

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

***"Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων στην εθνική και
ευρωπαϊκή έννομη τάξη"***

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Μαρία Κανούτα

ΑΘΗΝΑ 2020

Τριμελής Επιτροπή

Κουγέας Βασίλειος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Παπαγιάννης Δονάτος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Νικολόπουλος Ηλίας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Κανούτα Μαρία, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Καταστάσεις που αφορούν συγκρούσεις συμφερόντων και βλέπουν το φως της δημοσιότητας μέσα από διάφορα σκάνδαλα τόσο στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και σε εθνικό επίπεδο αποτελούν σχεδόν καθημερινό φαινόμενο. Ο ορισμός της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων αναφέρεται σε μία κατάσταση όπου τα προσωπικά συμφέροντα ενός δημόσιου αξιωματούχου, πολιτικού, δημοσίου υπαλλήλου, δικηγόρου, δικαστή, επιστήμονα ή γιατρού, «συγκρούονται» με τα δημόσια καθήκοντα του και μπορούν να επηρεάσουν ανάρμοστα την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων και υποχρεώσεων του. Τέτοιου είδους συμπεριφορές εκδηλώνουν την έλλειψη ηθικής επαγγελματικής κουλτούρας και θέτουν ζητήματα διαφθοράς, που υποσκάπτουν τα θεμέλια της δημοκρατικής διακυβέρνησης, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση με σκοπό να προληφθούν και αντιμετωπιστούν καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων, τόσο εντός των οργάνων και αποκεντρωμένων οργανισμών της, όσο και στο δημόσιο τομέα των κρατών μελών, κατέφυγε όχι μόνο στην έκδοση Κανονισμών (hard law) αλλά και στην οδό του «ήπιου δικαίου (soft law)» όπως τη θέσπιση προτύπων «αυτορρύθμισης», «ηθικών προτύπων», με τη μορφή Κωδίκων Δεοντολογίας και Κωδίκων Ηθικής. Επιπλέον η οικονομική κρίση που έπληξε τα κράτη μέλη της ΕΕ έθεσε επιτακτικά την ανάγκη προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, την ορθή εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού όπως διατυπώνεται στο Δημοσιονομικό Κανονισμό, με αντίστοιχη προσαρμογή των δημοσιολογιστικών συστημάτων των κρατών μελών για τη διατήρηση υγιών οικονομικών και την εξασφάλιση της δημοσιονομικής τους βιωσιμότητας. Αυτό επέβαλε και την αναμόρφωση του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος για την ορθότερη διαχείριση του δημόσιου χρήματος και την αποτροπή καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων.

Λέξεις κλειδιά:

Σύγκρουση συμφερόντων, Ήπιο δίκαιο, Κώδικες Δεοντολογίας, δημόσιοι υπάλληλοι, δημοσιονομικό πεδίο

ABSTRACT

Situations that concern Conflict of Interest come into light through scandals by the media, both within the European Union as well as on a national level and are an almost daily occurrence. The definition of Conflict of Interest refers to the conflict of professional interests with personal ones of a public official, public servant, lawyer, judge or physician. This may lead to improper performance of professional duties of the person for the benefit of his personal ambitions. Such behaviors manifest the lack of professional culture ethics and raise corruption issues that undermine the foundations of democratic governance, both on a European and on a national level, undermining public trust. The European law order and, therefore, the national in order to deal with these situations, led to the establishment of ethical and self-regulation standards, through the path of Soft Law establishing Codes of Conduct and Ethical Codes, concerning the prevention and the management of Conflict of Interest. In addition, the economic crisis that has hit the EU Member States has urgently raised the need to protect the unions economic interests, the proper execution of the community budget as set out in the fiscal regulation and the corresponding adjustment of Member State's public finances, to maintain health and insure their fiscal sustainability. This also imposed the reform of the national public fiscal system to better manage public money and prevent conflicts of interest. Conflict of interest prevention and management policies include the existence of ethical leadership fostering the development of an open professional culture, the existence of internal and external control mechanism as well as the respective penalty in position.

Keywords:

Conflict of Interest, Soft Law, Codes of Conduct, Public Servants, budgetary field

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	6
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ	8
Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων υπό το πρίσμα της ηθικής κουλτούρας και η σημασία του soft law.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο	8
1.1 Εννοιολογική προσέγγιση	8
1.2 Οι ηθικές αξιώσεις πέντε διαφορετικών ρόλων του ατόμου.....	10
1.3 Το ζήτημα της ηθικής.....	12
1.4 Ορισμοί της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων	15
1.5 Προϋποθέσεις δημιουργίας καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο	20
2.1 Η σημασία του soft law	20
2.2 Κώδικες Ηθικής και Δεοντολογίας	23
2.3 Κώδικες Δεοντολογίας των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	25
2.3.1 Ευρωπαϊκή Επιτροπή	25
2.3.2 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	28
2.3.3 Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΛΣ)	31
2.3.4 Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής	36
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ.....	39
Η σύγκρουση συμφερόντων στην ενωσιακή και εθνική διαχείριση	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο	39
3.1 Ο ενωσιακός προϋπολογισμός	39
3.1.1 Ο εντοπισμός της σύγκρουσης συμφερόντων στους δημοσιονομικούς παράγοντες	42
3.1.2 Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης των Υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	46
3.1.3 Η Οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις Δημόσιες Συμβάσεις	48
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο	52

4.1 Η δημοσιονομική διαχείριση σε εθνικό επίπεδο	52
4.1.1 Ο ρόλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.....	54
4.1.2 Δημοσιονομικός έλεγχος.....	56
4.1.3 Η ελληνική προσέγγιση για τις Δημόσιες Συμβάσεις: άρθρο 14 παρ.9 του Συντάγματος	58
Συμπεράσματα.....	62
Βιβλιογραφία.....	66

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων εμφανίζεται όλο και περισσότερο στο προσκήνιο, μέσα από πληθώρα σκανδάλων που βλέπουν το φως της δημοσιότητας, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Το γεγονός ότι οι συγκρούσεις συμφερόντων εμφανίζονται, ειδικότερα, στο πλαίσιο σχέσεων εντός των οποίων το άτομο έχει επιφορτιστεί με την προάσπιση, την εκπροσώπηση ή την προστασία αλλότριων συμφερόντων, τα οποία θα μπορούσε να «προδώσει» προς όφελος άλλου συμφέροντος, δικού του ή τρίτου προσώπου, αναφερόμενες κυρίως στη σύγκρουση ανάμεσα σε ρόλους της δημόσιας ζωής και σε ρόλους της ιδιωτικής ζωής του ατόμου, καθιστούν επιτακτική την ανάγκη υιοθέτησης κωδίκων δεοντολογίας και ηθικής τόσο στους δημόσιους φορείς για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει ως απώτερο σκοπό, να προσεγγίσει μέσα από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση, τα βαθύτερα αίτια δημιουργίας των διάφορων μορφών σύγκρουσης συμφερόντων, να αποσαφηνίσει εννοιολογικά τις συγκεκριμένες συμπεριφορές και καταστάσεις που μπορούν να οδηγήσουν στη διαφθορά και να διαφωτίσει τις αθέατες πλευρές αυτού του ζητήματος, τις κοινωνικές και πολιτικές του προεκτάσεις καθώς και τους δικαιοϋκούς μηχανισμούς αντιμετώπισης των καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων που απαντώνται στην ευρωπαϊκή και εθνική έννομη τάξη.

Στο πρώτο μέρος γίνεται ετυμολογική ανάλυση της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων, τα συναισθήματα που αναδύονται κάθε φορά μέσα από τις εσωτερικές συγκρούσεις που βιώνει το άτομο ανάλογα με την ηθική του κουλτούρα, την ιεράρχηση των ρόλων που υιοθετεί στο βίο του και τα κίνητρα που θα επιτρέψουν την εμπλοκή του σε καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων. Μέσα από την αριστοτελική σκέψη περί ηθικής και έθους ξεδιπλώνονται τα ταπεινά ελατήρια που ωθούν την ανθρώπινη συνείδηση να προτάξει το προσωπικό συμφέρον πάνω από την αντικειμενική και αμερόληπτη εκτέλεση του επαγγελματικού καθήκοντος. Επιπλέον αναφέρεται η σημασία του soft law στην επιβολή μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς για την αποφυγή καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων.

Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται οι δεοντολογικοί κανόνες και απαγορεύσεις που έχουν θεσπιστεί τόσο για τα όργανα της Ένωσης και την προστασία των οικονομικών της συμφερόντων, όσο και σε εθνικό επίπεδο. Αφορούν

όσους εμπλέκονται με την δημοσιονομική διαχείριση, και ιδιαίτερα με την εκτέλεση του κοινοτικού αλλά και εθνικού προϋπολογισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το πλαίσιο ρύθμισης της σύγκρουσης συμφερόντων του Δημοσιονομικού Κανονισμού 2018/1046 (Financial Regulation EC Euratom), ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EC Euratom) 723/2004, ο Κώδικας Δημόσιου Λογιστικού 2362/1995 όπως αντικαταστάθηκε από τους νόμους 4370/2010, 4270/2014 (ενσωμάτωση της οδηγίας 2011/85/EE) κ.τ.λ.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων υπό το πρίσμα της ηθικής κουλτούρας και η σημασία του soft law

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

1.1 Εννοιολογική προσέγγιση

Η σύγκρουση συμφερόντων συνιστά μια κατάσταση κατά την οποία κάποιο άτομο εμπλέκεται σε πολλαπλά συμφέροντα, οικονομικής ή άλλης φύσεως, και κατά την οποία η εξυπηρέτηση ενός προσωπικού του συμφέροντος μπορεί να συνεπάγεται σύγκρουση με ένα άλλο. Στα θεσμικά όργανα της ΕΕ διατυπώνονται διάφορες μορφές σύγκρουσης συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που προκύπτουν κατά την πρόσληψη, κατά τη διάρκεια της απασχόλησης και μετά την έξοδο από την υπηρεσία· σχετίζονται με δώρα και ψυχαγωγία, προσωπικές και ιδιωτικές επαγγελματικές δραστηριότητες του ατόμου ή του/της συζύγου του και συνδέονται με την εκπροσώπηση και υπεράσπιση αλλότριων συμφερόντων.

Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων αποτελείται από τη λέξη «σύγκρουση» που σημαίνει τη βίαιη πρόσκρουση δύο δυνάμεων, την έντονη αντίθεση ανάμεσα σε άτομα ή ομάδες ή την κατάσταση που δημιουργείται από την ύπαρξη αντίθετων και ασυμβίβαστων επιθυμιών, στόχων ή καθηκόντων όταν η εκτέλεση ενός καθήκοντος έχει ως αποτέλεσμα την παράβαση άλλου¹, και η λέξη «συμφέρον» εκφράζει την ωφέλεια, δηλαδή ότι ωφελεί, ότι συμφέρει κάποιον, ότι αποφέρει κέρδος ή πλεονεκτήματα σε κάποιον, όταν το κίνητρο των ενεργειών είναι η ωφέλεια, τόσο σε προσωπικό όσο και σε επαγγελματικό επίπεδο². Επομένως, κάποιος βρίσκεται σε κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων όταν αντιμετωπίζει συγκρουόμενα συναισθήματα ανάλογα με τον ρόλο, τα καθήκοντα, τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει στον επαγγελματικό και δημόσιο βίο του και τα οποία έρχονται σε σύγκρουση με τους ρόλους της ιδιωτικής του ζωής, προσωπικά συναισθήματα,

¹ Βλ. λεξικό της κοινής ελληνικής γλώσσας www.Greek-language.gr

² Βλ. υποσημ.1

οικογενειακούς, εθνικούς, πολιτικούς, θρησκευτικούς, δεσμούς, σκοπούς και επιδιώξεις³.

Ένα άτομο μπορεί να διαδραματίζει ταυτόχρονα πολλαπλούς ρόλους τόσο στην δημόσια όσο και στην ιδιωτική του ζωή. Εκείνοι που κατέχουν δημόσια ή πολιτικά αξιώματα ως υπουργοί, βουλευτές, δικαστές, πρόεδροι, πρωθυπουργοί ή δημόσιοι υπάλληλοι αλλά και επαγγελματίες του ιδιωτικού τομέα όπως δικηγόροι, ερευνητές, γιατροί έχουν επίσης και άλλες ευθύνες και υποχρεώσεις που άπτονται της προσωπικής τους σφαίρας, καθώς είναι σύντροφοι, εραστές, σύζυγοι, γονείς, μέλη οικογενειών και μέλη του κοινωνικού συνόλου, θρησκευτικοί ή ιδεολογικοί καθοδηγητές, συγγραφείς⁴ κ.τ.λ. Είναι χαρακτηριστικό του μοντέρνου τρόπου ζωής των σύγχρονων κοινωνιών τα άτομα να εναλλάσσουν ρόλους κατά τη διάρκεια των χρόνων. Ότι είναι πρόπον ή ακόμη και απαιτούμενο στον ένα ρόλο μπορεί να είναι απρεπές ή παράνομο σε άλλους ρόλους. Οι δημόσιοι ρόλοι απαιτούν αντικειμενικότητα, αμεροληψία, εντιμότητα, ακεραιότητα και διαφάνεια, τα οποία δεν είναι επιβεβλημένα στην προσωπική ζωή κάποιου.

Η σύγκρουση συμφερόντων άρχεται όταν ένα άτομο εμπλέκει τους ρόλους του περαιτέρω, για παράδειγμα όταν εμπλέκει τα συμφέροντα της οικογενείας του ή της οικογενειακής του επιχείρησης με το ρόλο του ως πολιτικού, ως δικαστή ή ως γραφειοκράτη⁵. Συμπεριφορά βασισμένη στην αφοσίωση κάποιου στην προάσπιση των οικογενειακών του συμφερόντων ή της διατήρησης της ερωτικής του σχέσης μπορεί να λειτουργήσει αθέμιτα απέναντι στην εκπλήρωση των δημοσίων καθηκόντων του. Ωστόσο κάποιες φορές το προσωπικό με το δημόσιο συμφέρον μπορεί να συμπίπτουν, όπως στην περίπτωση που κάποιος επιτυχημένος επαγγελματίας γίνεται δήμαρχος της πόλεως στην οποία ανθεί η επιχείρηση του και ο σκοπός του για την οικονομική ανάπτυξη της πόλης θα ευνοήσει τόσο την κοινότητα όσο και την επιχείρηση του⁶.

³ Βλ. Norman W. and MacDonald Ch., Conflicts of Interest, The Oxford Handbook of Business Ethics, 2009, p.6

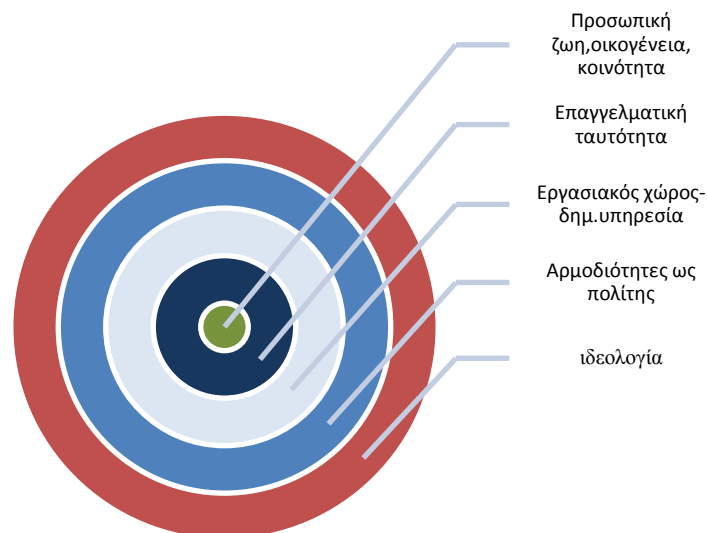
⁴ Βλ. Ackerman R. S., Corruption and conflict of interest, p.1

⁵ Βλ. OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003, p.15

⁶ Βλ. υποσημ. 4, p.4

1.2 Οι ηθικές αξιώσεις πέντε διαφορετικών ρόλων του ατόμου

Σχεδιάγραμμα 1.1



Στο σχήμα αποτυπώνονται οι διαβαθμίσεις των ρόλων του ατόμου αναπαριστώντας πέντε ομόκεντρους κύκλους. Κάθε στιβάδα αναπαριστά καθέναν από τους ρόλους της ζωής ενός ατόμου. Κάθε ρόλος σηματοδοτεί και διαφορετικούς προβληματισμούς, αξίες και πρότυπα συμπεριφοράς αλλά και ένα μίγμα ηθικών αξιώσεων, ιδεολογιών ή καθηκόντων. Κάποια καθήκοντα συνίστανται σε ευθύνες: αυτό-επιβαλλόμενες, οικειοθελείς και ανεπίσημες υποχρεώσεις και άλλες είναι υποχρεώσεις επίσημες, εξωτερικά επιβαλλόμενες με νομική δεσμευτικότητα και με την αντίστοιχη επιβολή κυρώσεων. Τα καθήκοντα τείνουν να είναι εκτενή και διάχυτα με τη μορφή υποχρεώσεων όταν πρόκειται για επιβαλλόμενους στόχους, οι οποίοι είναι περιορισμένοι και σαφώς καθορισμένοι.

Ο προσωπικός ρόλος αφορά το ίδιο το άτομο, τις προσωπικές του αντιλήψεις, τις ερωτικές, φιλικές, οικογενειακές και συγγενικές του σχέσεις, που αποτελούν την ουσία της καθημερινής ζωής και των συναισθηματικών του δεσμών. Παρόλο που οι ηθικές αξιώσεις του κάθε ρόλου είναι αυτό-επιβαλλόμενες, ωστόσο είναι εξίσου ανταγωνιστικές μεταξύ τους. Μερικές φορές αυτός ο προσωπικός ρόλος εκλαμβάνεται ως «μια αρένα προστατευόμενη από εισβολή, έλεγχο και κανόνες» και

για αυτό το λόγο συχνά συγχέεται με την έννοια του «ιδιωτικού» και της προσωπικής ζωής. Η σύγχυση αυτή επιφέρει παρανοήσεις όσον αφορά τα όρια του κάθε ρόλου⁷.

Κάθε μία από τις παραπάνω πέντε στιβάδες έχουν πολυάριθμες πλευρές και οι πέντε είναι αλληλοσυνδεόμενες, κάποιες φορές σε ευθεία γραμμή, άλλες φορές πάλι σε ενδιάμεσο επίπεδο με την παρέμβαση ανάλογων αξιώσεων. Για παράδειγμα κατά τη λήψη μιας απόφασης, το καθήκον ως επίσημη υποχρέωση επιβεβλημένη μέσω της αρμοδιότητας, σχετίζεται με την “εικόνα” της δημόσιας υπηρεσίας, πράγμα όμως που μπορεί να οδηγήσει το άτομο σε σύγκρουση με την οικογένεια του για τη δικαιολόγηση κάποιας απόφασης του, η οποία δεν ευνοεί τις επιδιώξεις της οικογενειακής επιχείρησης⁸. Οι πολλοί και διαφορετικοί ρόλοι που παίζουμε στην καθημερινή μας ζωή δημιουργούν πολλές ευθύνες και υποχρεώσεις, και σε συγκεκριμένες περιπτώσεις περιλαμβάνουν γονείς, σύζυγο, σύντροφο, φίλους, γείτονες, συμπολίτες, ιδιώτες επαγγελματίες ή συναδέλφους δημοσίους υπαλλήλους. Έτσι κάποιες φορές επέρχονται συγκρούσεις, όπως το να πρέπει κάποιος να βρίσκεται σε δύο σημεία ταυτόχρονα.

Βέβαια, το «συμφέρον» ή τα «συμφέροντα» του ατόμου δεν είναι πάντοτε το οικονομικό όφελος όπως πιστεύουν οι περισσότεροι. Η ανάλυση της κάθε περίπτωσης (από εκείνες που είδαν το φως της δημοσιότητας τα τελευταία χρόνια) χωριστά έδειξε ότι οι υποχρεώσεις των σημερινών ανθρώπων έχουν αλλάξει και μαζί με αυτές άλλαξε και ο προσανατολισμός των κινήτρων όσον αφορά την επιδίωξη σκοπών, οφέλους και συμφέροντος⁹. Με την πάροδο των χρόνων, την κοινωνική εξέλιξη και την μεταβολή των αξιών μετατράπηκαν και οι εσωτερικές συγκρούσεις που βιώνουν τα άτομα ανάλογα με τις ρόλους που έχουν αναλάβει, τις αρχές, τις αξίες και τα ήθη της κάθε εποχής. Έτσι γίνεται αντιληπτό ότι η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων είναι συνυφασμένη με την έννοια της επαγγελματικής ηθικής η οποία διαφέρει από την προσωπική ηθική.

Το περιεχόμενο των αξιών προσδίδεται από την κοινωνία και εξαρτάται από το γενικό επίπεδο της υλικής και πολιτιστικής εξέλιξης της συγκεκριμένης κοινωνίας. Κατά αυτή την έννοια οι αξίες δεν είναι αυθαίρετες επιθυμίες και νοσταλγίες, αλλά

⁷ Βλ. Lewis W. C.-Gilman S. G. , The ethics challenge in public service-A Problem-Solving Guide, 2005,p.31-32

⁸ Βλ.υποσημ.7, p.33-34

⁹ Βλ. Stark An., Conflict of Interest in American Public Life, 2003, p.17

εμπεδωμένοι και εκτιμώμενοι από το άτομο προσανατολισμοί προς συγκεκριμένες μορφές της κοινωνικής ζωής, τους οποίους η κοινωνία προτείνει. Ταυτόχρονα με τις μεταβολές και την εξέλιξη της κοινωνίας, εξελίσσονται και μεταβάλλονται και τα συστήματα των αξιών. Το σύστημα των αξιών είναι προϊόν σοβαρής αλληλεπίδρασης των δεδομένων του υλικού πολιτισμού, της κεκτημένης κοινωνικής θεώρησης και των ατομικών προδιαθέσεων και τάσεων της προσωπικότητας. Δεν είναι κάτι το παγιωμένο και αμετάβλητο.

