



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ  
ΣΧΟΛΗ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΦΙΛΟΛΟΓΙΑΣ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ  
ΦΙΛΟΣΟΦΙΚΗ ΣΧΟΛΗ  
ΤΜΗΜΑ  
ΦΙΛΟΣΟΦΙΑΣ - ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΗΣ - ΨΥΧΟΛΟΓΙΑΣ

ΔΙΑΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΚΑΙ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΗΘΙΚΗ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ»

## Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΜΑΡΤΥΡΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Του  
**Γεράσιμου Παν. Οικονόμου**

Διπλωματούχου Τμήματος Θεολογίας του Εθνικού και Καποδιστριακού  
Πανεπιστημίου Αθηνών, 1990

**Επιβλέπων Καθηγητής:** Φερενίκη Παναγοπούλου - Κουτνατζή  
Δρ.Ν. (Humboldt), Μ.Δ.Ε. (Αθήνα), Μ.Ρ.Η. (Harvard)

**Συνεπιβλέποντες :** Πρωτοπαπαδάκης Ευάγγελος, Επίκουρος Καθηγητής  
του Τμήματος Φιλοσοφίας-Παιδαγωγικής-Ψυχολογίας του  
Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

Κωνσταντινόπουλος Βασίλειος, Αναπληρωτής Καθηγητής  
του Τμήματος Φιλολογίας Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

**Καλαμάτα, Ιούνιος 2015**



## Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία, όπως και η φοίτηση στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Ηθική Φιλοσοφία», δεν θα ήταν δυνατή χωρίς τη στήριξη, τη βοήθεια και την υπομονή της οικογένειάς μου, της συζύγου μου Τίνας και των παιδιών μου Παναγιώτη και Κατερίνας, καθώς και των συγγενών μου στην πόλη της Καλαμάτας.

Είναι αυτονόητο ότι πρέπει να ευχαριστήσω όλους τους διδάσκοντες καθηγητές του Μεταπτυχιακού Προγράμματος, για τις γνώσεις που μου μετέδωσαν, το προσωπικό της Γραμματείας του Τμήματος για την άριστη υποστήριξη και βοήθεια, καθώς και τους συνεπιβλέποντες καθηγητές της διπλωματικής εργασίας κ.κ. Πρωτοπαπαδάκη Ευάγγελο και Κωνσταντινόπουλο Βασίλειο.

Ιδιαίτερα οφείλω να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτρια κα Φερενίκη Παναγοπούλου - Κουτνατζή για την πολύτιμη βοήθεια, την καθοδήγηση και τη στήριξή της, τόσο κατά την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας, όσο και σε όλη τη διάρκεια του κύκλου σπουδών μου.

«Η εξουσία διαφθείρει. Η απόλυτη εξουσία διαφθείρει απόλυτα»

Λόρδος Άκτον

«Δεν υπάρχει άνθρωπος που, ενώ κρατά στα χέρια του την εξουσία, να μην ξεχειλίζει η ψυχή του από ζήπασιά και αδικία»

Πλάτωνας, Νόμοι, 713c

«Όποιος των Υπουργών φωραθεί ότι έλαβε δώρα και παρέβη τα χρέη του, να εκπίπτει του υπουργήματός του ....»

Κώδιξ των Νόμων, 1824, κεφ.Ζ'

«Όπου υπάρχει ουρά υπάρχει και αθέμιτη συναλλαγή»

Νικηφόρος Διαμαντούρος

«Όυτε οι νόμοι, ούτε οι δικαστές μπορούν να έχουν αποτέλεσμα, αν κάποιος δεν καταγγείλει τους παρανομούντας»

Λυκούργος, κατά Λεωκράτους

«Η αδιαφορία οδηγεί σε επιβράβευση της παρανομίας.

Αποφυγή της καταγγελίας συνιστά συννεοχή»

Γεώργιος Δράκος, «Κακία σιωπηθείσα ...»

## Περιεχόμενα

<b>Εισαγωγή</b>	σελ. 7
 <b>Α' Μέρος: Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση</b>	
1. Ορισμός και εννοιολογική προσέγγιση της διαφθοράς	σελ. 9
2. Διακρίσεις και μορφές της διαφθοράς	
2.1. Διακρίσεις - τύποι της διαφθοράς	σελ. 12
2.2. Μορφές της διαφθοράς	σελ. 14
3. Η διαφθορά στο πέρασμα των αιώνων	σελ. 16
4. Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση	
4.1. Έννοια της δημόσιας διοίκησης	σελ. 21
4.2. Έννοια του δημοσίου υπαλλήλου	σελ. 22
4.3. Δημόσια διοίκηση και διαφθορά	σελ. 23
4.4. Δημόσια διοίκηση και γραφειοκρατία	σελ. 26
5. Αιτίες και παράγοντες που προκαλούν τη διαφθορά	σελ. 27
6. Η ελληνική ιδιαιτερότητα	σελ. 31
7. Συνέπειες της διαφθοράς	
7.1. Οι συνέπειες στην κοινωνία, την πολιτική, την οικονομία	σελ. 32
7.2. Οι συνέπειες στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης	σελ. 35
8. Μέτρηση της διαφθοράς	σελ. 36
9. Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ελλάδα και το εξωτερικό	
9.1. Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ελλάδα	σελ. 38
9.1.α. Θεσμοί και Ανεξάρτητες Αρχές	σελ. 38
9.1.β. Καλές πρακτικές της διοίκησης-Νομοθετικά μέτρα	σελ. 42
9.1.γ. Ποινική αντιμετώπιση της διαφθοράς	σελ. 43
9.2. Διεθνείς θεσμοί και φορείς αντιμετώπισης της διαφθοράς	σελ. 45
9.2.α. Η «Διεθνής Διαφάνεια»	σελ. 45
9.2.β. Διεθνείς Οργανισμοί, συμβάσεις και συνθήκες	σελ. 46
10. Προτάσεις καταπολέμησης της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση	σελ. 47

## **B' Μέρος: Ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος**

1. Η στάση της κοινωνίας απέναντι στη διαφθορά	σελ. 53
2. Ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος: έννοια-ορισμός-διαδικασίες	σελ. 56
2.1. Η έννοια του whistle blowing	σελ. 56
2.2. Διαδικασίες και πρακτικές whistle blowing	σελ. 60
3. Η καταγγελία της διαφθοράς στην αρχαία Ελλάδα	σελ. 62
4. Οι συνέπειες υποβολής της καταγγελίας: φόβοι και δισταγμοί	σελ. 69
5. Το whistle blowing στην Ευρώπη και τον κόσμο	σελ. 74
6. Η καταγγελία της διαφθοράς και η προστασία του whistle blowing στην Ελλάδα	σελ. 84
6.1. Πρακτικές καταγγελίας της διαφθοράς στην Ελλάδα	σελ. 85
6.2. Ο Ν. 4254/2014: οι ρυθμίσεις που εισάγει και η κριτική τους	σελ. 88
7. Το whistle blowing στις επιχειρήσεις	σελ. 98
8. Δεοντολογικά και νομικά ζητήματα: το whistle blowing και η προστασία των προσωπικών δεδομένων και του υπηρεσιακού απορρήτου	σελ. 102
8.1. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων του whistleblower και του καταγγελλομένου προσώπου	σελ. 103
8.2 Το υπηρεσιακό απόρρητο και η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών	σελ. 111
9. Μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος: καταδότης και ρουφιάνος ή μαχητής υπέρ του νόμου και ενεργός πολίτης; μια ηθική αποτίμηση της έννοιας	σελ. 116
9.1. Ο άνθρωπος ως πολίτης	σελ. 117
9.2. Ηθική αξιολόγηση	σελ. 122
10. Επίλογος	σελ. 133
Βιβλιογραφία	σελ. 135

## Εισαγωγή

Στη συνείδηση του μέσου πολίτη, η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας είναι συνδεδεμένη με την έννοια της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης. Ελάχιστοι είναι οι πολίτες που προσέρχονται σε κάποια δημόσια υπηρεσία με θετικά συναισθήματα και με την πεποίθηση ότι θα εξυπηρετηθούν γρήγορα και αποτελεσματικά. Οι περισσότεροι πολίτες είναι πεπεισμένοι ότι δεν θα εξυπηρετηθούν, θα ταλαιπωρηθούν, θα περιφέρονται άσκοπα από γραφείο σε γραφείο και, τελικά, ότι ίσως χρειαστεί «να δώσουν κάτι» για να προωθηθεί η υπόθεσή τους.

Ποιες είναι οι αιτίες γι' αυτό το φαινόμενο; Πώς δημιουργήθηκε και γιατί συντηρείται ακόμα στο σύγχρονο ελληνικό κράτος του 21<sup>ου</sup> αιώνα; Είναι όντως διεφθαρμένη η ελληνική δημόσια διοίκηση; Τι σημαίνει διαφθορά, πώς εμφανίζεται στην Ελλάδα, ποιες είναι οι συνέπειες που επιφέρει στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και γενικότερα στην ελληνική κοινωνία, την πολιτική, την οικονομία; Υπάρχει τρόπος να αντιμετωπιστεί η διαφθορά; Μπορεί ο κάθε πολίτης, ως άτομο, ως ξεχωριστή οντότητα μέσα στην κοινωνία, αλλά και συνολικά το κοινωνικό σύνολο να δράσει ενάντια στη διαφθορά και στις συνέπειές της;

Στα παραπάνω ερωτήματα επιχειρεί να δώσει απαντήσεις η παρούσα εργασία. Μέσα από την παρουσίαση της έννοιας της διαφθοράς, των μορφών με τις οποίες εμφανίζεται στην ελληνική δημόσια διοίκηση και κοινωνία, των συνεπειών που επιφέρει, θα επιχειρηθεί να παρουσιαστούν προτάσεις και μέτρα για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Ως κυριότερος και αποφασιστικός παράγοντας στον πόλεμο κατά της διαφθοράς θα προβληθεί ο ρόλος του κάθε πολίτη ξεχωριστά και της κοινωνίας συνολικά, μέσω της στάσης που οφείλουν να τηρούν απέναντι στο φαινόμενο, με έμφαση στη σημασία και στο ρόλο του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος».

Στο Α' μέρος της εργασίας, αρχικά θα αναλυθεί η έννοια της διαφθοράς και θα παρουσιαστούν οι διακρίσεις και οι μορφές του φαινομένου, με ιδιαίτερη αναφορά στη σχέση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με τη διαφθορά και τη γραφειοκρατία. Στη συνέχεια θα γίνει μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην εμφάνιση του φαινομένου στο πέρασμα των αιώνων, θα παρουσιαστούν οι κυριότερες αιτίες και παράγοντες που δημιουργούν και συντηρούν τη διαφθορά, θα αναλυθούν οι συνέπειες και τα προβλήματα που δημιουργεί στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική ζωή στη χώρα μας, με έμφαση στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και θα παρουσιαστούν οι κυριότεροι θεσμοί, φορείς και οργανισμοί που έχουν στόχο την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Τέλος, θα παρουσιαστούν συγκεκριμένες προτάσεις και μέτρα που μπορούν να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση και στον περιορισμό του φαινομένου και των συνεπειών του.

Στο Β' μέρος της εργασίας θα παρουσιαστεί ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και ο σημαντικός ρόλος που μπορεί να διαδραματίσει στον πόλεμο κατά της διαφθοράς.

Αρχικά θα αναλυθεί η έννοια του whistle blowing, δηλαδή της καταγγελίας ή κατάδοσης της διαφθοράς και πως λειτουργεί στην Ελλάδα και τον υπόλοιπο κόσμο, τόσο στο χώρο της δημόσιας διοίκησης όσο και στο χώρο των ιδιωτικών εταιρειών και επιχειρήσεων, με αναφορά στους εγχώριους και διεθνείς θεσμούς και όργανα που ασχολούνται με την καταγγελία της διαφθοράς. Αφού γίνει ιδιαίτερη και εκτενής αναφορά στην κατάδοση της διαφθοράς στην αρχαία Ελλάδα, θα εξηγηθούν οι αιτίες που προκαλούν προβληματισμό και δισταγμό για την κατάδοση των φαινομένων διαφθοράς από τους πολίτες.

Στη συνέχεια θα γίνει αναλυτική παρουσίαση των διατάξεων που εισάγει ο Ν.4254/2014 για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι πλέον κατοχυρώνονται και προστατεύονται νομοθετικά έναντι των συνεπειών που μπορεί να επιφέρει η κατάδοση/καταγγελία της διαφθοράς. Η παρουσίαση των νέων νομοθετικών διατάξεων θα γίνει με προσπάθεια κριτικής για την «ατολμία» του νόμου, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ως ένα πρώτο βήμα για την κατοχύρωση και προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στη χώρα μας. Ιδιαίτερη αναφορά θα γίνει στα δεοντολογικά και νομικά ζητήματα και στους προβληματισμούς που δημιουργούνται από τις διαδικασίες whistle blowing, κυρίως σε σχέση με την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και του καταγγελλόμενου προσώπου, αλλά και με την προστασία του υπηρεσιακού ή εμπορικού απορρήτου.

Μεγάλο τμήμα του Β' μέρους της εργασίας θα αφιερωθεί στην κριτική αντιμετώπιση της καταγγελίας της διαφθοράς και του θεσμού του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος. Θα επιχειρηθεί να εκτεθεί ο προβληματισμός σχετικά με θέματα ηθικής που προκύπτουν από τις πρακτικές whistle blowing και ιδιαίτερα για το εάν αποτελεί πράξη αποδεκτή ηθικά ως αποκάλυψη και καταγγελία της διαφθοράς ή εάν πρέπει να θεωρηθεί ανήθικη πράξη ως κατάδοση ή «ρουφιανιά». Ο ηθικός και φιλοσοφικός προβληματισμός καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η καταγγελία της διαφθοράς, το whistle blowing, έχει καθοριστικό και αποφασιστικό ρόλο στον πόλεμο κατά της διαφθοράς και ότι ο «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος» αποτελεί έκφραση του ενεργού πολίτη, που συμμετέχει στα κοινά, ενδιαφέρεται για την ευημερία του κοινωνικού συνόλου, μάχεται για την προστασία της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος.



# Α' ΜΕΡΟΣ: Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

## 1. Ορισμός και εννοιολογική προσέγγιση της διαφθοράς

Η σαφής εννοιολογική οριοθέτηση του όρου «διαφθορά» είναι εξαιρετικά δύσκολη, καθώς παρουσιάζει πολλές προεκτάσεις, αφορά ευρεία κλίμακα τομέων της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής και εμφανίζεται με ποικίλες μορφές και εκδηλώσεις. Για το λόγο αυτό, δεν υπάρχει ένας και μοναδικός, κοινά αποδεκτός ορισμός της διαφθοράς διεθνώς.

Ετυμολογικά, ο όρος προέρχεται από την πρόθεση δια και το ρήμα φθείρω που αποδίδουν το ρήμα διαφθείρω, που σημαίνει καταστρέφω, βλάπτω, εξαχρειώνω, δωροδοκώ και, αντίστοιχα, διαφθορά σημαίνει έκλυση ηθών, ανηθικότητα, εξαχρείωση.<sup>1</sup> Άλλες ερμηνείες του ρήματος διαφθείρω είναι διαλύω, αφανίζω, εξολοθρεύω, πλήττω, ζημιώνω, αλλοιώνω, εξαπατώ, ατιμάζω<sup>2</sup>. Η πιο κοινή απόδοση του όρου διαφθορά είναι η ενέργεια ή το αποτέλεσμα του διαφθείρω, ο ανήθικος τρόπος ζωής, η έκλυση των ηθών, η συστηματική παραβίαση των ηθικών και νομικών κανόνων κατά την άσκηση των καθηκόντων κάποιου.

Στην αρχαία ελληνική εμφανίζεται το ρήμα θυμοφθορέω, που σημαίνει καταστρέφω την ψυχή και σηματοδοτεί την ηθική πλευρά του όρου, ενώ στη συνέχεια εμφανίστηκαν δεκάδες συνώνυμα και παράγωγα, όπως φθοριμαίος (αυτός που έχει καταστρεπτικές ιδιότητες), φθερσίβροτος (αυτός που καταστρέφει τους ανθρώπους) και φθειρόλαος (αυτός που φθείρει το λαό)<sup>3</sup>. Στα λατινικά η λέξη *corruptio* προέρχεται από το ρήμα *corrumpere* που σημαίνει βλάπτω, καταστρέφω και από το οποίο προέρχεται η αγγλική λέξη *corruption*, με την οποία αποδίδεται διεθνώς η λέξη διαφθορά.

Ο νομικός ορισμός αφορά μορφές παραβατικής ή και εγκληματικής συμπεριφοράς που περιλαμβάνονται στο ποινικό δίκαιο και, με αυτή την έννοια, ως διαφθορά νοείται κάθε μορφή εγκληματικής συμπεριφοράς, κατά την οποία το πρόσωπο που ασκεί δημόσια εξουσία καταχράται ή εκμεταλλεύεται τη θέση και το αξίωμά του, προκειμένου να εξασφαλίσει αθέμιτα πλεονεκτήματα για τον εαυτό του ή για τρίτους<sup>4</sup>. Στο Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», η διαφθορά αναφέρεται ως εκμετάλλευση μιας θέσης εξουσίας από αυτόν που την κατέχει προς ίδιον όφελος, η κατάχρηση της εξουσίας από κομματικούς και κυβερνητικούς παράγοντες, από υπαλλήλους, από δημόσια πρόσωπα<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Διαφθορά, σε Μικρό Ελληνικό Λεξικό, Τεγόπουλος-Φυτράκης (σελ. 241).

<sup>2</sup> [www.greek-language.gr](http://www.greek-language.gr).

<sup>3</sup> [www.greek-language.gr](http://www.greek-language.gr).

<sup>4</sup> Παναγιώτης Μαντζούφας, σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) (Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης).

<sup>5</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 9.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της «Σύμβασης Αστικού Δικαίου για τη διαφθορά» του Συμβουλίου της Ευρώπης (2000), ως διαφθορά νοείται «η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος»<sup>6</sup>. Τον παραπάνω ορισμό συνθέτουν τρία στοιχεία: α) η πράξη επιδίωξης, προσφοράς, παροχής ή αποδοχής, β) το δώρο, ωφέλημα ή η υπόσχεση ωφελήματος και γ) το γεγονός ότι επηρεάζεται η ορθή εκτέλεση του καθήκοντος ή η απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ωφελήματος<sup>7</sup>.

Ο ορισμός καλύπτει την περίπτωση δωροδοκίας δημόσιου λειτουργού και την τέλεση εγκλήματος στην υπηρεσία και δεν περιλαμβάνει περιπτώσεις που αφορούν ηθικά και κοινωνικά κατακριτέες συμπεριφορές και δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ποινικά αδικήματα, αλλά σχετίζονται με πλέγμα κοινωνικών σχέσεων και σχέσεων εξουσίας (μικρά δώρα, ταξίδια, επιρροή, ευνοϊκή αντιμετώπιση, συναναστροφές κλπ)<sup>8</sup>. Αντίστοιχος ορισμός είναι του Αγγλικού Λεξικού της Οξφόρδης, που αποδίδει τη διαφθορά ως κατάλυση, παράκαμψη και περιφρόνηση της ακεραιότητας, της νομιμότητας και του καθήκοντος ενός δημοσίου οργάνου στην εκτέλεση του έργου του, με σκοπό την απόκτηση ωφελήματος για ίδιο ή αλλότριο λογαριασμό. Ένας πολύ σύντομος και περιεκτικός ορισμός έχει δοθεί από τον μη Κυβερνητικό Οργανισμό «Διεθνής Διαφάνεια» και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην «Έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς» προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπου ως διαφθορά ορίζεται η κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος<sup>9</sup>. Εξίσου σαφής και περιεκτικός είναι ο ορισμός του Θεοδόση Τάσιου, που λέει ότι «διαφθορά σημαίνει καταστροφή, δηλαδή αφορά τις συνέπειες των παράνομων συναλλαγών»<sup>10</sup>.

Στη δημόσια διοίκηση η εμφάνιση του φαινομένου συνίσταται στην παροχή ή στην άρνηση παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, με σκοπό το προσωπικό όφελος δημοσίων υπαλλήλων<sup>11</sup>. Η διαφθορά λοιπόν αφορά στη συμπεριφορά δημοσίων λειτουργών, που χρησιμοποιούν το αξίωμά τους και την επιρροή που αυτό έχει, με σκοπό την αποκόμιση προσωπικού οφέλους, χρηματικού ή άλλου, με μεθόδους μη αποδεκτές ηθικά και πρακτικά από την πλειοψηφία της κοινωνίας. Η διαφθορά βέβαια δεν περιορίζεται στο χρηματισμό

<sup>6</sup> Ν. 2957/2001, άρθρο 2.

<sup>7</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ. 174.

<sup>8</sup> Παναγιώτης Μαντζούφας, σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) (Ομίλος Αριστόβουλος Μάνεσης).

<sup>9</sup> Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

<sup>10</sup> Θεοδόσης Τάσιος, σε «Κράτος και διαφθορά, πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», σελ. 38.

<sup>11</sup> Τρύφων Κολλίντζας και Χάρης Ντέλλας, σε «Κράτος και διαφθορά», σελ. 169.

δημόσιου λειτουργού, αλλά περιλαμβάνει και άλλου είδους συναλλαγές, όπως το λεγόμενο «ρουσφέτι», την αθέμιτη και προνομιακή εξυπηρέτηση, τις πελατειακές σχέσεις κλπ. Αυτή η συναλλαγή απαιτεί τη συμμετοχή τουλάχιστον δύο μερών: του δημόσιου λειτουργού, που διαχειρίζεται και ασκεί κυβερνητική ή άλλη εξουσία και του ιδιώτη, που επιζητεί προνομιακή πρόσβαση σε αυτήν και είναι διατεθειμένος να προσφέρει οικονομικό ή άλλο αντάλλαγμα<sup>12</sup>. Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση έχει ταυτιστεί με το έγκλημα της δωροδοκίας στην ενεργητική και την παθητική του μορφή, έτσι ώστε η δωροδοκία υπαλλήλου αποτελεί τον πυρήνα του φαινομένου της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα<sup>13</sup>.

Στη συνείδηση της κοινωνίας η διαφθορά είναι ταυτισμένη κυρίως με τη μη σωστή λειτουργία της διοίκησης, όμως δεν αφορά αποκλειστικά αυτήν, αλλά εμφανίζεται και στον ιδιωτικό τομέα, την οικονομία, την πολιτική και για το λόγο αυτό τα τελευταία χρόνια έχει κινητοποιηθεί προς αυτή την κατεύθυνση ο νομοθέτης στη χώρα μας και διεθνώς<sup>14</sup>. Το δημόσιο δεν έχει την αποκλειστικότητα στην εμφάνιση της διαφθοράς, αφού είναι παρούσα στις ιδιωτικές εταιρείες, στις συναλλαγές μεταξύ των ανθρώπων, στα ΜΜΕ, δεν ανήκει σε κοινωνική τάξη, σε συγκεκριμένη φυλή και θρησκεία, δεν είναι προνόμιο κάποιου κόμματος ή κυβέρνησης, δεν αφορά μόνο τους προνομιούχους ή τους φτωχούς<sup>15</sup>.

Οι παραπάνω ορισμοί και προσεγγίσεις του φαινομένου δείχνουν ότι είναι δύσκολο να οριοθετηθεί αυστηρά και με ακρίβεια η έννοιά του, αφού αποτελεί διαχρονικό και παγκόσμιο φαινόμενο, με ποικίλες εκφράσεις, δέχεται διάφορες προσεγγίσεις και ερμηνείες, αποκτά πολλαπλό εννοιολογικό περιεχόμενο ανάλογα με τις φιλοσοφικές, ηθικές, αξιακές, πολιτικές, κοινωνικές αντιλήψεις που επικρατούν σε κάθε τόπο και εποχή<sup>16</sup>. Η διαφθορά γίνεται αντιληπτή με διαφορετικό τρόπο σε κάθε κοινωνία και εποχή, επηρεάζεται και εξαρτάται από τα ήθη, τα έθιμα, την κουλτούρα κάθε λαού και τόπου και επιδέχεται πολλών και διαφορετικών ερμηνειών, σε διαφορετικές κοινωνίες και εποχές.

Στην πολιτική φιλοσοφία διαφθορά είναι ο εκφυλισμός των πολιτικών θεσμών, η διαστρέβλωση των αρχών που αποτελούν τα θεμέλια του πολιτεύματος, ένα φαινόμενο δυσλειτουργίας του κοινωνικοπολιτικού συστήματος, των θεσμών και των δομών ενός κράτους δικαίου. Στον ιδιωτικό τομέα και την οικονομία σχετίζεται με τον αθέμιτο ανταγωνισμό, την παραοικονομία, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Στο δημόσιο τομέα είναι η αθέμιτη συναλλαγή, ο χρηματισμός δημόσιου λειτουργού, η

<sup>12</sup> Γιώργος Καούρας, σε «Κράτος και διαφθορά», σελ. 194.

<sup>13</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σε [dikastis.blogspot.gr](http://dikastis.blogspot.gr).

<sup>14</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 20.

<sup>15</sup> Κώστας Μπακούρης, σε «Κράτος και διαφθορά, πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», σελ. 150.

<sup>16</sup> Απόστολος Παπακωνσταντίνου, σε «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και στην πολιτική», σελ. 245.

κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για ίδιον όφελος και, γενικότερα, η προσβολή του δημοσίου συμφέροντος, η αδιαφάνεια, η στρεβλή λειτουργία της διοίκησης που ταλαιπωρεί τους πολίτες και αλλοιώνει τη σχέση μεταξύ των φορέων της εξουσίας και των πολιτών. Στην κοινωνία και τις ανθρώπινες σχέσεις είναι η ηθική κατάπτωση, η παρακμή των ηθικών αρχών και αξιών, η καταρράκωση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η εκμετάλλευση ανθρώπου από άνθρωπο, η χρησιμοποίηση του ανθρώπου ως μέσο για την επίτευξη άνομων σκοπών, μια κατάσταση που διαπερνά και διαβρώνει τον κοινωνικοοικονομικό ιστό, ως ένα είδος ξένου σώματος που πρέπει να αφαιρεθεί με βαθιά τομή, πριν τον καταστρέψει ολοκληρωτικά<sup>17</sup>.

Όλοι οι ορισμοί και οι εννοιολογικές προσεγγίσεις της διαφθοράς έχουν δύο τουλάχιστον κοινά στοιχεία: το πρώτο είναι η παραβίαση ηθικών ή νομικών κανόνων, με την τέλεση πράξεων που αποκλίνουν από συγκεκριμένο ηθικό-αξιακό ή νομοθετικό-κανονιστικό πλαίσιο. Πρόκειται για τις δύο συνιστώσες του φαινομένου, που είναι αφενός οι ηθικές αντιλήψεις μιας κοινωνίας, η αντίληψη της διαφθοράς ως φθορά ή έκλυση των ηθών και αφετέρου οι νομικοί κανόνες και δεσμεύσεις, η αντίληψη της διαφθοράς ως συναλλαγή-δωροδοκία-διαπλοκή. Το δεύτερο κοινό στοιχείο είναι η παρουσία της σχέσης κόστους-οφέλους, η συναλλαγή μεταξύ δύο πλευρών, που καθοδηγεί τη μία πλευρά στην προσφορά ενός αγαθού και την άλλη πλευρά στην αποδοχή του, με αντάλλαγμα την τέλεση διεφθαρμένης ενέργειας, προς όφελος και των δύο πλευρών. Όσο μεγαλύτερο είναι το κόστος, το διακυβευόμενο αγαθό που διακινδυνεύεται από τον δράστη της ενέργειας, τόσο μεγαλύτερο είναι το επιδιωκόμενο όφελος που θα προσποριστεί ο δράστης από αυτόν που προτείνει το αντάλλαγμα<sup>18</sup>. Αυτή η σχέση κόστους-οφέλους, προσφοράς-ζήτησης, δημιουργεί και εκτρέπει τις προϋποθέσεις για διεφθαρμένες συναλλαγές. Η πολυπλοκότητα και ποικιλία των διαστάσεων και των μορφών με τις οποίες εμφανίζεται διεθνώς το φαινόμενο της διαφθοράς, είναι ίσως ο σημαντικότερος λόγος που έχει ριζωθεί βαθιά στις κοινωνίες ανά τον κόσμο και καθιστά εξαιρετικά δύσκολη την αντιμετώπιση και πολύ περισσότερο την εξάλειψή της.

## **2. Διακρίσεις και μορφές της διαφθοράς**

### **2.1. Διακρίσεις - τύποι της διαφθοράς**

Μια βασική διάκριση είναι μεταξύ της διαφθοράς στο δημόσιο και της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα, με κριτήριο τον κοινωνικό χώρο στον οποίο εκδηλώνεται. Η διαφθορά στο

---

<sup>17</sup> Βασιλική Μαλινδρέτου - Παύλος Μαλινδρέτος, σε «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική», σελ. 378.

<sup>18</sup> Ιωάννης Π. Κάρκαλης, σε «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και στην πολιτική», σελ. 693.

δημόσιο τομέα είναι η πλέον διαδεδομένη, αυτή που κυρίως έρχεται στο μυαλό όλων και σχετίζεται με τη διαχείριση των κοινών. Ειδικότερες μορφές της είναι η πολιτική διαφθορά και η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση. Οπουδήποτε και οποτεδήποτε κάποιος δημόσιος λειτουργός ή πολιτικός εκμεταλλεύεται τη θέση που του έχει εμπιστευτεί η πολιτεία και το αξίωμά του, με σκοπό να αποκομίσει για τον εαυτό του ή για άλλους οφέλη, παραβαίνοντας γραπτούς ή άγραφους νόμους και κανόνες, θεωρείται ότι μετέρχεται πράξη διαφθοράς<sup>19</sup>.

Η διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα αφορά τις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κατά τις επιχειρηματικές τους συναλλαγές. Εκδηλώνεται σε οριζόντιο επίπεδο μεταξύ ανταγωνιστών π.χ. απόσπαση εμπορικού ή βιομηχανικού απορρήτου και σε κάθετο επίπεδο ανάμεσα στους ανταγωνιστές και σε παράγοντες, που με την απόφαση ή τις ενέργειές τους μπορούν να επηρεάσουν συμφέροντα και επιχειρηματικές επιδιώξεις. Πρόκειται για παράνομη και καταχρηστική εκμετάλλευση της θέσης και της εξουσίας ατόμων, η οποία εξυπηρετεί τα συμφέροντα ανταγωνιστών που προχωρούν σε πράξεις διαφθοράς και επηρεασμού ή βλάπτει τα συμφέροντα αυτών που δεν προβαίνουν σε πράξεις διαφθοράς<sup>20</sup>. Διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα είναι η ευνοϊκή μεταχείριση από υπάλληλο τράπεζας που, κατόπιν ανταλλάγματος, χορηγεί χρηματοδότηση, η σύμπραξη εταιρειών για χειραγώγηση ενός διαγωνισμού με προσυμφωνημένες προσφορές, το λεγόμενο *pantouflage*, δηλαδή η μετάβαση δημοσίων υπαλλήλων με ανώτατες διευθυντικές θέσεις σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, γεγονός που περικλείει τον κίνδυνο έκθεσής τους στη διαφθορά κλπ<sup>21</sup>.

Άλλες διακρίσεις της διαφθοράς είναι σε παλαιά και νέα, μικρή και μεγάλη, δομική και σποραδική ή περιστασιακή. Η παλαιά διαφθορά αφορά στην εμφάνισή της σε αυταρχικά καθεστώτα, όπως τα σταλινικά ή αυτά των αφρικανικών και λατινοαμερικάνικων χωρών. Η νέα διαφθορά αφορά στην ανάπτυξή της σε σύγχρονες δυτικές κοινωνίες, οπότε η διάκριση μεταξύ τους δεν είναι μόνο χρονική, αλλά κυρίως ποιοτική<sup>22</sup>. Η μικρή διαφθορά αφορά στην καθημερινότητα, στις δοσοληψίες μεταξύ πολιτών και στις πράξεις κατώτερων υπαλλήλων, ενώ η μεγάλη διαφθορά συνδέεται με το οργανωμένο έγκλημα σε εγχώριο και διεθνές επίπεδο, με παρανομίες υψηλόβαθμων στελεχών του δημόσιου τομέα και κυβερνητικών στελεχών και συχνά ονομάζεται διαπλοκή. Ο όρος διαπλοκή είναι συνυφασμένος με τη διαφθορά, ως δύο όψεις του ίδιου νομίσματος, με κυρίαρχο συστατικό στοιχείο την κατάχρηση εξουσίας. Η σχέση τους είναι τόσο στενή, ώστε μπορούμε να διατυπώσουμε τη θέση ότι, εάν δεν υπήρχε διαπλοκή θα μπορούσαν πολύ πιο εύκολα και αποτελεσματικά να αποκαλυφθούν και να

<sup>19</sup> Κλεομένης Κουτσούκης, σε «Κράτος και διαφθορά», σελ. 122.

<sup>20</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ. 190.

<sup>21</sup> Ειδική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά.

<sup>22</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ. 36.

παταχθούν τα φαινόμενα της διαφθοράς<sup>23</sup>. Η δομική διαφθορά αφορά τους θεσμούς, τα πολιτικά και οικονομικά συστήματα, τη σύσταση και τις παθογένειες των πολιτευμάτων, έχει μόνιμο και διαρκή χαρακτήρα, ενώ η περιστασιακή αποτελεί αποσπασματική ή κατ' εξαίρεση λειτουργία και δεν επεκτείνεται σε παραμορφώσεις ή εκτροπές μόνιμου χαρακτήρα.

Άλλη διάκριση αφορά τη νομική αντιμετώπιση της διαφθοράς, με μορφές που καλύπτονται νομοθετικά (δωροδοκία, υπεξαίρεση, παράβαση καθήκοντος, απάτη) και άλλες που δεν καλύπτονται, αφού δεν συνδέονται ευθέως με οικονομική δολογηψία και αντάλλαγμα, αλλά αφορούν ευνοϊκή μεταχείριση λόγω γνωριμίας ή κοινωνικής σχέσης, που υποκρύπτει κάποιο δυσδιάκριτο ωφέλημα ή εξυπηρέτηση κλπ<sup>24</sup>. Υπάρχει ακόμα η διάκριση σε λευκή, γκρίζα και μαύρη διαφθορά. Η λευκή διαφθορά αφορά πελατειακές και διαπροσωπικές σχέσεις, την οικογενειοκρατία, δηλαδή διεφθαρμένη συμπεριφορά που συνήθως στην κοινωνική συνείδηση αποκτά ανοχή, η γκρίζα διαφθορά αντιμετωπίζεται με κάποιο όνειδος, ως μορφή ατιμίας κατακριτέα για τα δημόσια ήθη και η μαύρη διαφθορά είναι αυτή που αντιμετωπίζεται ως σοβαρή παραβίαση των ηθικών αξιών και των νομικών κανόνων<sup>25</sup>.

Στην εγχώρια και διεθνή βιβλιογραφία αναφέρονται και άλλες διακρίσεις, όπως η οικονομική διαφθορά, η κοινωνική διαφθορά που είναι συναφής με τη «λευκή» και αφορά στη διευκόλυνση ή στο ρουσφέτι, η πολιτική διαφθορά που εμφανίζεται στα ανώτερα επίπεδα των πολιτικών αρχών, η γραφειοκρατική που αφορά στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στην παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη, ενώ αναφέρεται και η διεθνής διαφθορά που αφορά τη διείδυση μεγάλων εταιρειών και οικονομικών συμφερόντων στις αποφάσεις κυβερνήσεων και κρατών. Ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία των θεσμών, του πολιτεύματος και της δημοκρατίας έχει η πολιτική διαφθορά, η διαπλοκή, οι διεφθαρμένες σχέσεις κυβερνήσεων και κομμάτων με διάφορα κέντρα εξουσίας, οι υπόγειες συναλλαγές των κομμάτων μεταξύ τους ή με συμφέροντα, οι σχέσεις διαπλοκής με τα ΜΜΕ κλπ. Είναι γνωστή η σύνδεση ιδιοκτητών ΜΜΕ με κατασκευαστικές εταιρείες ή με εταιρείες μεγαλοπρομηθευτών του δημοσίου, όπως επίσης η δύναμη εκδοτικών οργανισμών και ΜΜΕ να στρέφουν την κοινή γνώμη υπέρ του κόμματος που εξυπηρετεί τα οικονομικά τους συμφέροντα<sup>26</sup>.

## 2.2. Μορφές της διαφθοράς

Η βασικότερη και συνηθέστερη μορφή διαφθοράς, είναι η ενεργητική και παθητική δωροδοκία δημοσίων υπαλλήλων, πολιτικών, δικαστικών, στελεχών επιχειρήσεων, διεθνών

<sup>23</sup> Εθνικό σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 10.

<sup>24</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 27.

<sup>25</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ.189.

<sup>26</sup> Γιώργος Πολίτης, σελ. 199.

αξιοματούχων και η νομιμοποίηση εσόδων από δωροδοκίες<sup>27</sup>. Ως δωροδοκία νοείται η ανταμοιβή σε μετρητά ή άλλου είδους «δώρα», που προσφέρονται στο δημόσιο λειτουργό ή πολιτικό ή στέλεχος, για να προβεί σε παράνομη ή καταχρηστική ενέργεια ή παράλειψη ή διευκόλυνση προς όφελος του προσφέροντα. Οι πλέον συνήθεις περιπτώσεις στο δημόσιο τομέα αφορούν στην προσφορά ή αποδοχή δώρων κατά τη σύναψη κρατικών συμβάσεων μεγάλης αξίας, για να επιλεγεί μία εταιρεία έναντι άλλης, κατά την απονομή δημόσιων ωφελημάτων (επιδομάτων κλπ), για τη μείωση ή αποφυγή καταβολής φόρων ή προστίμων, για την εξασφάλιση παράνομης αδειοδότησης, για την επιτάχυνση διαδικασιών στη δημόσια διοίκηση, για την απόκτηση νομικών πλεονεκτημάτων κλπ<sup>28</sup>. Συναφής έννοια με τη δωροδοκία είναι ο χρηματισμός, η αθέμιτη εκμετάλλευση μιας θέσης ή αξιώματος με σκοπό τον προσπορισμό κερδών, η απόκτηση κάποιου αγαθού από τον υπάλληλο κατά τη διάρκεια της εργασίας του, έννοια που στην καθημερινή πρακτική αποδίδεται με τον όρο «φακελάκι».

Στη λειτουργία του δημόσιου τομέα αναφέρεται και η υπεξαίρεση ή κατάχρηση χρημάτων από δημόσιο λειτουργό, που αποτελεί κλοπή δημόσιων πόρων από υπαλλήλους και ιδιαίτερα αυτούς που ασχολούνται με τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος<sup>29</sup>. Η κατάχρηση αποτελεί παράνομη εκτροπή αγαθών προς ίδια χρήση και η υπεξαίρεση την ιδιοποίηση ξένου αγαθού που περιήλθε στην κατοχή του δράστη με οποιονδήποτε τρόπο. Στο δημόσιο αφορούν δύο ακόμα συναφείς μεταξύ τους μορφές διαφθοράς, η ευνοιοκρατία και ο νεποτισμός, η χρησιμοποίηση δημόσιας εξουσίας και αξιώματος που κατέχει ο δημόσιος λειτουργός ή εκπρόσωπος κυβερνητικής εξουσίας για ευνοϊκή μεταχείριση προς όφελος της οικογένειάς του, συγγενών ή φιλικών προσώπων ή ατόμων που κατέχουν εξουσία. Άλλες μορφές διαφθοράς είναι η πλαστογραφία, το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, η λαθρεμπορία, ο εκβιασμός, δηλαδή η απαιτητική ή αναγκαστική απόσπαση χρηματικού ποσού ή άλλων ειδών αξίας από επιχειρήσεις ή ιδιώτες για να παρασχεθεί μια υπηρεσία ή να πραγματοποιηθεί ή να αποφευχθεί μια ενέργεια εκ μέρους του εκβιάζοντος, η απάτη, δηλαδή η εξαπάτηση ή η ψεύτικη αντιπροσώπευση ή διαστρέβλωση πληροφοριών για ίδιον όφελος κλπ<sup>30</sup>.

Μπορούν επίσης να υπάρξουν περιπτώσεις που δεν χαρακτηρίζονται άμεσα και ξεκάθαρα πράξεις διαφθοράς, όπως η κακοδιοίκηση, η απλή κακοδιαχείριση ή και κατασπατάληση δημόσιων πόρων από υπαλλήλους χωρίς οικονομικό όφελος, η καταχρηστική άσκηση εξουσίας χωρίς μεσολάβηση τρίτου προσώπου, δηλαδή χωρίς αθέμιτη συναλλαγή ή

<sup>27</sup> Ειδική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά.

<sup>28</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ.56.

<sup>29</sup> Ιωάννης Βαβούρας - Γιώργος Μανωλάς, σε «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και στην πολιτική», σελ. 351.

<sup>30</sup> Ιωάννης Βαβούρας - Γιώργος Μανωλάς, ο.π., σελ. 351.

«φιλοδώρημα»<sup>31</sup>. Σε αυτές περιλαμβάνεται η εύνοια ή προτίμηση πελατών, ιδιαίτερα όταν επιλέγονται αναρμόδια ή ακατάλληλα πρόσωπα για θέσεις στο δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα έναντι καταλληλότερων (σχετικό είναι το ρουσφέτι) ή όταν προτιμώνται υποθέσεις έναντι άλλων, γεγονός που στο δημόσιο τομέα συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα του υπαλλήλου.

### **3.Η διαφθορά στο πέρασμα των αιώνων**

Η διαφθορά δεν απασχολεί μόνο τις σύγχρονες κοινωνίες, δεν εμφανίστηκε τις τελευταίες δεκαετίες της αλματώδους οικονομικής ανάπτυξης, αλλά είναι τόσο παλιά όσο και η παρουσία του ανθρώπου στη γη. Ακόμα και οι πρωτόπλαστοι παράκουσαν την εντολή του Θεού και έφαγαν τον απαγορευμένο καρπό, με την ελπίδα να κερδίσουν κάτι περισσότερο από αυτό που μέχρι τότε απολάμβαναν, τον ίδιο τον Παράδεισο .... Πολλές χιλιάδες χρόνια πριν, στο θεμελιώδες και θεόπνευστο κείμενο των Δέκα Εντολών, πέντε από τις εντολές αφορούσαν παραβάσεις του ηθικού νόμου που πρέπει να διέπει τις πράξεις των ανθρώπων: «ου μοιχεύσεις, ου κλέψεις, ου φονεύσεις, ου ψευδομαρτυρήσεις κατά του πλησίον σου μαρτυρίαν ψευδή και ουκ επιθυμήσεις πάντα όσα τω πλησίον σου εστίν», μαρτυρώντας ότι από τα πρώτα χρόνια του ανθρώπου στη γη εμφανίστηκε η διαφθορά και η ανάγκη δημιουργίας γραπτών νόμων. Ο προφήτης Ησαΐας αναφερόμενος στους κυβερνώντες την πόλη της Σιών λέει «οι άρχοντές σου απειθούσι, κοινωνοί κλεπτών, αγαπώντες δώρα, διώκοντες ανταπόδιμα, ορφανοίς ου κρίνοντες και κρίσιν χηρών ου προσέχοντες»<sup>32</sup>. Επίσης, ας μην ξεχνάμε ότι ένας εκ των δώδεκα μαθητών του Ιησού, ο Ιούδας, τον πρόδωσε για τριάκοντα αργύρια ....

Η βασική μορφή διαφθοράς, ο χρηματισμός, έβαλε σε πειρασμό ακόμα και τους Θεούς του Ολύμπου. Ο Δίας έδιωξε τον Απόλλωνα από τον Όλυμπο επειδή χρηματίστηκε και τον έστειλε στη γη να ζήσει με τους ανθρώπους για έξι μήνες, όπου γνώρισε την Κορωνίδα, που έμεινε έγκυος και, αφού την σκότωσε, πήρε από μέσα της το παιδί του, τον Ασκληπιό, με καισαρική τομή. Από τότε η ιατρική έχει δύο μορφές: το επάγγελμα (Απολλώνιοι) ή το λειτούργημα (Ασκληπιάδες)<sup>33</sup>. Στην αρχαιότητα η ιατρική αμοιβή δινόταν με αργυρά νομίσματα και αργότερα, με την εξάπλωση του Χριστιανισμού, εμφανίστηκαν ιατροί που δεν έπαιρναν αμοιβή, ήταν «Ανάργυροι». Στο Βυζάντιο η ιατρική αμοιβή δινόταν μέσα σε ένα κουτάκι, που ονομάστηκε «αγάπες», γιατί ο ιατρός έλεγε στον ασθενή «εάν αγαπάς, δώσε κάτι παραπάνω», γεγονός που θυμίζει το σημερινό φακελάκι.

<sup>31</sup> Μαρία Λιαδή, σε «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και στην πολιτική», σελ. 316.

<sup>32</sup> Παλαιά Διαθήκη, Ησαΐας 1,23.

<sup>33</sup> Στέφανος Γερουλάνος, σε «Κράτος και διαφθορά, πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», σελ. 106.



Στην αρχαία Ελλάδα ο Πλάτωνας μίλησε για διεφθαρμένα πολιτεύματα (δημοκρατία, ολιγαρχία, μοναρχία) που εκτρέπονται (σε αναρχία και τυραννία), όταν λειτουργούν με βάση τα συμφέροντα των κυβερνώντων, αντί να υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και μετατρέπονται σε εκμεταλλευτικά καθεστάτα. Οι νόμοι θεσμοθετούνται για να εξυπηρετούν τους ισχυρούς αντί το δημόσιο συμφέρον και αρχή δικαίου είναι το δίκιο του ισχυρού, που έχει εξουσία και πλούτο, με τον οποίο εξαγοράζονται συνειδήσεις. Όταν οι άρχοντες επιδεικνύουν ύβρη και κλέβουν από τα κοινά, οι πολίτες εξεγείρονται και στρέφονται κατά των υβριστών και κλεπτών, ακόμα και κατά του πολιτεύματος που τους εξέθρεψε<sup>34</sup>. Η παρεκτροπή των πολιτευμάτων συνδέεται με την απληστία του ανθρώπου και τη δίψα για πλούτο και εξουσία. Οι πλούσιοι επιδιώκουν περισσότερο πλούτο, εξαπατούν τους φτωχούς και δημιουργούνται ομάδες τοκογλόφων, κερδοσκόπων και ομάδες φτωχών καταπιεσμένων που εξεγείρονται εναντίον των πλουσίων<sup>35</sup>. Το ίδιο συμβαίνει με τον άνθρωπο που έχει μεν σωστές αρχές, όμως έρχεται σε επαφή με ανθρώπους παραδομένους στις επιθυμίες και τις ηδονές, διαφθείρεται, γίνεται τυραννικός και καταλήγει να κλέβει, να κάνει ατιμίες, να γίνεται ιερόσυλος, να χαλκεύει συκοφαντίες, να γίνεται ψευδομάρτυρας και να δωροδοκείται<sup>36</sup>. Στους «Νόμους», ο Αθηναίος λέει ότι δεν υπάρχει άνθρωπος που, ενώ κρατά στα χέρια του την εξουσία, να μην ξεχειλίζει η ψυχή του από ξιπασία και αδικία ... γι' αυτό πρέπει να κοιτάζουμε μέσα μας για να δούμε ποιο αθάνατο στοιχείο κρύβεται στην ψυχή μας και, ακολουθώντας τις οδηγίες του να διοικούμε τα σπίτια μας και τις πόλεις σαν πολίτες και σαν άτομα<sup>37</sup>. Στην Επιστολή Ζ', ο Πλάτωνας λέει ότι δεν είναι εύκολο να βρεις προσωπικούς και πολιτικούς φίλους, γιατί η χώρα δεν ζει με τα ήθη των πατέρων μας, ούτε είναι εύκολο να κάνεις νέους φίλους, καθώς οι διατάξεις των νόμων και τα ήθη διαφθείρονται και η διαφθορά προχωρούσε καταπληκτικά<sup>38</sup>.

Ο Αριστοτέλης έδωσε άλλη διάσταση στη διαφθορά, ως μορφή κατάπτωσης και αποσύνθεσης της ηθικής και πολιτικής τάξης. Ο άνθρωπος, μέσα από την παρουσία του στην οικογένεια και στην πόλη ως ενεργός πολίτης, ως ζώο πολιτικό, είναι ο εκφραστής και φορέας της ηθικής συμπεριφοράς και διαμορφώνει τη συνολική ηθική του δήμου και της πόλης. Η διάσταση μεταξύ της ηθικής του πολίτη και της ηθικής της πόλης, οδηγεί σε κρίση και διαφθορά, που αποτελεί μορφή αποσύνθεσης και ευτελισμού των ηθικών αρχών και των νόμων, έτσι η διαφθορά εκλαμβάνεται ως έκπτωση, ως ηθική και πολιτική υποβάθμιση σε κατώτερο επίπεδο του πολίτη και της πολιτείας.

<sup>34</sup> Εμμανουήλ Μαρκογιαννάκης, σελ. 93

<sup>35</sup> Πλάτωνος, Πολιτεία, 555-556.

<sup>36</sup> Πλάτωνος, Πολιτεία, 573-575.

<sup>37</sup> Πλάτωνος, Νόμοι, 713c-e.

<sup>38</sup> Πλάτωνος, Επιστολή Ζ', 325d-e.

Περιπτώσεις διαφθοράς διαπιστώνονται πολλές στην αρχαία Ελλάδα. Στις τελευταίες στιγμές του Σωκράτη, λίγο πριν πει το κώνειο, οι μαθητές του προσπαθούν να τον πείσουν να δωροδοκήσουν τους φύλακες και να δραπετεύσει. Ο Σωκράτης, απαντώντας, λέει ότι δεν πρέπει να δωροδοκήσει τους φύλακες, αλλά να υποταχθεί στους νόμους της πολιτείας που πάντα υπηρετούσε. Ο Αριστοτέλης στη «Ρητορική Τέχνη» περιγράφει τη διαφθορά με έναν μύθο του Αισώπου, την ιστορία της αλεπούς που περιπλανιόταν γεμάτη τσιμπούρια και, μόλις προσπάθησε να την βοηθήσει ο ακανθόχοιρος, του απάντησε ότι τα τσιμπούρια είναι χορτασμένα και της ρουφούν λίγο αίμα, αν όμως έρθουν καινούρια θα είναι πεινασμένα και θα πιουν περισσότερο αίμα. Έτσι, λέει στους Σάμιους, αυτός δεν πρόκειται να σας βλάψει πλέον γιατί είναι πλούσιος, αλλά αν τον φονεύσετε θα έλθουν άλλοι φτωχοί, οι οποίοι θα κλέψουν και θα εξαντλήσουν σε βάρος σας τον δημόσιο πλούτο<sup>39</sup>.

Στην αρχαία Αθήνα υπήρξαν πολλές διώξεις για κατηγορίες διαφθοράς, που μας παραδίδονται στους δικανικούς λόγους των αττικών ρητόρων, στις κωμωδίες και στα νομοθετικά μέτρα που θεσπίστηκαν για να αποτρέψουν τέτοια φαινόμενα<sup>40</sup>. Ο Περικλής κατηγορήθηκε για κατάχρηση κατά την ανέγερση της Ακρόπολης, αφού χρησιμοποίησε χρήματα της Αθηναϊκής Συμμαχίας, ο Φειδίας για νοθεία στο κράμα χρυσού του αγάλματος της Αθηνάς και για αλαζονεία επειδή απαθανάτισε τον ίδιο και τον Περικλή στην ασπίδα της Αθηνάς, ενώ ο Αριστοτέλης στηλίτευε τον πλουτισμό κάποιων εφοριακών, τη στιγμή που η άμεση φορολογία θεωρούνταν προσβλητική για τους Αθηναίους<sup>41</sup>. Ο Σόλων, όταν εφάρμοσε τη «σεισάχθεια», κατηγορήθηκε ότι διέρρευσε τα μέτρα σε κάποιους ευγενείς που έσπευσαν να επωφεληθούν. Η σεισάχθεια απάλλαξε τους φτωχούς από τα χρέη που συσσωρεύονταν και έχαναν τα κτήματά τους και ο Σόλων κατηγορήθηκε ότι ενημέρωσε κάποιους ευγενείς, που έσπευσαν να δανειστούν για να αγοράσουν μεγάλες κτηματικές εκτάσεις και στη συνέχεια, με τη σεισάχθεια, διαγράφηκαν τα χρέη τους και έγιναν πλούσιοι.

Ο Άρπαλος, απέσπασε από τους θησαυρούς του Μ.Αλεξάνδρου στη Βαβυλώνα 5000 χρυσά τάλαντα, κατέπλευσε στον Πειραιά και φυλακίστηκε. Στη συνέχεια δραπέτευσε και από τα κατασχεμένα 700 τάλαντα βρέθηκαν τα 350, αφού τα υπόλοιπα χρησιμοποιήθηκαν για δωροδοκία διαφόρων Αθηναίων που είχαν εμπλακεί στην υπόθεση, όπως ο Δημοσθένης που καταδικάστηκε σε πρόστιμο 50 τάλαντων, φυλακίστηκε, δραπέτευσε και κατέφυγε στην Αίγινα<sup>42</sup>. Άλλες περιπτώσεις ήταν του Καλλία, που κατηγορήθηκε για δωροδοκία κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για ειρήνη με τους Πέρσες, των δέκα Ελληνοταμιών που

<sup>39</sup> Αριστοτέλους, Τέχνη Ρητορική, 1393b-1394a.

<sup>40</sup> Σοφία Αδάμ - Μαγνήσαλη, σε «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και στην πολιτική», σελ. 28.

<sup>41</sup> Δήμητρα Μυρίλλα, σε περιοδικό «Επτά» της Ελευθεροτυπίας, Μάιος 2010.

<sup>42</sup> Σοφία Αδάμ - Μαγνήσαλη, ο.π., σελ. 41.

καταδικάστηκαν σε θάνατο για κατάχρηση, του Θεμιστοκλή που κατηγορήθηκε από τον Αριστείδη για κατάχρηση, δικαιώθηκε και έπαυσε τον Αριστείδη από τα καθήκοντά του κατηγορώντας τον για ατασθαλίες, η υπόθεση της αρχής των Ένδεκα που δωροδοκήθηκαν και άφησαν καταδικασθέντες σε θάνατο κακοποιούς να διαφύγουν<sup>43</sup>.

Οι Αθηναίοι δεν ανέχονταν τη δωροδοκία, τη θεωρούσαν καταστροφική απειλή για την πόλη και έδωσαν μεγάλη βαρύτητα στη θέσπιση ποινών όπως η δήμευση περιουσίας, η ατιμία, η εξορία και η θανατική ποινή. Η κατάχρηση δημοσίου χρήματος αποτελούσε ένα από τα βασικότερα αδικήματα, που θίγουν την κοινότητα ως σύνολο<sup>44</sup>. Ο Δημοσθένης αναφέρει ποινές που είχαν θεσπιστεί για τη δωροδοκία: «αν κάποιος Αθηναίος δωροδοκηθεί ή δωροδοκήσει αυτός κάποιον ή επιχειρήσει να εξαγοράσει άλλους με υποσχέσεις για να βλάψει την πόλη ή ιδιωτικά κάποιον πολίτη, με οποιονδήποτε τρόπο ή τέχνασμα, να στερείται τα πολιτικά του δικαιώματα και αυτός και τα παιδιά του και να δημεύεται η περιουσία του»<sup>45</sup>. Στη νομοθεσία του Σόλωνα υπάρχουν διατάξεις που αφορούν στη διαφθορά και στη δωροδοκία, όπως η πρόνοια για πρόληψη και αποτροπή του χρηματισμού και της διαφθοράς αρχόντων και αξιωματούχων, με υποχρέωση να λογοδοτούν για τις πράξεις τους και για τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος και η θεσμοθέτηση του «πόθεν έσχες» των δημοσίων ανδρών<sup>46</sup>. Άλλα μέτρα που θεσπίστηκαν στην αρχαία Αθήνα κατά της διαφθοράς, ήταν η επιλογή των αρχόντων και αξιωματούχων με κλήρωση, η μικρή διάρκεια της θητείας τους, η μη ανάληψη του ίδιου αξιώματος για δεύτερη φορά, η συλλογική άσκηση των αξιωμάτων ανά ομάδες, η ρητή αναφορά στην απαγόρευση του χρηματισμού στον όρκο των αρχόντων<sup>47</sup>.

Στην αρχαία Ρώμη, δημόσια αδικήματα ήταν όσα πλήττουν άμεσα την πολιτεία και γι' αυτό η δίωξή τους γινόταν απευθείας από αυτήν. Ένα από τα κυριότερα αδικήματα ήταν η δωροληψία δικαστή και η ψευδομαρτυρία<sup>48</sup>. Η δωροδοκία υπαγόταν στο έγκλημα της καταπίεσης των διοικητών των επαρχιών κατά των Ρωμαίων υπηκόων, για απόσπαση πραγμάτων ή χρημάτων, επεκτάθηκε και περιέλαβε τη μη χρηστή διοίκηση των Ρωμαϊκών επαρχιών, την υπέρβαση καθηκόντων των αρχόντων, την καταπίεση των πολιτών με την αισχροκέρδεια και τη δωροληψία. Το 59 π.Χ., επί Καίσαρος εξεδόθη η Lex Julia repentudarum, που περιλάμβανε προβλέψεις για τη δωροληψία υπαλλήλων, δικαστών, των εγκαλούντων κάποιον για διάπραξη αδικήματος και των μαρτύρων<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Σοφία Αδάμ - Μαγνήσαλη, ο.π., σελ. 43.

<sup>44</sup> Νέστωρ Κουράκης, σελ. 32.

<sup>45</sup> Δημοσθένης, Κατά Μειδίου, 113.

<sup>46</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ.193.

<sup>47</sup> Σοφία Αδάμ - Μαγνήσαλη, ο.π., σελ. 29.

<sup>48</sup> Νέστωρ Κουράκης, σελ. 45.

<sup>49</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ.5.

Επί Ιουστινιανού, ο δωροδοκηθείς δικαστής τιμωρούνταν με απώλεια της θέσης του, με απόδοση του τετραπλασίου της αξίας του δώρου που έλαβε και με εξορία. Προβλέψεις περί χρηματολογίας και καταχρήσεων απαντώνται στους Πανδέκτες, για τη δωροδοκία στα «Βασιλικά» και στο Κανονικό Δίκαιο, με αυστηρές τιμωρίες για δωροδοκία από κληρικούς ή εκκλησιαστικούς υπαλλήλους, όπως η δωροδοκία για απόκτηση εκκλησιαστικού αξιώματος που τιμωρούνταν με καθαίρεση και αφορισμό<sup>50</sup>.

Στους αιώνες παρακμής του Βυζαντίου, υπήρχε εκτεταμένη διαφθορά στο δημόσιο βίο, ανισότητα μεταξύ πλουσίων και φτωχών, καθώς οι κυβερνητικές και διοικητικές θέσεις απέφεραν πλούτη στους κατόχους τους και μεγάλες ομάδες πληθυσμού μετά βίας επιβίωναν. Η κατάσταση αυτή δημιουργούσε μεγάλα περιθώρια διαφθοράς, οπότε εμφανίστηκαν οι μεσάζοντες, άνθρωποι με επιρροή και προσβάσεις. Η ακαμψία των οικονομικών, διοικητικών και κοινωνικών δομών του Βυζαντίου ξεπερνιόταν με πλάγια μέσα και ο καθένας μπορούσε να ξεγλιστρήσει από την εφαρμογή των νόμων, άσχετα με τις ρυθμίσεις που οι νόμοι επέβαλαν<sup>51</sup>. Τα αξιώματα, που απονέμονταν ακόμα και με κληρονομικά κριτήρια, έφερναν χρήματα και τα χρήματα εξασφάλιζαν κυβερνητικές θέσεις. Ο Αρχιεπίσκοπος Θεσσαλονίκης Συμεών σε επιστολή προς τον αυτοκράτορα Κωνσταντίνο Παλαιολόγο, λέει ότι οι έχοντες πρέπει να ανοίξουν τα βαλάντια και τα κιβώτιά τους και καταγγέλλει ότι οι πλούσιοι θησαυρίζουν και διαπράττουν κάθε λογής αδικίες σε βάρος των φτωχών<sup>52</sup>.

Στο νεότερο ελληνικό κράτος, η διαφθορά εμφανίστηκε με την ίδρυσή του και ήδη από τα πρώτα χρόνια υπήρξαν σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Στον Κώδικα Νόμων του 1824 αναφέρεται: «Όποιος κριτής διαφθαρεί με δώρα ή υποσχέσεις και αποφασίσει άδικα εις εγκληματικής διαδικασίας, να χάνει τα πολιτικά του δικαιώματα δια παντός και να πληρώνει εις το Ταμείον διπλάσιο των όσων έλαβε.... όποιος των Υπουργών φωραθεί ότι έλαβε δώρα και παρέβη τα χρέη του, να εκπίπτει του υπουργήματός του και να πληρώνει διπλά των όσων έλαβε .....όποιος των υπαλλήλων υπουργών φωραθεί ότι έλαβε δώρα και παρέβη τα χρέη του να εκπίπτει του υπουργήματός του»<sup>53</sup>. Άμεσα φάνηκε η ανάγκη να συσταθεί ένα σώμα εποπτείας των δημοσίων οικονομικών και το 1833 συστάθηκε με βασιλικό διάταγμα το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανώτατη διοικητική ελεγκτική αρχή «δικαστικώς οργανωμένη και λειτουργούσα προς έλεγχον των τας δημοσίας προσόδους διαχειριζομένων»<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ.11.

