



ΥΠΟΕΡΓΟ: ΥΠΟΕΡΓΟ 2 «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ, ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ, ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗΣ, ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ - ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕ ΙΔΙΑ ΜΕΣΑ, ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΕΚΔΔΑ» του Έργου «SUB4. Αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού του Δημόσιου Τομέα» με κωδικό ΟΠΣ ΤΑ 5150174 της Δράσης 16972 ΤΑΑ

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ:

«ΕΝΙΑΙΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ: ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ-1ο ΕΠΙΠΕΔΟ»-

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

Κωδικός εκπαιδευτικού υλικού:

Κωδικός Πιστοποίησης προγράμματος:

ΥΠΟΕΡΓΟ: : ΥΠΟΕΡΓΟ 2 «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ, ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ, ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗΣ, ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ - ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕ ΙΔΙΑ ΜΕΣΑ, ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΕΚΔΔΑ» του Έργου «SUB4. Αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού του Δημόσιου Τομέα» με κωδικό ΟΠΣ ΤΑ 5150174 της Δράσης 16972 ΤΑΑ

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ:

«ΕΝΙΑΙΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ: ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ -1ο ΕΠΙΠΕΔΟ».

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μέλη Ομάδας

Συντονιστής:

**ΚΟΥΓΙΟΥ ΣΑΡΑΝΤΗΣ, Υπεύθυνος Σπουδών και Έρευνας
ΙΝΕΠ, PhD,**

Συγγραφείς:

**ΔΙΕΛΛΑΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ, Σύμβουλος ΑΣΕΠ, PhD,
ΔΟΚΑ ΜΑΡΙΑ, δικηγόρος-νομικός Κεντρικής Τράπεζας, PhD,
ΣΑΡΑΝΤΑΚΟΥ ΚΛΕΟΠΑΤΡΑ, Διευθύντρια Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου
Υπουργείου Εσωτερικών, ΜΑ,**

Αξιολογητές/τριες:

**ΔΙΟΝΑΤΟΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ
ΚΟΥΜΠΑΡΟΥΛΗ ΑΝΤΩΝΙΑ**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

A. ΕΝΟΤΗΤΑ 1^Η ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

A.1 Εισαγωγή	5
A.2. Το λειτούργημα και η επαγγελματική συμπεριφορά του δημόσιου υπαλλήλου.....	6
A.3 Ο ρόλος των υπαλλήλων ως προς τη διαμόρφωση του θεσμού	7
A.4 Ηθική και δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση	7
A.5 Διοικητική δεοντολογία και δίκαιο	8
A.6 Κώδικες δεοντολογίας και ηθικής για δημοσίους υπαλλήλους στην Ελλάδα	10
A.7 Κώδικας ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς υπαλλήλων του δημόσιου τομέα....	11
A.8 Θεμελιώδεις αξίες ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς	12
A.9 Αρχές ηθικής συμπεριφοράς (Αξίες & προσδοκίες)	12
A.10 Κανόνες επαγγελματικής συμπεριφοράς	17
A.11 Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας	18
A. 12 Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου & Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου	19
A. 13 Ο Θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας	29
A.14 Υπεύθυνοι Παραλαβής Παρακολούθησης Αναφορών Υ.Π.Π.Α.	31
Βιβλιογραφία	37

B. ΕΝΟΤΗΤΑ 2^Η

ΕΠΙΛΥΣΗ ΗΘΙΚΩΝ ΔΙΛΗΜΜΑΤΩΝ – ΒΙΑ ΚΑΙ ΠΑΡΕΝΟΧΛΗΣΗ ΣΤΟ ΧΩΡΟ

ΕΡΓΑΣΙΑΣ – ΕΙΔΗ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ – ΜΗ ΙΣΟΤΙΜΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ

B.1 Έννοια και μεθοδολογία εντοπισμού και επίλυσης ηθικών διλημμάτων.....	40
B.2 Ακεραιότητα και διαφάνεια ως ηθικά μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα	42
B.3 Ειδικά θέματα επίλυσης ηθικών διλημμάτων – Η περίπτωση του lobbying	52
B.4 Βία και παρενόχληση στο χώρο εργασίας- Είδη διακρίσεων- Μη ισότιμη μεταχείριση...54	
B.5 Πώς εκδηλώνεται η συμπεριφορά βίας και παρενόχλησης;	55

B.6 Πολιτικές για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας και παρενόχλησης	57
B.7 Διαδικασία και αρμόδια όργανα	58
B.8 Απαγόρευση αντιποίνων	60
Βιβλιογραφία	60

Γ. ΕΝΟΤΗΤΑ 3^Η

Γ.1 Απάτη και διαφθορά: Έννοια, κίνδυνοι, συνέπειες και τρόποι αντιμετώπισης.....	65
Γ.2 Απάτη	65
Γ.3 Διαφθορά	70
Γ.4 Σχέση μεταξύ απάτης και διαφθοράς	73
Γ.5 Οι συνέπειες της απάτης και της διαφθοράς	75
Γ.6 Ενδείξεις απάτης και διαφθοράς στον δημόσιο τομέα	79
Γ.7 Παραδείγματα καλών πρακτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς	83
Γ.8 Σύγχρονα εργαλεία για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς	85
Γ.9 Τρόποι αντιμετώπισης της διαφθοράς – Ελλάδα	87
Γ.10 Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελληνική έννομη τάξη.....	90
Γ.11 Οι συνέπειες της απάτης και της διαφθοράς για τους εμπλεκόμενους	96
Βιβλιογραφία	107

Α. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι. ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Α.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα σύνθετο φαινόμενο, οργάνωσης και λειτουργίας, άμεσα συνυφασμένο με το κράτος και την πολιτεία. Οι δύο όροι της «δημόσια» και «διοίκηση», δηλώνουν άμεσα το είδος της διαδικασίας και τους εμπλεκόμενους σε αυτή, ήτοι διοικώ- ρυθμίζω θέματα στη δημόσια σφαίρα, για τους πολίτες μιας χώρας, με υποκείμενο αυτής της δράσης το ίδιο το κράτος. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να πληροί τις αρχές: α) νομιμότητας, β) προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, γ) προστασίας του διοικουμένου, δ) αναλογικότητας, ε) αμεροληψίας, στ) αξιοκρατίας, ζ) ισότητας, η) επιείκειας, θ) καλής πίστης και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ι) φανεράς δράσης της Διοίκησης και κ) συνέχειας και ενότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Μέσω των αρχών αυτών αφενός διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον και η τήρηση της έννομης τάξης, ως βασικές αρχές της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου εξασφαλίζεται το περί δικαίου αίσθημα, μια εσωτερικού τύπου χρηστή διοίκηση με την οποία επιστρατεύεται μία άλλη διάσταση δικαίου, που έχει ως πηγή την ηθική της Διοίκησης

Επιπλέον, η διαφάνεια και η λογοδοσία είναι μείζονος σημασίας για την άσκηση της χρηστής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης έτσι ώστε να μπορεί να διασφαλίσει τα συμφέροντα των πολιτών. Ένα φαινόμενο που είναι στενά συνδεδεμένο με την ύπαρξη της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση είναι η κακοδιοίκηση. Κακοδιοίκηση σημαίνει ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση. Όταν ένα θεσμικό όργανο δεν ενεργεί σύμφωνα με το νόμο, ή δεν σέβεται τις αρχές περί χρηστής διοίκησης, τότε συντρέχει περίπτωση κακοδιοίκησης. Μερικά παραδείγματα είναι τα εξής: διοικητικές παρατυπίες, άδικη μεταχείριση, αθέμιτες διακρίσεις, κατάχρηση εξουσίας, παράλειψη οφειλόμενης απάντησης, άρνηση παροχής πληροφοριών, αδικαιολόγητη καθυστέρηση.¹

¹ Φυτράκης, Ε. (2010), «Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης. Θεωρία - Νομοθεσία – Νομολογία», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (σ. 3-4)

Πολλές φορές η έννοια της «κακοδιοίκησης» ταυτίζεται κατά κύριο λόγο με την παραβίαση της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης, όμως οι δύο έννοιες δεν είναι ταυτόσημες, αφού υπάρχουν και παραβιάσεις που μπορεί να μην έχουν αρνητικές επιπτώσεις στις διοικητικές διαδικασίες. Επίσης, ο νόμος δεν προβλέπει όλες τις προϋποθέσεις για την ορθή διοικητική συμπεριφορά απέναντι στον πολίτη. Η κακή ή ασυνήθιστη συμπεριφορά ενός υπαλλήλου π.χ. απέναντι σε έναν πολίτη μπορεί να μην είναι νομικά κολάσιμη, συνιστά ωστόσο φαινόμενο κακοδιοίκησης.² Παραβιάζοντας έναν κανόνα δικαίου συντρέχει παρανομία της δημόσιας διοίκησης, στην περίπτωση της κακοδιοίκησης όμως, η ύπαρξη παρανομίας αποτελεί ικανή συνθήκη για τη διαπίστωση κακοδιοίκησης, αλλά όχι αναγκαία. Μάλιστα σύμφωνα με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή «ενώ η παρανομία συνεπάγεται κακοδιοίκηση, η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα παρανομία». Η έννοια της κακοδιοίκησης λοιπόν, σχετίζεται περισσότερο με την έννοια της παθογένειας της διοίκησης παρά με την έννοια της παρανομίας και δεν πρέπει να περιστρέφεται μόνο σε θέματα νομιμότητας, αλλά πρέπει να συμπεριλάβει και θέματα αρμόζουσας και προσήκουσας διοικητικής συμπεριφοράς απέναντι στον πολίτη.³

A.2 Το λειτούργημα και η επαγγελματική συμπεριφορά του δημόσιου υπαλλήλου

Βάσει των διατάξεων του συντάγματος (Άρθρο 103 παρ. 1), οι υπάλληλοι του δημοσίου τομέα, ως όργανα του κράτους, οφείλουν να είναι πιστοί στο σύνταγμα και να δείχνουν αφοσίωση στην πατρίδα και τον λαό. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι φορείς της κρατικής εξουσίας, επιφορτισμένοι με την εκτέλεση ενός ιδιόμορφου και σημαντικού έργου και λειτουργούν εντός ενός ιδιαίτερου καθεστώτος, διαφορετικού από αυτό του ιδιωτικού τομέα.⁴ Συνιστούν όργανο του κράτους και είναι υπεύθυνοι για την παροχή των υπηρεσιών και την άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί.⁵

Το δημοσιοϋπαλληλικό λειτούργημα επιτάσσει ο υπάλληλος να κινητοποιείται από την διάθεση προσφοράς στο κοινωνικό σύνολο και όχι από υλιστικά κίνητρα. Στα πλαίσια της διοικητικής αρμοδιότητας που ασκεί, συχνά καλείται να αναγνωρίζει και να διαχειρίζεται υποθέσεις όχι κατά

² Τσκού, Α. (2017), «Περί κακοδιοίκησης ο λόγος...»

³ Σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό διαμεσολαβητή, Πηγή: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/media/el/default/htm>

⁴ Ραμματά, 2011

⁵ Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015

δέσμια αρμοδιότητα αλλά κατά διακριτική ευχέρεια κατά την διαδικασία λήψης αποφάσεων, το οποίο θέτει την συνείδηση του σε δοκιμασία ⁶

Οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να μπορούν να κατανοήσουν την έννοια του κράτους και να λειτουργήσουν βάσει της ευθύνης της διοίκησης αναπτύσσοντας ένα αίσθημα *υψηλού καθήκοντος*. Η συμπεριφορά τους πρέπει να εναρμονίζεται με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τις ηθικές αξίες βάσει των οποίων λειτουργεί ο δημόσιος οργανισμός στον οποίο εργάζονται. Ταυτόχρονα οι υπάλληλοι του δημοσίου τομέα οφείλουν να λειτουργούν βάσει των αρχών της αμεροληψίας, της ειλικρίνειας και της ακεραιότητας, επιδεικνύοντας σε όλες τις περιπτώσεις υποδειγματική συμπεριφορά.

A.3 Ο ρόλος των υπαλλήλων ως προς τη διαμόρφωση του θεσμού.

Οι σύγχρονες ανάγκες και οι αυξημένες απαιτήσεις της δημόσιας διοίκησης έχουν οδηγήσει σε αλλαγές όσον αφορά τον ρόλο του έμψυχου δυναμικού της. ⁷ Η καλύτερη εκπαίδευση και προετοιμασία των δημοσίων υπαλλήλων συνεισφέρει στην αποτελεσματική και αποδοτική εκτέλεση των καθηκόντων τους. Επίσης, η επιμόρφωση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την επίτευξη πολιτικών και στρατηγικών στόχων της διοίκησης, ενώ η δυνατότητα των δημοσίων υπαλλήλων να συνεισφέρουν ουσιαστικά στη βελτίωση της ποιότητας και της αποδοτικότητας της λειτουργίας των οργανισμών αντικατοπτρίζει τη σημασία που έχει η συμμετοχή του προσωπικού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στη συνεχή βελτίωση των πρακτικών διοίκησης. Η ολοκληρωμένη κατάρτιση και ανάπτυξη του προσωπικού είναι κρίσιμη για την προσαρμογή τους στις σύγχρονες απαιτήσεις και τη συνεχή εξέλιξη του δημοσίου τομέα αφού η δημόσια διοίκηση αποτελεί τη *ραχοκοκαλιά* του σημερινού κράτους και είναι επιφορτισμένη τόσο για την εφαρμογή στρατηγικών οικονομικής ανάπτυξης όσο και για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και την επίτευξη της ευημερίας των πολιτών. ⁸

Ταυτόχρονα, οι δημόσιοι υπάλληλοι φέρουν το βάρος της διασφάλισης της ομαλής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και συνεπώς του κράτους, προωθώντας τις κατευθυντήριες γραμμές των πολιτικών αρχών για κοινωνική πολιτική και δικαιοσύνη. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι αναγκαίο να αναπτυχθεί μια σύγχρονη διοικητική κουλτούρα μέσω συνεχούς εκπαίδευσης και

⁶ Μοσχόπουλος, 2010

⁷ Τσολακίδου, 2017

⁸ Makrydemetres, Zervopoulos and Pravita, 2018

απόκτησης δεξιοτήτων. Αυτή η διαδικασία ενισχύει την αφοσίωση των εργαζομένων στο κοινό καλό και προάγει αξίες όπως η αξιοπιστία, η αντικειμενικότητα και ο σεβασμός.⁹

A.4 Ηθική και δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση

Η ηθική αντιστοιχεί σε μια ατομική ευθύνη που βασίζεται στην αυτονομία της βούλησης, αντιμετωπίζεται συνεπώς σαν προσωπική επιλογή και ευθύνη. Αντίθετα, η δεοντολογία αποτελεί υποχρέωση που καθορίζει την συμπεριφορά των υπαλλήλων εντός του οργανισμού και αντιπροσωπεύει ένα μέρος των καθηκόντων και των υποχρεώσεων που έχει, ειδικά όταν κάποιος αποφασίζει να εργαστεί στο δημόσιο τομέα.¹⁰ Η δημόσια διοίκηση και οι υπάλληλοί της θα πρέπει συνεπώς, μέσα στο ηθικό πλαίσιο της δράσης τους, να επιτελούν τα καθήκοντά τους με τρόπο αποδοτικό, έντιμο και αποτελεσματικό και να επιδεικνύουν ευαισθησία και σεβασμό όταν απευθύνονται στους πολίτες, ενώ συγχρόνως να τηρούν απαραίτητα όσα ο νόμος ορίζει.¹¹

A.5 Διοικητική δεοντολογία και δίκαιο.

Προκειμένου να τηρείται μια επαγγελματική συμπεριφορά και δράση από τους δημοσίους υπαλλήλους είναι απαραίτητο να υπάρχει ένα πλαίσιο άτυπων ή τυπικών κανόνων που να αναφέρονται στην ηθική και στη δεοντολογία. Η διοικητική δεοντολογία περιέχει νομικούς κανόνες και ηθικές πρακτικές και ενσωματώνεται με διάφορους τρόπους στο δίκαιο.

Οι κανόνες για τον έλεγχο της συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων διατυπώνονται με συγκεκριμένες διατάξεις, όπως είναι οι διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ) και του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Υ.Κ.). Η παραβίαση των κανόνων της διοικητικής δεοντολογίας, υπόκειται στον έλεγχο των ποινικών διατάξεων. Σε πολλές περιπτώσεις όμως, οι επιταγές της διοικητικής ηθικής μπορεί να λάβουν τη μορφή υποχρεώσεων, οι οποίες εξάγονται από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων και διέπονται από τις γενικές αρχές δικαίου.¹²

Ο Δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας θεσμοθετήθηκε αρχικά με το νόμο 3528/2007 και ισχύει, όπως τροποποιήθηκε με τους νόμους 4057/2012 και 5043/2023 αντίστοιχα. Βάσει του Υ.Κ. υπάρχουν διατάξεις, οι οποίες ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις διορισμού, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα, τις μεταβολές της σταδιοδρομίας, το πειθαρχικό δίκαιο, τους τρόπους λύσης της υπαλληλικής σχέσης, τις μεταβατικές διατάξεις και τη σύνθεση ή λειτουργία των συλλογικών οργάνων της

⁹ Παπαλεξανδρή, 2017

¹⁰ Boucault, 2012

¹¹ Χλέπας, 2012

¹² Γώγος, 2000

δημόσιας διοίκησης. Εντός αυτών των πλαισίων, οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα έχουν υποχρέωση να λειτουργούν βάσει των κανόνων της νομιμότητας.

Βάσει του άρθρου 25 του ΥΚ, τίθεται η προϋπόθεση της υπευθυνότητας των υπαλλήλων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, με αναφορά στην υπακοή τους στις εντολές της ιεραρχίας. Επίσης, γίνεται αναφορά στην εχεμύθεια σχετικά με τα υπηρεσιακά θέματα. Στα άρθρα 26 και 27, επισημαίνεται η υποχρέωσή να συμπεριφέρονται, εντός και εκτός υπηρεσίας, με τρόπο που τους καθιστά άξιους της κοινής εμπιστοσύνης και ευπρεπείς προς τους πολίτες.¹³

Με τις νομοθετικές διατάξεις του νόμου 4057/2012, θεσπίστηκε το νέο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο περιλαμβάνει δύο κύρια τμήματα, το ουσιαστικό πειθαρχικό δίκαιο που αφορά στα πειθαρχικά παραπτώματα και τις πειθαρχικές ποινές ή κυρώσεις και το διαδικαστικό πειθαρχικό δίκαιο όπου προβλέπει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα καθώς και τη διαδικασία επιβολής των προβλεπόμενων πειθαρχικών ποινών.¹⁴ Η θέσπιση πειθαρχικών κανόνων στοχεύει αφενός να διασφαλίσει την τήρηση της δεοντολογίας και της επαγγελματικής συμπεριφοράς από τους δημόσιους υπαλλήλους και αφετέρου να παρέχει μια νομική βάση για την επιβολή πειθαρχικών ποινών σε περίπτωση παραβάσεων.

Σε αυτό το πλαίσιο, ως παράπτωμα σύμφωνα με το άρθρο 106 του πειθαρχικού δικαίου, ορίζεται η πράξη ή παράλειψη που αποτελεί συγκεκριμένη παράβαση των καθηκόντων του δημοσίου υπαλλήλου, αναδεικνύοντας την αντικειμενική υπόσταση του παραπτώματος. Μέσω του άρθρου 107, καθορίζονται τα πειθαρχικά παραπτώματα, ενημερώνονται οι υπάλληλοι και προσδιορίζονται τα αρμόδια όργανα για την επιβολή ποινών σε περίπτωση παραβάσεων.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, που επικυρώθηκε με το νόμο 2690/1999, αποτελεί νομικά δεσμευτικό πλαίσιο για τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα. Η παραβίαση των διατάξεών του μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα νομικές συνέπειες και κυρώσεις. Ο στόχος του κώδικα είναι να αποτυπώσει τους όρους αναφορικά με τη συμπεριφορά, την επικοινωνία και τη διεκπεραίωση των αιτημάτων των πολιτών. Επιπλέον, επιδιώκει τη δημιουργία ενός κλίματος ασφάλειας μεταξύ της κοινωνίας και της δημόσιας διοίκησης, προωθώντας παράλληλα την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών.¹⁵

Οι διατάξεις του ΚΔΔ ρυθμίζουν τις λειτουργίες της διοίκησης και περιλαμβάνουν διάφορες προβλέψεις για τα συλλογικά όργανα, τις διοικητικές πράξεις, τις διοικητικές συμβάσεις και προσφυγές. Αναλυτικότερα, βάσει των διατάξεων του άρθρου 2 και 4 του κώδικα, ρυθμίζεται η έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών εντός των 50 ημερών ή αντιστοίχως σε

¹³ Κτιστάκη, 2009

¹⁴ Σπηλιωτόπουλος, 2017

¹⁵ Σπανού, 2000

εύλογο χρόνο, που δεν μπορεί να υπερβεί τους τρεις μήνες. Η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να απαντάει εντός της οριζόμενης ημερομηνίας.¹⁶

Αντιστοίχως, στο άρθρο 5 του κώδικα, γίνεται αναφορά στην πρόσβαση των ενδιαφερομένων στα έγγραφα καθώς και τις προθεσμίες της χορήγησης των εγγράφων αυτών. Η αρχή της διαφάνειας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 18 του κώδικα, απαιτεί τη δημοσιότητα των διοικητικών πράξεων. Στο άρθρο αυτό διαχωρίζονται οι ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες στη συνέχεια κοινοποιούνται στους ενδιαφερόμενους και οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Επιπλέον, ιδιαίτερη σημασία έχει το άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που διατυπώνει την απαίτηση για αμερόληπτη δράση από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Σε αυτό το άρθρο καταγράφονται οι λόγοι εξαιρέσεως ή οι αντίστοιχοι λόγοι αποχής από ενέργειες, περιγράφοντας τις περιπτώσεις όπου η συμμετοχή τους θα μπορούσε να θέσει υπό αμφισβήτηση την αμεροληψία τους.

A.6 Κώδικες δεοντολογίας και ηθικής για δημοσίους υπαλλήλους στην Ελλάδα.

Στην δημόσια διοίκηση, επί πλέον της διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας, που απορρέουν από το θεσπισμένο νομοθετικό πλαίσιο δημιουργήθηκαν κώδικες-οδηγοί που στοχεύουν στην ηθική καθοδήγηση των υπαλλήλων.

Πρόκειται για «ήπιο δίκαιο (soft law)», ή κανόνες δεοντολογίας που θεσπίζονται σε πράξεις, οι οποίες δεν έχουν δεσμευτική νομική ισχύ αλλά έχουν έμμεσες, έννομες συνέπειες και αποβλέπουν σε πρακτικά αποτελέσματα, τα οποία και μπορούν να παραγάγουν. Η χρήση "μαλακού δικαίου" ή "soft law" στον τομέα της δημόσιας διοίκησης αποτελεί μια ενδιαφέρουσα προσέγγιση. Οι κώδικες-οδηγοί στοχεύουν στην ηθική καθοδήγηση των υπαλλήλων και μπορούν να επηρεάσουν τη συμπεριφορά του προσωπικού, ακόμα και χωρίς να έχουν δεσμευτική νομική ισχύ. Το "μαλακό δίκαιο" συχνά αποσκοπεί στη δημιουργία ενός πλαισίου αξιών και ηθικών κανόνων που θα καθοδηγούν τη συμπεριφορά των ατόμων σε δύσκολες καταστάσεις. Ενώ δεν υπάρχει υποχρέωση συμμόρφωσης, η ύπαρξη αυτών των κανόνων μπορεί να ενισχύσει την εσωτερική κουλτούρα και τις ηθικές πρακτικές εντός μιας οργάνωσης. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η επιτυχία αυτών των κανόνων, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την υποστήριξη και τη δέσμευση της διοίκησης και του προσωπικού. Επιπλέον, μπορεί να λειτουργήσουν ως μέσο επίλυσης ηθικών διλημάτων και να προσφέρουν κατευθυντήριες γραμμές σε περιπτώσεις ασάφειας.¹⁷

¹⁶ Τάχος, 2009

¹⁷ Guilman, 2005

Στην κατηγορία του «*soft law*», χωρίς νομική επικύρωση και την ισχύ ουσιαστικού νόμου, εμπίπτει ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς που παρουσίασε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη το 2012. Με το συγκεκριμένο Οδηγό, υλοποιήθηκε η κωδικοποίηση των αρχών ηθικής και δεοντολογίας που πρέπει να καθοδηγούν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά την επαφή τους με τους πολίτες και τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Ο τελικός στόχος ήταν να συμβάλει στην ομαλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στη βελτίωση των Σχέσεων Κράτους – Πολίτη. Η συνεχής εξέλιξη της κοινωνίας όμως, επιβάλλει τη συνεχή προσαρμογή των ηθικών και δεοντολογικών προτύπων. Οι αλλαγές στην τεχνολογία, η πολυπολιτισμικότητα, οι κοινωνικές εξελίξεις, και άλλοι παράγοντες δημιουργούν νέα ηθικά διλήμματα και προκλήσεις. Οι ηθικοί κώδικες και δεοντολογικοί οδηγοί αποτελούν βασικά εργαλεία για τη διαμόρφωση κοινών αξιών και τον καθορισμό της ορθής και αρμόζουσας συμπεριφοράς. Είναι σημαντικό να αναπτύσσονται και να ενημερώνονται συνεχώς, ώστε να αντικατοπτρίζουν τις σύγχρονες αντιλήψεις και τις αξίες της κοινωνίας.

A.7 Κώδικας ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς υπαλλήλων του δημόσιου τομέα.

Η εισαγωγή του αναθεωρημένου *Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα*, το 2022, αντιπροσωπεύει ένα σημαντικό βήμα για την προσαρμογή των κανόνων και των αρχών στις σύγχρονες ανάγκες και πραγματικότητες.

Αν και ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς δεν έχει τη νομική ισχύ των νομοθετικών ρυθμίσεων ή κανονιστικών αποφάσεων, αποτελεί σημαντικό εργαλείο για τη διαμόρφωση της ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων. Παρέχει κατευθυντήριες αρχές, αξίες και κανόνες που ενθαρρύνουν την υπεύθυνη και δεοντολογική συμπεριφορά στο δημόσιο τομέα.

Οι κατευθύνσεις αυτές μπορούν να λειτουργήσουν ως πλαίσιο αναφοράς για τους υπαλλήλους, βοηθώντας τους να αντιληφθούν τις ηθικές προκλήσεις και να αντιμετωπίσουν δεοντολογικά διλήμματα. Επιπλέον, η ύπαρξη ενός τέτοιου κώδικα μπορεί να ενισχύσει τον πολιτισμό της διαφάνειας, της ευθύνης και της υπεροχής των δημοσίων υπηρεσιών.

Οι κανόνες "μαλακού δικαίου" (*soft law*) που περιλαμβάνει, μπορεί να συνδέονται με τον υπαλληλικό και τον πειθαρχικό κώδικα και η παραβίασή τους μπορεί να επιφέρει συνέπειες, συμπεριλαμβανομένων κυρώσεων. Αυτό στέλνει ένα μήνυμα στους υπαλλήλους ότι πρέπει να

συμμορφώνονται με τους ηθικούς κανόνες και τις κατευθυντήριες γραμμές, ακόμα και αν αυτές δεν έχουν άμεση νομική υποχρέωση.¹⁸

Ο *Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα* καταρτίστηκε σε συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, κατόπιν διαβούλευσης με τον Συνήγορο του Πολίτη και αποτελεί μία προσπάθεια νοηματοδότησης της διοικητικής ηθικής. Συνοψίζει σε ένα ολοκληρωμένο κείμενο τους κανόνες ηθικής και δεοντολογίας που οι υπάλληλοι του Δημόσιου Τομέα πρέπει να εφαρμόσουν και δομείται σε έξι ενότητες.

Αρχικά, στη πρώτη ενότητα καθορίζονται ο σκοπός και το πεδίο εφαρμογής του Κώδικα, το οποίο επεκτείνεται σε όλους τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα, ανεξαρτήτως της εργασιακής σχέσης ή της θέσης ευθύνης που κατέχουν.

Στη δεύτερη ενότητα περιγράφονται οι θεμελιώδεις αξίες της Δημόσιας Διοίκησης και στη τρίτη η αναμενόμενη επαγγελματική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με ιδιαίτερη αναφορά στις ειδικές υποχρεώσεις προϊσταμένων ανεξαρτήτως επιπέδου θέσης ευθύνης.

Η τέταρτη ενότητα αναφέρεται στην εποπτεία και στην τήρηση των προτύπων συμπεριφοράς που εισάγει ο Κώδικας καθώς και στα όργανα που κατέχουν την αρμοδιότητα άσκησης της ανώτατης εποπτείας για την εφαρμογή του.

Στην πέμπτη ενότητα προβλέπεται η υποχρέωση κοινοποίησης με κάθε κατάλληλο τρόπο, ενώ στην έκτη και τελευταία περιλαμβάνονται παραδείγματα καταστάσεων και διλημμάτων που ενδέχεται να αντιμετωπίσουν οι υπάλληλοι κατά τη διάρκεια της εργασίας τους. Επίσης, παρέχεται σχετική μεθοδολογία για τη διαχείρισή τους, συμβαδίζοντας με διεθνείς καλές πρακτικές και μεθοδολογίες.

Ο σκοπός του Κώδικα είναι να καθορίσει το ηθικό περιβάλλον που θα πρέπει να υπάρχει σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και τα πρότυπα επαγγελματικής συμπεριφοράς που πρέπει να τηρούν οι υπάλληλοι τους. Ταυτόχρονα, παρέχεται ενημέρωση στους διοικούμενους σχετικά με τον ενδεδειγμένο τρόπο συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης. Ο Κώδικας εισάγει κανόνες ηθικής και δεοντολογίας στην πρακτική της δημόσιας διοίκησης, θέτει επαγγελματικά πρότυπα συμπεριφοράς για τους δημόσιους υπαλλήλους και τους καθοδηγεί ώστε να τηρούν αυτούς τους κανόνες με συνέπεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και στη λειτουργία γενικότερα των δημόσιων υπηρεσιών.¹⁹

¹⁸ Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022

¹⁹ Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022

Ο νέος Κώδικας διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην εδραίωση κουλτούρας ηθικής στη δημόσια διοίκηση και στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην ακεραιότητα, τη λογοδοσία και τη διαφάνεια των φορέων και των θεσμών διακυβέρνησης.

A.8 Θεμελιώδεις αξίες ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς

Ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής συμπεριφοράς περιλαμβάνει ένα πλαίσιο αξιών που αποτελεί τη βάση για την ηθική προσέγγιση που πρέπει να καθοδηγεί τη συμπεριφορά των υπαλλήλων. Ο στόχος είναι η ενίσχυση του κράτους δικαίου, η προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, καθώς και η συνεχής βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του κράτους προς τους πολίτες.

A.9 Αρχές ηθικής συμπεριφοράς (Αξίες & προσδοκίες)

Οι κυριότερες αρχές που καθοδηγούν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με τον Κώδικα και ταυτόχρονα αποτελούν τις βασικές αξίες, έχουν ως εξής:

Αρχικά σε ό,τι αφορά τον *σεβασμό προς το Σύνταγμα, τους νόμους και τους θεσμούς*, το σύνολο των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να αναπτύσσει τη δράση του τηρώντας τους κανόνες του Συντάγματος και τους νόμους ενώ ταυτόχρονα πρέπει να σέβεται τους θεσμούς έχοντας ως βασικό σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις τόσο των γενικών όσο και των ειδικών διατάξεων της εθνικής, ευρωπαϊκής και διεθνούς νομοθεσίας. Επιπλέον, οφείλουν να ακολουθούν το ισχύον πλαίσιο και τους κανόνες που εφαρμόζονται ανά περίπτωση και φορέα. Παράλληλα, έχουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν διάφορα πρότυπα, πρωτόκολλα ή κανονισμούς που ορίζει ο φορέας που υπηρετούν. Οι ενέργειές τους πρέπει να συμβάλλουν στην υλοποίηση της αποστολής και των στόχων του φορέα, γι' αυτό είναι κρίσιμο ο κάθε φορέας να καθορίζει σαφώς τη στρατηγική και το όραμά του.²⁰

Επιπλέον, πρέπει να λειτουργούν βάσει των εκτελεστέων δικαστικών αποφάσεων των εγχώριων και ευρωπαϊκών δικαστηρίων και να απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια ή δραστηριότητα που θεωρείται παράνομη.

Όσον αφορά την *ακεραιότητα* των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, η οποία αντιπροσωπεύει μια σημαντική αξία της δημόσιας διοίκησης, επικεντρωνόμαστε σε διάφορες πτυχές, όπως είναι η εχεμύθεια και η εμπιστευτικότητα, η άρνηση αποδοχής δώρων και ωφελημάτων, η αμεροληψία

²⁰ Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022

και η αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων.

Αναφορικά με τη μη αποδοχή δώρων, οι υπάλληλοι δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να χρησιμοποιούν τη θέση τους καταχρηστικά, στοχεύοντας στην απόκτηση οικονομικών ή άλλου τύπου ωφελειών. Στο πλαίσιο αυτό, δεν πρέπει να αποδέχονται δώρα για υποθέσεις που χειρίζονται και υπηρεσίες, οι οποίες εμπεριέχουν εκπτώσεις, χρηματική αξία ή οποιοδήποτε άλλο όφελος,²¹ όπως προσκλήσεις σε εκδηλώσεις, δωρεάν διαμονή σε ξενοδοχεία κ.α.. Ωστόσο, μπορούν να αποδέχονται επαγγελματικές προσκλήσεις ως εκπρόσωποι του φορέα τους όπου θα παρίστανται με την επαγγελματική τους ιδιότητα. Σε περίπτωση που οι υπάλληλοι δεχτούν κάποιο δώρο, θα πρέπει να το δηλώσουν άμεσα στον προϊστάμενο τους και να επιστρέψουν το δώρο αυτό. Παρόλα αυτά, στα πλαίσια της εργασίας τους μπορούν να αποδεχτούν δώρα που λόγω της αξίας τους ή αντίστοιχα λόγω της φύσης τους μπορούν να θεωρηθούν ότι εντάσσονται στα πλαίσια της συνήθους ευγένειας.

Όσον αφορά την εχεμύθεια και την εμπιστευτικότητα που απαιτείται λόγω της επαγγελματικής τους ιδιότητας, οι υπάλληλοι πρέπει να εκτελούν τα καθήκοντά τους χωρίς να προβαίνουν σε δημοσιοποιήσεις, που δεν συνοδεύονται από την απαραίτητη εξουσιοδότηση. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να λαμβάνουν υπόψιν τους τις αρχές προστασίας των προσωπικών δεδομένων, όπως αυτές αποτυπώνονται στον Κανονισμό 2016/679 (E.E.), την οδηγία 2016/680 (E.E.) αλλά και τις διατάξεις του νόμου 4624/2019.²²

Οι υπάλληλοι επίσης οφείλουν να προστατεύουν τα έγγραφα ή τις πληροφορίες που είναι εμπιστευτικές ή απόρρητες και να αποθηκεύουν κατάλληλα, να διαχειρίζονται, να επεξεργάζονται και να μεταβιβάζουν σε τρίτους προσωπικά δεδομένα, μόνο σε περίπτωση που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για την εξυπηρέτηση των σκοπών της εργασίας τους. Σε κάθε περίπτωση η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων, εφόσον απαιτείται, πρέπει να γίνεται αφού ενημερώσουν τους εμπλεκόμενους ενώ παράλληλα οφείλουν να εφαρμόζουν τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλίσουν τη διαθεσιμότητα, την εμπιστευτικότητα και την ακεραιότητα των ευαίσθητων δεδομένων.²³

Συνεπώς, θα πρέπει να έχουν κατάλληλη εκπαίδευση σχετικά με τις διαδικασίες επεξεργασίας ευαίσθητων δεδομένων. Επιπλέον, πρέπει να συνεργάζονται κατά περίπτωση, με τον υπεύθυνο προστασίας δεδομένων (DPO) του δημόσιου οργανισμού, καθώς και με τις μονάδες που εξειδικεύονται στη διασφάλιση της ασφάλειας των πληροφοριακών συστημάτων.