Κατά την πορεία της πρακτικής εφαρμογής τους οι συγκεκριμένες αξίες χάνουν σταδιακά την κυρίαρχη σημασία τους και παραχωρούν τη θέση τους σε άλλες. Ο άνθρωπος επιδιώκει να κατακτήσει κάποια αξία, π.χ. να ζει αρμονικά με τη φύση. Όταν όμως ήδη την έχει κατακτήσει, στρέφεται προς άλλη π.χ. αυτός που κατέκτησε την αληθινή αγάπη, επιδιώκει τώρα να εξασφαλίσει μια άνετη ζωή στον αγαπημένο του σύντροφο. Ωστόσο η δυναμική των αξιών μπορεί να μεταβληθεί όταν ο άνθρωπος δεν έχει ικανοποιήσει βασικές υλικές, βιολογικές και συναισθηματικές του ανάγκες, όλες οι άλλες αξίες εκτοπίζονται σε έναν δεύτερο σχεδιασμό. Σε αυτό το σημείο πρέπει να αναφερθεί ότι η επανακατάταξη των αξιών εξαρτάται και από την ηλικία. Ένας νέος άνθρωπος αναζητά αποδοχή, επιτυχία, αναγνώριση, οικονομική άνεση, ενώ ένας μεγαλύτερος άνθρωπος σοφία, αγάπη και υλική εξασφάλιση. Επομένως το σύστημα των αξιών βρίσκεται σε κατάσταση αδιάλειπτης μεταβολής, η οποία με τη σειρά της οδηγεί στην αλλαγή των στάσεων και της διαμόρφωσης της μακροχρόνιας συμπεριφοράς¹⁰.

1.3 Το ζήτημα της ηθικής

Υπό το πρίσμα της χρηστής διακυβέρνησης με την παράλληλη προώθηση της διαφάνειας και της πάταξης της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα και κατά συνέπεια της αποφυγής καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, έχει δημιουργηθεί ένας μεγάλος διάλογος που αφορά την επαγγελματική ηθική τόσο των δημοσίων υπαλλήλων όσο και των πολιτικών ηγετών και των αιρετών αξιωματούχων. Στο επίκεντρο της ηθικής στάσης του ατόμου που καθοδηγεί τη συμπεριφορά και τις αποφάσεις του, καθώς και της ακεραιότητας ολόκληρου του συστήματος της διοίκησης βρίσκεται η έννοια της

¹⁰ Βλ. Σερδάρης Π. Η ψυχολογία της προσωπικότητας, 2002 σελ.334-335

εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, παρά τα στενά προσωπικά και πολιτικά συμφέροντα.¹¹.

Η σύγχρονη τάση στη δημόσια διοίκηση είναι η μετατροπή των αρμοδιοτήτων σε υποχρεώσεις και των υποχρεώσεων σε νομικές απαιτήσεις μέσα από την υιοθέτηση επιτευκτών προτύπων συμπεριφοράς. Δεδομένου των διαφορών ανάμεσα στον ρόλο του ατόμου ως δημοσίου λειτουργού και μεταξύ των άλλων ρόλων, καθώς και μεταξύ των ηθικών διλημμάτων που εγείρονται ανά περίπτωση, οι συγκρούσεις είναι δυστυχώς αναπόφευκτες και προκαλούν πιέσεις. Το να υπηρετεί κανείς δύο «κυρίους» είναι πράγματι πολύ δύσκολο. Οι άνθρωποι του δημόσιου τομέα αντιμετωπίζουν σε σχεδόν καθημερινή βάση συγκρούσεις συμφερόντων ή άλλα διλήμματα, όπου η απόφαση «να κάνεις το σωστό» δεν είναι το πλέον προφανές. Οι ηθικές αξίες του ατόμου θα πρέπει να μετατραπούν σε πρακτικές σε συχνά πολύπλοκες καταστάσεις της πραγματικότητας. Η «ηθικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης αναδεικνύεται πλέον ως επιτακτική ανάγκη.

Ένας δημόσιος λειτουργός, είναι ένας προσωρινός διαχειριστής δημόσιας εξουσίας, πόρων και εμπιστοσύνης. Παρόλο που στους δημόσιους ηγέτες δεν μπορεί εύλογα να απαιτηθεί να εγκαταλείψουν σχέσεις και συγγένειες, είναι ωστόσο υποχρεωμένοι να μην χρησιμοποιούν τη δημόσια θέση τους προς εξυπηρέτηση των προσωπικών τους συμφερόντων και επιδιώξεων. Σε αυτό ακριβώς συνίσταται η σύγκρουση συμφερόντων. Για παράδειγμα, το να είναι κάποιος γονιός, δεν κάνει αποδεκτό τον νεποτισμό. Ο διαχωρισμός της δημόσιας από την προσωπική ζωή στις σύγχρονες υπηρεσίες και οργανισμούς ενισχύει το κεντρικό ηθικό καθήκον της αποφυγής καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων που πλήττει ή φαίνεται να υποσκάπτει την ακεραιότητα, τη διαφάνεια και την ανεξαρτησία στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Η ηθική αναφέρεται σε αρχές μέσα από τις οποίες χαρακτηρίζεται μια συμπεριφορά ως σωστή ή λάθος, καλή ή κακή και αφορά σωστά βασισμένα πρότυπα για το τι είναι δίκαιο και τι άδικο, και περιγράφει αυτό που οφείλουν να κάνουν οι άνθρωποι ανάλογα με τα συγκεκριμένα πρότυπα. Η ηθική είναι συνεχείς προσπάθειες

¹¹Βλ. Καρβούνης, Α. Επιμ., Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης-Μια εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης, Υπουργείο Εσωτερικών Εθνικό Σημείο Επαφής «Ευρώπη για τους Πολίτες 2014-2020», Κεφ.2: Η Υιοθέτηση Κώδικα Ηθικής και Πρακτικών κατά της Διαφθοράς, ,2018, σελ.55

για να διασφαλιστεί ότι οι άνθρωποι και οι οργανισμοί που συστήνουν ανταποκρίνονται στα πρότυπα που είναι λογικά και σταθερά βασισμένα¹². Ο νόμος είναι ένα βασικό στοιχείο προώθησης της ηθικής συμπεριφοράς που ωστόσο θέτει μόνο ένα ελάχιστο πρότυπο ηθικής συμπεριφοράς. Βέβαια πρέπει να επισημανθεί εδώ ότι επειδή μια πράξη είναι νόμιμη δεν σημαίνει αυτόματα ότι είναι και ηθική, ούτε φυσικά μια παράνομη πράξη είναι οπωσδήποτε και ανήθικη.

Διάφορες θεωρίες έχουν αναπτυχθεί γύρω από το ζήτημα της ηθικής του ανθρώπου, θεωρίες οι οποίες προσπαθούν να αιτιολογήσουν της εκδηλώσεις της ανθρώπινης συμπεριφοράς, τα συναισθήματα και τις συγκρούσεις που μπορεί να βιώνει ανάλογα με τις αξίες, τις αρχές και το ιδεολογικό του υπόβαθρο. Περίοπτη θέση στις θεωρίες και τις αντιπαραθέσεις γύρω από την έννοια της ηθικής καταλαμβάνει η θεωρία του Αριστοτέλη "περί ηθικής" που διατυπώνετε στα Ηθικά Νικομάχεια και θέτει τις προϋποθέσεις για τη δημιουργία της ηθικής βάσης στον άνθρωπο.

«Διττῆς δὴ τῆς ἀρετῆς οὐσης, τῆς μὲν διανοητικῆς τῆς δὲ ἠθικῆς, ἡ μὲν διανοητικὴ τὸ πλεῖον ἐκ διδασκαλίας ἔχει καὶ τὴν γένεσιν καὶ τὴν αὐξησιν, διόπερ ἐμπειρίας δεῖται καὶ χρόνου, ἡ δ' ἠθικὴ ἐξ ἔθους περιγίνεται, ὅθεν καὶ τοῦνομα ἔσχηκε μικρὸν παρεκκλῖνον ἀπὸ τοῦ ἔθους[...]»¹³.

Αφού λοιπόν η αρετή είναι δύο ειδών, δηλαδή από τη μία η διανοητική και από την άλλη η ηθική, η διανοητική οφείλει και τη δημιουργία και την ανάπτυξή της κατά κύριο λόγο στη διδασκαλία, γι' αυτό χρειάζεται εμπειρία και χρόνο· η ηθική, από την άλλη, είναι αποτέλεσμα συνήθειας, από όπου έχει πάρει και το όνομά της, το οποίο παρουσιάζει μικρή διαφορά από τη λέξη «έθος». Από αυτό λοιπόν είναι φανερό ότι καμία από τις ηθικές αρετές δεν υπάρχει μέσα μας εκ φύσεως. Ως «ἠθικαὶ ἀρεταὶ» ορίζονται οι λειτουργίες και ικανότητες της συναισθηματικής νοημοσύνης, της δυνατότητας του ανθρώπου να κατανοεί και να ρυθμίζει με σταθερό τρόπο τις συναισθηματικές του εκδηλώσεις, τη συμπεριφορά του στο πλαίσιο των σχέσεων μέσα στην οργανωμένη κοινωνία. Ηθικές αρετές όπως η σοφία, η σύνεση, η φρόνηση, λειτουργούν για το καλό και του ατόμου και της κοινωνίας. Αποβλέπουν

¹²Βλ. Amundsen In. - Pinto de Andrade V. ,Public Sector Ethics-Compendium for teaching at the University of Angola (UCAN) ,2009, p.5-7

¹³ Βλ. ιστ. <https://filology.wordpress.com/2012/02/01/2-2/>

στην ευτυχία, ατομική και συλλογική. Με άλλα λόγια, κατά τον Αριστοτέλη, οι ηθικές αρετές αποτελούν επίκτητες ιδιότητες και δε συνδέονται με την ανθρώπινη φύση. Και, ενώ στην περίπτωση των διανοητικών αρετών το βάρος πέφτει στον δάσκαλο, στην περίπτωση των ηθικών αρετών την ευθύνη για την απόκτησή τους την έχει κάθε άτομο προσωπικά¹⁴. Με αυτή τη θέση τονίζεται η προσωπική ευθύνη κάθε ανθρώπου, ο οποίος πρέπει ο ίδιος να θελήσει και να μοχθήσει για να γίνει ενάρετος.

1.4 Ορισμοί της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων

Έτσι, ενώ ένας αδιαμφισβήτητος νομικός προσδιορισμός της σύγκρουσης συμφερόντων είναι ουσιώδες στοιχείο του συστήματος ακεραιότητας κάθε δημόσιου τομέα, είναι αδύνατο να θεσπιστούν νομοθετικές ρυθμίσεις για όλες τις πιθανές μορφές σύγκρουσης συμφερόντων¹⁵.

Ιστορικά ο καθορισμός του όρου «σύγκρουση συμφερόντων» (conflict d'intérêts, conflict of interest, Interessenkonflikt) έχει υπάρξει αντικείμενο πολλών και ποικίλων προσεγγίσεων. Αναγνωρίζοντας ότι τα κράτη έχουν διαφορετικές ιστορικές, νομικές και διοικητικές παραδόσεις στο δημόσιο τομέα, κάτι το οποίο μπορεί να έχει επίπτωση στον τρόπο που γίνεται αντιληπτή η σύγκρουση συμφερόντων, επιχειρήθηκε η εννοιολογική της προσέγγιση μέσα από διάφορους ορισμούς. Καθώς οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν θεμιτά συμφέροντα τα οποία προκύπτουν από την ιδιότητα τους ως ιδιώτες, οι συγκρούσεις συμφερόντων δεν μπορούν απλά να αποφευχθούν ή να απαγορευθούν και πρέπει να καθοριστούν, να αναγνωριστούν και να διαχειριστούν.

Για να γίνει κατανοητό ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD) προσπάθησε να διαμορφώσει έναν κοινά αποδεκτό ορισμό της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων ως εξής: *«Ως σύγκρουση συμφερόντων νοείται η σύγκρουση μεταξύ των δημοσίων καθηκόντων και των ιδιωτικών συμφερόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου, στο πλαίσιο της οποίας ο δημόσιος υπάλληλος έχει ιδιωτικά συμφέροντα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο την άσκηση των επίσημων υποχρεώσεων και καθηκόντων του»*.

¹⁴ Βλ.υποσημ.13

¹⁵Βλ. . Transparency International: the global coalition against corruption, Conflicts of Interest Topic Guide, 2015, p.4

Επίσης, η σύσταση που εκδόθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης και την επιτροπή των Υπουργών των κρατών μελών και αφορούσε τον Κώδικα Δεοντολογίας για τους δημοσίους υπαλλήλους (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2000) αναφέρεται στη σύγκρουση συμφερόντων ως εξής: *«Μια σύγκρουση συμφερόντων γεννάται από μια κατάσταση στην οποία ένας δημόσιος υπάλληλος έχει ένα ιδιωτικό συμφέρον τέτοιας φύσης που μπορεί να επηρεάσει ή φαινομενικά να επηρεάσει την αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων του. Το προσωπικό συμφέρον του υπαλλήλου περιλαμβάνει ωφελήματα γι' αυτόν τον ίδιο ή για ένα πρόσωπο της οικογένειάς του, για τους γονείς του, για φίλους ή κοντινά του πρόσωπα ή άτομα ή οργανισμούς με τους οποίους είχε ή έχει σχέσεις προσωπικές ή πολιτικές. Αυτό καλύπτει επίσης οποιαδήποτε υποχρέωση οικονομική ή πολιτική στην οποία υπόκειται ο δημόσιος υπάλληλος».*

Αυτοί οι ορισμοί διαμοιράζονται από κοινού την ιδέα ότι οι δημόσιες αποφάσεις πρέπει να διαφυλάττονται από την «επιρροή» σκέψεων ιδιωτικού συμφέροντος. Εξάλλου καταλήγουν και οι δύο στην ευρεία και «ανοιχτή» αντίληψη των «ιδιωτικών» συμφερόντων για να καλύψουν ένα εκτενές πεδίο συμφερόντων. Τελικά είναι ακόμη πιο σημαντικό κατ' εφαρμογή αυτών των ορισμών, να λεχθεί ότι η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων είναι «αντικειμενική». Η κατάσταση μιας σύγκρουσης συμφερόντων υπάρχει μόλις υφίσταται μια αντικειμενική δυνατότητα ιδιωτικής επιρροής, ανεξάρτητα από το αν αυτή «τίθεται σε ισχύ»¹⁶. Οι συγκρούσεις συμφερόντων αποτελούν έτσι μια κατάσταση και όχι μια συμπεριφορά. Γίνεται αντιληπτό ότι η σύγκρουση συμφερόντων αποτελεί μια κατάσταση διακινδύνευσης, αφηρημένη, αναφερόμενη σε περιστάσεις βασιζόμενες στην πιθανολόγηση, που ενέχουν κίνδυνο διαφθοράς. Η ύπαρξη και μόνο ενός τέτοιου συμφέροντος μπορεί να προκαλέσει την εμφάνιση σύγκρουσης και να υπονομεύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση, παρά το υψηλό επίπεδο ηθικής του φορέα λήψεως αποφάσεων.

Με την πρόθεση να υπάρξει μια πιο ξεκάθαρη, αντικειμενική και αποτελεσματική αναγνώριση των καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, επιχειρήθηκε μια πιο διευκρινιστική διάκριση του όρου «σύγκρουση συμφερόντων». Η διάκριση αυτή περιλαμβάνει μια περαιτέρω κατηγοριοποίηση της σύγκρουσης

¹⁶Βλ. Neyrinck N. and Petit N., Conflicts of Interests and ethical rules in European Competition Law: A Primer, 2014, p.10

συμφερόντων που θα μπορούσε να βοηθήσει στην «ανίχνευση», τον εντοπισμό και την πρόληψη της εμφάνισης τους.

- **Πραγματική** σύγκρουση συμφερόντων: σύγκρουση μεταξύ των δημοσίων καθηκόντων και των ιδιωτικών συμφερόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου, στο πλαίσιο της οποίας ο δημόσιος υπάλληλος έχει ιδιωτικά συμφέροντα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο την άσκηση των επίσημων υποχρεώσεων και καθηκόντων του.

Για παράδειγμα ένας ανώτερος υπάλληλος που διαθέτει μετοχές της Χ εταιρίας, ενόσω αυτή η εταιρία βρίσκεται σε διαδικασία διαγωνισμού να συνάψει συμβόλαιο με την υπηρεσία του υπαλλήλου για την παροχή υπηρεσιών σε αυτή, μπορεί να ειπωθεί ότι έχει, είτε σύγκρουση συμφερόντων ή μια «πραγματική» σύγκρουση συμφερόντων, αν ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος εμπλέκεται σε οποιαδήποτε στάδιο της λήψης αποφάσεων σε σχέση με τη σύναψη συμβολαίου.

- **Φαινόμενη** σύγκρουση συμφερόντων: μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει φαινομενική σύγκρουση συμφερόντων σε περιπτώσεις όπου εικάζεται ότι τα ιδιωτικά συμφέροντα ενός δημοσίου υπαλλήλου θα μπορούσαν να επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο την άσκηση των καθηκόντων του, αλλά αυτό δεν συμβαίνει στην πραγματικότητα. Στην περίπτωση της φαινόμενης σύγκρουσης συμφερόντων, αν ο ανώτερος δημόσιος υπάλληλος, σύμφωνα με το προηγούμενο παράδειγμα, ο οποίος διαθέτει μετοχές της εταιρίας Χ, μπορεί να έχει πραγματοποιήσει επίσημες εσωτερικές διοικητικές ρυθμίσεις, οι οποίες να μην είναι γνωστές στο ευρύ κοινό αλλά που είναι ικανοποιητικές για την υπηρεσία του υπαλλήλου, θα πρέπει να απέχει από όλες τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε σχέση με τη σύναψη συμβολαίου για το οποίο διαγωνίζεται η εταιρία Χ, έτσι ώστε να επιλύσει την σύγκρουση.

- **Δυνητική** σύγκρουση συμφερόντων: ανακύπτει όταν ένας δημόσιος υπάλληλος έχει ιδιωτικά συμφέροντα τέτοια ώστε θα προκαλείτο σύγκρουση συμφερόντων εάν ο υπάλληλος επρόκειτο να αναλάβει σχετικά (ήτοι συγκρουόμενα) υπηρεσιακά καθήκοντα στο μέλλον. Παραδείγματος χάριν, εάν ένα μέλος του άμεσου κοντινού περιβάλλοντος του υπαλλήλου προσληφθεί στην ίδια υπηρεσία, υπάρχει μια ρεαλιστική δυνητική σύγκρουση σε περίπτωση που θα ζητούνταν να επιβλέπει την εργασία του μέλους της οικογένειάς του. Μια δυνητική σύγκρουση συμφερόντων υπάρχει για έναν υπάλληλο που διαθέτει μεγάλο αριθμό μετοχών

δασικής εταιρίας, η οποία μπορεί στο μέλλον να αποφασίσει να διαγωνιστεί για μια σύμβαση προϊόντων ξυλείας με το τμήμα της υπηρεσίας του δημοσίου υπαλλήλου, και εκείνος να είναι υπεύθυνος της σύμβασης προμήθειας¹⁷.

Όπου ένα ιδιωτικό συμφέρον έχει στην πραγματικότητα διακινδυνεύσει την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου, αυτή η συγκεκριμένη κατάσταση είναι καλύτερα να θεωρείται ως περίπτωση παραπτώματος ή κατάχρησης εξουσίας, ή ακόμη περίπτωση διαφθοράς παρά ως «σύγκρουση συμφερόντων».

Υπό αυτές τις έννοιες τα «ιδιωτικά συμφέροντα» δεν περιορίζονται σε οικονομικά ή χρηματικά συμφέροντα, ή εκείνα τα συμφέροντα τα οποία προσπορίζουν ένα άμεσο προσωπικό όφελος στο δημόσιο υπάλληλο. Μια σύγκρουση συμφερόντων μπορεί να περιλαμβάνει διαφορετικά και μια νόμιμη ιδιωτική δραστηριότητα, προσωπικές συνεργασίες και συνδέσεις και οικογενειακά συμφέροντα, εάν αυτά τα συμφέροντα θα μπορούσαν λογικά να θεωρηθεί ότι θα επηρεάσουν ανάρμοστα την άσκηση των καθηκόντων του υπαλλήλου. Μια ειδική περίπτωση συνιστά το ζήτημα της μετά-δημόσιας απασχόλησης για ένα δημόσιο υπάλληλο, δηλ. η διαπραγμάτευση εν αναμονή μελλοντικής απασχόλησης του υπαλλήλου στον ιδιωτικό τομέα, αφήνοντας τη δημόσια υπηρεσία, αυτή η περίπτωση θεωρείται ευρέως ως κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων (OECD 2003)¹⁸.