<sup>51</sup> Cyril Mango, σελ. 59.

<sup>52</sup> Δήμητρα Μυρύλλα, σε περιοδικό «Επτά» της Ελευθεροτυπίας, Μάιος 2010.

<sup>53</sup> Κώδιξ των Νόμων, κεφάλαιο Ζ' «Περί δωροδοκίας των Δημοσίων Υπουργών».

<sup>54</sup> Η ιστορία του νέου Ελληνισμού, σελ. 33.

Η διαφθορά συνεχίστηκε και μετά την έξωση του Όθωνα, ιδιαίτερα σε εκλογικές περιόδους, όπου θριαμβεύει η φαυλότητα και οι δωροδοκίες. Τη διαφθορά στον κρατικό μηχανισμό πολέμησαν ιδιαίτερα ο Χαρίλαος Τρικούπης και ο Ελευθέριος Βενιζέλος, που επέδειξαν μεταρρυθμιστικό έργο, όπως η εξυγίανση της κρατικής μηχανής, η απονομή δικαιοσύνης, η καθιέρωση του ασυμβίβαστου της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας και του βουλευτικού αξιώματος, η κατάργηση της εξάρτησης του δημοσίου υπαλλήλου από την εξουσία του εκάστοτε υπουργού με τη θέσπιση της μονιμότητας κλπ<sup>55</sup>.

Στη μεταπολεμική περίοδο ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης απασχόλησε τις κυβερνήσεις, κυρίως για μέτρα δυσμενούς μεταχείρισης των διοικουμένων από τις κρατικές υπηρεσίες, που κλονίζουν την εμπιστοσύνη του πολίτη προς το κράτος. Για να εξυπηρετηθεί ο πολίτης στο δημόσιο χρειαζόταν «μέσον», δηλαδή είτε απειλή ότι αν δεν συμπεριφερθεί «καλώς» θα τιμωρηθεί, είτε υπόσχεση ότι αν εξυπηρετήσει τον πολίτη θα ωφεληθεί, είτε για λόγους «συναισθηματικού συνδέσμου». Τότε, «το για τον κοινό πολίτη σκυθρωπό διοικητικό όργανο της αρνητικής στάσεως σε οποιοδήποτε αίτημα, καθίσταται ο μελιστάλακτος φίλος, πρόθυμος για οποιαδήποτε εξυπηρέτηση του φίλου, γνωστού, συναδέλφου, ο οποίος παίζει εκάστοτε τον ρόλο του μέσου. Όπου για τον πολίτη υπήρχε νόμιμο κώλυμα, για το μέσον δεν υπάρχει»<sup>56</sup>. Η διάβρωση της δημόσιας διοίκησης από τη διαφθορά συνεχίστηκε στην εποχή μας, με περιπτώσεις όπως η Τράπεζα Κρήτης το 1989, οι Ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, το χρηματιστήριο, τα αμυντικά εξοπλιστικά προγράμματα, εταιρείες όπως η Siemens κλπ.

## **4.Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση**

### **4.1. Έννοια της δημόσιας διοίκησης**

Ο πλέον περιεκτικός και λιτός ορισμός της δημόσιας διοίκησης την καθορίζει ως «το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών», ενώ ως διοικητικές υπηρεσίες νοούνται οι εντεταγμένες στην εκτελεστική λειτουργία της πολιτείας<sup>57</sup>. Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται σε διοίκηση με την ευρεία έννοια του όρου, που την απαρτίζουν το νομικό πρόσωπο του κράτους, δηλαδή το δημόσιο και μεγάλος αριθμός νομικών προσώπων, τα οποία θεσπίζουν κανόνες δικαίου (κριτήριο δημόσιας εξουσίας) ή λειτουργούν με περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου (υλικό ή περιουσιακό κριτήριο) και σε διοίκηση με τη στενή έννοια του όρου, στην οποία εμπίπτουν μόνο το δημόσιο και τα ΝΠΔΔ που λειτουργούν κατά τους κανόνες του διοικητικού δικαίου με

<sup>55</sup> Μ. Αποστολόπουλου - Κ. Χατζηαντωνίου, σελ. 254.

<sup>56</sup> Δημήτριος Π. Οικονόμου, σε περιοδικό «Γνώσεις», σελ. 18.

<sup>57</sup> Σπυρίδων Ι. Φλογαίτης, σελ. 22.

την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Στη νομική επιστήμη ο όρος διοίκηση χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει συνολικά την εκτελεστική εξουσία, η οποία εμπεριέχει τον τομέα της κυβέρνησης και τον τομέα της διοίκησης, ενώ στον όρο δημόσια διοίκηση με την οργανική της έννοια αναφέρονται τα άρθρα 101 έως 104 του Συντάγματος και με την ουσιαστική έννοια τα άρθρα 56 παρ.3, 57 παρ.1, 82 παρ.2 και 104 παρ.1 του Συντάγματος<sup>58</sup>. Η δημόσια διοίκηση με την ουσιαστική έννοια ταυτίζεται με τη διοικητική λειτουργία, δηλαδή με την έννομη δράση των κρατικών οργάνων, που εκπληρώνεται με την εφαρμογή του νόμου και ασκείται από δημόσιες υπηρεσίες και ΝΠΔΔ αλλά και από όργανα άλλων λειτουργιών. Με την τυπική ή οργανική έννοια ταυτίζεται με την έννοια του διοικητικού οργάνου, στο οποίο ανήκει η αρμοδιότητα άσκησης της εκτελεστικής λειτουργίας ή εξουσίας. Με αυτή την έννοια, δημόσια διοίκηση θεωρείται το σύνολο των νομικών προσώπων, όλες οι δημόσιες υπηρεσίες εκτός από το κοινοβούλιο, τη βουλή και τα δικαστήρια, στις οποίες είναι οργανωμένα τα διοικητικά όργανα που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου και έχουν αρμοδιότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας<sup>59</sup>.

#### **4.2. Έννοια του δημοσίου υπαλλήλου**

Σύμφωνα με τη «Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς», που κυρώθηκε στην Ελλάδα με το Ν.3666/2008, δημόσιος λειτουργός είναι «i) οποιοδήποτε πρόσωπο κατέχει νομοθετική, εκτελεστική, διοικητική ή δικαστική θέση, ανεξάρτητα αν είναι διορισμένος ή αιρετός, είναι μόνιμος ή προσωρινός, είναι έμμισθος ή άμισθος, ανεξάρτητα από την αρχαιότητά του ii) οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο εκτελεί δημόσια λειτουργία σε δημόσια υπηρεσία ή δημόσια επιχείρηση ή παρέχει δημόσια υπηρεσία, όπως ορίζεται στην εθνική νομοθεσία iii) οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο ορίζεται ως «δημόσιος λειτουργός» στην εθνική νομοθεσία κράτους-μέρους»<sup>60</sup>. Ο Ποινικός Κώδικας ορίζει ότι «υπάλληλος είναι εκείνος στον οποίο έχει ανατεθεί, έστω και προσωρινά, η άσκηση υπηρεσίας δημόσιας, δημοτικής ή κοινοτικής ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου»<sup>61</sup>. Ο νομοθέτης δίνει σημασία στο ουσιαστικό κριτήριο της ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας και όχι στο τυπικό κριτήριο του διοικητικού δικαίου, ενώ βασικό στοιχείο είναι η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας και μάλιστα η νόμιμη ανάθεση της δημόσιας υπηρεσίας<sup>62</sup>. Ένας γενικότερος ορισμός έχει δοθεί από την κοινοβουλευτική συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα δικαιώματα του ιδιωτικού βίου το 1998, σύμφωνα με τον οποίο δημόσια πρόσωπα γενικά, στα οποία περιλαμβάνονται οι

<sup>58</sup> Δημήτριος Γ. Ράικος, σελ. 19.

<sup>59</sup> Δημήτριος Γ. Ράικος, σελ. 21.

<sup>60</sup> Ν. 3666/2008, άρθρο 2.

<sup>61</sup> Ποινικός Κώδικας, άρθρο 13, εδάφιο α'.

<sup>62</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 53.

δημόσιοι υπάλληλοι, είναι τα πρόσωπα που κατέχουν δημόσιες θέσεις η/και χρησιμοποιούν δημόσιους πόρους και γενικότερα όλοι όσοι διαδραματίζουν ένα ρόλο στη δημόσια ζωή»<sup>63</sup>.

### 4.3 Δημόσια διοίκηση και διαφθορά

«Μην είσαι χαζή, πάρτα, όλοι τα παίρνουν» .... πόσες φορές έχει ακούσει αυτή τη φράση, ούτε μπορεί να θυμηθεί. Ήξερε για το «γρηγορόσημο», αλλά πριν πιάσει δουλειά στο τελωνείο, δεν φανταζόταν την έκταση του φαινομένου...όπως λένε, όποιος δεν δίνει «γρηγορόσημο» δεν εξυπηρετείται ή ταλαιπωρείται αναίτια...δεν είναι ακριβώς διαφθορά, είναι εθιμοτυπικό, ο χρηματισμός τους συζητιέται ανοιχτά στην υπηρεσία, αντιμετωπίζεται σαν κάτι φυσικό.....κάθε μεσημέρι μετράνε τις εισπράξεις τους, πόσα έβγαλε ο καθένας ή τις μοιράζουν αν έχουν κοινό ταμείο»<sup>64</sup>. Το απόσπασμα προέρχεται από έρευνα της εφημερίδας «Καθημερινή» τον Ιούλιο του 2014 σε ένα από τα μεγαλύτερα τελωνεία της χώρας και είναι ενδεικτικό και αποκαλυπτικό της νοοτροπίας που έχει διαποτίσει επί δεκαετίες σημαντικές υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και μάλιστα με νευραλγικό χαρακτήρα, ως μέρος του εισπρακτικού μηχανισμού του κράτους.

Οι δημόσιες υπηρεσίες αποτελούν το πρόσωπο, τον καθρέπτη του κράτους και η αντιμετώπιση του πολίτη από τον δημόσιο λειτουργό αποτελεί την έκφραση της βούλησης της πολιτείας απέναντί του. Για το λόγο αυτό, η δημόσια υπηρεσία πρέπει να διέπεται από τις αρχές της αντικειμενικότητας, της ισότητας και της ακεραιότητας<sup>65</sup>. Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση αποτελεί τον πυρήνα και την κύρια έκφραση του φαινομένου στη χώρα μας. Οι ρίζες της απλώνονται βαθιά στους αιώνες και οι αιτίες που την προκαλούν, όπως και οι συνέπειές της, είναι πολλές και ποικίλες. Οι δομές της δημόσιας διοίκησης, συχνά επαχθείς, απαρχαιωμένες, περίπλοκες, αποκομμένες από τον πολίτη, είναι συνδεδεμένες με την παρουσία και διόγκωση του φαινομένου της διαφθοράς, με συνέπειες την ελλιπή εξυπηρέτηση του πολίτη, καθυστέρηση στις συναλλαγές, αναποτελεσματικότητα, αύξηση του κόστους των διοικητικών πράξεων, αδιαφάνεια στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων<sup>66</sup>.

Αποτελεί καθημερινή πραγματικότητα η διατύπωση παραπόνων από τους πολίτες για ελλιπή ή καθυστερημένη εξυπηρέτησή τους στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και για τη συμπεριφορά δημοσίων υπαλλήλων. Οι πολίτες-χρήστες των υπηρεσιών του κράτους, σε γενικές γραμμές δεν είναι ευχαριστημένοι από τις υπηρεσίες που τους παρέχονται, από την αντιμετώπισή τους σε κάποιες δημόσιες υπηρεσίες, από την ταλαιπωρία που υφίστανται. Είναι

<sup>63</sup> Εθνικό σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 9.

<sup>64</sup> Λίνα Γιάνναρου, σε εφημερίδα «Καθημερινή».

<sup>65</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 29.

<sup>66</sup> Ειδική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά.

κοινή παραδοχή ότι το κράτος, η δημόσια διοίκηση, αποτελεί τη μεγαλύτερη εστία και τον πυρήνα της διαφθοράς. Το κλειδί για την εξήγηση του φαινομένου είναι η επαφή, η συναλλαγή μεταξύ κράτους και ιδιωτών, καθώς αυτό το σημείο επαφής είναι πολύ εκτεταμένο στη χώρα μας, όπου υπάρχει μεν ελεύθερη οικονομική δραστηριότητα, αλλά υπάρχει και ένα πολύ διογκωμένο κράτος<sup>67</sup>.

Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα είναι συνυφασμένη με την ίδια τη δομή και τη φύση της δημόσιας διοίκησης. Σε όλο τον κόσμο, όπου υπάρχει άμεση επαφή δημόσιου λειτουργού με πολίτη, υπάρχει εν δυνάμει ο κίνδυνος εμφάνισης διαφθοράς και αθέμιτης συναλλαγής. Στη χώρα μας, όπου μόλις πριν λίγα χρόνια εισήλθε η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και οι υπηρεσίες μιας στάσης και ακόμα υπάρχουν απαρχαιωμένες δομές και περίπλοκες διαδικασίες, δίνεται η δυνατότητα και η ευκαιρία για αδικαιολόγητες καθυστερήσεις, τις οποίες εκμεταλλεύονται (αν δεν τις προκαλούν) επίορκοι υπάλληλοι για προσωπικό όφελος. Οι τομείς με έντονη παρουσία διαφθοράς είναι αυτοί όπου το όργανο της διοίκησης έρχεται σε άμεση επαφή με τον πολίτη και ταυτόχρονα έχει τη δυνατότητα να παρέμβει και να επηρεάσει την έκβαση της υπόθεσής του. Είναι χαρακτηριστικό, ότι το φαινόμενο παρουσιάζεται ιδιαίτερα έντονο στις εφορίες, παρά το γεγονός ότι στους υπαλλήλους τους παρέχονται προνομιακοί μισθοί και επιδόματα ως αντικίνητρα διαφθοράς, όπως επίσης στις πολεοδομίες, στα νοσοκομεία κλπ<sup>68</sup>. Εκτός από τις υπηρεσίες αυτές, η διαφθορά είναι έντονη σε τελωνεία, υπηρεσίες των δήμων και των περιφερειών (προμήθειες, αδειοδοτήσεις καταστημάτων, χορήγηση επιδομάτων), αστυνομία (κυκλώματα προστασίας), ακόμα και στη δικαιοσύνη.

Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση 2013 του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, υπάρχει αύξηση των υποθέσεων διαφθοράς με τις οποίες ασχολήθηκε το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια<sup>69</sup>. Οι περισσότερες αφορούσαν οικονομική διαχείριση (το 41,8 %), ενώ η βασική κατηγορία φορέων που ελέγχθηκαν ήταν οι ΟΤΑ, κυρίως οι δήμοι (37 % των υποθέσεων). Το φαινόμενο έχει εξήγηση, αφού οι δήμοι είναι ο εγγύτερος στον πολίτη φορέας διοίκησης, η επαφή με τις δημοτικές υπηρεσίες είναι καθημερινή και οι δήμοι έχουν πλήθος αρμοδιοτήτων που αφορούν την καθημερινότητα του πολίτη. Σε ποσοστό 40,4% των υποθέσεων δεν προέκυψε επιβαρυντικό στοιχείο, που αποδίδεται στην αύξηση των ανώνυμων καταγγελιών που αποδείχθηκαν λανθασμένες, σε ποσοστό 26,9% αποδείχθηκαν παρατυπίες ή παράνομες ενέργειες, ενώ ως κύρια αιτία των προβλημάτων αποδείχθηκαν, σε ποσοστό 16,4 % των

<sup>67</sup> Δημήτρης Παπαλεξόπουλος, σε «Κράτος και διαφθορά, πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», σελ. 48.

<sup>68</sup> Νικόλαος Κομνηνός - Χλέπας, σε συνέδριο «Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση».

<sup>69</sup> [www.gedd.gr](http://www.gedd.gr).



υποθέσεων, τα οργανωτικά προβλήματα των φορέων που ελέγχθηκαν<sup>70</sup>. Αξιοσημείωτο είναι ότι το 67,7% των υποθέσεων ελέγχθηκαν μετά από επώνυμες (48,7%) και ανώνυμες (19,0%) καταγγελίες πολιτών.

Η βασικότερη μορφή διαφθοράς στο δημόσιο τομέα είναι η δωροδοκία, ο χρηματισμός των δημόσιων λειτουργιών. Η κλασική μορφή δωροδοκίας είναι η ενεργητική, όπου ο δωροδοκός προσφέρει χρήματα ή άλλο όφελος για να επιτύχει εκ μέρους του δημόσιου λειτουργού κάποια πράξη που ανάγεται στα καθήκοντά του κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας του. Υπάρχουν και άλλοι τρόποι εκτός από την παράνομη πράξη, όπως η μη τέλεση, η καθυστέρηση και η ελλιπής τέλεση οφειλόμενης υπηρεσιακής ενέργειας, ο επηρεασμός άλλου υπαλλήλου για να ευνοήσει ή να αδικήσει κάποιον πολίτη, η εξασφάλιση συναλλαγής ή αλληλοϋποστήριξης σε μελλοντικές ενέργειες κλπ<sup>71</sup>. Άλλες μορφές διαφθοράς στη διοίκηση είναι η παράβαση καθήκοντος, η απιστία στην υπηρεσία, η κατάχρηση εξουσίας, η παραβίαση υπηρεσιακού απορρήτου, η υπεξαίρεση στην υπηρεσία, η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, η παραβίαση του νόμου για το πόθεν έσχες, η διακριτική μεταχείριση υποθέσεων έναντι άλλων που προηγούνται κλπ<sup>72</sup>.

Η εμφάνιση διαφθοράς είναι έντονη στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, που είναι εκτεθειμένος σε πρακτικές απάτης, συναλλαγής και συνεννοήσεων, με τις οποίες προκαλείται κατασπατάληση δημοσίων πόρων, εξαιτίας διεφθαρμένων κυκλωμάτων που δρουν στον τομέα της ανάθεσης δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Περίπου το ένα πέμπτο του ΑΕΠ της Ε.Ε. δαπανάται για προμήθεια αγαθών, έργων και υπηρεσιών, ενώ η συνολική αξία των προσκλήσεων υποβολής προσφορών που υπερέβησαν τα κατώτατα όρια πέραν των οποίων εφαρμόζονται οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις της Ε.Ε., ήταν περίπου 425 δις ευρώ για το έτος 2011<sup>73</sup>. Ο τομέας αυτός είναι ιδιαίτερα ευάλωτος σε πρακτικές διαφθοράς και οι επιβαρύνσεις σε μια σύμβαση μπορεί να ανέλθουν σε πάνω από 20% του συνολικού κόστους. Τα τελευταία χρόνια στις Οδηγίες και τους Κανονισμούς της Ε.Ε. περιλαμβάνονται διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με στόχο τη διαφάνεια στη διαχείριση των δημοσίων πόρων, ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων, εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών, ίση μεταχείριση, απαγόρευση διακρίσεων, συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών κλπ<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> Ετήσια Έκθεση έτους 2013 Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

<sup>71</sup> Ειδική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά.

<sup>72</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 24.

<sup>73</sup> Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

<sup>74</sup> Οδηγία 2004/18/ΕΚ.

#### 4.4 Δημόσια διοίκηση και γραφειοκρατία

Η πιο συναφής έννοια με τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση, εκτός από τη δωροδοκία, είναι η γραφειοκρατία, που συνδέεται στη σκέψη των πολιτών με κακοδιοίκηση, αναποτελεσματικότητα, καθυστέρηση στην εκτέλεση των καθηκόντων και στην εξυπηρέτηση του κοινού, ταλαιπωρία και έκθεση του πολίτη σε άσκοπες, περίπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, υπερβολική και καταχρηστική προσήλωση στους τύπους και αυθαιρεσία. Στην αντίληψη του κοινού, οι λέξεις γραφειοκράτης, γραφειοκρατικός και γραφειοκρατία θεωρούνται προσβλητικές και κανένας δημόσιος υπάλληλος δεν χαρακτηρίζει τον εαυτό του γραφειοκράτη και τις μεθόδους που χρησιμοποιεί γραφειοκρατικές, τουλάχιστον ως τέτοιες μετά από δική του επιλογή, καθώς οι παραπάνω λέξεις χρησιμοποιούνται με αρνητική πρόθεση και ως μειωτική κριτική σε βάρος προσώπων, θεσμών, διαδικασιών και υπηρεσιών<sup>75</sup>.

Η γραφειοκρατία δεν είναι σύγχρονο φαινόμενο των δυτικού τύπου κοινωνιών, αλλά τόσο παλαιά, όσο και η δημιουργία διοικητικού μηχανισμού από τις κυβερνήσεις. Ακόμα και οι Φαραώ της αρχαίας Αιγύπτου και οι Κινέζοι αυτοκράτορες είχαν συστήσει μεγάλους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, ενώ όλες οι κυβερνήσεις που ήθελαν και έπρεπε να κυβερνήσουν μεγάλες διοικητικές περιοχές διέθεταν γραφειοκρατικούς μηχανισμούς για τον έλεγχο και τη λειτουργία της διοίκησης του κράτους. Η γραφειοκρατία είναι συνυφασμένη με τη δημόσια διοίκηση, στην οποία πρέπει να υπάρχει ιεραρχία και σαφείς αρμοδιότητες για κάθε δημόσιο λειτουργό, συμμόρφωση στους τυπικούς κανόνες και αφοσίωση των υπαλλήλων στα υπηρεσιακά τους καθήκοντα<sup>76</sup>. Έχει την «ιδιότητα» να αποτελεί ταυτόχρονα αιτία και συνέπεια της διαφθοράς όταν, από μηχανισμός οργάνωσης των υπηρεσιών, μετατρέπεται σε όπλο των υπαλλήλων που αποφεύγουν την ανάληψη ευθυνών, που αδυνατούν να εκτελέσουν με αμεσότητα και αποτελεσματικότητα τα καθήκοντά τους, που εκμεταλλεύονται τη θέση τους για ατομικό όφελος. Η γραφειοκρατία επιβαρύνει και την οικονομική ανάπτυξη, καθώς δημιουργεί πρόσθετη ταλαιπωρία στους πολίτες, αυξάνει το χρόνο και τη δαπάνη για την εξυπηρέτησή τους, τους αναγκάζει να καταφεύγουν σε άνομες ενέργειες για τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, προκαλεί δυσκολίες και χρονοτριβή στη λήψη αποφάσεων και στη λύση προβλημάτων, οδηγεί σε σπάταλη διαχείριση των δημόσιων πόρων, αυξάνει το κόστος λειτουργίας της διοίκησης και εμποδίζει την ανάπτυξη της χώρας δημιουργώντας ανασφάλεια δικαίου και δυσχεραίνοντας το πεδίο προσέλκυσης και ανάπτυξης των επενδύσεων<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Ludwig Von Mises, σελ. 19.

<sup>76</sup> Μελίνα Σεραφετινίδου, σε «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και στην πολιτική», σελ. 87.

<sup>77</sup> Ετήσια Έκθεση έτους 2013 Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

## 5. Αιτίες και παράγοντες που προκαλούν τη διαφθορά

Όπως το φαινόμενο της διαφθοράς είναι πολυσύνθετο και παρουσιάζεται με πολλές μορφές, αντίστοιχα πολυσύνθετες και ποικίλες είναι οι αιτίες που το προκαλούν και οι παράγοντες που το συντηρούν και το καθιστούν γάγγραινα για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Οι αιτίες που προκαλούν και συντηρούν τη διαφθορά μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες: α) αυτές που αφορούν γενικά τη λειτουργία του κράτους και τη στάση της κοινωνίας απέναντι στο φαινόμενο και β) αυτές που έχουν σχέση με επιμέρους θέματα λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται θέματα όπως η υπολειτουργία των δημοκρατικών θεσμών, η κομματικοποίηση του κράτους, η τάση του ανθρώπου για κέρδος, η διαμόρφωση μιας «κουλτούρας της διαφθοράς», η ανοχή της κοινωνίας ή η σιωπηρή αποδοχή της διαφθοράς και το αντίστοιχο έλλειμμα ηθικής αντιμετώπισης του φαινομένου. Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι γραφειοκρατικές διαδικασίες, η κακοδιοίκηση, η έλλειψη ελέγχου και απόδοσης ευθυνών, η ασάφεια ή η μη εφαρμογή των νόμων, η έλλειψη διαφάνειας και πληροφόρησης, οι επάλληλες αρμοδιότητες κλπ. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, σε ομιλία του το 2006 στο ΤΕΕ, συνόψισε τους παράγοντες που λειτουργούν υπέρ της διαφθοράς, αναφέροντας την έλλειψη μηχανισμών για τον έλεγχο της διοίκησης, την ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται για αποφάσεις, την έλλειψη διαφάνειας και προληπτικού ελέγχου, τη βραδύτητα του κατασταλτικού ελέγχου, την καθυστέρηση στην απονομή δικαιοσύνης κλπ<sup>78</sup>.

Βασικός παράγοντας είναι η συνάρτηση κόστους-οφέλους, η σχέση προσφοράς-ζήτησης μεταξύ δύο πλευρών που συναλλάσσονται, αυτού που διαπράττει μια διεφθαρμένη πράξη και αυτού που επωφελείται, δημιουργεί το κίνητρο και καταβάλλει το ανάλογο κόστος, το τίμημα. Όσο υφίσταται μια τέτοια σχέση, τόσο θα υπάρχει και θα διογκώνεται η διαφθορά. Η διαφθορά ζει και εκτρέφεται όπου υπάρχουν ουρές και «όπου υπάρχει ουρά υπάρχει και αθέμιτη συναλλαγή», σύμφωνα με τον καθηγητή Νικηφόρο Διαμαντούρο<sup>79</sup>. Όπου απαιτείται μεγάλος χρόνος αναμονής και δημιουργούνται ουρές, υπάρχει το γόνιμο έδαφος και οι συνθήκες για τον πολίτη να αναζητήσει άλλους, πλάγιους τρόπους προκειμένου να επισπεύσει τη διεκπεραίωση της υπόθεσής του, ακόμα και με παράνομη συναλλαγή<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Λέανδρος Ρακιντζής, σελ. 1.

<sup>79</sup> [www.kathimerini.gr](http://www.kathimerini.gr), συνέντευξη στις 9/3/2003.

<sup>80</sup> Ελισάβετ Μπέσιλα- Μακρίδη, σε «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και στην πολιτική», σελ. 687.

Άλλος παράγοντας είναι ο εγγενής χαρακτήρας της κρατικής διαφθοράς, καθώς η κρατική μηχανή, από τη φύση της, έχει οργανωθεί ώστε να αποτελεί μια ξεχωριστή, «αυτόνομη κοινωνία», μια ξεχωριστή κοινωνική κατηγορία με τα δικά της συμφέροντα και επιδιώξεις<sup>81</sup>. Η δημόσια διοίκηση και οι λειτουργοί της αποτελούν μια «κοινωνία» που οργανώνεται ώστε να κατοχυρώνει και να επεκτείνει τις επιδιώξεις της. Αυτό επιτυγχάνεται και με τη γραφειοκρατική οργάνωση του κράτους, που λειτουργεί ως προστατευτικό τείχος για τις επιδιώξεις της διοίκησης και των οργάνων της. Η γραφειοκρατία είναι αποτελεσματικός και «βολικός» τρόπος οργάνωσης της κρατικής μηχανής, όμως η τυπολατρική συμμόρφωση στους κανόνες δημιουργεί συχνά δυσλειτουργίες και γίνεται «οχυρό» πίσω από το οποίο κρύβεται ο δημόσιος λειτουργός που θέλει να αποφύγει την πρωτοβουλία, τις ευθύνες και τις κρίσεις συναδέλφων ή προϊσταμένων<sup>82</sup>.

Πρωταρχικός παράγοντας για την ύπαρξη διαφθοράς είναι η κομματικοποίηση του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, φαινόμενο που συναντάται από την ίδρυση του ελληνικού κράτους. Κύριο χαρακτηριστικό είναι ο διαχωρισμός των υπαλλήλων και γενικά των κρατικών λειτουργών σε «ημετέρους» και σε «υμετέρους», σε «δικούς μας» και σε «αντιπάλους». Κάθε νέα κυβέρνηση που αναλάμβανε την εξουσία, αντικαθιστούσε στελέχη της κρατικής μηχανής, θεωρώντας ότι οι προηγούμενοι ήταν «κακοί» και ανήκαν στην απελθούσα κυβέρνηση, οπότε έπρεπε να αντικατασταθούν προκειμένου οι νέοι διοικούντες να προχωρήσουν στο έργο τους. Είναι η πολιτική διάσταση της διαφθοράς, με την οργάνωση πελατειακών σχέσεων και «κομματικού στρατού», με αδιαφανείς προσλήψεις και ρουσφέτια, που χρησιμοποιήθηκε διαχρονικά από τους πολιτικούς για να παραμείνουν στην εξουσία<sup>83</sup>.

Μια από τις αιτίες είναι η στάση του κράτους, καθώς υπάρχουν περιπτώσεις όπου η πολιτεία επιδεικνύει ανοχή ή δημιουργεί συνθήκες εμφάνισης διαφθοράς, όπως η πάγια τακτική νομιμοποίησης αυθαιρέτων, δηλαδή νομιμοποίηση και επιβράβευση της παρανομίας και της αυθαιρεσίας με παρότρυνση του κράτους, η ευκολία με την οποία μπορεί κάποιος να αποφύγει την πληρωμή προστίμων, παραβάσεων του ΚΟΚ κλπ<sup>84</sup>. Αντίστοιχες είναι οι παραβάσεις της εκλογικής νομοθεσίας για τις δαπάνες των κομμάτων, οι καθυστερήσεις καταβολής οφειλών του κράτους στους πολίτες, η μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων κλπ.

Η έλλειψη διαφάνειας στη διοίκηση αποτελεί πρωταρχικό παράγοντα για τη διόγκωση της διαφθοράς, είτε εμφανίζεται ως απουσία σαφών κανόνων και διαδικασιών, είτε ως μη εφαρμογή κανόνων, είτε ως έλλειψη πληροφόρησης και έχει ως αποτέλεσμα οι πολίτες να μην

<sup>81</sup> Μελίνα Σεραφετινίδου, ο.π., σελ. 86.

<sup>82</sup> Μελίνα Σεραφετινίδου, ο.π., σελ. 86.

<sup>83</sup> Γρηγόρης Γκιζέλης, σελ. 12.

<sup>84</sup> Κώστας Μπακούρης, ο.π., σελ. 18.

έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες, με συνέπεια να δημιουργούνται προϋποθέσεις για την εμφάνιση διαφθοράς. Προκειμένου η διοίκηση να αποφύγει τον έλεγχο των πολιτών, εσκεμμένα δεν ενημερώνει για τις ενέργειες και τις αποφάσεις της, για τη νομοθεσία και τις διαδικασίες που απαιτούνται για τη διεκπεραίωση της υπόθεσής τους<sup>85</sup>.

Άλλος παράγοντας είναι η ασάφεια νόμων και η πολυνομία στο νομικό σύστημα και η πληθώρα μεταβαλλόμενων και αλληλοσυγκρουόμενων διατάξεων που αφορούν τη δημόσια διοίκηση, όπως και η ύπαρξη δεκάδων νόμων που δεν εφαρμόστηκαν ποτέ<sup>86</sup>. Επίσης, η καθυστέρηση στην εφαρμογή των νόμων, η ύπαρξη νομοθετικών κενών, η άγνοια ή πλημμελής γνώση της νομοθεσίας και του πολύπλοκου πλέγματος των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και η εκμετάλλευση αυτών των νομοθετικών κενών, που αφήνουν περιθώρια εξαιρέσεων και παρατυπιών<sup>87</sup>. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση υπάρχει ένα χαρακτηριστικό που δημιουργεί προβλήματα στη λειτουργία του κράτους δικαίου και συντελεί στην εμφάνιση της διαφθοράς: είναι η πολυνομία, η ύπαρξη υπερβολικά λεπτομερών κανόνων που δημιουργούν ένα αυστηρό νομικό πλαίσιο και ταυτόχρονα η έλλειψη κανόνων, που οδηγεί σε υπερβολική χρήση της διακριτικής ευχέρειας με κίνδυνο αυθαιρεσίας<sup>88</sup>.

Άλλη αιτία είναι η αναντιστοιχία μεταξύ των ενεργειών της διοίκησης και των κανόνων λειτουργίας που καθορίζουν τη νομιμότητα των ενεργειών της, όπως και η έλλειψη αρχών στη λειτουργία της, που διαφέρουν από τους κανόνες και εμφανίζονται ως δικαιώματα ή ορθές πρακτικές. Τέτοιες αρχές λείπουν, με εξαιρέσεις όπως ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ενώ όσες υπάρχουν δεν εφαρμόζονται πιστά από τα όργανα της διοίκησης<sup>89</sup>.

Χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης είναι η παράλληλη άσκηση εξουσιών και οι επάλληλες αρμοδιότητες φορέων και υπηρεσιών, η έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας, που εξυπηρετούν μικροκομματικές σκοπιμότητες μέσω της ύπαρξης συναρμόδιων υπηρεσιών και φορέων. Αυτές οι συναρμοδιότητες δεν βοηθούν τον έλεγχο από πλευράς διοίκησης, δημιουργούν καθυστερήσεις και ταλαιπωρία των πολιτών, καθώς και έδαφος για ανάπτυξη αυθαιρεσιών των κρατικών οργάνων. Συναφής με τα παραπάνω είναι η διακριτική ευχέρεια των κρατικών οργάνων να αποφασίζουν για την παροχή υπηρεσιών και αγαθών, δηλαδή αν θα

---

<sup>85</sup> Βασιλική Μαλινδρέτου - Παύλος Μαλινδρέτος, ο.π., σελ. 411.

<sup>86</sup> Κώστας Μπακούρης, ο.π., σελ. 19.

<sup>87</sup> Βασιλική Μαλινδρέτου - Παύλος Μαλινδρέτος, ο.π., σελ. 411.

<sup>88</sup> Νικηφόρος Διαμαντούρος, σε ετήσια διάλεξη ΟΠΕΚ.

<sup>89</sup> Νικηφόρος Διαμαντούρος, σε ετήσια διάλεξη ΟΠΕΚ.

το παρέχουν ή όχι, σε ποια μορφή και πότε, όπως και η δυνατότητα του υπαλλήλου να ασκεί «μονοπώλιο», ως μοναδικός φορέας παροχής αντίστοιχων υπηρεσιών<sup>90</sup>.

Κυρίαρχο ρόλο στην ύπαρξη διαφθοράς στη διοίκηση έχει η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον έλεγχο του δημοσίου και η διάσπαση και διασπορά όσων μηχανισμών υπάρχουν σε διάφορες υπηρεσίες<sup>91</sup>. Παρατηρείται έλλειψη ενός αυτοτελούς και ανεξάρτητου μηχανισμού ελέγχου των δημοσίων υπηρεσιών και καθυστέρηση στη διενέργεια ελέγχων, αοριστία και βραδύτητα στην έκδοση πορισμάτων και εκθέσεων ελέγχου. Ανεπαρκές ή ελλειμματικό είναι και το σύστημα απόδοσης ευθυνών με τους εσωτερικούς ελέγχους και τη διενέργεια ΕΔΕ, με καθυστερήσεις, συγκάλυψη ή αλληλουποστήριξη μεταξύ υπαλλήλων που διενεργούν ΕΔΕ και ελεγχόμενων, με αποτέλεσμα την παραγραφή αδικημάτων, συντήρηση της ατιμωρησίας και δημιουργία αισθήματος ασυδοσίας στους παρανομούντες<sup>92</sup>.

Μια συνθήκη που ευνοεί την εμφάνιση διαφθοράς στη διοίκηση είναι οι υπηρεσιακές σχέσεις των υπαλλήλων, ο τρόπος επιλογής τους, η υπηρεσιακή εξέλιξη, η συχνά αναξιοκρατική επιλογή προϊσταμένων, η σχέση της διοίκησης με την πολιτική ηγεσία κλπ. Είναι πάγια τακτική η επέμβαση των πολιτικών φορέων στη λειτουργία της διοίκησης, για να επηρεάσουν τις αποφάσεις της, ενώ παράλληλα η διαφθορά σε υψηλά κλιμάκια της πολιτικής συντηρεί και πολλές φορές δικαιολογεί και απενοχοποιεί την εμφάνιση αντίστοιχων φαινομένων στα κατώτερα κλιμάκια της διοίκησης. Η υπηρεσιακή κατάσταση και η νοοτροπία του προσωπικού έχουν ιδιαίτερο ρόλο στη συντήρηση της διαφθοράς. Οι υπάλληλοι μέχρι πριν από λίγα χρόνια προσλαμβάνονταν χωρίς διαγωνισμό, χωρίς ιδιαίτερα προσόντα και είχαν ήδη διαμορφώσει νοοτροπία εξάρτησης από την πολιτική εξουσία που τους διόρισε. Μόλις τις τελευταίες δεκαετίες, μετά την ίδρυση του ΑΣΕΠ, η κύρια μέθοδος πρόσληψης στο δημόσιο έγινε ο διαγωνισμός και η αντικειμενική μοριοδότηση των προσόντων, ενώ παρατηρήθηκε και αύξηση του προσωπικού με υψηλά επιστημονικά προσόντα και κατάρτιση.

Το προσωπικό της διοίκησης έρχεται καθημερινά αντιμέτωπο με πλήθος διατάξεων, νομολογιών και ρυθμίσεων, συχνά αλληλοσυγκρουόμενων, τις οποίες καλείται να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει. Επιβαρυντική είναι η αναξιοκρατία στην επιλογή διευθυντικών στελεχών, που αποθαρρύνει και απογοητεύει άξια στελέχη που παραμερίζονται από άλλα με χαμηλότερα προσόντα, το προβληματικό σύστημα υπηρεσιακής εξέλιξης, ιδιαίτερα μετά την εφαρμογή των μνημονιακών ρυθμίσεων που καθήλωσαν τη βαθμολογική εξέλιξη, η μείωση των αποδοχών

<sup>90</sup> Τρύφων Κολλίντζας και Χάρης Ντέλλας, ο.π., σελ. 171.

<sup>91</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 37.

<sup>92</sup> Βασιλική Μαλινδρέτου - Παύλος Μαλινδρέτος, ο.π., σελ. 412.

των υπαλλήλων, που ήταν ήδη ανορθολογικά διαμορφωμένες με ανισότητες μεταξύ διαφόρων κατηγοριών υπαλλήλων κλπ.

Όλα όσα εκτέθηκαν στις προηγούμενες σελίδες τα επικαλύπτει η γενεσιουργός αιτία αυτών των φαινομένων: η ανθρώπινη απληστία, η δίψα για εξουσία και χρήμα, ο ατομισμός, η ιδιοτέλεια και η υποχώρηση των ηθικών αρχών στις σύγχρονες κοινωνίες. Στην εποχή μας ο άνθρωπος έχει διαμορφώσει ένα πρότυπο που βασίζεται στην επιθετική διεκδίκηση για να πετύχει τους σκοπούς του και στην υπόγεια και κρυφή συναλλαγή<sup>93</sup>. Οι άνθρωποι είναι πρόθυμοι να χρησιμοποιήσουν πλάγια μέσα, να χρηματίσουν, να παρακάμψουν το νόμο για να πετύχουν τους σκοπούς τους και αντίστοιχα κάποιοι δημόσιοι λειτουργοί υποκύπτουν και παραβιάζουν το νόμο και τον όρκο τους για να αποκτήσουν οφέλη. Ακόμα και οι πολίτες που δεν είναι διατεθειμένοι να χρησιμοποιούν τέτοιες μεθόδους απογοητεύονται και απέχουν, πεπεισμένοι ότι τίποτα δεν αλλάζει και προτιμούν να συμβιβάζονται και να απεμπολούν τα δικαιώματά τους για ίση συμμετοχή στην παιδεία, την υγεία, την ασφάλεια, τις κρατικές υποθέσεις<sup>94</sup>. Αυτή η γενικευμένη κρίση, η υποχώρηση των ηθικών αξιών στις σύγχρονες ανταγωνιστικές, παγκοσμιοποιημένες κοινωνίες αποτελεί βασικότατο παράγοντα για την επικράτηση της διαφθοράς, όχι μόνο στη δημόσια διοίκηση, αλλά γενικά στην κοινωνία.

## 6.Η ελληνική ιδιαιτερότητα

Η διαφθορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχει ρίζες που φτάνουν μέχρι τα πρώτα χρόνια της σύστασης του νέου ελληνικού κράτους. Κρίσιμος παράγοντας ήταν η κατάργηση του κοινοτικού τύπου οργάνωσης της ελληνικής κοινωνίας, που την κράτησε συσπειρωμένη στα χρόνια της Οθωμανικής κατοχής και η εισαγωγή Ευρωπαϊκών κανονιστικών προτύπων στον τρόπο οργάνωσης της διοίκησης<sup>95</sup>. Επίσης, ρόλο είχε ο τρόπος οργάνωσης των πολιτειακών θεσμών, που εκμεταλλεύτηκαν οι πλούχοντες της προεπαναστατικής Ελλάδας, για να ελέγξουν τις εκλογικές διαδικασίες μέσω της οργάνωσης και επέκτασης πελατειακών δικτύων. Έτσι, δημιουργήθηκε ένας υπερδιογκωμένος δημόσιος τομέας, στον οποίο προσλαμβάνονταν άνθρωποι χωρίς αξιολογικά κριτήρια και προσόντα και η πρόσληψη είχε τον χαρακτήρα ανταμοιβής για τις υπηρεσίες τους και την υποταγή στο κόμμα<sup>96</sup>. Το πολιτικό σύστημα απέκτησε πελατειακό χαρακτήρα, που άρχισε να αποβάλλει μόλις στο τέλος του 20<sup>ου</sup>

<sup>93</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, ο.π., σελ. 24.

<sup>94</sup> Βασιλική Μαλινδρέτου - Παύλος Μαλινδρέτος, ο.π., σελ. 413.

<sup>95</sup> Γρηγόρης Γκιζέλης, ο.π., σελ. 75.

<sup>96</sup> Παναγιώτης Μαντζούφας, σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) (Ομίλος Αριστόβουλος Μάνεσης).

αιώνα, με το αξιοκρατικό σύστημα πρόσληψης, μέσω του ΑΣΕΠ. Ο πελατειακός χαρακτήρας δημιούργησε τις συνθήκες για εμφάνιση και διόγκωση της διαφθοράς στη διοίκηση, συνθήκες που βόλευαν τα κόμματα που εναλλάσσονταν στην εξουσία και χρησιμοποιούσαν την κομματική δεξαμενή «πελατών» για την εξυπηρέτηση μικροκομματικών σκοπιμοτήτων.

Η κομματικοποίηση του κράτους και της διοίκησης δημιούργησε στεγανά και «τείχη προστασίας», εφόσον καλλιεργήθηκε η πεποίθηση στους υπαλλήλους ότι έχουν πάντα κάποιον πολιτικό «προστάτη» και οδήγησε στην ταύτιση του δημοσίου με το κομματικό και συντεχνιακό συμφέρον, ώστε το κράτος να έχει σχεδόν μετατραπεί σε όργανο εξυπηρέτησης κομματικών συμφερόντων. Η αντίληψη αυτή διαχύθηκε σε όλη την κοινωνία, νομιμοποίησε τον κομματισμό, το ρουσφέτι, την ατιμωρησία και, αφού το κράτος δεν έγινε ποτέ σύμμαχος του πολίτη, αλλά όργανο μικροκομματικών συμφερόντων, απενοχοποίησε τη φοροδιαφυγή και την απόκτηση εισοδημάτων με άνομους τρόπους, σε σημείο που να θεωρείται «προνόμιο» και δείγμα ικανότητας η μη πληρωμή των υποχρεώσεων προς το κράτος και τα ταμεία, η κατασπατάληση δημόσιων πόρων, η παράνομη είσπραξη επιδοτήσεων κλπ. Το κράτος έγινε αντικείμενο προς εκμετάλλευση και ληλασία, με αποτέλεσμα τη δυσλειτουργία του δημόσιου τομέα, τις αγκυλώσεις του κρατικού μηχανισμού, τα φαινόμενα εκτεταμένης διαφθοράς.

## **7.Συνέπειες της διαφθοράς**

Όπως οι αιτίες που προκαλούν τη διαφθορά είναι πολλές και ποικίλες, έτσι και οι συνέπειες που προκαλεί είναι πολλαπλές και επηρεάζουν όλες τις πλευρές της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Ιδιαίτερα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης προκαλούν αναξιοπιστία, αναποτελεσματικότητα, δυσλειτουργία, αύξηση του κόστους των υπηρεσιών και άλλα προβλήματα που θα εκτεθούν αναλυτικά στις επόμενες σελίδες.

### **7.1. Οι συνέπειες στην κοινωνία, την πολιτική, την οικονομία**

Σύμφωνα με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, η διαφθορά και η κακοδιοίκηση «κλονίζουν τους κρατικούς θεσμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην κρατική λειτουργία και ενισχύουν την άποψη ότι ορισμένα ζητήματα μόνο με πλάγιες μεθόδους, όπως η δωροδοκία, ή με πολιτική και φιλική παρέμβαση είναι δυνατόν να επιλυθούν»<sup>97</sup>. Οι επιπτώσεις στο κοινωνικό σύνολο και τη λειτουργία των κρατών είναι τόσο μεγάλες, ώστε στο προοίμιο της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

---

<sup>97</sup> Λεάνδρος Ρακιντζής, σελ. 2.



αναφέρεται ότι ο βασικός λόγος για την υπογραφή της είναι «η σοβαρότητα των προβλημάτων και των απειλών που θέτει στη σταθερότητα και την ασφάλεια των κοινωνιών, υπονομεύει τους θεσμούς και τις αξίες της δημοκρατίας, τις ηθικές αξίες και τη δικαιοσύνη και διακυβεύει τη διαρκή ανάπτυξη και την επικράτηση του δικαίου...η διαφθορά δεν αποτελεί πλέον τοπικό ζήτημα, αλλά διεθνικό φαινόμενο που επηρεάζει όλες τις κοινωνίες και τις οικονομίες, καθιστώντας απαραίτητη τη διεθνή συνεργασία για την πρόληψη και τον έλεγχο της»<sup>98</sup>.

Επίσης, στη Σύμβαση για θέματα Αστικού Δικαίου περί Διαφθοράς, αναφέρεται ότι η διαφθορά «αποτελεί σοβαρή απειλή κατά του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της αμεροληψίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης, παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο την ορθή και νόμιμη λειτουργία των οικονομιών της αγοράς, επιφέροντας δυσμενείς οικονομικές συνέπειες στα άτομα, στις επιχειρήσεις, στα Κράτη και στους διεθνείς θεσμούς»<sup>99</sup>. Στον τομέα της πολιτικής, η διαφθορά υπονομεύει τη δημοκρατία και την ομαλή λειτουργία των θεσμών και του πολιτικού συστήματος, θέτει σε αμφισβήτηση τη νομιμότητα των ενεργειών μιας κυβέρνησης και τη θεσμική της ικανότητα, κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, τους ωθεί να απαξιώνουν τη δημοκρατία, την πολιτική, τη συμμετοχή στα κοινά, πλήττει την αξιοπιστία των πολιτικών εκπροσώπων, δηλητηριάζει την πολιτική ζωή και το πολιτικό κλίμα μιας χώρας.

Στον τομέα της οικονομίας πλήττει την ανάπτυξη, επηρεάζοντας αρνητικά τις επενδύσεις και την ανταγωνιστικότητα, εκτρέφει διεθνή οργανωμένα συμφέροντα με τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, νοθεύει τον υγιή ανταγωνισμό των επιχειρήσεων, αυξάνει το κόστος των επενδύσεων, με αποτέλεσμα να μειώνονται οι εξαγωγές και οι επενδύσεις, να αυξάνεται η φοροδιαφυγή, να ευνοούνται τα μονοπώλια, να μειώνεται η απασχόληση, το ΑΕΠ και το βιοτικό επίπεδο των πολιτών, να συρρικνώνονται οι ρυθμοί ανάπτυξης της οικονομίας<sup>100</sup>. Τα εισοδήματα των πολιτών και του κράτους μεταφέρονται από παραγωγικούς και υγιείς, σε παρασιτικούς και διεφθαρμένους τομείς, καθιστώντας προβληματική τη λειτουργία της αγοράς και της οικονομίας. Το οικονομικό κόστος της διαφθοράς εκτιμάται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε περισσότερα από 120 δις ευρώ ετησίως, περίπου 1,1 % του ΑΕΠ της Ε.Ε., ενώ σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, το κόστος προσεγγίζει σε παγκόσμιο επίπεδο τα 1000 δις δολάρια<sup>101</sup>. Είναι εύκολο να συνειδητοποιήσει κανείς το τεράστιο κόστος που προκαλεί η διαφθορά, αν αναλογιστεί ότι αυτά τα ποσά θα

<sup>98</sup> Ν. 3666/2008, προοίμιο.

<sup>99</sup> Ν. 2957/2001, προοίμιο.

<sup>100</sup> Δημήτρης Παπαλεξόπουλος, ο.π., σελ. 47.

<sup>101</sup> Ειδική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά.

μπορούσαν να διατεθούν για τη χρηματοδότηση υπανάπτυκτων ή αναπτυσσόμενων περιοχών, συμβάλλοντας στην καταπολέμηση της φτώχειας και της πείνας<sup>102</sup>.

Αντίστοιχες είναι οι επιπτώσεις στο κοινωνικό κράτος, καθώς καταλύεται κάθε έννοια ισονομίας, ισοπολιτείας, αξιοκρατίας και κοινωνικής δικαιοσύνης, διαρρηγνύεται ο κοινωνικός ιστός και εμφανίζονται τάσεις ανοχής αλλά και σιωπηρής επιβράβευσης των διαπλεκομένων και των απατεώνων από μερίδα πολιτών που νιώθουν εξαπατημένοι από το πολιτικό και οικονομικό σύστημα εξουσίας, ενώ εμφανίζονται τάσεις ένταξης σε μηχανισμούς διαφθοράς και διαμορφώνεται απαθής στάση των πολιτών απέναντι στην προτροπή για υπεράσπιση των αρχών και των αξιών της κοινωνίας<sup>103</sup>.

Η διαφθορά επηρεάζει και το χώρο της δικαιοσύνης και μάλιστα σε μια εποχή όπου ο ρόλος της και η εμπιστοσύνη των πολιτών έχει ίσως μεγαλύτερη σημασία από κάθε άλλη περίοδο. Όταν η διαφθορά και η διαπλοκή μπορούν να επηρεάζουν αποφάσεις της δικαιοσύνης, να αναστέλλουν, να καθυστερούν ή να ακυρώνουν την εφαρμογή των νόμων, συνέπεια είναι η ατιμωρησία των παρανομοούντων και κυρίως η καλλιέργεια κλίματος και αίσθησης ατιμωρησίας και ανυπακοής στους νόμους και στην επιβολή κυρώσεων. Συνέπειες έχει η διαφθορά και στην προστασία του περιβάλλοντος, καθώς ελλείψεις όπως το δασολόγιο, πλήρες κτηματολόγιο, βιομηχανικά πάρκα, αυστηροί περιβαλλοντικοί κανόνες, προκαλούν καταπατήσεις δημοσίων εκτάσεων, εμπρησμούς δασών για οικοπεδοποίηση, παραβάσεις πολεοδομικής νομοθεσίας, μόλυνση από ανεξέλεγκτες βιομηχανίες κλπ<sup>104</sup>.

Η σημαντικότερη ίσως συνέπεια έχει ηθική διάσταση και αξιακό χαρακτήρα: την θέτει ο Θεοδόσης Τάσιος, λέγοντας ότι η διαφθορά προάγει τη μετριότητα και αποθαρρύνει την αριστεία, καθώς ο πολίτης που γνωρίζει ότι μπορεί να πετύχει το σκοπό του με λάδωμα, αποφεύγει την προσπάθεια να βελτιωθεί<sup>105</sup>. Η διαφθορά ωθεί τον άνθρωπο στη ραθυμία, την αποφυγή του ανταγωνισμού, του μόχθου, της αξιοσύνης και την επιλογή της ήσσονος προσπάθειας, με όλες τις συνέπειες στη λειτουργία και πρόοδο της κοινωνίας. Η παραβίαση των ηθικών κανόνων, των κανόνων δεοντολογίας, εντιμότητας και αξιοπρέπειας επιφέρει τις πιο σημαντικές και διαβρωτικές επιπτώσεις, αφού καταλύεται η έννοια της ηθικής και του σεβασμού που οφείλουν να έχουν οι πολίτες προς το κοινωνικό σύνολο και τον κάθε συμπολίτη ατομικά. Η επικράτηση νοσηρών κωδίκων συμπεριφοράς αποτελεί την πιο σημαντική και ίσως ανεπανόρθωτη συνέπεια της διαφθοράς, καθώς καταλύεται κάθε έννοια

<sup>102</sup> Huguette Labelle, σε «Κράτος και διαφθορά, πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», σελ. 153.

<sup>103</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 14.

<sup>104</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 13.

<sup>105</sup> Θεοδόσης Τάσιος, ο.π., σελ. 38.

ισοπολιτείας, αξιοκρατίας, κοινωνικής δικαιοσύνης, ενισχύεται ο αμοραλισμός και καταρρέει το σύστημα των ηθικών αξιών στο οποίο βασίζεται η κοινωνία του ανθρώπου.

## **7.2. Οι συνέπειες στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης**

Η διαφθορά εμφανίζεται στη δημόσια διοίκηση σε συνθήκες έλλειψης διαφάνειας και δημοσιότητας, ως παραβίαση της αρχής της νομιμότητας και της διαφάνειας της διοικητικής δράσης, αλλά και της αρχής του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου, της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, της αξιοπρέπειας και του σεβασμού των ίσων δικαιωμάτων. Η διαφθορά στη διοίκηση προκαλεί δυσλειτουργία του κράτους, γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού και επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και αδιαφάνειας<sup>106</sup>. Άμεση συνέπεια είναι αυτό που περιγράφουμε με τον όρο «κακοδιοίκηση», δηλαδή η κακή διοίκηση που σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργεί σύμφωνα με τους κανόνες ή τις αρχές που το δεσμεύουν<sup>107</sup>. Η κακοδιοίκηση ενισχύει το αίσθημα αδικίας του πολίτη και την αίσθηση της αποξένωσης από το κράτος, το οποίο αντιμετωπίζει σαν αντίπαλο με τον οποίο έχει διαφορετικά, αντίθετα συμφέροντα.

Η διαφθορά επιφέρει πτώση της ποιότητας των κρατικών υπηρεσιών, που μπορεί να αφορούν την υγεία και την ασφάλεια των πολιτών, την απονομή δικαιοσύνης, τη μειωμένη απόδοση φορολογίας και συνεπώς των αντίστοιχων παροχών από το κράτος κλπ. Η ποιότητα των υπηρεσιών σχετίζεται με αναξιοκρατία στις προσλήψεις και με τοποθετήσεις σε κρατικές θέσεις στελεχών με λιγότερα από τα απαιτούμενα προσόντα, που αποκλείουν την ισότιμη πρόσβαση πολιτών με περισσότερα και καταλληλότερα προσόντα. Επιπτώσεις υπάρχουν και στο κόστος των υπηρεσιών για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, που αναγκάζονται να διοχετεύουν μέρος των εσόδων και των οικονομικών πόρων στη διαφθορά του συστήματος, καθώς εκτιμάται ότι η διαφθορά μπορεί να προκαλέσει αύξηση σε ποσοστό πάνω από 20% στο συνολικό κόστος των δημοσίων συμβάσεων<sup>108</sup>. Η διαφθορά επιφέρει κατασπατάληση των δημόσιων πόρων για προμήθειες και έργα μη αναγκαία, που δεν εκτελούνται σωστά, με καθυστερήσεις, αδιαφανείς διαδικασίες, υπερβάσεις προϋπολογισμών, χαμηλή ποιότητα κλπ<sup>109</sup>. Η κακοδιοίκηση επιφέρει καθυστέρηση στις συναλλαγές, στην εξυπηρέτηση των πολιτών και στη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Έτσι, ο πολίτης αναγκάζεται να καταφύγει σε μεθόδους, όπως το «γρηγορόσημο» ή «λάδωμα», ιδιαίτερα σε υπηρεσίες αιχμής, όπως οι πολεοδομίες, εφορίες, τελωνεία κλπ.

<sup>106</sup> Λέανδρος Ρακιντζής, σελ. 1.

<sup>107</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 15.

<sup>108</sup> Ειδική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά.

<sup>109</sup> Βασιλική Μαλινδρέτου - Παύλος Μαλινδρέτος, ο.π., σελ. 379.

Μια από τις συνέπειες, που συγχρόνως αποτελεί και αιτία διαφθοράς, είναι η γραφειοκρατία στη διοίκηση, καθώς υπάρχει μία σχέση αίτιου και αιτιατού, μια αλληλεξάρτηση, ένας φαύλος κύκλος από τη διαφθορά στη γραφειοκρατία και αντίστροφα. Η γραφειοκρατία δεν είναι απαραίτητα κακό ή διεφθαρμένο σύστημα οργάνωσης, καθώς είναι απαραίτητη η ιεραρχία και οι σαφείς αρμοδιότητες, ώστε να μην υπάρχει υπέρβαση εξουσιών ή διάχυση αρμοδιοτήτων, όμως εμφανίζεται ως καθυστέρηση στη διεκπεραίωση των υποθέσεων του πολίτη, ως ταλαιπωρία, αναποτελεσματικότητα, δημιουργία περίπλοκων διαδικασιών, υπερβολική προσήλωση στους τύπους κλπ.

Σημαντική επίπτωση της διαφθοράς είναι η απογοήτευση που νιώθουν οι συνεπείς, εργατικοί και νομοταγείς υπάλληλοι, που είναι πρόθυμοι να τηρήσουν τον όρκο τους και να εξυπηρετούν γρήγορα και αποτελεσματικά τους πολίτες, αλλά νιώθουν εγκλωβισμένοι σε ένα πλέγμα αδιαφανών, περίπλοκων και χρονοβόρων διαδικασιών, βλέπουν διαφορές αμοιβών μεταξύ υπαλλήλων και προνόμια σε «ειδικές» κατηγορίες, επιβράβευση της αδιαφάνειας, αναξιοκρατίας, ραθυμίας και ωχαδελφισμού. Βλέπουν να τιμωρείται, έστω έμμεσα, και να περιθωριοποιείται η δεξιότητα, η εξειδίκευση, η νομιμότητα, η προθυμία, η πρωτοβουλία κλπ. Άμεση συνέπεια είναι η απογοήτευση των υπαλλήλων, η πτώση του ηθικού τους, η αναγκαία προσαρμογή τους σε αυτές τις συνθήκες, η πτώση του επιπέδου των δημόσιων λειτουργιών με αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα και ποιότητα της δημόσιας διοίκησης.

## **8.Μέτρηση της διαφθοράς**

Για την ποσοτική και ποιοτική μέτρηση της διαφθοράς χρησιμοποιούνται σε παγκόσμιο επίπεδο τρεις βασικοί δείκτες: ο Δείκτης Αντίληψης για τη Διαφθορά, το Παγκόσμιο Βαρόμετρο για τη Διαφθορά και ο Δείκτης Χρηματισμού. Οι παραπάνω δείκτες είναι αυτοί που κυρίως χρησιμοποιεί ο Οργανισμός «Διεθνής Διαφάνεια» (Transparency International) για την αποτίμηση της διαφθοράς παγκοσμίως<sup>110</sup>.

Ο Δείκτης Αντίληψης για τη Διαφθορά (Corruption Perceptions Index, CPI) καταγράφει το επίπεδο της αντιλαμβανόμενης από τους πολίτες διαφθοράς στο δημόσιο τομέα μιας χώρας. Η κλίμακα κατάταξης είναι από το 0 έως το 100, όπου το 0 δηλώνει τη μέγιστη διαφθορά και όσο ο δείκτης βαίνει προς το 100, δηλώνει αντίληψη ότι δεν υπάρχει διαφθορά στη χώρα. Στον παγκόσμιο χάρτη διαφθοράς του 2014, οι πιο διεφθαρμένες χώρες είναι της Αφρικής, της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής, ενώ οι χώρες με τα χαμηλότερα επίπεδα

<sup>110</sup> Γιάννης Μαυρής, σε «Κράτος και διαφθορά, πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», σελ. 23.

διαφθοράς είναι της Ευρώπης, της Β.Αμερικής και η Αυστραλία, δηλαδή οι πλέον ανεπτυγμένες χώρες και με το υψηλότερο εισόδημα. Στο χάρτη, που περιλαμβάνει 175 κράτη, η Ελλάδα με «σκορ» 43 είναι περίπου στη μέση της κλίμακας 0-100 με την 69<sup>η</sup> θέση μεταξύ 175 χωρών, δηλαδή στις τελευταίες θέσεις της Ευρώπης μαζί με Ιταλία, Βουλγαρία και Ρουμανία. Σε σχέση με το 2013 η θέση της βελτιώθηκε, καθώς από την 80<sup>η</sup> θέση ανέβηκε στην 69<sup>η</sup>, ενώ είχε επίδοση 40 το 2013 και 36 το 2012<sup>111</sup>.

