

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ
MANAGEMENT

Πολιτικές ηθικής και ακεραιότητας στον ελληνικό Δημόσιο
Τομέα

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Αλέξανδρος Τζουμαϊλής

Αθήνα, 2022

Τριμελής Επιτροπή

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου με ειδίκευση στη Συγκριτική Ανάλυση Διοικητικών Συστημάτων (Επιβλέπων)

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου με ειδίκευση στη Δημόσια Διακυβέρνηση και στη Δημοσιονομική Διοίκηση

Αιμιλία Παπάζογλου, Λέκτορας Παντείου Πανεπιστημίου με ειδίκευση στο Συνταγματικό Δίκαιο



Copyright © Αλέξανδρος Τζουμαϊλής, 2022

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 Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	6
Προλογικό σημείωμα	8
A. Εισαγωγή στις πολιτικές ηθικής και ακεραιότητας.....	11
1. Οι πολιτικές ακεραιότητας ως αντίδοτο στη διαφθορά	11
2. Η στρατηγική του ΟΟΣΑ για την ακεραιότητα	13
3. Η δράση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την ακεραιότητα.....	17
4. Συνοπτική ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης στην Ελλάδα	19
5. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας και το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας	20
5.1 Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας	20
5.2. Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας.....	23
B. Σύμβουλος Ακεραιότητας.....	25
1. Εισαγωγή στον θεσμό - προστιθέμενη αξία.....	25
2. Πλαίσιο πολιτικής: ο ν. 4795/2021	28
2.1 Αρμοδιότητες.....	28
2.2 Ειδικές υποχρεώσεις και ευθύνες	32
2.3 Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας	33
2.4 Πιστοποίηση Επαγγελματικής Επάρκειας	36
2.5 Διαδικασία κάλυψης θέσεων	37
2.6 Ζητήματα υπηρεσιακής κατάστασης	39
2.7 Δίκτυο Συμβούλων Ακεραιότητας.....	40
3. Συγκριτική επισκόπηση συναφών θεσμών	42
3.1 Confidential Integrity Adviser - Ολλανδία	42
3.2 Référent Déontologue - Γαλλία	43
3.3 Ethics Officer - Συμβούλιο της Ευρώπης	44
3.4 Σύμβουλος Δεοντολογίας - Τράπεζα της Ελλάδος.....	45
3.4 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Deloitte και PwC	46
3.6 Εσωτερικός διάυλος παραλαβής αναφορών - Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937.....	46
4. Αξιολόγηση θεσμικού πλαισίου - προτάσεις αναθεώρησης πολιτικής.....	48
4.1 Πρόταση: ανάπτυξη μοντέλου ικανοτήτων στη βάση της ΚΑ κριτηρίων επιλογής.....	50
4.2 Πρόταση: εξορθολογισμός διαδικασίας έκδοσης προκηρύξεων	55
4.3 Πρόταση: παροχή οικονομικού κινήτρου	56
4.4 Πρόταση: εξειδίκευση αρμοδιοτήτων βάσει της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937	56
Γ. Κώδικες ηθικής - δεοντολογίας και οδηγοί συμπεριφοράς	58

1. Εισαγωγή στο ήπιο δίκαιο.....	58
1.1 Ήπιο δίκαιο: έννοια, νομική φύση και χαρακτηριστικά	58
1.2 Εκφάνσεις ήπιου δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη.....	59
2. Κώδικες ηθικής, κώδικες δεοντολογίας και οδηγοί συμπεριφοράς.....	61
3. Πρότυπα ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς.....	65
3.1 Θεμελιώδεις ηθικές αξίες.....	66
3.2 Γενικές αρχές διοικητικής δράσης.....	67
3.3 Βασικά πρότυπα συμπεριφοράς.....	69
3.4 Διάγραμμα πρότυπου κώδικα δεοντολογίας ή οδηγού συμπεριφοράς	71
4. Κρίσιμα διαδικαστικά σημεία ελέγχου	75
5. Ειδικά ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων	78
5.1 Εισαγωγή	78
5.2 Εννοιολογική οριοθέτηση.....	80
5.3 Μορφές εκδήλωσης και ευάλωτα πεδία.....	81
5.4 Θεμελιώδεις αρχές αποφυγής και αντιμετώπισης.....	84
6. Ειδικά ζητήματα πολιτικής δώρων	87
6.1 Εισαγωγή	87
6.2 Κριτήρια διάκρισης δώρου - δωροδοκίας.....	88
6.3 Βασικά σημεία πολιτικής.....	90
7. Επισημάνσεις - προτάσεις πολιτικής.....	92
7.1 Πρόταση: Θέσπιση πλαισίου ρυθμίσεων.....	93
7.2 Πρόταση: Αξιοποίηση λίστας ελέγχου κρίσιμων ενεργειών	95
7.3 Πρόταση: Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως κέντρο διαμοιρασμού τεχνογνωσίας	96
7.4 Πρόταση: Κωδικοποίηση πλαισίου σύγκρουσης συμφερόντων.....	96
7.5 Πρόταση: Επαναπροσδιορισμός πολιτικής δώρων δημοσίων υπαλλήλων.....	97
Δ. Ρύθμιση δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς.....	98
1. Εισαγωγή, ορισμοί, προστιθέμενη αξία και κίνδυνοι	98
2. Οι αρχές του ΟΟΣΑ για ένα αποτελεσματικό πλαίσιο πολιτικής.....	107
3. Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο - ν. 4829/2021	114
3.1 Πεδίο εφαρμογής και βασικοί ορισμοί	115
3.2 Δικαιώματα και υποχρεώσεις θεσμικών φορέων και εκπροσώπων συμφερόντων.....	117
3.3 Μητρώο Διαφάνειας	121
3.4 Εποπτεία και επιβολή κυρώσεων.....	124
4. Μητρώο Διαφάνειας Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	128
5. Προτάσεις πολιτικής	132

5.1 Πρόταση: Επανοριοθέτηση του ορισμού του εκπροσώπου συμφερόντων.....	132
5.2 Πρόταση: Εστίαση στις έμμεσες δραστηριότητες επιρροής.....	132
5.3 Πρόταση: Έμφαση στις δημόσιες συμβάσεις	133
5.4 Πρόταση: Δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε αξιωματούχους	133
5.5 Πρόταση: Καθοδήγηση, εκπαίδευση και ανάπτυξη ικανοτήτων	134
Ε. Συμπεράσματα - σύνοψη προτάσεων πολιτικής	135
Στ. Βιβλιογραφία - αρθρογραφία	140

Περίληψη

Εδώ και μερικές δεκαετίες, έχει αναδυθεί μία νέα διοικητική τάση στο management των μεγάλων επιχειρηματικών ομίλων και των διεθνών οργανισμών, επίκεντρο της οποίας αποτελεί η ανάπτυξη και η εφαρμογή ενός ολιστικού πακέτου κανόνων, προτύπων, μεθοδολογιών, εργαλείων και πολιτικών που αποσκοπούν στη διασφάλιση του ήθους, της εντιμότητας, της ακεραιότητας, της λογοδοσίας και της νομιμότητας στη δράση των υπαλλήλων. Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτελεί η μελέτη του βαθμού προσαρμογής της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στις ανωτέρω επιχειρηματικές πολιτικές ηθικής και ακεραιότητας. Ειδικότερα, από το σύνολο των ανωτέρω πολιτικών ηθικής και ακεραιότητας, στην παρούσα διπλωματική εργασία λαμβάνει χώρα αναλυτική επισκόπηση του νεοσύστατου θεσμού - ρόλου του Συμβούλου Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση (ν. 4795/2021), ενώ εκτιμάται η προστιθέμενη αξία που κομίζει ο εν λόγω ρόλος στους φορείς του Δημοσίου Τομέα. Ακολούθως, μελετάται η πρακτική της αξιοποίησης κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και (επαγγελματικής) συμπεριφοράς από φορείς του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα και αξιολογείται η τάση προτυποποίησης των κανόνων αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων και αποδοχής δώρων ή φιλοξενίας από δημοσίους υπαλλήλους. Στην τελευταία ενότητα της εργασίας, παρατίθεται μία περιεκτική προσέγγιση και αξιολόγηση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου αποφυγής αθέμιτης επιρροής από φορείς του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας κατά τη λήψη διοικητικών αποφάσεων από τους θεσμικούς φορείς της Πολιτείας (ν. 4829/2021).

Λέξεις - κλειδιά

Σύμβουλος Ακεραιότητας, Κώδικας Ηθικής, Κώδικας Δεοντολογίας, Οδηγός Συμπεριφοράς, Πολιτική Σύγκρουσης Συμφερόντων, Πολιτικής Δώρων, Ρύθμιση δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας

Abstract

Over the past few decades, a new managerial trend has emerged in the management of large business groups and international organisations, whose focus is the development and implementation of a holistic set of rules, standards, methodologies, tools and policies aiming at ensuring ethics, honesty, integrity, accountability and legitimacy in the actions of employees. The main subject of the thesis is the study of the degree of adaptation of the Greek Public Administration to the above business ethics and integrity policies. In particular, the thesis provides a detailed overview of the newly established institution - role of the Integrity Advisor in the Public Administration (Law 4795/2021), while it assesses the added value of the aforementioned role to the Public Sector entities. Subsequently, the thesis evaluates the practice of using codes of ethics or codes of (professional) conduct by public sector entities and assessed the trend towards the standardisation of rules on the avoidance of conflicts of interest and the acceptance of gifts or hospitality by public servants. In its last section, the thesis presents a comprehensive approach and evaluation of the existing institutional framework for the avoidance of undue influence by private sector entities in administrative decision making by State institutions (Law 4829/2021).

Key - words

Integrity Advisor, Code of Ethics, Code of Conduct, Conflict of Interest Policy, Gift Policy, Lobbying

Προλογικό σημείωμα

Εδώ και μερικές δεκαετίες, η διεθνής ακαδημαϊκή κοινότητα, καθώς και οι κοινότητες των ανώτατων στελεχών διοίκησης και των διοικητικών εμπειρογνομόνων του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα παρακολουθούν με μεγάλο ενδιαφέρον την ανάπτυξη μίας νέας διοικητικής τάσης στο management των μεγάλων επιχειρηματικών ομίλων αλλά και των διεθνών οργανισμών. Επίκεντρο της εν λόγω τάσης αποτελεί η ανάπτυξη και η εφαρμογή ενός ολιστικού πακέτου κανόνων, προτύπων, μεθοδολογιών, εργαλείων και πολιτικών που αποσκοπούν στη διασφάλιση, μεταξύ άλλων, του ήθους, της εντιμότητας, της ακεραιότητας, της λογοδοσίας και της νομιμότητας στη δράση κάθε υπαλλήλου, ασχέτως της φύσης εργασίας του και του ιεραρχικού επιπέδου ευθύνης του.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων κανόνων, προτύπων, μεθοδολογιών, εργαλείων και πολιτικών που εμφανίζονται συχνά στην πράξη αποτελούν οι κώδικες ηθικής, οι κώδικες δεοντολογίας, οι οδηγοί (επαγγελματικής) συμπεριφοράς, οι κανονισμοί σύγκρουσης συμφερόντων, οι πολιτικές διαχείρισης δώρων, οι κανονισμοί κατά της δωροδοκίας, οι πολιτικές που αποσκοπούν στην καθιέρωση και λειτουργία διαύλων υποβολής εμπιστευτικών αναφορών, οι πολιτικές για την προστασία προστατευόμενων πληροφοριοδοτών, οι πολιτικές για την προστασία εταιρειών από την επιρροή αλλότριων επιχειρηματικών συμφερόντων, η απασχόληση Συμβούλων ή Αξιωματούχων Ακεραιότητας, Ηθικής και Δεοντολογίας, καθώς και η οργάνωση και η λειτουργία ενός αποτελεσματικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου (internal control system), στο πλαίσιο του οποίου ασκείται και η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου (internal audit)¹.

Η ανάπτυξη και καθιέρωση των ανωτέρω πολιτικών αποτελεί, ως ένα βαθμό, αναγκαίο όρο προκειμένου να διασφαλιστεί πως οι μεγάλοι επιχειρηματικοί όμιλοι και οι υπάλληλοί τους προσαρμόζονται στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες της παγκόσμιας αγοράς, οι οποίες διέπονται σε μεγάλο βαθμό από ελαστικότητα και ως εκ τούτου προϋποθέτουν επιμελή πρότυπα κανονιστικής συμμόρφωσης. Πάντως, ασχέτως

¹ Ως σύστημα εσωτερικού ελέγχου (internal control system) ορίζεται το πλέγμα των λειτουργιών, των διαδικασιών αλλά και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί η διοίκηση ενός οργανισμού, το οποίο σχεδιάζεται ώστε να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση για την επίτευξη των στόχων του φορέα. Η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου (internal audit) αποτελεί διακριτό κομμάτι του συστήματος εσωτερικού ελέγχου και συνιστά μια λειτουργία επαγγελματικής και ανεξάρτητης αξιολόγησης, η οποία παρέχει πληροφόρηση για τις πρακτικές και δραστηριότητες διοίκησης, στο επίπεδο του οργανισμού. Βλ. αναλυτικότερα ΟΟΣΑ, Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, OECD Publishing, Paris, 2018, σελ. 11 επ. καθώς και *Εθνική Αρχή Διαφάνειας*, Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, 2019, σελ. 8 επ.

των επιμέρους παραγόντων που κατέστησαν αναγκαία την ανάπτυξη και καθιέρωση κανόνων και πολιτικών ηθικής και ακεραιότητας στον ιδιωτικό τομέα, εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση, ιδίως η διεθνής αλλά εσχάτως και η ελληνική, επιδεικνύει ισχυρά αντανακλαστικά όσον αφορά την ανάπτυξη και υιοθέτηση αντίστοιχων προτύπων για τη ρύθμιση της συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων και των κρατικών λειτουργιών.

Η προσαρμογή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στις ανωτέρω επιχειρηματικές πολιτικές ηθικής και ακεραιότητας αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Ειδικότερα, από το σύνολο των ανωτέρω πολιτικών ηθικής και ακεραιότητας, στην παρούσα διπλωματική εργασία λαμβάνει χώρα αναλυτική επισκόπηση του νεοσύστατου θεσμού - ρόλου του Συμβούλου Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση, ενώ εκτιμάται η προστιθέμενη αξία του εν λόγω ρόλου στους φορείς του Δημοσίου Τομέα. Έπειτα, μελετάται η πρακτική της αξιοποίησης κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και (επαγγελματικής) συμπεριφοράς από φορείς του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα και αξιολογείται η τάση προτυποποίησης των κανόνων αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων δημοσίων λειτουργιών, ώστε να προλαμβάνονται με μόνιμο, αντικειμενικό και δικαιοδικά ασφαλή τρόπο φαινόμενα διαφθοράς και απάτης. Τέλος, παρατίθεται μία περιεκτική προσέγγιση και αξιολόγηση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου αποφυγής αθέμιτης επιρροής από φορείς του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας κατά τη λήψη διοικητικών αποφάσεων από τους θεσμικούς φορείς της Πολιτείας.

Σημειώνεται πως η διπλωματική εργασία δεν αποσκοπεί απλώς στην επισκόπηση των προαναφερθέντων πολιτικών ηθικής και ακεραιότητας στον ελληνικό Δημόσιο Τομέα. Αντίθετα, μετά την ολοκλήρωση θεωρητικών αναπτύξεων για κάθε θεματική ενότητα, παρατίθενται προτάσεις κατάστροφησης, επικαιροποίησης ή/και αναθεώρησης των υπό μελέτη δημόσιων πολιτικών, όπως αυτές αναδεικνύονται στη βάση της έρευνας, της συγγραφής και της σχετικής διοικητικής εμπειρίας του γράφοντος στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Η εν λόγω ανεξάρτητη αρχή, άλλωστε, επιδιώκει βάσει του ιδρυτικού της νόμου (ν. 4622/2019) την εισαγωγή των ανωτέρω εννοιών στον δημόσιο διάλογο, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, των διοικητικών αρχών, των κρατικών φορέων και των δημόσιων οργανισμών και την πρόληψη, την αποτροπή και τον εντοπισμό φαινομένων -

πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών.

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές ευχαριστίες μου στον κ. Λάμπρο Μπαμπαλιούτα, Επίκουρο Καθηγητή του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης με γνωστικό αντικείμενο τη Συγκριτική Ανάλυση Διοικητικών Συστημάτων, ο οποίος μου έκανε την τιμή να επιβλέψει την προσπάθειά μου και συνεισέφερε με τις απόψεις και τις ιδέες του κατά τη συγγραφή της εργασίας. Την ίδια στιγμή, θα ήθελα να ευχαριστήσω το σύνολο του Διδακτικού και Επιστημονικού Προσωπικού του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «*Νομική και Διοικητική Επιστήμη - Κατεύθυνση Διοικητικό και Δημόσιο Management*» του Παντείου Πανεπιστημίου για τις πολύτιμες γνώσεις που μετέφεραν άοκνα στους φοιτητές, σε άκρως απαιτητικές μάλιστα συνθήκες που διαμορφώθηκαν στο πλαίσιο της πανδημίας και της τηλεκπαίδευσης.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους γονείς και τα αδέρφια μου για τα ανεκτίμητης αξίας εφόδια που μου προσέφεραν απλόχερα κατά τη διάρκεια των παιδικών και εφηβικών μου χρόνων, καθώς και τη σύζυγό μου για την πολύπλευρη βοήθεια, τη συμπαράσταση και την ανοχή της.

A. Εισαγωγή στις πολιτικές ηθικής και ακεραιότητας

1. Οι πολιτικές ακεραιότητας ως αντίδοτο στη διαφθορά

Το φαινόμενο της διαφθοράς πολιτικών, κρατικών λειτουργών και δημοσίων υπαλλήλων² αποτελεί, όπως ορθά διαπιστώνει ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, ένα από τα πλέον διαβρωτικά κοινωνικά φαινόμενα στη σύγχρονη εποχή³. Σύμφωνα με τον πλέον λιτό και περιεκτικό ορισμό, ως διαφθορά ορίζεται η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας με σκοπό προσπορισμού προσωπικού ή ιδιωτικού οφέλους⁴, ενώ κατά έναν πιο συγκεκριμένο ορισμό, η διαφθορά νοείται εν γένει ότι καλύπτει κάθε φαινόμενο κατάχρησης της θέσης την οποία κατέχει κάποιος εντός της Δημόσιας Διοίκησης, με σκοπό την εξασφάλιση αδικαιολόγητου οφέλους για τον ίδιο ή για κάποιον τρίτο.

Σε κάθε περίπτωση, ασχέτως της ειδικής μορφής με την οποία επηρεάζει τη Δημόσια Διοίκηση ενός κράτους⁵, το φαινόμενο της διαφθοράς θέτει σε αμφιβολία τη σταθερότητα και την ασφάλεια των κοινωνιών, διότι υπονομεύει τις δημοκρατικές αρχές και τους θεσμούς του δημοκρατικού πολιτεύματος, παραγκωνίζει τις ηθικές αξίες και τη δικαιοσύνη και διακυβεύει τη βιώσιμη ανάπτυξη και την επικράτηση του δικαίου. Την ίδια στιγμή, η διαφθορά οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια σε φαινόμενα διασπάθισης δημοσίων πόρων, προκαλώντας δυσφορία στους πολίτες και τις επιχειρήσεις και ενισχύοντας την πολιτική πόλωση, ενώ διευρύνει τις οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες και διαιωνίζει την ανισότητα και την φτώχεια, πλήττοντας την ευημερία και την κατανομή του εισοδήματος και υπονομεύοντας τις ευκαιρίες συμμετοχής, με ίσους όρους, στον κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό βίο⁶.

² Φαινόμενα διαφθοράς, υπό την ειδική μορφή της δωροδοκίας, ταλανίζουν και τον ιδιωτικό τομέα. Βλ. ενδεικτικά την απόφαση - πλαίσιο αριθ. 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 22^{ας} Ιουλίου 2003, για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα.

³ ΟΟΣΑ, Σύσταση Συμβουλίου για τη Δημόσια Ακεραιότητα, 2017, σελ. 2.

⁴ *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Corruption - A Glossary of International Criminal Standards, 2007, σελ. 19.

⁵ Λόγω της πολυπλοκότητας του φαινομένου, δεν κρίνεται σκόπιμο να ορισθούν ειδικές μορφές εκδήλωσης της διαφθοράς. Την ανωτέρω επιλογή πραγματοποιούν, άλλωστε, οι περισσότερες διεθνείς συμβάσεις για την καταπολέμηση του φαινομένου. Με τον τρόπο αυτό, η πολυπλοκότητα του φαινομένου γίνεται αντιληπτή σε όλο της το εύρος, καθώς σε διαφθορά δεν συνίστανται μόνο οι πράξεις που συνιστούν δωροδοκία, εμπορία επιρροής, υπεξαίρεση δημόσιας περιουσίας, εκμετάλλευση εμπιστευτικών πληροφοριών και κατάχρηση εξουσίας, παρότι οι ανωτέρω είναι μερικές από τις πιο εγγενείς εκφάνσεις του φαινομένου, με τις πλέον επιβλαβείς επιπτώσεις στην κοινωνία.

⁶ ΟΟΣΑ, *οπ. παρ.*, σελ. 2.

Σημειώνεται πως, εν έτη 2022, δεν μπορεί να υποστηριχθεί πως η διαφθορά αποτελεί τοπικό ζήτημα· αντίθετα, αποτελεί διεθνές φαινόμενο που επηρεάζει κάθε κοινωνία και οικονομία, κάτι που καθιστά απαραίτητη τη διεθνή συνεργασία για την πρόληψη και τον έλεγχό της. Τούτο διότι έχουν αποδεδειγμένα αναπτυχθεί ισχυροί δεσμοί μεταξύ της διαφθοράς και άλλων μορφών εγκλήματος, ιδίως του οργανωμένου και του οικονομικού εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης και της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες ή εγκληματικές δραστηριότητες⁷.

Ενδεικτικά, προκειμένου ο ενδιαφερόμενος αναγνώστης να αντιληφθεί τη βαρύτητα του προβλήματος, έχει αποδειχθεί πως σε ένα δημόσιο κατασκευαστικό έργο, ποσοστό από 10% έως 30% της επένδυσης μπορεί να χαθεί λόγω κακοδιαχείρισης και διαφθοράς δημοσίων λειτουργών ή αξιωματούχων. Ειδικά στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επίσης, έχει εκτιμηθεί πως η διαφθορά κοστίζει 120 δισ. ευρώ (€) ετησίως, ποσό που προσεγγίζει τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ένωσης⁸.

Μέχρι πρότινος, τα περισσότερα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, στην προσπάθειά τους να περιορίσουν τα φαινόμενα διαφθοράς των κρατικών τους λειτουργών, εστίαζαν στην παραγωγή περισσότερων νομοθετικών ρυθμίσεων και στην επιβολή ολοένα και αυστηρότερων διοικητικών, πειθαρχικών και ποινικών κυρώσεων στους παραβάτες. Ωστόσο, οι νεότερες προσεγγίσεις του ΟΟΣΑ καταδεικνύουν πως τέτοια παραδοσιακά εργαλεία που βασίζονται στη δημιουργία περισσότερων κανόνων, στην αυστηρότερη συμμόρφωση και την πιο άτεγκτη επιβολή έχουν αποδειχθεί περιορισμένης αποτελεσματικότητας⁹.

Για το λόγο αυτό, το Συμβούλιο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης προτείνει στα κράτη - μέλη του την υιοθέτηση μιας νέας στρατηγικής προσέγγισης απέναντι στη διαφθορά, η οποία εστιάζει στην ενίσχυση της ηθικής και της ακεραιότητας των δημόσιων λειτουργών και των κρατικών αξιωματούχων, μέσω της ανάπτυξης και εφαρμογής σχετικών πολιτικών. Όπως έχει αναφερθεί ήδη στο προλογικό σημείωμα, ως ηθική και ακεραιότητα ορίζεται η συμμόρφωση στις θεμελιώδεις ηθικές

⁷ Βλ. *ΟΗΕ*, Προοίμιο Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, όπως κυρώθηκε στην Ελλάδα διά του ν. 3666/2008 (Α' 113).

⁸ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου - Καταπολέμηση της Διαφθοράς, 2017, σελ. 1.

⁹ *ΟΟΣΑ*, οπ. παρ., σελ. 3.

αξίες, στις αρχές και στους κανόνες διαφύλαξης του δημόσιου συμφέροντος, η ιεράρχηση του τελευταίου πάνω από τα ιδιωτικά συμφέροντα που αναπτύσσονται στον Δημόσιο Τομέα και η εντιμότητα, η διαφάνεια, η νομιμότητα και η λογοδοσία στη δράση κάθε δημοσίου υπαλλήλου, λειτουργού ή αξιωματούχου.

Βέβαια, η προσπάθεια για την επίτευξη της αλλαγής δεν πρέπει να εστιάζει αποκλειστικά και μόνο στους δημοσίους αξιωματούχους και στους υπαλλήλους της κεντρικής διοίκησης, οι οποίοι, ως γνωστόν, αποτελούν τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Αντίθετα, η ακεραιότητα πρέπει να διέπει τη λειτουργία του συνόλου της Διοίκησης, μέχρι το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού¹⁰, τη δράση των οργάνων της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας, καθώς και τις συμπεριφορές των πολιτών και των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας. Όλα τα ανωτέρω, όπως είναι φυσικό, δεν αρκεί να συντρέχουν μόνο σε διακηρυκτικό επίπεδο αρχών· η ηθική, η ακεραιότητα και η διαφάνεια πρέπει να συνυπάρχουν με αποτελεσματικούς μηχανισμούς δημόσιου ελέγχου και λογοδοσίας¹¹.

Σημειώνεται πως η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης συντάσσονται με την ανωτέρω θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης. Πράγματι, η ηθική και η ακεραιότητα αναφέρονται ως οι αναγκαίες και θεμελιώδεις αρχές, στη βάση των οποίων δομείται η προσπάθεια κάθε σύγχρονου κράτους να περιορίσει τις ευκαιρίες εμφάνισης της διαφθοράς και να προλάβει τα σχετικά φαινόμενα¹². Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζονται συνθήκες εδραίωσης του κράτους δικαίου και βιώσιμης ανάπτυξης, χάρη στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της αύξησης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών. Την ίδια στιγμή, ο ανταγωνισμός στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών βελτιώνεται και οι φραγμοί στο εμπόριο και τις επενδύσεις μειώνονται¹³.

2. Η στρατηγική του ΟΟΣΑ για την ακεραιότητα

Η στρατηγική του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης για την προαγωγή της ηθικής και της ακεραιότητας στον Δημόσιο Τομέα έχει ως ορόσημο τη

¹⁰ Στο επίπεδο αυτό, οι πολίτες βιώνουν την ακεραιότητα αμεσότερα και συνεπώς ενισχύεται η βαρύτητα και η δυναμική της.

¹¹ ΟΟΣΑ, οπ. παρ., σελ. 3.

¹² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ. παρ., σελ. 2.

¹³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ. παρ., σελ. 2.