1.5 Προϋποθέσεις δημιουργίας καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων

Μέσα από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση προκύπτει ότι οι παρακάτω καταστάσεις θα μπορούσαν να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για την εμφάνιση συγκρούσεων συμφερόντων:

- ❖ Ύπαρξη δεύτερης εργασίας (Secondary employment). Αυτή είναι μια από τις πιο εμφανείς συγκρούσεις συμφερόντων στο δημόσιο τομέα που υποσκάπτουν

¹⁷ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), Εντοπισμός συγκρούσεων συμφερόντων σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων για διαρθρωτικές δράσεις «Πρόληψη της απάτης» της OLAF, 2013, σελ.9

¹⁸ Βλ. OECD, Managing Conflicts of Interest in the Public Service: OECD guidelines and country experiences, 2003, p.22

την ανεξαρτησία και την αυτονομία της διοικητικής και κανονιστικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

- ❖ Δημόσιες Συμβάσεις (Public Procurement). Οι συγκρούσεις συμφερόντων μπορούν να προκύψουν σε διάφορα στάδια και να απειλήσουν την ακεραιότητα του αποτελέσματος, διότι μπορεί να μην επιλεγεί ο καταλληλότερος πάροχος. Επίσης ελλοχεύει και ο κίνδυνος απροκάλυπτης δωροδοκίας καθώς υπάλληλοι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων, μπορεί να έχουν συμφέροντα στην εταιρία προσφοράς ή την προοπτική μελλοντικής συνεργασίας μαζί της. Οι καλύτερες ευκαιρίες δωροδοκίας δημιουργούνται κατά τη διάρκεια αξιολόγησης των προσφορών και την ανάθεση συμβάσεων, καθώς η τεχνογνωσία περιορίζει το πεδίο των δημοσίων υπαλλήλων, ικανών να λάβουν αποφάσεις.
- ❖ Το φαινόμενο των περιστρεφόμενων θυρών «The revolving door» ή «pantouflage» κατά τους Γάλλους. Η προοπτική μελλοντικής μετακίνησης των δημοσίων υπαλλήλων στον ιδιωτικό τομέα μπορεί να προκαλέσει στρεβλώσεις κατά τη λήψη αποφάσεων. Αντιστρόφως, η μετακίνηση σε δημόσιες θέσεις και η ρύθμιση ίδιων ζητημάτων των οποίων επιλαμβάνονταν ως εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα, συνιστά επίσης προβληματική κατάσταση και μπορεί να οδηγήσει σε σύγκρουση συμφερόντων. Παρόλο που οι περιορισμοί για το φαινόμενο των «περιστρεφόμενων θυρών» και του «pantouflage» δεν αποτελούν ακόμη κοινή πρακτική, η μετάβαση υπαλλήλων από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και το αντίθετο, αποτελεί πραγματική πρόκληση για την ακεραιότητα των δημοσίων ιδρυμάτων¹⁹.
- ❖ Ανταλλαγή και εκμετάλλευση εμπιστευτικών πληροφοριών (Sharing confidential information and insider trading). Πρόκειται για προσωπικές ενέργειες του υπαλλήλου που αφορούν την «εκμείευση» και εκμετάλλευση εμπιστευτικών πληροφοριών, κατά τη διάρκεια των δημοσίων καθηκόντων του και που μπορούν να του προσπορίσουν ίδιον όφελος π.χ. η παροχή «εσωτερικών πληροφοριών» (insider information) σε εταιρία που λαμβάνει μέρος σε διαγωνισμό δημόσιας σύμβασης.
- ❖ Νεποτισμός και ευνοιοκρατία (Nepotism and cronyism). Οι περιπτώσεις όπου ένας υπάλληλος προωθεί την πρόσληψη συγγενών, φίλων ή συνεργατών του,

¹⁹ Βλ. υποσημ. 19, p.13-14

διατηρώντας μια χαριστική ή προνομιακή συμπεριφορά ως προς αυτούς και ειδικά όταν η συμπεριφορά αυτή δεν έχει αξιοκρατικό και δίκαιο έρεισμα, αποτελούν ξεκάθαρες περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων.

- ❖ Προσωπικά οικονομικά συμφέροντα (Private financial interests). Προσωπικά οικονομικά συμφέροντα του υπαλλήλου ή της/του συζύγου ή της/του συντρόφου ή του άμεσου οικογενειακού περιβάλλοντος μπορούν να έρθουν σε σύγκρουση με την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων του υπαλλήλου.
- ❖ Δωροδοκία (bribery). Καταστάσεις στις οποίες ο υπάλληλος, με πρόθεση και αθέμιτα μέσα προσπαθεί να αποκομίσει οικονομικό όφελος²⁰. Η δωροδοκία χαρακτηρίζεται ως η πιο ωμή μορφή σύγκρουσης συμφερόντων, για αυτό και ρυθμίζεται κατάλληλα από τον ποινικό κώδικα των κρατών μελών²¹.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

2.1 Η σημασία του *soft law*

Ο Κοινοτικός νομοθέτης προσπαθώντας να αντιμετωπίσει τη σύγκρουση συμφερόντων που έχει αναχθεί σε ζήτημα υψίστης σημασίας καθώς μπορεί να πλήξει σοβαρά τα συμφέροντα της Ένωσης, προσέγγισε το ζήτημα τόσο από την πλευρά του «μαλακού ή ήπιου» (*soft law*) υιοθετώντας κανόνες δεοντολογίας, κώδικες συμπεριφοράς, καταστατικά και κανονισμούς λειτουργίας, με συγκεκριμένες νομικές συνέπειες²², όσο και με τη χρήση «αυστηρού» δικαίου (*hard law*) όπως ο Δημοσιονομικός Κανονισμός, με τα οποία τίθεται ένα πλαίσιο συμμόρφωσης ώστε να διασφαλιστεί η ακεραιότητα, η εντιμότητα, η διαφάνεια και η αμεροληψία²³.

Οι πράξεις *soft law*, θα μπορούσαν να ενταχθούν στη γενική κατηγορία των *sui generis*²⁴ ενωσιακών πράξεων χωρίς να υπάγονται σε συγκεκριμένο τύπο (άτυπες)

²⁰ Βλ. υποσημ. 18, p.5-6

²¹ Βλ. υποσημ. 19, σελ. 11

²² Παπαγιάννης Δ, Ευρωπαϊκό δίκαιο, σελ.303

²³ Χρ. Μουκίου, Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις, Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς *Soft Law* σε επίπεδο Δημοσίων Συμβάσεων, 2018, σελ.102-104

²⁴ Βλ. υποσημ. 22

και που δεν περιλαμβάνουν δεσμευτικές επιταγές για τον κύκλο των προσώπων στον οποίο απευθύνονται, αλλά εμπεριέχουν συστάσεις, οδηγίες και επισημάνσεις για τη ρύθμιση την οποία αφορούν και τη συμμόρφωση τους σε αυτή. Οι πράξεις soft law για τις οποίες δεν προκύπτει νομική δεσμευτικότητα αλλά οι οποίες παρόλα αυτά έχουν ορισμένες - έμμεσες - έννομες συνέπειες και αποβλέπουν σε πρακτικά αποτελέσματα τα οποία και μπορούν να παραγάγουν, χρησιμοποιήθηκαν και στο παρελθόν για να καλύψουν περιπτώσεις όπου παρατηρείται έλλειψη της τυπικής δυνατότητας θέσπισης νομοθετικών διατάξεων. Στην κατηγορία πράξεων soft law μπορούν να συμπεριληφθούν όχι μόνο οι «πράσινες» και «λευκές» βίβλοι, αλλά και «προγράμματα δράσης», «Συμπεράσματα», «Ψηφίσματα», «Δηλώσεις», «Συμφωνίες», Gentlemen's Agreement – Συμφωνίες κυρίων», Κώδικες Δεοντολογίας, κατευθυντήριες γραμμές, μη νομικά δεσμευτικές συστάσεις, καλές πρακτικές κ.τ.λ.²⁵

Στις συγκεκριμένες περιπτώσεις δεν ανακύπτει κανόνας δικαίου και κατά συνέπεια δεν υπάρχει μέθοδος εξαναγκασμού για συμμόρφωση προς τις εν λόγω συστάσεις και βέβαια σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, δεν υπάρχει ο ανάλογος μηχανισμός κυρώσεων. Ως στοιχείο και των εσωτερικών εννόμων τάξεων, οι διατάξεις του ήπιου δικαίου αποτελούν πολύτιμο εργαλείο, είτε για τη μορφοποίηση ενός πρώτου σταδίου σχηματισμού των δεσμευτικών κανόνων δικαίου, είτε ως τρόπο προαγωγής των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων χωρίς τον αυστηρό και δεσμευτικό χαρακτήρα του κανόνα δικαίου²⁶.

Η πολυπλοκότητα και ο πολυσύνθετος χαρακτήρας θέσπισης δεσμευτικού χαρακτήρα κανόνων αυστηρού δικαίου που συχνά λειτουργούν αποτρεπτικά στην υιοθέτηση τους από τα αρμόδια νομοθετικά όργανα, καθώς και η ελλιπής γνώση περί των δυνατοτήτων αποδοχής από το κοινωνικό σύνολο, των προς ρύθμιση εννόμων σχέσεων, αποτέλεσαν τις αιτίες για την βαθμιαία ανάπτυξη κανόνων soft law τόσο στο διεθνές περιβάλλον και τις εθνικές έννομες τάξεις, όσο και στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικαίου. Αξίζει να αναφερθεί, ότι η υιοθέτηση ενός «ήπιου» κανόνα δικαίου που αποτελεί τον «προπομπό» της θέσπισης του τελικού δεσμευτικού κανόνα

²⁵ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων, Έγγραφο Εργασίας για τις θεσμικές και νομικές συνέπειες της χρήσης μέσων «ήπιου δικαίου»(soft law),εισηγητής Manuel Medina Ortega,2007,σελ.2

²⁶ Βλ.υποσημ.23, σελ.105

δικαίου, δίνει την ευκαιρία στους εκπροσώπους της κοινωνίας και των κοινωνικών ομάδων να συμμετάσχουν σε αυτή τη διαδικασία θέσπισης του τελευταίου²⁷.

Η ευρύτερη σημασία της υποδεικνυόμενης συμπεριφοράς έγκειται συνήθως, είτε στην παρότρυνση προς εφαρμογή και τήρηση βέλτιστων «πρακτικών» ("best practices") ή «προτύπων» ("standards") είτε στην προτροπή υιοθέτησης και τήρησης αρχών ορθής επαγγελματικής ή επιχειρηματικής δεοντολογίας²⁸. Η επίδραση κανόνων «ήπιου» δικαίου που εισηγούνται διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ και αφορούν πρακτικές καλής νομοθέτησης, σύγχρονες αντιλήψεις χρηστής διακυβέρνησης αναφορικά με τη διαφάνεια και τη μη ύπαρξη διαφθοράς, μέσω της τήρησης συγκεκριμένης συμπεριφοράς, είχαν ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη κωδίκων δεοντολογίας ("codes of conduct"), κανόνες «βέλτιστων πρακτικών» ("best practice rules") και προτύπων ("standards") και στο δημοσιονομικό πεδίο, τόσο της Ευρωπαϊκής όσο και της εθνικής έννομης τάξης²⁹. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το πλαίσιο ρύθμισης της σύγκρουσης συμφερόντων όπως αποτυπώνεται στο Δημοσιονομικό Κανονισμό 2018/1046 (Financial Regulation EC Euratom), τον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EC Euratom) 723/2004, τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων (Common Provisions Regulation) κ.τ.λ.

Επιπλέον το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (European Court of Auditors) μέσω των άρθρων 285-287 ΣΛΕΕ που ορίζουν τη σύσταση και τις αρμοδιότητες του, με τη διενέργεια ελέγχων στους λογαριασμούς της Ένωσης αλλά και των λοιπών οργανισμών και οργάνων της για την εξακρίβωση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, συμβάλει στη ρύθμιση της σύγκρουσης συμφερόντων μέσα από τη διατύπωση συστάσεων και οδηγιών αλλά και την παραπομπή των αντίστοιχων περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

²⁷ Βλ. υποσημ., 23, σελ 61-62

²⁸ Βλ. υποσημ., 23, σελ. 212- 213

²⁹ Βλ. Blomeyer&Sanz, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department D for Budgetary Affairs, Codes of Conduct and Conflicts of Interest at any governance level of the management of EU Funds, Budgetary Affairs, 2017, p.13-14

2.2 Κώδικες Ηθικής και Δεοντολογίας

Στο πεδίο της σύγκρουσης συμφερόντων ένας μεγάλος αριθμός Διεθνών, Ευρωπαϊκών, Εθνικών και Τοπικών Αρχών, έχουν υιοθετήσει διάφορους Κώδικες. Εξαιτίας του αυξανόμενου ενδιαφέροντος στην υιοθέτηση αυτού του συγκεκριμένου εργαλείου στη μάχη ενάντια στη σύγκρουση συμφερόντων, τη διαφθορά και την απάτη, έχει αυξηθεί και το ενδιαφέρον αποτίμησης της αποτελεσματικότητας των Κωδίκων.

Ο Κώδικας Ηθικής (Code of ethics) και Δεοντολογίας (Code of Conduct) είναι ένα σύνολο κανόνων που επισημαίνουν τις υποχρεώσεις ή τις ορθές πρακτικές ενός ατόμου ή ενός οργανισμού στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του. Ο ορισμός του Κώδικα Δεοντολογίας περιλαμβάνει αρχές, αξίες, πρότυπα ή κανόνες συμπεριφοράς που καθοδηγούν τη λήψη αποφάσεων, τις διαδικασίες και τα συστήματα ενός οργανισμού με τρόπο που να συμβάλλουν στην ευημερία των βασικών ενδιαφερόμενων φορέων, στο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων των παραγόντων που επηρεάζονται από τις δραστηριότητες του³⁰. Η υιοθέτηση αυτών των Κωδίκων χρησιμοποιείται ως εργαλείο στη μάχη κατά της διαφθοράς, της απάτης και της σύγκρουσης συμφερόντων. Διάφοροι ευρωπαϊκοί, εθνικοί και διεθνείς οργανισμοί έχουν αναπτύξει Κώδικες Δεοντολογίας και Κώδικες ηθικής για τους υπαλλήλους τους. Γενικά, η ποικιλομορφία των Κωδίκων δηλώνει τη σχετικότητα των ηθικών υποδομών και την αναγκαιότητα της μάχης ενάντια στη διαφθορά και της αποτροπής της απάτης, όχι μόνον μέσα από μηχανισμούς hard law αναχαίτισης αλλά αυξάνοντας την ευαισθητοποίηση και την παροχή ηθικής καθοδήγησης³¹.

Ωστόσο υπάρχει ένα κενό ορισμών στο τι πρέπει να περιλαμβάνουν τελικά αυτοί οι Κώδικες³². Όπως αναφέρεται στη βιβλιογραφία, οι ηθικές κατευθυντήριες γραμμές μπορούν να διακριθούν σε διάφορους τύπους εγγράφων, κάποιες φορές αναφέρονται ως Κώδικες δεοντολογίας, Κώδικες Πρακτικών, Κώδικες Ηθικής ή επαγγελματικής συμπεριφοράς. Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής

³⁰ Βλ. υποσημ.12, p.16

³¹ Lewis C. & Stuart G., The ethics challenge in public service – a problem solving guide, 2005, p.30

³² Βλ. υποσημ. 25, p.57-58

Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD) υπάρχει μια διαφοροποίηση ως προς τον ορισμό του Κώδικα Δεοντολογίας και του Κώδικα Ηθικής³³. Ο Κώδικας Δεοντολογίας χρησιμεύει ως εργαλείο κανόνων βασισμένων σε προσέγγιση συμμόρφωσης. Περιγράφει όσο το δυνατόν πιο εξειδικευμένα και ξεκάθαρα τι είδους συμπεριφορά είναι αποδεκτή, και καθιερώνει αυστηρές διαδικασίες ελέγχου και κυρώσεων για την ενίσχυση του κώδικα. Ο Κώδικας Ηθικής είναι βασισμένος σε μια προσέγγιση διαχείρισης αξιών. Εστιάζει στις γενικές αξίες παρά σε συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές, δείχνοντας περισσότερη εμπιστοσύνη στην ηθική σκέψη του υπαλλήλου. Ένας Κώδικας Ηθικής προσπαθεί να ενισχύσει και να προάγει την εφαρμογή αυτών των αξιών σε καταστάσεις της καθημερινής ζωής. Ωστόσο η επιλογή της αντίστοιχης έκδοσης εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένου του υπάρχοντος νομικού πλαισίου δικαιοδοσίας και την ηθική κουλτούρα της διαχειριστικής ηγεσίας.

Πρέπει να επισημανθεί ότι Κώδικες Δεοντολογίας διαφόρων επαγγελματικών ομάδων υπήρχαν από την αρχαιότητα ακόμη, ειδικά σε επαγγέλματα όπως οι γιατροί, οι δικηγόροι και οι δημόσιοι υπάλληλοι. Επίσης και στον ιδιωτικό τομέα οι Κώδικες αποτελούσαν πάντοτε μια σημαντική έκφραση αξιών, ηθικών προτύπων και αρχών με απώτερο σκοπό την καθοδήγηση της συμπεριφοράς των εργαζομένων. Έτσι για παράδειγμα μεγάλες φαρμακευτικές, κατασκευαστικές, δικηγορικές εταιρίες και σωματεία εργαζομένων έχουν διατυπώσει τους δικούς τους Κώδικες Δεοντολογίας, βασισμένους στις αξίες και τις αρχές που διέπουν το επάγγελμα τους, έτσι ώστε να δημιουργήσουν μια ηθική κουλτούρα μεταξύ των μελών τους, που θα προσφέρει λύσεις σε ηθικά διλήμματα και καταστάσεις που μπορεί να προκύψουν. Το υπόδειγμα του Κώδικα Δεοντολογίας του Συμβουλίου της Ευρώπης (άρθρο 4) αναφέρει ότι οι Κώδικες προορίζονται για να εξειδικεύσουν τα πρότυπα της ακεραιότητας, βοηθώντας τους δημόσιους αξιωματούχους να γνωρίσουν αυτά τα πρότυπα και να πληροφορήσουν τους πολίτες τι να προσδοκούν από τη διοίκηση³⁴.

Παρά το γεγονός ότι έχουν γίνει εκτεταμένες έρευνες ως προς την αποτελεσματικότητα των Κωδίκων, δεν έχει ακόμη ξεκαθαριστεί κατά πόσο και αν πραγματοποιούν τους σκοπούς τους. Επιπλέον, οι Κώδικες μπορεί να είναι χρήσιμοι

³³ Βλ. υποσημ. 18, p. 27

³⁴ Βλ. υποσημ. 15, p. 58

για εκείνους που επιθυμούν καθοδήγηση επειδή θέλουν να πράττουν ηθικά. Συνεπώς οι Κώδικες έχουν και εκπαιδευτικό αποτέλεσμα. Βέβαια, αν ένας δημόσιος αξιωματούχος θέλει να δράσει ανήθικα, είναι μάλλον απίθανο να τον σταματήσει ο Κώδικας. Ωστόσο οι Κώδικες χωρίς μια αποτελεσματική θεσμική εφαρμογή στρατηγικής και στήριξη από την ηγεσία είναι πολύ πιθανό να είναι σχετικά άχρηστοι. Κατά τον Gilman « *Οι επιτυχημένοι Κώδικες βασίζονται σε ένα περιβάλλον έτοιμο να τους καλλιεργήσει*»³⁵.

2.3 Κώδικες Δεοντολογίας των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2.3.1 Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Στο άρθρο 13 παρ.1 ΣΕΕ παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης που αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της, την επιδίωξη των στόχων της στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων της και την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των πολιτών της, όπου βασικό ρόλο διαδραματίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η πολιτική ηγεσία ασκείται από το Σώμα των 27 επιτρόπων (ένας από κάθε χώρα της ΕΕ) – υπό τον πρόεδρο της Επιτροπής, ο οποίος αποφασίζει το ποιος είναι αρμόδιος για κάθε τομέα πολιτικής. Το Σώμα των επιτρόπων αποτελείται από τον πρόεδρο της Επιτροπής, οκτώ αντιπροέδρους, εκ των οποίων οι τρεις είναι εκτελεστικοί αντιπρόεδροι, τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, καθώς και 18 επιτρόπους αρμόδιους για αντίστοιχα χαρτοφυλάκια³⁶

Η Επιτροπή αποτελεί το θεματοφύλακα του ευρωπαϊκού ιδεώδους και σύμφωνα με το αρθ.17 παρ.1 ΣΕΕ προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον σκοπό αυτόν. Μεριμνά για την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα. Επιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκτελεί τον προϋπολογισμό και διαχειρίζεται τα προγράμματα. Ασκεί συντονιστικά, εκτελεστικά και διαχειριστικά

³⁵ Βλ. υποσημ. 15, p.60

³⁶ Βλ. υποσημ. 22, σελ.209-213

καθήκοντα σύμφωνα με τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες. Εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης, πλην της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και άλλων περιπτώσεων. Αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για τον ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό της Ένωσης με στόχο την επίτευξη διοργανικών συμφωνιών.

Ο κώδικας δεοντολογίας καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο οι Ευρωπαίοι επίτροποι οφείλουν να ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους όσον αφορά την ανεξαρτησία και την εντιμότητα στην πράξη. Η Επιτροπή θέσπισε για πρώτη φορά τέτοιο κώδικα το 1999. Η πλέον πρόσφατη και πλέον ολοκληρωμένη έκδοση τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2018. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέπτυξε προσαρμοσμένα πρότυπα για τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Commissioners) και τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (MEP). Στο άρθ. 2 του Κώδικα Δεοντολογίας των Επιτρόπων αναφέρεται ότι τα μέλη της Επιτροπής αφοσιώνονται πλήρως στην άσκηση των καθηκόντων τους με γνώμονα το γενικό συμφέρον της Ένωσης και οφείλουν να συμπεριφέρονται με εντιμότητα, αξιοπρέπεια, αφοσίωση και διακριτικότητα καθ'όλη τη διάρκεια της θητείας τους, αλλά και μετά τη λήξη της. Επιπλέον πρέπει να διατηρήσουν την ανεξαρτησία τους από οποιαδήποτε εθνική κυβέρνηση και άλλο οργανισμό και να τηρούν τα πλέον αυστηρά πρότυπα δεοντολογίας περιορίζοντας ιδιαίτερα τις εξωτερικές τους δραστηριότητες καθώς σύμφωνα με το αρθ.17 παρ.3 ΣΕΕ τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρέπει να παρέχουν πλήρη εχέγγυα ανεξαρτησίας.