Το Παγκόσμιο Βαρόμετρο για τη Διαφθορά (Global Corruption Barometer, GCB) διερευνά τις αντιλήψεις και τις εμπειρίες της κοινής γνώμης και παρέχει γενικές ενδείξεις για την έκταση της διαφθοράς. Η έρευνα το 2013 πραγματοποιήθηκε σε 114.000 άτομα σε 107 χώρες. Στην Ελλάδα εκπονήθηκε το διάστημα Σεπτεμβρίου 2012-Φεβρουαρίου 2013 σε δείγμα περίπου 1.000 ατόμων, από αστικές και αγροτικές περιοχές<sup>112</sup>. Το 1ο μέρος επικεντρώνεται στις αντιλήψεις για τη διαφθορά στη χώρα, αν οι πολίτες έχουν αντιληφθεί αλλαγή στο επίπεδο της διαφθοράς, αν θεωρούν ότι η διαφθορά αποτελεί πρόβλημα κλπ, το 2ο μέρος αφορά εμπειρίες πολιτών από περιστατικά δωροδοκίας, το 3ο μέρος αφορά γενικότερη παρουσίαση της προθυμίας των ερωτηθέντων να αντιδράσουν στη διαφθορά και το 4ο μέρος καταγράφει στατιστικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά των ερωτωμένων. Τα αποτελέσματα στην Ελλάδα δείχνουν ότι 39% θεωρεί ότι η διαφθορά έχει αυξηθεί πολύ τα τελευταία δύο χρόνια και το 16% ότι έχει αυξηθεί λίγο, το 70% θεωρεί ότι είναι σοβαρό πρόβλημα και το 20% απλά πρόβλημα, ενώ το 46% θεωρεί ότι οι πολιτικές της κυβέρνησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι αναποτελεσματικές. Τα πολιτικά κόμματα θεωρούνται ο πιο διεφθαρμένος θεσμός με ποσοστό 90%, τα ΜΜΕ και το Κοινοβούλιο στη δεύτερη και τρίτη θέση με 86% και 83%, ο χώρος της υγείας με 73% και η δημόσια διοίκηση με 66%.<sup>113</sup>

Ο Δείκτης Χρηματισμού (Bribe Payers Index, BPI), αφορά την τάση των πολυεθνικών επιχειρήσεων σε διεθνές επίπεδο, να δωροδοκούν κρατικούς αξιωματούχους κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων τους στο εξωτερικό. Οι έρευνες πραγματοποιούνται μεταξύ ανώτερων στελεχών πολυεθνικών επιχειρήσεων, τραπεζών, επιμελητηρίων κλπ. Χρησιμοποιείται ακόμα ο Δείκτης Business International (BI), που είναι ο δείκτης διεθνών επιχειρήσεων και περιλαμβάνει στοιχεία και εκτιμήσεις του επιπέδου της διαφθοράς σε διάφορες χώρες, ο Δείκτης International Country Risk Guide (ICRG), που αφορά κυρίως τους πολιτικούς κινδύνους της διαφθοράς σε σχέση με την κυβερνητική σταθερότητα και το κοινωνικοπολιτικό

<sup>111</sup> Πηγή: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>112</sup> Πηγή: Παγκόσμιο Βαρόμετρο για την Διαφθορά 2013, Έκθεση για την Ελλάδα.

<sup>113</sup> Πηγή: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=greece>.

περιβάλλον και ο Δείκτης του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ, ο οποίος καταγράφει στοιχεία σχετικά με την δωροδοκία.

Η πιο σημαντική έρευνα στη χώρα μας είναι της μη κυβερνητικής οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς», που διεξάγεται από το 2007 με αποτελέσματα δημοσιοποιούμενα ετησίως, με πιο πρόσφατη τον Απρίλιο του 2014 σε δείγμα 12.108 ατόμων. Η «Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα» μετράει την έκταση της διαφθοράς, το είδος, το χώρο και τον χρόνο των περιστατικών και το χρηματικό ποσό που ζητήθηκε<sup>114</sup>. Το 9% των ερωτηθέντων ανέφερε περιστατικό διαφθοράς στον ιδιωτικό και το 5,6% στο δημόσιο τομέα με τα ποσοστά να μειώνονται τα τελευταία χρόνια. Για τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση, το 50% των περιστατικών αφορούσε τα νοσοκομεία, το 12,1% τις εφορίες, το 10,2% τις πολεοδομίες και πολύ μικρότερα ποσοστά το ΙΚΑ, τους δήμους κλπ. Τα περιστατικά στα νοσοκομεία συνεχώς αυξάνονται και αφορούν χρηματικό ποσό για επέμβαση/εγχείρηση, επίσπευση διαδικασιών και καλύτερη εξυπηρέτηση, ενώ το 7,7% αφορούσε φακελάκι σε γιατρό. Τα υπόλοιπα περιστατικά στη διοίκηση αφορούν «γρηγορόσημο» για επίσπευση διαδικασιών, ρύθμιση οφειλών και άλλες υποθέσεις<sup>115</sup>. Σύμφωνα με την έρευνα, το 2013 διακινήθηκαν περίπου 284 εκατ. ευρώ σε περιστατικά διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και συνολικά 389 εκατ. ευρώ σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Άλλο ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι, από όσους ζητήθηκε να καταβάλουν χρηματικό ποσό για συναλλαγή στη δημόσια διοίκηση, το 54,9% δηλώνει ότι έδωσε το ποσό, ενώ αρνήθηκε να το καταβάλλει το 29,6% με αδιευκρίνιστο το 15,5%<sup>116</sup>. Τέλος, το 54% των πολιτών απάντησε ότι η Ελλάδα μπορεί να γίνει χώρα χωρίς διαφθορά, ενώ το 42% εξέφρασε απαισιόδοξη άποψη, ότι η Ελλάδα είναι χώρα στην οποία πάντα θα υπάρχει διαφθορά.

## **9.Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ελλάδα και το εξωτερικό**

### **9.1 Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ελλάδα**

#### **9.1.α. Θεσμοί και Ανεξάρτητες Αρχές**

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν δικλείδα ασφαλείας και πρόσθετες εγγυήσεις στη μάχη κατά της διαφθοράς, καθώς έχουν τη δυνατότητα να επεμβαίνουν σε φαινόμενα αυθαιρεσίας και εξαρτήσεων που δημιουργούν τις προϋποθέσεις για εμφάνιση και ανάπτυξη της διαφθοράς<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα-2013.

<sup>115</sup> Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα-2013.

<sup>116</sup> Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα-2013.

<sup>117</sup> Απόστολος Παπακωνσταντίνου, ο.π., σελ. 273.

Οι βασικότεροι θεσμοί που ασχολούνται με ζητήματα διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση στη χώρα μας είναι:

Ο Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι ανεξάρτητος φορέας για το συντονισμό όλων των προσπαθειών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που ιδρύθηκε με το Ν.4152/2013, υπάγεται στον Πρωθυπουργό και υποστηρίζεται από τη Συντονιστική Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και της Απάτης και το Συμβουλευτικό Σώμα. Η αποστολή του είναι «α) η διαμόρφωση Εθνικής Στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα του δημόσιου τομέα και της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η β) η παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της στρατηγικής αυτής και γ) ο συντονισμός όλων των φορέων που εμπλέκονται στην εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής»<sup>118</sup>.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ξεκίνησε με το Ν.3074/2002, ως συμμόρφωση στις διεθνείς δεσμεύσεις για θέσπιση ενός επιτελικού οργάνου, που θα συντονίζει τη δράση των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Στη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά (1999) προβλέπεται ότι κάθε συμβαλλόμενο μέρος πρέπει να υιοθετήσει μέτρα για να διασφαλιστεί ότι άτομα ή φορείς που διαθέτουν την απαραίτητη ανεξαρτησία, θα εξειδικευτούν στην καταπολέμηση της διαφθοράς<sup>119</sup>. Ο Επιθεωρητής διαθέτει πλήρη ανεξαρτησία, έχει όλα τα χαρακτηριστικά της ανεξάρτητης αρχής και απολαμβάνει της εμπιστοσύνης των πολιτών, που απευθύνονται σε αυτόν για θέματα που αφορούν στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης<sup>120</sup>. Έχει τη δυνατότητα να διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διενέργεια επιθεωρήσεων και ελέγχων από το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και από άλλες υπηρεσίες, παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων και ενημερώνεται για τα πορίσματα, διεξάγει έλεγχο των δηλώσεων οικονομικής κατάστασης των δημόσιων λειτουργών και συντάσσει ετήσια έκθεση με υποθέσεις διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφανών διαδικασιών στη δημόσια διοίκηση, διατυπώνοντας προτάσεις για τη βελτίωση λειτουργίας της<sup>121</sup>. Αποστολή του είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, ο εντοπισμός φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, η παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και το πεδίο της δράσης του περιλαμβάνει τον έλεγχο όλων των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα<sup>122</sup>.

<sup>118</sup> Ν. 4152/2013, παράγραφος ΙΓ'.

<sup>119</sup> Ν. 3590/07, άρθρο 20.

<sup>120</sup> Ετήσια Έκθεση έτους 2013 Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, εισαγωγή ΓΕΔΔ.

<sup>121</sup> Ν. 3074/02, άρθρο 1.

<sup>122</sup> Λέανδρος Ρακιντζής, σελ. 4.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο, αποτελεί ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας μαζί με το Συμβούλιο της Επικρατείας και τον Άρειο Πάγο και ταυτόχρονα ασκεί και διοικητικές αρμοδιότητες, ως «διφυές όργανο». Ιδρύθηκε με βασιλικό διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου/9<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου», σύμφωνα με το πρότυπο του Γαλλικού θεσμού «Cour de comptes» που είχε ιδρύσει ο Ναπολέων το 1807<sup>123</sup>. Η λειτουργία του διέπεται από τις διατάξεις του Ν.4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο». Βασικότερη αρμοδιότητά του είναι ο προληπτικός και κατασταλακτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους, των μεγάλης αξίας δημοσίων συμβάσεων και των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων<sup>124</sup>.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ιδρύθηκε ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή με το Ν.2477/1997, ενώ θέματα της λειτουργίας του ρυθμίζονται με το Ν.3094/03. Αποστολή του είναι η μεσολάβηση μεταξύ πολιτών και δημόσιας διοίκησης σε θέματα που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας στις ενέργειες της διοίκησης. Ερευνά διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις δημοσίων υπηρεσιών, με τις οποίες παραβιάζονται δικαιώματα ή προσβάλλονται συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων και παιδιών.<sup>125</sup>

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, ιδρύθηκε με το Ν.2190/1994 και κατοχυρώθηκε συνταγματικά με την αναθεώρηση του 2001 (άρθρο 103). Αποστολή του είναι η αντικειμενική επιλογή του προσωπικού του δημοσίου και ο έλεγχος νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης, η εξασφάλιση της εφαρμογής των νόμων στην επιλογή του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που ελέγχονται από το κράτος, όπως καθορίζονται στο άρθρο 14 του Ν.2190/1994<sup>126</sup>. Το ΑΣΕΠ προκηρύσσει την πλήρωση θέσεων ή την πρόσληψη προσωπικού, συγκροτεί επιτροπές και ασκεί αρμοδιότητες για την ολοκλήρωση των διαδικασιών διαγωνισμών ή επιλογών έως τον καθορισμό των διοριστέων<sup>127</sup>. Το ΑΣΕΠ επέφερε σημαντικό πλήγμα κατά της διαφθοράς στη διοίκηση, με τον περιορισμό των κομματικών προσλήψεων και συνετέλεσε στην άνοδο του επιπέδου της διοίκησης, καθώς οι υπάλληλοι διαθέτουν αντικειμενικά και αποδεδειγμένα προσόντα.

Η Αρχή Καταπολέμησης Νομιμοποίησης Εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, αποτελεί τη συνέχεια της Επιτροπής Καταπολέμησης Εσόδων από Εγκληματικές

<sup>123</sup> Πηγή: [www.ggme.gov.gr](http://www.ggme.gov.gr)

<sup>124</sup> Απόστολος Παπακωνσταντίνου, ο.π., σελ. 272.

<sup>125</sup> Πηγή: [www.ggme.gov.gr](http://www.ggme.gov.gr)

<sup>126</sup> Ν. 2190/94, άρθρο 2.

<sup>127</sup> Ν. 2190/94, άρθρο 3.



Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας, σύμφωνα με το Ν.3932/2011. Η αποστολή της είναι η συγκέντρωση, ανάλυση, διερεύνηση και επεξεργασία αναφορών ύποπτων συναλλαγών και η διερεύνηση κάθε πληροφορίας που σχετίζεται με τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες<sup>128</sup>.

Ο Εισαγγελέας Εγκλημάτων Διαφθοράς, έχει ως αποστολή την ποινική δίωξη και ανάκριση για πράξεις διαφθοράς πολιτικών και κρατικών αξιωματούχων, καθώς και για υποθέσεις διαφθοράς μείζονος δημοσίου συμφέροντος. Ο Ν.4022/2011 ορίζει ότι επιλαμβάνεται σε κακουργήματα που διαπράττουν υπουργοί, βουλευτές, γενικοί και ειδικοί γραμματείς Υπουργείων, διοικητές ή πρόεδροι ΔΣ ή διευθύνοντες ΝΠΔΔ, δημοσίων επιχειρήσεων, οργανισμών, αιρετοί των ΟΤΑ και σε κακουργήματα ιδιαίτερα μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος ή μείζονος δημοσίου συμφέροντος<sup>129</sup>.

Ο Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος θεσπίστηκε με το Ν.3943/2011, έχει αρμοδιότητα σε όλη την Επικράτεια και καθήκον του είναι η εποπτεία, καθοδήγηση και συντονισμός του ΣΔΟΕ, των Τελωνείων και των φοροελεγκτικών υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, για εξακρίβωση φορολογικών και οικονομικών εγκλημάτων σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ, της Ε.Ε., που βλάπτουν σοβαρά την εθνική οικονομία<sup>130</sup>. Με τον ίδιο νόμο δημιουργείται το Εθνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καταπολέμησης της Φοροδιαφυγής και συστήνεται η Επιτροπή για αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, που εγκρίνει το Εθνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα και παρακολουθεί, εποπτεύει, ελέγχει και συντονίζει την εφαρμογή του<sup>131</sup>.

Το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) είναι ανεξάρτητο όργανο με αποστολή την έρευνα, εντοπισμό και καταστολή οικονομικών παραβάσεων ιδιαίτερης βαρύτητας, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, οι απάτες και παραβάσεις που σχετίζονται με προμήθειες, επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις, οι παράνομες χρηματιστηριακές και χρηματοπιστωτικές συναλλαγές και γενικά οι οικονομικές απάτες, η παραβίαση της φορολογικής νομοθεσίας, η φοροδιαφυγή κλπ<sup>132</sup>. Το ΣΔΟΕ είναι επίσης αρμόδιο για τα αδικήματα διαφθοράς, όπως δωροδοκία δημοσίου υπαλλήλου, δικαστικού, δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα, ξέπλυμα εσόδων από αδικήματα διαφθοράς κλπ<sup>133</sup>. Από τον Οκτώβριο του 2013 με πρόσθετες ελεγκτικές αρμοδιότητες θωρακίστηκε η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, η οποία ασκεί αρμοδιότητες προληπτικού ελέγχου εφαρμογής της

<sup>128</sup> Ν. 3932/2011, άρθρο 2 και Ν. 3691/2008 άρθρο 7<sup>Α</sup>.

<sup>129</sup> Ν. 4022/2011, άρθρο 1.

<sup>130</sup> Ν. 3943/2011, άρθρο 2.

<sup>131</sup> Ν. 3943/2011, άρθρο 1.

<sup>132</sup> Πηγή: [www.ggme.gov.gr](http://www.ggme.gov.gr).

<sup>133</sup> Ν. 3560/2007, άρθρο 11.

φορολογικής νομοθεσίας, καθώς και προσωρινού φορολογικού ελέγχου, ιδίως στους παρακρατούμενους και επιρριπτόμενους φόρους, με έμφαση στο Φ.Π.Α., καθώς και αρμοδιότητες ελέγχου εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας<sup>134</sup>.

#### 9.1.β. Καλές πρακτικές της διοίκησης-Νομοθετικά μέτρα

Ο μεγαλύτερος σύμμαχος της διαφθοράς είναι η αδιαφάνεια και η λήψη αποφάσεων με κρυφές διαδικασίες που δεν γίνονται γνωστές στο κοινό. Οποιαδήποτε ενέργεια και πρακτική της διοίκησης για ενίσχυση της διαφάνειας, αποτελεί εν δυνάμει χτύπημα εναντίον της διαφθοράς. Έτσι, τα τελευταία χρόνια τέθηκαν σε εφαρμογή πρακτικές με στόχο τη διαφάνεια, την πληροφόρηση και την πρόσβαση των πολιτών στις αποφάσεις και ενέργειες της διοίκησης.

Η εφαρμογή της Ανοικτής Διακυβέρνησης έχει στόχο τη μέγιστη δημοσιότητα στη δράση και τις αποφάσεις της διοίκησης και βασίζεται στην ανάγκη και το δικαίωμα των πολιτών για πληροφόρηση και συμμετοχή στη διαμόρφωση των αποφάσεων. Στον δικτυακό τόπο [www.opengov.gr](http://www.opengov.gr) οι πολίτες ενημερώνονται και καταθέτουν προτάσεις για θέματα που τους αφορούν. Οι βασικές αρχές της ανοικτής διακυβέρνησης είναι η διαφάνεια, η συμμετοχή των πολιτών, η ακεραιότητα και η υπευθυνότητα, η τεχνολογία και η καινοτομία<sup>135</sup>.

Ο Ν.3861/2010 για το πρόγραμμα «Διαύγεια», όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις των Ν.4210/13, Ν.4264/14 και 4281/14, έχει στόχο την «επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσεως, μέσω της διασφαλίσεως της διαφάνειας της κρατικής δράσεως, της τηρήσεως της νομιμότητας και της χρηστής δημοσίας διοικήσεως, της ενισχύσεως των δυνατοτήτων των πολιτών στην άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων τους και της οργανώσεως των πράξεων και των αποφάσεων της δημοσίας διοικήσεως με τρόπο απλό, κατανοητό και φιλικό προς τον πολίτη»<sup>136</sup>. Ο νόμος προβλέπει την υποχρεωτική ανάρτηση στο διαδίκτυο νομοθετικών και διοικητικών πράξεων με στόχο τη διαφάνεια, ανοιχτή διακυβέρνηση, πρόληψη και αποφυγή φαινομένων κακοδιαχείρισης και την αποτροπή της διαφθοράς σε κάθε επίπεδο και σε όλους τους τομείς.<sup>137</sup> Στην ίδια κατεύθυνση κινείται ο Ν.4013/2011 για την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, με στόχο τη διαφάνεια, αποτελεσματικότητα και εναρμόνιση των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου και τον έλεγχο της τήρησής του από τα

<sup>134</sup> [www.publicrevenue.gr](http://www.publicrevenue.gr).

<sup>135</sup> Πηγή: [www.opengov.gr](http://www.opengov.gr).

<sup>136</sup> Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Η Δι@ύγεια στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, Δικαιώματα του Ανθρώπου, Νο 55/2012, σελ. 676.

<sup>137</sup> ΑΠΔΠΧ, Γνωμοδότηση αρ. 1/2010.

δημόσια όργανα και τις ανεξάρτητες αρχές<sup>138</sup>. Υπόχρεοι για καταχώρηση στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων είναι οι φορείς του δημοσίου, ενώ αναρτώνται συμβάσεις έργων, προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, διακηρύξεις διαγωνισμών κλπ.

Αντίστοιχο ρόλο έχει ο Ν.3979/2011 για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και για την επικοινωνία των πολιτών με τις υπηρεσίες του δημοσίου με χρήση των νέων τεχνολογιών πληροφορικής, που θεσπίζει την υποχρέωση των δημοσίων φορέων να διατηρούν δικτυακούς τόπους, όπου θα έχουν πρόσβαση οι πολίτες, θα επικοινωνούν με το φορέα, θα λαμβάνουν πληροφορίες, θα υποβάλλουν αναφορές, αιτήσεις κλπ. Οι φορείς του δημοσίου τομέα οφείλουν να δημοσιοποιούν στους δικτυακούς τόπους πληροφορίες που διαθέτουν και εμπíπτουν στο πεδίο της αρμοδιότητας και δραστηριότητάς τους.<sup>139</sup>

Από το 2013 εφαρμόζεται το Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια» από τη Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, που περιλαμβάνει ανάλυση της διαφθοράς και των επιπτώσεών της, καταγράφει φορείς και μέσα αντιμετώπισης, διατυπώνει προγραμματισμό δράσης κατά της διαφθοράς, αναλύει στρατηγικές επιδιώξεις, αναμενόμενα αποτελέσματα και το χρονοστοχοδιάγραμμα αυτών<sup>140</sup>. Το σχέδιο στοχεύει στο σύνολο της κοινωνίας, τη διοίκηση και το πολιτικό σύστημα, ώστε να συντονιστούν οι δράσεις και να προωθηθούν στο δημόσιο και ιδιωτικό χώρο πολιτικές και σχέδια για την καταπολέμηση της διαφθοράς.<sup>141</sup> Σε διάφορες υπηρεσίες έχουν εκπονηθεί σχέδια, όπως ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς και ο Οδηγός για τα Δικαιώματα των Πολιτών και των Επιχειρήσεων (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης), ο Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας της Ομάδας Καταπολέμησης Διαφθοράς και το Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς στη Φορολογική & Τελωνειακή Διοίκηση (Υπουργείο Οικονομικών), που καταγράφει τις αρχές δράσης των υπαλλήλων του Υπουργείου, εντοπίζει πιθανές πηγές διαφθοράς, αναδεικνύει τρόπους δράσης και ενημερώνει για τις υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για θέματα δεοντολογίας και δράσης των υπαλλήλων<sup>142</sup>.

#### 9.1.γ. Ποινική αντιμετώπιση της διαφθοράς

Στον Ποινικό Κώδικα υπάρχουν τρεις ομάδες διατάξεων για τη δωροδοκία. Στην πρώτη εντάσσονται αυτές που τυποποιούν ως αξιόποινη πράξη τη δωροδοκία και τη δωροληψία κατά τη διάρκεια της εκλογικής διαδικασίας (άρθρο 159 ΠΚ), στη δεύτερη όσες

<sup>138</sup> Ν. 4013/2011, άρθρο 1.

<sup>139</sup> Ν. 3979/2011, άρθρα 5-6.

<sup>140</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 3.

<sup>141</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 5.

<sup>142</sup> Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας Υπουργείου Οικονομικών.

αφορούν δωροδοκία υπαλλήλου (άρθρα 235 & 236 ΠΚ) και στην τρίτη εντάσσεται η ενεργητική και παθητική δωροδοκία δικαστή και εισαγγελέα, λόγω της βαρύτητας του θεσμού της δικαιοσύνης (άρθρο 237 ΠΚ)<sup>143</sup>. Στον ΠΚ αντιμετωπίζονται και άλλα αδικήματα, όπως η κατάχρηση εξουσίας (άρθρο 239), η ψευδής βεβαίωση και νόθευση εγγράφου (άρθρο 242), η αθέμιτη συμμετοχή (άρθρο 255), η απιστία σχετικά με την υπηρεσία (άρθρο 256), η υπεξαίρεση στην υπηρεσία (άρθρο 258) και η παράβαση καθήκοντος (άρθρο 259).

Στο άρθρο 235 ΠΚ, όπως τροποποιήθηκε με τους νόμους 3943/2011, 4055/2012 και 4139/2013, διατυπώνεται ο πλήρης ορισμός της παθητικής δωροδοκίας: «υπάλληλος ο οποίος κατά παράβαση των καθηκόντων του ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή με μεσολάβηση τρίτου, για τον εαυτό του ή τρίτο, ωφελήματα οποιασδήποτε φύσεως ή δέχεται υπόσχεση τούτων, για ενέργεια ή παράλειψή του μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, που ανάγεται στα καθήκοντά του ή αντίκειται σε αυτά τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους, καθώς και με υποχρεωτική χρηματική ποινή ίση με το πενηνταπλάσιο του ωφελήματος και μέχρι το ποσό των εκατόν πενήντα χιλιάδων ευρώ»<sup>144</sup>. Στο άρθρο διευκρινίζεται ότι δεν συνιστά δωροδοκία η απλή υλική παροχή προς έκφραση ευγνωμοσύνης, ρύθμιση που αφήνει περιθώριο για παρερμηνείες ή αυθαίρετες ερμηνείες, καθώς θα έπρεπε να υπάρχει σαφής οριοθέτηση της «απλής υλικής παροχής», από την οποία θα έπρεπε να εξαιρεθεί η παροχή χρηματικού ποσού και να τονιστεί ότι θα αφορά μόνο τελειωμένη και νόμιμη ενέργεια του υπαλλήλου<sup>145</sup>.

Στον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων (Ν.3528/07), στον Κώδικα Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (Ν.3584/2007) και σε νόμους που αφορούν το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, όπως οι Ν.4057/2012 και Ν.4093/2012, υπάρχουν διατάξεις για παραπτώματα και πράξεις διαφθοράς υπαλλήλων. Ο Ν.3528/07 αναφέρει την παράβαση καθήκοντος, την απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος, τη διακριτική μεταχείριση πολιτών, τη χρησιμοποίηση της ιδιότητας του υπαλλήλου ή πληροφοριών που κατέχει για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων, τη χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας, τη σύναψη σχέσεων με πρόσωπα που έχουν συμφέροντα εξαρτώμενα από τη θέση του υπαλλήλου, την παράλειψη δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος, την άσκηση έργου με αμοιβής χωρίς την άδεια της υπηρεσίας<sup>146</sup>. Οι Ν.4057/12 και Ν.4093/12 περιέχουν αυστηρότερες διατάξεις για αδικήματα διαφθοράς και πειθαρχικά παραπτώματα υπαλλήλων, για τη θέση σε αργία υπαλλήλου, τη διεύρυνση των πειθαρχικών παραπτωμάτων

<sup>143</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 45.

<sup>144</sup> Ποινικός Κώδικας, άρθρο 235.

<sup>145</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 68.

<sup>146</sup> Ν. 3528/2007, άρθρα 106-107.

και πρόβλεψη νέων, λειτουργία των πειθαρχικών συμβουλίων με συμμετοχή δικαστικών λειτουργών, συντόμευση πειθαρχικών διαδικασιών, αναμόρφωση ποινών κλπ.

Άλλες διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι ο Ν.2429/96 για τη χρηματοδότηση και τον έλεγχο των οικονομικών των κομμάτων, ο Ν.3021/2002 για τον περιορισμό στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με πρόσωπα που συμμετέχουν σε επιχειρήσεις μέσων ενημέρωσης, ο Ν.3310/2005 για τον βασικό μέτοχο, ο Ν. 3327/2005 για μέτρα ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου και της διαφάνειας στη δικαιοσύνη, ο Ν. 2190/2014 περί συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο μέσω του ΑΣΕΠ, ο Ν. 3213/2003 περί πόθεν έσχες των πολιτικών προσώπων και νόμοι που ενσωματώνουν Οδηγίες και Κανονισμούς της Ε.Ε.

## **9.2 Διεθνείς θεσμοί και φορείς αντιμετώπισης της διαφθοράς**

### **9.2.α. Η «Διεθνής Διαφάνεια»**

Το 1993 ιδρύθηκε από διακεκριμένες προσωπικότητες με παγκόσμια αναγνώριση, η μη κυβερνητική οργάνωση «Διεθνής Διαφάνεια», που διαθέτει περισσότερα από 90 παραρτήματα και η γραμματεία της βρίσκεται στο Βερολίνο. Η «Διεθνής Διαφάνεια» έχει στόχο την προώθηση προτάσεων, πρωτοβουλιών και δράσεων σε διεθνές επίπεδο, προκειμένου να προωθηθούν οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς<sup>147</sup>. Αποστολή της είναι η καταπολέμηση της διαφθοράς με νέους θεσμούς που ενθαρρύνουν τη χρηστή διακυβέρνηση, η ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών, η αντιμετώπιση της αδιαφορίας σε θέματα αδιαφάνειας και λειτουργίας των θεσμών που δημιουργεί ανοχή στη διαφθορά και η προώθηση συνεργασιών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο<sup>148</sup>. Η οργάνωση έχει επεκτείνει τη δράση της σε τομείς όπως οι δημόσιες συμβάσεις, η διενέργεια εκλογών, ο έλεγχος διεφθαρμένων κυβερνήσεων, η διαφθορά στη δικαιοσύνη και στον ιδιωτικό τομέα. Επίσης, ασχολείται με την καταγγελία της διαφθοράς (whistle blowing), καθώς η συμβολή και κινητοποίηση των πολιτών θεωρείται καθοριστική για την πρόληψη, αποκάλυψη και καταπολέμηση της διαφθοράς και δημιουργεί νοοτροπία αντίστασης στα φαινόμενα διαφθοράς. Η οργάνωση συμμετέχει σε πανευρωπαϊκό πρόγραμμα για την ανάγκη ύπαρξης πλαισίου προστασίας και ενθάρρυνσης των whistleblowers σε όλες τις χώρες της Ε.Ε., ως συνέχεια της δράσης «Enhancing Whistle-blower Protection» που πραγματοποίησε η Διεθνής Διαφάνεια το 2009<sup>149</sup>.

<sup>147</sup> Κώστας Μπακούρης, ο.π., σελ. 15.

<sup>148</sup> [www.transparency.gr](http://www.transparency.gr).

<sup>149</sup> [www.transparency.gr](http://www.transparency.gr).

## 9.2.β. Διεθνείς Οργανισμοί, Συμβάσεις και Συνθήκες

Ο ΟΗΕ έχει καθιερώσει την 9<sup>η</sup> Δεκεμβρίου ως «Παγκόσμια ημέρα κατά της διαφθοράς» και έχει διαμορφώσει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, ένα ισχυρότατο νομικό εργαλείο που τέθηκε σε ισχύ το 2005, έχει υπογραφεί από την Ε.Ε. και κυρώθηκε στην Ελλάδα με το Ν.3666/2008. Η Σύμβαση αφορά την αντιμετώπιση της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα, ενώ επεκτείνεται και στη δωροληψία αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων διεθνών οργανισμών<sup>150</sup>. Ο ΟΗΕ έχει αναπτύξει το Παγκόσμιο Πρόγραμμα εναντίον της Διαφθοράς (Global program against Corruption), που προωθεί τη διεθνή διαφάνεια μέσω της καθιέρωσης ενός μηχανισμού ελέγχου εφαρμογής της Σύμβασης.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης έχει λάβει σημαντικές πρωτοβουλίες στη διεθνή δράση κατά της διαφθοράς, με τη «Συνθήκη ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των ξένων δημοσίων λειτουργών κατά τις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές» του 1999, που είναι η πρώτη διεθνής προσπάθεια για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων, αποσκοπεί στη μείωση της διαφθοράς στις επιχειρηματικές συναλλαγές και περιλαμβάνει μέτρα αποτροπής της δωροδοκίας από επιχειρηματίες και εταιρείες με δράση στα κράτη μέλη του οργανισμού<sup>151</sup>.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης υιοθέτησε τη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, που τέθηκε σε ισχύ το 2002. Η σύμβαση εποπτεύεται από την Ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς (GRECO) και έχει στόχο την προστασία του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της κοινωνικής δικαιοσύνης και την προστασία του υγιούς ανταγωνισμού και την οικονομική ανάπτυξη των συμβαλλόμενων κρατών. Στη σύμβαση, ο όρος διαφθορά χρησιμοποιείται με ευρεία έννοια και περιλαμβάνει την ενεργητική και παθητική δωροδοκία υπαλλήλων, τη δωροδοκία ιδιωτών επιχειρηματιών κλπ<sup>152</sup>.

Η Ομάδα Χωρών κατά της Διαφθοράς (Group of states against corruption-GRECO) αποτελεί μηχανισμό συνεργασίας για την εφαρμογή της Σύμβασης κατά της Διαφθοράς, που λειτουργεί από το 1999 ως μηχανισμός παρακολούθησης για καταπολέμηση της διαφθοράς σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η GRECO συλλέγει πληροφορίες και συντάσσει εκθέσεις με συστάσεις για λήψη μέτρων συμμόρφωσης με τις προβλέψεις για καταπολέμηση της διαφθοράς. Ιδιαίτερο βάρος δίνει στη διαφάνεια της χρηματοδότησης των κομμάτων, στον έλεγχο των δωρεών, των προεκλογικών δαπανών και της προέλευσης των χρημάτων που δαπανούν<sup>153</sup>.

<sup>150</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 35.

<sup>151</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 31.

<sup>152</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, ο.π., σελ. 71.

<sup>153</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 24.

Η Ε.Ε. και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν συστήσει επιτροπές και ομάδες εργασίας για την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς. Η «Ειδική Επιτροπή για το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά και τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές ενέργειες» συνέταξε «Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη Διαφθορά», που υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με συμπεράσματα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, προτάσεις νομοθετικού πλαισίου με κοινούς δείκτες για τη μέτρηση της διαφθοράς, λήψη προληπτικών μέτρων, ενίσχυση των μηχανισμών διαφάνειας, θέσπιση κώδικα δεοντολογίας για κόμματα και επιχειρήσεις, ενίσχυση της συνεργασίας με το τραπεζικό σύστημα και τις αστυνομικές αρχές κλπ<sup>154</sup>.

Αντίστοιχες πρωτοβουλίες έχουν αναλάβει η Παγκόσμια Τράπεζα και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, ενώ υπάρχουν ομάδες όπως η Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης, η Διεθνής Ακαδημία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, με στόχο τη διαμόρφωση των συνθηκών για την πρόληψη, αντιμετώπιση και καταστολή των φαινομένων διαφθοράς.

## **10. Προτάσεις καταπολέμησης της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση**

Αναλογιζόμενοι τις αιτίες που προκαλούν τη διαφθορά και τους παράγοντες που την ενδυναμώνουν, αυτόματα έρχονται στη σκέψη μας προτάσεις για τον περιορισμό και την καταστολή της. Αυτό είναι εύκολο όταν αφορά σε μέτρα διοικητικής, πολιτικής και νομοθετικής αντιμετώπισης του φαινομένου, όχι όμως όταν εννοούμε τη διαφθορά ως έκφραση του ανταγωνισμού μεταξύ των ανθρώπων, ως εκδήλωση της τάσης για εξουσία, δύναμη και χρήμα, ως στοιχείο σύμφυτο με τη φύση του ανθρώπου<sup>155</sup>. Όταν εξετάζουμε τη διαφθορά ως στοιχείο της ανθρώπινης φύσης, ως ηθική πτώση ή κρίση αξιών, καταλαβαίνουμε ότι η εξάλειψή της είναι αδύνατη και θα υπάρχει πάντα στις κοινωνίες των ανθρώπων.

Οι προσπάθειες για καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να κινούνται σε δύο βασικούς άξονες: Α) στην εφαρμογή συγκεκριμένων πρακτικών και μέτρων για εκσυγχρονισμό και καλύτερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και Β) στην αλλαγή στάσης και νοοτροπίας του πολιτικού κόσμου και της κοινωνίας, με ενίσχυση της διαφάνειας, των θεσμών, της δικαιοσύνης, με αποφασιστική πολιτική βούληση, με έμπρακτη και σταθερή αντίσταση στη διαφθορά, με ενεργοποίηση των πολιτών. Οι δύο βασικοί άξονες αναλύονται στη συνέχεια:

Α) Το βασικότερο που πρέπει να γίνει για την πρόληψη της διαφθοράς, είναι η λήψη μέτρων εκσυγχρονισμού του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών, απλοποίησης των διαδικασιών, μείωσης της γραφειοκρατίας,

<sup>154</sup> Ειδική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά.

<sup>155</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σε [dikastis.blogspot.gr](http://dikastis.blogspot.gr).

διαφάνειας στις αποφάσεις, αξιοκρατίας στην επιλογή και αξιολόγηση του προσωπικού. Για την καταστολή της, χρειάζονται αυστηρότεροι, ταχύτεροι και αποτελεσματικότεροι έλεγχοι, εφαρμογή των πειθαρχικών ποινών, ταχύτερη απονομή δικαιοσύνης κλπ<sup>156</sup>.

1. Είναι αναγκαία η λήψη μέτρων για μείωση του χρόνου αναμονής των πολιτών και επαφής τους με τις υπηρεσίες, ώστε να μη δημιουργείται πειρασμός για χρήση μεθόδων όπως το «γρηγορόσημο». Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικά βήματα (ΚΕΠ, ηλεκτρονική διακυβέρνηση και υπηρεσίες), όμως απαιτείται διεύρυνση των διαδικασιών που εκτελούνται χωρίς φυσική παρουσία του πολίτη σε υπηρεσίες όπως πολεοδομίες, δήμοι, ασφαλιστικά ταμεία κλπ. Απαραίτητη είναι η ενίσχυση των ΚΕΠ με εξειδικευμένο προσωπικό και με διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους σε θέματα εφοριών, πολεοδομιών κλπ<sup>157</sup>.

2. Πρέπει να επεκταθεί η διενέργεια ηλεκτρονικών δημόσιων διαγωνισμών, όπου ο προμηθευτής υποβάλλει ηλεκτρονική προσφορά χωρίς επαφή με επιτροπές διαγωνισμού, σε όλες τις διαγωνιστικές διαδικασίες, ώστε να μειωθούν προσυμφωνημένες διαδικασίες, χειραγώγηση προσφορών κλπ.

3. Οι τεχνολογίες πληροφορικής και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης πρέπει να επεκταθούν σε όλες τις υπηρεσίες του δημόσιου, με χρήση ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου και διαχείριση εργασιών, ελεύθερη διακίνηση των ηλεκτρονικά διαθέσιμων δημόσιων δεδομένων μεταξύ υπηρεσιών, συστήματα καταγραφής χρηματοδοτήσεων, επιχορηγήσεων, διαχείρισης εσόδων και δαπανών, εκτέλεσης προϋπολογισμού, μηχανογράφησης και καταγραφής των συναλλαγών με τους πολίτες, με σκοπό την αποτροπή και πάταξη παράνομων διαδικασιών στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος και στις συναλλαγές με τους πολίτες<sup>158</sup>.

4. Απαραίτητη είναι η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, με απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου, δημιουργία υπηρεσιών ή γραφείων μιας στάσης σε κάθε υπηρεσία, δημιουργία Κωδίκων Ηθικής & Δεοντολογίας και Οδηγών Εξυπηρέτησης του Πολίτη σε όλες τις υπηρεσίες, για ενημέρωση των πολιτών και ερμηνεία τη σχετικής νομοθεσίας.

5. Προτεραιότητα είναι η καλύτερη οργάνωση και συντονισμός των αρμοδιοτήτων, ώστε να αποφεύγονται επικαλύψεις μεταξύ υπηρεσιών, που δημιουργούν ασάφεια και τλαιπωρία για τους πολίτες. Πρέπει επίσης να υπάρξει μείωση περιττών γραφειοκρατικών διαδικασιών, μείωση υπογραφών, ξεκάθαρες αρμοδιότητες για κάθε υπάλληλο και μικρότερα περιθώρια στην διακριτική του ευχέρεια<sup>159</sup>.

<sup>156</sup> Λεάνδρος Ρακιντζής, σε library.tee.gr, σελ. 2.

<sup>157</sup> Νέστωρ Κουράκης, σε 6ο συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινολόγων.

<sup>158</sup> Προκόπης Παυλόπουλος, σε «Κράτος και διαφθορά, πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», σελ. 81.

<sup>159</sup> Νέστωρ Κουράκης, σε 6ο συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινολόγων.



6. Σημαντική είναι η επιλογή, αξιοποίηση και αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού που υπηρετεί στη δημόσια διοίκηση. Απαραίτητη είναι η ενίσχυση του ΑΣΕΠ, όχι μόνο για την επιλογή αλλά και για τις διαδικασίες μετακίνησης του προσωπικού. Αντικειμενικά κριτήρια και αξιοκρατία στην πρόσληψη επιστημονικά καταρτισμένου και εξειδικευμένου προσωπικού, στις προαγωγές των υπαλλήλων, στην επιλογή διευθυντικών στελεχών και προϊσταμένων, προώθηση αντικειμενικών και δίκαιων διαδικασιών αξιολόγησης προσωπικού, με στόχο την προώθηση των αξίων και τη βελτίωση των μετρίων και λιγότερο ικανών.

7. Απαιτείται ορθολογική διαχείριση και κατανομή του προσωπικού στις υπηρεσίες, ανάλογα με τις ανάγκες, τα προσόντα και την εξειδίκευση του υπαλλήλου, με σαφή περιγράμματα θέσεων εργασίας, εκσυγχρονισμό των Ο.Ε.Υ., σαφή περιγραφή καθηκόντων, θέσπιση προκαθορισμένων στόχων με απολογισμό και έλεγχο της επίτευξής τους, με σκοπό την ποιοτικότερη εκτέλεση των καθηκόντων των υπαλλήλων και την εξυπηρέτηση του πολίτη.

8. Για ποιοτική δημόσια διοίκηση χρειάζεται συνεχής εκπαίδευση και κατάρτιση του προσωπικού, επιμόρφωση πάνω σε νέα δεδομένα και τεχνικές, με στόχο την ανάπτυξη συνεργασιών και την προώθηση νέας κουλτούρας στη διοίκηση. Δυστυχώς, η δραστική μείωση των αποδοχών των υπαλλήλων, η περικοπή επιμορφωτικών σεμιναρίων, η αίσθηση φόβου για το μέλλον που προκαλεί αποφυγή ανάληψης ευθυνών και πρωτοβουλιών, έχουν επιφέρει τα αντίθετα αποτελέσματα.

9. Σε κατασταλτικό επίπεδο, απαιτείται πλήρης ενεργοποίηση των διεθνών συμβάσεων και συνθηκών κατά της διαφθοράς, τις οποίες έχει υπογράψει η χώρα μας και τις έχει εντάξει στο νομοθετικό της πλαίσιο<sup>160</sup>. Ιδιαίτερη σημασία έχει η εντατικοποίηση των προληπτικών και κατασταλτικών ελέγχων, τόσο των εσωτερικών ελέγχων σε κάθε υπηρεσία όσο και των Ανεξάρτητων Αρχών, που πρέπει να είναι ταχύτεροι και αποτελεσματικότεροι. Οι έλεγχοι πρέπει να συνοδεύονται από μέτρα ενίσχυσης της λογοδοσίας των υπαλλήλων, ως επιπλέον αντικίνητρο απέναντι στη διάθεση τέλεσης διεφθαρμένων πράξεων. Σκόπιμη είναι η καθιέρωση ανεξάρτητου και πλήρους συστήματος ελέγχου της δημόσιας διοίκησης από εξειδικευμένους και καταρτισμένους επιθεωρητές, με πλήρη ανεξαρτησία και συναίσθηση της ευθύνης και του ρόλου τους<sup>161</sup>. Οι έλεγχοι πρέπει να στοχεύουν σε συγκεκριμένα πεδία και κλάδους, σε υπηρεσίες με οικονομικές αρμοδιότητες (εφορίες, τελωνεία, προμήθειες, έργα, επιδοτήσεις) και σε κλάδους με ειδικό αντικείμενο (υπηρεσίες υγείας, πολεοδομίες κλπ).

10. Οι έλεγχοι πρέπει να συνοδεύονται με απονομή δικαιοσύνης, άρα πρέπει οι υποθέσεις διαφθοράς να εκδικάζονται άμεσα στα πειθαρχικά συμβούλια ή σε δικαστήρια, για

<sup>160</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ. 44.

<sup>161</sup> Ετήσια Έκθεση έτους 2013 Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, εισαγωγή ΓΕΔΔ.

ενδεδειγμένη και ταχεία διερεύνηση των υποθέσεων. Σε αποδεδειγμένες πράξεις διαφθοράς να υπάρχει αυστηρή τιμωρία ή άμεση απαλλαγή για υποθέσεις που δεν αποδεικνύεται διαφθορά. Τα τελευταία χρόνια έγινε αυστηροποίηση του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά χρειάζεται εκσυγχρονισμός διατάξεων και στοχευμένες ενέργειες, όπως νομοθετική ενοποίηση και απλοποίηση διατάξεων του ΠΚ για υποθέσεις δωροδοκίας στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, διεύρυνση της δυνατότητας τιμωρίας πράξεων από τρίτα πρόσωπα (μεσάζοντες) ή από αλλοδαπούς αξιωματούχους κλπ<sup>162</sup>.

Β) Αντίστοιχα, πρέπει να υπάρξουν πολιτικές με στόχο την αλλαγή της νοοτροπίας του πολιτικού κόσμου και της κοινωνίας, και την ενίσχυση της διαφάνειας και των θεσμών.

1. Πρωταρχική σημασία έχει η διαφάνεια στις αποφάσεις και τις ενέργειες της διοίκησης. Έχουν γίνει σημαντικά βήματα τα τελευταία χρόνια («Διαύγεια», Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση), αλλά είναι απαραίτητη η ακόμα μεγαλύτερη διεύρυνση της διαφάνειας σε περισσότερα πεδία της διοίκησης και σε όλες τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων με κρίσιμο περιεχόμενο (δημόσιες συμβάσεις, οικονομική διαχείριση, πόθεν έσχες κλπ). Η διαφάνεια είναι βασικός παράγοντας για την εξάλειψη της διαφθοράς και στο χώρο της πολιτικής: στα οικονομικά των κομμάτων, στις προεκλογικές δαπάνες, στην οικονομική και περιουσιακή κατάσταση των πολιτικών, με ουσιαστικό έλεγχο στο «πόθεν έσχες», οριοθέτηση σαφών κανόνων και πρόβλεψη αυστηρών ποινικών κυρώσεων<sup>163</sup>.

2. Απαραίτητος είναι ο έλεγχος από τις Ανεξάρτητες Αρχές και τη δικαιοσύνη, οπότε απαιτείται περαιτέρω θωράκιση, ενδυνάμωση και αναβάθμιση των Ανεξάρτητων Αρχών και των ελεγκτικών μηχανισμών. Η δικαιοσύνη και τα ανώτατα δικαστήρια πρέπει να έχουν απόλυτη ανεξαρτησία, ως βασικοί πυλώνες και θεσμοί της δημοκρατίας. Θεσμική θωράκιση λοιπόν των ανεξάρτητων αρχών και των ελεγκτικών μηχανισμών, ενίσχυση με υποδομές, επιστημονικό προσωπικό, σύγχρονα ελεγκτικά μέσα, ώστε να εκτελούν με επάρκεια και συνέπεια την αποστολή τους. Απαιτείται επίσης συνεργασία των αρχών και της δικαιοσύνης με τις πολιτειακές και κυβερνητικές αρχές και με τη διοίκηση, καθώς και συντονισμός των ενεργειών για την καταπολέμηση της διαφθοράς από ένα κεντρικό συντονιστικό όργανο, ρόλο που επιτελεί ο Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

3. Καθοριστικό στοιχείο είναι η πολιτική βούληση και η προσήλωση στο στόχο καταπολέμησης της διαφθοράς. Το πολιτικό σύστημα επιτρέπει και συντηρεί πελατειακές νοοτροπίες και ρουσφετολογικές εξαρτήσεις ή χρησιμοποιεί διεφθαρμένους μηχανισμούς,

<sup>162</sup> Νέστωρ Κουράκης, σε 6ο συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων.

<sup>163</sup> Προκόπης Παυλόπουλος, ο.π., σελ. 73.

ώστε να δρα σύμφωνα με τα συμφέροντα και τις επιδιώξεις του, οπότε είναι εξαιρετικά δύσκολο να αντιμετωπιστούν και να παταχθούν τα αίτια της διαφθοράς<sup>164</sup>. Απαιτείται σταθερή και αποφασιστική βούληση του πολιτικού συστήματος, την οποία θα μεταδώσει στην κοινωνία, για απαρέγκλιτη τήρηση των νόμων για όλους και σε όλες τις περιπτώσεις και για αποκάλυψη κάθε παρανομίας και παραπομπή της στη δικαιοσύνη. Μόνο εάν εμπεδωθεί στην κοινωνία η πεποίθηση ότι παύει η ατιμωρησία, ότι οι υπεύθυνοι λογοδοτούν, ότι εφαρμόζονται οι νόμοι για όλους χωρίς διακρίσεις, η κοινωνία θα ακολουθήσει και θα πρωτοπορήσει στην προσπάθεια εξάλειψης νοοτροπιών και συμπεριφορών που έχουν ριζώσει εδώ και αιώνες.

4. Βαρύνοντα ρόλο στον πόλεμο κατά της διαφθοράς έχει η διαμόρφωση μιας διαφορετικής κουλτούρας στην κοινωνία. Ο κάθε πολίτης πρέπει να συνειδητοποιήσει ότι οφείλει να συμβάλλει και να δράσει με στόχο την προστασία του «κοινού καλού», που μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν τεθεί στην άκρη το προσωπικό και ατομικό συμφέρον<sup>165</sup>. Πρέπει οι πολίτες να κάνουν πεποίθησή τους ότι οι τακτικές εξυπηρέτησης, ρουσφετιού και συναλλαγής έχουν πρόσκαιρα και ευκαιριακά αποτελέσματα και μακροπρόθεσμα συμβάλλουν στην αποδόμηση των κοινωνικών θεσμών και στην έλλειψη ευημερίας της κοινωνίας. Ιδιαίτερα σε μια δύσκολη συγκυρία για τη χώρα μας, οι πολίτες οφείλουν να αποδεχθούν και να ενισχύσουν το αίσθημα ότι πρέπει να αμείβονται οι άξιοι, οι ικανοί και όχι οι ανάξιοι που καταφεύγουν σε τακτικές ρουσφετιού, βολέματος, της ήσσονος προσπάθειας και της συναλλαγής.

5. Η κοινωνία πρέπει να επιδείξει μηδενική ανοχή στη διαφθορά και κάθε πολίτης πρέπει να συνταχθεί σε εθνική προσπάθεια κατά της διαφθοράς. Η διαφθορά δεν αφορά μόνο τις υπηρεσίες καταπολέμησής της, αλλά αποτελεί ιδεολογική πρακτική και στάση και πρέπει να τεθεί απέναντί της ένα ισχυρότερο και μεγαλύτερο ιδεατό, που είναι η ηθική και η ακεραιότητα του καθενός ξεχωριστά και της κοινωνίας συνολικά<sup>166</sup>. Είναι λοιπόν καθοριστικός παράγοντας στην αποτροπή της διαφθοράς η ηθική συνείδηση και η αίσθηση του καθήκοντος απέναντι στην κοινωνία.

6. Βασικό ρόλο έχει η παιδεία που παρέχεται στα σχολεία και στα πανεπιστήμια, οπότε οι εκπαιδευτικοί και οι πανεπιστημιακοί πρέπει να έχουν γνώμονα και όραμα τη διαμόρφωση του χαρακτήρα νέων ανθρώπων, υπεύθυνων πολιτών με σύγχρονες και φρέσκιες ιδέες και με νοοτροπία κοινωνικής αλληλεγγύης και ομαδικής προσπάθειας. Θα μπορούσαν να ενταχθούν στα σχολεία μαθήματα σχετικά με θέματα ακεραιότητας και ηθικής στάσης απέναντι στην κοινωνία και για τις επιζήμιες επιπτώσεις της διαφθοράς για το κοινωνικό σύνολο.

<sup>164</sup> Θεόδωρος Σκυλακάκης, σε «Κράτος και διαφθορά», σελ. 89.

<sup>165</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, ο.π., σελ. 153.

<sup>166</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 41.

7. Σε επίπεδο οργάνωσης του κράτους και νομοθέτησης είναι απαραίτητο να αποφεύγεται η συγκέντρωση μονοπωλιακής εξουσίας σε ένα μόνο όργανο, να καθιερωθεί η τακτική εναλλαγή προσώπων σε κρίσιμες θέσεις, η συχνή λογοδοσία και απολογισμός της δράσης τους, ενώ ταυτόχρονα πρέπει να μειωθεί η διακριτική ευχέρεια αποφάσεων εκ μέρους των κρατικών οργάνων, με ψήφιση αντίστοιχων νομοθετικών ρυθμίσεων<sup>167</sup>.

8. Παράλληλα, χρειάζεται μείωση του ρόλου του κράτους και των γραφειοκρατικών βαρών για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών. Όσο το κράτος καθιερώνει περισσότερες και πιο χρονοβόρες διαδικασίες, οι πολίτες θα προσαρμόζονται σε αυτές και θα τους δημιουργείται αίσθημα αντίδρασης και άμυνας, με αποφυγή των διαδικασιών και προσφυγή σε πλάγια μέσα για την παράκαμψή τους. Λιγότερο κράτος, περισσότερο φιλικό προς τον πολίτη, λιγότερες, πιο γρήγορες και ευέλικτες διαδικασίες οδηγούν σε μείωση της «ανάγκης» του πολίτη να προσφύγει σε τακτικές που συντηρούν τη διαφθορά.

---

<sup>167</sup> Βιργινία Τσουδερού, σε «Κράτος και διαφθορά», σελ. 27.

## **Β' ΜΕΡΟΣ: Ο ΜΑΡΤΥΡΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ**

### **1. Η στάση της κοινωνίας απέναντι στη διαφθορά**

Μια από τις βασικότερες αιτίες για τη γέννηση, ανάπτυξη και διόγκωση των φαινομένων της διαφθοράς σε όλες τις εκφάνσεις της και σε όλα τα πεδία, στην πολιτική, την οικονομία, τη δημόσια διοίκηση, είναι η αντίληψη που έχει διαμορφώσει και η στάση που τηρεί κάθε άνθρωπος ξεχωριστά και η κοινωνία συνολικά απέναντι στη διαφθορά. Αυτή η αντίληψη και στάση χαρακτηρίζεται πολύ συχνά από ανεκτικότητα, ανοχή, ακόμα και αποδοχή ή επιβράβευση τέτοιων μεθόδων. Ανοχή παρατηρείται, εκτός από την κοινωνία και την πολιτική, στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης, καθώς μεγάλο ποσοστό όσων κατέχουν θέσεις ευθύνης αποφεύγει να αναζητήσει ευθύνες από άλλους υπαλλήλους, από φόβο μήπως βρεθεί σε ανάλογη θέση στο μέλλον ή από δισταγμό απέναντι στη δυσμενή κριτική των συναδέλφων. Έτσι, δημιουργείται και στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης ένα κλίμα ανεκτικότητας και ανοχής, που μετατρέπεται σε συνενοχή απέναντι στη διαφθορά<sup>168</sup>.

Σημαντική είναι η ανοχή της κοινωνίας απέναντι στη διαφθορά, η οποία προκαλείται από νοοτροπία «ωχαδελφισμού», ιδιοτέλειας, ανευθυνότητας, φόβου, αλλά και παθητικής στάσης, βολέματος, συνήθειας και επιδίωξης προσωπικού οφέλους. Δημιουργείται, λοιπόν, στην κοινωνία μια «κουλτούρα διαφθοράς», που διευκολύνει φαινόμενα ρουσφετιού, χρηματισμού και διαφθοράς. Αυτή η στάση, ατομική και συλλογική, δρα εν τέλει νομιμοποιητικά και δικαιώνει τη «μικρή», καθημερινή διαφθορά, ενώ παράλληλα εμποδίζει την καταπολέμηση και καταστολή της «μεγάλης» διαφθοράς<sup>169</sup>. Η ανοχή της κοινωνίας δίνει άλλοθι στο πολιτικό σύστημα, που εκμεταλλεύεται αυτή τη στάση και νομιμοποιεί τις δικές του αυθαιρεσίες. Στα τέλη της δεκαετίας του 1980 ο τότε πρωθυπουργός Ανδρέας Παπανδρέου, προσπαθώντας να δικαιολογήσει τις αποκαλύψεις περί σκανδάλων στην κυβέρνησή του, είπε για υπουργό του ότι δικαιολογούνταν να προσφέρει ένα «δωράκι» στον εαυτό του, αλλά όχι και 500 εκατομμύρια, θεωρώντας προφανώς υπερβολικό το ποσό αλλά δικαιολογημένη την πρόθεση και την πράξη του υπουργού<sup>170</sup>. Πριν από μια δεκαετία ένας άλλος πρωθυπουργός, ο Κώστας Καραμανλής, με αφοπλιστική ειλικρίνεια και μοιρολατρική διάθεση, ανεπίσημα φέρεται να είπε «έτσι είναι το σύστημα, τι θέλετε να κάνω;»<sup>171</sup>.

<sup>168</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, σελ. 24.

<sup>169</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ. 34.

<sup>170</sup> [www.gnomikologikon.gr](http://www.gnomikologikon.gr).

<sup>171</sup> Χαρίδημος Τσούκας, σε «Κράτος και διαφθορά, πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», σελ. 120.

Βασικός λόγος γι' αυτή τη στάση της κοινωνίας είναι ο ωχαδελφισμός, ο οποίος εκφράζεται με τη ρητορική ερώτηση «εγώ θα βγάλω το φίδι από την τρύπα; που να μπλέξω...», ο φόβος, η ανασφάλεια, αλλά και πολλές φορές η ιδιοτέλεια και η προσδοκία εκμετάλλευσης αυτής της κατάστασης για ίδιον όφελος στο μέλλον. Ο πολίτης αδιαφορεί, φοβάται, είναι δύσπιστος και ταυτόχρονα έχει εδραιωθεί στο μυαλό του η πεποίθηση ότι δεν πρόκειται να αλλάξει κάτι εάν παρέμβει, οπότε δεν χρειάζεται να ασχολείται και, μάλιστα, έχει την πεποίθηση ότι, εάν ασχοληθεί, θα έχει επιπτώσεις και «θα βρει το μπελά του». Η πλέον κοινή άποψη του πολίτη είναι ότι, εάν ασχοληθεί και καταγγείλει κάποιο περιστατικό διαφθοράς που αντιληφθεί στο χώρο εργασίας του ως υπάλληλος, θα έχει επιπτώσεις και προβλήματα από συναδέλφους και προϊσταμένους, εάν το περιστατικό αφορά κάποια υπηρεσία η άποψη του πολίτη είναι ότι δεν θα δικαιωθεί και θα αντιμετωπίσει προβλήματα και «αντίποινα» στο μέλλον, εάν αντιληφθεί και αποκαλύψει κάποιο περιστατικό στον κοινωνικό του περίγυρο, ότι θα έχει προβλήματα στις συναναστροφές με φίλους και γνωστούς.

Εκτός από τη δυσπιστία, την ανασφάλεια και το φόβο, οι άνθρωποι δεν ασχολούνται και δεν κινητοποιούνται ενάντια στη διαφθορά και για ωφελιμιστικούς λόγους, καθώς διατηρούν την ελπίδα και την προσδοκία να ωφεληθούν οι ίδιοι στο μέλλον από αντίστοιχες περιπτώσεις ή κάνουν ήδη χρήση τέτοιων μεθόδων επ' ωφελεία τους. Είναι γνωστό σε όλους μας ότι οι περισσότεροι ψάχνουν κάποιο γνωστό «για να κάνουν τη δουλειά τους», θεωρούν αυτονόητο και φυσικό ή νιώθουν «υποχρεωμένοι» να δώσουν χρήματα στο γιατρό που τους θεράπευσε σε δημόσιο νοσοκομείο, θεωρούν λογικό και αποδεκτό «να δώσουν κάτι» στον υπάλληλο δημόσιας υπηρεσίας, για να επιταχύνουν τις διαδικασίες και να εξυπηρετηθούν γρήγορα ή ακόμα και παράτυπα. Πρόκειται, λοιπόν, για μια «ιδιοτελή» κοινωνία, η οποία αποτελεί απότοκο της πλημμελούς λειτουργίας των θεσμών και, επακόλουθα, πρόκειται για ιδανικό θύλακα και θερμοκήπιο διαφθοράς<sup>172</sup>.

Σε συνέχεια αυτών, έχει διαμορφωθεί μια «κουλτούρα διαφθοράς» που καλλιεργείται στους κόλπους της κοινωνίας και αποτελεί βασικότατο παράγοντα για τη συντήρηση του φαινομένου. Εάν δεν αλλάξει αυτή η παθογένεια της κοινωνίας, εάν δεν αποτινάξει το κοινωνικό σύνολο τη νοοτροπία του ωχαδελφισμού, του βολέματος, της παθητικής στάσης απέναντι στα φαινόμενα που υπονομεύουν την κοινωνική συνοχή και ευημερία, δεν πρόκειται να αποδώσει οποιοδήποτε μέτρο ή πρακτική εφαρμοστεί από την πολιτεία με σκοπό την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς. Έχει, λοιπόν, πρωταρχική και ζωτική σημασία και διαδραματίζει βαρύνοντα ρόλο στον αγώνα ενάντια στη διαφθορά, η διαμόρφωση μιας

---

<sup>172</sup> Κλεομένης Σ. Κουτσούκης, ο.π., σελ. 29.