²¹ Ασπρίδης, 2021

²² Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022

²³ Ασπρίδης, 2021

Τέλος, όσον αφορά στην αμεροληψία και την αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων, που είναι μία ακόμη βασική αξία που εντάσσεται στο πεδίο της ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση, οι υπάλληλοι πρέπει να εξασφαλίζουν αμερόληπτη κρίση κατά την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους, παρέχοντας τις απαραίτητες εγγυήσεις. Στο πλαίσιο της ηθικής και της ακεραιότητας που οφείλουν να επιδεικνύουν ως λειτουργοί του κράτους, θα πρέπει να αιτούνται την εξαίρεσή τους από τη διαχείριση υποθέσεων, από τις οποίες ενδεχομένως να επηρεαστεί η ικανοποίηση του προσωπικού τους οφέλους, ή από άλλες υποθέσεις των οποίων η έκβαση μπορεί να επηρεάσει την ικανοποίηση συμφερόντων προσώπου του στενού οικογενειακού ή φιλικού τους περιβάλλοντος.²⁴ Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οι υπάλληλοι πρέπει να διατηρούν αμεροληψία και να μην επηρεάζονται από προσωπικά ή άλλα συμφέροντα. Πρέπει να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις των προϊσταμένων τους σχετικά με την εξαίρεσή τους από ορισμένες υποθέσεις και έχουν υποχρέωση να ενημερώνουν για καταστάσεις που ενδέχεται να επηρεάσουν την αντικειμενικότητά τους. Επιπλέον δεν πρέπει, υπό καμία συνθήκη, να εκμεταλλεύονται τη θέση τους για προσωπικό όφελος, ειδικά εάν μεταβούν από τον δημόσιο τομέα στον ιδιωτικό, χρησιμοποιώντας εσωτερική πληροφόρηση.²⁵

Ολοκληρώνοντας με την αξία της ακεραιότητας, θα αναφερθούμε σε δύο «σύγχρονους» όρους, την περιβαλλοντική ηθική και το περιβαλλοντικό ήθος, που περιγράφουν την ανάγκη σεβασμού τόσο προς τους συνανθρώπους μας όσο και προς το περιβάλλον.

Τα τελευταία χρόνια η σημασία της ηθικής έχει επεκταθεί, καλύπτοντας επίσης τις σχέσεις του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον. Ο όρος περιβαλλοντική ηθική και περιβαλλοντικό ήθος έχουν προστεθεί στο λεξιλόγιο του σύγχρονου ανθρώπου προκειμένου να τονιστεί η ανάγκη εδραίωσης μιας ηθικής σεβασμού και υπευθυνότητας προς τη φύση και το περιβάλλον καθώς είναι σαφές πλέον ότι η ζωή και η υγεία όλων μας εξαρτάται από το περιβάλλον.

Σύμφωνα με την ανθρωποκεντρική περιβαλλοντική ηθική, ο άνθρωπος φέρει ηθικές υποχρεώσεις απέναντι στον φυσικό κόσμο, με στόχο την αποφυγή κινδύνων τόσο για τον ίδιο όσο και για τις μελλοντικές γενιές. Οι ηθικές υποχρεώσεις αυτές προς τη φύση αντιπροσωπεύουν μια επέκταση των ηθικών υποχρεώσεών του έναντι των συνανθρώπων του.²⁶

Ο άνθρωπος έχει ηθική υποχρέωση να ενεργεί σεβόμενος την φύση που τον περιβάλλει, σε όλες τις δράσεις της ζωής του, συμπεριλαμβανομένου του εργασιακού περιβάλλοντος. Στην εργασιακή του καθημερινότητα πρέπει να μεριμνά για την εξοικονόμηση της ενέργειας, να χρησιμοποιεί

²⁴ Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022

²⁵ Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022

²⁶ Κούτρας Σ., 2020

μέσα ανακύκλωσης που παρέχονται από την υπηρεσία, να φροντίζει για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, να κάνει χρήση των δυνατοτήτων της ψηφιακής τεχνολογίας όπως η ψηφιακή υπογραφή κατά την έκδοση διοικητικών εγγράφων και πράξεων για την βέλτιστη χρήση χαρτιού.

Ως συνειδητά όντα που δρουν και εργάζονται με σεβασμό προς το περιβάλλον, ενεργούν κατ'επέκταση με ήθος και σεβασμό προς το συνάνθρωπο. Ηθικές αξίες, όπως ο σεβασμός προς τη ζωή, την ελευθερία και τη δικαιοσύνη, θα πρέπει να αποτελούν θεμελιώδεις κανόνες που καθοδηγούν τη στάση, τη συμπεριφορά και τη δράση των μελών μιας κοινωνίας. Σε ένα εργασιακό πλαίσιο, αυτό σημαίνει την ύπαρξη ενός ηθικού πλαισίου που προάγει μια ισχυρή επαγγελματική ηθική, ξεκινώντας από την ηγεσία και διαπερνώντας όλη την οργανωτική δομή. Μέσα σε αυτό το ηθικό πλαίσιο, οι άνθρωποι θα αλληλοεπιδρούν με σεβασμό και υπευθυνότητα, ενισχύοντας τη συναισθηματική και κοινωνική ευαισθησία. Θα διακρίνονται για την ανοχή στις διαφορετικές απόψεις, είτε προσωπικές είτε σχετικές με την εργασία, ακόμα και σε περιπτώσεις αντιπαράθεσης. Πάνω απ' όλα, η ηθική επιβάλλει τον σεβασμό προς την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

Η ηθική συμπεριφορά επιβάλλει επίσης να απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια υπονόμευσης της σταδιοδρομίας των συναδέλφων τους ενώ δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να αποποιηθούν κάποιας ευθύνης, ούτε να μεταθέτουν τις αρμοδιότητές τους σε άλλους συναδέλφους.²⁷

Εξίσου σημαντικό είναι να αναπτύσσουν αντίστοιχο ήθος και ύφος στη συμπεριφορά τους έναντι των πολιτών. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να υιοθετούν ευπρεπή και ευγενική συμπεριφορά, να εξυπηρετούν τους πολίτες με σεβασμό και να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις τους, όπως καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.²⁸

Οι υπάλληλοι στις δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να αντιμετωπίζουν με ψυχραιμία και κατανόηση τις περιπτώσεις δυσαρεστημένων ή ακόμα και δύστροπων πολιτών. Σε περίπτωση ανάγκης, θα πρέπει να ζητούν τη συνδρομή των αρμόδιων αρχών. Είναι απαραίτητο να παρέχουν στους πολίτες ενημέρωση σχετικά με την ισχύουσα νομοθεσία και διευκολύνσεις, επιτρέποντας τους να ασκούν αποτελεσματικά τα δικαιώματά τους. Επιπλέον, πρέπει να παρέχουν καθοδήγηση στους πολίτες για τη σωστή χρήση των ψηφιακών εφαρμογών της δημόσιας διοίκησης, όπως η ενιαία ψηφιακή πύλη της δημόσιας διοίκησης (gov.gr) και η Διαύγεια.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους πρέπει να προστατεύουν τις πληροφορίες, οι οποίες καταγράφονται και τηρούνται στην υπηρεσία, αποφεύγοντας οποιαδήποτε ενέργεια που θα

²⁷ Ρωσσίδης, 2013

²⁸ (ν. 2690/1999).

μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά ή να παραβιάσει την προσωπικότητα και την αξιοπρέπεια των πολιτών. Επιπλέον, είναι απαραίτητο να εκδηλώνουν σεβασμό προς τις ευάλωτες ομάδες που απαιτούν ειδική μεταχείριση και να αποφεύγουν οποιαδήποτε ενέργεια θα μπορούσε να διακυβεύσει την ακεραιότητά και την αφοσίωσή τους στα καθήκοντά τους.

Τέλος, αναφορικά με την ισότιμη μεταχείριση και την εξάλειψη των φαινομένων εκφοβισμού και παρενόχλησης στο χώρο εργασίας, πρέπει να επιδεικνύουν τις κατάλληλες συμπεριφορές μέσα από τις οποίες υποδηλώνεται ο σεβασμός στην αξία του ατόμου. Ειδικότερα, βάσει των διατάξεων των άρθρων 1 και 2 όπως αυτές ορίζονται από το νόμο 4088/2021 και τις διατάξεις του νόμου 4443/2016, απαγορεύεται η παρενόχληση και η εκδήλωση βίαιων συμπεριφορών στο χώρο εργασίας.

Οι υπάλληλοι δεν πρέπει να επιδεικνύουν συμπεριφορές εκφοβισμού, παρενόχλησης ή άσκησης βίας, ούτε να υιοθετούν στάσεις που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε αθέμιτη διακριτική μεταχείριση. Απαγορεύεται να κυκλοφορούν υλικό, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί προσβλητικό ή άσεμνο και πρέπει να αποφεύγουν αστεία με σεξιστικά σχόλια και υπονοούμενα. Ανάρμοστο είναι επίσης να εκφράζουν σχόλια για την εξωτερική εμφάνιση ή το χαρακτήρα κάποιου. Γενικότερα, θα πρέπει να αποφεύγουν συμπεριφορές που αφενός μειώνουν την ηθική και επαγγελματική τους υπόσταση και αφετέρου υπονομεύουν την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας αλλά και ευρύτερα της δημόσιας διοίκησης.

A.10 Κανόνες επαγγελματικής συμπεριφοράς.

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, οι υπάλληλοι αναμένεται να επιδεικνύουν συμπεριφορές που αντανακλούν τις θεμελιώδεις αξίες, με κύριο σκοπό την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Μια σημαντική αρχή που πρέπει να καθοδηγεί έναν επαγγελματία, είτε ως υπάλληλος είτε ως στέλεχος, είτε στον ιδιωτικό είτε στον δημόσιο τομέα, είναι ο επαγγελματισμός. Ως επαγγελματισμός ορίζεται η συμπεριφορά που χαρακτηρίζεται από συνέπεια, συστηματικότητα, υπευθυνότητα και σοβαρότητα, με στόχο την αξιοπιστία και την τήρηση ηθικών, δεοντολογικών και επαγγελματικών προτύπων.

Ένας επαγγελματίας πρέπει να διαθέτει πολλά χαρακτηριστικά και ιδιότητες για να θεωρείται αξιόπιστος. Ανάμεσα σε αυτά περιλαμβάνονται οι εξειδικευμένες γνώσεις, η φιλική συμπεριφορά, η επάρκεια, η ειλικρίνεια και η ακεραιότητα. Επίσης, είναι σημαντικός ο σωστός χειρισμός των περιουσιακών στοιχείων του οργανισμού, η ικανότητα για εξ αποστάσεως εργασία με τη χρήση

της τεχνολογίας, καθώς και η επιδέξια χρήση του διαδικτύου και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης.²⁹

Ο δημόσιος υπάλληλος ως λειτουργός του κράτους συμβάλλει ουσιαστικά στην ενίσχυση και διατήρηση του κύρους του φορέα, καθώς πρόκειται για το πρόσωπο που λειτουργεί ως εκπρόσωπος του κράτους και οφείλει να λειτουργεί με επαγγελματισμό και ήθος.

Οι υπάλληλοι αναμένεται να χρησιμοποιούν τα διαθέσιμα μέσα προκειμένου να επιτύχουν τους επιδιωκόμενους στόχους, ενώ παράλληλα υποχρεούνται να αναφέρουν οποιαδήποτε συμπεριφορά θεωρείται παράνομη. Κατά την εκτέλεση των καθημερινών τους αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, οφείλουν να επιδεικνύουν επαγγελματισμό και να τηρούν κατάλληλη συμπεριφορά, συμπεριλαμβανομένης της τήρησης του ωραρίου εργασίας, της κατάλληλης ενδυμασίας, της απαγόρευσης του καπνίσματος (ν. 4633/2019), καθώς επίσης της κατανάλωσης αλκοόλ ή άλλων ουσιών.³⁰

Σχετικά με την υπηρεσιακή τους επάρκεια, αναμένεται να αναπτύσσουν και να βελτιώνουν τις δεξιότητές τους, επενδύοντας σε εκπαίδευση και αναβάθμιση των γνώσεων τους μέσω σεμιναρίων, πιστοποιήσεων ή ακόμη και σπουδών, με σκοπό την βελτιστοποίηση και την επίτευξη της μέγιστης απόδοσης τους. Σε αυτή την κατεύθυνση, πρέπει να αξιοποιούν διάφορες ευκαιρίες επιμόρφωσης που τους δίνονται μέσα από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) ενώ την ίδια στιγμή, θα πρέπει να λαμβάνουν πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη νέων ιδεών.³¹

Όσον αφορά τη χρήση των περιουσιακών στοιχείων του δημόσιου φορέα, οι εργαζόμενοι οφείλουν να διασφαλίζουν αποτελεσματική προστασία και διατήρηση των περιουσιακών στοιχείων του φορέα τους. Αναλαμβάνουν την ευθύνη να προλαμβάνουν τυχόν καταχρήσεις στη χρήση διαθέσιμων αναλωσίμων και υλικών, διασφαλίζουν τη σωστή συντήρηση του εξοπλισμού και αποφεύγουν την ανεύθυνη χρήση του εξοπλισμού και των ψηφιακών εργαλείων του οργανισμού.

Αναφορικά με την εξ αποστάσεως εργασία με τη χρήση της τεχνολογίας, πρέπει να τηρούν ορισμένες αρχές, προκειμένου η εργασία τους να είναι αποτελεσματική όχι μόνο για τον εαυτό τους, αλλά και για το σύνολο του οργανισμού. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να είναι ενήμεροι για τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους, να διασφαλίζουν ότι το εργασιακό τους περιβάλλον είναι οργανωμένο και ο εξοπλισμός που τους παρέχεται από τον οργανισμό είναι προστατευμένος. Συγχρόνως, πρέπει να

²⁹ Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022

³⁰ Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022; Μπαμπαλιούτας, 2021

³¹ Μπαμπαλιούτας, 2021

λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα προστασίας για την προστασία των αρχείων που διαχειρίζονται όπως και του χώρου εργασίας τους.³²

Τέλος, υποχρεούνται να χρησιμοποιούν τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και το διαδίκτυο με τρόπο που δεν παραβιάζει και δεν θίγει τα συμφέροντα του οργανισμού που υπηρετούν. Επομένως, η χρήση των μέσων κοινωνικής δικτύωσης πρέπει να αποφεύγεται κατά το χρόνο εργασίας, όπως επίσης πρέπει να αποφεύγεται η αποδοχή ή αντιγραφή υλικού που μπορεί να επιφέρει καταπάτηση των πνευματικών δικαιωμάτων. Οι υπάλληλοι οφείλουν να ενημερώνονται αναφορικά με τις υπάρχουσες πολιτικές για την ορθή χρήση του διαδικτύου και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης.³³

A.11 Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας

Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας (Ε.Σ.Α.) αποτελεί παρέμβαση στρατηγικής σημασίας που εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) και περιλαμβάνει ένα συνεκτικό πλαίσιο δράσεων που αφορούν στη Δημόσια Διοίκηση και εστιάζουν στην ενίσχυση της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στους φορείς του Δημόσιου Τομέα.

Βασικοί στόχοι του Ε.Σ.Α. αποτελούν:

- α. η πρόληψη και αντιμετώπιση της διαφθοράς στους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης,
- β. η ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας και
- γ. η συστηματική ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών.

Αποτελείται από συνολικά 42 δράσεις, μεταξύ των οποίων είναι η ενσωμάτωση των αλλαγών στον μηχανισμό παρακολούθησης της πειθαρχικής διαδικασίας στο Δημόσιο, η σύνταξη Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας Μετακλητών υπαλλήλων καθώς και η ανάπτυξη και λειτουργία ηλεκτρονικού «Μητρώου Διαφάνειας» για τη ρύθμιση δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της πολιτείας (lobbying).

Παράλληλα, συνιστά τον οδικό χάρτη για τον εκσυγχρονισμό και την ενδυνάμωση των μηχανισμών διαφάνειας, ελέγχου, ακεραιότητας και λογοδοσίας της Δημόσιας Διοίκησης.

³² (Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022

³³ Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, 2022)

Το ΕΣΑ υλοποιείται από το υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ/ ΜΟΝΑΔΕΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ & ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΠΑΡΑΛΑΒΗΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ

Α. 12 Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου & Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου έχει αναφερθεί για πρώτη φορά στη Δημόσια Διοίκηση με το ν. 3492/2006 (Α' 210). Σύμφωνα με τον ορισμό που διατυπώνεται στο άρθρο 4 του εν λόγω νόμου, το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου είναι το συνολικό σύστημα διαχειριστικών και άλλων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων της οργανωτικής δομής, των μεθοδολογιών, των διαδικασιών και του εσωτερικού ελέγχου, που έχει εφαρμόσει η Διοίκηση στις λειτουργίες του φορέα, για την υποστήριξη της επίτευξης των στόχων του με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο. **«Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου εξασφαλίζει τη συμμόρφωση στις πολιτικές της Διοίκησης, διασφαλίζει τα περιουσιακά στοιχεία και πόρους του φορέα, μέσω πιστοποίησης της πληρότητας και ακρίβειας των λογιστικών εγγραφών και καταστάσεων και παρέχει επίκαιρες και αξιόπιστες δημοσιονομικές και διαχειριστικές πληροφορίες».**

Με το νέο θεσμικό πλαίσιο για τον Εσωτερικό Έλεγχο με τον ν. 4795/2021 οροθετήθηκε το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου³⁴ Internal Control System. Συγκεκριμένα στο άρθρο 4 του ν. 4795/2021 δίνεται η έννοια:

➤ Έννοια ΣΕΕ/ Άρθρο 4

«Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου είναι το πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί ο φορέας και είναι σχεδιασμένο για να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στον φορέα για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με την:

- α) Αποτελεσματικότητα και Αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών,
- β) Αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών,
- γ) Συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του.

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τα γενικώς αποδεκτά Πρότυπα

³⁴ 4795/2021 ΦΕΚ Α/62/ 17.04.2021 Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση

για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, το Πλαίσιο Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής C.O.S.O., καθώς και τις καλές πρακτικές, που διαμορφώνονται από φορείς, όπως η Επιτροπή C.O.S.O. (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission C.O.S.O.) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors I.I.A.)».

Ο Εσωτερικός Έλεγχος δρα ελεγκτικά και συμβουλευτικά, προκειμένου κάθε οργανισμός να βελτιώσει τις λειτουργίες του, να πλησιάσει όσο το δυνατόν περισσότερο στους στόχους του, να ελαχιστοποιήσει τους κινδύνους και τις απειλές του, δημιουργώντας έτσι μία προστιθέμενη αξία στον φορέα. Αυτή η μορφή ‘εσωτερικού ελέγχου’, *«είναι λοιπόν μία εσωτερική διαδικασία, συμβουλευτική με την οποία ένας φορέας αυτοαξιολογείται και αυτοβελτιώνεται μέσω της ίδιας της υπηρεσίας του –που δεν είναι άλλη από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία και αναφέρεται απευθείας στον επικεφαλής του φορέα. Είναι γενικώς αποδεκτό ότι δεν είναι πειθαρχική, ούτε τιμωρητική η φύση του Εσωτερικού Ελέγχου, αλλά αντίθετα έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα: συμβάλλει στον εντοπισμό των σφαλμάτων, των κινδύνων και των απειλών που δύνανται να εμφιλοχωρήσουν στις διαδικασίες μιας υπηρεσίας. Στο βαθμό που ο Εσωτερικός Έλεγχος εξορθολογίζει τις διοικητικές διαδικασίες και βελτιώνει τις παρεχόμενες προς τον πολίτη υπηρεσίες, άρα, ενισχύει τη δημόσια ακεραιότητα και εμπεδώνει το αίσθημα εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί σημαντικό εργαλείο αντιδιαφθοράς»*³⁵

Με την εφαρμογή ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και την εγκαθίδρυση του Συμβούλου Ακεραιότητας διασφαλίζεται επιπλέον η ενίσχυση της υπευθυνότητας, της λογοδοσίας και της ορθής διακυβέρνησης καθώς και η πρόληψη, ο εντοπισμός, η αποκατάσταση και η παρακολούθηση περιστατικών απάτης και παραβάσεων αλλά και η αξιοποίηση ευκαιριών βελτίωσης στη λειτουργία του φορέα.

Επιπλέον, η εγκαθίδρυση ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου εξασφαλίζει συνοχή στον φορέα και ενισχύει την αξιοπιστία του σε περίπτωση εξωτερικού ελέγχου. Επίσης, παρέχει μια βάση για συγκριτική αξιολόγηση, βελτίωση και παρακολούθηση της απόδοσής του. Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου θα πρέπει να προσαρμόζεται στις ανάγκες και τις απαιτήσεις του κάθε φορέα και ταυτόχρονα να επιδιώκει την επίτευξη της βέλτιστης ισορροπίας μεταξύ των κινδύνων που πρέπει να αντιμετωπιστούν και του κόστους που συνεπάγεται η ελαχιστοποίησή τους.

Επιπρόσθετα, αναφέρουμε ότι το **Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου** συγγράφηκε από επιστημονική ομάδα του ΕΚΔΔΑ για την Πιστοποίηση Επάρκειας των Εσωτερικών Ελεγκτών, ο

³⁵ ΕΚΔΔΑ: Καινοτόμο Εργαστήριο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στον Δημόσιο Τομέα», Έκθεση Εργασιών- Συμπεράσματα, Αθήνα, 2019, σελ. 18-19.

Κώδικας Δεοντολογίας των Εσωτερικών Ελεγκτών από την ΕΑΔ καθώς και ο ν. **4795/2021 (αριθ. 23-30)** και αναφέρονται στην πολύ σημαντική λειτουργία των ΜΕΕ μέσα στους φορείς³⁶

Απαραίτητο κρίνεται να δοθούν κάποιοι ορισμοί, οι οποίοι υπάρχουν στο ν. 4795/2021 και αντιστοιχούν στις λειτουργίες του Εσωτερικού Ελέγχου έτσι ώστε να γίνει κατανοητό το έργο της ΜΕΕ.

Πιο αναλυτικά:

➤ **Ορισμοί/ Άρθρο 3**

1. «Γνώμη»: το συμπέρασμα/διαπίστωση που διατυπώνεται από τον προϊστάμενο της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου σχετικά με τη διακυβέρνηση, τη διαχείριση κινδύνων και τις δικλίδες ελέγχου του φορέα. Η Γνώμη μπορεί να βασίζεται σε αποτελέσματα μεμονωμένων έργων και άλλων δραστηριοτήτων που εκτελέστηκαν σε μία δεδομένη χρονική περίοδο. Η Γνώμη που παρέχεται μπορεί να χαρακτηρίζεται ως θετική, αρνητική ή με επιφύλαξη.

2. «Διαδικασία»: μια σειρά ενεργειών που πρέπει να πραγματοποιηθούν για την υλοποίηση ενός συγκεκριμένου στόχου.

3. «Διακυβέρνηση»: ο συνδυασμός των δομών και των διαδικασιών που εφαρμόζονται από τη διοίκηση του φορέα, προκειμένου να προβεί στην ενημέρωση, διεύθυνση, διαχείριση και τον έλεγχο των δραστηριοτήτων του, για την επίτευξη των στόχων του.

4. «Διαχείριση κινδύνων»: η διαδικασία αναγνώρισης, αξιολόγησης και ελέγχου ενδεχόμενων δυσμενών ή ευνοϊκών γεγονότων ή καταστάσεων, μέσω της οποίας ο φορέας προσεγγίζει μεθοδικά τους κινδύνους που συνδέονται με τις δραστηριότητές του και παρέχει εύλογη διαβεβαίωση για την επίτευξη των αντικειμενικών του στόχων.

5. «Δικλίδα ελέγχου/ασφάλειας»: κάθε δράση ή διαδικασία που αναλαμβάνει ο φορέας, για τη διαχείριση των κινδύνων και την αύξηση της πιθανότητας επίτευξης των καθορισμένων στόχων και σκοπών του.

6. «Εγγενής κίνδυνος»: ο κίνδυνος που ενυπάρχει πριν ληφθεί οποιοδήποτε μέτρο για τον περιορισμό του, όπως όταν απουσιάζει η οποιαδήποτε δικλίδα ελέγχου.

7. «Ενδιαφερόμενα μέρη»: τα μέρη που επηρεάζονται/ σχετίζονται από/με τη δράση του φορέα, όπως η διοίκηση, οι υπάλληλοι, οι συναλλασσόμενοι με τον φορέα, οι πολίτες και οι ρυθμιστικοί φορείς.

³⁶ ΕΚΔΔΑ, Εγχειρίδιο ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗΣ ΕΠΑΡΚΕΙΑΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΕΛΕΓΚΤΩΝ, Αθήνα 2021 και Παπαστάθης Π., Ο Σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος και η Πρακτική Εφαρμογή του, Σταμούλη, Αθήνα

- 8.** «Εσωτερικός έλεγχος»: μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα. Βοηθάει τον φορέα να επιτύχει τους αντικειμενικούς του στόχους, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των διαδικασιών διακυβέρνησης.
- 9.** «Εύλογη διαβεβαίωση»: ένα ικανοποιητικό, πλην όμως όχι απόλυτο, επίπεδο διαβεβαίωσης και εμπιστοσύνης, λαμβανομένων υπόψη ιδίως του κόστους, των οφελών και των κινδύνων.
- 10.** «Κίνδυνος»: η πιθανότητα ή απειλή να επέλθει ζημία, απώλεια ή, γενικά, κάποια αρνητική συνέπεια για τους στόχους του φορέα, η οποία μπορεί να οφείλεται τόσο σε ενδογενείς, όσο και σε εξωγενείς παράγοντες και μπορεί να μετριαστεί μέσω προληπτικών δράσεων και δικλίδων ελέγχου.
- 11.** «Κώδικας Δεοντολογίας»: οι αρχές τις οποίες οφείλουν να εφαρμόζουν οι εσωτερικοί ελεγκτές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ώστε να προάγονται οι επαγγελματικές και ηθικές αξίες και πρότυπα.
- 12.** «Περιβάλλον ελέγχου»: κάθε μονάδα, περιοχή, λειτουργία, πρόγραμμα, έργο, διαδικασία που θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο ελέγχου.
- 13.** «Πλαίσιο Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής C.O.S.O.»: ένα διεθνώς αναγνωρισμένο πρότυπο πλαίσιο που περιγράφει τα επιμέρους στοιχεία, λειτουργίες και διαδικασίες ενός ολοκληρωμένου και συνεκτικού συστήματος εσωτερικού ελέγχου στο επίπεδο κάθε φορέα.
- 14.** «Πρόγραμμα Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας»: η διαδικασία κατά την οποία γίνεται εκτίμηση του βαθμού συμμόρφωσης της λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου με τα Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και του βαθμού τήρησης του Κώδικα Δεοντολογίας από τους Εσωτερικούς Ελεγκτές. Το Πρόγραμμα αξιολογεί την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου και εντοπίζει πεδία που χρήζουν βελτίωσης.
- 15.** «Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου»: μια διεθνής διακήρυξη, του Συμβουλίου των Προτύπων Εσωτερικού Ελέγχου του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors I.I.A.), η οποία περιγράφει τις προϋποθέσεις και τις απαιτήσεις για την άσκηση των δραστηριοτήτων της λειτουργίας εσωτερικού ελέγχου και την αξιολόγηση της απόδοσης αυτής.

16. «Προστιθέμενη αξία»: η αξία που προσθέτει ο εσωτερικός έλεγχος στον φορέα, μέσω της αντικειμενικής και εύλογης διαβεβαίωσης και της συμβολής του στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των συστημάτων και διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου.

17. «Συμβουλευτικές υπηρεσίες»: οι υπηρεσίες οι οποίες στοχεύουν στη βελτίωση των συστημάτων και διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου ενός φορέα, προσθέτοντας αξία σε αυτόν, χωρίς να εμπλέκονται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργάνων ή των μονάδων προς τις οποίες παρέχονται οι υπηρεσίες αυτές.

18. «Υπηρεσίες διαβεβαίωσης»: οι ελεγκτικές υπηρεσίες που παρέχονται με αντικειμενική εξέταση αποδεικτικών στοιχείων, με σκοπό την ανεξάρτητη και τεκμηριωμένη αξιολόγηση των συστημάτων και των διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου του φορέα.

19. «Υπολειμματικός κίνδυνος»: ο κίνδυνος που απομένει μετά τη λήψη μέτρων από τη διοίκηση, για τη μείωση της πιθανότητας επέλευσης και των επιπτώσεων από την εκδήλωση ενός ανεπιθύμητου γεγονότος.

➤ **Δομικά Στοιχεία του ΣΣΕ/ άρθρο 5**

1. Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου αναφέρεται σε ένα οργανωμένο πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών, το οποίο περιλαμβάνει το σύστημα διακυβέρνησης, τη διαχείριση κινδύνων, το κανονιστικό πλαίσιο, τις πολιτικές, τις διαδικασίες, τις εντολές, καθώς και τη λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου.

2. Οι φορείς του άρθρου 2(όλος ο δημόσιος τομέας) υποχρεούνται στην πλήρη καταγραφή και συνεχή ενημέρωση των διαδικασιών που αφορούν σε όλες τις λειτουργίες και τις δράσεις τους»³⁷.

➤ **Διάρθρωση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου: Αρμοδιότητες και ρόλοι/ Άρθρο 6**

Στο προαναφερθέν άρθρο αναφέρεται η διαστρωμάτωση της Διοίκησης όσον αφορά τις οργανικές μονάδες και ο ρόλος που διαδραματίζουν αυτές και το ανθρώπινο δυναμικό στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου. Αναφορικά:

1. Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα (γραμμές ρόλων), με αρμοδιότητες και ευθύνες, που έχουν ως σκοπό την επίτευξη των αντικειμενικών στόχων του φορέα.

2. Στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου επιμερίζονται ανά επίπεδο διαφορετικές αρμοδιότητες και ρόλοι στο ευρύτερο πλαίσιο διακυβέρνησης του φορέα

³⁷ Ο Δημόσιος τομέας ορίζεται με την περ. (α) της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 4720/2014 (Α' 143)

Λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου

➤ **Ανεξαρτησία της λειτουργίας της ΜΕΕ/ Άρθρο 7**

Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου είναι ανεξάρτητη και διασφαλίζεται μέσω της υπαγωγής της ΜΕΕ απευθείας στον επικεφαλής του φορέα καθώς και με τη σύσταση και λειτουργία Επιτροπής Ελέγχου. Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές δεν εμπλέκονται στη διοίκηση του φορέα.

➤ **Επιτροπή Ελέγχου/ Άρθρο 8**

Η Επιτροπή Ελέγχου είναι ανεξάρτητο σώμα, εγγυάται την ανεξαρτησία της ΜΕΕ, παρακολουθεί το έργο της και πιστοποιεί ότι οι υποδείξεις της λαμβάνονται υπόψη από τον επικεφαλής του φορέα.

➤ **Σύσταση Οργάνωση και στελέχωση της ΜΕΕ/Άρθρο 9**

Η ΜΕΕ συστήνεται στους φορείς ανάλογα με την οργανωτική τους δομή. Στα υπουργεία σε επίπεδο Διεύθυνσης. Στους εποπτευόμενους φορείς, στις Ανεξάρτητες Αρχές, στους ΟΤΑ Α και Β βαθμού εφόσον συντρέχουν τα κριτήρια του αριθμού των εργαζομένων και του ύψους του προϋπολογισμού. Ενίοτε δύναται να συσταθεί κοινή μονάδα ανάμεσα σε φορείς. Επίσης ενίοτε μπορεί να ανατεθεί σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο (εξωτερικός ελεγκτής) με σύμβαση παροχής ανεξαρτήτων υπηρεσιών.

Επιπρόσθετα Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου τελεί σε λειτουργική σχέση αναφοράς με τον επικεφαλής του φορέα. Στο πλαίσιο αυτής:

- ✓ **Ο επικεφαλής του φορέα:** εγκρίνει το περιεχόμενο του Κανονισμού Λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, εγκρίνει το Εγχειρίδιο Εσωτερικών Ελέγχων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, εγκρίνει το Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, εκδίδει τις εντολές εσωτερικών ελέγχων και παροχής συμβουλευτικών έργων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου.
- ✓ Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου: υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα Ετήσια Έκθεση με Γνώμη, υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα τις εκθέσεις ελέγχου και παροχής συμβουλευτικού έργου της Μονάδας,
- ✓ Υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα αναφορές σχετικά με την υλοποίηση των ενεργειών που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο των ελέγχων,
- ✓ Ενημερώνει τον επικεφαλής του φορέα για θέματα διακυβέρνησης, διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, προκειμένου να λαμβάνει γνώση για στρατηγικές, επιχειρησιακές και λειτουργικές εξελίξεις και να εντοπίζει εγκαίρως ζητήματα που χρήζουν αντιμετώπισης.

Η ΜΕΕ **στελεχώνεται** από υπαλλήλους ΠΕ ή ΤΕ η οποίοι έχουν περάσει επιτυχώς από το ΕΚΔΔΑ το ειδικό πρόγραμμα ελεγκτικής επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή. Επίσης δύναται να υπηρετεί ΔΕ για γραμματειακή υποστήριξη κατόπιν συνεκτίμησης ελεγκτικής προϋπηρεσίας.

➤ **Στόχοι και αρμοδιότητες ΜΕΕ/Άρθρο 10**

Η ΜΕΕ έχει τους ακόλουθους επιχειρησιακούς στόχους:

- Τον έλεγχο των συστημάτων διακυβέρνησης και λειτουργίας και την παροχή διαβεβαίωσης περί της επάρκειας αυτών
- Την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών, είτε ως αρωγή προς τον επικεφαλής του φορέα είτε στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος εργασιών,
- Τη διασφάλιση της ορθής, αποτελεσματικής και ασφαλούς διαχείρισης και χρήσης των πληροφοριακών συστημάτων και
- Την αξιολόγηση της λειτουργίας, των δραστηριοτήτων και των προγραμμάτων του φορέα βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου ασκεί τις παρακάτω αρμοδιότητες:

- Συντάσσει και αναθεωρεί το Εγχειρίδιο Εσωτερικών Ελέγχων, το οποίο εγκρίνεται από τον επικεφαλής του φορέα,
- Καταρτίζει Ετήσιο ή Πολυετές Πρόγραμμα Εργασιών, λαμβανομένων υπόψη των στρατηγικών και επιχειρησιακών προτεραιοτήτων του φορέα, καθώς και της αξιολόγησης των κινδύνων και των ευκαιριών του φορέα,
- Σχεδιάζει και διενεργεί προγραμματισμένους και έκτακτους ελέγχους επί του συνόλου των υπηρεσιών του φορέα, των λειτουργιών,
- Παρέχει συμβουλευτικά έργα επί του συνόλου των υπηρεσιών του φορέα, των λειτουργιών,
- Ελέγχει και παρέχει διαβεβαίωση περί της επάρκειας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου του φορέα και εισηγείται σχετικές βελτιωτικές προτάσεις,
- Παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες,
- Αξιολογεί τη λειτουργία του φορέα βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης,
- Ελέγχει την ορθή εφαρμογή των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού, σύνταξης και αποστολής στο Υπουργείο Οικονομικών των δημοσιονομικών και λοιπών αναφορών, θ) ελέγχει και αξιολογεί τις διαδικασίες κατάρτισης των οικονομικών και μη αναφορών του φορέα, αξιολογεί τις διαδικασίες σχεδιασμού και εκτέλεσης των λειτουργιών και των προγραμμάτων του φορέα,

- Ελέγχει τη συμμόρφωση του φορέα προς την ισχύουσα νομοθεσία, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του,
- Ελέγχει τα πληροφοριακά συστήματα ως προς την αποτελεσματικότητά τους για την επίτευξη των στόχων του φορέα,
- Παρακολουθεί, αξιολογεί και επιβεβαιώνει τις διορθωτικές ή βελτιωτικές ενέργειες που πραγματοποιούνται από τις υπηρεσίες
- Έκθεση με Γνώμη,
- Γνωστοποιεί αμελλητί στις αρμόδιες υπηρεσίες και στον πειθαρχικό Προϊστάμενο, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, τυχόν ενδείξεις απάτης ή έλλειψης ακεραιότητας ή πειθαρχικής ευθύνης υπαλλήλων και
- Μεριμνά για την εκπαίδευση και την επιμόρφωση των εσωτερικών ελεγκτών.

➤ **Κανονισμός Λειτουργίας ΜΕΕ/Άρθρο 11**

Ο κανονισμός λειτουργίας της ΜΕΕΕ ανάγεται στο σκοπό, στις αρμοδιότητες την ευθύνη και τη θέση της Μονάδα στο φορέα αφού ληφθούν υπόψη τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου.

➤ **Κώδικας Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών/ Άρθρο 12**

Ο Κώδικας Δεοντολογίας την Εσωτερικών Ελεγκτών περιλαμβάνει τις αρχές που σχετίζονται με την επαγγελματική πρακτική και τους κανόνες επαγγελματικής συμπεριφοράς και ακεραιότητας που οφείλουν να ακολουθούν λαμβάνοντας υπόψη τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου³⁸.

