



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

Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης

Πτυχιακή Εργασία

**«Η Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση και τα μέσα για την
καταπολέμησή της»**

ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ ΧΡΙΣΤΙΝΑ

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Σπανού Καλλιόπη

Ιανουάριος 2020

{Καραγιάννη Χριστίνα}, Η Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση και τα μέσα για την Καταπολέμησή της

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κα. Καλλιόπη Σπανού, για την πολύτιμη βοήθεια, τις συμβουλές και την καθοδήγηση που μου παρείχε κατά τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας εργασίας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί το πολυδιάστατο φαινόμενο της διαφθοράς όπως επίσης και τα μέσα πρόληψης και καταπολέμησής του. Επιχειρείται η επισκόπηση της διαφθοράς, μέσω του εννοιολογικού προσδιορισμού της, η ανάλυση των κυριότερων αιτιών πρόκλησής της και των σοβαρότερων επιπτώσεων της καθώς και η μέτρηση της έκτασης των διαστάσεων που αυτή καταλαμβάνει στη Δημόσια Διοίκηση μιας χώρας.

Το τι συνιστά διαφθορά και τι όχι, εξαρτάται άμεσα από τις εκάστοτε πολιτικές, κοινωνικές και ιστορικές αντιλήψεις του κάθε λαού. Αυτός είναι και ο λόγος για τη δυσκολία διατύπωσης ενός κοινά αποδεκτού ορισμού για τη διαφθορά. Στους παράγοντες που σχετίζονται με την πρόκληση και την ανάπτυξη του φαινομένου, ανήκουν η γραφειοκρατία, ο εκτεταμένος κρατικός παρεμβατισμός στο δημόσιο τομέα και την οικονομία που συνεπάγονται τη γιγάντωση της δημόσιας διοίκησης, η ανεπάρκεια των υφιστάμενων μορφών ελέγχου, η παράβαση της αρχής της νομιμότητας, η έλλειψη αξιοκρατίας και διαφάνειας, καθώς και η έλλειψη εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης των πολιτών αναφορικά με το εν λόγω φαινόμενο.

Η διαβρωτική επίδραση της διαφθοράς γίνεται έντονα αισθητή αφενός σε κρατικό και οικονομικό επίπεδο, αφετέρου σε κοινωνικό και ατομικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, σε επίπεδο κράτους και οικονομίας, η διαφθορά υποσκάπτει την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας αυξάνοντας το δημοσιονομικό της έλλειμμα, ενώ ταυτόχρονα επιδρά αρνητικά σε όλες τις μορφές επενδύσεων. Από την άλλη σε κοινωνικό και ατομικό επίπεδο, η διαφθορά, υπονομεύει τους δημοκρατικούς θεσμούς, τις ηθικές αξίες και ως επί το πλείστον τα ανθρώπινα δικαιώματα και την κοινωνική συνοχή.

Λόγω της διεθνοποίησης της οικονομίας και της κατάργησης των συνόρων, η διαφθορά ξεπερνά τα εθνικά σύνορα της κάθε χώρας, αποτελώντας φαινόμενο με παγκόσμιες διαστάσεις. Συνεπώς, απαιτείται μια ολοκληρωμένη στρατηγική καταπολέμησής της σε υπερεθνικό επίπεδο. Στην εν λόγω προσπάθεια, καθοριστική είναι η συμβολή των διεθνών οργανισμών, καθώς και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, όπως η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησής της

Απάτης (O.L.A.F.), η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GR.E.CO.) και η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International), μέσω της σύναψης συμβάσεων και της προώθησης δράσεων και προγραμμάτων κατά της διαφθοράς.

Στον αγώνα κατά της διαφθοράς, συνδράμει επιπλέον πληθώρα σωμάτων και ελεγκτικών μηχανισμών σε εθνικό επίπεδο, με ποικίλες αρμοδιότητες, νομοθετικά καθήκοντα και βαθμούς ανεξαρτησίας. Τα σημαντικότερα μέχρι πρότινος, ήταν ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), καθώς και το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), που διακρίνονταν εδώ και πολλά χρόνια για το έργο και τη δράση τους στην καταστολή του φαινομένου. Το έργο αυτό οφείλει σήμερα να συνεχίσει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), που πλέον αποτελεί τον επίσημο διάδοχό τους.

Τέλος, η προσπάθεια και ο αγώνας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, δε συνίσταται μόνο σε μέτρα καταστολής αλλά και πρόληψης που στοχεύουν στην εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης.

Λέξεις - Κλειδιά: Διαφθορά, Δημόσια Διοίκηση, Κακοδιοίκηση, Δωροδοκία, Γραφειοκρατία, Κρατική δραστηριότητα, Παράβαση αρχής της Νομιμότητας, Έλλειψη Αξιοκρατίας, Έλλειψη Διαφάνειας, Μορφές Ελέγχου, Ελεγκτικά Σώματα, Διεθνείς Οργανισμοί, Μέτρηση της Διαφθοράς

ABSTRACT

The subject of the present paper is the multi-dimensional phenomenon of corruption, as well as the means of preventing and combating it. Initially, corruption is attempted to be redressed through its conceptual identification, the analysis of the main causes of its challenge, its most serious impacts but also the measurement of the extent and dimensions it occupies in the public administration of a country.

What constitutes corruption and what does not, depends directly on the political, social and historical perceptions of each people. This is mainly the reason for the difficulty of formulating and prevailing a commonly accepted definition of corruption. Factors associated with the rise and development of corruption include strong bureaucracy, widespread government activity and interference in the public sector and the economy, inadequacy of existing forms of control, breach of the principle of legality and finally lack of legitimacy, transparency, as well as education and public awareness.

On the one hand, the corrosive effect of corruption is strongly felt at the state and economic levels, on the other, at the level of society as well as at the individual level. As far as the state and economic level are concerned, this (the impact) is realized by undermining a country's economic growth and creating a financial deficit, while at the same time corrupting and adversely affecting all forms of investment. At the social and individual level, the impact of corruption is felt through the degradation of democratic institutions, moral values and most of all human rights and social cohesion.

Due to the internationalization of the economy and the abolition of borders, corruption transcends the national borders of each country, making it a global phenomenon. Therefore, a comprehensive transnational anti-corruption strategy is needed. In this effort, the contribution of international organizations, as well as non-governmental organizations, like European Anti-Fraud Office (O.L.A.F.), Group of states against corruption (GR.E.CO.) and Transparency International (T.I), through the award of contracts and the promotion of anti-corruption actions and programs, is crucial.

In the fight against corruption, assistance is provided by a variety of structures and control mechanisms at national level, with a variety of responsibilities, legislative tasks and degrees of independence, the most important of which until recently were the “General Inspector of Public Administration” and the “Inspectors-Controllers Body for Public Administration” (I.C.B.P.A.), which are distinguished for many years for their work and action in suppressing the phenomenon. This task must continue today with the National Transparency Authority (N.T.A.), which is now their official successor.

Finally, the fight and fight against corruption is right to consist not only of repressive measures but also of measures to prevent, educate and raise public awareness.

Key-words: Corruption, Public Administration, Maladministration, Bribery, Bureaucracy, Governmental activity, Violation of the principle of Legality, Lack of Meritocracy, Lack of Transparency, Forms of Control, Audit Bodies, International Organizations, Measurement of Corruption

Πίνακας περιεχομένων

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	Error! Bookmark not defined.
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	Error! Bookmark not defined.
ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ	Error! Bookmark not defined.
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο	Error! Bookmark not defined.
Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί.....	Error! Bookmark not defined.
1.1) Εννοιολογικός προσδιορισμός της Κακοδιοίκησης	Error! Bookmark not defined.
1.2) Εννοιολογικός προσδιορισμός της Διαφθοράς	Error! Bookmark not defined.
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο	Error! Bookmark not defined.
Αίτια παραγωγής και Επιπτώσεις της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση	Error! Bookmark not defined.
2.1) Αίτια παραγωγής της Διαφθοράς	Error! Bookmark not defined.
2.1.1) Γραφειοκρατία ως δυσλειτουργία.....	Error! Bookmark not defined.
2.1.2) Παραβίαση της αρχής της νομιμότητας-Κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας	Error! Bookmark not defined.
2.1.3) Εκτεταμένη κρατική δραστηριότητα.....	Error! Bookmark not defined.
2.1.4) Αναποτελεσματικότητα και ανεπάρκεια των υφιστάμενων μορφών ελέγχου	Error! Bookmark not defined.
2.1.5) Νομικό σύστημα-Απουσία αποτελεσματικών συστημάτων ποινών.....	Error! Bookmark not defined.
2.1.6) Πολυνομία και χαμηλή ποιότητα του κανονιστικού πλαισίου	Error! Bookmark not defined.
2.1.7) Έλλειψη Αξιοκρατίας στη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης- Ανθρώπινο Δυναμικό- Προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης	Error! Bookmark not defined.
2.1.8) Έλλειψη Διαφάνειας	Error! Bookmark not defined.
2.1.9) Χαμηλή μισθοδοσία στο Δημόσιο Τομέα	Error! Bookmark not defined.
2.1.10) Συμμετοχή των πολιτών και έλλειψη εκπαίδευσης του Προσωπικού της Διοίκησης.....	Error! Bookmark not defined.
2.2) Επιπτώσεις της Διαφθοράς.....	Error! Bookmark not defined.
2.2.1) Επιπτώσεις στο Κράτος, στην Οικονομία και στην Επιχειρηματικότητα- Επενδύσεις	Error! Bookmark not defined.
2.2.2) Επιπτώσεις στο Άτομο και στην Κοινωνία	Error! Bookmark not defined.
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο	Error! Bookmark not defined.
Μηχανισμοί καταπολέμησης της Διαφθοράς σε Υπερεθνικό επίπεδο	Error! Bookmark not defined.

3.1) Το Ευρωπαϊκό Νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς	Error! Bookmark not defined.
3.2) Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της Απάτης (O.L.A.F.).....	Error! Bookmark not defined.
3.3) Ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς (GR.E.CO.)	Error! Bookmark not defined.
3.4) Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International)	Error! Bookmark not defined.
ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ	Error! Bookmark not defined.
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο	Error! Bookmark not defined.
Διαφθορά στην Ελλάδα.....	Error! Bookmark not defined.
4.1) Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση- Εμπειρικά παραδείγματα και Περιστατικά στην Ελλάδα.....	Error! Bookmark not defined.
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ^ο	Error! Bookmark not defined.
Μηχανισμοί καταπολέμησης της Διαφθοράς σε Εθνικό επίπεδο.....	Error! Bookmark not defined.
5.1) Έλεγχοι καταπολέμησης της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση..	Error! Bookmark not defined.
5.1.1) Κοινοβουλευτικός Έλεγχος	Error! Bookmark not defined.
5.1.2) Δικαστικός Έλεγχος	Error! Bookmark not defined.
5.1.3) Εσωτερικός Διοικητικός Έλεγχος.....	Error! Bookmark not defined.
5.2) Ελεγκτικά Σώματα	Error! Bookmark not defined.
5.2.1) Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.)	Error! Bookmark not defined.
5.2.2) Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) ...	Error! Bookmark not defined.
5.2.3) Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.).....	Error! Bookmark not defined.
5.3) Ανεξάρτητες Αρχές	Error! Bookmark not defined.
5.3.1) Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τ.Π.)	Error! Bookmark not defined.
5.4) Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς	Error! Bookmark not defined.
5.5) Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)	Error! Bookmark not defined.
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 ^ο	Error! Bookmark not defined.
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	Error! Bookmark not defined.
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	Error! Bookmark not defined.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Δ.Α.Ε. : Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών

Α.Ε.Π. : Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

Α.Π.Δ.Π.Χ. : Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

Α.Σ.Ε.Π. : Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Α.Ξ.Ε. : Άμεσες Ξένες Επενδύσεις

ΓΕ.Γ.ΚΑΔ. : Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Γ.Ε.Δ.Δ. : Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Δ.Ε.Η. : Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού

Δ.Ε.Κ.Ο. : Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας

Δ.Ο.Υ. : Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία

Ε.Α. : Επιτροπή Ανταγωνισμού

Ε.Α.Δ. : Εθνική Αρχή Διαφάνειας

εδ. : εδάφιο

Ε.Δ.Α.Δ. : Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Ε.Δ.Ε. : Ένορκες Διοικητικές Εξετάσεις

Ε.Ε. : Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Ε.Σ. : Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης

Ε.Ε.Τ.Τ. : Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

ΕΛ.ΑΣ. : Ελληνική Αστυνομία

Ε.Σ. : Ελεγκτικό Συνέδριο

Ε.Σ.Δ.Δ.Α. : Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Ε.Σ.Ρ. : Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

Ε.Υ.Ε.Π. : Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος

Ι.Κ.Α. : Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων

Κ.Δ.Δ. : Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

Κ.Π.Δ. : Κώδικας Ποινικής Δικονομίας

Κ.τ.Β. : Κανονισμός της Βουλής

Μ.Κ.Ο. : Μη Κυβερνητική Οργάνωση

Μ.Μ.Ε. : Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας

Ν. : Νόμος

Ν.Π.Δ.Δ. : Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ν.Π.Ι.Δ. : Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

Ο.Ε.Κ. : Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας

Ο.Η.Ε. : Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

Ο.Ο.Σ.Α. : Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Ο.Τ.Α. : Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο.Τ.Ε. : Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος

παρ. : παράγραφος

Π.Δ. : Προεδρικό Διάταγμα

Π.Κ. : Ποινικός Κώδικας

Ρ.Α.Ε. : Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

Σ.Δ.Ο.Ε. : Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

Σ.Ε.Δ.Ε. : Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων

Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. : Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Σ.Ε.Ε.ΜΕ. : Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών

Σ.ΕΠ.Ε. : Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας

Σ.Ε.Υ.Υ.Π. : Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας

Σ.Λ.Ε.Ε. : Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σ.Ο.Ε.Ε. : Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου

Σ.τ.Ε. : Συμβούλιο της Επικρατείας

Σ.τ.Π. : Συνήγορος του Πολίτη

Υ.Α. : Υπουργική Απόφαση

ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α. : Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης

ΥΠ.Ε.Ε. : Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων

Φ.Ε.Κ. : Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Φ.Π.Α. : Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

C.P.I. : Corruption Perceptions Index

G.C.B. : Global Corruption Barometer

GR.E.CO. : Group of states against corruption

O.L.A.F. : European Anti-Fraud Office

T.I. : Transparency International

U.N.S.D.G. : United Nations Sustainable Development Goals

W.B. : World Bank

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαφθορά είναι σύνθετο και πολύπλοκο φαινόμενο που εμφανίζεται σε όλους τους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Το αυξημένο ενδιαφέρον για τη μελέτη της διαφθοράς πηγάζει από τις ανησυχητικές διαστάσεις που αυτή έχει προσλάβει κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός πως παρόλο που η διαφθορά αποτελεί ένα διαχρονικό φαινόμενο το οποίο έκανε την εμφάνισή του από τις πρώτες κιόλας μορφές κοινωνικής οργάνωσης, έλαβε μεγάλη έκταση, κυρίως τα τελευταία χρόνια, τροφοδοτούμενο από την ολοένα αυξανόμενη κρατική δραστηριότητα, τη δυσλειτουργία της γραφειοκρατίας, την αναποτελεσματικότητα των υφιστάμενων μορφών ελέγχου, καθώς και την έλλειψη αξιοκρατίας και διαφάνειας που επικρατούν.

Σκοπός της εν λόγω εργασίας, είναι να διερευνήσει το φαινόμενο της διαφθοράς και να δώσει απαντήσεις σε ορισμένα κρίσιμα ερωτήματα σχετικά με το τι είναι διαφθορά, ποια είναι τα αίτια και η έκταση του φαινομένου στη Δημόσια Διοίκηση, ποιες είναι οι επιπτώσεις του, καθώς και ποια είναι τα κατάλληλα μέσα και θεσμοί για την καταπολέμησή του.

Οι επιπτώσεις της διαφθοράς, γίνονται αντιληπτές σε όλες τις εκφάνσεις του δημόσιου βίου, εφόσον αποτελούν τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη και υπονομεύουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, κλονίζοντας με αυτό τον τρόπο το κράτος δικαίου.

Στον αγώνα κατά της διαφθοράς καθοριστική είναι η συμβολή των ελέγχων, εξωτερικών και εσωτερικών, αλλά κυρίως των ελεγκτικών μηχανισμών, τόσο σε

εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο, που στόχο έχουν την πρόληψη αλλά και την καταστολή του φαινομένου.

Όσον αφορά στη δομή της παρούσας εργασίας, αυτή διακρίνεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος της εργασίας παρατίθενται ο εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς και η σύνδεσή της με την κακοδιοίκησης, αναλύονται οι παράγοντες πρόκλησης της και οι επιπτώσεις της σε ολόκληρο το φάσμα της κρατικής και ανθρώπινης δραστηριότητας, καθώς και οι μηχανισμοί καταπολέμησης της σε υπερεθνικό επίπεδο.

Στο δεύτερο μέρος δίνεται έμφαση στο φαινόμενο της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο. Αναλύονται οι διαστάσεις της διαφθοράς και η έκταση που αυτή καταλαμβάνει στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, μέσω εμπειρικών παραδειγμάτων και μετρήσεων, καθώς και οι μηχανισμοί καταπολέμησης της σε εθνικό επίπεδο.

Αναλυτικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας επιχειρείται να δοθεί ο ορισμός της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς μέσα από τη βιβλιογραφία και τα στοιχεία των οργανισμών που έχουν ασχοληθεί με το εν λόγω φαινόμενο. Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο αναλύονται και ορισμένα νοσηρά φαινόμενα της εποχής, όπως ο χρηματισμός, η δωροδοκία και η απάτη, που αποτελούν εκτός των άλλων επιμέρους μορφές και είδη της διαφθοράς.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται οι παράγοντες που σχετίζονται με την πρόκληση και την ανάπτυξη του φαινομένου της διαφθοράς. Επιπρόσθετα περιγράφεται η διαβρωτική επίδραση της διαφθοράς τόσο σε κρατικό και οικονομικό επίπεδο, όσο και σε κοινωνικό και ατομικό επίπεδο.

Στο επόμενο κεφάλαιο παρατίθενται οι μηχανισμοί, που συμβάλλουν στον αγώνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε υπερεθνικό επίπεδο. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (O.L.A.F.), την Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GR.E.CO.), καθώς και τη Διεθνή Διαφάνεια (Transparency International), λόγω της καθοριστικής συμβολής τους στην καταστολή του συγκεκριμένου φαινομένου.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται το φαινόμενο της διαφθοράς και πιο συγκεκριμένα οι διαστάσεις και η έκταση που αυτή λαμβάνει σε εθνικό επίπεδο και κυρίως σε επίπεδο Δημόσιας Διοίκησης. Στην προσπάθεια αυτή, για την εκτίμηση της έκτασης της διαφθοράς, σημαντική είναι η αναζήτηση και η παράθεση

εμπειρικών παραδειγμάτων και διαπιστώσεων των οργανισμών που ασχολούνται με το εν λόγω φαινόμενο, καθώς και περιστατικών της διαφθοράς στην Ελλάδα.

Στο πέμπτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας παρατίθενται οι μηχανισμοί καταπολέμησης της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο. Από αυτούς περισσότερο καθοριστικοί, έως και πρόσφατα, ήταν ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), καθώς και το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), λόγω της μακροχρόνιας συμβολής τους στην αντιμετώπιση του πολυδιάστατου αυτού φαινομένου. Σήμερα τον αγώνα αυτό για την καταπολέμηση της διαφθοράς οφείλει να συνεχίσει η νεοσύστατη Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.).

Τέλος στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο παρατίθενται τα συμπεράσματα που απορρέουν από την ανάλυση της εργασίας σχετικά με το φαινόμενο της διαφθοράς. Η εργασία ολοκληρώνεται με τη συγγραφή ορισμένων προτάσεων, καθώς και την αποτύπωση συμπερασματικών σκέψεων και απόψεων αναφορικά με την καταπολέμηση της.

Ως προς τη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για τη συγγραφή της εν λόγω εργασίας, βασικές συνιστώσες αυτής, ήταν αρχικά η αναζήτηση των κατάλληλων πηγών σε βιβλιοθήκες και στο διαδίκτυο και η οργάνωση του υλικού αυτού. Εν συνεχεία, ιδιαίτερα βοηθητικά ήταν τα στοιχεία και οι πληροφορίες που αντλήθηκαν από τις ιστοσελίδες των διεθνών οργανισμών και τις ετήσιες εκθέσεις τους. Τέλος καθοριστική υπήρξε η μελέτη και η χρήση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου.

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί

1.1) Εννοιολογικός προσδιορισμός της Κακοδιοίκησης

Ένα φαινόμενο που είναι στενά συνυφασμένο με την ύπαρξη της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση είναι η κακοδιοίκηση. «Κακοδιοίκηση σημαίνει ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση. Συντρέχει περίπτωση κακοδιοίκησης όταν ένα θεσμικό όργανο δεν ενεργεί σύμφωνα με το νόμο (συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων), ή δεν σέβεται τις αρχές περί χρηστής διοίκησης. Μερικά παραδείγματα είναι τα εξής: διοικητικές παρατυπίες, άδικη μεταχείριση, αθέμιτες διακρίσεις, κατάχρηση εξουσίας, παράλειψη οφειλόμενης απάντησης, άρνηση παροχής πληροφοριών, αδικαιολόγητη καθυστέρηση¹».

Κατά την πάροδο των χρόνων, έχουν διεξαχθεί πολυάριθμες συζητήσεις αναφορικά με την έννοια της κακοδιοίκησης (maladministration) στο δημόσιο τομέα. Αρκετές φορές η έννοιά της συνδέεται ή συγχέεται είτε με συγγενείς έννοιες, όπως αυτή της κακοδιαχείρισης, της αδιαφάνειας, της διαπλοκής, κ.α., είτε με την τέλεση κάποιας αξιόποινης, αθέμιτης ή παράνομης πράξης εκ μέρους της διοίκησης, χωρίς βέβαια κάτι τέτοιο να αποκλείεται.

¹ Σύμφωνα με τον ορισμό του Ευρωπαϊκού διαμεσολαβητή, Πηγή: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/media/el/default/htm> (Πρόσβαση 29/10/2019)

Λόγω της παραπάνω σύνδεσης η έννοια της «κακοδιοίκησης» συχνά, ταυτίζεται κατά κύριο λόγο με την παραβίαση της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης όμως οι δύο έννοιες δεν είναι ταυτόσημες, διότι αφενός υπάρχουν και παραβιάσεις που μπορεί να μην έχουν αρνητικές επιπτώσεις στις διοικητικές διαδικασίες, αφετέρου ο νόμος δεν προβλέπει όλες τις προϋποθέσεις για την ορθή διοικητική συμπεριφορά απέναντι στον πολίτη. Η κακή η ασυνήθιστη συμπεριφορά ενός υπαλλήλου π.χ. απέναντι σε έναν πολίτη μπορεί να μην είναι νομικά κολάσιμη, συνιστά ωστόσο φαινόμενο κακοδιοίκησης. Με λίγα λόγια, ενώ η παρανομία της δημόσιας διοίκησης συνίσταται στην παραβίαση ενός κανόνα δικαίου, στην περίπτωση της κακοδιοίκησης, η ύπαρξη παρανομίας αποτελεί ικανή συνθήκη για τη διαπίστωση κακοδιοίκησης, παρόλα αυτά όχι αναγκαία. Μάλιστα σύμφωνα με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή «ενώ η παρανομία συνεπάγεται κακοδιοίκηση, η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα παρανομία».

Επομένως, η έννοια της κακοδιοίκησης συσχετίζεται περισσότερο με την έννοια της παθογένειας της διοίκησης παρά με την έννοια της παρανομίας. Η προηγούμενη πρόταση υποδηλώνει πως η διοίκηση μπορεί να ενεργεί στα όρια της νομιμότητας, σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου, αλλά όχι σύμφωνα με τις αρχές της χρήστης διοίκησης. Σύμφωνα με τη χρηστή διοίκηση, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν με αποτελεσματικότητα τις αρμοδιότητές τους, με συνέπεια, διαφάνεια, χωρίς διακρίσεις και να ενημερώνουν σε κάθε περίπτωση τον διοικούμενο για τα δικαιώματά του ενώ συγχρόνως οφείλουν να διασφαλίζουν την απόλαυση ποιοτικών υπηρεσιών από τους πολίτες, μεριμνώντας έτσι με κάθε κόστος και τρόπο για την ικανοποίηση των συμφερόντων τους.

Η πράξη ενός διοικητικού οργάνου μπορεί να ενέχει το χαρακτήρα διοικητικού παραπτώματος το οποίο δεν συνιστά αξιόποινη πράξη και επισύρει μόνο διοικητικές και όχι ποινικές κυρώσεις. Η διοίκηση δεν οφείλει μόνο να ενεργεί σύννομα, υπάκουη και υποτασσόμενη σε μία τυπολατρία ή να παραμένει πιστή και προσηλωμένη στην εφαρμογή του νόμου και των κανόνων δικαίου. Το παραπάνω αποβαίνει ουκ ολίγες φορές εις βάρος των πολιτών, καθώς οδηγεί στην ενίσχυση φαινομένων, όπως αυτό της γραφειοκρατίας και των καθυστερήσεων στη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους, δημιουργώντας μία διοίκηση καθόλα νόμιμη, αλλά αναποτελεσματική και μη φιλική προς τον πολίτη αντιβαίνοντας στις αρχές της χρηστής διοίκησης. Υπό αυτό το πρίσμα,

είναι λάθος να περισταλεί η έννοια της κακοδιοίκησης μόνο σε θέματα νομιμότητας, αλλά πρέπει να συμπεριλάβει και θέματα αρμόζουσας και προσήκουσας διοικητικής συμπεριφοράς απέναντι στον πολίτη .

Παρότι δεν παραβιάζεται κάποιος νόμος ή κανόνας, η κακοδιοίκηση σχετίζεται άμεσα με τη συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου, η οποία δεν είναι η ενδεδειγμένη και η αρμόζουσα αλλά πιθανόν να είναι αγενής, απότομη, μη εξυπηρετική προς τον πολίτη και να διέπεται από απροθυμία εξυπηρέτησής του και μη φιλική διάθεση απέναντί του. Όλες οι προαναφερθείσες περιπτώσεις συνιστούν την έννοια της συμπεριφορικής κακοδιοίκησης .

Πιο συγκεκριμένα, συνιστούν φαινόμενα κακοδιοίκησης, η υπέρ του δέοντος καθυστέρηση, όταν ο νόμος δεν προβλέπει προθεσμίες ενέργειας για τη διοίκηση, οι άσκοπες και υπερβολικά αυξημένες διοικητικές απαιτήσεις, η ταλαιπωρία, η υπέρβαση των κανόνων της λογικής και των αρχών της διοικητικής επιστήμης, οι υπερβολικές προϋποθέσεις για την έκδοση ενός πιστοποιητικού κ.α.²

Υπάρχει επιπρόσθετα και η εκδοχή της “συγκεκαλυμμένης κακοδιοίκησης” ή της κακοδιοίκησης που δεν επιδέχεται διάγνωσης με αποτέλεσμα να διαφεύγει όλες τις μορφές ελέγχου. Αυτό αποτελεί την απειλητική επικίνδυνη περίπτωση της συγκεκαλυμμένης καθεστωτικής κακοδιοίκησης. Στις περιπτώσεις συγκεκαλυμμένης κακοδιοίκησης, γίνεται συχνά αντιληπτή μία αρνητική προδιάθεση έναντι στον πολίτη ο οποίος είναι αδύναμος και ανίσχυρος απέναντι στην άσκηση εξουσίας από τον υπάλληλο, όργανο της διοίκησης, που ενεργεί ως «νομοθέτης».

Εδώ το πλέγμα των διαφόρων συμπεριφορών των διοικητικών οργάνων-υπαλλήλων είναι :

- η δημιουργία ενός κλίματος απαισιοδοξίας και πεσιμισμού στον πολίτη
- η απόκρυψη νομικά δυνατών λύσεων
- η λήψη νόμιμων μεν αλλά δυσμενών αποφάσεων για τον πολίτη ενώ θα μπορούσαν να παρθούν και να προκριθούν ευμενέστερες λύσεις
- η αποθάρρυνσή ή αποτροπή του από την άσκηση των νόμιμων δικαιωμάτων του ή από την προσκόμιση έγγραφης αίτησης

² Φυτράκης, Ε. (2010), «Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης. Θεωρία - Νομοθεσία – Νομολογία», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (σ. 3-4)

- η εσκεμμένη περιπλοκή των υποθέσεων, με απώτερο σκοπό τη δημιουργία κλίματος σύγχυσης.

Συνοψίζοντας, μια διοίκηση, όπως αυτή που προαναφέρθηκε, απέχει μακράν από το επιθυμητό πρότυπο της χρηστής διοίκησης με επίκεντρο και στόχο την εξυπηρέτηση και ικανοποίηση του πολίτη, αποτελεσματική, φιλική και χρηστική προς αυτόν. Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση επιβάλλεται να τηρεί τις αρχές της χρηστής διοίκησης και οφείλει να ενισχύσει μία διοικητική κουλτούρα εξυπηρέτησης του πολίτη, τοποθετώντας τον πάντα στο επίκεντρο της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης³. Επομένως, πρέπει να γίνει αυτοσκοπός η προσπάθεια για την καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης και η προώθηση μιας ορθής διοικητικής συμπεριφοράς από τα διοικητικά όργανα αλλά και την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση.

1.2) Εννοιολογικός προσδιορισμός της Διαφθοράς

Διαφθορά είναι «η χρήση της δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικά οφέλη», σύμφωνα με τον ορισμό της Διεθνούς Τράπεζας⁴. Στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα, η διαφθορά έχει ως στόχο την απόκτηση και την ικανοποίηση του ατομικού οφέλους εις βάρος συλλογικών αγαθών όπως είναι το δημόσιο συμφέρον. Η διαφθορά αδιαμφισβήτητα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ένα από τα πιο ανησυχητικά σύγχρονα δείγματα υπονόμευσης και κατάχρησης του τρόπου άσκησης της διοικητικής λειτουργίας και της κρατικής εξουσίας. Με οποιαδήποτε μορφή και αν συναντάται, η διαφθορά προκαλεί σοβαρές και ποικίλες διαστρεβλώσεις, τόσο στο πολιτικό σύστημα όσο και στο οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Διαβρώνει και εν τέλει καταστρέφει ευάλωτες κρατικές δομές, προκαλώντας την απαξίωση των κρατικών μηχανισμών, μέσω της ενίσχυσης της απογοήτευσης των πολιτών και ταυτοχρόνως της έλλειψης εμπιστοσύνης απέναντι στο κράτος. Το φαινόμενο της διαφθοράς δηλαδή είναι τόσο κρίσιμο, παίρνει σημαντικές διαστάσεις και η νομική

³ Ίτσκου, Α. (2017), “«Περί κακοδιοίκησης ο λόγος...»”, (Πρόσβαση 29/10/2019)

⁴ [World Bank anti-corruption page](#) (Πρόσβαση 29.10.2019)

του σοβαρότητα είναι τέτοια, ώστε οδήγησε στην ψήφιση του νόμου 3251/2004 άρθρα 10 & 2 για το (Ε.Ε.Σ.) Ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης⁵.

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνεται από τη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης, ως διαφθορά χαρακτηρίζεται «η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος⁶», ενώ παράλληλα ένας χαρακτηριστικός ορισμός της διαφθοράς όπως θεωρητικά εννοείται σε αρκετές χώρες στις μέρες μας, δόθηκε από τον μη Κυβερνητικό Οργανισμό «Διεθνής Διαφάνεια» (Transparency International). Βάσει αυτού του ορισμού, ως διαφθορά νοείται «η κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για ίδιο όφελος⁷». Διαφθορά είναι επομένως, η κατάχρηση της ανατεθειμένης εξουσίας με σκοπό το προσωπικό και μόνο όφελος. Χαρακτηρίζεται συχνά ως «κοινωνική νόσος» και περιστασιακά ως «κοινωνικό φαινόμενο» και «προϊόν» των σύγχρονων κοινωνιών⁸. Ο όρος «διαφθορά», αποτελεί μια πολυδιάστατη έννοια, που αναφέρεται όχι μόνο στον τρόπο δράσης των δημοσίων υπαλλήλων κατά την διάρκεια της άσκησης των υπηρεσιακών τους καθηκόντων τους, αλλά και στη δράση των λειτουργών του δημοσίου και των πολιτικών της χώρας. Στη διαφθορά συμμετέχουν ακόμη και οι ιδιώτες επιχειρηματίες, καθώς και ίδιοι οι πολίτες.