Σύσταση του Συμβουλίου του «για τη Δημόσια Ακεραιότητα»¹⁴. Με άμεσες αναφορές στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και στην Ατζέντα 2030 των Ηνωμένων Εθνών για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη¹⁵, το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ αναφέρει την ακεραιότητα ως *conditio sine-qua-non* για την επίτευξη της οικονομικής και της κοινωνικής ευημερίας, καθώς και στοιχείο ζωτικής σημασίας για έναν ορθό και αποτελεσματικό τρόπο δημόσιας διακυβέρνησης, για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και για την ενίσχυση του αντικτύπου των θεμελιωδών ηθικών αξιών¹⁶.

Η Σύσταση του ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα εκδόθηκε προκειμένου να παράσχει στα κράτη - μέλη του Οργανισμού το όραμα για την κατάρτιση ολοκληρωμένων στρατηγικών ακεραιότητας τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο φορέα. Η έκδοση της Σύστασης κατέστη αναγκαία λόγω της ανάγκης σύγκλισης των σχετικών στρατηγικών σε διεθνές επίπεδο, έχοντας ως δεδομένο ότι οι εθνικές πολιτικές προώθησης της ηθικής και της ακεραιότητας παρουσιάζουν μεγάλη ανομοιομορφία μεταξύ των κρατών - μελών, τόσο εξαιτίας της ιδιαιτερότητας των εθνικών προκλήσεων όσο και λόγω των διαφορετικών εθνικών νομικών, θεσμικών και πολιτισμικών πλαισίων. Η Σύσταση του ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα μετατοπίζει το κέντρο βάρους από εντελώς περιπτωσιολογικές - *ad hoc* πολιτικές σε μία ολοκληρωμένη προσέγγιση, η οποία παραμετροποιείται στο εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο και βασίζεται στην ανάλυση κινδύνου, επιδεικνύοντας ιδιαίτερη έμφαση στην προαγωγή μίας κουλτούρας ακεραιότητας τόσο στους υπαλλήλους του Δημοσίου Τομέα όσο και στο σύνολο της κοινωνίας.

Πιο συγκεκριμένα, η Σύσταση καλεί τα κράτη - μέλη του ΟΟΣΑ¹⁷ και τους φορείς ευθύνης τους να δημιουργήσουν συνεκτικά και εμπειριστατωμένα Εθνικά Συστήματα Δημόσιας Ακεραιότητας, τα οποία να συμμορφώνονται με τις ακόλουθες δεκατρείς (13) αρχές, όπως αυτές εντάσσονται σε τρεις (3) θεμελιώδεις πυλώνες, ως ακολούθως:

¹⁴ Η υπό μελέτη Σύσταση αντικαθιστά τη Σύσταση του Συμβουλίου για τη Βελτίωση της Δεοντολογικής Συμπεριφοράς στις Δημόσιες Υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των Αρχών για τη Διαχείριση Θεμάτων Ηθικής στον Δημόσιο Τομέα [C(98)70].

¹⁵ Βλ. ιδίως τον στόχο υπ' αριθμ. 16 με τίτλο «*Ειρήνη, δικαιοσύνη και ισχυροί θεσμοί*». Αναλυτικά σε <https://unric.org/el> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

¹⁶ Βλ. σκέψεις 4 και 5 του Προοιμίου.

¹⁷ Καθώς και κράτη - μη μέλη που έχουν υιοθετήσει την υπό μελέτη Σύσταση.

Προτεινόμενη δομή (Εθνικού) Συστήματος Ακεραιότητας

Πυλώνας 1: Σύστημα



Επίδειξη δέσμευσης στα υψηλότερα πολιτικά και διοικητικά κλιμάκια του Δημόσιου Τομέα, προκειμένου να ενισχυθεί η ακεραιότητα και να περιοριστεί η διαφθορά.



Ξεκάθαρες θεσμικές αρμοδιότητες σε ολόκληρο τον Δημόσιο Τομέα, προκειμένου να ενισχύεται η αποτελεσματικότητα του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας.



Ανάπτυξη ολοκληρωμένης στρατηγικής προσέγγισης για τον Δημόσιο Τομέα, η οποία βασίζεται σε στοιχεία και δεδομένα και έχει ως στόχο τον περιορισμό των κινδύνων.



Ορισμός αυστηρών προτύπων ηθικής και συμπεριφοράς για τους δημόσιους αξιωματούχους.

Πυλώνας 2: Κουλτούρα



Προαγωγή κουλτούρας ακεραιότητας στο σύνολο της κοινωνίας, μέσω συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα, την κοινωνία των πολιτών και τους πολίτες.



Επένδυση στην ακεραιότητα των διευθυντικών στελεχών του Δημοσίου Τομέα, ώστε να προβάλλεται η δέσμευση των φορέων του Δημοσίου στα ζητήματα ακεραιότητας.



Προαγωγή των αρχών της αξιοκρατίας, του επαγγελματισμού και της χρηστής διακυβέρνησης στους φορείς του Δημοσίου.



Επαρκής ενημέρωση, εκπαίδευση, και καθοδήγηση στους δημόσιους αξιωματούχους για την εφαρμογή των προτύπων ακεραιότητας στον χώρο εργασίας.



Οργανωτική κουλτούρα ανοικτότητας στον Δημόσιο Τομέα, η οποία θα αντανακλάται στην ελεύθερη έκφραση ηθικών διλημμάτων και λοιπών ανησυχιών σε θέματα ακεραιότητας.

Πυλώνας 3: Λογοδοσία



Εφαρμογή Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και διαχείρισης κινδύνων, με σκοπό τη διαφύλαξη της ακεραιότητας στους φορείς του Δημοσίου Τομέα.



Διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών επιβολής, ώστε να ανταποκρίνονται αναλογικά σε όλες τις εικαζόμενες παραβιάσεις των προτύπων ακεραιότητας από δημόσιους αξιωματούχους.



Ενίσχυση του ρόλου της εξωτερικής εποπτείας και του ελέγχου στο σύστημα ακεραιότητας.



Ενθάρρυνση της διαφάνειας και της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών σε όλα τα στάδια της πολιτικής διαδικασίας και του κύκλου πολιτικής, προκειμένου να προάγεται η λογοδοσία και το δημόσιο συμφέρον.

Όπως είναι φυσικό, στο πλαίσιο της Σύστασης, κάθε μία από τις ανωτέρω αρχές εξειδικεύεται σε συγκεκριμένα μέτρα στρατηγικής που, εάν εφαρμοστούν, δύνανται να ενισχύσουν σημαντικά την προσπάθεια ενός κράτους ή/και ενός φορέα του στενού αλλά και του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα να υιοθετήσει ή να επικαιροποιήσει τις πολιτικές που συναποτελούν το σύστημα ακεραιότητάς του. Για τον ανωτέρω λόγο, συνιστάται σε

κάθε κράτος - μέλος του ΟΟΣΑ να εφαρμόσει το περιεχόμενο της Σύστασης¹⁸ και να αναγνωρίσει στην ηθική και στην ακεραιότητα τον δέοντα ρόλο· εκείνον του ακρογωνιαίου λίθου ενός ολοκληρωμένου και αποδοτικού συστήματος χρηστής διακυβέρνησης.

3. Η δράση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την ακεραιότητα

Το Συμβούλιο της Ευρώπης¹⁹ αποτελεί, ίσως, τον επιφανέστερο διεθνή οργανισμό που δραστηριοποιείται στον ευρύτερο ευρωπαϊκό γεωγραφικό χώρο και όπως είναι γνωστό, μεταξύ των σκοπών του εντοπίζεται η ανάπτυξη και διάδοση προτύπων καλής διακυβέρνησης, η συνεργασία, η δημοκρατική ανάπτυξη και η σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο της Ευρώπης ίδρυσε το 1999 την Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (Group of States Against Corruption - GRECO) προκειμένου να παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κρατών - μελών του στα πρότυπα του οργανισμού κατά της διαφθοράς. Στόχος της GRECO είναι να βελτιώσει την ικανότητα των κρατών - μελών της να καταπολεμούν τη διαφθορά, εποπτεύοντας την υιοθέτηση των σχετικών προτύπων του Συμβουλίου της Ευρώπης, μέσω μιας δυναμικής διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης και πίεσης από ομότιμους (peer pressure). Την ίδια στιγμή, η GRECO διενεργεί δράσεις για τον εντοπισμό των ελλείψεων στις εθνικές στρατηγικές και πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς, προτείνοντας αναγκαίες νομοθετικές, θεσμικές και πρακτικές μεταρρυθμίσεις, ενώ παρέχει και μια πλατφόρμα για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών πρόληψης και εντοπισμού φαινομένων διαφθοράς²⁰.

¹⁸ Σημειώνεται πως η Επιτροπή Δημόσιας Διακυβέρνησης του ΟΟΣΑ έχει οριστεί αρμόδια να παρακολουθεί, μέσω της Ομάδας Εργασίας Ανώτερων Αξιωματούχων Δημόσιας Ακεραιότητας, την υλοποίηση της Σύστασης και να αναφέρει σχετικά στο Συμβούλιο το αργότερο σε πέντε έτη από την υιοθέτησή της και στη συνέχεια σε τακτική βάση.

¹⁹ Council of Europe (en), Conseil de l' Europe (fr). Στο ΣτΕ, το οποίο ιδρύθηκε στις 5-5-1949 συμμετέχουν 47 κράτη της Ευρώπης και της ανατολικής περιφέρειάς της. Συμμετέχουν, επίσης, 5 κράτη ως παρατηρητές του Συμβουλίου και 3 ως παρατηρητές της συνέλευσής του. Στο Συμβούλιο της Ευρώπης ανήκουν τα περισσότερα κράτη της Ευρώπης, με εξαίρεση το Βατικανό, το Καζακστάν και τη Λευκορωσία, η οποία είναι υποψήφιο προς ένταξη μέλος.

²⁰ Σημειώνεται πως η δυνατότητα συμμετοχής στην GRECO δεν απονέμεται μόνο στα κράτη - μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Κάθε κράτος που συμμετείχε στην εκπόνηση της συμφωνίας σύστασης της GRECO, μπορεί να ενταχθεί με κοινοποίηση στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Επιπλέον, κάθε κράτος που προσχωρεί στις συμβάσεις ποινικού ή αστικού δικαίου για τη διαφθορά προσχωρεί αυτομάτως στην GRECO και στις διαδικασίες αξιολόγησής της. Επί του παρόντος, η GRECO αποτελείται από 50 κράτη μέλη (48 ευρωπαϊκά κράτη, το Καζακστάν και τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής).

Μία από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες της GRECO είναι και η παρακολούθηση της εφαρμογής της «*Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά (Criminal Law Convention on Corruption)*»²¹. Η εν λόγω σύμβαση αποσκοπεί στην εισαγωγή δικλίδων για την όμοια ποινική αντιμετώπιση μεγάλου αριθμού πρακτικών διαφθοράς, όπως, ιδίως:

- ✓ Η ενεργητική - παθητική δωροδοκία εγχώριων και αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών.
- ✓ Η ενεργητική - παθητική δωροδοκία εθνικών και ξένων βουλευτών και μελών διεθνών κοινοβουλευτικών συνελεύσεων.
- ✓ Η ενεργητική - παθητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα.
- ✓ Η ενεργητική - παθητική δωροδοκία ημεδαπών, αλλοδαπών και διεθνών δικαστών και υπαλλήλων διεθνών δικαστηρίων.
- ✓ Η ενεργητική - παθητική εμπορία επιρροής.
- ✓ Η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες ή εγκληματικές δραστηριότητες.
- ✓ Λογιστικά αδικήματα (τιμολόγια, λογιστικά έγγραφα κ.α.) που συνδέονται με αδικήματα διαφθοράς²².

Τέλος, μία πολύ σημαντική πρωτοβουλία του Συμβουλίου της Ευρώπης, προς την κατεύθυνση της εδραίωσης μιας κουλτούρας δημοκρατίας, συμμετοχής, ηθικής, διαφάνειας και ακεραιότητας στα κράτη - μέλη, είναι η δημιουργία μίας Πλατφόρμας για τη Δεοντολογία, τη Διαφάνεια και την Ακεραιότητα στην Εκπαίδευση (Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education - ETINED)²³.

Η πλατφόρμα ETINED αποτελεί, κατ' ουσία, ένα δίκτυο ειδικών που διορίζονται από τα κράτη - μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και τα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Πολιτισμού, με αποστολή την ανταλλαγή ορθών πρακτικών στον τομέα της διαφάνειας και της ακεραιότητας στην εκπαίδευση, τον καθορισμό σχετικών κατευθυντήριων γραμμών και την ανάπτυξη ικανοτήτων σε όλους τους φορείς. Βασικό λειτουργικό δόγμα της ETINED αποτελεί η παραδοχή πως η διαφθορά δεν δύναται να

²¹ Βλ. ν. 3560/2007 (Α' 103) για την «*Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του Πρόσθετου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου*».

²² Η Σύμβαση είναι ανοικτή στην προσχώρηση κρατών που δεν είναι μέλη της. Μόλις την επικυρώσουν, τα κράτη που δεν ανήκουν ήδη στην GRECO θα γίνουν αυτομάτως μέλη της.

²³ Η Πλατφόρμα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Δεοντολογία, τη Διαφάνεια και την Ακεραιότητα στην Εκπαίδευση (ETINED) σχετίζεται με το έργο του Τμήματος Εκπαίδευσης, το οποίο αποτελεί μέρος της Διεύθυνσης Δημοκρατικής Συμμετοχής της Γενικής Διεύθυνσης Δημοκρατίας (DGII) του Συμβουλίου της Ευρώπης.

αντιμετωπιστεί αποκλειστικά μέσω νόμων, ελεγκτικών δομών και κατασταλτικών δράσεων. Αντίθετα, σημαντικοί πόροι του αγώνα κατά της διαφθοράς οφείλουν να εστιάσουν στην εκπαίδευση και στην ευαισθητοποίηση της κοινωνίας, προκειμένου όλοι οι κοινωνικοί εταίροι, συμπεριλαμβανομένων και των πολιτών, να δεσμευθούν πλήρως και ουσιαστικά στις θεμελιώδεις ηθικές αρχές της δημόσιας και της επαγγελματικής ζωής²⁴.

4. Συνοπτική ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης στην Ελλάδα

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση έχει ξεκινήσει μία απαιτητική προσπάθεια προκειμένου να ενσωματώσει τις υφιστάμενες πολιτικές επιχειρηματικής ηθικής και ακεραιότητας, υπό τις κατάλληλες, βεβαίως, παραμετροποιήσεις και προσαρμογές. Η Ελλάδα, δεχόμενη πιέσεις τόσο από την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και από διεθνείς οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στο σχετικό αντικείμενο, ιδίως από τον ΟΟΣΑ και το Συμβούλιο της Ευρώπης, θεσμοθετεί σταδιακά τα συστατικά σημεία ενός συνεκτικού συστήματος ακεραιότητας, όπως περιγράφεται στην οικεία Σύσταση για τη Δημόσια Ακεραιότητα.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τα άρθρα 23-30, 80 και 82 του ν. 4795/2021 *«Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση»* (Α' 62) εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός - ρόλος του Συμβούλου Ακεραιότητας, στο πλαίσιο αντίστοιχων βέλτιστων διεθνών πρακτικών.

Επίσης, ο ν. 4829/2021 *«Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις»* (Α' 166) επιτελεί διττό ρόλο:

- ✓ Προωθεί δράσεις διασφάλισης της ακεραιότητας και της διαφάνειας κατά την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, μέσω της εισαγωγής κανόνων που διέπουν τις σχετικές δραστηριότητες επιρροής και της σύστασης του Μητρώου Διαφάνειας.

²⁴ Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με το ρόλο, την αποστολή και τις δράσεις της ETINED δύνανται να αναζητηθούν στον σύνδεσμο <https://www.coe.int/en/web/ethics-transparency-integrity-in-education/home?desktop=true> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

- ✓ Ρυθμίζει τη διαδικασία παροχής δώρων, παροχών, ωφελημάτων και φιλοξενίας προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης²⁵ και τους Υφυπουργούς. Για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών, ως μέλη της Κυβέρνησης νοούνται ο Πρωθυπουργός, ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, οι Υπουργοί, οι Υπουργοί Επικρατείας και οι Αναπληρωτές Υπουργοί.

Λοιπές πολιτικές ηθικής και ακεραιότητας, όπως η άσκηση λειτουργιών διαχείρισης κινδύνου στους φορείς του Δημοσίου Τομέα, η οργάνωση και λειτουργία εσωτερικών ή εξωτερικών διαύλων για τη διευκόλυνση της υποβολής και της παρακολούθησης αναφορών ή η καθιέρωση μιας ρεαλιστικής πολιτικής δώρων για τους δημοσίου υπαλλήλους και τους κρατικούς λειτουργούς παραμένουν σε εμβρυακό ή ad hoc επίπεδο.

5. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας και το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας

5.1 Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας συστάθηκε διά των άρθρων 82 επ. του ν. 4622/2019 *«Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»* (Α' 133). Ως Ανεξάρτητη Αρχή²⁶, αφού απορρόφησε από άποψη περιουσιακών στοιχείων, ανθρώπινων πόρων και αρμοδιοτήτων τη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, το Σώμα Ελεγκτών - Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων και το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών, επιφορτίστηκε με τους εθνικούς στρατηγικούς στόχους:

- α. της ενίσχυσης της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, των διοικητικών αρχών, των κρατικών φορέων και των δημόσιων οργανισμών και
- β. της πρόληψης, της αποτροπής, του εντοπισμού και της αντιμετώπισης φαινομένων - πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών.

²⁵ Κατά το άρθρο 1 § 2 του ν. 4622/2019 (Α' 133).

²⁶ Χωρίς νομική προσωπικότητα, σύμφωνα με το άρθρο 82 § 1 ν. 4622/2019.

Στο ανωτέρω πλαίσιο και προκειμένου η Αρχή να επιδιώξει λυσιτελώς την επίτευξη της αποστολής της και της στρατηγικής και επιχειρησιακής στοχοθεσίας της, εξοπλίστηκε και επιφορτίστηκε με πλειάδα αρμοδιοτήτων, οι βασικότερες εκ των οποίων αφορούν:

- Τον σχεδιασμό - συντονισμό δράσεων ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών και δημόσιων οργάνων και φορέων.
- Τον σχεδιασμό - συντονισμό δράσεων πρόληψης, αποτροπής, εντοπισμού και καταστολής πράξεων και φαινομένων απάτης και διαφθοράς.
- Την ευαισθητοποίηση και εκπαίδευση της κοινωνίας όσον αφορά τη διαφάνεια, την ακεραιότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Την εκπόνηση, παρακολούθηση, αξιολόγηση και ανασχεδιασμό του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς.
- Τη διενέργεια ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στους φορείς που ορίζονται κατωτέρω.
- Την παραγγελία επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από τα ιδιαίτερα αρμόδια Σώματα, υπηρεσίες και μονάδες ελέγχων.
- Τον σχεδιασμό, ανάπτυξη και παρακολούθηση της εφαρμογής Πλαισίου Λογοδοσίας Δημόσιας Διακυβέρνησης.
- Την ανάπτυξη του θεσμικού, οργανωτικού και επιχειρησιακού πλαισίου για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, τη λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου και τη λειτουργία διαχείρισης κινδύνων.
- Τον σχεδιασμό - ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας.

Τις ανωτέρω βασικές αρμοδιότητές της, η Αρχή τις ασκεί στο σύνολο των φορέων και υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεων και των εποπτευόμενων από τους ανωτέρω νομικών προσώπων (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου), των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

Βέβαια, η αρμοδιότητα της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας επεκτείνεται και σε ιδιωτικούς φορείς, εφόσον αυτοί (διαζευκτικά): α. συμβάλλονται ή συναλλάσσονται με φορείς του δημόσιου τομέα, β. χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους, γ. ασκούν οικονομική δραστηριότητα που ρυθμίζεται από το κράτος και αφορά στην παροχή υπηρεσιών ή

αγαθών προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις ή δ. δραστηριοποιούνται σε τομείς που αφορούν στο δημόσιο συμφέρον.

Η εστίαση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας τόσο στην καταστολή της διαφθοράς όσο και στην πρόληψη και στην ευαισθητοποίηση αποδεικνύεται, πέραν των αρμοδιοτήτων της και στην ίδια την οργανωτική διάρθρωσή της. Ειδικότερα, η Μονάδα Επιθεώρησης και Ελέγχων αποτελεί τον επιχειρησιακό πυλώνα καταστολής, η Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας αποτελεί τον επιχειρησιακό πυλώνα πρόληψης, ενώ, τέλος, η Γενική Διεύθυνση Ευαισθητοποίησης και Δράσεων με την Κοινωνία αποτελεί τον επιχειρησιακό πυλώνα ευαισθητοποίησης.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Οργανισμό της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας²⁷:

α. Η Μονάδα Επιθεώρησης και Ελέγχων έχει ως αποστολή τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης στους φορείς και τις υπηρεσίες που συνιστούν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Αρχής.

β. Η Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας έχει ως αποστολή τη χάραξη της στρατηγικής και του επιχειρησιακού σχεδίου της Αρχής για τη δημιουργία ενός εθνικού συστήματος ακεραιότητας και λογοδοσίας που θα αφορά τόσο τους δημόσιους όσο και τους ιδιωτικούς οργανισμούς και φορείς, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και ανάπτυξης πολιτικών, συστημάτων, μεθοδολογιών, προτύπων και εργαλείων για την πρόληψη των παραβιάσεων της ακεραιότητας και της διαφάνειας και την ενίσχυση των μηχανισμών δημόσιας λογοδοσίας.

γ. Η Γενική Διεύθυνση Ευαισθητοποίησης και Δράσεων με την Κοινωνία έχει ως αποστολή τον σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων για την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών, φορέων του δημοσίου τομέα και επιχειρήσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Σημειώνεται, τέλος, πως η Εθνική Αρχή Διαφάνειας απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες Διοικητικές Αρχές. Επίσης,

²⁷ Βλ. Απόφαση υπ' αριθμ. πρωτ. οικ. 11699/2020 του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας με θέμα «*Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)*» (Β' 1991).

η Αρχή υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου 85 του ν. 4622/2019.

5.2. Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας

Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας αποτελεί το βασικό στρατηγικό εργαλείο για τον σχεδιασμό και την πραγματοποίηση δράσεων και μεταρρυθμίσεων, με στόχο τη βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών καταπολέμησης διαφθοράς και την προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης στον ελληνικό Δημόσιο Τομέα²⁸. Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας συγκεντρώνει σε ένα κοινό αναλυτικό πλαίσιο τις δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν από τους αρμόδιους φορείς και τα θεσμικά όργανα της χώρας βασιζόμενο σε τρεις πυλώνες, ως ακολούθως:

- ✓ Πρώτος πυλώνας: η καταπολέμηση/καταστολή της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης.
- ✓ Δεύτερος πυλώνας: η πρόληψη της διαφθοράς μέσω της ανάπτυξης συστημάτων λογοδοσίας και κανόνων συμπεριφοράς των δημόσιων αξιωματούχων.
- ✓ Τρίτος πυλώνας: η ευαισθητοποίηση της κοινωνίας, επικοινωνώντας τις αξίες και τα πρότυπα του δημόσιου τομέα σε όλη την κοινωνία.

Για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας το Υπουργείο Εσωτερικών και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας συνεργάζονται για την δημιουργία ενός συνεκτικού και δυναμικού σχεδίου με βάση τους τρεις παραπάνω πυλώνες.

1. Στον πυλώνα της καταστολής περιλαμβάνονται γενικές και ειδικές δράσεις που αποσκοπούν, συνοπτικά, στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών ανίχνευσης, διερεύνησης και επιβολής κυρώσεων περιστατικών διαφθοράς και στον καθορισμό αποδοτικών μηχανισμών αναφοράς στο πλαίσιο τόσο του νομικού πλαισίου για την προστασία των προσώπων που υποβάλλουν καταγγελίες όσο και του πειθαρχικού δικαίου.
2. Στον πυλώνα της πρόληψης περιλαμβάνονται γενικές και ειδικές δράσεις που αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, στην

²⁸ Βλ. Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2020, σελ. 97 έως 100. Η έκθεση είναι διαθέσιμη στον σύνδεσμο https://aead.gr/images/essays/Ekthesi_Apologismou_etous_2020_online.pdf (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

ανάπτυξη και εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των Συμβούλων Ακεραιότητας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, στην ανάπτυξη και εφαρμογή νομικού πλαισίου για θέματα lobbying, στην υιοθέτηση κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας από φορείς του Δημοσίου Τομέα, καθώς και στην ανάπτυξη εργαλείων, πολιτικών και μεθοδολογιών αξιολόγησης, διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς και απάτης και σύγκρουσης συμφερόντων.

3. Τέλος, στον πυλώνα της ευαισθητοποίησης εντάσσονται εκπαιδευτικές δράσεις που στοχεύουν στην επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σε θεματικές αρμοδιότητας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, δράσεις ευαισθητοποίησης που αποσκοπούν στην ενίσχυση του δημοσίου διαλόγου στα σχετικά αντικείμενα, καθώς και στην απονομή βραβείων ακεραιότητας.

Για τη θωράκιση του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει ήδη υπογράψει μνημόνια συνεργασίας με το Υπουργείο Εσωτερικών και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, με σκοπό την υιοθέτηση και υλοποίηση των παραπάνω δράσεων εντός συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος.

B. Σύμβουλος Ακεραιότητας

1. Εισαγωγή στον θεσμό - προστιθέμενη αξία

Κατά την άσκηση των καθημερινών τους καθηκόντων, οι υπάλληλοι των φορέων του ελληνικού Δημοσίου Τομέα²⁹, έρχονται συχνά αντιμέτωποι με περιστατικά διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, σοβαρής αντικοινωνικής συμπεριφοράς³⁰, καθώς και με ποικίλα άλλα φαινόμενα που συνιστούν παραβιάσεις είτε του νόμου είτε των επιταγών της ηθικής και της ακεραιότητας στην εργασία. Ωστόσο, τις περισσότερες φορές, οι υπάλληλοι που βιώνουν ή είναι μάρτυρες παρόμοιων περιστατικών, αποθαρρύνονται από το να τα αναφέρουν στην αρμόδια προς τούτο υπηρεσία του φορέα τους, μιας και αναδύεται έντονος ο φόβος στιγματισμού ή αντιποίνων. Το ανωτέρω συμβαίνει, ιδίως, όταν στη θέση του «θήτη» ή του «παραβάτη» βρίσκεται κάποιο πρόσωπο που ανήκει στον στενό εργασιακό τους περίγυρο, όπως ένας συνάδελφος, ένας υφιστάμενος, ο προϊστάμενος ή ακόμα ο διευθυντής τους. Για την αντιμετώπιση των εν λόγω φαινομένων και ανεπιθύμητων καταστάσεων, θεσμοθετήθηκε στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση ο θεσμός - ρόλος του Συμβούλου Ακεραιότητας, στο πρότυπο αντίστοιχων διεθνών βέλτιστων πρακτικών του δημόσιου αλλά και του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας.

Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που καταρτίστηκε από τη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών για τον ν. 4795/2021 *«Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση»* (Α' 62)³¹, διά του οποίου ο Σύμβουλος Ακεραιότητας εισήχθη στο ελληνικό δίκαιο, κεντρική αποστολή του υπό μελέτη θεσμού - ρόλου είναι η διασφάλιση *«ενός συνεκτικού πλαισίου αποτελεσματικής προστασίας των υπαλλήλων που διαπιστώνουν, υφίστανται τις συνέπειες ή επιθυμούν να αναφέρουν παραβιάσεις ακεραιότητας, καθώς και η παροχή υποστήριξης, ενημέρωσης και συμβουλής σε αυτούς αναφορικά με θέματα ηθικής και ακεραιότητας στο χώρο εργασίας τους»*. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, αξιοποιώντας τα διαθέσιμα μέσα και τις αποδιδόμενες σε

²⁹ Ανεξαρτήτως της φύσης της εργασιακής σχέσης που τους συνδέει με τον φορέα του Δημοσίου Τομέα. Ειδικότερα βλ. μόνιμη σχέση εργασίας, σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (προσωπικό ΙΔΑΧ), σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (προσωπικό ΙΔΟΧ), σύμβαση μίσθωσης έργου, σύμβαση μαθητείας κ.α.

³⁰ Με χαρακτηριστικότερα και πιο συχνά εμφανιζόμενα στην πράξη τα παραδείγματα της σεξουαλικής παρενόχλησης και του εργασιακού εκφοβισμού.

³¹ Βλ. αναλυτικά Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ν. 4795/2021, σελ. 50.

αυτών αρμοδιότητες, όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 24 του ν. 4795/2021 και όπως θα αναλυθούν συνοπτικά κατωτέρω, δύναται να συμβάλει καθοριστικά στην αναφορά, στη διερεύνηση και στην αντιμετώπιση παραβατικών συμπεριφορών στη γέννησή τους, καθώς και στην πρόληψη των ανωτέρω, συμβάλλοντας στην υιοθέτηση κουλτούρας ηθικής και ακεραιότητας εντός του φορέα του.

Αναφορικά με πώς επιδρά ο Σύμβουλος Ακεραιότητας στη λειτουργία ενός φορέα του Δημόσιου Τομέα, η Έκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του υπό μελέτη νομοσχεδίου³² αλλά και η διεθνής βιβλιογραφία³³ αναφέρουν πως όφελος από την οργάνωση και τη λειτουργία ενός γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας δύνανται να αποκομίσουν τόσο ο ίδιος ο φορέας του Δημοσίου Τομέα όσο και οι υπάλληλοί του.

Πιο συγκεκριμένα:

- ✚ Ο ίδιος ο φορέας εντοπίζει εγκαίρως φαινόμενα παραβατικής συμπεριφοράς υπαλλήλων ή στελεχών του, διαφυλάσσοντας τη φήμη του, ενώ εξοικονομεί πόρους που διαφορετικά θα απέδιδε σε εσωτερικές - εξωτερικές έρευνες ή για πληρωμή χρηματικών προστίμων ή ποινών. Ταυτόχρονα, οι πολιτικοί και διοικητικοί επικεφαλής επωφελούνται από την αξία που προσδίδουν οι ενημερωτικές και συμβουλευτικές αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας, διότι αναγνωρίζουν και καταγράφουν την ευρύτερη κουλτούρα που χαρακτηρίζει τις συμπεριφορές των υπαλλήλων του φορέα, είτε αυτή είναι θεμιτή - ηθική είτε είναι αθέμιτη - παραβατική.
- ✚ Οι υπάλληλοι του φορέα αποκτούν τη δυνατότητα να αναφέρουν εμπιστευτικά παραβατικές συμπεριφορές που διαπιστώνουν ή υφίστανται στο πλαίσιο της εργασίας τους, όπως είναι οι ενέργειες εκφοβισμού, οι πράξεις σεξουαλικής ή άλλου είδους ηθικής παρενόχλησης, οι διακρίσεις και γενικά η σοβαρά ανάρμοστη έως αντικοινωνική συμπεριφορά στην υπηρεσία, συμπεριλαμβανομένων και ενεργειών υπαλλήλων ή στελεχών «που ζημιώνουν το δημόσιο συμφέρον, όπως ιδίως η απάτη,

³² Βλ. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ν. 4795/2021, σελ. 58.

³³ Βλ. ιδίως *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS)*, Hertie School of Governance, Public Integrity and Trust in Europe, Berlin 2015, *Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands*, Prime witnesses? - Case studies of staff assessments for monitoring integrity in the European Union, edited by Lamboo, Van Dooren and Heywood, 2015, *BIOS*, Integrity management in the public sector - The Dutch approach, Leo Huberts & Alain Hoekstra, 2016, *High Authority for transparency in public life*, Ethics Guide, Handbook for public managers and Ethics Officers, 2018, και *Whistleblowers Authority*, The Confidential Integrity Adviser, Current Status and Future Prospects in the Netherlands, 2018 και *Whistleblowers Authority*, Integrity In Practice, The confidential integrity adviser, 2019, σελ. 8 επ.

η κλοπή, η υπεξαίρεση στην υπηρεσία και η κατάχρηση εξουσίας»³⁴, δίχως να κινδυνεύουν από φαινόμενα θυματοποίησης, ανταπόδοσης και εκδίκησης. Όπως είναι φυσικό, χάρη στην ανωτέρω αρμοδιότητα του Συμβούλου Ακεραιότητας ενισχύεται το ηθικό των υπαλλήλων του φορέα, διασφαλίζεται και εδραιώνεται μία κουλτούρα συμφιλίωσης, ακεραιότητας και δικαιοσύνης, ενώ, πάνω από όλα, διαμορφώνονται συνθήκες εργασιακής ασφάλειας.

Κλείνοντας την παρούσα εισαγωγική ενότητα και σε ό,τι αφορά το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Μέρους Β' του ν. 4795/2021 για τον Σύμβουλο Ακεραιότητας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, τα σχετικά Αυτοτελή Γραφεία συνιστώνται αυτοδικαίως σε κάθε Υπουργείο³⁵, με την εξαίρεση των Υπουργείων Εξωτερικών, Προστασίας του Πολίτη, Εθνικής Άμυνας, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας³⁶. Αυτό, βεβαίως, δεν σημαίνει ότι ο Σύμβουλος Ακεραιότητας αποτελεί μία θεσμική τομή που σχεδιάστηκε καθαρά για τα Υπουργεία· αντίθετα, στα άρθρα 23 § 1 εδ. β' και 80 § 1 εντοπίζονται διατάξεις που επιτρέπουν τη σύσταση, οργάνωση και λειτουργία Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας τόσο στα εξαιρούμενα Υπουργεία, όσο και σε Ανεξάρτητες Αρχές, σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, σε αυτοτελείς υπηρεσίες, σε Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, με πρωτοβουλία και ευθύνη έκαστου επικεφαλής^{37,38}. Για το λόγο αυτό, όπως άλλωστε χαρακτηριστικά αναφέρει η Ανάλυση

³⁴ Βλ. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ν. 4795/2021, σελ. 57-58.

³⁵ Υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/195/οικ. 693/17-1-2021 με θέμα «Ν. 4795/2021 Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» - Σύμβουλος Ακεραιότητας», σελ. 1-2.

³⁶ Η εξαίρεση του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας πρέπει να γίνει δεκτή ερμηνευτικά, μιας και το Υπουργείο αυτό προσιδιάζει οργανωτικά και λειτουργικά στα εξαιρούμενα Υπουργεία, αλλά δεν είχε ακόμα συσταθεί κατά την ψήφιση του ν. 4795/2021. Πιο συγκεκριμένα, η σύσταση του Υπουργείου είχε ολοκληρωθεί στις 9-9-2021, διά της δημοσίευσης του π.δ. 70/2021 (Α' 161). Για λόγους ασφάλειας δικαίου, προτείνεται στο επισπεύδον Υπουργείο Εσωτερικών η προσθήκη και του εν λόγω Υπουργείου στη λίστα των εξαιρούμενων από την αυτοδίκαιη σύσταση Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας.

³⁷ Εφόσον κάτι τέτοιο κρίνεται απαραίτητο λόγω των αρμοδιοτήτων του φορέα και του αριθμού των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτόν. Σε αυτή την περίπτωση, η σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας προϋποθέτει σχετική απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία λαμβάνεται κατόπιν εισήγησης του αρμόδιου Υπουργού ή του επικεφαλής του φορέα και η οποία υποβάλλεται στον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας για παροχή γνώμης. Ειδικά για τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, ο νόμος θέτει ως επιπλέον προϋπόθεση να ανήκουν στους φορείς Γενικής Κυβέρνησης, όπως αυτοί είναι καταγεγραμμένοι στο οικείο Μητρώο που τηρεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή.

³⁸ Σημειώνεται πως σύμφωνα με το άρθρο 23 § 2 του ν. 4795/2021 «Οι αυτοτελείς υπηρεσίες και τα εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, εφόσον δεν έχουν συστήσει Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, υπάγονται στο αντίστοιχο Γραφείο του εποπτεύοντος φορέα».

Συνεπειών Ρύθμισης, μπορεί να ειπωθεί πως η αυτοδίκαιη σύσταση Γραφείων στα Υπουργεία αποτελεί απλώς «ένα πρώτο στάδιο εφαρμογής, το οποίο λαμβάνει οιονεί πιλοτικό χαρακτήρα»³⁹.

2. Πλαίσιο πολιτικής: ο ν. 4795/2021

2.1 Αρμοδιότητες

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει το άρθρο 24 του ν. 4795/2021, οι αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας κατανέμονται σε τρεις οργανωτικούς και λειτουργικούς άξονες: στον υποστηρικτικό, στον ενημερωτικό και στον συμβουλευτικό⁴⁰. Η εν λόγω κατανομή ακολουθεί, καθώς φαίνεται, τις αντίστοιχες βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται από κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με χαρακτηριστικότερα τα παραδείγματα της Ολλανδίας⁴¹ και της Γαλλίας⁴².

2.1.1 Υποστηρικτικές αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 24 § 1 του ν. 4795/2021, στον υποστηρικτικό άξονα εντάσσονται οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με την παραλαβή, την προώθηση, την παρακολούθηση και τη διαχείριση εν γένει καταγγελιών υπαλλήλων ενός φορέα για παράνομες ή απλώς ανήθικες συμπεριφορές, καθώς και η παροχή συμβουλευτικής συνδρομής επί ζητημάτων ηθικής, ακεραιότητας, δεοντολογίας, σύγκρουσης συμφερόντων κ.ο.κ. ή ηθικών δίλημμάτων που τυχόν αντιμετωπίζουν οι υπάλληλοι, ανεξαρτήτως σχέσης εργασίας. Μεταφέροντας το σχετικό χωρίο του νόμου σχεδόν αυτολεξεί, για λόγους ακριβείας, ο Σύμβουλος Ακεραιότητας έχει τις ακόλουθες υποστηρικτικές αρμοδιότητες:

- ✚ Παρέχει εξατομικευμένη συμβουλευτική συνδρομή επί ζητημάτων ακεραιότητας και δεοντολογίας που αντιμετωπίζουν οι υπάλληλοι του φορέα του κατά την ενάσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων.
- ✚ Παραλαμβάνει αναφορές από τους υπαλλήλους του φορέα, για παράνομες ή ανήθικες ενέργειες υπαλλήλων και διαμεσολαβεί, προκειμένου να επιληφθούν τα αρμόδια εσωτερικά ή εξωτερικά όργανα.

³⁹ Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, σελ. 58.

⁴⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 2-4.

⁴¹ Αναλυτικά σε Whistleblowers Authority, οπ. παρ., σελ. 15 επ.

⁴² <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F35129> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 9-5-2022).

✚ Παρακολουθεί τη διαδικασία της διερεύνησης της αναφοράς και ενημερώνει σχετικά τον υπάλληλο που την υπέβαλε.

Στο σημείο αυτό αξίζει να υπογραμμιστεί, όπως άλλωστε αναφέρει και η ίδια η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του ν. 4795/2021⁴³, πως ο Σύμβουλος Ακεραιότητας δύναται να επιτελέσει το ρόλο του διαύλου εσωτερικής αναφοράς και παρακολούθησης αναφορών του Κεφ. II της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2019 «*σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης*»⁴⁴, τουλάχιστον στα Υπουργεία στα οποία έχει συσταθεί αυτοδικαίως Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, βάσει του άρθρου 23 § 1 του ν. 4795/2021, αλλά και σε κάθε άλλο φορέα που προβαίνει στη σύσταση του σχετικού Γραφείου.

Διευκρινίζεται, επίσης, πως η επιλογή ενός υπαλλήλου να αναφέρει στον Σύμβουλο Ακεραιότητας, εμπιστευτικά ή μη, παραβιάσεις ηθικής, ακεραιότητας και διαφθοράς, δεν αναιρεί τη δυνατότητά του να υποβάλλει και «*παράλληλη*» αναφορά - καταγγελία και σε άλλα αρμόδια ελεγκτικά όργανα ή/και Αρχές. Το ανωτέρω προβλέπεται σαφώς στη μεταβατική διάταξη του άρθρου 82 § 2 του ν. 4795/2021⁴⁵.

2.1.2 Ενημερωτικές αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 24 § 2 του ν. 4795/2021, στον ενημερωτικό λειτουργικό άξονα εντάσσονται αρμοδιότητες που σχετίζονται, άμεσα ή έμμεσα, με τη διενέργεια δράσεων ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης, εκπαίδευσης, κατάρτισης και ανάπτυξης ικανοτήτων σε θέματα ακεραιότητας, λογοδοσίας και διαφάνειας για τους υπαλλήλους του φορέα. Επίσης, στον υπό μελέτη άξονα εντάσσονται και δράσεις που αποσκοπούν στην ανάπτυξη πολιτικών, εργαλείων, πρωτοκόλλων, κανονισμών, προτύπων και λοιπών μεθοδολογικών εργαλείων για την ενίσχυση της ακεραιότητας και την προαγωγή της διαφάνειας στη λειτουργία του φορέα. Ειδικότερα, ο Σύμβουλος Ακεραιότητας έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες ενημερωτικού χαρακτήρα⁴⁶:

⁴³ Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, σελ. 51.

⁴⁴ Για το περιεχόμενο της εν λόγω Οδηγίας, τη διαδικασία «*μεταφοράς*» της στο ελληνικό δικαϊκό σύστημα, καθώς και για ειδικότερα ζητήματα που άπτονται της εφαρμογής της γίνεται λόγος σε επόμενη ενότητα της διπλωματικής εργασίας.

⁴⁵ Αν και η εν λόγω διάταξη τέθηκε στο άρθρο των μεταβατικών διατάξεων του Μέρους Β' του ν. 4795/2021, είναι πραγματικά άγνωστο εάν θα αναπτύξει τις συνέπειές της απλώς κατά το πρώτο χρονικό διάστημα εφαρμογής του θεσμού - ρόλου ή θα έχει μονιμότερο χαρακτήρα.

⁴⁶ Βλ. και Υπουργείο Εσωτερικών, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, σελ. 104.

- ✚ Ενημερώνει το προσωπικό του φορέα του αναφορικά με τη λειτουργία, τις αρμοδιότητες και την αποστολή του Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας.
- ✚ Ενημερώνει το πάσης φύσεων προσωπικό του φορέα για θέματα ηθικής, ακεραιότητας και δεοντολογίας.
- ✚ Σχεδιάζει και συντονίζει δράσεις εκπαίδευσης και ανάπτυξης ικανοτήτων για τους υπαλλήλους του φορέα, σε θεματικές ακεραιότητας, σε συνεργασία και με την οικεία οργανική μονάδα ανθρωπίνου δυναμικού.
- ✚ Συμμετέχει στη χάραξη εσωτερικών πολιτικών και στην ανάπτυξη εργαλείων ενίσχυσης της ακεραιότητας και της διαφάνειας εντός του φορέα του, όπως, ιδίως, Κώδικες Ηθικής και Δεοντολογίας, Οδηγούς (Επαγγελματικής) Συμπεριφοράς, Κανονισμούς Διαχείρισης Φαινομένων Σύγκρουσης Συμφερόντων, Πρωτόκολλα Αντιμετώπισης Περιστατικών Απάτης και Διαφθοράς, Πολιτικές κατά της δωροδοκίας κ.α.

2.1.3 Συμβουλευτικές αρμοδιότητες

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 24 § 3 του ν. 4795/2021, στον συμβουλευτικό άξονα αρμοδιοτήτων κατηγοριοποιούνται οι λειτουργίες του Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας που αποσκοπούν στην παροχή συνδρομής στη διοίκηση των φορέων του Δημοσίου Τομέα, με σκοπό την προαγωγή της ηθικής και της διαφάνειας, την εγκαθίδρυση κουλτούρας ακεραιότητας, τη διάδοση αντίληψης μηδενικής ανοχής της διαφθοράς, καθώς και τη βελτίωση των μηχανισμών αποτροπής και εντοπισμού παραβιάσεων ακεραιότητας εν γένει. Στο συμβουλευτικό πλαίσιο, ο Σύμβουλος Ακεραιότητας ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- ✚ Ενημερώνει και συνεργάζεται με τη διοίκηση του φορέα, τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου και τη Μονάδα που διαχειρίζεται τα θέματα ανθρωπίνου δυναμικού, για την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών και προτύπων ακεραιότητας εντός του φορέα.
- ✚ Διατυπώνει και υποβάλλει προτάσεις βελτίωσης των μηχανισμών πρόληψης, αποτροπής και εντοπισμού παραβιάσεων ακεραιότητας προς τον επικεφαλής του φορέα.
- ✚ Συντάσσει Ετήσια Έκθεση και την υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα του, καθώς και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

Εστιάζοντας ειδικά στο σκέλος σύνταξης και υποβολής Ετήσιας Έκθεσης, σκοπός της είναι πέρα από το να παραθέσει το έργο που επιτελέστηκε και τη φύση των υποθέσεων που χειρίστηκε το Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, να παράσχει δεδομένα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των πολιτικών, των εργαλείων, των πρωτοκόλλων, των κανονισμών, των προτύπων και των λοιπών μεθοδολογικών εργαλείων που συναπαρτίζουν το σύστημα ακεραιότητας που έχει εγκαθιδρύσει ο φορέας.

2.1.4 Κοινή Απόφαση εξειδίκευσης αρμοδιοτήτων

Κλείνοντας την ανάλυση που αφορά τις αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας, πρέπει να υπογραμμισθεί πως η διάταξη του άρθρου 80 § 3 περ. α' του ν. 4795/2021⁴⁷ παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών ώστε να ρυθμίσει, από κοινού με τον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων των Συμβούλων Ακεραιότητας, καθώς και τις σχετικές διαδικασίες που θα ακολουθούνται. Από την ανωτέρω πρόβλεψη, καθίσταται σαφές πως αναμένεται η έκδοση της σχετικής κανονιστικής πράξης των προαναφερθέντων εξουσιοδοτημένων οργάνων της Διοίκησης, ώστε να εξειδικευθούν τόσο σε ουσιαστικό όσο και σε διαδικαστικό επίπεδο οι αρμοδιότητες του σχετικού Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας.

2.1.5 Διοικητική υποστήριξη - διάθεση προσωπικού

Κλείνοντας τη μελέτη των αρμοδιοτήτων του Συμβούλου Ακεραιότητας, υπογραμμίζεται πως το σχετικό Αυτοτελές Γραφείο στελεχώνεται, κατ' αρχήν, από τον Σύμβουλο Ακεραιότητας. Το ανωτέρω καταδεικνύει πως, τουλάχιστον στη θεωρητική του σύλληψη, ο θεσμός - ρόλος έχει σχεδιαστεί να λειτουργεί ως μονοπρόσωπο όργανο⁴⁸. Εντούτοις, για τη διευκόλυνση της άσκησης των αποδιδόμενων στο θεσμό αρμοδιοτήτων

⁴⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 80 § 3 περ. α' του ν. 4795/2021 «Με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας δύνανται να ρυθμίζονται: α) ο τρόπος άσκησης των αρμοδιοτήτων των Συμβούλων Ακεραιότητας, οι διαδικασίες που ακολουθούνται, τα κριτήρια ανανέωσης της θητείας τους, καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια». Μέχρι την υποβολή της διπλωματικής, η εν λόγω Κοινή Απόφαση δεν έχει δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

⁴⁸ Βλ. όμως και τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 82 § 1 του ν. 4795/2021, σύμφωνα με την οποία το Γραφείο ως οργανική μονάδα υποστηρίζεται διοικητικά από τις λοιπές υπηρεσίες του φορέα.

με ουσιαστικό και αποτελεσματικό τρόπο, δίνεται στους φορείς η διακριτική ευχέρεια - δυνατότητα να διαθέτουν πρόσθετο προσωπικό στο Αυτοτελές Γραφείο⁴⁹.

2.2 Ειδικές υποχρεώσεις και ευθύνες

Όπως αναφέρεται και στη συνέχεια, οι θέσεις των Συμβούλων Ακεραιότητας καλύπτονται αποκλειστικά από ήδη υπάρχοντες υπαλλήλους φορέων του Δημοσίου Τομέα. Επομένως, οι Σύμβουλοι Ακεραιότητας είναι δημόσιοι υπάλληλοι και για το λόγο αυτό, βαρύνονται με όλες τις γενικές ευθύνες και υποχρεώσεις που περιλαμβάνει ο Υπαλληλικός Κώδικας⁵⁰. Συμπληρωματικά προς τα ανωτέρω, το άρθρο 25 του ν. 4795/2021 επιβάλλει στους Συμβούλους και ειδικότερες υποχρεώσεις, με σκοπό τη διασφάλιση τόσο του ήθους όσο και της επιχειρησιακής - επαγγελματικής επάρκειας κατά την άσκηση των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων⁵¹. Πιο συγκεκριμένα:

- ✚ Κατά την έναρξη της θητείας του, κάθε Σύμβουλος Ακεραιότητας οφείλει να υπογράψει μία Δήλωση Εχεμύθειας. Η ανωτέρω δήλωση αποσκοπεί στο να διασφαλίσει το σεβασμό της εμπιστευτικότητας της επικοινωνίας του με τους υπαλλήλους του φορέα, ενώ πρέπει να υπογραμμισθεί πως από το περιεχόμενο της δήλωσης ο Σύμβουλος καταλαμβάνεται όχι μόνο κατά τη διάρκεια της θητείας του αλλά και για πέντε (5) χρόνια μετά τη λήξη της⁵².
- ✚ Κάθε Σύμβουλος Ακεραιότητας οφείλει να ασκεί τις αρμοδιότητές του με ήθος, ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, αμεροληψία, διαφάνεια και κοινωνική υπευθυνότητα, καθώς και να ενεργεί υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Ευνόητο είναι ότι σε περιπτώσεις που διαγιγνώσκει σύγκρουση του δημοσίου συμφέροντος με το προσωπικό του συμφέρον, οφείλει να δηλώνει κώλυμα πριν την άσκηση των υποστηρικτικών, ενημερωτικών και συμβουλευτικών αρμοδιοτήτων του, καθώς και

⁴⁹ Η δυνατότητα αυτή αποτελεί δικλίδα που προτείνεται να ενεργοποιείται μόνο σε φορείς με σημαντικό αριθμό υπαλλήλων, εφόσον ο Σύμβουλος Ακεραιότητας αδυνατεί αποδεδειγμένα να χειριστεί τον όγκο των αναφορών - καταγγελιών που υποβάλλονται ή εφόσον η διάθεση υπαλλήλων απαιτείται από άλλες συνθήκες π.χ. ανορθολογική γεωγραφική κατανομή υπηρεσιών.

⁵⁰ Πρόκειται για τον ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» (Α' 26). Ειδικά εάν ο Σύμβουλος Ακεραιότητας είναι υπάλληλος κάποιου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, οι υποχρεώσεις και οι ευθύνες του ορίζονται στον Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων, δηλαδή τον ν. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (Α' 143).

⁵¹ Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 4.

⁵² Η υπογραφή Δήλωσης Εχεμύθειας αποτελεί βέλτιστη πρακτική που εφαρμόζεται και για αντίστοιχους θεσμούς κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. χαρακτηριστικά τον Confidential Integrity Adviser της Ολλανδίας σε Whistleblowers Authority, οπ. παρ., σελ. 20 επ.

να απέχει από οποιαδήποτε περαιτέρω ενέργεια που μπορεί να αποβεί επιζήμια για το δημόσιο συμφέρον, όπως αυτό εξειδικεύεται κάθε φορά.

Πρέπει δε να επισημανθεί πως σε περιπτώσεις παραβίασης των ανωτέρω ειδικών υποχρεώσεων, καθώς και σε περιπτώσεις πράξεων ή παραλείψεων που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του και οι οποίες αποδίδονται σε δόλο ή αμέλειά του, ο Σύμβουλος Ακεραιότητας «δεν απαλλάσσεται από την απορρέουσα πειθαρχική ή και ποινική ευθύνη»⁵³. Για το λόγο αυτό, οι Σύμβουλοι Ακεραιότητας οφείλουν να επιδεικνύουν συμπεριφορές απόλυτα επαγγελματικές κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, καθώς και να επιτελούν το ομολογουμένως απαιτητικό τους έργο σε συμμόρφωση με τις υπό έκδοση κανονιστικές πράξεις της διοίκησης του άρθρου 80 § 3 του ν. 4795/2021 και με τυχόν οδηγίες, κατευθυντήριες γραμμές ή άλλα μεθοδολογικά εργαλεία που τους παρέχονται από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας και τη Γενική Γραμματεία Ανθρωπίνου Δυναμικού του Υπουργείου Εσωτερικών.

2.3 Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας

Μία καθοριστικής σημασίας πρόβλεψη του θεσμικού πλαισίου για τους Συμβούλους Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί το ομώνυμο Μητρώο, στο οποίο εντάσσονται με αίτησή τους οι υπάλληλοι του Δημοσίου Τομέα που ενδιαφέρονται να καταλάβουν μελλοντικά μία θέση Συμβούλου Ακεραιότητας⁵⁴. Το Μητρώο τηρείται βάσει νόμου⁵⁵ ηλεκτρονικά από τη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και αποτελεί μία βάση με τα επικαιροποιημένα στοιχεία και δεδομένα⁵⁶ όλων όσων έχουν το δικαίωμα να υποβάλουν αίτηση πλήρωσης των θέσεων Συμβούλων Ακεραιότητας που προκηρύσσονται, ανά πάσα στιγμή. Το Μητρώο, δηλαδή, προσιδιάζει από λειτουργικής άποψης σε ένα φίλτρο υποψηφίων, ώστε να δύνανται να συμμετέχουν στις διαδικασίες των προκηρύξεων Συμβούλων Ακεραιότητας περιορισμένοι αριθμητικά υπάλληλοι που έχουν τα ελάχιστα

⁵³ Βλ. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, σελ. 104-105.

⁵⁴ Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 4-6.

⁵⁵ Βλ. αναλυτικά το άρθρο 26 του ν. 4795/2021, καθώς και το σχετικό χωρίο της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του νομοσχεδίου, σελ. 105.

⁵⁶ Πρέπει να ληφθεί μέριμνα για την ικανοποίηση της διάταξης του ν. 4795/2021, ώστε το Μητρώο να περιλαμβάνει αποκλειστικά τα απαραίτητα εκείνα στοιχεία προς διασφάλιση τόσο των προσωπικών δεδομένων όσο και της διαφάνειας.

τυπικά και ουσιαστικά προσόντα που προβλέπει ο νόμος, όπως αυτά αναλύονται κατωτέρω.