➤ **Ετήσια Έκθεση με Γνώμη του Προϊσταμένου της ΜΕΕ/ Άρθρο 13**

- ✓ Έως τις 31 Μαρτίου κάθε έτους, ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου υποβάλλει την Ετήσια Έκθεση του προηγούμενου έτους, στον επικεφαλής του φορέα και στην Επιτροπή Ελέγχου. Η Έκθεση συντάσσεται σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου.
- ✓ Η Ετήσια Έκθεση κοινοποιείται αμελλητί στο Ελεγκτικό Συνέδριο, στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας και στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών. Ειδικά για τους ΟΤΑ α' βαθμού, κοινοποιείται και στο Δημοτικό Συμβούλιο.
- ✓ Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου παρέχει Γνώμη στον επικεφαλής του φορέα, για τη συνολική επάρκεια των δομών και συστημάτων διακυβέρνησης, τη διαχείριση κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου σε συνολικό επίπεδο ή για μεμονωμένες διαδικασίες, λειτουργίες και οργανικές μονάδες του φορέα.

³⁸ ΕΑΔ, Κώδικας Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών, Αθήνα 2021

Διεξαγωγή Έργου ΜΕΕ

➤ **Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών ΜΕΕ/Άρθρο 14**

Ο Προϊστάμενος της ΜΕΕ εντός του Ιανουαρίου κάθε έτους καταρτίζει και καταθέτει στον Επικεφαλής του φορέα και την Επιτροπή Ελέγχου το ετήσιο Πρόγραμμα εργασιών της Μονάδας επί τη βάσει υλικών και ανθρώπινων πόρων. Και επίσης δύναται να εισηγηθεί και τροποποίηση αυτού όπου χρειάζεται λόγω αστάθμητων εξωγενών και ενδογενών παραγόντων.

➤ **Στάδια Έργων/Άρθρο 15**

Κάθε έργο που διενεργείται ή παρέχεται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου διαρθρώνεται σε στάδια ως εξής:

- Διαβιβηαιωτικό/ελεγκτικό: α) ανάθεση, β) σχεδιασμός, γ) διενέργεια, δ) σύνταξη προσωρινής έκθεσης, ε) οριστικοποίηση και υποβολή της έκθεσης, στ) παρακολούθηση της υλοποίησης των συστάσεων.
- Συμβουλευτικό: α) ανάθεση, β) σχεδιασμός, γ) διενέργεια, δ) σύνταξη και υποβολή της έκθεσης.

Παρακολούθηση της υλοποίησης των συστάσεων του Εσωτερικού Ελέγχου/Άρθρο 16

Μετά το στάδιο της οριστικοποίησης της έκθεσης ελέγχου οι συστάσεις που αναφέρονται στην έκθεση και έχουν συμφωνηθεί με τους ελεγχόμενους καθώς και τα έργα διορθωτικών ενεργειών και δράσεων παρακολουθούνται από τη ΜΕΕ, όπου μετά την υλοποίηση συντάσσεται αναφορά με σκοπό την αξιολόγηση των ενεργειών που πραγματοποιήθηκαν όσον αφορά την ανάδειξη προστιθέμενης αξίας ή μη ανεκτών κινδύνων.

➤ **Πρόγραμμα Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας/Άρθρο 17**

Σύμφωνα με το νόμο αξιολογείται και η ΜΕΕ. Κάθε φορέας είναι υποχρεωμένος να θεσπίσει ετήσιο Πρόγραμμα Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας για τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, με το οποίο παρέχονται η δυνατότητα αποτίμησης του βαθμού συμμόρφωσής της με τον Κανονισμό Λειτουργίας της, της τήρησης και του βαθμού εφαρμογής των Προτύπων για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, του βαθμού τήρησης του Κώδικα Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών, καθώς και η δυνατότητα αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου και εντοπισμού πεδίων που χρήζουν βελτίωσης, ώστε να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις διαδικασίες που διέπουν τη λειτουργία του φορέα. Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου είναι υπεύθυνος για την κατάρτιση, τήρηση και εφαρμογή του Προγράμματος Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας της Μονάδας.

➤ **Πρόσβαση Εσωτερικών Ελεγκτών/ Άρθρο 18**

Οι εσωτερικοί ελεγκτές, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, έχουν πλήρη και απρόσκοπτη πρόσβαση σε όλα τα αρχεία, φυσικά στοιχεία, έγγραφα, χώρους και δραστηριότητες του φορέα, και συνεργάζονται με τους εργαζόμενους σε αυτόν, στο μέτρο που είναι απαραίτητο για την υλοποίηση του έργου τους. Σε περίπτωση που στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου ελεγκτικού έργου, απαιτείται πρόσβαση σε πληροφοριακό σύστημα ετέρου φορέα, χορηγείται σχετική άδεια κατόπιν εγγράφου αιτήματος, τηρουμένων των διατάξεων περί προστασίας συγκεκριμένων κατηγοριών δεδομένων. Οι εσωτερικοί ελεγκτές έχουν καθήκον εχεμύθειας και ευθύνη απόλυτης διαφύλαξης του απορρήτου των στοιχείων που περιέχονται στη γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

➤ **Ορισμός Εμπειρογνομόνων/Άρθρο 19**

Αν κατά την εκτέλεση συγκεκριμένου έργου της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου απαιτούνται εξειδικευμένες γνώσεις, ο Προϊστάμενος της Μονάδας εισηγείται στον επικεφαλής του φορέα, τον ορισμό υπαλλήλου άλλης υπηρεσίας του ίδιου φορέα, ο οποίος διαθέτει τις ειδικές γνώσεις που απαιτεί το εν λόγω έργο. Αν δεν υπάρχει εντός του φορέα μπορεί να προταθεί από άλλον φορέα ή ακόμα και ιδιώτες που διαθέτουν σχετικές με το συγκεκριμένο ελεγκτικό έργο γνώσεις και εμπειρία, οι οποίοι συμμετέχουν στο εν λόγω έργο.

➤ **Εσωτερικοί Ελεγκτές και Απάτη/Άρθρο 20**

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές σε περίπτωση εντοπισμού ενδείξεων απάτης κατά τη διενέργεια ενός ελέγχου, η διερεύνηση της συγκεκριμένης υπόθεσης δεν διενεργείται από τους εσωτερικούς ελεγκτές στο πλαίσιο του εν λόγω ελεγκτικού έργου. Στην περίπτωση αυτή, οι εσωτερικοί ελεγκτές θέτουν υπόψη του επικεφαλής του φορέα και του Προϊσταμένου της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου τα στοιχεία περί απάτης που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή των ελέγχων, προκειμένου να αναληφθούν οι ενέργειες από τα αρμόδια όργανα που προβλέπονται από τις οικείες διατάξεις και τον κανονισμό λειτουργίας.

➤ **Χρήση πρότυπων και βέλτιστων πρακτικών Εσωτερικού Ελέγχου/Άρθρο 21**

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους τα γενικώς αποδεκτά Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, το Πλαίσιο Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής C.O.S.O., καθώς και τις καλές πρακτικές, που διαμορφώνονται από φορείς, όπως η Επιτροπή C.O.S.O και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (I.I.A.).

Συντονισμός, Παρακολούθηση και Αξιολόγηση των ΜΕΕ

➤ **Αρμόδιοι φορείς για το συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της λειτουργίας των ΜΕΕ/Άρθρο 22**

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ως αρμόδιος φορέας, σύμφωνα με το άρθρο 83 του ν. 4622/2019 (Α' 133) και τις διατάξεις που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία της έχει τις παρακάτω αρμοδιότητες:

- Αναπτύσσει το θεσμικό, οργανωτικό και επιχειρησιακό πλαίσιο για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, τη λειτουργία εσωτερικού ελέγχου και τη λειτουργία διαχείρισης κινδύνων, σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία για τη δημόσια διοίκηση και τη δημοσιονομική διαχείριση,
- Σχεδιάζει και αναπτύσσει πρότυπα, μεθοδολογίες και εργαλεία εσωτερικού ελέγχου,
- Συντονίζει και υποστηρίζει τη λειτουργία και την ελεγκτική δράση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου,
- Παρακολουθεί και αξιολογεί το έργο και τη δράση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και υποβάλλει προτάσεις για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων που κατεγράφησαν κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης,
- Ενημερώνεται για τις εκθέσεις και τα πορίσματα των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και για την πορεία υλοποίησης των προτάσεών τους, οποτεδήποτε το ζητήσει, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην περ. η) της παρ. 2 του άρθρου 83 του ν. 4622/2019.

Το Υπουργείο Οικονομικών/Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων σύμφωνα με τον ν. 3492/ 2006 (Α' 210), ελέγχει την επάρκεια του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του.

Το **Ελεγκτικό Συνέδριο** παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 169 του ν. 4270/2014 (Α' 143) και τις διατάξεις που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία αυτού.

A. 13 Ο Θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας αποτελεί μηχανισμό εσωτερικού ελέγχου του Δημόσιου τομέα, που θεσπίστηκε τον Απρίλιο του 2021, με τον Ν. 4795/2021, άρθρα 23-30. Παρότι ακολουθεί παγιωμένα διεθνή πρότυπα, η ρύθμιση αυτή στη χώρα μας αποτέλεσε καινοτομία.

Σύμφωνα με την παρ. 1 άρθρου 23 Ν. 4795/2021, Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας συνίσταται σε κάθε υπουργείο και υπάγεται ως οργανική μονάδα στον Υπουργό. Εξαιρούνται τα Υπουργεία Εξωτερικών, Προστασίας του Πολίτη, Εθνικής Άμυνας, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής στα οποία όπως και στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης η σύσταση

Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας είναι προαιρετική. Επικεφαλής στο Αυτοτελές Γραφείο είναι ο ίδιος ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, ενώ είναι δυνατή και η στελέχωσή του από λοιπό προσωπικό του φορέα.

➤ **Οι Αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας/Άρθρο 24**

Σύμφωνα με το άρθρο 24 Ν. 4795/2021, ο ρόλος του Συμβούλου είναι **υποστηρικτικός, ενημερωτικός και συμβουλευτικός** για τους υπαλλήλους που έρχονται αντιμέτωποι με κρούσματα διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, αντικοινωνικής συμπεριφοράς, σεξουαλικής παρενόχλησης, αλλά και κάθε άλλης μορφής παραβίασης ακεραιότητας είτε από συναδέλφους, είτε από προϊσταμένους. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας παρέχει **εξατομικευμένη συμβουλευτική/υποστηρικτική βοήθεια στα θύματα, παραλαμβάνει σχετικές αναφορές και διαμεσολαβεί προκειμένου να διερευνηθούν αυτές αρμοδίως, ενώ παρακολουθεί και την πορεία τους, ενημερώνοντας τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο.**

Ως **συμβουλευτικός φορέας στα θέματα της αρμοδιότητάς του**, ο Σύμβουλος παρέχει ενημέρωση στους υπαλλήλους καταρχήν ως προς τον ρόλο και τις αρμοδιότητές του, αλλά και γενικότερα για θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας οργανώνοντας αντίστοιχες εκπαιδευτικές πρωτοβουλίες ενώ συγχρόνως συνεργάζεται με τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, τη Διοίκηση του φορέα και την οργανική Μονάδα που είναι αρμόδια για θέματα ανθρώπινου δυναμικού για την ανάπτυξη προτύπων ακεραιότητας εντός του φορέα. Τέλος, ο Σύμβουλος συνεργάζεται με τη Διεύθυνση διοικητικής υποστήριξης και ανθρώπινου δυναμικού της Υπηρεσίας του, για την ανάπτυξη και εφαρμογή εσωτερικών πολιτικών και προτύπων ακεραιότητας και διαφάνειας όπως Κώδικες Ηθικής και Δεοντολογίας, Κανονισμοί Διαχείρισης Φαινομένων Σύγκρουσης Συμφερόντων, Πρωτόκολλα Αντιμετώπισης Απάτης και Διαφθοράς. Συντάσσει Ετήσια Έκθεση την οποία υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

➤ **Υποχρεώσεις – ευθύνες/ Άρθρο 25**

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας **υποχρεούται:**

- Να ασκεί τα καθήκοντά του με ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, αμεροληψία, διαφάνεια και κοινωνική υπευθυνότητα και να ενεργεί υπέρ του δημοσίου συμφέροντος,
- Να σέβεται και να τηρεί τους κανόνες εχεμύθειας και εμπιστευτικότητας, για θέματα για τα οποία έλαβε γνώση κατά την άσκηση των καθηκόντων του,
- Να απέχει από τη διαχείριση συγκεκριμένων υποθέσεων δηλώνοντας κώλυμα, εφόσον συντρέχει περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων. Η μη αναφορά του κωλύματος συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα.

- Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας έχει πειθαρχική ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του σύμφωνα με τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα.

Με την έναρξη της θητείας του ο Σύμβουλος Ακεραιότητας υπογράφει Δήλωση Εχεμύθειας. Το καθήκον εχεμύθειας εξακολουθεί να ισχύει για πέντε (5) χρόνια μετά τη λήξη της θητείας του.

A.14 Υπεύθυνοι Παραλαβής Παρακολούθησης Αναφορών Υ.Π.Π.Α.

Ο ν. 4990/2022 φέρει τον τίτλο: «Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 (L 305) και λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις». Και σύμφωνα με το **άρθρο 1 της οδηγίας:**

«Σκοπός του παρόντος είναι η διασφάλιση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης (L 305).»

Περαιτέρω δε στο **άρθρο 2** καθορίζεται το Αντικείμενο του αναφερόμενου νόμου:

Αντικείμενο του παρόντος νόμου είναι η ίδρυση ενός συστήματος εσωτερικής και εξωτερικής αναφοράς παραβιάσεων ενωσιακού δικαίου, η προστασία των προσώπων που αναφέρουν τις εν λόγω παραβιάσεις, η οργάνωση της διαδικασίας υποβολής, παραλαβής και παρακολούθησης των αναφορών και οι κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παραβίασης του παρόντος.

Πρόσφορο θα ήταν να γνωρίζουμε σε τι είδους καταγγελίες αναφερόμαστε και αυτές ορίζονται στα άρθρα 4 και 5 του νόμου 4990/2022 και κατ' αντιστοιχία στα άρθρα 2 και 3 της Οδηγίας.

Επιγραμματικά:

Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής (άρθρα 2 και 3 της Οδηγίας)

Οι διατάξεις του παρόντος εφαρμόζονται για την προστασία προσώπων που αναφέρουν ή αποκαλύπτουν:

Παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου:

- ✓ Των δημόσιων συμβάσεων,
- ✓ Των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, προϊόντων και αγορών, καθώς και της πρόληψης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας,

- ✓ Της ασφάλειας και της συμμόρφωσης των προϊόντων,
- ✓ Της ασφάλειας των μεταφορών,
- ✓ Της προστασίας του περιβάλλοντος,
- ✓ Της προστασίας από την ακτινοβολία και της πυρηνικής ασφάλειας,
- ✓ Της ασφάλειας των τροφίμων και των ζωοτροφών, καθώς και της υγείας και της καλής μεταχείρισης των ζώων,
- ✓ Της δημόσιας υγείας,
- ✓ Της προστασίας των καταναλωτών,
- ✓ Της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και της ασφάλειας των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών,

Επίσης, **Παραβιάσεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης** του άρθρου 325 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.) και τα ειδικότερα οριζόμενα στα σχετικά ενωσιακά μέτρα,

Επιπροσθέτως, **Παραβιάσεις που σχετίζονται με την εσωτερική αγορά**, όπως αναφέρεται στην παρ. 2 του άρθρου 26 της Σ.Λ.Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένων των παραβιάσεων των κανόνων της Ένωσης περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων, καθώς και παραβιάσεων που αφορούν στην εσωτερική αγορά σχετικά με πράξεις που παραβαίνουν τους κανόνες για τη φορολογία των εταιρειών ή διακανονισμούς, σκοπός των οποίων είναι η διασφάλιση φορολογικού πλεονεκτήματος που ματαιώνει το αντικείμενο ή τον σκοπό της εφαρμοστέας νομοθεσίας περί φορολογίας εταιρειών.

Και σημαντικό είναι βεβαίως να αναφερθούν και οι εξαιρέσεις οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 5 του παρόντος νόμου και κατ' αντιστοίχιση στα άρθρα 2 και 3 της Ενωσιακής Οδηγίας.

Εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής (άρθρα 2 και 3 της Οδηγίας)

Ο παρών νόμος ΔΕΝ εφαρμόζεται για την προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις που άπτονται ζητημάτων άμυνας ή ασφάλειας, με κάποιες επιφυλάξεις επί ορισμένων περιπτώσεων.

Επίσης δεν θίγει την εφαρμογή διατάξεων σχετικά με:

- Την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών,
- Την προστασία του δικηγορικού και του ιατρικού απορρήτου,
- Το απόρρητο των δικαστικών διασκέψεων ή άλλων διαδικασιών που από την κείμενη νομοθεσία ορίζονται ως απόρρητες,
- Τους κανόνες ποινικής δικονομίας,

- Την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων που αφορούν στην παροχή συμβουλών από τους εκπροσώπους τους ή τις συνδικαλιστικές ενώσεις τους, καθώς και την προστασία έναντι κάθε αδικαιολόγητου επιζήμιου μέτρου, η οποία απορρέει από τις εν λόγω διαβουλεύσεις, καθώς και την αυτονομία των κοινωνικών εταίρων και το δικαίωμά τους να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις, χωρίς να θίγεται το επίπεδο προστασίας που παρέχεται από τον παρόντα.

Στο ερώτημα ποιο είναι το πεδίο εφαρμογής, η απάντηση δίνεται στο άρθρο 6 με τίτλο:

Προσωπικό πεδίο εφαρμογής (άρθρο 4 της Οδηγίας):

- Σε όσους **απασχολούνται στον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα** και έχουν αποκτήσει, στο πλαίσιο της εργασίας τους, πληροφορίες σχετικά με παραβιάσεις, τις οποίες αναφέρουν και ιδίως:
- Στους **εργαζομένους**, δηλαδή σε όσους παρέχουν σε άλλο πρόσωπο και υπό τις οδηγίες του υπηρεσίες για τις οποίες λαμβάνουν αμοιβή, ανεξάρτητα από το αν η απασχόλησή τους είναι πλήρης ή μερική, μόνιμη ή εποχιακή, ή αν είναι αποσπασμένοι από άλλον φορέα. Στην έννοια του «εργαζομένου» περιλαμβάνονται και οι δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς και οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα με οποιουδήποτε είδους σχέση εργασίας ή απασχόληση,
- Στους μη μισθωτούς, στους αυτοαπασχολούμενους ή συμβούλους ή στους εργαζομένους κατ' οίκον,
- Στους μετόχους και τα πρόσωπα που ανήκουν στο διοικητικό, διαχειριστικό ή εποπτικό όργανο μιας επιχείρησης, περιλαμβανομένων μη εκτελεστικών μελών, καθώς και εθελοντών και αμειβόμενων ή μη αμειβόμενων ασκούμενων,
- Σε οποιαδήποτε πρόσωπα εργάζονται υπό την εποπτεία και τις οδηγίες αναδόχων, υπεργολάβων και προμηθευτών,
- Σε πρόσωπα που αναφέρουν ή αποκαλύπτουν δημόσια πληροφορίες σχετικά με παραβιάσεις που έχουν αποκτηθεί στο πλαίσιο εργασιακής σχέσης, η οποία έχει λήξει για οποιονδήποτε λόγο, συμπεριλαμβανομένης της συνταξιοδότησης, καθώς και σε αναφέροντες των οποίων η εργασιακή σχέση δεν έχει ακόμη ξεκινήσει, σε περιπτώσεις που πληροφορίες σχετικά με παραβιάσεις έχουν αποκτηθεί κατά τη διάρκεια της διαδικασίας πρόσληψης ή σε άλλο στάδιο διαπραγμάτευσης πριν από τη σύναψη σύμβασης.

Εφαρμόζονται επίσης κατά περίπτωση σε:

- Διαμεσολαβητές,
- Τρίτα πρόσωπα που συνδέονται με τους αναφέροντες και μπορεί να υποστούν αντίποινα σε εργασιακό πλαίσιο, όπως συνάδελφοι ή συγγενείς των αναφερόντων, και

- Προσωπικές επιχειρήσεις ή νομικά πρόσωπα συμφερόντων των αναφερόντων, ή για τις οποίες εργάζονται, ή με τις οποίες συνδέονται με άλλον τρόπο με εργασιακή σχέση.

‘Όλα τα ανωτέρω αναφέρθηκαν με σκοπό να καταδείξουμε τον σημαντικό ρόλο του **Υπεύθυνου Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών**. Το άρθρο 8 του νόμου αναφέρει τα ακόλουθα για τις προϋποθέσεις και τον ορισμό του ΥΠΠΑ στους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς:

Προϋποθέσεις υποχρεωτικής καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων αναφοράς στον δημόσιο τομέα (άρθρο 7, παρ. 1, 2, 5 και 9 άρθρου 8 και άρθρο 10 της Οδηγίας)

Οι φορείς του δημόσιου τομέα που απασχολούν από πενήντα (50) υπαλλήλους και άνω, υποχρεούνται να ορίσουν Υπεύθυνο Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών (Υ.Π.Π.Α.) σχετικά με παραβιάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος.

Στους φορείς του δημόσιου τομέα που απασχολούν έως σαράντα εννέα (49) υπαλλήλους, αρμοδιότητες Υ.Π.Π.Α. ασκεί ο Σύμβουλος Ακεραιότητας του άρθρου 23 του ν. 4795/2021 (Α' 62) ή ο Υ.Π.Π.Α. του εποπτευόμενου Υπουργείου, εφόσον δεν έχει συσταθεί θέση Συμβούλου Ακεραιότητας. Για τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού με πληθυσμό κάτω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων ή που απασχολούν έως σαράντα εννέα (49) υπαλλήλους, καθώς και για εποπτευόμενα από αυτούς νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις, οι αρμοδιότητες του Υ.Π.Π.Α. ασκούνται από τον Σύμβουλο Ακεραιότητας ή τον Υ.Π.Π.Α., εφόσον δεν έχει συσταθεί θέση Συμβούλου Ακεραιότητας του Ο.Τ.Α. β' βαθμού, στη χωρική αρμοδιότητα του οποίου ανήκει ο Ο.Τ.Α. α' βαθμού.

Η υποχρέωση ορισμού Υ.Π.Π.Α. διατηρείται για δύο (2) ημερολογιακά έτη μετά από το έτος κατά το οποίο ο φορέας συμπλήρωσε τον αριθμό των πενήντα (50) υπηρετούντων.

Αρμοδιότητες Υ.Π.Π.Α. ασκεί ο Σύμβουλος Ακεραιότητας του άρθρου 23 του ν. 4795/2021, στους φορείς που έχει συσταθεί και πληρωθεί η σχετική θέση. Στους φορείς όπου δεν έχει συσταθεί θέση Συμβούλου Ακεραιότητας, οι αρμοδιότητες του Υ.Π.Π.Α. ασκούνται από υπάλληλο της οργανικής μονάδας που είναι αρμόδια για θέματα προσωπικού, που αφορούν στον φορέα και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος, παράλληλα με την άσκηση των κύριων καθηκόντων του.

Ο ορισμός Υ.Π.Π.Α. στους φορείς του δημοσίου τομέα σύμφωνα με το παρόν δεν αποκλείει την απευθείας αναφορά στην Ε.Α.Δ., σύμφωνα με το άρθρο 11, όταν ο αναφέρων εύλογα θεωρεί ότι δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά η αναφορά του από τον Υ.Π.Π.Α., ή υπάρχει κίνδυνος αντιποίνων.

Κάτι ανάλογο με τα ανωτέρω ισχύει και για τον ιδιωτικό Τομέα. Επιπροσθέτως πρέπει να

αναφέρουμε ότι ο ΥΠΠΑ σύμφωνα με το **άρθρο 9 παρ. 8.**, οφείλει να ασκεί τα καθήκοντά του με ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, αμεροληψία, διαφάνεια και κοινωνική υπευθυνότητα, να σέβεται και να τηρεί τους κανόνες εχεμύθειας και εμπιστευτικότητας για θέματα για τα οποία έλαβε γνώση κατά την άσκηση των καθηκόντων του, καθώς και να απέχει από τη διαχείριση συγκεκριμένων υποθέσεων, δηλώνοντας κώλυμα, εφόσον συντρέχει περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων.

Ποιοι δεν μπορούν να ασκήσουν καθήκοντα ΥΠΠΑ σύμφωνα με το άρθρο 8 και τις συναφείς παρ., εκείνοι:

- Κατά των οποίων εκκρεμεί ποινική δίωξη για οποιοδήποτε κακούργημα και για τα εγκλήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης, απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, πλαστογραφίας πιστοποιητικών, απιστίας δικηγόρου, απιστίας, δωροδοκίας, παράνομης βεβαίωσης ή είσπραξης δικαιωμάτων του Δημοσίου, παράβασης καθήκοντος, δυσφήμισης, συκοφαντικής δυσφήμισης, ψευδούς βεβαίωσης, υφαρπαγής ψευδούς βεβαίωσης, ψευδούς καταμήνυσης, υπεξαγωγής εγγράφων, για οποιοδήποτε έγκλημα σχετικά με την υπηρεσία, κατά της γενετήσιας ελευθερίας αξιοπρέπειας ή οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, για παραβίαση της νομοθεσίας περί ναρκωτικών, λαθρεμπορίας και τυχερών παιχνιδιών,
- Που έχουν καταδικαστεί σε οποιαδήποτε ποινή για κακούργημα ή για κάποιο από τα εγκλήματα της ανωτέρω κατηγορίας
- Κατά των οποίων έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για πειθαρχικό παράπτωμα που δύναται να επισύρει την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης,
- Στους οποίους έχει επιβληθεί τελεσίδικα οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή, ανώτερη του προστίμου αποδοχών τεσσάρων (4) μηνών για οποιαδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα, μέχρι τη διαγραφή της ποινής, ή
- Που τελούν σε αργία ή διαθεσιμότητα, ή που έχουν τεθεί σε αναστολή άσκησης καθηκόντων.

Ενδεικτικές Αρμοδιότητες ΥΠΠΑ

Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα του άρθρου 10 παρ. 2 κάποιες από τις πιο σημαντικές αρμοδιότητες του ΥΠΠΑ είναι να:

- ✓ Παρέχουν τις κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με τη δυνατότητα υποβολής αναφοράς εντός του φορέα και κοινοποιούν τις σχετικές πληροφορίες σε εμφανές σημείο του φορέα,
- ✓ Παραλαμβάνουν αναφορές σχετικά με παραβιάσεις που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος,
- ✓ Βεβαιώνουν την παραλαβή της αναφοράς στον αναφέροντα εντός προθεσμίας επτά (7) εργάσιμων ημερών από την ημέρα παραλαβής,

- ✓ Προβαίνουν στις απαραίτητες ενέργειες, προκειμένου να επιληφθούν της αναφοράς τα αρμόδια όργανα του φορέα ή οι αρμόδιοι κατά περίπτωση φορείς, ή περατώνουν τη διαδικασία, με την αρχειοθέτηση της αναφοράς, αν είναι ακατάληπτη ή υποβάλλεται καταχρηστικά ή δεν περιέχει περιστατικά τα οποία να στοιχειοθετούν παραβίαση του ενωσιακού δικαίου ή δεν συντρέχουν σοβαρές ενδείξεις για τέτοια παραβίαση και την κοινοποίηση της σχετικής απόφασης στον αναφέροντα ο οποίος, αν θεωρεί ότι δεν αντιμετωπίστηκε αποτελεσματικά, δύναται να την υποβάλλει ξανά στην ΕΑΔ
- ✓ Διασφαλίζουν την προστασία της εμπιστευτικότητας της ταυτότητας του αναφέροντος και κάθε τρίτου που κατονομάζεται στην αναφορά, εμποδίζοντας την πρόσβαση σε αυτή σε μη εξουσιοδοτημένα πρόσωπα,
- ✓ Παρακολουθούν τις αναφορές και διατηρούν επικοινωνία με τον αναφέροντα και, εφόσον απαιτείται, ζητούν περαιτέρω πληροφορίες από αυτόν,
- ✓ Παρέχουν ενημέρωση στον αναφέροντα για τις ενέργειες που αναλαμβάνονται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν υπερβαίνει τους τρεις (3) μήνες από τη βεβαίωση παραλαβής,
- ✓ Σχεδιάζουν και συντονίζουν επιμορφωτικές δράσεις σχετικά με τη δεοντολογία και την ακεραιότητα, συμμετέχουν στη χάραξη εσωτερικών πολιτικών για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας στον φορέα.

Τέλος η εσωτερική αναφορά προς τον ΥΠΠΑ υποβάλλεται σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 1, γραπτώς ή προφορικώς ή μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας προσβάσιμης και σε άτομα με αναπηρία, η οποία λειτουργεί στον διαδικτυακό τόπο του δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα. Η προφορική αναφορά είναι δυνατό να υποβληθεί μέσω τηλεφώνου ή άλλων συστημάτων φωνητικών μηνυμάτων, καθώς και μέσω προσωπικής συνάντησης με τον Υ.Π.Π.Α. εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, κατόπιν αίτησης του αναφέροντος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- Ν. 5043/2023 ΦΕΚ Α/91/ 13.04.2023 Ρυθμίσεις σχετικά..... Διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημόσιου τομέα, λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και λοιπές επείγουσες διατάξεις
- Ν. 4990/2022 ΦΕΚ Α/210/ 11.11.2022 Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου ενσωμάτωση της οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2019 (L 305) και λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις
- Ν. 4795/2021 ΦΕΚ Α/62/ 17.04.2021 Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση
- Ν. 3492/2006 ΦΕΚ Α/210/ 05.10.2006 Οργάνωση συστήματος εσωτερικού ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού και των εκτός φορέων και άλλες διατάξεις
- Ν. 2690/1999,ΦΕΚ Α΄ 45/9.3.1999, Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις.
- Ακριβοπούλου Χ., Ανθόπουλος, Χ., (2015). *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*, [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.
- Ασπρίδης Γ.Μ., *Δημόσια διοίκηση: Σύγχρονες πρακτικές*, Αθήνα, εκδ. Προπομπός, Αθήνα, 2021.
- Boucault B., (2012), *Ηθική και Δεοντολογία: η πυξίδα της δημόσιας δράσης στο Συνέδριο «Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση»*, Αθήνα: ΕΚΔΔΑ.
- Gilman, S.C. (2005) *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. The PREM, the World Bank, Washington DC.
- Γώγος Κ., *Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης*, Μελέτες Διοικητικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000

- ΕΚΔΔΑ: Καινοτόμο Εργαστήριο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στον Δημόσιο Τομέα», Έκθεση Εργασιών- Συμπεράσματα, Αθήνα, 2019
- Κτιστάκη, *Εισαγωγή στην Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009
- Κούτρας Σ., *Παιδείας Βήμα*, 2020. [online] Available at: <https://www.paideiasvima.com/perivallontiki-ithiki-perivallontiko-ithos/>.
- Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα (2022). *ΙΟΥΛΙΟΣ 2022 Υπουργείο Εσωτερικών*.
- Makrydemetres, A., Zervopoulos, P. and Pravita, M.-E. (2018). *Reform of Public Administration in Greece Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology*. [online] Available at: <https://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Anthony-Makrydemetres-Project-Report.pdf>.
- Μοσχόπουλος Δ., (2010) *Ο όρκος στην υπηρεσία και η παραβίασή του: συγκρούσεις αξιών στην ιστορική εξέλιξη του νεότερου κράτους*. Εισήγηση στο 5ο Διεπιστημονικό Φροντιστήριο της Ελληνικής Εταιρείας Δικαιοφιλοσοφικής και Δικαιοϊστορικής Ερεύνης με θέμα "Σύγκρουση, Εχθρότης, και Δίκαιο", Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, Αθήνα.
- Μπαμπαλιούτας Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, τόμ. 1, 3η έκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, 2021.
- Ραμματά Μ., *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση - Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και στο Μάνατζμεντ*, Κριτική, Αθήνα, 2011.
- Ρωσσιδης Ι., *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα, 2013.
- Σπανού Κ., *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμος 1, 15η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017.
- Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 4η έκδ., 2009
- Τσολακίδου Σ., *Πλαίσιο Ικανοτήτων: προς μία ανθρωποκεντρική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα*. On Public Management, Newsletter του ΤΟΜΔΔΑ της ΕΕΔΕ. No 005/ Νοέμβριος 2017.
- Παπαλεξανδρή, Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, εκδόσεις Μπένου, Αθήνα 2017
- Φυτράκης, Ε. (2010), «*Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης. Θεωρία - Νομοθεσία – Νομολογία*», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

- Χλέπας Κ., (2012), «Για μια Ανανοσηματοδότηση της Έννοιας της Δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση», Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ, Αθήνα

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, Πηγή:
<https://www.ombudsman.europa.eu/el/media/el/default.htm>
- Ττσκου, Α. (2017), ‘’«Περί κακοδιοίκησης ο λόγος...»’’

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ 2^Η

ΕΠΙΛΥΣΗ ΗΘΙΚΩΝ ΔΙΛΗΜΜΑΤΩΝ – ΒΙΑ ΚΑΙ ΠΑΡΕΝΟΧΛΗΣΗ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ – ΕΙΔΗ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ – ΜΗ ΙΣΟΤΙΜΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ

B.12 Έννοια και μεθοδολογία εντοπισμού και επίλυσης ηθικών διλημμάτων

Η ηθική επιχειρεί να επανατοποθετήσει βασικά ερωτήματα που σχετίζονται με την πρακτική διάσταση των αρμοδιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Τα θεμελιώδη ζητήματα της ηθικής συνδέονται σε ορισμένα βασικά ερωτήματα όπως: «Με ποια κριτήρια θα κατανοήσουμε και θα επιλέξουμε εάν μια πράξη είναι ορθή ή εσφαλμένη;», «Πως θα επιλέξουμε μια λύση όταν το αποτέλεσμα της εναντιώνεται στην ηθική;», κ.α. Η διοικητική ηθική περιλαμβάνει θεμελιώδεις αξίες και συμπεριφορές εκ μέρους των δημοσίων υπαλλήλων, κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων. Η τήρηση της θεμελιώδους αρχής της νομιμότητας, συνδυαζόμενη με την υποχρέωση εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος προϋποθέτουν την τήρηση προτύπων επαγγελματικής συμπεριφοράς και την ύπαρξη παραδεδεγμένων αρχών και κανόνων ηθικής στη διοικητική δράση, με σκοπό την εμπέδωση αντίστοιχης κουλτούρας και εμπιστοσύνης των πολιτών και εν γένει συναλλασσόμενων με τη δημόσια διοίκηση με αυτήν.

Οι θεμελιώδεις αξίες που συγκροτούν τον αξιακό κώδικα των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, περιλαμβάνουν: α) Τον σεβασμό στο Σύνταγμα, τους νόμους και τους θεσμούς, β) την Ακεραιότητα, γ) τον σεβασμό στους ανθρώπους και το περιβάλλον και δ) τον Επαγγελματισμό. Παρά ταύτα, κατά την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων, ο δημόσιος υπάλληλος μπορεί να βρεθεί ενώπιον καταστάσεων και προβλημάτων, η επίλυση των οποίων δεν μπορεί να γίνει με τη χρήση των κλασικών - παραδοσιακών βοηθημάτων (νομοθετικό – κανονιστικό πλαίσιο, εγκύκλιοι, διοικητική πρακτική, κ.α.). Πρόκειται για καταστάσεις κατά τις οποίες δύο ή περισσότερες αξίες βρίσκονται σε αντιπαράθεση. Σε αυτή την περίπτωση ο υπάλληλος βρίσκεται ενώπιον συγκρουόμενων ηθικών αξιών και καλείται να απαντήσει σε ερωτήματα όπως: «Τι πρέπει να κάνω;», «ποιο είναι το σωστό και ποιο το λάθος;», «ποια τα

μειονεκτήματα και ποια τα πλεονεκτήματα κάθε απόφασης ή πράξης μου;». Το κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα αυτών των περιπτώσεων, είναι η μη ύπαρξη μιας τέλει και απολύτως ικανοποιητικής λύσης. Συνεπώς, η εμφάνιση ενός ηθικού διλήμματος συνοδεύεται από την πρόταση διαφορετικών εναλλακτικών μορφών δράσης, επαρκώς αιτιολογημένων, που οδηγούν σε διαφορετικό αποτέλεσμα και αντίστοιχες συνέπειες. Συχνά, οι διαφορετικές αυτές προσεγγίσεις δεν είναι εύκολο να συνδυαστούν, με αποτέλεσμα, η επιλογή, στην περίπτωση επίλυσης ενός ηθικού διλήμματος, να προκύπτει από σύγκρουση μεταξύ αξιών. Το ηθικό δίλημμα δεν προκύπτει μεταξύ μιας νόμιμης και μιας μη νόμιμης επιλογής, ούτε μεταξύ μιας αποκλειστικά ωφέλιμης και μιας αποκλειστικά βλαπτικής επιλογής.