διαφορετικής κουλτούρας στους κόλπους της κοινωνίας. Οι πολίτες, ο καθένας ξεχωριστά με ατομική δράση και συμπεριφορά και όλοι μαζί, ως κοινωνικό σύνολο, ως ομάδα ανθρώπων με κοινές επιδιώξεις και στόχους, πρέπει να συνειδητοποιήσουν και να κάνουν στάση ζωής ότι η προστασία του κοινού συμφέροντος, του συμφέροντος του συνόλου της κοινωνίας, προέχει και προτάσσεται του προσωπικού και ατομικού συμφέροντος. Αποτελεί βασική προτεραιότητα στον αγώνα ενάντια στη διαφθορά να γίνει κτήμα και πεποίθησή όλων ότι η προσφυγή σε τακτικές ρουσφετιού, εξυπηρετήσεων, υποχρεώσεων και συναλλαγών, προκειμένου να πετύχουν κάποια διευκόλυνση ή να αποκτήσουν οποιαδήποτε πρόσβαση σε κάποια υπηρεσία, μόνο πρόσκαιρα και ευκαιριακά αποτελέσματα μπορούν να αποδώσουν και μακροπρόθεσμα θα έχουν συνέπειες στην ευημερία του κοινωνικού συνόλου και κατ' επέκταση στους ίδιους.

Για να αλλάξει αυτή η στάση, πρέπει κάθε πολίτης ξεχωριστά και όλο το κοινωνικό σύνολο να μην συμβιβάζεται, να μην ανέχεται και να μη συντηρεί φαινόμενα διαφθοράς. Παράλληλα, πρέπει οι πολίτες να μην καλύπτουν έμμεσα και άθελά τους, με τη σιωπή, φαινόμενα διεφθαρμένων συμπεριφορών όταν έρχονται στην αντίληψή τους. Είναι απαραίτητο οι πολίτες, η κοινωνία γενικά, να εκφραστούν, να δραστηριοποιηθούν και να αποκαλύπτουν πράξεις και περιστατικά διαφθοράς, καταγγέλλοντάς τα στις αρμόδιες υπηρεσίες. Πρέπει να αποτινάξει ο πολίτης από την ηθική του συνείδηση τη νοοτροπία ότι, εάν καταγγείλει μια υπόθεση διαφθοράς, μετατρέπεται σε καταδότη ή ρουφιάνο του κράτους, γιατί μόνο αν υπάρξει συνεργασία όλων μπορεί να περιοριστεί η διαφθορά. Για το σκοπό αυτό, τα τελευταία χρόνια διεθνώς αλλά και στη χώρα μας, έχει ληφθεί νομοθετική μέριμνα για την προστασία των μαρτύρων που καταγγέλλουν υποθέσεις διαφθοράς, ως κίνητρο και προστατευτικό μέτρο για τους αποκαλούμενους «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος».

Η συμβολή της κοινωνίας στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς είναι απαραίτητος και βασικός παράγοντας για την επιτυχία της, καθώς εάν η κοινωνία στο σύνολό της και κάθε πολίτης ξεχωριστά δεν συνειδητοποιήσει ότι πρέπει να επιδείξει μηδενική ανοχή στη διαφθορά, καμία προσπάθεια δεν μπορεί να αποδώσει καρπούς, κανένα προληπτικό ή κατασταλτικό μέτρο δεν θα έχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Η συμβολή της κοινωνίας συνίσταται αφ' ενός στη σθεναρή αντίσταση και στη μηδενική ανοχή απέναντι στα φαινόμενα διαφθοράς και αφ' ετέρου στην αποκάλυψη και καταγγελία αυτών των φαινομένων, όπου και όταν αυτά γίνονται αντιληπτά. Είναι σαφές ότι η διαφθορά και οι παράγοντες που την προκαλούν και τη συντηρούν, ζει και εκτρέφεται στο σκοτάδι, έχει σύμμαχο την αδιαφάνεια και το πιθανότερο είναι να μην έρθει ποτέ στο φως, παρά μόνο εάν αποκαλυφθεί από ανθρώπους που, έστω και τυχαία, θα συναντήσουν τέτοια φαινόμενα και θα έχουν την πρόθεση και τη δύναμη να τα αποκαλύψουν. Εάν οι πολίτες που συναντούν φαινόμενα

διαφθοράς δεν τα αποκαλύπτουν και δεν τα καταγγέλλουν, τότε είναι βέβαιο ότι η διαφθορά πάντα θα βρίσκει γόνιμο έδαφος για να αναπτυχθεί.

Οι καταγγελίες των υποθέσεων διαφθοράς είναι όπως είδαμε από τις εγχώριες και διεθνείς έρευνες και στοιχεία, βασική πηγή και αφορμή για την εξιχνίασή τους και από αυτές αντλούν δεδομένα και αρχίζουν την έρευνα οι αρμόδιοι ελεγκτές και φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς<sup>173</sup>. Άλλωστε, το δικαίωμα στη διαφάνεια και στην πληροφόρηση των πολιτών για τα φαινόμενα διαφθοράς και τις προσπάθειες καταπολέμησής τους, δικαίωμα το οποίο όλοι επικαλούμαστε και επιδιώκουμε, περιλαμβάνει ως μέρος του την ανάγκη της καταγγελίας και, εάν δεν το συνειδητοποιήσουμε, το μόνο που μπορούμε να κάνουμε ως πολίτες θα είναι απλά να παραπονηθούμε, να λειτουργούμε ως μηχανισμός διαμαρτυρίας<sup>174</sup>.

Σύμφωνα με τα στοιχεία των ερευνών, όπως καταγράφηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια, το 67,7% των υποθέσεων που ερευνήθηκαν από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης αποκαλύφθηκαν ύστερα από καταγγελίες πολιτών, από τις οποίες το 48,7% ήταν επώνυμες και το 19% ανώνυμες. Η αύξηση των ανώνυμων καταγγελιών επέφερε αντίστοιχη αύξηση των λανθασμένων ή αναπόδεικτων καταγγελιών, που ανήλθαν σε ποσοστό 40,4% των καταγγελιών που διερευνήθηκαν<sup>175</sup>. Ένα ακόμα αξιοσημείωτο, αλλά και αποθαρρυντικό στοιχείο είναι ότι, από τους πολίτες που δήλωσαν ότι τους έτυχε κάποιο περιστατικό διαφθοράς κατά τη διάρκεια συναλλαγής με δημόσια υπηρεσία, μόνο το 4,7% προχώρησε σε επώνυμη ή ανώνυμη καταγγελία του περιστατικού στην αστυνομία ή κάποια άλλη αρχή<sup>176</sup>. Το γεγονός αυτό, δηλαδή το πολύ χαμηλό ποσοστό των πολιτών που προχώρησαν σε καταγγελία του περιστατικού διαφθοράς του οποίου έγιναν μάρτυρες, αποτελεί και εύλογη εξήγηση για την παρουσία και διόγκωση των φαινομένων διαφθοράς στην κοινωνία και ειδικότερα στη δημόσια διοίκηση.

## **2. Ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος: Έννοια-ορισμός-διαδικασίες**

### **2.1. Η έννοια του whistle blowing**

Σε όλο τον κόσμο και φυσικά και στη χώρα μας έχει γίνει πλέον πεποίθηση σε όλους τους φορείς και τις αρχές που ασχολούνται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, ότι είναι ανάγκη να υπάρξει ενθάρρυνση της καταγγελίας της διαφθοράς από τους πολίτες, αυτό που

<sup>173</sup> Ετήσια Έκθεση έτους 2013 Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

<sup>174</sup> Α. Δ. Παπαγιαννίδης, σε «Κράτος και διαφθορά: πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο», σελ. 83.

<sup>175</sup> Ετήσια Έκθεση έτους 2013 Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

<sup>176</sup> Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα-2013.



στην αγγλική γλώσσα ονομάζεται whistle blowing, στην κυριολεξία το σφύριγμα και, κατ' επέκταση, η καταγγελία της παράβασης και του παραβάτη. Ο όρος προέρχεται από τα ρήματα whistle που σημαίνει σφυρίζω και blow που σημαίνει φυσάω, ενώ στην προκειμένη περίπτωση αφορά την «κατάδοση», την αποκάλυψη, την καταγγελία της διαφθοράς. Ο όρος whistle blowing λοιπόν είναι το σφύριγμα και, κατ' επέκταση, whistleblower σημαίνει τον καταμηνυτή ατασθαλιών, τον καταγγέλλοντα την διαφθορά, τον πληροφοριοδότη, τον καταυδητή («καταυδώ» σημαίνει «φανερώνω κάτι δημόσια»), τον μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, τον καταδότη, αλλά και το «καρφί»<sup>177</sup>.

Στην έκθεση της οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια» (2013), με τίτλο «Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU», καταγράφεται η θετική και αρνητική απόδοση του όρου whistle blowing στις Ευρωπαϊκές γλώσσες. Σύμφωνα με την έκθεση, στην ελληνική γλώσσα ο όρος αποδίδεται αρνητικά με τις λέξεις καρφί, σπιούνος, ρουφιάνος και χαφιές, η ουδέτερη απόδοση του όρου γίνεται με τη λέξη πληροφοριοδότης και η θετική απόδοση της έννοιας του whistle blowing γίνεται με τον όρο «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος-public interest witness»<sup>178</sup>. Επειδή οι όροι καταδότης, καρφί, ρουφιάνος δεν εγείρουν θετικά συναισθήματα στους πολίτες και δημιουργούν αρνητικές εντυπώσεις, ο όρος που χρησιμοποιείται για την απόδοση του whistleblower και έχει άμεση σχέση με την αποκάλυψη της διαφθοράς, είναι «πληροφοριοδότης» και «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος».

Σύμφωνα με τη «Διεθνή Διαφάνεια», whistle blowing είναι «η αποκάλυψη πληροφοριών που σχετίζονται με πράξεις διαφθοράς, παρανομίας, απάτης και επισφάλειας, που διαπράττονται σε ή από οργανισμούς του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα, θέτοντας σε κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον, σε άτομα ή οντότητες που θεωρείται ότι μπορούν να δράσουν αποτελεσματικά»<sup>179</sup>. Στο κείμενο «International principles for whistleblower legislation-Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistle blowing in the public interest» (Διεθνείς αρχές για τη νομοθεσία για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος-Καλές πρακτικές για τους νόμους προστασίας των whistleblowers και υποστήριξη του whistle blowing προς το δημόσιο συμφέρον) περιέχεται ο ορισμός του whistle blowing, που είναι η αποκάλυψη και αναφορά μιας παράνομης πράξης, που δεν αφορά μόνο τη διαφθορά, αλλά περιλαμβάνει και άλλες αξιόποινες πράξεις σχετικές με ποινικά αδικήματα, κακοδικία, κινδύνους για τη δημόσια υγεία, ασφάλεια ή το περιβάλλον, κατάχρηση, κακοδιοίκηση, κατασπατάληση δημοσίων

<sup>177</sup> [www.translatum.gr](http://www.translatum.gr).

<sup>178</sup> Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU.

<sup>179</sup> [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

πόρων, παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων και άλλες πράξεις.<sup>180</sup> Η οργάνωση δίνει έναν ακόμα πιο περιεκτικό ορισμό του whistle blowing, που είναι η παροχή πληροφοριών σχετικά με κάποιο τελούμενο ή ενδεχόμενο αδίκημα ή καταχρηστική πρακτική<sup>181</sup>.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, whistleblower είναι ο υπάλληλος που αντιλαμβάνεται ότι διαπράττεται μια άδικη, διεφθαρμένη, παράνομη πράξη στη δημόσια υπηρεσία ή στον ιδιωτικό οργανισμό όπου εργάζεται, καθώς και ο πολίτης που αντιλαμβάνεται ένα τέτοιο περιστατικό διαφθοράς εκ μέρους δημοσίου υπαλλήλου ή στελέχους ιδιωτικής εταιρείας. Αυτός ο υπάλληλος ή ο πολίτης, χωρίς να έχει ίδιον όφελος και με συναίσθηση της ευθύνης απέναντι στον εαυτό του και στην προσωπική του ηθική, αλλά και απέναντι στην εταιρεία που εργάζεται, στην πολιτεία και το κοινωνικό σύνολο, αποφασίζει να αποκαλύψει το περιστατικό, αναφέροντάς το στον προϊστάμενό του εάν είναι υπάλληλος ή στον ανώτερο του υπαλλήλου που υπέπεσε στην διεφθαρμένη πράξη, ώστε να σταματήσει η παρανομία και η υπόθεση να διαλευκανθεί από την αρμόδια υπηρεσία ή τη δικαιοσύνη.

Σύμφωνα με τη «Διεθνή Διαφάνεια», whistleblower είναι κάθε εργαζόμενος ή υπάλληλος, δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα ή οργανισμού, ο οποίος αποκαλύπτει πληροφορίες σχετικά με παράνομες πράξεις, όπως αυτές περιγράφονται στον ανωτέρω ορισμό του whistle blowing, και ο οποίος εκτίθεται σε κίνδυνο αντιποίνων λόγω της αποκάλυψης αυτών των πληροφοριών<sup>182</sup>. Στην έννοια αυτή εντάσσονται και άλλες κατηγορίες εργαζομένων, εκτός της παραδοσιακής σχέσης εργοδότη-εργαζομένου, όπως συμβασιούχοι, εθελοντές, πρώην εργαζόμενοι και εκπαιδευόμενοι, ενώ στην κατηγορία των whistleblowers περιλαμβάνονται και όσοι παρέχουν συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικές με κάποια καταγγελία και όσοι βοηθούν τους whistleblowers.

Το whistle blowing δεν είναι καινούρια έννοια ή νέα πρακτική στην καταπολέμηση της διαφθοράς, αλλά κάτι που απαντάται εδώ και αιώνες και εμφανιζόταν σε όλες τις κοινωνίες. Τις τελευταίες δεκαετίες έχει γνωρίσει μεγάλη ανάπτυξη και εφαρμογή κυρίως στον ιδιωτικό τομέα, στις μεγάλες ιδιωτικές εταιρείες που έχουν αναπτύξει εσωτερικά συστήματα whistle blowing, ενώ πρόσφατα έχει επεκταθεί στο δημόσιο τομέα και έχει κατοχυρωθεί νομικά στη χώρα μας, με νομοθετική ρύθμιση για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Η συγκρότηση και λειτουργία, στις δημόσιες υπηρεσίες και στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, μηχανισμών καταγγελίας δυσλειτουργιών, η σύσταση των οποίων αποσκοπεί στην κατάρτιση και κωδικοποίηση των διαδικασιών για την καταγγελία κάθε πράξης που χαρακτηρίζεται ως

<sup>180</sup> [www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation).

<sup>181</sup> Διεθνή Διαφάνεια Ελλάς, «Εναλλακτική στη σιωπή», σελ. 3.

<sup>182</sup> [www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation).

παράτυπη ή και παράνομη, μπορεί να συνεισφέρει σημαντικά στον εντοπισμό και καταπολέμηση αυτών των φαινομένων, καθώς οι υπάλληλοι και οι πολίτες που αποκαλύπτουν τέτοιες πράξεις διαδραματίζουν πολύ σημαντικό ρόλο στην πάταξη της διαφθοράς<sup>183</sup>.

Στο δημόσιο τομέα, ο οποίος είναι περισσότερο δυσκίνητος και περιχαρακωμένος, η καθιέρωση και εφαρμογή διαδικασιών καταγγελίας της διαφθοράς, διαδικασιών whistle blowing, συνεισφέρει στην αποκάλυψη φαινομένων διαφθοράς δημοσίων λειτουργών, στην εξασφάλιση συνθηκών διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση, στη διασφάλιση της νομιμότητας στη χρήση του δημόσιου χρήματος και στην αποφυγή πράξεων απάτης, κατάχρησης και κακοδιαχείρισης. Στον ιδιωτικό τομέα, όπου θεωρείται ότι είναι περισσότερο διαδεδομένες οι τακτικές του whistle blowing ή τουλάχιστον είναι περισσότερο εύκολο να αναπτυχθούν, η υιοθέτηση και εφαρμογή αυτών των διαδικασιών αφορά στην προστασία από ενεργητική διαφθορά στελεχών των εταιρειών και από καταχρηστικές πρακτικές, μέσω της αποκάλυψης τέτοιων πρακτικών με διαδικασίες εσωτερικής αναφοράς που λειτουργούν στις επιχειρήσεις.

Η καταγγελία, όμως, των δυσλειτουργιών και των περιστατικών διαφθοράς δεν είναι τόσο διαδεδομένη όσο θα έπρεπε, κυρίως λόγω της γενικής απροθυμίας που παρατηρείται για καταγγελία μέσα στους κόλπους μιας υπηρεσίας ή εταιρείας, αλλά και λόγω του φόβου για ενδεχόμενα αντίποινα σε βάρος του καταγγέλλοντος, από τους καταγγελλομένους. Για το λόγο αυτό, κρίνεται απαραίτητη η διαμόρφωση και καλλιέργεια μιας σχετικής κουλτούρας κατά της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, η ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων και των πολιτών, αλλά και η θεσμοθέτηση και λειτουργία αποτελεσματικών μηχανισμών προστασίας των εν δυνάμει καταγγελλόντων, προκειμένου να αποβάλλουν τους φόβους και τους δισταγμούς που τους εμποδίζουν στην καταγγελία και αποκάλυψη δυσλειτουργιών και πράξεων διαφθοράς<sup>184</sup>.

Έχοντας αυτά ως δεδομένα, το whistle blowing θεωρείται έννοια και πρακτική αμφιλεγόμενη, που έχει εγείρει πολλές συζητήσεις και διαφωνίες, συζητείται και αναλύεται στη βιβλιογραφία, στα συνέδρια και στις συναντήσεις ανά τον κόσμο που έχουν αντικείμενο τη διαφθορά, ενώ έχουν διατυπωθεί και καταγραφεί πολλές απόψεις, ανάλογα με την αντίληψη που έχει ο καθένας σχετικά με το ζήτημα. Οι δύο βασικές απόψεις είναι αυτή που θεωρεί το whistle blowing απαραίτητο «όπλο» στον αγώνα κατά της διαφθοράς, καθώς η καταγγελία των περιστατικών διαφθοράς και των παρανομούντων αποτελεί κρίσιμο παράγοντα, ενώ η αντίθετη άποψη διατυπώνει αντιρρήσεις για την «ηθικότητα» της πρακτικής αυτής, την οποία δεν κατατάσσει στην κατηγορία της δημοσιοποίησης ή δημόσιας πληροφόρησης, αλλά στην

<sup>183</sup> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, «Εναλλακτική στη σιωπή», σελ. 2.

<sup>184</sup> Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

κατηγορία της κατάδοσης, της ρουφιανιάς, του χαφιεδισμού. Το whistle blowing δεν είναι έννοια απλή, ούτε είναι πρακτική εύκολα εφαρμόσιμη και αποδεκτή. Αντίθετα, είναι έννοια περίπλοκη, με προεκτάσεις ηθικές, φιλοσοφικές, νομικές, ενώ παράλληλα άπτεται θεμάτων σχετικών με τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την προστασία των προσωπικών δεδομένων, της ελευθερίας του λόγου, το δικαίωμα της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, τα δικαιώματα των εργαζομένων, το απόρρητο και την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών, την τήρηση της δεοντολογίας και της νομιμότητας σε μια δημόσια υπηρεσία ή σε μια ιδιωτική επιχείρηση, τη διαφύλαξη του κράτους δικαίου κλπ.

## **2.2. Διαδικασίες και πρακτικές του whistle blowing**

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω, το whistle blowing συνίσταται στην αποκάλυψη και καταγγελία φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, καταχρηστικών πρακτικών και δυσλειτουργιών, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Τέτοιου είδους πρακτικές ή δυσλειτουργίες αφορούν συνήθως περιπτώσεις δωροδοκίας και δωροληψίας υπαλλήλων, κατάχρηση δημόσιας περιουσίας και πλούτου, κακοδιαχείριση, παραβίαση νομικών διατάξεων ή εσωτερικών κανονισμών και κωδίκων δεοντολογίας, μη ορθή απονομή ή ελλιπή ή μεροληπτική ή καταχρηστική απονομή δικαιοσύνης, πρακτικές που μπορεί να αποτελέσουν κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια, την υγεία των πολιτών και το περιβάλλον, καθώς και αδικήματα που σχετίζονται με τη διαχείριση του δημόσιων πόρων, τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και των ιδιωτικών οργανισμών και επιχειρήσεων.

Όπως προκύπτει από τις διεθνείς νομοθετικές διατάξεις, συμβάσεις και συνθήκες, αλλά και από την πρόσφατη εγχώρια νομοθετική πρόβλεψη του Ν.4254/2014, ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, προκειμένου να χαρακτηριστεί ως τέτοιος και να απολαμβάνει των μέτρων προστασίας που προβλέπονται από τις σχετικές διατάξεις, θα πρέπει η πρωτοβουλία του να προέρχεται από μη ιδιοτελή κίνητρα, δηλαδή να μην στοχεύει στην απόκτηση οποιουδήποτε προσωπικού οφέλους και οι αποκαλύψεις και καταγγελίες τις οποίες κάνει, να διενεργούνται με την εύλογη πεποίθηση ότι οι πληροφορίες είναι βάσιμες κατά το χρόνο αποκάλυψής τους. Με τον χαρακτηρισμό «εύλογη πεποίθηση» αποδίδεται και η περίπτωση κατά την οποία κάποιος θα μπορούσε λογικά να υποψιαστεί την τέλεση αδικήματος, με βάση τις διαθέσιμες ενδείξεις και στοιχεία, ενώ η προστασία προς τον μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος μπορεί να επεκταθεί και στα πρόσωπα που αποκαλύπτουν αβάσιμες πληροφορίες, με την εύλογη όμως πεποίθηση ότι η πληροφορία που παρέχουν είναι βάσιμη κατά τον χρόνο αποκάλυψής της<sup>185</sup>.

<sup>185</sup> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, «Εναλλακτική στη σιωπή», σελ. 8.

Ο whistleblower μπορεί να υποβάλλει την αναφορά ή καταγγελία του βάσει συγκεκριμένων διαδικασιών, οι οποίες αφορούν είτε το εσωτερικό σύστημα ελέγχου που λειτουργεί σε κάθε υπηρεσία, είτε εξωτερική αναφορά την οποία μπορεί να υποβάλλει σε αρμόδιες ελεγκτικές αρχές, αλλά και σε άλλους φορείς, ανάλογα με τη σημασία της καταγγελίας. Η υποβολή της καταγγελίας μπορεί να γίνει σύμφωνα με τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου που έχουν τυχόν θεσμοθετηθεί και λειτουργούν σε κάποια ιδιωτική επιχείρηση ή οργανισμό ή δημόσια υπηρεσία. Ο υπάλληλος που επιθυμεί να αναφέρει μια δυσλειτουργία ή ενέργεια που μπορεί να χαρακτηριστεί διεφθαρμένη ή παράνομη, οφείλει να την αναφέρει στον άμεσο προϊστάμενό του, ως πρώτο βήμα, ο οποίος οφείλει να προχωρήσει στις ενέργειες για διερεύνηση της καταγγελίας. Η αναφορά ή καταγγελία μπορεί να υποβληθεί επίσης, ανάλογα με το σύστημα εσωτερικού ελέγχου που εφαρμόζεται σε κάθε υπηρεσία ή εταιρεία και τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας ή Κώδικα Δεοντολογίας, σε σχετικές επιτροπές ή εσωτερικές μονάδες ή γραφεία που έχουν συσταθεί, όπως επιτροπή εσωτερικού ελέγχου, επιτροπή δεοντολογίας, γραφείο υποβολής αναφορών, μονάδες επιθεώρησης κλπ.

Για να είναι επιτυχές και αξιόπιστο το σύστημα υποβολής και ελέγχου των καταγγελιών των whistleblowers, πρέπει οι διαδικασίες και οι εσωτερικοί κανόνες και κώδικες δεοντολογίας να είναι εύκολα προσβάσιμοι και κατανοητοί από τους υπαλλήλους και παράλληλα να διασφαλίζουν την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών και την ανωνυμία του πληροφοριοδότη, εκτός βέβαια εάν ο ίδιος συναινέσει στη δημοσιοποίηση των προσωπικών του στοιχείων. Επίσης, μέσω των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και των διαδικασιών whistle blowing, θα πρέπει να διασφαλίζεται η έγκαιρη και αμερόληπτη διερεύνηση των καταγγελιών που υποβάλλονται, αλλά και η λειτουργία μηχανισμών προστασίας των πληροφοριοδοτών και μαρτύρων από τυχόν αντίποινα εκ μέρους των καταγγελλομένων.

Ένα αξιόπιστο και εύκολα προσβάσιμο σύστημα εσωτερικής αναφοράς και διαδικασιών whistle blowing θα πρέπει, εκτός από την εμπιστευτικότητα και την προστασία των μαρτύρων, να παρέχει στους υπαλλήλους πλήρεις οδηγίες και βοήθεια, τόσο όσον αφορά την ενημέρωσή τους για τις διαδικασίες, όσο και για την υποβολή της καταγγελίας. Η βοήθεια προς τους υπαλλήλους συνίσταται στην εφαρμογή πολιτικών και προγραμμάτων ενημέρωσης και εκπαίδευσης, ώστε να μπορούν να αναγνωρίσουν ανήθικες και καταχρηστικές πρακτικές που λαμβάνουν χώρα στην υπηρεσία τους, στην ενθάρρυνσή τους να καταγγέλλουν παράνομες πρακτικές και συμπεριφορές, στην καθιέρωση κατάλληλου κλίματος προκειμένου να εκλείψει η απροθυμία καταγγελίας και να καμφθούν οι δισταγμοί και οι φόβοι για αντιμετώπιση αντιποίνων και πράξεων αντεκδίκησης εντός ή εκτός της υπηρεσίας. Επίσης, βασικό στοιχείο του συστήματος υποβολής καταγγελιών είναι η καθιέρωση συστημάτων αναφοράς, όπως

ειδικές τηλεφωνικές γραμμές ή διαδικτυακοί τόποι με εξειδικευμένες συμβουλές και παροχή βοήθειας, γραφεία παροχής οδηγιών, καθιέρωση της χρήσης ειδικών εντύπων υποβολής αναφορών ή ειδικών πεδίων στην επίσημη ιστοσελίδα της υπηρεσίας ή της εταιρείας που εξασφαλίζουν εχεμύθεια και εμπιστευτικότητα, με ταυτόχρονη εξασφάλιση για την ασφαλή και εμπιστευτική (ή και ανώνυμη) υποβολή της αναφοράς<sup>186</sup>.

Εκτός από την υποβολή των καταγγελιών στο εσωτερικό μιας υπηρεσίας ή εταιρείας, ο whistleblower έχει τη δυνατότητα να υποβάλλει την αναφορά ή καταγγελία του σε εξωτερικό φορέα ελέγχου και σε αρμόδιες ελεγκτικές και εποπτικές αρχές. Από τη στιγμή που ο υπάλληλος διαπιστώσει ότι η καταγγελία του δεν ελήφθη υπόψη ή δεν διερευνήθηκε από την υπηρεσία στην οποία την υπέβαλλε μέσα από το σύστημα εσωτερικού ελέγχου ή εφόσον η υποβολή της δεν είναι εφικτό να γίνει ως εσωτερική αναφορά, τότε μπορεί να υποβάλλει την καταγγελία του σε εξωτερικές εποπτικές ή ελεγκτικές αρχές εκτός του εργασιακού και υπηρεσιακού του χώρου, όπως οι ανακριτικές ή εισαγγελικές ή διοικητικές αρχές κλπ. Επίσης, ο whistleblower έχει τη δυνατότητα να δημοσιοποιήσει την καταγγελία, υποβάλλοντάς την σε φορείς εκτός των ανωτέρω, δηλαδή εκτός των εσωτερικών οργάνων της υπηρεσίας του και εκτός αρμοδίων εποπτικών αρχών, όπως είναι τα ΜΜΕ, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, επαγγελματικοί και συνδικαλιστικοί φορείς και ενώσεις κλπ. Οι πληροφορίες και οι αναφορές που κατατίθενται από τους whistleblowers μπορούν να είναι επώνυμες ή ανώνυμες και η αρχή στην οποία κατατίθενται έχει την υποχρέωση διερεύνησής τους, ενώ θα πρέπει να προωθείται, να προτιμάται και να ενθαρρύνεται η υποβολή επώνυμων καταγγελιών. Η προώθηση των επώνυμων καταγγελιών είναι, όπως θα εξετάσουμε σε επόμενο κεφάλαιο, προτιμότερη γιατί η εξέταση και διερεύνησή τους είναι ευχερέστερη, είναι κατά κανόνα περισσότερο αξιόπιστες και είναι ευκολότερη η χάραξη πολιτικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

### **3. Η καταγγελία της διαφθοράς στην αρχαία Ελλάδα**

Όπως αναφέρθηκε στο Α' μέρος της εργασίας, η διαφθορά απασχόλησε και απασχολεί διαχρονικά όλες τις κοινωνίες. Σε όλα τα κράτη και σε όλες τις εποχές θεσπίστηκαν μέτρα και διατάξεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και των συνεπειών της, είτε αυτά τα μέτρα ήταν προληπτικά, είτε ήταν κατασταλτικά και τιμωρητικά/εκδικητικά. Στην αρχαία αθηναϊκή δημοκρατία οι αθηναίοι πολίτες δεν ανέχονταν φαινόμενα διαφθοράς, ιδιαίτερα τη δωροδοκία, την οποία θεωρούσαν καταστροφική απειλή για την πόλη και μάλιστα έδωσαν πολύ μεγάλη

<sup>186</sup> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, «Εναλλακτική στη σιωπή», σελ. 9.

βαρύτητα στη θέσπιση ποινών όπως η δήμευση περιουσίας, η ατιμία, η εξορία, ακόμα και η θανατική ποινή, για την τιμωρία φαινομένων διαφθοράς και δωροδοκίας δημόσιων λειτουργών.

Στην αρχαία Αθήνα οι δημόσιοι λειτουργοί βρίσκονταν υπό διαρκή επιτήρηση κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Κάθε πολίτης είχε δικαίωμα να καταγγείλει έναν δημόσιο λειτουργό για παράβαση καθήκοντος και ο λαός μπορούσε να του στερήσει τα αξιώματα και να τον ανακαλέσει, εάν αποδεικνυόταν η κατηγορία, ενώ οι δημόσιοι λειτουργοί ήταν υποχρεωμένοι με τη λήξη της θητείας τους να λογοδοτήσουν για τις πράξεις τους<sup>187</sup>. Οι ελεγκτές του δημόσιου χρήματος ήταν οι δέκα Λογιστές, στους οποίους κατέθεταν εγγράφως τον απολογισμό τους οι άρχοντες με τη λήξη της θητείας τους, καθώς και το επίσης δεκαμελές (ένας από κάθε φυλή) σώμα των Ευθύνων, στους οποίους λογοδοτούσαν, μετά τη λήξη της πρώτης φάσης του ελέγχου, όλοι οι διαχειριστές των δημοσίων υποθέσεων και κυρίως του δημόσιου χρήματος<sup>188</sup>. Οι Εύθυνοι, οι οποίοι παραλάμβαναν καταγγελίες πολιτών κατά των απερχόμενων αξιωματούχων, κατά τη διάρκεια τέλεσης των καθηκόντων τους κάθονταν στην «ανάπαυλα», μπροστά στο άγαλμα του επώνυμου άρχοντα της φυλής στην οποία ανήκαν και εκεί δέχονταν καταγγελίες των πολιτών. Κατά τη διάρκεια της θητείας των αξιωματούχων, μπορούσε να ασκηθεί δίωξη εναντίον τους αυτεπάγγελτα από τη Βουλή ή την Εκκλησία του Δήμου, αλλά και μετά από καταγγελία ιδιώτη. Επειδή στην αρχαία Αθήνα δεν υπήρχε Εισαγγελική Αρχή, κάθε πολίτης μπορούσε να εγείρει μια κατηγορία και, εάν αυτή αφορούσε αδίκημα σε βάρος της πόλης, μπορούσε να εισαχθεί άμεσα στη Συνέλευση, που όφειλε άμεσα να αποφανθεί εάν έπρεπε να επιληφθεί της κατηγορίας ή να την παραπέμψει σε άλλο δικαστικό σώμα<sup>189</sup>. Η λογοδοσία στην οποία υποβάλλονταν όλοι οι διαχειριστές δημόσιου αξιώματος, μετά τη λήξη της θητείας τους και μέσα σε προθεσμία 30 ημερών, ονομαζόταν «Εύθυνα». Στην περίπτωση όπου, μετά τη λογοδοσία και το σχετικό έλεγχο, προέκυπτε κακοδιαχείριση παραπέμπονταν στο δικαστήριο. Εάν δεν προσερχόταν για λογοδοσία μέσα στην προθεσμία, ο δημόσιος λειτουργός παραπεμπόταν σε δίκη, απαγορευόταν η ελεύθερη διάθεση της περιουσίας του, η σύνταξη διαθήκης, η υιοθεσία και η ανάθεση αναθήματος.

Ο Αριστοτέλης, στην «Αθηναίων Πολιτεία», αναφέρει ότι κατά τη διαδικασία της λογοδοσίας και του ελέγχου από τους Λογιστές, διώκονταν η υπεξαίρεση ή κατάχρηση δημοσίων χρημάτων ως κλοπή, η δωροδοκία και «το αδικείν» και αναφέρει τις ανάλογες ανά

<sup>187</sup> Μωρίς Κρουαζέ, σελ. 167.

<sup>188</sup> Σοφία Αδάμ - Μαγνήσαλη, ο.π., σελ. 36.

<sup>189</sup> Μωρίς Κρουαζέ, σελ. 164.

περίπτωση ποινές<sup>190</sup>. Στα Πολιτικά, λέει για τους εφόρους ότι, παρά το ότι είναι μια πολύ σημαντική εξουσία, ωστόσο προέρχονται από το λαό, λαμβάνουν το αξίωμα με παιδαριώδη τρόπο και πολλές φορές συμβαίνει να έχουν το αξίωμα του εφόρου πολύ φτωχοί άνθρωποι, οι οποίοι δεν παρέχουν καμία εγγύηση ασφάλειας, δωροδοκούνται με απληστία και συχνά καταχρώνται το δημόσιο χρήμα<sup>191</sup>.

Ο κατεξοχήν τρόπος με τον οποίο μπορούσε να διωχθεί η διαφθορά στο δημόσιο βίο της αρχαίας Αθήνας ήταν η «άσκηση γραφής», όπου κάθε «βουλόμενος» είχε δικαίωμα να εγείρει ενώπιον του αρμόδιου άρχοντα γραφή ανάλογη με το αδίκημα του διωκόμενου. Υπήρχε η γραφή δώρων ενώπιον των Θεσμοθετών, για το αδίκημα του χρηματισμού και της δωροδοκίας, η γραφή κλοπής δημοσίων και ιερών χρημάτων κλπ. Άλλοι τρόποι δίωξης της διαφθοράς ήταν η «εισαγγελία εις τον Δήμον», που στρεφόταν εναντίον κάθε παραβάτη από οποιονδήποτε πολίτη και για κάθε αδίκημα που είχε επιπτώσεις στην κοινότητα, όπως η δωροδοκία και η προδοσία, η καταγγελία ενώπιον της Βουλής, η άσκηση «απογραφής» ενώπιον των Θεσμοθετών, που μπορούσε να ασκήσει οποιοσδήποτε πολίτης (ο απογράφας) και με την οποία μπορούσε να ζητηθεί η δήμευση της περιουσίας του κατηγορούμενου προσώπου, ώστε να εξασφαλιστεί η πληρωμή χρηματικής ποινής εάν καταδικαζόταν, η «απόφασις» την οποία εξέδιδε ο Άρειος Πάγος κατόπιν αιτήσεως της Εκκλησίας του Δήμου ή αυτεπάγγελτα, η «προβολή» δηλαδή η καταγγελία ενώπιον της Εκκλησίας του Δήμου, με την οποία κάποιος ασκούσε ένα είδος προδικαστικής διαδικασίας, ώστε να εξετάσει εάν θα προχωρήσει σε διαδικασία ανάλογα με το αποτέλεσμα της «προβολής» κλπ<sup>192</sup>.

Ο Σόλων συγκρότησε ένα λαϊκό αιρετό δικαστήριο αστικής και ποινικής αρμοδιότητας, την Ηλιαία, όπου εκδικάζονταν τελεσίδικα οι εφέσεις κατά αποφάσεων των αρχόντων και των δημοσίων οργάνων. Κάθε ελεύθερος πολίτης είχε το δικαίωμα να υποβάλλει μήνυση υπέρ εκείνων που υφίσταντο κάποιο αδίκημα («τω βουλομένω τιμωρείν υπέρ των αδικουμένων»), ρύθμιση που απέβλεπε στην εξασφάλιση αλληλεγγύης μεταξύ των πολιτών με τη θεσμοθέτηση του δικαιώματος της καταγγελίας μιας άδικης πράξης σε βάρος κάποιου άλλου πολίτη. Το δικονομικό σύστημα που εγκαθίδρυσε στην Αθήνα ο Σόλων τον 6<sup>ο</sup> αι. π.Χ., που βασιζόταν στην αρχή της εθελοντικής δημόσιας καταγγελίας από τους πολίτες λόγω της απουσίας εισαγγελικής αρχής, έδωσε την αφορμή για την εμφάνιση μιας τάξης ανθρώπων, που εκμεταλλεύονταν αυτό το σύστημα προς όφελός τους και σε βάρος άλλων πολιτών.

<sup>190</sup> Αριστοτέλους, «Αθηναίων Πολιτεία», 54,2.

<sup>191</sup> Αριστοτέλης, Πολιτικά, 1271a.

<sup>192</sup> Σοφία Αδάμ - Μαγνήσαλη, ο.π., σελ. 31-35.



Ως κίνητρο για την καταγγελία από τους πολίτες υποθέσεων διαφθοράς ή άλλων αδικημάτων που διέπρατταν οι αξιωματούχοι, είχε προβλεφθεί και θεσπιστεί ισχυρή οικονομική επιβράβευση. Όταν κάποιος πολίτης αποκάλυπτε κατάχρηση δημοσίου χρήματος ή υπεξαίρεση, ο νόμος προέβλεπε να του αποδοθεί συγκεκριμένο ποσοστό από τη χρηματική ποινή που επιβαλλόταν στον αξιωματούχο που είχε κάνει την υπεξαίρεση. Αυτή η ρύθμιση μπορεί να είχε το χαρακτήρα κινήτρου για αποκάλυψη και καταγγελία φαινομένων διαφθοράς, αλλά επέφερε πολλές φορές και δυσμενή αποτελέσματα, όπως τη συχνή υποβολή άδικης και ψεύτικης κατηγορίας εκ μέρους των «συκοφαντών», που υπέβαλλαν κατηγορίες με σκοπό την αποκόμιση προσωπικού οικονομικού οφέλους<sup>193</sup>. Αντίστοιχη νομοθετική ρύθμιση υπήρχε και στο ρωμαϊκό δίκαιο, ιδιαίτερα στα λεγόμενα «ιδιωτικά αδικήματα», αυτά των οποίων η τιμωρία γινόταν με πρωτοβουλία του ζημιωθέντος. Σε αυτά τα αδικήματα η εκκίνηση της δικαστικής διαδικασίας στηριζόταν στην ιδιωτική πρωτοβουλία και σε ορισμένα επιτρεπόταν η έγερση της λεγόμενης «λαϊκής αγωγής» (actio popularis) από οποιονδήποτε πολίτη, ο οποίος μπορούσε να υποβάλλει και σχετικό αίτημα για επιδίκαση σε αυτόν χρηματική ποινή<sup>194</sup>.

Στην Αθήνα του 4<sup>ου</sup> αι. π.Χ. είχε δημιουργηθεί μια κοινωνική τάξη, η οποία ζούσε από τις καταγγελίες, η τάξη των συκοφαντών. Η υποβολή καταγγελίας ήταν εύκολη, καθώς για πολλά ζητήματα δεν υπήρχε συγκεκριμένη νομοθεσία, οπότε ο συκοφάντης χρησιμοποιούσε αυτή την ευκολία ως μέσο εκβιασμού και πλουτισμού. Αρκετοί πλούσιοι πολίτες, οι οποίοι απειλούνταν ότι θα οδηγηθούν σε δικαστικές διαδικασίες και περιπέτειες, ανησυχώντας για την έκβαση της δικαστικής διαμάχης και προκειμένου να αποφύγουν τέτοιου είδους περιπέτειες, προτιμούσαν να εξαγοράσουν τον συκοφάντη, ώστε να αποσύρει την εναντίον τους κατηγορία, παρά να οδηγηθούν στο δικαστήριο<sup>195</sup>. Από τη στιγμή, λοιπόν, που η ίδια η αθηναϊκή δημοκρατία και ιδιαίτερα το αθηναϊκό δικανικό σύστημα επέτρεπε σε κάθε πολίτη να ασκεί ελεύθερα τη δραστηριότητα του δημόσιου κατήγορου ενώπιον των ελεγκτικών οργάνων ή των δικαστηρίων, ενάντια σε κάθε πολίτη και ιδιαίτερα ενάντια στους πλούσιους πολίτες ή όσους κατείχαν δημόσια αξιώματα, ήταν αναπόφευκτο να εμφανιστεί η συκοφαντία ως μια καταχρηστική μορφή κατάδοσης ή καταγγελίας της διαφθοράς. Το ρόλο που στις σύγχρονες κοινωνίες επιτελεί η εισαγγελική αρχή, στην αρχαία Αθήνα μπορούσε να τον αναλάβει οποιοσδήποτε Αθηναίος πολίτης που είχε ενδιαφέρον για τις δημόσιες υποθέσεις και ήθελε να παρέμβει καταγγέλλοντας κάποια μορφή παρανομία, δηλαδή ο βουλόμενος.

<sup>193</sup> Σοφία Αδάμ - Μαγνήσαλη, ο.π., σελ. 38.

<sup>194</sup> Νέστωρ Κουράκης, σελ. 47.

<sup>195</sup> Μωρίς Κρουαζέ, σελ. 180.

Η παρουσία των συκοφαντών στην αρχαία Αθήνα μας δίνει και την αφορμή για να γίνει διαχωρισμός μεταξύ των όρων της κατάδοσης και της καταγγελίας, καθώς η έννοια της λέξης συκοφάντης περιλαμβάνει την ψευδή καταγγελία ή μαρτυρία, τη δυσφήμιση, έχοντας μεγαλύτερη σχέση και συνάφεια με την κατάδοση, σε αντιδιαστολή με την καταγγελία, που συνιστά την δικαιολογημένη αποκάλυψη κάποιας παράνομης δραστηριότητας. Η διάκριση ανάμεσα στους δύο όρους, την κατάδοση και την καταγγελία, εξαρτάται από την ηθική προσέγγιση, η οποία κρίνει μια πράξη σε συνάρτηση με το κίνητρό της, αν δηλαδή ο σκοπός για τον οποίο γίνεται η πράξη είναι ιδιοτελής, με κίνητρο το προσωπικό όφελος ή αν ο σκοπός είναι η αποκάλυψη της διαφθοράς και η προστασία της νομιμότητας<sup>196</sup>.

Η λέξη συκοφάντης προέρχεται από το σύκον και το φάντης, παράγωγο του ρήματος φαίνω, που σημαίνει δείχνω, φανερώνω, γνωστοποιώ, αλλά και φαίνομαι. Στην ελληνική γλώσσα ο συκοφάντης είναι αυτός που κατηγορεί κάποιον, ενώ γνωρίζει ότι δεν αληθεύουν οι κατηγορίες, αλλά και ο καταδότης<sup>197</sup>. Στην αρχαία Αθήνα, σύμφωνα με διάφορες πηγές, θεωρείται ότι ο όρος συκοφάντης ξεκίνησε κατά την περίοδο λιμού, που ανάγκασε τους πολίτες να διαπράξουν την ιεροσυλία της κλοπής των ιερών καρπών, των σύκων, οπότε υπήρχαν κάποιοι που κατήγγειλαν (ακριβέστερα κατέδιδαν) όσους έκλεβαν σύκα από τις ιερές συκιές ή όσους εξήγαγαν λαθραία σύκα. Η λέξη συκοφάντης εμφανίζεται στην κωμωδία «Πλούτος» του Αριστοφάνη, όπου ο Χρεμύλος λέει «εγώ, μολονότι ήμουν θεοφοβούμενος και δίκαιος άνθρωπος, δυστυχούσα και ήμouνα φτωχός ... άλλοι πλούτιζαν, που ήσαν ιερόσυλοι, ρήτορες και συκοφάντες και παλιάνθρωποι»<sup>198</sup>.

Ο ρόλος που διαδραμάτιζαν οι συκοφάντες στην αρχαία αθηναϊκή δημοκρατία περιγράφεται χαρακτηριστικά στον «Πλούτο», όπου ο Δίκαιος σε συζήτηση με τον Συκοφάντη, τον ρωτάει αν είναι χρηστός και φιλόπατρις πολίτης και, αν ναι, με τι ασχολείται. Ο Συκοφάντης του απαντά ότι είναι φιλόπατρις όσο κανένας άλλος και ότι αυτό που κάνει ως επάγγελμα για να επιβιώσει, εφόσον δεν είναι έμπορος ή γεωργός, είναι να «ασχολείται με τα δημόσια πράγματα και με τα ιδιωτικά, με όλα». Όταν ο Δίκαιος τον κατηγορεί ότι δεν μπορεί να είναι χρηστός άνθρωπος, αφού σαν διαρρήκτης χώνει τη μύτη του σε πράγματα που δεν τον αφορούν και όλοι τον μισούν, ο Συκοφάντης απαντά ότι τον αφορούν όλες οι υποθέσεις ώστε να ευεργετεί την πόλη του όσο μπορεί και ότι η δουλειά του είναι να κάνει καταγγελίες, καθώς οι δημόσιες υποθέσεις είναι δικές του<sup>199</sup>. Στην περίπτωση αυτή, ο Συκοφάντης παρουσιάζεται όχι απλά ως δημόσιος κατηγορός, αλλά ως ενεργός πολίτης, ο οποίος ενδιαφέρεται για τα

<sup>196</sup> Carine Doganis, σελ. 49.

<sup>197</sup> [www.greek-language.gr](http://www.greek-language.gr)

<sup>198</sup> Αριστοφάνης, Πλούτος, 31.

<sup>199</sup> Αριστοφάνης, Πλούτος, 900-920.

κοινά, για τις δημόσιες υποθέσεις, αρνείται να ζήσει ήσυχα όπως οι γεωργοί και οι έμποροι, αλλά ζει ασχολούμενος με τα δημόσια πράγματα και με τα ιδιωτικά, με όλα. Άξιο αναφοράς είναι ο Συκοφάντης δεν ξεχωρίζει τις δημόσιες υποθέσεις (των της πόλεως πραγμάτων) από τις ιδιωτικές (των ιδίων πραγμάτων) και στην πράξη δεν κάνει καμία διάκριση ανάμεσά τους, εφόσον δηλώνει ευθαρσώς ότι όλες οι υποθέσεις ανήκουν στη σφαίρα των ενδιαφερόντων, της αρμοδιότητας και των δραστηριοτήτων του.

Στον «κατά Λεωκράτους» του Λυκούργου, η δημόσια καταγγελία παρουσιάζεται ως δικαίωμα και καθήκον των πολιτών και, μάλιστα, ως ένα από τα σπουδαιότερα πράγματα για τη διαφύλαξη της δημοκρατίας. Κατά τον Λυκούργο, τρία είναι τα σπουδαιότερα πράγματα που διασώζουν και διαφυλάττουν τη δημοκρατία και την ευτυχία της πόλης: το πρώτο είναι οι διατάξεις των νόμων, το δεύτερο είναι η ψήφος των δικαστών και το τρίτο η κατηγορία, η οποία παραδίδει τους αδικούντες στους δικαστές, στη δικαιοσύνη<sup>200</sup>. Ο ρόλος του νόμου είναι να ορίζει εκ των προτέρων τι μπορούμε και τι απαγορεύεται να πράξουμε, ο ρόλος του κατηγορού είναι να καταγγέλλει όσους πρέπει να τιμωρηθούν γιατί παραβίασαν τις διατάξεις του νόμου και ο ρόλος των δικαστών είναι να τιμωρούν όσους υποδεικνύονται από τον κατηγορο, οπότε η ψήφος και ο ρόλος των δικαστών δεν θα είχε ισχύ εάν δεν υπήρχε εκείνος που θα παρέδιδε στους δικαστές και στο νόμο τους αδικούντες και τους παραβάτες. Ο νόμος από μόνος του, λοιπόν, δεν αρκεί. Πρέπει να υπάρχει αυτός που θα καταγγείλει, θα κατηγορήσει τον παραβάτη, προκειμένου να οδηγηθεί ενώπιον του νόμου και των δικαστών, καθώς χωρίς τους πολίτες που επαγρυπνούν και ενδιαφέρονται για τα δημόσια πράγματα και για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, η αθηναϊκή δημοκρατία δεν μπορεί να λειτουργήσει. Έτσι, η καταγγελία, η δημόσια κατηγορία, αναγορεύεται σε έναν από τους τρεις πόλους του αθηναϊκού δικονομικού συστήματος, μαζί με τους νόμους και τους δικαστές<sup>201</sup>. Ο Λυκούργος, ο οποίος θεωρεί την καταγγελία της διαφθοράς ως καθήκον του πολίτη, δεν χρησιμοποιεί τον όρο «συκοφάντης», αλλά δικαιολογεί την αγωγή που κατέθεσε κατά του Λεωκράτη, τοποθετώντας την στη σφαίρα των καθηκόντων του ως πολίτης, που έχει υποχρέωση να επαγρυπνά για το δημόσιο συμφέρον και να καταγγέλλει την παρανομία, ενεργώντας ως δημόσιος κατηγορος.

Η καταγγελία της διαφθοράς διαδραμάτιζε σημαντικό ρόλο στην αθηναϊκή δημοκρατία, ενώ παράλληλα η παρεκτροπή και ο εκφυλισμός αυτής της πρακτικής του αθηναϊκού δικονομικού συστήματος, δηλαδή η συκοφαντία, αποτέλεσε πρόβλημα που αντιμετωπίστηκε και νομοθετικά. Η πάταξη της συκοφαντίας, της κατάδοσης με κίνητρο το

<sup>200</sup> Λυκούργος, κατά Λεωκράτους, 3-4.

<sup>201</sup> Carine Doganis, σελ. 83.

προσωπικό όφελος, θεσμοθετήθηκε με ειδική διαδικασία, την γραφήν συκοφαντίας, την αγωγή για συκοφαντία. Ο Αριστοτέλης, στην «Αθηναίων Πολιτεία», αναφέρει ανάμεσα στους νόμους για την πάταξη της διαφθοράς, διατάξεις που αφορούσαν την πάταξη της συκοφαντίας. Περιγράφοντας το ρόλο και το έργο των Θεσμοθετών, αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι σε αυτούς υποβάλλονταν αγωγές για υποθέσεις παράνομης πολιτογράφησης, δωροδοκίας, ψευδούς εγγραφής στους καταλόγους οφειλετών του δημοσίου, συνωμοσίας και συκοφαντίας<sup>202</sup>. Ο Αριστοτέλης κατατάσσει την κατηγορία για συκοφαντία στο ίδιο επίπεδο με τον οστρακισμό και τις κατηγορίες εναντίον προσώπων που αθέτησαν τις υποσχέσεις που είχαν δώσει στον Δήμο. Η Εκκλησία του Δήμου, λέει, πρέπει να αποφασίσει μετά από προτάσεις των πρυτάνεων, εάν θα δεχθεί ή όχι να εφαρμοστεί ο οστρακισμός και να εξετάσει τις καταγγελίες κατά συκοφαντών που έχουν διατυπωθεί από Αθηναίους ή μέτοικους, καθώς και κατηγορίες κατά προσώπων που έχουν αθετήσει υποσχέσεις που είχαν δώσει στον Δήμο<sup>203</sup>. Ο Αριστοτέλης αναφέρεται επίσης στην ψευδομαρτυρία, την οποία θεωρεί αποτέλεσμα της απληστίας, της μοχθηρίας και της δίψας των ανθρώπων για απόκτηση ιδιοκτησίας και πλούτου<sup>204</sup>.

Με τη συκοφαντία και τις συνέπειες που επιφέρει στον εκφυλισμό των πολιτευμάτων, ασχολείται και ο Πλάτωνας, που θεωρεί τη συκοφαντία μια από τις αιτίες για τον εκφυλισμό της ιδανικής πολιτείας. Μιλώντας στην «Πολιτεία» για τη διαμόρφωση του ολιγαρχικού φρονήματος, λέει ότι ο άνθρωπος «σκοντάφτει πάνω στην πόλη, όπως το πλοίο που καθίζει στις ξέρες και παθαίνει ζημιά με όλα τα υπάρχοντά του, επειδή έτυχε να γίνει στρατηγός ή να αναλάβει κάποιο άλλο αξίωμα και μετά να έχει μπλεξίματα με τα δικαστήρια, κνηγημένος από τους συκοφάντες και τελικά να χάνει όλη του την περιουσία»<sup>205</sup>. Ο Πλάτωνας θεωρεί τη συκοφαντία βασικό παράγοντα για την αναζήτηση της ευημερίας και του πλούτου από τον άνθρωπο και αιτία που τον εξωθεί στην πλεονεξία, αποσαθρώνοντας τις υγιείς βάσεις της ιδανικής πολιτείας.

Η καταγγελία της διαφθοράς και η συκοφαντία απασχόλησαν και άλλους πολιτικούς, φιλοσόφους, ρήτορες και νομοθέτες στην αρχαιότητα, εκτός των προαναφερθέντων, όπως τον Χαρώνδα, που έζησε ανάμεσα στον 7<sup>ο</sup> και τον 6<sup>ο</sup> αι. π.Χ. και καταγόταν από την Κατάνη της Σικελίας. Οι νόμοι του Χαρώνδα θεωρούνταν πρωτοποριακοί και εφαρμόστηκαν και σε άλλες πόλεις της Σικελίας και της Κάτω Ιταλίας, ενώ το νομοθετικό έργο του αναφέρει και επαινεί ο Αριστοτέλης και ιδιαίτερα το νόμο περί ψευδομαρτυριών, λέγοντας ότι «πρώτος γαρ εποίησε

<sup>202</sup> Αριστοτέλης, Αθηναίων Πολιτεία, LIX, 3.

<sup>203</sup> Αριστοτέλης, Αθηναίων Πολιτεία, XLIII, 5.

<sup>204</sup> Αριστοτέλης, Πολιτικά, 1263b, 16-23.

<sup>205</sup> Πλάτωνας, Πολιτεία, VIII, 553, β.

την επίσκεψιν»<sup>206</sup>. Ο Χαρώνδας ήταν ο πρώτος που εισήγαγε ποινική δίωξη της ψευδορκίας και της ψευδομαρτυρίας, ενώ οι ποινές για τους συκοφάντες ήταν ατιμωτικές. Η διάταξη που όρισε, προέβλεπε ότι όποιος κριθεί ένοχος για συκοφαντία, τον στεφάνωναν με μυρική και τον περιέφεραν στην πόλη, για να δείχνουν σε όλους τους πολίτες ότι ο ένοχος κατείχε το έπαθλο της πονηρίας. Μάλιστα, αναφέρεται ότι αρκετοί από αυτούς που είχαν καταδικαστεί με αυτή την κατηγορία, δεν άντεξαν την ατίμωση, προτιμώντας να αυτοκτονήσουν<sup>207</sup>. Αρκετές πληροφορίες για τη νομοθετική αντιμετώπιση της καταγγελίας και της ψευδομαρτυρίας στην αρχαιότητα, μας δίνει και ο συγγραφέας Γεώργιος Δράκος στο έργο του «Κακία σιωπηθείσα», όπου εκτός του Λυκούργου, του Κλεισθένη και του Σόλωνα, αναφέρει τον Χαρώνδα, τον Ζάλευκο των Επιζεφυρίων Λοκρών, τον Αθηναίο Δράκοντα κλπ<sup>208</sup>.

#### **4. Οι συνέπειες υποβολής της καταγγελίας: φόβοι και δισταγμοί**

Ακριβώς επειδή η καταγγελία περιστατικών διαφθοράς είναι, ειδικά στη χώρα μας, αμφιλεγόμενη πρακτική και έννοια, είναι δύσκολο να αποτελέσει συνήθη και διαδεδομένη αντίληψη και τακτική αντιμετώπισης της διαφθοράς εκ μέρους των πολιτών. Η χώρα μας μόλις πρόσφατα νομοθέτησε μέτρα προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, των whistleblowers, οι οποίοι βρίσκονταν και βρίσκονται εκτεθειμένοι σε διάφορους κινδύνους, εξαιτίας της επιλογής τους να καταγγείλουν κάποια υπόθεση διαφθοράς.

Η πάγια τακτική που εφαρμόζεται εδώ και πολλά χρόνια, αποδεικνύει ότι πολύ δύσκολα θα αποφασίσει κάποιος δημόσιος υπάλληλος ή στέλεχος ιδιωτικής επιχείρησης ή πολίτης, στην αντίληψη του οποίου υπέπεσε ένα περιστατικό διαφθοράς στη δημόσια υπηρεσία ή στην επιχείρηση όπου εργάζεται, να προχωρήσει σε καταγγελία, έτσι ώστε στη συνέχεια να κινηθεί η διαδικασία για άσκηση δίωξης σε βάρος του καταγγελλόμενου. Αυτό που συνήθως συμβαίνει είναι ότι ο υπάλληλος ή ο πολίτης δεν μπαίνει καν στον κόπο να καταγγείλει το περιστατικό, γνωρίζοντας εκ των προτέρων ότι θα υποστεί ταλαιπωρία χωρίς κανένα ουσιαστικό όφελος, αντίθετα θα υποστεί κατά πάσα πιθανότητα πολλαπλή ζημιά, η οποία φυσικά θα γίνει ακόμα μεγαλύτερη στην περίπτωση που ο καταγγελλόμενος αθωωθεί<sup>209</sup>. Υπάρχει ένας εύλογος δισταγμός και φόβος για αντίποινα και πιθανές νομικές συνέπειες, φόβος που αποδεικνύεται ότι λειτουργεί αποτρεπτικά για τους υπαλλήλους ή τους πολίτες που

<sup>206</sup> Αριστοτέλης, Πολιτικά, 1274b, 6-7.

<sup>207</sup> Πηγή: [ellhnwnkoinothtes.blogspot.gr](http://ellhnwnkoinothtes.blogspot.gr).

<sup>208</sup> Γεώργιος Π. Δράκος, σελ. 19.

<sup>209</sup> Νίκος Εμπέογλου, σε «Κράτος και διαφθορά», σελ. 55.

επιθυμούν να συμβάλλουν στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς, καταγγέλλοντάς την, καθώς εκτίθενται σε σημαντικούς κινδύνους, όπως η απώλεια της εργασίας τους ή ακόμα και της ζωής τους, προκειμένου να προστατέψουν το δημόσιο συμφέρον<sup>210</sup>.

Για να αλλάξει αυτή η νοοτροπία του δισταγμού εκ μέρους των πολιτών και η τακτική της μη καταγγελίας και αποκάλυψης φαινομένων διαφθοράς, θα πρέπει να αλλάξουν αρκετά πράγματα και καταστάσεις, ανάμεσα στα οποία είναι και η αντιμετώπιση και συμπεριφορά των ελεγκτικών αρχών απέναντι στην υποβολή καταγγελιών, καθώς θα πρέπει οι αστυνομικές και εισαγγελικές αρχές να αντιδρούν αποφασιστικά και άμεσα σε σχετικές καταγγελίες.<sup>211</sup> Επίσης, θα πρέπει οι πολίτες να συνειδητοποιήσουν και να βεβαιωθούν ότι σε περίπτωση κατά την οποία θα προχωρήσουν σε καταγγελία, δεν θα έχουν επιπτώσεις, δεν θα καταστούν οι ίδιοι κατηγορούμενοι, εφόσον δεν έχουν συμπράξει σε κάποια εγκληματική πράξη διαφθοράς και θα έχουν την ανάλογη προστασία και στήριξη από τις αρμόδιες αρχές. Προς αυτή την κατεύθυνση, δηλαδή για τη νομοθετική αντιμετώπιση και προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, έχει ήδη υπάρξει νομοθετική πρόβλεψη με την ψήφιση του Ν.4254/2014 (ΦΕΚ 85/τ.Α' /7.4.2014), όπως θα αναλυθεί σε επόμενο κεφάλαιο της εργασίας.

Οι πολίτες χρειάζονται παρότρυνση και καθοδήγηση σχετικά με τις ενέργειες αποκάλυψης περιστατικών διαφθοράς, καθώς σύμφωνα με την οργάνωση «Διεθνής διαφάνεια-Ελλάς», ο φόβος των αντιποίνων είναι κυρίαρχος στους πολίτες που επιθυμούν να προχωρήσουν σε καταγγελία. Τα τελευταία δύο χρόνια η συντριπτική πλειοψηφία των πολιτών που επικοινωνούν με την οργάνωση και δηλώνουν ότι γνωρίζουν ή έχουν ακούσει για φαινόμενα διαφθοράς στην εργασία τους ή στον κοινωνικό τους περίγυρο, φοβούνται να απευθυνθούν στους αρμόδιους ελεγκτικούς φορείς για να τα καταγγείλουν, ακόμα και με ανώνυμη καταγγελία, γιατί αισθάνονται ανασφαλείς και ευάλωτοι απέναντι σε κινδύνους, όπως απώλεια της εργασίας τους, τιμωρία, εμπλοκή σε δικαστικές περιπέτειες, κατακραυγή από συναδέλφους ή την κοινωνία, ακόμα και ενδεχόμενη απειλή κατά των ιδίων<sup>212</sup>.