Η διαφθορά είναι συνδεδεμένη με την Ελλάδα, καθώς στην επικράτεια της, έχουν γίνει συχνά προσπάθειες με κύριο σκοπό και αποτέλεσμα την κατάχρηση εξουσίας για ίδιο όφελος ή προς όφελος τρίτων. Η διαφθορά, όπως προαναφέρθηκε, γίνεται αισθητή τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς υπάρχει πάντα

⁵ Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης- νόμος 3251/2004 άρθρο 1, Πηγή: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n3251-2004/arthro-1-nomos-3251-2004> (Πρόσβαση 29/10/2019)

⁶ European Treaty Series αριθ.174, (Στρασβούργο 4/11/1999)

⁷ Transparency International – The Global Coalition against Corruption, Πηγή: <https://www.transparency.org/> (Πρόσβαση 29/10/2019)

⁸ Λαμπροπούλου, Ε. Παπαμανώλης, Ν. Μπακιρλή, Ε. Αγγελή, Στ. Μπακάλη, Ε. (2008), «Ο δημόσιος λόγος περί 'διαφθοράς' και οι προσωπικές αντιλήψεις των επίσημων φορέων και λειτουργών», Πηγή: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/526>, (Πρόσβαση 29/10/2019)

κάποιος που επιχειρεί να διαφθείρει κάποιον άλλο, ενώ από νομικής άποψης αντιμετωπίζεται βάσει του ποινικού ή του διοικητικού δικαίου⁹.

Η διαφθορά πλήττει, όπως προαναφέρθηκε, τους δημοκρατικούς θεσμούς, την οικονομική, πολιτική και κοινωνική ζωή των κρατών. Κυρίως η αρνητική της επίδραση γίνεται αντιληπτή κατά την άσκηση των κρατικών λειτουργιών και ιδίως στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό συμβαίνει, γιατί χάριν του ιδιωτικού-ατομικού οφέλους, συχνά παραβιάζονται από τα διοικητικά όργανα οι αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας, της ουδετερότητας, της αμεροληψίας, της διαφάνειας, της ορθής και πιστής διοίκησης και εν γένει οι αρχές που συνθέτουν και διαμορφώνουν νομικά την έννοια του κράτους δικαίου και την απορρέουσα από αυτήν αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Η διαφθορά όπως και η κακοδιοίκηση, κλονίζουν τους κρατικούς θεσμούς και μηχανισμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην κρατική αποτελεσματικότητα και ενδυναμώνουν την επικρατούσα στην πλειονότητα των πολιτών άποψη, ότι προκειμένου να επιλυθούν ορισμένα προβλήματα, επιβάλλεται να καταφύγουν σε πλάγιες μεθόδους και αθέμιτα μέσα, όπως είναι η δωροδοκία ή η παρέμβαση πολιτικών και φίλων¹⁰.

Όσον αφορά στις μορφές και τα κριτήρια διάκρισης της διαφθοράς, αυτή δεν αποτελεί αυτή καθ' αυτή ποινικό αδίκημα, αλλά αποτελεί παραγωγικό αίτιο σε μια σειρά ποινικών αδικημάτων ανάλογα με τη μορφή εμφάνισής της. Υπάρχουν πολλές και διαφορετικές μορφές διαφθοράς, όπως είναι: η δωροδοκία, που διακρίνεται σε ενεργητική, όταν πραγματοποιείται προσφορά από το δωροδοκούν άτομο, ή σε παθητική, σε περίπτωση που υπάρξει δωροληψία, όταν δηλαδή πραγματοποιείται αποδοχή από το δωροδοκούμενο άτομο. Η δωροδοκία ή χρηματισμός αποτελεί ανταμοιβή σε μετρητά ή άλλου είδους «δώρων» αξίας, τα οποία προσφέρονται από τον ενδιαφερόμενο σε κάποιο δημόσιο-διοικητικό λειτουργό ώστε να προβεί σε καταχρηστική ή στρεβλή χρήση της εξουσίας που διαθέτει, μέσω της παροχής

⁹ Ράικος, Δ. (2006), «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», Εκδ. Σάκκουλα, (σ. 160)

¹⁰ Ρακιτζής, Λ. (2015), «Διαφθορά και Κακοδιοίκηση» ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ :Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του, Επιμέλεια Κουράκης Ν. και Σαμαρά-Κρίσπη Α. με τη συνεργασία της Λιάγκουρα Σ., Εθνικός Συντελεστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

διευκολύνσεων σε κάποια συγκεκριμένη υπόθεση, αποτελεί επομένως μια στιγμιαία και άμεση συναλλαγή¹¹.

Το φαινόμενο της δωροδοκίας στις μέρες μας έχει πάρει ανησυχητικές διαστάσεις, κυρίως σε τομείς όπως αυτός της υγείας (φακελάκια), στις πολεοδομίες (έκδοση οικοδομικών αδειών), καθώς και στις εφορίες. Άλλες μορφές διαφθοράς, είναι η απάτη, η οποία είναι ουσιαστικά η εξαπάτηση ή η ψευδής αντιπροσώπευση με στόχο την απόκτηση και παροχή άδικης υπηρεσίας. Αφορά τη διαστρέβλωση ή απόκρυψη πληροφοριών για ίδιο συμφέρον και όφελος, ώστε να αποκτηθεί ένα παράνομο πλεονέκτημα, ή αφορά την εσκεμμένη αμέλεια, αναφορικά με την άσκηση καθηκόντων σε περίπτωση εντοπισμού εγκληματικής δραστηριότητας¹². Ο εκβιασμός, που αποτελεί την εξαναγκαστική ή απαιτητική είσπραξη χρημάτων ή ειδών αξίας από το δημόσιο λειτουργό, με απώτερο σκοπό την αποφυγή μιας ποινικής ρήτρας ή την παροχή μιας υπηρεσίας. Ουσιαστικά δεν διαφέρει από τη ληστεία ή από πρακτικές που εφαρμόζονται στο οργανωμένο έγκλημα¹³. Άλλη μορφή, είναι η υπεξαίρεση χρημάτων, που αποτελεί ποινικό αδίκημα και ορίζεται ως η παράνομη λήψη και οικειοποίηση-ιδιοποίηση ξένου αγαθού, χρημάτων, ιδιοκτησιών, περιουσιακών στοιχείων και κυρίως πόρων προερχόμενων από τα κρατικά ταμεία. Η υπεξαίρεση πραγματοποιείται συνήθως από άτομα που είναι υπεύθυνα για τη διαχείριση των εν λόγω κεφαλαίων, εξαιτίας της αρμοδιότητας ή της θέσης τους, τα οποία περιήλθαν στην κατοχή τους με οποιονδήποτε τρόπο, συνήθως αθέμιτο. Ουσιαστικά πρόκειται για κλοπή¹⁴. Υπάρχει επιπλέον η κατάχρηση, που είναι η παράνομη εκτροπή αγαθών για ίδια χρήση, ο νεποτισμός ή αλλιώς η οικογενειοκρατία, που είναι η ευνοϊκή μεταχείριση που συχνά απολαμβάνουν συγγενείς και φίλοι των λειτουργών του δημοσίου και ιδιωτικού φορέα σε βάρος των υπολοίπων και εκδηλώνεται μέσω παραχωρήσεων αξιωμάτων

¹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή– Εφετείο Αθηνών (2001), «Καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων», Εκδ. Σάκκουλα (σ. 53)

¹² Huntington, S.P. (1968), «*Political order in changing societies*», London, Yale University Press, (σ. 65)

¹³ Αργυροηλιόπουλος, Θ.Γ. (2006), «Η ιδιωτική και δημόσια διαφθορά ως έγκλημα αθέμιτου ανταγωνισμού» Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, (σ. 48)

¹⁴ Transparency International – The Global Coalition against Corruption, Πηγή: <https://www.transparency.org/> (Πρόσβαση 29/10/2019)

και θέσεων, με λίγα λόγια αμφισβητείται η αρχή της αξιοκρατίας, και άλλα που συσχετίζονται με τα προηγούμενα όπως π.χ το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, ο πελατειασμός ή (κάθετη διαφθορά), η πλαστογραφία (κλοπή των εμπιστευτικών κεφαλαίων), η λαθρεμπορία, η παράβαση του διοικητικού καθήκοντος κ.α.

Οικονομική διαφθορά υπάρχει όταν προκύπτει οποιοδήποτε οικονομικό όφελος, ενώ κοινωνική διαφθορά είναι η διευκόλυνση, ή αλλιώς το «ρουσφέτι», όχι απαραίτητα παράνομα, όταν γίνεται σε ανταπόδοση ή με την προσδοκία ανταπόδοσης.

Η διαφθορά, μπορεί να διακριθεί σε «πολιτική» και «γραφειοκρατική», ανάλογα με τη θέση που καταλαμβάνει ο δημόσιος λειτουργός που εμπλέκεται σε αυτή. Η πολιτική διαφθορά λαμβάνει χώρα στα ανώτερα επίπεδα των πολιτικών αρχών, όπως υπουργοί, αρχηγοί κρατών, ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, κ.α. Η γραφειοκρατική διαφθορά σχετίζεται κυρίως με τη δημόσια διοίκηση και λαμβάνει χώρα κατά την άσκηση των καθημερινών λειτουργιών της και την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, όπως στα τελωνεία, την πολεοδομία, τα νοσοκομεία, τις εφορίες, κ.α. Οι περισσότεροι οικονομικοί αναλυτές διακρίνουν τις αιτίες αυτού του είδους της διαφθοράς στην εκχώρηση της εξουσίας, στην ύπαρξη κρατικών «μονοπωλίων» στους τομείς παροχής υπηρεσιών και στην ασύμμετρη πληροφόρηση.

Πλέον στην εποχή μας, έκανε την εμφάνισή του ένα νέο είδος διαφθοράς, η διεθνής διαφθορά, καθώς μέσω της διεύρυνσης της παγκοσμιοποίησης όλες οι χώρες παγκοσμίως βρίσκονται εκτεθειμένες σε εξωτερικές επιθέσεις διαφθοράς. Η εξάπλωσή της εξαρτάται από το πόσο επιρρεπείς είναι οι εσωτερικοί παράγοντες και ιδιαίτερα οι πολιτικοί της κάθε χώρας.

Η διαφθορά διαφέρει ανάλογα με τη χώρα ή την εξουσία. Αυτό εκτός των άλλων, οφείλεται στο γεγονός ότι, ορισμένες πολιτικές πρακτικές χρηματοδότησης, οι οποίες θεωρούνται νόμιμες σε μια χώρα μπορούν να είναι παράνομες σε κάποια άλλη. Σε μερικές χώρες επίσης, οι ανώτεροι κυβερνητικοί υπάλληλοι έχουν τόσο ευρείες δυνάμεις, που τα όρια μεταξύ του θεμιτού και του αθέμιτου, του νόμιμου και του παράνομου είναι αρκετά δύσκολο να καθορισθούν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Αίτια παραγωγής και Επιπτώσεις της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση

2.1) Αίτια παραγωγής της Διαφθοράς

Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα γενικότερα και στον τομέα της δημόσιας διοίκησης ειδικότερα, προκαλεί διάχυτη κρατική δυσλειτουργία, καθώς και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του κρατικού και διοικητικού μηχανισμού. Αυτή με τη σειρά της επιτείνει τα φαινόμενα αδιαφάνειας και κακοδιοίκησης των λειτουργιών του κράτους, αλλά και της διοίκησης. Για τον παραπάνω λόγο καθίσταται επιτακτική η ανάλυση των σημαντικότερων παραγόντων, που ενθαρρύνουν την εμφάνιση και την ανάπτυξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης. Οι παράγοντες αυτοί είναι:

2.1.1) Γραφειοκρατία ως δυσλειτουργία

Η γραφειοκρατία ως όρος, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη λειτουργία του σύγχρονου κράτους. Ουσιαστικά η γραφειοκρατία, δεν μπορεί να ερευνηθεί παρά μόνο εξετάζοντας τη σε σχέση με τη δημοκρατία. Η κλασική θεώρηση των σχέσεων δημοκρατίας – γραφειοκρατίας, παρουσιάζει τη δεύτερη ως απλό εργαλείο εφαρμογής των δημοκρατικά εισηγμένων αποφάσεων και αξιολογείται βάσει της αποτελεσματικότητάς της κατά την διεκπεραίωση του εν λόγω σκοπού.

Η συγκεκριμένη μορφή της σύγχρονης γραφειοκρατίας εκφράζει την επικράτηση και την κυριαρχία ενός είδους εργαλειακού ορθολογισμού¹⁵, κατά την εφαρμογή του οποίου η γραφειοκρατία αποτελεί στήριγμα της δημοκρατίας, τελώντας πιστά τις οιοσδήποτε πολιτικές αποφάσεις και επιτυγχάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την υπαγωγή της στην υπηρεσία των πολιτών, χωρίς ωστόσο να είναι δημοκρατική ως προς τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της. Η ανάπτυξη της μορφής αυτής γραφειοκρατίας, φανερά ενισχυμένης από την έλευση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, έχει συναντήσει όχι λίγες κριτικές και επιφυλάξεις, καθώς η τελειοποίησή της κινδυνεύει να την καταστήσει από αποτελεσματικό μηχανισμό λειτουργίας των διοικητικών απαιτήσεων του σύγχρονου κράτους, σε πηγή εξουσίας και μη δημοκρατικών στοιχείων, κόντρα στις ανάγκες της ίδιας κοινωνίας των πολιτών την οποία "υπηρετεί"¹⁶.

Η κλασική – εργαλειακή αντίληψη της γραφειοκρατίας την παρουσιάζει απομονωμένη από την κοινωνία και υποταγμένη στο νόμο. Ως εργαλείο μπορεί να συμβιβαστεί με τη δημοκρατία και να επιτελέσει το ρόλο της, εφόσον λειτουργεί νόμιμα, δίκαια, αδιάφθορα και αντικειμενικά. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις δεν γίνεται λόγος για μια απλή συνύπαρξη, αλλά μια επωφελή σχέση ανάμεσα σε δημοκρατία και γραφειοκρατία¹⁷. Ωστόσο, αυτή η επωφελής σχέση καθίσταται πολλές φορές αντιφατική. Σε αυτό το σημείο μπορεί να εντάξουμε την έννοια της διακριτικής ευχέρειας στη διοίκηση, (η οποία θα αναλυθεί διεξοδικά σε επακόλουθη ενότητα).

Μέσω της διακριτικής ευχέρειας, η γραφειοκρατία αποκτά τη δυνατότητα παρέμβασης και διαμόρφωσης μιας σειράς αποφάσεων και δραστηριοτήτων¹⁸. Αν η διακριτική ευχέρεια καταλήξει σε αυθαιρεσία, η γραφειοκρατία μπορεί να αναδειχθεί σε αυτοτελή πόλο εξουσίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιβεβαιώνονται οι ανησυχίες των επικριτών της «τελειοποιημένης» γραφειοκρατίας, όπως

¹⁵ Εργαλειακός ορθολογισμός: η επιλογή πράξεων / κατάλληλων μέσων προς ικανοποίηση των επιδιωκόμενων σκοπών

¹⁶ Σπανού, Κ. (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα (σ. 142-3)

¹⁷ Στο ίδιο, σ. 152

¹⁸ Σπανού, Κ. (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα (σ. 167)

αναφέρθηκε παραπάνω, η οποία στην ουσία κινδυνεύει να αναχθεί σε «αυτοτελή πόλο εξουσίας, παράγοντας και εδραιώνοντας ένα κενό νομιμοποίησης, ελέγχου, ευθύνης και λογοδοσίας σε σχέση με το κλασικό πρότυπο.

Σε αυτό το σημείο, αναγκαία κρίνεται και η αναφορά στην έννοια της γραφειοκρατικής ευθύνης. Η έννοια αυτή διακρίνεται σε αντικειμενική, η οποία περιλαμβάνει τις έννοιες γνωστές στη Διοίκηση ως *accountability* και *imposed obligation* και συνεπάγεται τυπικές κυρώσεις και σε υποκειμενική, η οποία αντικατοπτρίζει την ηθική διάσταση της ευθύνης και αφορά στο ήθος και τις αξίες βάσει των οποίων ασκεί τα καθήκοντά του το υποκείμενο. Η σύγκρουση μεταξύ των δύο αυτών διαστάσεων της γραφειοκρατικής ευθύνης είναι πιθανή και καθρεφτίζει τις σημαντικές διαφορές που αυτές ενέχουν. Αναλόγως του τύπου ευθύνης που επιλέγεται κάθε φορά να αναλυθεί με σκοπό την προσέγγιση ενός ιδεατού τρόπου λειτουργίας της γραφειοκρατίας, υπάρχουν οι υποστηρικτές της αντικειμενικής ευθύνης ως χαρακτηριστικού γνωρίσματος απαραίτητου για κάθε δημοκρατικό πολίτευμα και οι υποστηρικτές ενός συνδυασμού των δύο. «Η αντιπαράθεση των δύο τύπων γραφειοκρατικής ευθύνης συνδέεται αναπόφευκτα με τη συζήτηση σχετικά με τις αντίστοιχες εξωτερικές και εσωτερικές μορφές ελέγχου επί της διοίκησης και των υπαλλήλων»¹⁹.

Κατά το εγχείρημα του «συμβιβασμού γραφειοκρατίας και δημοκρατίας μέσω της ανάλυσης της ευθύνης» του Burke, εξάγεται το συμπέρασμα ότι η διακριτική ευχέρεια είναι τόσο αναπόφευκτη όσο και χρήσιμη²⁰. Καταδικάζεται η εργαλειακή αντίληψη ως εξαιρετικά φορμαλιστική και περιορισμένη, και αναγνωρίζοντας τον κίνδυνο που ενέχει η διακριτική ευχέρεια ως αντίθετο, θα έλεγε κανείς, της αντικειμενικότητας και αμεροληψίας της γραφειοκρατίας εμβαθύνει στις θετικές πτυχές της οδηγώντας στο συμπέρασμα πως είναι απολύτως αναγκαία μία

¹⁹ Cooper, T. L. (1998), "The Responsible Administrator", *An Approach to Ethics for the Administrative Role*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco (4th ed.), από Σπανού, Κ. (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» (σ. 169)

²⁰ Burke, J. (1986), "*Bureaucratic responsibility*", The John Hopkins University Press, Baltimore, από Σπανού, Κ. (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» (σ. 169)

προσέγγιση της γραφειοκρατικής ευθύνης η οποία να εμπεριέχει αυτή της διακριτικής ευχέρειας ²¹.

Συνεπώς, είναι δυνατόν η γραφειοκρατία να εκτραπεί σε δυσλειτουργικό φαινόμενο²². Όταν κυριαρχεί η τυπολατρία, οι κανόνες μετατρέπονται από μέσα σε αυτοσκοπούς και παραβιάζεται η αρχή της ορθής- χρηστής διοίκησης. Επομένως η τυπολατρία συνδέεται άμεσα με τη διαφθορά. Πιο συγκεκριμένα, η δημόσια διοίκηση και η λειτουργία της διαπνέεται τόσο από σχολαστική τυπολατρία, όσο και από μια αναπτυγμένη ανοχή στην παρατυπία. Για το λόγο αυτό, παρατηρείται απόκλιση ανάμεσα στον κανόνα και τις άτυπες πρακτικές που υιοθετούνται από τους υπαλλήλους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να ευνοούνται αθέμιτες και παράνομες συναλλαγές.

2.1.2) Παραβίαση της αρχής της νομιμότητας-Κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας

Η δημόσια διοίκηση επιβάλλεται να δρα με στόχο την εκπλήρωση και την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Τα όργανα της διοίκησης ασκούν τις αρμοδιότητές τους είτε κατά δέσμια αρμοδιότητα είτε κατά διακριτική ευχέρεια.

Συγκεκριμένα, δέσμια αρμοδιότητα υπάρχει, όταν το διοικητικό όργανο, εφόσον αντιληφθεί ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τους κανόνες δικαίου νομικές ή πραγματικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή τους, είναι υποχρεωμένο να εκδώσει διοικητική πράξη, η οποία περιέχει ορισμένη ατομική ρύθμιση, την οποία προκαθορίζουν οι εν λόγω κανόνες. Αντιθέτως, διακριτική ευχέρεια υπάρχει, όταν οι κανόνες δικαίου που καθορίζουν την αρμοδιότητα, δεν προκαθορίζουν ακριβώς την ενέργεια και τη δράση του διοικητικού οργάνου αλλά του επιτρέπουν ελευθερία δράσης. Στην εν λόγω περίπτωση, το διοικητικό όργανο έχει τη δυνατότητα, όχι όμως την υποχρέωση, ενόψει των υφισταμένων συνθηκών, να εκδώσει τη διοικητική πράξη ή πρέπει να εκδώσει την πράξη. Μπορεί όμως να καθορίζει το ίδιο σύμφωνα με την κρίση του το χρονικό σημείο έκδοσής της ή έχει

²¹ Σπανού, Κ. (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα (σ. 167-172)

²² Jaffee, D. (2001), "Organization Theory: Tension and Change", New York: McGraw Hill (σ. 130)

τη δυνατότητα να επιλέξει μεταξύ περισσότερων ρυθμίσεων, τις οποίες επιτρέπει η εφαρμογή των διατάξεων αυτών.

Πραγματοποιείται ενίσχυση των περιθωρίων δράσης των οργάνων της διοίκησης με διακριτική ευχέρεια, στο βαθμό που καλούνται να προσαρμόσουν το δημόσιο συμφέρον μέσα από αφηρημένους και γενικούς κανόνες δικαίου, στις ειδικές και συγκεκριμένες απαιτήσεις κάθε ατομικής περίπτωσης. Οι ευρείες δυνατότητες διακριτικής ευχέρειας είναι πιθανό να μετατραπούν σε μη σύννομες συμπεριφορές. Η δυνατότητα επιλογής και εφαρμογής της πιο πρόσφορης ρύθμισης μεταξύ των περισσότερων νόμιμων λύσεων, είναι δυνατό να υποκρύπτει το κίνητρο και την επιθυμία της απόκτησης ιδιωτικού κέρδους.

Η νομιμότητα πηγάζει από ορισμένες αρχές της διοικητικής δράσης, οι οποίες είτε αναγράφονται ρητά στη νομοθεσία είτε συνάγονται, από το σύνολο των συναφών διατάξεων. Επομένως ως παραβίαση της νομιμότητας θεωρείται και η παραβίαση των ειδικότερων αρχών της διοικητικής δράσης. Οι αρχές αυτές είναι, η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της επιείκειας, η αρχή του δημοσίου συμφέροντος, η αρχή της διαφάνειας και η αρχή της καλής πίστης ή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου²³.

2.1.3) Εκτεταμένη κρατική δραστηριότητα

Η δημόσια διοίκηση με τη συνεχή και έντονη ρυθμιστική της παρέμβαση στο δημόσιο τομέα και βίο, συνιστά τον σημαντικότερο συνδετικό κρίκο μεταξύ πολιτών και κράτους. Η ενίσχυση των σημείων επαφής των πολιτών με τα όργανα της διοίκησης, σχετίζεται άμεσα και συμπορεύεται με την αύξηση των δυνητικά αθέμιτων συναλλαγών που πραγματοποιούνται μεταξύ τους. Ως γνωστόν, η διαφθορά προέρχεται από την αλληλεπίδραση και αλληλεξάρτηση του ιδιωτικού τομέα με το κράτος, καθώς ο δημόσιος λειτουργός, που ενεργεί ή παραλείπει εκ μέρους του νομικού προσώπου του κράτους, αποτελεί εν δυνάμει στόχο διαφθοράς.

²³ Καλαβρός, Κ. (2015), «Τα όρια του αναιρετικού ελέγχου»

2.1.4) Αναποτελεσματικότητα και ανεπάρκεια των υφιστάμενων μορφών ελέγχου

Οι μορφές ελέγχου που σχετίζονται με τη φύση της διοικητικής δράσης στην ελληνική έννομη τάξη είναι ο κοινοβουλευτικός, ο διοικητικός και ο δικαστικός έλεγχος.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος πραγματοποιείται από την Κυβέρνηση και αποτελεί σημαντικό και απαραίτητο στοιχείο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Η Κυβέρνηση συνιστά αντικείμενο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου για το σύνολο της διοικητικής δράσης, στο βαθμό βέβαια που αποτελεί την κορυφή της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής λειτουργίας και είναι υπεύθυνη για τις πράξεις και τη δράση των οργάνων της διοίκησης. Παρόλα αυτά, το αντικείμενο του κοινοβουλευτικού ελέγχου, είναι πιθανό να υποβαθμιστεί, λόγω της αναπαραγωγής του ανταγωνισμού μεταξύ Κυβέρνησης και κοινοβουλευτικής μειοψηφίας²⁴.

Όσον αφορά στο διοικητικό έλεγχο, η λειτουργία και η οργάνωση στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης ακολουθεί το ιεραρχικό μοντέλο και ολοκληρώνεται με την πρόβλεψη μορφών εσωτερικού ελέγχου. Μορφές εσωτερικού ελέγχου αποτελούν ο διοικητικός έλεγχος εποπτείας και ο ιεραρχικός έλεγχος²⁵. Ειδικότερα, ο διοικητικός έλεγχος εποπτείας ή εν συντομία διοικητική εποπτεία παρατηρείται και προβλέπεται ειδικώς μεταξύ του κράτους ως γενικού φορέα άσκησης της δημόσιας εξουσίας και των αυτοδιοικούμενων οργανισμών που ασκούν ένα μέρος της εξουσίας αυτής. Από την άλλη, ο ιεραρχικός έλεγχος πραγματοποιείται είτε αυτεπάγγελα από τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα της διοίκησης, είτε κατόπιν αναφοράς του πολίτη ή ασκήσεως διοικητικής προσφυγής πολίτη του οποίου τα έννομα συμφέροντα εθίγησαν από πράξη ή παράλειψη της διοίκησης και των οργάνων της. Δεν είναι λίγες οι φορές που ο ιεραρχικός έλεγχος στην πράξη κρίνεται ανεπαρκής. Ο λόγος που κρίνεται ανεπαρκής, οφείλεται κυρίως στη σύμπτυξη των ρόλων του ελέγχοντα και του ελεγχομένου. Η εν λόγω σύμπτυξη

²⁴ Ανεπάρκεια και αναποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου συνιστά το ολοένα και χαμηλότερο ποσοστό συμμετοχής των βουλευτών στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες, από κοινού με την επίδειξη κομματικής πειθαρχίας, που συρρικνώνει και υποβαθμίζει τη σημασία και αξία της ελεύθερης εντολής (Άρθρο 60 § 1 του Συντάγματος)

²⁵ Φουτράκης, Ε. (2010), «Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα (σ. 78)

οδηγεί συνήθως στην αμφισβήτηση της αμεροληψίας των κρίσεων και των αποφάσεων εκ μέρους των προσφευγόντων.

Στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας εκτός του ιεραρχικού ελέγχου προβλέπεται και μία σειρά από προσφυγές. Στη διοικητική πραγματικότητα ωστόσο, η υποβολή προσφυγής θεμελιώνει τις περισσότερες φορές μία συγκρουσιακή σχέση με τη δημόσια διοίκηση και χαρακτηρίζεται ως μία «εν δυνάμει απειλή για τη γραφειοκρατική τάξη»²⁶.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα²⁷ τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι υπεύθυνα για την άσκηση του δικαστικού ελέγχου της διοικητικής δράσης²⁸. Η δικαστική προστασία παρέχεται μέσω της τροποποίησης ή ακύρωσης των επαχθών διοικητικών πράξεων και μέσω της επιδίκασης αποζημιώσεων.

Τέλος αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, ότι περιπτώσεις κακοδιοίκησης, όπως η μη ορθή ή ανάρμοστη συμπεριφορά, η ελλιπής ενημέρωση και πληροφόρηση, η διακριτική μεταχείριση, δύσκολα ενάγονται και αποδεικνύονται ενώπιον των δικαστηρίων²⁹.

2.1.5) Νομικό σύστημα-Απουσία αποτελεσματικών συστημάτων ποινών

Το Νομικό σύστημα κάθε χώρας διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην εμφάνιση ή την αποτροπή κρουσμάτων διαφθοράς. Επισημαίνεται ότι το είδος του νομικού κώδικα μιας χώρας, έχει τη δυνατότητα να επηρεάζει την ποιότητα της διακυβέρνησης και τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, που με τη σειρά τους επηρεάζουν έντονα το επίπεδο και ποσοστό της διαφθοράς. Επιπρόσθετα μια σειρά από παράγοντες, που συνθέτουν το νομικό πλαίσιο είναι ικανοί να οδηγήσουν στα αίτια της διαφθοράς.

²⁶ Στο ίδιο σ. 79

²⁷ Άρθρο 94 του Συντάγματος

²⁸ Άρθρο 20 § 1 του Καταστατικού Χάρτη

²⁹ Φλωράτος, Χ. (2005), «Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Αδυναμίες - Μέτρα Εξυγίανσης», Εκδ. Αρσενίδη, Αθήνα (σ. 57)

Σημαντικό ρόλο στην εμφάνιση και την ενίσχυση της διαφθοράς διαδραματίζει και η απουσία αποτελεσματικών συστημάτων ποινών. Για την αποτροπή εγκληματικών ή παράνομων πράξεων, όταν ο δράστης ενός εγκλήματος συλληφθεί, η ποινή είναι αυτή που παίζει καθοριστικό ρόλο αναφορικά με την επανάληψη ή μη του εγκλήματος στο μέλλον³⁰. Θεωρητικά, το φαινόμενο της διαφθοράς μπορεί να μειωθεί, αν αυξηθούν οι ποινές στα άτομα που συλλαμβάνονται. Αποδεικνύεται με τον τρόπο αυτό, η τεράστια σημασία που έχει η ύπαρξη ενός δομικού πλαισίου ποινών, καθώς περιορίζει τη διαφθορά. Πρακτικά ωστόσο, σχετικά λίγοι αριθμητικά είναι εκείνοι που τιμωρούνται για πράξεις, οι οποίες έχουν σχέση με τη διαφθορά, παρά τη μεγάλη έκταση που καταλαμβάνει το φαινόμενο.

2.1.6) Πολυνομία και χαμηλή ποιότητα του κανονιστικού πλαισίου

Σύμφωνα με τον Συνήγορο του Πολίτη, η χαμηλή ποιότητα του κανονιστικού πλαισίου, αποτελεί σημαντικό παράγοντα που υποβοηθά και ενισχύει την κακοδιοίκηση, καθώς διαπιστώνεται μη εύληπτη διατύπωση του περιεχομένου των ρυθμίσεων και πλημμελής νομοτεχνική επεξεργασία³¹. Επιπλέον η κακή ποιότητα των κανονισμών-ρυθμίσεων θεωρείται από αρκετούς οικονομολόγους σοβαρή αιτία διαφθοράς. Σχετίζεται κυρίως με τον βαθμό κατά τον οποίο οι πολιτικές που ασκούνται από την εξουσία μέσω των "κακών" ρυθμίσεων και κανονισμών, είναι δυνατόν να δημιουργήσουν κίνητρα διαφθοράς για τους γραφειοκράτες, αλλά και το κοινό³². Τα παραπάνω έχουν πιθανόν ως συνέπεια τη μη ορθή χρήση της διακριτικής ευχέρειας από τους δημοσίους υπαλλήλους.

Η ύπαρξη στον δημόσιο τομέα, των κανονισμών και των εγκρίσεων, προσδίδει ένα είδος μονοπωλιακής δύναμης σε εκείνους που κατέχουν μια θέση ευθύνης και έχουν την εξουσία ή την αρμοδιότητα να εγκρίνουν ή να επιθεωρούν μια ορισμένη

³⁰ Becker, S. (1968), «*Crime and Punishment: An economic Approach*», *Journal of Political Economy* (σ. 169-218)

³¹ Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, Πηγή: <https://www.synigoros.gr/>, (Πρόσβαση 02/11/2019)

³² Ackerman, R. S. (2006), «*International Handbook on the Economics of Corruption*», Massachusetts, Edward Elgar Publishing (σ. 6)

οικονομική δραστηριότητα. Ένα άτομο το οποίο κατέχει μια θέση ευθύνης σε κάποιον οργανισμό, για παράδειγμα, δύναται να εγκρίνει ή και να καθυστερήσει μια απόφαση, όποτε εκείνο το επιθυμεί. Έχει ακόμη τη δυνατότητα, να χρηματιστεί από κάποιο άλλο άτομο το οποίο έχει ανάγκη την άδεια ή την έγκριση του πρώτου για να πραγματοποιήσει μια δραστηριότητα³³. Μία άλλη παρόμοια περίπτωση, είναι ο χρηματισμός του ατόμου που κατέχει τη θέση ευθύνης, ώστε να επισπεύσει και να επιταχύνει τις διαδικασίες για κάποια υπόθεση. Η απουσία ισχυρών θεσμικών ελέγχων στο εσωτερικό των οργανισμών, αποτελεί σημαντικό παράγοντα που επηρεάζει και ωθεί το άτομο στην παρανομία.