Υπό το ανωτέρω πρίσμα, ηθικό δίλημμα εμφανίζεται υπό τις εξής προϋποθέσεις: α) όταν υπάρχει δυνατότητα επιλογής διαφορετικού τρόπου δράσης, κατά την οποία ανάλογα με την απόφαση που θα ληφθεί, θα υπάρξουν διαφορετικές συνέπειες, β) όταν για μια απόφαση είναι εφικτές δύο ή περισσότερες λύσεις που δεν συγκρούονται με ή δεν προβλέπονται από το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, γ) όταν το αρμόδιο διοικητικό όργανο έχει αμφιβολίες σχετικά με τον ενδεδειγμένο τρόπο διαχείρισης μιας κατάστασης και δ) όταν υπάρχει σύγκρουση με τις προσωπικές ηθικές αξίες και αρχές του υπαλλήλου ή όταν υφίστανται ερμηνευτικές δυσχέρειες για την εφαρμογή του ισχύοντος κατά περίπτωση κανόνα δικαίου.

Είναι σημαντικό να διευκρινισθεί ότι όταν μια νομοθετική διάταξη, το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο ή η παγιωμένη διοικητική πρακτική που θεμελιώνεται στην ύπαρξη εγκυκλίων και οδηγιών της προϊσταμένης αρχής, επαρκούν για την αντιμετώπιση του αναφερόμενου ζητήματος, ο αρμόδιος υπάλληλος οφείλει να ενεργήσει σύμφωνα με τα ανωτέρω και συνεπώς δεν συντρέχει περίπτωση αξιολόγησης του ζητήματος ως ηθικού διλήμματος. Συμπληρωματικά, το ίδιο ισχύει και στις περιπτώσεις που τα διαλαμβανόμενα στον Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα που εξέδωσε το Υπουργείο Εσωτερικών και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, αναφέρονται στο επίμαχο ζήτημα. Και σε αυτές τις περιπτώσεις, εφαρμόζεται το ενδεδειγμένο σύμφωνα με τον Κώδικα πλαίσιο επίλυσης. Τέλος, θα πρέπει να τονισθεί ο ιδιαίτερος και καθοριστικός ρόλος των εκάστοτε προϊσταμένων στα ζητήματα εντοπισμού και επίλυσης ηθικών διλημάτων. Σε κάθε περίπτωση που έχουν εξαντληθεί τα παραπάνω εργαλεία, ο υπάλληλος οφείλει να απευθύνεται στον αρμόδιο προϊστάμενο ώστε αφενός μεν να εξαντλείται το πλαίσιο την διοικητικής εμπειρίας και της θεσμικής μνήμης του φορέα ως εργαλείων επίλυσης, αλλά παράλληλα να αποφεύγεται η απολύτως υποκειμενική επίλυση που θα μπορούσε να οδηγήσει σε ανομοιόμορφες επιλογές και λύσεις που δεν συνάδουν με το ενιαίο πλαίσιο λειτουργίας και δράσης των δημοσίων

υπηρεσιών.

Ένα από τα δυσκολότερα σημεία που σχετίζονται με τα ηθικά διλήμματα, είναι ο εντοπισμός τους, αφού συχνά ίσως δεν αντιλαμβανόμαστε καν ότι η επιλογή μας πρέπει να γίνουν εντός αυτού του πλαισίου και της μεθοδολογίας. Ο υπάλληλος θα πρέπει να αποκτήσει την ευχέρεια να απαντά σε μια σειρά ερωτήσεων που σχετίζονται με τα ηθικά διλήμματα, αφού τόσο ο εντοπισμός όσο και επίλυσή τους, προϋποθέτουν περισσότερο την ύπαρξη ερωτημάτων και λιγότερο βεβαιοτήτων.

Ερωτήματα που σύμφωνα με τον Κώδικα μπορούν να βοηθήσουν τον υπάλληλο να εντοπίσει ένα ηθική δίλημμα και να προβεί στη λήψη της ενδεδειγμένης απόφασης, μεταξύ άλλων είναι:

- A) Ποια επιλογή θα είναι περισσότερο ωφέλιμη και λιγότερο επιζήμια;
- B) Ποια επιλογή θα είναι πιο δίκαιη;
- Γ) Ποια θα είναι τα βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα αποτελέσματα κάθε επιλογής;
- Δ) Ποια απόφαση σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα και προάγει την αξιοπρέπεια και τον σεβασμό μεταξύ του συνόλου των εμπλεκόμενων;
- Ε) Ποια απόφαση δεν έρχεται σε σύγκρουση με τις επιχειρησιακές αρμοδιότητες της οργανικής μονάδας στην οποία υπηρετώ;
- Στ) Η επιλογή μου συμβαδίζει με τις ηθικές αξίες και αρχές μου; Ποιες εξ αυτών μπορεί να συγκρούονται;
- Ζ) Ποιες ηθικές και νομικές επιπτώσεις θα έχει η απόφαση που θα ληφθεί τόσο στα εμπλεκόμενα μέρη όσο και σε εμένα;
- Η) Τι επιπτώσεις μπορεί να έχει η απόφαση για την Υπηρεσία μου και για τους πολίτες;
- Θ) Έχω αντιμετωπίσει κάποιο παρόμοιο περιστατικό στο παρελθόν; Πως ενήργησα;
- Ι) Υπάρχει κάποιος συνάδελφος που θα μπορούσα να συμβουλευθώ;
- Ια) Υπάρχει περίπτωση η επιλογή μου να έχει αρνητικές επιπτώσεις στο επαγγελματικό μου περιβάλλον;
- Ιβ) Σε περίπτωση αδράνειας ή αδιαφορίας για τη λήψη μιας συγκεκριμένης απόφασης, ποιες θα είναι οι επιπτώσεις;

B.2 Ακεραιότητα και διαφάνεια ως ηθικά μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις, πέραν της γενικότερης επιφυλακτικότητας που συνοδεύει συνολικά το ζήτημα και σχετίζεται συχνά με την αδυναμία τους να έχουν διάρκεια στο χρόνο, έχουν προσλάβει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά θεμελιωμένα σε παγιωμένες αντιλήψεις και στερεότυπα.

Το γεγονός ότι με κάποιες εμβληματικές ίσως εξαιρέσεις (π.χ. ίδρυση του ΑΣΕΠ το 1994, θέσπιση των ΚΕΠ το 2002, και του προγράμματος Διαύγεια το 2010) οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις υπήρξαν ετερόφωτες, καθιερώθηκαν δηλαδή ως αποτέλεσμα επιρροής ξένων θεσμών (ΕΕ, ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, Συμβούλιο της Ευρώπης), ενεργοποίησε ορισμένα αντανακλαστικά επιφυλακτικότητα. Φυσικά αναφερόμαστε στη μεταφύτευση θεσμών, που μπορεί παρά τις αδυναμίες της να καθίσταται ιδιαιτέρως επωφελής ως αποτέλεσμα ώσμωσης διοικητικών συστημάτων, στο πλαίσιο της συγκριτικής δημόσιας διοίκησης (χαρακτηριστικό παράδειγμα η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης με το ν. 1388/1983).

Περαιτέρω, η υιοθέτηση – ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης – μεταρρυθμίσεων, ως αποτέλεσμα πίεσης ξένων πιστωτών - Τρόικα από το 2010 έως το 2015, Θεσμοί από το 2015 έως το 2018 – στο πλαίσιο της αιρεσιμότητας (conditionality), κατέστησε συχνά τον όρο μεταρρύθμιση, συνώνυμο δημοσιονομικών περιορισμών και επίτευξης στόχων που δεν λάμβαναν υπόψιν τον ανθρώπινο παράγοντα. Η εκβιαστική φύση άλλωστε της αιρεσιμότητας, που συνεπάγεται την εκταμίευση δανειακών δόσεων υπό την αίρεση της νομοθετικής (όχι πάντα με την ψήφιση τυπικών νόμων) κατοχύρωσης επιβεβλημένων μεταρρυθμίσεων, δεν άφηνε περιθώρια επίτευξης συναινέσεων. Αντιθέτως, ταύτιζε συχνά τον όρο μεταρρύθμιση με τη λήψη μη δημοφιλών μέτρων. Οι ανωτέρω επισημάνσεις δεν αφορούν το περιεχόμενο ή την αναγκαιότητα υιοθέτησης κάποιων μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της αιρεσιμότητας. Επιχειρούν να περιγράψουν και να ερμηνεύσουν παγιωμένες αντιλήψεις έναντι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Τέλος, μια ακόμα παράμετρος που επιδρά στον τρόπο κατανόησης και πρόσληψης του περιεχομένου των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, σχετίζεται με τις κατ' επίφαση μεταρρυθμίσεις. Όσο θεμιτή κι αν είναι η φιλοδοξία ορισμένων φορέων πολιτικής εξουσίας να αφήσουν ένα προσωπικό νομοθετικό αποτύπωμα από τους τομείς δημόσιας πολιτικής των οποίων είχαν την πολιτική ευθύνη, απαιτείται διάκριση. Ένα νέο νομοθετικό αποτύπωμα, δεν συνιστά αυτοδικαίως μεταρρύθμιση. Απαιτείται παράλληλα σεβασμός στη θεσμική μνήμη εμβληματικών ιδίως νομοθετημάτων που ταυτίστηκαν με συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις και έτυχαν σταδιακά της καθολικής αποδοχής κοινωνίας και πολιτικού συστήματος. Για παράδειγμα, η εξαφάνιση του ν. 2190/1994 (γνωστού και ως νόμου Πεπονή) και η πλήρης υποκατάστασή του (όχι τροποποίηση διατάξεων και συμπλήρωση) από το ν. 4765/2021, χωρίς αυτό να δικαιολογείται από το εύρος των αλλαγών, εμπίπτει στον ανωτέρω προβληματισμό.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω επισημάνσεων, θα πρέπει να εξεταστεί η ένταξη της ακεραιότητας και της διαφάνειας, στο πεδίο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Με την εξαίρεση του

προγράμματος Διαύγεια, που χαρακτηρίζεται από καθολική αποδοχή του ως μεταρρύθμιση με διεθνή μάλιστα εμβέλεια, οι υπόλοιπες νομοθετικές παρεμβάσεις που εξετάζονται, φαίνεται να δικαιολογούν τη μεθοδολογική επιλογή του όρου μεταρρυθμιστικές τάσεις (και όχι μεταρρύθμιση) στον τίτλο της εισήγησης. Πρόκειται για μια λιγότερο φιλόδοξη και πομπώδη επιλογή που επιχειρεί να διερευνήσει το τοπίο, μένοντας ανοικτή στην παράμετρο του χρόνου. Άλλωστε, ακόμα και το επιτυχημένο πρόγραμμα Διαύγεια, όσο σημαντικό βήμα κι αν είναι, δεν μπορεί να απαντήσει συνολικά στο ζήτημα. Απαιτείται σταδιακή συγκρότηση του μεταρρυθμιστικού τοπίου μέσω μιας σειράς διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων που συνιστούν ένα σύνθετο σύνολο. Κι αυτό, σε ένα πεδίο που σχετίζεται με την ποιοτική διάσταση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, χωρίς άμεσο οικονομικό αντίκρισμα, γεγονός που καθιστά τη σημασία του συχνά, λιγότερο ορατή και δεν επιτρέπει να το κατανοήσουμε ως μεταρρυθμιστικό.

Ειδικότερα, τρία νομοθετικά βήματα, που ανεξάρτητα από τη συνειδητή ή μη επιλογή του νομοθέτη, συγκροτούν (ή τείνουν να συγκροτήσουν) ένα συνεκτικό πλέγμα παρεμβάσεων στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση. Πρόκειται για:

- Το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ (ν. 3861/2010).
- Την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ως προς το σκέλος των αρμοδιοτήτων της που σχετίζονται με το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας και τον Εσωτερικό Έλεγχο (ν. 4622/2019).
- Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και τον θεσμό του Συμβούλου Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση (ν. 4795/2021).

Το «Πρόγραμμα Διαύγεια» θεσπίστηκε με το ν. 3861/2010 (Α' 112) υπό τον τίτλο «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο, "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις». Αντικείμενο του νέου αυτού προγράμματος ήταν η θέσπιση της υποχρέωσης ανάρτησης των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων και ιδίως των πράξεων που εκδίδουν τα κυβερνητικά, διοικητικά και αυτοδιοικητικά όργανα στο διαδίκτυο και η δημιουργία των απαραίτητων προϋποθέσεων και διαδικασιών, για τη διασφάλιση της ευρύτατης δημοσιότητάς τους. Ήδη στις πρώτες τρεις ημέρες λειτουργίας του, το Νοέμβριο του 2010, αναρτήθηκαν πάνω από 70.254 αποφάσεις στο διαδίκτυο. Η πορεία είχε πλέον χαραχθεί. Η Ελλάδα κατατάχθηκε μέσα στις οκτώ χώρες παγκοσμίως που υιοθέτησαν και εφάρμοσαν ενεργητικές πολιτικές διαφάνειας. Στα δώδεκα χρόνια λειτουργίας του προγράμματος, περισσότεροι από 5.000 φορείς καταχωρίζουν καθημερινά αποφάσεις στο διαδίκτυο, ενώ συνολικά έχουν

αναρτηθεί περίπου πενήντα εκατομμύρια αποφάσεις.

Η Διαύγεια θεμελιώθηκε στις αρχές της «ανοικτότητας» που περιλαμβάνουν τον συνεργατικό σχεδιασμό με ανοικτά πρότυπα, το ανοικτό λογισμικό και τα ανοικτά δεδομένα. Κατάφερε να ανοίξει ένα παράθυρο στον στεγανό κόσμο της διοικητικής δράσης και των αποφάσεων, με θετικό αντίκτυπο όχι μόνο στην κοινωνία αλλά και στην ίδια τη Διοίκηση. Από τη μια μεριά κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να λαμβάνει γνώση (χωρίς καν τους περιορισμούς του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας) αποφάσεων και πράξεων διοικητικών οργάνων και από την άλλη η Διοίκηση αποκτά την αίσθηση και τη συνείδηση ότι οι αποφάσεις της δεν εκδίδονται προστατευμένες από τα όμματα των διοικητικά αμυήτων, αλλά αντιθέτως απευθύνονται ακόμα και σε άγνωστους δυνητικούς αναγνώστες. Αναπόφευκτη συνέπεια, όχι μόνο η νομιμότητα, αλλά και η ποιότητα της διοικητικής δράσης, τίθενται στο προσκήνιο. Παγκόσμια καινοτομία του προγράμματος υπήρξε η πρόβλεψη ότι οι αποφάσεις που προβλέπεται να αναρτώνται δεν είναι εκτελεστές αν δεν έχουν αναρτηθεί στη Διαύγεια (άρθρο 4 παρ. 2 ν. 3861/2010). Η πρόβλεψη αυτή συνοδεύτηκε από την αντίστοιχη του άρθρου 3 παρ. 5 του ίδιου νόμου, σύμφωνα με την οποία η μη ανάρτηση ή μη έγκαιρη ανάρτηση στο διαδίκτυο των πράξεων, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για το όργανο που την εξέδωσε ή για τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την ανάρτηση. Με τον τρόπο αυτό, ο μοναδικός Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ) κατοχυρώθηκε ως καθοριστικό στοιχείο ισχύος μιας απόφασης, καθιστώντας εντελή τη μεταρρύθμιση (δεδομένου ότι η αποτυχία μιας μεταρρύθμισης συχνά παραμονεύει δίπλα στα παραθυράκια των εξαιρέσεων και της ελαστικής εφαρμογής).

Μια σημαντική παράμετρος επιτυχίας και παράλληλα πρόκληση, υπήρξε η επιτυχής αποτύπωση της εξισορρόπησης μεταξύ, αφενός της διαφάνειας της διοικητικής δράσης, της λογοδοσίας και του δικαιώματος πληροφόρησης των πολιτών και αφετέρου, του δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων, των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και της προστασίας των κρατικών απορρήτων. Πρόκειται για μια επιτυχή απόπειρα συνδυαστικής ανταπόκρισης στο γράμμα αλλά και το πνεύμα των άρθρων 5^A, 9^A και 10 ιδίως παρ. 3 του Συντάγματος.

Τα παραπάνω δεν συνιστούν μια προσπάθεια αυτάρεσκου εφησυχασμού. Υπάρχουν ζητήματα που πρέπει να μελετηθούν περισσότερο. Μια μεταρρύθμιση οφείλει να διακατέχεται από αέναη επαγρύπνηση. Για παράδειγμα δεν θα πρέπει να αγνοηθεί το αντίστοιχο ριζοσπαστικότερο σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου, που δημοσιοποιεί τα στοιχεία των υπερβολάβων όλων των εταιρειών που αναλαμβάνουν έργα του δημοσίου, ώστε να υπάρχει διαφάνεια για το σύνολο της πορείας και του κόστους κάθε δημόσιου έργου. Μια ακόμη πρόταση των ίδιων των

πρωτεργατών του εγχειρήματος, αφορά τη δημιουργία ενός εσωτερικού συστήματος για τις απόρρητες αποφάσεις με διαβαθμισμένη πρόσβαση, που δυστυχώς δεν έχει γίνει ακόμα δεκτή. Δεν πρόκειται για απόπειρα απόκρυψης, αλλά αντίθετα διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της υποχρέωσης δημοσιότητας, αντί του πλήρους αποκλεισμού που επιβάλλει η επίκληση του απορρήτου.

Το κεκτημένο που δημιούργησε η εφαρμογή του προγράμματος Διαύγεια στο πεδίο της διαφάνειας, συνοδεύτηκε και από άλλες πρωτοβουλίες στο πεδίο της ακεραιότητας, με χρήση των εργαλείων του ηπίου δικαίου (soft law). Στο πλαίσιο αυτό, το 2012, δημοσιεύθηκε ο «Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς» (στις σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών). Ο Οδηγός συντάχθηκε από το τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με την Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» και αποτέλεσε ένα αναλυτικό εγχειρίδιο εφαρμογής στην καθημερινή διοικητική πρακτική, του άρθρου 103 παρ. 1 του Συντάγματος. Αν και η ίδια η φύση του Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς δεν επέτρεψε την αναγνώρισή της συμβολής του στο επίπεδο του προγράμματος Διαύγεια, η παράλληλη επίδραση στο πεδίο τόσο της διαφάνειας όσο και της ακεραιότητας, δημιούργησε συνθήκες σταδιακής συγκρότησης μιας συνεκτικότερης παρέμβασης με μεταρρυθμιστικά χαρακτηριστικά. Η εξέλιξη στο πεδίο αυτό με την έκδοση του «Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα», που εκπονήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, είναι χαρακτηριστική.

Η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) με τις διατάξεις του ν. 4622/20219 (Α' 133), ακολουθεί την πορεία παρεμβάσεων που διαμορφώνουν σαφή χαρακτηριστικά μεταρρυθμιστικών τάσεων στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση. Αξίζει να γίνει μνεία και των παρεμβάσεων που επιχειρήθηκαν με τον ν. 4325/2015 (Α' 47) ιδίως με τα άρθρα 2, 12 και 31, καθώς και με τον ν. 4369/2016 (Α' 33) ιδίως με το άρθρο 23. Οι παρεμβάσεις αυτές, αν και δεν παρουσιάζουν αυτοτελή μεταρρυθμιστικά χαρακτηριστικά, συντέιναν στη διατήρηση του νομοθετικού ενδιαφέροντος στο υπό μελέτη πεδίο.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα και διαθέτει λειτουργική ανεξαρτησία και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, στο βαθμό και την έκταση που επιτρέπει η απλώς νομοθετική και όχι συνταγματική κατοχύρωσή της. Υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό (και δικαστικό) έλεγχο και όχι σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Η ΕΑΔ προήλθε από τη

συγχώνευση της πρώην Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Υπουργείο Δικαιοσύνης) και πέντε Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης: α) του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, β) του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, γ) του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας, δ) του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών και ε) του Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, των οποίων κατέστη καθολικός διάδοχος.

Αποστολή της ΕΑΔ είναι ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ενός συνεκτικού πλαισίου δράσεων για την πρόληψη και την αποτροπή φαινομένων απάτης και διαφθοράς, καθώς και την ευαισθητοποίηση πολιτών και επιχειρήσεων αναφορικά με τις επιπτώσεις της διαφθοράς. Ο σχεδιασμός και η δράση της ΕΑΔ αναπτύσσεται στο πλαίσιο τριών επιχειρησιακών πυλώνων: α) έλεγχος, β) πρόληψη, γ) ευαισθητοποίηση, με στόχο:

- Την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας.
- Την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς.
- Την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης ενάντια στη διαφθορά.

Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της ΕΑΔ συγκαταλέγονται:

- Η εκπόνηση ειδικών τομεακών επιχειρησιακών σχεδίων καταπολέμησης της διαφθοράς σε πεδία πολιτικής «υψηλού κινδύνου» όπως η υγεία, τα δημόσια οικονομικά, η άμυνα, οι δημόσιες συμβάσεις και η τοπική αυτοδιοίκηση.
- Η ανάπτυξη και λειτουργία Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.
- Η ανάπτυξη και λειτουργία Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας.
- Η προώθηση ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία σε πεδία πολιτικής, όπως: η προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, το “lobbying”, η σύγκρουση συμφερόντων, η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, κ.α.
- Η ενίσχυση της πειθαρχικής διαδικασίας.
- Η κατάρτιση πρωτοκόλλων αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς.
- Η ευαισθητοποίηση και η ενημέρωση της κοινωνίας για την προώθηση μιας κουλτούρας καταπολέμησης της διαφθοράς στο δημόσιο βίο.

Η ΕΑΔ συντάσσει αναλυτική Ετήσια Έκθεση απολογισμού και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων τη, η οποία υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής και συζητείται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής.

Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας αποτελεί βασικό στρατηγικό εργαλείο για τον σχεδιασμό και την πραγματοποίηση δράσεων με στόχο την βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς και την προώθηση των

αρχών της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση. Το Εθνικό Σύστημα Διαφάνειας συγκεντρώνει σε ένα κοινό αναλυτικό πλαίσιο τις δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν από τους αρμόδιους φορείς και τα θεσμικά όργανα, βασιζόμενο σε τρεις πυλώνες:

- Την καταπολέμηση/καταστολή της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης.

Περιλαμβάνονται γενικές και ειδικές δράσεις που αποσκοπούν συνοπτικά, στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών ανίχνευσης, διερεύνησης και επιβολής κυρώσεων περιστατικών διαφθοράς και στον καθορισμό αποδοτικών μηχανισμών αναφοράς, τόσο εντός του νομικού πλαισίου για την προστασία προσώπων που υποβάλλουν καταγγελίες, όσο και εντός του πλαισίου του πειθαρχικού δικαίου.

- Την πρόληψη της διαφθοράς μέσω της ανάπτυξης συστημάτων λογοδοσίας και κανόνων συμπεριφοράς των δημόσιων αξιωματούχων.

Περιλαμβάνονται γενικές και ειδικές δράσεις που αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας του Συστήματος εσωτερικού Ελέγχου και των αντίστοιχων Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, στην ανάπτυξη και εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των Συμβούλων Ακεραιότητας, στην ανάπτυξη και εφαρμογή του νομικού πλαισίου για θέματα lobbying, στην υιοθέτηση κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας, καθώς και στην ανάπτυξη εργαλείων, πολιτικών και μεθόδων αξιολόγησης, διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς, απάτης και σύγκρουσης συμφερόντων.

- Την ευαισθητοποίηση της κοινωνίας, επικοινωνώντας αξίες και πρότυπα που διέπουν τη λειτουργία του δημόσιου τομέα, σε όλη την κοινωνία.

Εδώ εντάσσονται εκπαιδευτικές δράσεις που στοχεύουν στην επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σε θεματικές αρμοδιότητας της ΕΑΔ, δράσεις ευαισθητοποίησης που αποσκοπούν στην ενίσχυση του δημοσίου διαλόγου, καθώς και στην θέσπιση και απονομή βραβείων ακεραιότητας.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της η ΕΑΔ έχει υπογράψει μνημόνια συνεργασίας τόσο με το Υπουργείο Εσωτερικών, όσο και με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, με σκοπό την εφαρμογή των ανωτέρω δράσεων εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων.

Σημαντικά βήματα στην περισσότερο ολοκληρωμένη και εντελή μεταρρυθμιστική παρέμβαση στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας, αποτελούν επίσης:

- Η σύσταση Επιτροπής Δεοντολογίας σύμφωνα με το άρθρο 74 του ν. 4622/2019, η οποία επιλαμβάνεται κάθε θέματος που παραπέμπει σε αυτήν ο Πρωθυπουργός για

ζητήματα δεοντολογίας και αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων. Πρόκειται για όργανο υψηλού κύρους στο οποίο μετέχουν ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Διοίκησης της ΕΑΔ, δύο μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) με βαθμό Αντιπροέδρου ή Συμβούλου, ένας Αντιπρόεδρος ή Σύμβουλος του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και ο Συνήγορος του Πολίτη.

- Η θέσπιση τον Ιούλιο του 2022 του νέου Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, που καταρτίστηκε με τη συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών και της ΕΑΔ. Ο νέος Κώδικας αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο στην προσπάθεια εμπέδωσης των αρχών της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση.

Παρά τον αδιαμφισβήτητο ρόλο που έχει να διαδραματίσει η ΕΑΔ στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας, είναι προφανές ότι πολλά πρέπει να γίνουν ακόμα. Σε πρόσφατη έρευνα της ίδιας της Αρχής, που παρουσιάστηκε στο πλαίσιο του 1^{ου} Φόρουμ Ακεραιότητας (2021), δύο στους τρεις Έλληνες φαίνεται να κατατάσσουν τη διαφθορά ως πολύ σημαντικό πρόβλημα, παράλληλα όμως το 87% των ερωτηθέντων πιστεύει πως η διαφθορά σπανίως τιμωρείται και παραμένει στο απυρόβλητο.

Τέλος, απαιτείται μεγάλη προσοχή ώστε να διαφυλαχθεί το κύρος και η αξιοπιστία της Αρχής, δεδομένου ότι πρωτίστως εκεί θεμελιώνεται η επιτυχία των παρεμβάσεων της και δευτερευόντως στη νομοθετική κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων της. Ένας σημαντικός σκόπελος είναι να αποπροσανατολισθεί η δράση της. Η εμπλοκή της επί παντός επιστητού (π.χ. έλεγχος προσώπων και καταστημάτων κατά την περίοδο της πανδημίας, έλεγχος εταιρείας ταξί για θέματα αθέμιτου ανταγωνισμού, εμπλοκή στο ζήτημα των υποκλοπών, κ.α.) δημιουργεί τον κίνδυνο να χαθεί το μέτρο της παρέμβασης της στα κρίσιμα και τα ουσιώδη. Ενώ ακόμα περισσότερο θα πρέπει να προσεχθεί το ζήτημα που έχει ανακύψει με φορείς όπως το Vouliwatch, μια ανεξάρτητη μη κερδοσκοπική πρωτοβουλία ανοιχτής διακυβέρνησης, ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας και προώθησης της δημοκρατικής συμμετοχής με τη βοήθεια της ψηφιακής τεχνολογίας, ακριβώς επειδή αναφέρεται στο πρόταγμα της διαφάνειας και δεδομένης της υπ' αριθ. 56/2022 Απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. Στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας εντάσσεται και η ψήφιση του ν. 4795/2021 (Α' 62) «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση». Με τις διατάξεις του νόμου αυτού επιδιώκεται η ενίσχυση των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης (νομιμότητα, διαφάνεια, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και

αποδοτικότητα), της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και η παροχή ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Στόχοι του ν. 4795/2021 είναι:

- Η ενιαία ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στην πρόβλεψη και λειτουργία Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και σύστασης αντίστοιχων οργανικών μονάδων σε όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα.
- Η αποσαφήνιση των εννοιών, αρχών και κανόνων λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου μέσω της αντιμετώπισης της πολυνομίας και της δημιουργίας ενιαίου νομοθετικού πλαισίου.
- Η συμμόρφωση των κανόνων λειτουργίας και δραστηριοτήτων εσωτερικού ελέγχου κυρίως με τα διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές, όπως διαμορφώνονται ιδίως, από την Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (C.O.S.O.) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (I.I.A.).
- Η οργανική ανεξαρτησία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων, μέσω της θέσπισης για κάθε Μονάδα, «Κανονισμού Λειτουργίας».
- Η θέσπιση πρότυπου Κώδικα Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών για κάθε φορέα της δημόσιας διοίκησης.
- Η πιστοποίηση και επαγγελματική αναβάθμιση των εσωτερικών ελεγκτών.

Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και αξιόπιστη συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία, να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα και να τον βοηθά να επιτύχει τους αντικειμενικούς του στόχους. Πρόκειται για ένα πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών που υιοθετεί ο φορέας, σχεδιασμένο να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στο φορέα για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με: α) την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) την αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών και γ) τη συμμόρφωση με τους νόμους, το κανονιστικό πλαίσιο και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του. Οι Μονάδες εσωτερικού Ελέγχου αποτυπώνονται πλέον στους Οργανισμούς των φορέων και στελεχώνονται από ειδικά πιστοποιημένους υπαλλήλους. Κομβικό ρόλο στο εγχείρημα διαδραματίζει η ΕΑΔ, η οποία αναπτύσσει το θεσμικό, οργανωτικό και επιχειρησιακό πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

Με τις διατάξεις του ν. 4795/2021 (άρθρα 23 – 30) θεσπίζεται επίσης ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας (Integrity Advisor), η λειτουργία του οποίου έχει ιδιαίτερη σημασία για το πεδίο προβληματισμού της εισήγησης, δεδομένου ότι του ανατίθεται πρωτίστως προληπτικός και όχι

κατασταλτικός ή τιμωρητικός ρόλος και αρμοδιότητες.

Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι δυνατό να έλθουν αντιμέτωποι με περιστατικά διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, σοβαρής αντικοινωνικής συμπεριφοράς, σεξουαλικής παρενόχλησης, διακρίσεων λόγω καταγωγής, φύλου, θρησκευτικών πεποιθήσεων και γενικά παραβιάσεων ακεραιότητας από συναδέλφους ή και προϊσταμένους τους. Τέτοια περιστατικά συχνά μένουν στην αφάνεια αφού οι υπάλληλοι αποθαρρύνονται να τα αναφέρουν λόγω φόβου στιγματισμού ή και αντιποίνων. Συνέπεια αυτού είναι όχι μόνο η μη διόρθωση τέτοιων καταστάσεων, αλλά συχνά ακόμα και η επιδείνωση όμοιων περιστατικών.

Ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας αποτελεί ένα καινοτόμο εργαλείο, εμπνευσμένο από την διεθνή εμπειρία και προϋποθέτει αλλαγή κουλτούρας στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Φιλοδοξεί να λειτουργήσει ως ένας «ηχητικός πίνακας», αφιερώνοντας τη δράση του στην παροχή συμβουλών σε θέματα ακεραιότητας. Παράλληλα, επιδιώκει να αποτελέσει ένα προσιτό, εύκολα προσβάσιμο και εμπιστευτικό σημείο επαφής για το δημόσιο υπάλληλο, που επιθυμεί να ενημερωθεί, να λάβει συμβουλές ή υποστήριξη σε θέματα ηθικής και ακεραιότητας στο χώρο εργασίας του.

Η λειτουργία του θεσμού βασίζεται κυρίως στις ακόλουθες υποθέσεις:

- Όσο περισσότερο διαρκεί η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες να κλιμακωθεί.
- Όσο περισσότερο κλιμακώνεται η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο πιο δύσκολο είναι να αρθούν οι συνέπειές της στο μέλλον.
- Όσο περισσότερο διαρκεί η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες μετάδοσης παραβατικής διάθεσης και σε άλλους ή οι πιθανότητες ανάπτυξης παραβατικής κουλτούρας στο σύνολο του φορέα.

Οι αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας διακρίνονται σε υποστηρικτικές, ενημερωτικές και συμβουλευτικές. Ειδικότερα:

- Στις υποστηρικτικές εντάσσονται οι αρμοδιότητες της συμβουλευτικής συνδρομής επί ζητημάτων ακεραιότητας και δεοντολογίας, της παραλαβής αναφορών – καταγγελιών τέλεσης παράνομων πράξεων ή παραλείψεων και της παρακολούθησης της σχετικής διαδικασίας διερεύνησής τους.
- Στις ενημερωτικές εμπίπτουν οι αρμοδιότητες της ενημέρωσης των υπαλλήλων για θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας, καθώς και ο σχεδιασμός και συντονισμός εκπαιδευτικών δράσεων και ανάπτυξης συναφών πολιτικών και εργαλείων.

- Στις συμβουλευτικές εντάσσονται οι αρμοδιότητες παροχής συμβουλών σε θέματα επάρκειας των δικλίδων πρόληψης και αποτροπής παραβιάσεων ακεραιότητας και βελτίωσης των μηχανισμών πρόληψης, αποτροπής και εντοπισμού, καθώς και η υποχρέωση σύνταξης ετήσιας έκθεσης.

Η διαφάνεια της διοικητικής δράσης περιλαμβάνει τη δημοσιοποίηση του συνόλου των αποφάσεων και ενεργειών της δημόσιας διοίκησης, καθώς και των στοιχείων επί των οποίων θεμελιώνονται αυτές. Εμπεριέχει τη σαφήνεια των διαδικασιών και των αποφάσεων, την αξιολόγησή τους και τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στις πληροφορίες που κατέχει η δημόσια διοίκηση. Η αρχή της διαφάνειας ή της φανεράς δράσης της δημόσιας διοίκησης, συνδέεται με το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση και αποτελεί προϋπόθεση ηθικής δράσης της δημόσιας διοίκησης. Η κατοχύρωση και εμπέδωση της διαφάνειας, συμβάλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής, εγγυάται τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης και διασφαλίζει συνδυαστικά τόσο την αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης, όσο και την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

B.3 Ειδικά θέματα επίλυσης ηθικών διλημμάτων – Η περίπτωση του lobbying

Ο ν. 4829/2021 «Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας...» που ψηφίστηκε πριν λίγες μέρες, επιχειρεί, για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη, τη θέσπιση κανόνων που διέπουν την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής (lobbying), από εκπροσώπους συμφερόντων, προς θεσμικούς φορείς της πολιτείας.

Ένας συνήθης ορισμός που περιλαμβάνεται σε διεθνή κανονιστικά κείμενα, αποδίδει το lobbying ως «προφορική ή γραπτή επικοινωνία μεταξύ εκπροσώπων συμφερόντων και θεσμικών φορέων προκειμένου να επηρεάσει νομοθετικές και κανονιστικές αποφάσεις». Όμως, σε πρόσφατη Έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης OECD με τίτλο «Lobbying in the 21st Century», μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι: «με την ανάπτυξη των ψηφιακών τεχνολογιών και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, το lobbying έχει εξελιχθεί σε μια περίπλοκη δραστηριότητα, ενώ οι ορισμοί που χρησιμοποιούνται συνήθως σε κανονιστικά κείμενα δεν είναι πλέον επαρκείς. Οι μηχανισμοί και τα δίκτυα επιρροής εμφανίζουν ποικιλία, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε κατάχρηση». Επίσης, συχνά η κυβερνητική πολιτική μπορεί να επηρεασθεί από και μέσω μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ), μελετητικών κέντρων, think tanks, αλλά και από τη χρήση μορφών στρατηγικής με τη χρήση των μέσων

κοινωνικής δικτύωσης, με στόχο όχι μόνο την ενημέρωση, αλλά και πιθανώς την παραπληροφόρηση ή τη μεταβολή των αντιλήψεων του κοινού. Άλλωστε, παρά την επιλογή του Έλληνα νομοθέτη να αποδώσει το lobbying ως «άσκηση δραστηριότητας επιρροής», δεν θα πρέπει να αγνοηθεί η επιλογή διαφορετικών όρων από εμπλεκόμενους φορείς (π.χ. VouliWatch) που ενώ αναγνωρίζουν το lobbying ως θεμιτή πρακτική στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, το αποδίδουν ως «άσκηση παρασκηνιακής πολιτικής πίεσης».

Η άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής, αναγνωρίζεται διεθνώς ως μια νόμιμη πρακτική και υπό προϋποθέσεις, ως πράξη συμμετοχής στην πολιτική ζωή μιας χώρας. Στην περίπτωση αυτή, η δραστηριότητα επιρροής στοχεύει στην εκπροσώπηση συμφερόντων πολιτών ή φορέων για την αποτελεσματική ενημέρωση των υπεύθυνων λήψης αποφάσεων. Με αυτό τον τρόπο, σύμφωνα με την υπ' αριθ. 2125 (2016) Πρόταση Ψηφίσματος «για τη διαφάνεια και την ανοιχτή πρόσβαση στους ευρωπαϊκούς θεσμούς» της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, προωθείται η υιοθέτηση και εφαρμογή της πλέον κατάλληλης πολιτικής.