Οι κίνδυνοι στους οποίους υποβάλλουν τον εαυτό τους οι πληροφοριοδότες, οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος δεν είναι αμελητέοι, το αντίθετο. Όσοι έχουν προχωρήσει σε καταγγελία κάποιου περιστατικού διαφθοράς έχουν ρισκάρει τη δουλειά τους, την προσωπική και οικογενειακή τους ηρεμία, την ψυχική τους υγεία και, σε ακραίες περιπτώσεις, την ίδια τους τη ζωή. Υπάρχει προσωπικό κόστος, ψυχολογική πίεση και έντονη φόρτιση, καθώς ο μάρτυρας συχνά έρχεται αντιμέτωπος με ένα ολόκληρο σύστημα, το οποίο κινδυνεύει να

<sup>210</sup> Transparency international, Policy position whistleblowing-an effective tool in the fight against corruption, 2010.

<sup>211</sup> Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, ο.π., σελ. 155.

<sup>212</sup> Κώστας Μπακούρης, σε 24hathenspress.wordpress.com, 16/4/2014.

αποκαλυφθεί και να χάσει τα προνόμιά του λόγω των πληροφοριών που καταθέτει ή προτίθεται να καταθέσει. Ένα ολόκληρο σύστημα, ένας μηχανισμός διαπλοκής που μπορεί να λειτουργεί μέσα σε μια δημόσια υπηρεσία, σε έναν οργανισμό ή και σε μια μεγάλη εταιρεία. Αυτός ο μηχανισμός συσπειρώνεται και, καθώς μπορεί εύκολα να εκμεταλλευτεί κάθε «παραθυράκι» ή έλλειψη του νόμου, τίθεται αντιμέτωπος με τον μάρτυρα, ο οποίος συνήθως είναι μόνος εναντίον όλων. Έτσι, οι whistleblowers μπορεί να απολυθούν, να στιγματιστούν ως ρουφιάνοι ή χαφιέδες, να απομονωθούν, να μηνυθούν, να συλληφθούν, να απειληθούν και σε ακραίες περιπτώσεις να δεχθούν επιθέσεις και να κινδυνεύσει ακόμα και η ζωή τους<sup>213</sup>.

Ο Rudolf Elmer, πρώην στέλεχος της Ελβετικής τράπεζας Julius Baer, διοχέτευσε το 2011 πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με ύποπτες φορολογικές δραστηριότητες πελατών της Τράπεζας στις νήσους Cayman, αφού προηγουμένως οι τραπεζικές αρχές, τα ΜΜΕ και οι χρηματοοικονομικοί κύκλοι αρνήθηκαν να δώσουν βάση στις κατηγορίες του. Ο Elmer κατηγορήθηκε για παραβίαση τραπεζικού απορρήτου, συνελήφθη, οδηγήθηκε σε δίκη και καταδικάστηκε σε πρόστιμο και φυλάκιση με αναστολή. Σε ομιλία του κατά τη διάρκεια διαμαρτυρίας στη Σύνοδο των G20 στις Κάννες, ο Elmer περιέγραψε τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται εναντίον των πληροφοριοδοτών. Ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος εκτίθεται, υφίσταται επιθέσεις και έρχεται αντιμέτωπος με συγκεκριμένες πρακτικές που αποσκοπούν στην ακύρωση του ρόλου του και στην ηθική και ουσιαστική προσβολή του ίδιου, της αξιοπιστίας και της προσωπικότητάς του. Αυτοί που προσβάλλονται και η δράση των οποίων αποκαλύπτεται από τον πληροφοριοδότη, προσπαθούν συστηματικά να τον στοχοποιήσουν και να χτίσουν ένα επιβαρυντικό ιστορικό εναντίον του, με επιθέσεις εναντίον της αξιοπιστίας και της ακεραιότητάς του και με διασπορά φημών και διαδόσεων σχετικά με την τιμιότητά του, ακόμα και για την ψυχική του υγεία<sup>214</sup>. Η προσπάθεια είναι να τον απομονώσουν, να τον ενοχοποιήσουν και να τον σαμποτάρουν, με επιθέσεις σωματικές και ψυχολογικές, υπονομεύοντας τη δουλειά και την καριέρα του, εκθέτοντας αυτόν και την οικογένειά του σε επιθέσεις, ώστε να λυγίσει και να μην προχωρήσει σε αποκαλύψεις και καταγγελίες ή, αν έχει προχωρήσει, να τις αποσύρει.

Στη χώρα μας πρόσφατα ήρθε στο φως της δημοσιότητας, από τη Διεθνή Διαφάνεια-Ελλάς, μια υπόθεση καταγγελίας διαφθοράς από δημόσιο υπάλληλο και των προβλημάτων που αντιμετώπισε στη συνέχεια ο πληροφοριοδότης. Σύμφωνα με όσα αποκαλύφθηκαν, υπάλληλος της υπηρεσίας καθαριότητας του Δήμου Σύρου-Ερμούπολης, κατήγγειλε το Σεπτέμβριο του 2013 μια σειρά παρατυπιών στο Δήμο όπου εργαζόταν, όπως χορήγηση πιστοποιητικών και

<sup>213</sup> [www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation).

<sup>214</sup> [Liberte-info.net/interviews/elmer\\_cannes\\_gr](http://Liberte-info.net/interviews/elmer_cannes_gr).

εγγράφων με τον ίδιο αριθμό πρωτοκόλλου και την ίδια ημερομηνία, μη ανάρτηση αποφάσεων στη «Διαύγεια», παράβαση καθήκοντος, άνιση μεταχείριση κλπ. Το αποτέλεσμα ήταν, όχι μόνο να μη γίνει διερεύνηση και έλεγχος των καταγγελιών, αλλά επιβλήθηκαν στην υπάλληλο πειθαρχικές κυρώσεις για το παράπτωμα της «άσκησης κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής», μεταξύ των οποίων μείωση μισθού κατά 50%. Οι πειθαρχικές ποινές επιβλήθηκαν από τα πρόσωπα εναντίον των οποίων στρέφονταν οι καταγγελίες, ενώ η ίδια τελεί ουσιαστικά σε ομηρία και σε διαδικασία διαθεσιμότητας. Η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς απευθύνθηκε το Μάιο του 2014 στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, τη δημόσια αρχή που ελέγχει τη νομιμότητα των αποφάσεων του συγκεκριμένου Δήμου, η οποία κάλεσε τον Δήμαρχο Σύρου-Ερμούπολης να προχωρήσει σε πειθαρχικό έλεγχο για την εξακρίβωση των καταγγελιών της υπαλλήλου<sup>215</sup>. Η παραπάνω περίπτωση είναι χαρακτηριστική και δείχνει την αντιμετώπιση που έχουν από τις υπηρεσίες, αλλά και από την κοινωνία, οι πληροφοριοδότες που αποφασίζουν να προχωρήσουν σε καταγγελία κάποιου περιστατικού διαφθοράς, αντιμετώπιση που περιλαμβάνει απομόνωση, στιγματισμό και, συχνά, αντίποινα και τιμωρία.

Αντίστοιχη περίπτωση είναι αυτή πρώην στελέχους του Υπουργείου Οικονομικών, που αποκάλυψε υπόθεση που χαρακτηρίστηκε ως το «σκάνδαλο των επανελέγχων-μαϊμού», με το οποίο εξαφανίστηκαν υπέρογκες οφειλές προς το δημόσιο τουλάχιστον 25 επιχειρήσεων. Η καταγγέλλουσα ζητάει, με αίτησή της προς τις αρχές, να χαρακτηριστεί μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος ώστε να προστατευτεί, καθώς δέχεται απειλές ακόμα και για τη ζωή της και να επιστευστεί η ανακριτική διαδικασία κατ' απόλυτη προτεραιότητα για την προστασία των συμφερόντων του δημοσίου, αφού πρόκειται για εκδίκαση κακουργημάτων ιδιαίτερα μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος ή μείζονος δημοσίου συμφέροντος. Το κύκλωμα, στο οποίο εμπλέκονται επιχειρήσεις του δημοσίου, ΟΤΑ, ιδιωτικές επιχειρήσεις, μεγάλα στελέχη του δημοσίου και ιδιαίτερα φοροελεγκτικών υπηρεσιών, δρούσε με τη μέθοδο του «επανελέγχου» φορολογικών υποθέσεων μεγάλων προστίμων και διέγραφε χρέη και πρόστιμα από φορολογικές παραβάσεις. Η υπάλληλος που αποκάλυψε την υπόθεση υπέστη επιθέσεις και απειλές για τη ζωή της και χαρακτηριστικά δήλωσε «μαζί με τα έσοδα του δημοσίου λεηλάτησαν ακόμα και τη ζωή μου και τη θέλω πίσω...»<sup>216</sup>.

Τέτοιες περιπτώσεις καταδεικνύουν ξεκάθαρα τα προβλήματα που αντιμετωπίζει και τις επιπτώσεις που υφίσταται κάποιος, υπάλληλος του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα ή πολίτης, που αποφασίζει να εκθέσει τον εαυτό του και να τον υποβάλλει σε τέτοια διαδικασία, προκειμένου να προστατεύσει το δημόσιο συμφέρον. Είναι φυσικό λοιπόν να φοβάται καθένας

<sup>215</sup> [www.aftodioikisi.gr](http://www.aftodioikisi.gr).

<sup>216</sup> Κατερίνα Κατή, σε Εφημερίδα των Συντακτών, Οκτώβριος 2014.



που θέλει να προχωρήσει σε καταγγελία, την εκδίκηση εκ μέρους του καταγγελλομένου. Ο λαός λέει σε τέτοιες περιπτώσεις «θα μου το φυλάξει» και εδραιώνεται μέσα στον άνθρωπο το αίσθημα του φόβου, που αποτελεί αιτία αποτρεπτική της καταγγελίας, ιδιαίτερα εάν ο καταγγελλόμενος είναι πολύ ισχυρός και δε διστάζει να κάνει χρήση της δύναμής του και να καταστρέψει αυτόν που τόλμησε να τον καταγγείλει<sup>217</sup>. Στη σημερινή εποχή οι πιέσεις είναι πολλαπλές, όπως και οι πηγές από τις οποίες προέρχονται. Υπάρχει η ισχύς του χρήματος, η ισχύς των Τραπεζών και των μεγάλων επιχειρηματικών συμφερόντων, η ισχύς των ΜΜΕ που δεν διστάζουν να διαστρεβλώσουν την αλήθεια και να στρέψουν την κοινή γνώμη εναντίον οποιουδήποτε τίθεται εμπόδιο στις επιδιώξεις τους, οι πολιτικές πιέσεις, τα οργανωμένα κυκλώματα στη διοίκηση και στο κράτος κλπ.

Είναι, λοιπόν, πολύ δύσκολο να αποφασίσει κάποιος να προχωρήσει σε καταγγελία κάποιας πράξης διαφθοράς, καθώς εκτός από τους παραπάνω λόγους που αφορούν το φόβο για αντίποινα και αυτά που υφίσταται ο καταγγέλλων ως συνέπεια της απόφασής του, υπάρχουν και άλλοι λόγοι που αποτρέπουν κάποιον από την καταγγελία και οι οποίοι σχετίζονται με τις κοινωνικές ή εργασιακές σχέσεις. Είναι κατανοητή η δυσκολία κάποιου να καταγγείλει αυτόν από τον οποίον εξαρτάται με οποιονδήποτε τρόπο, είτε αυτός είναι ο προϊστάμενός του σε κάποια δημόσια υπηρεσία ή ο διευθυντής του σε κάποια επιχείρηση του ιδιωτικού τομέα, είτε είναι κάποιος με τον οποίο έχει συνάψει επαγγελματικές ή προσωπικές και κοινωνικές σχέσεις. Πολλές φορές οι άνθρωποι δεσμεύονται από τις εξωτερικές συνθήκες, από τις κοινωνικές συναναστροφές, από εργασιακές σχέσεις, δηλαδή από καταστάσεις που δύσκολα αποφασίζουν να ρισκάρουν και να θέσουν σε κίνδυνο.

Άλλος ένας παράγοντας, που λειτουργεί αποτρεπτικά στην υποβολή καταγγελίας από κάποιον, είναι ότι γνωρίζει εκ των προτέρων πως δεν πρόκειται να έχει την υποστήριξη και συμπαράσταση από τους τρίτους, είτε αυτοί είναι συνάδελφοι είτε είναι συνεργάτες ή απλοί πολίτες που λαμβάνουν γνώση της απόφασής του. Οι περισσότεροι, αν όχι όλοι, που θα λάβουν γνώση του περιστατικού υποβολής κάποιας καταγγελίας, θα μείνουν αμέτοχοι στο περιθώριο, δεν πρόκειται να συμπαρασταθούν και να υποστηρίξουν τον καταγγέλλοντα για τους ίδιους λόγους και εξαιτίας των ίδιων φόβων που τον έκαναν να διστάσει. Με αυτόν τον τρόπο δημιουργείται μια «συνωμοσία σιωπής» όσων θα μπορούσαν και θα έπρεπε να τον βοηθήσουν στην προσπάθειά του, ώστε να τον ενισχύσουν και να τον κάνουν να ξεπεράσει τις εσωτερικές του επιφυλάξεις και τους δισταγμούς<sup>218</sup>. Η έλλειψη συμπαράστασης στη συνέχεια διαμορφώνεται σε αρνητική στάση, η οποία θέτει τον καταγγέλλοντα στο περιθώριο και τον

---

<sup>217</sup> Γεώργιος Π. Δράκος, σελ. 33.

<sup>218</sup> Γεώργιος Π. Δράκος, σελ. 33.

απομονώνει από τους συναδέλφους του και, ακόμα χειρότερα, εξελίσσεται σε αποδοκιμασία της πράξης του. Ο υπάλληλος, ο μέχρι εκείνη τη στιγμή συνάδελφος, μετατρέπεται σε καταδότη, σε ρουφιάνο και τίθεται αντιμέτωπος με όλους τους υπόλοιπους συναδέλφους του, με όλες τις εύλογες συνέπειες που ακολουθούν. Εάν, παρ' όλα αυτά, αποφασίσει να καταγγείλει μια υπόθεση διαφθοράς και να υποβάλει επώνυμη καταγγελία, παραβλέποντας τις επιπτώσεις της απόφασής του, τότε είναι σίγουρο ότι θα εμπλακεί σε μια σειρά από γραφειοκρατικές διαδικασίες και περιπέτειες, όπως καταθέσεις, ανακρίσεις, παραστάσεις σε δικαστήρια και γενικά σε διαδικασίες πολύχρονες, οι οποίες θα επιφέρουν ταλαιπωρία και απώλεια χρόνου αλλά και χρημάτων και θα τον κάνουν να μετανιώσει για την απόφασή του.

Έχοντας αναλογιστεί όλα τα παραπάνω, τα οποία αποτελούν τις - πιθανές ή σίγουρες - συνέπειες που θα έχει η καταγγελία της διαφθοράς για τον υπάλληλο ή τον πολίτη που αποφασίζει να την κάνει, είναι λογικό και κατανοητό να αποφασίσει κάποιος να μην προχωρήσει τελικά σε μια τέτοια ενέργεια, σκεπτόμενος «ας βγάλει άλλος το φίδι από την τρύπα», να σιωπήσει, να κάνει «τα στραβά μάτια», να παραβιάσει τους νόμους εκτελώντας εντολές των ανωτέρων του για να μην συγκρουστεί με προϊσταμένους και συναδέλφους, να μην περιθωριοποιηθεί, να μην χάσει τη δουλειά του. Σε αυτόν ακριβώς τον προβληματισμό πρέπει να παρέμβει η πολιτεία και να προστατεύσει αυτούς που αποφασίζουν τελικά να καταγγείλουν επώνυμα την διαφθορά.

Το πρόβλημα της προστασίας όσων καταγγέλλουν φαινόμενα διαφθοράς, τα οποία αντιλαμβάνονται στο χώρο εργασίας τους ή που υποπίπτουν γενικά στην αντίληψή τους, θα πρέπει να εξεταστεί με τη δέουσα σοβαρότητα από όλες τις χώρες, καθώς η αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς περιλαμβάνει την ενθάρρυνση τέτοιων αναφορών και καταγγελιών, η οποία όμως μπορεί να επιτευχθεί μόνο με διασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας των καταγγελλόντων, από τα αντίποινα στα οποία είναι πιθανό να βρεθούν εκτεθειμένοι<sup>219</sup>. Η προστασία των καταγγελλόντων, των whistleblowers, έχει ήδη θεσπιστεί με σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις σε αρκετές χώρες, ανάμεσα στις οποίες είναι και η Ελλάδα και αναμένεται να προωθήσει και να διευκολύνει τις διαδικασίες καταγγελίας της διαφθοράς.

## **5. Το whistle blowing στην Ευρώπη και τον κόσμο**

Οι Ευρωπαϊκές χώρες και οι διεθνείς οργανισμοί έχουν δώσει τις τελευταίες δεκαετίες έμφαση στην προώθηση και εφαρμογή των πρακτικών του whistle blowing, στο πλαίσιο των

---

<sup>219</sup> Ειδική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά.

προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Πολλές χώρες, αναγνωρίζοντας το ρόλο του whistle blowing για την καταπολέμηση της διαφθοράς, έχουν επιδιώξει τη θέσπιση νομοθεσίας για την προστασία των whistleblowers, μέσω διεθνών συνθηκών, ενώ πολλές κυβερνήσεις, εταιρείες και μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί σε όλο τον κόσμο έχουν θεσμοθετήσει και εφαρμόζουν ανάλογες διαδικασίες<sup>220</sup>. Η σημασία που δίνουν τα Ευρωπαϊκά κράτη στην προώθηση του whistle blowing και στην προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι εμφανής κυρίως στις συνθήκες και στις συμβάσεις που έχουν υπογραφεί από τα κράτη, αλλά και στη νομοθεσία που έχει θεσμοθετήσει κάθε χώρα στο εσωτερικό της, καθώς και στην ίδρυση και λειτουργία διεθνών οργανισμών, ενώσεων κρατών και οργανώσεων, όπως η GRECO, η Διεθνής Διαφάνεια κλπ.

Η μη κυβερνητική οργάνωση «Διεθνής Διαφάνεια» το 2013 εξέδωσε την έκθεση «Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU», στην οποία περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, στοιχεία για τη νομοθετική αντιμετώπιση της καταγγελίας της διαφθοράς σε διάφορες Ευρωπαϊκές χώρες. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, μόνο τέσσερις χώρες διέθεταν επαρκή νομοθετική πρόβλεψη για την προστασία των whistleblowers, το Λουξεμβούργο, η Ρουμανία, η Σλοβενία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Οι περισσότερες χώρες διέθεταν μερική και αποσπασματική νομοθετική κάλυψη των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, ενώ η Ελλάδα μαζί με άλλες έξι χώρες είχαν πολύ περιορισμένο ή ανύπαρκτο νομοθετικό καθεστώς για την προστασία των whistleblowers<sup>221</sup>. Αυτό το νομοθετικό κενό καλύφθηκε στη χώρα μας με τη θέσπιση του Ν.4254/2014, ο οποίος περιλαμβάνει μέτρα προστασίας και εγγυήσεις για την καταγγελία της διαφθοράς.

Στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, η οποία κυρώθηκε στην Ελλάδα με τον Ν.3666/2008, προβλέπεται ότι «η πρόληψη και εκρίζωση της διαφθοράς αποτελεί υποχρέωση όλων των κρατών και ότι τα κράτη πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους, με τη στήριξη και συμμετοχή ατόμων και ομάδων εκτός του δημόσιου τομέα, όπως η κοινωνία των πολιτών, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι κοινοτικές οργανώσεις, ώστε να είναι αποτελεσματικές οι προσπάθειές τους στον τομέα αυτό»<sup>222</sup>. Στο άρθρο 13 της Σύμβασης, με τίτλο «Συμμετοχή της κοινωνίας», υπάρχει ειδική πρόβλεψη για την προώθηση της συμμετοχής της κοινωνίας στον αγώνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και περιγράφονται οι υποχρεώσεις των κρατών που υπογράφουν τη Σύμβαση, για τη λήψη μέτρων που αποσκοπούν στην ενεργοποίηση και ευαισθητοποίηση των πολιτών, στην προαγωγή της

---

<sup>220</sup> [www.elawyer.blogspot.gr](http://www.elawyer.blogspot.gr).

<sup>221</sup> Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU.

<sup>222</sup> Ν. 3666/2008, Προοίμιο.

ενεργής συμμετοχής της κοινωνίας, των μη κυβερνητικών οργανώσεων και ενώσεων προσώπων στον αγώνα εναντίον της διαφθοράς. Ανάμεσα στις προτάσεις περιλαμβάνονται η προώθηση της διαφάνειας, η μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, η πρόσβαση των πολιτών στην ενημέρωση με οργάνωση και εκτέλεση ειδικών προγραμμάτων εκπαίδευσης και πληροφόρησης στην κοινωνία, στα σχολεία και στα πανεπιστήμια, με στόχο τη δημιουργία αντίληψης μη ανοχής στη διαφθορά. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στην ελευθερία αναζήτησης, λήψης, δημοσιοποίησης και διάδοσης των πληροφοριών που αφορούν ζητήματα διαφθοράς, με την επισήμανση ότι αυτή η ελευθερία στη διακίνηση των πληροφοριών μπορεί να περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις που υπάρχει σαφής νομοθετική πρόβλεψη. Επίσης, περιλαμβάνεται η υποχρέωση των κρατών να λάβουν μέτρα για την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη γνωστοποίηση και πρόσβαση των πολιτών στους φορείς που έχουν ως αντικείμενο την καταπολέμηση της διαφθοράς, με απώτερο στόχο τη διευκόλυνσή τους στην υποβολή επώνυμων ή ανώνυμων καταγγελιών για περιστατικά διαφθοράς που υποπίπτουν στην αντίληψή τους<sup>223</sup>.

Η προώθηση του whistle blowing και η προστασία των μαρτύρων, πραγματογνωμόνων και θυμάτων της διαφθοράς προβλέπονται από τα άρθρα 32 και 33 της Σύμβασης, στα οποία περιέχονται προβλέψεις για τα μέτρα που πρέπει να λάβουν τα κράτη που υπογράφουν τη Σύμβαση, για την προστασία των πληροφοριοδοτών και γενικά όσων αποκαλύπτουν πράξεις διαφθοράς. Σύμφωνα με τη Σύμβαση του ΟΗΕ, αποτελεί υποχρέωση κάθε κράτους να λάβει μέτρα, σύμφωνα με το εσωτερικό νομικό του σύστημα και τις δυνατότητές του, προκειμένου να παρέχει αποτελεσματική νομική προστασία των μαρτύρων, των πραγματογνωμόνων που δίνουν πληροφορίες και στοιχεία και καταθέτουν σχετικά με υποθέσεις διαφθοράς, αλλά και των συγγενικών τους προσώπων, απέναντι σε πιθανά αντίποινα ή εκφοβισμό ή απειλές, οι οποίες εκπορεύονται από την απόφασή τους να καταγγείλουν τέτοια φαινόμενα.

Ανάμεσα στα μέτρα που ενδεικτικά προτείνονται στη Σύμβαση, είναι η θέσπιση διαδικασιών που αποσκοπούν στην προστασία της ζωής και της ακεραιότητας των μαρτύρων, όπως η διαφύλαξη της μυστικότητας και του απορρήτου των στοιχείων που τους αφορούν, δηλαδή της ταυτότητας και του τόπου κατοικίας τους, η μετεγκατάστασή τους σε άλλο μέρος εάν κριθεί απαραίτητο, η πρόβλεψη ειδικών διαδικασιών για την κατάθεση στοιχείων από τους προστατευόμενους μάρτυρες και ειδικών αποδεικτικών κανόνων για την παροχή και εξέταση των πληροφοριών, ώστε να έχουν τη δυνατότητα να καταθέτουν υπό καθεστώς προστασίας και χωρίς να αποκαλύπτεται η ταυτότητά τους και να θίγεται η ασφάλειά τους, όπως με την

---

<sup>223</sup> N. 3666/2008, άρθρο 13.

κατάθεση μέσω τεχνολογιών επικοινωνίας ή μέσω βίντεο κλπ. Οι ίδιες προβλέψεις και διαδικασίες μπορούν να εφαρμόζονται και για θύματα φαινομένων διαφθοράς που επιθυμούν να καταθέσουν, με δυνατότητα παρουσίασης και εξέτασης των απόψεών τους σε διάφορα στάδια της ποινικής διαδικασίας κατά των δραστών, με τρόπο που δεν θα θίγει τα δικαιώματα της υπεράσπισης. Τέλος, στη Σύμβαση υπάρχει πρόβλεψη, ώστε κάθε κράτος να ενσωματώσει στο νομικό του σύστημα μέτρα για την προστασία έναντι αδικαιολόγητης μεταχείρισης κατά οποιουδήποτε προσώπου το οποίο προχωρά σε καταγγελία στις αρμόδιες αρχές γεγονότων που αφορούν αδικήματα διαφθοράς<sup>224</sup>.

Στην Οδηγία 2014/56/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (16/4/2014), η οποία αφορά τροποποίηση της Οδηγίας 2006/43/ΕΚ για τους υποχρεωτικούς ελέγχους των ετήσιων και των ενοποιημένων λογαριασμών, περιλαμβάνεται πρόβλεψη σχετικά με τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προχωρήσει κάθε κράτος, με τη λήψη κατάλληλων μέτρων για την ενθάρρυνση των πληροφοριοδοτών να αποκαλύπτουν παραβιάσεις όχι μόνο της συγκεκριμένης οδηγίας αλλά και γενικότερων φαινομένων απάτης και διαφθοράς. Σύμφωνα με την οδηγία, οι πληροφοριοδότες μπορούν να θέτουν υπόψη των αρμόδιων αρχών πληροφορίες και στοιχεία που μπορούν να τις βοηθήσουν στον εντοπισμό παρατυπιών και στην επιβολή κυρώσεων για τη διάπραξη τέτοιων πράξεων, συμπεριλαμβανομένης της απάτης. Επειδή οι πληροφοριοδότες συνήθως αποθαρρύνονται από την αποκάλυψη των πληροφοριών που διαθέτουν και από την υποβολή καταγγελίας, υπό τον φόβο αντιποίνων ή την έλλειψη κινήτρου, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι θα εφαρμόσουν κατάλληλα μέτρα για την ενθάρρυνση των πληροφοριοδοτών και για την προστασία τους από τυχόν αντίποινα<sup>225</sup>.

Επίσης, η Οδηγία προβλέπει την παροχή κινήτρων από τα κράτη μέλη προς τους πληροφοριοδότες, των οποίων όμως θα επωφελούνται μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αποκαλύπτουν νέες πληροφορίες, τις οποίες δεν είναι υποχρεωμένοι από το νόμο να γνωστοποιήσουν και επίσης, στις περιπτώσεις που αυτές οι νέες πληροφορίες οδηγούν σε επιβολή κυρώσεων για παραβίαση της Οδηγίας. Τα κράτη μέλη θα πρέπει, τέλος, να εξασφαλίσουν ότι τα προγράμματα που πρόκειται να εφαρμόσουν για την προστασία των μαρτύρων και των πληροφοριοδοτών περιπτώσεων διαφθοράς έναντι τυχόν αντιποίνων, θα προασπίζουν, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα της προστασίας των προσωπικών τους δεδομένων και, παράλληλα, θα παρέχουν την κατάλληλη προστασία και των προσώπων στα οποία αναφέρονται οι καταγγελίες. Ιδιαίτερα θα πρέπει να προστατεύεται το δικαίωμα της

---

<sup>224</sup> Ν. 3666/2008, άρθρα 32 & 33.

<sup>225</sup> Οδηγία 2014/56/ΕΕ, προοίμιο.

προστασίας των προσωπικών δεδομένων των καταγγελλομένων προσώπων, το δικαίωμα της υπεράσπισης και το δικαίωμα της ακρόασης πριν την έκδοση απόφασης σχετικά με αυτό, καθώς και το δικαίωμα της προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου κατά μιας καταδικαστικής απόφασης<sup>226</sup>. Στο άρθρο 30ε της Οδηγίας περιέχεται αναφορά για τη θέσπιση από τα κράτη μέλη μηχανισμών ενθάρρυνσης της αναφοράς περιπτώσεων παραβίασης της Οδηγίας στις αρμόδιες αρχές, με πρόβλεψη για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τόσο του προσώπου που αναφέρει την παράβαση, όσο και του προσώπου για το οποίο υπάρχουν υπόνοιες ή καταγγελίες παραβάσεων, όπως επίσης και για τη θέσπιση διαδικασιών για την εξασφάλιση του δικαιώματος υπεράσπισης και ακρόασης του κατηγορούμενου προσώπου ενώπιον δικαστηρίου, για απόφαση που το αφορά.

Η «Διεθνής Διαφάνεια» έχει θέσει σε εφαρμογή μια ευρωπαϊκή δράση-πρόγραμμα με τίτλο «Speak Up: Engaging Citizens In Fighting Corruption in Europe», που υλοποιείται στην Τσεχία, την Ουγγαρία, την Ιρλανδία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, το Λουξεμβούργο και την Ελλάδα και έχει την οικονομική υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η δράση απευθύνεται σε άτομα ή οργανισμούς που έχουν πέσει θύματα περιστατικών διαφθοράς ή οικονομικού εγκλήματος και επιθυμούν να το καταγγείλουν και ταυτόχρονα να συμμετέχουν σε δράσεις κατά της διαφθοράς, ενώ η οργάνωση δραστηριοποιείται ανά τον κόσμο με 90 παραρτήματα, που υποστηρίζουν πολίτες που θέλουν να καταγγείλουν φαινόμενα διαφθοράς<sup>227</sup>.

Η «Διεθνής Διαφάνεια» και τα παραρτήματά της, αφού κατέγραψε, ανέλυσε και αξιολόγησε το νομοθετικό πλαίσιο και τις διατάξεις για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε 10 ευρωπαϊκές χώρες, διαμόρφωσε τις κατευθυντήριες αρχές για κάθε σχετικό νομοθέτημα. Έτσι, στις 5/11/2013, η «Διεθνής Διαφάνεια» δημοσιοποίησε το αποτέλεσμα αυτών των ερευνών, την Ευρωπαϊκή Έκθεση με τίτλο «Whistleblowing in Europe-Legal Protections For Whistleblowers in the EU» (Το whistleblowing στην Ευρώπη-Νομική προστασία των πληροφοριοδοτών στην Ε.Ε.), στην οποία συγκεντρώνονται και αναλύονται τα αποτελέσματα των ερευνών που έγιναν στις χώρες της Ε.Ε. και οι οποίες είχαν στόχο την ανάδειξη της σημασίας του ρόλου του whistle blowing για την καταπολέμηση της διαφθοράς και για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

Αντίστοιχες πρωτοβουλίες για την ενίσχυση του whistle blowing στις χώρες της Ευρώπης έχει αναλάβει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία έχει διαμορφώσει και δημοσιοποιήσει κατευθυντήριες γραμμές για να υπενθυμίσει στο προσωπικό της τις υποχρεώσεις που έχουν για

<sup>226</sup> Οδηγία 2014/56/ΕΕ, προοίμιο.

<sup>227</sup> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, πεπραγμένα έτους 2013.

την καταγγελία «δυσλειτουργιών». Ο στόχος αυτών των οδηγιών είναι η ενθάρρυνση του προσωπικού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να αναλάβουν πρωτοβουλίες και να αναφέρουν κάθε πληροφορία που έχουν στην κατοχή τους σχετικά με φαινόμενα διαφθοράς, απάτης και άλλων παρατυπιών που θα υποπέσουν στην αντίληψή του, κατά τη διάρκεια άσκησης των καθηκόντων του. Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ήδη από το 2004, εφαρμόζονται μερικοί από τους αυστηρότερους κανόνες για την καταγγελία δυσλειτουργιών, οι οποίοι περιλαμβάνονται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού της, ο οποίος μάλιστα έχει νομοθετική ισχύ. Αξίζει να σημειωθεί ότι, ενώ για πολλά νομικά συστήματα και για τους περισσότερους διεθνείς οργανισμούς η καταγγελία των δυσλειτουργιών αποτελεί δικαίωμα, για το προσωπικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η καταγγελία των δυσλειτουργιών δεν αποτελεί απλό δικαίωμα ή πράξη που επιτρέπεται από τον κανονισμό, αλλά αποτελεί υποχρέωση, καθώς η καταγγελία των δυσλειτουργιών αποτελεί ένα από τα βασικότερα όπλα που διαθέτει η Επιτροπή για να καταπολεμήσει τη διαφθορά και την απάτη<sup>228</sup>. Οι κατευθυντήριες οδηγίες που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως μέρος της στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς, καθοδηγούν το προσωπικό της και διευκρινίζουν τις διαδικασίες, τον τρόπο και τον χρόνο που θα πρέπει το προσωπικό να προβαίνει σε καταγγελία κάποιου περιστατικού διαφθοράς που έρχεται στην αντίληψή του και παρέχουν τη διαβεβαίωση και εξασφαλίζουν ότι, όποτε ένα μέλος του προσωπικού της αποφασίσει να προχωρήσει σε καταγγελία δυσλειτουργίας, θα απολαμβάνει της προστασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και, εφόσον το επιθυμεί, θα διατηρήσει την ανωνυμία του και το απόρρητο των προσωπικών του στοιχείων, ώστε να προφυλαχθεί από τυχόν αντίποινα και πράξεις αντεκδίκησης.

Τα βασικότερα χαρακτηριστικά αυτών των κατευθυντήριων οδηγιών είναι, μεταξύ άλλων, ότι το προσωπικό της Επιτροπής έχει καθήκον να καταγγέλλει τις σοβαρές παρατυπίες που περιέρχονται στην αντίληψή του και να βοηθάει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης στο έργο τους για την αποκάλυψη και καταστολή της διαφθοράς. Αντίστοιχα, οι υπηρεσίες αυτές προσφέρουν ισχυρή προστασία στους καταγγέλλοντες, οι οποίοι ενεργούν καλή τη πίστει και στα πλαίσια της εκτέλεσης των καθηκόντων τους, με μηδενική ανοχή στη λήψη τυχόν αντιποίνων. Οι καταγγέλλοντες μπορούν, εφόσον το επιθυμούν, να διατηρήσουν το απόρρητο των προσωπικών τους στοιχείων. Ιδιαίτερα για την προστασία των καταγγελλόντων, η Επιτροπή δίνει τη δυνατότητα και στηρίζει την επιλογή όσων επιθυμούν να αλλάξουν θέση εργασίας, φοβούμενοι εχθρικές αντιδράσεις και πράξεις αντεκδίκησης στο χώρο εργασίας και στο επαγγελματικό τους

---

<sup>228</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου για την καταγγελία δυσλειτουργιών, 6/12/2012.

περιβάλλον. Το προσωπικό έχει τη δυνατότητα να επιλέγει μεταξύ διαφόρων μεθόδων και διαύλων υποβολής των καταγγελιών, μπορεί να παρακάμπτει όλη την ιεραρχία προκειμένου να καταγγείλει κάποια δυσλειτουργία, ενώ η Επιτροπή προσφέρει εμπιστευτική καθοδήγηση και βοήθεια στους καταγγέλλοντες, προκειμένου να αποφασίσουν εάν μπορούν και πρέπει να καταγγείλουν κάποια περιστατικά ή όχι. Τέλος, η Επιτροπή έχει προβλέψει και τις περιπτώσεις υποβολής δόλιων και συκοφαντικών καταγγελιών, που υποβάλλονται με σκοπό να βλάψουν κάποια πρόσωπα, για τις οποίες προβλέπεται ο καταλογισμός πειθαρχικών ευθυνών, ενώ γίνεται σαφής και ρητή πρόβλεψη για το δικαίωμα των καταγγελλομένων να υπερασπίσουν τον εαυτό τους ενώπιον κάθε αρχής ή δικαστηρίου<sup>229</sup>.

Με το θέμα της καταγγελίας των δυσλειτουργιών και των φαινομένων διαφθοράς έχει ασχοληθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και μάλιστα έχει συμπεριλάβει σχετικές ρυθμίσεις σε κανονισμούς λειτουργίας του, όπως στον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον ετήσιο προϋπολογισμό της Ένωσης, το άρθρο 63 του οποίου αφορά την καταγγελία δυσλειτουργιών (whistle blowing) και προβλέπει την υποχρέωση των υπαλλήλων να ενημερώνουν την υπηρεσία δημοσιονομικού ελέγχου σε περίπτωση που θεωρούν ότι μια απόφαση, που η προϊσταμένη αρχή τους επιβάλλει να εφαρμόσουν ή να αποδεχθούν, είναι παράτυπη ή αντίθετη προς τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ή τους επαγγελματικούς κανόνες τους οποίους υποχρεούνται να τηρούν. Στο άρθρο 63 προβλέπεται ακόμα ότι, σε περίπτωση παράνομης δραστηριότητας, απάτης ή δωροδοκίας που ενδέχεται να θίγει τα συμφέροντα της Ε.Ε., οι υπάλληλοι ενημερώνουν τις αρχές και τις υπηρεσίες που ορίζονται από την ισχύουσα νομοθεσία<sup>230</sup>.

Πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης και προώθησης του whistle blowing έχουν αναλάβει και άλλοι διεθνείς φορείς και οργανισμοί, όπως ο ΟΟΣΑ, με την Επιτροπή για την κρατική διαχείριση (The OECD Public Management Committee), η οποία δραστηριοποιείται την τελευταία εικοσαετία προτείνοντας μέτρα βελτίωσης των συστημάτων διακυβέρνησης και διαχείρισης του δημόσιου τομέα των κρατών-μελών του. Ειδικότερα, η Επιτροπή ασχολείται με την αξιοπιστία του δημόσιου τομέα των κρατών-μελών, με τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων και την εξάπλωση των φαινομένων διαφθοράς στο δημόσιο και προτείνει συγκεκριμένα μέτρα και πολιτικές για την παρεμπόδιση της εξάπλωσης της διαφθοράς και την προαγωγή της ηθικής συμπεριφοράς στο δημόσιο. Αποτέλεσμα του έργου και των ερευνών της Επιτροπής είναι, μεταξύ άλλων, η έκθεση για την ηθική στις

<sup>229</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου για την καταγγελία δυσλειτουργιών, 6/12/2012.

<sup>230</sup> Ευρωπαίος Επόπτης Προσωπικών Δεδομένων, Γνωμοδότηση 2011/C 215/05.



δημόσιες υπηρεσίες (Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice), η οποία περιγράφει τους παράγοντες που επηρεάζουν την ηθική συμπεριφορά των δημοσίων λειτουργών και τις πρωτοβουλίες που πρέπει να αναλάβουν οι κυβερνήσεις για την πρόληψη της διαφθοράς και την προαγωγή της ηθικής και της ακεραιότητας στο δημόσιο τομέα. Ανάμεσα στις προτάσεις ήταν η καθιέρωση νέων κωδίκων συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, η λήψη μέτρων που σχετίζονται με την προώθηση του whistle blowing και η θέσπιση διαδικασιών, με τις οποίες θα μπορούν οι δημόσιοι υπάλληλοι να καταγγέλλουν αρμοδίως τις ανάρμοστες, ανήθικες και διεφθαρμένες συμπεριφορές που περιέχονται στην αντίληψή τους στο χώρο εργασίας τους<sup>231</sup>.

Με το whistle blowing έχει ασχοληθεί και η «Ειδική Επιτροπή για το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά και τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές ενέργειες» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η οποία στο Έγγραφο Εργασίας σχετικά με τη διαφθορά που εξέδωσε στις 3/12/2012, αναφέρεται στο ζήτημα και χαρακτηριστικά μνημονεύει, στο κεφάλαιο που αφορά εμπειρίες από διάφορα Ευρωπαϊκά κράτη, τις πρωτοβουλίες κρατών όπως η Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Η Επιτροπή αναφέρει μέτρα κατά της διαφθοράς, που ελήφθησαν στην Ιταλία το 2012, ανάμεσα στα οποία ο προσδιορισμός ενός κώδικα συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, μέτρα προστασίας των δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν ή αναφέρουν παράνομες συμπεριφορές που υποπίπτουν στην αντίληψή τους κατά τη διάρκεια της εργασίας τους κλπ. Επίσης, η Επιτροπή κάνει ειδική αναφορά στην εμπειρία του Ηνωμένου Βασιλείου και στη βρετανική νομοθεσία, η οποία έχοντας στόχο την προαγωγή της ευθύνης των εργαζομένων, εξασφαλίζει πλήρη και άμεση προστασία κατά της απόλυσης ή άλλης μορφής αντιποίνων για τους υπαλλήλους που καταγγέλλουν περιπτώσεις παρατυπίας. Η βρετανική νομοθεσία προστατεύει και τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος που απευθύνονται απευθείας στα ΜΜΕ, παρακάμπτοντας την ιεραρχία και την προκαθορισμένη διαδικασία αποκάλυψης περιστατικών διαφθοράς<sup>232</sup>. Μάλιστα, η προστασία που παρέχεται στους καταγγέλλοντες δεν εξαντλείται στα περιστατικά διαφθοράς με την αυστηρή έννοια του όρου, αλλά αφορά γενικότερα ποινικές ή αστικές διαφορές εξ αδικοπραξίας, αστικά αδικήματα, περιπτώσεις δόλου κατά την απονομή δικαιοσύνης και συμπεριφορές που μπορεί να αποτελούν απειλή για την υγεία, την ασφάλεια και το περιβάλλον. Αυτά τα μέτρα και ο μηχανισμός προστασίας που προβλέπονται από την βρετανική νομοθεσία εφαρμόζονται στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα<sup>233</sup>.

<sup>231</sup> Χαράλαμπος Δημόπουλος, σελ. 96.

<sup>232</sup> Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU.

<sup>233</sup> Ειδική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά.

Ένα ζήτημα που έχει απασχολήσει τις Ευρωπαϊκές χώρες είναι ότι σε αρκετές από αυτές δεν υπάρχουν κώδικες συμπεριφοράς δημοσίων υπαλλήλων και, σε όσους υπάρχουν, δεν γίνεται ρητή πρόβλεψη σχετικά με την καταγγελία της διαφθοράς. Ανάμεσα στους κώδικες που περιέχουν αντίστοιχες προβλέψεις, είναι ο Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων στην Δανία, στον οποίο προβλέπεται ότι κάθε υπάλληλος είναι υποχρεωμένος να καταγγείλει αμέσως, όταν αντιληφθεί ή υποψιαστεί ότι κάποιος μπορεί να έχει καταχραστεί δημόσιο χρήμα ή να λειτουργεί σε βάρος της υπηρεσίας<sup>234</sup>.

Εκτός από τους παραπάνω φορείς και οργανισμούς το whistle blowing προβλέπεται και προστατεύεται από διεθνείς συμβάσεις και συνθήκες, όπως η Σύμβαση Ποινικού Δικαίου και η Σύμβαση Αστικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (1999), η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις (2000), ο Οδηγός Καλής Πρακτικής του ΟΟΣΑ για τους εσωτερικούς ελέγχους, τη συμμόρφωση και την ηθική (2010), η Σύσταση του ΟΟΣΑ για τη βελτίωση της ηθικής συμπεριφοράς στις δημόσιες υπηρεσίες (1998) και η Σύσταση κατά της διαφθοράς (2009)<sup>235</sup>.

Σε παγκόσμιο επίπεδο, πέρα από τον Ευρωπαϊκό χώρο, αντίστοιχες πρωτοβουλίες για την προώθηση της καταγγελίας των φαινομένων διαφθοράς έχουν αναληφθεί σε διάφορα κράτη και από διάφορους φορείς και οργανισμούς. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η Ανεξάρτητη Επιτροπή Εναντίον της Διαφθοράς (Independent Commission Against Corruption-ICAC), που ιδρύθηκε το 1988 στη Νέα Νότια Ουαλία της Αυστραλίας, με κύριο στόχο τη διερεύνηση και ελαχιστοποίηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Η ICAC διακηρύσσει ότι η καταγγελία της υπαρκτής ή υποψιαζόμενης διαφθοράς είναι προς το δημόσιο συμφέρον, βοηθά τους δημοσίου υπαλλήλους και τους οργανισμούς του δημόσιου τομέα να εμποδίσουν τη διαφθορά και να την αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά, ενώ η καταγγελία της διαφθοράς παίζει ζωτικό ρόλο στη διασφάλιση των υψηλότερων ηθικών επιπέδων του δημόσιου τομέα, για το συμφέρον όλης της κοινότητας. Η ICAC έχει διαμορφώσει ένα μηχανισμό ενίσχυσης των καταγγελιών της διαφθοράς και υποδοχής τους. Οι πληροφορίες σχετικά με φαινόμενα διαφθοράς στο δημόσιο τομέα μπορούν να υποβληθούν επώνυμα ή ανώνυμα απευθείας στην ICAC ή μέσω των εσωτερικών διαδικασιών αναφοράς του οργανισμού στον οποίον εργάζονται, ενώ οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να παρέχουν πληροφορίες με τη μορφή προστατευόμενης αποκάλυψης, προκειμένου να προστατευτούν από ενδεχόμενες επιζήμιες ενέργειες ή αντίποινα. Οι πληροφορίες που διοχετεύονται στην ICAC, εξετάζονται όσον αφορά τη σοβαρότητά τους και είτε παραπέμπονται στον οργανισμό τον

<sup>234</sup> Άννα Διαμαντοπούλου, σε «Κράτος και διαφθορά: πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», σελ. 89.

<sup>235</sup> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, «Εναλλακτική στη σιωπή», σελ. 7.

οποίο αφορά η καταγγελία, είτε διερευνώνται από την ίδια την ICAC, η οποία έχει τη δικαιοδοσία να αποφασίσει εάν θα διεξάγει ή όχι έρευνα για την υπόθεση<sup>236</sup>.

Η περισσότερο γνωστή παγκοσμίως υπόθεση whistle blowing είναι αυτή του ειδικού ψηφιακών επικοινωνιών Έντουαρντ Σνόουντεν, ο οποίος εργαζόταν στην Υπηρεσία Εθνικής Ασφάλειας (NSA) και για την Κεντρική Υπηρεσία Πληροφοριών (CIA) των ΗΠΑ και αποκάλυψε απόρρητες πληροφορίες για το παγκόσμιο σύστημα μαζικής παρακολούθησης και υποκλοπών της NSA. Ο Σνόουντεν αποκάλυψε πληροφορίες για απόρρητα προγράμματα μυστικών υπηρεσιών, όπως η παρεμπόδιση των αμερικανικών και ευρωπαϊκών τηλεφωνικών μεταδεδομένων και προγραμμάτων παρακολούθησης Prism και Tempora, ενώ ο ίδιος είπε ότι οι διαρροές ήταν μία προσπάθεια «να ενημερωθεί το κοινό ως προς το τι συμβαίνει στο όνομά του και τι εναντίον του»<sup>237</sup>. Οι αποκαλύψεις του έδωσαν τη δυνατότητα στο διεθνή τύπο να ρίξει φως στο σύστημα παρακολούθησης δεκάδων εκατομμυρίων πολιτών, Αμερικανών και Ευρωπαίων, και δημιούργησαν τεράστιο σάλο στην παγκόσμια κοινότητα που διχάστηκε αν ο Σνόουντεν είναι προδότης ή πληροφοριοδότης. Ο Σνόουντεν ζήτησε άσυλο σε 20 χώρες και τελικά του προσφέρθηκε πολιτικό άσυλο από τη Ρωσία, όπου και παραμένει.

Στις ΗΠΑ, χαρακτηριστική περίπτωση είναι η Αμερικανική Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (SEC), η οποία τα τελευταία χρόνια έχει εφαρμόσει ένα πρόγραμμα χορήγησης αμοιβής σε whistleblowers, ως κίνητρο για παροχή πληροφοριών για παράνομες οικονομικές πρακτικές σε επιχειρήσεις, χρηματιστηριακές εταιρείες, τράπεζες, επενδυτικά γραφεία και άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Το πρόγραμμα αφορά αμερικανούς και ξένους πολίτες, οι οποίοι έναντι αδρής αμοιβής αποκαλύπτουν στην SEC οικονομικά σκάνδαλα φοροδιαφυγής, ξεπλύματος χρήματος κλπ. Η SEC προσφέρει στους πληροφοριοδότες αμοιβή από 10% έως και 30% του ύψους των προστίμων ή των αποζημιώσεων που υποχρεούνται να καταβάλλουν στο δημόσιο οι επιχειρήσεις, τράπεζες κλπ, τις οποίες αφορούν οι καταγγελίες εφόσον αποδεικνύονται και επιβάλλονται ανάλογες κυρώσεις. Η μεγαλύτερη αμοιβή που έχει δοθεί στο πλαίσιο του συγκεκριμένου προγράμματος ήταν 30 εκ. δολάρια, ενώ η πιο τρανταχτή περίπτωση αξιοποίησης πληροφοριών για αποκάλυψη σκανδάλου φοροδιαφυγής ήταν πρώην υπαλλήλου της UBS, ο οποίος έλαβε αμοιβή ύψους 104 εκ. δολαρίων από την κυβέρνηση των ΗΠΑ γιατί αποκάλυψε στις αρχές ονόματα φοροφυγών<sup>238</sup>.

<sup>236</sup> Πηγή: Independent Commission Against Corruption-ICAC.

<sup>237</sup> Πηγή: wikipedia.org.

<sup>238</sup> Κατερίνα Κοσμά, σε εφημερίδα «Έθνος της Κυριακής».

## **6. Η καταγγελία της διαφθοράς και η προστασία του whistle blowing στην Ελλάδα**

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η Ελλάδα μέχρι το 2013 ανήκε στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είχαν ανύπαρκτο ή ελλιπές νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και γενικότερα για την καταγγελία της διαφθοράς, μαζί με τη Βουλγαρία, τη Φινλανδία, τη Λιθουανία, την Πορτογαλία, τη Σλοβακία και την Ισπανία<sup>239</sup>. Σύμφωνα με την έκθεση της «Διεθνούς Διαφάνειας», στην Ελλάδα δεν υπήρχε ειδική νομοθετική πρόβλεψη ή ουσιαστική διάταξη για προστασία των εργαζομένων που ήθελαν να καταγγείλουν δυσλειτουργίες στο χώρο εργασίας τους, ενώ ακόμα και στους νόμους που θεωρητικά είχαν σχέση με το whistle blowing υπήρχαν ασυμφωνίες, που εμφανίζονταν κατά την εφαρμογή αυτών των θεωρητικών διατάξεων. Μέχρι πρόσφατα, δεν υπήρχε πολιτική βούληση να προωθηθούν τέτοιες πολιτικές, πολύ δε περισσότερο που μια σειρά από οικονομικά και πολιτικά σκάνδαλα εμφανίζονταν στο προσκήνιο και μερικοί πληροφοριοδότες και δημοσιογράφοι που τα ερευνούσαν είχαν δεχθεί απειλές, συλληφθεί ή ακόμα και σκοτωθεί<sup>240</sup>.

Η έκθεση περιγράφει κάποιες σχετικές διατάξεις που υπήρχαν στον Αστικό Κώδικα, τις θεωρητικές δυνατότητες για την καταγγελία των φαινομένων διαφθοράς από τους πολίτες, ενώ επισημαίνει το γεγονός ότι δεν υπήρχαν εξειδικευμένες διατάξεις για την προστασία των δημοσίων ή ιδιωτικών υπαλλήλων που καταγγέλλουν δυσλειτουργίες ή φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Ιδιαίτερη αναφορά κάνει η έκθεση στην περίπτωση του «ελληνικού Watergate», δηλαδή των υποκλοπών τηλεφωνικών συνδιαλέξεων κυβερνητικών και πολιτικών στελεχών, περιλαμβανομένου και του τότε Πρωθυπουργού, την περίοδο 2004-2005, καθώς και στην περίπτωση της αποκάλυψης ονομάτων που περιλαμβάνονταν στην λεγόμενη «λίστα Λαγκάρντ» από δημοσιογράφους, επισημαίνοντας ότι όλες οι περιπτώσεις διαφθοράς στην ελληνική κοινωνία ήταν γνωστές σε έναν ευρύ κύκλο ανθρώπων, οι οποίοι δεν προέβησαν σε καμία καταγγελία και αποκάλυψη των πληροφοριών που είχαν στην κατοχή τους, παρά το γεγονός ότι η ελληνική νομοθεσία υποχρεώνει τους πολίτες που έχουν τέτοιες πληροφορίες να τις καταθέτουν στις αρχές<sup>241</sup>. Στην ίδια έκθεση, η Ελλάδα κατατάσσεται στις χώρες που είχαν ανακοινώσει ότι θα θεσπίσουν νομοθεσία για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, σε συμμόρφωση με τις διεθνείς συμβάσεις που έχει υπογράψει, οι

<sup>239</sup> Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU.

<sup>240</sup> Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU.

<sup>241</sup> Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU.

οποίες προβλέπουν τη θεσμοθέτηση μηχανισμών και τη λήψη μέτρων για την προστασία των whistleblowers. Πράγματι, η χώρα μας ψήφισε το Ν.4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν.4046/2012 και άλλες διατάξεις», στον οποίο περιέχονται διατάξεις και μέτρα για την πρόληψη και καταστολή των φαινομένων διαφθοράς και για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

Στόχος της ψήφισης του Ν.4254/2014 ήταν η αναμόρφωση βασικών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα που αφορούν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και η βελτίωση της προστασίας των προσώπων που καταγγέλλουν αντίστοιχες πράξεις, προκειμένου να αντιμετωπισθεί η κριτική που δεχόταν η χώρα μας σε διεθνές επίπεδο για την ανεπαρκή και αναποτελεσματική εφαρμογή μιας σειράς δεσμευτικών συμβατικών κειμένων (του ΟΟΣΑ, του Συμβουλίου της Ευρώπης, του ΟΗΕ και της ΕΕ) τα οποία έχει υπογράψει και κυρώσει. Μάλιστα, αυτή η κριτική κατά της χώρας μας, είχε οδηγήσει στο να τεθεί η Ελλάδα υπό καθεστώς επιτήρησης από την «Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς» του Συμβουλίου της Ευρώπης και την «Ομάδα Εργασίας κατά της Δωροδοκίας» του ΟΟΣΑ<sup>242</sup>.

### **6.1. Πρακτικές καταγγελίας της διαφθοράς στην Ελλάδα**

Πριν από τη ψήφιση του Ν.4254/2014 η καταγγελία της διαφθοράς στην Ελλάδα αποτελούσε αποσπασματική πρακτική, η οποία εξαντλούνταν σε μορφή ευχολογίου ή σε επίπεδο προθέσεων. Σε μερικές περιπτώσεις, κυρίως στον ιδιωτικό τομέα και λιγότερο στο δημόσιο, είχε ληφθεί μέριμνα και είχαν θεσπιστεί διαδικασίες για την υποβολή καταγγελιών περιστατικών διαφθοράς από τους πολίτες, που εντάσσονταν στο γενικό πλαίσιο της υποβολής αναφοράς των πολιτών προς τη διοίκηση. Τέτοιες αποσπασματικές διατάξεις και νομοθετικές προβλέψεις, σχετικά με την καταγγελία της διαφθοράς και την προστασία μαρτύρων, υπήρχαν διάσπαρτες στην ελληνική έννομη τάξη και σε πολλαπλά νομοθετήματα και κώδικες μέχρι την ψήφιση του Ν.4254/2014 και συνήθως αγνοούνταν τόσο από τους εφαρμοστές του δικαίου όσο και από τους ενδιαφερόμενους πολίτες<sup>243</sup>.

Στο άρθρο 10 του Συντάγματος κατοχυρώνεται το δικαίωμα του «αναφέρεσθαι» των πολιτών, με το οποίο δίνεται η δυνατότητα στους πολίτες να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές και να υποβάλλουν κάποια καταγγελία, ενώ οι αρχές είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα στον πολίτη που υπέβαλε την αναφορά. Σε επιμέρους διατάξεις, όπως στο Ν.2690/1999, προβλέπεται το δικαίωμα του πολίτη να προσφύγει κατά διοικητικής απόφασης που τον αφορά και να ζητήσει την ανάκληση

<sup>242</sup> Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4254/2014.

<sup>243</sup> Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4254/2014.

ή την τροποποίησή της με αίτηση θεραπείας ή την ακύρωσή της με ιεραρχική προσφυγή ή να υποβάλλει αναφορά ζητώντας την επανόρθωση της βλάβης που υπέστη από ενέργειες της διοικητικής αρχής.

Η πιο σαφής διάταξη σχετικά με την υποχρέωση των πολιτών να καταγγέλλουν υποθέσεις διαφθοράς και γενικά οποιαδήποτε παράνομη πράξη, η οποία υποπίπτει στην αντίληψή τους, περιέχεται στο άρθρο 40 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, όπου αναφέρεται ότι οι πολίτες, ακόμα και ιδιώτες, «οφείλουν στις συγκεκριμένες περιπτώσεις που προβλέπονται από το νόμο, αν αντιληφθούν οι ίδιοι αξιόποινη πράξη που διώκεται αυτεπαγγέλτως, να την αναγγείλουν στον Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών ή σε οποιοδήποτε ανακριτικό υπάλληλο. Η αναγγελία αυτή μπορεί να γίνει είτε εγγράφως με μια αναφορά ή προφορικά, οπότε συντάσσεται έκθεση. Στην αναφορά ή στην προφορική δήλωση πρέπει να αναφέρονται όλες οι λεπτομέρειες που αφορούν την πράξη, τους δράστες και τις αποδείξεις. Αν πολλοί πληροφορήθηκαν για την αξιόποινη πράξη, τότε καθένας έχει ξεχωριστά την υποχρέωση αυτή»<sup>244</sup>. Σε αυτή τη νομοθετική διάταξη καθορίζεται σαφώς η υποχρέωση των πολιτών να καταγγείλουν σε αρμόδια αρχή οποιαδήποτε αξιόποινη πράξη υποπίπτει στην αντίληψή τους, ενώ η καταγγελία της πράξης μπορεί να γίνει είτε εγγράφως είτε προφορικά, δηλαδή καθίσταται σαφές ότι η αναφορά της αξιόποινης πράξης, η υποβολή καταγγελίας, πρέπει να είναι επώνυμη, συνοδευόμενη από συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία, προκειμένου να ληφθεί υπόψη από τις αρμόδιες ανακριτικές αρχές, στις οποίες θα υποβληθεί.

Οι καταγγελίες των πολιτών για περιστατικά διαφθοράς μπορούν να υποβάλλονται σε ανεξάρτητες αρχές, όπως ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή ο Συνήγορος του Πολίτη, όμως οι περιπτώσεις αυτές συνήθως αφορούν ανώνυμες καταγγελίες και δεν εντάσσονται στη διαδικασία του whistle blowing και της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

Στο Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», της Γενικής Γραμματείας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, υπάρχουν γενικές και έμμεσες μόνο αναφορές στην ανάγκη καταγγελίας της διαφθοράς και στο whistle blowing, ενώ γίνεται γενικά λόγος για ενίσχυση του αισθήματος της κοινωνίας για απαίτηση χρηστής διαχείρισης και λογοδοσίας και για ώθηση της κοινωνίας να αντιστέκεται και να προλαμβάνει τη διαφθορά. Στο κεφάλαιο που αφορά την ανάγκη αξιοποίησης των τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνίας, γίνεται απλά επισήμανση για αξιοποίηση των τεχνολογιών για την υποδοχή καταγγελιών διαφθοράς, για την επεξεργασία πληροφοριών και τη διαχείριση των καταγγελιών και για την ενημέρωση

<sup>244</sup> Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, άρθρο 40.

των καταγγελλόντων σχετικά με την έκβαση ή την πρόοδο της καταγγελίας τους<sup>245</sup>. Στο Εθνικό Σχέδιο «Διαφάνεια» η προώθηση της καταγγελίας περιστατικών διαφθοράς, το whistle blowing, αναφέρεται στο κεφάλαιο που αφορά τη στρατηγική επιδίωξη του σχεδίου, όπου αναφέρονται πρωτοβουλίες για ενδυνάμωση του πλαισίου προστασίας των καταγγελλόντων περιστατικά διαφθοράς, τις οποίες προετοιμάζει ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή εν λειτουργία, οι εργασίες της οποίας είχαν ως αποτέλεσμα τις ρυθμίσεις του Ν. 4254/2014<sup>246</sup>.

Τα τελευταία χρόνια έχουν δημιουργηθεί, ιδιαίτερα σε υπηρεσίες που σχετίζονται με οικονομικό και δημοσιονομικό έλεγχο, ειδικές διαδικασίες υποβολής καταγγελιών, με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς. Στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών, έχει δημιουργηθεί κέντρο υποδοχής και διαχείρισης καταγγελιών για περιστατικά διαφθοράς υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών, καθώς και καταγγελιών περί φοροδιαφυγής, ξεπλύματος χρήματος κλπ, με παράλληλη δημοσιοποίηση των επιτυχιών ανίχνευσης της διαφθοράς με στόχο την ευαισθητοποίηση των πολιτών, ώστε να συμβάλλουν με τις καταγγελίες τους στην καταπολέμηση της διαφθοράς<sup>247</sup>.