Επιπρόσθετα ο Συνήγορος του Πολίτη στην εισαγωγή της ετήσιας έκθεσης του 2004 παρατήρησε αιτιώδη συνάφεια μεταξύ του πληθωρισμού των κανόνων δικαίου, που συχνά αλληλοαναιρούνται ή αλληλεπικαλύπτονται και της κακοδιοίκησης³⁴. Η «κανονιστική πλημμυρίδα» (normative flow) δημιουργεί τις περισσότερες φορές ένα καθεστώς αμφισβήτησης του δικαίου στο οποίο εκκολάπτονται και ενισχύονται διοικητικές αυθαιρεσίες, και κατά συνέπεια όψεις της κακοδιοίκησης³⁵.

Η έννοια της κακοδιοίκησης συγκεντρώνει πολλά και ετερόκλητα μεταξύ τους φαινόμενα. Η εν λόγω ετερόκλητη συνύπαρξη αποδίδεται στον όρο «κακοδιοίκηση», καθώς παραπέμπει σε καταστάσεις παθογένειας και σε ένα είδος κακού μάνατζμεντ, εξισώνοντας τους όρους κακοδιοίκηση και κακοδιαχείριση. Κατά τις συναλλαγές τους καθημερινά με τις δημόσιες υπηρεσίες οι πολίτες, μετατρέπονται σε αποδέκτες μειωμένου επιπέδου υπηρεσιών, αφού η δημόσια διοίκηση εμφανίζεται σε αυτούς με όρους κακής διαχείρισης των πόρων της.

³³ Tanzi, V. (1998), «Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures», International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department (σ. 10)

³⁴ Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, «Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2004», Πηγή: https://www.synigoros.gr/resources/docs/621_2004_perilipsi.pdf (σ. 34-41), (Πρόσβαση 02/11/2019)

³⁵ Καρκατσούλης, Π. (2004), «Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση», Εκδ. Σιδέρη, Αθήνα (σ. 105)

2.1.7) Έλλειψη Αξιοκρατίας στη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης- Ανθρώπινο Δυναμικό- Προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης

Ως αξιοκρατία χαρακτηρίζεται η επιλογή, η επικράτηση και η προώθηση εκείνων που θεωρούνται αντικειμενικά ως οι πιο άξιοι και ικανοί. Η επιλογή αυτή επιβάλλεται να πραγματοποιείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, δίχως να δίνεται έμφαση στην οικονομική και κοινωνική ισχύ και μόνο οι «άξιοι» θα πρέπει να προτιμώνται και να υπερισχύουν στις διάφορες θέσεις και αξιώματα της πολιτικής και κοινωνικής ζωής, όπως για παράδειγμα οι προσλήψεις στο δημόσιο. Το παραπάνω αποτελεί σημαντική και απαραίτητη προϋπόθεση για την αναβάθμιση του επιπέδου των δημόσιων υπηρεσιών γενικότερα και των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών ειδικότερα. Παρόλα αυτά στη σημερινή εποχή, κυρίως λόγω της ηθικής κρίσης που επικρατεί και της αναλγησίας, εκλείπει η αξιοκρατία και στη θέση της κυριαρχεί η αναξιοκρατία, η ευνοιοκρατία, το πελατειακό σύστημα και ο νεποτισμός, φαινόμενα που ευνοούν περαιτέρω την έξαρση της διαφθοράς.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της αναξιοκρατίας που επικρατεί στο δημόσιο, αποτελεί η κυριαρχία του spoils system, αναφορικά με τη στελέχωση των οργανισμών και των φορέων του Δημοσίου. Το εν λόγω σύστημα αποτελεί μια πρακτική, βάσει της οποίας ένα πολιτικό κόμμα αφού κερδίσει τις εκλογές, στελεχώνει τις δημόσιες υπηρεσίες με φιλικά, συγγενικά του πρόσωπα και κυρίως με υποστηρικτές του, ανταμείβοντας τους κατά αυτόν τον τρόπο για τη στήριξή τους και τη συμβολή τους στη νίκη του κόμματος, καθώς και δίνοντας τους κίνητρο, ώστε να συνεχίσουν να εργάζονται και να συνεισφέρουν στο κόμμα. Το παραπάνω σύστημα για εύλογους λόγους, αντιτίθεται στο σύστημα αξιών βάσει του οποίου οι δημόσιες θέσεις και τα αξιώματα παραχωρούνται σύμφωνα με τα προσόντα και τις ικανότητες των υπαλλήλων-εργαζομένων στους περισσότερο άξιους, ανεξάρτητα από την πολιτική δραστηριότητα και τα ιδιωτικά συμφέροντα της ηγεσίας της.

Επομένως, η κατάσταση που επικρατεί στο δημόσιο τομέα αναφορικά με τη στελέχωσή του, συνδέεται άμεσα με την έλλειψη αξιοκρατίας, καθώς και το πελατειακό σύστημα. Η κακοδιοίκηση τροφοδοτείται και ενισχύεται εξαιτίας της άνισης στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών, η οποία εκδηλώνεται μέσω της υπερστελέχωσης (overstaffing), με ελλείψεις ως επί το πλείστον στις περιφερειακές

υπηρεσίες και αποσπάσεις που συνήθως δεν ανταποκρίνονται και δεν ικανοποιούν τις υπηρεσιακές ανάγκες, αλλά υλοποιούνται μέσα από την εύνοια που εξασφαλίζουν οι διοικητικοί υπάλληλοι από τους προϊσταμένους τους, ειδικά στις περιπτώσεις που παρατηρείται σύμπτυξη της απουσίας προσόντων με το ολιγομελές των υπαλλήλων³⁶.

2.1.8) Έλλειψη Διαφάνειας

Η διαφάνεια στοχεύει στη γνωστοποίηση πράξεων και δράσεων της δημόσιας διοίκησης, που οι συντελεστές τους επιθυμούν να παραμείνουν κρυφές. Σ' αυτές περιλαμβάνονται οι πράξεις διαπλοκής και διαφθοράς, και όχι μόνο. Η εύκολη πρόσβαση των πολιτών σε όσο δυνατόν περισσότερα στοιχεία του Δημοσίου, είναι ένας ασφαλής τρόπος και ένα μέσο που συμβάλλει στον ευκολότερο εντοπισμό τέτοιου είδους κρουσμάτων.

Ειδικά στη σύγχρονη εποχή, η τεχνολογία επιτρέπει τη διαφάνεια στην πράξη, με τρόπους και μέσα που θα φάνταζαν αδύνατα πριν από την ανάπτυξη του διαδικτύου. Έχει ακόμη τη δυνατότητα να διαμορφώνει ευνοϊκές συνθήκες και να επιταχύνει δραστικά τις μεταρρυθμίσεις που δεν πραγματοποιήθηκαν έως σήμερα. Αρκεί βεβαίως να υπάρχει και η ανάλογη βούληση.

Πιο συγκεκριμένα, ο νόμος 3861/2010 (της Διαύγειας) εξέφρασε για πρώτη φορά τη βούληση για αξιοποίηση της τεχνολογίας, με σκοπό να ενισχυθεί η διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση. Ο εν λόγω νόμος, ορίζει να αναρτώνται ηλεκτρονικά στο διαδίκτυο όλες οι αποφάσεις πράξεων των διοικητικών και κυβερνητικών οργάνων.

Ο νόμος 4305/2014 (των Ανοιχτών Δεδομένων) κατοχύρωσε την εξ ορισμού ανοικτή και ελεύθερη διάθεση και περαιτέρω χρήση των εγγράφων, δεδομένων και πληροφοριών του δημόσιου τομέα (open by default). Ωστόσο πραγματική διαφάνεια σημαίνει τα δεδομένα αυτά να διατίθενται στο κοινό χωρίς καμία καθυστέρηση και σε μορφή μηχαναναγνώσιμη και εύληπτη, ώστε να γίνονται αμέσως αξιοποιήσιμα.

³⁶ Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2006), «Έλεγχος Διοίκησης, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Α', Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη (σ. 209)

Ωστόσο, η έλλειψη της διαφάνειας, που επικρατεί στην Ελλάδα, δυσχεραίνει αισθητά την επίτευξη των στόχων της αξιολόγησης για την εξυγίανση και τον εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης, ενισχύοντας φαινόμενα όπως αυτό της διαφθοράς, μέσω της μη γνωστοποίησης σημαντικών διοικητικών δράσεων. Υπό αυτές τις συνθήκες, η Ελλάδα επιβάλλεται να πραγματοποιήσει ό,τι είναι δυνατό για την απόκτηση μιας αντικειμενικής και λεπτομερούς εικόνας των κυριότερων συστατικών (μονάδες και ανθρώπινο δυναμικό), καθώς και δράσεων του Δημοσίου τομέα, με σκοπό να εξαλείψει ορισμένες εστίες κακοδιοίκησης και να περιορίσει το φαινόμενο της διαφθοράς³⁷.

2.1.9) Χαμηλή μισθοδοσία στο Δημόσιο Τομέα

Το χαμηλό επίπεδο μισθοδοσίας στο δημόσιο τομέα θεωρείται σημαντική αιτία διαφθοράς. Με την πάροδο των χρόνων αποδείχθηκε πως οι μισθοί που πληρώνονται οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι καθοριστικός παράγοντας του βαθμού της διαφθοράς και των κρουσμάτων της. Υποστηρίζεται ότι όσο πιο υψηλό είναι το επίπεδο μισθοδοσίας, τόσο μικρότερο και χαμηλότερο είναι το επίπεδο της διαφθοράς. Από την άλλη, οι χαμηλοί μισθοί και η ανθρώπινη ανάγκη είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε πράξεις διαφθοράς.

2.1.10) Συμμετοχή των πολιτών και έλλειψη εκπαίδευσης του Προσωπικού της Διοίκησης

Ο βαθμός της εμπλοκής και της ανοχής των πολιτών στη διαφθορά, σχετίζεται άμεσα, με την έκταση και την ανάπτυξη του εν λόγω φαινομένου στη δημόσια διοίκηση. Η συμμετοχή των πολιτών στο φαινόμενο της διαφθοράς νοείται σε τρεις περιπτώσεις:

- Όταν οι πολίτες γνωρίζουν για τη διαφθορά, ωστόσο επιδεικνύουν πλήρη ανοχή και δεν καταγγέλλουν το φαινόμενο στις αρμόδιες αρχές,

³⁷ Ρηγόπουλος, Δ. (2017), «Η διαφάνεια, η διακυβέρνηση, κι εμείς οι πολίτες»

- Όταν παραδέχονται την επικράτηση και την ενίσχυση του φαινομένου της διαφθοράς, χωρίς να την καταγγέλλουν, ακόμα και στην περίπτωση που δεν εμπλέκονται άμεσα οι ίδιοι, ενδεχομένως επειδή έχουν κάποιο κέρδος από την επικράτηση και τη διαίωνιση του φαινομένου,
- Όταν οι ίδιοι εμπλέκονται στη διάπραξη οποιουδήποτε είδους του φαινομένου της διαφθοράς.

Επιπρόσθετα, η έλλειψη μορφωτικού και κυρίως εκπαιδευτικού επιπέδου, αποτελεί σημαντικό παράγοντα που συνδέεται με τη δημιουργία ομάδων συμφερόντων στους κόλπους του διοικητικού συστήματος. Οι ομάδες αυτές συμφερόντων στοχεύουν στην ικανοποίηση και προαγωγή των ιδιωτικών τους συμφερόντων, στη βάση της οικοδόμησης πελατειακών σχέσεων. Η μόρφωση, η καλλιέργεια και ιδιαίτερα η ενίσχυση του εκπαιδευτικού επιπέδου στο προσωπικό των δημόσιων οργανισμών θα μπορούσε να συμβάλλει στη διαμόρφωση και στην επικράτηση ενός περιβάλλοντος που διακατέχεται από μία «κουλτούρα ακεραιότητας» (culture of integrity) που αποτελεί θετική επιρροή για τη συμπεριφορά των υπαλλήλων³⁸.

2.2) Επιπτώσεις της Διαφθοράς

Η διαφθορά συνιστά ένα σύνθετο φαινόμενο με έντονες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτισμικές διαστάσεις. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι οι επιπτώσεις της διαφθοράς έχουν σοβαρό αντίκτυπο όχι μόνο σε ατομικό αλλά και σε κοινωνικό επίπεδο. Οι σημαντικότερες κατηγορίες συνεπειών της διαφθοράς, είναι εκείνες που σχετίζονται και αναφέρονται στο δημόσιο τομέα, στις οικονομικές επιπτώσεις, καθώς και στις κοινωνικοπολιτικές συνέπειες.

Στη σύμβαση Ποινικού δικαίου για τις επιπτώσεις της διαφθοράς, η οποία δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το 2007³⁹, επισημαίνεται ότι το φαινόμενο της διαφθοράς συνιστά σοβαρή απειλή και κίνδυνο για το κράτος

³⁸ Schulman, M. (2007), «Principles for Building an Ethical Organization», Πηγή: <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/business-ethics/resources/principles-for-building-an-ethical-organization/>, (Πρόσβαση 02/11/2019)

³⁹ Εφημερίδα Της Κυβερνήσεως Της Ελληνικής Δημοκρατίας, Νόμος Υπ' Αριθ. 3560, 2007

δικαίου της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη, υπονομεύει τη χρηστή διοίκηση, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό, υποβαθμίζει τη δίκαιη μεταχείριση των πολιτών και την κοινωνική δικαιοσύνη και θέτει σε μεγάλο κίνδυνο τη σταθερότητα των ηθικών και αξιακών θεμελίων της κοινωνίας, καθώς και των δημοκρατικών θεσμών του κράτους.

2.2.1) Επιπτώσεις στο Κράτος, στην Οικονομία και στην Επιχειρηματικότητα-Επενδύσεις

Ειδικότερα, το φαινόμενο της διαφθοράς που βρίσκεται πλέον στο επίκεντρο και πρωταγωνιστεί την τελευταία δεκαετία στα Μ.Μ.Ε, τον τύπο, αλλά και τις πολιτικές συζητήσεις, δεν αποτελεί ένα σύγχρονο φαινόμενο των καιρών, κάθε άλλο, είναι ένα διαχρονικό πρόβλημα που είναι τόσο παλιό όσο ο πολιτισμός και η ιστορία της Ελλάδας. Οι σοβαρότερες επιπτώσεις του φαινομένου, γίνονται κυρίως αισθητές στην οικονομία, τόσο σε εθνικό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο, οι επιπτώσεις αυτές, μπορεί να είναι πολυάριθμες και να διαφέρουν από χώρα σε χώρα, ανάλογα με τα είδη της διαφθοράς που συναντώνται κάθε φορά.

Η διαφθορά υπονομεύει και δυσχεραίνει την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Κυρίως υποβαθμίζει την αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών. Πιο συγκεκριμένα, η διαφθορά στο δημόσιο τομέα, αυξάνει τις δαπάνες και προκαλεί έντονη μείωση του δημόσιου εισοδήματος (χαμηλότερα επίπεδα ανάπτυξης, υψηλότερα επίπεδα ανισότητας), προκαλώντας δημοσιονομικά ελλείμματα, καθώς κυριαρχούν οι δωροδοκίες για μείωση τελών, τελωνειακών δασμών, φόρων και άλλων τυχόν οφειλών και επικρατεί η κατάχρηση και η υπεξαίρεση κεφαλαίων, περιουσίας και πόρων του δημοσίου από ιδιώτες, μέσω της συνεργασίας τους με τους δημοσίους υπαλλήλους. Το φαινόμενο της διαφθοράς, υπονομεύει επιπλέον, τη βιωσιμότητα των κρατικών προϋπολογισμών, στην περίπτωση που οι δημόσιοι πόροι είναι περιορισμένοι, και ελαττώνει τα δημόσια κονδύλια που διατίθενται για επενδύσεις. Το κόστος ικανοποίησης αυτού του χρέους, που προέρχεται από τη διαφθορά, διαθέτει μακροπρόθεσμο αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά, σε περιπτώσεις ελλείμματος. Επομένως, η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί

ιδιαίτερα σημαντική υπόθεση, καθώς, διαφθορά και χαμηλός ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης αλληλοεξαρτώνται και αλληλοενισχύονται.

Όσον αφορά στο ευρωπαϊκό επίπεδο, βάσει ερευνών και υπολογισμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το κόστος της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ανέρχεται περίπου σε 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, ή αλλιώς στο 1,1% του Α.Ε.Π της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁰. Πιο συγκεκριμένα για την Ελλάδα, το κόστος της διαφθοράς πλησιάζει στο 7-8% του Α.Ε.Π ή ανέρχεται στα 20 δις ευρώ, στερώντας με τον τρόπο αυτό, σημαντικούς πόρους από το λαό⁴¹.

Αναφορικά με τον τομέα της επιχειρηματικότητας και των επενδύσεων, η διαφθορά επηρεάζει άμεσα το επενδυτικό κλίμα ή την ποιότητα των επενδύσεων, καθώς οδηγεί σε μεγάλη αβεβαιότητα, επιβραδύνει τις διαδικασίες και προκαλεί, ενδεχομένως, την επιβολή πρόσθετου κόστους. Ο παραπάνω λόγος είναι αρκετός ώστε να καταστήσει μια συγκεκριμένη τοποθεσία λιγότερο ή και καθόλου ελκυστική για επιχειρηματικές δραστηριότητες. Επιπλέον, οι επενδυτές αποθαρρύνονται, καθώς καλούνται να πληρώσουν το κόστος του «λαδώματος» σε υπαλλήλους του Δημοσίου και να λειτουργήσουν μέσα σε ένα κλίμα αναξιοπιστίας και ρευστότητας. Για τον λόγο αυτό, ελαττώνεται η ανταγωνιστικότητα και οι ιδιωτικές επενδύσεις. Εκτός των παραπάνω η διαφθορά αποτρέπει τους φορολογούμενους από την καταβολή των φόρων τους. Όλα τα παραπάνω, καθιστούν αδύνατη την πλήρη ανάπτυξη των οικονομικών δυνατοτήτων και προκαλούν τραγικές επιπτώσεις στα οικονομικά του δημόσιου τομέα, αφού οδηγούν σε αισθητό περιορισμό της ικανότητας του δημοσίου τομέα για επενδύσεις και σε μείωση των εσόδων που προέρχονται από τους φόρους.

Η διαφθορά επηρεάζει και επιδρά αρνητικά σε όλες τις μορφές επενδύσεων, δημόσιες, ιδιωτικές, ξένες, καθώς υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα για χρηματοδότηση των επενδύσεων και προκαλεί μεγάλο επιχειρηματικό ρίσκο στις πιστωτικές αγορές. Αναφορικά με τις ξένες επενδύσεις, απαιτείται συχνά κάποια

⁴⁰ Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, (2015-2016), «Ετήσια Έκθεση», Πηγή: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/GEGKAD_Etisia_ekthesi_2015_16.pdf (σ. 16-7), (Πρόσβαση 15/11/2019)

⁴¹ Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2015), «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά: το Πρόβλημα και οι Τρόποι Επίλυσης του», Επιμέλεια: Ν. Κουράκης, Α. Σαμαρά – Κρίστη, Σ. Λιάγκουρα, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή (σ. 72-82)

μορφή δημόσιας άδειας. Σε διεφθαρμένες χώρες είναι αρκετά πιο πιθανό η λήψη μιας ανάλογης άδειας να απαιτεί μια μορφή δωροδοκίας, αυξάνοντας με τον τρόπο αυτό, το κόστος της ανάληψης τέτοιου είδους δραστηριοτήτων και τη μείωση των συνολικών επιπέδων Α.Ξ.Ε (Άμεσες Ξένες Επενδύσεις). Αναφορικά με τις δημόσιες επενδύσεις, η διαφθορά, νοθεύει τη δυνατότητα και το κριτήριο επιλογής των έργων, απορρίπτοντας προτάσεις νέων τεχνολογιών και καινοτομίας που θα έδιναν ώθηση στην ανάπτυξη. Οι δημόσιες επενδύσεις υπάγονται στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα, όπου υπάρχει μεγάλη πιθανότητα να εμφανιστούν φαινόμενα διαφθοράς.

Η διαφθορά, έχει αρνητικό αντίκτυπο και στα επίπεδα του εγχώριου και διεθνούς εμπορίου, καθώς όπως στις Α.Ξ.Ε, έτσι και στο διεθνές εμπόριο απαιτείται τις περισσότερες φορές κάποια μορφή δημόσιας άδειας. Επομένως, σε χώρες με υψηλότερα ποσοστά και περισσότερα κρούσματα διαφθοράς, το κόστος για την απόκτηση των απαραίτητων αδειών, υπάρχει περίπτωση να είναι ιδιαίτερα υψηλό εξαιτίας της ανάγκης να καταβληθούν δωροδοκίες κ.α.

Η προαναφερθείσα αρνητική επίδραση του φαινομένου της διαφθοράς στις επενδύσεις, αποτελεί τον κυριότερο λόγο εξαιτίας του οποίου προκύπτει η αρνητική σχέση μεταξύ διαφθοράς και Α.Ε.Π. Άλλωστε όπως προαναφέρθηκε, η ζημιά της ελληνικής οικονομίας, εξαιτίας της διαφθοράς, ανέρχεται σύμφωνα με εκτιμήσεις, στα 20 δις ευρώ, δηλαδή στο 8% του Α.Ε.Π. Επιπλέον, σύμφωνα με στοιχεία που έφεραν στο φως κάποιες έρευνες που πραγματοποιήθηκαν, υπολογίζεται πως η ζημιά και το κόστος που προκάλεσε η διαφθορά στην ελληνική οικονομία, για το έτος 2011, έφτανε περίπου το 13% του Α.Ε.Π, με αποτέλεσμα να οδηγηθεί η Ελλάδα στα επίπεδα διαφθοράς πολλών αναπτυσσόμενων χωρών, όπως πχ. αυτό της Κολομβίας κ.α.

Οι σοβαρές επιπτώσεις της διαφθοράς στην οικονομία, γίνονται αισθητές και μέσω της ύπαρξης μονοπωλίων, τα οποία ευνοούνται από αυτή. Το φαινόμενο της διαφθοράς, υποθάλλει και ενισχύει την εισφοροδιαφυγή και τη φοροδιαφυγή, επιβαρύνει τους φορολογούμενους, αποθαρρύνει και αποδυναμώνει τους επενδυτές, υπονομεύει τον υγιή ανταγωνισμό και δρα αρνητικά στην απασχόληση

και την εργασία. Με τον τρόπο αυτό, νοθεύεται η ανάπτυξη της οικονομίας και ο ελεύθερος ανταγωνισμός⁴².

2.2.2) Επιπτώσεις στο Άτομο και στην Κοινωνία

Η διαφθορά συνιστά ένα από τα σημαντικότερα και με τις σοβαρότερες επιπτώσεις προβλήματα για κάθε κοινωνία. Οι επιπτώσεις της αυτές, είναι δυνατόν να γίνουν αντιληπτές τόσο συγκεκριμένα, σε ατομικό επίπεδο όσο και γενικότερα, στο σύνολο της κοινωνίας. Η Διεθνής Διαφάνεια επισημαίνει, πως μέσω και εξαιτίας της διαφθοράς, το άτομο απομακρύνεται και εγκαταλείπει την ηθική και τις αξίες του, ενώ στη χειρότερη περίπτωση, η διαφθορά είναι πιθανό να στοιχίσει ακόμη και ανθρώπινες ζωές.

Η έλλειψη πόρων λόγω των πρακτικών διαφθοράς είναι συνήθως επιζήμια για τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και την κοινωνική προστασία, αφού ελαττώνεται αισθητά ο διαθέσιμος προϋπολογισμός, αλλά κυρίως διαταράσσεται η ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες. Επομένως το φαινόμενο της διαφθοράς, υποθάλλει και διευρύνει τις κοινωνικές ανισότητες. Εκτός των κοινωνικών ανισοτήτων, λόγω της διαφθοράς αυξάνεται και η εισοδηματική ανισότητα, καθώς συνήθως οι πλούσιοι γίνονται πλουσιότεροι και οι φτωχοί φτωχότεροι, αλλά και η φτώχεια, εξαιτίας των επιπτώσεων της διαφθοράς στην οικονομική ανάπτυξη, της έλλειψης ή της χαμηλής ποιότητας κοινωνικών προγραμμάτων, της έντονης και αβάσταχτης φορολόγησης των πολιτών και της ανισότητας στην εκπαίδευση και απασχόληση.

Η διαφθορά επηρεάζει αρνητικά και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ασκεί σημαντική επιρροή στα θεσμικά όργανα του Κράτους, με αποτέλεσμα να μειώνεται η προώθηση και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επικρατεί έτσι μια αρνητική σχέση μεταξύ των δύο⁴³. Τέλος, σε ακραίες περιπτώσεις, η διαφθορά είναι δυνατόν να συνιστά σοβαρή απειλή ακόμη

⁴² Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, (2015-2016), «Ετήσια Έκθεση», Πηγή: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/GEGKAD_Etisia_ekthesi_2015_16.pdf (σ. 17-9), (Πρόσβαση 15/11/2019)

⁴³ Dimant, E. Tosato, G. (2017), «Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Research Taught us?», A Survey, Pennsylvania, University of Pennsylvania (σ. 19)

και για το πολίτευμα μιας χώρας, οδηγώντας σε υπονόμηση της δημοκρατίας. Αποτελεί συχνά σημαντικό εμπόδιο για τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου⁴⁴.

Το πραγματικό κοινωνικό κόστος της διαφθοράς δεν θα ήταν ορθό να υπολογιστεί με κριτήριο απλώς και μόνο το ποσό των δημοσίων κονδυλίων που εκτρέπονται ή των δωροδοκιών που καταβάλλονται στους υπαλλήλους του Δημοσίου. Στο εν λόγω κόστος περιλαμβάνεται εκτός των παραπάνω, η απώλεια που υπέστη η παραγωγή, εξαιτίας της στρέβλωσης των κινήτρων, της μη ορθής κατανομής των πόρων και άλλων ανεπαρκειών που προκλήθηκαν λόγω της διαφθοράς. Σημαντικό είναι επίσης το γεγονός, ότι η διαφθορά υπονομεύει την εμπιστοσύνη στους νόμιμους θεσμούς, αφού ελαττώνει την δυνατότητά τους για παροχή επαρκών δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και για δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος, με απώτερο σκοπό την ανάπτυξη και ενδυνάμωση του ιδιωτικού τομέα. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, η διαφθορά είναι πιθανό να οδηγήσει ακόμη και σε απονομιμοποίηση του κράτους, προκαλώντας με τον τρόπο αυτό, οικονομική και πολιτική αστάθεια. Η αβεβαιότητα που επακολουθεί, αποθαρρύνει σε μεγάλο βαθμό τη δέσμευση των ιδιωτικών επιχειρήσεων σε μια μακροπρόθεσμα αναπτυξιακή στρατηγική, με απότοκο μια δυσχερέστερη επίτευξη της επιθυμητής βιώσιμης ανάπτυξης⁴⁵.

Υποστηρίζεται επιπρόσθετα, πως τα υψηλά ποσοστά διαφθοράς είναι δυνατό να οδηγήσουν και σε διαρροή "εγκεφάλων" στο εξωτερικό, γνωστή ως το φαινόμενο Brain Drain⁴⁶. Αυτό συμβαίνει επειδή η διαφθορά σχετίζεται άμεσα με ορισμένα δυσμενή αποτελέσματα και επιπτώσεις, όπως είναι για παράδειγμα η βραδύτερη ευμάρεια και οικονομική ανάπτυξη, η έλλειψη κοινωνικής προόδου, τα υψηλά επίπεδα και ποσοστά ανεργίας κ.α., που ενδέχεται να λειτουργήσουν ως λόγοι και παράγοντες ώθησης ενός μεγάλου αριθμητικά ποσοστού των πολιτών, οι οποίοι

⁴⁴ Transparency International, «*What are the costs of corruption?*», Πηγή: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#costs-of-corruption> (Πρόσβαση 15/11/2019)

⁴⁵ European Commission «*Καταπολέμηση της Διαφθοράς*», Πηγή: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el.pdf (Πρόσβαση 15/11/2019)

⁴⁶ Dimant, E. Tosato, G. (2017), «*Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Research Taught us?*», A Survey, Pennsylvania, University of Pennsylvania (σ. 23)

διαθέτουν υψηλό επίπεδο μόρφωσης, εκπαίδευσης και καλλιέργειας, σε μια ενδεχόμενη μετανάστευση.

Η περιβαλλοντική υποβάθμιση, μπορεί να αποτελέσει ακόμη μια σοβαρή επίπτωση των διεφθαρμένων συστημάτων, καθώς η διαφθορά οδηγεί σε αδιαφορία αναφορικά με την προστασία του περιβάλλοντος, από μέρους των πολιτών. Επιπλέον, η έλλειψη ή η μη εφαρμογή των περιβαλλοντικών νομοθεσιών και κανονισμών, αποδεικνύει πως πολύτιμοι φυσικοί πόροι κατασπαταλώνται με σοβαρούς κινδύνους στα οικολογικά συστήματα. Πολλή σημαντική είναι και η αναφορά της Διεθνούς Διαφάνειας στις εταιρίες και επιχειρήσεις που πληρώνουν δωροδοκίες, με στόχο να έχουν τη δυνατότητα να εκτελούν άφοβα τις δραστηριότητές τους, επιβαρύνοντας έτσι το περιβάλλον⁴⁷.

Με λίγα λόγια, ο κίνδυνος και η ζημιά που προκαλεί το φαινόμενο της διαφθοράς στο άτομο και την κοινωνία είναι τεράστιοι. Λόγω της διαφθοράς, μειώνονται οι διαθέσιμοι πόροι, υποβαθμίζεται η ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στις υπηρεσίες του κράτους, μειώνεται η ποιότητα, η ποσότητα και η αποτελεσματικότητα των παροχών και των υπηρεσιών και αυξάνεται το κόστος τους. Η ποιοτική και ποσοτική αυτή υποβάθμιση των κρατικών παροχών στον πολίτη, αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους λόγους που η διαφθορά επηρεάζει αρνητικά τη ζωή των πολιτών. Κάτι τέτοιο είναι πιθανό να συμβεί σε περίπτωση που η κρατική χρηματοδότηση αντί να κατευθύνεται και να αφορά τομείς όπως αυτός της Υγείας και της Εκπαίδευσης, στοχεύει στον επιχειρηματικό τομέα, προς επενδύσεις μη παραγωγικές μόνο και μόνο για να ικανοποιηθούν ιδιωτικά συμφέροντα. Επιπλέον, η διαφθορά καταλύει και διαβρώνει την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στο κράτος, το δημόσιο τομέα, τις κυβερνήσεις και τους θεσμούς οδηγώντας τους στην παρανομία και τη σταδιακή απαξίωση του κράτους. Η δυσπιστία αυτή των πολιτών στο κράτος και τη δημόσια διοίκηση αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα αναφορικά με την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς.

Επιπρόσθετα η διαφθορά, υποθάλλει συμφέροντα, που μάχονται κάθε δυνατότητα βελτίωσης και ανάπτυξης. Λόγω των παραπάνω θίγονται ιδιαίτερα η ανταγωνιστικότητα, η ανάπτυξη και η άνοδος του βιοτικού επιπέδου των πολιτών.

⁴⁷ Transparency International, «*What are the costs of corruption?*», Πηγή: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#costs-of-corruption> (Πρόσβαση 15/11/2019)

Οι μηχανισμοί διαφθοράς και διαπλοκής καταλύουν κάθε έννοια ισοτιμίας, ισότητας, ισοπολιτείας, αξιοκρατίας, διαφάνειας και κοινωνικής δικαιοσύνης, γεγονός που αποδεικνύει τις ηθικής φύσεως επιπτώσεις της διαφθοράς. Καταλύει η διαφθορά, κάθε έννοια νομιμότητας και ηθικής, καθώς και το σεβασμό ανάμεσα στους πολίτες ακυρώνοντας τους κανόνες και τους νόμους, με τη μη συμμόρφωση των πολιτών σε αυτούς, και δημιουργώντας κοινωνικά ζημιολόγους κώδικες συμπεριφοράς. Καταρρέει επομένως το σύστημα αξιών στο οποίο στηρίζεται το κράτος και η κοινωνία και καλλιεργούνται τάσεις ένταξης των πολιτών στον μηχανισμό της διαφθοράς ή δημιουργείται μια παθητική στάση από μέρους τους, αναφορικά με την προσπάθεια για υπεράσπιση και διατήρηση των αξιών και της ηθικής.

Συνοψίζοντας, σε μια διεφθαρμένη κοινωνία, που έχουν καταργηθεί οι θεσμοί και οι αξίες και έχουν εξαχρειωθεί τα ήθη, καταστρέφονται οι συνδετικοί ιστοί μεταξύ των μελών της και εκλείπουν οι απαιτούμενες από την Πολιτεία αντιστάσεις, οι οποίες είναι απαραίτητες και αναγκαίες για την αποτροπή της διαφθοράς. Εν κατακλείδι όλες οι παραπάνω επιπτώσεις της διαφθοράς μπορεί να αποβούν διαβρωτικές και βαθύτατα καταστροφικές για το άτομο και την κοινωνία⁴⁸.