Οι επίτροποι διαδραματίζουν σημαντικό πολιτικό ρόλο. Έχουν πολιτική ευθύνη και είναι υπόλογοι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ως εκ τούτου, ο κώδικας δεοντολογίας προβλέπει ότι μπορούν να συμμετέχουν στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης και των κρατών μελών της, όπως ισχύει και για όσους κατέχουν δημόσια θέση σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, ισχύουν ορισμένοι όροι και περιορισμοί βάσει των οποίων γίνεται διάκριση μεταξύ της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή και στην εθνική πολιτική σκηνή³⁷. Τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από κάθε

³⁷ Βλ. ιστ. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics_el

προσπάθεια επηρεασμού των Ευρωπαίων επιτρόπων. Οι επίτροποι δεν μπορούν να απασχολούνται σε άλλες θέσεις κατά τη διάρκεια της θητείας τους και οφείλουν να συνεχίσουν να συμπεριφέρονται με εντιμότητα και διακριτικότητα και μετά τη λήξη της θητείας τους. Η υποχρέωση του επαγγελματικού απορρήτου, η οποία δεσμεύει όλο το προσωπικό των ευρωπαϊκών οργάνων, ισχύει και για τους επιτρόπους.

Κύριο στοιχείο είναι η δημοσίευση των δηλώσεων συμφερόντων. Στις δηλώσεις αυτές, κάθε μέλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υποχρεούται να δηλώνει όλες τις θέσεις που έχει αναλάβει την τελευταία δεκαετία, τα οικονομικά του συμφέροντα που θα μπορούσαν ενδεχομένως να οδηγήσουν σε σύγκρουση συμφερόντων, καθώς και τη συμμετοχή του ως μέλους σε φορείς με αποστολή να επηρεάζουν την άσκηση των δημόσιων καθηκόντων.

«Τα μέλη αποφεύγουν κάθε κατάσταση που ενδέχεται να οδηγήσει σε σύγκρουση συμφερόντων ή που μπορεί εύλογα να εκληφθεί ως τέτοια. Σύγκρουση συμφερόντων ανακύπτει όποτε το προσωπικό συμφέρον ενδέχεται να επηρεάσει την ανεξάρτητη άσκηση των καθηκόντων των μελών. Τα προσωπικά συμφέροντα περιλαμβάνουν, αλλά δεν περιορίζονται σε, κάθε ενδεχόμενο όφελος ή πλεονέκτημα για τα ίδια τα μέλη, τους/τις συζύγους τους, τους/τις συντρόφους τους (1) ή τα μέλη της άμεσης οικογένειάς τους. Σύγκρουση συμφερόντων δεν υφίσταται σε περίπτωση που μέλος επηρεάζεται μόνο ως ανήκων/ανήκουσα στο ευρύτερο κοινό ή σε ευρεία κατηγορία προσώπων.

Τα πρώην μέλη τηρούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα καθήκοντά τους τα οποία εξακολουθούν να έχουν επιπτώσεις μετά τη θητεία τους, ιδίως από το καθήκον να συμπεριφέρονται με εντιμότητα και διακριτικότητα ως προς την αποδοχή ορισμένων θέσεων ή πλεονεκτημάτων, σύμφωνα με το άρθρο 245 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και τις υποχρεώσεις που καθορίζονται στον παρόντα κώδικα δεοντολογίας».

Η υποχρέωση αυτή που αναφέρεται στην παρ. 7 του Κώδικα Δεοντολογίας των Επιτρόπων, ισχύει επίσης για τους ορισθέντες υποψηφίους επιτρόπους καθώς και για τον εκλεγόμενο πρόεδρο της Επιτροπής πριν από την ανάληψη των καθηκόντων τους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξετάζει τις δηλώσεις κατά τη διάρκεια των ακροάσεων των ορισθέντων υποψηφίων επιτρόπων, πριν από τον διορισμό τους. Οι

δηλώσεις επικαιροποιούνται τουλάχιστον κάθε χρόνο, εξετάζονται λεπτομερώς υπό την εποπτεία του προέδρου της Επιτροπής και στη συνέχεια δημοσιεύονται. Είναι επίσης διαθέσιμες σε αναγνώσιμο μορφότυπο. Οι δηλώσεις αυτές αποτελούν μία μόνο πτυχή των προσπαθειών της Επιτροπής για μεγαλύτερη διαφάνεια. Επίσης, η Επιτροπή δίνει το παράδειγμα καθώς δημοσιεύει πληροφορίες για τις συνεδριάσεις που πραγματοποιούνται μεταξύ των επιτρόπων και των εκπροσώπων συμφερόντων καθώς και για το κόστος των επαγγελματικών ταξιδιών των επιτρόπων. Διατίθεται επίσης στο κοινό κατάλογος των δώρων που λαμβάνουν οι επίτροποι υπό την επίσημη ιδιότητά τους.

Επιπροσθέτως, οι Επίτροποι δεν πρέπει να δέχονται κανένα δώρο που η αξία του ξεπερνά τα 150€, αν συμβεί αυτό θα πρέπει να το παραδώσει στο τμήμα πρωτοκόλλου. Μετά τη λήξη της θητείας τους, οι Επίτροποι πρέπει να πληροφορούν την Επιτροπή για την επαγγελματική τους δραστηριότητα. Όπως και κάθε άλλος πολίτης της ΕΕ, οι επίτροποι έχουν το δικαίωμα να ακολουθούν επαγγελματική σταδιοδρομία μετά τη λήξη της θητείας τους. Ωστόσο, για να διασφαλιστεί ότι οι πρώην επίτροποι θα συνεχίσουν να τηρούν τις αρχές της ανεξαρτησίας, της εντιμότητας και της διακριτικότητας, ο κώδικας δεοντολογίας προβλέπει μια περίοδο ελέγχου δύο ετών (τριών ετών για τον πρώην πρόεδρο της Επιτροπής). Οι επίτροποι είναι υποχρεωμένοι να κοινοποιούν τις επαγγελματικές δραστηριότητες τις οποίες προτίθενται να αναλάβουν κατά την περίοδο αυτή. Αν η μελλοντική επαγγελματική δραστηριότητα συνδέεται με το πρώην χαρτοφυλάκιο του επιτρόπου, η Επιτροπή μπορεί να δώσει την έγκρισή της μόνο μετά από διαβούλευση με την ανεξάρτητη επιτροπή δεοντολογίας. Η Επιτροπή εγκρίνει την απόφασή της αφού λάβει τη γνώμη της ανεξάρτητης επιτροπής δεοντολογίας.

2.3.2 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί την καρδιά της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκπροσωπώντας 446 εκατομμύρια άτομα. Σύμφωνα με το άρθρ. 14 ΣΕΕ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί από κοινού με το Συμβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα. Επιπλέον ασκεί καθήκοντα πολιτικού ελέγχου και

συμβουλευτικά καθήκοντα και επίσης εκλέγει τον πρόεδρο της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης. Ο αριθμός τους δεν υπερβαίνει τους επτακόσιους πενήντα συν τον πρόεδρο. Η εκπροσώπηση των πολιτών είναι αναλογική κατά φθίνουσα τάξη, με ελάχιστο όριο έξι μελών ανά κράτος μέλος. Κανένα κράτος μέλος δεν λαμβάνει περισσότερες από ενενήντα έξι έδρες. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκδίδει ομόφωνα, μετά από πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με την έγκρισή του, απόφαση για τον καθορισμό της σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονται για πέντε έτη με άμεση, καθολική, ελεύθερη και μυστική ψηφοφορία και προβαίνουν στη συνέχεια στην εκλογή του προέδρου και του προεδρείου τους μεταξύ των μελών του. Το Κοινοβούλιο λειτουργεί ως συννομοθέτης, ασκώντας από κοινού με το Συμβούλιο την εξουσία να εγκρίνει και να τροποποιεί νομοθετικές προτάσεις καθώς και να αποφασίζει για τον ενωσιακό προϋπολογισμό. Εποπτεύει επίσης το έργο της Επιτροπής και άλλων οργανισμών της ΕΕ και συνεργάζεται με τα εθνικά κοινοβούλια των χωρών της ΕΕ για να έχει τη συμβολή τους. Το άρθρο 232 ΣΛΕΕ παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την εξουσία να καταρτίζει τον κανονισμό του³⁸.

Σύμφωνα με το άρθ.1 του κώδικα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εγκρίθηκε το 2005 οι βουλευτές ακολουθούν και σέβονται τις ακόλουθες γενικές αρχές δεοντολογίας, ανιδιοτέλειας, ακεραιότητας, διαφάνειας, επιμέλειας, τιμιότητας, υπευθυνότητας και σεβασμού για το κύρος του Κοινοβουλίου, ενεργούν αποκλειστικά υπέρ του δημόσιου συμφέροντος και δεν λαμβάνουν ούτε επιδιώκουν να λάβουν άμεσα ή έμμεσα οικονομικά οφέλη ή άλλη αμοιβή³⁹.

Το άρθ. 3 του κώδικα που αναφέρεται στις συγκρούσεις συμφερόντων, σύγκρουση συμφερόντων υπάρχει στην περίπτωση που βουλευτής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει προσωπικό συμφέρον που θα μπορούσε να επηρεάσει αθέμιτα την εκτέλεση των καθηκόντων του ως βουλευτή. Σύγκρουση συμφερόντων δεν υπάρχει στην περίπτωση που ο βουλευτής αντλεί κάποιο όφελος μόνο ως μέλος του γενικότερου κοινού ή μίας ευρύτερης κατηγορίας ατόμων. Ένα κάποιος βουλευτής

³⁸ Βλ. ιστοσελίδα <https://www.europarl.europa.eu/portal/el>

³⁹ Βλ. ιστοσελίδα <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=legisum%3Ao10000>

θεωρήσει ότι αντιμετωπίζει σύγκρουση συμφερόντων λαμβάνει άμεσα τα απαραίτητα μέτρα για την αντιμετώπισή της, σύμφωνα με τις αρχές και τις διατάξεις του κώδικα δεοντολογίας. Στην περίπτωση που αδυνατεί να επιλύσει τη σύγκρουση συμφερόντων, το αναφέρει γραπτώς στον Πρόεδρο. Σε περίπτωση αμφιβολιών, ο βουλευτής μπορεί να ζητήσει, εμπιστευτικά, τη γνώμη της συμβουλευτικής επιτροπής δεοντολογίας των βουλευτών, που συγκροτείται βάσει του άρθρου 7. Ο βουλευτής, πριν λάβει το λόγο ή συμμετάσχει σε ψηφοφορία στην Ολομέλεια ή σε ένα από τα όργανα του Κοινοβουλίου, ή σε περίπτωση που προταθεί ως εισηγητής, γνωστοποιεί οποιαδήποτε υπάρχουσα ή δυνητική σύγκρουση συμφερόντων σε σχέση με το θέμα που εξετάζεται, όταν αυτό δεν προκύπτει σαφώς από τα στοιχεία που έχουν δηλωθεί σύμφωνα με το άρθρο 4. Η γνωστοποίηση αυτή γίνεται γραπτώς ή προφορικώς στον πρόεδρο κατά τη διάρκεια των εν λόγω κοινοβουλευτικών διαδικασιών.⁴⁰

Οι Ευρωβουλευτές δεν πρέπει να δέχονται δώρα και άλλα ωφελήματα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, πρέπει επίσης να υποβάλλουν δήλωση προσωπικών συμφερόντων που δημοσιοποιούνται και διαδικτυακά. Αυτό περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- ✓ Όλες τις επαγγελματικές δραστηριότητες και λοιπές μισθωτές εργασίες.
- ✓ Οποιαδήποτε στήριξη, οικονομική, σε προσωπικό ή υλικούς πόρους που λαμβάνονται σε σύνδεση με πολιτικές δραστηριότητες, πλέον εκείνων που τους παρέχονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στο άρθ. 5 του κώδικα αναφέρονται τα δώρα ή παρόμοιες παροχές από τα οποία πρέπει οι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να απέχουν. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους θα πρέπει να μην δέχονται τυχόν δώρα ή παρόμοιες παροχές, πέραν αυτών των οποίων η κατά προσέγγιση αξία είναι μικρότερη των 150 EUR και δίνονται ως δώρα φιλοφρόνησης, ή εκείνων που δίνονται ως δώρα φιλοφρόνησης όταν εκπροσωπούν το Κοινοβούλιο υπό επίσημη ιδιότητα. Τυχόν δώρα που δίνονται στους βουλευτές, όταν αυτοί εκπροσωπούν το Κοινοβούλιο με την επίσημη ιδιότητά τους, παραδίδονται στον Πρόεδρο, ο οποίος τα διαχειρίζεται στο πλαίσιο των μέτρων εφαρμογής που θεσπίζει το Προεδρείο. Τα ανωτέρω δεν

⁴⁰Βλ. Κώδικα Δεοντολογίας για τους Βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε θέματα οικονομικών συμφερόντων και Σύγκρουσης Συμφερόντων, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2019-2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EL.pdf

εφαρμόζονται όσον αφορά την επιστροφή των εξόδων ταξιδίου και διαμονής των βουλευτών, ή την απευθείας καταβολή των εξόδων αυτών από τρίτους, στις περιπτώσεις που οι βουλευτές, κατόπιν προσκλήσεως και κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, συμμετέχουν σε εκδηλώσεις που έχουν οργανωθεί από τρίτους.

2.3.3 Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕλΣ)

Η οικονομική αυτονομία της ΕΕ μέσω της δημιουργίας ιδίων εσόδων επέβαλε τη δημιουργία ενός ελεγκτικού οργάνου που θα αναλάμβανε τον έλεγχο της νομιμότητας των πληρωμών και γενικά της ενωσιακής δημοσιονομικής διαχείρισης. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δημιουργήθηκε το 1975 και με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αναβαθμίστηκε ο ρόλος του σε κύριο όργανο των Κοινοτήτων, γεγονός που επιβεβαιώθηκε και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας στο άρθρο 13 ΣΕΕ που το κατατάσσει στα θεσμικά όργανα της ΕΕ⁴¹. Κατά τη γενική διατύπωση του αρθ. 285 ΣΛΕΕ το Ελεγκτικό Συνέδριο «εξασφαλίζει τον έλεγχο των λογαριασμών της Ένωσης».

Το Ελεγκτικό Συνέδριο απαρτίζεται από εάν υπήκοο κάθε κράτους μέλους και τα μέλη του ασκούν τα καθήκοντα τους με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον της Ένωσης (αρθ.285 ΣΛΕΕ). Τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου επιλέγονται μεταξύ προσωπικοτήτων που υπηρετούν ή έχουν υπηρετήσει στα κράτη τους σε όργανα εξωτερικού ελέγχου ή διαθέτουν ειδικά προσόντα για το λειτούργημα αυτό, οφείλουν να παρέχουν πλήρη εγγύηση ανεξαρτησίας (αρθ.286 ΣΛΕΕ) και τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου διορίζονται για περίοδο έξι ετών. Το Συμβούλιο, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εγκρίνει τον κατάλογο των μελών, ο οποίος καταρτίζεται σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλει κάθε κράτος μέλος. Η θητεία των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύναται να ανανεωθεί. Τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκλέγουν μεταξύ τους τον πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, για περίοδο τριών ετών με επιτρεπτή την επανεκλογή του.

Κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν ζητούν ούτε δέχονται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση ή άλλον

⁴¹ Βλ. υποσημ. 22, σελ. 241-243

οργανισμό και απέχουν από κάθε ενέργεια ασυμβίβαστη με τα καθήκοντά τους. Τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν δύνανται, κατά τη διάρκεια της θητείας τους, να ασκούν οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη. Αναλαμβάνουν επισήμως την υποχρέωση, κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους, να τηρούν κατά τη διάρκεια της θητείας τους και μετά τη λήξη αυτής τις υποχρεώσεις που απορρέουν εκ της θέσεώς τους, και ιδίως τις υποχρεώσεις εντιμότητας και διακριτικότητας ως προς την αποδοχή, μετά την αποχώρησή τους, ορισμένων θέσεων ή ορισμένων πλεονεκτημάτων.

Σύμφωνα με το άρθ. 287 ΣΛΕΕ το Συνέδριο έχει ως αποστολή : να ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και των εξόδων της Ένωσης καθώς επίσης και τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και εξόδων κάθε λοιπού οργάνου ή οργανισμού ιδρυομένου από την Ένωση, στο βαθμό που η ιδρυτική πράξη δεν αποκλείει τον έλεγχο αυτό. Εγχειρίζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δήλωση που βεβαιώνει την ακρίβεια των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων. Να ελέγχει τη νομιμότητα και την κανονικότητα της πραγματοποιήσεως των εσόδων και εξόδων και να προβαίνει σε εξακρίβωση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁴².

Ο έλεγχος των εσόδων διενεργείται βάσει των ποσών που βεβαιώνονται ως οφειλόμενα και των ποσών που πράγματι καταβάλλονται στην Ένωση και ο έλεγχος των εξόδων διενεργείται βάσει των αναληφθέντων υποχρεώσεων και των πραγματοποιηθέντων πληρωμών. Ο έλεγχος πραγματοποιείται βάσει εγγράφων και, εν ανάγκη, επιτόπου στα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, στις εγκαταστάσεις κάθε λοιπού οργάνου ή οργανισμού που διαχειρίζεται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Ένωσης και στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό. Στα κράτη μέλη ο έλεγχος ασκείται σε συνεργασία με τα εθνικά ελεγκτικά όργανα, ή, εάν αυτά δεν έχουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες, με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Το Ελεγκτικό Συνέδριο και τα εθνικά ελεγκτικά όργανα των κρατών μελών συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία

⁴² Βλ. Μηλιώνης Ν., Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 1999,σελ.45-52

τους. Τα όργανα αυτά ή οι υπηρεσίες αυτές γνωρίζουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο εάν προτίθενται να συμμετάσχουν στον έλεγχο⁴³.

Τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, τα λοιπά όργανα ή οργανισμοί που διαχειρίζονται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Ένωσης, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό, και τα εθνικά ελεγκτικά όργανα, ή, αν αυτά δεν έχουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες, οι αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες, διαβιβάζουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, μετά από αίτησή του, κάθε αναγκαίο έγγραφο ή πληροφορία για την εκπλήρωση της αποστολής του. Όσον αφορά τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων για τη διαχείριση των εσόδων και εξόδων της Ένωσης, τα δικαιώματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου για πρόσβαση σε πληροφορίες που κατέχει η Τράπεζα διέπονται από συμφωνία μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Τράπεζας και της Επιτροπής.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο καταρτίζει ετήσια έκθεση μετά το κλείσιμο κάθε οικονομικού έτους. Η έκθεση αυτή διαβιβάζεται στα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης συνοδευόμενη από τις απαντήσεις αυτών των θεσμικών οργάνων στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται εξ άλλου να υποβάλλει οποτεδήποτε παρατηρήσεις, ιδίως υπό μορφή ειδικών εκθέσεων επί ειδικών ζητημάτων και να γνωμοδοτεί μετά από αίτηση ενός από τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Τα αποτελέσματα των εργασιών του Συνεδρίου χρησιμοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της επίβλεψης της διαχείρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ, καθώς και προκειμένου να πραγματοποιούνται, κατά περίπτωση, βελτιώσεις. Οι εργασίες του Συνεδρίου αποτελούν σημαντική βάση για τη θεμελίωση της απόφασης σχετικά με τη χορήγηση της ετήσιας απαλλαγής, διαδικασίας κατά την οποία το Κοινοβούλιο αποφασίζει, κατόπιν σύστασης του Συμβουλίου, εάν η Επιτροπή εκτέλεσε ορθά τον προϋπολογισμό του προηγούμενου οικονομικού έτους. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ τελεί κατά 80 % υπό επιμερισμένη διαχείριση με τα κράτη μέλη, τα οποία συνεργάζονται με την Επιτροπή για την καθιέρωση συστημάτων εποπτείας και εσωτερικού ελέγχου να διασφαλίζουν ότι τα κονδύλια της ΕΕ δαπανώνται ορθά και

⁴³ Βλ. Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2006, σελ. 120-122

σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες. Κατ' αυτό τον τρόπο, ο έλεγχος προσλαμβάνει τόσο ευρωπαϊκή όσο και εθνική διάσταση.

Οι κανόνες δεοντολογίας του Συνεδρίου βασίζονται στις αξίες της ανεξαρτησίας, της ακεραιότητας, της αμεροληψίας, του επαγγελματισμού, της αριστείας και της αποδοτικότητας. Οι εν λόγω κανόνες εφαρμόζονται στο σύνολο των Μελών και των υπαλλήλων του⁴⁴. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ενέκρινε τις απαιτήσεις που περιγράφονται στον κώδικα δεοντολογίας του INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions)⁴⁵ (ISSAI 30 - The INTOSAI Code of Ethics)⁴⁶ και τις συμπεριέλαβε στις κατευθυντήριες οδηγίες του. Οι κατευθυντήριες οδηγίες δεοντολογίας στοχεύουν στη διασφάλιση ότι οι καθημερινές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σχετικά τόσο με τον έλεγχο όσο και με τη διοίκηση του οργάνου, είναι σύμφωνες με τις αρχές που θεσπίζει ο κώδικας του INTOSAI. Οι κατευθυντήριες οδηγίες βασίζονται στις αξίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ισχύουν για το σύνολο των Μελών και των υπαλλήλων του.