Τα παραπάνω, αναδεικνύουν τη σημασία της θέσπισης ενός κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου ρύθμισης του lobbying η έλλειψη του οποίου αποτέλεσε αντικείμενο συστάσεων προς την Ελλάδα, από διεθνείς και ευρωπαϊκούς φορείς στο πλαίσιο αξιολογήσεων και εκθέσεων, όπως για παράδειγμα η Ομάδα Κρατών για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO), αλλά και η Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων Δημόσιας Ακεραιότητας του Ο.Ο.Σ.Α. Στα άρθρα 2 και 3 του νέου νόμου καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής του και δίνεται η έννοια των όρων «δραστηριότητα επιρροής», «θεσμικοί φορείς», «εκπρόσωπος συμφερόντων», «πελάτης», «επικοινωνία» και «Εποπτεύουσα Αρχή». Ειδικότερα, ως «δραστηριότητα επιρροής» θεωρείται κάθε είδους άμεση επικοινωνία εκπροσώπου συμφερόντων με θεσμικούς φορείς, η οποία αποσκοπεί να επηρεάσει τη διαδικασία λήψης απόφασης και ιδίως ως προς το περιεχόμενο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, άλλης κανονιστικής διοικητικής πράξης ή εγκυκλίου και η οποία διεξάγεται με αμοιβή, στο πλαίσιο εξυπηρέτησης των συμφερόντων του πελάτη των συμφερόντων.

Στα άρθρα 4 έως 7, θεσπίζονται κανόνες που διέπουν τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής και ξεκαθαρίζεται ότι η εφαρμογή του νόμου δεν θίγει τα συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών (ελευθερία έκφρασης, πληροφόρησης, ακρόασης, αναφοράς στις αρχές, συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας). Μεταξύ των υποχρεώσεων των θεσμικών φορέων, καθορίζονται ιδίως οι αρχές της νομιμότητας, της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Επίσης, ορίζονται οι προϋποθέσεις απόκτησης της ιδιότητας του εκπροσώπου συμφερόντων και καθορίζονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις

του.

Με τα άρθρα 8 έως 10 θεσπίζεται Μητρώο Διαφάνειας, ορίζεται ο τρόπος λειτουργίας του και οι προϋποθέσεις νόμιμης εγγραφής σ' αυτό, καθώς και η υποχρέωση υποβολής εκ μέρους των εκπροσώπων συμφερόντων δήλωσης, με ορισμένο περιεχόμενο, σε καθορισμένο χρόνο και με συγκεκριμένες διαδικασίες. Τέλος, στα άρθρα 11 και 12 ορίζονται οι αρμοδιότητες της Εποπτεύουσας Αρχής, που είναι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) και η δυνατότητά της να επιβάλλει κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων που προβλέπονται στο νόμο, ενώ στο άρθρο 13 περιλαμβάνονται εξουσιοδοτικές διατάξεις ιδίως προς τον Υπουργό Εσωτερικών, για τη ρύθμιση σημαντικών ζητημάτων για την εφαρμογή του νόμου.

Η δημιουργία ενός συνεκτικού ρυθμιστικού πλαισίου για το lobbying στην Ελλάδα, και η τήρηση ενός δημόσιου μητρώου διαφάνειας, θα αποτελούσε ένα σημαντικό βήμα για την ενίσχυση της ποιότητας της δημοκρατίας και μια ευκαιρία δημιουργίας κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των θεσμικών φορέων της χώρας, ιδίως σε μια περίοδο δυσπιστίας και κριτικής έναντι του πολιτικού συστήματος και των θεσμών. Το ερώτημα είναι σε ποιο βαθμό ο ν. 4829/2021, αποτελεί την ενδεδειγμένη και αποτελεσματική παρέμβαση της Πολιτείας ως προς τη ρύθμιση του lobbying που συχνά διέπεται από χαρακτηριστικά παρασκηνιακής πολιτικής πίεσης.

Είναι βέβαιο ότι η θέσπιση του πλαισίου διαδέχεται την πλήρη ανυπαρξία αρχών και κανόνων και υπό αυτό το πρίσμα, θα πρέπει να αναγνωρισθεί ως ένα σημαντικό θετικό βήμα. Υπάρχουν όμως συγκεκριμένες πτυχές του που δέχθηκαν την κριτική εμπλεκόμενων φορέων της κοινωνίας των πολιτών, της επιστημονικής κοινότητας, κ.α. Για παράδειγμα, παρά το γεγονός της ύπαρξης εκτενούς δημόσιας διαβούλευσης που προηγήθηκε της κατάθεσης του σχετικού νομοσχεδίου στη Βουλή, δεν ακολουθήθηκε εν προκειμένω η πρόβλεψη των άρθρων 5 επ. του ν. 4622/2019 που αφορούν τη διαδικασία συγκρότησης νομοπαρασκευαστικής επιτροπής η οποία θα επεξεργαζόταν αρτιότερα τόσο νομοτεχνικά όσο και επί της ουσίας το νομοθέτημα.

Περαιτέρω, ζητήματα που τέθηκαν στο πλαίσιο της κριτικής προσέγγισης του νέου πλαισίου, αφορούν τα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνει το Μητρώο Διαφάνειας ώστε να μην αποτελεί απλώς ένα «ευρετήριο» που περιλαμβάνει τους φορείς που ασκούν professional lobbying, τον πληρέστερο ορισμό των «θεσμικών φορέων» και των προσώπων που περιλαμβάνονται σε αυτή την κατηγορία, την κατάρτιση του Κώδικα Δεοντολογίας και την εμπλοκή του Κοινοβουλίου στη σχετική διαδικασία, κ.α.

Το πλέον κρίσιμο όμως ζήτημα στο επίπεδο της κριτικής, είναι το γεγονός ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο περιλαμβάνει αποκλειστικά τις δραστηριότητες lobbying που ασκούνται με αμοιβή.

Με αυτό τον τρόπο, δεν εντάσσονται στις πρόνοιες του νόμου πολλές συγκροτημένες ομάδες πίεσης όπως ΜΚΟ, σωματεία, συνδικάτα, θρησκευτικοί φορείς, εθελοντικό lobbying, καθώς και το in house lobbying. Επομένως η έμφαση του νόμου δίνεται αποκλειστικά στο professional lobbying και συνεπώς το ζήτημα δεν προσεγγίζεται στην ολότητά του.

Παρά ταύτα, πρόκειται για την πρώτη απόπειρα ρύθμισης ενός δαιδαλώδους τοπίου, που στοχεύει στην καταπολέμηση νοσηρών πρακτικών που παρατηρούνται στον τρόπο διεξαγωγής διαλόγου με τους θεσμικούς φορείς της πολιτείας που συμμετέχουν στη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Πρόκειται για μια απόπειρα ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας και αναβάθμισης της ποιότητας των σχέσεων κοινωνίας πολιτών – αγοράς – πολιτείας. Φυσικά, πολλά θα κριθούν από την πορεία της πρακτικής εφαρμογής των νέων διατάξεων, ώστε να αξιολογηθεί ορθολογικά αυτή η νέα νομοθετική παρέμβαση.

B.4 Βία και παρενόχληση στο χώρο εργασίας – Είδη διακρίσεων – Μη ισότιμη μεταχείριση

Με το ν. 4808/2021 (Α' 101), σε συνδυασμό με την υπ' αριθ. ΔΙΔΑΔ/Φ.64/946/οικ.858/19.1.2023 (Β' 343) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα «Πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων βίας και παρενόχλησης στην εργασία σε φορείς του Δημοσίου», εκσυγχρονίστηκε το θεσμικό πλαίσιο αντιμετώπισης των περιστατικών βίας και παρενόχλησης, όταν αυτά εκδηλώνονται στο πλαίσιο (άμεσα ή έμμεσα) της εργασίας.

Σκοπός του είναι να θέσει ένα συνεκτικό και σύγχρονο πλαίσιο για την πρόληψη και την αντιμετώπιση φαινομένων βίας και παρενόχλησης στο δημόσιο τομέα, συμβάλλοντας στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος εργασίας το οποίο σέβεται, προωθεί και διασφαλίζει το δικαίωμα κάθε προσώπου σε έναν κόσμο εργασίας χωρίς βία και παρενόχληση.

Έννοιες

Βία και παρενόχληση: Περιλαμβάνει μορφές συμπεριφοράς, πράξεις, πρακτικές ή απειλές, που αποσκοπούν, οδηγούν ή ενδέχεται να οδηγήσουν σε σωματική, ψυχολογική, σεξουαλική ή οικονομική βλάβη. Εκδηλώνονται είτε μεμονωμένα είτε κατ' επανάληψη.

Παρενόχληση λόγω φύλου: Συνιστά μορφή έμφυλης διάκρισης. Ως τέτοια, περιλαμβάνει τις μορφές συμπεριφοράς που αναφέρονται στην έννοια της παρενόχλησης, με τη διαφορά όμως ότι αυτές συνδέονται αιτιωδώς με το φύλο. Περιλαμβάνει, επίσης, μορφές συμπεριφοράς που συνδέονται αιτιωδώς με το σεξουαλικό προσανατολισμό, την έκφραση, την ταυτότητα ή τα χαρακτηριστικά φύλου του προσώπου.

Παρενόχληση: Περιλαμβάνει μορφές συμπεριφοράς οι οποίες έχουν ως σκοπό ή αποτέλεσμα την προσβολή της αξιοπρέπειας του προσώπου και τη δημιουργία εκφοβιστικού, εχθρικού, εξευτελιστικού, ταπεινωτικού ή επιθετικού περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως εάν συνιστούν οποιασδήποτε μορφής διάκριση.

Σεξουαλική παρενόχληση: Περιλαμβάνει οποιαδήποτε μορφή ανεπιθύμητης λεκτικής, ψυχολογικής ή σωματικής συμπεριφοράς σεξουαλικού χαρακτήρα, με αποτέλεσμα την προσβολή της προσωπικότητας ενός προσώπου, ιδίως με τη δημιουργία εκφοβιστικού, εχθρικού, εξευτελιστικού, ταπεινωτικού ή επιθετικού περιβάλλοντος γύρω από αυτό.

B.5 Πώς εκδηλώνεται η συμπεριφορά βίας και παρενόχλησης;

Η συμπεριφορά βίας και παρενόχλησης μπορεί να εκδηλωθεί δια ζώσης με διάφορες μορφές, σωματική, λεκτική, μη λεκτική, άμεση, έμμεση, συγκεκριμένη ή υπονοούμενη, ή να εκδηλωθεί στον κυβερνοχώρο.

Ενδεικτικά παραδείγματα συμπεριφοράς βίας και παρενόχλησης:

➤ **Σωματική**

- Άσκηση φυσικής δύναμης
- Ανεπιθύμητο άγγιγμα
- Ανεπιθύμητη σωματική επαφή
- Ανεπιθύμητος ασπασμός
- Ανεπιθύμητος εναγκαλισμός

➤ **Λεκτική**

- Προσβλητικές, αδιάκριτες ερωτήσεις για την προσωπική ζωή του ατόμου
- Σεξουαλικά αδέξια και προσβλητικά σχόλια/αστεία
- Ανάρμοστες προτάσεις για ραντεβού

➤ **Μη λεκτική**

- Επίδειξη ανάρμοστου οπτικού υλικού, σεξουαλικού περιεχομένου ή χαρακτήρα
- Ανάρμοστο, επίμονο και αδιάκριτο κοίταγμα με σεξουαλικά υπονοούμενη διάθεση
- Άσεμνες χειρονομίες

➤ **Στον κυβερνοχώρο**

- Προσβλητικές και ανάρμοστες προτάσεις σε ιστοσελίδες και εφαρμογές κοινωνικής δικτύωσης
- Αποστολή email με προσβλητικό, σεξουαλικού χαρακτήρα, περιεχόμενο

Βία και παρενόχληση κατά την εργασία

Μία συμπεριφορά βίας και παρενόχλησης θεωρείται ότι λαμβάνει χώρα κατά την εργασία όταν εκδηλώνεται:

Στον χώρο εργασίας: ο χώρος εργασίας περιλαμβάνει δημόσιους και ιδιωτικούς χώρους στους οποίους το εργαζόμενο άτομο παρέχει εργασία, λαμβάνει αμοιβή, κάνει διάλειμμα για ανάπαυση ή σίτιση, καθώς και τους χώρους ατομικής υγιεινής και φροντίδας, αποδυτηρίων η καταλυμάτων που παρέχει ο εργοδότης.

Κατά τις μετακινήσεις από και προς την εργασία: σε αυτήν την κατηγορία περιλαμβάνονται επαγγελματικά ταξίδια, καθώς και κάθε άλλη κοινωνική εκδήλωση και δραστηριότητα που σχετίζεται με την εργασία.

Κατά τις επικοινωνίες που σχετίζονται με την εργασία, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που πραγματοποιούνται μέσω τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας.

B.6 Πολιτικές για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας και παρενόχλησης

Στην πολιτική για την πρόληψη και καταπολέμηση της βίας και παρενόχλησης στην εργασία εμπεριέχεται κατ' αρχάς η μηδενική ανοχή της υπηρεσίας απέναντι σε τέτοιες μορφές συμπεριφοράς.

Μέτρα ενημέρωσης και πρόληψης

Στο πλαίσιο των μέτρων ενημέρωσης και πρόσληψης, συνιστάται :

- α)** η κατάλληλη γνωστοποίηση στους υπαλλήλους των κείμενων διατάξεων που αφορούν στην πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων βίας και παρενόχλησης στην εργασία καθώς και των σχετικών οδηγιών που περιλαμβάνονται σε γενικούς ή ειδικούς κώδικες και οδηγούς δεοντολογίας και επαγγελματικής συμπεριφοράς.
- β)** στην δημοσιοποίηση οδηγιών ενημέρωσης για τις διαδικασίες που υφίστανται στον φορέα για την καταγγελία και την αντιμετώπιση τέτοιων μορφών συμπεριφοράς.
- γ)** όλες οι απαραίτητες ενέργειες για την εκπαίδευση των υπαλλήλων όσον αφορά θέματα διαχείρισης περιστατικών βίας και παρενόχλησης στην εργασία και εξάλειψης ή περιορισμού των κινδύνων εμφάνισης τέτοιων φαινομένων.

δ) η δημιουργία περιβάλλοντος ασφάλειας και εχεμύθειας για τους υπαλλήλους που επιθυμούν να προβούν σε αναφορά φαινομένων βίας και παρενόχλησης στην εργασία με σκοπό την έγκαιρη αντιμετώπισή τους κατά τις κείμενες διαδικασίες.

B.7 Διαδικασία και αρμόδια όργανα

1. Κάθε υπάλληλος που θίγεται από περιστατικό βίας και παρενόχλησης σε βάρος του, έχει δικαίωμα υποβολής καταγγελίας:

α) ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ), σύμφωνα με τον ν. 3896/2010 και τον ν. 4443/2016.

β) εντός του φορέα,

γ) ενώπιον της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ), εφόσον έχει υποβληθεί καταγγελία στους αρμοδίους φορείς και πρόσωπα της περ. α και β, και δεν έχουν επιληφθεί αρμοδίως μετά το πέρας τριών μηνών από την υποβολή της καταγγελίας.

2. Οι καταγγελίες για περιστατικά βίας και παρενόχλησης κατά το άρθρο 4 του ν. 4808/2021 υποβάλλονται στον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Διοικητικού του φορέα.

3. Οι καταγγελίες υποβάλλονται με εμπιστευτικό πρωτόκολλο και τα αρμόδια όργανα αυτά υποχρεούνται αμέσως και το αργότερο εντός πέντε (5) εργάσιμων ημερών από την παραλαβή της καταγγελίας να εξετάσουν τη βασιμότητα των ισχυρισμών της καταγγελίας και να καλέσουν ενώπιον τους για παροχή εξηγήσεων τον καταγγελλόμενο καθώς και κάθε άλλο πρόσωπο, το οποίο βάσει της καταγγελίας ή των εξηγήσεων του καταγγελλόμενου έλαβε γνώση ή ήταν μάρτυρας για το περιστατικό βίας και παρενόχλησης.

Εφόσον από το πόρισμα της εξέτασης αυτής προκύψει πειθαρχική ευθύνη του καταγγελλόμενου, το πόρισμα αυτό διαβιβάζεται άμεσα και το αργότερο εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριών (3) ημερών στον αρμόδιο πειθαρχικώς προϊστάμενο του καταγγελλόμενου προσώπου, για περαιτέρω ενέργειες στο πλαίσιο των πειθαρχικών αρμοδιοτήτων του.

4. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας πέραν της ενεργειών της παρ. 3, διερευνά στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και τυχόν πειθαρχικές ευθύνες του οργάνου ενώπιον του οποίου υποβλήθηκε η καταγγελία και υπαιτίως καθυστέρησε την εξέταση της καταγγελίας, με εξαίρεση τις περιπτώσεις υποβολής καταγγελίας ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη.

5. Τα αρμόδια όργανα, ενώπιον των οποίων υποβάλλεται η καταγγελία, οφείλουν κατά τη διαχείριση των καταγγελιών να ασκούν τα καθήκοντά τους με ακεραιότητα, αντικειμενικότητα και αμεροληψία, να τηρούν την υποχρέωση εχεμύθειας και εμπιστευτικότητας και να απέχουν από τη διαχείριση συγκεκριμένων υποθέσεων δηλώνοντας κώλυμα, εφόσον συντρέχει περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων.

6. Εφόσον κριθεί ότι στο πρόσωπο των οργάνων που ορίζονται ως αρμόδια να παραλαμβάνουν καταγγελίες συντρέχει κώλυμα συμφέροντος για τη διαχείριση συγκεκριμένης καταγγελίας, η καταγγελία θα διαβιβάζεται αμελλητί στον Συνήγορο του Πολίτη.

7. Το θιγόμενο πρόσωπο που υπέβαλε την καταγγελία ενημερώνεται αμελλητί από τα όργανα που επιλαμβάνονται για την εξέλιξη εξέτασης της καταγγελίας του ή την τυχόν διαβίβασή της σε άλλο αρμόδιο όργανο ή φορέα κατά τις διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων.

Μέτρα προστασίας

Ο φορέας, εφόσον λάβει γνώση της παραβίασης υποχρεούται να λάβει τα απαραίτητα πρόσφορα και ανάλογα μέτρα κατά περίπτωση σε βάρος του καταγγελλόμενου, προκειμένου να εμποδιστεί και να μην επαναληφθεί παρόμοιο περιστατικό ή συμπεριφορά, ακόμα και κατά το διάστημα διερεύνησης της σχετικής καταγγελίας. **Τα μέτρα αυτά μπορεί να περιλαμβάνουν:** τη σύσταση συμμόρφωσης, τη μετακίνηση σε άλλη οργανική μονάδα, την αλλαγή του χώρου εργασίας ή την αλλαγή ωραρίου, την απομάκρυνσή του από τον χώρο εργασίας με υποχρεωτική χορήγηση κανονικής άδειας, εφόσον διαθέτει υπόλοιπο, τη διερεύνηση τυχόν πειθαρχικής ευθύνης του καταγγελλόμενου, την πειθαρχική του δίωξη και την επιβολή πειθαρχικής ποινής σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

Το μέτρο της μετακίνησης σε άλλη οργανική μονάδα, της αλλαγής χώρου εργασίας ή ωραρίου μπορεί να εφαρμοστεί και για το θιγόμενο πρόσωπο εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα και στην περίπτωση αυτή η υπηρεσία υποχρεούται να εξετάσει το αίτημα αυτό κατά προτεραιότητα.

Κάθε πρόσωπο που υφίσταται περιστατικό βίας και παρενόχλησης σε βάρος του, έχει δικαίωμα να απουσιάσει δικαιολογημένα από τον εργασιακό χώρο για εύλογο χρόνο που

δεν δύναται να υπερβαίνει τις τρεις (3) εργάσιμες ημέρες, χωρίς στέρηση μισθού ή άλλη δυσμενή συνέπεια, εφόσον κατά την εύλογη πεποίθησή του υφίσταται επικείμενος σοβαρός κίνδυνος για τη ζωή, την υγεία ή την ασφάλειά του, ιδίως, όταν ο δράστης τέτοιας συμπεριφοράς είναι ο άμεσος προϊστάμενος του προσώπου ή όταν παρά την υποβολή καταγγελίας δεν έχουν ληφθεί τα απαραίτητα και πρόσφορα μέτρα, ώστε να αποκατασταθεί η ομαλή λειτουργία της Υπηρεσίας, ή όταν τα μέτρα αυτά δεν είναι ικανά για να σταματήσουν τη συμπεριφορά βίας και παρενόχλησης. Σε αυτή την περίπτωση πριν την αποχώρησή του υποχρεούται να ενημερώσει προηγουμένως εγγράφως την Υπηρεσία καταγγέλλοντας το περιστατικό βίας και παρενόχλησης και τα περιστατικά που αιτιολογούν την πεποίθησή του ότι επίκειται σοβαρός κίνδυνος για τη ζωή, την υγεία ή την ασφάλειά του. Εφόσον δεν υφίσταται ή έχει παύσει να υφίσταται ο κίνδυνος ή η Υπηρεσία έλαβε τα απαραίτητα μέτρα και το πρόσωπο αρνείται να επιστρέψει στον εργασιακό χώρο, η απουσία του παύει να θεωρείται δικαιολογημένη.

B.8 Απαγόρευση αντιποίνων

Απαγορεύεται και είναι άκυρη η καταγγελία ή η με οποιονδήποτε τρόπο λύση της έννομης σχέσης στην οποία στηρίζεται η απασχόληση, καθώς και κάθε άλλη δυσμενής μεταχείριση προσώπου, εφόσον συνιστά εκδικητική συμπεριφορά λόγω μη ενδοτικότητας του εργαζομένου σε σεξουαλική ή άλλη παρενόχληση σε βάρος του, ή αντίμετρο λόγω διαμαρτυρίας, καταγγελίας, μαρτυρίας ή οποιασδήποτε άλλης ενέργειας εργαζομένου, ενώπιον δικαστηρίου ή άλλης αρχής, η οποία είναι σχετική με την εφαρμογή της παρούσας.

Η βία και παρενόχληση στην εργασία αποτελεί κεφαλαιώδους σημασίας ζήτημα, η αποτελεσματική αντιμετώπιση του οποίου συνιστά αναγκαία προϋπόθεση, όχι μόνο για την ομαλή και εύρυθμη λειτουργία της Υπηρεσίας, αλλά και για την προαγωγή ευρύτερων κοινωνικών στόχων, όπως είναι η καταπολέμηση των κάθε μορφής διακρίσεων, ο σεβασμός στη διαφορετικότητα και η διασφάλιση της αξιοπρέπειας των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση.

Ενδεικτική Βιβλιογραφία

Ελληνική

- Αθανασόπουλος, Δ. (1986). Η Ελληνική Διοίκηση. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Ανδρεάδης, Σ. (1966). Η Δημοσία Διοίκησης κατά τας συγχρόνους αντιλήψεις. Αθήνα.
- Βενετσανοπούλου, Μ. (2002). Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

-Γκέρτσος, Β., Πρεβεδούρου, Ε., Πυργάκης, Δ. (2019). Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας. Ερμηνεία κατ' άρθρο. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

-Γκιζέλης, Γ. (2009). Το πελατειακό σύστημα η ελληνική γραφειοκρατία και οι παράγοντες διαμόρφωσης της ελληνικής ιδιαιτερότητας. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών - Κέντρο Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας.

-Δημητρίου, Σ. (2008). Ηθική και Πολιτική. Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.

-Ζιανίκας, Χ. (1996). Διοικητική Επιστήμη και Πρακτική στο Δημόσιο. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη.

-Θανόπουλος, Γ. (2003). Επιχειρηματική Ηθική και Δεοντολογία. Αθήνα: Εκδόσεις Interbooks.

-Κική, Γ. (2003). Κώδικες Επαγγελματικής Δεοντολογίας. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

-Κτιστάκη, Σ. (2014). Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

-Κτιστάκη, Σ. (2009). Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

-Μακρυδημήτρης, Α. (2015). Είναι ηθική η πολιτική;. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

-Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.Η. (2012). Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

-Μακρυδημήτρης, Α. και Μιχαλόπουλος, Ν. (2000). Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

-Μαυρομούστακου, Η. (2016). Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη. Συστήματα επιλογής, αξιοκρατικά κριτήρια, έλεγχος και συνταγματικές αρχές. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

-Μιχαλόπουλος, Ν. (2016). Η επιστήμη της Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

-Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

-Μυλωνοπούλου-Μοίρα, Π. (1998). Οι Δημόσιοι Υπάλληλοι. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

-Πανταζής, Ν. (2015). Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Υπαλλήλων. Αθήνα: Νομική

Βιβλιοθήκη.

- Παπαγαρυφάλλου, Π. (1973). Το Ανώτατον Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών. Αθήναι.
- Παπανούτσος, Ε.Π. (1974). Νόμος και Αρετή. Αθήνα: Εκδόσεις Δωδώνη.
- Παπαχρίστου, Θ.Κ., Βερναρδάκης, Χ., κ.α. (2005). Αυτορρύθμιση. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παυλόπουλος, Π. (1983). Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης. Τεύχος Ι. Το Διοικητικό φαινόμενο στο πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Ράικος, Δ. (2006). Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σαρμάς, Ι. (2006). Καλύτερο Κράτος. Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2005). Το Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Τάκης, Α. (2006). Η ηθική αδιαφορία του Νόμου. Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.
- Τάσιος, Θ. (2016). Ηθο-Οικονομικά. Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.
- Τασόπουλος, Γ. (2014). Η λαϊκή κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Τασόπουλος, Γ. (2001). Το ηθικοπολιτικό θεμέλιο του Συντάγματος. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Τζέμος, Β. (2013). Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο – Διαγράμματα. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τριανταφυλλοπούλου, Α., Κωστής, Γ. (2016). Ιστορία των Κυβερνητικών και Διοικητικών Θεσμών στην Ελλάδα. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τρόβα, Ε. (2005). Εξουσίες και Διαφάνεια. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Τσάτσος, Δ. (2010). Πολιτεία. Αθήνα: Εκδόσεις Γαβριηλίδη.
- Φλογαίτης, Σ. (1987). Το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χρυσανθάκης, Χ. (2001). Τα συστήματα πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Μεταφρασμένα

- Chevallier, J. (1993). Διοικητική Επιστήμη. Μτφ. Β. Ανδρουλάκης και Β. Σουλάνδρου.

Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

-Dror, Y. (2008). Η ικανότητα της Διακυβέρνησης. Μτφ. Γ. Χονδρολέου και Ν. Παπαναστασόπουλος. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

-Jackall, R. (2005). Ηθικοί λαβύρινθοι. Ηθική, επιχειρήσεις και ο κόσμος των μάνατζερ. Μτφ. Ε. Αστερίου. Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη.

-Moon, Ch., Bonny, C. (2004). Ηθική των Επιχειρήσεων. Αντιμέτωποι με το ζήτημα. Μτφ. Θ. Παπαδάκης. Αθήνα: Εκδόσεις Κέρκυρα.

-Pelluchon, C. (2019). Ηθική της Υπόληψης. Μτφ. Γ. Φαράκλας. Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.

-Rachels, J. (2012). Στοιχεία Ηθικής Φιλοσοφίας. Μτφ. Ξ. Μπαμιατζόγλου. Αθήνα: Εκδόσεις Οκτώ.

-Renaut, A. (2006). Τι είναι δίκαιη πολιτική; Μτφ. Φ. Στεφοπούλου. Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.

-Zoja, L. (2017). Δικαιοσύνη και κάλλος. Μτφ. Μ. Μελετιάδης. Αθήνα: Εκδόσεις Αρμός.

Ξενόγλωσση

-Auby, J.M., Auby, J.B. (1996). Institutions administrative. Paris: Éditions Dalloz.

-Bowie, N., Werhane, P. (2005). Management Ethics. Malden: Blackwell Publishing.

-Bruce, S. (2005). Conservative Protestant Politics. Oxford: Oxford University Press.

-Campbell, J.K., O'Rourke, M., Shier, D. (2005). Law and Social Justice. Cambridge Massachusetts and London: The MIT Press.

-Canto-Sperber, M. (2004). Éthiques d'aujourd'hui. Paris: Presses Universitaires de France.

-Chantebout, B. (1998). Droit constitutionnel et science politique. Paris: Armand Colin.

-Chauvin, F. (1998). Administration de l'État. Paris: Éditions Dalloz.

-Gicquel, J. (1997). Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Éditions Montchrestien.

-Harvard Business Review. (2003). Corporate Ethics. Boston: Harvard Business School Press.

-Hollenbach, D. (2017). Bien commun et éthique chrétienne. Paris: Éditions Facultés Jésuites de Paris.

-Höpfl, H. (2005). Jesuit Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press.

- Horn, M. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lakoff, G. (2002). *Moral Politics. How Liberals and Conservatives think*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Mappes, Th., Zembaty, J. (2002). *Social Ethics. Morality and Social Policy*. New York: International Edition.
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Paley, W. (2002). *Moral and Political Philosophy*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Rhodes, R.A.W., Binder, S., Rockman, B. (2008). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Spiliotopoulos, E. (1991). *Droit administratif hellénique*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Timsit, G. (1986). *Théorie de l' Administration*. Paris: Economica.
- Walzer, M. (2004). *Morale maximale, morale minimale*. Paris: Bayard.

ΕΝΟΤΗΤΑ 3^η

Γ.1 Απάτη και διαφθορά: Έννοια, κίνδυνοι, συνέπειες και τρόποι αντιμετώπισης

Η συγκεκριμένη ενότητα εστιάζει στα φαινόμενα απάτης και διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση, στην έννοια και το περιεχόμενό τους καθώς και τις μορφές εμφάνισής τους, και επιχειρεί να εντοπίσει και να αναλύσει τα αίτια και τις συνέπειες των φαινομένων αυτών. Περαιτέρω, παρουσιάζει τις σημαντικότερες νομοθετικές πρωτοβουλίες που έχουν ληφθεί τα τελευταία χρόνια στην κατεύθυνση της αντιμετώπισης της απάτης και της διαφθοράς, αξιοποιώντας παράλληλα πέραν της εθνικής, και την ευρωπαϊκή και διεθνή εμπειρία.

Η παρούσα ενότητα έχει σκοπό να ενημερώσει και να ευαισθητοποιήσει τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης αναφορικά με τα πάντα επίκαιρα ζητήματα της απάτης και της διαφθοράς, προκειμένου αυτά να είναι σε θέση να κατανοούν τη σημασία των εννοιών της απάτης και της διαφθοράς και να εντοπίζουν ενδείξεις αυτών στο Δημόσιο Τομέα, να αξιολογούν τους κινδύνους της απάτης και της διαφθοράς και να γνωρίζουν τους τρόπους διαχείρισης αυτών καθώς και τα διαθέσιμα πρότυπα και εργαλεία, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και τις πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Γ.2 Απάτη

Ορισμός της απάτης

Η απάτη αποτελεί αδίκημα που τυποποιείται στον Ποινικό Κώδικα (ν. 4619/2019) και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 386 αυτού, το οποίο ορίζει τα εξής:

«1. Όποιος με την εν γνώσει παράσταση ψευδών γεγονότων σαν αληθινών ή την αθέμιτη απόκρυψη ή παρασιώπηση αληθινών γεγονότων βλάπτει ξένη περιουσία πείθοντας κάποιον σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή με σκοπό από τη βλάβη αυτής της περιουσίας να αποκομίσει ο ίδιος ή άλλος παράνομο περιουσιακό όφελος τιμωρείται με φυλάκιση, και αν η ζημία που προξενήθηκε είναι ιδιαίτερα μεγάλη, με φυλάκιση τουλάχιστον τριών (3) μηνών και χρηματική ποινή. Αν η ζημία που προκλήθηκε υπερβαίνει

συνολικά το ποσό των εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ επιβάλλεται κάθειρξη έως δέκα (10) έτη και χρηματική ποινή.

2. Αν η απάτη στρέφεται άμεσα κατά του νομικού προσώπου του ελληνικού δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η ζημιά που προκλήθηκε υπερβαίνει συνολικά το ποσό των εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ επιβάλλεται κάθειρξη τουλάχιστον δέκα (10) ετών και χρηματική ποινή έως χίλιες (1.000) ημερήσιες μονάδες. Η πράξη αυτή παραγράφεται μετά είκοσι (20) έτη.»

Επομένως, ένας γενικά αποδεκτός ορισμός, που περιλαμβάνει τα παραπάνω στοιχεία του ποινικού αδικήματος της απάτης όπως ορίζεται στον Ποινικό Κώδικα, περιγράφει την απάτη ως κάθε ενέργεια ή παράλειψη που συνίσταται σε παραπλάνηση, απόκρυψη ή διαστρέβλωση της αλήθειας, που στοχεύει στο άμεσο ή έμμεσο παράνομο περιουσιακό όφελος του διαπράττοντος την απάτη ή τρίτου και έχει ως αποτέλεσμα τη ζημία του ατόμου ή του οργανισμού που πλήττονται. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό, βασικά χαρακτηριστικά της απάτης είναι:

- A. **Σκόπιμη ενέργεια**: Η απάτη δεν είναι αποτέλεσμα λάθους ή αμέλειας αλλά πρόθεσης. Επομένως, δεν νοούνται ως απάτη τα ακούσια σφάλματα που διαπράττει ένας υπάλληλος, έστω και αν έχουν ως αποτέλεσμα οικονομική ζημία για τον φορέα του ή εν γένει για το Δημόσιο.
- B. **Παραπλάνηση**: Η χρήση ψευδών πληροφοριών ή η απόκρυψη αληθινών στοιχείων.
- Γ. **Όφελος και ζημία**: Προκύπτει όφελος για τον δράστη (οικονομικό ή άλλο) και ζημία για τον οργανισμό ή τρίτους.

Το Τρίγωνο της Απάτης

Η θεωρία του Τριγώνου της Απάτης

Η θεωρία του Τριγώνου της Απάτης είναι μία από τις πιο γνωστές θεωρίες στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς, καθώς παρέχει ένα μοντέλο για την κατανόηση των αιτίων της απάτης και των συνθηκών που επιτρέπουν την εμφάνιση και ευδοκίμησή της.

Η θεωρία του Τριγώνου της Απάτης (Fraud Triangle) αναπτύχθηκε από τον Donald Cressey, Αμερικανό κοινωνιολόγο και εγκληματολόγο, ο οποίος μελέτησε τις αιτίες που οδηγούν σε φαινόμενα απάτης, ιδίως σε οργανισμούς και επιχειρήσεις. Σύμφωνα με τη θεωρία του, η απάτη συμβαίνει όταν συνυπάρχουν τρεις βασικοί παράγοντες, οι οποίοι σχηματίζουν το "τρίγωνο" της απάτης:

A. Πίεση (Pressure)

Ο πρώτος παράγοντας είναι η πίεση ή η ανάγκη που βιώνει το άτομο, η οποία μπορεί να είναι οικονομική (π.χ. χρέη, οικονομικές δυσκολίες), προσωπική (π.χ. προβλήματα στην οικογένεια), ή επαγγελματική (π.χ. επιδιώξεις υπερβολικών επιδόσεων, ανάγκη για προσωπική αναγνώριση). Στη Δημόσια Διοίκηση, πέραν από τις προσωπικές συνθήκες ή ανάγκες που μπορεί να ασκούν πίεση, η τελευταία μπορεί να προέρχεται από υψηλές προσδοκίες για επίτευξη στόχων, ανάγκη εξοικονόμησης πόρων ή ακόμη και από τις πολιτικές πιέσεις που ασκούνται στους δημόσιους υπαλλήλους.

B. Ευκαιρία (Opportunity)

Ο δεύτερος παράγοντας είναι η ευκαιρία ή η δυνατότητα που έχει το άτομο να διαπράξει απάτη χωρίς να γίνει άμεσα αντιληπτό. Όταν οι μηχανισμοί ελέγχου είναι αδύναμοι ή αναποτελεσματικοί, οι ευκαιρίες για απάτη αυξάνονται. Στη Δημόσια Διοίκηση, η ευκαιρία μπορεί να προκύψει από ανεπαρκείς ή δυσλειτουργικές διαδικασίες ελέγχου, από αδιαφάνεια ή έλλειψη εποπτείας.