Σχετικές υπηρεσίες είναι ο ιστότοπος [www.publicrevenue.gr](http://www.publicrevenue.gr) της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, μέσα από τον οποίο οι πολίτες μπορούν να ενημερώνονται για τη στοχοθεσία και την απόδοση των ελέγχων που διενεργεί η ΓΓΔΕ, όπως και η ειδική τηλεφωνική γραμμή του ΣΔΟΕ για την υποβολή καταγγελιών για φορολογικά θέματα, το 1517, η οποία λειτουργεί από το 2008 αλλά έχει διαδοθεί ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια. Σύμφωνα με τα στοιχεία της υπηρεσίας, τον πρώτο χρόνο τα τηλεφωνήματα για καταγγελίες υποθέσεων φοροδιαφυγής ήταν περίπου 4.000, το 2009 ήταν 4.500, το 2010 έφτασαν τα 19.000 και το 2014 έφτασαν κατά μέσο όρο τις 200 κλήσεις ημερησίως. Βέβαια, οι καταγγελίες είναι ανώνυμες και το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό αφορά καταγγελίες για συγγενικά πρόσωπα, ορμώμενες προφανώς από προσωπικά κίνητρα, ενώ αρκετά μεγάλο είναι το ποσοστό αυτών που καταγγέλλουν ανταγωνιστές στον επιχειρηματικό τομέα. Αντίστοιχη υπηρεσία υποβολής καταγγελιών είναι η τηλεφωνική γραμμή 11012 της Οικονομικής Αστυνομίας, η «γραμμή της Διεθνούς Διαφάνειας» που εγκαινιάστηκε το Σεπτέμβριο του 2013, η λεγόμενη «γραμμή υγείας», ενώ πιο εξειδικευμένες είναι οι τηλεφωνικές γραμμές για υποβολή καταγγελιών σε διάφορες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα<sup>248</sup>. Αξίζει να επισημανθεί ότι σχετικές διαδικασίες έχουν δημιουργηθεί σε πολλές ιστοσελίδες και blogs, όπως το [www.edosafakelaki.org](http://www.edosafakelaki.org), το οποίο δέχεται επώνυμες και ανώνυμες καταγγελίες, το

<sup>245</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 44.

<sup>246</sup> Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», σελ. 73.

<sup>247</sup> Πηγή: <http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/corruption/>.

<sup>248</sup> Μαρίλη Μαργωμένου, σε εφημερίδα «Καθημερινή».

www.forologoumenos.gr του συλλόγου ελλήνων φορολογουμένων που δέχεται καταγγελίες σε ηλεκτρονική φόρμα, τις οποίες ομαδοποιεί και προωθεί στις αρμόδιες υπηρεσίες εξασφαλίζοντας, όπως διαβεβαιώνει, την ανωνυμία του καταγγέλλοντος.

Αυτές οι πρακτικές και διαδικασίες υποβολής καταγγελιών για θέματα διαφθοράς δεν αποτελούν και δεν εντάσσονται σε ένα οργανωμένο και αυτοτελές πρόγραμμα προώθησης του whistle blowing και προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, καθώς διακρίνονται περισσότερο για τον αποσπασματικό τους χαρακτήρα, παρά για την ένταξή τους σε κάποιο σχέδιο με συγκεκριμένο στόχο. Η ενδυνάμωση της πρακτικής καταγγελίας της διαφθοράς, του whistle blowing και η πρόθεση της πολιτείας για έμπρακτη προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος εκφράζεται με την ψήφιση του Ν. 4254/2014, ο οποίος χαρακτηρίζεται ως ένα πρώτο σοβαρό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση.

## **6.2. Ο Νόμος 4254/2014: οι ρυθμίσεις που εισάγει και η κριτική τους**

Ο Ν.4254/2014 τροποποιεί διατάξεις του Ποινικού Κώδικα, σχετικές με τη δωροληψία πολιτικών αξιωματούχων και καθιερώνει αυστηρές ποινές για τους πολιτικούς, όπως τον Πρωθυπουργό, Υπουργούς, Περιφερειάρχες και Δημάρχους που ζητούν ή λαμβάνουν ωφελήματα, δηλαδή διαπράττουν το αδίκημα της δωροληψίας, ενώ αντίστοιχες ποινές προβλέπονται και για τους δωροδοκούντες πολιτικούς αξιωματούχους. Αυστηρές ποινές προβλέπει και για τη δωροληψία και δωροδοκία δημοσίων υπαλλήλων και δικαστικών λειτουργών, για την άσκηση επιρροής και τους μεσάζοντες σε πράξεις διαφθοράς, ενώ προβλέπονται ποινές και για τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα, με τη λήψη ή προσφορά ωφελήματος κατά την άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων<sup>249</sup>. Ιδιαίτερη σημασία για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και την προώθηση του whistle blowing, έχουν οι διατάξεις της υποπαραγράφου ΙΕ.13, με την οποία αντικαθίσταται το άρθρο 263B ΠΚ, της υποπαραγράφου ΙΕ.15, με την οποία εισάγεται άρθρο 45B στον ΚΠΔ με τίτλο «Αποχή από ποινική δίωξη μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος» και οι διατάξεις της υποπαραγράφου ΙΕ.17, με την οποία τροποποιούνται διατάξεις των Ν.2225/1994, Ν.2928/2001, Ν.3691/2008 και Ν.3528/2007.

Σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις του Ν.4254/2014, ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος χαρακτηρίζεται όποιος «χωρίς να εμπλέκεται καθ' οιονδήποτε τρόπο στις εν λόγω πράξεις και χωρίς να αποβλέπει σε ίδιον όφελος, συμβάλλει ουσιωδώς με τις

<sup>249</sup> Ν.4254/2014, υποπάραγραφος ΙΕ. 4-10.



πληροφορίες που παρέχει στις διοικητικές αρχές, στην αποκάλυψη και δίωξή τους»<sup>250</sup>. Ο χαρακτηρισμός κάποιου ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος γίνεται, μετά από έγκριση του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου που εποπτεύει και συντονίζει το έργο των Εισαγγελέων Εγκλημάτων Διαφθοράς, με πράξη του κατά τόπον αρμόδιου Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς. Η ίδια πράξη χαρακτηρισμού ενός πολίτη ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να ανακληθεί με την ίδια διαδικασία και σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής δίκης, στην περίπτωση που ο Εισαγγελέας κρίνει ότι δεν συντρέχουν πλέον οι λόγοι για τους οποίους εκδόθηκε αρχικά η απόφαση.

Οι παραπάνω ρυθμίσεις αφορούν την παροχή προστασίας σε πρόσωπα τα οποία, χωρίς να εμπλέκονται τα ίδια στην τέλεση εγκλημάτων διαφθοράς, συμβάλλουν ουσιωδώς στην αποκάλυψη των εν λόγω εγκλημάτων με πληροφορίες που παρέχουν στις αρμόδιες διοικητικές Αρχές. Με την εισαγόμενη διάταξη του άρθρου 45B ΚΠΔ παρέχονται σημαντικά κίνητρα στα πρόσωπα που γνωρίζουν ή συμπεραίνουν βάσει συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών ότι τελούνται εγκλήματα διαφθοράς, να συμβάλουν στην αποκάλυψή τους και στην δίωξη των υπαιτίων. Τα εν λόγω πρόσωπα μπορούν με πράξη του αρμόδιου εισαγγελέα ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς να λαμβάνουν την ιδιότητα του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» και να απολαμβάνουν ειδικής προστασίας για όσο χρόνο φέρουν την ως άνω ιδιότητα<sup>251</sup>.

Μόλις διαβάσει κάποιος τις ανωτέρω διατάξεις του Ν.4254/2014, που αφορούν τα αδικήματα και τη διαδικασία για τον χαρακτηρισμό του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να κάνει καταρχήν τρεις παρατηρήσεις και να διατυπώσει σχετικούς προβληματισμούς:

Η πρώτη, λοιπόν, αρχική παρατήρηση είναι ότι, για να χαρακτηριστεί κάποιος ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, πρέπει να συντρέχουν δύο βασικές προϋποθέσεις: α) να μην εμπλέκεται ο ίδιος με κανένα τρόπο και να μην έχει οποιαδήποτε σχέση με τις ποινικές πράξεις, για τις οποίες παρέχει πληροφορίες, και β) το κίνητρό του για την αποκάλυψη και παροχή των πληροφοριών που διαθέτει στις αρμόδιες ανακριτικές ή δικαστικές αρχές, να μην είναι το προσωπικό συμφέρον ή κέρδος, να μην αποβλέπει σε ίδιον όφελος, αλλά η πράξη του να προέρχεται από ανιδιοτελή πρόθεση εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Επίσης, αυτό που παρατηρούμε είναι ότι η διαδικασία χαρακτηρισμού κάποιου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος είναι αρκετά αυστηρή, καθώς απαιτείται αρχικά η έγκριση του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου και, στη συνέχεια, σχετική πράξη του αρμόδιου Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς.

<sup>250</sup> Ν.4254/2014, υποπάργραφος ΙΕ.15.

<sup>251</sup> Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4254/2014.

Η δεύτερη παρατήρηση είναι ότι η δυνατότητα να χαρακτηριστεί ένας πολίτης ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος είναι αρκετά περιοριστική και αφορά μόνο υποθέσεις και τις συναφείς με αυτές αξιόποινες πράξεις, που περιγράφονται στα άρθρα 159, 159<sup>A</sup>, 235, 236, 237 και 237<sup>A</sup> ΠΚ. Το άρθρο 159 ΠΚ, με τίτλο «Δωροληψία πολιτικών αξιωματούχων», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, αφορά το αδίκημα της δωροληψίας του Πρωθυπουργού, μελών της κυβέρνησης, περιφερειάρχων, δημάρχων, καθώς και το αδίκημα της δωροληψίας που διενεργείται κατά τη διάρκεια ψηφοφορίας στη βουλή, σε νομαρχιακό ή δημοτικό συμβούλιο ή σε επιτροπή τους, ενώ το άρθρο 159A αφορά, αντίστοιχα, το αδίκημα της δωροδοκίας πολιτικών αξιωματούχων, με αναφορά και σε διευθυντή επιχείρησης ή σε πρόσωπο που έχει την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε επιχείρηση<sup>252</sup>. Το άρθρο 235 ΠΚ, με τίτλο «Δωροληψία υπαλλήλου», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, αφορά το αδίκημα της δωροληψίας με την αποκόμιση αθέμιτου ωφελήματος από υπάλληλο για ενέργεια ή παράλειψή του σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, ενώ ξεχωριστή αναφορά και αυστηρές ποινές προβλέπει για προϊσταμένους υπηρεσιών ή επιθεωρητές ή πρόσωπα που έχουν την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε δημόσιες υπηρεσίες, στους ΟΤΑ και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Το άρθρο 236 ΠΚ αφορά το αδίκημα της δωροδοκίας υπαλλήλου από πολίτη, με αναφορά σε διευθυντή επιχείρησης ή σε επιθεωρητή ή σε πρόσωπο που ασκεί εξουσία σε επιχείρηση<sup>253</sup>.

Το άρθρο 237 ΠΚ, με τίτλο «Δωροληψία και δωροδοκία δικαστικών λειτουργών», αφορά τις περιπτώσεις λήψης αθέμιτου ωφελήματος, χρηματικού ή άλλου οφέλους, από δικαστικό λειτουργό για ενέργειά του ή παράλειψη, που ανάγεται στην εκτέλεση των καθηκόντων του κατά την απονομή της δικαιοσύνης ή κατά την επίλυση διαφοράς και, τέλος, το άρθρο 237<sup>A</sup> ΠΚ, με τίτλο «Εμπορία επιρροής-μεσάζοντες», αφορά την περίπτωση κατά την οποία κάποιος ζητεί ή λαμβάνει αθέμιτο ωφέλημα, ως αντάλλαγμα για αθέμιτη επιρροή που δηλώνει ότι μπορεί να ασκήσει σε κάποιο από τα πρόσωπα που αναφέρονται στα άρθρα 159, 235 και 237, ώστε αυτά να προβούν σε πράξη ή παράλειψη που ανάγεται στην άσκηση των καθηκόντων τους, όπως επίσης αναφέρεται και σε αυτόν που προσφέρει ή υπόσχεται ότι θα προσφέρει αντάλλαγμα στα παραπάνω πρόσωπα<sup>254</sup>.

Ο περιορισμός αυτός των υποθέσεων και των συναφών με αυτές πράξεων, για τις οποίες μπορεί να χαρακτηριστεί κάποιος ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή μόνο στις περιπτώσεις δωροληψίας-δωροδοκίας πολιτικών αξιωματούχων, δικαστικών λειτουργών,

<sup>252</sup> Ποινικός Κώδικας, άρθρα 159 & 159A.

<sup>253</sup> Ποινικός Κώδικας, άρθρα 235 & 236.

<sup>254</sup> Ποινικός Κώδικας, άρθρα 237 & 237A.

υπαλλήλων και εμπορίας επιρροής, θα μπορούσε να έχει εκλείψει, προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος και με στόχο την προώθηση της προστασίας των μαρτύρων και την παροχή κινήτρων για την καταγγελία των πράξεων διαφθοράς και, αντίθετα, θα έπρεπε να έχει διευρυνθεί το πεδίο των υποθέσεων, συμπεριλαμβάνοντας και άλλα αδικήματα διαφθοράς. Εκτός από τις παραπάνω περιπτώσεις, τις οποίες αφορά ο Ν.4254/2014, θα μπορούσε ο χαρακτηρισμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος να έχει επεκταθεί και σε άλλες πράξεις πέραν της δωροληψίας και δωροδοκίας και να έχει συμπεριλάβει σοβαρά αδικήματα που σχετίζονται με τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και στον ιδιωτικό τομέα, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, η υπεξαίρεση και η κατάχρηση δημόσιων πόρων, η απάτη, η απιστία στην υπηρεσία και γενικά σε εγκλήματα που σχετίζονται με την προστασία του δημόσιου χρήματος και του δημόσιου συμφέροντος.

Η τρίτη παρατήρηση έχει σχέση με την εξέλιξη των υποθέσεων για τις οποίες υπάρχει καταγγελία, καθώς για να χαρακτηριστεί κάποιος πολίτης ή υπάλληλος ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει να έχει συμβάλει με τις πληροφορίες που παρέχει στην αποκάλυψη υποθέσεων διαφθοράς και στη δίωξή τους. Η ιδιότητα δηλαδή του μάρτυρα παρέχεται μόνο στην περίπτωση που ασκηθεί δίωξη από τις δικαστικές αρχές για την υπόθεση διαφθοράς που αποκαλύπτει ο ίδιος ή παρέχει πληροφορίες και η υπόθεση οδηγηθεί στις δικαστικές αίθουσες. Εάν η υπόθεση δεν ακολουθήσει την δικαστική οδό, εάν δεν ασκηθεί ποινική δίωξη, τότε δεν μπορεί να αποδοθεί η ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, ακόμα και εάν οι πληροφορίες που παρέχει είναι ακριβείς και αληθείς, με όλες τις συνέπειες που μπορεί να επακολουθήσουν σε βάρος αυτού που προχώρησε σε αποκάλυψη της διεφθαρμένης πράξης και παρείχε σχετικές πληροφορίες.

Με την υποπαράγραφο ΙΕ.15 του Ν. 4254/2014 προστίθεται άρθρο 45B ΚΠΔ, με τίτλο «Αποχή από ποινική δίωξη μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος», στο οποίο, εκτός από τη διαδικασία που ακολουθείται για το χαρακτηρισμό κάποιου ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, την οποία περιγράψαμε και σχολιάσαμε ανωτέρω, εισάγονται ρυθμίσεις για την προστασία των μαρτύρων. Στην παράγραφο 2 αναφέρεται ότι εάν έχει υποβληθεί κατά του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος μήνυση για ψευδορκία ή συκοφαντική δυσφήμιση ή για παραβίαση υπηρεσιακού απορρήτου, σε υπόθεση που είναι σχετική με τις πράξεις που αναφέρονται στα άρθρα 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α ΠΚ, ο αρμόδιος εισαγγελέας πριν ασκήσει ποινική δίωξη, ενημερώνει σχετικά τον Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου, ο οποίος εποπτεύει και συντονίζει το έργο των Εισαγγελέων Εγκλημάτων Διαφθοράς. Στην περίπτωση που ο Εισαγγελέας κρίνει ότι η ποινική δίωξη που έχει ασκηθεί δεν είναι απαραίτητη για την

προστασία του δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να παραγγείλει στον αρμόδιο εισαγγελέα την οριστική αποχή από την ποινική δίωξη για τις εν λόγω πράξεις<sup>255</sup>.

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι εισάγεται στο νομοθετικό μας σύστημα μια προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος από τυχόν μηνύσεις που υποβάλλονται εναντίον τους, για τα αδικήματα της ψευδομαρτυρίας, της ψευδούς καταμήνυσης, της συκοφαντικής δυσφήμισης κλπ. Είναι κατανοητό ότι οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι καταθέτουν στις αρμόδιες αρχές τις πληροφορίες και τα αποδεικτικά στοιχεία που διαθέτουν σχετικά με τα αδικήματα που αναφέρθηκαν ανωτέρω (δωροληψία και δωροδοκία πολιτικών, υπαλλήλων, δικαστικών κλπ), μπορούν πολύ εύκολα να γίνουν αντικείμενο ή «θύματα» υποβολής μήνυσης εναντίον τους, από τα πρόσωπα που καταγγέλλουν, για συκοφαντική δυσφήμιση, ψευδομαρτυρία, παραβίαση προσωπικών δεδομένων ή υπηρεσιακού απορρήτου κλπ. Αυτό το ενδεχόμενο αποτελεί έναν από τους βασικότερους αποτρεπτικούς παράγοντες που προκαλούν δισταγμό, αμφιβολία και τελικά εμποδίζουν κάποιον από την υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς σχετικά με κάποια πράξη διαφθοράς, καθώς είναι εύλογο ότι κανένας δεν θέλει να εμπλακεί σε μακρόχρονες και επίπονες δικαστικές διαμάχες, από τις οποίες είναι πολύ δύσκολο να απεμπλακεί. Με τη συγκεκριμένη ρύθμιση, δίνεται η δυνατότητα στον Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου να εξετάσει και να κρίνει εάν η υποβολή μήνυσης αφορά πράξη άμυνας ή αντεκδίκησης κατά του μάρτυρα εκ μέρους του καταγγελλομένου και δεν αφορά την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, οπότε μπορεί να αποφασίσει την παύση της δίωξης και την αποχή του αρμόδιου Εισαγγελέα από αυτήν. Εισάγεται λοιπόν με την διάταξη αυτή μια εν δυνάμει προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος από μηνύσεις που υποβάλλονται εναντίον τους και είναι σχετικές με την καταγγελία που υποβάλλουν.

Στην υποπαράγραφο ΙΕ.17 του Ν.4254/2014, με την οποία τροποποιούνται διατάξεις των Ν.2225/1994, Ν.2928/2001, Ν.3691/2008 και Ν.3528/2007, περιλαμβάνονται επίσης ρυθμίσεις σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Σύμφωνα με αυτές, σε υποθέσεις που σχετίζονται με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων του ΠΚ, ακόμα και εάν αυτές δεν τελέστηκαν στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης, μπορεί να παρέχεται στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος και σε οποιοδήποτε πρόσωπο συμβάλλει ουσιωδώς στην αποκάλυψη αυτών των πράξεων, ακόμα και στους οικείους τους, προστασία από πιθανολογούμενες πράξεις εκφοβισμού ή αντεκδίκησης<sup>256</sup>. Αυτή η διάταξη προστίθεται στο άρθρο 9 του Ν.2928/2001, που έχει τίτλο «Προστασία μαρτύρων» και προβλέπει συγκεκριμένα μέτρα για την προστασία μαρτύρων υποθέσεων που αφορούν τις πράξεις της

<sup>255</sup> Ν. 4254/2014, υποπαράγραφος ΙΕ.15, παρ. 2 & 3.

<sup>256</sup> Ν. 4254/2014, υποπαράγραφος ΙΕ.17, παρ. 2.

συγκρότησης ή συμμετοχής σε οργάνωση της παραγράφου 1 του άρθρου 187 ΠΚ και για συναφείς πράξεις, δηλαδή για συγκρότηση ή συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση. Ως εγκληματική οργάνωση, στο άρθρο 187 ΠΚ, χαρακτηρίζεται η δομημένη και με διαρκή δράση ομάδα που αποτελείται από τρία ή περισσότερα πρόσωπα. Για τους ουσιώδεις μάρτυρες ή και για τους οικείους τους, οι οποίοι βοηθούν στην αποκάλυψη εγκληματικών δραστηριοτήτων και υποθέσεων που αφορούν αξιόποινες πράξεις που εκτελεί εγκληματική οργάνωση, μπορεί να λαμβάνονται μέτρα για την αποτελεσματική προστασία τους από πιθανή εκδίκηση ή εκφοβισμό.

Η συγκεκριμένη διάταξη επεκτείνει την προστασία από πράξεις αντεκδίκησης και εκφοβισμού, δηλαδή από ενδεχόμενα αντίποινα, εκτός από τους μάρτυρες υποθέσεων που αφορούν αξιόποινες πράξεις που τελούνται από εγκληματική οργάνωση, στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος και μάλιστα, σε υποθέσεις που δεν τελέστηκαν στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης. Αυτά τα μέτρα που περιγράφονται στο άρθρο 9 του Ν.2928/2001, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει είναι, μεταξύ άλλων, η φύλαξη με κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό της αστυνομίας, η κατάθεση με χρήση ηλεκτρονικών μέσων ηχητικής και οπτικής ή μόνο ηχητικής μετάδοσής της, η μη αναγραφή στην έκθεση εξέτασης του ονόματος, του τόπου γέννησης, κατοικίας και εργασίας, του επαγγέλματος και της ηλικίας του μάρτυρα, η μεταβολή των στοιχείων ταυτότητας, η μετεγκατάσταση σε άλλες χώρες, η μετάθεση ή μετάταξη ή απόσπαση για αόριστο χρονικό διάστημα των δημοσίων υπαλλήλων. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα παραπάνω μέτρα προστασίας λαμβάνονται με τη σύμφωνη γνώμη του μάρτυρα, δεν περιορίζουν την ατομική ελευθερία του και διακόπτονται αν ο μάρτυρας το ζητήσει εγγράφως ή δεν συνεργάζεται για την επιτυχία τους<sup>257</sup>.

Άλλες σημαντικές διατάξεις για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, οι οποίες εισάγονται με τον Ν.4254/2014, αφορούν τροποποιήσεις και προσθήκες στον Ν.3528/2007, δηλαδή στον Κώδικα Κατάστασης Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ. Επιπλέον των ποινικών διατάξεων για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και γενικά των προσώπων που συμβάλλουν στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, διασφαλίζεται η διοικητική προστασία των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να μην υπόκεινται σε δυσμενή μεταχείριση κατά τη διάρκεια του αναγκαίου για τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης χρόνου. Η προστασία αυτή είναι απολύτως συναφής προς τη θεμελιώδη υποχρέωση εχεμύθειας των δημοσίων υπαλλήλων, γιατί

---

<sup>257</sup> Ν. 2928/2001, άρθρο 9, παρ. 2.

ουσιαστικά προσδιορίζει το όριο της υποχρέωσης εχεμύθειας, η οποία πρέπει πάντοτε να ασκείται υπέρ του δημοσίου συμφέροντος<sup>258</sup>.

Επιγραμματικά, με τις ρυθμίσεις αυτές απαγορεύεται κάθε δυσμενής υπηρεσιακή μεταχείριση σε πειθαρχικές ή μη διαδικασίες των υπαλλήλων που έχουν προσλάβει την ιδιότητα των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, προστατεύεται η ανωνυμία των υπαλλήλων που συνέβαλαν ουσιωδώς στην αποκάλυψη και δίωξη πράξεων διαφθοράς, αντιστρέφεται το βάρος αποδείξεως σε πειθαρχικές διαδικασίες υπέρ των υπαλλήλων και παρέχονται κίνητρα σε υπαλλήλους για την αποκάλυψη και καταγγελία πράξεων διαφθοράς.

Σύμφωνα με τις νέες διατάξεις, οι οποίες αποτελούν πρόσθετη προστασία των δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν φαινόμενα διαφθοράς, ο δημόσιος υπάλληλος που έχει χαρακτηριστεί μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, δεν παραλείπεται σε διαδικασία προαγωγής, ούτε υπόκειται σε οποιαδήποτε πειθαρχική διαδικασία ή τιμωρείται ή απολύεται, ούτε υφίσταται κατά κανένα τρόπο οποιαδήποτε άλλη δυσμενή διακριτική μεταχείριση, κυρίως σε θέματα υπηρεσιακής εξέλιξης, μετακίνησης ή τοποθέτησης, σε όλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που απαιτείται για την πλήρη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης<sup>259</sup>.

Επίσης, εάν σε ποινικές υποθέσεις που αφορούν τα σχετικά άρθρα του ΠΚ, για τα οποία προβλέπεται ο χαρακτηρισμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, ασκηθεί πειθαρχική δίωξη σε βάρος δημοσίου υπαλλήλου, ο οποίος είναι μάρτυρας, έχει παράσχει πληροφορίες στις αρμόδιες αρχές και έχει συμβάλει ουσιωδώς στην αποκάλυψη και δίωξη αυτών των υποθέσεων, τότε το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο, προκειμένου να συνεχίσει την πειθαρχική διαδικασία, οφείλει να αποδείξει ότι η δίωξη που ασκήθηκε σε βάρος του υπαλλήλου δεν οφείλεται στη συμβολή του στην αποκάλυψη της υπόθεσης, ουσιαστικά δηλαδή αντιστρέφεται το βάρος και η υποχρέωση απόδειξης.

Τέλος, οι νέες διατάξεις του Ν.4254/2014 προβλέπουν ότι κατά τη διάρκεια της προκαταρκτικής εξέτασης που διενεργείται για υποθέσεις σχετικές με τις πράξεις των άρθρων του ΠΚ, προστατεύεται πλήρως η ανωνυμία των υπαλλήλων και μάλιστα, όχι μόνο αυτών που έχουν χαρακτηριστεί ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, αλλά όλων όσων έχουν συμβάλει ουσιωδώς με τις πληροφορίες που παρέχουν στην αποκάλυψη και δίωξη των ανωτέρω αξιόποινων πράξεων, με την προϋπόθεση βεβαίως, να μην εμπλέκονται οι ίδιοι στην τέλεση των ανωτέρω πράξεων και να μην αποβλέπουν σε προσωπικό όφελος από την παροχή των πληροφοριών και από την αποκάλυψη των πράξεων. Μόλις ολοκληρωθεί η προκαταρκτική εξέταση η ανωνυμία του δημοσίου υπαλλήλου που παρείχε τις πληροφορίες προστατεύεται,

<sup>258</sup> Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4254/2014.

<sup>259</sup> Ν. 4254/2014, υποπαράγραφος ΙΕ.17, παρ. 6α.

εφόσον υπαχθεί στο καθεστώς της παραγράφου 7 του άρθρου 9 του Ν.2928/2001, περί προστασίας από αντίποινα και πράξεις εκδίκησης<sup>260</sup>.

Οι ανωτέρω διατάξεις, που τροποποιούν τον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων, εισάγουν και θεσμοθετούν την έννοια της προστασίας του δημοσίου υπαλλήλου στην υπηρεσία του, στην περίπτωση που παρέχει πληροφορίες και αποκαλύψει συγκεκριμένες πράξεις διαφθοράς (δωροληψία και δωροδοκία πολιτικού αξιωματούχου, υπαλλήλου, δικαστικού λειτουργού) και χαρακτηριστεί μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος. Με τη ρύθμιση αυτή αποκλείονται συγκεκριμένες πράξεις αντεκδίκησης, που μπορούν να πραγματοποιηθούν σε κάποια δημόσια υπηρεσία σε βάρος υπαλλήλου ο οποίος είναι μάρτυρας σε υπόθεση διαφθοράς, πράξεις όπως η απόλυση, πειθαρχική δίωξη, μετάθεση, μετάταξη, δυσμενή μεταχείριση στην υπηρεσιακή εξέλιξη ή τοποθέτηση κλπ. Με τον τρόπο αυτό, επιχειρείται να τεθεί ένα πλέγμα προστασίας γύρω από τους δημοσίου υπαλλήλους που πολύ συχνά υφίστανται τις δυσμενείς συνέπειες της απόφασής τους να αποκαλύψουν πράξεις διαφθοράς στην υπηρεσία ή τον οργανισμό που εργάζονται, όπως η περίπτωση της δημοτικής υπαλλήλου του Δήμου Σύρου που αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο.

Ανακεφαλαιώνοντας τις ρυθμίσεις που εισάγονται με τις διατάξεις του Ν.4254/2014, μπορούμε να πούμε ότι έχουν στόχο την ενθάρρυνση και προώθηση της καταγγελίας πράξεων διαφθοράς από πρόσωπα που κατέχουν σχετικές πληροφορίες, με απώτερο σκοπό την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς. Οι ρυθμίσεις αφορούν μόνο περιπτώσεις δωροληψίας και δωροδοκίας πολιτικών αξιωματούχων, υπαλλήλων, δικαστών και επιρροής μεσαζόντων, γεγονός που αποτελεί έλλειψη του νόμου και περιορισμό που θα έπρεπε να αποφευχθεί, ενώ αφορά πρόσωπα που δεν εμπλέκονται στις εν λόγω υποθέσεις και δεν επιδιώκουν προσωπικό όφελος. Ο χαρακτηρισμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος γίνεται με πράξη του αρμόδιου Εισαγγελέα, μετά από έγκριση του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου και η προστασία αφορά ουσιαστικά τρεις περιπτώσεις: προστασία από υποβολή μηνύσεων για συκοφαντική δυσφήμιση, ψευδορκία, ψευδή καταμήνυση κλπ, προστασία από αντίποινα και πράξεις αντεκδίκησης με μέτρα όπως διαφύλαξη της ανωνυμίας και των προσωπικών στοιχείων του μάρτυρα, φύλαξη από αστυνομικά όργανα, μετάθεση, μετεγκατάσταση κλπ και προστασία στην υπηρεσία των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία αφορά αποφυγή απόλυσης, πειθαρχικής δίωξης, μετάθεσης, δυσμενούς μεταχείρισης κλπ.

Με το Ν.4254/2014 εισάγονται και άλλες ρυθμίσεις, που αφορούν μέτρα επιείκειας για όσους συμβάλλουν στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς, τα οποία οδηγούν ακόμα και σε

---

<sup>260</sup> Ν. 4254/2014, υποπάργραφος ΙΕ.17, παρ. 6β & γ.

πλήρη απαλλαγή του δράστη της δωροδοκίας, αν αυτός με δική του βούληση αποκαλύψει την πράξη του. Αυτή η ρύθμιση στηρίζεται στην παραδοχή ότι, για την έννομη τάξη προέχει η αποκάλυψη της πράξης της δωροληψίας που τέλεσε ο υπάλληλος. Με δεδομένο δε ότι οι πράξεις αυτές τελούνται κατά κανόνα σε περιβάλλον μυστικότητας και η αποκάλυψή τους είναι για τις διωκτικές αρχές ιδιαιτέρως δυσχερής, κρίνεται ανεκτή ακόμη και η απαλλαγή από κάθε συνέπεια του δράστη της ενεργητικής δωροδοκίας, προκειμένου να συλληφθεί η αντίστοιχη πράξη παθητικής δωροδοκίας του υπαλλήλου<sup>261</sup>.

Στην υποπαράγραφο ΙΕ.13, η οποία αντικαθιστά το άρθρο 263B ΠΚ, προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι εάν ο υπαίτιος αναγγείλει με δική του θέληση την πράξη του στο εισαγγελέα ή σε άλλη αρμόδια αρχή, τότε η πράξη που αφορά δωροδοκία υπαλλήλου ή δικαστικού λειτουργού ή δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα μένει ατιμώρητη. Επίσης, εάν οι ανωτέρω πράξεις τελούνται από υπάλληλο, ο υπαίτιος των πράξεων αυτών, εφόσον αποκαλύψει τη συμμετοχή του υπαλλήλου σε αυτές, τιμωρείται με μειωμένες ποινές ή σε άλλη περίπτωση μπορεί να γίνει και αναστολή εκτέλεσης της ποινής. Αντίστοιχα, εάν κάποιος υπάλληλος που είναι υπαίτιος για τέλεση τέτοιων πράξεων ή συμμετέχει σε αυτές, αποκαλύψει τη συμμετοχή άλλων υπαλλήλων σε αυτές, τιμωρείται επίσης με μειωμένες ποινές εφόσον ο καταγγελλόμενος κατέχει θέση ανώτερη από τη δική του και ο ίδιος ο υπάλληλος έχει μεταβιβάσει στο δημόσιο αυτά που παρανόμως απέκτησε. Τέλος, αντίστοιχες ρυθμίσεις που προβλέπουν επιείκεια στην επιβολή ποινών, αφορούν και όσους είναι υπαίτιοι εγκλημάτων νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και προσκομίζουν αποδεικτικά στοιχεία για τη συμμετοχή σε αυτές τις πράξεις μελών της κυβέρνησης ή άλλων προσώπων<sup>262</sup>.

Παρατηρούμε ότι με τις ανωτέρω ρυθμίσεις θεσπίζονται σημαντικά μέτρα επιείκειας για την αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς, που φτάνουν ακόμα και στην ατιμωρησία για όσους συμβάλλουν ουσιωδώς στην αποκάλυψη τέτοιων πράξεων, που αφορούν κυρίως τη δωροληψία και δωροδοκία πολιτικών, δικαστικών και δημοσίων υπαλλήλων. Έτσι, μπορεί να ανασταλεί η ποινική δίωξη ή να αρθεί η προφυλάκιση για πρόσωπα που εμπλέκονται σε πράξεις διαφθοράς και νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, δηλαδή για «ξέπλυμα μαύρου χρήματος», εφόσον προσκομίζουν αποδεικτικά στοιχεία για τη συμμετοχή υπουργών, πολιτικών προσώπων κλπ. Στην περίπτωση κατά την οποία τα στοιχεία που προσκομίζουν οδηγήσουν σε καταδίκη του προσώπου που αφορούν, τότε μπορεί να αποφασιστεί αναστολή εκτέλεσης της ποινής τους.

<sup>261</sup> Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4254/2014.

<sup>262</sup> Ν. 4254/2014, υποπαράγραφος ΙΕ.13.



Αυτές οι ρυθμίσεις μπορεί πολύ εύκολα να χαρακτηριστούν από μερίδα της κοινωνίας ως προτροπή στην «ρουφιανιά» ή ότι αποσκοπούν στη μετατροπή των πολιτών σε καταδότες. Η διαμόρφωση και επικράτηση μιας τέτοιας άποψης εξαρτάται από το πρίσμα μέσα από το οποίο βλέπει κάποιος την έννοια της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και από την αντίληψη που έχει σχετικά με τη συμμετοχή των πολιτών στα κοινά και με το πόσο συνυπεύθυνοι μπορούν να είναι οι πολίτες στην προστασία του δημόσιου χρήματος, στην τήρηση της νομιμότητας και στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς.

Το ζητούμενο, βέβαια, είναι κατά πόσο αυτά τα μέτρα, είτε αφορούν επιείκεια για την αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς είτε αφορούν μέτρα προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, πρόκειται να εφαρμοστούν στην πράξη και να έχουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, που είναι η ενεργοποίηση των πολιτών και η προώθηση της καταγγελίας των φαινομένων διαφθοράς από όσους έχουν στην κατοχή τους σχετικά αποδεικτικά στοιχεία.

Συνολικά κρίνοντας τις ανωτέρω διατάξεις του Ν.4254/2014, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ουσιαστικά «ανοίγει» νομοθετικά το θέμα του whistle blowing στη χώρα μας και, αν και περιοριστικός ως προς το είδος των υποθέσεων διαφθοράς που καλύπτει, συγκεντρώνει τις σχετικές διατάξεις για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, οι οποίες μέχρι την ψήφισή του βρίσκονταν διάσπαρτες και αποσπασματικές σε διάφορα νομοθετήματα, όπως στον Αστικό και στον Ποινικό Κώδικα, στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, στον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων, σε τροποποιητικούς των ανωτέρω νόμους κλπ. Εάν κάποιος ήθελε να ασκήσει αυστηρότερη κριτική, θα μπορούσε να ισχυριστεί ότι αυτές οι διατάξεις συνιστούν θεωρητική μόνο και όχι επαρκή προστασία σε όσους έχουν στην κατοχή τους αποδεικτικά στοιχεία για υποθέσεις διαφθοράς, μάλιστα μόνο για υποθέσεις δωροδοκίας, και θέλουν να τα θέσουν στη διάθεση των αρχών, αλλά ξέρουν ότι πιθανότατα θα αντιμετωπίσουν αντίποινα, οπότε ο Νόμος θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ένα πρώτο άτολμο βήμα<sup>263</sup>.

Το επόμενο βήμα θα πρέπει να είναι η κατάρτιση και ψήφιση ενός αυτοτελούς νομοσχεδίου που θα αφορά εξειδικευμένα την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς και την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Ένα τέτοιο νομοσχέδιο θα πρέπει να περιλαμβάνει προβλέψεις για περισσότερες και ευρύτερου περιεχομένου και πεδίου πράξεις διαφθοράς από όσες καλύπτει ο παρών Νόμος, αναλυτικές προβλέψεις για το είδος των πληροφοριών που θα μπορεί να δώσει κάποιος και για το ποιες από αυτές θα χαρακτηρίζονται ως σοβαρές και ουσιώδεις τόσο για το δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα, ρυθμίσεις για την διαδικασία χαρακτηρισμού κάποιου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, η οποία θα

---

<sup>263</sup> Βασίλης Σωτηρόπουλος, σε [elawyer.blogspot.gr](http://elawyer.blogspot.gr), 31/1/2015.

μπορούσε να είναι ταχύτερη και πιο ευέλικτη, καθώς επίσης και ρυθμίσεις για την επέκταση του θεσμού στον ιδιωτικό τομέα και ειδικά στις επιχειρήσεις με χρηματοπιστωτικό αντικείμενο, για τις εποπτικές αρχές που θα εξετάζουν και θα αξιολογούν τις πληροφορίες και θα παρακολουθούν την εφαρμογή του Νόμου κλπ.

## **7. Το whistle blowing στις επιχειρήσεις**

Στο Α' μέρος της εργασίας καταγράφηκαν οι προσπάθειες και τα μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, όπως εκφράζονται μέσα από τις νομοθετικές προβλέψεις και από τις ενέργειες της πολιτείας, φορέων, οργανισμών κλπ, ενώ ήδη στο Β' μέρος αναλύθηκαν και σχολιάστηκαν οι νομοθετικές ρυθμίσεις και οι διατάξεις που αφορούν την καταγγελία της διαφθοράς και την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος από πλευράς της πολιτείας και του δημόσιου τομέα. Οι προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ιδιαίτερα οι πολιτικές προώθησης και ενδυνάμωσης του whistle blowing και της προστασίας των προσώπων που καταγγέλλουν περιστατικά διαφθοράς είναι διαδεδομένες στον ιδιωτικό τομέα, με πρωτοβουλίες για προώθηση και ισχυροποίηση της διαφάνειας στις επιχειρήσεις, με στρατηγικές εταιρικής κοινωνικής ευθύνης, χρηστής διοίκησης και επιχειρηματικής ηθικής, με διαμόρφωση και εφαρμογή συστημάτων εταιρικής διακυβέρνησης, εσωτερικού ελέγχου, πληροφόρησης και επικοινωνίας.

Όταν μιλάμε για εταιρική διακυβέρνηση σε κάποια επιχείρηση, εννοούμε την άσκηση εξουσίας και τη λήψη αποφάσεων στο ανώτατο επίπεδο διοίκησης μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού, δηλαδή στο management που ασκείται από το ανώτατο όργανο, το διοικητικό συμβούλιο που λαμβάνει όλες τις στρατηγικές αποφάσεις που καθορίζουν την πορεία της εταιρείας<sup>264</sup>. Μία από τις παραμέτρους που καθορίζουν την εταιρική διακυβέρνηση ενός οργανισμού ή επιχείρησης είναι η διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων και στις επιλογές της εταιρείας, αλλά και στην οικονομική διαχείριση και στον έλεγχό της από τους μετόχους και τους εταίρους. Βασικό στοιχείο της εταιρικής διακυβέρνησης είναι η ύπαρξη κωδίκων δεοντολογίας και η λειτουργία μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου της επιχείρησης. Τα προγράμματα εσωτερικού ελέγχου χρησιμεύουν, εκτός από τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης, ως αποτρεπτικό μέσο κατά της παραβατικότητας των υπαλλήλων αλλά και των στελεχών της επιχείρησης, έτσι ώστε ο κύριος στόχος της διαδικασίας εσωτερικού ελέγχου είναι η ανίχνευση της απάτης, η αξιολόγηση των κινδύνων και η βοήθεια προς τη διοίκηση για

---

<sup>264</sup> Γιάννης Θανόπουλος, σελ. 97.

τη λήψη των αποφάσεών της. Ο εσωτερικός έλεγχος σε μια επιχείρηση και ιδιαίτερα ο λογιστικός έλεγχος, θεωρείται ως μια από τις σημαντικότερες στρατηγικές για τη δημιουργία μιας έντιμης διοίκησης, ακόμα και στο δημόσιο τομέα, με προγράμματα ελέγχου απόδοσης, επεξεργασίας δεδομένων, εντοπισμού δυσλειτουργιών κλπ<sup>265</sup>.

Αντίστοιχο και συναφή ρόλο με τον εσωτερικό έλεγχο έχουν τα συστήματα πληροφόρησης και επικοινωνίας στις εταιρείες, με σημαντικό στοιχείο την ύπαρξη διαύλων, μέσω των οποίων το προσωπικό και τα στελέχη μπορούν να αναφέρουν έγκαιρα και εμπιστευτικά στην διοίκηση οποιοδήποτε σημαντικό θέμα υποπέσει στην αντίληψή τους, είτε αυτά τα θέματα αφορούν την παραγωγική διαδικασία είτε την οικονομική διαχείριση κλπ. Η εφαρμογή αρχών ορθής εταιρικής διακυβέρνησης στην καθημερινή λειτουργία των επιχειρήσεων εκφράζεται, μεταξύ άλλων, από τα εσωτερικά συστήματα καταγγελίας δυσλειτουργιών. Η δυνατότητα για καταγγελία δυσλειτουργιών ή περιστατικών διαφθοράς, κακοδιοίκησης και παραβίασης των κανόνων, αποτελεί έναν επιπρόσθετο μηχανισμό και μια ειδική διαδικασία, που συμπληρώνει τις κανονικές διαδικασίες πληροφόρησης και ελέγχου.

Για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά αυτοί οι διάυλοι εφαρμόζονται από τις επιχειρήσεις πολιτικές προστασίας των εργαζομένων ή των στελεχών που καταγγέλλουν δυσλειτουργίες, παράνομες δραστηριότητες ή παραβίαση των πολιτικών της επιχείρησης, ώστε το προσωπικό να μπορεί να νιώθει ασφαλές και να μπορεί να μιλάει χωρίς κινδύνους για θέματα τυχόν δυσλειτουργίας της επιχείρησης. Είναι συχνό φαινόμενο οι εργαζόμενοι να νιώθουν «υποχρεωμένοι» ή εξαρτημένοι απέναντι στην επιχείρηση και ιδιαίτερα απέναντι σε στελέχη από τα οποία ελέγχεται ή εξαρτάται η πρόσληψη και η εργασία τους, δηλαδή απέναντι σε προϊσταμένους, διευθυντές προσωπικού κλπ. Πολλές φορές κάποιος εργαζόμενος που διαπιστώνει δυσλειτουργίες ή παράνομες ενέργειες εκ μέρους στελέχους της επιχείρησης, επιλέγει τη σιωπή και την κάλυψη όσων γνωρίζει, ως ένα είδος ανταπόδοσης απέναντι σε αυτόν που νιώθει υποχρεωμένος. Πρόκειται για ζήτημα αφοσίωσης ή πίστης του εργαζόμενου απέναντι στον προϊστάμενο ή στην επιχείρηση όπου εργάζεται, το οποίο τον οδηγεί να ανέχεται και να καλύπτει μια ανήθικη ή παράνομη συμπεριφορά του εργοδότη του<sup>266</sup>.

Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ένας εργαζόμενος αποφασίζει να μείνει πιστός στον προσωπικό του κώδικα ηθικής συμπεριφοράς, να καταγγείλει αυτή τη δυσλειτουργία ή ανήθικη συμπεριφορά του προϊσταμένου ή του εργοδότη του και να γίνει «επιχειρηματικός καταδότης», είναι βέβαιο ότι θα αντιμετωπίσει προβλήματα στον χώρο εργασίας του με κίνδυνο να χάσει τη δουλειά του ή, σε πολύ σοβαρές υποθέσεις, ακόμα και τη ζωή του.

<sup>265</sup> Νένος Γεωργόπουλος, σε «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική», σελ. 124.

<sup>266</sup> Γιάννης Θανάπουλος, σελ. 125.

Έχοντας ως δεδομένο ότι ο επιχειρηματικός καταδότης κινείται με προθέσεις ειλικρινείς και έχει ηθικά κίνητρα, θεωρείται ότι η παραβίαση του «κώδικα σιωπής» της εταιρείας και η αποκάλυψη παράνομων συμπεριφορών μπορεί να δικαιολογηθεί όταν η εταιρεία, με την παράνομη αυτή συμπεριφορά ενδέχεται να προκαλέσει σοβαρή βλάβη στους υπαλλήλους, τους πελάτες και τους μετόχους της, όταν ο υπάλληλος διαπιστώνει ότι υπάρχει σοβαρός κίνδυνος βλάβης για την εταιρεία και όταν ο προϊστάμενός του δεν αντιδρά, οπότε ο υπάλληλος οφείλει να εξαντλήσει όλες τις εσωτερικές διαδικασίες πριν εκθέσει δημοσίως την καταγγελία του<sup>267</sup>.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δίνει ιδιαίτερα μεγάλη βαρύτητα στην καθιέρωση πολιτικών εταιρικής διακυβέρνησης και ηθικής διαχείρισης των επιχειρήσεων, γεγονός που φαίνεται από συνθήκες και οδηγίες που έχει εκδώσει, όπως η Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ. Στην Οδηγία περιλαμβάνονται κατευθύνσεις σχετικά με την αποτελεσματική εταιρική διακυβέρνηση και την προώθηση της δυνατότητας καταγγελίας δυσλειτουργιών και παραβιάσεων των κανονισμών και των νομοθεσιών. Η Οδηγία αναφέρει ότι μια από τις αιτίες για μη αποτελεσματική εφαρμογή ορθών πρακτικών εταιρικής διακυβέρνησης είναι ο πολύ γενικός χαρακτήρας των σχετικών διατάξεων και η μη δεσμευτική φύση σημαντικού μέρους του πλαισίου εταιρικής διακυβέρνησης, που στηρίζεται κυρίως σε εθελοντικούς κώδικες δεοντολογίας. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, η έλλειψη αποτελεσματικών ελέγχων και εξισορρόπησης των εξουσιών εντός των ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων οδήγησε στην έλλειψη αποτελεσματικής επίβλεψης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων διαχείρισης, κάτι που είχε ως αποτέλεσμα να ακολουθηθούν στρατηγικές διαχείρισης βασισμένες στο βραχυπρόθεσμο κέρδος και με υπερβολικό ρίσκο<sup>268</sup>.

Ανάμεσα στις κατευθύνσεις που δίνει η Οδηγία 2013/36/ΕΕ, είναι η καθιέρωση πολιτικών και διαδικασιών για ενθάρρυνση του whistle blowing, με σκοπό τη συμμόρφωση προς τις κείμενες διατάξεις και την ορθή εταιρική διακυβέρνηση. Έτσι, τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν αποτελεσματικούς και αξιόπιστους μηχανισμούς για την ενθάρρυνση των καταγγελιών στις αρμόδιες αρχές πιθανών ή πραγματικών παραβάσεων των εθνικών διατάξεων και των κατευθύνσεων της παρούσας οδηγίας, αλλά και των σχετικών κανονισμών,

---

<sup>267</sup> Γιάννης Θανάπουλος, σελ. 126.

<sup>268</sup> Οδηγία 2013/36/ΕΕ, 53.

ενώ οι εργαζόμενοι που καταγγέλλουν παραβάσεις οι οποίες διαπράττονται εντός των ιδρυμάτων τους θα πρέπει να προστατεύονται πλήρως<sup>269</sup>.

Η δημιουργία μηχανισμών αντίστασης των επιχειρήσεων απέναντι στη διαφθορά αποτελεί ένα πολύ μεγάλο ζήτημα επιχειρηματικής ηθικής, ζήτημα ακόμα και επιβίωσης και ανάπτυξης των επιχειρήσεων, καθώς ο αντίκτυπος από τη διόγκωση της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα είναι πολύ σημαντικός, εμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη, διαστρεβλώνει τον ανταγωνισμό και περιλαμβάνει σοβαρούς κινδύνους από νομικής άποψης και από πλευράς φήμης της επιχείρησης. Αυτό το έχουν συνειδητοποιήσει οι περισσότερες εταιρείες και στην Ελλάδα, γεγονός που φαίνεται μέσα από πρωτοβουλίες που αναλαμβάνουν, όπως η ίδρυση του Ελληνικού Δικτύου Global Compact Hellas. Τα μέλη του Δικτύου υπέγραψαν Μνημόνιο Συνεργασίας, που περιλαμβάνει δέκα δεσμευτικές αρχές, μεταξύ των οποίων και αυτή για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία είναι: «Οι επιχειρήσεις οφείλουν να αντιτίθενται σε κάθε μορφής διαφθορά, συμπεριλαμβανομένων του εκβιασμού και της δωροδοκίας»<sup>270</sup>.

Ενδεικτικές περιπτώσεις προώθησης του whistle blowing στον επιχειρηματικό χώρο στην Ελλάδα, είναι του Συνδέσμου Επιχειρήσεων & Βιομηχανιών, της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος, του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών και πολλών ακόμα επιχειρήσεων και οργανισμών. Ο Σύνδεσμος Επιχειρήσεων & Βιομηχανιών δημοσίευσε το 2011 τον «Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης για τις Εισηγμένες Εταιρείες», όπου περιέχονται κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το σύστημα εσωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων και, μεταξύ άλλων, προβλέπεται η καθιέρωση πολιτικής whistle blowing για αναφορά παράνομων πράξεων από τους υπαλλήλους των εταιρειών, με αναγραφή συγκεκριμένων οδηγιών στο ενδοεταιρικό δίκτυο και η ύπαρξη καναλιών επικοινωνίας για την αναφορά από τους εργαζομένους τυχόν παραβάσεων που έχουν αντιληφθεί σχετικά με το πλαίσιο ηθικών αξιών της εταιρείας<sup>271</sup>.

Ο Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε. δημοσίευσε το 2009 τον Κώδικα Εταιρικής Δεοντολογίας, στον οποίο περιγράφεται η διαδικασία που οφείλει να ακολουθήσει κάθε υπάλληλος της εταιρείας στην περίπτωση που αντιληφθεί κάποιο περιστατικό που παρεκκλίνει από τις διατάξεις του Κώδικα, της ισχύουσας νομοθεσίας και των εσωτερικών κανονισμών. Σύμφωνα με τον Κώδικα, ο υπάλληλος που θα αντιληφθεί περιστατικό που ζημιώνει την εταιρεία ή τους εργαζόμενους σε αυτήν, οφείλει να το αναφέρει στον προϊστάμενό του<sup>272</sup>.

Η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος έχει καταρτίσει Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης και Κώδικα Ηθικής Συμπεριφοράς και Δεοντολογίας, όπου περιγράφεται η πολιτική της για το

<sup>269</sup> Οδηγία 2013/36/ΕΕ, 61.

<sup>270</sup> Πηγή: [www.globalcompactnetworkhellas.gr](http://www.globalcompactnetworkhellas.gr).

<sup>271</sup> Πηγή: [www.sev.org.gr](http://www.sev.org.gr).

<sup>272</sup> Πηγή: [www.aia.gr](http://www.aia.gr).

whistle blowing, σύμφωνα με την οποία οι υπάλληλοι που έχουν αμφιβολίες για τις οδηγίες που τους δίνονται, πρέπει να τις γνωστοποιούν σύμφωνα με τους Κώδικες και τους κανονισμούς, ενώ η τράπεζα οφείλει να παρέχει στους εργαζόμενους τις διαδικασίες για την εμπιστευτική ή και ανώνυμη υποβολή αναφορών ή καταγγελιών για τυχόν παραβιάσεις του Κώδικα, για αντικανονικές ενέργειες, παραβάσεις ή άλλες ανάλογες πρακτικές. Επίσης, οι εργαζόμενοι οφείλουν να αναφέρουν στους προϊσταμένους τους και να αποφεύγουν συναλλαγές που μπορεί να συνδέονται με νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή αποφυγή φορολογικών υποχρεώσεων, αλλά ταυτόχρονα οφείλουν να αποφεύγουν κάθε πράξη που θα προκαλούσε τυχόν διαρροή εμπιστευτικών πληροφοριών που έχουν σχέση με πελάτες της τράπεζας<sup>273</sup>.

Η «Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς» έχει δώσει ιδιαίτερο βάρος στην αρωγή των επιχειρήσεων, ώστε να διαμορφώσουν πολιτικές και μεθόδους καταπολέμησης της διαφθοράς και πρακτικές χρηστής διοίκησης και επιχειρηματικής ηθικής. Στα πλαίσια αυτά, συμμετείχε στην ομάδα εργασίας για την κατάρτιση σχεδίων δράσης της Ελλάδας για την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη, με στόχο τη διαμόρφωση μιας εθνικής στρατηγικής με τη συνεργασία της πολιτείας, θεσμικών φορέων, επιχειρήσεων, της κοινωνίας κλπ. Επίσης, η «Διεθνής Διαφάνειας Ελλάς» έχει ασχοληθεί με έρευνα στον ιδιωτικό τομέα, με στόχο να αναδείξει και να καθιερώσει πρακτικές για διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών στην εταιρική πληροφόρηση και γενικά στις πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς, με αποτέλεσμα τη διαμόρφωση του προγράμματος «Διαφάνεια στην Εταιρική Πληροφόρηση»<sup>274</sup>.

## **8. Δεοντολογικά και νομικά ζητήματα: Το whistle blowing και η προστασία των προσωπικών δεδομένων και του υπηρεσιακού απορρήτου**

Η εφαρμογή διαδικασιών whistle blowing στη δημόσια διοίκηση και τον ιδιωτικό τομέα προκαλεί ζητήματα δεοντολογίας και νομικής φύσεως, που δημιουργούν έντονο προβληματισμό σχετικά με αυτή τη διάσταση του whistle blowing. Τέτοια ζητήματα δεοντολογίας είναι η προστασία των προσωπικών δεδομένων και της ταυτότητας του προσώπου που καταγγέλλει μια παράνομη δραστηριότητα ή δυσλειτουργία, δηλαδή του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, αλλά και του προσώπου εναντίον του οποίου στρέφεται η καταγγελία και το οποίο φέρεται ή καταγγέλλεται ότι διέπραξε κάποια διεφθαρμένη ή

<sup>273</sup> Πηγή: [www.nbg.gr](http://www.nbg.gr).

<sup>274</sup> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, πεπραγμένα έτους 2013.

παράνομη πράξη. Σχετικό με τα παραπάνω είναι και το ζήτημα της υποβολής ανώνυμων καταγγελιών και η αποδοχή και διερεύνησή τους από τις αρμόδιες αρχές.

Αντίστοιχο προβληματισμό εγείρει και το ζήτημα της προστασίας του υπηρεσιακού και του επαγγελματικού απορρήτου, καθώς τις περισσότερες φορές οι καταγγελίες που υποβάλλονται από τους whistleblowers, αφορούν παραβάσεις νομοθεσίας ή καταχρηστικές πρακτικές και κακοδιοίκηση σε κάποια δημόσια υπηρεσία, καθώς και παραβιάσεις επαγγελματικών κανόνων και κωδίκων δεοντολογίας ή δυσλειτουργίες και παράνομες δραστηριότητες εντός μιας επιχείρησης ή οργανισμού και μάλιστα από υψηλόβαθμα στελέχη ή ακόμα και από την ίδια την εταιρεία και τις πολιτικές που εφαρμόζει.

### **8.1. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων του whistleblower και του καταγγελλομένου προσώπου**

Η προστασία των προσωπικών δεδομένων είναι θεσμοθετημένη και νομικά κατοχυρωμένη τόσο στην ελληνική όσο και στην Ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Προστατεύεται από το άρθρο 9<sup>A</sup> του Συντάγματος, που ορίζει ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα της προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών του δεδομένων και μάλιστα η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή, η οποία συγκροτείται και λειτουργεί όπως ο νόμος ορίζει<sup>275</sup>. Με το άρθρο 9<sup>A</sup> κατοχυρώνεται η αμεσότερη και αποτελεσματικότερη προστασία του ατόμου από την επεξεργασία των πληροφοριών που το αφορούν, καθώς αποτελεί συνταγματικό δικαίωμα του πολίτη αφενός να προσδιορίζει ο ίδιος ποιες, από τις πληροφορίες που τον αφορούν, θα γίνονται ευρέως γνωστές και αφετέρου να μην μετατρέπεται σε πληροφοριακό αντικείμενο.

Τα προσωπικά δεδομένα προστατεύονται από τις διατάξεις του Ν.2472/1997, που ενσωμάτωσε στο ελληνικό δίκαιο την Οδηγία 95/46/EK «για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών» και έχει στόχο να θέσει τις προϋποθέσεις για τη νόμιμη επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και να προστατεύσει τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες των ατόμων και ιδιαίτερα της ιδιωτικής ζωής<sup>276</sup>. Ο νόμος θεωρεί ως επεξεργασία των δεδομένων κάθε εργασία που σχετίζεται με τα προσωπικά δεδομένα και γίνεται από το δημόσιο ή από φυσικά πρόσωπα με ή χωρίς τη χρήση αυτοματοποιημένων μεθόδων. Ο Ν. 2472/97 καθορίζει τις προϋποθέσεις για να θεωρείται νόμιμη η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων, τα οποία πρέπει να συλλέγονται κατά

<sup>275</sup> Σύνταγμα της Ελλάδας, αναθεώρηση 2001, άρθρο 9<sup>A</sup>.

<sup>276</sup> Ν. 2472/97, άρθρο 1.

τρόπο θεμιτό και νόμιμο, για καθορισμένους, σαφείς και νόμιμους σκοπούς, να γίνεται θεμιτή και νόμιμη επεξεργασία ενόψει των σκοπών αυτών, να είναι συναφή, πρόσφορα και όσα απαιτείται για την πραγμάτωση του σκοπού της επεξεργασίας, να είναι ακριβή και να υποβάλλονται στην αναγκαία ενημέρωση και να διατηρούνται σε μορφή που να επιτρέπει την διακρίβωση της ταυτότητας του υποκειμένου των δεδομένων μόνο για το διάστημα που απαιτείται για το σκοπό της συλλογής και επεξεργασίας τους. Στο άρθρο 5 καθορίζεται ότι η επεξεργασία μπορεί να γίνει μόνο με τη συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων, ενώ για να είναι σύννομη η επεξεργασία χωρίς αυτή τη συγκατάθεση, πρέπει να είναι απολύτως αναγκαία για την ικανοποίηση του έννομου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος επεξεργασίας<sup>277</sup>. Δεν αρκεί να είναι απλά απαραίτητη η επεξεργασία για την ικανοποίηση κάποιου έννομου συμφέροντος, αλλά πρέπει η επεξεργασία να είναι απόλυτα αναγκαία για τη επίτευξη του σκοπού για τον οποίο γίνεται.

Ο νομοθέτης εισάγει εξαιρέσεις της απαγόρευσης επεξεργασίας, οι οποίες αφορούν την ικανοποίηση δημοσίου συμφέροντος, την άσκηση δημόσιας εξουσίας κλπ. Στην περίπτωση που υπάρχει αμφιβολία σχετικά με την αναγκαιότητα της επεξεργασίας έναντι της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, τότε η επεξεργασία δεν επιτρέπεται, καθώς ο νομοθέτης δίνει το προβάδισμα στην προστασία των δεδομένων, το οποίο λειτουργεί σαν ένα τεκμήριο «εν αμφιβολία υπέρ της προστασίας των προσωπικών δεδομένων»<sup>278</sup>. Στην περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ των δύο εννοιών, της ελευθερίας πληροφόρησης και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, είναι απαραίτητη η αναλογική αντιμετώπιση και η στάθμιση μεταξύ της αξίας των δύο εννοιών, με την ανάγκη για δημοσιοποίηση των πληροφοριών να υπερτερεί στην περίπτωση που αφορούν διαχείριση δημοσίου χρήματος, τη δημόσια τάξη ή όταν δικαιολογείται για την ικανοποίηση επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης, για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, για τη διαφάνεια της κυβερνητικής δράσεως κλπ<sup>279</sup>.

Στην περίπτωση των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και γενικότερα της καταγγελίας των περιστατικών διαφθοράς, ο προβληματισμός καταρχήν έγκειται στη δημοσιοποίηση ή όχι των στοιχείων του καταγγέλλοντος, ιδιαίτερα μάλιστα στην περίπτωση κατά την οποία αυτή η γνωστοποίηση των στοιχείων του απαιτείται από τον καταγγελλόμενο. Συμβαίνει πάρα πολύ συχνά στις δημόσιες υπηρεσίες να υποβάλλεται κάποια έγγραφη καταγγελία εναντίον πολίτη για παράβαση νόμου και ο καταγγελλόμενος πολίτης να ζητάει πληροφορίες σχετικά με την

<sup>277</sup> Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Η πρακτική του ονομάζειν και ονειδίζειν μέσω της δημοσιοποιήσεως λιστών, σελ. 225.