⁴⁸ Dimant, E. Tosato, G. (2017), «*Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Research Taught us?*», A Survey, Pennsylvania, University of Pennsylvania (σ. 23-4)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Μηχανισμοί καταπολέμησης της Διαφθοράς σε Υπερεθνικό επίπεδο

Στη σημερινή εποχή, η διεθνοποίηση της οικονομικής δραστηριότητας και κυρίως η κατάργηση των εθνικών συνόρων, λόγω της παγκοσμιοποίησης, εντείνουν την εξάπλωση της διαφθοράς, προσδίδοντας της παγκόσμιες διαστάσεις. Για το λόγο αυτό, καθίσταται σημαντικό να πραγματοποιηθεί ιδιαίτερη μνεία στη συμβολή των διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών, καθώς και των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην καταπολέμηση της διαφθοράς, οι σπουδαιότεροι εκ των οποίων είναι οι εξής:

3.1) Το Ευρωπαϊκό Νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχε ήδη δοθεί ιδιαίτερη έμφαση και προσοχή στο σοβαρό αυτό ζήτημα που ενδιαφέρει και απασχολεί την κοινή γνώμη, στο ζήτημα της καταπολέμησης της διαφθοράς, γεγονός που αποδεικνύεται έντονα και μέσω της Σύμβασης κατά της Διαφθοράς⁴⁹, στην οποία εμπλέκονται λειτουργοί και υπάλληλοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁵⁰.

⁴⁹ Η Σύμβαση κατά της Διαφθοράς, εγκρίθηκε βάσει του τότε άρθρου Κ.3 παράγραφος 2 στοιχείο γ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση

⁵⁰ ΕΕ C 195, 25.6.1997, σελ 2-11.

Έπειτα, το νομοθετικό πλαίσιο διευρύνθηκε περαιτέρω, μέσω της έγκρισης της απόφασης- πλαισίου 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου της Ε.Ε, που είχε ως στόχο την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα⁵¹. Σε αυτό συνέβαλλε αισθητά και η ανακοίνωση της Επιτροπής της Ε.Ε, αναφορικά με τη σφαιρική πολιτική για την καταπολέμηση της δωροδοκίας, η οποία αποτελεί σημαντική μορφή και είδος διαφθοράς.

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρενέβη με μια ανακοίνωση⁵², μέσω της οποίας καθιστούσε γνωστή την περιοδική υποβολή μιας «Έκθεσης καταπολέμησης της διαφθοράς», με απώτερο στόχο τον έλεγχο, καθώς και την αξιολόγηση των παρεμβάσεων, που πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη για την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς και την προώθηση μιας ισχυρής πολιτικής δέσμευσης στον τομέα από κοινού με την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και λύσεων, καθώς και την αμοιβαία ενημέρωση ομοτίμων.

Με τη σειρά του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενέκρινε ψήφισμα αναφορικά με τις προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς⁵³ από μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο οποίο επισήμανε την έντονη κοινωνική και οικονομική σημασία του φαινομένου, ενώ ταυτόχρονα τόνισε ότι η οικονομική ανάκαμψη και ευημερία των κρατών μελών, που έχουν πληγεί λόγω της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, παρεμποδίζεται αισθητά εξαιτίας της διαφθοράς. Με το εν λόγω ψήφισμα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε από τα κράτη μέλη, αλλά και τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να εξασφαλίζουν αλλά και να δρουν με μεγαλύτερη διαφάνεια, καταρτίζοντας κώδικες συμπεριφοράς ή βελτιώνοντας τους ήδη

⁵¹ Απόφαση- πλαίσιο αριθ. 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα, σελ 54

⁵² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της 6ης Ιουνίου 2011 – Καταπολέμηση της δωροδοκίας στην Ε.Ε COM(2011)308 τελικό. Το εν λόγω έγγραφο αποτελεί μέρος μιας «δέσμης μέτρων κατά της διαφθοράς» που εγκρίθηκε από την Επιτροπή, που περιλαμβάνει ακόμη μια απόφαση για τη δημιουργία ενός μηχανισμού κοινοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναφορικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς με στόχο μια περιοδική αξιολόγηση («έκθεση κατά της διαφθοράς»), μια έκθεση για καθιέρωση και εφαρμογή της απόφασης πλαίσιο 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και μια έκθεση, αναφορικά με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ομάδα κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της διαφθοράς (GRECO)

⁵³ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 15ης Σεπτεμβρίου 2011, αναφορικά με τις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς P7_TA(2011)0388

υπάρχοντες, ώστε να διαθέτουν τουλάχιστον σαφείς κανόνες, αναφορικά με τις συγκρούσεις συμφερόντων, ενώ ταυτόχρονα θα αναλαμβάνεται δράση για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς, μεταξύ άλλων μέσω του ελέγχου και της εποπτείας των χρηματοδοτήσεων, καθώς και μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προέτρεψε επιπλέον το Συμβούλιο και την Επιτροπή να καταστήσουν πιο αποδοτικό και αποτελεσματικό το υφιστάμενο δίκτυο εθνικών σημείων εστίασης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, απαιτώντας από την Επιτροπή να το καθιστά ενήμερο σχετικά με τις δραστηριότητες του εν λόγω δικτύου. Παράλληλα, έθεσε και ορισμένα ερωτήματα, τα κυριότερα εκ των οποίων ήταν η πρόσκληση προς την Επιτροπή να υποβάλλει εκθέσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η πορεία εφαρμογής της ενωσιακής και διεθνούς πολιτικής, το ζήτημα των offshore εταιριών κ.α.

Το κανονιστικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων και ειδικούς κανόνες πρωτογενούς δικαίου, όπως εκείνοι των άρθρων 83 και 86 της Σ.Λ.Ε.Ε. Ειδικότερα, στο άρθρο 83 της Σ.Λ.Ε.Ε προβλέπεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μέσω οδηγιών, έχουν τη δυνατότητα να θεσπίζουν ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των κυρώσεων και των ποινικών αδικημάτων, σχετικά με τους τομείς της ιδιαίτερως σοβαρής εγκληματικότητας με διακρατική διάσταση, που προέρχεται κυρίως από τη φύση ή τις σοβαρές συνέπειες των αδικημάτων αυτών ή λόγω της ειδικής ανάγκης που υπάρχει να καταπολεμούνται σε κοινή βάση. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, ότι μεταξύ αυτών των μορφών σοβαρής εγκληματικότητας, που είναι γνωστές εκτός των άλλων και με τον όρο ευρωεγκλήματα, το άρθρο 83 περιλαμβάνει τη διαφθορά στα εγκλήματα αυτά, υποδηλώνοντας και αποδεικνύοντας κατά αυτόν τον τρόπο, πως αποδίδει στο σοβαρό αυτό φαινόμενο, τη βαρύτητα που του αρμόζει⁵⁴.

Ακόμη, στο άρθρο 86, κατά τον προσδιορισμό των διαδικασιών και των όρων για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, προσδιορίζεται ρητά, ιδίως στην παράγραφο 4, ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από

⁵⁴ Άρθρο 83 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - (πρώην άρθρο 31 της Σ.Ε.Ε)

έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και σε διαβούλευση με την Επιτροπή, έχει τη δυνατότητα, κατόπιν απόφασής του, να επεκτείνει τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στην καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας με διακρατική διάσταση, στην οποία περιλαμβάνεται και η διαφθορά⁵⁵.

Η αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης στην Ευρωπαϊκή Ένωση απαιτεί μεγαλύτερη αρωγή και συνδρομή προς τα κράτη μέλη, παρέχοντάς τους ενισχυμένο συντονισμό στις έρευνες και οικονομικές πληροφορίες. Απαραίτητη καθίσταται επίσης, η ενίσχυση της σύμπραξης και της συνεργασίας σε όλα τα επίπεδα, τοπικό, περιφερειακό, εθνικό, αλλά και με τις τρίτες χώρες. Αυτό αποτελεί ένα στοιχείο που πρέπει να ληφθεί δεόντως υπόψη στο πλαίσιο της εξάλειψης και της καταπολέμησης των κρουσμάτων και των φαινομένων διαφθοράς. Για τον εν λόγω σκοπό, επιβάλλεται να ενθαρρυνθεί η εκπαίδευση των εθνικών δημόσιων διοικήσεων, καθώς επίσης και η αναζήτηση αποτελεσματικών και αποδοτικών συνεργασιών με τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς (O.L.A.F., Eurojust), που επιτελούν σημαντικό έργο με τη δράση τους κατά της διαφθοράς σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁵⁶.

3.2) Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της Απάτης (O.L.A.F.)

Με την Απόφαση 1999/352/EK⁵⁷, της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999, ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, γνωστή και ως O.L.A.F. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (O.L.A.F) είναι το μοναδικό όργανο της Ε.Ε που έχει ως εντολή να διερευνά, να εντοπίζει και να εξαλείφει φαινόμενα απάτης που διαπράττονται εις βάρος των πόρων της Ε.Ε.

Η κύρια αποστολή της O.L.A.F είναι η έρευνα, καθώς και η καταπολέμηση κρουσμάτων, περιπτώσεων και φαινομένων απάτης και διαφθοράς, καθώς και κάθε άλλης αξιόποινης πράξης που είναι ζημιογόνα και θίγει τα δημοσιονομικά κυρίως συμφέροντα της Ε.Ε, αναφορικά με:

⁵⁵ Άρθρο 86 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

⁵⁶ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Ειδική επιτροπή για το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά και τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές ενέργειες, Εισηγητής: S. Iacolino, 03/12/2012

⁵⁷ 1999/352/EK, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ: Απόφαση της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης

- Το σύνολο των δαπανών της Ε.Ε: οι σημαντικότερες κατηγορίες δαπανών, σχετίζονται κυρίως με την εξωτερική αρωγή, τα διαρθρωτικά ταμεία, τα ταμεία αγροτικής ανάπτυξης και γεωργικής πολιτικής, καθώς και τις άμεσες δαπάνες,
- Κάποιες συγκεκριμένες κατηγορίες εσόδων της Ε.Ε, κυρίως τους τελωνειακούς δασμούς,
- Αμφιβολίες και υπόνοιες για σοβαρά παραπτώματα, από μέρους του προσωπικού της Ε.Ε, καθώς και των μελών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

Η Ο.Ι.Α.Φ εκπληρώνει την παραπάνω αποστολή της ως εξής:

- Συμβάλλοντας στην ανάπτυξη και ενίσχυση της εμπιστοσύνης, από μέρους των πολιτών στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε, μέσω της διερεύνησης σοβαρών αμελειών και παραπτωμάτων που διαπράττονται από το προσωπικό της Ε.Ε, καθώς και τα μέλη των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε,
- Διενεργώντας ανεξάρτητες έρευνες, αναφορικά με κρούσματα και περιπτώσεις απάτης και διαφθοράς, που σχετίζονται κυρίως με τους πόρους της Ε.Ε, ώστε να διασφαλίσει και να διαβεβαιώσει πως τα έσοδα που προέρχονται από τους Ευρωπαϊούς φορολογουμένους, αξιοποιούνται και διοχετεύονται σε προγράμματα και σχέδια, που συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας, στην ανάπτυξη της ποιότητας ζωής των Ευρωπαίων πολιτών, αλλά και πολιτών εκτός της Ένωσης, καθώς και στην ενίσχυση και ανάπτυξη της Ευρώπης γενικότερα,
- Αναπτύσσοντας και εφαρμόζοντας μια εύρωστη Ευρωπαϊκή πολιτική, με απώτερο σκοπό την καταπολέμηση της απάτης.

Ειδικότερα, η Ο.Ι.Α.Φ αντλεί πληροφορίες από ποικίλες πηγές, αναφορικά με πιθανές περιπτώσεις και κρούσματα απάτης, διαφθοράς και παρατυπιών. Οι εν λόγω πληροφορίες προέρχονται κυρίως από επιθεωρήσεις και ελέγχους που διενεργούν οι υπεύθυνοι της διαχείρισης των ευρωπαϊκών κεφαλαίων στο εσωτερικό των κρατών μελών ή των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Το σύνολο των καταγγελιών που υποβάλλονται στην Ο.Ι.Α.Φ αξιολογούνται, ώστε να ελεγχθεί το αν οι ισχυρισμοί που διατυπώνονται και ανακοινώνονται, πληρούν όλα τα

απαραίτητα κριτήρια για τη διεκπεραίωση μιας έρευνας, καθώς και αν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της.

Κάθε νέα υπόθεση, που εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Ο.Λ.Α.Φ και αναλαμβάνεται από αυτή, ταξινομείται σε μια από τις παρακάτω τρεις κατηγορίες:

- **Εσωτερικές έρευνες:** οι εσωτερικές έρευνες αποτελούν διοικητικές έρευνες, που διενεργούνται εντός των οργανισμών, καθώς και των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε, με απώτερο σκοπό τον εντοπισμό της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι ζημιογόνα και θίγει τα δημοσιονομικά συμφέροντα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Τέτοιου είδους έρευνες διεξάγονται εκτός των άλλων και για σοβαρά ζητήματα, που σχετίζονται και συνδέονται με την άσκηση των επαγγελματικών καθηκόντων.
- **Εξωτερικές έρευνες:** οι εξωτερικές έρευνες αποτελούν διοικητικές έρευνες, εκτός των οργανισμών, καθώς και των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε, με σκοπό τον εντοπισμό απάτης ή άλλης παράνομης δράσης, από μέρους των φυσικών ή νομικών προσώπων. Τέτοιου είδους υποθέσεις αντιμετωπίζονται ως εξωτερικές έρευνες και διεξάγονται σε μεγάλο βαθμό από την Ο.Λ.Α.Φ.
- **Υποθέσεις συντονισμού:** η Ο.Λ.Α.Φ. συμβάλλει και συνεισφέρει σε έρευνες, που διεξάγονται από τις εθνικές αρχές ή άλλες υπηρεσίες της Κοινότητας, επιτυγχάνοντας τη συγκέντρωση και την ανταλλαγή στοιχείων και πληροφοριών, καθώς και τη σύμπραξη και συνεργασία μεταξύ αρμόδιων υπηρεσιών⁵⁸.

3.3) Ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς (GR.E.CO.)

Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (στα γαλλικά: Groupe d'États contre la corruption, GR.E.CO.), αποτελεί όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης και έχει ως έδρα της το Στρασβούργο, ενώ ταυτόχρονα επικουρείται από μια γραμματεία, με επικεφαλής έναν εκτελεστικό γραμματέα, που παρέχεται από τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης.

⁵⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή Καταπολέμησης της Απάτης - Ο.Λ.Α.Φ , Πηγή: https://ec.europa.eu/info/departments/european-anti-fraud-office_el , (Πρόσβαση 12/12/2019)

Ιδρύθηκε ως διευρυμένη μερική συμφωνία από 17 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, την 1^η Μαΐου του 1999, ενώ αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, ότι πλέον διαθέτει 49 μέλη, 48 ευρωπαϊκά κράτη και τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Η GR.E.CO. είναι ανοιχτή και σε μη Ευρωπαϊκά κράτη, καθώς κάθε κράτος που έχει λάβει μέρος στη διαδικασία εκπόνησης της διευρυμένης μερικής συμφωνίας, έχει τη δυνατότητα να προσχωρήσει σε αυτή, γνωστοποιώντας το στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Επιπλέον, κάθε κράτος, το οποίο συμμετέχει στις Συμβάσεις αστικού ή ποινικού δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (Council of Europe's Criminal or Civil Law Conventions on Corruption⁵⁹), αυτομάτως προσχωρεί στη GR.E.CO. και στις διαδικασίες αξιολόγησής της.

Απώτερος σκοπός της GR.E.CO., είναι ο έλεγχος της διαφθοράς και των μέτρων που λαμβάνονται για την καταπολέμηση της, καθώς και η ενίσχυση της δυνατότητας και ικανότητας των μελών της να καταπολεμούν τη διαφθορά ως επί το πλείστον μέσω της συμμόρφωσής τους στα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης, μέσω μιας δυναμικής διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης και πίεσης. Επιπρόσθετα η GR.E.CO., συντελεί στον εντοπισμό των ελλείψεων στις εθνικές πολιτικές κατά της διαφθοράς, δημιουργώντας τις κατάλληλες και αναγκαίες θεσμικές, νομοθετικές και πρακτικές μεταρρυθμίσεις, ενώ ταυτόχρονα, παρέχει μια πλατφόρμα, που συμβάλλει στην ανταλλαγή των βέλτιστων προγραμμάτων και πρακτικών για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Η λειτουργία της GR.E.CO. διέπεται από τον εσωτερικό της κανονισμό, καθώς και το καταστατικό της. Κάθε κράτος μέλος, έχει τη δυνατότητα να διορίζει έως και δύο αντιπροσώπους, οι οποίοι λαμβάνουν μέρος σε συνεδριάσεις της ολομέλειάς της, διαθέτοντας δικαίωμα ψήφου. Επιπλέον όλα τα κράτη μέλη παρέχουν στη GR.E.CO. κατάλογο εμπειρογνομόνων, οι οποίοι είναι πρόθυμοι και διαθέσιμοι για συμμετοχή στις αξιολογήσεις της. Ταυτοχρόνως, λοιπά όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης, έχουν τη δυνατότητα διορισμού εκπροσώπων, όπως είναι για παράδειγμα η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης.

⁵⁹ Council of Europe's Criminal or Civil Law Conventions on Corruption, Πηγή: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>, (Πρόσβαση 15/12/2019)

Σημαντικό είναι τέλος το γεγονός, ότι η GR.E.CO. χορήγησε καθεστώς παρατηρητή στα Ηνωμένα Έθνη, καθώς και στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), ενώ εκλέγει πάντα η ίδια τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τα μέλη του Προεδρείου της, τα οποία διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο, αναφορικά με το σχεδιασμό του έργου και του προγράμματος εργασίας της, καθώς και την εποπτεία των διαδικασιών αξιολόγησης.

Όλα τα μέλη της GR.E.CO συμμετέχουν και υποβάλλονται, άνευ περιορισμών στις διαδικασίες αμοιβαίας συμμόρφωσης και αξιολόγησης.

Η παρακολούθηση της GR.E.CO περιλαμβάνει:

- Μια οριζόντια διαδικασία αξιολόγησης (το σύνολο των μελών αξιολογείται στο πλαίσιο ενός γύρου αξιολόγησης), λαμβάνουν συστάσεις, που επιδιώκουν την προώθηση των απαραίτητων θεσμικών, νομοθετικών και πρακτικών μεταρρυθμίσεων ·
- Μια διαδικασία συμμόρφωσης, που αποσκοπεί και συμβάλλει στον έλεγχο και στην αξιολόγηση των μέτρων, που ελήφθησαν από τα μέλη της, για την εφαρμογή των συστάσεων.

Καθοριστικό για το έργο της GR.E.CO., είναι και το γεγονός, ότι εργάζεται σε κύκλους, συγκεκριμένα σε κύκλους αξιολόγησης, καθένας εκ των οποίων αφορά και καλύπτει συγκεκριμένα ζητήματα. Ειδικότερα, ο πρώτος κύκλος αξιολόγησης της GR.E.CO. (2000-2002), είχε άμεση σχέση με την εξειδίκευση, την ανεξαρτησία, καθώς και τα μέσα των εθνικών φορέων, που συμβάλλουν στην πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Εν συνεχεία, ο δεύτερος κύκλος αξιολόγησης (2003-2006) επικεντρώθηκε περισσότερο στην πρόληψη, τον εντοπισμό και την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση, καθώς και στον εντοπισμό και την κατάσχεση των προϊόντων διαφθοράς. Τέλος, ο τρίτος κύκλος αξιολόγησης (από τον Ιανουάριο του 2007 έως σήμερα) εξετάζει διεξοδικά, τις κατηγορίες που προβλέπονται στη σύμβαση του ποινικού δικαίου για τη διαφθορά, καθώς τη διαφάνεια της κομματικής χρηματοδότησης.

Η διαδικασία αξιολόγησης ακολουθεί μια ορθά καθορισμένη διαδικασία, σύμφωνα με την οποία, μια ομάδα εμπειρογνομόνων διορίζεται από την GR.E.CO.,

με σκοπό την αξιολόγηση ενός ορισμένου μέλους. Η ανάλυση της κατάστασης, που επικρατεί σε κάθε χώρα πραγματοποιείται, μέσω απαντήσεων, στοιχείων και πληροφοριών, που συγκεντρώθηκαν κατά την πραγματοποίηση συναντήσεων με εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και υπαλλήλους του δημοσίου, κατά την πραγματοποίηση επιτόπιας επίσκεψης στην εν λόγω χώρα. Κατόπιν της επίσκεψης αυτής, η ομάδα εμπειρογνομόνων καταρτίζει μια έκθεση, που διαβιβάζεται στη χώρα υπό εξέταση πριν υποβληθεί εν τέλει στη GR.E.CO. για έγκριση. Στα συμπεράσματα των εκθέσεων αξιολόγησης, που πραγματοποιήθηκαν, είναι πιθανό να επισημαίνεται ότι η πρακτική και η νομοθεσία συμμορφώνονται, ή αντιθέτως δεν συμμορφώνονται, με τις υπό εξέταση διατάξεις. Τα εν λόγω συμπεράσματα, δύναται να οδηγήσουν σε συστάσεις, που απαιτούν δράση εντός δεκαοκτώ μηνών ή σε παρατηρήσεις, τις οποίες τα μέλη οφείλουν να λάβουν σοβαρά υπόψη, δίχως ωστόσο να είναι υποχρεωμένα να υποβάλουν σχετική αναφορά στη διαδικασία επακόλουθης συμμόρφωσης.

Ένα από τα πλεονεκτήματα της παρακολούθησης της GR.E.CO. είναι το ότι η εφαρμογή των συστάσεων εξετάζεται διεξοδικά στη διαδικασία συμμόρφωσης. Η απόφαση και εκτίμηση του εάν μια σύσταση έχει εφαρμοστεί ολοκληρωτικά, εν μέρει ή δεν έχει εφαρμοστεί καθόλου, στηρίζεται σε έκθεση περί κατάστασης, η οποία συνοδεύεται από δικαιολογητικά έγγραφα, που υποβλήθηκαν από το μέλος υπό έλεγχο 18 μήνες κατόπιν της έγκρισης της έκθεσης αξιολόγησης. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί όλες οι συστάσεις, η GR.E.CO., είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τις εκκρεμείς συστάσεις εντός προθεσμίας 18 μηνών. Οι εκθέσεις συμμόρφωσης, καθώς και οι προσθήκες, που εγκρίθηκαν από τη GR.E.CO. περιέχουν εξίσου ένα γενικό συμπέρασμα, αναφορικά με την καθιέρωση και εφαρμογή του συνόλου των συστάσεων, βασικός σκοπός των οποίων είναι η λήψη της απόφασης του εάν θα τερματιστεί η διαδικασία συμμόρφωσης για κάποιο συγκεκριμένο μέλος. Τέλος, ο Κανονισμός της GR.E.CO. προβλέπει μια ειδική διαδικασία, η οποία στηρίζεται σε μια διαβαθμισμένη προσέγγιση, για την αντιμετώπιση των μελών, των οποίων η απάντηση στις συστάσεις της GR.E.CO. αποφάνθηκε πως δεν είναι ορθή και ικανοποιητική σε παγκόσμιο επίπεδο⁶⁰.

⁶⁰ Ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς, - G.R.E.C.O, Πηγή: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>, (Πρόσβαση 15/12/2019)

3.4) Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International)

Η Διεθνής Διαφάνεια, Transparency International, ιδρύθηκε το 1993 και αποτελεί μια διεθνή μη κυβερνητική οργάνωση με έδρα το Βερολίνο της Γερμανίας. Ο μη κερδοσκοπικός της σκοπός είναι να αναλάβει δράση, αποβλέποντας στην καταπολέμηση της διαφθοράς σε παγκόσμιο επίπεδο, μέσω κοινωνικών μέτρων, που συμβάλλουν στην καταπολέμηση της, καθώς και στην πρόληψη εγκληματικών δραστηριοτήτων, οι οποίες οφείλονται ως επί το πλείστον στο φαινόμενο της διαφθοράς⁶¹. Αποτελεί επομένως, μια παγκόσμια οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που στοχεύει και συμβάλλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς και στην ένωση όλων των ανθρώπων στο πλαίσιο ενός ισχυρού παγκόσμιου συνασπισμού, από τον οποίο θα εκλείπει κάθε είδος διαφθοράς και απάτης.

Σύμφωνα με τη Διεθνή Διαφάνεια, ως διαφθορά, ορίζεται η κατάχρηση της εξουσίας για ιδιωτικό όφελος και κέρδος, η οποία εν τέλει βλάπτει το σύνολο εκείνων που εξαρτώνται από την ακεραιότητα των ατόμων, που κατέχουν κάποια θέση εξουσίας. Η Διεθνής Διαφάνεια, αναπτύσσει και διαμορφώνει εργαλεία, αλλά και σχέδια για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, καθώς επίσης συνεργάζεται με λοιπές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, εταιρείες, καθώς και κυβερνήσεις, με σκοπό την εφαρμογή των παραπάνω εργαλείων και σχεδίων.

Ιδιαίτερα αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, ότι κατά το έτος 1995, η Διεθνής Διαφάνεια, ανέπτυξε τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς (Corruption Perceptions Index). Ο εν λόγω δείκτης, συνέβαλλε στην κατάταξη των εθνών, αναφορικά με την εξάπλωση της διαφθοράς σε κάθε χώρα, στηριζόμενος σε έρευνες των επιχειρήσεων. Εν συνεχεία ο Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς, ξεκίνησε να δημοσιεύεται ετησίως και, αν και επικρίθηκε η φτωχή του μεθοδολογία, καθώς και η άδικη μεταχείριση των αναπτυσσόμενων εθνών, εν τέλει αναγνωρίστηκε η συμβολή του στην ανάδειξη της διαφθοράς.

⁶¹ Transparency International, «Our impact - Transparency International», Πηγή: <https://www.transparency.org/impact>, (Πρόσβαση 17/12/2019)

Επιπλέον, η Διεθνής Διαφάνεια, δημοσιεύει το Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς, το Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς, καθώς και μια Παγκόσμια Έκθεση για τη Διαφθορά, ενώ κατά το 2010, δημιούργησε και ανέπτυξε μια πενταετή στρατηγική, που περιελάμβανε έξι στρατηγικές προτεραιότητες, που οργανώνονται βάσει των ακόλουθων κατηγοριών: Άνθρωποι, Αξίες, Νόμοι, Θεσμοί, Δίκτυο, Επιπτώσεις⁶². Παρομοίως, το 2015, δημιούργησε και ανέπτυξε μια πενταετή στρατηγική, μέσω της οποίας καθοριζόταν η συλλογική της φιλοδοξία για τα επόμενα χρόνια. Τέλος η στρατηγική 2020, «Μαζί για την καταπολέμηση της διαφθοράς: Διεθνής στρατηγική για τη διαφάνεια», στηρίζεται σε εσωτερικές, αλλά και εξωτερικές συνεισφορές, οι οποίες συμβάλλουν στην αντιμετώπιση του σημερινού περιβάλλοντος διαφθοράς⁶³.

Άξιο αναφοράς, είναι και το γεγονός, ότι η Διεθνής Διαφάνεια, κατέχει το νομικό καθεστώς μιας εθελοντικής ένωσης εγγεγραμμένης στη Γερμανία (Eingetragener Verein), λειτουργώντας προστατευτικά. Τα μέλη της, έχουν έντονη αυξητική τάση, καθώς από μόλις μερικά άτομα, έχουν πλέον αυξηθεί σε πολυάριθμα εθνικά κεφάλαια, τα οποία ασχολούνται και επιδιώκουν την καταπολέμηση της διαφθοράς στις χώρες καταγωγής τους⁶⁴. Επιπλέον, η Διεθνής Διαφάνεια αποτελεί μέλος της Συμβουλευτικής Κατάστασης της U.N.E.S.C.O., του Οικουμενικού Συμφώνου των Ηνωμένων Εθνών, και μεταλαμπαδεύει τους στόχους της δικαιοσύνης, της ειρήνης, καθώς και των ισχυρών εταιρικών σχέσεων και θεσμών της Ομάδας για την Αειφόρο Ανάπτυξη των Ηνωμένων Εθνών (U.N.S.D.G).

Η Διεθνής Διαφάνεια, αποτελείται από ανεξάρτητες οργανώσεις, που έχουν εδραιωθεί κατά κύριο λόγο σε τοπικό επίπεδο και ασχολούνται με τη διαφθορά και τις μορφές της στις αντίστοιχες χώρες, όπως προαναφέρθηκε, καθώς από απλές δωροδοκίες έως και μεγάλες λεηλασίες, η διαφθορά διαφέρει από χώρα σε χώρα. Οι ανεξάρτητες αυτές οργανώσεις είναι γνωστές με τον όρο κεφάλαια. Δεδομένου

⁶² Transparency International, «Strategy 2015», Πηγή: https://www.transparency.org/whoweare/organisation/strategy_2015/1, (Πρόσβαση 17/12/2019)

⁶³ Transparency International, «Strategy 2020», Πηγή: https://www.transparency.org/whoweare/organisation/strategy_2020/1, (Πρόσβαση 17/12/2019)

⁶⁴ Transparency International, «Our Organisation - overview», Πηγή: <https://www.transparency.org/impact>, (Πρόσβαση 17/12/2019)

ότι τα κεφάλαια στελεχώνονται με τοπικούς εμπειρογνώμονες, κατέχουν την ιδανική θέση, ώστε να καθορίσουν τις προτεραιότητες, καθώς και τις προσεγγίσεις που είναι οι πλέον κατάλληλες και απαραίτητες για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις χώρες τους. Η διαφθορά δεν περιορίζεται στα εθνικά σύνορα. Τα κεφάλαια διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο στη διαμόρφωση του συλλογικού έργου, αλλά και στην υλοποίηση των περιφερειακών και παγκόσμιων στόχων της. Οι πρωτοβουλίες διεθνούς έρευνας της Διεθνούς Διαφάνειας, καθοδηγούνται από τα κεφάλαια. Τέλος για την επίτευξη του καθοριστικού αυτού έργου της για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε παγκόσμιο επίπεδο, η Διεθνής Διαφάνεια χρηματοδοτείται από τις δυτικές κυβερνήσεις, καθώς και αρκετές μεγάλες πολυεθνικές εταιρείες.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

Διαφθορά στην Ελλάδα

4.1) Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση- Εμπειρικά παραδείγματα και Περιστατικά στην Ελλάδα

Διάφοροι οργανισμοί επιχειρούν να αποτιμήσουν την έκταση και τις διαστάσεις της διαφθοράς στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, καθοριστικό ρόλο στην προσπάθεια αυτή, διαδραματίζει η Διεθνής Διαφάνεια. Ειδικότερα, σύμφωνα με την έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας, η Ελλάδα κατέχει την 58η θέση στην παγκόσμια κατάταξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αν και η χώρα μας κατάφερε να μειώσει τη θέση της σχετικά με παλαιότερα, καθώς το 2014 κατείχε την 69η θέση, η διαφθορά ωστόσο παραμένει ένα σοβαρό πρόβλημα με σημαντικό αντίκτυπο στις σχέσεις μεταξύ διοίκησης και ιδιωτών.

Είναι αρκετά σημαντικό να γνωρίζει κανείς το βαθμό διαφθοράς και ειδικότερα την πτωτική ή ανοδική εξέλιξή της. Αυτή η γνώση είναι απαραίτητη ώστε να εκτιμηθεί η σοβαρότητα της κατάστασης του φαινομένου και να πραγματοποιηθεί ιεράρχηση των ενεργειών στον αγώνα κατά της διαφθοράς και την αιτιολογική αντιμετώπιση των φαινομένων⁶⁵.

Επιπλέον, βάσει ορισμένων ερευνών και μετρήσεων του παγκόσμιου βαρόμετρου της Διεθνούς Διαφάνειας⁶⁶ προκύπτει εκτός των άλλων, ότι η Ελλάδα κατά το έτος 2009 κατατασσόταν μαζί με τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία ανάμεσα

⁶⁵ Χονδρόγιαννος, Θ. (2016), «Από το 1824 μέχρι σήμερα η Ελλάδα γιορτάζει την παγκόσμια μέρα κατά της διαφθοράς»

⁶⁶ Transparency International – The Global Coalition against Corruption, Πηγή: <https://www.transparency.org/> (Πρόσβαση 29/10/2019)

στις πιο διεφθαρμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, βάσει των ευρημάτων του παγκόσμιου βαρόμετρου διαφθοράς, διαπιστώνει και υποστηρίζει για την Ελλάδα, πως τα τελευταία χρόνια πραγματοποιήθηκε μια αισθητή αύξηση της διαφθοράς. Στην πρώτη θέση της λίστας με τους πιο διεφθαρμένους φορείς παραμένουν σταθερά τα πολιτικά κόμματα. Τα πολιτικά κόμματα, οι επιχειρήσεις και η δημόσια διοίκηση αποτελούν τους θεσμούς με τη μικρότερη αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Τις περισσότερες φορές, την κυριότερη αιτία δωροδοκίας αποτελεί η αποφυγή προβλημάτων με τις δημόσιες υπηρεσίες. Είναι γνωστό ότι αν και οι πολίτες συχνά είναι διατεθειμένοι και πρόθυμοι να δράσουν κατά της διαφθοράς, το έργο των κυβερνήσεων έναντι της διαφθοράς είναι δυστυχώς αναποτελεσματικό. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Δανία, η Νορβηγία και η Σουηδία είναι οι περισσότερο και καλύτερα θωρακισμένες χώρες έναντι της διαφθοράς.