Γ. Εκλογίκευση (Rationalization)

Ο τρίτος παράγοντας (η τρίτη πλευρά του τριγώνου) είναι η εκλογίκευση ή η δικαιολόγηση, η «ηθική απενοχοποίηση», το «άλλοθι» που αναπτύσσει το άτομο για να αιτιολογήσει τη συμπεριφορά του. Το άτομο μπορεί να θεωρήσει ότι η πράξη της απάτης είναι δικαιολογημένη για λόγους επιβίωσης, ή λόγω της πεποίθησης ότι το σύστημα είναι άδικο ή ότι όλοι οι άλλοι κάνουν τα ίδια. Εκλογίκευση μπορεί να είναι η αντίληψη ενός εργαζόμενου ότι αδικείται μισθολογικά σε σχέση με τους συναδέλφους του, καθώς προσφέρει πολλά παραπάνω ενώ αμείβεται λιγότερο, οπότε αποφασίζει να «αποκαταστήσει την κατάφωρη αυτή αδικία», διαπράττοντας υπεξαίρεση πόρων του οργανισμού του. Περαιτέρω, μπορεί να είναι η δικαιολογία που προσφέρει ο δράστης στον εαυτό του ότι π.χ. η υπεξαίρεση από το ταμείο γίνεται

για καλό σκοπό, για να καλύψει κάποια συγκεκριμένη, επιτακτική γι' αυτόν ανάγκη, όπως την αποπληρωμή του στεγαστικού δανείου όπου διαμένει η οικογένειά του ή τα ιατρικά έξοδα λόγω ασθένειας ενός μέλους της οικογένειας («ο σκοπός αγιάζει τα μέσα»).

Στη Δημόσια Διοίκηση, οι δικαιολογίες μπορεί να συνίστανται στο ότι η απάτη είναι συνηθισμένη ή ότι ο υπάλληλος είναι κακοπληρωμένος για τις υπηρεσίες του ή ότι δεν χαίρει καμίας εκτίμησης και αναγνώρισης, με αποτέλεσμα να αισθάνεται ότι δικαιούται να παραβιάσει κανόνες και διαδικασίες για να αποκαταστήσει την αδικία που αισθάνεται.

Ως ένα πρακτικό παράδειγμα του τριγώνου της απάτης μπορεί να αναφερθεί η διοίκηση μιας εταιρείας η οποία παραποιεί τις χρηματοοικονομικές της καταστάσεις, καθώς αισθάνεται αυξημένη πίεση να πετύχει τον στόχο κερδών του τριμήνου (πίεση), εκμεταλλευόμενη την ευκαιρία της έλλειψης επαρκούς συστήματος εσωτερικού ελέγχου και της αδρανούς επιτροπής ελέγχου (ευκαιρία) και εκλογικεύοντας την συμπεριφορά της, με τη δικαιολογία ότι πρόκειται για το καλό της επιχείρησης (εκλογίκευση).

Μετεξελίξεις της θεωρίας του Τριγώνου της Απάτης

Η θεωρία του Τριγώνου της Απάτης, αν και παραμένει θεμελιώδης, έχει εξελιχθεί με την πάροδο του χρόνου, προσαρμοζόμενη στις νέες συνθήκες και στους νέους τύπους απάτης που έχουν προκύψει, κυρίως λόγω της τεχνολογίας και της διεθνοποίησης των δραστηριοτήτων. Επίσης, οι μετεξελίξεις του Τριγώνου της Απάτης λαμβάνουν υπόψιν και επιπλέον παράγοντες που είναι απαραίτητη για την εμφάνιση φαινομένων απάτης. Ορισμένες από τις μετεξελίξεις της θεωρίας περιλαμβάνουν:

Το Τρίγωνο της Απάτης και η ψηφιοποίηση

Με την εξέλιξη της ψηφιακής τεχνολογίας και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η ευκαιρία για απάτη έχει μετασχηματιστεί. Ο ψηφιακός κόσμος έχει δημιουργήσει νέες ευκαιρίες για παραποίηση δεδομένων, υπεξαίρεση χρημάτων μέσω ψηφιακών συναλλαγών και υποκλοπή δεδομένων. Η αυξανόμενη χρήση ψηφιακών εργαλείων και συστημάτων δημιουργεί νέα πεδία απάτης, ενώ ταυτόχρονα παρέχει νέες μεθόδους ελέγχου και παρακολούθησης των συναλλαγών, προσφέροντας αντίστοιχα νέες δυνατότητες για την αποτροπή της απάτης.

Η Ανάπτυξη του «Τετραγώνου» ή «Διαμαντιού» της Απάτης

Ορισμένοι μελετητές έχουν προσθέσει έναν τέταρτο παράγοντα στο αρχικό «τρίγωνο», δημιουργώντας το τετράγωνο ή διαμάντι της απάτης. Αυτός ο παράγοντας είναι το ηθικό ή πολιτιστικό περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί το άτομο ή η οργάνωση. Εδώ, συμπεριλαμβάνεται η πολιτική κουλτούρα και η κοινωνική ανοχή προς την απάτη, η οποία μπορεί να επιτρέπει ή να δικαιολογεί την αποδοχή της διαφθοράς ή της κακοδιαχείρισης ως «αναγκαίο κακό». Στη Δημόσια Διοίκηση, οι πολιτικές πιέσεις ή οι πελατειακές σχέσεις μπορεί να ενθαρρύνουν την αποδοχή τέτοιων συμπεριφορών, ενισχύοντας τη διαφθορά και την απάτη.

Επέκταση της Θεωρίας για την Πολυπλοκότητα της Απάτης

Η σύγχρονη αντίληψη για την απάτη αναγνωρίζει την πολυπλοκότητα της και τη συχνή παρουσία «πολλαπλών αιτιών». Έτσι, η θεωρία του Τριγώνου της Απάτης έχει εξελιχθεί για να περιλαμβάνει πολλαπλούς τύπους πίεσης, διασυνδεδεμένες ευκαιρίες και διαφορές στον τρόπο που οι άνθρωποι δικαιολογούν τις πράξεις τους.

Εφαρμογή του Τριγώνου της Απάτης στη Δημόσια Διοίκηση

Η θεωρία του Τριγώνου της Απάτης μπορεί να βρει εφαρμογή και να χρησιμοποιηθεί και στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης, προκειμένου να εντοπιστούν, να αποτραπούν και να αντιμετωπιστούν φαινόμενα απάτης και διαφθοράς μέσω της αναγνώρισης των βασικών τριών παραγόντων (πλευρών του Τριγώνου της Απάτης) που αποτελούν αναγκαίες και ικανές συνθήκες για την ευδοκίμηση της απάτης στη Δημόσια Διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα οι παράγοντες αυτοί είναι:

- Αξιολόγηση των πιέσεων που ενδέχεται να προκαλέσουν την ανάγκη για διάπραξη απάτης, όπως προσωπικές συνθήκες και δυσκολίες των εκάστοτε υπαλλήλων, υπερβολικές απαιτήσεις από την πλευρά της διοίκησης κλπ.
- Ενίσχυση των ελέγχων και των διαδικασιών για να μειωθούν οι ευκαιρίες για παράνομη συμπεριφορά.
- Καλλιέργειες κουλτούρας ηθικής και διαφάνειας για να μειωθούν οι δικαιολογίες που μπορεί να χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη της απάτης.

Περιπτώσιολογία Απάτης

Η απάτη είναι μια έννοια αρκετά ευρεία που περιλαμβάνει διάφορες παράνομες ενέργειες, ανάλογα με τον τρόπο που διαπράττεται και τον στόχο της. Έχοντας υπόψιν μας βασικά τον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, θα μπορούσαμε να συμπεριλάβουμε στην έννοια της απάτης τις εξής κατηγορίες πράξεων παραπλάνησης με σκοπό το ιδιωτικό – άρα όχι δημόσιο – όφελος:

- Υπεξαίρεση χρημάτων ή περιουσιακών στοιχείων, παράνομη απόκτηση χρημάτων ή περιουσίας ενός δημόσιου οργανισμού, κατάχρηση δημόσιων κονδυλίων, παράνομες δαπάνες.
- Πλαστογραφία εγγράφων, δηλαδή κατάρτιση ή αλλοίωση εγγράφων με σκοπό παράνομο όφελος.
- Νόθευση ελεύθερου ανταγωνισμού σε διαδικασίες διαγωνισμών και συμβάσεων: Παρεμβάσεις ή συμφωνίες για να ευνοηθεί συγκεκριμένος οικονομικός φορέας.
- Κατάχρηση εξουσίας, ήτοι εκμετάλλευση της θέσης ενός δημόσιου υπαλλήλου για προσωπικό όφελος.
- Απάτη μέσω ηλεκτρονικών συστημάτων, δηλαδή ψευδείς καταχωρίσεις σε πληροφοριακά συστήματα, εισαγωγή ανακριβών δεδομένων για οικονομικό όφελος, παραποίηση ή καταστροφή αρχείων, απόκρυψη στοιχείων που αποδεικνύουν παράνομες ενέργειες, χρήση παρανόμως αποκτηθέντων προσωπικών δεδομένων, π.χ. για πλαστογράφηση εγγράφων.
- Παράκαμψη ή παραποίηση διαδικασιών για την εξυπηρέτηση πελατών ή συγγενών.
- Παροχή ψευδών πιστοποιητικών, όπως π.χ., έκδοση αδειών ή βεβαιώσεων χωρίς να πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις.
- Απάτη στο πλαίσιο προσλήψεων, ιδίως χρήση πλαστών εγγράφων και πιστοποιητικών ή ευνοϊκή μεταχείριση σε διαδικασίες πρόσληψης.
- Παραπλανητικές δηλώσεις ή απόκρυψη στοιχείων από υπαλλήλους ή τρίτους για προσωπικό όφελος.

Γ.3 Διαφθορά

Ορισμός της διαφθοράς

Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα αναφέρεται στην κατάχρηση της εξουσίας, της θέσης ή των πόρων που έχει ανατεθεί σε δημόσιους λειτουργούς για προσωπικό όφελος ή για την εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων. Πρόκειται για μια σοβαρή παθολογία που υπονομεύει τη διαφάνεια, την εμπιστοσύνη των πολιτών στη δημόσια διοίκηση, και τη δίκαιη διαχείριση των δημόσιων πόρων. Η Διεθνής Διαφάνεια δίνει έναν πολύ λιτό και συνάμα περιεκτικό ορισμό στην έννοια της διαφθοράς. Σύμφωνα με τη Διεθνή Διαφάνεια, λοιπόν, διαφθορά είναι «η κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για ίδιον όφελος». Επομένως, δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά της έννοιας της διαφθοράς: η κατάχρηση εξουσίας και το προσωπικό όφελος.

Κατάχρηση και εξουσία θα μπορούσε να πει κανείς πως είναι έννοιες ταυτόσημες. Όπου υπάρχει εξουσία, υπήρχε, υπάρχει και θα υπάρχει κατάχρηση αυτής. Ο Μοντεσκιέ στο βιβλίο του «Το Πνεύμα των Νόμων» αναφέρει ότι η εμπειρία μας δείχνει, πως κάθε άνθρωπος που έχει την εξουσία δεν μπορεί παρά να την καταχραστεί μέχρι εκεί που συναντά περιορισμούς. Σε ένα κράτος δικαίου, τους περιορισμούς αυτούς τους θέτουν το Σύνταγμα, οι νόμοι και τα θεμελιώδη κεκτημένα δικαιώματα των κοινωνιών. Από το 1748 που διατύπωνε αυτές του τις σκέψεις μέχρι σήμερα, δεν μπορούμε παρά να είμαστε βέβαιοι για την ορθότητα των λόγων του.

Θα πρέπει να τονιστεί, πάντως, ότι η έννοια της διαφθοράς καλύπτει τόσο ευθέως παράνομες πράξεις (π.χ. έκδοση μια παράνομης οικοδομικής άδειας, ήτοι μια οικοδομικής άδειας που δεν πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις) όσο και νόμιμες πράξεις, οι οποίες ωστόσο είναι προϊόν προνομακής μεταχείρισης έναντι οφέλους (π.χ. έκδοση νόμιμης οικοδομικής άδειας κατά προτεραιότητα και μετά από παράκαμψη της χρονικής σειράς των σχετικών αιτήσεων έναντι οικονομικού οφέλους).

Σημειώνεται ότι φαινόμενα διαφθοράς φυσικά και εντοπίζονται και στον ιδιωτικό τομέα. Ενώ οι πρώτοι ορισμοί της διαφθοράς την περιόριζαν στον δημόσιο τομέα – λόγω του στοιχείου της «κατάχρησης εξουσίας», που είναι βασικό συστατικό της έννοιας της διαφθοράς – ωστόσο πλέον γίνεται κοινώς αποδεκτό ότι η διαφθορά αφορά εξίσου τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα.

Βασικά Χαρακτηριστικά της Διαφθοράς

- **Κατάχρηση εξουσίας:** Η εκμετάλλευση της εξουσίας που έχει ανατεθεί σε ένα άτομο ή ομάδα για παράνομους ή ανήθικους σκοπούς.
- **Σκοπιμότητα:** Εσκεμμένες ενέργειες που στοχεύουν στο προσωπικό κέρδος ή στην εξυπηρέτηση τρίτων.
- **Αντίθετη στο δημόσιο συμφέρον:** Οι ενέργειες διαφθοράς προκαλούν ζημία στο κράτος και τους πολίτες, υπονομεύοντας την ισότητα και τη δικαιοσύνη.

Κατηγορίες/Είδη Διαφθοράς

Φαινόμενα διαφθοράς εμφανίζονται τόσο σε υψηλά κλιμάκια και επίπεδα διοίκησης (πολιτικά κόμματα, κυβερνήσεις, επιχειρήσεις κλπ), οπότε μιλάμε για διαφθορά μεγάλης κλίμακας, όσο και σε χαμηλότερα κλιμάκια και σε επίπεδο σφαίρας επιρροής προσώπων με περιορισμένη εμβέλεια – η λεγόμενη διεθνώς «pretty corruption» (δημόσιοι υπάλληλοι, αστυνομικοί, εργαζόμενοι κλπ).

Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα εμφανίζεται με πολλές μορφές, οι κυριότερες από τις οποίες είναι:

Δωροδοκία

Παροχή ή αποδοχή χρημάτων, αγαθών ή υπηρεσιών με αντάλλαγμα την παράτυπη ή παράνομη εκτέλεση ενός καθήκοντος (π.χ. υπάλληλος λαμβάνει χρηματικό ποσό για να επισπεύσει μια διαδικασία ή να παρακάμψει κανονισμούς).

Σύγκρουση συμφερόντων

Όταν ένας δημόσιος λειτουργός συμμετέχει σε αποφάσεις που επηρεάζουν προσωπικά, οικογενειακά ή επαγγελματικά του συμφέροντα (π.χ. ανάθεση δημόσιου έργου σε εταιρεία που ανήκει σε συγγενή του υπαλλήλου).

Κατάχρηση δημόσιων πόρων

Χρήση δημόσιων χρημάτων, περιουσίας ή πληροφοριών για ιδιωτικούς σκοπούς (π.χ. υπάλληλος χρησιμοποιεί κρατικό όχημα για προσωπικές ανάγκες ή παρέχει εσωτερική πληροφόρηση που κατέχει λόγω της υπηρεσιακής του θέσης σε τρίτους έναντι ανταλλάγματος).

Νεποτισμός

Παράνομη ή ανήθικη προτίμηση σε συγγενείς για προσλήψεις, προαγωγές ή άλλες ευκαιρίες (π.χ. πρόσληψη συγγενικού προσώπου χωρίς να διαθέτει τα απαιτούμενα προσόντα).

Αναξιοκρατία/Ευνοιοκρατία

Παράνομη ή ανήθικη προτίμηση σε πρόσωπα του κύκλου ενός ατόμου (φίλους, συνεργάτες, «τα δικά μας παιδιά») που οδηγεί σε αδικία λοιπών προσώπων που διαθέτουν περισσότερα προσόντα.

Κατάχρηση εξουσίας

Η υπέρβαση ή παραβίαση των αρμοδιοτήτων ενός δημόσιου λειτουργού για προσωπικό όφελος.

Μίζες (Kickbacks)

Ποσοστά που επιστρέφονται παράνομα σε έναν υπάλληλο από εργολάβους, προμηθευτές ή τρίτους για την εξασφάλιση συμβολαίων ή άλλων ευκαιριών (π.χ. υπάλληλος λαμβάνει χρηματικό αντάλλαγμα για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης σε συγκεκριμένο προμηθευτή).

Γ.4 Απάτη και Διαφθορά - Σχέση μεταξύ Απάτης και Διαφθοράς

Η απάτη και η διαφθορά είναι δύο έννοιες που σχετίζονται στενά, καθώς αφορούν τη χρήση παραπλανητικών ή ανήθικων πρακτικών για προσωπικό όφελος ή εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων, του ίδιου του δράστη ή τρίτων, συχνά σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος.

Η απάτη ως μορφή διαφθοράς:

Η απάτη συχνά αποτελεί συγκεκριμένη έκφανση της διαφθοράς. Για παράδειγμα, η πλαστογράφηση εγγράφων για την εξασφάλιση δημόσιων πόρων ή η υποβολή ψευδών δηλώσεων για επιδοτήσεις εντάσσεται και στις δύο κατηγορίες. Ειδικότερα, περιπτώσεις όπως η νόθευση του υγιούς ανταγωνισμού σε διαγωνισμούς ή η υπεξαίρεση χρημάτων από δημόσιους λειτουργούς συνδέονται τόσο με απάτη όσο και με διαφθορά.

Η διάχυτη διαφθορά διευκολύνει και ευνοεί την απάτη:

Η διαφθορά δημιουργεί τις συνθήκες μέσα στις οποίες η απάτη ευδοκιμεί. Όταν η διαφάνεια είναι περιορισμένη και η λογοδοσία ανύπαρκτη, η απάτη γίνεται πιο

πιθανή, καθώς – σύμφωνα και με τη θεωρία του Τριγώνου της Απάτης που αναλύθηκε ανωτέρω - συντρέχει και ενισχύεται τόσο ο παράγοντας «Ευκαιρία» («Opportunity») όσο και ο παράγοντας «Εκλογίκευση» («Rationalization»).

Κοινά χαρακτηριστικά απάτης και διαφθοράς:

Τόσο η απάτη όσο και η διαφθορά περιλαμβάνουν παραβίαση ηθικών και νομικών κανόνων και επομένως ενέχουν ηθική και νομική απαξία. Στον πηρύνα και των δύο τοποθετείται η επιδίωξη προσωπικού όφελους εις βάρος του κοινού ή του δημοσίου συμφέροντος ή των συμφερόντων των θυμάτων τέτοιων συμπεριφορών.

Πού διαφέρει η απάτη από τη διαφθορά;

Η διαφθορά είναι ευρύτερος όρος που περιλαμβάνει και άλλες μορφές ανήθικης συμπεριφοράς, όπως η δωροδοκία, ο νεποτισμός ή η κατάχρηση εξουσίας, που μπορεί να μην περιλαμβάνουν την πρόθεση εξαπάτησης, στοιχείο συστατικό της απάτης.

Η απάτη επικεντρώνεται περισσότερο στην παράσταση αναληθών ή παραπλανητικών γεγονότων ως αληθινών ή στην αποσιώπηση και απόκρυψη της αλήθειας, επομένως στην εξαπάτηση, τη χειραγώγηση ή την παραπλάνηση για την επίτευξη κέρδους/ωφελημάτων. Παραδείγματος χάριν, η δωροδοκία αξιωματούχου για την εξασφάλιση προνομιακής μεταχείρισης ενός εργολάβου και προώθησής του σε κάποιο δημόσιο έργο ή προμήθεια, αποτελεί μεν φαινόμενο διαφθοράς, δεν συνιστά όμως και απάτη, καθώς ελλείπει η εξαπάτηση, η παράσταση αναληθών γεγονότων ως αληθινών, η παραποίηση στοιχείων κλπ.

1. Οι αιτίες των φαινομένων απάτης και διαφθοράς

Τα φαινόμενα απάτης και διαφθοράς στον δημόσιο τομέα είναι πολυσύνθετα και όχι απλά στην εξήγησή τους, καθώς αναπόφευκτα σχετίζονται με το ηθικό υπόβαθρο και τις προσωπικές αξίες και αναστολές του κάθε ξεχωριστού προσώπου που κατέχει κάποια μορφή εξουσίας. Κάποιες από τις βασικές αιτίες που αναφέρονται στην βιβλιογραφία και τυγχάνουν γενικής αποδοχής είναι οι εξής:

- Η πολυνομία και η ασάφεια των νόμων, καθώς και οι συχνές νομοθετικές αλλαγές, που προκαλούν επικαλύψεις αλλά αφήνουν και «παράθυρα» ευκαιρίας και ατιμωρησίας.

- Η κακώς νοούμενη γραφειοκρατία – δηλαδή η γραφειοκρατία όχι ως αρχετυπικό μοντέλο οργάνωσης των κρατικών υπηρεσιών αλλά ως μορφή κακοδιοίκησης - η οποία είναι διάχυτη στους περισσότερους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης.
- Η έλλειψη διαφάνειας.
- Ελλείψεις και βραδύτητα των ελέγχων – αναποτελεσματικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί.
- Η καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης, που φθάνει στα όρια της αρνησιδικίας, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν δια της μεθοδευμένης παραγραφής των αδικημάτων.
- Η σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών.
- Η διάχυτη αίσθηση αδικίας και ατιμωρησίας των υπευθύνων που επικρατεί στην κοινωνία, η οποία υποδαυλίζει ένα αίσθημα ματαιότητας και στερεί από τους κοινωνούς το κίνητρο να είναι σωστοί, δίκαιοι και ηθικοί.

Τα πιο επικίνδυνα χαρακτηριστικά της διαφθοράς είναι η ανατροφοδότηση, η αυτοσυντήρηση και ο εκφυλιστικός χαρακτήρας της.

Γ.5 Οι συνέπειες της απάτης και της διαφθοράς

Οικονομικές συνέπειες της διαφθοράς

Η διαφθορά έχει σοβαρές οικονομικές συνέπειες, που επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη, τη δημοσιονομική σταθερότητα, τις επενδύσεις και την κοινωνική συνοχή.

Επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης

Είναι προφανές ότι η διαφθορά αυξάνει την αβεβαιότητα και το κόστος για τις επιχειρήσεις, επιβραδύνοντας, έτσι, την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Η διαφθορά λειτουργεί σαν μια συμπληρωματική οικονομική επιβάρυνση σε κάθε προσπάθεια επένδυσης. Επιπλέον, λόγω της διαφθοράς έχουμε αναποτελεσματική κατανομή των δημόσιων πόρων, καθώς τα δημόσια κονδύλια συχνά εκτρέπονται σε έργα χαμηλής προτεραιότητας ή αμφίβολης αποτελεσματικότητας, μειώνοντας την παραγωγικότητα της οικονομίας εν γένει.

Αποθάρρυνση ξένων επενδύσεων

Είναι προφανές ότι οι διεθνείς επενδυτές αποφεύγουν τις χώρες με υψηλά επίπεδα διαφθοράς, θεωρώντας ότι αυξάνεται ο κίνδυνος και μειώνεται η προβλεψιμότητα στις συναλλαγές.

Αύξηση δημοσιονομικών ελλειμμάτων

Η διαφθορά που σχετίζεται με φοροδιαφυγή συρρικνώνει την φορολογική βάση και μειώνει τα κρατικά έσοδα. Περαιτέρω, η υπερτιμολόγηση δημόσιων συμβάσεων οδηγεί σε αυξημένες δαπάνες και διογκώνει το δημόσιο χρέος.

Νόθευση υγιούς ανταγωνισμού

Οι επιχειρήσεις που βασίζονται σε δωροδοκίες ή διασυνδέσεις με το κράτος αποκτούν πλεονέκτημα, δημιουργώντας στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό. Και όπου δεν λειτουργεί σωστά ο ελεύθερος ανταγωνισμός, δημιουργούνται μονοπώλια προς βλάβη, τελικά, της ίδιας της κοινωνίας και των πολιτών/καταναλωτών, οι οποίοι είναι εκείνοι που τελικά υφίστανται τις δυσμενείς συνέπειες της αύξησης του κόστους ζωής, στην οποία αναπόφευκτα οδηγεί η δημιουργία μονοπωλίων.

Διεύρυνση ανισοτήτων

Οι φτωχότερες κοινωνικές ομάδες πλήττονται τελικά περισσότερο από τη διαφθορά, καθώς συχνά αποκλείονται από υπηρεσίες και προνόμια λόγω της αδυναμίας τους να συμμετέχουν σε δωροδοκίες και χρηματισμούς. Επιπλέον, είναι σαφές ότι η βραχυπρόθεσμη ευνοϊκή μεταχείριση κάποιων οδηγεί στη μακροπρόθεσμη δυσμενή μεταχείριση όλων – χαρακτηριστικό παράδειγμα το «φακελάκι» στην παροχή υπηρεσιών υγείας: ενώ μπορεί βραχυπρόθεσμα να εξασφαλίσει καλύτερη αντιμετώπιση ενός ασθενούς, μακροπρόθεσμα, αν έχει παγιωθεί ως δεδομένη πρακτική, σημαίνει χειρότερη αντιμετώπιση όχι μόνο όσων δεν μπορούν να το δώσουν, αλλά τελικά όλων. Η διαφθορά, η αναποτελεσματικότητα και οι ευνοιοκρατικές πρακτικές οδηγούν σε χαμηλότερη ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών για το κοινωνικό σύνολο.

Επιπλέον, η διαφθορά οδηγεί σε ανακατανομή του πλούτου προς όφελος των – λίγων – διεφθαρμένων και εις βάρος των πολλών.

Παραδείγματα

Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, οι χώρες με υψηλά επίπεδα διαφθοράς εμφανίζουν κατά μέσο όρο 0,5-1% χαμηλότερη οικονομική ανάπτυξη σε σχέση με χώρες με χαμηλότερη διαφθορά. Επίσης, στην Ε.Ε., το κόστος της διαφθοράς εκτιμάται σε περίπου 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, ποσό που αντιστοιχεί σχεδόν στο 1% του ΑΕΠ της Ένωσης.

Οι κοινωνικές συνέπειες της διαφθοράς

Η διαφθορά έχει σημαντικές κοινωνικές συνέπειες, οι οποίες επηρεάζουν την κοινωνική συνοχή, την εμπιστοσύνη στους θεσμούς και εν τέλει τη λειτουργία της δημοκρατίας.

Διάβρωση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς

Οι πολίτες χάνουν την εμπιστοσύνη τους σε κυβερνήσεις, δημόσιους λειτουργούς και δικαστικά συστήματα, όταν θεωρούν ότι κυριαρχούν οι ευνοιοκρατικές πρακτικές και η ατιμωρησία. Η έλλειψη εμπιστοσύνης υπονομεύει τη συμμετοχή των πολιτών στη δημοκρατική διαδικασία, οδηγώντας σε πολιτική αποξένωση και σε ουσιαστική παραίτηση των πολιτών από οποιαδήποτε προσπάθεια ενεργούς συμμετοχής, ενίσχυσης των θεσμών και εν τέλει ανάληψης ευθύνης για την κοινωνική και οικονομική κατάσταση που ζουν. Οι πολίτες που ζουν σε διεφθαρμένο πολιτικό και οικονομικό σύστημα νομοτελειακά θεωρούν ότι όλοι οι άλλοι είναι υπεύθυνοι για την κατάστασή τους, ότι ούτε μπορούν ούτε και έχει νόημα να προσπαθήσουν στην κατεύθυνση της δικαιοσύνης και της διαφάνειας, και θεωρούν εν τέλει ότι η μοναδική τους επιλογή για να επιβιώσουν είναι να παίξουν και εκείνοι με τους κανόνες του παιχνιδιού της διαφθοράς. Έτσι δημιουργείται ο λεγόμενος φαύλος κύκλος της διαφθοράς, που όσο περισσότερο παγιώνεται τόσο πιο δύσκολο είναι να σπάσει.

Ενίσχυση της κοινωνικής ανισότητας

Η διαφθορά πλήττει κυρίως τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, καθώς όπως αναλύθηκε ανωτέρω, οι φτωχότεροι συχνά δεν μπορούν να αντεπεξέλθουν στις "ανεπίσημες" πληρωμές για βασικές υπηρεσίες, όπως υγεία ή εκπαίδευση. Έτσι, η διαφθορά μειώνει την ποιότητα και τη διαθεσιμότητα δημόσιων υπηρεσιών, καθώς πόροι εκτρέπονται σε ιδιωτικά συμφέροντα ή κατασπαταλούνται, με αποτέλεσμα να υποβαθμίζονται κρίσιμες υποδομές, όπως νοσοκομεία, σχολεία και οδικά δίκτυα, δημιουργώντας περαιτέρω

κοινωνικές ανισότητες. Έτσι, πέρα από τις οικονομικές ανισότητες εντείνονται και οι κοινωνικές ανισότητες, και δημιουργείται μια «τάξη» προνομιούχων, ενώ οι υπόλοιποι πολίτες αντιμετωπίζουν εμπόδια στην πρόσβαση σε υπηρεσίες, ευκαιρίες ανόδου, ευκαιρίες βελτίωσης των κοινωνικών τους συνθηκών κλπ.

Υπονόμευση της κοινωνικής συνοχής

Η γενικευμένη αίσθηση αδικίας και ευνοιοκρατίας προκαλεί κοινωνική πόλωση και δυσαρέσκεια, και προκαλεί μια διάχυτη «παραίτηση» και αίσθημα «ματαιότητας». Έτσι, οι πολίτες όχι μόνο δεν αντιδρούν, πλέον, σε φαινόμενα διαφθοράς, αναπτύσσοντας μια ιδιότυπη σχετική «ανοσία», αλλά ενδέχεται να υιοθετήσουν παρόμοιες συμπεριφορές, κανονικοποιώντας τη διαφθορά ως «αναγκαίο κακό» για την επιβίωση ή την επιτυχία.

Αύξηση της εγκληματικότητας

Η διαφθορά συχνά συνδέεται με την ενίσχυση του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς διευκολύνει τη νομιμοποίηση παράνομων δραστηριοτήτων. Το δικαστικό σύστημα και η αστυνομία ως φορέας καταστολής του εγκλήματος προφανώς και καθίστανται λιγότερο αποτελεσματικά, όταν διαφθείρονται.

Υποβάθμιση δημοκρατικών αξιών

Η εξάπλωση της διαφθοράς μειώνει την αποτελεσματικότητα της δημοκρατικής διακυβέρνησης, καθώς οι αποφάσεις βασίζονται σε ιδιοτελή συμφέροντα και όχι στη βούληση του λαού. Η δημοκρατία δεν δύναται να ευδοκιμήσει και να λειτουργήσει σωστά σε έδαφος διαφθοράς και ατιμωρησίας, ενώ επιπλέον πλήττονται και τα ανθρώπινα δικαιώματα, ειδικά σε περιβάλλοντα όπου η δωροδοκία και η κατάχρηση εξουσίας είναι διάχυτες.

Διάβρωση θεσμών και διακυβέρνησης

Η διαφθορά υπονομεύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημόσιους θεσμούς και ευτελίζει την αξία της δημοκρατίας. Καθώς αποθεώνει και θρέφει την αναξιοκρατία οδηγεί σε διαστρέβλωση των παραγωγικών κινήτρων των πολιτών και ιδίως των νέων, με αποτέλεσμα ακόμη και τη φυγή τους από τη χώρα – δεν είναι ανακριβές να ειπωθεί ότι σημαντικός παράγοντας του «brain drain» δεν είναι μόνο οι οικονομικές δυσκολίες, αλλά και η διάχυτη έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς και στη δυνατότητα αξιοκρατικής

ανάδειξης του ατόμου και προόδου του.

Δεν πρέπει να ξεχνάμε, πάντως, ότι, όπως πολύ εύστοχα σημείωσε ο George Orwell: «Ένας λαός που εκλέγει διεφθαρμένους δεν είναι θύμα. Είναι συνένοχος.»

Πλήγμα στη διεθνή εικόνα της χώρας

Αυτονόητο είναι ότι όλες οι παραπάνω επιμέρους αρνητικές συνέπειες των φαινομένων διαφθοράς πλήττουν τη διεθνή εικόνα της χώρας και όχι μόνο αποθαρρύνουν, όπως προαναφέρθηκε, ξένες επενδύσεις, αλλά προκαλούν μια γενικευμένη δυσπιστία διεθνώς έναντι της χώρας.

Παραδείγματα

Σε χώρες με υψηλή διαφθορά, όπως καταγράφεται από τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς (CPI) της Διεθνούς Διαφάνειας, οι πολίτες αναφέρουν υψηλότερα επίπεδα δυσaréσκειας και δυσπιστίας προς το κράτος. Και στην Ελλάδα, η διαφθορά έχει συνδεθεί με προβλήματα στην πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες και τη δυσλειτουργία κρίσιμων θεσμών.

Γ.6 Ενδείξεις απάτης και διαφθοράς στον δημόσιο τομέα

Οι ενδείξεις που μπορεί να υποδηλώνουν διαφθορά ή απάτη – τα λεγόμενα «red flags» - αποτελούν προειδοποιητικά σημάδια τα οποία όταν γίνονται αντιληπτά πρέπει να ενεργοποιούν τους αρμόδιους ελεγκτικούς μηχανισμούς και να προκαλούν περαιτέρω διερεύνηση εκ μέρους τους, προκειμένου να διαπιστωθεί αν υφίσταται όντως περιστατικό διαφθοράς ή όχι. Τα red flags μπορούν να χωριστούν στις εξής βασικές κατηγορίες: ενδείξεις συμπεριφοράς (χαρακτηριστικά υποκειμένων), χαρακτηριστικά οργανισμών, οικονομικές ανωμαλίες και διαδικαστικές παρατυπίες. Οι ενδείξεις αυτές αποτελούν κατευθυντήριες γραμμές για την ανίχνευση πιθανών προβλημάτων και σκοπό έχουν την εξασφάλιση έγκαιρης παρέμβασης από πλευράς ελεγκτικών μηχανισμών. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εμφάνιση κάποιας ένδειξης απάτης και διαφθοράς δεν σημαίνει απαραίτητως ότι συντρέχει και περιστατικό διαφθοράς. Είναι, όμως, ένα πολύ χρήσιμο προειδοποιητικό σημάδι που πρέπει, ιδίως όταν συντρέχει και συρρέει και με περισσότερα προειδοποιητικά σημάδια, να μπορεί να γίνει αντιληπτό, να εντοπιστεί και να αξιολογηθεί κατάλληλα προκειμένου να θέσει σε κίνηση, σε πρώτη φάση, μια κατάσταση αυξημένης επαγρύπνησης και ακολούθως, εφόσον απαιτηθεί, τους

κατάλληλος ελεγκτικούς μηχανισμούς για τον χειρισμό του περιστατικού διαφθοράς.

Οι εν λόγω ενδείξεις απάτης και διαφθοράς (red flags – κόκκινες σημαίες) προκύπτουν από την εμπειρία και την ανάλυση περιστατικών σε διάφορους οργανισμούς και χώρες, καθώς και από οδηγίες που έχουν διαμορφώσει διεθνείς οργανισμοί και ειδικοί σε θέματα ελέγχου και διαφάνειας. Οι πηγές των red flags περιλαμβάνουν:

Εμπειρική παρατήρηση περιστατικών

Μελέτες περιστατικών (case studies) όπου εντοπίστηκαν περιπτώσεις διαφθοράς ή απάτης αποκαλύπτουν κοινές συμπεριφορές και μοτίβα. Επίσης έρευνες από οργανισμούς όπως η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International) που αναλύουν τη διαφθορά σε παγκόσμια κλίμακα προσφέρουν πολύτιμα εργαλεία και συμπεράσματα που συμβάλλουν στον έγκαιρο εντοπισμό ενδείξεων διαφθοράς.

Ευρήματα εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων

Εκθέσεις ελέγχου από ελεγκτικούς οργανισμούς, όπως είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αποκαλύπτουν ασυνέπειες στις οικονομικές ή διοικητικές διαδικασίες που συχνά συνδέονται με red flags.

Κατευθυντήριες Γραμμές Διεθνών Οργανισμών

Διεθνείς οργανισμοί δημοσιεύσει κατά καιρούς οδηγίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που περιλαμβάνουν συχνές ενδείξεις – red flags. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD), η Διεθνής Τράπεζα (World Bank) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) συχνά παρέχουν λίστες με red flags σε χρηματοδοτούμενα προγράμματα. Επίσης, ο Οργανισμός Καταπολέμησης της Απάτης της Ε.Ε. (OLAF) εστιάζει ιδίως σε περιπτώσεις καταχρήσεων κοινοτικών πόρων και σε τακτά χρονικά διαστήματα δημοσιεύει συλλογές red flags αλλά και καλών πρακτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης, και άλλοι φορείς δημοσιεύουν εξειδικευμένους οδηγούς και πλαίσια αναφοράς όπως ο ACFE (Association of Certified Fraud Examiners), που παρέχει ετήσιες εκθέσεις για την απάτη με ενδείξεις και παραδείγματα.