Δυνατότητα υποβολής αίτησης εγγραφής στο Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας έχουν όλοι οι μόνιμοι ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι, εφόσον (σωρευτικά): α. ανήκουν στις κατηγορίες πανεπιστημιακής ή τεχνολογικής εκπαίδευσης ή στην κατηγορία του ειδικού επιστημονικού προσωπικού, β. έχουν οργανική θέση σε Υπουργείο ή σε Αυτοτελή Υπηρεσία ή σε Ανεξάρτητη Αρχή ή σε Αποκεντρωμένη Διοίκηση ή σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή σε Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' ή β' βαθμού, γ. έχουν τον Α' βαθμό⁵⁷, δ. έχουν πραγματοποιήσει τουλάχιστον τριετή πραγματική δημόσια υπηρεσία και ε. διαθέτουν το Πιστοποιητικό Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλου Ακεραιότητας των άρθρων 27 και 80 § 2 του ν. 4795/2021⁵⁸. Από τα ανωτέρω, καθίσταται σαφές πως το Πιστοποιητικό Επάρκειας Συμβούλου Ακεραιότητας αποτελεί ουσιαστικά το σημαντικότερο προσόν που καλείται να αναζητήσει και να αποκτήσει ένας δημόσιος υπάλληλος, προκειμένου να αποκτήσει συγκριτικό αλλά και ανταγωνιστικό πλεονέκτημα και να διαφοροποιηθεί έναντι λοιπών ενδιαφερομένων.

Υπογραμμίζεται ότι δεν δύνανται να εγγραφούν στο Μητρώο υπάλληλοι στο πρόσωπο των οποίων συντρέχουν τα ακόλουθα κωλύματα εγγραφής (διαζευκτικά)⁵⁹: α. ποινική δίωξη για οποιοδήποτε κακούργημα, β. ποινική δίωξη για τα αδικήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης⁶⁰, απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, πλαστογραφίας πιστοποιητικών, απιστίας δικηγόρου, απιστίας περί την υπηρεσία, απιστίας κατά του νομικού προσώπου του Ελληνικού Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, δωροδοκίας, καταπίεσης, παράνομης βεβαίωσης ή είσπραξης δικαιωμάτων του Δημοσίου, παράβασης καθήκοντος, δυσφήμισης, συκοφαντικής δυσφήμισης, ψευδούς βεβαίωσης, υφαρπαγής ψευδούς βεβαίωσης, ψευδούς καταμήνυσης, υπεξαγωγής εγγράφων, για οποιοδήποτε έγκλημα σχετικά με την υπηρεσία, καθώς και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας -

⁵⁷ Σύμφωνα με τα ισχύοντα για τη βαθμολογική κατάταξη των δημοσίων υπαλλήλων.

⁵⁸ Στο πλαίσιο των διατάξεων των εν λόγω άρθρων εκδόθηκε η υπ' αριθμ. ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/26/οικ. 13726/5-7-2021 Κοινή Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας με θέμα «Καθορισμός του περιεχομένου, των προϋποθέσεων και της διαδικασίας συμμετοχής στο Πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας, του τρόπου, της διάρκειας της διαδικασίας παρακολούθησης και του τύπου του πιστοποιητικού» (Β' 2973).

⁵⁹ Άρθρο 26 § 3 ν. 4795/2021 και Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, σελ. 105.

⁶⁰ Κοινής ή στην υπηρεσία.

αξιοπρέπειας ή οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, παραβίαση της νομοθεσίας περί ναρκωτικών, λαθρεμπορίας και τυχερών παιχνιδιών, γ. καταδίκη για κακούργημα ή για κάποιο από τα αδικήματα της ανωτέρω περίπτωσης, δ. άσκηση πειθαρχικής δίωξης για παράπτωμα που δύναται να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης, ε. τελεσίδικη επιβολή οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής ανώτερη του προστίμου αποδοχών τεσσάρων (4) μηνών⁶¹, στ. αργία, ζ. διαθεσιμότητα ή θ. αναστολή άσκησης καθηκόντων.

Επισημαίνεται ότι τα ανωτέρω κωλύματα, όπως άλλωστε είναι και το συνήθως συμβαίνουν στην ελληνική έννομη τάξη, αποκτούν χαρακτήρα ασυμβιβάστου, εφόσον ανακύψουν για πρώτη φορά στο πρόσωπο ενός δημοσίου υπαλλήλου μετά την επιλογή και τοποθέτησή του σε θέση Συμβούλου Ακεραιότητας. Σε αυτές τις περιπτώσεις, εάν δηλαδή κάποιο από τα ασυμβίβαστα εμφανιστεί κατά τη διάρκεια της θητείας ενός Συμβούλου Ακεραιότητας, ο τελευταίος παύεται υποχρεωτικά και αυτοδικαίως από τη θέση του⁶², ενώ διαγράφεται υποχρεωτικά και από το σχετικό Μητρώο, όπως ορίζουν ρητά τα άρθρα 26 § 6 και 29 § 1 εδ. δ' του ν. 4795/2021.

Αναφορικά με ορισμένα ήσσονος σημασίας και διαδικαστικής φύσεως ζητήματα, ο νόμος προβλέπει πως η εγγραφή των ενδιαφερόμενων υπαλλήλων στο Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας πραγματοποιείται με την υποβολή ηλεκτρονικής αίτησης στη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών⁶³. Η αίτηση, η οποία επέχει θέση υπεύθυνης δήλωσης, συνοδεύεται υποχρεωτικά και από όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά που αποδεικνύουν τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων που επιβάλλει ο νόμος⁶⁴.

Ειδικότερα ζητήματα τεχνικής ή/και λεπτομερειακής φύσεως αναφορικά με την εξειδίκευση των θεμάτων που αφορούν τις διαδικασίες τήρησης του Μητρώου, εγγραφής και διαγραφής των μελών, καθώς και τον έλεγχο και την επικαιροποίηση των τηρουμένων στοιχείων του αναμένεται να τεθούν με την έκδοση και δημοσίευση της

⁶¹ Και μέχρι τη διαγραφή της ποινής.

⁶² Η πράξη παύσης του Συμβούλου Ακεραιότητας αναπτύσσει την ισχύ της αναδρομικά από την ημερομηνία που έλαβε γνώση των λόγων διαγραφής το αρμόδιο όργανο.

⁶³ Με την ίδια διαδικασία μπορεί και μέλος του Μητρώου να υποβάλει αίτηση διαγραφής των στοιχείων του από τη βάση δεδομένων. Στην περίπτωση αυτή, ο αιτούμενος τη διαγραφή κοινοποιεί αντίγραφο της αίτησης πέραν της υπηρεσίας ανθρώπινου δυναμικού του φορέα του και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

⁶⁴ Ο αιτών οφείλει να κοινοποιήσει αντίγραφο της αίτησης στην υπηρεσία ανθρώπινου δυναμικού του φορέα του.

Κοινής Απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας του άρθρου 80 § 3 περ. γ' του ν. 4795/2021⁶⁵.

2.4 Πιστοποίηση Επαγγελματικής Επάρκειας

Η μεγαλύτερη, ίσως, καινοτομία που εισάγει ο ν. 4795/2021 για την υποστήριξη της εφαρμογής του νέου θεσμικού πλαισίου για τους Συμβούλους Ακεραιότητας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, είναι η Πιστοποίηση Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας⁶⁶. Η εν λόγω πιστοποίηση έχει ήδη σχεδιαστεί και υλοποιείται από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης⁶⁷, σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και τη Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

Σημειώνεται πως για τον καθορισμό του περιεχομένου, των προϋποθέσεων και της διαδικασίας συμμετοχής στο πρόγραμμα «Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας», καθώς και του τρόπου, της διάρκειας, της διαδικασίας παρακολούθησης, του τύπου του πιστοποιητικού που χορηγείται και κάθε άλλου συναφούς θέματος εκδόθηκε η υπ' αριθμ. ΔΠΙΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/26/οικ. 13726/5-7-2021 Κοινή Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Β' 2973). Η ως άνω Κοινή Απόφαση εκδόθηκε σε εφαρμογή της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 80 § 2 του ν. 4795/2021, καθώς και του άρθρου 27 του εν λόγω νόμου.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 § 2 της προμνησθείσας Κοινής Απόφασης, «σκοπός του Προγράμματος είναι η απόκτηση των απαραίτητων γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων από υπαλλήλους Υπουργείων, αυτοτελών Υπηρεσιών, Ανεξάρτητων Αρχών, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ΝΠΔΔ ή Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, που ενδιαφέρονται να τοποθετηθούν στα Αυτοτελή Γραφεία Συμβούλων Ακεραιότητας και να ασκήσουν τις αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας, με

⁶⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 80 § 3 περ. γ' του ν. 4795/2021 «Με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας δύνανται να ρυθμίζονται: γ) θέματα που αφορούν στην τήρηση του Μητρώου, στην εγγραφή και διαγραφή των μελών του, τον έλεγχο και την επικαιροποίηση των τηρουμένων στοιχείων, καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια του Μητρώου που προβλέπεται στο άρθρο 26». Μέχρι την υποβολή της διπλωματικής, η εν λόγω Κοινή Απόφαση δεν έχει δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

⁶⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 6.

⁶⁷ Έχουν ήδη διεξαχθεί τρεις (3) κύκλοι πιστοποίησης.

επιμέρους στόχο τη διασφάλιση της ποιότητας του σχετικού υποστηρικτικού, συμβουλευτικού και ενημερωτικού έργου, καθώς και την παροχή δυνατότητας εγγραφής των ενδιαφερομένων στο Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας του άρθρου 26 του ν. 4795/2021»⁶⁸.

2.5 Διαδικασία κάλυψης θέσεων

Στα Υπουργεία και στους λοιπούς φορείς του Δημοσίου Τομέα στους οποίους, με πρωτοβουλία των επικεφαλής, συνιστάται Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, οι σχετικές θέσεις των Συμβούλων καλύπτονται κατόπιν προκήρυξης - πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος που εκδίδει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (άρθρο 28 ν. 4795/2021). Όπως έχει ήδη αναφερθεί, δικαίωμα υποβολής παραδεκτής αίτησης συμμετοχής στις διαδικασίες της εκάστοτε προκήρυξης έχουν αποκλειστικά τα μέλη του Μητρώου Συμβούλων Ακεραιότητας, κάτι που αναδεικνύει έτι περαιτέρω τη σημασία του εν λόγω Μητρώου και τον καίριο ρόλο που επιτελεί στη λειτουργία του νέου θεσμού - ρόλου⁶⁹.

Η επιλογή των υποψηφίων Συμβούλων Ακεραιότητας λαμβάνει χώρα κατόπιν συγκριτικής αξιολόγησης των ενδιαφερομένων μελών του Μητρώου για την κάλυψη των προκηρυσσόμενων θέσεων. Η αξιολόγηση διενεργείται από τριμελή Επιτροπή που αποτελείται από τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Ακεραιότητας και Λογοδοσίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης που είναι αρμόδια για θέματα προσωπικού - ανθρώπινου δυναμικού του φορέα για τον οποίο δημοσιεύεται η προκήρυξη⁷⁰.

⁶⁸ Στο πλαίσιο του προγράμματος «Πιστοποίηση Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας», οι υπό επιμόρφωση υπάλληλοι έχουν την ευκαιρία να γνωρίσουν τα ακόλουθα θεματικά αντικείμενα: Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Λοιποί Ελεγκτικοί Φορείς, Σύμβουλος Ακεραιότητας, Πρότυπα, εργαλεία και πολιτικές ακεραιότητας, Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και Λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου, Νομιμότητα και διαφάνεια διοικητικής δράσης, Γενικός Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, Πειθαρχικό Δίκαιο, Ήπιο δίκαιο, Ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση απάτης και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βασικά στοιχεία ουσιαστικού Ποινικού Δικαίου, Διενέργεια Συνέντευξης, Βελτίωση Διοικητικών και Κοινωνικών Δεξιοτήτων και Βία - παρενόχληση στον χώρο της εργασίας. Επίσης, στο πλαίσιο του προγράμματος προετοιμάζουν, υποβάλλουν και παρουσιάζουν γραπτή εργασία σε κάποια από τις ανωτέρω θεματικές.

⁶⁹ Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 6-7.

⁷⁰ Εάν δεν υφίσταται στον Οργανισμό του φορέα σχετική θέση σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης, μέλος στην τριμελή επιτροπή επιλογής ορίζεται ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης που είναι αρμόδια για θέματα προσωπικού - ανθρώπινου δυναμικού.

Η συγκριτική αξιολόγηση και η επιλογή διενεργούνται κατόπιν συνεκτίμησης των απαιτούμενων τυπικών και των πρόσθετων επιθυμητών προσόντων και ιδίως των δεξιοτήτων, όπως προσδιορίζονται ειδικότερα στην προκήρυξη. Για τη διασφάλιση της καλύτερης δυνατής επιλογής, η Επιτροπή δύναται να καλεί σε συνέντευξη τους τρεις (3) επικρατέστερους υποψηφίους ανά θέση, προκειμένου να αξιολογήσει τις δεξιότητές τους, καθώς και την εν γένει δυνατότητά τους να ανταποκριθούν στα καθήκοντα του περιγράμματος εργασίας του Συμβούλου.

Για την τοποθέτηση, τέλος, των επιλεγέντων Συμβούλων Ακεραιότητας ως επικεφαλής στα σχετικά Αυτοτελή Γραφεία, λαμβάνει χώρα η ακόλουθη διάκριση:

- ✚ Στην περίπτωση που ο επιλεγείς δημόσιος υπάλληλος ανήκει οργανικά στον φορέα στον οποίο πρόκειται να τοποθετηθεί ως Σύμβουλος Ακεραιότητας, ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας δημοσιεύεται σχετική απόφαση του για την τοποθέτησή του.
- ✚ Στην περίπτωση που ο επιλεγείς δημόσιος υπάλληλος ανήκει οργανικά σε άλλο φορέα από εκείνον στον οποίο πρόκειται να τοποθετηθεί ως Σύμβουλος Ακεραιότητας, ο Υπουργός Εσωτερικών και ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας εκδίδουν και δημοσιεύουν κοινή απόφαση διά της οποίας ο επιλεγείς αποσπάται στη Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας και στη συνέχεια τοποθετείται στο Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας του φορέα υποδοχής.

Κλείνοντας την ανάλυση που αφορά τόσο την ουσία όσο και τη διαδικασία της επιλογής των Συμβούλων Ακεραιότητας, πρέπει να υπογραμμισθεί πως η διάταξη του άρθρου 80 § 3 περ. β' του ν. 4795/2021⁷¹ παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών και στον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ώστε να εξειδικεύσουν από κοινού τα κριτήρια βάσει των οποίων αξιολογούνται και επιλέγονται οι Σύμβουλοι Ακεραιότητας, καθώς και να θέσουν τυχόν πρόσθετα επιθυμητά προσόντα που μπορούν να περιλαμβάνονται στις προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος. Από την ανωτέρω πρόβλεψη, καθίσταται σαφές πως το επόμενο χρονικό διάστημα αναμένεται η έκδοση

⁷¹ Σύμφωνα με το άρθρο 80 § 3 περ. β' του ν. 4795/2021 «Με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας δύνανται να ρυθμίζονται: β) θέματα που αφορούν στην εξειδίκευση των κριτηρίων επιλογής των Συμβούλων Ακεραιότητας και τυχόν πρόσθετων επιθυμητών προσόντων που μπορούν να περιλαμβάνονται στην πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος και στον τρόπο αξιολόγησης των κριτηρίων». Μέχρι την υποβολή της διπλωματικής, η εν λόγω Κοινή Απόφαση δεν έχει δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

της σχετικής κανονιστικής πράξης της Διοίκησης, ώστε να εξειδικευθούν τόσο σε ουσιαστικό όσο και σε διαδικαστικό επίπεδο τα κριτήρια επιλογής των Συμβούλων Ακεραιότητας.

Σε κάθε περίπτωση, υπογραμμίζεται ότι σύμφωνα με το άρθρο 82 § 3 εδ. α' του ν. 4795/2021 και για διάστημα που δεν δύναται να υπερβεί χρονικά τα δύο (2) έτη από την έναρξη ισχύος του ν. 4795/2021⁷², ως Σύμβουλοι Ακεραιότητας μπορούν να επιλέγονται και να τοποθετούνται υπάλληλοι Υπουργείων ή Ανεξάρτητων Αρχών, κατηγορίας πανεπιστημιακής ή τεχνολογικής εκπαίδευσης, χωρίς να διαθέτουν υποχρεωτικά Πιστοποιητικό Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλου Ακεραιότητας και χωρίς να έχουν εγγραφεί στο Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας, εφόσον δεν συντρέχουν στο πρόσωπό τους τα κωλύματα εγγραφής στο Μητρώο, όπως περιγράφονται στην § 3 του άρθρου 26⁷³.

2.6 Ζητήματα υπηρεσιακής κατάστασης

Στο άρθρο 29 του ν. 4795/2021 περιγράφονται ορισμένες πτυχές της υπηρεσιακής κατάστασης των Συμβούλων Ακεραιότητας⁷⁴. Αρχικά, πρέπει να τονιστεί πως η θητεία τους έχει τριετή διάρκεια, με δυνατότητα ανανέωσης για μία και μόνη φορά. Όπως είναι φυσικό, ως ελάχιστη εκ του νόμου προϋπόθεση για την ανανέωση τίθεται η θετική αξιολόγηση - αποτίμηση του έργου τους⁷⁵. Σε κάθε περίπτωση, για τη διασφάλιση της επιχειρησιακής συνέχειας και της αδιάλειπτης λειτουργίας των Αυτοτελών Γραφείων Συμβούλων Ακεραιότητας, προβλέπεται πως οι επικεφαλής Σύμβουλοι των οποίων η θητεία λήγει δίχως να έχει ανανεωθεί, συνεχίζουν να ασκούν τα καθήκοντά τους μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας επιλογής νέων Συμβούλων, σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν. 4795/2021.

Όπως είναι εύλογο, η θέση του Συμβούλου Ακεραιότητας είναι πλήρους απασχόλησης, μιας και το σχετικό έργο χαρακτηρίζεται ιδιαίτερος απαιτητικό και ως ένα βαθμό

⁷² Ο ν. 4795/2021 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης την 17^η Απριλίου 2021. Συνεπώς, η σχετική προθεσμία για την ολοκλήρωση τυχόν μεταβατικών αποσπάσεων και τοποθετήσεων εκπνέει την 17^η Απριλίου του 2023.

⁷³ Σύμφωνα με το άρθρο 82 § 3 εδ. γ' του ν. 4795/2021, οι υπάλληλοι που επιλέγονται ως Σύμβουλοι Ακεραιότητας δυνάμει της εν λόγω μεταβατικής διάταξης υποχρεούνται μετά την επιλογή τους και κατά τη διάρκεια της θητείας τους να παρακολουθήσουν το πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας.

⁷⁴ Βλ. και Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., 7-8.

⁷⁵ Για την ανανέωση της θητείας των Συμβούλων Ακεραιότητας αποφαινεται η τριμελής Επιτροπή που τους επέλεξε κατά την πρώτη θητεία τους.

σύνθετο. Για τον ανωτέρω λόγο, ο χρόνος που διανύεται σε θέση Συμβούλου Ακεραιότητας λογίζεται και προσμετράται πλασματικά ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας σε θέση Προϊσταμένου επιπέδου Τμήματος, ως προς όλες τις υπηρεσιακές συνέπειες, πλην της καταβολής του μηνιαίου επιδόματος θέσης ευθύνης⁷⁶.

Τέλος, σε ό,τι έχει να κάνει με τις υπόλοιπες πτυχές της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων που τοποθετούνται σε θέση Συμβούλου Ακεραιότητας, γίνεται βάσει νόμου η ακόλουθη διάκριση:



Για ζητήματα που αφορούν την αξιολόγηση του έργου τους, αρμόδιος για τη σύνταξη των σχετικών εκθέσεων αξιολόγησης είναι ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Ακεραιότητας και Λογοδοσίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.



Για ζητήματα που άπτονται της εφαρμογής των διατάξεων του πειθαρχικού δικαίου, ως πειθαρχικώς προϊστάμενος ορίζεται ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, ενώ αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο είναι αυτό της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.



Για ζητήματα που αφορούν τη χορήγηση πάσης φύσεως αδειών, αδειών άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή ή τήρησης του ωραρίου εργασίας, αρμόδια είναι η υπηρεσία προσωπικού και το υπηρεσιακό συμβούλιο του φορέα υποδοχής του Συμβούλου Ακεραιότητας.



Για λοιπά ζητήματα και θέματα υπηρεσιακής κατάστασης, αρμόδια παραμένει η υπηρεσία προσωπικού και το υπηρεσιακό συμβούλιο της υπηρεσίας προέλευσης.

2.7 Δίκτυο Συμβούλων Ακεραιότητας

Μία σημαντική πρωτοβουλία για την υποστήριξη και την ουσιαστική εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου για τον Σύμβουλο Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί η οργάνωση και η λειτουργία του Δικτύου Συμβούλων Ακεραιότητας⁷⁷. Το Δίκτυο

⁷⁶ Ειδική πρόβλεψη υπάρχει όσον αφορά τη μισθοδοσία των Συμβούλων Ακεραιότητας, βάσει της οποίας υπεύθυνος για την καταβολή της είναι αποκλειστικά ο φορέας υποδοχής.

⁷⁷ Βλ. και Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 8-9.

αποτελεί ένα φυσικό και ηλεκτρονικό πεδίο διαλόγου, αλληλεπίδρασης και επικοινωνίας των Συμβούλων Ακεραιότητας της Δημόσιας Διοίκησης μεταξύ τους, με σκοπό:



Τη συνεργασία των Συμβούλων Ακεραιότητας, την ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών σχετικά με τον τρόπο χειρισμού υποθέσεων, την καταγραφή των προσεγγίσεων που είναι αποτελεσματικές και τον διαμοιρασμό καλών πρακτικών.



Τη διατύπωση και υποβολή προτάσεων για την ανάπτυξη συγκεκριμένων πολιτικών ακεραιότητας, καθώς και την ανάδειξη της προστιθέμενης αξίας του Συμβούλου Ακεραιότητας στην ενίσχυση της ακεραιότητας στη δράση των δημόσιων φορέων.



Τη διοργάνωση, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, δράσεων εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης σχετικά με τη δημόσια ακεραιότητα, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία.



Τη συγκέντρωση και αναφορά στατιστικών στοιχείων και δεδομένων σε θέματα ακεραιότητας και διαφθοράς.

Αρμόδια για τη λειτουργία του Δικτύου είναι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Στο πλαίσιο αυτό, έχει ήδη σχεδιαστεί και υλοποιηθεί ο ιστότοπος του Δικτύου Συμβούλων Ακεραιότητας⁷⁸, ο οποίος φιλοδοξεί να αποτελέσει «μια ενεργή πλατφόρμα επικοινωνίας και ανταλλαγής απόψεων και καλών πρακτικών μεταξύ των Συμβούλων Ακεραιότητας της Δημόσιας Διοίκησης». Παράλληλα, ο ιστότοπος αναμένεται να αποτελέσει έναν ψηφιακό κόμβο γνώσης, παρέχοντας πρόσβαση σε μια ευρεία γκάμα πηγών και πληροφοριών που

⁷⁸ Διαθέσιμος στο σύνδεσμο <https://dsadd.aead.gr/homepage-public/> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

αφορούν το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας και τις αρμοδιότητες των Συμβούλων Ακεραιότητας⁷⁹.

Κλείνοντας, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 80 § 3 περ. δ' του ν. 4795/2021⁸⁰ παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών και στον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, ώστε να εξειδικεύσουν από κοινού τα θέματα που αφορούν στη λειτουργία του Δικτύου Συμβούλων Ακεραιότητας.

3. Συγκριτική επισκόπηση συναφών θεσμών

Σημειώνεται πως αντίστοιχοι με τον Σύμβουλο Ακεραιότητας θεσμοί - ρόλοι λειτουργούν σε πολυάριθμα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και σε διεθνείς οργανισμούς, όπως ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Εντελώς ενδεικτικά, αναφέρονται οι παρακάτω:

3.1 Confidential Integrity Adviser - Ολλανδία

Τα καθήκοντα του Confidential Integrity Adviser (CIA), ενός ρόλου που προσφέρει τις υπηρεσίες του σε φορείς του δημόσιου αλλά και του ιδιωτικού ολλανδικού τομέα, ομοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με τα αντίστοιχα του Συμβούλου Ακεραιότητας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης⁸¹. Ακριβώς όπως έχει νομοθετηθεί και στην ελληνική περίπτωση, οι αρμοδιότητες του Integrity Adviser κατανέμονται σε τρεις (3) λειτουργικούς πυλώνες, ως εξής:

-  Ο Confidential Integrity Adviser ασκεί αρμοδιότητες συμβουλής και υποστήριξης εργαζόμενων που αναφέρουν ότι υπομένουν παράνομες ή ανήθικες συμπεριφορές από συνεργάτες ή προϊσταμένους τους ή εργαζόμενων που αναφέρουν παραβατικές συμπεριφορές που προξενούν βλάβη στο δημόσιο συμφέρον⁸².
-  Ο Confidential Integrity Adviser ενημερώνει ανά τακτά διαστήματα το προσωπικό του οργανισμού του για τη θέση του, το ρόλο του και τα καθήκοντά του. Επίσης,

⁷⁹ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 108, 125 και 137.

⁸⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 80 § 3 περ. δ' του ν. 4795/2021 «Με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας δύνανται να ρυθμίζονται: δ) τα θέματα που αφορούν στη λειτουργία του Δικτύου Συμβούλων Ακεραιότητας του άρθρου 30». Μέχρι την υποβολή της διπλωματικής, η εν λόγω Κοινή Απόφαση δεν έχει δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

⁸¹ Βλ. αναλυτικά Whistleblowers Authority, οπ. παρ., σελ. 5 επ.

⁸² Whistleblowers Authority, οπ. παρ., σελ. 15-17.

ενημερώνει τους υπαλλήλους μέσω εργαστηρίων, εκπαιδεύσεων, συνεντεύξεων ή παρουσιάσεων σε ζητήματα ακεραιότητας⁸³.

- ✚ Ο Confidential Integrity Adviser, μέσω της επικοινωνίας του με τους εργαζομένους, διαγιγνώσκει τις τάσεις (ατμόσφαιρα, εργασιακό κλίμα, συμπεριφορά) και τους κινδύνους που αναπτύσσονται εντός του οργανισμού και ενημερώνει σχετικά την ανώτατη διοίκηση για τη λήψη κατάλληλων μέτρων⁸⁴.

3.2 Référent Déontologue - Γαλλία

Στη Γαλλία, ο Référent Déontologue⁸⁵ είναι αρμόδιος για την παροχή συμβουλών στους υπαλλήλους των φορέων του Δημοσίου Τομέα, με σκοπό την προάσπιση της ηθικής, της δεοντολογίας και της ακεραιότητάς τους και την τήρηση των ηθικών αρχών δράσης.

Το σύνηθες πεδίο συμβουλευτικής συνδρομής του Référent Déontologue στους υπαλλήλους αφορά τις θεματικές της αξιοπρέπειας, της αμεροληψίας, της ακεραιότητας, της εντιμότητας, της ουδετερότητας, του σεβασμού της ελευθερίας της συνείδησης, της αξιοπρέπειας, της διευθέτησης και της πρόληψης καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, της δήλωσης της οικονομικής κατάστασης υπαλλήλων, της παράλληλης εξωτερικής απασχόλησης, του σεβασμού της ιεραρχίας και της ανταπόκρισης στα αιτήματα πολιτών για πληροφορίες⁸⁶.