Στον ελλαδικό και όχι μόνο χώρο, η διαφθορά αποτελεί ένα διαχρονικό φαινόμενο. Η διαχρονικότητα αυτή αποδεικνύεται μέσω ορισμένων αναφορών του Πλουτάρχου και του Αριστοτέλη σε φαινόμενα διαφθοράς, που μας επιτρέπουν να συμπεράνουμε ότι η τελευταία έχει παρουσία τουλάχιστον 2.500 ετών στην Ελλάδα. Σύμφωνα με την ετήσια Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα, που πραγματοποιήθηκε από την εταιρεία Public Issue A.E. και διεξάγεται τα τελευταία χρόνια για λογαριασμό της ΔΔ-Ε, προκύπτει ότι στη χώρα μας, ιδιαίτερα το τελευταίο διάστημα, η διαφθορά έχει πλέον παγιωθεί τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Η συγκεκριμένη έρευνα είναι πολύ σημαντική για τη μέτρηση της διαφθοράς στη χώρα, καθώς πρόκειται για μία συνολική προσέγγιση του ζητήματος.

Καθοριστική είναι επίσης για τη μέτρηση της διαφθοράς και η πρόσφατη μελέτη της Mentoring A.E. Κατάρτιση Ολοκληρωμένης Στρατηγικής Καταπολέμησης της Διαφθοράς μέσω της Διεθνούς και Εθνικής Εμπειρίας που διενεργήθηκε στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση», με τη χρηματοδότηση του ΕΣΠΑ, καθώς και η έρευνα Εθνική μας Διαφθορά, που πραγματοποιήθηκε από το Τμήμα Στατιστικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Βάσει της Διεθνούς Διαφάνειας, που επιμελήθηκε τον παγκόσμιο Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς (CPI - Corruption Perception Index), η Ελλάδα κατέχει την 78η θέση της παγκόσμιας κατάταξης σε σύνολο 178 χωρών. Το εν λόγω γεγονός αντικατοπτρίζει την πραγματική εικόνα της χώρας, καθώς και την πλήρη ανικανότητα και αποτυχία κάθε κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, ότι η Ελλάδα κατέχει σήμερα μια από τις τελευταίες θέσεις στην κατάταξη των 28 κρατών-μελών της Ε.Ε., αναφορικά με την πάταξη και την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς.

Από την Εθνική Έρευνα για την Διαφθορά στην Ελλάδα, που πραγματοποιήθηκε το 2010, προέκυψε για πρώτη φορά μια αξιοσημείωτη μεταβολή, αναφορικά με την έκταση της διαφθοράς. Τα ποσοστά των περιστατικών που έχουν αναφερθεί στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα υποχώρησαν από 13,4% που ήταν πριν το 2010 σε 10,4% το 2010. Αισθητά υποχώρησε επίσης και το εκτιμώμενο μέγεθος της συνολικής διαφθοράς. Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός, ότι ο ετήσιος τζίρος της διαφθοράς στην Ελλάδα ανέρχεται στα 3.000.000.000€, και, μαζί με την παραοικονομία, ξεπερνά τα 70.000.000.000€. Τα αποτελέσματα των ερευνών και των μελετών όλων των διεθνών και ελληνικών οργανισμών για τη διαφθορά, την παραοικονομία, το μαύρο χρήμα και τη δωροδοκία στην Ελλάδα είναι απογοητευτικά.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Εθνική Έρευνα για τη διαφθορά, οι εφορίες, τα νοσοκομεία, οι πολεοδομίες, το ΙΚΑ, η ΔΕΗ, ο ΟΤΕ, το Υπουργείο Μεταφορών, το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Υγείας, οι ΟΤΑ, οι δήμοι, οι νομαρχίες, τα ασφαλιστικά ταμεία, οι τράπεζες, το Κτηματολόγιο, ο ΟΕΚ, και τα Δασαρχεία, αποτελούν κάποιες από τις πιο διεφθαρμένες δημόσιες υπηρεσίες στην Ελλάδα. Ενδεικτικά, μία επέμβαση σε δημόσιο νοσοκομείο κοστίζει στον ασθενή από 150€ έως 15.000€, ενώ στη συγκεκριμένη τιμή πρέπει να υπολογιστεί και το «φακελάκι» του γιατρού. Αρκετά αυξημένα είναι εκτός των άλλων τα ποσά για το κλείσιμο ή τον έλεγχο των βιβλίων στην εφορία, καθώς και για τη ρύθμιση των φορολογικών οφειλών. Ανάλογα είναι και τα ποσά αναφορικά με τις οικοδομικές άδειες και την επίσπευση των διαδικασιών στις πολεοδομίες. Στις παρυφές της διαφθοράς του δημόσιου τομέα συγκαταλέγεται και το μαύρο χρήμα. Πρόκειται για το χρήμα

εκείνο που εισρέει στους πολιτικούς, στα κόμματα καθώς και στη Διοίκηση από ιδιώτες, με πλήρη αδιαφάνεια, και αποτελεί γενεσιουργό αιτία διαπλοκής.

Στον ιδιωτικό τομέα από την άλλη, πρωτοστατούν και πάλι οι υπηρεσίες υγείας, οι δικηγόροι και οι λογιστές, ενώ σημαντική μείωση περιστατικών διαφθοράς εντοπίζεται στον τραπεζικό τομέα, εξαιτίας των οικονομικών εξελίξεων. Επιπλέον πηγές διαφθοράς αποτελούν οι ασφαλιστικές εταιρίες, οι εταιρείες τηλεπικοινωνιών, η χρηματιστηριακή παραοικονομία, η επιμελητεία (logistics), οι κτηματομεσιτικές συναλλαγές (όταν ενέχουν ξέπλυμα βρώμικου χρήματος,) και οι εταιρείες μεταφορών υπό την έννοια ότι ορισμένες φορές εξυπηρετούν το λαθρεμπόριο.

Αναφορικά με τη στάση των πολιτών έναντι της διαφθοράς, η πλειονότητα θεωρεί την ελληνική κοινωνία διεφθαρμένη, ενώ ταυτόχρονα παρατηρείται αύξηση του αριθμού των πολιτών, οι οποίοι θεωρούν πως αποτελούν πράξεις διαφθοράς ενέργειες όπως το «μέσο» για την πρόσληψη φιλικού ή συγγενικού προσώπου. Παράλληλα, αρκετά μεγάλο είναι το ποσοστό όσων απαιτούν δημοσιοποίηση του «πόθεν έσχες» των δημοσίων-διοικητικών υπαλλήλων, καθώς και την αυστηρή τιμωρία τόσο αυτών που δέχονται φακελάκια ή μίζες όσο και εκείνων που δίνουν φακελάκια ή μίζες.

Τα πιο συνηθισμένα παραδείγματα και πρακτικές διαφθοράς καθημερινά, σύμφωνα με τη Διεθνή Διαφάνεια- Ελλάδα, είναι τα εξής:

- Η παροχή χρηματικού ποσού ή κάποιου άλλου ανταλλάγματος αξίας σε υπάλληλο της εφορίας για την τακτοποίηση χρεών
- Η παροχή χρηματικού ποσού ή κάποιου άλλου ανταλλάγματος αξίας σε υπάλληλο της πολεοδομίας για την έκδοση οικοδομικής άδειας.
- Η παροχή χρηματικού ποσού ή κάποιου άλλου ανταλλάγματος αξίας σε αστυνομικό για την αποφυγή έκδοσης κλήσης.
- Η παροχή χρηματικού ποσού ή κάποιου άλλου ανταλλάγματος αξίας σε ΚΤΕΟ για την πιστοποίηση αυτοκινήτων.
- Η παροχή χρηματικού ποσού ή κάποιου άλλου ανταλλάγματος αξίας για την επιτυχία στις εξετάσεις για την άδεια οδήγησης.

- Η παροχή χρηματικού ποσού ή κάποιου άλλου ανταλλάγματος αξίας σε γιατρό, ώστε να δώσει μεγαλύτερη προσοχή σε κάποιον ασθενή.
- Η χρήση μέσου για την πρόσληψη ή ευνοϊκή μεταχείριση ενός φιλικού ή συγγενικού προσώπου.
- Η χρήση μέσου για καλύτερη μετάθεση στο στρατό.

Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς, η εμπιστοσύνη και η ελπίδα των πολιτών στην ικανότητα της Ελλάδας να γίνει μία χώρα χωρίς διαφθορά, παρουσιάζει συνεχώς φθίνουσα πορεία. Η έλλειψη της εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς (Κοινοβούλιο, πολιτικά κόμματα, ΜΜΕ, επιχειρήσεις) ολοένα και αυξάνεται. Ακόμα και θεσμοί που διαχρονικά θεωρούνται σχετικά αδιάφθοροι και διαφανείς, όπως οι ΜΚΟ και η Εκκλησία, σημειώνουν χειρότερη επίδοση, υποβαθμίζοντας ακόμη περισσότερο την εμπιστοσύνη των διοικουμένων.

Η έντονα επιβαρυμένη κατάσταση της διαφθοράς που επικρατεί στην Ελλάδα, όπως περιγράφηκε παραπάνω, καθιστά πιο επιτακτική από ποτέ την ανάγκη για αποτελεσματική δράση, με απώτερο στόχο την καταστολή του φαινομένου⁶⁷.

⁶⁷ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς (2012), «Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας Ελλάδα», Πηγή: <http://www.transparency.gr/>, (Πρόσβαση 29/10/2019)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

Μηχανισμοί καταπολέμησης της Διαφθοράς σε Εθνικό επίπεδο

5.1) Έλεγχοι καταπολέμησης της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση

Ο αγώνας κατά της διαφθοράς είναι ιδιαίτερα αντίξοος, χρονοβόρος και επίπονος. Η καταπολέμηση της διαφθοράς συνδέεται άρρηκτα με τις θεμελιώδεις αξίες και αρχές της Δημοκρατίας, αφού η καθιέρωση της διαφάνειας προάγει και προωθεί την ύπαρξη του κράτους δικαίου και τον ορθό και νόμιμο τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των θεσμών. Απαιτείται επιπλέον διαρκής βούληση και προσπάθεια των αρμόδιων οργάνων, τα οποία συχνά, κυρίως στην εποχή μας, βρίσκονται αντιμέτωπα με πολυάριθμα εμπόδια, όπως τα ατομικά-ιδιωτικά συμφέροντα διάφορων ατόμων και ομάδων, η γραφειοκρατική δυσλειτουργία, η λανθασμένη νοοτροπία και συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων, η μη ένθερμη εκ μέρους των πολιτών υποστήριξη των επιβεβλημένων μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς επίσης και η έλλειψη επαρκούς τεχνογνωσίας, η οποία θα μπορούσε να συμβάλλει στην παρεμπόδιση μεθοδεύσεων, που υποκρύπτουν διαφθορά. Επομένως, καθίσταται επιτακτική και αναγκαία η προσπάθεια για τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών και την παροχή των κατάλληλων μέτρων, μέσω της άσκησης ελέγχου στη Διοίκηση, ώστε να επιτευχθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς⁶⁸.

Η βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση των κρατικών πόρων, ο σεβασμός των ανθρωπίνων και κυρίως των ατομικών δικαιωμάτων, καθώς και η εύρυθμη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, αποτελούν τους σημαντικότερους

⁶⁸ Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, (2015), «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του», Επιμέλεια: Ν. Κουράκης και Α. Σαμαρά-Κρίστη, με τη συνεργασία της Σ. Λιάγκουρα, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή (σ. 55-7)

επιδιωκόμενους στόχους του ελέγχου της Διοίκησης. Ο εν λόγω έλεγχος, καθίσταται ακόμη πιο επιτακτικός στην εποχή μας, καθώς λόγω της αδιαφάνειας που επικρατεί στη Δημόσια Διοίκηση και στον τρόπο διαχείρισης των υποθέσεών της, ενισχύεται συνεχώς η δυσπιστία των πολιτών έναντι των θεσμών, των δημοσίων υπηρεσιών και κατ'επέκταση έναντι της Δημόσιας Διοίκησης και του κράτους.

Στη συνέχεια εξετάζονται οι μορφές και θεσμοί ελέγχου, είτε γενικοί είτε εξειδικευμένοι σε ζητήματα καταπολέμησης της διαφθοράς.

5.1.1) Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

Κοινοβουλευτικός ονομάζεται ο έλεγχος που ασκείται από τη Βουλή, είτε σε Ολομέλεια είτε από τα Τμήματα Διακοπών, είτε από τις Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές κατά τον τρόπο που προβλέπεται αυστηρά από τον Κανονισμό της (ΚτΒ). Στον εν λόγω έλεγχο υπόκεινται τόσο η Κυβέρνηση συνολικά, όσο και τα μέλη της και κατ' επέκταση η Δημόσια Διοίκηση μέσω των αρμοδίων πολιτικών προϊστάμενων της, δηλαδή των Υπουργών και Υφυπουργών.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, όπως προβλέπεται από τον Κανονισμό της Βουλής αλλά και το ίδιο το Σύνταγμα, διενεργείται μέσω υποβολής αναφορών, ερωτήσεων (απλών ή επίκαιρων), αιτήσεων κατάθεσης εγγράφων, επερωτήσεων (απλών ή επίκαιρων), της συζήτησης προ ημερήσιας διατάξεως, της συγκρότησης εξεταστικών επιτροπών και της πρότασης εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας⁶⁹. Ακόμη και αν δεν συμπεριλαμβάνονται στα προαναφερθέντα «κλασσικά» μέσα και μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου, σε αυτόν ανήκει και η διαδικασία ψήφισης του Προϋπολογισμού, κύρωσης του Απολογισμού και Ισολογισμού του κράτους⁷⁰. Μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου, φανερώνεται και καταδεικνύεται κάθε τυχόν αδυναμία του Κυβερνητικού σχήματος και ταυτοχρόνως ασκείται έντονος έλεγχος στους πολιτικούς προϊσταμένους της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ μέσω των

⁶⁹ Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ. Η. (2012), «Δημόσια διοίκηση. Διοικητική Επιστήμη Ι», Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Έ' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη (σ. 564)

⁷⁰ Άρθρο 79 § 7 του Συντάγματος και Άρθρα 122 και 123 § 8 και § 9 του Κανονισμού της Βουλής

κοινοβουλευτικών επιτροπών, πραγματοποιείται ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης⁷¹.

Ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος, αξιολογείται κυρίως από την αντιπολίτευση. Ως γνωστόν, αποτελεί την ελεγκτική αρμοδιότητα της Βουλής, η οποία εμμέσως ελέγχει τη διοίκηση, ασκώντας έλεγχο μόνο στους πολιτικούς προϊσταμένους των διοικητικών μονάδων.

5.1.2) Δικαστικός Έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί μια από τις κυριότερες μορφές εξωτερικού ελέγχου της Διοίκησης μαζί με τον Κοινοβουλευτικό που προαναφέρθηκε, καθώς αποτελούν μορφές ελέγχου που προέρχονται από τις άλλες δύο εξουσίες (Δικαστήρια, Βουλή αντίστοιχα).

Όσον αφορά στον δικαστικό έλεγχο, πρόκειται ως επί το πλείστον για έλεγχο νομιμότητας και συνταγματικότητας των νόμων και όχι για έλεγχο σκοπιμότητας, εκτός βέβαια των περιπτώσεων που ο τελευταίος προβλέπεται ρητά στις εξαιρέσεις του νόμου. Μέσω της προσφυγής των πολιτών στη δικαστική εξουσία, τους παρέχεται αποτελεσματική δικαστική προστασία από τυχόν παραβιάσεις της αρχής της νομιμότητας, οι οποίες αποτελούν απόρροια της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, που γίνονται έντονα αισθητές, κυρίως στο δημόσιο τομέα. Πρόκειται για το Άρθρο 20 του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνει συνταγματικά το δικαίωμα των πολιτών αναφορικά με την παροχή (δικαστικής) προστασίας από τη δικαστική εξουσία, μέσω της τροποποίησης ή της ακύρωσης δυσμενών διοικητικών πράξεων και αποφάσεων και παρέχοντας τη δυνατότητα να επιδικάζονται αποζημιώσεις ή άλλες χρηματικές παροχές για τη βλάβη και τη ζημία που προκλήθηκε στους ενάγοντες⁷².

Ο δικαστικός έλεγχος συντελείται, μέσω των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων που αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο λειτουργεί τόσο

⁷¹ Ράικος, Δ. (2006), «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», Εκδ. Σάκκουλα (σ. 665-67)

⁷² Βενετσανοπούλου, Μ. (2014), «Κακοδιαχείριση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση- Ελεγκτικοί Μηχανισμοί» Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα (σ. 44)

ως Ανώτατο Δικαστήριο, όσο και ως ελεγκτικό όργανο για θέματα που αφορούν τις συντάξεις και τα δημοσιονομικά του κράτους. Το ΣτΕ χαρακτηρίζεται ως το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο και σε σπάνιες μόνο περιπτώσεις αναλαμβάνει την εκδίκαση διαφορών ουσίας, σε αντίθεση με τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια που ασχολούνται ως επί το πλείστον με την εκδίκαση διαφορών ουσίας, καθώς και διαφορών που προέρχονται από το καθεστώς της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων⁷³.

5.1.3) Εσωτερικός Διοικητικός Έλεγχος

Στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης επίσης διαμορφώνονται μηχανισμοί ελέγχου. Αξιοσημείωτο είναι πως ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες διαθέτουν τμήματα εσωτερικού ελέγχου με απώτερο σκοπό να ελέγχουν και να ρυθμίζουν την ορθή και νόμιμη λειτουργία τους, εντοπίζοντας κάθε είδους αδυναμία των συστημάτων που χρησιμοποιούν, ώστε να σιγουρευτούν πως δεν υπάρχει κανένα περιθώριο κακής λειτουργίας και καμία πιθανότητα ύπαρξης φαινομένων διαφθοράς. Τα εν λόγω τμήματα δεν έχουν δυνατότητα επιβολής ποινών, είναι υπεύθυνα μόνο για τον έλεγχο των συστημάτων των δημόσιων υπηρεσιών, ενώ συμβάλλουν στην καταπολέμηση των δυσλειτουργιών του Δημοσίου και ως επί το πλείστον της διαφθοράς.

Ο διοικητικός έλεγχος συνίσταται στον «αυτοέλεγχο» της Διοίκησης και πραγματοποιείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν ασκήσεως προσφυγής από το διοικούμενο φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Ο έλεγχος αυτός ασκείται από διοικητικά όργανα επί διοικητικών οργάνων. Η διοικητική εποπτεία προεκτείνει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, καθώς ο έλεγχος που ασκεί η Βουλή επί της Κυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης, δεν θα ήταν εφικτός σε περίπτωση αδυναμίας της κεντρικής Διοίκησης να ελέγξει τα αυτοδιοικούμενα νομικά της πρόσωπα, αλλά και τις πράξεις αυτών.

Ο διοικητικός έλεγχος, μπορεί να διακριθεί σε ιεραρχικό έλεγχο, που ασκείται εντός των κόλπων του νομικού προσώπου και στο πλαίσιο της ιεραρχικής σχέσης. Ο

⁷³ Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ. Η. (2012), «Δημόσια διοίκηση. Διοικητική Επιστήμη Ι», Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Έ' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη (σ. 566-67)

ελέγχων και ο ελεγχόμενος υπάγονται δηλαδή στο ίδιο νομικό πρόσωπο και το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο δίνει εντολές αναφορικά με τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων προς το υφιστάμενο όργανο, το οποίο οφείλει να τις ακολουθεί και να τις εκτελεί πιστά. Με λίγα λόγια, το προϊστάμενο όργανο ελέγχει τις πράξεις του υφισταμένου οργάνου με αποτέλεσμα το πεδίο ελέγχου που ασκείται από το πρώτο στο δεύτερο να είναι έντονα εκτεταμένο και σε άσκηση εποπτείας. Υπάρχει ωστόσο και η περίπτωση ο ελέγχων να ανήκει σε διαφορετικό νομικό πρόσωπο από αυτό του ελεγχόμενου. Στην περίπτωση αυτή το πεδίο ελέγχου είναι αρκετά πιο μικρό, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εποπτεία που ασκείται στους Ο.Τ.Α. και στα λοιπά Ν.Π.Δ.Δ. Επιπρόσθετες διακρίσεις του διοικητικού ελέγχου είναι αυτή σε προληπτικό έλεγχο, ο οποίος διεξάγεται πριν από την έκδοση μιας διοικητικής πράξης, για καθαρά προληπτικούς λόγους, σε κατασταλτικό, που διεξάγεται μετά την έκδοση μιας διοικητικής πράξης και είναι πιθανό να συντελέσει σε τροποποίηση ή σε μερική ή ολική ακύρωση της πράξης, σε έλεγχο νομιμότητας, που διεξάγεται ώστε να διαπιστωθεί αν όντως έχει τηρηθεί η αρχή της νομιμότητας, καθώς και σε έλεγχο σκοπιμότητας, με στόχο τη διερεύνηση των λόγων και των συνεπειών που συνεπάγεται η έκδοση μιας διοικητικής πράξης, δηλαδή του σκοπού έκδοσής της.

Σώματα ελέγχου, όπως είναι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας (Γ.Ε.Δ.Δ.)⁷⁴ και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)⁷⁵, που μέχρι πρότινος διαδραμάτιζαν καθοριστικό ρόλο στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς, εντάσσονταν στον διοικητικό έλεγχο. Για τον ίδιο σκοπό, εκτός των παραπάνω σωμάτων ελέγχου, είχαν συσταθεί αρκετά σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου, που υπάγονταν στα αντίστοιχα Υπουργεία, δίχως ωστόσο να εντάσσονται στην τακτική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Τα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου, που ασκούσαν μέχρι πρότινος για πολλά χρόνια διοικητικό έλεγχο σε

⁷⁴ Συστήθηκε με το Ν. 3074/2002 σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τη θέσπιση επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου.

⁷⁵ Συστήθηκε με το Ν. 2477/1997 και τέθηκε σε λειτουργία από τις 12/01/1998

εθνικό επίπεδο, καθώς ορισμένα προσφάτως καταργήθηκαν με την ψήφιση του Ν. 4622/2019⁷⁶ για το επιτελικό κράτος, ήταν τα εξής:

Αρχικά υπήρχαν εκείνα που διέθεταν γενική αρμοδιότητα. Σε αυτά ανήκαν:

- Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) και το Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.)
- Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)

Υπήρχαν επιπλέον τα τομεακά σώματα, ορισμένα εκ των οποίων συνεχίζουν και σήμερα το έργο τους, δίχως να έχουν καταργηθεί. Χαρακτηρίζονται τομεακά, καθώς η δράση του καθενός σχετίζεται άμεσα με κάποιο συγκεκριμένο τομέα. Αυτά είναι τα εξής:

- Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.)⁷⁷, (πρώην Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.)
- Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.)
- Το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.)
- Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)
- Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης
- Η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.)
- Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α.)
- Η Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων (ΥΠ.Ε.Ε.), (πρώην Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος Σ.Δ.Ο.Ε.).⁷⁸

⁷⁶ Άρθρο 82 του Ν.4622/2019 – ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019: Σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας-Σκοπός και Αρμοδιότητες

⁷⁷ Άρθρο 17 του Ν. 4599/2019- Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών

⁷⁸ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, (2007), «Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα & τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου», Πηγή: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf, Αθήνα (σ. 26-33), (Πρόσβαση 18/11/2019)

Συγκεκριμένα, από τα παραπάνω Ελεγκτικά σώματα, βάσει του Ν. 4622/2019, που προαναφέρθηκε, καταργούνται ο Γ.Ε.Δ.Δ., το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., το Σ.Ε.Ε.ΜΕ., το Σ.Ε.Υ.Υ.Π., καθώς και το Σ.Ε.Δ.Ε., το σύνολο των υποχρεώσεων και αρμοδιοτήτων των οποίων μεταφέρονται, βάσει των ειδικότερων διατάξεων του νόμου, στη νέα ιδρυόμενη Αρχή, την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), η οποία αποτελεί πλέον επίσημο διάδοχό τους.

Στην επόμενη ενότητα από τα ελεγκτικά σώματα θα αναλυθεί διεξοδικά η δράση του Γ.Ε.Δ.Δ., του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., καθώς και του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. κατά της διαφθοράς.

5.2) Ελεγκτικά Σώματα

Τα Ελεγκτικά Σώματα, είναι επιφορτισμένα με την ευθύνη άσκησης διοικητικού ελέγχου και οφείλουν να λειτουργούν αποτελεσματικά, συμβάλλοντας στην καταπολέμηση και καταστολή των φαινομένων της διαφθοράς στη Διοίκηση. Τα εν λόγω Σώματα, ασκούν εσωτερικό διοικητικό έλεγχο, καθώς ανήκουν στην ευρύτερη δομή της Δημόσιας Διοίκησης, δίχως ωστόσο να εντάσσονται στην τακτική λειτουργία της, προκειμένου να διατηρούν την αυτοτέλεια και την ανεξαρτησία τους.

5.2.1) Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.)

Με το Ν.3074/2002 καθιερώθηκε ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.)⁷⁹, για τη δημιουργία ενός επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης.

Το πεδίο δράσης του Γ.Ε.Δ.Δ., ήταν ιδιαίτερα ευρύ, καθώς περιελάμβανε την αξιολόγηση και τον έλεγχο όλων των δραστηριοτήτων του Δημοσίου και οι αρμοδιότητές του, εκτός από κατασταλτικές ήταν και προληπτικές, καθώς διέθετε τη δυνατότητα παρέμβασης στη Διοίκηση για τη λήψη των απαραίτητων διοικητικών μέτρων, αλλά και στην Κυβέρνηση για νομοθετικές ρυθμίσεις,

⁷⁹ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), Πηγή: <https://www.gedd.gr/index.php?action=home>, (Πρόσβαση 23/11/2019)

στοχεύοντας στην καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς που διαπιστώνονταν κάθε φορά⁸⁰.

Ως Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης διοριζόταν με πενταετή θητεία, πρόσωπο ισχυρού κύρους, με έντονη κοινωνική αποδοχή και υψηλά επίπεδα μόρφωσης, το οποίο επιλεγόταν μετά από εισήγηση του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, από το Υπουργικό Συμβούλιο. Στο έργο του αυτό, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ενισχυόταν από δώδεκα ειδικούς επιθεωρητές, με θητεία δύο ετών ή με τριετή απόσπαση ή με οκταετή προϋπηρεσία αντίστοιχα. Οι ειδικοί αυτοί επιθεωρητές διενεργούσαν ένορκες διοικητικές εξετάσεις και ήταν υπεύθυνοι για τις επιθεωρήσεις, τους ελέγχους και τις έρευνες στους φορείς που ελέγχονταν από το θεσμό και πάντα ενεργούσαν βάσει των εντολών και των υποδείξεων του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και των βοηθών του.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, είχε ως βασική του αποστολή τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των Ελεγκτικών Σωμάτων της διοίκησης, δηλαδή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και των υπόλοιπων Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Διοίκησης, καθώς και εντοπισμό κρουσμάτων και φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς⁸¹.

Ο εντοπισμός φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, μπορούσε να οδηγήσει στην άσκηση πειθαρχικών και ποινικών διώξεων εφόσον στοιχειοθετούνταν τα αντίστοιχα αδικήματα. Πιο συγκεκριμένα, σε ορισμένες περιπτώσεις πειθαρχικών διώξεων κατά των δημοσίων υπαλλήλων, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, εκτός της κατ' ουσίαν εξέτασης της υπόθεσης προσέβαλε και την εφαρμογή και ερμηνεία του νόμου, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό, στον εμπλουτισμό της νομολογίας, αναφορικά με θέματα πειθαρχικού δικαίου.

⁸⁰ Λ. Ρακιτζής, «Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης» (σ. 2-6), (Πρόσβαση 23/11/2019)

⁸¹ Στο ίδιο σελ 8

Για την επίτευξη και πραγματοποίηση της παραπάνω βαρυσήμαντης αποστολής, ο νομοθέτης, μέσω του Άρθρου 1 του Ν. 3074/2002, παραχώρησε στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης τις ακόλουθες αρμοδιότητες⁸²:

- Την εντολή διενέργειας ελέγχων, επανελέγχων, ερευνών και επιθεωρήσεων, από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου στο Δημόσιο Τομέα. Αυτά ήταν τα Σώματα Και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των Υπουργείων, των ΟΤΑ ά και 'β βαθμού και των επιχειρήσεών τους, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων ή των επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων όριζε το Δημόσιο άμεσα ή έμμεσα ως μέτοχος ή με διοικητική πράξη.
- Τη δυνατότητα προσφυγής ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου και του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων των προαναφερόμενων φορέων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.
- Την εποπτεία του έργου και της δράσης των Ελεγκτικών Σωμάτων, του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και των λοιπών Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και κυρίως της πορείας των διενεργούμενων ελέγχων που αυτά πραγματοποιούν.
- Την υποχρέωση ενημέρωσής του, αναφορικά με τα πορίσματα επιθεώρησης και ελέγχου των Ελεγκτικών Σωμάτων.
- Την αξιολόγηση του έργου των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.
- Την αυτεπάγγελτη διεξαγωγή ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στο Δημόσιο. Κατά τη διεξαγωγή των ελέγχων αυτών, ο ίδιος ο Γ.Ε.Δ.Δ. ή με τη συνεργασία των Βοηθών Επιθεωρητών και του Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού, μπορούσε να διεξάγει Ένορκη Διοικητική Εξέταση (Ε.Δ.Ε.), και είχε τη δυνατότητα να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη εναλλακτικών διοικητικών μέτρων, σε βάρος δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών. Με το Άρθρο 14 Ν. 3345/2005 ορίστηκε ότι κατά

⁸² Άρθρο 1 Ν. 3074/2002

τη διεξαγωγή αυτών των ελέγχων, ο Γ.Ε.Δ.Δ ή τα λοιπά Ελεγκτικά Σώματα κατόπιν εντολής του, μπορούσαν να προβαίνουν σε άρση του τραπεζικού, φορολογικού και χρηματιστηριακού απορρήτου⁸³.

- Τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης ύστερα από παραγγελία του Εισαγγελέα.
- Την υποβολή νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων για την πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση.
- Την εξέταση προσφυγών κατά αποφάσεων φορέων του δημόσιου τομέα με τις οποίες απορρίπτονταν, στο σύνολό τους ή εν μέρει, αιτήσεις χορήγησης εγγράφων για περαιτέρω χρήση⁸⁴.
- Τον έλεγχο της προσβασιμότητας σε δημόσιες υπηρεσίες, Ατόμων Με Ειδικές Ανάγκες⁸⁵.
- Τη δυνατότητα υποβολής αίτησης για άσκηση ποινικής δίωξης κατά των εκπροσώπων του δημοσίου που ευθύνονταν για πράξεις ή παραλείψεις κατά την αναδιάρθρωση δανείων ή άλλων οφειλών προς το δημόσιο.
- Τον έλεγχο των αναφορών και των καταγγελιών που υποβάλλονταν στο Γραφείο του, αναφορικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς στα ειδικά Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου και στους φορείς του Δημοσίου.
- Την άσκηση πειθαρχικής δίωξης.
- Την παραπομπή υποθέσεων για τις οποίες είχε εκδοθεί απόφαση πειθαρχικού οργάνου, με άσκηση ενδίκων μέσων προβλεπόμενων από το Νόμο στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο.
- Τον έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης (πόθεν έσχες) των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου καθώς και οργάνων, υπαλλήλων και λειτουργών της Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίοι δεν ήταν υπόχρεοι υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης στον Γ.Ε.Δ.Δ. ή σε κάποιον άλλο φορέα, όποτε αυτό κριθεί απαραίτητο και αναγκαίο.