Νομοθεσία και Κανονισμοί

Τέλος, η ίδια η νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς (π.χ. νόμοι για το ξέπλυμα χρήματος, δημόσιες συμβάσεις κλπ) συχνά περιλαμβάνει αναφορές σε πιθανές ενδείξεις που πρέπει να διερευνηθούν. Στην Ελλάδα, σχετικές κατευθύνσεις παρέχονται από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ενδείξεις Συμπεριφοράς (χαρακτηριστικά υποκειμένων)

Οι ενδείξεις συμπεριφοράς αφορούν ασυνήθιστες ή ύποπτες συμπεριφορές υπαλλήλων ή τρίτων που συναλλάσσονται με τον δημόσιο τομέα. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται οι εξής:

- **Υπερβολική μυστικότητα:** υπάλληλοι που επιμένουν να διατηρούν τις διαδικασίες αδιαφανείς ή αποφεύγουν τον έλεγχο ή που εμφανίζουν ανεξήγητη συμπεριφορά υπό συνθήκες μυστικότητας (π.χ. υπάλληλος επιμένει συστηματικά να παραμένει στον χώρο εργασίας του όταν όλοι οι υπόλοιποι έχουν σχολάσει ή παραμένει συστηματικά στην υπηρεσία σε περίοδο που όλοι λείπουν με άδεια – π.χ. κάθε Αύγουστο).
- **Απροθυμία του ατόμου να μοιραστεί καθήκοντα και υποχρεώσεις:** έντονη αντίδραση του υπαλλήλου σε οποιαδήποτε προσπάθεια συνεργασίας ή, ακόμη χειρότερα, εποπτείας αυτού, προβλήματα με τους προϊσταμένους, απροθυμία ενημέρωσης συναδέλφων ή προϊσταμένων για την πορεία των υποθέσεων που χειρίζεται, δυσαρέσκεια και δυσκολία στην επικοινωνία και τη συνεργασία.

- **Αναφορές για παράτυπες ή ανήθικες πρακτικές:**

Όταν συσσωρεύονται παράπονα από συναδέλφους, πολίτες ή συνεργαζόμενους φορείς για συγκεκριμένα πρόσωπα και τις παράτυπες πρακτικές του, τότε θα πρέπει να τηρείται αυξημένη επαγρύπνηση για τα πρόσωπα αυτά, γιατί είναι πιθανόν να υποκρύπτεται περιστατικό διαφθοράς.

- **Σχέσεις/διαπλοκή με εξωτερικούς συνεργάτες:**

Στενές σχέσεις μεταξύ υπαλλήλων και προμηθευτών ή εργολάβων του δημοσίου τομέα ενδέχεται να υποκρύπτουν αθέμιτες και παράνομες πρακτικές.

- **Αύξηση του βιοτικού επιπέδου προσώπων χωρίς άλλες εμφανείς πηγές εσόδων:**

Η ξαφνική και ανεξήγητη αλλαγή του τρόπου ζωής προσώπων, που δεν δικαιολογείται από τα μέχρι πρότινος οικονομικά τους δεδομένα, π.χ. η απόκτηση πολυτελών περιουσιακών στοιχείων, ακινήτων, οχημάτων κλπ. αποτελεί ένδειξη (και βεβαίως όχι απόδειξη) που πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν και να οδηγεί σε αυξημένη επαγρύπνηση και έλεγχο.

Χαρακτηριστικά οργανισμών

- Συγκέντρωση εξουσιών σε ένα πρόσωπο
- Αδύναμο σύστημα εσωτερικού ελέγχου
- Συχνές αλλαγές προσώπων ελεγκτών
- Συχνές αλλαγές σε βασικό προσωπικό, δηλαδή σε υπαλλήλους σε «θέσεις-κλειδιά»
- Απροθυμία για παροχή πληροφοριών στους ελεγκτές, έλλειψη συνεργασίας και επιθετικότητα από την ανώτερη διοίκηση
- Απουσία Κωδίκων Δεοντολογίας και Ηθικής

Οικονομικές Ανωμαλίες

Ενδείξεις απάτης και διαφθοράς που εντοπίζονται σε οικονομικά στοιχεία και συναλλαγές είναι, μεταξύ άλλων, αδικαιολόγητες πληρωμές ή δαπάνες χωρίς επαρκή τεκμηρίωση, αλλαγές – ιδίως της τελευταίας στιγμής – σε ποσά ή σε τιμολογήσεις, συγκέντρωση προμηθειών ή υπηρεσιών σε συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς, πληρωμές προς εταιρείες "φάντασμα" που δεν έχουν καταγεγραμμένη δραστηριότητα. Ιδίως στον χώρο των δημοσίων συμβάσεων, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) εντοπίζει τις εξής ενδείξεις ως ύποπτες απάτης και διαφθοράς:

- έλλειψη εμπειρίας του οικονομικού φορέα που συμμετέχει σε διαγωνιστική διαδικασία στις προμήθειες ή υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο του διαγωνισμού,
- ο κύριος τομέας δραστηριότητας του διαγωνιζόμενου - σύμφωνα με την ιστοσελίδα του - διαφέρει από το πεδίο εφαρμογής του διαγωνισμού
- στενές σχέσεις διαγωνιζόμενου με κυβερνητικό αξιωματούχο ή κάποιον που αποφασίζει για τη χρηματοδότηση του έργου (ειδικά εάν ο αξιωματούχος ή το άτομο που αποφασίζει επιμένει να συνεργαστεί με ένα συγκεκριμένο πρόσωπο).
- αιτήματα πληρωμών σε τράπεζες σε άλλες χώρες, εκτός από τη χώρα σύστασης και λειτουργίας του οικονομικού φορέα, ή σε εταιρείες-κελύφη/ή εταιρίες που αναφέρουν ταχυδρομικές θυρίδες.

- αιτήματα επείγουσών πληρωμών κατά τη διάρκεια εκτέλεσης μιας σύμβασης
- τα εκδοθέντα τιμολόγια έχουν αδικαιολόγητα χαμηλό αύξοντα αριθμό – κάτι που υποδηλώνει εταιρεία-κέλυφος ή εταιρεία-φάντασμα
- έλλειψη βεβαίωσης παραλαβής
- απουσία του οικονομικού φορέα από ανοικτές πηγές στο διαδίκτυο κλπ.

Διαδικαστικές Παρατυπίες

Οι προειδοποιητικές ενδείξεις αυτού του τύπου αναφέρονται σε αποκλίσεις από τις καθιερωμένες διαδικασίες, ιδίως σε παράκαμψη των κανονισμών και παράβλεψη ή μη τήρηση των διαδικασιών εγκρίσεων, σε ασυνεπείς αναφορές ή δεδομένα, όπως ελλιπή ή αντιφατικά αρχεία, συνεχεία απευθείας αναθέσεις σε συγκεκριμένους συνεργάτες χωρίς διαφάνεια και χωρίς διαγωνισμό, καθυστερήσεις ή απόκρυψη πληροφοριών, π.χ. μη παροχή στοιχείων κατά τον έλεγχο κλπ.

Γ.7 Παραδείγματα καλών πρακτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Αξίζει να αναφερθούν κάποιες καλές πρακτικές που ακολουθήθηκαν σε άλλες χώρες και οδήγησαν σε αισθητή μείωση των φαινομένων διαφθοράς:

Εσθονία – Ψηφιακή Διακυβέρνηση

Η Εσθονία είναι παγκοσμίως γνωστή για το ολοκληρωμένο ψηφιακό της σύστημα, που έχει μειώσει σημαντικά τις ευκαιρίες για διαφθορά. Κλειδιά της επιτυχίας στην προσπάθεια αυτή υπήρξαν τα εξής:

- **E-Residency και e-Governance:**

Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες παρέχονται ηλεκτρονικά, μειώνοντας την άμεση επαφή μεταξύ πολιτών και υπαλλήλων, όπου συχνά προκύπτει διαφθορά.

- **Blockchain για ασφάλεια:**

Τα δεδομένα των πολιτών προστατεύονται με τεχνολογία blockchain, αποτρέποντας αλλοιώσεις και καταχρήσεις.

- **Διαφάνεια στις διαδικασίες:**

Οι πολίτες μπορούν να παρακολουθούν τις αιτήσεις και τις συναλλαγές τους σε πραγματικό χρόνο.

Αποτέλεσμα όλων των παραπάνω υπήρξε η σημαντική μείωση της γραφειοκρατίας και της δωροδοκίας, ενώ έρευνες δείχνουν ότι οι πολίτες εμπιστεύονται τη δημόσια διοίκηση χάρη στην αυξημένη διαφάνεια που έχει επιτευχθεί.

Σιγκαπούρη – Μηδενική Ανοχή στη Διαφθορά

Η Σιγκαπούρη εφαρμόζει μια αυστηρή πολιτική μηδενικής ανοχής απέναντι στη διαφθορά και έχει επιτύχει να γίνει μια από τις λιγότερο διεφθαρμένες χώρες στον κόσμο, όπως εξάλλου μαρτυρά και η εξαιρετική της επίδοση στις ετήσιες εκθέσεις της Διεθνούς Διαφάνειας για τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς διεθνώς (Corruption Perception Index – CPI). Στην εξέλιξη αυτή της Σιγκαπούρης σε ένα από τα λιγότερα διεφθαρμένα κράτη παγκοσμίως συνετέλεσαν νομοθετικές πρωτοβουλίες που περιλαμβάνουν την ίδρυση γραφείου για την εξέταση της διαφθοράς (CPIB), ενός ανεξάρτητου φορέα που ερευνά και διώκει περιπτώσεις διαφθοράς και η νομοθέτηση αυστηρών κυρώσεων και σοβαρών ποινών για όσους εμπλέκονται σε διαφθορά, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Επιπλέον, έχουν θεσμοθετηθεί υψηλοί μισθοί για τους δημοσίους υπαλλήλους, καθώς κρίθηκε ότι μια δίκαιη και επαρκής αμοιβή μειώνει τα κίνητρα για δωροδοκία και διαφθορά. Επιπλέον, η Σιγκαπούρη επενδύει στην εκπαίδευση και την ευαισθητοποίηση για ζητήματα διαφθοράς, μέσω της συνεχούς κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τη δεοντολογία και τις συνέπειες της διαφθοράς. Αποτέλεσμα όλων των παραπάνω είναι ότι οι περιπτώσεις διαφθοράς είναι σπάνιες, ενώ οι πολίτες και οι επενδυτές δείχνουν μεγάλη εμπιστοσύνη στη δημόσια διοίκηση.

Νέα Ζηλανδία – Ακεραιότητα στη Δημόσια Διοίκηση

Η Νέα Ζηλανδία διαθέτει έναν από τους πιο διαφανείς δημόσιους τομείς στον κόσμο, χάρη στις πολιτικές ακεραιότητας και λογοδοσίας που εφαρμόζει. Η Νέα Ζηλανδία εστιάζει ιδιαίτερος στη δεοντολογία, εφαρμόζοντας Κώδικα Ηθικής Συμπεριφοράς για όλους τους δημόσιους υπαλλήλους της, ακολουθεί ανοιχτές διαδικασίες προμηθειών και δημοσιοποιεί όλες τις δημόσιες προμήθειες και συμβάσεις, επιτυγχάνοντας διαφάνεια, και επενδύει στην ενδυνάμωση και καλή λειτουργία ανεξάρτητων οργανισμών επιφορτισμένων με την εποπτεία της δημόσιας διοίκησης, όπως είναι ο Διαμεσολαβητής (Ombudsman). Επιπλέον, διαθέτει μια από τις πιο πρωτοπόρες

νομοθεσίες για την προστασίας των whistleblowers, ήτοι των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, η οποία προστατεύει ουσιαστικά όσους καταγγέλλουν περιστατικά διαφθοράς στον δημόσιο τομέα. Λόγω όλων των παραπάνω, η διαφθορά στη Νέα Ζηλανδία είναι μια έννοια σχεδόν ανύπαρκτη, και οι πολίτες απολαμβάνουν ίση και δίκαιη μεταχείριση σε συνθήκες διαφάνειας και υψηλού επιπέδου δημοσίων υπηρεσιών.

Συμπεράσματα από τα παραπάνω παραδείγματα καλών πρακτικών διεθνώς.

Από τα παραπάνω παραδείγματα μπορούν να εξαχθούν πολύτιμα συμπεράσματα σε σχέση με τους παράγοντες που ενισχύουν την καταπολέμηση της διαφθοράς και την επίτευξη διαφάνειας. Καταρχάς, η τεχνολογία αποτελεί βασικό σύμμαχο στην ενίσχυση της διαφάνειας. Η χρήση ψηφιακών εργαλείων μειώνει την ανθρώπινη παρέμβαση και τις ευκαιρίες για διαφθορά. Δεν είναι τυχαίο, εξάλλου, ότι σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις της Transparency Greece – Διαφάνεια Ελλάς, οι ΔΟΥ από πρωταθλήτριες στη διαφθορά – θέση που κατείχαν για αρκετά χρόνια – έχουν γίνει από τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα με τη μεγαλύτερη διαφάνεια από τότε που εισήχθη στη φορολογική διοίκηση το taxisnet, όταν δηλαδή ψηφιοποιήθηκαν οι φορολογικές υπηρεσίες και ελαχιστοποιήθηκε η ανθρώπινη παρέμβαση και η διάδραση και επικοινωνία μεταξύ πολίτη και εφοριακών. Περαιτέρω συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι ισχυροί θεσμοί και ανεξάρτητοι ελεγκτικοί φορείς είναι απαραίτητοι για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Εν συνεχεία, δεν πρέπει να παραβλέπεται η σημασία της πρόβλεψης και εφαρμογής αυστηρών κυρώσεων και ποινών, που λειτουργεί ιδιαιτέρως αποτρεπτικά όσον αφορά τη συμμετοχή σε φαινόμενα διαφθοράς. Τέλος, προκύπτει ότι η ισχυρή πολιτική βούληση και η δέσμευση των κυβερνήσεων στην κατεύθυνση της διαφάνειας και της πάταξης της διαφθοράς είναι ιδιαιτέρως κρίσιμη για την εφαρμογή και την επιτυχία όλων των ανωτέρω μέτρων.

Γ.8 Σύγχρονα εργαλεία για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς

Στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση χρησιμοποιούνται σύγχρονα τεχνολογικά εργαλεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τον εντοπισμό των προειδοποιητικών ενδείξεων (red flags) διαφθοράς και απάτης στον δημόσιο τομέα. Εξαιρετικά αποτελεσματικά είναι τα συστήματα ανάλυσης δεδομένων, δηλαδή εργαλεία που χρησιμοποιούνται για την ανάλυση μεγάλου όγκου δεδομένων (big data analytics) και

την ανίχνευση ανωμαλιών στις δημόσιες συμβάσεις, τις οικονομικές συναλλαγές και τη φορολογική συμμόρφωση. Ειδικότερα, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) στην Ελλάδα εφαρμόζει προγράμματα ελέγχου φορολογικής απάτης και φοροδιαφυγής μέσω μηχανισμών τεχνητής νοημοσύνης και αυτοματοποίησης.

Επίσης, υπάρχουν εξειδικευμένα εργαλεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ενισχύουν την παρακολούθηση και τον εντοπισμό red flags σε ζητήματα διαφθοράς και απάτης. Κάποια από αυτά είναι τα εξής:

Arachne

Το Arachne είναι ένα εργαλείο ανάλυσης δεδομένων που έχει αναπτυχθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη διαχείριση κινδύνων στις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις. Ειδικότερα, αφορά έργα συγχρηματοδοτούμενα από τα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία της Ε.Ε. Κύριες λειτουργίες του εργαλείου αυτού είναι:

- Ο εντοπισμός παρατυπιών ή κινδύνων διαφθοράς μέσω της συλλογής δεδομένων από δημόσια και ιδιωτικά αρχεία.
- Ενσωμάτωση πληροφοριών σχετικά με δικαιούχους, αναδόχους και υποέργα.
- Αναγνώριση red flags, όπως υπερβολική συγκέντρωση κονδυλίων σε συγκεκριμένους φορείς ή έργα με ασυνήθιστα υψηλά κόστη.

Στόχος του Arachne είναι η ενίσχυση της διαφάνειας στη διαχείριση των ευρωπαϊκών κονδυλίων και η αποτροπή της κακοδιαχείρισης.

EDES (Early Detection and Exclusion System)

Το σύστημα αυτό της Ε.Ε. αφορά την έγκαιρη ανίχνευση κινδύνων και την αποτροπή πρόσβασης σε ευρωπαϊκά κονδύλια από εταιρείες ή πρόσωπα που έχουν εμπλακεί σε παρατυπίες. Το σύστημα αυτό ενσωματώνει πληροφορίες από διάφορες πηγές για ανίχνευση πιθανών παραβάσεων και δημιουργεί λίστες αποκλεισμένων οντοτήτων.

IMS (Irregularities Management System)

Το IMS είναι εργαλείο της Ε.Ε. που επιτρέπει στα κράτη-μέλη να αναφέρουν παρατυπίες που συνδέονται με ευρωπαϊκά κονδύλια. Οι λειτουργίες του περιλαμβάνουν την

παρακολούθηση και αναφορά υποθέσεων απάτης και την υποστήριξη της OLAF για τη διερεύνηση ύποπτων περιστατικών.

ECA's Audit Tools (European Court of Auditors)

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο χρησιμοποιεί τεχνολογικά εργαλεία για να ελέγχει τη χρήση των κονδυλίων της Ε.Ε., εντοπίζοντας παρατυπίες ή πιθανά red flags.

Γ.9 Τρόποι αντιμετώπισης της διαφθοράς – Ελλάδα

Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα απαιτεί συστηματικές και συντονισμένες προσπάθειες σε επίπεδο πολιτικής, διοίκησης και κοινωνίας. Ως πιο βασικοί τρόποι καταπολέμησης της διαφθοράς θα μπορούσαν να αναφερθούν οι εξής:

Νομοθετικά και θεσμικά μέτρα

Η καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτεί την ύπαρξη ενός σταθερού και αυστηρού νομοθετικού πλαισίου, που θα εξασφαλίζει όχι μόνο αυστηρές ποινές για αδικήματα όπως η δωροδοκία, η κατάχρηση εξουσίας και η φοροδιαφυγή, αλλά θα εξασφαλίζει και ασφάλεια δικαίου. Η πολυνομία και οι συχνές νομοθετικές τροποποιήσεις δεν συμβάλλουν προς αυτή την κατεύθυνση, αντιθέτως προκαλούν ασάφειες, αμφισβητήσεις, επικαλύψεις και ανασφάλεια. Σημαντικά θετικά βήματα στον αγώνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι και η υιοθέτηση διεθνών συμβάσεων, όπως η Σύμβαση του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (UNCAC) και η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης. Περαιτέρω, η ίδρυση ανεξάρτητων φορέων, όπως η Εθνική Αρχή Διαφάνειας στην Ελλάδα, που ελέγχει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στον δημόσιο τομέα, αποτελεί ουσιαστική πρωτοβουλία που θέτει τα θεμέλια για την οικοδόμηση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαφάνειας και λογοδοσίας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Μηχανισμοί Ελέγχου και Εποπτείας

Η θέσπιση σταθερού και αυστηρού νομοθετικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς δεν αρκεί, όταν αυτό εφαρμόζεται ελλιπώς, όταν υπάρχουν κενά στον έλεγχο των παράνομων πράξεων και όταν, τελικά, οι υπαίτιοι μένουν ατιμώρητοι. Απαιτείται, παράλληλα, η δημιουργία ισχυρών μηχανισμών εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου και η αυτοματοποίηση των διαδικασιών για τον εντοπισμό ανωμαλιών, προκειμένου τα περιστατικά διαφθοράς όχι μόνο να εντοπίζονται, αλλά και να αντιμετωπίζονται

αποτελεσματικά. Στο πλαίσιο αυτό σημαντική είναι η καθιέρωση ασφαλών και ανώνυμων μηχανισμών υποβολής καταγγελιών, η αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) καθώς και εν γένει η παροχή νομικής προστασίας σε όσους καταγγέλλουν περιστατικά διαφθοράς.

Αποτελεσματική και έγκαιρη λειτουργία της Δικαιοσύνης

Κεφαλαιώδους σημασίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, πέραν της θέσπισης νομοθετικού πλαισίου και της ίδρυσης ανεξάρτητων φορέων εποπτείας και ελέγχου, είναι και η αποτελεσματική και έγκαιρη λειτουργία της Δικαιοσύνης. Αναφέρθηκε ανωτέρω ότι μία από τις βασικές αιτίες παγίωσης της διαφθοράς, ιδίως στην Ελλάδα, είναι η τεράστια καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης, η οποία φτάνει στα όρια της αρνησιδικίας, και η αναποτελεσματική, εν τέλει, εφαρμογή των εργαλείων που παρέχει ο νομοθέτης, καθώς δεν είναι λίγες οι φορές που υπαίτιοι απαλλάσσονται λόγω παραγραφής. Η αποτελεσματική λειτουργία της δικαιοσύνης θα καταπολεμήσει τη διάχυτη και παγιωμένη αντίληψη περί ατιμωρησίας των υπευθύνων, η οποία είναι βαθιά ριζωμένη ιδίως στην ελληνική κοινωνία, και θα αναδείξει και θα ενισχύσει την αποτρεπτική λειτουργία των ποινών για το κοινωνικό σύνολο. Μόνο όταν στη συνείδηση του πολίτη η παρανομία συνδέεται άμεσα με την τιμωρία – χωρίς την διαμεσολάβηση εξαιρετικά μακρού χρονικού διαστήματος, που μπορεί να φτάνει μέχρι και την παραγραφή – μπορεί η όποια επιβληθείσα ποινή να ικανοποιήσει το κοινό περί δικαίου αίσθημα αλλά και να λειτουργήσει αποτρεπτικά.

Χρήση τεχνολογικών εργαλείων

Η πρόοδος της τεχνολογίας παρέχει σημαντικά και αποτελεσματικά εργαλεία που μπορούν να συμβάλλουν ουσιαστικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Καταρχάς, η ανάλυση δεδομένων (Big Data), η οποία γίνεται με χρήση εργαλείων όπως το Arachne της Ε.Ε. για τον εντοπισμό ανωμαλιών σε δημόσιες δαπάνες και προγράμματα είναι ένα πολύ αποτελεσματικό όπλο στη φαρέτρα των ελεγκτικών και εποπτικών μηχανισμών προς τον σκοπό της εντόπισης ενδείξεων απάτης και διαφθοράς (red flags) αλλά και τη συλλογή στοιχείων και δεδομένων για τη δίωξη των υπαιτίων. Επιπλέον, αποτελεσματική είναι η χρήση συστημάτων blockchain για την καταγραφή δημόσιων συμβάσεων, ώστε να αποφεύγεται η αλλοίωση δεδομένων.

Διεθνής συνεργασία

Η συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και η ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μέσω διεθνών δικτύων, όπως μέσω της OLAF (Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης) καθιστά την καταπολέμηση της διαφθοράς ακόμη πιο αποτελεσματική. Στην εποχή, εξάλλου, της παγκοσμιοποίησης σημαντική είναι επίσης η διεξαγωγή διασυνοριακών ερευνών και ο συντονισμός μεταξύ χωρών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο.

Διαφάνεια και λογοδοσία μέσω ψηφιακών υπηρεσιών και δημοσιότητας

Η ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών (π.χ. gov.gr, gsis.gr, πλατφόρμα e-procurement/ΕΣΗΔΗΣ) και εν γένει η μετάβαση στην ψηφιακή διακυβέρνηση περιορίζει την προσωπική επαφή μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπαλλήλων, μειώνοντας τις ευκαιρίες διαφθοράς (ή, στο πλαίσιο της θεωρίας του Τριγώνου της Απάτης, τον παράγοντα «Ευκαιρία – Opportunity»). Αυτό καταδεικνύουν εξάλλου και οι στατιστικές έρευνες και παρατηρήσεις καθώς και οι ετήσιες εκθέσεις της Διεθνούς Διαφάνειας. Περαιτέρω, η ευρεία δημοσιότητα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης που επιτυγχάνεται μέσω προγραμμάτων όπως η Διαύγεια και εν γένει η δημοσιοποίηση δεδομένων για συμβάσεις, δαπάνες, και αποφάσεις, εξασφαλίζει την πρόσβαση των πολιτών στη γνώση και ενισχύει τη διαφάνεια, διαμορφώνοντας έτσι συνθήκες που δεν ευνοούν την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς.

Εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση

Εξαιρετικής σημασίας είναι η εκπαίδευση και η ευαισθητοποίηση των στελεχών του Δημοσίου, των κοινωνικών εταίρων και των πολιτών σε ζητήματα διαφάνειας και διαφθοράς. Η δημιουργία κουλτούρας διαφάνειας, δικαιοσύνης και αξιοκρατίας επιτυγχάνεται σε πολύ σημαντικό βαθμό και μέσω της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης για ηθικά ζητήματα, ζητήματα διαφάνειας και μεθόδους εντοπισμού της διαφθοράς, μέσω ενημέρωσης όλων των ενδιαφερομένων σχετικά με τα διαθέσιμα εργαλεία, τις κρίσιμες νομοθετικές αλλαγές και τους αρμόδιους φορείς για ζητήματα διαφάνειας και διαφθοράς. Περαιτέρω, η δημιουργία προγραμμάτων ευαισθητοποίησης για το κοινό και τις επιχειρήσεις, με έμφαση στις αρνητικές συνέπειες της διαφθοράς και στη σημασία της περιφρούρησης της διαφάνειας από όλους μας, συμβάλλει στην καλλιέργεια κουλτούρας

διαφάνειας και δικαιοσύνης. Σε κάθε περίπτωση, η ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών, η ενεργή συμμετοχή τους στη διακυβέρνηση και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων καθιστά τον κάθε πολίτη κοινωνό και συνυπεύθυνο για την επίτευξη μιας διαφανούς και υπεύθυνης Δημόσιας Διοίκησης.

Γ.10 Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην ελληνική έννομη τάξη

Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα αποτελεί έναν τομέα συνεχών προσπαθειών, με πρόσφατες πρωτοβουλίες να επικεντρώνονται στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

Εθνικές Πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς – Βασικοί φορείς Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ)

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) είναι ένας ανεξάρτητος φορέας που ιδρύθηκε το 2019 με τον Ν.4622/2019, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης για την ενίσχυση της διαφάνειας και της καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα. Η ΕΑΔ ενσωμάτωσε και συντόνισε την αρμοδιότητα πολλών προηγούμενων οργανισμών, εστιάζοντας στη συστηματική και ολοκληρωμένη προσέγγιση για την πρόληψη και τον εντοπισμό περιστατικών διαφθοράς. Η ΕΑΔ υλοποιεί το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς 2022-2025, το οποίο περιλαμβάνει 135 δράσεις. Αυτές περιλαμβάνουν τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου, την ενίσχυση των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου, την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) και τη δημιουργία διαδικτυακής πλατφόρμας εκπαίδευσης για δημόσιους υπαλλήλους σε θέματα ακεραιότητας.

Οι βασικές αρμοδιότητες της ΕΑΔ αφορούν τόσο την πρόληψη της διαφθοράς, όσο και την υποδοχή καταγγελιών, την διενέργεια ελέγχων και ερευνών, την εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση σε θέματα διαφάνειας καθώς και τη συνεργασία με διεθνείς φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς.

Πιο συγκεκριμένα, η ΕΑΔ:

- Εκπονεί στρατηγικές για την πρόληψη της διαφθοράς στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα.
- Προωθεί καλές πρακτικές διακυβέρνησης και ακεραιότητας.

- Πραγματοποιεί ελέγχους και επιθεωρήσεις σε δημόσιους οργανισμούς, επιχειρήσεις και φορείς που σχετίζονται με δημόσιους πόρους.
- Χρησιμοποιεί σύγχρονα εργαλεία ανάλυσης δεδομένων και πληροφοριών για τον εντοπισμό ύποπτων συναλλαγών.
- Ασχολείται με υποθέσεις δωροδοκίας, απάτης, κατάχρησης εξουσίας και άλλων μορφών εμφάνισης διαφθοράς.
- Λειτουργεί ασφαλείς και ανώνυμους μηχανισμούς για την υποβολή καταγγελιών από πολίτες και υπαλλήλους. Με το ηλεκτρονικό σύστημα διαχείρισης καταγγελιών παρέχει εύκολη και ανώνυμη πρόσβαση στους πολίτες για την υποβολή αναφορών.
- Διασφαλίζει την προστασία των πληροφοριοδοτών.
- Οργανώνει εκπαιδευτικά προγράμματα για δημόσιους υπαλλήλους και πολίτες για τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ηθική στη δημόσια διοίκηση.
- Προωθεί την καλλιέργεια κουλτούρας διαφάνειας και λογοδοσίας.
- Συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς, όπως ο ΟΟΣΑ, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), και το GRECO (Group of States Against Corruption).
- Εφαρμόζει ευρωπαϊκές και διεθνείς πρακτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς
- Δημοσιεύει ετήσιες εκθέσεις για την πορεία της καταπολέμησης της διαφθοράς.

Η ΕΑΔ ως βασικός φορέας για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στην Ελλάδα έχει ενισχύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών, εφαρμόζοντας μέτρα που προάγουν τη διαφάνεια και τον έλεγχο των δημοσίων υπηρεσιών. Αποτελεί τον κεντρικό πυλώνα της στρατηγικής της Ελλάδας κατά της διαφθοράς. Η συντονισμένη λειτουργία της, η διεθνής συνεργασία, και η χρήση τεχνολογιών αιχμής συμβάλλουν στην ενίσχυση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα.

Η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες

Η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές

Δραστηριότητες είναι ένας κρίσιμος φορέας στην Ελλάδα, με κεντρικό ρόλο στην πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος. Η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και η διαφθορά συνδέονται στενά, καθώς συχνά τα έσοδα από διεφθαρμένες πρακτικές (π.χ. δωροδοκία, εκβιασμούς) προσπαθούν να «ξεπλυθούν», ήτοι να νομιμοποιηθούν μέσα από σύνθετες οικονομικές διαδικασίες. Η Αρχή παίζει ρόλο-κλειδί στον εντοπισμό αυτών των πρακτικών και στην παραπομπή των υπεύθυνων στη δικαιοσύνη. Η Αρχή ιδρύθηκε με στόχο την αντιμετώπιση του ξεπλύματος χρήματος και τη διασφάλιση της διαφάνειας στις οικονομικές συναλλαγές. Βασικές αρμοδιότητες της Αρχής είναι οι εξής:

- **Εντοπισμός ύποπτων συναλλαγών:**
 - Η Αρχή αναλύει οικονομικές συναλλαγές και επιχειρηματικές δραστηριότητες για να εντοπίσει παράνομες ενέργειες ή χρήματα που προέρχονται από εγκληματικές δραστηριότητες.
 - Συλλέγει, επεξεργάζεται και διασταυρώνει δεδομένα από τράπεζες, δημόσιους φορείς και διεθνείς οργανισμούς.
- **Διασύνδεση με υποθέσεις διαφθοράς:**
 - Η Αρχή ερευνά υποθέσεις όπου εμπλέκονται δημόσιοι υπάλληλοι ή ιδιωτικοί φορείς σε φαινόμενα διαφθοράς, όπως δωροδοκία, υπεξαίρεση ή κατάχρηση εξουσίας.
- **Εφαρμογή του νόμου:**
 - Συνεργάζεται με εισαγγελικές αρχές και διεθνείς φορείς για τη δίωξη εγκλημάτων σχετικών με τη νομιμοποίηση εσόδων.
- **Ενίσχυση της διαφάνειας:**
 - Επικεντρώνεται στη συμμόρφωση των επιχειρήσεων και των τραπεζών με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς υποχρεώσεις για την καταπολέμηση του ξεπλύματος χρήματος.

Η Αρχή χρησιμοποιεί σύγχρονα συστήματα ανάλυσης και τεχνολογίες όπως ανάλυση μεγάλου όγκου δεδομένων (Big Data) για την ανίχνευση παρατυπιών και την πρόληψη

της διαφθοράς. Επίσης, συνεργάζεται με Διεθνείς Οργανισμούς όπως την FATF (Financial Action Task Force) και το Moneyval, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών και τη βελτίωση της στρατηγικής κατά του οικονομικού εγκλήματος.

Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου

Τον νέο σύστημα εσωτερικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα εισήχθη για να ενισχύσει τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, με στόχο την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς. Η καθιέρωση αυτού του συστήματος προβλέπεται από τον Ν.4795/2021 και ενσωματώνει καλές διεθνείς πρακτικές. Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου είναι ένα πλαίσιο που στοχεύει:

- Στην παρακολούθηση και αξιολόγηση της λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών.
- Στην ανίχνευση κινδύνων, όπως οικονομικές απάτες, κακοδιαχείριση ή άλλες παρατυπίες.
- Στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, διασφαλίζοντας τη σωστή χρήση δημόσιων πόρων.

Βασικά Στοιχεία του Συστήματος είναι:

- Η δημιουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλους τους δημόσιους φορείς και υπηρεσίες, που είναι ανεξάρτητες από τις διοικητικές και οικονομικές λειτουργίες του οργανισμού. Οι εσωτερικοί ελεγκτές που στελεχώνουν τις μονάδες αυτές παρακολουθούν την εφαρμογή των κανονισμών, των διαδικασιών και της νομοθεσίας, εντοπίζουν πιθανές παρατυπίες ή φαινόμενα διαφθοράς και υποβάλλουν εκθέσεις με προτάσεις για βελτιώσεις. Επιπλέον, προβλέπεται το Κέντρο Συντονισμού Εσωτερικού Ελέγχου που λειτουργεί υπό την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) και παρέχει καθοδήγηση και υποστήριξη στις μονάδες εσωτερικού ελέγχου.
- Η παροχή εκπαίδευση και πιστοποίησης στους εσωτερικούς ελεγκτές, προκειμένου να είναι σε θέση να εφαρμόζουν διεθνείς πρακτικές και να είναι εκπαιδευμένοι και εξοικειωμένοι με όλες τις νέες εξελίξεις, πρωτοβουλίες και εργαλεία για την πρόληψη της διαφθοράς.

Ο Ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου για την καταπολέμηση της διαφθοράς αφορά τόσο τον

τομέα της πρόληψης (εντοπισμός ευάλωτων σημείων στις λειτουργίες των δημόσιων φορέων, θωράκιση των διαδικασιών από φαινόμενα κακοδιαχείρισης) όσο και τον τομέα του εντοπισμού φαινομένων απάτης και διαφθοράς (έγκαιρη αναγνώριση προειδοποιητικών ενδείξεων (red flags) που μπορεί να υποδηλώνουν διαφθορά ή απάτη, εντοπισμός ατασθαλιών μέσω συστηματικών ελέγχων). Επιπλέον, ο Εσωτερικός έλεγχος υποστηρίζει τη λογοδοσία, καθώς οι αναφορές των εσωτερικών ελεγκτών συμβάλλουν στην αποτροπή κακής διαχείρισης και στην παραπομπή των υπευθύνων στη δικαιοσύνη, ενώ περαιτέρω καλλιεργεί κουλτούρα ακεραιότητας και δικαιοσύνης, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη Δημόσια Διοίκηση.

Το νέο σύστημα εσωτερικού ελέγχου αποτελεί έναν σύγχρονο μηχανισμό που ενισχύει την ακεραιότητα στη δημόσια διοίκηση και συμβάλλει αποφασιστικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Η δημιουργία ενός ενιαίου πλαισίου ελέγχου ενισχύει τη διαφάνεια και περιορίζει τις πιθανότητες εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς, ενώ η αναβάθμιση της εκπαίδευσης και κατάρτισης των ελεγκτών βοηθά στην ανίχνευση σύνθετων περιπτώσεων διαφθοράς. Κρίσιμη είναι, στο πλαίσιο αυτό, η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των ελεγκτών από πιέσεις ή παρεμβάσεις και η κατά το δυνατόν ταχεία υιοθέτηση του συστήματος αυτού από ολόκληρο τον δημόσιο τομέα – διαδικασία που προφανώς προσκρούσει σε διαδικαστικά εμπόδια και καθυστερήσεις.

Πλατφόρμα e-Peitharxika

Η πλατφόρμα e-Peitharxika είναι ένα καινοτόμο ηλεκτρονικό σύστημα που έχει αναπτυχθεί από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) για τη διαχείριση των πειθαρχικών διαδικασιών στον δημόσιο τομέα. Αποτελεί ένα εργαλείο που συνδέεται άμεσα με την καταπολέμηση της διαφθοράς, ενισχύοντας τη διαφάνεια, την ταχύτητα και την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών ελέγχου και λογοδοσίας.