Τέλος, σύμφωνα με την οικεία γαλλική νομοθεσία, υπόχρεοι φορείς για διορισμό και απασχόληση Référent Déontologue είναι:

- ✚ Τα υπουργεία, οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και τα λοιπά νομικά πρόσωπα του κράτους.
- ✚ Οι δημόσιες βιομηχανικές και εμπορικές εγκαταστάσεις, στις οποίες υπηρετούν δημόσιοι - κρατικοί υπάλληλοι.
- ✚ Οι αυτοδιοικητικές αρχές⁸⁷ και τα νομικά πρόσωπα που υπάγονται σε αυτές.
- ✚ Οι κρατικές εγκαταστάσεις που αποσκοπούν στην παροχή υπηρεσιών δημόσιας υγείας.

⁸³ Whistleblowers Authority, οπ. παρ., σελ. 17-18.

⁸⁴ Whistleblowers Authority, οπ. παρ., σελ. 18-19.

⁸⁵ Στην ελληνική γλώσσα, ο όρος μπορεί να αποδοθεί ως «υπεύθυνος δεοντολογίας».

⁸⁶ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F35129> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

⁸⁷ Κοινότητα, διαμέρισμα, περιφέρεια, τοπική αρχή ειδικού καθεστώτος, υπερπόντια τοπική αρχή.

Ο Référent Déontologue υπόκειται σε υποχρέωση επαγγελματικής εχεμύθειας και διακριτικότητας και επιλέγεται μεταξύ εν ενεργεία ή συνταξιούχων δικαστών, μονίμων δημοσίων υπαλλήλων και συμβασιούχων αορίστου χρόνου υπαλλήλων⁸⁸. Ενδιαφέρον παρουσιάζει, τέλος, η ρύθμιση βάσει της οποίας τα σχετικά καθήκοντα και αρμοδιότητες μπορούν να ασκούνται και από περισσότερα πρόσωπα που ανήκουν στον υπόχρεο φορέα, καθώς και από ειδική επιτροπή της οποίας η σύνθεση και οι αρμοδιότητες καθορίζονται με απόφαση του επικεφαλής της υπηρεσίας⁸⁹.

3.3 Ethics Officer - Συμβούλιο της Ευρώπης

Ο ρόλος του Ethics Officer στο Συμβούλιο της Ευρώπης θεσπίστηκε ώστε να παρέχει στον Γενικό Γραμματέα του υπερεθνικού αυτού οργανισμού ανεξάρτητες συμβουλευτικές λειτουργίες όσον αφορά ζητήματα δεοντολογίας⁹⁰. Ο Ethics Officer ενεργεί, επίσης, ως σημείο επαφής για ερωτήσεις μελών του προσωπικού του οργανισμού που σχετίζονται με την ηθική και τη δεοντολογία. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ο Ethics Officer δεν ζητά ούτε λαμβάνει οδηγίες από κυβερνητικές αρχές, ενώ λογοδοτεί και λαμβάνει οδηγίες μόνο από τον Γενικό Γραμματέα. Τέλος, ενεργεί εντελώς ανεξάρτητα και καθοδηγείται αποκλειστικά από την εμπειρογνωμοσύνη του, καθώς και από την επαγγελματική του κρίση.

Πιο συγκεκριμένα, μεταξύ των βασικότερων αρμοδιοτήτων του Ethics Officer είναι, ιδίως⁹¹:

- ✚ Να καθοδηγεί και να συμβουλεύει το προσωπικό και τα πρόσωπα που συμμετέχουν στις δράσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης σε θέματα δεοντολογίας.
- ✚ Να προωθεί τα δεοντολογικά πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης στο προσωπικό και στα πρόσωπα που συμμετέχουν στις δράσεις του.
- ✚ Να συμβάλλει στον σχεδιασμό και στην προώθηση εκστρατειών ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης σχετικά με τα δεοντολογικά πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης.

⁸⁸ <https://www.cdg44.fr/je-suis-agent-de-la-fonction-publique-territoriale/saisir-le-referent-deontologue> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

⁸⁹ Η επιτροπή αυτή να περιλαμβάνει άτομα και εκτός του υπόχρεου φορέα της δημόσιας διοίκησης, αρκεί να επιλέγονται λόγω των ιδιαίτερων σχετικών τους ικανοτήτων ή λόγω της συναφούς εμπειρίας τους.

⁹⁰ Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρώπης συνέστησε με απόφασή του την εν λόγω θέση την 1^η Απριλίου 2019.

⁹¹ Βλ. αναλυτικά <https://www.coe.int/en/web/ethics/mandate> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

- ✚ Να παρακολουθεί την αποτελεσματικότητα του πλαισίου ηθικής που αναπτύσσει και εφαρμόζει το Συμβούλιο της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένου του πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών και των μαρτύρων, καθώς και να συμβουλεύει σχετικά με την υιοθέτηση ή τροποποίηση των εσωτερικών κανόνων, πολιτικών και διαδικασιών που σχετίζονται με τη δεοντολογία.
- ✚ Να παρέχει συμβουλές σε θέματα σύγκρουσης συμφερόντων στο προσωπικό που εμπλέκεται στη διαχείριση προμηθειών και επιχορηγήσεων.
- ✚ Να συμβουλεύει τον Γενικό Γραμματέα και τους διοικητικούς επικεφαλής του Συμβουλίου της Ευρώπης για την αντιμετώπιση των αναδυόμενων ζητημάτων δεοντολογίας που ενδέχεται να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στην εύρυθμη λειτουργία ή τη φήμη του οργανισμού.
- ✚ Να αναπτύσσει και να διατηρεί μηχανισμούς ταχείας αντιμετώπισης θεμάτων δεοντολογίας, όπως τηλεφωνική γραμμή βοήθειας και δίκτυο ανταποκριτών δεοντολογίας.

3.4 Σύμβουλος Δεοντολογίας - Τράπεζα της Ελλάδος

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Μέρους Ε' (Προσωπικά Δεδομένα και Δεοντολογία) του Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης της Τράπεζας της Ελλάδος⁹², θεσπίζεται στο οργανόγραμμα της Τράπεζας θέση Συμβούλου Δεοντολογίας. Ο Σύμβουλος Δεοντολογίας, ο οποίος ορίζεται με απόφαση της Διοίκησης, επικουρεί την Τράπεζα για την προαγωγή υψηλών προτύπων επαγγελματικής συμπεριφοράς και είναι υπεύθυνος για την τήρηση και την ορθή εφαρμογή του «Κώδικα Δεοντολογίας της Τράπεζας της Ελλάδος».

Στο πλαίσιο αυτό, ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- ✚ Παρέχει συμβουλές και κατευθύνσεις στους υπαλλήλους της Τράπεζας για την ορθή εφαρμογή του Κώδικα Δεοντολογίας.
- ✚ Μεριμνά για την ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων της Τράπεζας στις θεματικές του Κώδικα Δεοντολογίας μέσω δράσεων εκπαίδευσης

⁹² Ο Κώδικας Εταιρικής Διακυβέρνησης της Τράπεζας της Ελλάδος είναι διαθέσιμος στον ιστότοπό της <https://www.bankofgreece.gr> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

- ✚ Αναρτά τον Κώδικα Δεοντολογίας στο intranet της Τράπεζας και εντοπίζει κινδύνους που απορρέουν από το ενδεχόμενο μη εφαρμογής ή πλημμελούς εφαρμογής του.
- ✚ Εξετάζει κάθε θέμα δεοντολογίας που προκύπτει και προτείνει στη Διοίκηση την υιοθέτηση νέων ερμηνευτικών δεοντολογικών κανόνων.
- ✚ Δέχεται αναφορές παραβίασης του Κώδικα Δεοντολογίας και ενημερώνει τις αρμόδιες οργανικές μονάδες.
- ✚ Ενημερώνει τους εμπλεκόμενους αποδέκτες του Κώδικα Δεοντολογίας για την πορεία των διαδικασιών.
- ✚ Τηρεί αρχείο του ιστορικού όλων των αναφορών και περιστατικών παραβίασης που του έχουν αναφερθεί.

3.4 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Deloitte και PwC

Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο Ethics Advisor αξιοποιείται στο πλαίσιο της εποπτείας έργων που χρηματοδοτούνται με ευρωπαϊκά κονδύλια, έχοντας ως αποστολή τη διευκόλυνση και τη συμπλήρωση της υφιστάμενης εποπτείας που ασκείται από τα αρμόδια εθνικά και ευρωπαϊκά όργανα⁹³.

Τέλος, επισημαίνεται ότι ρόλοι αντίστοιχοι με εκείνον του Συμβούλου Ακεραιότητας της Δημόσιας Διοίκησης συναντώνται και σε πολυάριθμες πολυεθνικές και μη επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, όπως η Deloitte⁹⁴, η PricewaterhouseCoopers (PwC)⁹⁵ και η Ernst & Young⁹⁶.

3.6 Εσωτερικός διάυλος παραλαβής αναφορών - Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937

Τέλος, ένας ακόμα θεσμός - ρόλος με αρμοδιότητες που ομοιάζουν αρκετά με τις αντίστοιχες υποστηρικτικές του Συμβούλου Ακεραιότητας, όπως αυτός καθιερώθηκε στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση με τον ν. 4795/2021, είναι ο Εσωτερικός Δίαυλος Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του

⁹³ *European Commission*, DG Research and Innovation, Roles and Functions of Ethics Advisors/Ethics Advisory Boards in EC-funded Projects, Nicola Stingelin, Guido Van Steendam, Johannes Rath, James A Houghton, Joseph Schmucker von Koch, Ron Iphofen (coordinator), December 2012.

⁹⁴ Βλ. αναλυτικά σε <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/ethics-at-deloitte.html> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

⁹⁵ <https://www.pwc.com/gx/en/about/ethics-business-conduct.html> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

⁹⁶ https://www.ey.com/en_gl/ey-ethics-hotline (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2019⁹⁷. Σύμφωνα με το περιεχόμενο της εν λόγω Οδηγίας, τα κράτη - μέλη κλήθηκαν έως τις έως τη 17^η Δεκεμβρίου 2021⁹⁸ να επιβάλουν μέσω των εθνικών τους νομοθεσιών στις νομικές οντότητες του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα να καθιερώσουν διαύλους και διαδικασίες για την εσωτερική αναφορά πληροφοριών σχετικά με παραβιάσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συγκεκριμένους τομείς⁹⁹.

Σύμφωνα με το άρθρο 9 της Οδηγίας, οι εσωτερικοί δίαυλοι παραλαβής αναφορών σχεδιάζονται, θεσπίζονται και λειτουργούν κατά τρόπο «που διασφαλίζει την προστασία της εμπιστευτικότητας της ταυτότητας του καταγγέλλοντος και κάθε τρίτου που κατονομάζεται στην αναφορά, και εμποδίζει την πρόσβαση σε αυτή σε μη εξουσιοδοτημένα μέλη του προσωπικού». Εκτός από το να παραλαμβάνουν μία αναφορά σε συγκεκριμένες θεματικές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι δίαυλοι:

- ✚ Κοινοποιούν πράξη για την παραλαβή της αναφοράς στον αναφέροντα εντός προθεσμίας επτά (7) ημερών από την παραλαβή.
- ✚ Επικοινωνούν με τον αναφέροντα παρέχοντάς του ενημέρωση και, εφόσον απαιτείται, ζητούν περαιτέρω πληροφορίες ή διευκρινήσεις από αυτόν.
- ✚ Παρακολουθούν με επιμέλεια την εξέλιξη της αναφοράς, είτε αυτή είναι επώνυμη είτε είναι ανώνυμη.
- ✚ Παρέχουν σαφείς και εύκολα προσβάσιμες πληροφορίες για τις διαδικασίες υπό τις οποίες οι αναφορές μπορούν να υποβληθούν εξωτερικά σε άλλες αρμόδιες αρχές.

⁹⁷ Υπενθυμίζεται και η σχετική πρόβλεψη στη σελίδα 51 της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του ν. 4795/2021, σύμφωνα με την οποία «ο Σύμβουλος Ακεραιότητας δύναται να επιτελέσει το ρόλο του διαύλου εσωτερικής αναφοράς και παρακολούθησης αναφορών του Κεφ. II της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης».

⁹⁸ Μέχρι τη στιγμή υποβολής της παρούσας διπλωματικής, η Ελλάδα δεν έχει μεταφέρει το περιεχόμενο της Οδηγίας στην εσωτερική της έννομη τάξη.

⁹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2019, οι εν λόγω τομείς είναι οι εξής: δημόσιες συμβάσεις, χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, προϊόντα και αγορές και πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ασφάλεια των προϊόντων και συμμόρφωση, ασφάλεια των μεταφορών, προστασία του περιβάλλοντος, προστασία από την ακτινοβολία και πυρηνική ασφάλεια, ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών, υγεία και καλή μεταχείριση των ζώων, δημόσια υγεία, προστασία των καταναλωτών, προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών. Στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας βρίσκονται, επίσης, παραβιάσεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, καθώς και παραβιάσεις σχετιζόμενες με την εσωτερική αγορά, τον ανταγωνισμό, τις κρατικές ενισχύσεις, την εσωτερική αγορά, τη φορολογία των εταιρειών και διακανονισμούς των οποίων σκοπός είναι η διασφάλιση φορολογικού πλεονεκτήματος.

4. Αξιολόγηση θεσμικού πλαισίου - προτάσεις αναθεώρησης πολιτικής

Από το σύνολο της ανάλυσης που παρατέθηκε αναφορικά με την αποστολή και τη στοχοθεσία του θεσμού - ρόλου, το περιεχόμενο του ν. 4795/2021 και το status αντίστοιχων θεσμών που οργανώθηκαν και αναπτύσσουν τη λειτουργία τους σε προηγμένα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε διεθνείς οργανισμούς και σε πρωτοπόρες συμβουλευτικές πολυεθνικές επιχειρήσεις, ο ενδιαφερόμενος σε θέματα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης δεν μπορεί παρά να αποτιμήσει θετικά την υπό μελέτη πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

Δίχως βέβαια να έχουν προκύψει, μέχρι το σημείο υποβολής της παρούσας διπλωματικής εργασίας, απτά στοιχεία για τα αποτελέσματα της δράσης των Συμβούλων Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση, είναι γεγονός ότι για πρώτη φορά θεσμοθετείται ένας ρόλος που θα διευκολύνει και θα ωθήσει τους δημοσίους υπαλλήλους να αναφέρουν, με απόλυτη εμπιστευτικότητα και εχεμύθεια, περιστατικά διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, παρενόχλησης, καθώς και παραβιάσεις νόμων ή/και επιταγών της ηθικής και της ακεραιότητας, φαινόμενα τα οποία αναμφίβολα ταλανίζουν την εργασιακή τους καθημερινότητά και υπονομεύουν την αποδοτική λειτουργία των δημόσιων οργανισμών.

Η χρονική συγκυρία εισαγωγής του θεσμού στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι εξαιρετική, λόγω και της ανάγκης προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας στο περιεχόμενο της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2019, βάσει της οποίας, όπως αναφέρθηκε ήδη, κάθε δημόσιος οργανισμός θα υποχρεωθεί να καθιερώσει διάυλο για την εσωτερική αναφορά πληροφοριών σχετικά με παραβιάσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συγκεκριμένους τομείς. Τον ρόλο αυτό μπορεί κάλλιστα να επιτελέσει ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, τουλάχιστον στα Υπουργεία¹⁰⁰ αλλά και σε άλλους φορείς που θα εισηγηθούν ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών τη σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας.

Πέραν από τις υποστηρικτικές αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας, ωστόσο, η πραγματική αξία του νέου θεσμού βρίσκεται στον ενημερωτικό και στον συμβουλευτικό λειτουργικό άξονα αρμοδιοτήτων. Οι υπάλληλοι αποκτούν για πρώτη φορά τη

¹⁰⁰ Υπενθυμίζεται πως στα Υπουργεία έχει συσταθεί αυτοδικαίως Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας διά του νόμου 4795/2021.

δυνατότητα να συμβουλευονται εμπιστευτικά ένα αμερόληπτο όργανο για να επιλύσουν τυχόν ηθικά τους διλήμματα, τα οποία αναδύονται σχεδόν καθημερινά, ιδίως σε φορείς που εξυπηρετούν πολίτες και εκπροσώπους επιχειρήσεων. Την ίδια στιγμή, η ενημέρωση και η εκπαίδευση των υπαλλήλων σε αντικείμενα που σχετίζονται με ηθική και τη ακεραιότητα στην εργασία, αναμένεται να λειτουργήσει ως δικλίδα πρόληψης φαινομένων διαφθοράς αλλά και κακοδιοίκησης σε κάθε φορέα του Δημοσίου Τομέα.

Η αξία που κομίζει ο Σύμβουλος Ακεραιότητας του ν. 4795/2021 στη Δημόσια Διοίκηση δεν έχει περάσει απαρατήρητη. Μάλιστα, το γεγονός ότι ο θεσμός - ρόλος έχει θετική απήχηση επιβεβαιώνεται και από πληθώρα δημοσιευμάτων στο διαδίκτυο. Δημοσιογράφοι, διοικητικοί εμπειρογνώμονες, υπάλληλοι του Δημοσίου Τομέα, στελέχη επιχειρήσεων, ακόμα και πολίτες που αρθρογραφούν στον διαδικτυακό τύπο, αντανακλούν τη θετική αύρα που συνοδεύει την οργάνωση και τη λειτουργία Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας στους φορείς. Εντελώς ενδεικτικά, αναφέρονται τα κατωτέρω:

- ✚ Σύμφωνα με δημοσίευμα σε ηλεκτρονικό ενημερωτικό ιστότοπο¹⁰¹, αποτιμάται θετικά το γεγονός ότι ο Σύμβουλος Ακεραιότητας δεν θα είναι επιλογή του εκάστοτε Υπουργού με πολιτικά κριτήρια, αλλά θα επιλέγεται κατόπιν προκήρυξης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.
- ✚ Σύμφωνα με δημοσιεύματα σε δύο (2) ηλεκτρονικούς ιστοτόπους ενημέρωσης¹⁰², υπάλληλοι ανώνυμης εταιρείας του Ελληνικού Δημοσίου ζητούν επιτακτικά να συσταθεί στην εταιρεία Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, όπως προβλέπει το άρθρο 23 του ν. 4795/2021, «ώστε να μπορούν μέσω του Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας να καταγγέλλουν μέσω επίσημης οδού τις αναφορές τους για περιστατικά παραβίασης ακεραιότητας ή διαφθοράς, χωρίς να υφίστανται πιέσεις ή και απειλές».

¹⁰¹ Βλ. αναλυτικά δημοσίευμα στον ιστότοπο Newsbomb.gr με τίτλο «Το «shopflix» πατάει γκάζι, ο Σύμβουλος Ακεραιότητας του Αδωνι και η Βασιλική στο Παρίσι» <https://www.newsbomb.gr/oikonomia/story/1281002/to-shopflix-pataei-gkazi-o-symvoylos-akeraiotitas-toy-adoni-kai-i-vasiliki-sto-parisi> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

¹⁰² Βλ. αναλυτικά δημοσιεύματα στον ιστότοπο CNN.gr με τίτλο «Διαχειριστικό έλεγχο στην ΕΤΑΔ ξεκινά το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους» <https://www.cnn.gr/oikonomia/story/301054/diaxeiristiko-elegxo-stin-etad-xekinata-to-geniko-logistirio-toy-kratoys> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022) και στον ιστότοπο Newsbomb.gr με τίτλο «Εκτεταμένη αδιαφάνεια στην ΕΤΑΔ καταγγέλλουν οι εργαζόμενοι - Ζητούν Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας» <https://www.newsbomb.gr/oikonomia/story/1281246/ektetameni-adiafaneia-stin-etad-kataggelloyn-oi-ergazomenoi-zitoun-grafeio-symvoyloy-akeraiotitas> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

✚ Σύμφωνα με άρθρο του σε ηλεκτρονικό ενημερωτικό ιστότοπο¹⁰³, δημόσιος υπάλληλος που έχει παρακολουθήσει με επιτυχία το πρόγραμμα «Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας» υποστηρίζει πως ο υπό μελέτη ρόλος *«καλύπτει το κενό στην υποστήριξη των δημοσίων υπαλλήλων σε θέματα ηθικής, παραβίασης ακεραιότητας και αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και διαφθοράς»*, διότι *«μέχρι σήμερα, σε αντίστοιχα περιστατικά, ο δημόσιος υπάλληλος θα προσέφευγε είτε στους ιεραρχικά προϊσταμένους είτε στον σύλλογο εργαζομένων, χωρίς να υπάρχει μια θεσμοθετημένη ή σαφής τυπική διαδικασία»*.

Τέλος, τη δυναμική του ρόλου του Συμβούλου Ακεραιότητας επιβεβαιώνουν με τη δράση τους και πολυάριθμοι φορείς του Δημοσίου Τομέα¹⁰⁴, οι οποίοι ζητούν τη συνδρομή - τεχνική βοήθεια της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας στην προσπάθειά τους να συστήσουν Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, καθώς και να το εξοπλίσουν με όλα τα απαραίτητα τεχνικά και μεθοδολογικά εργαλεία.

Σε κάθε περίπτωση, για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του νέου θεσμικού πλαισίου και ιδίως της ποιότητας στην άσκηση του προβλεπόμενου υποστηρικτικού, ενημερωτικού και συμβουλευτικού έργου των Συμβούλων Ακεραιότητας, υποβάλλονται οι ακόλουθες, ήσσονος σημασίας, προτάσεις πολιτικής¹⁰⁵:

4.1 Πρόταση: ανάπτυξη μοντέλου ικανοτήτων στη βάση της ΚΑ κριτηρίων επιλογής

Μέχρι τη δεκαετία του 1980, οι λειτουργίες της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, όπως η στρατολόγηση, η προσέλκυση και η επιλογή εργαζομένων, καθώς και η εκπαίδευση αυτών, είχαν ως σημείο αναφοράς την ανάλυση των θέσεων εργασίας. Η ανάλυση κάθε θέσης εργασίας αποσκοπούσε στην περιγραφή του τεχνικού μέρους της, στην ανάλυση των μέσων, στην περιγραφή του περιβάλλοντος εργασίας και στην οριοθέτηση των καθηκόντων, των ευθυνών και των σχέσεων αναφοράς. Την ίδια στιγμή, η επιλογή

¹⁰³ Βλ. άρθρο πιστοποιημένου Συμβούλου Ακεραιότητας στον ιστότοπο [kathimerini.gr](https://www.kathimerini.gr/opinion/readers/561712414/o-symvoylos-akeraiotitas/) <https://www.kathimerini.gr/opinion/readers/561712414/o-symvoylos-akeraiotitas/> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

¹⁰⁴ Ενδεικτικά Περιφέρεια Κρήτης <https://www.haniotika-nea.gr/systasi-aytoteloys-grafeioy-symvoylioy-akeraiotitas-stin-perifereia-kritis/> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022) και Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής <https://aead.gr/press/mnimonia-synergasias/mnimonio-synergasias-metaxi-ead-kai-panepistimiou-dytikis-attikis> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

¹⁰⁵ Οι εν λόγω προτάσεις προέκυψαν στο πλαίσιο της θεωρητικής ενασχόλησης του γράφοντος με το θεσμό - ρόλο του Συμβούλου Ακεραιότητας, αλλά και στη βάση της σχετικής εμπειρίας του σε φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και σε Ανεξάρτητες Αρχές.

εργαζομένων λάμβανε χώρα με κριτήριο το εάν κάθε υποψήφιος ανταποκρίνεται και «ταιριάζει» με τις προδιαγραφές του εργασιακού πλαισίου.

Η ανωτέρω μέθοδος αποτελεί την καλούμενη παραδοσιακή ανάλυση εργασίας, η οποία, δυστυχώς, εξακολουθεί να χρησιμοποιείται σχεδόν αποκλειστικά από την πλειονότητα των φορέων του ελληνικού Δημοσίου Τομέα¹⁰⁶. Παρά την ευρεία αξιοποίησή της, η μέθοδος αυτή χαρακτηρίζεται υπέρ του δέοντος εργοκεντρική και εγείρει αμφιβολίες αναφορικά με το εάν δύναται να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των σύγχρονων μεθοδολογιών διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού¹⁰⁷.

Για το λόγο αυτό, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, εμφανίστηκε μία νέα τάση προσέλκυσης και επιλογής ανθρώπινου δυναμικού στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής και στη Μεγάλη Βρετανία. Το επίκεντρο της αναζήτησης μετατοπίστηκε από την καταγραφή των απαιτήσεων κάθε θέσης εργασίας, στα προσόντα και στις ικανότητες που πρέπει να κατέχει ο εργαζόμενος ώστε να ανταποκριθεί με επιτυχία στις απαιτήσεις της θέσης εργασίας. Στο πλαίσιο αυτό άρχισαν να κάνουν την εμφάνισή τους όροι όπως η ικανότητα, οι γνώσεις, οι δεξιότητες και οι συμπεριφορές.

Αν και στη βιβλιογραφία δεν επικρατεί ομοφωνία για το τι είναι ικανότητα, σύμφωνα με έναν περιεκτικό ορισμό¹⁰⁸, η ικανότητα ενός ατόμου να εκτελέσει αποτελεσματικά μια εργασία διαμορφώνεται από τον συνδυασμό των γνώσεων που κατέχει, των δεξιοτήτων που έχει αποκτήσει και εξασκεί και των συμπεριφορών που επιδεικνύει. Στο ανωτέρω πλαίσιο:



Ως γνώση νοείται η κατοχή τυπικών γνώσεων για τις αρχές, τα αξιώματα, τις θεωρίες και τις διαδικασίες ενός συγκεκριμένου επιστημονικού πεδίου.

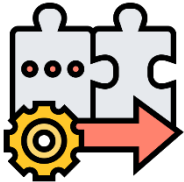
¹⁰⁶ Βλ. αναλυτικά Τσολακίδου Σ., Πλαίσιο Ικανοτήτων: προς μια ανθρωποκεντρική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στον Δημόσιο τομέα, e-Περιοδικό Επιστήμης & Τεχνολογίας, σελ. 73-83.

¹⁰⁷ Χυτήρης Α., Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Μπένου, Νοέμβριος 2018, σελ. 61-72.

¹⁰⁸ Χυτήρης Α., οπ. παρ., σελ. 62.



Ως δεξιότητα νοείται το σύνολο των τεχνικών, των εργαλείων, των μεθοδολογιών και των προσεγγίσεων που χρησιμοποιούνται για να εφαρμοσθεί η γνώση.



Ως συμπεριφορά νοείται η ανάπτυξη προσωπικών χαρακτηριστικών, πεποιθήσεων ή αντιλήψεων που επιτρέπουν στον εργαζόμενο να λειτουργεί κατά την εκτέλεση της εργασίας του με τέτοιο τρόπο ώστε να αξιοποιεί πλήρως τις γνώσεις και τις δεξιότητές του.