<sup>278</sup> Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή, ο.π. (υποσ. 274), σελ. 225.

<sup>279</sup> Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Η Δι@ύγεια στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, σελ. 688.



καταγγελία. Ο καταγγελλόμενος, μάλιστα, δεν αρκείται συνήθως να πληροφορηθεί απλά το περιεχόμενο της καταγγελίας, αλλά απαιτεί να του γνωστοποιηθούν τα στοιχεία του καταγγέλλοντος, ώστε να ασκήσει εναντίον του νόμιμες αξιώσεις (μήνυση για συκοφαντική δυσφήμιση, αγωγή για ηθική βλάβη κλπ.). Η περιπλοκότητα του ζητήματος συνίσταται στο ότι, σε αυτές τις περιπτώσεις, ο καταγγελλόμενος φέρεται τυπικά να έχει την ιδιότητα του τρίτου ως προς τα στοιχεία του καταγγέλλοντος, αλλά ουσιαστικά είναι το υποκείμενο των δεδομένων, δεδομένου ότι το περιεχόμενο της καταγγελίας αναφέρεται κατεξοχήν σε αυτόν<sup>280</sup>.

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού χαρακτήρα έχει γνωμοδοτήσει ότι «ο καταγγελλόμενος έχει, πλην νομίμων εξαιρέσεων, δικαίωμα πρόσβασης στην καταγγελία που τον αφορά και στα στοιχεία του καταγγέλλοντος. Το δικαίωμα αυτό ερείδεται πρωτίστως στο άρθρο 12 του Ν.2472/1997, αλλά και στις διατάξεις για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα (άρθρο 5, παρ.1-3, Κ.Δ.Δ.)»<sup>281</sup>. Σύμφωνα με την απόφαση 73/2010 της ΑΠΔΠΧ, οι εξαιρέσεις αυτές ισχύουν όταν η καταγγελία αφορά την εθνική ασφάλεια ή ιδιαίτερα σοβαρά εγκλήματα, την υπό στενή έννοια ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του καταγγέλλοντος ή όταν με τη γνωστοποίησή της βλάπτεται απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, όταν το προβλέπουν ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας και όταν με τη γνωστοποίηση των στοιχείων του καταγγέλλοντος απειλείται το υπέρτατο έννομο αγαθό της ζωής του.

Αυτή η τελευταία εξαίρεση έχει ιδιαίτερη σημασία στις περιπτώσεις της προστασίας μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, καθώς οι ειδικότερες διατάξεις του Ν.4254/2014 προβλέπουν την ανωνυμία και τη μυστικότητα των στοιχείων του whistleblower, ως μέσο προστασίας απέναντι σε ενδεχόμενα αντίποινα και πράξεις αντεκδίκησης, θεωρώντας ότι σε ακραίες περιπτώσεις και για σοβαρά αδικήματα κινδυνεύει ακόμα και η ζωή των μαρτύρων. Συγκεκριμένα, με τις διατάξεις του Ν.4254/2014, προστίθεται παράγραφος 4 στο άρθρο 125 του Ν.3528/2007, σύμφωνα με την οποία προστατεύεται πλήρως η ανωνυμία των υπαλλήλων που συμβάλλουν με τις πληροφορίες τους στην αποκάλυψη και δίωξη υποθέσεων διαφθοράς, ενώ στη διάταξη που τροποποιεί τον Ν.2928/2001 περιέχεται πρόβλεψη για μέτρα προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, μεταξύ των οποίων και η διατήρηση της ανωνυμίας και της μυστικότητας των προσωπικών τους στοιχείων. Αντίστοιχες προβλέψεις περιέχει η Οδηγία 2014/56/ΕΕ, που αναφέρει για την προστασία των πληροφοριοδοτών ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν πως τα προγράμματα για τους πληροφοριοδότες περιλαμβάνουν

---

<sup>280</sup> ΑΠΔΠΧ, απόφαση 73/2010.

<sup>281</sup> ΑΠΔΠΧ, απόφαση 73/2010.

μηχανισμούς κατάλληλης προστασίας, ιδίως σε σχέση με το δικαίωμα της προστασίας των προσωπικών τους δεδομένων.

Ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων, σε γνωμοδότηση της 19/6/2012 επί Οδηγίας σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, αναφέρει σχετικά με τους μηχανισμούς καταγγελίας παραβάσεων, οι οποίοι είναι γνωστοί ως συστήματα καταγγελίας δυσλειτουργιών, ότι ενδέχεται να λειτουργούν ως αποτελεσματικό εργαλείο συμμόρφωσης, όμως η εφαρμογή τους εγείρει σημαντικά ζητήματα από πλευράς προστασίας προσωπικών δεδομένων. Ο Επόπτης εκφράζει την ικανοποίησή του για το γεγονός ότι η πρόταση της Οδηγίας περιλαμβάνει εγγυήσεις σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν πιθανές παραβάσεις, καθώς και με την εν γένει προστασία των προσωπικών δεδομένων.<sup>282</sup> Η ανωτέρω γνωμοδότηση του Επόπτη ενσωματώθηκε στην Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, στο άρθρο 62 της οποίας αναφέρεται ότι η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας διενεργείται σύμφωνα με την οδηγία 95/46/ΕΚ και, κατά περίπτωση, τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001.

Σε μια ακόμα γνωμοδότησή του, ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων τονίζει ότι η θέση των πληροφοριοδοτών είναι ευαίσθητη και όσοι λαμβάνουν από αυτούς πληροφορίες θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η ταυτότητα του πληροφοριοδότη δεν αποκαλύπτεται, ιδίως στο πρόσωπο εις βάρος του οποίου διατυπώνεται ισχυρισμός περί αδικοπραγίας, καθώς με τη διασφάλιση του απορρήτου της ταυτότητας του whistleblower προστατεύεται το πρόσωπο που παρέχει τις πληροφορίες και ταυτόχρονα διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα του ίδιου του συστήματος καταγγελίας δυσλειτουργιών<sup>283</sup>. Η γνωμοδότηση αυτή αποδέχεται ότι χωρίς επαρκείς εγγυήσεις εμπιστευτικότητας, οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, υπάλληλοι ή πολίτες, σαφώς θα είναι λιγότερο πρόθυμοι να αναφέρουν παράνομες δραστηριότητες ή δυσλειτουργίες σε κάποιον οργανισμό ή υπηρεσία. Ο Επόπτης καταλήγει, αναφέροντας ότι εφόσον υπάρχει συνέχεια στις διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, η ταυτότητα του πληροφοριοδότη θα πρέπει να αποκαλυφθεί στις δικαστικές αρχές και, στην περίπτωση αυτή πρέπει να τηρούνται οι εθνικοί κανόνες που διέπουν τις δικαστικές διαδικασίες. Επίσης, σύμφωνα με τον Επόπτη, η ταυτότητα του μάρτυρα θα πρέπει να γίνεται γνωστή στον καταγγελλόμενο, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αποδεικνύεται ότι ο

<sup>282</sup> Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων, Γνωμοδότηση 2012/C 175/01.

<sup>283</sup> Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων, Γνωμοδότηση 2011/C 215/05.

μάρτυρας προέβη κακόβουλα σε ψευδή καταγγελία, προκειμένου ο καταγγελλόμενος να κινήσει νομικές διαδικασίες εναντίον του<sup>284</sup>.

Αυτό που παρατηρούμε και το οποίο βρίσκεται σε αρμονία με τις προβλέψεις που εισάγει ο Ν.4254/2014, είναι ότι ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων γνωμοδοτεί υπέρ της διασφάλισης του απορρήτου της ταυτότητας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, στο βαθμό που αυτή δεν είναι αντίθετη με τις εθνικές νομοθεσίες για τις δικαστικές διαδικασίες και εφόσον το πρόσωπο που καταγγέλλεται δεν δικαιούται να γνωρίζει την ταυτότητα του πληροφοριοδότη, και θεωρεί ότι η ανάγκη για γνωστοποίηση των στοιχείων του μάρτυρα είναι εφικτή μόνο στην περίπτωση που έχει αποδειχθεί ότι προέβη κακόβουλα σε ψευδή καταγγελία και εφόσον ο καταγγελλόμενος επιθυμεί να εκκινήσει δικαστική διαδικασία εναντίον του. Επίσης, παρατηρούμε ότι σε όλες τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις, κανονισμούς, οδηγίες κλπ στην Ευρώπη και στην Ελλάδα, γίνεται σαφής αναφορά στην προστασία των προσωπικών δεδομένων και στη διατήρηση της μυστικότητας και της ανωνυμίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, καθώς θεωρείται το βασικότερο συστατικό στοιχείο της προστασίας των μαρτύρων έναντι ενδεχόμενων πράξεων αντεκδίκησης και αντιποίνων σε βάρος τους εκ μέρους των καταγγελλομένων για παράνομες συμπεριφορές.

Ο προβληματισμός, όχι μόνο του Ευρωπαϊού Επόπτη, αλλά και όλων όσων ασχολούνται με το ζήτημα του whistle blowing σε σχέση με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, έγκειται στην εξεύρεση ενός «σημείου τομής», ενός τρόπου να διασφαλιστούν τα δύο παράλληλα δικαιώματα, δηλ. το δικαίωμα της αποτελεσματικής προστασίας του καταγγέλλοντος και η τήρηση των ατομικών δικαιωμάτων του καταγγελλομένου, καθώς όσο σεβαστό είναι το δικαίωμα του whistleblower να καταγγείλει, υπό καθεστώς προστασίας, τις παρανομίες που έχει εντοπίσει, ώστε να αποφύγει τυχόν αντίποινα, εξίσου σεβαστό είναι και το δικαίωμα του καταγγελλομένου να λαμβάνει γνώση αυτών που λέγονται και καταγγέλλονται εις βάρος του.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικό όργανο για έκδοση γνωμοδοτήσεων και κειμένων σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας 95/46/EK, είναι η «Ομάδα προστασίας των προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», γνωστή και ως «Ομάδα του άρθρου 29», που συστάθηκε δυνάμει του άρθρου 29 της Οδηγίας και η αποστολή της περιγράφεται τόσο στο άρθρο 30 της Οδηγίας 95/46/EK, όσο και στο άρθρο 15 της Οδηγίας 2002/58/EK. Η Ομάδα του άρθρου 29 είναι ανεξάρτητη ως προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο χαρακτήρας της είναι συμβουλευτικός. Απαρτίζεται από έναν εκπρόσωπο των Αρχών

---

<sup>284</sup> Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων, Γνωμοδότηση 2011/C 215/05.

Προστασίας Δεδομένων από κάθε κράτος μέλος και εξετάζει θέματα ιδιαίτερης βαρύτητας και θέματα που παρουσιάζουν ειδικό ενδιαφέρον σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων<sup>285</sup>.

Η Ομάδα Εργασίας του άρθρου 29 εξέδωσε το 2006 γνωμοδότηση σχετικά με τα ζητήματα που ανακύπτουν για την προστασία των προσωπικών δεδομένων από την εφαρμογή του whistle blowing και ειδικότερα σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Ε.Ε. που διέπουν την προστασία των δεδομένων όσον αφορά τις εσωτερικές διαδικασίες καταγγελίας δυσλειτουργιών στους τομείς των εσωτερικών λογιστικών ελέγχων, των ελέγχων λογαριασμών, της καταπολέμησης της δωροδοκίας και του τραπεζικού και οικονομικού εγκλήματος. Η γνώμη 1/2006 της Ομάδας του άρθρου 29 προέκυψε μετά τη συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι η θέσπιση διαδικασιών καταγγελίας φαινομένων διαφθοράς εγείρει ζητήματα όσον αφορά την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, το τεκμήριο αθωότητας και το δικαίωμα υπεράσπισης, σύμφωνα με τα άρθρα 8 και 48 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Ομάδα Εργασίας εξέδωσε τη γνώμη της με την επίγνωση ότι έχει δημιουργηθεί προβληματισμός, για το κατά πόσον συμβιβάζονται οι κοινοτικοί κανόνες που διέπουν την προστασία των δεδομένων, με τα εσωτερικά συστήματα καταγγελίας δυσλειτουργιών σε διάφορους τομείς πέραν των προαναφερομένων, όπως είναι οι τομείς της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων, των ανθρωπίνων πόρων, των περιβαλλοντικών απειλών και της διάπραξης αδικημάτων. Η Ομάδα τονίζει ότι τα συστήματα καταγγελίας δυσλειτουργιών, τα οποία έχουν πρόσθετο και επικουρικό ρόλο ως συμπληρωματικά του συστήματος εσωτερικής διαχείρισης και των διαδικασιών πληροφόρησης και ελέγχου, πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες που διέπουν την προστασία των δεδομένων. Η ανάγκη αυτή προκύπτει καθώς η εφαρμογή των συστημάτων καταγγελίας βασίζεται, ως επί το πλείστον, στην επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων, δηλαδή στη συλλογή, καταχώρηση, αποθήκευση, ανακοίνωση και καταστροφή δεδομένων που συνδέονται με ένα ταυτοποιημένο πρόσωπο, οπότε πρέπει να εφαρμόζονται οι κανόνες που διέπουν την προστασία των δεδομένων<sup>286</sup>.

Ένα ζήτημα στο οποίο τοποθετείται η Ομάδα Εργασίας, είναι αυτό της προστασίας των δεδομένων του προσώπου που δέχεται την καταγγελία για διαφθορά ή για παράνομη ενέργεια, του κατηγορούμενου προσώπου, το οποίο, ακόμα και εάν τελεί υπό κατηγορία, δεν παύει να απολαμβάνει των δικαιωμάτων που του αναγνωρίζονται βάσει της Οδηγίας 95/46/EK και των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου κάθε χώρας. Είναι σαφές, ότι υποβολή καταγγελίας για

<sup>285</sup> Πηγή: [ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29).

<sup>286</sup> Ομάδα Εργασίας σχετικά με την προστασία των δεδομένων του άρθρου 29, Γνώμη 1/2006.

κάποιο περιστατικό διαφθοράς, αλλά και η ίδια η λειτουργία των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών, περικλείουν ένα πολύ σοβαρό κίνδυνο, ο οποίος συνίσταται στον ενδεχόμενο - αν όχι σίγουρο - στιγματισμό και κατατρεγμό του προσώπου που δέχεται την καταγγελία, μέσα στο χώρο εργασίας του και στην υπηρεσία όπου ανήκει. Ο καταγγελλόμενος, πριν ακόμα λάβει γνώση του περιεχομένου της καταγγελίας, πριν ακόμα εξεταστεί η καταγγελία εναντίον του και οι ισχυρισμοί του καταγγέλλοντος και πριν εξακριβωθεί η ακρίβεια και η βασιμότητα των καταγγελιών, έχει ήδη εκτεθεί στους κινδύνους αυτούς, με ανεπανόρθωτες πολλές φορές βλάβες για την ηθική του υπόσταση και ακεραιότητα.

Από την άποψη, λοιπόν, της προστασίας των δεδομένων, θα πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα για την προστασία των δικαιωμάτων του καταγγελλόμενου προσώπου κατά την εφαρμογή των συστημάτων whistle blowing, με παράλληλη βέβαια προστασία και των δικαιωμάτων του καταγγέλλοντος προσώπου, δηλαδή θα πρέπει να επιτυγχάνεται μια εξισορρόπηση συμφερόντων, ανάμεσα στα δικαιώματα τόσο του whistleblower όσο και του καταγγελλόμενου. Σύμφωνα με την Ομάδα Εργασίας, ο μόνος τρόπος να περιοριστούν αυτοί οι κίνδυνοι είναι η ορθή εφαρμογή των κανόνων που αφορούν και καθορίζουν την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, στα συστήματα καταγγελίας των δυσλειτουργιών, η οποία όχι μόνο δεν θα εμποδίσει την λειτουργία αυτών των συστημάτων, αλλά αντίθετα θα συμβάλλει στη χρηστή και αποτελεσματικότερη λειτουργία τους<sup>287</sup>.

Τα βασικότερα ζητήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή των κανόνων προστασίας των προσωπικών δεδομένων στη διαδικασία καταγγελίας των δυσλειτουργιών, αφορούν τη νομιμότητα των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών σε σχέση με το άρθρο 7 της Οδηγίας 95/46/EK, την εφαρμογή των γενικών αρχών της ποιότητας των δεδομένων και της αναλογικότητας, την παροχή πλήρους και σαφούς πληροφόρησης σχετικά με το σύστημα καταγγελίας, τα δικαιώματα του καταγγελλόμενου, την ασφάλεια της επεξεργασίας των δεδομένων, τη διαχείριση εσωτερικών συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών, ζητήματα που συνδέονται με διεθνείς μεταφορές δεδομένων και τις απαιτήσεις σχετικά με τη γνωστοποίηση και τους εκ των προτέρων ελέγχους<sup>288</sup>.

Όσον αφορά το θέμα της νομιμότητας των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών, θα πρέπει να τονιστεί ότι αυτά τα συστήματα, ως έκφραση των υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου, θα πρέπει να προβλέπονται από τις επιμέρους εθνικές νομοθεσίες ή από την κοινοτική νομοθεσία, προκειμένου να θεωρηθεί ότι προκύπτει εκ του νόμου η υποχρέωση για επεξεργασία των δεδομένων που προκύπτουν μέσα από την διαδικασία καταγγελίας. Στην

<sup>287</sup> Ομάδα Εργασίας σχετικά με την προστασία των δεδομένων του άρθρου 29, Γνώμη 1/2006.

<sup>288</sup> Ομάδα Εργασίας σχετικά με την προστασία των δεδομένων του άρθρου 29, Γνώμη 1/2006.

Ε.Ε., τέτοιου είδους υποχρεώσεις προκύπτουν στα περισσότερα κράτη στον τραπεζικό τομέα και στον τομέα καταπολέμησης της δωροδοκίας, ως αποτέλεσμα της εφαρμογής αντίστοιχων Συμβάσεων, όπως αυτή του ΟΑΣΕ για τη δωροδοκία αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων.

Στο ζήτημα της νομιμότητας των διαδικασιών καταγγελίας δυσλειτουργιών, η Ομάδα Εργασίας εισάγει και το θέμα που αφορά την επίτευξη έννομου συμφέροντος του υπευθύνου της επεξεργασίας των δεδομένων και γνωμοδοτεί ότι, ακόμα και στις χώρες της Ε.Ε. όπου δεν υφίσταται συγκεκριμένη νομοθετική πρόβλεψη, η οποία επιβάλλει τη δημιουργία και λειτουργία συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών και ιδιαίτερα στον τραπεζικό-οικονομικό τομέα και στον τομέα καταπολέμησης της δωροδοκίας και του οικονομικού εγκλήματος, οι υπεύθυνοι επεξεργασίας δεδομένων έχουν έννομο συμφέρον εφαρμογής τέτοιων συστημάτων. Το έννομο συμφέρον για την εφαρμογή συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών προκύπτει από την αναγκαιότητα πρόληψης και αποτροπής της δωροδοκίας και δωροληψίας, της απάτης, της νομιμοποίησης προϊόντων τραπεζικού και οικονομικού εγκλήματος και για την εξασφάλιση της ασφάλειας και νομιμότητας στις οικονομικές και τραπεζικές συναλλαγές.

Άλλα σημαντικά ζητήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή του whistle blowing σε σχέση με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, είναι αυτό της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας στην επεξεργασία των δεδομένων, της παροχής σαφούς και πλήρους πληροφόρησης και της ασφάλειας και εμπιστευτικότητας της επεξεργασίας. Θα πρέπει να εξασφαλίζεται ότι η χρήση των δεδομένων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας καταγγελίας δυσλειτουργιών, γίνεται με τρόπο ενδεδειγμένο σε σχέση με την ποιότητα των δεδομένων, με τον αριθμό των ατόμων που αφορούν, ο οποίος θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο περιορισμένος, καθώς και ότι τα δεδομένα που συλλέγονται είναι τα κατάλληλα και συναφή με τον σκοπό για τον οποίο συλλέγονται.

Ένα ακόμα σημείο προβληματισμού είναι το αν επιτρέπεται η υποβολή ανώνυμων καταγγελιών και αν, όσες υποβάλλονται θα γίνονται αποδεκτές και θα διερευνώνται από τα αρμόδια κατά περίπτωση όργανα. Η άποψη τόσο του Επόπτη όσο και της Ομάδας Εργασίας του άρθρου 29 είναι ότι πρέπει να προτιμώνται και να προωθούνται οι εμπιστευτικές και επώνυμες καταγγελίες, έναντι αυτών που υποβάλλονται ανώνυμα, καθώς η υποβολή ανώνυμης καταγγελίας και η αποδοχή της, συνήθως καθιστά δυσχερέστερη τη διερεύνηση του ζητήματος, δημιουργεί «προηγούμενο» έναντι της υποβολής επώνυμης καταγγελίας, δημιουργεί δυσάρεστο κλίμα φοβίας μέσα στον ίδιο τον οργανισμό, λόγω της αίσθησης ανασφάλειας που προκαλείται από το ενδεχόμενο υποβολής ανώνυμων καταγγελιών, που μπορεί να είναι κακόβουλες και, κυρίως, η υποβολή επώνυμης καταγγελίας διευκολύνει την

οργάνωση και λήψη των κατάλληλων μέτρων προστασίας από ενδεχόμενες πράξεις αντεκδίκησης και αντίποινα.

Η άποψη της Ομάδας Εργασίας σχετικά με την ανωνυμία του καταγγέλλοντος προσώπου ταυτίζεται με αυτή του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων. Οι εταιρείες και οι υπηρεσίες που εφαρμόζουν συστήματα whistle blowing πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για την εξασφάλιση της ανωνυμίας του καταγγέλλοντος δυσλειτουργίες, η ταυτότητα του οποίου παραμένει απόρρητη και δεν ανακοινώνεται στο κατηγορούμενο πρόσωπο, παρά μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η καταγγελία αποδειχθεί ότι είναι ανυπόστατη, ψευδής και κακόβουλη. Σε αυτή την περίπτωση, ο καταγγελλόμενος αποκτά το δικαίωμα να ασκήσει ένδικα μέσα για συκοφαντική δυσφήμιση, οπότε η ταυτότητα του καταγγέλλοντος μπορεί να του γνωστοποιηθεί, εφόσον επιτρέπεται από την εθνική νομοθεσία.

Η Ομάδα Εργασίας του άρθρου 29 καταλήγει σε μια σειρά συμπερασμάτων σχετικά με το whistle blowing και την σχέση του με την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, το βασικότερο των οποίων είναι ότι η εφαρμογή συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών είναι χρήσιμη και θεμιτή και σχετίζεται με την τήρηση των κανόνων που αφορούν την ορθή και ηθική εταιρική διακυβέρνηση, αλλά και την ορθή λειτουργία των εταιρειών και των δημοσίων υπηρεσιών. Η εφαρμογή αυτών των διαδικασιών, για να επιτύχει τον στόχο της με παράλληλη εξασφάλιση της νομιμότητας, θα πρέπει να πραγματοποιείται σύμφωνα με τις αρχές της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, όπως περιγράφονται στην Οδηγία 95/46/EK. Αυτές οι αρχές αφορούν, μεταξύ άλλων, και τα δικαιώματα του κατηγορούμενου προσώπου για πληροφόρηση, πρόσβαση, διόρθωση και διαγραφή δεδομένων που το αφορούν, ενώ είναι πολύ σημαντική η επίτευξη εξισορρόπησης μεταξύ του δικαιώματος της ιδιωτικότητας και των σκοπών που επιδιώκονται από το whistle blowing<sup>289</sup>.

## **8.2. Το υπηρεσιακό απόρρητο και η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών**

Ένα βασικό ζήτημα δεοντολογίας που προκύπτει από την εφαρμογή του whistle blowing, είναι αυτό της προστασίας του υπηρεσιακού και επαγγελματικού απορρήτου, καθώς και της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών που έχει στην κατοχή του ο δημόσιος ή ιδιωτικός υπάλληλος που επιθυμεί να αποκαλύψει και να καταγγείλει μια πράξη διαφθοράς. Το υπηρεσιακό και επαγγελματικό απόρρητο και η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών προστατεύονται και κατοχυρώνονται νομοθετικά στο ελληνικό και στο διεθνές δίκαιο.

---

<sup>289</sup> Ομάδα Εργασίας σχετικά με την προστασία των δεδομένων του άρθρου 29, Γνώμη 1/2006.

Στο άρθρο 252 ΠΚ προβλέπεται για την παραβίαση του υπηρεσιακού απορρήτου ότι «ο υπάλληλος που ... παραβαίνοντας τα καθήκοντά του, γνωστοποιεί σε άλλον α) πράγμα, το οποίο γνωρίζει μόνο λόγω της υπηρεσίας του ή β) έγγραφο που είναι εμπιστευμένο ή προσιτό λόγω της υπηρεσίας του, αν τέλεσε κάποια από τις πράξεις αυτές με σκοπό να ωφεληθεί ο ίδιος ή να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλο, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών (3) μηνών»<sup>290</sup>. Επίσης, τιμωρείται και όποιος χρησιμοποιεί την πληροφορία ή το έγγραφο εν γνώσει της προέλευσής του, με σκοπό να ωφεληθεί ο ίδιος ή άλλος ή για να βλάψει το κράτος ή άλλον. Στο ίδιο άρθρο του Π.Κ. προβλέπεται ότι δεν αποτελεί άδικη πράξη η χρησιμοποίηση εντός του αναγκαίου μέτρου, πληροφορίας ή εγγράφου, η οποία γίνεται για την ικανοποίηση του δικαιολογημένου ενδιαφέροντος της ενημέρωσης της κοινής γνώμης.

Σχετικά με την παραβίαση της επαγγελματικής εχεμύθειας, ο ΠΚ ορίζει, στο άρθρο 371 όπως έχει τροποποιηθεί με το Ν.4170/2013, ότι οι διατάξεις που προβλέπουν ποινή φυλάκισης για επαγγελματίες που λόγω του επαγγέλματος ή της ιδιότητάς τους κατέχουν ιδιωτικά απόρρητα, ισχύουν και για τους «υπαλλήλους, το προσωπικό που υπηρετεί με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, καθώς και τους λειτουργούς των αρχών, υπηρεσιών και φορέων του Δημοσίου .... η περαιτέρω διαβίβαση των πληροφοριών, που καλύπτονται από το τραπεζικό και επαγγελματικό απόρρητο και το απόρρητο των στοιχείων, επιτρέπεται μόνον αν προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου .... η παραβίαση των απορρήτων της προηγούμενης περίπτωσης από οποιοδήποτε πρόσωπο υπαγόμενο στο άρθρο 2 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., και από οποιοδήποτε πρόσωπο που υπηρετεί με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, συνιστά το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος και δύναται να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης ή απόλυσης»<sup>291</sup>. Στην επόμενη παράγραφο εισάγεται η εξαίρεση, που προβλέπει ότι η πράξη παραβίασης του απορρήτου δεν είναι άδικη και μένει ατιμώρητη, αν ο υπαίτιος απέβλεπε στην εκπλήρωση καθήκοντός του ή στη διαφύλαξη έννομου ή για άλλο λόγο δικαιολογημένου ουσιώδους συμφέροντος δημόσιου ή του ίδιου ή κάποιου άλλου, το οποίο δεν μπορούσε να διαφυλαχθεί διαφορετικά.

Παρατηρούμε ότι οι ανωτέρω διατάξεις προβλέπουν αυστηρές τιμωρίες τόσο για τους δημοσίους υπαλλήλους, όσο και για τους ιδιώτες που λαμβάνουν γνώση απόρρητων υπηρεσιακών ή ιδιωτικών εγγράφων, λόγω του επαγγέλματος ή της ιδιότητάς τους ως υπάλληλοι και στη συνέχεια φανερώνουν αυτά τα απόρρητα έγγραφα και το περιεχόμενό τους. Οι μόνες περιπτώσεις κατά τις οποίες είναι θεμιτή και δεν τιμωρείται η αποκάλυψη τέτοιων

<sup>290</sup> Ποινικός Κώδικας, άρθρο 252.

<sup>291</sup> Ποινικός Κώδικας, άρθρο 371.



απόρρητων εγγράφων, είναι όταν γίνεται στα πλαίσια εκπλήρωσης των καθηκόντων του υπαλλήλου ή για τη διαφύλαξη έννομου ή ουσιώδους συμφέροντος δημοσίου ή του ιδίου ή άλλου, το οποίο δεν μπορούσε να ικανοποιηθεί με άλλο τρόπο. Αυτές οι εξαιρέσεις έχουν εφαρμογή στις περιπτώσεις αποκάλυψης φαινομένων διαφθοράς ή καταγγελίας δυσλειτουργιών σε κάποια δημόσια υπηρεσία ή ιδιωτική εταιρεία, από δημόσιο ή ιδιωτικό υπάλληλο, ο οποίος χωρίς να επιδιώκει προσωπικό όφελος, αλλά αποσκοπώντας στην υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος και της νομιμότητας, προβαίνει σε αποκάλυψη εγγράφων που έχει στην κατοχή του ή των οποίων λαμβάνει γνώση λόγω της υπηρεσιακής του ιδιότητας και από τα οποία προκύπτει η τέλεση κάποια πράξης διαφθοράς ή κακοδιοίκησης. Στις περιπτώσεις αυτές, με βάση την αρχή της αναλογικότητας, η υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος και της νομιμότητας, καθώς και του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου έναντι του ατομικού, έχει προτεραιότητα και υπερισχύει της διαφύλαξης του απορρήτου και της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών που αποκαλύπτει ο whistleblower.

Ο Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων (Ν.3528/2007), στο άρθρο 26, περιγράφει τις υποχρεώσεις του υπαλλήλου σχετικά με την τήρηση του απορρήτου των υπηρεσιακών πληροφοριών που έχει στην διάθεσή του: «Ο υπάλληλος οφείλει να τηρεί εχεμύθεια για θέματα που χαρακτηρίζονται ως απόρρητα από τις κείμενες διατάξεις. Οφείλει επίσης να τηρεί εχεμύθεια σε κάθε περίπτωση που αυτό επιβάλλεται από την κοινή πείρα και λογική, για γεγονότα ή πληροφορίες των οποίων λαμβάνει γνώση κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ή επ' ευκαιρία αυτών. Η υποχρέωση της εχεμύθειας δεν αντιστασεται της περιπτώσεως που προβλέπεται δικαίωμα των πολιτών να λαμβάνουν γνώση των διοικητικών εγγράφων»<sup>292</sup>. Παράλληλα, το άρθρο 107 του Ν.3528/2007, όπως και ο Ν.4057/2012, για το Πειθαρχικό Δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, κατοχυρώνουν ως πειθαρχικό παράπτωμα για τον υπάλληλο τη μη τήρηση της εχεμύθειας που προβλέπεται από το άρθρο 26 του Κώδικα.

Εκτός από την προστασία του υπηρεσιακού απορρήτου, που αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους, κατοχυρώνεται και η προστασία του εμπορικού απορρήτου και των εμπιστευτικών πληροφοριών, στον ιδιωτικό τομέα και την επιχειρηματική δραστηριότητα και έχει σχέση επίσης με τις διαδικασίες whistle blowing και τα δεοντολογικά και ηθικά ζητήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή τους.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε πρόταση σχετικά με Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για την προστασία της τεχνολογίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών που δεν αποκαλύπτονται (εμπορικών απορρήτων) κατά της

---

<sup>292</sup> Ν. 3528/2007, άρθρο 26.

παράνομης απόκτησης, χρήσης και αποκάλυψής τους» (2013), καθορίζει τις προϋποθέσεις για να θεωρηθούν οι πληροφορίες ως «εμπορικό απόρρητο». Σύμφωνα με αυτές, οι πληροφορίες πρέπει να είναι εμπιστευτικές, δηλαδή να μην είναι ευρέως γνωστές και άμεσα προσπελάσιμες από πρόσωπα που ανήκουν στους κύκλους που συνήθως ασχολούνται με τέτοιες πληροφορίες, να έχουν εμπορική αξία λόγω του εμπιστευτικού χαρακτήρα και ο κάτοχος του εμπορικού απορρήτου και των εμπιστευτικών πληροφοριών να έχει καταβάλλει εύλογες προσπάθειες για να διατηρήσει τον απόρρητο χαρακτήρα τους. Αυτά τα τρία στοιχεία που πρέπει να διαθέτουν οι πληροφορίες, συνθέτουν και τον ορισμό του εμπορικού απορρήτου, σύμφωνα με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>293</sup>.

Η σημασία της προστασίας του εμπορικού απορρήτου είναι εύκολα κατανοητή, καθώς η παράνομη απόκτηση, χρήση ή αποκάλυψη εμπορικού απορρήτου θέτει σε κίνδυνο τη δυνατότητα του κατόχου του να αποκομίσει οφέλη από την κατοχή του, γεγονός ιδιαίτερα σημαντικό στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, της αυξημένης χρήσης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, αλλά και της ανάγκης για καινοτόμες δράσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες. Το εμπορικό απόρρητο έχει ιδιαίτερη σημασία για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων, τόσο στην εσωτερική όσο και στη διεθνή αγορά, εφόσον είναι αποδεκτό ότι η καινοτομία και η πρωτοπορία αποτελούν σημαντική κινητήρια δύναμη στην ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας και γι' αυτό το λόγο η Ε.Ε. και τα όργανά της δίνουν ιδιαίτερη σημασία στην προστασία του επαγγελματικού απορρήτου και στην τήρηση της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών.

Η προστασία του εμπορικού απορρήτου έχει λοιπόν μεγάλη σημασία, όμως όπως και στην περίπτωση της προστασίας του υπηρεσιακού απορρήτου των δημοσίων υπαλλήλων, έτσι και εδώ τίθεται η εξαίρεση που σχετίζεται με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ή την αποκάλυψη παρανομιών και δυσλειτουργιών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην πρότασή της, διατυπώνει τη θέση ότι τα μέτρα προστασίας του εμπορικού απορρήτου δεν θα πρέπει να περιορίζουν την ελευθερία έκφρασης και την ελεύθερη πληροφόρηση, ούτε τις ενέργειες του εσωτερικού πληροφοριοδότη ή whistleblower. Κατά συνέπεια, η προστασία των εμπορικών απορρήτων δεν μπορεί να περιορίζει ή να καλύπτει τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η αποκάλυψη του απορρήτου ή κάποιων εμπιστευτικών πληροφοριών γίνεται με σκοπό την εξυπηρέτηση και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, εφόσον αποκαλύπτονται παραπτώματα, παράνομες δραστηριότητες και δυσλειτουργίες<sup>294</sup>. Αυτή η εξαίρεση μπορεί να θεωρηθεί εύλογη και δικαιολογημένη, καθώς είναι φυσικό και θεμιτό να προτάσσεται η

<sup>293</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση-Οδηγία, 28-11-2013 (2013/0402/COD).

<sup>294</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση-Οδηγία, 28-11-2013 (2013/0402/COD).

προστασία του απορρήτου και των εμπιστευτικών πληροφοριών στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η παράνομη απόκτηση και διακίνησή τους γίνεται για λόγους ιδιοτέλειας, κερδοσκοπίας, δωροδοκίας, παράνομου πλουτισμού και με σκοπό να βλάψει τον κάτοχο του απορρήτου και των πληροφοριών, αλλά όταν πρόκειται για περιπτώσεις, όπου η αποκάλυψη πληροφοριών έχει στόχο την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, της νομιμότητας και την καταγγελία κάποιας παράνομης πράξης, καταχρηστικής πρακτικής ή δυσλειτουργίας, τότε η αποκάλυψη θεωρείται δικαιολογημένη και θεμιτή.

Τόσο στην Πρόταση-Οδηγία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2013, όσο και σε μεταγενέστερη Πρόταση-Οδηγία της 19ης Μαΐου 2014, τεκμηριώνεται η ανωτέρω άποψη, καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι η απόκτηση, χρήση και αποκάλυψη εμπορικών απορρήτων θεωρείται νόμιμη στο βαθμό που είναι αναγκαία ή επιτρέπεται από την ενωσιακή ή την εθνική νομοθεσία. Μάλιστα, προτείνεται η απόρριψη διαδικασιών ένδικης προστασίας στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η θεωρούμενη απόκτηση, χρήση ή αποκάλυψη του εμπορικού απορρήτου πραγματοποιήθηκε για «τη θεμιτή χρήση του δικαιώματος της ελευθερίας έκφρασης και της ελευθερίας πληροφόρησης, για τη διαπίστωση πταίσματος, αδικοπρακτικής συμπεριφοράς ή παράνομης δραστηριότητας, υπό την προϋπόθεση ότι η θεωρούμενη απόκτηση, χρήση ή αποκάλυψη του εμπορικού απορρήτου ήταν αναγκαία για τη διαπίστωση αυτή και ότι ο εναγόμενος ενήργησε προς το δημόσιο συμφέρον, όταν το εμπορικό απόρρητο αποκαλύφθηκε από τους εργαζομένους στους εκπροσώπους τους στο πλαίσιο της νόμιμης άσκησης των καθηκόντων εκπροσώπησής τους, εφόσον η αποκάλυψη αυτή ήταν αναγκαία για την άσκηση των συγκεκριμένων καθηκόντων και τέλος όταν η αποκάλυψη γίνεται για το σκοπό της προστασίας έννομου συμφέροντος που αναγνωρίζεται από την ενωσιακή ή την εθνική νομοθεσία»<sup>295</sup>.

Εκτός από το υπηρεσιακό και το εμπορικό απόρρητο, σε κάποιες περιπτώσεις τίθεται ζήτημα προστασίας κρατικών απορρήτων και εθνικής ασφάλειας, λόγω της επικείμενης αποκάλυψης πληροφοριών, οπότε θα πρέπει να εφαρμόζονται ειδικές διαδικασίες που προβλέπονται από την εθνική ή διεθνή νομοθεσία και θα πρέπει να αποφεύγεται η δημοσιοποίηση πληροφοριών, λόγω της φύσης των δεδομένων και της ανάγκης για προστασία απορρήτων πληροφοριών με εθνική σημασία και περιεχόμενο. Τέτοιες πληροφορίες θα πρέπει να μένουν στο επίπεδο της εσωτερικής αναφοράς με μέριμνα για την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών, με εξαίρεση στα θέματα όπου υπάρχει σοβαρή απειλή για την δημόσια ασφάλεια, την προστασία της υγείας των πολιτών και του περιβάλλοντος.

---

<sup>295</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση-Οδηγία, 19-5-2014, (2013/0402/COD).

Συμπερασματικά, μπορούμε να καταλήξουμε ότι η αποκάλυψη στοιχείων που συνιστούν υπηρεσιακό απόρρητο ή πληροφορίες που έχει στην κατοχή του ο δημόσιος υπάλληλος, καθώς και η αποκάλυψη στοιχείων που συνιστούν εμπορικό απόρρητο και εμπιστευτική πληροφορία, θεωρείται ηθικά και νομικά δικαιολογημένη, όταν ο υπάλληλος έχει κίνητρα ανιδιοτελή και αποσκοπεί στην υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος και της νομιμότητας. Ιδιαίτερα στον ιδιωτικό τομέα, ο υπάλληλος δικαιολογημένα προβαίνει σε τέτοια ενέργεια, όταν η εταιρεία με την πολιτική της ή τα προϊόντα της μπορεί να προκαλέσει σοβαρή βλάβη, τόσο στους υπαλλήλους της όσο και στους πολίτες και όταν διαπιστώνει κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια και σαφή παραβίαση της νομοθεσίας, ενώ και στη δημόσια διοίκηση ο υπάλληλος νομιμοποιείται στην αποκάλυψη πληροφοριών, όταν αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και της νομιμότητας.

## **9. Μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος: καταδότης και ρουφιάνος ή μαχητής υπέρ του νόμου και ενεργός πολίτης; Μια ηθική αποτίμηση της έννοιας**

Μέσα από την ανάλυση της έννοιας του whistle blowing, όπως εκτέθηκε στις προηγούμενες σελίδες και από όσα αναφέρθηκαν σχετικά με τις διαδικασίες, τη θεσμική και νομοθετική κατοχύρωση και προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, μέσα από τα δεοντολογικά ζητήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή του, εγείρεται ένας βασικός προβληματισμός: ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, ο υπάλληλος που διαπιστώνει την τέλεση μιας ανήθικης και διεφθαρμένης συμπεριφοράς ή παράνομης πράξης ή μια δυσλειτουργία στο χώρο εργασίας του και αποφασίζει να την αποκαλύψει και να την καταγγείλει επώνυμα στην υπηρεσία του ή σε άλλο φορέα, αναλαμβάνοντας το κόστος της πράξης του και τις συνέπειες που αυτή μπορεί να έχει, είναι απλά ένας καταδότης, ένας ρουφιάνος του κράτους, ένας σπιούνος, ένας χαφιές; Μήπως, αντίθετα, είναι ένας ευσυνείδητος υπάλληλος, ένας ενεργός πολίτης που θέλει να συμμετέχει στα κοινά, ένας άνθρωπος που θεωρεί ότι η τήρηση της νομιμότητας, η εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας και η ευημερία του κοινωνικού συνόλου είναι ευθύνη των πολιτών και όλοι πρέπει να φροντίζουν γι' αυτό, καταπολεμώντας ο καθένας μόνος του και όλοι μαζί τα φαινόμενα διαφθοράς;

Επακόλουθο αυτού του προβληματισμού είναι το ερώτημα που ανακύπτει σχετικά με την ηθικότητα της πράξης του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος: θεωρείται ηθική η πράξη της

αποκάλυψης και καταγγελίας μιας διεφθαρμένης συμπεριφοράς, πράξη που μπορεί να επιφέρει την τιμωρία και την επιβολή ποινής στον παρανομούντα, ή είναι μια ανήθικη πράξη που αποτελεί κατάδοση, ύπουλη ενέργεια ή ακόμα και «προδοσία» ενάντια σε συνάνθρωπο ή συνάδελφο; Θα πρέπει, επίσης, να προσδιοριστεί πως μπορεί να κριθεί η ηθικότητα μιας πράξης, πότε μπορεί να θεωρηθεί μια πράξη ηθική ή ανήθικη και πως αυτή η κρίση για την ηθικότητα συνδυάζεται με τα κίνητρα που ωθούν το ηθικό πρόσωπο στην επιλογή της πράξης του, αλλά και με τις συνέπειες που αυτή η πράξη επιφέρει τόσο σε αυτόν που αφορά και απευθύνεται όσο και ευρύτερα στο κοινωνικό σύνολο.

Στα παραπάνω ερωτήματα και προβληματισμούς περί ηθικότητας ή μη του whistle blowing ίσως δίνει απάντηση - έστω και έμμεσα - ο ίδιος ο νομοθέτης, ο οποίος χαρακτηρίζει και αποκαλεί τον άνθρωπο που καταγγέλλει τη διαφθορά, όχι ως ρουφιάνο ή σπιούννο, αλλά ως «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος». Η χρησιμοποίηση αυτής της ορολογίας από το νομοθέτη δείχνει την προδιάθεσή του απέναντι στην πράξη καταγγελίας της διαφθοράς και απέναντι στο πρόσωπο του καταγγέλλοντα, προδιάθεση η οποία είναι σαφώς θετική. Αυτό συμβαίνει καθώς, ανάλογα με την ορολογία που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης για να χαρακτηρίσει μια πράξη ή ένα πρόσωπο ή θεσμό, δείχνει ότι έχει ήδη προεπιλέξει την αξιολόγησή του, έχει ήδη προαποφασίσει για το θετικό ή αρνητικό χαρακτηρισμό της πράξης και του προσώπου. Η ορολογία που επιλέγει να χρησιμοποιήσει ο νομοθέτης δείχνει ότι δεν υπάρχει αξιολογικά ουδέτερη γλώσσα (value-free language) στη νομική και στη φιλοσοφία, όπου επιλέγει κάποιος να χρησιμοποιήσει μία ορολογία και ταυτόχρονα επιλέγει πως θα αξιολογήσει μια πράξη ή έννοια, αντίθετα με τα μαθηματικά όπου τα αριθμητικά συμπεράσματα δεν επιδέχονται ερμηνείας ή αξιολόγησης<sup>296</sup>. Κατά συνέπεια, έχουμε μια ξεκάθαρα θετική αξιολόγηση της πράξης καταγγελίας της διαφθοράς και του whistleblower από το νομοθέτη, μέσω της ορολογίας που επιλέγει και του χαρακτηρισμού «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος».

### **9.1. Ο άνθρωπος ως πολίτης**

Για να μπορέσει κάποιος να απαντήσει στον προβληματισμό εάν ο whistleblower είναι ρουφιάνος και καταδότης ή ενεργός πολίτης και μαχητής υπέρ του νόμου, θα πρέπει προηγουμένως να αναλογιστεί τον τρόπο με τον οποίο ένας πολίτης πρέπει να ζει, να ενεργεί και να μετέχει στο κοινωνικό σύνολο, ως μέλος αυτού του συνόλου, να εξετάσει τις σχέσεις που θα πρέπει να έχουν οι πολίτες μιας κοινωνίας μεταξύ τους, αλλά και ο καθένας ξεχωριστά με την υπόλοιπη κοινωνία και να καθορίσει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να λειτουργεί ένα

<sup>296</sup> Φερνάνκη Παναγοπούλου-Κουντατζή, Ακούσια πατρότητα, σελ. 118.

κοινωνικό σύνολο, πως θα ευημερεί και θα προοδεύει, ποιόν ρόλο έχουν οι νόμοι στη λειτουργία της κοινωνίας και πώς πρέπει κάθε πολίτης να τους τηρεί και να τους διαφυλάσσει.

Μπορεί ο άνθρωπος να ζει ως πολίτης, ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, έχοντας αποστασιοποιημένο ρόλο απέναντι στα κοινωνικά δρώμενα ή η ιδιότητα του πολίτη είναι συνυφασμένη με τη συμμετοχή στα κοινά και με ενεργό ρόλο στην κοινωνία; Πως συνδέεται η παρουσία και ο ρόλος του ανθρώπου στην κοινωνία, ως πολίτης, με την ευημερία του κοινωνικού συνόλου; Αυτά είναι μερικά από τα ερωτήματα στα οποία πρέπει να απαντήσει κάποιος, προκειμένου να αποδώσει στο μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος το ρόλο του μέσα στην κοινωνία και το χαρακτηρισμό που αξίζει να φέρει σε αντιστοίχιση με το ρόλο του.

Στα ερωτήματα αυτά έχουν απαντήσει οι αρχαίοι έλληνες φιλόσοφοι πριν από χιλιάδες χρόνια. Ο Πλάτωνας, περιγράφοντας την ιδανική πολιτεία και το ρόλο του νόμου σε αυτήν, λέει - στο διάλογο του Σωκράτη με τον Γλαύκωνα - ότι το νόμο δεν τον ενδιαφέρει πώς μια συγκεκριμένη τάξη μέσα στην κοινωνία θα γίνει ευτυχισμένη, αλλά αναζητάει τρόπους ώστε η ευημερία και η ευτυχία να πραγματοποιηθεί για όλη την κοινωνία, για όλη την πόλη, συνενώνοντας αρμονικά τους πολίτες, πότε με την πειθώ και πότε με τον εξαναγκασμό, και κάνοντάς τους να δίνουν ο ένας στον άλλον την ωφέλεια που μπορεί ο καθένας να προσφέρει στο κοινωνικό σύνολο. Ο ίδιος ο νόμος πλάθει τέτοιους άνδρες, τέτοιους πολίτες, όχι για να κάνει ο καθένας ό,τι θέλει και να τραβάει ο καθένας όπου νομίζει και του αρέσει, αλλά για να τους χρησιμοποιεί για την ενίσχυση της ενότητας της πόλης<sup>297</sup>.

Βλέπουμε λοιπόν ότι, για το Σωκράτη και τον Πλάτωνα, ο σκοπός του νόμου είναι η ευδαιμονία και η ευημερία ολόκληρης της κοινωνίας, όλης της πόλης και όχι μόνο μιας κοινωνικής ομάδας ή κάθε ανθρώπου ξεχωριστά. Ο σκοπός και ο προορισμός των νόμων, του δικαίου, είναι η προαγωγή και η προάσπιση του συλλογικού συμφέροντος έναντι του ατομικού, η διαφύλαξη του γενικού καλού της πολιτικά οργανωμένης κοινότητας. Ο νόμος, ως έκφραση της κοινωνικής λειτουργίας του δικαίου, επιδιώκει την κοινωνική συναρμογή των πολιτών με την πειθώ, με λογικά επιχειρήματα αλλά και με την επιβολή («συναρμόττων τους πολίτας πειθοί τε και ανάγκη»), επιδιώκει την επίτευξη της αρμονίας μέσα στην κοινωνία, η οποία οδηγεί τους πολίτες στη δικαιοσύνη, στην ομαλή συμβίωση μέσα στην κοινωνία και τελικά στην ευδαιμονία. Ο νόμος επίσης κάνει τους πολίτες να δίνουν ο καθένας αυτό που μπορεί να προσφέρει στην κοινωνία («ποιών μεταδιδόναι ... ωφελείν»), περιγράφοντας τον καταμερισμό εργασιών και ρόλων ανάλογα με τις δυνάμεις και τις ικανότητες του κάθε πολίτη, την οργάνωση της κοινωνίας προς το κοινό όφελος, μέσω της συνεργασίας και της

---

<sup>297</sup> Πλάτων, Πολιτεία, 519e-520a.

αλληλοβοήθειας. Τέλος, ο νόμος έχει και παιδευτικό ρόλο, καθώς πλάθει πολίτες άξιους και ικανούς να προστατεύουν τη συνοχή και το συμφέρον της πόλης («και αυτός εμποίων ... επί τον σύνδεσμον της πόλεως»), οδηγώντας τους στην κοινωνικοποίηση.

Την αποφασιστική και σταθερή θέση για υπακοή στους νόμους εκφράζει ο Πλάτωνας και στον «Κρίτωνα», όπου ο Σωκράτης διαλεγόμενος με τους νόμους, οι οποίοι έχουν προσωποποιηθεί και συζητούν μαζί του, ενόψει της παρότρυνσης του Κρίτωνα να δραπετεύσει πριν τον θάνατό του, διατυπώνει την πεποίθηση ότι ο πολίτης πρέπει να τηρεί και να υπακούει στους νόμους, εφόσον ενδιαφέρεται για την πρόοδο και την ευημερία της πόλης του, να παραμερίζει το ατομικό συμφέρον έναντι του κοινωνικού συνόλου, ώστε να επιτυγχάνει την ομαλή συμβίωση και ευδαιμονία της πόλης και της κοινωνίας<sup>298</sup>.

Αντίστοιχη είναι η θέση του Περικλή, ο οποίος περιγράφοντας το πολίτευμα της Αθηναϊκής δημοκρατίας, λέει ότι οι Αθηναίοι στην ιδιωτική τους ζωή συναναστρέφονται χωρίς να ενοχλεί ο ένας τον άλλο και στη δημόσια ζωή δεν παραβαίνουν τους νόμους, προπάντων από εσωτερικό σεβασμό σε αυτούς, υπακούοντας στους κάθε φορά άρχοντες και στους νόμους, ιδιαίτερα σε αυτούς που έχουν θεσπιστεί για να προστατεύουν τους αδικούμενους, ακόμα και στους άγραφους νόμους, τους οποίους όσοι παραβιάζουν στιγματίζονται<sup>299</sup>. Η σημασία που έδιναν οι Αθηναίοι στην εφαρμογή των νόμων και στη διατήρηση της αρμονίας τόσο στην ιδιωτική όσο και στη δημόσια ζωή τους, οφείλεται στην αντίληψη ότι η υπακοή στους νόμους οδηγεί στην ευημερία όλης της πόλης. Ο Περικλής λέει ότι η πολιτεία εξυπηρετεί περισσότερο το συμφέρον των πολιτών, όταν στο σύνολό της βρίσκεται σε ακμή, παρά όταν ευτυχεί σε αυτήν κάθε πολίτης ξεχωριστά και στο σύνολό της δυστυχεί. Όσο και αν ευτυχεί ένας πολίτης στις ιδιωτικές του υποθέσεις, αν καταστρέφεται η πόλη, η πατρίδα, χάνεται και αυτός μαζί της ενώ, αν δυστυχεί αυτός σε μια πολιτεία που ευημερεί, τότε έχει ελπίδες και ο ίδιος να σωθεί<sup>300</sup>.

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι τόσο ο Πλάτωνας όσο και ο Περικλής, εκφράζοντας την άποψη για την συγκρότηση της ιδεατής πολιτείας και για την υπεροχή της ιδέας της δημοκρατίας αντίστοιχα, δίνουν προτεραιότητα στην ευημερία και στο συμφέρον του κοινωνικού συνόλου έναντι της ατομικής ευημερίας και του ατομικού συμφέροντος μεμονωμένων ατόμων ή ομάδων, καθώς βασική προϋπόθεση για την ευδαιμονία και την πρόοδο του ατόμου, του πολίτη, είναι η πρόοδος και η ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

<sup>298</sup> Πλάτωνας, Κρίτων, 50a-52e.

<sup>299</sup> Θουκιδίδη, Περικλέους Επιτάφιος, II, 37.

<sup>300</sup> Θουκιδίδη, Περικλέους Επιτάφιος, II, 60.

Ο Αριστοτέλης είναι ο φιλόσοφος που κατεξοχήν δίνει πολύ μεγάλη και ξεχωριστή βαρύτητα στο ρόλο του πολίτη και στη συγκρότηση της πόλης, θεωρώντας ότι κάθε πόλη είναι ένα είδος κοινωνίας, μια ένωση ανθρώπων, μια κοινότητα. Η έννοια της κοινωνίας ως ένωση πολιτών έχει ιδιαίτερη σημασία στην πολιτική σκέψη και θεωρία του Αριστοτέλη, καθώς η πόλη θεωρείται ως μια κοινή δραστηριότητα όλων των πολιτών<sup>301</sup>. Για τον Αριστοτέλη, η πολιτεία εκ φύσεως προηγείται από τον κάθε πολίτη ξεχωριστά και από την οικογένεια, καθώς το σύνολο προηγείται αναγκαστικά από το μέρος έτσι ώστε, αν καταστραφεί το σύνολο, δεν θα υπάρχει ούτε το μέρος, ο μεμονωμένος πολίτης. Ο Σταγειρίτης φιλόσοφος θεωρεί ότι η αρετή του πολίτη επηρεάζεται από τη βούλησή του να συμμετέχει στα κοινά και ότι δεν υπάρχει δικαίωση του ανθρώπου έξω από την κοινωνική και πολιτική ζωή και, για το λόγο αυτό, η απομόνωση του μοναχικού ανθρώπου δεν είναι κατάσταση επιθυμητή, αντίθετα είναι πηγή δεινών και προβλημάτων<sup>302</sup>.

Με αυτή την έννοια, ο άνθρωπος ορίζεται από τον Αριστοτέλη ως ζώο πολιτικό: «είναι φανερό ότι η πόλις είναι κάτι το φυσικό και ότι ο άνθρωπος είναι από τη φύση του πολιτικό ζώο»<sup>303</sup>. Η συμβίωση του ανθρώπου μαζί με άλλους, συγκροτώντας τις πόλεις και τις κοινωνίες, είναι το βασικό στοιχείο στην πολιτική φιλοσοφία του Αριστοτέλη, αφού θεωρεί ότι ο άνθρωπος είναι πλασμένος να μην είναι μόνος, αλλά να έχει κοινωνική και πολιτική ζωή, που κορυφώνεται με τη συμμετοχή στα κοινά της πολιτείας. Για το μοναχικό άνθρωπο, λέει ο φιλόσοφος, η ζωή είναι δύσκολη, γιατί δεν είναι εύκολο μένοντας κανείς μόνος να βρίσκεται σε συνεχή δράση, ενώ μαζί με άλλους αυτό είναι πολύ πιο εύκολο.<sup>304</sup>

Η πεμπτουσία και η ολοκλήρωση του ανθρώπου επιτυγχάνεται με τη συμμετοχή στις κοινωνικές και πολιτικές διαδικασίες, με το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, με τη συμμετοχή στα κοινά και στην απόδοση της δικαιοσύνης. Ο Αριστοτέλης, προσπαθώντας να καθορίσει την έννοια του πολίτη μέσα στο κοινωνικό σύνολο, να ορίσει ποιόν πρέπει να αποκαλούμε πολίτη, καταλήγει ότι ο πολίτης κατά κύριο λόγο ορίζεται από τη συμμετοχή του στη δικαστική κρίση και στην άσκηση της εξουσίας<sup>305</sup>. Αυτή τη συμμετοχή στα κοινά, στην άσκηση πολιτικής εξουσίας και στην εφαρμογή της δικαστικής κρίσης, την απολαμβάνει ο ελεύθερος πολίτης, αυτός που έχει τη δυνατότητα να άρχει και να άρχεται, αυτός που καθορίζει τον τρόπο που ζει και δεν καθορίζεται από τους άλλους, αυτός που επιδιώκει την απόκτηση της ευδαιμονίας μέσα από τη λειτουργία της πόλης και των θεσμών της και μέσα

<sup>301</sup> Ελένη Λεοντσίνη, «Αριστοτελική πολιτική φιλοσοφία», σε περιοδικό Ε-Ιστορικά, σελ. 7.

<sup>302</sup> Βασίλης Κάλφας, σελ. 133.

<sup>303</sup> Αριστοτέλης, Πολιτικά, 1253a, 9-11.

<sup>304</sup> Αριστοτέλης, Ηθικά Νικομάχεια, 1170a, 5-6.

<sup>305</sup> Αριστοτέλης, Πολιτικά, 1275a, 22-23.



από τη συμμετοχή του σε αυτούς τους θεσμούς. Βλέπουμε λοιπόν ότι, ο άνθρωπος δεν έχει τη δυνατότητα να πραγματώσει και να ολοκληρώσει τη φύση του ως άνθρωπος, ως ον, παρά μόνο μέσα από την πόλη και αυτή είναι η σημασία της έκφρασης «πολιτικόν ζώνον», το ον που προορίζεται να ζήσει στην πόλη, στην κοινωνία. Επίσης, σε αντιστοιχία με αυτό, η πόλη έχει ένα ηθικό τέλος, ένα σκοπό, αφού η συμπεριφορά των μελών της δεν μπορεί να είναι καλή χωρίς να υπάρχει αρμονία και εφαρμογή των νόμων<sup>306</sup>.

Σύμφωνα με την πολιτική φιλοσοφία του Αριστοτέλη, η κοινωνία αποτελεί μια ομάδα που συνεργάζεται με σκοπό το κοινό αγαθό, το οποίο συγκρατεί την πόλη ενωμένη και την καθιστά κοινωνία. Η πόλη είναι μια ένωση, ένα σύνολο ανθρώπων με κοινό σκοπό και όχι απλά μια αθροιστική συγκέντρωση ανθρώπων όντων και η ταυτότητά της συνίσταται στην οργάνωση και στη δομή της. Για τον Αριστοτέλη η πόλη δημιουργείται με σκοπό την επιβίωση των ανθρώπων, αλλά τελικά υπάρχει με σκοπό την ευδαιμονία («γινόμενὴ μὲν τοῦ ζῆν ἐνεκεν, οὐσαν δὲ τοῦ εὖ ζῆν») <sup>307</sup>. Σκοπός της ύπαρξης της πολιτικής κοινότητας είναι το κοινό καλό, το συνολικό συμφέρον, στο οποίο υποχρεούται να υποτάσσεται και να τίθεται σε δεύτερη μοίρα το ατομικό συμφέρον και, μέσα στην ανθρώπινη κοινότητα, το αγαθό που πρέπει να επιδιώκεται είναι η ειρήνη, η ευδαιμονία, από την οποία προκύπτουν και τα μεγαλύτερα αγαθά για τον άνθρωπο. Από τη στιγμή, λοιπόν, που ο Αριστοτέλης θεωρεί ότι ο άνθρωπος είναι πολιτικό ον, εάν κάποιος δεν είναι πολίτης ή δεν φέρεται μέσα στο κοινωνικό σύνολο ως πολίτης, παύει να αποκαλείται άνθρωπος<sup>308</sup>.

Στην αρχαία Αθήνα, με βάση και τους νόμους του Σόλωνα για υποχρεωτική πολιτική στράτευση (η οποία βεβαίως είχε εφαρμογή σε περιπτώσεις εμφυλίου πολέμου), η πολιτική συμμετοχή ήταν υποχρεωτική. Ένας πολίτης που είναι αμέτοχος, που δεν ενδιαφέρεται, δεν παίρνει θέση, δεν συμμετέχει στα κοινά, όχι μόνο δεν είναι καλός πολίτης αλλά, πολύ περισσότερο, δεν θεωρείται πολίτης. Έτσι, η συμμετοχή στη δημόσια ζωή και το ενδιαφέρον για τα κοινά είναι συνυφασμένα με τον ίδιο τον ορισμό της ιδιότητας του πολίτη<sup>309</sup>.