Η πλατφόρμα e-Peitharxika ενισχύει την καταπολέμηση της διαφθοράς καθώς:

- Εξασφαλίζει την κεντρική παρακολούθηση των πειθαρχικών υποθέσεων, αφού όλες οι πειθαρχικές υποθέσεις καταχωρούνται και τυγχάνουν κεντρικής διαχείρισης, ενώ δίνεται η δυνατότητα παρακολούθησης της εξέλιξης κάθε υπόθεσης σε πραγματικό χρόνο, αποτρέποντας την καθυστέρηση ή την απόκρυψη σημαντικών πληροφοριών.

- Εξασφαλίζει τη διαφάνεια της διαδικασίας, ενισχύει τη λογοδοσία και αποκλείει την παράκαμψη διαδικασιών και τη συγκάλυψη.
- Αναλύει και εντοπίζει μοτίβα, αφού παρέχει δυνατότητες ανάλυσης δεδομένων για την αναγνώριση μοτίβων ή περιοχών όπου εμφανίζονται συχνότερα πειθαρχικά αδικήματα. Τα δεδομένα αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη στοχευμένη ενίσχυση μηχανισμών πρόληψης. Επιπλέον, τα στατιστικά δεδομένα που εξάγονται από την πλατφόρμα βοηθούν στην ανάπτυξη πιο στοχευμένων στρατηγικών καταπολέμησης της διαφθοράς.
- Επιταχύνει τις διαδικασίες, καθώς μειώνεται σημαντικά ο χρόνος που απαιτείται για τη διεκπεραίωση πειθαρχικών διαδικασιών, επιταχύνοντας την απονομή δικαιοσύνης και συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στην αποτρεπτική λειτουργία των ποινών για πιθανά φαινόμενα διαφθοράς. Εξάλλου, με την ψηφιοποίηση διαδικασιών που προηγουμένως γίνονταν χειροκίνητα, εξοικονομείται χρόνος και πόροι.
- Παρέχει προστασία στους καταγγέλλοντες, αφού υποστηρίζει τη διαχείριση ανώνυμων καταγγελιών, διασφαλίζοντας την προστασία των πληροφοριοδοτών (whistleblowers), οι οποίοι συχνά διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην αποκάλυψη περιστατικών διαφθοράς.
- Παρέχει εκπαίδευση και ενισχύει την ευαισθητοποίηση για ζητήματα ακεραιότητας και διαφάνειας, καθώς μέσω της καταγραφής υποθέσεων και των αποτελεσμάτων τους, η πλατφόρμα ενισχύει την ευαισθητοποίηση για τα πειθαρχικά αδικήματα, προωθώντας την καλλιέργεια κουλτούρας ακεραιότητας.

Λοιπά εργαλεία και καινοτομίες

Στο πλαίσιο αυτό, πέραν όλων των παραπάνω, μπορεί να αναφερθεί μια σειρά από εργαλεία και καινοτομίες της Δημόσιας Διοίκησης που έχουν συμβάλει στην ενίσχυση της διαφάνειας και ως εκ τούτου την καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Το **Σύστημα Διοικητικής Διαφάνειας "Διαύγεια"** υποχρεώνει τις δημόσιες αρχές να δημοσιεύουν όλες τις διοικητικές πράξεις και αποφάσεις στο διαδίκτυο, ενισχύοντας έτσι τη λογοδοσία και τη διαφάνεια. Το **Εθνικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)** καταχωρεί, διενεργεί και παρακολουθεί ηλεκτρονικά τις

διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων του ν. 4412/2016, εξασφαλίζοντας έτσι διαφάνεια και μειώνοντας τις πιθανότητες διαφθοράς στις σχετικές διαδικασίες. Όπως προαναφέρθηκε, πλατφόρμες όπως η ιστοσελίδα της ΕΑΔ παρέχουν τη δυνατότητα για ανώνυμες καταγγελίες περιστατικών διαφθοράς. Τέλος, το **Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς** που εκπονείται από την ΕΑΔ ανά τακτά χρονικά διαστήματα αποτελεί τον αναλυτικός οδικό χάρτη που περιλαμβάνει μέτρα για την πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς.

Γ.11 Οι συνέπειες της απάτης και της διαφθοράς για τους εμπλεκόμενους

Οι δημόσιοι υπάλληλοι που εμπλέκονται σε περιστατικά διαφθοράς βρίσκονται αντιμέτωποι τόσο με πειθαρχικές όσο και με ποινικές κυρώσεις, και ενδεχομένως και με αποζημιωτική ευθύνη έναντι του Δημοσίου λόγω ζημίας του τελευταίου ή στο πλαίσιο αναγωγικής τους ευθύνης έναντι αυτού για ποσά που το Δημόσιο κλήθηκε να καταβάλει σε τρίτους ζημιωθέντες.

Πειθαρχική ευθύνη και κυρώσεις

Οι πειθαρχικές συνέπειες για τους δημοσίου υπαλλήλους ορίζονται στον Ν.3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας) και τον Ν.4781/2021. Η εφαρμογή αυτών των κυρώσεων ενισχύει τη λογοδοσία και λειτουργεί αποτρεπτικά για άλλους δημόσιους λειτουργούς.

Η πειθαρχική ευθύνη απορρέει από την ειδική έννομη σχέση η οποία συνδέει τον υπάλληλο με το Κράτος, σχετίζεται με την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων του και επισύρει πειθαρχικές ποινές. Η πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων ρυθμίζεται από τις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου, το οποίο αποτελεί κομμάτι του Υπαλληλικού Κώδικα και περιλαμβάνει δύο επιμέρους τμήματα α) το ουσιαστικό πειθαρχικό δίκαιο το οποίο περιλαμβάνει τα πειθαρχικά παραπτώματα και τις πειθαρχικές ποινές ή κυρώσεις και β) το διαδικαστικό πειθαρχικό δίκαιο το οποίο προβλέπει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα καθώς και τη διαδικασία επιβολής των προβλεπομένων πειθαρχικών ποινών (άρθρα 103 έως 146B του ν. 3528/2007 όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν) (βλ. και υπ. αριθ. πρωτ. ΔΔΑΔ Δ 1093685 ΕΞ 28/6/2019 Εγκύκλιο της ΑΑΔΕ με Θέμα: Η πειθαρχική, ποινική και αστική ευθύνη των υπαλλήλων της

Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)

Ειδικότερα, μια πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου, στο πλαίσιο εκτέλεσης των καθηκόντων του, στοιχειοθετεί πειθαρχική ευθύνη μόνο όταν καλύπτεται από υπαιτιότητα - δηλ. δόλο ή αμέλεια - από πλευράς του υπαλλήλου, η οποία θίγει την καλή λειτουργία της υπηρεσίας, και παράλληλα η υπαίτια αυτή πράξη ή παράλειψη μπορεί να του καταλογιστεί, διαφορετικά δεν υφίσταται και η έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος. Η εκτεταμένη τροποποίηση των διατάξεων του πειθαρχικού δικαίου με τον ν. 4057/2012 επέφερε μια βασική αλλαγή στα πειθαρχικά παραπτώματα, καθώς εγκαταλείφθηκε η ενδεικτική απαρίθμησή τους και υιοθετήθηκε πλέον η αποκλειστική και περιοριστική απαρίθμηση αυτών.

Τα περιοριστικώς αναφερόμενα στον Υπαλληλικό Κώδικα πειθαρχικά παραπτώματα

Σύμφωνα με το άρθρο 107 του ΥΚ όπως ισχύει, πειθαρχικά παραπτώματα τα οποία θα μπορούσαν να σχετίζονται με περιστατικά απάτης, διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας κλπ είναι: «α) πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία, β) κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που προσδιορίζεται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες. Το υπαλληλικό καθήκον σε καμία περίπτωση δεν επιβάλλει στον υπάλληλο πράξη ή παράλειψη που να αντίκειται προς τις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 25 του παρόντος, γ) η παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, δ) η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών, ε) η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας. ... στ) η παράβαση της αρχής της αμεροληψίας, ... ζ) η παράβαση της υποχρέωσης εχεμύθειας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 του παρόντος, θ) η σοβαρή απείθεια, ι) η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων, ... ιδ) η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων, ... ιστ) η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η

επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί, ιζ) η κακόβουλη άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής που γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικώς, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλως ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις, ιη) η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας, χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, κα) η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση εντολής της υπηρεσίας, κβ) η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα, με αφορμή το χειρισμό θεμάτων αρμοδιότητας του υπαλλήλου από την αντιμετώπιση των οποίων εξαρτώνται ουσιώδη συμφέροντα των προσώπων αυτών, κγ) η φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης, η εγκατάλειψη ή η παράνομη χρήση πράγματος το οποίο ανήκει στην υπηρεσία, κδ) η παράλειψη από τα πειθαρχικά όργανα δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2 του άρθρου 110 του παρόντος, κε) η άσκηση εργασίας ή έργου με αμοιβή χωρίς προηγούμενη άδεια της υπηρεσίας, κστ) η απλή απείθεια, κη) η αμέλεια ή ατελής εκπλήρωση του υπηρεσιακού καθήκοντος..... λγ) η κατάθεση, η χρήση, η συμπερίληψη και η διατήρηση στον ατομικό υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, πλαστού, νοθευμένου ή παραποιημένου πιστοποιητικού ή τίτλου ή βεβαιώσεως. ...»

Οι πειθαρχικές κυρώσεις

Οι πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται σε περίπτωση πειθαρχικών παραπτωμάτων αναφέρονται, επίσης περιοριστικά, στο άρθρο 109 του Υπαλληλικού Κώδικα, και είναι οι εξής (άρθρο 109):

«α) η έγγραφη επίπληξη, β) το πρόστιμο έως τις αποδοχές δώδεκα (12) μηνών, γ) η στέρηση του δικαιώματος για προαγωγή από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, δ) η στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, ε) η αφαίρεση της άσκησης των καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου για τη θητεία ή το υπόλοιπο της, στ) ο υποβιβασμός έως δύο (2) βαθμούς, ζ) η προσωρινή παύση από τρεις (3) έως δώδεκα (12) μήνες με πλήρη στέρηση των αποδοχών και η) η ποινή της οριστικής παύσης, η οποία μπορεί να επιβληθεί μόνο για τα ακόλουθα παραπτώματα : -

της παράβασης του άρθρου 107 παρ. 1α του παρόντος, - της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς νόμους, - της απόκτησης οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπάλληλου ή τρίτου προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ' αφορμής αυτών, - της χαρακτηριστικής αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας - της παράβασης της υποχρέωσης εχεμύθειας, - της αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων πάνω από είκοσι δύο (22) εργάσιμες ημέρες συνεχώς ή πάνω από τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες σε διάστημα ενός (1) έτους ή πάνω από πενήντα (50) εντός μίας τριετίας, - της εξαιρετικώς σοβαρής απείθειας, - της άμεσης ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχής σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί, - της εμμονής σε άρνηση προσέλευσης για εξέταση από υγειονομική επιτροπή.

3. Όταν επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές των περιπτώσεων γ' έως ζ της παραγράφου 1 και συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις, το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί να επιβάλει επιπλέον διοικητική κύρωση από 3.000 έως 30.000 ευρώ. Όταν επιβάλλεται η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης και πρόκειται για πειθαρχικά παραπτώματα των περιπτώσεων δ' και ε' της παραγράφου 1 του άρθρου 107 του παρόντος που σχετίζονται με οικονομικό αντικείμενο, το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί να επιβάλει επιπλέον διοικητική κύρωση από 10.000 έως 100.000 ευρώ. ...»

Επομένως, οι βασικές πειθαρχικές ποινές είναι οι εξής

- **Προσωρινή ή οριστική παύση:** Ο δημόσιος υπάλληλος μπορεί να τεθεί σε προσωρινή ή οριστική παύση από τα καθήκοντά του, ανάλογα με τη βαρύτητα του παραπτώματος. Η οριστική παύση ισχύει για σοβαρές περιπτώσεις, όπως δωροδοκία ή κατάχρηση εξουσίας.
- **Επιβολή προστίμων:** Επιβολή χρηματικών ποινών, είτε ανεξάρτητα είτε σε συνδυασμό με άλλες κυρώσεις.
- **Υποβιβασμός:** Μείωση βαθμού ή θέσης μέσα στη διοικητική ιεραρχία, με παράλληλη απώλεια σχετικών προνομίων.
- **Αναστολή προαγωγής:** Στέρηση του δικαιώματος προαγωγής για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

Περιπτωσιολογία πειθαρχικών υποθέσεων/κυρώσεων

- Η παθητική δωροληψία εφοριακού υπαλλήλου από ελεγχόμενη επιχείρηση προκειμένου να μην βεβαιώσει σε βάρος της διαπιστωθείσα φορολογική παράβαση (μη έκδοση απόδειξης/ τιμολογίου σε πελάτη κατά την πώληση αγαθών) χαρακτηρίστηκε, εκτός από παράβαση καθήκοντος κατά τον ποινικό κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, και ως ανάρμοστη συμπεριφορά (άρθρο 107 παρ. 1 περ. γ' και ε' ΥΚ). Η πειθαρχική ποινή που επιβλήθηκε ήταν αυτή της οριστικής παύσης του υπαλλήλου.
- Η παράλειψη διενέργειας ελέγχου και απάντησης σε δελτία πληροφοριών που είχαν σταλεί από μία Δ.Ο.Υ. προς άλλη Δ.Ο.Υ. χαρακτηρίστηκε ως ατελής εκπλήρωση καθήκοντος. Ο υπάλληλος επικαλέστηκε φόρτο εργασίας για την παράλειψη, αλλά το Δικαστήριο έκρινε ότι η τρίμηνη προσωρινή παύση με αντίστοιχη στέρηση των αποδοχών του αποτελούσε εύλογη πειθαρχική ποινή, καθότι ο υπάλληλος ήταν ενήμερος για τα δελτία πληροφοριών και απέφευγε συστηματικά να απαντήσει σε αυτά ή να αναθέσει την απάντηση σε άλλον υπάλληλο (άρθρο 107 παρ. 1 περ. κη' ΥΚ)
- Ο εκβιασμός επιχειρηματία από ελεγκτή της Δ.Ο.Υ. να του καταβάλει ποσό ύψους 50.000 ευρώ ώστε να μην του καταλογίσει τις διαπιστωθείσες φορολογικές παραβάσεις οι οποίες επέσυραν πρόστιμα ύψους 500.000 ευρώ, χαρακτηρίστηκε, εκτός από παράβαση καθήκοντος κατά τον ποινικό κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, και ως ανάρμοστη πράξη με αποτέλεσμα να του επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης (άρθρο 107 παρ. 1 περ. γ' και ε' ΥΚ).
- Προϊστάμενος Δ.Ο.Υ. έχοντας πρόσβαση στο σύστημα taxis και σε φορολογικά στοιχεία φορολογουμένων εκτός της αρμοδιότητάς του, χορηγούσε σε τρίτα πρόσωπα μέσω e-mails, πληροφορίες και στοιχεία φυσικών ή νομικών προσώπων, όπως τις διευθύνσεις τους, τα περιουσιακά τους στοιχεία, τις τυχόν οφειλές τους προς το Δημόσιο, τις πηγές των εισοδημάτων τους, στοιχεία διαχειριστών και ομορρύθμων εταίρων στις περιπτώσεις εταιρειών κλπ., με αποτέλεσμα να του ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για το παράπτωμα της χρησιμοποίησης της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει

ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ιδίου ή τρίτων προσώπων (άρθρο 107, παρ. 1 περ. ιδ' ΥΚ).

Ποινική ευθύνη

Πέραν της πειθαρχικής ευθύνης και των σχετικών κυρώσεων που μπορεί να επιβληθούν εις βάρος των υπαίτιων δημοσίων υπαλλήλων, οι περισσότερες πράξεις απάτης και διαφθοράς πληρούν και την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση αδικημάτων που τυποποιούνται στον Ποινικό Κώδικα και σε ειδικούς ποινικούς νόμους, και ως εκ τούτου επισύρουν και την ποινική ευθύνη και τιμωρία των δραστών. Αμέσως πιο κάτω εξετάζονται τα πιθανά ποινικά αδικήματα που ενδέχεται να στοιχειοθετούνται, αφού όμως πρώτα εξεταστεί η σχέση μεταξύ πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας.

Αυτοτέλεια πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας

Σύμφωνα με το άρθρο 114 του Υπαλληλικού Κώδικα, η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική δίκη. Το αυτοτελές σημαίνει ότι δεν ταυτίζεται με την ποινική δίκη και το ανεξάρτητο ότι, κατ' αρχάς, δεν επηρεάζεται από τις συνέπειες της ποινικής δίκης. Ωστόσο υπάρχει ένας βαθμός αλληλεξάρτησης μεταξύ των δύο διαδικασιών. Αφενός, όταν η αποδιδόμενη στον υπάλληλο πράξη ή παράλειψη συνιστά ταυτόχρονα την αντικειμενική υπόσταση ενός πειθαρχικού παραπτώματος και ενός ποινικού αδικήματος, στοιχειοθετεί δηλαδή και πειθαρχική και ποινική ευθύνη του υπαλλήλου, τότε ξεκινούν δύο παράλληλες διαδικασίες, η πειθαρχική και η ποινική. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση δωροληψίας υπαλλήλου η οποία εκτός από ποινικό αδίκημα, πειθαρχικά αποδίδεται με τα παραπτώματα της παράβασης καθήκοντος κατά τον ποινικό κώδικα και της αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς υπαλλήλου. Ωστόσο οι δύο διαδικασίες έχουν διαφορετικές συνέπειες και επισύρουν διαφορετικές κυρώσεις. Αφετέρου, το πειθαρχικό όργανο δεσμεύεται από προηγούμενη αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου αναφορικά με τα στοιχεία που καταφάσκονται στο πλαίσιο της ποινικής δίκης. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι εάν ένας υπάλληλος έχει κριθεί αθώος από κάποιο ποινικό δικαστήριο, το πειθαρχικό όργανο δεν μπορεί να τον κρίνει ένοχο για τα ίδια πραγματικά περιστατικά καθότι το όργανο δεσμεύεται από την απόφαση του ποινικού δικαστηρίου.

Ποινικά αδικήματα

Τα πιθανά ποινικά αδικήματα που τυποποιούνται στις διατάξεις του Ποινικού Κώδικα (ΠΚ) και σχετίζονται με φαινόμενα και υποθέσεις διαφθοράς, όπως προκύπτει και από τη νομολογία των ποινικών δικαστηρίων (πρωτοβάθμιων, δευτεροβάθμιων και Αρείου Πάγου) είναι κατά βάση τα εξής:

- Πλαστογραφία (άρθρο 216 ΠΚ)
- Δωροληψία υπαλλήλου (άρθρο 235 ΠΚ)
- Εμπορία επιρροής – μεσάζοντες (άρθρο 237Α ΠΚ)
- Κατάχρηση εξουσίας (άρθρο 239 ΠΚ)
- Ψευδής βεβαίωση, νόθευση κ.λπ. (άρθρο 242 ΠΚ)
- Νόθευση δικαστικού εγγράφου (άρθρο 243 ΠΚ)
- Παράνομη βεβαίωση ή είσπραξη δικαιωμάτων του Δημοσίου (άρθρο 244 ΠΚ)
- Παραβίαση υπηρεσιακού απορρήτου (άρθρο 252 ΠΚ)
- Αποσιώπιση λόγου εξαίρεσης (άρθρο 254 ΠΚ)
- Αθέμιτη συμμετοχή (άρθρο 255 ΠΚ)
- Παράβαση καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ)
- Υπεξαίρεση (άρθρο 375 ΠΚ)
- Εκβίαση (άρθρο 385 ΠΚ)
- Απάτη (άρθρο 386 ΠΚ)
- Απιστία (άρθρο 390 ΠΚ)

Καθώς εκφεύγει του σκοπού του παρόντος η εξαντλητική ανάλυση των νομίμων προϋποθέσεων του κάθε ανωτέρω άρθρου, ακολουθεί περιπτωσιολογία – όπως προκύπτει από σχετική νομολογία του Αρείου Πάγου (ΑΠ) – σχετικά με την εφαρμογή των ανωτέρω άρθρων σε περιπτώσεις διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση.

Περιπτωσιολογία – Νομολογία ΑΠ

Παράβαση καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ)

Σύμφωνα με το άρθρο 259 ΠΚ που προβλέπει το ποινικό αδίκημα της παράβασης καθήκοντος *«Υπάλληλος που με πρόθεση παραβαίνει τα καθήκοντα της υπηρεσίας του με*

σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ή για να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλο τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών, αν η πράξη αυτή δεν τιμωρείται με άλλη ποινική διάταξη». Η διάταξη αυτή, ως γενικότερη διάταξη που περιγράφει την παράβαση καθήκοντος, εφαρμόζεται στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις για την στοιχειοθέτηση κάποιου άλλου ειδικότερου ποινικού αδικήματος.

Παραδείγματα: Υπάλληλος του Τμήματος Εσόδων Δ.Ο.Υ. εξέδιδε κατ' εξακολούθηση παράνομα αποδεικτικά φορολογικής ενημερότητας (Α.Φ.Ε.), πάνω από εκατό στο σύνολο, σε τρίτα πρόσωπα-φορολογούμενους, χωρίς να πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοσή τους. Συγκεκριμένα μερικοί εξ αυτών ήταν οφειλέτες του Δημοσίου και δεν μπορούσαν να πάρουν φορολογική ενημερότητα, άλλοι δεν είχαν υποβάλει καν σχετική αίτηση για την χορήγηση του ΑΦΕ, ενώ άλλοι δεν είχαν υποβάλει δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος των τελευταίων ετών (Ε1) ή την τελευταία εκκαθαριστική δήλωση Φ.Π.Α.

Προϊστάμενος του Τμήματος Εσόδων μίας Δ.Ο.Υ. εξέδωσε παρανόμως, κάνοντας χρήση του κωδικού taxis και τη σφραγίδα άλλου υπαλλήλου, αποδεικτικά φορολογικής ενημερότητας (Α.Φ.Ε.) σε δύο συγγενικά του πρόσωπα τα οποία είχαν συνολικές οφειλές προς το Δημόσιο ύψους 180.000 € ο πρώτος και 6.000 € ο δεύτερος, βεβαιωμένες σε άλλη Δ.Ο.Υ. και παρότι ήταν υπόχρεοι δεν είχαν υποβάλει δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος (Ε1) και δηλώσεις Φ.Π.Α.

Και στις δύο περιπτώσεις οι υπάλληλοι καταδικάστηκαν αμετάκλητα για το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος του 259 του Π.Κ.

Δωροληψία υπαλλήλου (άρθρο 235 ΠΚ)

Σύμφωνα με το άρθρο 235 ΠΚ «Δωροληψία Υπαλλήλου»:

1. Υπάλληλος ο οποίος ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή μέσω τρίτου, για τον εαυτό του ή για άλλον, οποιασδήποτε φύσης αθέμιτο ωφέλημα, ή αποδέχεται την υπόσχεση παροχής τέτοιου ωφελήματος, για ενέργεια ή παράλειψή του σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, τιμωρείται με φυλάκιση και χρηματική ποινή. Αν ο υπαίτιος τελεί την πράξη του προηγούμενου εδαφίου κατ' επάγγελμα τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών (3) ετών και χρηματική ποινή.
2. Αν η ως άνω ενέργεια ή παράλειψη του υπαιτίου αντίκειται στα καθήκοντα του, τιμωρείται με κάθειρξη έως δέκα (10) έτη και χρηματική ποινή. Αν ο υπαίτιος τελεί την

πράξη του προηγούμενου εδαφίου κατ' επάγγελμα τιμωρείται με κάθειρξη και χρηματική ποινή έως χίλιες (1.000) ημερήσιες μονάδες.

3. Υπάλληλος ο οποίος ζητεί ή λαμβάνει, για τον εαυτό του ή για άλλον, αθέμιτη παροχή περιουσιακής φύσης, επωφελούμενος από την ιδιότητά του, τιμωρείται με φυλάκιση, αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη.

4. Προϊστάμενοι υπηρεσιών ή επιθεωρητές ή πρόσωπα που έχουν την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε υπηρεσίες του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου τιμωρούνται με φυλάκιση έως τρία (3) έτη ή χρηματική ποινή, εφόσον η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη, αν με παράβαση συγκεκριμένου υπηρεσιακού καθήκοντος δεν απέτρεψαν από αμέλεια πρόσωπο που τελεί υπό τις εντολές τους ή υπόκειται στον έλεγχό τους από την τέλεση πράξης των προηγούμενων παραγράφων.

5. Οι παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι πράξεις τελούνται από λειτουργούς ή άλλους υπαλλήλους που απασχολούνται με οποιαδήποτε συμβατική σχέση σε: α) όργανο ή οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, β) κάθε δημόσιο διεθνή ή υπερεθνικό οργανισμό ή φορέα στον οποίο η Ελλάδα είναι μέλος, καθώς και από κάθε πρόσωπο, αποσπασμένο ή όχι, που εκτελεί καθήκοντα τα οποία αντιστοιχούν σε αυτά που εκτελούν οι λειτουργοί ή άλλοι υπάλληλοι, ακόμα κι αν οι πράξεις των περ. α' και β' δεν είναι αξιόποινες κατά τους νόμους της χώρας όπου τελέστηκαν. Οι παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι πράξεις τελούνται από υπάλληλο ξένης χώρας.

Παραδείγματα:

- (ΑΠ 135/2023 - παθητική δωροδοκία)

Δημόσιος υπάλληλος δέχθηκε στην κατοχή του και κατέστη δικαιούχος του ποσού των 600 ευρώ, το οποίο κατατέθηκε σε κοινό (με τη σύζυγό του) λογαριασμό, εν γνώσει του ότι το ανωτέρω ποσό αποτελούσε ωφέλημα για ενέργεια που υπό την ιδιότητα του υπαλλήλου, κατά παράβαση των καθηκόντων του, είχε ζητήσει και λάβει για τον εαυτό του με τη μεσολάβηση τρίτου, για μελλοντική ενέργεια που ανάγεται στα καθήκοντά του και συγκεκριμένα αποτελούσε ωφέλημα που, κατά παράβαση των καθηκόντων του, ζήτησε και έλαβε από εταιρία για τον εαυτό του, προκειμένου με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου-φαρμακοποιού- δημοσίου νοσοκομείου να προωθήσει - προβεί σε παραγγελίες φαρμακευτικών προϊόντων παραγωγής της ανωτέρω εταιρίας για λογαριασμό του νοσοκομείου. Για την πράξη του αυτή τιμωρήθηκε στον δεύτερο βαθμό

με ποινή φυλάκισης 6 μηνών με τριετή αναστολή (ωστόσο η ποινική δίωξη έπαυε οριστικά λόγω παραγραφής ενώπιον του Αρείου Πάγου).

- ΑΠ 123/2022 (παθητική δωροδοκία) – παρόμοιες οι ΑΠ 1027/2022, ΑΠ 1297/2022 και ΑΠ 748/2020 που επίσης αφορούν γιατρούς του ΕΣΥ που έλαβαν ποσό για να χειρουργήσουν κατά προτεραιότητα.

Στην απόφαση αυτή ο κατηγορούμενος ζήτησε και έλαβε άμεσα για τον εαυτό του οποιασδήποτε φύσης αθέμιτο ωφέλημα για μελλοντική ενέργεια του, σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, αν και τούτο απαγορεύεται. Συγκεκριμένα, με την ιδιότητά του ως ιατρού – χειρουργού δημόσιου νοσοκομείου και εκμεταλλευόμενος την ιδιότητά του αυτή, ζήτησε από συγγενή ασθενή και έλαβε χρηματικό ποσό 1.000 ευρώ ως αμοιβή του, προκειμένου να πραγματοποιήσει χειρουργική επέμβαση.

- ΑΠ 718/2020 (δωροληψία)

Αφορά υπόθεση δωροδοκίας Προϊσταμένης Τμήματος Περιβαλλοντικής Υγιεινής και Υγιεινομικού Ελέγχου Περιφερειακής Ενότητας, προκειμένου να συνταχθεί έκθεση αυτοψίας για χορήγηση άδειας λειτουργίας καταστήματος και η κατηγορούμενη να συνυπογράψει θετικά για τη γνωμοδότηση.

- ΑΠ 1692/2019 (δωροληψία)

Λήψη χρημάτων από την κατηγορούμενη - υπάλληλο του ΙΚΑ, προκειμένου να διαγράψει οφειλές του εγκαλούντος στο ΙΚΑ, ενώ δεν είχε την αρμοδιότητα να σβήσει οποιαδήποτε βεβαίωση σε βάρος υποχρέου, αφού ήταν αρμόδια για διενέργεια ελέγχων σε οικοδομές και βεβαίωση οφειλών από ασφαλιστικές εισφορές.

- ΤρΕφΑθ 10162/2001 (δωροληψία)

Υπάλληλος ΔΟΥ κρίθηκε ένοχος δωροληψίας επειδή πρότεινε να λάβει χρήματα με σκοπό να μην καταχωρίσει φορολογική παράβαση κατά εταιρείας που είχε υποβληθεί σε έλεγχο για τη μη έκδοση απόδειξης πώλησης αγαθών. Η ποινή που επιβλήθηκε ήταν δέκα (10) μήνες φυλάκιση με τριετή αναστολή.

Εκβίαση (άρθρο 385 ΠΚ)

Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο περί εκβίασης:

«1. Όποιος, με σκοπό να αποκομίσει ο ίδιος ή τρίτος παράνομο περιουσιακό όφελος, εξαναγκάζει άλλον με βία ή απειλή σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή από την οποία επέρχεται

ζημία στην περιουσία του εξαναγκαζομένου ή άλλου τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός (1) έτους και χρηματική ποινή.

2. Αν η πράξη της προηγούμενης παραγράφου, τελέστηκε με σωματική βία εναντίον προσώπου ή με απειλές ενωμένες με επικείμενο κίνδυνο σώματος ή ζωής τιμωρείται σύμφωνα με όσα ορίζονται στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 380 ΠΚ.

3. Η εκβίαση τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών (3) ετών και χρηματική ποινή αν ο υπαίτιος μεταχειρίστηκε βία ή απειλή βλάβης της επιχείρησης, του επαγγέλματος, του λειτουργήματος ή άλλης δραστηριότητας που ασκεί ο εξαναγκαζόμενος ή άλλος ή προσφέρθηκε να παρέχει ή παρέχει προστασία για την αποτροπή πρόκλησης τέτοιας βλάβης από τρίτον. Αν την παραπάνω πράξη τέλεσε πρόσωπο που διαπράττει τέτοιες πράξεις κατ' επάγγελμα, επιβάλλεται κάθειρξη έως δέκα έτη και χρηματική ποινή».

Παραδείγματα:

- ΑΠ 1302/2022 (εκβίαση)

Δημόσιοι υπάλληλοι με σκοπό να αποκομίσουν οι ίδιοι παράνομο περιουσιακό όφελος, εξανάγκασαν κάποιον με απειλή βλάβης της επιχειρήσεώς του σε πράξη, από την οποία επήλθε ζημία στην περιουσία του εξαναγκαζομένου, η πράξη τους δε αυτή τελέσθηκε από πρόσωπα που διαπράττουν το αδίκημα της εκβιάσεως κατ' επάγγελμα, με την έννοια ότι από την επανειλημμένη τέλεση της πράξεως και από την υποδομή που είχαν διαμορφώσει με πρόθεση επανειλημμένης τελέσεως της πράξεως, προκύπτει σκοπός τους για πορισμό εισοδήματος. Συγκεκριμένα, υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, ενεργώντας κατόπιν συναποφάσεως, απαίτησαν από επιχειρηματία την καταβολή χρηματικού ποσού ύψους 300.000,00 ευρώ, που αντιστοιχούσε στο 10% περίπου της δικαιούμενης επιδοτήσεως προκειμένου να φροντίσουν για την ικανοποίηση του αιτήματός του και την ταχεία διεκπεραίωση του φακέλου, ειδάλλως, χωρίς την μεσολάβησή τους, θα καθυστερούσαν πάρα πολύ την διαδικασία, γεγονός που θα έπληττε καίρια την βιωσιμότητα της ξενοδοχειακής επιχειρήσεως και την αναπτυξιακή προσπάθεια του επενδυτή, έπειτα δε από διαπραγματεύσεις οι ανωτέρω κατηγορούμενοι δέχθηκαν να μειώσουν την απαίτησή τους στο χρηματικό ποσό των 120.000,00 ευρώ.

- ΑΠ 917/2020 (Εκβίαση, Παράβαση καθήκοντος)

Αφορά απόδοση ποινικής ευθύνης σε Αντιδήμαρχο, ο οποίος ζήτησε από ιδιοκτήτη

καραντίνας, ήτοι επιχείρησης υγειονομικού ενδιαφέροντος, το χρηματικό ποσό των 1.000 € κάθε 2 ή 3 μήνες, προκειμένου να παραλείψει τις αναγκαίες ενέργειες για τη σφράγιση της επιχείρησής του, για την οποία δεν είχε λάβει οριστική άδεια λειτουργίας.

- ΑΠ 1558/2009 (πλαστογραφία)

Υπάλληλος ΔΟΥ κρίθηκε ένοχος πλαστογραφίας διότι έλαβε το ποσό 1.050.000 δρχ. από φορολογούμενο χωρίς να καταχωρίσει το ποσό στο TAXIS ή στο σχετικό μητρώο του φορολογούμενου, ενώ εξέδωσε διπλότυπο εισπράξης, το οποίο δεν αποτελούσε νόμιμο αποδεικτικό μέσο πληρωμής στο οποίο τίθεται η υπογραφή και η σφραγίδα ταμίας της ΔΥΟ

- ΑΠ 1558/2009 (υπεξαίρεση)

Υπάλληλος ΔΟΥ κρίθηκε ένοχος υπεξαίρεσης διότι εισέπραξε μερική καταβολή οφειλής από φορολογούμενο χωρίς να την καταχωρίσει στο σχετικό μητρώο του φορολογούμενου, ενώ παρακράτησε το σχετικό ποσό για τον εαυτό του.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αθανασόπουλος, Α., Ανδρουλάκης, Ι. κ.α. (2024), «Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες – Σύγχρονες προκλήσεις για το κράτος δικαίου», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Αργυροηλιόπουλος, Θ.Γ. (2006), «Η ιδιωτική και δημόσια διαφθορά ως έγκλημα αθέμιτου ανταγωνισμού» Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Γκρέικαρ, Ά. (2023), «Διαφθορά, Ηθική και Ακεραιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, Εκδόσεις Πασχαλίδης

Διαμαντούρος, Ν., (2010), «Η σχέση μεταξύ αρχής της ορθής διοίκησης και της νομιμότητας», «Εξουσία και κοινωνία», Εκδόσεις Καστανιώτη

Δέγλερης, Π., (2012), «Διαφθορά και Δημόσιες Συμβάσεις», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Ευστρατίου, Π.-Μ., (2015), «Δημοκρατική αρχή και Διοικητικό δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη

Καϊάφα-Γκμπάντι, Α. (2021), «Επίκαιρα Ζητήματα Οικονομικού Ποινικού Δικαίου»,

Δημοσιεύματα Εργαστηρίου Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Καϊάφα-Γκμπάντι, Α. (2019), «Παθογένειες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και Προτάσεις Υπέρβασής τους», Δημοσιεύματα Εργαστηρίου Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Καρκατσούλης, Π. (2004), «Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση», Εκδ. Σιδέρη, Αθήνα

Κουράκης, Ν., Σαμαρά-Κρίσπη, Α. (2015), «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα

Λάζος, Γρ., (2005), «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.-Η. (2012, «Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης», Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Ράικος, Δ. (2006), «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

Σπανού Κ, (2010), «Δημοκρατική Διοίκηση. Μια σύγχρονη ουτοπία;», «Εξουσία και κοινωνία», Εκδόσεις Καστανιώτη

Η Εθνική Στρατηγική κατά της απάτης στις Διαρθρωτικές δράσεις, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων – ΕΣΠΑ

https://www.espa.gr/elibrary/Ethniki_stratigiki_kata_tis_apatis_Apr14.pdf

• *Transparency International – The Global Coalition against Corruption*, Πηγή: <https://www.transparency.org/>

• *Transparency International*, «*What are the costs of corruption?*», Πηγή: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#costs-of-corruption>

• *Transparency International*, «*Our impact - Transparency International*», Πηγή: <https://www.transparency.org/impact>

Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Ετήσιες Εκθέσεις, Πηγή: <http://www.transparency.gr/>

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Δημοσιεύσεις και Εκθέσεις, Πηγή: <https://aead.gr/>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή Καταπολέμησης της Απάτης - O.L.A.F , Πηγή: https://ec.europa.eu/info/departments/european-anti-fraud-office_el