Οι απαιτούμενες γνώσεις, δεξιότητες και συμπεριφορές για μία θέση εργασίας απαρτίζουν το λεγόμενο «Μοντέλο Ικανοτήτων» της (Competency Model)¹⁰⁹. Το Μοντέλο Ικανοτήτων αποτελεί ένα ισχυρό δυναμικό εργαλείο ικανοτήτων το οποίο σχεδιάζεται, αναπτύσσεται, διαμορφώνεται, επικυρώνεται και επικαιροποιείται ανάλογα με τους οργανωσιακούς στόχους κάθε υπηρεσίας ή επιχείρησης, ενώ λαμβάνει υπόψη και τις αλλαγές που προκαλούνται στο εσωτερικό και το εξωτερικό της περιβάλλον.

Η ανάπτυξη εντός τέτοιου εργαλείου και η εφαρμογή του στο πλαίσιο των προκηρύξεων - προσκλήσεων εκδήλωσης ενδιαφέροντος για τις θέσεις των Συμβούλων Ακεραιότητας, διασφαλίζει ότι οι επιλεγέντες δημόσιοι υπάλληλοι που θα κληθούν να υπηρετήσουν το θεσμό θα μπορέσουν να ανταποκριθούν στο σχετικό απαιτητικό έργο. Το εν λόγω μοντέλο προτείνεται να ενσωματωθεί στην κοινή απόφαση του άρθρου 80 § 3 περ. β' του ν. 4795/2021, με την οποία θα ρυθμιστούν «θέματα που αφορούν στην εξειδίκευση των κριτηρίων επιλογής των Συμβούλων Ακεραιότητας και τυχόν πρόσθετων επιθυμητών προσόντων που μπορούν να περιλαμβάνονται στην πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος και στον τρόπο αξιολόγησης των κριτηρίων».

Το μοντέλο ικανοτήτων των Συμβούλων Ακεραιότητας προτείνεται να είναι το ακόλουθο¹¹⁰:

¹⁰⁹ Βλ. αναλυτικά *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Competency Framework, 2014.

¹¹⁰ Για λόγους πληρότητας, μαζί με το μοντέλο ικανοτήτων επισυνάπτονται και σχετικοί δείκτες αξιολόγησης, σύμφωνα με το *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Competency Framework, 2014.

Πίνακας τυπικών γνώσεων	
Απαραίτητες	Κατοχή πτυχίου Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος ή Τεχνολογικού Εκπαιδευτικού Ιδρύματος
	Κατοχή Πιστοποιητικού Επάρκειας Συμβούλου Ακεραιότητας
Επιθυμητές - Συνεκτιμώμενες	Κατοχή πτυχίου Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος στο αντικείμενο των νομικών, των πολιτικών, των διοικητικών, των οικονομικών επιστημών ή της ψυχολογίας
	Κατοχή μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης στο αντικείμενο των νομικών, των πολιτικών, των διοικητικών, των οικονομικών επιστημών ή της ψυχολογίας
	Κατοχή βεβαίωσης αποφοίτησης από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Πίνακας δεξιοτήτων		
Δεξιότητες		Βασικοί δείκτες
Απαραίτητες	Χειρισμός Η/Υ στα αντικείμενα επεξεργασίας κειμένων, υπολογιστικών φύλλων και υπηρεσιών διαδικτύου	Κατοχή πιστοποιητικού σύμφωνα με π.δ. 50/2001 ή Ειδικό Παράρτημα ΑΣΕΠ (Α1)
	Ικανότητα αναλυτικής σκέψης	Αξιολόγηση στοιχείων και πληροφοριών από πολλές πηγές προκειμένου να εξαχθεί συμπέρασμα, αναγνώριση αιτιωδών σχέσεων και εντοπισμός μοτίβων σε καταστάσεις άνευ προφανούς σχέσης
	Δεξιότητα σύνταξης κειμένου και γραπτής επικοινωνίας ιδεών - πληροφοριών τεχνικής φύσεως	Σύνταξη κειμένου με λογικό, κατανοητό και ευσύνοπτο τρόπο, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι πληροφορίες και τα μηνύματα που επικοινωνούνται έχουν τον επιθυμητό αντίκτυπο
	Επικοινωνία και ανάπτυξη διαπροσωπικών σχέσεων	Κατανόηση των εμπλεκομένων στην επικοινωνιακή διαδικασία, γλωσσική επάρκεια και αρτιότητα, αποτελεσματική έκφραση ιδεών, απόψεων και συναισθημάτων, χτίσιμο δικτύων
	Ικανότητα διαπραγμάτευσης, άσκησης επιρροής και πειθούς	Ανάπτυξη επιχειρηματολογίας με σκοπό τη μεταφορά συμπερασμάτων και ιδεών με ειλικρίνεια, σεβασμό και ευαίσθητο τρόπο, ώστε να

		διασφαλίζεται η συμμόρφωση του προσωπικού με τους στόχους και τις πολιτικές του οργανισμού
	Δικτύωση	Οικοδόμηση και διατήρηση φιλικών και αξιόπιστων εσωτερικών και εξωτερικών σχέσεων και δικτύων με ανθρώπους που είναι, ή θα μπορούσαν να γίνουν, σημαντικοί παράγοντες για την επίτευξη στόχων
	Ικανότητα στρατηγικής σκέψης	Αντίληψη της ευρείας εικόνας και της αποστολής του οργανισμού απασχόλησης
Επιθυμητές	Εστίαση στα αποτελέσματα	Παραγωγή αποτελεσμάτων εντός των τιθέμενων προθεσμιών και ανάληψη της ευθύνης για την καταλληλότητα και την απόδοση των επιδιωκόμενων παρεμβάσεων
	Καινοτομία και δημιουργικότητα	Ανάδειξη νέων ιδεών και πρακτικών
	Ευέλικτος τρόπος σκέψης	Αποτελεσματική προσαρμογή σε ποικιλία καταστάσεων, ατόμων ή ομάδων
	Αποδοτική διαχείριση πόρων	Κατανόηση ζητημάτων που σχετίζονται με τους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, με σκοπό τη λήψη αποφάσεων που στοχεύουν στην οικοδόμηση και τον σχεδιασμό αποτελεσματικών ροών εργασιών και στη βελτίωση της συνολικής απόδοσης

Πίνακας συμπεριφορών		
Συμπεριφορές		Βασικοί δείκτες
Απαραίτητες	Συναισθηματική νοημοσύνη και ευαισθησία	Δυνατότητα ενεργητικής και ενσυναισθητικής ακρόασης, κατανόησης του συνομιλητή και αντίληψης της θέσης του και της ψυχικής ή συναισθηματικής του κατάστασης, ικανότητα άμεσης και ειλικρινούς έκφρασης ενδιαφέροντος
	Ηθική και ακεραιότητα	Ευθυγράμμιση και συμμόρφωση με κοινές ηθικές αξίες, αρχές και κανόνες
	Δικαιοσύνη και συνέπεια	Διάθεση για αντικειμενική κι αμερόληπτη εφαρμογή και τήρηση των νόμων και συμπεριφορά

		σταθερή και χωρίς αντιφάσεις ανεξαρτήτως συνθηκών
	Διάθεση για διαρκή επιμόρφωση	Διάθεση για συνεχή βελτίωση, συμπλήρωση και αναβάθμιση των γνώσεων, των ικανοτήτων, των δεξιοτήτων και λοιπών εφοδίων σε προσωπικό, κοινωνικό και επαγγελματικό επίπεδο
Επιθυμητές	Οργανωσιακή ευθυγράμμιση	Προθυμία επαναπροσδιορισμού συμπεριφοράς βάσει των αναγκών, των προτεραιοτήτων και των στόχων του οργανισμού
	Αυτοπαρακίνηση	Κατοχή εσωτερικής δύναμης και ώθησης για διαρκή προσπάθεια βελτίωσης, δίχως επηρεασμό από δυσκολίες και αντιξοότητες

4.2 Πρόταση: εξορθολογισμός διαδικασίας έκδοσης προκηρύξεων

Η δεύτερη πρόταση πολιτικής αποσκοπεί στον εξορθολογισμό της διαδικασίας έκδοσης και δημοσίευσης των προκηρύξεων - προσκλήσεων εκδήλωσης ενδιαφέροντος για τις θέσεις των Συμβούλων Ακεραιότητας και εστιάζει στην επίτευξη της ενεργού συμμετοχής των φορέων του Δημοσίου Τομέα τους οποίους αφορά η εκάστοτε προκήρυξη.

Κατά την άποψη του γράφοντος, το υφιστάμενο μοντέλο, βάσει του οποίου η Εθνική Αρχή Διαφάνειας εκδίδει προκηρύξεις για το σύνολο των φορέων που συνιστούν Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, δεν είναι ιδιαιτέρως λειτουργικό για δύο (2) βασικούς λόγους:

- α. πρώτον, διότι επιβαρύνει υπερβολικά την Ανεξάρτητη Αρχή, μιας και της αναθέτει μία ιδιαιτέρως σημαντική λειτουργία διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, εκείνη της προσέλκυσης και επιλογής προσωπικού, η οποία κανονικά ανήκει στην υπηρεσία προσωπικού του φορέα υποδοχής και
- β. διότι αποξενώνει τον φορέα υποδοχής από τη διαδικασία επιλογής, αλλά και εγκατάστασης του επιλεγέντος Συμβούλου Ακεραιότητας.

Για την αποφυγή των ανωτέρω φαινομένων, προτείνεται η μεταβίβαση (διά της νομοθετικής οδού) της αρμοδιότητας έκδοσης των προκηρύξεων στους φορείς υποδοχής. Εξάλλου, η δημοσίευση της κοινής απόφασης για την εξειδίκευση των κριτηρίων επιλογής των Συμβούλων Ακεραιότητας και των τυχόν πρόσθετων επιθυμητών

προσόντων που μπορούν να περιλαμβάνονται στην πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος αναμένεται να περιορίσει αρκετά τη διακριτική ευχέρεια των φορέων όσον αφορά τις ζητούμενες στις προκηρύξεις τυπικές γνώσεις, δεξιότητες και συμπεριφορές. Στο ανωτέρω αποτέλεσμα, θα μπορούσε να οδηγήσει και ο διαμοιρασμός πρότυπης προκήρυξης - πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

4.3 Πρόταση: παροχή οικονομικού κινήτρου

Η τρίτη πρόταση πολιτικής αποσκοπεί στην προσέλκυση ικανών στελεχών του Δημοσίου Τομέα προκειμένου να υπηρετήσουν το θεσμό του Συμβούλου Ακεραιότητας και συνίσταται στην καταβολή ενός μηνιαίου μισθολογικού επιδόματος, ως αντιστάθμισμα στο απαιτητικό μοντέλο ικανοτήτων του ρόλου αλλά και στο σύνθετο περίγραμμα του καθηκοντολογίου του. Την ίδια στιγμή, το εν λόγω επίδομα μπορεί να δικαιολογηθεί και από το γεγονός οι Σύμβουλοι Ακεραιότητας προΐστανται του σχετικού Αυτοτελούς Γραφείου, ενώ δεν πρέπει να λησμονείται και το ότι σύμφωνα με το άρθρο 29 § 2 του ν. 4795/2021 *«ο χρόνος που διανύεται σε θέση Συμβούλου Ακεραιότητας λογίζεται ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας σε θέση Προϊσταμένου επιπέδου Τμήματος, ως προς όλες τις υπηρεσιακές συνέπειες»*, πλην της καταβολής του μηνιαίου επιδόματος θέσης ευθύνης του άρθρου 16 του ν. 4354/2015¹¹¹.

4.4 Πρόταση: εξειδίκευση αρμοδιοτήτων βάσει της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937

Όπως αναφέρθηκε ήδη, ο ρόλος του Συμβούλου Ακεραιότητας ομοιάζει σε μεγάλο βαθμό, ως προς τις υποστηρικτικές αρμοδιότητες, με τον αντίστοιχο ρόλο του Εσωτερικού Διαύλου Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2019. Είναι, εξάλλου, χαρακτηριστική και η υπόμνηση που λαμβάνει χώρα στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του ν. 4795/2021, προς άρση κάθε αμφισβήτησης αναφορικά με τη βούληση του νομοθέτη, στο γεγονός ότι ο Σύμβουλος Ακεραιότητας δύναται να επιτελέσει το ρόλο του εσωτερικού διαύλου υποβολής αναφορών, σύμφωνα με τα ειδικά χαρακτηριστικά και τις προδιαγραφές της Οδηγίας που προαναφέρθηκε.

¹¹¹ «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (Α' 176).

Με βάση τα ανωτέρω, κατά τη διαδικασία προετοιμασίας της κοινής απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας για την εξειδίκευση του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων των Συμβούλων Ακεραιότητας, προτείνεται να ληφθεί κάθε αναγκαίο μέτρο επιμέλειας ώστε το περιεχόμενο της απόφασης να είναι συμβατό στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες και των δύο (2) ρόλων, μιας και είναι πιθανό οι Σύμβουλοι Ακεραιότητας να επιτελούν σε κάποιες περιπτώσεις και το ρόλο των Εσωτερικών Διαύλων Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών. Εναλλακτικά, ως μέτρο ύψιστου συντονισμού των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων και των διαδικασιών των δύο ρόλων, προτείνεται η προετοιμασία και η έκδοση της ως άνω απόφασης μετά την ολοκλήρωση της μεταφοράς της Οδηγίας 2019/1937 της 23^{ης} Οκτωβρίου 2019 στην ελληνική έννομη τάξη.

Γ. Κώδικες ηθικής - δεοντολογίας και οδηγοί συμπεριφοράς

1. Εισαγωγή στο ήπιο δίκαιο

1.1 Ήπιο δίκαιο: έννοια, νομική φύση και χαρακτηριστικά

Η ανεπάρκεια των τυπικών - κλασσικών πηγών δικαίου να ρυθμίσουν τις διαρκώς μεταβαλλόμενες σχέσεις που αναπτύσσονται στις σύγχρονες οικονομίες, η ευρωπαϊκή ενοποίηση και η απελευθέρωση των διεθνών αγορών, καθώς και η ανάγκη για ανάδειξη νέων μέσων και εργαλείων αποτελεσματικής διακυβέρνησης¹¹², είχαν ως αποτέλεσμα τη σταδιακή εμφάνιση, ανάπτυξη και εδραίωση νέων, ευέλικτων και συναινετικών μοντέλων διοίκησης, καθώς και ηπιότερων μέσων διοικητικής δράσης, με χαρακτήρα περιορισμένα καταναγκαστικό. Τα ανωτέρω μοντέλα, εργαλεία και πολιτικές χαρακτηρίζονται από έλλειψη αυστηρής κανονιστικής ισχύος και εμπίπτουν στην κατηγορία του ήπιου δικαίου¹¹³, άλλως «*soft law*».

Ως ήπιο δίκαιο ορίζεται ένα σύνολο «κανόνων» από το οποίο ελλείπει το στοιχείο της υποχρεωτικότητας. Οι κανόνες ήπιου δικαίου αξιοποιούνται σε μία προσπάθεια προσανατολισμού της δράσης ή/και της συμπεριφοράς των καταλαμβανόμενων διοικητικών οργάνων ή προσώπων, παράγοντας μεν συνέπειες, δίχως δε οι εν λόγω συνέπειες να θεμελιώνονται στην αναγνώριση δικαιωμάτων ή στην επιβολή υποχρεώσεων, όπως συνήθως γίνεται διά διατάξεων «σκληρού δικαίου». Για το λόγο αυτό, η συμμόρφωση προς τους κανόνες ήπιου δικαίου δεν είναι δυνατό να εξαναγκαστεί, είτε νομικά είτε φυσικά, μιας και το περιεχόμενο τους δεν αποσκοπεί στην επιβολή και στην αυστηρή συμμόρφωση, αλλά στην παροχή υποδείξεων, συστάσεων ή διευκρινίσεων.

Το ήπιο δίκαιο έχει πολυάριθμες εκφάνσεις, ενώ δύναται να εμφανιστεί και να επιφέρει συνέπειες υπό διάφορες μορφές. Επίσης, σύμφωνα με όσα γίνονται δεκτά στη θεωρία¹¹⁴, στην ευρύτερη κατηγορία του ήπιου δικαίου εντάσσονται πράξεις που πληρούν (σωρευτικά) τα ακόλουθα κριτήρια:

¹¹² Αναλυτικά σε Πρεβεδούρου Ε., Κανόνες *soft law* στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 9 επ.

¹¹³ Ο όρος αυτός επιλέχθηκε κατά την απόδοση στην ελληνική του γλώσσα του όρου «*soft law*». Εναλλακτικές επιλογές ήταν οι όροι «μαλακό δίκαιο», «άτυπο δίκαιο», «άτυπη ρύθμιση» και «άτονο δίκαιο».

¹¹⁴ Βλ. ιδίως Πρεβεδούρου Ε., *οπ. παρ.*, σελ. 200-215.

- ✚ Αποσκοπούν στη ρύθμιση ή στον προσανατολισμό της δράσης των αποδεκτών τους, επιδιώκοντας να επηρεάσουν με μάλλον ήπιο και παιδευτικό τρόπο τις πράξεις ή/και τις παραλείψεις τους. Στο πλαίσιο αυτό, οι αποδέκτες δέχονται τον περιορισμό της ελευθερίας δράσης τους ή της διακριτικής τους ευχέρειας βάσει δικής τους επιλογής και όχι υποχρεωτικά.
- ✚ Στερούνται τυπικής - αυστηρής δεσμευτικότητας και δεν γεννούν έννομες υποχρεώσεις σε βάρος των αποδεκτών τους ή δικαιώματα υπέρ αυτών. Για το λόγο αυτό, μέσω του ήπιου δικαίου, δεν είναι δυνατή η επιβολή συγκεκριμένης συμπεριφοράς, ούτε είναι δυνατή η απειλή ποινών ή διοικητικών μέτρων σε βάρος των καταλαμβανόμενων προσώπων.
- ✚ Χαρακτηρίζονται από ένα βαθμό τυποποίησης που τους προσδίδει μια επίφαση οιονεί κανόνων δικαίου¹¹⁵.

1.2 Εκφάνσεις ήπιου δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη

1.2.1 Εγκύκλιοι

Οι εγκύκλιοι αποτελούν την πιο σημαντική, ίσως, έκφανση ήπιου δικαίου στην Ελλάδα, καθώς αποτελούν το παραδοσιακότερο μέσο επικοινωνίας της κεντρικής υπηρεσίας ενός φορέα του Δημοσίου Τομέα και των κεντρικών ή περιφερειακών υπηρεσιών του, συμπεριλαμβανομένων και των διοικουμένων πολιτών¹¹⁶. Στην ελληνική έννομη τάξη γίνεται δεκτό πως οι εγκύκλιοι δεν δύνανται να επιφέρουν μεταβολές στον εξωτερικό νομικό κόσμο και υπό την έννοια αυτή αποτελούν έκφανση *soft law*¹¹⁷. Εντούτοις, γίνεται δεκτό ότι ως πράξεις εσωτερικής φύσης δεσμεύουν τους δημοσίους υπαλλήλους και τα λοιπά διοικητικά όργανα προς τα οποία απευθύνονται.

¹¹⁵ Όπως έχει εύστοχα αναφερθεί, τα δύο πρώτα από τα κριτήρια που αναφέρονται ανωτέρω διαχωρίζουν το ήπιο από το σκληρό δίκαιο· το τρίτο, από την άλλη μεριά, διαχωρίζει το ήπιο δίκαιο από το μη δίκαιο (π.χ. κυβερνητικές δηλώσεις, προφορικές δηλώσεις ή δημόσιες παρεμβάσεις κυβερνητικών οργάνων, εξαγγελίες πρωθυπουργού). Βλ. αναλυτικά *Πρεβεδούρου*, οπ. παρ., σελ. 210-211.

¹¹⁶ Οι εγκύκλιοι εντάσσονται σε τρεις (3) βασικές κατηγορίες: α. σε αυτές που οδηγούν στην εξαγγελία κάποιας γενικής ή ειδικότερης κυβερνητικής πολιτικής, β. σε αυτές που αποσκοπούν στην ερμηνεία νόμων και κανονιστικών πράξεων της διοίκησης, προκειμένου να διασφαλιστεί ομοιομορφία ως προς την εφαρμογή τους και γ. σε αυτές που οδηγούν στην εξειδίκευση και εξωτερίκευση των κανόνων οργάνωσης λειτουργίας των φορέων του δημοσίου τομέα. Οι πιο συχνά εμφανιζόμενες στην πράξη είναι οι κατηγορίες β' και γ'. Βλ. αναλυτικότερα *Πρεβεδούρου*, οπ. παρ., σελ. 43.

¹¹⁷ Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι εγκύκλιοι αποτελούν μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις και ως εκ τούτου δεν υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης, βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2300/ 2013.

1.2.2 Οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές

Οι οδηγίες και οι κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν μία συχνά εμφανιζόμενη στην πράξη έκφανση του ήπιου δικαίου διεθνώς. Στην ελληνική περίπτωση, οδηγίες ή κατευθυντήριες γραμμές δημοσιεύονται στο πλαίσιο της οργάνωσης και της λειτουργίας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών¹¹⁸. Σε αυτή την περίπτωση, οι οδηγίες και οι κατευθυντήριες γραμμές λειτουργούν ως μέσο αυτοπεριορισμού - αυτοδέσμευσης της διοίκησης κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που της έχει αποδώσει ο νόμος¹¹⁹.

1.2.3 Κανόνες τεχνικής φύσης

Οι κανόνες τεχνικής φύσης αποτελούν ειδική κατηγορία ήπιου δικαίου. Οι εν λόγω κανόνες αναφέρονται σε κείμενα που έχουν αμιγώς επιστημονικό χαρακτήρα, εντασσόμενα, συνήθως, στο χώρο της ιατρικής επιστήμης¹²⁰, των τεχνικών προτύπων¹²¹ και των λογιστικών - ελεγκτικών προτύπων¹²².

1.2.4 Χάρτες υποχρεώσεων

Οι χάρτες υποχρεώσεων αξιοποιούνται προκειμένου να εξειδικευθούν οι υποχρεώσεις φορέων του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, ιδίως των Δημόσιων Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ)¹²³, όπως οι υποχρεώσεις αυτές απορρέουν από τις επιταγές της ηθικής, της ακεραιότητας και της επαγγελματικής συμπεριφοράς στην εργασία. Στο πεδίο

¹¹⁸ Π.χ. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων κ.α.

¹¹⁹ Οι οδηγίες και οι κατευθυντήριες γραμμές χαρακτηρίζονται ιδιαιτέρως χρήσιμες στη διοικητική πρακτική, διότι οδηγούν στον εξορθολογισμό της διοικητικής δράσης, διασφαλίζουν την προβλεψιμότητα των εφαρμοστέων κανόνων, ευνοούν την άμεση προσαρμογή της διοικητικής πρακτικής στις νέες εξελίξεις, διευκολύνουν τον συντονισμό των υπηρεσιών και προασπίζουν την επίτευξη της ισότητας των διοικουμένων ενώπιον του νόμου, η οποία τίθεται εν αμφιβόλω σε περιπτώσεις αναγνώρισης εκ του νόμου ευρείας διακριτικής ευχέρειας στη διοίκηση.

¹²⁰ Στο πεδίο της ιατρικής επιστήμης, ως κανόνες τεχνικής φύσης νοούνται εκείνα τα πρωτόκολλα, οι οδηγίες και οι ιατρικές συστάσεις (clinical standards - guidelines) που ενσωματώνουν τις βέλτιστες ιατρικές πρακτικές και αποτυπώνουν τους κανόνες και τα πορίσματα της ιατρικής επιστήμης.

¹²¹ Στο πεδίο των τεχνικών προτύπων, ως κανόνες τεχνικής φύσης ορίζονται τα έγγραφα προαιρετικής εφαρμογής που παράγουν οι διεθνείς (International Standardization Organization - ISO), οι ευρωπαϊκοί (CEN, CENELEC, ETSI) και εθνικοί (π.χ. ΕΛΟΤ) οργανισμοί τυποποίησης. Η χρήση των προτύπων δεν είναι δεσμευτική. Εντούτοις, συγκεκριμένα πρότυπα διεθνούς προέλευσης αποκτούν συχνά τεράστια δυναμική και η διεθνής αγορά απαιτεί την εφαρμογή τους.

¹²² Στο λογιστικό - ελεγκτικό πεδίο, τα πρότυπα αναφέρονται σε κανόνες και οδηγίες που παρέχουν εύλογη διασφάλιση περί της επάρκειας, της πληρότητας και της αποδοτικότητας της διαδικασίας του ελέγχου. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν τα πρότυπα IFAC και τα πρότυπα του INTOSAI.

¹²³ Ως παραδείγματα αναφέρονται οι χάρτες υποχρεώσεων που καταρτίστηκαν από τον Οργανισμό Τηλεπικοινωνιών Ελλάδας (ΟΤΕ), Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛΤΑ), Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας (ΟΣΕ), ο Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΔΔΗΕ).

εφαρμογής των χαρτών άλλοτε εμπίπτουν οι ίδιοι οι φορείς ως οντότητες και άλλοτε τα διοικητικά τους όργανα¹²⁴.

1.2.5 Λοιπές εκφάνσεις

Συνηθισμένες, τέλος, εκφάνσεις ήπιου δικαίου στην ελληνική και στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη αποτελούν τα ψηφίσματα, οι ανακοινώσεις, τα προγράμματα δράσης, οι πράσινες και οι λευκές βίβλοι, οι ενδοθεσμικές ή διοργανικές συμφωνίες, καθώς και οι κώδικες ηθικής, οι κώδικες δεοντολογίας και οι οδηγοί συμπεριφοράς, για τους οποίους γίνεται αναλυτικά λόγος παρακάτω.

2. Κώδικες ηθικής, κώδικες δεοντολογίας και οδηγοί συμπεριφοράς

Οι ευθύνες, οι εργασιακές υποχρεώσεις και ο ενδεδειγμένος τρόπος συμπεριφοράς των υπαλλήλων των φορέων του Δημοσίου Τομέα, καθώς και άλλων συναφών επαγγελματικών κατηγοριών που είτε κατέχουν κάποιο δημόσιο αξίωμα είτε ασκούν εν τους πράγμασι κάποια δημόσια λειτουργία¹²⁵, καθορίζονται εκτός από τον νόμο και από τα προστάγματα της ηθικής, της ακεραιότητας και των λοιπών θεμελιωδών αξιών της διοικητικής δράσης. Όπως έχει αναφερθεί ήδη, για παράδειγμα, ως ηθική νοείται ένα σύνολο αρχών, άγραφων ηθικών κανόνων και αξιών που προσανατολίζουν και κατευθύνουν τις πράξεις ενός υποκειμένου. Έτσι, γίνεται ευρέως δεκτό πως μία ενέργεια δημοσίου υπαλλήλου είναι ηθική όταν ο υπάλληλος προβαίνει σε αυτή δίχως προκατάληψη, δίχως υστεροβουλία, χωρίς να σταθμίζει ενδεχόμενους κινδύνους κύρωσης και χωρίς να προσδοκά κάποια ειδική ανταμοιβή για την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων του¹²⁶. Καθίσταται σαφές, από τα ανωτέρω, πως η αληθινή αξία της ηθικής και της ακεραιότητας στην εργασία αντανakλάται στη συνειδητή επιλογή μίας πράξης ή ενέργειας, με γνώμονα το πρέπον, το προσήκον, το ηθικό και το ενδεδειγμένο να γίνει¹²⁷.