Αυτό που παρατηρούμε και το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγουμε είναι ότι, για τους σπουδαίους αυτούς φιλοσόφους, ο άνθρωπος δεν μπορεί από τη φύση του να ζει μόνος, αλλά μαζί με άλλους ανθρώπους, σε οργανωμένες κοινωνίες, οι οποίες διέπονται από νόμους και κοινά αποδεκτούς κανόνες που εφαρμόζονται από όλους. Αυτές οι κοινωνίες, οι οποίες έχουν ένα σκοπό, ένα τέλος, που είναι το κοινό αγαθό, το καλό του συνόλου και όχι του ατόμου και η ευδαιμονία όλων των μελών τους, αποτελούνται από ανθρώπους που είναι «πολιτικά ζώα»,

<sup>306</sup> Ιστορία της Ελληνικής Λογοτεχνίας, σελ. 292.

<sup>307</sup> Αριστοτέλης, Πολιτικά, 1252b, 30.

<sup>308</sup> Γεώργιος Χρ. Στεΐρης, Φιλοσοφία του κράτους και του δικαίου, σελ. 124.

<sup>309</sup> Carine Doganis, σελ. 179.

που συνεργάζονται μεταξύ τους, που συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας, στις κοινές υποθέσεις και στην απονομή της δικαιοσύνης.

Μπορεί να έχει θέση σε αυτές τις κοινωνίες ένας άνθρωπος, ο οποίος δεν ενδιαφέρεται για το κοινό καλό, δεν θέλει να συμμετέχει στις κοινές υποθέσεις, δεν αποσκοπεί στην ευημερία του κοινωνικού συνόλου, αλλά στο ατομικό και στο προσωπικό του όφελος; Έχει θέση σε αυτήν την κοινωνία ο άνθρωπος που λαμβάνει γνώση μιας παράνομης και ανήθικης πράξης, αλλά την αποκρύπτει, δεν την αποκαλύπτει, δεν την καταγγέλλει στα όργανα της πολιτείας, ώστε να σταματήσει αυτή η παρανομία και να ωφεληθεί το κοινωνικό σύνολο, ορμώμενος από κριτήρια, όπως η αδιαφορία για το κοινό καλό, η ιδιοτέλεια, ο φόβος μήπως εκτεθεί ο ίδιος και συναντήσει προβλήματα;

Θα μπορούσαν ο Σωκράτης, ο Πλάτωνας και ο Αριστοτέλης να αποδεχθούν και να δικαιώσουν αυτόν που αρνείται να προστατέψει με τη μαρτυρία του το δημόσιο συμφέρον και την εφαρμογή των νόμων, προκειμένου να αποφύγει τυχόν ευθύνες ή «μπλεξίματα» ή, ακόμα χειρότερα, επειδή αδιαφορεί για τις κοινές υποθέσεις και το κοινό καλό ή επικροτεί - έστω και σιωπηλά - μια ανήθικη συμπεριφορά; Μήπως σε αυτή την κοινωνία, όπως την περιγράφουν οι σπουδαίοι φιλόσοφοι, έχει θέση ο πολίτης που συμμετέχει ενεργά στα κοινά, ενδιαφέρεται για τις δημόσιες υποθέσεις, νοιάζεται για τον τρόπο που χρησιμοποιούνται οι δημόσιοι πόροι; Μήπως μέλος μιας τέτοιας κοινωνίας μπορεί και πρέπει να είναι ένας ενεργός πολίτης, ο οποίος έχει τη θέληση και τη δύναμη, ορμώμενος από ανιδιοτελή κίνητρα και με σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και του κοινού καλού, να αποκάλυπτει και να καταγγέλλει τις ανήθικες και παράνομες πράξεις που υποπίπτουν στην αντίληψή του, δηλαδή γίνεται μάρτυρας και μαχητής δημοσίου συμφέροντος;

Η απάντηση, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν ανωτέρω, είναι ασφαλώς αυτονόητη, καθώς ο πολίτης πρέπει να συμμετέχει στα κοινά και να είναι πρόθυμος να προστατέψει το κοινό καλό, το δημόσιο συμφέρον, ακόμα και εάν αυτό δεν συμβαδίζει κάποιες φορές με τη δική του «ασφάλεια» ή τις δικές του επιθυμίες.

## **9.2. Ηθική αξιολόγηση**

Στην παραδοσιακή Ηθική Φιλοσοφία, το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι το τι πρέπει να πράξει κανείς, πώς πρέπει να ζει («πώς βιωτέον») και να ενεργεί, ώστε οι πράξεις του να θεωρούνται ηθικά αποδεκτές, ποιο θα πρέπει να είναι το κριτήριο και ο γνώμονας της ηθικής συμπεριφοράς, αλλά και τελικά σε τι συνίσταται το αγαθό, το καλό και σε τι το ανήθικο, το κακό. Στην πορεία των αιώνων, με βάση αυτά τα ερωτήματα, άλλοι θεώρησαν ως αγαθό αυτό που προκαλεί την ηδονή, άλλοι συσχέτισαν την ηθική συμπεριφορά με την αυτοσυντήρηση

και το ένστικτο του ανθρώπου προς αυτήν, άλλοι θεώρησαν ως ηθικό αυτό που συμβάλλει στην ανθρώπινη ευδαιμονία κλπ.

Με τον όρο «ηθική» εννοούμε ένα σύνολο κανόνων και αρχών που ρυθμίζουν τις αποφάσεις, τις επιλογές και τις πράξεις των ανθρώπων, έναν γενικά αποδεκτό κώδικα συμπεριφοράς, με βάση κάποια κοινά κριτήρια αξιολόγησης<sup>310</sup>. Ακόμα πιο αναλυτικά, ηθική θεωρούμε ότι είναι το σύνολο των αρχών και των αξιών που έχει διαμορφώσει κάθε άνθρωπος στην προσωπική του ζωή και το οποίο ακολουθεί ως γνώμονα επιλογής των αποφάσεων και πράξεών του και, σε ευρύτερο επίπεδο, το σύνολο των αρχών, αξιών και κανόνων συμπεριφοράς το οποίο εφαρμόζεται σε μια κοινωνική ομάδα, σε δεδομένο τόπο και χρόνο και μάλιστα, αυτό το σύνολο κανόνων και αρχών δεν παραμένει στάσιμο, αλλά εξελίσσεται και μεταβάλλεται ανάλογα με την εξέλιξη των κοινωνιών.

Αυτό το σύνολο κανόνων και αρχών, η ηθική ενός ανθρώπου ή μιας κοινωνίας, αναπόφευκτα επηρεάζει τη ζωή, όχι μόνο αυτού που επιλέγει να πράξει κάτι, αλλά και άλλων ανθρώπων - ακόμα και όλης της κοινωνίας - οι οποίοι επηρεάζονται από τις ηθικές επιλογές και πράξεις, που μπορούν είτε να βοηθήσουν είτε να βλάψουν άλλους ανθρώπους. Η ηθική, που όπως προείπαμε συγκροτείται από συστήματα αξιών και κανόνων γενικώς αποδεκτά, προϋποθέτει αυτονομία, αλλά και δυνατότητα ελεύθερης και ορθολογικής επιλογής μεταξύ διλημμάτων εκ μέρους του δρώντος ηθικού προσώπου και για το λόγο αυτό συνεπάγεται και ευθύνη, ως συνέπεια αυτών των επιλογών<sup>311</sup>. Μέσα από αυτό το πλαίσιο, θα προσπαθήσουμε να προχωρήσουμε σε μια απόπειρα ηθικής αξιολόγησης της πράξης της καταγγελίας της διαφθοράς, του whistle blowing και να κρίνουμε την ηθικότητα ή όχι της επιλογής και του ρόλου του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος.

Για να μπορέσουμε να κρίνουμε αν ο whistleblower, ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, αποκαλύπτοντας μια ανήθικη πράξη ή παρανομία και υποβάλλοντας την καταγγελία του, πράττει ηθικά και κατατάσσεται στην κατηγορία των ανθρώπων που δρουν προς όφελος του κοινωνικού συνόλου ή, αντίθετα, η πράξη του δεν έχει ηθική βάση, εφόσον καταγγέλλει και καταδίδει έναν συνάνθρωπό του επιδιώκοντας, μεταξύ άλλων, την τιμωρία του, θα πρέπει να αρχικά να εξετάσουμε αν η πράξη του είναι αποτέλεσμα ελεύθερης και συνειδητής επιλογής, ώστε να μπορέσει να κριθεί ηθικά, τα κίνητρα από τα οποία προέρχεται η επιλογή και η ενέργειά του, καθώς και τις συνέπειες που έχει αυτή η επιλογή.

Ο άνθρωπος από τη φύση του επιθυμεί να πράττει το δίκαιο, καθώς η δικαιοσύνη σύμφωνα με τον Αριστοτέλη αποτελεί έξη και πηγάζει από την εσωτερική επιθυμία της ψυχής

<sup>310</sup> Μυρτώ Δραγώνα – Μονάχου, σελ. 47.

<sup>311</sup> Μυρτώ Δραγώνα – Μονάχου, σελ. 53.

του ανθρώπου να πράττει το δίκαιο. Ο φιλόσοφος υποστηρίζει ότι δίκαιες πράξεις είναι αυτές που προάγουν και στοχεύουν στην ευδαιμονία του κοινωνικού συνόλου και δίκαιος άνθρωπος είναι αυτός που σέβεται την ισότητα μέσα στην κοινωνία. Έτσι, η δικαιοσύνη αποτελεί τη σημαντικότερη, την τέλεια αρετή γιατί θεωρείται αγαθό κάποιου άλλου, ωφελεί κάποιον άλλο, ενώ η αδικία είναι χαρακτηριστικό του χειριστού ανθρώπου, εφόσον αποσκοπεί να βλάψει κάποιον άλλο άνθρωπο<sup>312</sup>.

Για να μπορέσει, καταρχήν, μια πράξη να κριθεί ηθικά, να χαρακτηριστεί δίκαιη ή άδικη, θα πρέπει να είναι αποτέλεσμα της ελεύθερης βούλησης του ανθρώπου, να είναι εκούσια και όχι ακούσια, να είναι προϊόν συνειδητής επιλογής και μάλιστα αποτέλεσμα προαιρετικής επιλογής και όχι επιβολής από άλλους ανθρώπους ή από εξωτερικούς παράγοντες. Πρέπει λοιπόν, στην περίπτωση που εξετάζουμε, η πράξη του whistleblower να είναι συνειδητή, αυτόνομη και να προέρχεται από ελεύθερη επιλογή, ώστε να μπορεί να κριθεί ηθικά. Πρέπει η ηθική συμπεριφορά του να εκπορεύεται από την καθαρή βούλησή του, καθώς απαραίτητος όρος για να θεωρηθεί μια πράξη ηθική είναι να είναι ελεύθερος ο άνθρωπος την ώρα που την εκτελεί<sup>313</sup>.

Εάν ο υπάλληλος, ο οποίος αντιλαμβάνεται την τέλεση μιας ανήθικης και παράνομης πράξης στην υπηρεσία του, αποφασίζει ελεύθερα, μετά από ώριμη σκέψη και έχοντας την πεποίθηση ότι αυτό που θέλει να πράξει είναι σωστό, ηθικό και νόμιμο και στη συνέχεια προχωρά στην αποκάλυψη και στην καταγγελία αυτής της πράξης, τότε διαπράττει κάτι που μπορεί να εξεταστεί και να κριθεί από ηθικής πλευράς. Εάν, αντίθετα, προχωρά στην αποκάλυψη αυτής της ανήθικης και παράνομης πράξης, χωρίς αυτή η ενέργεια να αποτελεί προσωπική και ελεύθερη επιλογή του, αλλά προέρχεται μετά από πίεση και επιβάλλεται από εξωτερικούς παράγοντες, ανεξάρτητους από τη θέλησή του, τότε η πράξη του δεν μπορεί να κριθεί ηθικά. Αυτό συμβαίνει, γιατί οι προϋποθέσεις που απαιτούνται προκειμένου μια ενέργεια να είναι πράξη και όχι άλογη ή ενστικτώδης παρόρμηση, είναι τρεις: κίνητρο, ενέργεια, σκοπός. Οι πράξεις του ανθρώπου έχουν κάποιο σκοπό, ένα τέλος και, για να μην θεωρούνται ενστικτώδεις ενέργειες, προϋποθέτουν βούληση, φρόνημα και συνείδηση. Ο άνθρωπος θα πρέπει, μετά από λογική σκέψη, να προτιμήσει να πράξει κάτι έναντι άλλου, θα πρέπει δηλαδή να υπάρχει προαίρεση, στη συνέχεια να υπάρχει βούληση, δηλαδή η σύλληψη του σκοπού της πράξης και τελικά, η απόφαση, δηλαδή η πραγματοποίηση της πράξης.

Στην περίπτωση του whistleblower, θα πρέπει αρχικά να δεχθούμε ότι η πράξη της καταγγελίας μιας παράνομης ενέργειας προέρχεται από ελεύθερη και συνειδητή επιλογή του

<sup>312</sup> Αριστοτέλης, Ηθικά Νικομάχεια, 1130a.

<sup>313</sup> Θεοδόσιος Ν. Πελεgrίνης, Ηθική φιλοσοφία, σελ. 78.

καταγγέλλοντος. Θα πρέπει, επίσης, να δεχθούμε ότι η καταγγελία είναι αληθής, είναι βάσιμη και αποδεικνύεται, ότι δηλαδή δεν αποτελεί ψευδή μαρτυρία ή προσπάθεια συκοφάντησης και σπίλωσης του καταγγελλόμενου προσώπου, γιατί στην περίπτωση αυτή δεν τίθεται καν θέμα ηθικότητας της πράξης. Έχοντας αυτά ως δεδομένα, μπορούμε να προχωρήσουμε στην ηθική αξιολόγηση της πράξης του whistleblower και να προσπαθήσουμε να την χαρακτηρίσουμε ως ηθική ή ως μη ηθική πράξη.

Αναφέρθηκε προηγουμένως ότι για να κριθεί η ηθικότητα μιας πράξης θα πρέπει να εξεταστούν και τα κίνητρα που ώθησαν το ηθικό πρόσωπο στην τέλεση της πράξης, αλλά και οι συνέπειες που αυτή η πράξη επιφέρει, τόσο για το πρόσωπο που αφορά και στο οποίο απευθύνεται, όσο και ευρύτερα στο κοινωνικό σύνολο. Ο Αριστοτέλης υποστηρίζει ότι για να χαρακτηριστεί κάποιος άδικος, θα πρέπει η πράξη του να προέρχεται από πρόθεση να αδικήσει κάποιον συνάνθρωπό του και όχι εν αγνοία του, δίνει δηλαδή μεγάλη βαρύτητα στο κίνητρο, στην πρόθεση και στη σκοπιμότητα της άδικης πράξης, θεωρώντας ότι το αδίκημα που έγινε εν αγνοία μας, χωρίς πρόθεση, είναι ακούσιο και συμπτωματικό και ότι κατακριτέο είναι μόνο το αδίκημα που τελείται συνειδητά από τον άνθρωπο<sup>314</sup>.

Σε συνάρτηση με αυτό και προσπαθώντας να μεταφέρουμε τις σκέψεις του σπουδαίου Σταγειρίτη φιλοσόφου στην περίπτωση του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και να κρίνουμε την ηθικότητα ή όχι της πράξης, θα λέγαμε ότι μεγάλη βαρύτητα έχει το γεγονός ότι, σύμφωνα και με το Ν.4254/2014 περί whistle blowing και περί προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, βασική προϋπόθεση, για να αποδοθεί σε κάποιον η ιδιότητα αυτή, είναι το κίνητρο. Ο Ν.4254/2014 καθορίζει ότι για να χαρακτηριστεί κάποιος ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει να εκπληρώνει - μεταξύ άλλων - μια βασική προϋπόθεση: το κίνητρό του για την αποκάλυψη και παροχή των πληροφοριών που διαθέτει στις αρμόδιες ανακριτικές ή δικαστικές αρχές, να μην είναι το προσωπικό συμφέρον ή κέρδος, να μην αποβλέπει σε ίδιον όφελος, αλλά η πράξη του να προέρχεται από ανιδιοτελή πρόθεση εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Έχουμε, λοιπόν, μια πρώτη τοποθέτηση και κρίση περί της ηθικότητας ή μη του whistle blowing, η οποία αφορά το κίνητρο της πράξης: εφόσον το κίνητρο του whistleblower δεν αφορά προσωπικά και ιδιοτελή κριτήρια, δεν αφορά πρόθεση εξυπηρέτησης ατομικών επιδιώξεων, αλλά αποσκοπεί στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος - όπως καταδεικνύει και η ιδιότητα που αποδίδεται στον whistleblower ως «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος» - και του κοινού καλού, σαφώς πρόκειται για μια πράξη η οποία μπορεί να δικαιολογηθεί και να θεωρηθεί ως ηθική πράξη.

<sup>314</sup> Αριστοτέλης, Ηθικά Νικομάχεια, 1135a.

Το κίνητρο που ωθεί καταγγέλλοντα την διαφθορά, τον whistleblower, στην πράξη του δηλαδή στην υποβολή καταγγελίας κάποιας δυσλειτουργίας ή παράνομης πράξης, έχει ιδιαίτερη σημασία για την ηθική αποτίμηση της πράξης. Εάν το κίνητρο είναι η προσωπική αντιπάθεια προς κάποιο συνάδελφο, αυτόν τον οποίον καταγγέλλει, η διάθεση να τον βλάψει και να προκαλέσει την τιμωρία του, ακόμα και εάν η πράξη που καταγγέλλει είναι αληθής και βάσιμη, τότε θεωρείται ηθικά επιλήψιμη, αφού το κίνητρο που τον ωθεί είναι η ικανοποίηση ιδιοτελών επιθυμιών και το προσωπικό συμφέρον. Μήπως ο καταγγέλλων, ο whistleblower, αποκαλύπτει τη διαφθορά για να αποκομίσει προσωπικά οφέλη; Μήπως χρησιμοποιεί τον καταγγελλόμενο ως μέσο για την ικανοποίηση του δικού του, ιδιοτελούς σκοπού; Δεν είναι τυχαίο, το ότι ο νόμος καθορίζει πως ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος δεν θα πρέπει να εμπλέκεται με κανένα τρόπο στην τέλεση της παράνομης πράξης που καταγγέλλει και ταυτόχρονα δεν πρέπει να αποσκοπεί σε ατομικό όφελος και κέρδος, αλλά στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος.

Από τη στιγμή που ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος έχει ως μόνο στόχο να προστατεύσει το κοινωνικό σύνολο από την τέλεση μιας διεφθαρμένης πράξης, η οποία μπορεί να έχει δυσμενή αποτελέσματα - άμεσα ή έμμεσα, βραχυπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα, μικρότερα ή μεγαλύτερα - για την υπηρεσία όπου εργάζεται ή και ευρύτερα για την κοινωνία, τότε η πράξη αποκάλυψης και καταγγελίας της διαφθοράς εκ μέρους του ασφαλώς δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ανήθικη και άδικη πράξη. Έχοντας ως δεδομένο ότι ο καταγγέλλων δεν ορμάται από προσωπικά και ιδιοτελή κίνητρα και συμφέροντα, ότι η πράξη του δεν υποκρύπτει άνομες και ανήθικες επιδιώξεις, δεν αποσκοπεί να βλάψει τον καταγγελλόμενο και δεν αποβλέπει στην αποκόμιση ατομικού οφέλους, δεν μπορούμε να χαρακτηρίσουμε ως ανήθικη μια πράξη που φέρνει στο φως και εξουδετερώνει τη διαφθορά.

Αυτό είναι ίσως και το κρισιμότερο και σημαντικότερο στοιχείο: πως μπορεί να χαρακτηριστεί ως ανήθικη μια πράξη που αποκαλύπτει τη διαφθορά, την ανομία και εν τέλει την ανηθικότητα; Αποτελεί αντίφαση ο ίδιος και μόνο ο προβληματισμός για το εάν η αποκάλυψη και καταγγελία της ανηθικότητας μπορεί να αποτελεί ανήθικη πράξη....

Εδώ θα μπορούσε κάποιος να διερωτηθεί: γιατί να τίθεται εξ αρχής θέμα και προβληματισμός περί ανηθικότητας; Γιατί να υπάρχει, έστω και σαν δίλημμα, το αν πρέπει να καταγγείλει κάποιος τη διαφθορά ή όχι, όταν από τη μια πλευρά υπάρχει η διάπραξη μιας παράνομης και ανήθικης πράξης και από την άλλη πλευρά η αποκάλυψή της; Μήπως θα πρέπει να θεωρείται αυτονόητη σε μια ευνομούμενη κοινωνία ανθρώπων η προστασία του δημοσίου συμφέροντος και η καταπολέμηση κάθε πράξης που μπορεί να επιφέρει βλάβη σε αυτό;

Εκτός από το κίνητρο της πράξης του whistle blowing, θα πρέπει να εξεταστούν και οι συνέπειες που αυτή επιφέρει. Είναι λογικό ότι η αποκάλυψη μιας διεφθαρμένης πράξης αποφέρει οφέλη για το κοινωνικό σύνολο, καθώς αποτρέπει την τέλεσή της και ακυρώνει τα δυσμενή αποτελέσματα που αυτή θα επέφερε εάν δεν αποκαλυπτόταν. Η αποκάλυψη της διαφθοράς μπορεί να έχει ευεργετικά αποτελέσματα όσον αφορά την τήρηση της νομιμότητας, την επίτευξη διαφάνειας, την προστασία και ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα μπορεί να ακυρώσει τις συνέπειες που επιφέρει η διαφθορά, όπως περιγράφηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

Αρκεί όμως να σταθμίσουμε τις θετικές συνέπειες της πράξης του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, ώστε να την χαρακτηρίσουμε ως ηθική; Μήπως το whistle blowing θα πρέπει να εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο της θεωρίας του ωφελιμισμού, σύμφωνα με την οποία μια πράξη θεωρείται ηθικά καλή όταν αποδεδειγμένα οι συνέπειες από την τέλεσή της είναι επωφελείς για την ευδαιμονία όσων επηρεάζονται από αυτήν, ενώ σε αντίθετη περίπτωση είναι ηθικά επιλήψιμη; Μήπως έχουν εφαρμογή οι θεωρίες του λεγόμενου κοινωνικού ωφελιμισμού, ο οποίος τάσσει πρώτα το συμφέρον του συνόλου, καθώς από αυτό εξαρτάται το συμφέρον του ατόμου; Για τους ωφελιμιστές, οι οποίοι αναζήτησαν ένα αντικειμενικό κριτήριο προκειμένου να αξιολογήσουν μια πράξη ως ηθική, ισχύει το αξίωμα «μεγαλύτερη ευτυχία για μεγαλύτερο αριθμό ατόμων», ότι δηλαδή μια πράξη θεωρείται ηθικά ορθή και θεμιτή, εφόσον συμβάλλει στην ευδαιμονία των ανθρώπων που επηρεάζονται από την εκτέλεσή της, διαφορετικά θεωρείται επιλήψιμη. Σύμφωνα με τον ωφελιμισμό ή χρησιμοθηρία, οι συνέπειες μιας πράξης είναι αυτές που καθορίζουν αν μια πράξη είναι σωστή ή λανθασμένη και αν είναι ηθική ή όχι. Έτσι, η θεωρία του ωφελιμισμού διαθέτει και κοινωνική υφή και χαρακτήρα, με την έννοια ότι ο σκοπός των ανθρώπινων πράξεων και της ηθικής συμπεριφοράς πρέπει να είναι η γενική ευδαιμονία και όχι η ατομική<sup>315</sup>.

Εάν αναλογιστεί, λοιπόν, κανείς ότι η αποκάλυψη και η καταγγελία της διαφθοράς μπορεί να αποφέρει όφελος για πολύ περισσότερους ανθρώπους σε σχέση με τη συγκάλυψή της, τότε εύκολα θα μπορούσε να την χαρακτηρίσει ως ηθική πράξη. Εάν μια πράξη διαφθοράς δεν έρθει στο φως, εάν δεν βρεθεί ένας μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος να την αποκαλύψει και να την καταγγείλει, οι άμεσα ωφελούμενοι είναι αυτός που διαφθείρει (π.χ. ο δωροδοκών τον υπάλληλο) και ο διεφθαρμένος (ο δωροδοκούμενος υπάλληλος). Εάν όμως αυτή η διεφθαρμένη πράξη αποκαλυφθεί και το περιστατικό διαφθοράς σταματήσει εν τη γενέσει του ή κατά την τέλεσή του, τότε οι ωφελούμενοι προφανώς είναι πολύ περισσότεροι, ακόμα και

---

<sup>315</sup> Αλέξανδρος Γεωργόπουλος, σελ. 116.

όλο το κοινωνικό σύνολο, το σύνολο των ανθρώπων ως κοινωνία. Αυτό συμβαίνει ακόμα και αν τα κίνητρα του καταγγέλλοντος είναι προσωπικά, καθώς σύμφωνα με τη θεωρία του ωφελισμού, η ηθική αποτίμηση μιας πράξης δεν εξαρτάται από τις προθέσεις και τα κίνητρα του δράντος προσώπου, τα οποία αποτελούν υποκειμενικές καταστάσεις, αλλά εξαρτάται από τις επιπτώσεις της πράξης για την ανθρώπινη ευδαιμονία<sup>316</sup>. Λαμβάνοντας υπόψη, όμως, ότι η θεωρία του ωφελισμού έχει αναιρεθεί από την φιλοσοφική κριτική, ως αποτυχημένη θεωρία, καθώς επιφέρει «ηθική αδράνεια» και περιπίπτει σε φυσιοκρατική πλάνη, τότε δύσκολα μπορεί να σταθεί αυτό το ωφελμιστικό επιχείρημα περί γενικής ευδαιμονίας και αντικειμενικά μετρήσιμης ηθικής πράξης<sup>317</sup>.

Ασφαλέστερη ίσως μέθοδος είναι το να συγκρίνουμε μεταξύ των δύο δικαιωμάτων: του δικαιώματος του διεφθαρμένου υπαλλήλου να μην αποκαλυφθεί η παράνομη πράξη την οποία τέλεσε και του δικαιώματος αυτού που λαμβάνει γνώση, του whistleblower, να το καταγγείλει με τελικό γνώμονα και κριτήριο την προστασία του δικαιώματος του κοινωνικού συνόλου να προστατευτεί από τη διαφθορά και τις συνέπειές της. Έχοντας ως δεδομένο ότι το δημόσιο συμφέρον, το καλό του κοινωνικού συνόλου, υπερτερεί του ατομικού καλού, του ατομικού συμφέροντος και, με βάση ότι η αποκάλυψη και καταγγελία μιας παράνομης και ανήθικης πράξης συντελεί στον περιορισμό της διαφθοράς και στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος και του γενικού καλού, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι η αποκάλυψη παράνομης συμπεριφοράς, το whistle blowing, δικαιολογείται ηθικά και αποτελεί μια αποδεκτή πρακτική, με τις προϋποθέσεις που αναφέραμε.

Μπορεί κάποιος να θεωρήσει παράδοξο να δικαιολογείται ηθικά μια πράξη που συνίσταται στην καταγγελία των πράξεων κάποιου άλλου ανθρώπου με σκοπό (και) την τιμωρία του, αλλά στην περίπτωση αυτή εξετάζουμε τη συμπεριφορά του ανθρώπου ως μέλος μιας κοινότητας, ως πολίτη και, όπως θεωρεί ο Αριστοτέλης, δεν είναι απαραίτητο ή δεν συμπίπτει ένας καλός πολίτης να είναι και καλός, ενάρετος άνθρωπος. Ένας καλός πολίτης μπορεί να μην είναι και ενάρετος άνθρωπος, παρά μόνο στην περίπτωση που δεν είναι μόνο πολίτης, αλλά και κυβερνήτης.

Την απάντηση σε αυτό, ίσως την δίνει ο Νικολό Μακιαβέλι, ο Φλωρεντίνος στοχαστής, για τον οποίο το συμφέρον της οργανωμένης και έννομης πολιτικής κοινότητας υπερτερεί έναντι όλων των επιμέρους ατομικών συμφερόντων και προσωπικών θελήσεων, αλλά και έναντι των συνήθων ηθικών επιταγών. Ο Μακιαβέλι θεωρεί ότι το σημαντικότερο προσόν του κυβερνήτη είναι η πολιτική αρετή, η virtù, η οποία δεν έχει σχέση με την αρετή των

<sup>316</sup> Γεώργιος Χρ. Στείρης, Η θεωρία του Niccolò Machiavelli για την ηθική και το νόμο, σελ. 132.

<sup>317</sup> Θεοδόσιος Ν. Πελεγρίνης, Ηθική φιλοσοφία, σελ. 110.



φιλοσόφων και των ηθικών στοχαστών και την αρετή όπως εμείς την εννοούμε. Ο κυβερνήτης, προκειμένου να υπηρετήσει και να προασπίσει το δημόσιο, το κοινό συμφέρον της κοινότητας, μπορεί και πρέπει να συνδυάζει τη φιλοδοξία, τη δύναμη και να είναι πρόθυμος να προχωρήσει ακόμα και σε αμφιλεγόμενες πράξεις, εάν αυτό επιτάσσει το δημόσιο συμφέρον: «μια πράξη που θεωρείται ενάρετη, μπορεί να φέρει την καταστροφή εκείνου που την πράττει και μια άλλη πράξη που θεωρείται κακή, μπορεί να επιφέρει για εκείνον που θα την κάνει την ασφάλεια και την ευημερία»<sup>318</sup>. Για τον Μακιαβέλι, ο ηγεμόνας οδηγείται σε πράξεις που δεν υπαγορεύονται από το καθήκον και μόνο, αλλά μάλλον είναι σύμφωνες με το καθήκον και πολλές φορές χρησιμοποιεί τη λέξη «ανάγκη» με την έννοια πως, όσα ο ηγεμόνας οφείλει να πράξει είναι μονόδρομος. Ο Μακιαβέλι θα δικαιολογούσε και θα επικροτούσε την καταγγελία μιας πράξης διαφθοράς, μιας παράνομης ή ανήθικης πράξης, από τον μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, αφού οι αρχές και η τήρησή τους είναι πολύ σημαντικές, κάτω από το βάρος του καθήκοντος. Ο ηγεμόνας είναι υποχρεωμένος να ενεργεί σύμφωνα με το καθήκον του, γιατί δεν είναι υπεύθυνος μόνο για τον εαυτό του, αλλά είναι υποχρεωμένος να φροντίσει για την επιβίωση του κράτους και του κοινωνικού συνόλου.<sup>319</sup>

Είναι λοιπόν καθήκον κάθε πολίτη η καταγγελία της διαφθοράς; Είναι υποχρέωση και καθήκον η αποκάλυψη των παράνομων και ανήθικων πράξεων, όταν τις αντιλαμβάνεται κάποιος να συμβαίνουν; Η απάντηση στο ερώτημα εξαρτάται, επίσης, από τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνεται κανείς τη στάση που πρέπει να τηρεί απέναντι στους συμπολίτες του, απέναντι στο κοινωνικό σύνολο, ως μέλος αυτού, με δικαιώματα και υποχρεώσεις. Αντιλαμβανόμενοι την πράξη καταγγελίας της διαφθοράς ως υποχρέωση του πολίτη, ως καθήκον του σαν μέλος του κοινωνικού συνόλου, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι υπέρμαχος του *whistle blowing*, της αποκάλυψης των φαινομένων διαφθοράς, εφόσον αυτή υπαγορεύεται από την αίσθηση εκπλήρωσης του καθήκοντος και αποσκοπεί στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος, θα ήταν ο Immanuel Kant, ο οποίος ήταν υπέρμαχος της έννοιας του καθήκοντος, ως βασικότερος γνώμονας της ανθρώπινης ηθικής. Ο Kant διατύπωσε, δίνοντας έμφαση στην ανάγκη καθολικής ισχύος του νόμου με τον οποίο πρέπει να συμφωνεί ο γνώμονας των πράξεών μας, την κατηγορική προστακτική: «πράττε μόνο σύμφωνα με ένα τέτοιο γνώμονα, μέσω του οποίου μπορείς συνάμα να θέλεις, αυτός ο γνώμονας να γίνει καθολικός νόμος»<sup>320</sup>. Αυτή η κατηγορική προστακτική, από την οποία μπορούν να παραχθούν όλες οι προστακτικές του καθήκοντος και η οποία έχει αντικειμενικό κύρος, ισχύει για τη

<sup>318</sup> Νικολό Μακιαβέλι, Ο ηγεμών, κεφ. XV.

<sup>319</sup> Γεώργιος Χρ. Στείρης, Η θεωρία του Niccolo Machiavelli για την ηθική και το νόμο, σελ. 129.

<sup>320</sup> Immanuel Kant, Τα θεμέλια της μεταφυσικής των ηθών, κεφ. Β, 52.

θέληση κάθε έλλογου όντος και ονομάζεται από τον Kant νόμος, διατυπώνει την αναγκαιότητα το υποκειμενικό μας αξίωμα, η ατομική μας ηθική και γνώμονας, να ταυτίζεται με τον καθολικό νόμο, το ατομικό «πρέπει» να ταυτίζεται με το καθολικό. Ακόμα και αν οι υποκειμενικοί μας γνώμονες διαφωνούν με τον ηθικό νόμο, αυτός υπερισχύει και παίρνει μορφή προστακτική και μάλιστα κατηγορικά, δηλαδή απόλυτα και άνευ όρων, έτσι ώστε ο ηθικός νόμος να μην έχει κανένα συμφεροντολογικό περιεχόμενο και έννοια. Έτσι, καταλήγει στο ότι ο υποκειμενικός και ατομικός μας γνώμονας ηθικής συμπεριφοράς οφείλει να μπορεί να ισχύει ταυτόχρονα ως καθολικός νόμος.

Για τον Kant, η ηθική είναι αυστηρά προσωπική υπόθεση και δεν εξαρτάται, δεν μεταλλάσσεται ανάλογα με τις συνθήκες, τις εποχές, τη στιγμή κλπ. Σύμφωνα με τον γερμανό διανοητή, οφείλεις να κάνεις το καθήκον σου, να λες την αλήθεια και να υπηρετείς τους ηθικούς κανόνες σε κάθε περίπτωση, χωρίς να υπολογίζεις τις συνέπειες και ανεξάρτητα από το σκοπό. Μάλιστα, ο Kant διαχωρίζει το να πράττεις σύμφωνα με το καθήκον σου, από το να πράττεις με κίνητρο το καθήκον, δηλαδή ηθικό θα ήταν να καταγγείλεις τη διαφθορά επειδή είναι ηθικό καθήκον σου, επειδή αυτό προέρχεται από την εσωτερική σου φρόνηση και διάθεση και όχι επειδή προσδοκός να αποκομίσεις οφέλη από την επιτέλεση αυτού του καθήκοντος ή απλά επειδή νιώθεις προσωπική ικανοποίηση από αυτό.

Πρέπει και μπορεί, σύμφωνα με τα παραπάνω, η καταγγελία της διαφθοράς, το whistle blowing, να καταστεί καθολικός νόμος, γνώμονας ηθικής για όλους τους ανθρώπους; Μπορεί αυτός ο γνώμονας, αυτή η επιλογή, να καταστεί καθολικός νόμος της φύσης; Μπορούμε να πούμε ότι όλοι οι άνθρωποι, όλοι οι πολίτες πρέπει να καταγγέλλουμε τη διαφθορά; Μπορεί η αποκάλυψη της διαφθοράς να γίνει καθήκον; Ή, αντίθετα, μπορεί να γίνει καθολικός νόμος η μη αποκάλυψη της διαφθοράς, η μη καταγγελία της παρανομίας; Μπορεί και πρέπει να γίνει καθήκον και καθολικός νόμος η αδιαφορία για την παρανομία και τη διαφθορά που κινείται γύρω μας; Ο Kant θεωρεί ότι οι άνθρωποι πρέπει να κρίνουν αν και κατά πόσο η επιλογή αυτή, η αρχή που θα επιλέξουν ως γνώμονα για την εκτέλεση των πράξεών τους, θα μπορούσε να επιλεγεί και να τηρηθεί κάτω από τις ίδιες συνθήκες και από όλους τους συνανθρώπους μας, έχοντας την πεποίθηση ότι είναι εφικτό να διατυπωθεί ένας ενιαίος ηθικός νόμος για όλη την ανθρωπότητα, εάν οι άνθρωποι καταφέρουν να παραμερίσουν τις υποκειμενικές διαθέσεις και τα συμφέροντά τους και αφήσουν τη λογική να ρυθμίσει τη συμπεριφορά τους<sup>321</sup>.

Ας φανταστούμε, λοιπόν, μια κοινωνία στην οποία θα ήταν καθολικός νόμος η αποκάλυψη και καταγγελία των φαινομένων διαφθοράς, το whistleblowing, και εφαρμοζόταν

---

<sup>321</sup> Γεώργιος Χρ. Στείρης, Η θεωρία του Niccolò Machiavelli για την ηθική και το νόμο, σελ. 123.

σε όλες τις περιπτώσεις και από όλους τους ανθρώπους. Ίσως να επρόκειτο για μια κοινωνία στην οποία θα επικρατούσε η νομιμότητα (ή τουλάχιστον η απόδοση δικαίου), καθώς κάθε περιστατικό διαφθοράς (εφόσον βεβαίως περιέπιπτε στην αντίληψη κάποιου ανθρώπου) θα ερχόταν στο φως και η υπόθεση θα οδηγούνταν στη δικαιοσύνη. Το ερώτημα, βεβαίως, είναι εάν θα οδηγούμασταν σε μια κοινωνία, στην οποία θα εξέλιπε πλήρως η διαφθορά και εάν κάθε περιστατικό διαφθοράς θα σταματούσε εν τη γενέσει του. Η απάντηση είναι ότι η διαφθορά δεν πρόκειται να εξαλειφθεί, εάν δεν αποτελέσει συνείδηση του ανθρώπου η ανάγκη εξάλειψής της, εάν δεν αποτελέσει βίωμα και σταθερή, ενσυνείδητη και ελεύθερη ηθική επιλογή και στάση για κάθε άνθρωπο η αντίσταση στη διαφθορά. Εάν δεν υπάρξει αυτή η ηθική συμπεριφορά και σταθερή επιλογή από όλους τους ανθρώπους σε κάθε κοινωνία, ακόμα και εάν η αντίσταση στη διαφθορά και η καταγγελία των φαινομένων διαφθοράς αποτελέσει καθολικής ισχύος νόμο, δεν πρόκειται να οδηγηθούμε στην πλήρη εξάλειψή της.

Στην προσπάθεια ηθικής αξιολόγησης και αποτίμησης του θεσμού του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και ύστερα από την εξέταση της πράξης του whistle blowing, σύμφωνα με τα κίνητρα τα οποία την προκαλούν και με τις συνέπειες που αυτή επιφέρει, η σκέψη μας καταλήγει στο ότι η καταγγελία της διαφθοράς, η τακτική του whistle blowing, είναι δικαιολογημένη και θεμιτή ως ηθική πράξη, εφόσον αποτελεί μια πράξη που έχει στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς, της ανομίας και της ανηθικότητας και εφόσον ο σκοπός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος είναι η προστασία του κοινού καλού, του γενικού δημόσιου συμφέροντος και όχι η ικανοποίηση προσωπικών επιθυμιών και σκοπιμοτήτων.

Το whistle blowing, η πράξη αποκάλυψης της διαφθοράς, δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ηθικά αποδεκτό στην περίπτωση που ο στόχος του καταγγέλλοντος δεν είναι η καταπολέμηση της διαφθοράς και η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, αλλά η ικανοποίηση εγωιστικών και ωφελμιστικών επιδιώξεων, η αποκόμιση προσωπικού οφέλους και η επικράτηση έναντι του συναδέλφου, του συνανθρώπου, σύμφωνα με τις θεωρίες του Thomas Hobbes περί ενστίκτων και φυσικών ορμών που οδηγούν τους ανθρώπους σε σύγκρουση μεταξύ τους, εάν το κίνητρο της πράξης του ανάγεται στη φυσική κατάσταση του ανθρώπου που διψά για κυριαρχία και έρχεται αντιμέτωπος με τους ομοίους του<sup>322</sup>.

Η πράξη της καταγγελίας της διαφθοράς παύει να είναι ηθική πράξη, τουλάχιστον όσον αφορά το κίνητρο που την προκαλεί, όταν δεν προέρχεται και δεν αποσκοπεί στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος, αλλά εκπηγάει από την πρώτη και θεμελιώδη δύναμη που κατευθύνει τη ζωή του ανθρώπου, από την πρωταρχική τάση του ανθρώπου, η οποία είναι το

---

<sup>322</sup> Ζαν-Μισέλ Μπενιέ, Ιστορία της νεωτερικής και σύγχρονης φιλοσοφίας, σελ. 70.

ένστικτο της αυτοσυντηρήσεως, όπως διατυπώνεται στην θεωρία της αυτοσυντηρήσεως του Thomas Hobbes<sup>323</sup>. Σε μια οργανωμένη και ευνομούμενη κοινωνία, στην οποία όλοι οι άνθρωποι επιτελούν ένα ρόλο και υπηρετούν ένα σκοπό, που είναι η ευημερία, η πρόοδος και η ευδαιμονία όλων των μελών της κοινωνίας ατομικά, μέσω της ευδαιμονίας του συνόλου, το κίνητρο και το ηθικό κριτήριο για την επιλογή μιας πράξης δεν μπορεί να είναι το προσωπικό όφελος και το ατομικό συμφέρον, δεν μπορεί να είναι η επικράτηση έναντι του συμπολίτη, του συνανθρώπου. Με αυτή την έννοια, η καταγγελία της διαφθοράς και ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος χάνει την ηθική του υπόσταση και χαρακτήρα όταν έχει ως κίνητρο το ατομικό συμφέρον και όφελος.

Εν κατακλείδι, η καταγγελία της διαφθοράς, το whistle blowing, θεωρείται ότι είναι μια πρακτική που αποσκοπεί στον ευρύτερο στόχο, που είναι η αποτροπή και εξάλειψη των φαινομένων διαφθοράς, ιδιαίτερα στη δημόσια διοίκηση. Η αποκάλυψη μιας διεφθαρμένης, παράνομης πράξης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ανήθικη και αθέμιτη ενέργεια, εφόσον δεν έχει το χαρακτήρα της «ρουφιανιάς» ή «κατάδοσης», αλλά της καταγγελίας με στόχο την προστασία του δημόσιου συμφέροντος και τον περιορισμό της διαφθοράς και της ανηθικότητας. Οι προϋποθέσεις που θέτει ο Ν.4254/2014 προκειμένου να χαρακτηριστεί κάποιος ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή να μην εμπλέκεται στην υπόθεση διαφθοράς που καταγγέλλει και να μην έχει ιδιοτελές κίνητρο και προσωπικό συμφέρον, αλλά να έχει στόχο την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και του γενικού καλού, καθορίζουν ακριβώς και το νόημα που πρέπει να αποδοθεί στην διαδικασία του whistle blowing, δηλαδή μια ενέργεια που συμβάλλει καθοριστικά στην προσπάθεια πάταξης της διαφθοράς, στην ενίσχυση της κοινωνικής δικαιοσύνης, σε μια κοινωνία όπου οι πολίτες πρέπει να ενεργοποιηθούν, να συμμετέχουν, να δρουν, συμβάλλοντας στην κοινωνική ευημερία και πρόοδο.

---

<sup>323</sup> Θεοδόσιος Ν. Πελεgrίνης, Κεφάλαια Ηθικής Φιλοσοφίας, σελ. 32.

## 10. Επίλογος

Όπως αναλύθηκε στις σελίδες της παρούσας εργασίας, η διαφθορά δεν γίνεται να περιοριστεί και, πολύ περισσότερο, να εξαλειφθεί, εάν δεν συνεργήσει ολόκληρη η κοινωνία και κάθε άνθρωπος ξεχωριστά προς το σκοπό αυτό. Αναφέρθηκε επίσης, ότι η διαφθορά γεννιέται και αναπτύσσεται στο σκοτάδι και ότι κυριότερος σύμμαχός της είναι η αδιαφάνεια, η έλλειψη πληροφόρησης και η μη αποκάλυψή της. Συνεπώς, μόνο εάν οι πολίτες συνειδητοποιήσουν ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και στον ιδιωτικό τομέα είναι υπόθεση που αφορά τον ίδιο τον πολίτη, τον καθένα ατομικά ως μέλος της κοινωνίας και όλους μαζί ως κοινωνικό σύνολο, υπάρχει ελπίδα και δυνατότητα να αντιμετωπιστεί και να περιοριστεί το φαινόμενο.

Εάν οι πολίτες δεν αποδεχθούν και δεν θεωρήσουν ατομική τους υπόθεση τον αγώνα καταπολέμησης της διαφθοράς, εάν ο καθένας από εμάς δεν αποφασίσει να συμμετέχει ενεργά σε αυτόν τον αγώνα, τότε οι πιθανότητες για επιτυχή έκβαση αυτής της προσπάθειας περιορίζονται δραματικά. Με αυτό το σκεπτικό, η καταγγελία των φαινομένων διαφθοράς, της κακοδιοίκησης και των παράνομων πράξεων της δημόσιας διοίκησης αλλά και του ιδιωτικού τομέα, αυτό που διεθνώς ονομάζεται *whistle blowing*, αποτελεί μια από τις ενέργειες, τις οποίες οφείλει να πράττει κάθε υπεύθυνος πολίτης, όταν υποπίπτει στην αντίληψή του ένα περιστατικό διαφθοράς. Αυτό που πρέπει, επίσης, να γίνει συνείδηση των πολιτών είναι πως το *whistle blowing* δεν είναι πράξη που συνιστά «ρουφιανιά» και κατάδοση, με την ανήθικη έννοια του όρου, ούτε ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος είναι «χαφίης» ή «ρουφιάνος» του κράτους. Αντίθετα, η αποκάλυψη και καταγγελία της διαφθοράς αποτελεί πράξη ευθύνης, πράξη που αποσκοπεί στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος και της νομιμότητας.

Ο *whistleblower*, με την αποκάλυψη της διαφθοράς, προλαμβάνει την διάπραξη παράνομων πράξεων και προστατεύει το δημόσιο συμφέρον και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Εάν οι διεφθαρμένες και παράνομες πράξεις δεν αποκαλυφθούν, δεν έρθουν ποτέ στο φως, η διαφθορά διαιωνίζεται και γιγαντώνεται, με όλες τις δυσμενείς συνέπειες που περιγράψαμε στις προηγούμενες σελίδες. Εάν δεν «νομιμοποιήσουμε» στη συνείδησή μας την καταγγελία της διαφθοράς, τότε η κοινωνία μας θα μετατραπεί (ή θα εξακολουθήσει να είναι) μια κοινωνία συννεοχής, μια κοινωνία που νομιμοποιεί τη σιωπή, μια κοινωνία που επιλέγει τη μακαριότητα και την αδιαφορία, έχοντας «ήσυχη τη συνείδησή της». Ας σκεφτούμε πόσες πράξεις διαφθοράς, πόσες παρανομίες θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί εάν αυτοί που

έλαβαν γνώση, είχαν φροντίσει να τις καταγγείλουν ώστε να αποτραπούν και να ματαιωθούν...

Βέβαια, η αποκάλυψη και καταγγελία της διαφθοράς δεν είναι μια πράξη που μπορεί να αποφασιστεί και να πραγματοποιηθεί εύκολα, καθώς οι κίνδυνοι και οι επιπτώσεις που μπορεί να υποστεί ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, δεν είναι αμελητέοι. Η παροχή πληροφοριών για διεφθαρμένες πράξεις ενδέχεται να έχει κόστος για τον πληροφοριοδότη, το οποίο μπορεί να είναι η κοινωνική περιθωριοποίηση, ο αποκλεισμός στο χώρο εργασίας, ακόμα και η απώλεια της εργασίας του. Για το λόγο αυτό στη χώρα μας, αλλά και διεθνώς, έχει ληφθεί σχετική νομοθετική μέριμνα με διατάξεις που αφορούν στην προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, με στόχο την ενθάρρυνση και προώθηση του whistle blowing. Ο Ν.4254/2014 περιέχει διατάξεις που αφορούν στην προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, όμως θα πρέπει να γίνει πιο «τολμηρός», περιλαμβάνοντας περισσότερες περιπτώσεις και αδικήματα διαφθοράς, ώστε να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής του whistle blowing και να κατοχυρωθούν ακόμα περισσότερο οι υπάλληλοι ή πολίτες που ενδιαφέρονται και επιθυμούν να καταγγείλουν κάποιο περιστατικό διαφθοράς του οποίου έλαβαν γνώση.

Κλείνοντας, θα πρέπει να τονίσουμε ότι είναι πλέον απαραίτητη - ιδιαίτερα στην εποχή που ζούμε και στις δύσκολες συνθήκες για την πατρίδα μας - η καλλιέργεια στους κόλπους της κοινωνίας μιας κουλτούρας αντίστασης και μηδενικής ανοχής στη διαφθορά, η συνειδητοποίηση ότι το whistle blowing πρέπει να αποτελεί επιλογή και πράξη ευθύνης από τους πολίτες και όχι απλά μια επιβαλλόμενη εκ του νόμου υποχρέωση, καθώς εάν δεν γίνει αυτό, οποιαδήποτε νομοθετική ρύθμιση δεν μπορεί να έχει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Ιδιαίτερα στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία και κράτος, το οποίο μετά από δεκαετίες αδιαφάνειας, κακοδιοίκησης και ατασθαλιών βρίσκεται πλέον στο χείλος της καταστροφής, αποτελεί «πολυτέλεια» η αμφισβήτηση και ο ηθικός προβληματισμός για την ορθότητα ή όχι της αποκάλυψης της διαφθοράς, καθώς η τήρηση της νομιμότητας και η καταγγελία της διαφθοράς δεν μπορεί να βασίζεται στην αυταπάρνηση και στην «άγνοια κινδύνου» όσων - δυστυχώς ολίγων - αποφασίζουν να γίνουν μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος.

Αρκεί να θυμόμαστε τη ρήση του αρχαίου ποιητή Μένανδρου, ότι μόνο η σιωπή δεν δείχνει μεταμέλεια («μόνη σιγή μεταμέλειαν ου φέρει») .....

## Βιβλιογραφία

- «Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική», συλλογικό έργο, επιμέλεια-εισαγωγή: Κλεομένης Σ. Κουτσούκης - Παντελής Γ. Σκλιάς, εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005
- «Κράτος και Διαφθορά», συλλογικό έργο, εκδόσεις Ι.Σιδέρης, Αθήνα 1998
- «Κράτος και Διαφθορά, πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;», Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς (συλλογικό έργο), εκδόσεις Ιανός, Θεσσαλονίκη 2008
- Χαράλαμπος Δημόπουλος, «Η διαφθορά», εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, Αθήνα 2005
- Ιωάννης Ε. Γιαννακέλος, «Διαφθορά - Δωροδοκία και ποινική αντιμετώπιση», εκδόσεις Αιολίδα, Μυτιλήνη 2013
- Γρηγόρης Γκιζέλης, «Το πελατειακό σύστημα, η ελληνική γραφειοκρατία και οι παράγοντες διαμόρφωσης της ελληνικής ιδιαιτερότητας», Ακαδημία Αθηνών, Κέντρο Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας, Αθήνα 2009
- «Διαφάνεια» - Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Αθήνα 2013
- Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Βρυξέλλες, Φεβρουάριος 2014
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ειδική Επιτροπή για το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά και τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές ενέργειες, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά, Βρυξέλλες, Δεκέμβριος 2012
- Cyril Mango, Βυζάντιο, η αυτοκρατορία της νέας Ρώμης, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα 2002
- Carine Doganis, Στις απαρχές της διαφθοράς: Δημοκρατία και κατάδοση στην αρχαία Ελλάδα, εκδόσεις Πολύτροπον, Αθήνα 2009
- Εμμανουήλ Μαρκογιαννάκης, Παθολογία πολιτευμάτων στην αρχαιότητα, εκδόσεις Καρδαμίτσα, Αθήνα 1990
- Μ. Αποστολόπουλου - Κ. Χατζηαντωνίου, «Ιστορία του ελληνικού έθνους 1821-1941», εκδόσεις Πελεκάνος, Αθήνα 1997

- Νέστωρ Κουράκης, «Ποινική καταστολή», εκδόσεις Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1985
- Δημήτριος Γ.Ράικος, «Δίκαιο δημοσίων συμβάσεων», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014
- Σπυρίδων Ι. Φλογαίτης, «Το ελληνικό διοικητικό σύστημα», εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987
- Φερενίκη Παναγοπούλου - Κουτνατζή, «Η Διαύγεια στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», σε *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Νο 55/2012
- Φερενίκη Παναγοπούλου - Κουτνατζή, «Η πρακτική του ονομάζειν και ονειδίζειν μέσω της δημοσιοποίησης λιστών», σε *Ένωση Ελλήνων Νομικών e-Θέμις, 4<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο e-Θέμις και Πανεπιστημίου Μακεδονίας για το Δίκαιο Πληροφορικής, Θεσσαλονίκη 22-24/3/2013*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013
- Φερενίκη Παναγοπούλου - Κουτνατζή, Ακούσια πατρότητα, σε *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ. 1/2015
- Νικηφόρος Διαμαντούρος, «Χρηστή διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική: κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας», σε *Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ*, Αθήνα, 24/1/2013
- Λεάνδρος Ρακιντζής, «Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», σε *library.tee.gr*
- Ετήσια Έκθεση 2013 του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης
- «Χαρτογράφηση υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών», Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης
- «Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση», πρακτικά συνεδρίου του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 9 Δεκεμβρίου 2011
- Νέστωρ Κουράκης, «Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής», σε *6<sup>ο</sup> συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινολόγων*, 31/5/2013
- «Η ιστορία του νέου ελληνισμού 1770-2000», τόμος 4, τεύχος 1, εκδόσεις «Ελληνικά γράμματα», Αθήνα 2003
- Μωρίς Κρουαζέ, «Ο πολιτισμός της αρχαίας Ελλάδος», εκδόσεις Γκοβόστη, Αθήνα



- Βασίλης Κάλφας, Ο Αριστοτέλης πίσω από τον φιλόσοφο, Καθημερινές εκδόσεις Α.Ε., Αθήνα 2014
- Μυρτώ Δραγώνα - Μονάχου, Σύγχρονη ηθική φιλοσοφία, εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1995
- Θεοδόσιος Ν. Πελεργίνης, Κεφάλαια ηθικής φιλοσοφίας, Αθήνα 1980
- Θεοδόσιος Ν. Πελεργίνης, Ηθική φιλοσοφία, εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1997
- Immanuel Kant, Τα θεμέλια της μεταφυσικής των ηθών, εκδόσεις Δωδώνη, Αθήνα-Γιάννινα 1984
- Niccolo Machiavelli, Ο ηγεμών, εκδοτικός οίκος Κ. Γκοβόστη, Αθήνα
- Γεώργιος Χρ. Στείρης, Η θεωρία του Niccolo Machiavelli για την ηθική και το νόμο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003
- Γεώργιος Χρ. Στείρης, Φιλοσοφία του κράτους και του δικαίου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005
- Ελένη Λεοντσίνη, Αριστοτελική πολιτική φιλοσοφία, σε *Ιστορικά της Ελευθεροτυπίας*, τεύχος 264, 9/12/2004
- Suzanne Said-Monique Trede-Alain Le Boulluec, Ιστορία της Ελληνικής Λογοτεχνίας (επιστημονική επιμέλεια Γεωργία Ξανθάκη-Καραμάνου), τόμος Ι, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001
- Ζαν-Μισέλ Μπενιέ, Ιστορία της νεωτερικής και σύγχρονης φιλοσοφίας, εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 1999
- Γεώργιος Π. Δράκος, «Κακία σιωπηθείσα ...», Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», Αθήνα 1979
- Γιάννης Ν. Θανόπουλος, «Επιχειρηματική ηθική και δεοντολογία», εκδοτικός οίκος «Interbooks», Αθήνα 2003
- Γιώργος Ν. Πολίτης, «Το δικαίωμα της πολιτικής ανυπακοής», εκδόσεις Ψυχογιός, Αθήνα 2012
- Αλέξανδρος Γεωργόπουλος, Περιβαλλοντική ηθική, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 2002
- Ludwig Von Mises, «Γραφειοκρατία», μετάφραση Σωτήριος Παπασωτηρίου, Εταιρεία Κοινωνικών και Οικονομικών Μελετών, εκδόσεις Ελληνική Ευρωεκδοτική, Αθήνα 1988

- Μικρό ελληνικό λεξικό, Τεγόπουλος-Φυτράκης, εκδόσεις Αρμονία Α.Ε., Αθήνα 1995
- Δημήτριος Π. Οικονόμου, δρ. Πολιτικών Επιστημών, «Σχέσεις κράτους και πολίτου», σε περιοδικό «Γνώσεις», τ. Σεπτεμβρίου-Οκτωβρίου 1958
- Παναγιώτης Μαντζούφας, «Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών», σε *www.constitutionalism.gr* (Ομιλος Αριστόβουλος Μάνεσης)
- Ιωάννης Ε.Γιαννακέλος, «Προτάσεις για τον περιορισμό της διαφθοράς και της δωροδοκίας στη δημόσια δράση», σε *dikastis.blogspot.gr*, Φεβρουάριος 2013
- Νικόλαος Κομνηνός-Χλέπας, «Το κόστος της διαφθοράς: η κοινωνική, πολιτική και οικονομική διάσταση», σε συνέδριο «*Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση*», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2012
- Δήμητρα Μυρίλλα, «Όταν ο Φειδίας πήγε φυλακή», σε περιοδικό «*Επτά*» της *Κυριακάτικης Ελευθεροτυπίας*, 16/5/2010
- Λίνα Γιάνναρου, «Το έθιμο του γρηγορόσημου στα ελληνικά τελωνεία», σε εφημερίδα *Καθημερινή*, 27/7/2014
- Κατερίνα Κοσμά, «Επάγγελμα βαθύ λαρύγγι», σε εφημερίδα *Έθνος της Κυριακής*, 2/11/2014
- Κατερίνα Κατή, «Μάρτυρας σκανδάλου ζητεί προστασία», σε *Εφημερίδα των συντακτών*, 5/11/2012
- Μαρίλη Μαργωμένου, «Μια πόλη 70.000 καταγγέλλει φίλους και συγγενείς», σε εφημερίδα «*Καθημερινή*», 5/10/2014

### **Αρχαία κείμενα**

- Πλάτωνας, Πολιτεία
- Πλάτωνας, Νόμοι
- Πλάτωνας, Κριτίας
- Πλάτωνας, Επιστολή Ζ'
- Αριστοτέλης, Πολιτικά
- Αριστοτέλης, Ηθικά Νικομάχεια
- Αριστοτέλης, Τέχνη ρητορική
- Αριστοτέλης, Αθηναίων Πολιτεία

- Θουκιδίδης, Περικλέους επιτάφιος
- Δημοσθένης, κατά Μειδίου
- Λυκούργος, κατά Λεοκράτους
- Αριστοφάνης, Πλούτος
- Παλαιά Διαθήκη, βιβλίο του Ησαΐα

## **Πηγές**

- Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International)
- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα-2013
- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Εναλλακτική στη σιωπή
- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Πεπραγμένα έτους 2013
- Παγκόσμιο βαρόμετρο για τη διαφθορά
- Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
- Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- Δικαιώματα πολιτών και επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων
- Ομάδα Εργασίας άρθρου 29
- Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας Υπουργείου Οικονομικών
- Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
- Independent Commission against Corruption

## **Νομοθεσία-Νομολογία**

- Σύνταγμα της Ελλάδας
- Ποινικός Κώδικας
- Κώδικας Ποινικής Δικονομίας

- Νόμοι: 4254/2014, 2957/2001, 3666/2008, 4152/2013, 3590/2007, 3074/2002, 2190/1994, 3932/2011, 3691/2008, 4022/2011, 3943/2011, 3560/2007, 4013/2011, 3979/2011, 3528/2007, 2928/2001, 2472/1997
- Κώδιξ των Νόμων (1824)
- Οδηγία 2004/18/EK
- Οδηγία 2014/56/EE
- Οδηγία 2013/36/EE
- Σύμβαση αστικού δικαίου για τη διαφθορά (5/1/2000)

### **Ηλεκτρονική βιβλιογραφία**

- [www.greek-language.gr](http://www.greek-language.gr)
- [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)
- [wikipedia.org](http://wikipedia.org)
- [dikastis.blogspot.gr](http://dikastis.blogspot.gr)
- [elawyer.blogspot.gr](http://elawyer.blogspot.gr)
- [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- [www.ggme.gov.gr](http://www.ggme.gov.gr)
- [www.opengov.gr](http://www.opengov.gr)
- [www.aftodioikisi.gr](http://www.aftodioikisi.gr)
- [www.publicrevenue.gr](http://www.publicrevenue.gr)
- [ellhnwnkoinothtes.blogspot.gr](http://ellhnwnkoinothtes.blogspot.gr)
- [24hathenspress.wordpress.com](http://24hathenspress.wordpress.com)
- [Liberte-info.net](http://Liberte-info.net)
- [www.translatum.gr](http://www.translatum.gr)
- [www.gnomikologikon.gr](http://www.gnomikologikon.gr)
- [www.publicrevenue.gr](http://www.publicrevenue.gr)
- [www.globalcompactnetworkhellas.gr](http://www.globalcompactnetworkhellas.gr)
- [www.sev.org.gr](http://www.sev.org.gr)
- [www.aia.gr](http://www.aia.gr)
- [www.nbg.gr](http://www.nbg.gr)
- [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)