Τα Μέλη του οφείλουν να συμμορφώνονται με τον κώδικα συμπεριφοράς που προβλέπει κανόνες σχετικά με την ανεξαρτησία, την αμεροληψία, την ακεραιότητα, τη δέσμευση, τη συλλογικότητα, το απόρρητο, την υπευθυνότητα και τις υποχρεώσεις των Μελών μετά τη λήξη της θητείας τους. Το Συνέδριο δημοσιεύει τις δηλώσεις συμφερόντων και τις δηλώσεις σχετικά με την απουσία σύγκρουσης συμφερόντων των Μελών του στο οργανόγραμμα. Η επιτροπή δεοντολογίας συγκροτείται από τρία πρόσωπα, τα οποία διορίζονται κατόπιν πρότασης του Προέδρου για θητεία τριών ετών (η οποία μπορεί να ανανεωθεί μία φορά): δύο Μέλη του Συνεδρίου που δεν ασκούν καμία εξωτερική δραστηριότητα και μία εξέχουσα προσωπικότητα εκτός του Συνεδρίου.

Η επιτροπή δεοντολογίας εξετάζει κάθε ζήτημα δεοντολογικού χαρακτήρα που εκτιμά ότι σχετίζεται με τα πρότυπα και τη φήμη του ΕλΣ. Μεταξύ άλλων, αξιολογεί τις εξωτερικές δραστηριότητες των Μελών του ΕλΣ. Ο Γενικός Γραμματέας ορίζει συμβούλους δεοντολογίας μεταξύ των υπαλλήλων του ΕλΣ. Κάθε

⁴⁴ Βλ. ιστ. <https://www.eca.europa.eu>

⁴⁵ Βλ. ιστ. <https://www.intosai.org>,

⁴⁶ Βλ. ιστ. <https://www.eurosai.org>

μέλος του προσωπικού έχει το δικαίωμα και τη δυνατότητα να ζητεί εμπιστευτικές και αμερόληπτες συμβουλές από τους εν λόγω συμβούλους σε σχέση με: τις αξίες και τις αρχές βάσει των οποίων οφείλουν να ενεργούν οι υπάλληλοι (π.χ. ανεξαρτησία, ακεραιότητα, αμεροληψία, επαγγελματισμός), συγκεκριμένα ευαίσθητα ζητήματα, όπως πραγματικές ή καταφανείς περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων, αποδοχή δώρων κ.λπ., την παροχή πληροφοριών σε περιπτώσεις σοβαρών παρατυπιών (καταγγελία δυσλειτουργιών – whistleblowing)⁴⁷.

Δώρα και φιλοξενία

Τα Μέλη του ΕΛΣ δεν μπορούν να αποδέχονται δώρα των οποίων η αξία υπερβαίνει τα 150 ευρώ. Εάν, ως είθισται στους διπλωματικούς κύκλους, λάβουν δώρα μεγαλύτερης αξίας, υποχρεούνται να τα παραδώσουν στον Γενικό Γραμματέα. Η Γραμματεία του Συνεδρίου τηρεί αρχείο καταχώρισης των δώρων των οποίων η αξία υπερβαίνει τα 150 ευρώ, το οποίο είναι διαθέσιμο στο κοινό εφόσον ζητηθεί. Τα Μέλη του ΕΛΣ δεν μπορούν να δέχονται πληρωμή για οποιοδήποτε είδος εξωτερικής δραστηριότητας ή δημοσίευσης στην οποία προέβησαν κατά τη διάρκεια της θητείας τους. Εάν πραγματοποιηθεί πληρωμή, το σχετικό ποσό δωρίζεται σε φιλανθρωπική οργάνωση της επιλογής τους. Οι υπάλληλοι του ΕΛΣ δεν επιτρέπεται να αποδέχονται από τρίτους δώρα ή διευκολύνσεις, όπως γεύματα και φιλοξενία, ή οποιοδήποτε άλλο όφελος χρηματικής αξίας άνω των 150 ευρώ.

Επαγγελματική δραστηριότητα των ανώτερων υπαλλήλων μετά τη λήξη των καθηκόντων τους

Βάσει του άρθρου 16 του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης, ο υπάλληλος έχει την υποχρέωση, μετά τη λήξη των καθηκόντων του, να συμπεριφέρεται με εντιμότητα και διακριτικότητα όσον αφορά την αποδοχή ορισμένων θέσεων ή ορισμένων πλεονεκτημάτων. Κάθε πρώην υπάλληλος, ο οποίος προτίθεται να ασκήσει επαγγελματική δραστηριότητα εντός των δύο ετών που έπονται της λήξης των καθηκόντων του, οφείλει να το δηλώσει στο όργανο στο οποίο εργαζόταν προηγουμένως, προκειμένου αυτό να λάβει την κατάλληλη απόφαση και ή να

⁴⁷ Βλ. ιστ. <https://www.eca.europa.eu/el/Pages/Transparency-ethics.aspx>

απαγορεύσει την άσκηση της εν λόγω δραστηριότητας ή να την εγκρίνει (ενδεχομένως υπό όρους).

Το τρίτο εδάφιο του άρθρου 16 του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης ορίζει ότι η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή απαγορεύει, κατ' αρχήν, στους πρώην ανώτερους υπαλλήλους να αναλαμβάνουν, κατά τους 12 μήνες μετά τη λήξη των καθηκόντων τους, δραστηριότητες εκπροσώπησης συμφερόντων ή υπεράσπισης έναντι του προσωπικού του οργάνου στο οποίο εργάζονταν προηγουμένως, για λογαριασμό των επιχειρήσεων, πελατών ή εργοδοτών τους και για θέματα για τα οποία ήταν υπεύθυνοι κατά τα τρία τελευταία έτη της υπηρεσίας τους⁴⁸.

2.3.4 Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής είναι ένας ανεξάρτητος και αμερόληπτος οργανισμός στον οποίον λογοδοτούν τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ και ο οποίος προωθεί τη χρηστή διοίκηση. Ο Διαμεσολαβητής βοηθά πολίτες, επιχειρήσεις και οργανισμούς που αντιμετωπίζουν προβλήματα με τη διοίκηση της ΕΕ, εξετάζοντας αναφορές σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης από την πλευρά των θεσμικών οργάνων και των οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ διερευνά με δική του πρωτοβουλία και ευρύτερα συστημικά ζητήματα⁴⁹.

Σύμφωνα με το άρθ. 228 (πρώην άρθρο 195 της ΣΕΚ) ο Ευρωπαίος διαμεσολαβητής, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είναι αρμόδιος να δέχεται τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών ή νομικών προσώπων που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων. Ερευνά τις καταγγελίες αυτές και συντάσσει σχετικές εκθέσεις. Στα πλαίσια των καθηκόντων του, ο διαμεσολαβητής διεξάγει τις έρευνες που κρίνει δικαιολογημένες είτε με δική του πρωτοβουλία είτε βάσει των καταγγελιών που του έχουν υποβληθεί απευθείας ή

⁴⁸Βλ. ιστοσελίδα <https://www.eca.europa.eu/el/Pages/ECAWork.aspx>

⁴⁹ Βλ. ιστοσελίδα <https://www.ombudsman.europa.eu/el/legal-basis/statute/el>

μέσω μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκτός εάν για τα καταγγελλόμενα γεγονότα έχει ή είχε κινηθεί δικαστική διαδικασία. Εάν ο διαμεσολαβητής διαπιστώσει περίπτωση κακής διοίκησης, υποβάλλει το θέμα στο οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό που διαθέτει προθεσμία τριών μηνών για να εκθέσει τη γνώμη του στο διαμεσολαβητή. Διαβιβάζει εν συνεχεία έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προς το οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό. Ο καταγγέλλων ενημερώνεται για το αποτέλεσμα των ερευνών αυτών. Ο διαμεσολαβητής συντάσσει ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών του⁵⁰.

Το Καταστατικό του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή που συντάχθηκε με απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθορίζει τα σχετικά με το καθεστώς και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του. Στο άρθρο 9 και 10 διαμορφώνονται τα πλαίσια συμπεριφοράς του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή σύμφωνα με τα ηθικά πρότυπα που έχουν καθιερωθεί και στα υπόλοιπα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο Διαμεσολαβητής σύμφωνα με το αρθ. 9 ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον των Κοινοτήτων και των πολιτών της Ένωσης. Κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων του δεν ζητεί ούτε δέχεται οδηγίες από καμία κυβέρνηση ή οργανισμό, απέχει δε από κάθε πράξη αντιβαίνουσα προς τη φύση των καθηκόντων του. Κατά την ανάληψη των καθηκόντων του, ο Διαμεσολαβητής δεσμεύεται επισήμως ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ότι θα εκτελεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία και αμεροληψία, ότι θα τηρεί, καθ' όλη τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων του και μετά το πέρας της, τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το λειτούργημά του, ιδίως δε την υποχρέωση να ενεργεί με εντιμότητα και διακριτικότητα όσον αφορά την ανάληψη, μετά την αποχώρησή του, ορισμένων δραστηριοτήτων ή την αποδοχή ορισμένων προνομίων.

Από την πλευρά του ο Κώδικας δεοντολογίας του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή κάνει ρητή αναφορά στη σύγκρουση συμφερόντων μέσα από την υποχρεωτική δήλωση συμφερόντων του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή: *«Η Διαμεσολαβήτρια θα δηλώνει οποιαδήποτε συμφέροντα ή περιουσιακά στοιχεία ή άλλα ιδιωτικά συμφέροντα*

⁵⁰ Βλ. ιστοσελίδα https://europa.eu/european-union/law/treaties_el

τα οποία μπορεί να προκαλέσουν μια πραγματική, φαινομενική ή δυννητική σύγκρουση συμφερόντων κατά την άσκηση των καθηκόντων της.[...]»⁵¹ Ο Κώδικας απαριθμεί τις εξωθεσμικές επαγγελματικές, εκπαιδευτικές δραστηριότητες και υποχρεώσεις, καθώς και τα περιουσιακά στοιχεία που θα πρέπει να δηλώνονται από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, κατά τον ίδιο τρόπο που διατυπώνονται και στις δηλώσεις συμφερόντων των Επιτρόπων, των Ευρωβουλευτών, των υπαλλήλων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού κ.τ.λ.

⁵¹ Βλ. ιστοσελίδα https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/ethics_and_conduct/codeofconduct.faces

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η σύγκρουση συμφερόντων στην ενωσιακή και εθνική διαχείριση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

3.1 Ο ενωσιακός προϋπολογισμός

Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η κατάρτιση του ενωσιακού προϋπολογισμού διενεργείται με βάση ειδική νομοθετική διαδικασία σύμφωνα με το αρθ. 314 ΣΛΕΕ⁵². Στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα άρθρα 310-324 ΣΛΕΕ διατυπώνονται οι δημοσιονομικές διατάξεις που αφορούν τον σχεδιασμό την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης. Όλα τα έσοδα και τα έξοδα της Ένωσης, πρέπει να προβλέπονται για κάθε οικονομικό έτος και να εγγράφονται στον προϋπολογισμό. Ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης καταρτίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 314 ΣΛΕΕ. Ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος ως προς τα έσοδα και τα έξοδα. Οι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό δαπάνες εγκρίνονται για τη διάρκεια του οικονομικού έτους, σύμφωνα με τον κανονισμό του άρθρου 322 ΣΛΕΕ που ορίζει α) τους δημοσιονομικούς κανονισμούς που ρυθμίζουν ιδίως τις πρακτικές λεπτομέρειες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού και παρουσίασης και ελέγχου των λογαριασμών και β) τους κανόνες που οργανώνουν τον έλεγχο της ευθύνης των δημοσιονομικών φορέων, και ιδίως των διατακτών και των υπολόγων⁵³. Η εκτέλεση των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό δαπανών απαιτεί την προηγούμενη έκδοση νομικά δεσμευτικής πράξης της Ένωσης που να παρέχει τη νομική βάση για τη δράση της και την εκτέλεση των αντίστοιχων δαπανών

Προκειμένου να εξασφαλίζεται η δημοσιονομική πειθαρχία, η Ένωση δεν εκδίδει πράξεις που δύνανται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό, χωρίς να παρέχει την εγγύηση ότι οι δαπάνες που απορρέουν από τις πράξεις αυτές

⁵² Βλ. υποσημ. 22, σελ.183-185

⁵³ C 202/187

δύνανται να χρηματοδοτηθούν στο πλαίσιο των ιδίων πόρων της Ένωσης και τηρουμένου του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου του άρθρου 312 ΣΛΕΕ. Ο προϋπολογισμός καταρτίζεται και εκτελείται σύμφωνα με τις αρχές της ενότητας, της ακρίβειας, της ετήσιας διάρκειας, της ισοσκελίσης, της ενιαίας λογιστικής μονάδας, της καθολικότητας, της ειδικότητας, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας⁵⁴.

Σύμφωνα με το άρθρο 325 παρ.1 ΣΛΕΕ *«Η Ένωση και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οποιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη καθώς και στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης»*. Η έννοια των «οικονομικών συμφερόντων» της Ένωσης που αναφέρεται στο άρθρο 325 ΣΛΕΕ παρ.1 αναφέρεται όχι μόνο στον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων της Ένωσης αλλά και στον προϋπολογισμό λοιπών οργανισμών και οργάνων που ιδρύθηκαν από τη Συνθήκη. Η απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση C-11/00 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας)⁵⁵, ερμηνεύοντας την έννοια των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσδιόρισε ότι [*..η προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων αφορά όχι μόνον τη διαχείριση των πιστώσεων του προϋπολογισμού αλλά και εκτείνεται σε κάθε μέτρο που επηρεάζει ή δύναται να επηρεάσει την περιουσία τους:...*]. Έτσι ο Κανονισμός 1073/1999 που αφορά τις έρευνες που πραγματοποιεί η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, μεταξύ άλλων εφαρμόζεται και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ανεξαρτήτως των ιδιαιτεροτήτων του καταστατικού της, στα πλαίσια της ενωσιακής έννομης τάξης.

Ο δημοσιονομικός Κανονισμός 2018/1046 [EC, Euratom] που αντικατέστησε τον Κανονισμό 966/2012 προβλέπει τις μεθόδους εκτέλεσης του Κοινοτικού Προϋπολογισμού, με τους οποίους επιδιώκεται η επιλογή του καταλληλότερου

⁵⁴ Κουγέας Β., Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, 2008, σελ.31

⁵⁵ ΔΕΚ υπ. C-11/00, I - 7227

τρόπου διαχείρισης των κοινοτικών πόρων⁵⁶. Οι μέθοδοι εκτέλεσης που προβλέπονται είναι οι εξής: α) με κεντρική διαχείριση, β) με επιμερισμένη ή αποκεντρωμένη διαχείριση, γ) με από κοινού διαχείριση με διεθνείς οργανισμούς. Κατά την επιμερισμένη διαχείριση, η Επιτροπή μεταβιβάζει καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε κράτη μέλη.

Η μέθοδος της επιμερισμένης διαχείρισης, έχει ουσιαστική επίδραση στη διαμόρφωση του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος, στο μεγαλύτερο μέρος της οποίας συντελείται η εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού, από εξουσιοδοτημένες γι' αυτό το σκοπό εθνικές υπηρεσίες. Η σύσταση των εθνικών υπηρεσιών υπαγορεύεται από την αρχή της επικουρικότητας: στο επίπεδο που η εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού πραγματοποιείται μέσω απορροφήσεως κονδυλίων από φορείς στο εσωτερικό των κρατών μελών και για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της ορθής διαχείρισης, οι πλέον κατάλληλες για το σκοπό αυτό θεωρούνται οι υπηρεσίες που ασχολούνται ειδικά με αυτό, δηλ. οι αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Για την επίτευξη των σκοπών της επιμερισμένης διαχείρισης, απαιτείται η οργάνωση και η λειτουργία σχετικών εθνικών υπηρεσιών διαχείρισης και ελέγχου αλλά και η προσαρμογή του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος⁵⁷.

Ο προϋπολογισμός της Ένωσης σύμφωνα με το αρθ. 311 ΣΛΕΕ, χρηματοδοτείται στο ακέραιο, από ίδιους πόρους. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία ομοφώνως και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκδίδει απόφαση που καθορίζει τις διατάξεις που διέπουν το σύστημα των ιδίων πόρων της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να καθιερώνει νέες κατηγορίες ιδίων πόρων ή να καταργεί υπάρχουσα κατηγορία. Η απόφαση αυτή τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την έγκρισή της από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους.

⁵⁶ ΕΕ 2018/1046, L-193/31

⁵⁷ Βλ. Κουγέας Β., Μέθοδοι εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού και έλεγχος – προσαρμογές του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος, 2007, σελ.1

3.1.1 Ο εντοπισμός της σύγκρουσης συμφερόντων στους δημοσιονομικούς παράγοντες

Δεδομένων των διαδικασιών που αφορούν την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού τίθεται στο επίκεντρο του κώδικα δεοντολογικής συμπεριφοράς η «σύγκρουση συμφερόντων» όπως αυτή ορίζεται για τους σκοπούς της εκτέλεσης του γενικού προϋπολογισμού της Ένωσης με το άρθρο 61, παρ.1,2 και 3 του νέου Δημοσιονομικού Κανονισμού (ΕΕ Ευρατόμ) 2018/1046 ως εξής: «1.Απαγορεύεται σε όλους τους δημοσιονομικούς παράγοντες και σε κάθε άλλο πρόσωπο που συμμετέχει στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, στη διαχείριση και στο λογιστικό ή άλλο έλεγχο, να προβαίνουν σε οποιαδήποτε ενέργεια η οποία είναι δυνατόν να φέρει τα συμφέροντά τους σε σύγκρουση με τα συμφέροντα των Κοινοτήτων. Εάν προκύψει τέτοια περίπτωση, το εν λόγω πρόσωπο πρέπει να απέσχει από τη σχετική ενέργεια και να αναφέρει το γεγονός στην αρμόδια αρχή. 2. Σύγκρουση συμφερόντων ανακύπτει οσάκις η αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων δημοσιονομικού παράγοντα ή άλλου προσώπου, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 1, υπονομεύεται από οικογενειακούς ή συναισθηματικούς λόγους ή από πολιτικούς ή εθνικούς δεσμούς, από οικονομικό συμφέρον ή από οποιαδήποτε σύμπτωση συμφερόντων με το δικαιούχο»⁵⁸.

Οι δημοσιονομικοί παράγοντες είναι εκείνοι αρχικά στους οποίους απευθύνονται οι διατάξεις του Δημοσιονομικού Κανονισμού που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων. Στο άρθρο 61 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 2018/1046 διατυπώνεται ένα πλαίσιο δεοντολογικής συμπεριφοράς των δημοσιονομικών παραγόντων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται τόσο οι διατάκτες και οι υπόλογοι αλλά και οι εσωτερικοί ελεγκτές. Αυτό σημαίνει ότι αρκεί σε κάποιο πρόσωπο να συντρέχει η ιδιότητα του υπαλλήλου της ΕΕ (ή των οργανισμών και υπηρεσιών που αυτή έχει δημιουργήσει) που υπάγεται σε υπηρεσία οργάνου (ή οργανισμού) με την εξουσιοδότηση να λαμβάνει μέρος στις προαναφερθείσες ενέργειες⁵⁹.

⁵⁸ Βλ. ιστοσελίδα <https://eur-lex.europa.eu>

⁵⁹ Βλ. Κουγιάς Β., Η σύγκρουση συμφερόντων στην Κοινοτική Διαχείριση, η υπόθεση Manel Camós Grau κατά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008, σελ.1317

Σύμφωνα με το άρθρο 91 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, περί ευθύνης των δημοσιονομικών παραγόντων για παράνομη δραστηριότητα, απάτη ή δωροδοκία κάθε αρμόδιος διατάκτης, υπόλογος ή υπόλογος πάγιων προκαταβολών υπέχει πειθαρχική και χρηματική ευθύνη, υπό τους όρους που προβλέπονται από τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης ή για το προσωπικό που απασχολείται από την Επιτροπή στον τομέα των δραστηριοτήτων βοήθειας διαχείρισης κρίσεων και ανθρωπιστικής βοήθειας. Σε περίπτωση παράνομης δραστηριότητας, απάτης ή δωροδοκίας που ενδέχεται να θίξει τα συμφέροντα της Ένωσης, επιλαμβάνονται του θέματος οι αρχές και υπηρεσίες που ορίζονται από την ισχύουσα νομοθεσία, και ειδικότερα η OLAF.

Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός στο πεδίο εκτέλεσης του προϋπολογισμού και το άρθρο 117 καθιστά τον εσωτερικό ελεγκτή ένα ακόμη πρόσωπο το οποίο αφορά η σύγκρουση συμφερόντων. Επιφυλάσσει έναν ιδιαίτερο ρόλο για τον «εσωτερικό ελεγκτή» (internal auditor), ο οποίος ορίζεται από κάθε όργανο και είναι επιφορτισμένος με καθήκοντα εσωτερικού ελέγχου, ασκούμενα σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, *«κάθε όργανο ορίζει καθήκοντα εσωτερικού ελέγχου που πρέπει να ασκούνται σύμφωνα με τα σχετικά διεθνή πρότυπα. Ο εσωτερικός ελεγκτής, που διορίζεται από το όργανο, υπέχει ευθύνη έναντι αυτού όσον αφορά την επαλήθευση της εύρυθμης λειτουργίας των συστημάτων και των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Ο εσωτερικός ελεγκτής δεν μπορεί να είναι ούτε διατάκτης ούτε υπόλογος.»*. Σύμφωνα με την αρχή του διαχωρισμού των καθηκόντων ο εσωτερικός ελεγκτής δεν μπορεί να είναι ούτε διατάκτης ούτε υπόλογος (αρθ. 72 ΔημΚαν), συνεπώς τα καθήκοντα του διατάκτη και του υπολόγου είναι διαχωρισμένα και ασυμβίβαστα μεταξύ τους..