Στο ανωτέρω πλαίσιο, οι δράσεις κατάρτισης και εφαρμογής κωδίκων ηθικής, κωδίκων δεοντολογίας ή/και οδηγών (επαγγελματικής) συμπεριφοράς συνιστούν συνήθη

¹²⁴ Σημειώνεται πως στην Ελλάδα συχνά παρατηρείται μία εκ των υστέρων τάση σκλήρυνσης των χαρτών μέσω εγκριτικών κανονιστικών πράξεων. Βλ. αναλυτικά *Πρεβεδούρου*, οπ. παρ., σελ. 164-165.

¹²⁵ Π.χ. αιρετά ή διορισμένα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου ενός φορέα.

¹²⁶ Βλ. αναλυτικά *Εθνική Αρχή Διαφάνειας*, Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών - Ελεγκτών, Έκδοση Φεβρουαρίου 2020, σελ. 7.

¹²⁷ Βλ. άρθρο *Γογγάκη Κ.*, Επ. Καθηγήτριας Πανεπιστημίου Αθηνών, με τίτλο «*Ηθική και πολιτική: η Αρχαία Ελλάδα δείχνει το δρόμο...*», διαθέσιμο στον ενημερωτικό ιστότοπο Πεμπτουσία <https://www.pemptousia.gr/2015/11/ithiki-ke-politiki-i-archea-ellada-dichni-to-dromo/> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

πρακτική που έχουν αναπτύξει τα προηγμένα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι οργανισμοί διεθνούς βεληνεκούς, στην προσπάθειά τους να προάγουν την ακεραιότητα και να προλάβουν την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς στο εσωτερικό και στο εξωτερικό τους μικρο-περιβάλλον¹²⁸. Μέσω των κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και των οδηγιών συμπεριφοράς, λαμβάνει χώρα μία προσπάθεια συστηματικής προσέγγισης των θεμελιωδών ηθικών αξιών αλλά και των ειδικών ηθικών προτύπων, η εφαρμογή των οποίων ενδείκνυται σε κάθε επαγγελματικό χώρο, αναλόγως βεβαίως των ειδικών χαρακτηριστικών και των ιδιοτεροτήτων του. Ειδικά στην περίπτωση φορέων της Δημόσιας Διοίκησης, απώτερος σκοπός ενός κώδικα ή οδηγού είναι η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, η εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών και της κοινής γνώμης, καθώς και η άσκηση της δημόσιας εξουσίας προς όφελος του κοινωνικού συνόλου και του δημοσίου συμφέροντος¹²⁹.

Πάντως, αν και στην ελληνική, τουλάχιστον, διοικητική πρακτική ένας κώδικας ηθικής, ένας κώδικας δεοντολογίας και ένας οδηγός συμπεριφοράς ομοιάζουν ως προς το περιεχόμενό τους, στη διεθνή θεωρία και πράξη δεν ταυτίζονται απόλυτα. Είναι απολύτως δεκτό πως τα ανωτέρω εργαλεία αξιοποιούνται σε μία προσπάθεια ενθάρρυνσης της ηθικής συμπεριφοράς των υπαλλήλων ή/και λοιπών επαγγελματικών ομάδων, λειτουργώντας τρόπον τινά ως «*παρώθηση*»¹³⁰ με σκοπό την εγκαθίδρυση κουλτούρας ακεραιότητας σε κάθε λειτουργία ενός φορέα. Ενώ, όμως, τα πρότυπα των κωδίκων ηθικής έχουν ως στόχο την παροχή γενικής και συχνά αόριστης καθοδήγησης αναφορικά με τις θεμελιώδεις ηθικές αξίες και τις γενικές αρχές - ρήτρες που κρίνεται δέον να προσανατολίζουν τις επιλογές και τις αποφάσεις των υπαλλήλων, τα πρότυπα της δεοντολογίας και, κυρίως, της συμπεριφοράς υποδεικνύουν ποιες συγκεκριμένες πράξεις, ενέργειες και συμπεριφορές είναι σωστές και κατάλληλες και ποιες όχι¹³¹. Αυτό σημαίνει πως η εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών και αξιών που περιλαμβάνουν οι

¹²⁸ Ο όρος μικρο-περιβάλλον αναφέρεται στους προμηθευτές, στους εξωτερικούς συνεργάτες και στους συναλλασσόμενους πολίτες - πελάτες των φορέων του Δημοσίου Τομέα.

¹²⁹ Πρεβεσδούρου Ε., οπ. παρ., σελ. 154.

¹³⁰ Ως παρώθηση (nudge) νοείται «*μία μικρή αλλαγή στον τρόπο παρουσίασης των επιλογών, η οποία έχει μεγάλο αντίκτυπο στη συμπεριφορά των ανθρώπων. Άρα είναι ένας έμμεσος τρόπος να επηρεάσεις υποσυνείδητα τους ανθρώπους, ώστε να μεταβάλλουν θετικά τη συμπεριφορά τους και να συμμορφωθούν σε κανόνες. Με αυτό τον τρόπο βελτιώνεται η ατομική και κατ' επέκταση η κοινωνική ευημερία. Οι παρωθήσεις εφαρμόζονται και μελετώνται από τον κλάδο των Συμπεριφορικών Οικονομικών (Behavioral Economics)*».

¹³¹ Βλ. αναλυτικά Gilman, Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: comparative successes and lessons, Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC, 2005 και Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Report CG35(2018)12final, 7 November 2018, σελ. 8.

κώδικες ηθικής απαιτεί κρίση των υπαλλήλων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους, καθώς προϋποθέτει την εξειδίκευση των γενικών ρητρών που περιλαμβάνουν, όπως είναι συχνά η προστασία του δημοσίου συμφέροντος ή ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας, με σκοπό την εξαγωγή και εφαρμογή ειδικότερων επιμέρους κανόνων. Από την άλλη πλευρά, η εφαρμογή των ειδικών προτύπων που περιλαμβάνουν οι κώδικες δεοντολογίας και, κυρίως, οι οδηγοί συμπεριφοράς δεν απαιτεί σχετική κρίση, καθώς τα πρότυπα αναφέρονται σε τελικές ενέργειες ή συμπεριφορές των υπαλλήλων που είναι είτε σωστές, όπως η υποχρέωση άμεσης πρωτοκόλλησης εισερχόμενων αιτήσεων, είτε «λανθασμένες», όπως το κάπνισμα και η κατανάλωση αλκοόλ στο περιβάλλον εργασίας.

Στην πράξη, βέβαια, οι κώδικες ηθικής, οι κώδικες δεοντολογίας και οι οδηγοί συμπεριφοράς αναπτύσσονται και εφαρμόζονται δίχως να αποδίδεται ουσιαστική βαρύτητα στο να συμπλέει ο τίτλος με το περιεχόμενο. Έτσι, εντοπίζονται συχνά κώδικες ηθικής που περιλαμβάνουν εξειδικευμένες ρυθμίσεις και πρότυπα επαγγελματικής συμπεριφοράς, καθώς και κώδικες δεοντολογίας που προσεγγίζουν απλώς αόριστους δεοντολογικούς κανόνες, αρχές και αξίες, υπό το φως των οποίων οφείλουν να δρουν και να συμπεριφέρονται οι εκπρόσωποι της καταλαμβανόμενης επαγγελματικής ομάδας. Πολύ συχνά, τέλος, εμπνευσμένοι διοικητικοί εμπειρογνώμονες συνδυάζουν τα ανωτέρω εργαλεία για την παραγωγή κωδίκων ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς.

Αναφορικά με τη νομική φύση των κωδίκων ηθικής, των κωδίκων δεοντολογίας και των οδηγών συμπεριφοράς, γίνεται ευρέως δεκτό πως τα εν λόγω διοικητικά εργαλεία αποτελούν υπο-κατηγορία του «ήπιου δικαίου», όπως άλλωστε ήδη αναφέρθηκε. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τα τιθέμενα ηθικά πρότυπα δράσης και συμπεριφοράς να μην εξοπλίζονται με κανονιστικότητα και τυπική νομική ισχύ. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι κώδικες ηθικής, οι κώδικες δεοντολογίας και οι οδηγοί συμπεριφοράς διαδραματίζουν έναν μάλλον παιδευτικό ρόλο, περιλαμβάνοντας πρότυπα για τον προσανατολισμό της συμπεριφοράς των εργαζομένων, έχοντας ως κύρια χαρακτηριστικά την ελαστικότητα των προτύπων και την απουσία εννόμων συνεπειών και πειθαρχικών κυρώσεων από την παραβίαση ή την πλημμελή εφαρμογή τους. Σύμφωνα με όσα γίνονται δεκτά, εξάλλου, η δεοντολογία που επικρατεί σε έναν επαγγελματικό κλάδο είναι το αντίθετο της πειθαρχικής δίωξης· δεν αποσκοπεί στην «πειθαρχικοποίηση» μίας

συμπεριφοράς, αλλά στην «επαγγελματικοποίησή» και στη βελτίωσή της, με σκοπό τη «σωστή» συμπεριφορά των εργαζομένων και την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας¹³².

Η απουσία κανονιστικότητας και νομικής δέσμευσης στο ήπιο δίκαιο, πάντως, δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως αδυναμία του, σε σύγκριση ιδίως με τις διατάξεις της τυπικής και ουσιαστικής «σκληρής» νομοθεσίας. Αντίθετα, αποτελεί στοιχείο που υπερθεματίζει την υπεροχή του, καθώς η διαρκής ανάδειξη των κωδίκων και των οδηγών αποτελεί ένδειξη της ανεπάρκειας της νομοθεσίας να ρυθμίσει όλα εκείνα τα πεδία δράσεων, συμπεριφορών και σχέσεων που αναπτύσσονται στο πλαίσιο μίας συγκεκριμένης επαγγελματικής ομάδας ή/και εντός ενός συγκεκριμένου εργασιακού περιβάλλοντος¹³³. Ας μην λησμονείται, εξάλλου, πως οι κώδικες και οι οδηγοί δεν αποσκοπούν στον παραγκωνισμό των νομοθετικών διατάξεων, αλλά κατά βάση στη συμπλήρωση ή/και στην εξειδίκευσή τους, με επιμέρους στόχο την προαγωγή της ακεραιότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας και γενικά της επαγγελματικής συμπεριφοράς στον χώρο εργασίας.

Σε ό,τι αφορά ειδικά το πεδίο δράσης των υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα, αυτό είναι σαφώς αυστηρά και πυκνά ρυθμισμένο, σε αντιδιαστολή προς τα ελεύθερα επαγγέλματα του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας¹³⁴. Ως εκ τούτου, οι κώδικες ηθικής, οι κώδικες δεοντολογίας και οι οδηγοί συμπεριφοράς δεν γίνεται παρά να επαναλαμβάνουν πολυάριθμες νομοθετικές διατάξεις και να ενσωματώνουν κάποιες από τις νομολογιακά διαμορφωμένες αρχές της διοικητικής δράσης. Στην ελληνική περίπτωση, οι εν λόγω διατάξεις αποτελούν στην πλειονότητά τους επανάληψη άρθρων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας¹³⁵, του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Υπαλλήλων¹³⁶ ή του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων¹³⁷, αναλόγως. Η συμπερίληψη των διατάξεων αυτών στο κείμενο ενός κώδικα ηθικής, ενός κώδικα δεοντολογίας ή ενός οδηγού συμπεριφοράς συνιστά δικλίδα για τη διασφάλιση της πειθαρχικής (ή ακόμα και της ποινικής) δίωξης - τιμωρίας ανήθικων συμπεριφορών στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης.

¹³² Βλ. αναλυτικά *Πρεβεδούρου Ε.*, *οπ. παρ.*, σελ. 155, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

¹³³ *Εθνική Αρχή Διαφάνειας*, *οπ. παρ.*, σελ. 8.

¹³⁴ *Πρεβεδούρου Ε.*, *οπ. παρ.*, σελ. 154.

¹³⁵ Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 45).

¹³⁶ Ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (Α' 26).

¹³⁷ Ν. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (Α' 143).

3. Πρότυπα ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς

Μετά την επισκόπηση των βασικότερων θεωρητικών ζητημάτων που αφορούν τη λειτουργία των κωδίκων ηθικής, των κωδίκων δεοντολογίας και των οδηγών συμπεριφοράς στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ως ειδική έκφανση του ήπιου δικαίου, παρατίθεται μία εμπειρική αναζήτηση με στόχο τον εντοπισμό των ελάχιστων κοινών προτύπων ηθικής και συμπεριφοράς στους κώδικες και τους οδηγούς, όπως αναδεικνύονται βάσει της ακολουθούμενης ελληνικής αλλά και διεθνούς πρακτικής. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της εν λόγω αναζήτησης και μελέτης, λαμβάνει χώρα συγκριτική αξιολόγηση κωδίκων ηθικής, κωδίκων δεοντολογίας και οδηγών συμπεριφοράς ρυθμιστικού βεληνεκούς:

- ✚ **Ελληνικής αναφοράς**, όπως είναι ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων¹³⁸, ο Κώδικας Δεοντολογίας Επιθεωρητών - Ελεγκτών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας¹³⁹, ο Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών¹⁴⁰, ο Κώδικας Δεοντολογίας των μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου¹⁴¹, ο Κώδικας Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών¹⁴² και ο Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του προσωπικού της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας¹⁴³.
- ✚ **Ευρωπαϊκής - ενωσιακής και διεθνούς αναφοράς**, όπως είναι ο Κώδικας Δεοντολογίας για τους Βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹⁴⁴, ο Κώδικας Συμπεριφοράς για τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁴⁵, ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς¹⁴⁶, ο Οδηγός Συμπεριφοράς για τα στελέχη του

¹³⁸ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - Συνήγορος του Πολίτη, Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών: Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Οι Δημόσιοι Υπάλληλοι στην υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος και των πολιτών, Αθήνα, 2012.

¹³⁹ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών - Ελεγκτών, Έκδοση Φεβρουαρίου 2020.

¹⁴⁰ Εθνική Αρχή Διαφάνειας - Υπουργείο Εσωτερικών, Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών, Έκδοση Νοεμβρίου 2021.

¹⁴¹ Ελληνικό Κοινοβούλιο, Απόφαση Ολομέλειας για τον Κώδικα Δεοντολογίας των μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Έκδοση 2016.

¹⁴² Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Κώδικας Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών, Έκδοση Ιανουαρίου 2021.

¹⁴³ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του προσωπικού της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, Έκδοση 2020.

¹⁴⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Κώδικας δεοντολογίας για τους βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε θέματα οικονομικών συμφερόντων και σύγκρουσης συμφερόντων.

¹⁴⁵ European Commission, Code of Conduct for the Members of the European Commission.

¹⁴⁶ European Ombudsman, Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, 2015.

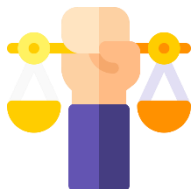
Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη¹⁴⁷, ο Οδηγός συμπεριφοράς και δεοντολογίας δημοσίων υπαλλήλων Κύπρου¹⁴⁸, ο Κώδικας Ηθικής του Δημόσιου Τομέα της περιοχής της Νότιας Αυστραλίας¹⁴⁹, ο Κώδικας Συμπεριφοράς του Δημοσίου Τομέα της Δανίας¹⁵⁰ και ο Κώδικας Αξιών της Δημόσιας Διοίκησης του Ηνωμένου Βασιλείου¹⁵¹.

3.1 Θεμελιώδεις ηθικές αξίες

Από την ανάλυση και τη συγκριτική επισκόπηση των ανωτέρω κειμένων ήπιου δικαίου, προκύπτει ότι οι συνηθέστερα αναφερόμενες αξίες σε κώδικες ηθικής, κώδικες δεοντολογίας και οδηγούς συμπεριφοράς είναι η ακεραιότητα, η αμεροληψία και η αντικειμενικότητα¹⁵², η διαφάνεια και η λογοδοσία, η εμπιστευτικότητα και η εχεμύθεια, η ικανότητα, η επάρκεια και ο επαγγελματισμός. Για λόγους διευκόλυνσης του αναγνώστη, στον ακόλουθο πίνακα αντιστοιχίζονται οι προαναφερθείσες θεμελιώδεις ηθικές αξίες με το περιεχόμενο που, συνήθως, τους αποδίδεται σε έναν κώδικα (ηθικής ή δεοντολογίας) ή σε έναν οδηγό συμπεριφοράς.

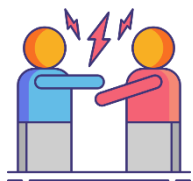
Οι θεμελιώδεις ηθικές αξίες

Ακεραιότητα



Η ευθύτητα, η εντιμότητα, η καλοπιστία και η ειλικρίνεια κατά την άσκηση των καθηκόντων, καθώς και η πιστή εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, με αποκλειστικό γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Αμεροληψία - Αντικειμενικότητα



Η άσκηση των καθηκόντων με ανεξάρτητο, αντικειμενικό και ουδέτερο τρόπο, δίχως καμία προκατάληψη, διάκριση ή μεροληψία υπέρ ή κατά πολιτών.

¹⁴⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, Code of Conduct for OECD Officials, 2017.

¹⁴⁸ Υπουργείο Οικονομικών (Κύπρου), Οδηγός συμπεριφοράς και δεοντολογίας δημοσίων υπαλλήλων Κύπρου, Οκτώβριος 2013.

¹⁴⁹ Government of South Australia, Code of Ethics for the South Australian public sector, August 2019.

¹⁵⁰ Agency for Modernisation, Local Government Denmark - Danish Regions, Code of conduct in the Public Sector, December 2013.

¹⁵¹ United Kingdom, Civil Service values, 2010.

¹⁵² Υπό την έννοια της υποχρέωσης πρόληψης και αποφυγής καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων.



Διαφάνεια - Λογοδοσία

Η άσκηση των καθηκόντων με τρόπο που διασφαλίζει τη διαφάνεια για την ενημέρωση της κοινωνίας των πολιτών και που διευκολύνει τη διαδικασία απόδοσης ευθυνών για αστοχίες ή παραλείψεις.



Εμπιστευτικότητα - Εχεμύθεια

Η αξιοποίηση και η χρήση πληροφοριών κατά την άσκηση των καθηκόντων με σεβασμό ευαίσθητων δεδομένων που άλλοτε αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή πολιτών και άλλοτε την ασφάλεια του κράτους.



Ικανότητα - Επάρκεια

Η επίδειξη προσήλωσης στη διαρκή απόκτηση γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων, με σκοπό την παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου στους πολίτες.



Επαγγελματισμός

Η επίδειξη διάθεσης συνεργασίας και ομαδικότητας στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων, καθώς και τήρηση του ωραρίου εργασίας, η φροντίδα της προσωπικής εμφάνισης και η μέριμνα για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία.

3.2 Γενικές αρχές διοικητικής δράσης

Από τη συγκριτική επισκόπηση των προαναφερθέντων κειμένων ήπιου δικαίου, προκύπτει ότι η συντριπτική πλειονότητα αυτών δεν προβαίνει σε ανάλυση, ή έστω αναφορά, γενικών αρχών διοικητικής δράσης. Ας σημειωθεί ότι, ειδικά στην ελληνική έννομη τάξη, ως αρχές διοικητικής δράσης νοούνται οι βασικότερες αρχές που διέπουν και οριοθετούν τη δράση των διοικητικών οργάνων και της Δημόσιας Διοίκησης, συνολικά¹⁵³.

Η έστω συνοπτική παράθεση των υπό μελέτη αρχών διοικητικής δράσης απαντάται στον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων, κάτι που καταδεικνύει πως οι διοικητικοί εμπειρογνώμονες και συντάκτες κειμένων soft law αποφεύγουν τη

¹⁵³ Υπογραμμίζεται πως οι εν λόγω αρχές διαπλάστηκαν, κυρίως, από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ σήμερα αρκετές από αυτές κατοχυρώνονται ευθέως από διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος.

συμπερίληψη των «σκληρών» αρχών του διοικητικού δικαίου σε κείμενα ήπιου και «παιδευτικού» χαρακτήρα. Πιο συγκεκριμένα, ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, στο Παράρτημα αυτού και μετά την παράθεση των προτύπων συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, πραγματοποιεί μία σύντομη ερμηνεία της αρχής της νομιμότητας¹⁵⁴, της αρχής της χρηστής διοίκησης¹⁵⁵, της αρχής της επιείκειας¹⁵⁶, της αρχής της καλής πίστης¹⁵⁷, της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου¹⁵⁸, της αρχής της αναλογικότητας¹⁵⁹ και της αρχής της ισότητας¹⁶⁰, ενώ περιλαμβάνονται αδρομερώς διατυπωμένοι και οι κανόνες άσκησης της διακριτικής ευχέρειας από τη διοίκηση¹⁶¹.

Κατά την άποψη του γράφοντος, η παράθεση των εν λόγω αρχών μετά το τέλος της επισκόπησης των ειδικότερων κανόνων και προτύπων συμπεριφοράς δεν φαίνεται να έχει

¹⁵⁴ Η αρχή της νομιμότητας (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3617/2015) επιβάλλει στους υπαλλήλους να ενεργούν στο πλαίσιο του νόμου και να διασφαλίζουν την εφαρμογή του. Πιο συγκεκριμένα, εγγυάται την υποχρέωση της Διοίκησης να σέβεται τις επιταγές, τις απαγορεύσεις και τις ρυθμίσεις που θεσπίζει ο Νομοθέτης, ενώ παράλληλα διασφαλίζει τον έλεγχο των πράξεων των διοικητικών οργάνων από τα Δικαστήρια, ιδίως τα Διοικητικά. Τέλος, σύμφωνα με την αρχή αυτή δεν περιορίζονται τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και η ιδιοκτησία των πολιτών παρά μόνο βάσει επιφύλαξης του νόμου.

¹⁵⁵ Η αρχή της χρηστής διοίκησης (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3419/2012) υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το εν γένει περί δικαίου αίσθημα, με αναλογικότητα και επιείκεια και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, ούτως ώστε να αποφεύγονται άδικες για τον διοικούμενο λύσεις. Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να διευκολύνει τους πολίτες να προστατεύουν τα συμφέροντά τους και να απολαμβάνουν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους.

¹⁵⁶ Η αρχή της επιείκειας εντάσσεται στην έννοια της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων και αποτελεί ειδική εκδήλωση της αρχής της χρηστής διοίκησης. Εφαρμόζεται ιδίως όταν η διοίκηση πρόκειται να λάβει επαχθή μέτρα για τον διοικούμενο.

¹⁵⁷ Η αρχή της καλής πίστης επιβάλλει στη Δημόσια Διοίκηση να μην ενεργεί με τρόπο ασυνεπή, αντιφατικό ή κακόπιστο, να μην εκμεταλλεύεται τον διοικούμενο και να μην δημιουργεί καταστάσεις που μπορεί να οδηγήσουν σε πλάνη ή εξαπάτησή του.

¹⁵⁸ Σύμφωνα με την αρχή αυτή ο διοικούμενος αναμένει εύλογα να διατηρηθούν σταθερές και προβλέψιμες οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις, που έχουν διαμορφωθεί από το Νομοθέτη, ούτως ώστε να αξιώνει τη μη αιφνίδια και απρόβλεπτη μεταβολή τους.

¹⁵⁹ Πρόκειται για μία αρχή, που κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα και προβλέπει ότι μεταξύ των περισσοτέρων μέτρων που η διοίκηση διαθέτει για την πραγματοποίηση των σκοπών της, οφείλει να επιλέγει τα λιγότερα επαχθή για τον πολίτη. Επίσης, σύμφωνα με την εν λόγω αρχή πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση μεταξύ του επιλεγόμενου διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού.

¹⁶⁰ Η αρχή της ισότητας (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 865/2016), που καθιερώνεται ρητά στο Σύνταγμα, όταν εφαρμόζεται από τη Δημόσια Διοίκηση επιβάλλει την όμοια μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων, καθώς και την ανόμοια μεταχείριση διαφορετικών περιπτώσεων. Η αρχή της ισότητας και η αρχή της αναλογικότητας αποκτούν μεγάλη σημασία κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και σκοπός της εφαρμογής των αρχών αυτών είναι η προστασία του διοικουμένου, τα συμφέροντα του οποίου μπορεί να προσβληθούν από τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης.

¹⁶¹ Διακριτική ευχέρεια υπάρχει όταν δεν προκαθορίζεται επακριβώς η ενέργεια στην οποία πρέπει να προβεί ένα διοικητικό όργανο, αλλά υπάρχει ελευθερία δράσης. Σύμφωνα με την αρχή της διακριτικής ευχέρειας, το διοικητικό όργανο άλλοτε δύναται αλλά δεν υποχρεούται να εκδώσει τη διοικητική πράξη, άλλοτε πρέπει να εκδώσει την πράξη αλλά μπορεί να καθορίσει το χρονικό σημείο της έκδοσής της και άλλοτε μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσοτέρων ρυθμίσεων διαφορετικού περιεχομένου.

κάποια ξεκάθαρη στόχευση, ενώ, ταυτόχρονα μπερδεύει τον αποδέκτη των διατάξεων όσον αφορά τη θέση των αρχών στο ευρύτερο πλαίσιο συμπεριφοράς.

3.3 Βασικά πρότυπα συμπεριφοράς

Μετά την επισκόπηση των ελάχιστων κοινών προτύπων αναφορικά με τις θεμελιώδεις ηθικές αξίες και τις γενικές αρχές διοικητικής δράσης, λαμβάνει χώρα μία προσπάθεια ανάδειξης των συνηθέστερων προτύπων συμπεριφοράς που τίθενται για τους υπαλλήλους (ανεξαρτήτως τομέα) στους κώδικες δεοντολογίας και στους οδηγούς συμπεριφοράς¹⁶².

Βάσει της εμπειρικής μελέτης, τα εν λόγω πρότυπα είναι α. η συμμόρφωση στη νομοθεσία, β. η προαγωγή του κύρους και της αξιοπιστίας του φορέα - εργοδότη, γ. η υποχρέωση αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων, δ. η αποφυγή εξωτερικής εργασίας - παράλληλης απασχόλησης, ε. ο σεβασμός της υφιστάμενης ή θεσπιζόμενης πολιτικής αποδοχής ή απόρριψης δώρων - ωφελημάτων, στ. η ορθή χρήση των περιουσιακών στοιχείων του φορέα - εργοδότη και ζ. η υποχρέωση επίδειξης ηθικής συμπεριφοράς έναντι των συναδέλφων και έναντι των πολιτών ή των πελατών.

Τέλος, στους κώδικες δεοντολογίας ή στους οδηγούς συμπεριφοράς εντοπίζονται συχνά και εξειδικευμένες υποχρεώσεις που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά υπαλλήλων ειδικών κατηγοριών, οι συνηθέστερες εκ των οποίων αφορούν τους επικεφαλής των οργανικών μονάδων, τους υπαλλήλους που πληρούν περιγράμματα που σχετίζονται με την οικονομική διαχείριση στον φορέα - εργοδότη ή/και τους υπαλλήλους που επιτελούν ελεγκτικά καθήκοντα.

Οι θεμελιώδεις ηθικές συμπεριφορές

Συμμόρφωση στη νομοθεσία



Συμμόρφωση α. με τις γενικές ή ειδικές απαιτήσεις της ευρωπαϊκής, διεθνούς και εθνικής νομοθεσίας, β. με τυχόν πολιτικές, πρότυπα, πρωτόκολλα, κώδικες ή εσωτερικούς κανονισμούς που εκδίδει ο φορέας - εργοδότης και γ. με τις αποφάσεις των πολιτικών, ποινικών και διοικητικών δικαστηρίων.