⁸³ Άρθρο 14 Ν. 3345/2005

⁸⁴ Άρθρο 5 του ν.3448/2006

⁸⁵ Εγκύκλιος Υπουργού Εσωτερικών αριθμ. ΔΙΑΔΠ/Π.ΑμεΑ/Φ.3/6/1537/20-1-2009

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ο Γ.Ε.Δ.Δ. είχε τη δυνατότητα, εκτός της άρσης του τραπεζικού, φορολογικού και χρηματιστηριακού απορρήτου των ελεγχόμενων προσώπων, όπως προαναφέρθηκε, να επιδιώξει τον διορισμό εμπειρογνομόνων, δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ή ακόμη και ιδιωτών. Σε περιπτώσεις που κρινόταν απαραίτητο και αναγκαίο, ο Γ.Ε.Δ.Δ. μπορούσε επίσης να συγκροτήσει μικτά κλιμάκια ελέγχου αποτελούμενα από επιθεωρητές ελεγκτές δύο ή περισσότερων Σωμάτων ή Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου. Τέλος είχε τη δυνατότητα να ζητά από τους ελεγχόμενους φορείς να ασκούν τα δικαιώματα του πολιτικώς ενάγοντος, όπως αυτά προβλέπονταν από τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, με σκοπό την ικανοποίηση της ηθικής βλάβης που πιθανό να τους είχε προκαλέσει με αξιόποινες πράξεις του οποιοσδήποτε λειτουργός, όργανο ή υπάλληλος τους. Μπορούσε επιπλέον να επιδιώξει από το Δημόσιο ή τους υπόλοιπους δημόσιους φορείς, που βρίσκονταν υπό την εποπτεία του, να παρευρίσκονται ως πολιτικώς ενάγοντες στην ακροαματική διαδικασία για υποστήριξη της κατηγορίας σε περιπτώσεις τυχόν παράβασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, από υπαλλήλους ή φορείς του δημοσίου, ή από ιδιώτες νομικά ή φυσικά πρόσωπα⁸⁶.

Πρέπει να αναφερθεί επίσης, πως ήταν υποχρεωτική για τους υπαλλήλους και λειτουργούς των ελεγχόμενων φορέων η συνεργασία με τον Γ.Ε.Δ.Δ. και τα λοιπά Σώματα ή Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, στα οποία είχε ανατεθεί ελεγκτικό έργο, καθώς η άρνηση των υπαλλήλων για συνεργασία ή για χορήγηση στοιχείων, τα οποία διαδραμάτιζαν σημαντικό ρόλο σε έναν έλεγχο, συνιστούσε αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα. Η διαπίστωση πειθαρχικών παραπτωμάτων από μέρους των υπαλλήλων ή των λειτουργών των ελεγχόμενων φορέων, στο πλαίσιο επιθεώρησης ή ελέγχου που διενεργούνταν από τον Γ.Ε.Δ.Δ. ή κατ' εντολή αυτού, δέσμευε τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης.

Όλοι οι έλεγχοι που διενεργούνταν από τον Γ.Ε.Δ.Δ. ή σύμφωνα με εντολή του, πραγματοποιούνταν βάσει των αρχών της εχεμύθειας, της αντικειμενικότητας- ουδετερότητας και της ακεραιότητας, ενώ ταυτόχρονα είχαν ως απώτερο σκοπό, τον καταμερισμό των ευθυνών, τον έλεγχο της διαχείρισης των δημοσίων πόρων,

⁸⁶ Άρθρο 14 ν.3801/2009

την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών της Διοίκησης, καθώς και την ουσιαστική και αποτελεσματική καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στο Δημόσιο⁸⁷.

Αναφορικά με τη δραστηριότητα του Γ.Ε.Δ.Δ. κατά της διαφθοράς, απαραίτητο είναι να ληφθούν υπόψη και να εξεταστούν οι ετήσιες εκθέσεις του, κυρίως τα τελευταία έτη πριν την κατάργησή του, από τις οποίες μπορούν εύλογα να εξαχθούν τα ακόλουθα συμπεράσματα σε συνάρτηση με τις επικρατούσες κοινωνικές, πολιτικές αλλά και οικονομικές συγκυρίες.

Αρχικά πρέπει να επισημανθεί πως ανέκαθεν το ενδιαφέρον και η δράση του Γ.Ε.Δ.Δ. στρεφόταν σε κρούσματα και φαινόμενα ανορθολογικής διαχείρισης των πόρων του Δημοσίου, σε πειθαρχικά παραπτώματα, καθώς και σε φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Ωστόσο, οι ολοένα και αυξανόμενες ανάγκες για μεταρρυθμίσεις, σε συνδυασμό με την απαίτηση των πολιτών για «κάθαρση» του Δημόσιου Τομέα από στοιχεία που υποβάθμιζαν και υπονόμευαν την αξιοκρατική, χρηστή και νόμιμη λειτουργία της Διοίκησης, είχαν ενισχύσει σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό τον αγώνα του Γ.Ε.Δ.Δ. για αποκατάσταση της παραπάνω λειτουργίας και επικράτηση της διαφάνειας, καθώς και μιας έννομης και αποτελεσματικής διαχείρισης των πόρων του Δημοσίου, γεγονός που αποδεικνυόταν εκτός των άλλων, από τη συνεχώς αυξανόμενη δράση, καθώς και το φόρτο εργασιών του Γ.Ε.Δ.Δ.

Ζητήματα που σχετίζονταν με τον τομέα του περιβάλλοντος, της υγείας ή που αφορούσαν την πολεοδομική νομοθεσία, αποτελούσαν επιπλέον σημαντικό μέρος των υποθέσεων που διαχειριζόταν ο Γ.Ε.Δ.Δ., ενώ οι υποθέσεις οικονομικής διαχείρισης συνιστούσαν σταθερά την κυριότερη και βασικότερη κατηγορία των επιθεωρήσεων και ελέγχων που διεξάγονταν ετησίως. Παράλληλα το 2017 είχε παρατηρηθεί μια αισθητή αύξηση των ελεγκτικών υποθέσεων που σχετίζονταν με τα Ασφαλιστικά Ταμεία γεγονός που θα μπορούσε να ερμηνευθεί από τις νομοθετικές αλλαγές που οι Υπηρεσίες κλήθηκαν να εφαρμόσουν. Οι καταγγελίες

⁸⁷ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, (2018), «Ετήσια Έκθεση 2017», Πηγή: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/225/GEDD-EE-2017.pdf, Αθήνα (σ. 21), (Πρόσβαση 23/11/2019)

αφορούσαν στην πλειοψηφία τους παραβιάσεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (66,6%)⁸⁸.

Καθοριστικής σημασίας ήταν επιπλέον, οι επιθεωρήσεις και οι έλεγχοι που είχαν πραγματοποιηθεί για εισπράξεις δημοσίων εσόδων, οικονομικές ενισχύσεις (ιδίως σε δημόσιες επιχειρήσεις και Ν.Π.Ι.Δ., σε εμπλοκή με συνδικαλιστικά κινήματα), παράνομες επιστροφές Φ.Π.Α. κ.α. Η πλειοψηφία των υποθέσεων παραβατικότητας και διαφθοράς, αφορούσε σταθερά τους Ο.Τ.Α. ά και 'β βαθμού, γεγονός που οφειλόταν κυρίως στη μεταβίβαση πολλών αρμοδιοτήτων από την κεντρική στην τοπική αυτοδιοίκηση, δίχως την πραγματοποίηση των απαραίτητων επιθεωρήσεων και ελέγχων, καθώς και την ύπαρξη των απαιτούμενων ασφαλιστικών δικλείδων.

Το μεγαλύτερο ποσοστό των υποθέσεων του Γ.Ε.Δ.Δ., προερχόταν από επώνυμες καταγγελίες και πορίσματα ερευνών. Ανώνυμες καταγγελίες είχαν υποβληθεί, εξεταστεί και αποτέλεσαν σε κάποιες περιπτώσεις και αυτές αφετηρία ελέγχου. Ωστόσο το ολόένα και αυξανόμενο ποσοστό καταγγελιών, επώνυμων ή ανώνυμων, είχε οδηγήσει σε αισθητή μείωση των υποθέσεων, στις οποίες ο Γ.Ε.Δ.Δ. δρούσε αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν δημοσιεύματος⁸⁹. Τέλος, οι θεματικές ενδιαφέροντος του Γ.Ε.Δ.Δ. διαφαίνονταν συχνά και από τα πολυάριθμα δελτία τύπου, καθώς και τις συνεχείς ανακοινώσεις.

Ωστόσο όπως αναλύθηκε και στην προηγούμενη ενότητα, ο Γ.Ε.Δ.Δ. παρά την καθοριστική δράση του κατά της διαφθοράς από το έτος ίδρυσής του το 2002, μετά από 17 χρόνια λειτουργίας, καταργήθηκε με το Ν. 4622/2019, βάσει του οποίου το σύνολο των υποχρεώσεων και αρμοδιοτήτων του, μεταφέρονται πλέον στη νέα ιδρυόμενη Αρχή, την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), που αποτελεί και τον επίσημο διάδοχό του.

5.2.2) Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, συστάθηκε βάσει του Άρθρου 6 του Ν. 2477/1997, αντικαθιστώντας το τότε Σ.Ε.Λ.Δ.Δ. και ξεκίνησε την επίσημη λειτουργία του στις 12/01/1998. Αποτελούσε έναν από τους πιο παλιούς

⁸⁸ Στο ίδιο, σελ 27-28

⁸⁹ Στο ίδιο, σελ 29

μηχανισμούς ελέγχου της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και η αρμοδιότητα ελέγχου του εκτεινόταν σε όλο σχεδόν το φάσμα του Δημοσίου Τομέα.

Ειδικότερα, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. λειτούργησε βάσει του Ν. 3074/2002, με τον οποίο είχε αναβαθμιστεί αισθητά ο ρόλος και η δράση του, καθώς η δικαιοδοσία του είχε επεκταθεί στα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), στις δημόσιες επιχειρήσεις και στις επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων καθόριζε άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Τέλος με τον εν λόγω νόμο, είχε ανατεθεί στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., και ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των φορέων που υπάγονταν στον έλεγχο και τη δικαιοδοσία του, όπως και η διενέργεια ανακριτικών πράξεων για ορισμένα αδικήματα. Αναλυτικότερα, στην αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., μέχρι και πριν την κατάργησή του, ανήκε ο έλεγχος των Δημόσιων Υπηρεσιών (κεντρικών, περιφερειακών και αυτοτελών), των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) πρώτου και δεύτερου βαθμού και των επιχειρήσεών τους, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων όριζε άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

Εκτός του πεδίου ελέγχου του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., βρισκότουσαν θέματα σχετικά με τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, συνταγματικά κατοχυρωμένων και μη, και την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων. Επιπλέον, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δεν επιλαμβανόταν και δεν εξέταζε υποθέσεις που ενέπιπταν στην αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας (Ε.Λ.Α.Σ), του Γραφείου Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, καθώς και στη διαχειριστική λειτουργία της Οικονομικής Επιθεώρησης και των Συντονιστών Δημοσιονομικών Ελεγκτών του Υπουργείου Οικονομικών. Η κατά τόπον αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. εκτεινόταν σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια.

Στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. προϊστάτο ένας Ειδικός Γραμματέας, που επιλεγόταν από κοινού με απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Ο Ειδικός Γραμματέας είχε την αρχηγία του Σώματος, προϊστάτο των Προϊσταμένων Επιθεωρητών, των Επιθεωρητών-Ελεγκτών, καθώς και του προσωπικού της Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης. Αποτελούσε πειθαρχικό προϊστάμενό τους και είχε τη δυνατότητα επιβολής ποινής επίπληξης ή χρηματικού προστίμου, που έφτανε έως τις αποδοχές ενός μήνα. Ο Ειδικός

Γραμματέας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. υποβοηθούνταν από δεκαπέντε Προϊσταμένους Επιθεωρητές, εκ των οποίων εννέα (9) προΐσταντο της Κεντρικής Υπηρεσίας και έξι (6) των Περιφερειακών Γραφείων, έχοντας αρμοδιότητα συντονισμού τομέων δράσης του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Αναφορικά με τη συγκρότηση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. προβλέπονταν εκατόν πενήντα δύο (152) θέσεις Επιθεωρητών-Ελεγκτών, καθώς βάσει του άρθρου 13 του Ν.4275/2014⁹⁰ καταργήθηκαν οι αρχικά σαράντα (40) προβλεπόμενες θέσεις Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών. Ειδικότερα, οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές αποτελούσαν μόνιμους υπαλλήλους του Δημοσίου, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α και β βαθμού. Αυτοί μπορούσαν να είναι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α) με τετραετή τουλάχιστον προϋπηρεσία από την αποφοίτησή τους και μετά, ή κατηγορίας Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης με βαθμό τουλάχιστον Δ' και δωδεκαετή προϋπηρεσία στο δημόσιο, οι οποίοι διακρίνονταν και ξεχώριζαν για την κατάρτιση και την καλλιέργειά τους, για το ήθος και τις επιδόσεις τους.

Οι ανωτέρω μπορούσαν να αποσπαστούν στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. μετά από απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για θητεία τριών ετών, ύστερα από δημόσια πρόσκληση για υποβολή υποψηφιοτήτων, μέσω της οποίας ήταν δυνατό να καθοριστούν συγκεκριμένες ειδικότητες και κλάδοι για ορισμένο αριθμό θέσεων Επιθεωρητών Ελεγκτών.

Η επιλογή, πραγματοποιούνταν μέσω μιας ειδικής επιτροπής που συγκροτούνταν με απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η οποία ήταν υπεύθυνη για την αξιολόγηση των ουσιαστικών και τυπικών προσόντων των υποψηφίων και σχημάτιζε μια ολοκληρωμένη άποψη αναφορικά με την προσωπικότητα καθώς και ικανότητά τους για άσκηση των καθηκόντων του Επιθεωρητή- Ελεγκτή. Η απόσπαση ήταν απαραίτητη και υποχρεωτική για την Υπηρεσία προέλευσης του υπαλλήλου και ήταν πιθανό να παραταθεί, μετά από απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για μία ή περισσότερες φορές. Τέλος η ανάκληση της απόσπασης ήταν δυνατό να γίνει μόνο στην περίπτωση που

⁹⁰ Παράγραφος 4 του Άρθρου 13 του Ν.4275/2014

συνέτρεχε κάποιος σπουδαίος λόγος και βέβαια ύστερα από αίτηση του αποσπασμένου ατόμου και αποδοχή της από τον Αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ή για λόγους ακαταλληλότητας ή ανικανότητας εκπλήρωσης των καθηκόντων του, ύστερα από εισήγηση του Ειδικού Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.⁹¹.

Στην αποστολή του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ανήκαν:

- Η διενέργεια ελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών.
- Η διενέργεια εκτάκτων ελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών, οποτεδήποτε αυτό κρινόταν επιβεβλημένο.
- Η διενέργεια ένορκων διοικητικών εξετάσεων (Ε.Δ.Ε) κατά τη διάρκεια ή ύστερα από το πέρας των επιθεωρήσεων – ελέγχων για τη διαπίστωση διάπραξης πειθαρχικών αδικημάτων.
- Η διενέργεια προανακρίσεων και προκαταρκτικών εξετάσεων ύστερα από εισαγγελική παραγγελία.
- Η συγκέντρωση του απαιτούμενου αποδεικτικού υλικού και αποδεικτικών στοιχείων προκειμένου να διαβιβαστεί στην αρμόδια Εισαγγελική Αρχή η σχετική αναφορά για διάπραξη συγκεκριμένων ποινικών αδικημάτων από τους δημοσίους υπαλλήλους.
- Η έκδοση των εντολών για επιθεώρηση, έλεγχο αυτεπαγγέλτως, μετά από εντολή του Υπουργού Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ή εντολή του οικείου Γενικού Γραμματέα ή Υπουργού Αποκεντρωμένης Διοικήσεως για τις υπηρεσίες τους ή τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, που βρίσκονταν υπό την εποπτεία τους, μετά από αίτηση του Γ.Ε.Δ.Δ., του Σ.τ.Π. ή του επικεφαλής Ανεξάρτητης Αρχής.
- Ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των φορέων που ελέγχονταν, υπάγονταν δηλαδή στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

⁹¹ Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (2017), «Έκθεση Πεπραγμένων 2016», Πηγή: <http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=kJB%2bOoe1hEc%3d&tabid=74&mid=446>, Αθήνα (σ. 12-3), (Πρόσβαση 25/11/2019)

- Η παρακολούθηση των πειθαρχικών διαδικασιών στους φορείς που υπάγονταν στην ελεγκτική αρμοδιότητά του^{92,93}

Οι υπάλληλοι των φορέων που υπόκειντο στην εποπτεία- ελεγκτική αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ήταν αναγκαίο και απαραίτητο να διευκολύνουν με οποιονδήποτε τρόπο το σημαντικό έργο του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., παρέχοντας όλες τις απαραίτητες πληροφορίες, στοιχεία και έγγραφα, που διενεργούσαν καθοριστικό ρόλο στην πραγματοποίηση και ολοκλήρωση μιας επιθεώρησης ή ενός ελέγχου. Οι φορείς-υπηρεσίες, ήταν υποχρεωμένες να γνωστοποιήσουν στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. όλες τις ενέργειες και δράσεις στις οποίες είχαν προβεί, εντός ενός διμήνου από τη γνωστοποίηση της σχετικής έκθεσης επιθεώρησης ή ελέγχου. Σε κάθε περίπτωση διαπίστωσης πειθαρχικών παραπτωμάτων, μετά από τη διενέργεια επιθεώρησης ή ελέγχου, τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα δεσμεύονταν για την άσκηση της πειθαρχικής δίωξης.

Επομένως, απώτερος στόχος και σκοπός του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., βάσει των παραπάνω, ήταν η εξασφάλιση της αποτελεσματικής και εύρυθμης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, μεριμνώντας πάντα για την επισήμανση και την καταπολέμηση των φαινομένων μη αποδοτικότητας, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, αδιαφάνειας, κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Αναφορικά με το έργο και τη δραστηριότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., μελετώντας κανείς τις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων του κατά τα τελευταία χρόνια πριν την κατάργησή του, καταλήγει στα ακόλουθα συμπεράσματα. Αρχικά, βασικό στοιχείο και χαρακτηριστικό της δράσης του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. κατά το έτος 2016 αποτελούσε η αύξηση του αριθμού των επιθεωρήσεων σχετικά με τους ελέγχους καταγγελιών, που είχαν προέλθει από τους πολίτες. Συγκεκριμένα, είχε εξετάσει 2.370 καταγγελίες πολιτών, έργο για το οποίο είχε αφιερωθεί σημαντικό μέρος του χρόνου των στελεχών του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., καθώς συνεπάγονταν μια σειρά δράσεων και ενεργειών εκ

⁹² Άρθρο 1 του Ν. 4152/2013, ΦΕΚ 107/ Α/2013

⁹³ Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (2017), «Έκθεση Πεπραγμένων 2016», Πηγή: <http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=kJB%2bOoe1hEc%3d&tabid=74&mid=446>, Αθήνα (σ. 10), (Πρόσβαση 25/11/2019)

μέρους των Επιθεωρητών Ελεγκτών, όπως ήταν για παράδειγμα η συνεύρεση και η επικοινωνία με Υπηρεσίες, ώστε να επισημανθούν και να διατυπωθούν οι απόψεις τους, η συλλογή στοιχείων και εγγράφων και η σύνταξη σχετικών εισηγήσεων από τους Επιθεωρητές⁹⁴. Επιπλέον μεγάλο μέρος της δράσης του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είχε επικεντρωθεί σε επιθεωρήσεις μείζονος σημασίας, κατά τις οποίες αποκαλύφθηκαν σοβαρά προβλήματα παραβίασης της αρχής της νομιμότητας, αναποτελεσματικότητας και κακοδιοίκησης σε δημόσιους φορείς, που ήταν υπεύθυνοι για τη διαχείριση μεγάλων και σημαντικών οικονομικών μεγεθών⁹⁵.

Ειδικότερα, κατά το έτος 2016 είχαν εγκριθεί⁹⁶ και γνωστοποιηθεί αρμοδίως 441 στο σύνολο εκθέσεις επιθεώρησης-ελέγχου και ελέγχου περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων. Ταυτόχρονα, είχαν πραγματοποιηθεί 23 προκαταρκτικές εξετάσεις για ισάριθμες Εισαγγελικές παραγγελίες. Το μεγαλύτερο μέρος των ελέγχων του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. (πάνω από 45%) διενεργήθηκε σε Υπηρεσίες των Ο.Τ.Α ά βαθμού και Επιχειρήσεις τους, για θέματα που αφορούσαν κυρίως στην οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών τους, σε υποθέσεις Δόμησης και Χωροταξίας, προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών και ανάθεσης έργων, καθώς και στη διαδικασία χορήγησης αδειών ιδίως σε Καταστήματα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος.

Σχετικά με τις προτάσεις που είχε υποβάλλει το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., η πλειοψηφία αφορούσε την ορθή και νόμιμη λειτουργία των Δημόσιων Υπηρεσιών (κυρίως των Ο.Τ.Α. ά και β βαθμού), καθώς και την ποιότητα των διαδικασιών. Καταδεικνύετο επομένως μια Δημόσια Διοίκηση αναποτελεσματική, δίχως διαφάνεια και νομιμότητα, που τελούσε εντός ενός απαρχαιωμένου θεσμικού πλαισίου, με παρωχημένες παραγωγικές διαδικασίες του διοικητικού προϊόντος. Αρκετά ανησυχητικό ήταν και το γεγονός πως ο δείκτης παραβατικότητας στους ΟΤΑ ήταν κατά πολύ υψηλότερος από τους υπόλοιπους τομείς, υπερβαίνοντας αισθητά το Γενικό Δείκτη Παραβατικότητας.

Τέλος, αξιοσημείωτο ήταν το γεγονός πως το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. συνέδραμε και ενίσχυσε εκτός των άλλων και το έργο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, μέσω

⁹⁴ Στο ίδιο, σελ 16

⁹⁵ Στο ίδιο, σελ 15

⁹⁶ Από την αρμόδια επιτροπή της παρ. 4 του Άρθρου 4 του Ν. 3613/2007

της διάθεσης Επιθεωρητών του σε μικτά κλιμάκια ελέγχου. Επιπλέον, Επιθεωρητές είχαν διατεθεί προς συνδρομή του έργου των Εισαγγελικών Αρχών, στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), στην Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου, καθώς και στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, για τη στελέχωση μικτών κλιμακίων με σκοπό τη διενέργεια επιθεωρήσεων και ελέγχων σε συγχρηματοδοτούμενα έργα⁹⁷.

Παρά το σημαντικό έργο και τον καθοριστικό ρόλο που διαδραμάτιζε το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. κατά τις διαφθοράς εδώ και πολλά έτη σε εθνικό επίπεδο, εν τέλει πρότινος καταργήθηκε βάσει του Ν.4622/2019 με τον οποίο ιδρύθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), που πλέον αποτελεί το νόμιμο και επίσημο διάδοχο του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. (και όχι μόνο), διαθέτοντας το σύνολο των υποχρεώσεων και των αρμοδιοτήτων του.

5.2.3) Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), (πρώην Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.)

Ως παράδειγμα τομεακού σώματος ελέγχου, αναφέρεται το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.) που συνεστήθη με το άρθρο 19 του Ν. 2671/1998⁹⁸, όπως τροποποιήθηκε και ίσχυε έως το 2019, όπου με το άρθρο 17 του Ν. 4599/2019 μετονομάστηκε σε Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και για λόγους συντομίας είναι γνωστό ως Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.)⁹⁹. Το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. είχε ουσιαστικά ξεκινήσει την οργάνωση, τη στελέχωση και τη λειτουργία του από τον Μάρτιο του έτους 2000. Με την έκδοση του Κανονισμού Λειτουργίας του, ρυθμίστηκαν όλα τα ζητήματα και οι λεπτομέρειες αναφορικά με

⁹⁷ Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (2017), «Εκθεση Πεπραγμένων 2016», Πηγή: <http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=kJB%2bOoe1hEc%3d&tabid=74&mid=446>, Αθήνα (σ. 17), (Πρόσβαση 25/11/2019)

⁹⁸ Φ.Ε.Κ. /289 /Α /1998

⁹⁹ Άρθρο 17 του Ν. 4599/2019- Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, Πηγή: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4599-2019/arthro-17-nomos-4599-2019-soma-epitheoriton-elegkton-toy>, 04/03/2019, (Πρόσβαση 28/11/2019)

την οργάνωση και τη λειτουργία του¹⁰⁰. Με τη δημιουργία και σύσταση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών, είχε θεσμοθετηθεί, βάσει των διεθνών προτύπων, ένα όργανο εσωτερικού ελέγχου των υπηρεσιών του τότε Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, τωρινού Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και εξωτερικού ελέγχου των φορέων, που παρείχαν έργο σχετικό της αρμοδιότητάς του.

Το Σ.Ε.Ε.ΜΕ. υπαγόταν στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών. Ο Γενικός Επιθεωρητής διοικούσε και προϊστάτο του Σώματος, ενώ οι Επιθεωρητές Ελεγκτές που υπηρετούσαν στο Σώμα, αποτελούσαν υπαλλήλους Α' βαθμού πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Οι υποθέσεις που υπάγονταν στον έλεγχο του Σ.Ε.Ε.ΜΕ., συνήθως προέκυπταν μετά από ενυπόγραφες καταγγελίες πολιτών, αυτεπάγγελτα με εντολή του Γενικού Επιθεωρητή του Σώματος, με εντολή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ή του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου, με εντολή του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, μετά από αίτημα του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁰¹.

Κύρια αρμοδιότητα και αποστολή του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. ήταν η διασφάλιση της χρηστής, εύρυθμης, νόμιμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των Οργανισμών, Φορέων και Υπηρεσιών, καθώς και των φυσικών ή νομικών προσώπων, που υπάγονταν στη δικαιοδοσία του, μέσω της διενέργειας τακτικών και εκτάκτων επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών στους εν λόγω φορείς. Οι φορείς αυτοί ήταν, οι Υπηρεσίες του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, οι Υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίες υπόκειντο στην ευθύνη του παραπάνω Υπουργείου, ο Ο.Σ.Ε. (και τις θυγατρικές του), οι Υπηρεσίες των ΕΛ.ΤΑ., των Η.Λ.Π.Α.Π., του Ο.Α.Σ.Α. κ.α, καθώς και οποιοσδήποτε ιδιωτικός φορέας και οργανισμός, στον οποίο είχε ανατεθεί έργο αρμοδιότητας του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών¹⁰².

¹⁰⁰ Π.Δ. 338/02, Φ.Ε.Κ. 282/Α/2002

¹⁰¹ Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, Πηγή: <http://www.yme.gr/index.php?tid=444>, (Πρόσβαση 28/11/2019)

¹⁰² Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης: «Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα & τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου», (2007), Πηγή: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf, Αθήνα (σ. 27), (Πρόσβαση 28/11/2019)

Πιο συγκεκριμένα, στην αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. ενέπυταν η εξέταση των όρων νομιμότητας της διοικητικής λειτουργίας και δράσης, καθώς και η διαπίστωση και επισήμανση τυχόν παραβιάσεων και καταστρατηγήσεων στη Διοίκηση. Σκοπός του ήταν επομένως, η αναζήτηση και η εύρεση των σημαντικότερων αιτιών της ανορθολογικής λειτουργίας της Διοίκησης, της χαμηλής ποιότητας ή του υψηλού κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών, η έρευνα πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας και παραβίασης της αρχής της αξιοκρατίας κατά τη στελέχωση των οργανισμών και φορέων του Δημοσίου, καθώς και η έλλειψη της διαφάνειας και της ισότητας κατά την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Επιχειρούσε να εντοπίσει και να εξαλείψει με λίγα λόγια κάθε παράγοντα που υποβάθμιζε την αποτελεσματικότητα, καθώς και την αποδοτικότητα των ελεγχόμενων Υπηρεσιών.

Για την επίτευξη των προαναφερθέντων στόχων του Σ.Ε.Ε.ΜΕ., το 2016 είχαν ενεργοποιηθεί οι τακτικοί έλεγχοι σε όλο το φάσμα των ελεγχόμενων φορέων και υπηρεσιών, ενώ ταυτόχρονα είχαν διενεργηθεί ad hoc επιθεωρήσεις, έλεγχοι και έρευνες κατόπιν καταγγελίας, εντολής Υπουργού ή Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ή κατά παράκληση κάποιου άλλου φορέα. Συγκεκριμένα, είχαν διενεργηθεί διακόσιοι ενενήντα τρεις (293) επιθεωρήσεις και έλεγχοι και δώδεκα (12) έρευνες, που κάλυπταν τον τομέα δράσης του Σώματος. Τρεις (3) έλεγχοι είχαν πραγματοποιηθεί από Μικτά Κλιμάκια Ελέγχου, που συγκροτήθηκαν με Κοινή Υπουργική Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών και σχετίζονταν άμεσα με τον έλεγχο του εποπτευόμενου φορέα.

Μέσω των εν λόγω επιθεωρήσεων – ελέγχων και ερευνών, εντοπίστηκαν και γνωστοποιήθηκαν ελλείψεις, παραβιάσεις, παρατυπίες, παθογένειες, οργανωτικές και λειτουργικές αδυναμίες, καθώς και φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς και υπεβλήθησαν προτάσεις αντιμετώπισης, που στην πλειοψηφία των περιπτώσεων έγιναν αποδεκτές από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες και φορείς. Στο πλαίσιο αυτό, το έργο του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. είχε αναδείξει σημαντικά ευρήματα με πειθαρχικές ή ακόμη και ενδεχόμενες ποινικές συνέπειες, για τα οποία οι σχετικές Εκθέσεις απεστάλησαν στις αρμόδιες Εισαγγελικές Αρχές και απαιτήθηκε ο πειθαρχικός έλεγχος.

Όπως ισχύει και για τα δύο ελεγκτικά σώματα που αναλύθηκαν προηγουμένως, το Γ.Ε.Δ.Δ. και το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., έτσι και το Σ.Ε.Ε.ΜΕ. καταργήθηκε προσφάτως με τον

ίδιο Νόμο (Ν. 4622/2019) και οι αρμοδιότητες του μεταφέρθηκαν πλέον στη νεοσύστατη Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

5.3) Ανεξάρτητες Αρχές

Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν συλλογικά διοικητικά όργανα, ενταγμένα στο νομικό πρόσωπο του κράτους, δηλαδή στο Δημόσιο. Πρωτοεμφανίστηκαν στην ελληνική έννομη τάξη τη δεκαετία του 1980 ως «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές» και μερικές από αυτές κατοχυρώθηκαν, εν συνεχεία, συνταγματικά, με την αναθεώρηση του 2001. Το Σύνταγμα καθορίζει ρητά τη διαδικασία επιλογής των μελών τους, καθώς και τις αρμοδιότητες της κάθε ανεξάρτητης αρχής, ενώ ταυτόχρονα, θέτει τους βασικούς κανόνες λειτουργίας τους¹⁰³.

Κυρίαρχο χαρακτηριστικό των ανεξάρτητων αρχών αποτελεί η ενδοδιοικητική ανεξαρτησία τους. Είναι μεν ενταγμένες στο νομικό πρόσωπο του κράτους, όχι όμως και στη διοικητική ιεραρχία, καθώς δεν υπάγονται σε ιεραρχικό έλεγχο εκ μέρους του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού. Επομένως, η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και οι πράξεις που εκδίδουν δεν υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας, πόσο μάλλον σε έλεγχο σκοπιμότητας από τον Υπουργό. Αξιοσημείωτο είναι τέλος το γεγονός πως οι ανεξάρτητες αρχές διαθέτουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, διαθέτουν δηλαδή ιδιαίτερο προϋπολογισμό και δικό τους προσωπικό¹⁰⁴.

Συνοψίζοντας, οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν μια πρόσθετη μορφή ελέγχου του διοικητικού σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας, προκειμένου να επιτευχθεί όχι μόνο η καταπολέμηση της ενδεχόμενης κακοδιοίκησης, αλλά και η αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, μέσω της ενίσχυσης της ποιότητας της διοικητικής λειτουργίας και δράσης και της πρόληψης των συμπτωμάτων και κρουσμάτων κακοδιοίκησης και διαφθοράς¹⁰⁵. Επιπλέον,

¹⁰³ Άρθρο 101Α του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις ειδικές διατάξεις που αφορούν κάθε Αρχή και άρθρο 56, παρ. 3 στοιχ. β'

¹⁰⁴ Άρθρα 94 και 95 του Συντάγματος

¹⁰⁵ Πρεβεδούρου, Ε. (2019), «Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;», Πηγή: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>, (Πρόσβαση 30/11/2019)

παρέχονται εγγυήσεις, αναφορικά με την αύξηση της ουδετερότητας, της αξιοπιστίας και της αξιοκρατίας στη Διοίκηση, καθώς και την αποφυγή των πολιτικών επιρροών κατά την άσκηση του ρυθμιστικού ρόλου και της αποστολής της¹⁰⁶.

Οι ανεξάρτητες αρχές που κατοχυρώθηκαν στο ανώτατο κανονιστικό επίπεδο, με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, είναι οι ακόλουθες:

- Ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τ.Π.)¹⁰⁷
- Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π).¹⁰⁸
- Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Α.Π.Δ.Π.Χ.)¹⁰⁹
- Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.)¹¹⁰
- Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε.)¹¹¹

Εκτός των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών, που μόλις αναφέρθηκαν, ένας σεβαστός αριθμός τους, προβλέπεται και νομοθετικά. Κάποιες από τις κυριότερες ανεξάρτητες αρχές που προβλέπονται νομοθετικά, είναι: η Επιτροπή Ανταγωνισμού (Ε.Α.), η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.), η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.), το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας, η Ελληνική Στατιστική Αρχή κ.α.¹¹²

Από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές που προαναφέρθηκαν, παρακάτω θα αναλυθεί διεξοδικά η δράση του Συνηγόρου του Πολίτη.