Στη συνέχεια στο άρθρο 73 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, κάθε όργανο της ΕΕ καθορίζει μέσω του εσωτερικού διοικητικού του κανονισμού, τους υπαλλήλους στους οποίους θα αναθέσει τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα του διατάκτη και τη δυνατότητα του κύριου διατάκτη (authorising officer) να μεταβιβάσει περαιτέρω τις αρμοδιότητες του. Τόσο οι κύριοι όσο και οι δευτερεύοντες διατάκτες, επιτρέπεται να δρουν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους. Ο διατάκτης στο πλαίσιο των καθηκόντων του επιλαμβάνεται της εκτέλεσης των εσόδων και των δαπανών, σε καθένα από τα όργανα,

διασφαλίζοντας την νομιμότητα και την κανονικότητα τους, σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁶⁰.

Στην υπόθεση T-309/03 Manel Camós Grau κατά Επιτροπής, ο Grau με προσφυγή του ενώπιον του Πρωτοδικείου της Ένωσης, ζήτησε αφενός την ακύρωση της από 17.10.2000 εκθέσεως της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), με την οποία περατώθηκε η έρευνα σχετικά με το Ινστιτούτο για τις σχέσεις μεταξύ Ευρώπης και Λατινικής Αμερικής (IRELA) και αφετέρου τη χρηματική ικανοποίηση λόγω της ηθικής βλάβης όπως και της αποκατάστασης της σχετικής με τη σταδιοδρομία ζημίας που φέρεται ότι προκλήθηκαν από την έκθεση αυτή. Ο M. Camós Grau, υπάλληλος της Επιτροπής συμμετείχε στη διαχείριση του οργανισμού IRELA, για τον οποίο οργανισμό κινήθηκε σχετική έρευνα από την OLAF, λόγω επιβαρυντικών εκθέσεων περί δημοσιονομικών και λογιστικών ατασθαλιών ιδίως της ΓΔ «Οικονομικός Έλεγχος» της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο διευθυντής της OLAF αποφάσισε, στις 4.7.2000, να κινήσει έρευνα σχετικά με τον IRELA και μετά στις 29.01.2001, να επεκτείνει την αρχική έρευνα και να κινήσει εσωτερική έρευνα σχετικά με τρεις υπαλλήλους της Επιτροπής, και μεταξύ αυτών και τον Grau. Σύμφωνα με το άρθρο 4 της αποφάσεως 1999/396, ο διευθυντής της OLAF ειδοποίησε τον M. Camós Grau, στις 30.01.2001, για την κίνηση της έρευνας αυτής και για τη δυνατότητα να είναι αναμειγμένος στις ατασθαλίες που είχαν διαπιστωθεί. Επίσης, του γνωστοποίησε τα ονόματα των υπαλλήλων της OLAF που ήταν εξουσιοδοτημένοι να προβούν στην έρευνα. Ο Grau επέστησε την προσοχή στον ρόλο της ΓΔ «Οικονομικός έλεγχος» και συγκεκριμένα ως προς έναν από τους εξεταστές, δεδομένου ότι ο συγκεκριμένος είχε εργαστεί παλαιότερα στη ΓΔ και δεν διέθετε την απαιτούμενη αντικειμενικότητα για τη διενέργεια της έρευνας.

Κατήγγειλε την ύπαρξη σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο του εξεταστή P, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τις ευθύνες τις οποίες είχε ο εξεταστής, λόγω του ότι η μονάδα του, η ΓΔ ήταν επιφορτισμένη με τον έλεγχο του IRELA κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών που αποτελούσαν αντικείμενο της έρευνας, όσο και της συμπεριφοράς του κατά τη διενέργεια της έρευνας. Ο M. Camós Grau, εξετάστηκε στις 22.04.2002 από τον προϊστάμενο της μονάδας «Δικαστές, παροχή

⁶⁰ Βλ. υποσημ. 59, σελ. 1320

συμβουλών και δικαστική παρακολούθηση» της OLAF, έχοντας ως σκοπό τη διευκρίνιση των ισχυρισμών του όσον αφορά τον Ρ. Ο προϊστάμενος της μονάδας αυτής άκουσε επίσης, τον εξεταστή Ρ που είχε τεθεί υπό αμφισβήτηση. Ο προϊστάμενος της μονάδας γνωστοποίησε στον Μ. Camós Grau, ότι η μονάδα του είχε δώσει στον διευθυντή της OLAF τη νομική γνώμη κατά την οποία «η θέση του Ρ. ως εξεταστή ασχολούμενου με τον φάκελο αναφοράς [IRELA] θα μπορούσε να θεωρηθεί σύγκρουση συμφερόντων» και ότι η OLAF είχε αποφασίσει, σύμφωνα με την πρόταση που υπέβαλε στον διευθυντή η εν λόγω μονάδα, «να αποσύρει [τον εξεταστή αυτόν] από την έρευνα». Παρά την ένσταση του Grau η τελική έκθεση της έρευνας περατώθηκε και κοινοποιήθηκε στο Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής, στον Γενικό Γραμματέα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στις Βελγικές και Ισπανικές δικαστικές αρχές και στον ίδιο.

Επιπλέον η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή ενημέρωσε τον Grau ότι αποφάσισε να κλείσει την υπόθεση χωρίς πειθαρχική συνέχεια. Στην προσφυγή που ασκήθηκε από τον Grau στο ΔΕΚ στις 8.9.2003, υποστηρίχθηκε μεταξύ άλλων, ότι η έρευνα της OLAF δεν διεξήχθη όπως προβλέπει ο Κανονισμός 1073/1999 βάση των θεμελιωδών αρχών του κοινοτικού δικαίου και του ΚΥΚ και ιδίως του άρθρου 14. Επιπλέον, το γεγονός ότι η OLAF έλαβε γνώση των σοβαρών στοιχείων ύπαρξης σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο του εξεταστή Ρ, έπρεπε να εξακριβώσει αν οι ενέργειες του και οι προσανατολισμοί του ήταν αντικειμενικοί και δεν απέρρεαν από τη σύγκρουση συμφερόντων.

Η απόρριψη της διοικητικής ένστασης του Grau με την αιτιολογία ότι αναγνωρίζεται ότι η αποπομπή του Ρ ήταν απαραίτητη για την αντικειμενικότητα της έρευνας, παρόλο που δεν είχε ζημιογόνες συνέπειες, επιβεβαιώνουν τους ισχυρισμούς του Grau. Ο Grau προς στήριξη του αιτήματος αποζημίωσης στο Πρωτοδικείο, αναφέρει ότι η OLAF παραβίασε τις αρχές της αμεροληψίας, της επιείκειας, της αντικειμενικότητας, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοικήσεως. Το δικαστήριο δέχθηκε την ύπαρξη της σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο του εξεταστή, σύμφωνα με τη νομική γνώμη της μονάδας «Δικαστές, παροχή συμβουλών και δικαστική παρακολούθηση» που δόθηκε στον διευθυντή της OLAF. Επίσης το ΔΕΚ αναγνώρισε την άστοχη προσέγγιση της Επιτροπής, που με την τελική έκθεση περιόρισε την ευθύνη στους υπαλλήλους

διαχείρισης του IRELA και παρέβλεψε το ρόλο της ΓΔ «Οικονομικός έλεγχος», καθώς και την πρόδηλη παραβίαση της απαίτησης της αμεροληψίας από την πλευρά της OLAF, που παρά την γνώση της σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο του P συμπεριέλαβε την έκθεση στην έρευνα. Ακόμη το δικαστήριο αναγνώρισε την προσβολή της τιμής του Grau, η οποία επιδεινώθηκε από την εξωτερική δημοσιότητα και τον σχολιασμό στον τύπο (Ισπανική εφημερίδα El Pais) την οποία έλαβε η έκθεση της OLAF, παρά το γεγονός ότι η έκθεση αποτελούσε εσωτερικό έγγραφο και η κοινοποίηση του έπρεπε να περιοριστεί μόνο στους αποδέκτες, σύμφωνα με το άρθρο 9 του Κανονισμού 1073/1999⁶¹.

3.1.2 Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης των Υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο άρθρο 340 ΣΛΕΕ (πρώην 288 της ΣΕΚ) προβλέπεται ότι «*Η προσωπική ευθύνη των υπαλλήλων έναντι της Ένωσης διέπεται από τις διατάξεις του κανονισμού περί της υπηρεσιακής τους καταστάσεως ή του καθεστώτος που τους διέπει*». Ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης των Υπαλλήλων 723/2004 (EC, Euratom), ορίζει κανόνες συμπεριφοράς για τους υπαλλήλους της ΕΕ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, δημιουργώντας ένα ευρύτερο πλαίσιο υποχρεώσεων στο οποίο εμπεριέχονται κοινά στοιχεία με εκείνα της συμπεριφοράς για τη ρύθμιση της σύγκρουσης συμφερόντων στην κοινοτική διαχείριση.

Το άρθρο 11 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης αναφέρεται σε έμμεσους λόγους επίδρασης, που μπορεί να οδηγήσουν στη σύγκρουση συμφερόντων με παραπομπή στο άρθρο 61 του Δημοσιονομικού Κανονισμού. Ο υπάλληλος ασκεί τα καθήκοντα που του ανατίθενται κατά τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο, τηρώντας το καθήκον πίστεως που υπέχει έναντι των Κοινοτήτων. Επίσης κατά την άσκηση των καθηκόντων του ο υπάλληλος δεν απασχολείται σε καμία υπόθεση στην οποία έχει άμεσα ή έμμεσα προσωπικό συμφέρον, ιδίως οικογενειακό ή οικονομικό, φύσεως ικανής να θέσει σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του. Ο υπάλληλος ο οποίος, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, συμβαίνει να απασχοληθεί με υπόθεση όπως

⁶¹ Βλ.υποσημ.59, σελ. 1325

η προαναφερόμενη, ενημερώνει αμέσως την αρμόδια για τους διορισμούς αρχή. Η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα και δύναται, ιδίως, να απαλλάσσει τον υπάλληλο από τον χειρισμό της υποθέσεως αυτής. Ο υπάλληλος δεν δύναται να διατηρεί ή να αποκτά αμέσως ή εμμέσως στις επιχειρήσεις που υπόκεινται στον έλεγχο του οργάνου στο οποίο ανήκει ή σχετίζονται με το εν λόγω όργανο, συμφέροντα τέτοιας φύσεως και σημασίας που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Στο άρθρο 13 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης ορίζεται ότι όταν ο/η σύζυγος του υπαλλήλου ασκεί κατ' επάγγελμα κερδοσκοπική δραστηριότητα, ο υπάλληλος πρέπει να υποβάλλει σχετική δήλωση, στην αρμόδια για τους διορισμούς αρχή του οργάνου στο οποίο ανήκει. Στην περίπτωση που η δραστηριότητα αυτή αποδεικνύεται ασυμβίβαστη με εκείνη του υπαλλήλου και αν ο τελευταίος δεν είναι σε θέση να εγγυηθεί ότι θα τερματιστεί σε συγκεκριμένη προθεσμία, η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή, κατόπιν γνώμης της επιτροπής, αποφασίζει αν ο υπάλληλος πρέπει να παραμείνει στη θέση του ή να μετατεθεί. Στην περίπτωση αυτή το άρθρο 13 αναφέρεται στην εκδοχή της έννοιας της «υπονόμευσης» του άρθρου 61 παρ.3 του Δημοσιονομικού Κανονισμού *«από οικογενειακούς ή συναισθηματικούς λόγους»* της *«αμερόληπτης και αντικειμενικής άσκησης των καθηκόντων»*⁶².

Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση **Γεώργιος Τζοάνος**, υπαλλήλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που παρέβη διατάξεις του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης υπαλλήλων της ΕΕ και μεταξύ άλλων, τα άρθρα 11 και 11α του ΚΥΚ περί σύγκρουσης συμφερόντων. Σύμφωνα με την υπόθεση T-74/96 *Georges Tzoanos* κατά Επιτροπής και της απόφαση του Πρωτοδικείου της ΕΚ της 19.03.1998 με την οποία ευθέως ετίθετο θέμα σύγκρουσης συμφερόντων, δεδομένου ότι ο προσφεύγων είχε αναπτύξει δραστηριότητες στο πλαίσιο των οποίων τα προσωπικά του συμφέροντα ήρθαν σε σύγκρουση προς εκείνα των Κοινοτήτων. Η απόφαση αναφέρει στη σκέψη 3 και 4, ότι ο Γ. Τζοάνος, πρώην υπάλληλος της Επιτροπής βαθμού Α3, ο οποίος ήταν, από την 1^η Ιουλίου 1989, προϊστάμενος της διοικητικής μονάδας 3 «Τουρισμός» της διευθύνσεως Α «Πρώτηση των επιχειρήσεων και βελτίωση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων, εμπόριο, τουρισμός, και κοινωνικός

⁶² Βλ. υποσημ. 43

τουρισμός» κατά το τέλος του έτους 1993, η Γενική Διεύθυνση «Οικονομικός έλεγχος», απεκάλυψε την ύπαρξη προβλήματος στη διαχείριση της διοικητικής μονάδας XXII A3. Στις αρχές του 1994, άρθρο που δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του 1993 στην Ελλάδα και έβαλε κατά του Γ. Τζοάνου, περιήλθε σε γνώση των ιεραρχικώς ανωτέρων του. Αφού διεξήχθη έρευνα για τις δραστηριότητες του Γ. Τζοάνου εντός της διοικητικής του μονάδας, η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή, παρέπεμψε στις 22/12/1994, στο πειθαρχικό συμβούλιο τον Γ. Τζοάνο με τις εξής κατηγορίες *«άσκησε και ασκεί εξωτερικές δραστηριότητες χωρίς άδεια, παρέβη το καθήκον διακριτικότητας, καθότι χωρίς να ενημερώσει τους προϊσταμένους του, είχε την κατοικία του στην ίδια διεύθυνση με μια εξωτερική επιχείρηση που μετέχει τακτικά σε προγράμματα επιδοτούμενα (ή προς επιδότηση) από την Επιτροπή και καθότι διατύπωσε δημόσια κριτική σχετικά με ένα εθνικό φορέα στον τομέα του τουρισμού. Παρέσχε υπηρεσίες στον τομέα των επαγγελματιών δραστηριοτήτων του στην Επιτροπή, για λογαριασμό προσώπων ή οργανώσεων εκτός οργάνου που είναι δυνατό να επηρεάσαν την ανεξαρτησία του κατά την άσκηση των καθηκόντων του ως προϊσταμένου διοικητικής μονάδας στην Επιτροπή. Προετοίμασε για εκτός οργάνου πρόσωπα ή οργανώσεις, έγγραφα προοριζόμενα τελικώς είτε για την Επιτροπή, αντίθετα δε προς τα συμφέροντά της, είτε για εκτός οργάνου συνεργάτες προγραμμάτων που απολαμβάνουν κοινοτικών επιδοτήσεων. Διέπραξε υπηρεσιακές παρατυπίες και πταίσματα δημοσιονομικής και χρηματοοικονομικής διαχείρισεως κατά την άσκηση των καθηκόντων του ως προϊσταμένου της διοικητικής μονάδας «Τουρισμός».* Τελικά στον Γ. Τζοάνο επεβλήθη η πειθαρχική κύρωση του άρθρου 86 παρ.2 στοιχείο στ' του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της οριστικής παύσης χωρίς κατάργηση του δικαιώματος συντάξεως⁶³

3.1.3 Η Οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις Δημόσιες Συμβάσεις

Όπως αναφέρει η καθ. Χρ. Μουκίου στο βιβλίο της «Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις , Νομική Βιβλιοθήκη 2018» η ιδιαιτερότητα του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η οποία επισημάνθηκε μέσα από τη Σύμβαση κατά της Διαφθοράς των Ηνωμένων Εθνών, οδήγησε στη δημιουργία

⁶³ ΔΕΚ υπ. C- 191/98 P, I - 8248

κανόνων ήπιου διεθνούς δικαίου, για τη διασφάλιση της διαφάνειας, της εντιμότητας και της ακεραιότητας, στις δημόσιες συμβάσεις, μέσα από προληπτικά και οργανωτικά μέτρα. Στις δημόσιες συμβάσεις, το μοντέλο των Ηνωμένων Εθνών (UNCITRAL) για τις Προμήθειες Αγαθών και Υπηρεσιών καθώς και το αναθεωρημένο κείμενο της συμφωνίας του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (WTO) περί των Δημοσίων Συμβάσεων (General Agreement on Procurement), αποτελούν τον κύριο πυρήνα των κανόνων διεθνούς δικαίου, σε αυτόν τον τομέα. Το μοντέλο UNCITRAL συνιστά ήπιο, ενδοτικό δίκαιο(soft law), αναγνωρισμένο ως «παγκόσμιο πρότυπο» για την «καλή διακυβέρνηση» στις δημόσιες συμβάσεις, στο προοίμιο του οποίου αναφέρεται, ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι η επίτευξη της «διαφάνειας» στις διαδικασίες σχετιζόμενες με τις δημόσιες συμβάσεις, μέσα από την τήρηση «κανόνων ηθικής και άλλων standards» από την πλευρά του υποψηφίου αναδόχου⁶⁴, από τη άλλη πλευρά η συμφωνία του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), ως διεθνή συμφωνία συνιστά αυστηρό δίκαιο (hard law). Σύμφωνα με το άρθρο 26 του Κώδικα Δεοντολογίας του κειμένου του Προτύπου UNCITRAL, επιβάλλεται η υιοθέτηση «Κώδικα Δεοντολογίας» για τους υπαλλήλους ή τα στελέχη των αναθετουσών αρχών, όπου θα περιέχονται σε αυτόν «η πρόληψη σύγκρουσης συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών» με την ανάλογη λήψη μέτρων πρόληψης και ρύθμισης όσον αφορά την ευθύνη του προσωπικού για ζητήματα προμηθειών⁶⁵.

Έτσι στο άρθρο 119 ΣΛΕΕ παρ. 3 προβλέπεται ρητά ότι «οι δράσεις αυτές των κρατών μελών και της Ένωσης συνεπάγονται την τήρηση των ακόλουθων κατευθυντήριων αρχών: σταθερές τιμές, «υγιή δημόσια οικονομικά» [...]», με το τελευταίο να συνιστά τη νομική βάση για τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, όπως νομιμοποιούνται στη λήψη μέτρων για την ενίσχυση της ορθής διαχείρισης των δημοσίων δαπανών, πράγμα που αποτελεί στόχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως διαφαίνεται μέσα από το πλαίσιο της «Ευρωπαϊκής Στρατηγικής 2020»⁶⁶

⁶⁴ Βλ. υποσημ. 27, σελ. 102-104

⁶⁵ Βλ. υποσημ. 23, σελ. 103

⁶⁶ Βλ. υποσημ. 23, σελ. 178

Με την νέα οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις (σε κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ), περιλαμβάνονται νέες διατάξεις που αφορούν ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της διαφάνειας υπό ουσιαστική έννοια, την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς, την έλλειψη ακεραιότητας και εντιμότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων προβλέπεται για πρώτη φορά στη διάταξη του άρθρου 24 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και καλύπτει τουλάχιστον οποιαδήποτε κατάσταση κατά την οποία τα μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή παρόχου υπηρεσιών προμηθειών ενεργούντος εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής τα οποία συμμετέχουν στη διεξαγωγή της διαδικασίας προμήθειας ή μπορούν να επηρεάσουν την έκβασή της έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον που θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας προμήθειας. Μέσα από την οδηγία προκύπτει, ότι η σύγκρουση συμφερόντων αποτελεί μια κατάσταση που είναι δυνατόν να εμφανιστεί με διάφορες μορφές, γεγονός που την καθιστά δυσαπόδεικτη⁶⁷.

Επιπλέον αναφέρεται ότι οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της σύμβασης, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων.

Η στάση που υιοθετείται από τις αναθέτουσες αρχές κατά το άρθρο 24 της Οδηγίας, στις διαφορετικές αυτές μορφές καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, συνίσταται στην πρόληψη, διερεύνηση και επανόρθωση ώστε να αποτραπούν «αποτελεσματικά» συγκρούσεις συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών προμήθειας, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων. Οι στόχοι της οδηγίας σύμφωνα με το άρθρο 18 είναι η διασφάλιση της ισότιμης μεταχείρισης των συμμετεχόντων και της διαφάνειας υπό το πρίσμα της

⁶⁷Βλ.υποσημ.23, σελ.186-188

εντιμότητας, της ακεραιότητας και της αποτροπής καταστάσεων με εν δυνάμει αθέμιτη επιρροή και διαφθορά⁶⁸.

Πριν την οδηγία 2014/24/ΕΕ, ήδη από το 2005, με τη νομολογία ‘Fabricom’ (ΔΕΚ απόφαση της 3.3.2005 συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-21/03 και C-34/03 Fabricom SA k. Βελγίου)⁶⁹ είχε ορισθεί η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων αναφορικά με την εμπλοκή προσώπου σε προπαρασκευαστικές εργασίες η οποία δύναται να επηρεάσει ακόμη και εκουσίως τους όρους της επίδικης σύμβασης επ’ ωφελεία του προσώπου αυτού. Έτσι το πρόσωπο αυτό είναι δυνατό να βρεθεί σε κατάσταση δυνάμενη να καταλήξει σε σύγκρουση συμφερόντων, υπό την έννοια ότι δύναται αυτό, χωρίς καν να έχει την πρόθεση, σε περίπτωση που το ίδιο έχει υποβάλει προσφορά για τη σχετική σύμβαση, να επηρεάσει τους όρους προς την ευνοϊκή γι’ αυτό κατεύθυνση. Πριν τη θέση σε ισχύ των οδηγιών του 2014, σε επίπεδο δε, θετού δικαίου, στο άρθρο 94 του Δημοσιονομικού Κανονισμού προβλεπόταν ήδη η σύγκρουση συμφερόντων ως λόγος αποκλεισμού υποψηφίων ή προσφερόντων, σε περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή είναι θεσμικό ευρωπαϊκό όργανο: *«Από την ανάθεση της σύμβασης αποκλείονται οι υποψήφιοι ή προσφέροντες, οι οποίοι, κατά τη διαδικασία σύναψης της εν λόγω σύμβασης: α) τελούν [σε] κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων [...]»*.

Στη συνέχεια, το άρθρο 57 παρ.4 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ δεν αναφέρεται στη σύγκρουση συμφερόντων ως υποχρεωτικό λόγο αποκλεισμού από τη διαδικασία κατάρτισης σύμβασης. Συγκεκριμένα προβλέπεται ότι : *«4.Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποκλείουν ή μπορούν να υποχρεώνονται από τα κράτη μέλη να αποκλείουν από τη συμμετοχή σε διαδικασία προμήθειας οποιονδήποτε οικονομικό φορέα σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες καταστάσεις: [...] ε) εάν η σύγκρουση συμφερόντων κατά την έννοια του άρθρου 54 δεν μπορεί να επανορθωθεί με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα [...]»*.

⁶⁸ Βλ. υποσημ. 27, σελ. 120

⁶⁹ ΔΕΚ υπ. C-21/03, C-34/03 , I-31

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

4.1 Η δημοσιονομική διαχείριση σε εθνικό επίπεδο

Από την αρχή της εκδήλωσης της δημοσιονομικής κρίσης και με το πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής προσαρμογής οι διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης τέθηκαν στο μικροσκόπιο. Ο εξορθολογισμός των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού υπηρετούσε διπλό στόχο: όχι μόνο την αντιμετώπιση των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών προκλήσεων αλλά και τη μακροπρόθεσμη απόδοση, τη διαφάνεια και λογοδοσία.⁷⁰ Παράλληλα, οι πολιτικές σε Ευρωπαϊκό επίπεδο για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης, της οικονομικής συνεργασίας αλλά και της εποπτείας των εθνικών προϋπολογισμών έδωσαν περαιτέρω ώθηση για αλλαγές. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο εισήγαγε απαίτηση δημοσιονομικής πειθαρχίας, επιβάλλοντας ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς και μηχανισμούς αυτόματης διόρθωσης σε περίπτωση αποκλίσεων. Προβλέπει προληπτική παρακολούθηση και ενισχυμένο συντονισμό μακροοικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών αλλά και μηχανισμούς πρόληψης και διόρθωσης υπερβολικών ελλειμμάτων.

Κατά την επιμερισμένη διαχείριση, που συνιστά μια από τις μεθόδους εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού (Δημοσιονομικός Κανονισμός αρθ. 63), τα καθήκοντα εκτέλεσης του μεταβιβάζονται από την Επιτροπή στα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν και να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την πρόληψη παρατυπιών και απάτης, κινούν όταν συντρέχει περίπτωση, διαδικασίες δίωξης για την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων κονδυλίων. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να διεξάγουν ελέγχους, συμπεριλαμβανομένου την ενεργοποίηση αποδοτικών και αποτελεσματικών συστημάτων εσωτερικών ελέγχων. Πάντοτε η επιμερισμένη διαχείριση θέτει ως προϋπόθεση τη σύσταση υπηρεσιών και δημοσιονομικών παραγόντων σε εθνικό/τοπικό επίπεδο σύμφωνα με τους περιορισμούς και τις υποχρεώσεις που θέτει ο Κοινοτικός Δημοσιονομικός Κανονισμός.

⁷⁰ Βλ. ΕΛΙΑΜΕΠ, Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης, 2018, σελ.30-32

Σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων πραγματοποιήθηκε, αρχής γενομένης με τον Ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (που τροποποίησε τον Ν.2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού)⁷¹. Ο πρώτος αυτός νόμος του 2010 μπορεί να χαρακτηριστεί ανατρεπτικός για τα μέχρι τότε ελληνικά δεδομένα. Υλοποιούσε μεγάλο μέρος των απαιτήσεων που είχαν καταγραφεί στο πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής. Αντιμετώπιζε για πρώτη φορά ριζικά τις κρίσιμες αδυναμίες του παλαιότερου κατακερματισμένου συστήματος που ήταν υπεύθυνες για τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Είναι σημαντικό μάλιστα να επισημανθεί ότι συνάντησε ευρύτατη αποδοχή στο Κοινοβούλιο, έστω κι αν δεν ψηφίστηκε ομόφωνα. Οι ρυθμίσεις του αποτελούσαν σημαντικά βήματα για τον εκσυγχρονισμό των ελέγχων και την ενίσχυση της διαφάνειας και ευθύνης⁷². Οι βασικές κατευθύνσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διοίκησης ήταν: α) Κάθε υπουργείο είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του αλλά και για τους φορείς που εποπτεύει, στο ευρύτερο δημοσιονομικό πλαίσιο το οποίο β) διαμορφώνει και καθοδηγεί το Υπουργείο Οικονομικών για το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης.

Με άλλα λόγια, η ανάκτηση του δημοσιονομικού ελέγχου δεν ήταν μόνο υπόθεση του Υπουργείου Οικονομικών, αλλά όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Ο Ν.4270/2013 (Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας) ενσωματώνει την Κοινοτική Οδηγία 2011/85/ΕΕ (L 306/45)⁵⁴, «*σχετικά με τις απαιτήσεις των πλαισίων κατάρτισης και εκτέλεσης των Προϋπολογισμών των κρατών-μελών*» το σύστημα δημοσίου λογιστικού, προκειμένου αυτό να εναρμονιστεί με τις προδιαγραφές άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής στην Ευρωζώνη. Επίσης, κωδικοποιεί τις αλλαγές του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης που είχαν ήδη συντελεστεί από το 2010, με προηγούμενες νομοθετικές παρεμβάσεις. Όσον αφορά ειδικότερα την (επιβεβλημένη και από την Οδηγία 2011/85/ΕΕ) στενότερη παρακολούθηση όλων των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης (πέραν όσων προβλέπει το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής) θεσπίζονται σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες (fiscal rules), και σαφείς

⁷¹ Βλ. Ράπανος, Β. Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα Κείμενο εργασίας, IOBE, 2007, σελ. 8.

⁷² Βλ. Σαββαΐδου Αικ. , Δημοσιονομική Διαφάνεια, 2017, σελ. 20.

στόχοι (μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος). Προβλέπονται σε περιπτώσεις απόκλισης από τους στόχους διορθωτικοί μηχανισμοί και, περιοριστικά, οι εξαιρέσεις από τους κανόνες αυτούς. Επίσης ορίζονται συγκεκριμένες ημερομηνίες για τα διάφορα στάδια έκδοσης και δημοσίευσης των δημοσιονομικών αναφορών, ώστε να είναι εναρμονισμένες με το Ευρωπαϊκό χρονοδιάγραμμα («Ευρωπαϊκό εξάμηνο»)

Σε επίπεδο παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού ιδιαίτερα σημαντική ήταν η δημιουργία και τήρηση Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων (ΠΔ 113/2010 και Ν.4046/2012) που τις υπήγαγε σε διαδικασίες ελέγχου και άμεσης σχετικής ενημέρωσης του Υπουργείου Οικονομικών. Ήταν από τις πρώτες παρεμβάσεις στο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης προκειμένου να υπάρχει σφαιρική εικόνα για τις οικονομικές υποχρεώσεις όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Η υποχρεωτική τήρηση του Μητρώου αποτελεί εργαλείο παρακολούθησης, ελέγχου και ορθής εκτέλεσης των δαπανών αλλά και αποτύπωσης των υποχρεώσεων της Γενικής Κυβέρνησης⁷³. Η ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας υπέρ του Υπουργείου Οικονομικών συμπληρώθηκε με τις επόμενες νομοθετικές παρεμβάσεις (Ν. 4111/2013 και Ν. 4270/2014). Εισήχθη υποχρέωση προγραμμάτων μηνιαίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού και θεσπίστηκαν τριμηνιαίοι στόχοι των υπουργείων και εποπτευόμενων φορέων τους. Μέσω της στενής παρακολούθησης των στόχων αυτών εντοπίζονται εγκαίρως τυχόν αποκλίσεις ώστε να ληφθούν διορθωτικά μέτρα.

4.1.1 Ο ρόλος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

Η αναδιαμόρφωση των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης επεφύλασσε ρόλο κλειδί στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ). Ακολουθώντας τις σύγχρονες πρακτικές διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, ο ρόλος του έπρεπε να αλλάξει με έμφαση στον επιτελικό του χαρακτήρα. Οι κρίσιμες αρμοδιότητές από αυτή τη σκοπιά συνοψίζονται α) στη χάραξη οικονομικής πολιτικής και την κατάρτιση της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής, β) στην κατάρτιση των προϋπολογισμών Κράτους και Γενικής Κυβέρνησης και του απολογισμού και

⁷³Βλ. Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2017, σελ. 35 και Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2018, σελ. 35.

ισολογισμού του Κράτους, και γ) στην εποπτεία της εκτέλεσης τους. Ήδη η αλλαγή του πλαισίου της δημοσιονομικής διαχείρισης ανέθετε στο ΓΛΚ νέες αρμοδιότητες. Ειδικότερα, η ευθύνη που του είχε ανατεθεί για την κατάρτιση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) απαιτούσε προσανατολισμό στο μέλλον και στη χάραξη πολιτικής. Η υποχρέωση συγκέντρωσης δημοσιονομικών αναφορών της Γενικής Κυβέρνησης διεύρυνε τις ευθύνες του στο μεγαλύτερο μέρος του δημοσίου τομέα και ο έλεγχος των δεσμεύσεων απαιτούσε πιο ενεργό ρόλο στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών. Για να υποστηρίξει αυτά, έπρεπε συνεπώς να αναδιοργανωθεί.

Το ΓΛΚ καταρτίζει και επικαιροποιεί το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) και το σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, που περιλαμβάνει επιμέρους προτάσεις για τις πιστώσεις των φορέων. Η αρμοδιότητα και ευθύνη του ενισχύθηκαν και διευρύνθηκαν στην κατάρτιση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, τη διαχείριση του Λογιστικού συστήματος της Γενικής Κυβέρνησης και του συστήματος δημοσιονομικών αναφορών για όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης (Ν. 4270/2014, άρθρο 157), συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής στοιχείων βάσει των προδιαγραφών του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ - ESA). Το ΓΛΚ συντάσσει μηνιαίες, τριμηνιαίες και εξαμηνιαίες εκθέσεις για την εκτέλεση των ετήσιων Προϋπολογισμών της Γενικής Κυβέρνησης, με βάση τα στοιχεία που αποστέλλουν τακτικά τα υπουργεία και οι φορείς. Αντιστοίχως, οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης οφείλουν να παρέχουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους τις απαιτούμενες πληροφορίες για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους και την παραγωγή οικονομικών στοιχείων βάσει των προδιαγραφών του ΕΣΟΛ.

Για την υποστήριξη του ρόλου του ΓΛΚ αναπτύχθηκε από το 2010 και μετά Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής (ΟΠΣ) Γενικής Κυβέρνησης, που καλύπτει προϋπολογισμό, θησαυροφυλάκιο, δημοσιονομικό έλεγχο, παροχή πληροφοριών. Το ΟΠΣ αυτό διασυνδέθηκε με άλλα πληροφοριακά

συστήματα του ΓΛΚ, του Υπουργείου Οικονομικών αλλά με τους φορείς που συμμετέχουν στο αντίστοιχο δίκτυο συντονισμού του και εξελίσσεται διαρκώς⁷⁴.

4.1.2 Δημοσιονομικός έλεγχος

Στην κατεύθυνση ενίσχυσης της υπευθυνότητας των επιμέρους υπουργείων και φορέων σχετικά με τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους, αυξήθηκε η ευθύνη των διατακτών όσον αφορά την ανάληψη δεσμεύσεων. Αυστηρές απαιτήσεις εισήχθησαν για την παρακολούθηση της ανάληψης υποχρεώσεων αλλά και της πορείας της πληρωμής τους ενόψει της αποφυγής συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών εκ μέρους του δημοσίου (π.χ. ασφαλιστικά ταμεία). Οι έλεγχοι διενεργούνται με βάση διεθνή ελεγκτικά πρότυπα ενώ δημιουργείται και Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του ΓΛΚ (Ν.4081/2012 και Ν.4151/2013 και ΠΔ 142/2017 άρθρο 51). Ο έλεγχος δεν εξαντλείται σε προληπτικό και τυπικό αλλά περιλαμβάνει και επιτόπιο έλεγχο φυσικού αντικειμένου στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα με βάση μοντέλα ανάλυσης κινδύνου, και επιφέρει κυρώσεις (δημοσιονομικές διορθώσεις ή καταλογισμοί). Για παράδειγμα έλεγχοι γίνονται για την τήρηση Μητρώου Δεσμεύσεων από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, για την τήρηση της νομοθεσίας σχετικά με τις δαπάνες μισθοδοσίας κλπ⁷⁵.

Στο νέο Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού 2362/1995 όπως τροποποιήθηκε από το Ν 3871/2010 (Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη), το Ν. 4270/2014, καθώς και σε μια πλειάδα μεταγενέστερων νομοθετημάτων περιλαμβάνονται πληθώρα διατάξεων που αφορούν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, την προστασία τους, τις υπηρεσίες που επιλαμβάνονται αυτών, όπως τούτο προκύπτει μέσα από την υποχρέωση εναρμόνισης του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος προς το ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας και οργάνωσης του κοινοτικού δημοσιονομικού συστήματος. Στο άρθρο 20 του Ν. 3871/2010 αναφέρονται οι ευθύνες του διατάκτη σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων, όπου ο Υπουργός είναι ο διατάκτης ή το

⁷⁴ Βλ. Σαββαΐδου Αικ. 2017, σελ. 608

⁷⁵ Βλ. Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2014, σελ. 31

προβλεπόμενο από τις οργανωτικές διατάξεις όργανο του φορέα της Γενικής Κυβέρνησης είτε άλλο εξουσιοδοτημένο από αυτούς όργανο, το οποίο αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα του.

Και εδώ τα καθήκοντα του διατάκτη είναι ασυμβίβαστα με τα καθήκοντα του δημοσίου υπολόγου. Αν αναμιχθεί στα καθήκοντα του τελευταίου, ευθύνεται ως δημόσιος υπόλογος και οφείλει να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού του φορέα του. Αν ο διατάκτης διαπιστώσει ότι η ανάληψη υποχρέωσης στην οποία προτίθεται να προβεί, στοιχειοθετεί σύγκρουση συμφερόντων οφείλει να απέσχει από αυτήν και να το αναφέρει στην αρμόδια αρχή και στον Υπουργό Οικονομικών. Σε κάθε περίπτωση, σύγκρουση συμφερόντων και παραβίαση της αρχής της αμεροληψίας στοιχειοθετείται όταν: (α) η ικανοποίηση προσωπικού του συμφέροντος συνδέεται με την ανάληψη της υποχρέωσης, (β) είναι σύζυγος ή συγγενής εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατευθείαν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου μέχρι και τέταρτου βαθμού με κάποιον από τους ενδιαφερομένους ή (γ) έχει ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους. Παραβιάσεις των παραπάνω υποχρεώσεων του διατάκτη συνιστούν πειθαρχικά αδικήματα τιμωρούμενα με τις πειθαρχικές ποινές του άρθρου 109 του ν. 3528/2007 (ΦΕΚ 26 Α). Αν διατάκτης είναι υπουργός και διαπιστώσει σύγκρουση συμφερόντων στο πρόσωπο του κατά την παραπάνω έννοια, οφείλει να απέσχει από την ανάληψη υποχρέωσης και να εξουσιοδοτήσει σχετικά, τον Υφυπουργό ή τον Γενικό Γραμματέα του υπουργείου του.

Βάση αυτών των ρυθμίσεων, ανακύπτουν οι ευθύνες και οι υποχρεώσεις των διαχειριστών του κοινοτικού χρήματος σε εθνικό επίπεδο, με τις διατάξεις του Δημοσιονομικού Κανονισμού 2018/1046 να ισχύουν και για εκείνους. Σύμφωνα με την γενική ερμηνεία της διάταξης του Δημοσιονομικού Κανονισμού περί σύγκρουσης συμφερόντων, σε συνδυασμό με τα προαναφερθέντα, αυτή βρίσκει εφαρμογή σε κάθε εμπλεκόμενο (επίσης και σε εθνικό επίπεδο) στην κοινοτική διαχείριση και στον έλεγχο της αλλά και στην εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Με το νόμο 2083/2000 *«Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτή πρωτοκόλλων»* μεταφέρθηκε με τη Σύμβαση ΠΙΦ στην ελληνική έννομη τάξη και

οδήγησε στην κωδικοποίηση των επιμέρους αδικημάτων, τον καθορισμό ποινικών ευθυνών κ.α. Στην παρ.1 του άρθρου 4 του νόμου 2803/2000 ορίζεται ότι όποιος με τη χρήση πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, ή με την απόκρυψη ή με την κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης παρασιώπηση πληροφοριών ή με τη μη κατά προορισμό τους χρήση των πόρων που του χορηγήθηκαν ή των πλεονεκτημάτων που είχε μόνιμα αποκτήσει, αχρεωστήτως εισπράττει ή παρακρατεί ή παρανόμως ελαττώνει πόρους του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των προϋπολογισμών των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους, τιμωρείται με φυλάκιση.

4.1.3 Η ελληνική προσέγγιση για τις Δημόσιες Συμβάσεις: άρθρο 14 παρ.9 του Συντάγματος

Το ελληνικό δίκαιο σε μια προσπάθεια κάθαρσης του δημόσιου βίου από φαινόμενα διαφθοράς και έλλειψης διαφάνειας, οδηγήθηκε το 2001 στην υιοθέτηση συνταγματικής διάταξης, λεπτομερούς χαρακτήρα, αναφορικά με την υποχρέωση εφαρμογής κανόνων διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις. Στο άρθρο 14 «Ελευθερία του Τύπου» παρ. 9 του Συντάγματος εμπεριέχεται το ασυμβίβαστο μεταξύ δύο χώρων, αυτού των μέσων μαζικής και εκείνου των δημοσίων συμβάσεων. Σκοπός της ρύθμισης ήταν η εξασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση, με την αναφορά στο ασυμβίβαστο ως ειδικότερη περίπτωση αυτής. Σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ.9 Το ιδιοκτησιακό καθεστώς, η οικονομική κατάσταση και τα μέσα χρηματοδότησης των μέσων ενημέρωσης πρέπει να γίνονται γνωστά και νόμος προβλέπει τα μέτρα και τους περιορισμούς που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση. Στη διάταξη του άρθρου 14 παρ.9 θεσπίστηκε το ασυμβίβαστο ανάμεσα στην ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσω ενημέρωσης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών.

Στη περίπτωση αυτή πρόκειται για τη ρύθμιση μιας συγκεκριμένης περίπτωσης αδιαφάνειας μέσα από την αθέμιτη επιρροή που δύναται να ασκηθεί από

την πλευρά των ΜΜΕ στη διαδικασία ανάληψης δημοσίων συμβάσεων. Η ρύθμιση αυτή έχει κυρίως προληπτικό χαρακτήρα καθώς δεν αποσκοπεί στην πάταξη διαπιστωμένων φαινομένων διαφθοράς αλλά στην αποτροπή τους μέσα από τον καθορισμό ασυμβίβαστων ιδιοτήτων. Θα μπορούσε να λεχθεί εδώ ότι, θεσπίστηκε σε επίπεδο συντάγματος, μια ειδική περίπτωση της αρχής της απαγόρευσης σύγκρουσης συμφερόντων πριν ακόμη τεθεί από το διεθνές ή το παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων ανάμεσα στην αναθέτουσα αρχή και τον υποψήφιο αντισυμβαλλόμενο. Κατ'αυτόν τον τρόπο, δημιουργήθηκε γόνιμο έδαφος για να υποδεχθεί η ελληνική έννομη τάξη τα νέα δεδομένα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, μέσα από την εναρμόνιση με το παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο. Το ασυμβίβαστο επεκτάθηκε από τον νομοθέτη και σε κάθε είδους παρένθετα πρόσωπα, όπως συζύγους, συγγενείς, οικονομικά εξαρτημένα άτομα ή εταιρείες⁷⁶.

Με δεδομένη την ύπαρξη ρυθμιστικού προηγούμενου με την συνταγματική διάταξη του άρθρου 14 παρ. 9Σ και της διάταξης του άρθρου 98 παρ.1 εδάφιο α' του Συντάγματος που προβλέπει την ανάθεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο του προληπτικού ελέγχου συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το δημόσιο και την ίδρυση της Εθνικής Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων με το ν.4013/2011, εδραιώθηκε η αντίληψη ότι η διαχείριση του δημόσιου χρήματος μέσω της διενέργειας προληπτικού ελέγχου, απαιτεί και το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο. Έτσι η οδηγία 2014/24/ΕΕ που αποτυπώθηκε στον νόμο 4412/2012, ήρθε να συμβάλει στη δημιουργία του ελλείποντος έως τότε θεσμικού οπλοστασίου της ελληνικής έννομης τάξης στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων⁷⁷.

Σχετικά με την απαγόρευση σύγκρουσης συμφερόντων κατά τη διαδικασία κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων, το άρθρο 24 των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ μεταφέρθηκε στο άρθρο 24 του ν.4412/2016 ως εξής: *«οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της*

⁷⁶ Βλ. υποσημ. 22, σελ. 326-332

⁷⁷ Βλ. υποσημ. 23, σελ. 344-346

προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της σύμβασης, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων. Κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων συντρέχει ιδίως όταν μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή του παρόχου υπηρεσιών διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, ο οποίος ενεργεί εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής, συμπεριλαμβανομένων των μελών των αποφαινόμενων ή/και γνωμοδοτικών οργάνων ή/και β) τα μέλη των οργάνων διοίκησης ή άλλων οργάνων της αναθέτουσας αρχής ή/και γ) τους συζύγους και συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού, έχουν άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης».