¹⁰⁶ Μακροδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ. Η. (2012), «Δημόσια διοίκηση. Διοικητική Επιστήμη Ι», Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη (σ. 579)

¹⁰⁷ Άρθρο 103 § 9 του Συντάγματος

¹⁰⁸ Άρθρο 103 § 7 του Συντάγματος

¹⁰⁹ Άρθρο 9Α του Συντάγματος

¹¹⁰ Άρθρο 15 § 2 του Συντάγματος

¹¹¹ Άρθρο 19 § 1 και 2 του Συντάγματος

¹¹² Πρεβεδούρου, Ε. (2019), «Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;», Πηγή: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>, (Πρόσβαση 30/11/2019)

5.3.1) Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τ.Π.)

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μια ιδιαίτερη μορφή ελέγχου της Διοίκησης. Δεν εξειδικεύεται στην καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, αλλά αποτελεί διαμεσολαβητή για την επίλυση τυχόν προβλημάτων των πολιτών με τη Διοίκηση. Ωστόσο στην προκειμένη περίπτωση είναι σημαντικό να αναλυθεί η δράση του, καθώς ορισμένες φορές κατά την διερεύνηση των υποθέσεων του είναι πιθανό να εντοπιστούν πιθανές εστίες διαφθοράς.

Ειδικότερα, ο Σ.τ.Π. συνιστά μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη, που εισήχθη ως θεσμός στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 2477/1997 και ξεκίνησε τη λειτουργία του την 1η Οκτωβρίου του 1998. Προβλέπεται στο Άρθρο 103 § 9 του Συντάγματος και διέπεται από τις διατάξεις των Ν.3094/2003, Ν.3769/2009, Ν.3896/2010, Ν.4097/2012 και του ΠΔ 273/1999. Οι υπηρεσίες του παρέχονται δωρεάν και έχουν ως απώτερο στόχο τη διερεύνηση και την ανάδειξη εναλλακτικών και λύσεων, που ικανοποιούν τις ανάγκες και τα αιτήματα των πολιτών, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλουν στην ορθή και νόμιμη λειτουργία της διοίκησης.

Βάσει του ΠΔ 273/1999¹¹³, το έργο του Συνηγόρου διακρίνεται και οργανώνεται στους παρακάτω κύκλους δραστηριοτήτων:

- Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- Κοινωνικής Προστασίας, που σχετίζεται άμεσα με ζητήματα υγείας, πρόνοιας, ασφάλισης, κοινωνικής πολιτικής, προστασίας των ατόμων της τρίτης ηλικίας, των ατόμων με ειδικές ανάγκες κ.α και προΐσταται ο Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- Ποιότητας Ζωής, που αφορά υποθέσεις και ζητήματα σχετικά με την πολεοδομία, τη χωροταξία, το περιβάλλον, τα δημόσια έργα και γενικότερα τον πολιτισμό
- Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, που αφορά υποθέσεις σχετικές με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, τις μεταφορές, την εργασία, τα δημοσιονομικά, το εμπόριο, τις κρατικές προμήθειες, τη φορολογία, την

¹¹³ Άρθρο 2 του ΠΔ 273/1999

παιδεία, την αγροτική πολιτική, την ενέργεια, την κακοδιοίκηση και διαφθορά στους Ο.Τ.Α, Δ.Ε.Κ.Ο κ.α.

- Προάσπισης και Προαγωγής των Δικαιωμάτων του Παιδιού, που προστέθηκε ως αρμοδιότητα και κύκλος με το Άρθρο 1 του Ν. 3094/2003
- Προώθησης της Αρχής της Ίσης Μεταχείρισης όλων των ανθρώπων ανεξαρτήτως θρησκείας, φυλής, εθνοτικής καταγωγής, αναπηρίας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, γενετήσιου προσανατολισμού κ.α, κύκλος και αρμοδιότητα που ανατέθηκε στο Συνήγορο του Πολίτη βάσει του προαναφερθέντος Νόμου (3094/2003), ενώ βάσει του Άρθρου 11 του Ν.3769/2009 ο Συνήγορος του Πολίτη, ορίστηκε και ως φορέας προώθησης και εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών, ώστε να εκλείπουν και κάθε είδους διακρίσεις σχετικές με το βιολογικό φύλο¹¹⁴.

Υπεύθυνος για τη δράση και τη λειτουργία του κάθε κύκλου, είναι ένας Βοηθός Συνήγορος. Οι ειδικοί επιστήμονες, καθώς και οι βοηθοί επιστήμονες κατανέμονται στους κύκλους δραστηριότητας από τον ίδιο τον Συνήγορο. Ο κάθε κύκλος αναλαμβάνει την έρευνα των υποθέσεων που υπάγονται στην αρμοδιότητά του. Ωστόσο, υπάρχει δυνατότητα συνεργασίας των κύκλων, επί ζητημάτων και υποθέσεων, που αφορούν περισσότερους από έναν κύκλους. Επιπλέον, βάσει του Άρθρου 4 του εν λόγω ΠΔ¹¹⁵ προβλέπεται πως οι αναφορές-καταγγελίες των πολιτών καταχωρούνται σε ειδικό μητρώο και προωθούνται στον αρμόδιο κάθε φορά κύκλο δραστηριότητας.

Αναφορικά με το καθεστώς του Συνηγόρου και των Βοηθών Συνηγόρων ο Σ.τ.Π., καθώς συνιστά Ανεξάρτητη Αρχή, δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή και επικουρείται στο έργο του από έξι Βοηθούς Συνηγόρους, οι οποίοι κατά την άσκηση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων τους απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Ο Σ.τ.Π., καθώς και οι Βοηθοί Συνήγοροι δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για πράξη που

¹¹⁴ Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, Πηγή: <https://www.synigoros.gr/>, (Πρόσβαση 30/11/2019)

¹¹⁵ Άρθρο 4 του ΠΔ 273/1999

εξετέλεσαν ή για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, εκτός βέβαια αν πρόκειται για παραβίαση του απορρήτου, συκοφαντική δυσφήμιση, ή εξύβριση και αυτό κατόπιν έγκλησης. Ο Σ.τ.Π. επιλέγεται για πενταετή θητεία από το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, διορίζεται με προεδρικό διάταγμα και είναι υπεύθυνος να συντονίζει το έργο των Βοηθών Συνηγόρων. Επιπλέον ως πειθαρχικός προϊστάμενος του επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού, κατευθύνει και εποπτεύει τους ειδικούς επιστήμονες, καθώς και το προσωπικό της Γραμματείας. Τέλος ο Σ.τ.Π., οι Βοηθοί Συνήγοροι, αλλά και ολόκληρο το προσωπικό της Ανεξάρτητης Αρχής έχουν καθήκον εχεμύθειας για τα έγγραφα και τις πληροφορίες, των οποίων λαμβάνουν γνώση καθημερινά στο πλαίσιο της έρευνας που πραγματοποιείται, τα οποία χαρακτηρίζονται ως απόρρητα βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας ή εξαιρούνται από το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων¹¹⁶.

Όσον αφορά στην αποστολή του Συνηγούρου του Πολίτη:

- Η αποστολή του Σ.τ.Π., είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των Υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α., των Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, με απώτερο σκοπό την τήρηση της νομιμότητας, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς του Δημοσίου, καθώς και την προστασία και προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών.
- Ο Σ.τ.Π είναι αρμόδιος για ζητήματα και υποθέσεις που ανάγονται στις Υπηρεσίες του Δημοσίου, στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, καθώς και στα λοιπά Ν.Π.Δ.Δ. και τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας. Εκτός της αρμοδιότητάς του βρίσκονται οι Υπουργοί και Υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που σχετίζονται με τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, οι Υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών που σχετίζονται με ζητήματα που ανάγονται στις διεθνείς σχέσεις της χώρας ή στην εξωτερική της πολιτική, η δικαστική εξουσία, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι ένοπλες δυνάμεις, τα θρησκευτικά Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και οι Ανεξάρτητες Αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους. Τέλος ο Σ.τ.Π. δεν

¹¹⁶ Άρθρο 16 του Ν. 1599/ 1986

επιλαμβάνεται υποθέσεων, που σχετίζονται άμεσα με τη Γενική Ασφάλεια του Κράτους ή ζητημάτων που άπτονται της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών.

- Ο Σ.τ.Π. ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις που προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα ή παραβιάζουν δικαιώματα φυσικών ή νομικών προσώπων. Συνήθως ασχολείται και ερευνά υποθέσεις, κατά τις οποίες κάποιο όργανο Υπηρεσίας του Δημοσίου, ατομικό ή συλλογικό, ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια παραβιάζοντας τις αρχές της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης, αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από ατομική διοικητική πράξη ή από διαταγή νόμου, αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από δικαστική απόφαση, προσβάλλει με πράξη ή παράλειψη, συμφέρον ή δικαίωμα, που προστατεύεται από το Νόμο και το Σύνταγμα. Ωστόσο ο Σ.τ.Π. δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον δικαστικής αρχής.
- Ο Σ.τ.Π. αναλαμβάνει κάθε υπόθεση, που βρίσκεται εντός του πεδίου των αρμοδιοτήτων του κατόπιν ενυπόγραφης αναφοράς, που λαμβάνει από το άμεσα ενδιαφερόμενο φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Έχει επιπλέον τη δυνατότητα να αναλάβει αυτεπαγγέλτως ορισμένες υποθέσεις, που λόγω της δημοσιότητας που έχουν εκλάβει, έχουν προκαλέσει την κοινή γνώμη. Ωστόσο δεν αναλαμβάνει υποθέσεις, στις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει δημιουργήσει δικαιώματα ή ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που δεν ανατρέπονται παρά μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός και αν βέβαια συντρέχει κάποια προφανής παρανομία ή το βασικό αντικείμενό τους αφορά άμεσα την προστασία του περιβάλλοντος.
- Ο Σ.τ.Π. έχει τη δυνατότητα κατά το πέρας της έρευνας των υποθέσεων να επιζητά τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Ακόμη μπορεί να ζητά από τις δημόσιες υπηρεσίες οποιαδήποτε πληροφορία, στοιχείο ή έγγραφο, να διενεργεί αυτοψίες και να εξετάζει διεξοδικά πρόσωπα. Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν χρέος να διευκολύνουν την έρευνα των υποθέσεων και να συνδράμουν στο έργο του Σ.τ.Π. Η τυχόν άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου να συνεργαστεί με τον

Σ.τ.Π., αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος και συνιστά σοβαρό λόγο και αιτία αντικατάστασης των μελών της Διοίκησης.

- Ύστερα από την πραγματοποίηση της έρευνας, ο Σ.τ.Π. οφείλει να συντάξει πόρισμα και να το γνωστοποιήσει στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό, καθώς και στις σχετικές υπηρεσίες, ενώ ταυτόχρονα διαμεσολαβεί με σκοπό την επίλυση του προβλήματος του πολίτη. Αναφορικά με τις προτάσεις του προς τις υπηρεσίες, ο Σ.τ.Π. έχει τη δυνατότητα να θέτει προθεσμία, εντός της οποίας οι υπηρεσίες επιβάλλεται να γνωστοποιήσουν τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του ή τους λόγους για τους οποίους δεν αποδέχονται τις προτάσεις αυτές, οπότε και ο Σ.τ.Π. μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του, αν σύμφωνα με την κρίση του δεν αιτιολογείται επαρκώς.
- Ο Σ.τ.Π. σε κάθε περίπτωση, κρατά ενήμερο τον κάθε ενδιαφερόμενο και του γνωστοποιεί την πορεία της υποθέσεώς του.
- Σε περίπτωση που κατά το πέρας της έρευνας, γίνει αντιληπτή οποιαδήποτε παρανομία αναφορικά με τη συμπεριφορά υπαλλήλου ή λειτουργού ή μέλους Διοίκησης, ο Σ.τ.Π. μεταβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και έχει τη δυνατότητα να οδηγήσει σε πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου ή να προτείνει τη λήψη εναλλακτικών μέτρων, σε περίπτωση που ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Αν υπάρξουν ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης, ο Σ.τ.Π. διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο Εισαγγελέα¹¹⁷.

Αναφορικά με την πρόσφατη δραστηριότητα του Σ.τ.Π., επιβάλλεται να ληφθούν σοβαρά υπόψη τα πορίσματα των ετησίων εκθέσεων του, προκειμένου να αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη άποψη για τη δράση της εν λόγω ανεξάρτητης αρχής. Πιο συγκεκριμένα αυτό που έχει διαπιστωθεί μέσω των πορισμάτων των εκθέσεων της, είναι η δυσπιστία και ο κλονισμός της πίστης των πολιτών στο «κράτος δικαίου», γεγονός που οφείλεται κατά πάσα πιθανότητα στη δημοσιοοικονομική κρίση που έπληττε την Ελλάδα κατά τα χρόνια 2009-2018, η

¹¹⁷ Μπέσιλα – Μακρίδη, Ε. (2004), «Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες αρχές, ο Συνήγορος του Πολίτη», Τόμος Α'. Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

οποία εξελίχθηκε εν συνεχεία σε πολιτική, θεσμική, ακόμη και κοινωνική κρίση. Ταυτόχρονα ωστόσο, ενισχύθηκαν και οι απαιτήσεις των πολιτών για την ύπαρξη και τη δημιουργία μιας αποδοτικής, αποτελεσματικής και ως επί το πλείστον χρηστής Δημόσιας Διοίκησης, απαλλαγμένης από κάθε είδος κρουσμάτων και φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, η οποία θα αντικαταστήσει τη σημερινή κυρίαρχουσα εικόνα της αναξιοκρατικής και ελλειμματικής Διοίκησης, που προξενεί κωλυσιεργίες και εμπόδια αντί να στέκεται αρωγός στο πλευρό του πολίτη.

Ζητήματα και υποθέσεις που αφορούν την Κοινωνική Ασφάλιση (ασφαλιστικές εισφορές/ παροχές) και τη Διοικητική λειτουργία, καθώς η καταπολέμηση και η επίλυση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς απασχολεί το Σ.τ.Π, αποτελούν συστηματικά την πλειονότητα των βάσιμων αναφορών που ερευνά η Ανεξάρτητη Αρχή. Ακολουθούν, σε σταθερή βάση ζητήματα που σχετίζονται με τη Χωροθέτηση – Αδειοδότηση και Παρακολούθηση Λειτουργίας Έργων, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται και οι αναφορές που αφορούν την τιμολόγηση των παροχών κοινής ωφέλειας από τις Δ.Ε.Κ.Ο., τη Δ.Ε.Η. και την Ε.Υ.Δ.Α.Π. Ζητήματα που αφορούν τη φορολογία, αν και παρουσιάζουν με μικρή κάμψη τα τελευταία χρόνια, συγκροτούν την τρίτη μεγαλύτερη ομάδα θεμάτων που ερευνά ο Συνήγορος. Τέλος, σταθερή είναι σχεδόν πάντα στις πρώτες θέσεις των προβλημάτων, για την επίλυση των οποίων διαμεσολαβεί η Αρχή, η διερεύνηση θεμάτων και υποθέσεων, που έχουν άμεση σχέση με την Κοινωνική Πρόνοια.

Ιδιαίτερη προσοχή και έμφαση επιβάλλεται να δοθεί στην αυξητική τάση που παρατηρείται στη διαχρονική σημασία των κυριότερων θεματικών κατηγοριών που προαναφέρθηκαν, στις οποίες συγκεντρώνεται το μεγαλύτερο ποσοστό των αναφορών. Η συστημικότητα των υποθέσεων και προβλημάτων αυτών έχει ουκ ολίγες φορές επισημανθεί στις Ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου κατά το παρελθόν και σε συνδυασμό με την σημαντική αριθμητική αύξηση των αναφορών στην Αρχή αποδεικνύεται η έξαρση των προβλημάτων στη Διοίκηση, το Κράτος Πρόνοιας και τις υποδομές. Τα παραπάνω ζητήματα, έχει υποστηριχθεί, πως αποτελούν τους

κυριότερους και πιο κρίσιμους τομείς προβλημάτων και ελλείψεων που επηρεάζουν τη ζωή και την καθημερινότητα των πολιτών¹¹⁸.

Η έλλειψη πόρων της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, οι ανακατατάξεις και το περιβάλλον ρευστότητας που επικρατεί, επιδεινώνουν ακόμη περισσότερο τις σχέσεις κράτους- πολίτη. Αναταραχές έχει προκαλέσει επιπλέον και το προβάδισμα της δημοσιονομικής προσαρμογής, καθώς και οι συνεχείς ταμειακές πιέσεις, με σκοπό την είσπραξη δημοσίων εσόδων έναντι προστασίας, διασφάλισης και προάσπισης των δικαιωμάτων των πολιτών, γεγονός που οδήγησε στην αύξηση των υποθέσεων που σχετίζονται με την τακτοποίηση των οικονομικών υποχρεώσεων, για τις οποίες πραγματοποιείται προσφυγή στο Συνήγορο του Πολίτη¹¹⁹.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί πως ο Σ.τ.Π. έχει συνεισφέρει και έχει παρουσιάσει εκτός των άλλων ένα αξιόλογο έργο στον τομέα των αυτεπάγγελτων ερευνών, ενώ ταυτόχρονα καθοριστική κρίνεται και η συνεργασία και σύμπραξή του με πολυάριθμους διεθνείς, αλλά και ευρωπαϊκούς θεσμούς, καθώς και η πραγματοποίηση και εκπόνηση ειδικών εκθέσεων, που έχουν άμεση σχέση με την επικαιρότητα και αφορούν ή προβληματίζουν την κοινή γνώμη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί η έκθεση για τη νομιμότητα και το Κράτος Δικαίου.

5.4) Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Ο Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς θεσμοθετήθηκε με το Ν. 4152/2013¹²⁰ και αποτέλεσε έναν ανεξάρτητο φορέα συντονισμού των δυνάμεων του κράτους με απώτερο σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Κατά τα έτη λειτουργίας προ της κατάργησής του, είχε ως γενική αποστολή:

¹¹⁸ Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, (2018), «Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2017», Πηγή: <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p00.pdf> , (σ. 34-5), (Πρόσβαση 30/11/2019)

¹¹⁹ Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, (2017), «Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2016», Πηγή: <https://www.synigoros.gr/resources/ee2016-00-stp.pdf> , (σ. 16-9), (Πρόσβαση 30/11/2019)

¹²⁰ Ν.4152/2013 - ΦΕΚ Α 107/09-05-2013, Παράγραφος ΙΓ: Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

- τη διαμόρφωση μιας Εθνικής Στρατηγικής: α) για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα του δημόσιου τομέα, δηλαδή σε κυβερνητικό, πολιτικό, διοικητικό και δικαστικό επίπεδο, καθώς και β) για την καταπολέμηση της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- την παρατήρηση και την αξιολόγηση της καθιέρωσης της εν λόγω Στρατηγικής και
- το συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων φορέων στην εφαρμογή και καθιέρωση της ανωτέρω Εθνικής Στρατηγικής.

Ο Εθνικός Συντονιστής υποβοηθήθηκε και υποστηρίχθηκε στο σημαντικό αυτό έργο του από:

- τη δωδεκαμελή Συντονιστική Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και της Απάτης, στην οποία μετείχαν μεταξύ άλλων ο Συνήγορος του Πολίτη και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
- το Συμβουλευτικό Σώμα¹²¹.

Ο Εθνικός Συντονιστής υπήρξε τελείως ανεξάρτητος ως προς την εκπλήρωση των καθηκόντων του, υπαγόταν απευθείας στον Πρωθυπουργό και διοριζόταν με απόφασή αυτού (ως Εθνικός Συντονιστής) για πενταετή θητεία άτομο ισχυρού κύρους και ευρείας κοινωνικής αποδοχής, με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση, καθώς κατά τη διάρκεια της θητείας του έπρεπε να ανασταλεί η άσκηση κάθε άλλης επαγγελματικής του ενασχόλησης και δραστηριότητας. Η απαλλαγή από τα καθήκοντά του γινόταν επιτρεπτή μόνο με απόφαση του Πρωθυπουργού σε περίπτωση ανεπάρκειας άσκησης των καθηκόντων του για οποιονδήποτε λόγο ή για ανικανότητα άσκησης λόγω νόσου. Αντί διορισμού ήταν πιθανή και επιτρεπτή η κάλυψη της θέσης του Εθνικού Συντονιστή, με ανάθεση των καθηκόντων του σε δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό, που επέλεγε ο ίδιος είτε τις αποδοχές της εν λόγω θέσης, είτε αυτές της οργανικής του θέσης. Αναφορικά με την Ανανέωση της

¹²¹ Σχέδιο Νόμου- Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, (2013), Πηγή: <http://www.opengov.gr/yep/ wp-content/uploads/downloads/2013/03/sxedio-nomou-epikrateias.docx.pdf>, (σ. 1), (Πρόσβαση 02/12/2019)

θητείας του Εθνικού Συντονιστή, αυτή ήταν δυνατό να πραγματοποιηθεί μία και μόνο φορά. Τέλος ο Εθνικός Συντονιστής λάμβανε αποδοχές Γενικού Γραμματέα Υπουργείου. Η κατάσταση του Εθνικού Συντονιστή εξομοιωνόταν για κάθε δημοσιονομική συνέπεια με αυτή του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου.

Οι κυριότερες αρμοδιότητες του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ήταν οι εξής¹²²:

- Η κατάρτιση σχεδίου Εθνικής Στρατηγικής για την πρόληψη και την καταπολέμηση διαφθοράς και της απάτης.
- Η εξειδίκευση της εν λόγω Στρατηγικής με δράσεις και μέτρα κατά Υπουργείο και φορέα.
- Η επικαιροποίηση της Εθνικής Στρατηγικής και των εξειδικεύσεων αυτής όποτε παρίστατο ανάγκη.
- Η παρακολούθηση της καθιέρωσης του σχεδίου, η έρευνα και ο έλεγχος της τήρησής του, καθώς και η επέμβαση σε περίπτωση διαπίστωσης αποκλίσεων.
- Ο συντονισμός όλων των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών στην εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης, αναλαμβάνοντας όλες τις απαραίτητες και αναγκαίες ενέργειες και πρωτοβουλίες για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της συνεκτικότητας αυτής της Στρατηγικής.
- Η αξιολόγηση της προόδου και της εφαρμογής της Εθνικής Στρατηγικής, καθώς και των αποτελεσμάτων αυτής και η αντίστοιχη ενημέρωση της Βουλής και του Πρωθυπουργού.
- Η επίτευξη συνεργασίας με Όργανα και Υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών, καθώς και με Διεθνείς Οργανισμούς, με απώτερο σκοπό την ανάληψη, εκπόνηση και υλοποίηση στρατηγικών και προγραμμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.
- Η σύναψη συμφωνιών, συμβάσεων, και μνημονίων συνεργασίας με Όργανα και Υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών, καθώς και με

¹²² Ν.4152/2013 - ΦΕΚ Α 107/09-05-2013, Υποπαράγραφος ΙΓ.2: Αρμοδιότητες του Εθνικού Συντονιστή

Διεθνείς Οργανισμούς, με στόχο την λήψη ή παροχή βοήθειας σε τεχνικό επίπεδο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης¹²³.

Ο Εθνικός Συντονιστής προκειμένου να εκπληρώσει την σημαντική αποστολή του και να φέρει εις πέρας τις ανωτέρω αρμοδιότητές του, προέβαινε κυρίως στις επακόλουθες ενέργειες:

- Συνεργαζόταν με τους Υπουργούς, που εμπλέκονταν αμέσως ή εμμέσως και αντάλλαζε απόψεις αναφορικά με τη δημιουργία μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για τον εντοπισμό, την πρόληψη και την καταστολή των κρουσμάτων και των εστιών διαφθοράς και απάτης, την επιτυχημένη εφαρμογή και καθιέρωση του αντίστοιχου σχεδίου, καθώς και τον συντονισμό των διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων και Υπηρεσιών. Στο πλαίσιο της παραπάνω συνεργασίας εισηγούνταν στους αρμόδιους Υπουργούς κανονιστικές και νομοθετικές ρυθμίσεις.
- Συνεργαζόταν με τους φορείς και τις Υπηρεσίες που εμπλέκονταν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης και συντόνιζε τη δράση τους σε αντίστοιχα ζητήματα.
- Είχε τη δυνατότητα να ζητά από τους εμπλεκόμενους φορείς και τις αρμόδιες διοικητικές Υπηρεσίες στατιστικά στοιχεία, καθώς και περαιτέρω πληροφορίες, σχετικές με ζητήματα και υποθέσεις διαφθοράς και απάτης.
- Είχε τη δυνατότητα να ζητά από τις αρμόδιες δικαστικές και εισαγγελικές αρχές στατιστικά στοιχεία, καθώς και περαιτέρω πληροφορίες για τη δικονομική πορεία των υποθέσεων διαφθοράς και απάτης και να λαμβάνει αντίγραφα δικαστικών αποφάσεων, βουλευμάτων, και επιπλέον πράξεων των δικαστικών και εισαγγελικών αρχών.
- Συνεργαζόταν με τις δικαστικές, εισαγγελικές αρχές και τους διευθύνοντες όλων των βαθμών και αντάλλαζε απόψεις σχετικά με ζητήματα της αρμοδιότητάς του.

¹²³ Σχέδιο Νόμου- Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, (2013), Πηγή: <http://www.opengov.gr/yepw/wp-content/uploads/downloads/2013/03/sxedio-nomou-epikrateias.docx.pdf>, (σ. 2), (Πρόσβαση 02/12/2019)

- Ενδιαφερόταν για την ευαισθητοποίηση και την ενημέρωση της κοινής γνώμης, αναφορικά με τις συνέπειες που συνεπάγονταν το φαινόμενο της διαφθοράς και της απάτης, για το κοινωνικό σύνολο.
- Εξέδιδε οδηγίες για την ορθή εφαρμογή από τους αρμόδιους φορείς της Εθνικής Στρατηγικής κατά της διαφθοράς και της απάτης, καθώς και της σχετικής νομοθεσίας.
- Μπορούσε να αίρει συγκρούσεις και να επιλύσει τυχόν θέματα επικαλύψεων αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και Υπηρεσιών στην εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής.
- Εξασφάλιζε μέσω της έκδοσης συστάσεων και γενικών οδηγιών, καθώς και μέσω της παρέμβασής του, όποτε αυτή ήταν αναγκαία, την ανταλλαγή πληροφοριών, καθώς και τη διαλειτουργικότητα, μεταξύ των φορέων και των Υπηρεσιών κατά της διαφθοράς και της απάτης.
- Μπορούσε να διαμορφώνει και να συγκροτεί ομάδες εργασίας από υπαλλήλους, λειτουργούς και προσωπικό των αρμόδιων φορέων ή Υπηρεσιών, με σκοπό τη μελέτη υποθέσεων σχετικών με τις αρμοδιότητές του, τα μέλη των οποίων δεν λάμβαναν αποζημίωση. Οι ομάδες εργασίας αυτές, ήταν υπεύθυνες για την ανίχνευση και την καταγραφή των διαδικασιών που ενίσχυαν τις πιθανότητες εμφάνισης και ανάπτυξης της διαφθοράς, καθώς και την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς σε τομείς υψηλού κινδύνου. Στην πράξη κατά τα έτη λειτουργίας του Εθνικού Συντονιστή, είχαν ενεργοποιηθεί ομάδες εργασίας στα πεδία της δημόσιας υγείας, της φορολογικής- τελωνειακής διοίκησης, των δημοσίων συμβάσεων, των δημοσίων έργων, καθώς και των στρατηγικών και ιδιωτικών επενδύσεων, ενώ ταυτόχρονα είχε ζητηθεί από τον τότε Υπουργό Εσωτερικών και Εθνικής Άμυνας η συγκρότηση ομάδων εργασίας και για τους τομείς της τοπικής Αυτοδιοίκησης και των στρατιωτικών προμηθειών και συμβάσεων αντίστοιχα.
- Μπορούσε κατά τη διαδικασία αξιολόγησης της εφαρμογής της Εθνικής Στρατηγικής να ορίζει με απόφασή του, ως εμπειρογνώμονες λειτουργούς ή υπαλλήλους φορέων του στενού ή ευρύτερου Δημοσίου Τομέα, με σκοπό

την υποστήριξη και υποβοήθηση του έργου του. Τα εν λόγω πρόσωπα δεν λάμβαναν αποζημίωση για τις υπηρεσίες που παρείχαν¹²⁴.

Τέλος αναφορικά με τη δραστηριότητα του Εθνικού Συντονιστή για την καταπολέμηση της διαφθοράς, αξιοσημείωτο είναι το γεγονός πως είχε εισηγηθεί την παροχή χρηματικής αποζημίωσης της Siemens A.E προς το Ελληνικό Δημόσιο, με σκοπό την ενημέρωση και επιμόρφωση των λειτουργών του Δικαστικού Σώματος και του προσωπικού που τους συνεπικουρεί, καθώς και τη χρηματοδότηση προγραμμάτων εκπαίδευσης και επιμόρφωσης του προσωπικού των ελεγκτικών φορέων του δημοσίου. Επιπλέον, ο Εθνικός Συντονιστής, είχε προβεί στη χαρτογράφηση των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών, ο συντονισμός και η συνεργασία των οποίων μπορούσε να επιτευχθεί μέσω των τακτικών, αλλά και εκτάκτων συνεδριάσεων της Συντονιστικής Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία ήταν επιφορτισμένη νομικά με την υποχρέωση να υποστηρίζει τον Εθνικό Συντονιστή κατά την άσκηση των συντονιστικών και επιτελικών του αρμοδιοτήτων.

Βάσει του άρθρου 15 του Ν.4320/2015¹²⁵ ο θεσμός του Εθνικού Συντονιστή για την καταπολέμηση της διαφθοράς καταργήθηκε, ενώ με το άρθρο 6 του ίδιου νόμου συστάθηκε στη θέση του η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς υπαγόμενη στον Υπουργό Επικρατείας, η οποία εν συνεχεία με το ΠΔ71/2015¹²⁶ μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

5.5) Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)

Σήμερα υπεύθυνη για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, είναι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), η οποία συστάθηκε με το Άρθρο 82 του

¹²⁴ Στο ίδιο, σελ 2-3

¹²⁵ Ν.4320/2015 - ΦΕΚ Α 29/19-3-2015, Άρθρο 15

¹²⁶ Προεδρικό Διάταγμα 71/2015 – ΦΕΚ 114/Α/22-9-2015: Μεταφορά της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

N.4622/2019¹²⁷, συνιστά ανεξάρτητη αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα και έχει ως απώτερο στόχο της:

- την ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας, αναφορικά με τη λειτουργία και δράση των διοικητικών αρχών, των κυβερνητικών οργάνων, των δημόσιων οργανισμών, καθώς και των κρατικών φορέων και
- τον εντοπισμό, την πρόληψη, την αποτροπή, και την καταπολέμηση των κρουσμάτων, των φαινομένων και των πράξεων διαφθοράς και απάτης στη δράση των ιδιωτικών αλλά και των δημοσίων φορέων και οργανισμών

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας, που σημαίνει πως δεν υπόκειται σε διοικητική εποπτεία ή ιεραρχικό έλεγχο από κυβερνητικά όργανα, Διοικητικές Αρχές ή λοιπούς κρατικούς φορείς και οργανισμούς του Δημοσίου ή μη. Το ίδιο ισχύει επομένως και για το Συμβούλιο Διοίκησης (Πρόεδρο και μέλη) και τον Διοικητή, που συνιστούν τα όργανα της Αρχής¹²⁸ και απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας¹²⁹. Η Ε.Α.Δ. υπόκειται ωστόσο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, βάσει των οριζόμενων στον Κανονισμό της Βουλής, καθώς και τη διαδικασία του Άρθρου 85¹³⁰ του εν λόγω νόμου.

Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, καταργούνται οι εν λόγω φορείς, το σύνολο των υποχρεώσεων και αρμοδιοτήτων των οποίων μεταφέρονται, βάσει των ειδικότερων διατάξεων του νόμου, στη νέα ιδρυόμενη Αρχή, η οποία αποτελεί πλέον επίσημο διάδοχό τους. Οι φορείς αυτοί είναι οι εξής:

¹²⁷ Άρθρο 82 του Ν.4622/2019 – ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019: Σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας-Σκοπός και Αρμοδιότητες

¹²⁸ Άρθρο 87 του Ν.4622/2019 – ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019: Όργανα Διοίκησης της Αρχής

¹²⁹ Άρθρο 84 του Ν.4622/2019 – ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019: Προσωπική και Λειτουργική Ανεξαρτησία

¹³⁰ Άρθρο 85 του Ν.4622/2019 – ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019: Σχέσεις με τη Βουλή, τις δικαστικές, εισαγγελικές και διοικητικές αρχές – Διαφάνεια δράσεων

- Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑΔ.), που υπάγεται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, καθώς και η θέση του Γενικού Γραμματέα που προΐσταται αυτής,
- Το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), καθώς και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού,
- Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνη, καθώς και η θέση του Ειδικού Γραμματέα που προΐσταται αυτού,
- Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.), που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης, καθώς και το Εποπτικό Συμβούλιο διοίκησης αυτού,
- Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας, καθώς και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού,
- Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ορίζεται ως η Ελληνική Υπηρεσία Συντονισμού Καταπολέμησης της Απάτης (AFCOS)^{131, 132}

Αναφορικά με τις αρμοδιότητες της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, ασκούνται στο σύνολο των φορέων και υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των Ν.Π.Δ.Δ., των Ο.Τ.Α. ά και β βαθμού, των επιχειρήσεών τους, των Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. που βρίσκονται υπό την εποπτεία τους, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή απλά επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων καθορίζει με άμεσο ή έμμεσο τρόπο το

¹³¹ Παράγραφος 4 του Άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2013 (ΕΕ L248), σε συνεργασία με το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

¹³² Άρθρο 82 του Ν.4622/2019 – ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019: Σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας-Σκοπός και Αρμοδιότητες

Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, ακόμα και σε περίπτωση που οι εν λόγω επιχειρήσεις εξαιρούνται ρητά από τους κανόνες περί δημοσίου τομέα, βάσει των ιδρυτικών τους νόμων.

Οι αρμοδιότητες της επεκτείνονται στους ιδιωτικούς φορείς που συνάπτουν οποιαδήποτε είδους σύμβαση με φορείς του δημοσίου τομέα¹³³, ενώ ταυτόχρονα στην αρμοδιότητα της εμπίπτουν ιδιωτικοί φορείς, που συναλλάσσονται με φορείς του Δημοσίου με οποιοδήποτε τρόπο, ακόμη και εξωσυμβατικά, ή χρηματοδοτούνται από τους πόρους του Δημοσίου, με οποιοδήποτε ποσοστό, καθώς και ιδιωτικοί φορείς, οι οποίοι ασκούν οικονομική δραστηριότητα που εξαρτάται και ρυθμίζεται με οποιοδήποτε τρόπο από το κράτος και σχετίζεται άμεσα με την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις, ή δραστηριοποιούνται σε τομείς που συμβάλλουν στο δημόσιο συμφέρον.

Η κατά τόπον αρμοδιότητα της Αρχής επεκτείνεται σε ολόκληρη την Επικράτεια, ενώ το προσωπικό της έχει τη δυνατότητα να μεταβαίνει και στο εξωτερικό για τη συλλογή πληροφοριών και αποδεικτικών στοιχείων στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων του, για τη διενέργεια ερευνών, καθώς και τη σύμπραξη και συνεργασία με ιδιωτικούς φορείς και φορείς του Δημοσίου.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει, κυρίως, τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Το σχεδιασμό και το συντονισμό όλων των απαραίτητων δράσεων, που σχετίζονται άμεσα με την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας στη δράση των κυβερνητικών και δημόσιων φορέων, καθώς και οργάνων,
- Το σχεδιασμό και το συντονισμό όλων των απαραίτητων δράσεων, αναφορικά με την πρόληψη, τον εντοπισμό, την αποτροπή, καθώς και την καταστολή και καταπολέμηση πράξεων, κρουσμάτων και φαινομένων διαφθοράς και απάτης, την ενημέρωση, την εκπαίδευση, την ευαισθητοποίηση και τη μεταβολή προτύπων στο σύνολο της κοινωνίας, που σχετίζονται με ζητήματα ακεραιότητας, αξιοκρατίας, διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς,

¹³³ Όπως οριοθετείται ο δημόσιος τομέας, στο Άρθρο 51 του Ν.1892/1990 (Α' 101) και ισχύει εκάστοτε

- Την εκπόνηση, εφαρμογή, παρακολούθηση, αξιολόγηση και ανασχεδιασμό του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς,
- Τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων, επανελέγχων και ερευνών στους φορείς, όργανα και υπηρεσίες, που προαναφέρθηκαν,
- Την παραγγελία, αυτεπαγγέλτως, της πραγματοποίησης ελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών από τα αρμόδια Σώματα, μονάδες και υπηρεσίες ελέγχων και ερευνών των φορέων, που προαναφέρθηκαν και δεν εντάσσονται στην Αρχή,
- Το σχεδιασμό και την ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων και καθηκόντων, με απώτερο στόχο και σκοπό την επίτευξη ενός καλύτερου και πιο λειτουργικού συντονισμού, την άρση επικαλύψεων αρμοδιοτήτων, καθώς και την αξιοποίηση των συνεργειών μεταξύ όλων των δημοσίων φορέων και υπηρεσιών, οι οποίοι σχετίζονται με την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς,
- Την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του έργου και της δράσης των σωμάτων, φορέων και υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου, που δεν εντάσσονται στην Αρχή, συμπεριλαμβανομένων των Μονάδων Εσωτερικών Υποθέσεων και των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και την υποβολή λύσεων και προτάσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων που διαπιστώθηκαν και κατεγράφησαν κατά τη διαδικασία αξιολόγησης,
- Την παρακολούθηση της πορείας των ελέγχων και επιθεωρήσεων, που διενεργούνται από τις υπηρεσίες και τους φορείς της προηγούμενης περίπτωσης, την ενημέρωση και πληροφόρηση της Αρχής για τις εκθέσεις και τα πορίσματα αυτών, καθώς και την πορεία υλοποίησης και εφαρμογής των προτάσεων τους, οποτεδήποτε αυτό απαιτηθεί, έχοντας τη δυνατότητα επέμβασης, ώστε να διασφαλιστεί η υλοποίηση αυτών,
- Το σχεδιασμό, παρακολούθηση και ανάπτυξη της εφαρμογής του Πλαισίου Λογοδοσίας Δημόσιας Διακυβέρνησης για δημόσιους φορείς και οργανισμούς,
- Την ανάπτυξη του οργανωτικού, θεσμικού και επιχειρησιακού πλαισίου για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, τη λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου

και τη λειτουργία αντιμετώπισης κινδύνων σε σύμπραξη και συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία για τη δημόσια διοίκηση και τη δημοσιονομική διαχείριση,

- Το σχεδιασμό και την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας,
- Την ενίσχυση και επικράτηση της διαφάνειας στους τομείς της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας, με σκοπό την επίτευξη της ανάπτυξης, καθώς και την προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων,
- Τη διενέργεια προανακρίσεων και προκαταρκτικών εξετάσεων, ύστερα από σχετική εισαγγελική παραγγελία, καθώς και την παροχή υποστήριξης σε επιστημονικό επίπεδο και ειδικών τεχνικών συμβουλών σε λοιπές Δημόσιες Αρχές,
- Την επεξεργασία, την αξιολόγηση και την κατά περίπτωση διερεύνηση ή αρχειοθέτηση αναφορών και καταγγελιών, που σχετίζονται άμεσα με τη δράση και τις αρμοδιότητες της Αρχής και αναφέρονται ειδικότερα σε μη νόμιμες ενέργειες ή παράλειψη οφειλόμενων ενεργειών από μέρους της Διοίκησης, καθώς και επί ζητημάτων και υποθέσεων απάτης και διαφθοράς τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα όπως, επίσης αντίστοιχων αναφορών και καταγγελιών που αφορούν σε συγχρηματοδοτούμενα, διακρατικά και λοιπά προγράμματα, καθώς και έργα,
- Τη συμμετοχή και εκπροσώπηση της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στους διεθνείς οργανισμούς, καθώς και τη συνεργασία σε διμερές επίπεδο με αντίστοιχους οργανισμούς και φορείς λοιπών κρατών, με σκοπό την ανάληψη, εκπόνηση, και υλοποίηση έργων και προγραμμάτων, την ανταλλαγή βέλτιστων λύσεων και πρακτικών, καθώς και τη λήψη τεχνικής βοήθειας, που αποσκοπεί στην ενίσχυση της λογοδοσίας και την καταπολέμηση των φαινομένων απάτης και διαφθοράς,
- Το συντονισμό και την εποπτεία των κρατικών φορέων και οργανισμών, που συμβάλλουν στην υλοποίηση δράσεων και προγραμμάτων καταπολέμησης της διαφθοράς, καθώς και τον έλεγχο και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της δραστηριότητάς τους, συγκριτικά με την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί, αναφορικά με τα ετήσια προγράμματα και δράσεις

σε επιχειρησιακό επίπεδο, καθώς και το στρατηγικό σχεδιασμό, που καταρτίζονται από την Αρχή,

- Την παρακολούθηση των πειθαρχικών διαδικασιών στους δημοσίους φορείς, με εξαίρεση το στρατιωτικό προσωπικό των Ενόπλων Δυνάμεων (Ε.Δ). Για τον εν λόγω σκοπό κάθε πειθαρχική απόφαση, καθώς και κάθε πράξη με την οποία ασκείται πειθαρχική δίωξη, κοινοποιούνται υποχρεωτικά στην Αρχή,
- Την άσκηση ενστάσεων και προσφυγών υπέρ του υπαλλήλου ή της διοίκησης γενικότερα, εναντίον όλων των πειθαρχικών αποφάσεων συλλογικών και μονομελών πειθαρχικών οργάνων των φορέων του δημοσίου, εξαιρουμένων των αποφάσεων μελών της Κυβέρνησης, καθώς και των Υφυπουργών για οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή,
- Τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) των υπόχρεων προς τούτο κατηγοριών προσώπων που συμπεριλαμβάνονται στη δράση και αρμοδιότητα της Αρχής, όπως οι κατηγορίες αυτές καθορίζονται κάθε φορά από τις κείμενες διατάξεις, καθώς και της περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) λειτουργών, υπαλλήλων, φορέων και οργάνων, που είναι υπόχρεοι προς υποβολή σε κάποιον άλλο φορέα ή δεν είναι υπόχρεοι προς υποβολή σε οιονδήποτε φορέα, βάσει των κείμενων διατάξεων,
- Τη διαμόρφωση και την υλοποίηση δράσεων συγχρηματοδοτούμενων, διακρατικών και λοιπών προγραμμάτων και έργων στους τομείς αρμοδιότητάς της Αρχής,
- Τη διαμόρφωση και την υλοποίηση εκπαιδευτικών σεμιναρίων, δράσεων και προγραμμάτων, καθώς και την παροχή ανάλογων πιστοποιήσεων κατάρτισης για θέματα και ζητήματα, που εμπίπτουν της αρμοδιότητας της Αρχής,
- Τον έλεγχο και την αξιολόγηση της εφαρμογής της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας, αναφορικά με ζητήματα δημόσιας υγείας και ψυχικής υγείας, καθώς επίσης και την εξέταση καταγγελιών, αναφορικά με την προστασία

από το αλκοόλ και τον καπνό, σε σύμπραξη και συνεργασία με τις συναρμόδιες αρχές.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, δεν εξετάζει ωστόσο αναφορές ή καταγγελίες, που σχετίζονται με ζητήματα και υποθέσεις υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων, σε πράξεις και αποφάσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθώς και των δικαστικών αρχών, σε θέματα των θρησκευτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των ανεξάρτητων αρχών.

Βάσει αποφάσεων των καθ' ύλην αρμοδίων Υπουργών, οι οποίες γνωστοποιούνται και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, υπάρχει η δυνατότητα μεταβίβασης ή ανάθεσης στην Αρχή περαιτέρω αρμοδιοτήτων σχετικών με ζητήματα, που εμπíπτουν στην αποστολή και τις αρμοδιότητές της. Τέλος με απόφαση του Διοικητή της, υπάρχει η δυνατότητα ανάθεσης αρμοδιοτήτων δικών του ή της Αρχής σε όργανα αυτής ή ακόμη και σε επιμέρους οργανικές μονάδες¹³⁴.

Ο Πρόεδρος και τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης, καθώς και ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, που αποτελούν τα όργανα της, όπως άλλωστε προαναφέρθηκε, κατόπιν κλήσης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, καταθέτουν ενώπιον αυτής¹³⁵, αναφορικά με ζητήματα που αφορούν στις αρμοδιότητές της. Σε σπάνιες και εξαιρετικές περιπτώσεις, εφόσον της ζητηθεί, η Αρχή είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, καθώς και στον Πρωθυπουργό, ειδικές εκθέσεις κατά τη διάρκεια του έτους για υποθέσεις και ζητήματα της αρμοδιότητάς της.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας πραγματοποιεί σύμπραξη και συνεργασία με τις αρμόδιες εισαγγελικές και δικαστικές αρχές, καθώς και με το σύνολο των διοικητικών αρχών και φορέων, που ασκούν αρμοδιότητες, αναφορικά με ζητήματα οικονομικού ελέγχου, ακεραιότητας, διαφάνειας, λογοδοσίας και καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς, ενώ ταυτόχρονα παρέχει τη συνδρομή της, στις εν λόγω αρχές, εφόσον της ζητηθεί, στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων της. Αναλαμβάνει επιπλέον οριζόντιες δράσεις σε συνεργασία με την Ανεξάρτητη Αρχή

¹³⁴ Άρθρο 83 του Ν.4622/2019 – ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019: Αρμοδιότητες της Αρχής- Πεδίο Εφαρμογής

¹³⁵ Άρθρο 138Α σε συνδυασμό με το άρθρο 41Α του Κανονισμού της Βουλής

Δημοσίων Εσόδων, με απώτερο σκοπό τον εντοπισμό φορολογητέας ύλης, που συνδέεται και ευθύνεται για κρούσματα και περιπτώσεις διαφθοράς.

Επιπρόσθετα η Ε.Α.Δ. μέσω του Διοικητή της, εισηγείται απευθείας στον Υπουργό που είναι αρμόδιος για ζητήματα προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, νομοθετικές διατάξεις, καθώς και την έκδοση κανονιστικών πράξεων για θέματα που εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της.

Άξιο αναφοράς είναι και το γεγονός, ότι η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων γνωστοποιεί στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, πριν από την υποβολή προς ψήφιση στη Βουλή τις νομοθετικές διατάξεις, αναφορικά με ζητήματα λογοδοσίας, ακεραιότητας, ελέγχων, διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς. Αυτή εντός τριάντα (30) ημερών από τη στιγμή που έλαβε γνώση διατυπώνει γνώμη επ' αυτών, η οποία σε καμία περίπτωση δεν είναι δεσμευτική για τα αρμόδια κυβερνητικά όργανα. Σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης της εν λόγω προθεσμίας θεωρείται ότι, η Αρχή έχει διατυπώσει και σχηματίσει γνώμη σύμφωνη προς το περιεχόμενο των νομοθετικών διατάξεων. Σε επείγουσες περιπτώσεις, η ως άνω προθεσμία ελαττώνεται στις δέκα (10) ημέρες, ενώ σε περιπτώσεις κατεπείγοντος σε τρεις (3) ημέρες.

Τέλος η Εθνική Αρχή Διαφάνειας συντάσσει αναλυτική ετήσια έκθεση προγραμματισμού και απολογισμού των δράσεων της για το επερχόμενο έτος, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό Λειτουργίας της. Στον προγραμματισμό της συμπεριλαμβάνονται τόσο το ετήσιο επιχειρησιακό της σχέδιο, όσο και ο σχεδιασμός της μακροπρόθεσμης στρατηγικής κατεύθυνσης της. Στην έκθεση απολογισμού παρουσιάζονται οι δράσεις και το έργο που επιτελέστηκε κατά το προηγούμενο έτος, καθώς και τα αποτελέσματα στους κρίσιμους τομείς δράσης της. Η ετήσια έκθεση απολογισμού της, υποβάλλεται μέχρι και την 31η Μαρτίου κάθε έτους στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, καθώς και στον Πρόεδρο της Βουλής, από τον Διοικητή της Αρχής, όπου και συζητείται σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής, ενώ ταυτόχρονα αναρτάται στην ιστοσελίδα της Αρχής και δημοσιοποιείται σε σχετική έκδοση του Εθνικού

Τυπογραφείου, εξασφαλίζοντας κατά αυτό τον τρόπο τη διαφάνεια της δράσης της¹³⁶.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ως συνολική επισκόπηση της προηγηθείσης ανάλυσης, μπορεί να οδηγηθεί κανείς σε ορισμένα κρίσιμα συμπεράσματα, αναφορικά με το φαινόμενο της διαφθοράς, καθώς και τα μέσα για την καταπολέμησή του. Η διαφθορά, αποτελεί ένα φαινόμενο, το οποίο γίνεται αισθητό τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα, καθώς διαχέεται στο σύνολο της κοινωνικής και διοικητικής δομής της κάθε χώρας. Το εν λόγω φαινόμενο συνδέεται και συσχετίζεται έντονα με αντίστοιχα νοσηρά φαινόμενα της εποχής, όπως η απάτη, η δωροδοκία ή ο χρηματισμός, που αποτελούν εκτός των άλλων επιμέρους μορφές της διαφθοράς, οι οποίες πλήττουν τους δημοκρατικούς θεσμούς, την οικονομικοπολιτική, τη διοικητική, καθώς και την κοινωνική ζωή των κρατών.

Η δυσλειτουργία της γραφειοκρατίας αναφορικά με τη διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων, η ισχυρή κρατική δραστηριότητα με τη συνεχή και έντονη ρυθμιστική παρέμβαση της δημόσιας διοίκησης στο δημόσιο τομέα και βίο, η

¹³⁶ Άρθρο 85 του Ν.4622/2019 – ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019: Σχέσεις με τη Βουλή, τις δικαστικές, εισαγγελικές και διοικητικές αρχές – Διαφάνεια δράσεων

αναποτελεσματικότητα των υφιστάμενων μορφών ελέγχου, η πολυνομία, καθώς και η παράβαση της αρχής της νομιμότητας, που συνίσταται στην παράβαση των ειδικότερων αρχών της διοικητικής δράσης, με κυριότερες την αρχή της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης και του δημοσίου συμφέροντος, αποτελούν ορισμένες από τις κυριότερες αιτίες παραγωγής του φαινομένου της διαφθοράς. Επιπρόσθετα, η έλλειψη αξιοκρατίας κυρίως στη στελέχωση του δημοσίου αλλά και η έλλειψη διαφάνειας αναφορικά με τη γνωστοποίηση πράξεων και δράσεων της δημόσιας διοίκησης, συντελούν αμφότερες στην ανάπτυξη και εξάπλωση του φαινομένου.

Οι επιπτώσεις του σοβαρού αυτού φαινομένου της διαφθοράς, γίνονται αντιληπτές πρωτίστως στο κράτος και την οικονομία μιας χώρας και μετέπειτα στην κοινωνία και στο ίδιο το άτομο. Συγκεκριμένα η διαφθορά δυσχεραίνει και υπονομεύει την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας, υποβαθμίζοντας την αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών. Ειδικότερα, η διαφθορά στο δημόσιο τομέα, αυξάνει τις κρατικές δαπάνες και προκαλεί έντονη μείωση του δημοσίου εισοδήματος, προκαλώντας έτσι δημοσιονομικά ελλείμματα. Σε επίπεδο κοινωνίας, το φαινόμενο της διαφθοράς υποθάλλει και διευρύνει τις κοινωνικές ανισότητες, ενώ ταυτόχρονα υποβαθμίζει την κοινωνική προστασία. Τέλος σε ατομικό επίπεδο, ο άνθρωπος απομακρύνεται και εγκαταλείπει την ηθική και τις αξίες του, ενώ στη χειρότερη περίπτωση, η διαφθορά είναι πιθανό να στοιχίσει ακόμη και ανθρώπινες ζωές.

Η διεθνοποίηση της οικονομικής δραστηριότητας και κυρίως η κατάργηση των εθνικών συνόρων, λόγω της παγκοσμιοποίησης, εντείνουν την εξάπλωση της διαφθοράς, προσδίδοντας της παγκόσμιες διαστάσεις. Για το λόγο αυτό, είναι σημαντικό να πραγματοποιηθεί ιδιαίτερη μνεία στη συμβολή των διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών, καθώς και των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (O.L.A.F), η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GR.E.CO) και η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International) αντίστοιχα, που τάσσονται κατά της διαφθοράς σε υπερεθνικό επίπεδο μέσω της παροχής συμβουλών και υποστήριξης, της ανάληψης μέτρων και πρωτοβουλιών δράσης, καθώς και μέσω της σύναψης συμβάσεων.

Σε εθνικό επίπεδο, σύμφωνα με μελέτες και έρευνες της Διεθνούς Διαφάνειας, η διαφθορά αποτελεί ένα διαχρονικό φαινόμενο, το οποίο τα τελευταία χρόνια έχει παγιωθεί τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Πιο συγκεκριμένα, οι εφορίες, οι δήμοι, οι νομαρχίες, τα νοσοκομεία, οι πολεοδομίες, το Ι.Κ.Α., η Δ.Ε.Η., ο Ο.Τ.Ε., το Υπουργείο Μεταφορών, το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Υγείας, οι Ο.Τ.Α., τα ασφαλιστικά ταμεία, οι τράπεζες, το Κτηματολόγιο, ο Ο.Ε.Κ., και τα Δασαρχεία, αποτελούν ορισμένες από τις πιο διεφθαρμένες δημόσιες υπηρεσίες εντός των ελληνικών συνόρων.

Επιτακτική καθίσταται επομένως, η ανάγκη καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς και σε εθνικό επίπεδο. Καθοριστικής σημασίας για την εξάλειψη της διαφθοράς είναι αρχικά οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται από τη Βουλή, τα Δικαστήρια, αλλά και από την ίδια τη Διοίκηση. Ταυτόχρονα σπουδαίο ρόλο διαδραματίζουν τα ελεγκτικά σώματα, με κυριότερη αναφορά στο Γ.Ε.Δ.Δ., που μέχρι πρότινος, προ της κατάργησής του, είχε ως γενική αρμοδιότητα την παρακολούθηση, αξιολόγηση και συντονισμό του έργου των λοιπών ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τον εντοπισμό φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Το πεδίο δράσης του Γ.Ε.Δ.Δ. ήταν ιδιαίτερα ευρύ, καθώς περιελάμβανε την αξιολόγηση και τον έλεγχο όλων των δραστηριοτήτων του Δημοσίου και οι αρμοδιότητές του εκτός από κατασταλτικές ήταν και προληπτικές, έχοντας τη δυνατότητα παρέμβασης στη Διοίκηση για τη λήψη των απαραίτητων διοικητικών μέτρων, αλλά και στην Κυβέρνηση για νομοθετικές ρυθμίσεις, στοχεύοντας στην καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς που διαπιστώνονταν κάθε φορά. Καθοριστικής σημασίας ήταν και ο ρόλος του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., το οποίο επίσης καταργήθηκε πρόσφατα, καθώς στην αρμοδιότητα του ανήκε ο έλεγχος των Δημόσιων Υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού και των επιχειρήσεων τους, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, στοχεύοντας στον εντοπισμό και την καταπολέμηση κρουσμάτων και φαινομένων διαφθοράς στους εν λόγω φορείς. Για την επίτευξη του προαναφερθέντος σκοπού σε εθνικό επίπεδο, ιδιαίτερα σημαντική αποδείχθηκε και η συμβολή του Εθνικού Συντονιστή

για την καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τα έτη λειτουργίας του (2013-2015), ενώ την προσπάθεια για τον εντοπισμό, την πρόληψη, την αποτροπή, και επί το πλείστον την καταπολέμηση των κρουσμάτων, των φαινομένων και των πράξεων διαφθοράς στη δράση των ιδιωτικών και δημοσίων φορέων και οργανισμών, οφείλει να συνεχίσει η νεοσύστατη Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), στην οποία έχουν μεταφερθεί πλέον βάσει του Ν. 4622/2019 οι υποχρεώσεις και οι αρμοδιότητες των παραπάνω ελεγκτικών σωμάτων, λειτουργώντας ως επίσημος διάδοχός τους.

Εν κατακλείδι, ο αγώνας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, είναι ουσιαστικά αγώνας για την επικράτηση των ηθικών και δημοκρατικών αξιών, της ακεραιότητας, της αρετής, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας. Η διοικητική κουλτούρα μιας χώρας, αποτελεί αντανάκλαση της κουλτούρας που επικρατεί στην κοινωνία και σχετίζεται άμεσα με την παιδεία, καθώς και την ηθική συγκρότηση των πολιτών. Επομένως, εκτός των προαναφερθέντων θεσμών και μηχανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς, η επίγνωση των σοβαρών και διαβρωτικών συνεπειών της διαφθοράς, η πρόταξη του κοινωνικού - συλλογικού συμφέροντος έναντι του ατομικού, η δραστηριοποίηση και η ευαισθητοποίηση όλων των πολιτών, καθώς και η συνειδητοποίηση της ευθύνης όλων μας, αποτελούν το κυριότερο οπλοστάσιο στον αγώνα κατά της διαφθοράς.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αργυροηλιόπουλος, Θ.Γ. (2006), «Η ιδιωτική και δημόσια διαφθορά ως έγκλημα αθέμιτου ανταγωνισμού» Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Βενετσανοπούλου, Μ. (2014), «Κακοδιαχείριση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση- Ελεγκτικοί Μηχανισμοί» Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα
- Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, (2015), «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του», Επιμέλεια: Ν. Κουράκης και Α. Σαμαρά-Κρίσπη, με τη συνεργασία της Σ. Λιάγκουρα, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή– Εφετείο Αθηνών (2001), «Καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων», Εκδ. Σάκκουλα
- Καρκατσούλης, Π. (2004), «Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση», Εκδ. Σιδέρη, Αθήνα

- Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ. Η. (2012), «Δημόσια διοίκηση. Διοικητική Επιστήμη Ι», Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Μπέσιλα – Μακρίδη, Ε. (2004), «Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες αρχές, ο Συνήγορος του Πολίτη», Τόμος Α'. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2006), «Έλεγχος Διοίκησης, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Α', Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Ράικος, Δ. (2006), «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα
- Ρακιτζής, Λ. (2015), «Διαφθορά και Κακοδιοίκηση» ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ :Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του, Επιμέλεια Κουράκης Ν. και Σαμαρά-Κρίστη Α. με τη συνεργασία της Λιάγκουρα Σ., Εθνικός Συντελεστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Σπανού, Κ. (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Φλωράτος, Χ. (2005), «Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Αδυναμίες - Μέτρα Εξυγίανσης», Εκδ. Αρσενίδη, Αθήνα
- Φυτράκης, Ε. (2010), «Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης. Θεωρία - Νομοθεσία – Νομολογία», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ackerman, R. S. (2006), «*International Handbook on the Economics of Corruption*», Massachusetts, Edward Elgar Publishing
- Becker, S. (1968), «*Crime and Punishment: An economic Approach*», Journal of Political Economy
- Burke, J. (1986), «*Bureaucratic responsibility*», The John Hopkins University Press, Baltimore, από Σπανού, Κ. (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία»
- Cooper, T. L. (1998), «*The Responsible Administrator*», An Approach to Ethics for the Administrative Role, Jossey- Bass Publishers, San Francisco (4th ed.), από Σπανού, Κ. (2000), «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία»
- Dimant, E. Tosato, G. (2017), «*Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Research Taught us?*», A Survey, Pennsylvania, University of Pennsylvania

- Huntington, S.P. (1968), «*Political order in changing societies*», London, Yale University Press
- Jaffee, D. (2001), «*Organization Theory: Tension and Change*», New York: McGraw Hill
- Tanzi, V. (1998), «*Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*», International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, Πηγή: <https://www.synigoros.gr/>
- Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, «Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2004», Πηγή: https://www.synigoros.gr/resources/docs/621_2004_perilipsi.pdf
- Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, (2018), «Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2017», Πηγή: <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p00.pdf>
- Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, (2017), «Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2016», Πηγή: <https://www.synigoros.gr/resources/ee2016-00-stp.pdf>
- Άρθρο 17 του Ν. 4599/2019- Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών (2019), Πηγή: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4599-2019/arthro-17-nomos-4599-2019-soma-epitheoriton-elegkton-toy>
- Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, (2015-2016), «Ετήσια Έκθεση», Πηγή: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/GEGKAD_Etisia_ekthesi_2015_16.pdf
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, (2007), «*Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα & τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου*», Πηγή: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf, Αθήνα
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), Πηγή: <https://www.gedd.gr/index.php?action=home>
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, (2018), «Ετήσια Έκθεση 2017», Πηγή: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/225/GEDD-EE-2017.pdf, Αθήνα

- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς (2012), «Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας Ελλάδα», Πηγή: <http://www.transparency.gr/>
- Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, Πηγή: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/media/el/default.htm>
- Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης- νόμος 3251/2004 άρθρο 1, Πηγή: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n3251-2004/arthro-1-nomos-3251-2004>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή Καταπολέμησης της Απάτης - O.L.A.F , Πηγή: https://ec.europa.eu/info/departments/european-anti-fraud-office_el
- Ίτσκου, Α. (2017), “«Περί κακοδιοίκησης ο λόγος...»”
- Λαμπροπούλου, Ε. Παπαμανώλης, Ν. Μπακιρλή, Ε. Αγγελή, Στ. Μπακάλη, Ε. (2008), «Ο δημόσιος λόγος περί ‘διαφθοράς’ και οι προσωπικές αντιλήψεις των επίσημων φορέων και λειτουργών», Πηγή: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/526>
- Ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς, - G.R.E.C.O, Πηγή: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>
- Πρεβεδούρου, Ε. (2019), «Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;», Πηγή: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>
- Ρακιτζής, Λ. «Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης»
- Σχέδιο Νόμου- Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2013), Πηγή: <http://www.opengov.gr/yper/wp-content/uploads/downloads/2013/03/sxedio-nomou-epikrateias.docx.pdf>
- Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (2017), «Έκθεση Πεπραγμένων 2016», Πηγή: <http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=kJB%2bOoe1hEc%3d&tabid=74&mid=446> ,Αθήνα
- Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, Πηγή: <http://www.yme.gr/index.php?tid=444>
- Council of Europe's Criminal or Civil Law Conventions on Corruption, Πηγή: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- European Commission «Καταπολέμηση της Διαφθοράς», Πηγή: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption_el.pdf

- Schulman, M. (2007), «*Principles for Building an Ethical Organization*», Πηγή: <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/business-ethics/resources/principles-for-building-an-ethical-organization/>
- 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>
- Transparency International, «*Strategy 2015*», Πηγή: https://www.transparency.org/whoweare/organisation/strategy_2015/1
- Transparency International, «*Strategy 2020*», Πηγή: https://www.transparency.org/whoweare/organisation/strategy_2020/1
- [World Bank anti-corruption page](#)

ΦΥΛΛΟ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ (ΦΕΚ)

- Π.Δ. 338/02 - ΦΕΚ 282/Α/2002
- Π.Δ. 71/2015 - ΦΕΚ 114/Α/22-9-2015
- Ν. 1599/1986 - ΦΕΚ Α-75/11-6-1986
- Ν. 1892/1990 - ΦΕΚ Α-101/31-7-1990
- Ν. 2477/1997 - ΦΕΚ-Α 59 /17-4-1997
- Ν. 3074/2002 - ΦΕΚ 296/Α/4-12-2002
- Ν. 3345/2005 - ΦΕΚ Α/138/16-6-2005
- Ν. 3469/2006 - ΦΕΚ 131/Α/28-6-2006
- Ν. 3560/2007 - ΦΕΚ 103/Α/14-5-2007
- Ν. 3613/2007 - ΦΕΚ 263/Α/23-11-2007
- Ν.3801/2009 - ΦΕΚ Α-163/4-9-2009
- Ν.4152/2013 - ΦΕΚ Α 107/09-05-2013

- Ν. 4274/2014 - ΦΕΚ 147/Α/14-7-2014
- Ν.4320/2015 - ΦΕΚ Α 29/19-3-2015
- Ν. 4599/2019 - ΦΕΚ 40/Α/4-3-2019
- Ν.4622/2019 - ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ

- Άρθρο 9Α του Συντάγματος
- Άρθρο 15 § 2 του Συντάγματος
- Άρθρο 19 § 1 και 2 του Συντάγματος
- Άρθρο 56 § 3 του Συντάγματος
- Άρθρο 60 § 1 του Συντάγματος
- Άρθρο 79 § 7 του Συντάγματος
- Άρθρο 94 του Συντάγματος
- Άρθρο 95 του Συντάγματος
- Άρθρο 101Α του Συντάγματος
- Άρθρο 103 § 7 και 9 του Συντάγματος

ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

- Άρθρο 20 § 1 του Καταστατικού Χάρτη
- Άρθρο 83 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.)
- Άρθρο 86 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.)
- 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ: Απόφαση της Επιτροπής, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης
- Άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L248), σε συνεργασία με το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
- Άρθρο Κ.3 παράγραφος 2 στοιχείο γ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, για τη σύμβαση κατά της Διαφθοράς

{Καραγιάννη Χριστίνα}, Η Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση και τα μέσα για την Καταπολέμησή της