Ο εθνικός νομοθέτης δεν περιορίστηκε στην verbatim μεταφορά του περιεχομένου της διάταξης 24 της οδηγίας, στη διάταξη του άρθρου 24 του ν. 4412/2016, αλλά προχώρησε ένα βήμα πιο πέρα με την υιοθέτηση λεπτομερέστερων και αυστηρότερων ρυθμίσεων. Όπως, η «κατάρτιση της σύμβασης» αναφέρει ρητά το σχεδιασμό και την προετοιμασία της διαδικασίας καθώς και την κατάρτιση των εγγράφων της σύμβασης.

Ακόμη με την εξειδίκευση της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων, που εμπεριέχεται στο άρθρο 24 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και στο αντίστοιχο άρθρο 24 παρ. 4 του ν.4412/2016, ως «συμφέροντα» νοούνται προσωπικά, οικογενειακά, οικονομικά, πολιτικά ή άλλα κοινά συμφέροντα με τους υποψήφιους ή προσφέροντες ή με τους υπεργολάβους αυτών ή με οποιοδήποτε μέλος υποψήφιας/προσφέρουσας ένωσης οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων και αντικρουόμενων επαγγελματικών συμφερόντων», ενώ το άρθρο 24 της οδηγίας αναφέρεται: «σε άμεσο ή έμμεσο χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον που θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους.

Επίσης η ενδεικτική αναφορά στις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων αφορά ιδίως τα ακόλουθα πρόσωπα: α) μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής

ή του παρόχου υπηρεσιών διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, υπ, ο οποίος ενεργεί εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής, συμπεριλαμβανομένων των μελών των αποφαινόμενων ή/και γνωμοδοτικών οργάνων ή/και β) τα μέλη των οργάνων διοίκησης ή άλλων οργάνων της αναθέτουσας αρχής ή/και γ) τους συζύγους και συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού των προσώπων των περιπτώσεων α' και β' [...], αντανakλούν την επίδραση του άρθρου 14 παρ.9 Σ και των εκτελεστικών νόμων περί «βασικού μετόχου».

Τα ακόλουθα παραδείγματα αποτελούν χαρακτηριστικές περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

- Η σύζυγος υπαλλήλου αναθέτουσας αρχής που είναι αρμόδιος για την παρακολούθηση διαδικασίας υποβολής προσφορών εργάζεται για λογαριασμό ενός από τους υποψηφίους.
- Ένα πρόσωπο είναι μέτοχος σε κάποια εταιρεία. Η εταιρεία αυτή λαμβάνει μέρος σε διαδικασία υποβολής προσφορών στην οποία το εν λόγω πρόσωπο έχει ορισθεί μέλος της επιτροπής αξιολόγησης.
- Ο προϊστάμενος αναθέτουσας αρχής πέρασε μια εβδομάδα διακοπών με τον διευθύνοντα σύμβουλο επιχείρησης η οποία υποβάλλει προσφορά στο πλαίσιο διαδικασίας υποβολής προσφορών που έχει προκηρύξει η αναθέτουσα αρχή.
- Υπάλληλος αναθέτουσας αρχής και ο διευθύνων σύμβουλος μίας από τις προσφέρουσες επιχειρήσεις έχουν αρμοδιότητες στο ίδιο πολιτικό κόμμα⁷⁸.

Το γεγονός ότι ο Έλληνας νομοθέτης επέδειξε ιδιαίτερο ζήλο στην εναρμόνιση της οδηγίας 2014/24/ΕΕ με το εθνικό δίκαιο, υιοθετώντας ακόμη πιο αυστηρές ρυθμίσεις όσον αφορά τη διαδικασία κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων και τις ανακύπτουσες περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων, αναδεικνύει την επιθυμία για ουσιαστική διαφάνεια, ακεραιότητα και εντιμότητα στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ και τις διεθνείς εξελίξεις.

⁷⁸ Βλ. υποσημ.20, σελ. 10

Συμπεράσματα

Η σύγκρουση συμφερόντων συνιστά μια κατάσταση, που δυστυχώς δεν μπορεί να εντοπιστεί ευχερώς, όπως προκύπτει από τα παραπάνω και παραπέμπει σε ένα «δίκαιο ενδείξεων», αποκαλύπτοντας το μέγεθος της άγνοιας ως προς τη σημασία, τις διαστάσεις του φαινομένου και τις επιπτώσεις του στη δημόσια διοίκηση. Με σκοπό να προστατευθούν τα συμφέροντα της Ένωσης αλλά και των κρατών μελών, από συμπεριφορές που εγκυμονούν κινδύνους, για την αξιοπιστία των δημόσιων θεσμών, ο κοινοτικός νομοθέτης προσπάθησε να διεισδύσει σε σφαίρες εσωτερικής βούλησης των ατόμων, να προβεί σε εικασίες και να τυποποιήσει συμπεριφορές που κάποτε του ήταν αδιάφορες, μέσα από προσεγγίσεις ήπιου (soft) και αυστηρού (hard) δικαίου.

Μπορεί να διαπιστωθεί ευχερώς ότι οι υπάρχοντες κανόνες, κώδικες δεοντολογίας (codes of conducts), standards και «βέλτιστες πρακτικές» (best practices) όσον αφορά τη σύγκρουση συμφερόντων, ανευρίσκονται διάσπαρτες και κατακερματισμένες στο Διεθνές, Ευρωπαϊκό και εθνικό δίκαιο. Είναι επιτακτική η ανάγκη περιεκτικής κωδικοποίησης τους, αν και αυτό από μόνο του δεν συνιστά διασφάλιση ότι η σύγκρουση συμφερόντων θα ρυθμιστεί επαρκώς, ούτε φυσικά η ύπαρξη περισσότερων και αυστηρότερων κανόνων αποτελεί εγγύηση εξάλειψης του φαινομένου.

Ωστόσο ο κοινοτικός νομοθέτης προκειμένου να προστατεύσει επαρκώς τα συμφέροντα της ΕΕ, έλαβε δραστικά μέτρα τόσο για τη διοικητική διερεύνηση των αναφερόμενων υποθέσεων σύγκρουσης συμφερόντων, διαφθοράς και απάτης με την δημιουργία της OLAF, όσο και για τον ποινικό κολασμό αυτών, με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (Κανονισμός 2017/1939/ΕΕ).

Αρμόδια ωστόσο, θα παραμείνει η OLAF, για διοικητικές έρευνες παρατυπιών, συμπεριλαμβανομένων υποθέσεων απάτης, που πλήττουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, καθώς και σοβαρά παραπτώματα του προσωπικού της ΕΕ. Επιπλέον η OLAF μπορεί να ενημερώνει μόνο για τα αποτελέσματα των διοικητικών της ερευνών τις αρμόδιες εθνικές αρχές, οι οποίες στη συνέχεια θα αποφασίζουν ανεξάρτητα, εάν πρέπει ή όχι να κινηθεί ποινική δίωξη (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

Πριν όμως καταλήξουμε στη «θεραπεία» των διαφόρων μορφών σύγκρουσης συμφερόντων με δραστικά μέσα, θα πρέπει να διαπιστωθεί η συνδρομή εφαρμογών πολιτικής για την πρόληψη της. Προτείνεται να δοθεί έμφαση στην ανάπτυξη ενός πλαισίου ακεραιότητας, που θα περιλαμβάνει μια προορατική προσέγγιση της σύγκρουσης συμφερόντων, μέσα από την προαγωγή της ηθικής ηγεσίας και της ανοιχτής επαγγελματικής συνεργασίας, με ταυτόχρονη καλλιέργεια νεωτεριστικής υπαλληλικής νοοτροπίας, βασισμένης στην αξιοποίηση των δυναμικών που πηγάζουν από τις αρχές που πρεσβεύουν οι κώδικες δεοντολογίας και οι βέλτιστες πρακτικές.

Μετά από έρευνα που έγινε από την επιτροπή Δημοσιονομικής Πολιτικής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαπιστώθηκε ότι δεν είναι εύκολο να «ευδοκιμήσουν» οι πολιτικές ρύθμισης της σύγκρουσης συμφερόντων σε όλα τα κράτη μέλη, καθώς η κουλτούρα, η παράδοση και το σύστημα αξιών του κάθε λαού είναι διαφορετικές, και αυτό μπορεί να αποτελέσει τροχοπέδη. Για παράδειγμα, οι δημόσιοι υπάλληλοι βόρειων χωρών, όπως η Δανία, η Νορβηγία, η Γερμανία, διακατέχονται από ένα ισχυρό αίσθημα δημόσιου καθήκοντος και επαγγελματικό ήθος, σε αντίθεση με εκείνους της νότιας Ευρώπης, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία⁷⁹.

Με άλλα λόγια, χώρες στις οποίες οι δημόσιοι θεσμοί απολαμβάνουν υψηλής εμπιστοσύνης των πολιτών «high trust countries», χρειάζονται διαφορετικούς κανόνες για τη στήριξη πολιτικών ενάντια σε καταστάσεις που μπορεί να οδηγήσουν σε σύγκρουση συμφερόντων και διαφθορά, ενώ χώρες χαμηλής εμπιστοσύνης «law trust countries» χρήζουν ισχυρότερου πλαισίου τέτοιων πολιτικών. Έτσι οι πολιτικές κατά της σύγκρουσης συμφερόντων, δεν θα πρέπει να είναι ευκαιριακές, που απλά θα συμπληρώνουν τα κενά που δημιουργούν άλλες πολιτικές διακυβέρνησης.

Σύμφωνα λοιπόν, με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ (OECD Guidelines, 2003) αλλά και τα συμπεράσματα της έρευνας της επιτροπής δημοσιονομικής πολιτικής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Policy Department D for Budgetary Affairs, 2017), τα βασικά στοιχεία που θα μπορούσαν να συγκροτήσουν μια αποτελεσματική πολιτική στην αντιμετώπιση του φαινομένου της σύγκρουσης συμφερόντων είναι τα εξής:

⁷⁹ Βλ. υποσημ. 25, p.51

- Δημιουργία ενός ενιαίου κώδικα δεοντολογίας, με ρητή αναφορά στη σύγκρουση συμφερόντων και ξεκάθαρη, ρεαλιστική διευκρίνιση της έννοιας και των συνθηκών που μπορεί να οδηγήσουν στην εμφάνιση της καθώς και τις επιπτώσεις της. Ταυτόχρονη προώθηση του, τόσο στους δημόσιους όσο και στους ιδιωτικούς φορείς. Δυνατότητα προσαρμογής του κώδικα, ανάλογα με το διαχειριστικό αντικείμενο του κάθε φορέα και αντίστοιχη εκπαίδευση του προσωπικού στην αποδοχή και υιοθέτηση του.
- Εκπαίδευση και καθοδήγηση των ανώτερων υπαλλήλων, καθώς και εκείνων σε θέσεις ευθύνης και λήψης αποφάσεων, όσον αφορά τη δέσμευση στις επιταγές της «ηθικής ηγεσίας» (ethical leadership commitment). Έτσι ώστε να ενστερνιστούν τις βασικές αρχές της προαγωγής του δημοσίου συμφέροντος, της διαφάνειας, της νομιμότητας και του λεπτομερούς ελέγχου, να επιδεικνύουν υπευθυνότητα, να αποτελούν πρότυπο και να προάγουν την οργανωτική κουλτούρα μέσα από μηδενική ανοχή στη σύγκρουση συμφερόντων.
- Ενθάρρυνση της δημιουργίας ανοιχτού επαγγελματικού περιβάλλοντος, μέσα από την ανταλλαγή απόψεων για τη σύγκρουση συμφερόντων. Με απώτερο σκοπό την επίτευξη μεγαλύτερης γνώσης γύρω από το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων αλλά και την ευκολότερη γνωστοποίηση αυτής.
- Υποχρεωτική συμπλήρωση του εντύπου δήλωσης απουσίας σύγκρουσης συμφερόντων για οποιονδήποτε συμμετέχει σε κάποιο από τα στάδια των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων (προϊστάμενος αναθέτουσας αρχής, μέλη διοικητικού συμβουλίου, μέλη επιτροπής αξιολόγησης, εμπειρογνώμονες, προσωπικό κ.τ.λ.).
- Υποχρεωτική δήλωση συμφερόντων του υπαλλήλου και της/του συζύγου ή της/του συντρόφου του, των περιουσιακών στοιχείων, προσωπικών εισοδημάτων, προηγούμενων θέσεων εργασίας, ιδιότητας εταίρου ή ιδιοκτήτη εταιρίας ή μέλους κοινωφελούς οργανισμού.
- Ανώτεροι υπάλληλοι, από όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης θα πρέπει να υπόκεινται σε κανονισμούς, με την καθιέρωση ενός ελάχιστου χρόνου «αναμονής» (cooling off) μετά την αποχώρησή τους από την υπηρεσία τους και πριν την ανάληψη καθηκόντων στον ιδιωτικό τομέα που σχετίζονται με τα προηγούμενα δημόσια καθήκοντά τους. Οι περίοδοι «αναμονής» είναι ορθότερο να διαφοροποιούνται

ανάλογα με την προϋπηρεσία του υπαλλήλου. Από την Transparency International συστήνεται περίοδος αναμονής δύο ετών το λιγότερο.

- Δημιουργία ελεγκτικών μηχανισμών, μέσα από τη σύσταση θεσμικά ανεξάρτητων ειδικών ελεγκτικών σωμάτων αλλά και επιτροπών. Σκοπός τους θα αποτελεί η διενέργεια ελέγχων στο εσωτερικό των δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών αλλά και εξωτερικά, στους συνεργαζόμενους ιδιωτικούς φορείς και κοινωφελείς οργανισμούς. Με δυνατότητα επιβολής διοικητικών μέτρων και κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης και παρατυπιών, αλλά και παραπομπής στις δικαστικές αρχές.
- Επίσης, θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα ευρύτερο νομικό πλαίσιο για το θεσμό του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» (whistleblower) και να επεκταθεί στο πεδίο της σύγκρουσης συμφερόντων και όχι μόνο σε ζητήματα διαφθοράς⁸⁰.

Η τάση που παρατηρείται τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και παγκοσμίως, για μεγαλύτερη διαφάνεια, ηθική και εντιμότητα, σε όλους τους τομείς διακυβέρνησης, δεν είναι βέβαιο ότι θα επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα και δεν θα οδηγήσει απλά σε αύξηση της γραφειοκρατίας και παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως η προστασία των προσωπικών δεδομένων των δημοσίων υπαλλήλων και αξιωματούχων. Καθώς η σύγκρουση συμφερόντων αποτελεί δυνητικό παράγοντα διαφθοράς, τίθεται ζήτημα πολιτικής κουλτούρας και βούλησης και όχι απλώς νομοθετικών προβλέψεων. Θα μπορούσε να προληφθεί, μέσα από τη διαμόρφωση και εγκαθίδρυση μιας διαφορετικής νοοτροπίας, βασισμένης σε νέα ήθη και αξίες, καλλιεργημένης ήδη από τα πρώιμα στάδια της εκπαίδευσης του ατόμου.

⁸⁰ Βλ. υποσημ. 25, p.71-73

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Γέροντας Α. Δημόσιο οικονομικό δίκαιο, 2η έκδοση, Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα, 2011

Κανελλόπουλος Π. Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα, 2010.

Κλαουδάτου Μ. Κρατικός Προϋπολογισμός, Εκδόσεις Κριτική, 2009

Κουγέας Β. Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους στα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008.

.Μουκίου Χρ., Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018.

Μηλιώνης Ν, Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, Αθήνα, Α. Σάκκουλας, 2008.

Μπάρμπας Ν. Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 7^η έκδοση, Αθήνα εκδ. Σάκκουλα, 2018.

Παπαγιάννης Α. Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016.

Ράπανος, Β. Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα Κείμενο εργασίας, IOBE, 2007.

Σαββαΐδου, Αικ. Δημοσιονομική Διαφάνεια, Νομική Βιβλιοθήκη 2017.

Σερδάρης Π. Η ψυχολογία της προσωπικότητας, Αθήνα, εκδ. University Press, 2002.

Σπανού Κ. «Μνημόνιο και Ευρωπαϊκές πολιτικές. Αναγκαστικός αλλά επιλεκτικός εκσυγχρονισμός», στο Σ. Βέρνυ, Α. Κόντης (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, εκδόσεις Παπαζήσης, 2017.

Σκανδάμης Ν. Οι Κοινοτικές πτυχές της Εθνικής Διοίκησης στον τόμο Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο, ΕΚΕΜΕ, Αθήνα, Α. Σάκκουλας, 2008.

Αρθρογραφία-Μελέτες

Κουγέας Β. , Μέθοδοι εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού και έλεγχος, Προσαρμογές του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος, Επιστημονική Επετηρίδα Εφαρμοσμένης Έρευνας Vol. XII, No2, 2007.

Κουγέας Β., Η Σύγκρουση Συμφερόντων στην Κοινοτική Διαχείριση, Η υπόθεση Manel Camós Grau κατά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2008.

Καρβούνης, Α. Επιμ., Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης-Μια εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης, Υπουργείο Εσωτερικών Εθνικό Σημείο Επαφής «Ευρώπη για τους Πολίτες 2014-2020», Κεφ.2: Η Υιοθέτηση Κώδικα Ηθικής και Πρακτικών κατά της Διαφθοράς, 2018.

Ξενόγλωσση

Ackerman R. Susan, Corruption and conflict of interest, 2008.

Demmke and Henökl, Managing Conflicts of Interest-Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions, 2007.

Demmke and Moilanen, Peter Lang, Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU, 2012.

Lewis W. C.-Gilman S. G. The ethics challenge in public service-A Problem-Solving Guide, 2005.

Neyrinc N. and Petit Nor., Conflicts of Interest and ethical rules in European Competition Law: A primer, Working Paper, 2014.

Demmke C., Bovens M., Henökl T., Lierop van K., Moilanen T., Pikker G., Salminen A., Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union - A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions, A study carried out for the European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA), *European Institute of Public Administration* in co-operation with *the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa*, 2008.

Stark An. Conflict of Interest in American Public Life, 2003.

Tyler R. Tom, Psychological Perspectives on Legitimacy And Legitimation, An.. Rev. Psychol. 2006.

Brown Mich. E., Trevino K. Lin., Ethical leadership: A review and future directions, The Pennsylvania State University, 2008.

Brenninkmeijer Al., Moonen Gast., Debets Raph., Branislav Hock, Auditing Standards and the Accountability of the European Court of Auditors (ECA) Utrecht Law Review, 2018 , www.utrechtlawreview.org,

Blomeyer & Sanz, Codes of Conduct and Conflicts of Interest at any governance level of the management of EU Funds, Budgetary Affairs, STUDY for the CONT committee, Policy Department D for Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, 2017.

Zibold Fr., Library Briefing, Library of the European Parliament, Conflicts of interest in public administration, 2013.

OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Reports, 2003.

Final decision of the governing board of the european institute of innovation and technology (eit) on a code of good conduct regarding conflicts of interest, 2008

Aarla Tar., Pointner Wolf., Thomas G., «Improving Implementation Capacity in the Field of Public Procurement», 2007.

Esadze Lon., Senior International Non-Key Expert on Justice and Home Affairs, PLAC Project Guidelines for Prevention of Conflict of Interest, 2013.

Transparency International, Conflicts of Interest, Topic guide, Compiled by the Anti-Corruption Helpdesk, with support from the European Commission, 2015.

Εντοπισμός συγκρούσεων συμφερόντων σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων για διαρθρωτικές δράσεις, *Πρακτικός οδηγός για διαχειριστές που εκπονήθηκε από ομάδα εμπειρογνομόνων των κρατών μελών υπό τον συντονισμό της Μονάδας Δ.2 «Πρόληψη της απάτης» της OLAF*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Διεύθυνση Δ– Πολιτική, Μονάδα Δ.2 – Πρόληψη της απάτης, 2013.

Απόφαση του Πρωτοδικείου (τέταρτο τμήμα) της 19ης Μαρτίου 1998 Υπόθεση T-74/96 Γεώργιος Τζοάνος κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Απόφαση του Πρωτοδικείου (τέταρτο πενταμελές τμήμα) της 6ης Απριλίου 2006, Υπόθεση T-309/03, Manel Camós Grau κατά Επιτροπής ,

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 2018/1046 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1066/2012 του Συμβουλίου.

Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

Κανονισμός (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1995/2006 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Κανονισμός του Ευρ.Κοινοβουλίου 9η κοινοβουλευτική περίοδος, 2019 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2019 – 2024

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2017 σχετικά με τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ακεραιότητα στα θεσμικά όργανα της ΕΕ (2015/2041(INI)),

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2016 σχετικά με τις δηλώσεις οικονομικών συμφερόντων των Επιτρόπων - κατευθυντήριες γραμμές (2016/2080(INI)) (2018/C224/24,

Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του [https://www.ombudsman.europa.eu/el/legal-\)/basis/statute/el](https://www.ombudsman.europa.eu/el/legal-)/basis/statute/el)

Απόφαση αριθ. 38-2016 σχετική με τους λεπτομερείς Κανόνες εφαρμογής του εσωτερικού κανονισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου (*https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/IMPLEMENTING_RULES_2016/IMPLEMENTING_RULES_2016_EL.PDF)

Διευθύνσεις στο διαδίκτυο

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0477&from=EN>

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN>

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:EL:PDF>

Opinion of the Ad Hoc Ethical Committee delivered on 26 October 2016 concerning the new responsibilities of former European Commission president José Manuel Barroso. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/opinion-comite-adhoc-2016-10-26_en.pdf

https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/kodikas-deonto_1.pdf

http://www.eispa.gr/opencms/opencms/epa_site/downloads/syntagma.pdf

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EL.pdf

https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics_el

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/411268/IPOL-JOIN_ET\(2](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/411268/IPOL-JOIN_ET(2)