¹⁶² Υπενθυμίζεται πως οι γνήσιοι κώδικες ηθικής δεν περιλαμβάνουν πρότυπα αναμενόμενης συμπεριφοράς.



Προαγωγή κύρους και αξιοπιστίας φορέα - εργοδότη

Προαγωγή του κύρους του και προστασία της φήμης του φορέα - εργοδότη τόσο κατά την εκτέλεση των καθηκόντων όσο και σε όλες τις εκφάνσεις της επαγγελματικής και προσωπικής ζωής.

Αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων

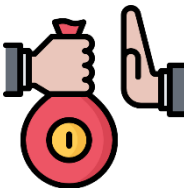


Παροχή εγγυήσεων αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων, μέσω του μη επηρεασμού από προσωπικά, οικογενειακά, επιχειρηματικά ή άλλα συμφέροντα κατά την ενάσκηση των καθηκόντων, είτε αυτά έχουν οικονομικό είτε ηθικό χαρακτήρα. Συνήθως, προβλέπεται ενός είδους προληπτικής δήλωσης συμφερόντων.



Αποφυγή εξωτερικής εργασίας

Υιοθέτηση αυστηρών επαγγελματικών προτύπων όσον αφορά την, κατ' αρχήν, απαγόρευση ταυτόχρονης άσκησης άλλου έργου ή εργασίας με αμοιβή (ancillary occupation).



Πολιτική αποδοχής δώρων - ωφελημάτων (gift policy)

Μη αξιοποίηση της επαγγελματικής θέσης ή του αξιώματος για την παράνομη κτήση οικονομικού οφέλους σε οποιοδήποτε μορφή (π.χ. χρήματα, δώρα, δάνεια, εκπτώσεις, διασκέδαση, φιλοξενία, ταξίδια, στέγαση, διατροφή, εκπαίδευση κ.α.).



Ορθή χρήση περιουσιακών στοιχείων φορέα - εργοδότη

Αποδοτική χρήση των πόρων του φορέα - εργοδότη και διαφύλαξη των περιουσιακών του στοιχείων.



Ήθος στη συμπεριφορά έναντι συναδέλφων

Σεβασμός, ευγένεια, συνεργασία και αλληλεγγύη αποτελούν τις βασικές αξίες που πρέπει να χαρακτηρίζουν τη συναδελφική συμπεριφορά.



Ήθος στη συμπεριφορά έναντι πολιτών - πελατών

Συμπεριφορά με ευπρέπεια, ευγένεια, εξυπηρετικότητα και σεβασμό όταν οι υπάλληλοι έρχονται σε επαφή με πολίτες κατά την άσκηση

των καθηκόντων τους. Πλήρης διασφάλιση της αρχής της ίσης μεταχείρισης.



Υποχρεώσεις υπαλλήλων ειδικών κατηγοριών

Επίδειξη ειδικότερων προτύπων επιμελούς συμπεριφοράς από προϊσταμένους οργανικών μονάδων, συντονιστές ομάδων εργασίας, επιθεωρητές, ελεγκτές κ.α.

3.4 Διάγραμμα πρότυπου κώδικα δεοντολογίας ή οδηγού συμπεριφοράς

Από το σύνολο της ανωτέρω ανάλυσης, η οποία βασίζεται στην εμπειρική μελέτη, προκύπτει ως ελάχιστη κοινή βέλτιστη πρακτική η κατάστρωση ενός κώδικα δεοντολογίας ή οδηγού συμπεριφοράς για υπαλλήλους του Δημόσιου και του ευρύτερου Δημόσιο Τομέα, στο πρότυπο του κατωτέρω πίνακα. Ο πίνακας μπορεί να αποτελέσει τη «μαγιά» κάθε νέου κώδικα δεοντολογίας ή οδηγού συμπεριφοράς, ενώ κατόπιν τον απαραίτητων εξειδικεύσεων και παραμετροποιήσεων δύναται να αποκτά τα χαρακτηριστικά που επιθυμεί κάθε φορέας, προκειμένου ως κείμενο να ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες ανάγκες και τις ιδιαιτερότητές του.

Σημειώνεται ότι πέραν των θεμελιωδών αξιών της διοικητικής δράσης και των ειδικών προτύπων συμπεριφοράς, στο διάγραμμα συμπεριλαμβάνονται και οι ενότητες του σκοπού και του πεδίου εφαρμογής του κώδικα ή του οδηγού, της εποπτείας και του μηχανισμού παρακολούθησης της εφαρμογής του, της διαδικασίας διανομής του στους αποδέκτες υπαλλήλους, της υποχρέωσης εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης αυτών στο περιεχόμενό του, της διαδικασίας κάλυψης ερμηνευτικών κενών και της διαδικασίας επικαιροποίησής του.

Διάγραμμα πρότυπου κώδικα δεοντολογίας ή οδηγού συμπεριφοράς		
Ενότητα	Άρθρο - διάταξη	Σύντομη ερμηνεία άρθρου - διάταξης
Προοίμιο	Σκοπός και πεδίο εφαρμογής	Αναφέρεται ο σκοπός και το πεδίο εφαρμογής του κώδικα ή οδηγού.
Θεμελιώδεις ηθικές αξίες	Ακεραιότητα	Ευθύτητα, εντιμότητα, καλοπιστία και ειλικρίνεια κατά την άσκηση των καθηκόντων, καθώς και πιστή εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού και κανονιστικού

		πλαίσιου, με αποκλειστικό γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.
	Αντικειμενικότητα και αμεροληψία	Άσκηση των καθηκόντων με ανεξάρτητο, αντικειμενικό και ουδέτερο τρόπο, δίχως καμία προκατάληψη, διάκριση ή μεροληψία υπέρ ή κατά πολιτών.
	Διαφάνεια	Άσκηση των καθηκόντων με τρόπο που διασφαλίζει τη διαφάνεια για την ενημέρωση της κοινωνίας των πολιτών.
	Εμπιστευτικότητα και εχεμύθεια	Αξιοποίηση και χρήση πληροφοριών κατά την άσκηση των καθηκόντων με σεβασμό ευαίσθητων δεδομένων που άλλοτε αφορούν την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή πολιτών και άλλοτε την ασφάλεια του κράτους.
	Ικανότητα και επάρκεια	Επίδειξη προσήλωσης στη διαρκή απόκτηση γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων, με σκοπό την παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου στους πολίτες.
	Επαγγελματισμός	Επίδειξη διάθεσης συνεργασίας και ομαδικότητας στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων, καθώς και τήρηση του ωραρίου εργασίας, φροντίδα της προσωπικής εμφάνισης και μέριμνα για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία.
Πρότυπα συμπεριφοράς	Συμμόρφωση στη νομοθεσία	Συμμόρφωση α. με τις γενικές ή ειδικές απαιτήσεις της ευρωπαϊκής, διεθνούς και εθνικής νομοθεσίας, β. με τυχόν πολιτικές, πρότυπα, πρωτόκολλα, κώδικες ή εσωτερικούς κανονισμούς που εκδίδει ο φορέας - εργοδότης και γ. με τις αποφάσεις των πολιτικών, ποινικών και διοικητικών δικαστηρίων.

Προαγωγή κύρους και αξιοπιστίας φορέα - εργοδότη	Προαγωγή του κύρους του και προστασία της φήμης του φορέα - εργοδότη τόσο κατά την εκτέλεση των καθηκόντων όσο και σε όλες τις εκφάνσεις της επαγγελματικής και προσωπικής ζωής.
Αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων	Παροχή εγγυήσεων αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων, μέσω του μη επηρεασμού από προσωπικά, οικογενειακά, επιχειρηματικά ή άλλα συμφέροντα κατά την ενάσκηση των καθηκόντων, είτε αυτά έχουν οικονομικό είτε ηθικό χαρακτήρα. Συνήθως, προβλέπεται ενός είδους προληπτικής δήλωσης συμφερόντων ¹⁶³ .
Αποφυγή εξωτερικής εργασίας	Υιοθέτηση αυστηρών επαγγελματικών προτύπων όσον αφορά την, κατ' αρχήν, απαγόρευση ταυτόχρονης άσκησης άλλου έργου ή εργασίας με αμοιβή (ancillary occupation) ¹⁶⁴ .
Πολιτική αποδοχής δώρων - ωφελημάτων (gift policy)	Μη αξιοποίηση της επαγγελματικής θέσης ή του αξιώματος για την παράνομη κτήση οικονομικού οφέλους σε οποιοδήποτε μορφή (π.χ. χρήματα, δώρα, δάνεια, εκπτώσεις, διασκέδαση, φιλοξενία, ταξίδια, στέγαση, διατροφή, εκπαίδευση κ.α.).
Ορθή χρήση περιουσιακών	Αποδοτική χρήση των πόρων του φορέα - εργοδότη και διαφύλαξη των περιουσιακών του στοιχείων.

¹⁶³ Τόσο κατά τη στιγμή της έναρξης της απασχόλησης ενός υπαλλήλου σε μία συγκεκριμένη θέση (αρχική δήλωση) όσο και ανά τακτά χρονικά διαστήματα (περιοδική δήλωση), ακόμα και για σύντομο χρονικό διάστημα από τη λήξη της θητείας του σε αυτή. Συχνά εμφανιζόμενο στην πράξη ως εργαλείο πρόληψης σύγκρουσης συμφερόντων είναι και η υποχρεωτική εναλλαγή προσώπων στις θέσεις εργασίας που εκτίθενται σε κινδύνους δωροδοκίας, πιέσεων ή επηρεασμού (rotation).

¹⁶⁴ Σε κώδικες διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ) αλλά και άλλων κρατών παρατηρείται συχνά και η εισαγωγή κανόνων διαχείρισης του φαινομένου μεταπήδησης υπαλλήλων σε άλλες θέσεις του ιδιωτικού τομέα, μετά την απομάκρυνσή τους από τη θέση του φορέα τους. Πρόκειται για το φαινόμενο pantouflage.

	στοιχείων φορέα - εργοδότη	
	Ήθος στη συμπεριφορά έναντι συναδέλφων	Σεβασμός, ευγένεια, συνεργασία και αλληλεγγύη αποτελούν τις βασικές αξίες που πρέπει να χαρακτηρίζουν τη συναδελφική συμπεριφορά.
	Ήθος στη συμπεριφορά έναντι πολιτών - πελατών	Συμπεριφορά με ευπρέπεια, ευγένεια, εξυπηρετικότητα και σεβασμό όταν οι υπάλληλοι έρχονται σε επαφή με πολίτες κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Πλήρης διασφάλιση της αρχής της ίσης μεταχείρισης.
	Υποχρεώσεις υπαλλήλων ειδικών κατηγοριών	Επίδειξη ειδικότερων προτύπων επιμελούς συμπεριφοράς από προϊσταμένους οργανικών μονάδων, συντονιστές ομάδων εργασίας, επιθεωρητές, ελεγκτές κ.α.
Εποπτεία	Εποπτεία - μηχανισμός παρακολούθησης	Ρητή αποσύνδεση παραβίασης κώδικα ή οδηγού και πειθαρχικής ποινής. Εξαίρεση για παραβιάσεις που περιγράφονται αυτοτελώς ως ποινικά αδικήματα ή πειθαρχικά παραπτώματα σε νομοθετικές διατάξεις.
Ευαισθητοποίηση	Διανομή, εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση	Πρόβλεψη ηλεκτρονικής ή φυσικής διανομής κώδικα ή οδηγού. Αναφορά σε σεμινάρια, εργαστήρια και ημερίδες εκπαίδευσης, κατάρτισης και ευαισθητοποίησης στις καλυπτόμενες θεματικές.
Τελικές διατάξεις	Κάλυψη κενών	Προσδιορισμός τρόπου και διαδικασίας κάλυψης ερμηνευτικών κενών.
	Επικαιροποίηση	Πρόβλεψη διαδικασίας και τρόπου τροποποίησης κώδικα ή οδηγού, με ρητή

		αναφορά στο χρονικό σημείο της επόμενης δυνατής ή υποχρεωτικής επικαιροποίησης.
--	--	---

4. Κρίσιμα διαδικαστικά σημεία ελέγχου

Μετά την ολοκλήρωση της ανάλυσης των ουσιαστικών ζητημάτων που αφορούν το υπό μελέτη θεματικό πεδίο soft law, είναι, ίσως, απαραίτητη και η προσέγγιση των αμιγώς διαδικαστικών ζητημάτων που σχετίζονται με την προσπάθεια υιοθέτησης ενός κώδικα ηθικής, δεοντολογίας ή συμπεριφοράς, καθώς και αναθεώρησης ενός ήδη υπάρχοντος. Προσπάθειες καταγραφής της διαδικασίας πραγματοποίησαν αρκετοί διεθνείς οργανισμοί και διοικητικοί εμπειρογνώμονες¹⁶⁵, με σημαντικότερη εκείνη της Ανώτατης Αρχής της Γαλλίας για τη Διαφάνεια στη Δημόσιο Τομέα¹⁶⁶, η οποία αποδίδεται στα ελληνικά και προσαρμόζεται στην ελληνική διοικητική πρακτική και κουλτούρα κατωτέρω.

Η εφαρμογή της προτεινόμενης διαδικασίας, όπως μεταφράζεται στη λίστα ελέγχου (checklist) που ακολουθεί, διασφαλίζει την ουσιαστική θέσπιση ενός κώδικα ηθικής, δεοντολογίας ή συμπεριφοράς με τον πλέον αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο, ενώ, παράλληλα, διαφυλάσσει την προστιθέμενη αξία που κομίζουν στις συνολικές προσπάθειες των φορέων του ιδιωτικού αλλά και του Δημόσιου Τομέα, να καλλιεργήσουν ένα ηθικό και ακέραιο εργασιακό περιβάλλον στους εργαζομένους του, όπως άλλωστε οφείλουν.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Οδηγό Ηθικής της «*High Authority for Transparency in Public Life*», η λίστα ελέγχου απαρτίζεται από τέσσερις (4) ενότητες δράσεων. Στην πρώτη ενότητα δράσεων εντάσσονται οι προπαρασκευαστικές ενέργειες, στη δεύτερη οι ενέργειες σύνταξης του κώδικα και στην τρίτη οι δράσεις που πρέπει να συνοδεύουν τη θέση του κώδικα σε ισχύ. Τέλος, η τέταρτη ενότητα δράσεων περιλαμβάνει ενέργειες επικοινωνίας της αλλαγής, τόσο στο εσωτερικό του φορέα όσο και στο εξωτερικό, δηλαδή σε φορείς της κοινωνίας των πολιτών.

¹⁶⁵ Βλ. εντελώς ενδεικτικά *Gilman*, *οπ. παρ.*, σελ. 37 επ., 15. GRECO, Codes of conduct for public officials, GRECO findings & recommendations, 2019 και *EUROSAI*, How to implement ISSAI 30 (INTOSAI CODE OF ETHICS), 2017.

¹⁶⁶ *High Authority for Transparency in Public Life*, Ethics Guide, Handbook for public managers and Ethics Officers, 2019, σελ. 25 επ.

Λίστα ελέγχου ενεργειών αποτελεσματικής υιοθέτησης κώδικα ηθικής, δεοντολογίας ή συμπεριφοράς	
1. Πρώτη ενότητα δράσεων: προπαρασκευαστικές ενέργειες	
1.1 Έχει δεσμευθεί η ανώτατη πολιτική και διοικητική ηγεσία του φορέα στην ανάγκη διασφάλισης ηθικού περιβάλλοντος εργασίας στους υπαλλήλους;	✓
1.2 Έχει εκφράσει η ανώτατη πολιτική και διοικητική ηγεσία του φορέα τη βούλησή της να υιοθετήσει έναν κώδικα στον φορέα ή σε μία οργανική του μονάδα;	✓
1.3 Έχει καθοριστεί επακριβώς το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κώδικα;	✓
1.3.1 Ειδικότερα, ο κώδικας καταλαμβάνει:	
α. το σύνολο των υπαλλήλων του φορέα, ανεξαρτήτως εργασιακής σχέσης;	✓
β. τους υπαλλήλους μίας συγκεκριμένης οργανικής μονάδας;	✓
γ. αποκλειστικά τους μόνιμους ή αορίστου χρόνου υπαλλήλους του φορέα;	✓
δ. αποκλειστικά τους αιρετούς αξιωματούχους ή μετακλητούς υπαλλήλους του φορέα;	✓
1.4 Έχει προβλεφθεί η διαδικασία βάσει της οποίας θα λάβει χώρα η διαβούλευση της ανώτατης πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας με τα ενδιαφερόμενα μέρη - αποδέκτες, αναφορικά με τον σχεδιασμό του κώδικα και τη διαδικασία υιοθέτησής του;	✓
1.4.1 Ειδικότερα:	
α. έχει συμφωνηθεί η διαδικασία διαβούλευσης με εκπροσώπους των αιρετών αξιωματούχων του φορέα, εφόσον αυτοί εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κώδικα;	✓
β. έχει προβλεφθεί η διαδικασία διαβούλευσης με εκπροσώπους τυχόν μετακλητών υπαλλήλων που απασχολούνται στο φορέα, εφόσον αυτοί εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κώδικα;	✓
γ. έχει προβλεφθεί η διαδικασία διαβούλευσης με εκπροσώπους των υψηλόβαθμων και των χαμηλόβαθμων υπαλλήλων του φορέα;	✓
δ. έχει προβλεφθεί η διαδικασία διαβούλευσης με εκπροσώπους τυχόν πρωτοβάθμιων συνδικαλιστικών σωματείων ή ενώσεων που δραστηριοποιούνται στον φορέα;	✓
ε. έχει προβλεφθεί η διαδικασία διαβούλευσης με εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών, εφόσον αυτή πρόκειται να επηρεαστεί από το περιεχόμενο του κώδικα;	✓
1.5 Έχει αναζητηθεί τεχνογνωσία, καθοδήγηση ή συνδρομή από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, με σκοπό το σχεδιασμό του κώδικα και τη θωράκιση της διαδικασίας υιοθέτησής του;	✓
2. Δεύτερη ενότητα δράσεων: σύνταξη	
2.1 Έχουν αξιοποιηθεί τυχόν πρότυπα κωδίκων που έχει δημοσιεύσει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας;	✓
2.2 Λαμβάνει χώρα αναφορά στις θεμελιώδεις ηθικές αξίες της διοικητικής δράσης;	✓

2.2.1 Πιο συγκεκριμένα, λαμβάνει χώρα μνεία ή εξειδίκευση των απαιτήσεων που απορρέουν από τις κατωτέρω θεμελιώδεις ηθικές αρχές και αξίες;	
α. ακεραιότητα - εντιμότητα;	✓
β. αμεροληψία - αντικειμενικότητα;	✓
γ. διαφάνεια;	✓
δ. εμπιστευτικότητα;	✓
ε. εχεμύθεια;	✓
στ. ικανότητα;	✓
ζ. επάρκεια;	✓
η. νομιμότητα;	✓
θ. επαγγελματισμός;	✓
2.3 Έχουν παραμετροποιηθεί επαρκώς τα ειδικά πρότυπα συμπεριφοράς που περιλαμβάνονται στο σχέδιο του κώδικα, ώστε να ανταποκρίνονται πλήρως στις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν την επαγγελματική ομάδα αναφοράς, το πεδίο εφαρμογής ή τον φορέα;	✓
2.4 Έχουν θεσπιστεί επαρκείς δικλίδες ασφαλείας με σκοπό την προληπτική και κατασταλτική παρακολούθηση, ώστε να διασφαλιστεί η εφαρμογή των διατάξεων του κώδικα;	✓
2.4.1 Ειδικότερα:	
α. λαμβάνει χώρα αναφορά στο ρόλο και στη λειτουργία Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας;	✓
β. θεσπίζονται μηχανισμοί και διαδικασίες αναφοράς των παραβιάσεων του κώδικα;	✓
γ. η ανώτατη επίβλεψη της εφαρμογής του κώδικα απονέμεται στον επικεφαλής του φορέα ή σε κάποιο άλλο όργανο;	✓
δ. περιλαμβάνεται αναφορά στο ρόλο των επικεφαλής των οργανικών μονάδων του φορέα, οι οποίοι είναι αρμόδιοι να συμβουλεύουν και να μεριμνούν για το προσωπικό ευθύνης τους;	✓
2.5 Έχει οριοθετηθεί επ' ακριβώς στο σχέδιο του κώδικα η θέση αυτού έναντι διατάξεων τυπικών νόμων και κανονιστικών πράξεων διοίκησης;	✓
2.6 Έχει οριοθετηθεί επ' ακριβώς η σχέση του κώδικα με άλλα εξειδικευμένα κείμενα ήπιου δικαίου που έχει θεσπίσει ο φορέας, όπως είναι η πολιτική προμηθειών, η πολιτική δημοσίων συμβάσεων, η πολιτική διαχείρισης υλικών ή άυλων πόρων, η πολιτική χρήσης πληροφοριακών συστημάτων κ.α.;	✓
2.7 Έχουν περιληφθεί επαρκείς προβλέψεις για τον προγραμματισμό της τακτικής αξιολόγησης και αναθεώρησης του κώδικα;	✓
2.8 Έχει περιληφθεί πρόβλεψη για τη θέσπιση ειδικής διαδικασίας έκτακτης αξιολόγησης και αναθεώρησης του κώδικα;	✓
2.9 Έχει συμφωνηθεί η διαδικασία βάσει της οποίας θα διεξαχθεί ουσιαστική διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη;	✓
2.9.1 Ειδικότερα, διασφαλίζεται ότι λαμβάνονται σοβαρά υπόψη οι προτάσεις:	
α. των εκπροσώπων των αιρετών αξιωματούχων του φορέα;	✓

β. των εκπροσώπων τυχόν μετακλητών υπαλλήλων που απασχολούνται στο φορέα;	✓
γ. των εκπροσώπων των υψηλόβαθμων και των χαμηλόβαθμων υπαλλήλων του φορέα;	✓
δ. των εκπροσώπων τυχόν συνδικαλιστικών ενώσεων που δραστηριοποιούνται στο φορέα;	✓
ε. των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, εφόσον αυτή πρόκειται να επηρεαστεί από το εικαζόμενο περιεχόμενο του κώδικα;	✓
3. Τρίτη ενότητα δράσεων: θέση σε ισχύ	
3.1 Έχει αποσταλεί το τελικό σχέδιο του κώδικα στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, με σκοπό την αποστολή επισημάνσεων επί του συνόλου των προτεινόμενων διατάξεων;	✓
3.2 Έχει εκδοθεί και δημοσιευθεί νομότυπα ο κώδικας από το αρμόδιο μονομελές αποφασιστικό όργανο ή από το αρμόδιο συμβούλιο διοίκησης του φορέα, σύμφωνα με τις εκάστοτε ειδικές προβλέψεις;	✓
4. Τέταρτη ενότητα δράσεων: επικοινωνία και ευαισθητοποίηση	
4.1 Έχουν επικοινωνηθεί επαρκώς οι διατάξεις του κώδικα στους αξιωματούχους ή στους υπαλλήλους που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του;	✓
4.1.1 Ειδικότερα, μετά την έναρξη ισχύος του κώδικα:	
α. έχουν διοργανωθεί σχετικές παρουσιάσεις;	✓
β. έχουν διοργανωθεί σχετικά σεμινάρια;	✓
γ. έχει λάβει χώρα αποστολή με απόδειξη του κώδικα στους καταλαμβανόμενους αξιωματούχους ή υπαλλήλους, είτε σε έντυπη είτε σε ψηφιακή μορφή;	✓
4.2 Επικοινωνούνται επαρκώς με απόδειξη οι διατάξεις του κώδικα σε νεοπροσλαμβανόμενους αξιωματούχους ή σε νεοπροσλαμβανόμενους, αποσπασμένους ή μετατασσόμενους εργαζόμενους;	✓
4.3 Επικοινωνούνται επαρκώς οι διατάξεις του κώδικα στην κοινωνία και στους πολίτες;	✓
4.4 Ο κώδικας έχει αναρτηθεί στον ιστότοπο του φορέα στο διαδίκτυο;	✓

5. Ειδικά ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων

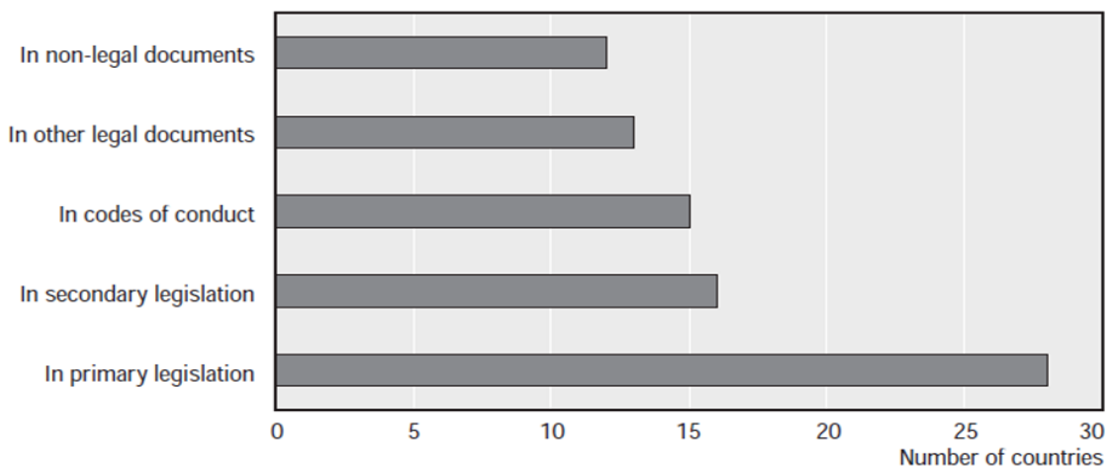
5.1 Εισαγωγή

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η κατάρτιση κανόνων για την αποφυγή καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο των υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, αποτελεί μία συχνά εμφανιζόμενη πρακτική. Οι εν λόγω κανόνες, στις περισσότερες περιπτώσεις, εντάσσονται στον κορμό των διατάξεων ενός κώδικα δεοντολογίας ή συμπεριφοράς. Σημειώνεται, εντούτοις, ότι εξίσου συνηθισμένη είναι και η πρακτική της κατάρτισης

μίας ολοκληρωμένης - εξειδικευμένης πολιτικής και η ενσωμάτωσή της σε ένα κείμενο αποκλειστικού χαρακτήρα. Το κείμενο αυτό, ασχέτως του τίτλου ή της ονομασίας του¹⁶⁷, αποσκοπεί στην εισαγωγή ενιαίων κανόνων που έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων των υπαλλήλων ενός φορέα με αμερόληπτο τρόπο, μέσω της εισαγωγής δικλίδων για τον μη επηρεασμό τους από προσωπικά, οικογενειακά, επιχειρηματικά ή άλλα συμφέροντα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους¹⁶⁸.

Στο παρόν κεφάλαιο παρατίθεται μια σύντομη αλλά περιεκτική ανάλυση αναφορικά με τα βασικά συστατικά μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την αποφυγή φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων στον Δημόσιο Τομέα. Η εν λόγω ανάλυση κρίνεται αναγκαία, δεδομένης της ανασφάλειας δικαίου που επιφέρει ο πλουραλισμός των διατάξεων της νομοθεσίας και του ήπιου δικαίου (soft law) που αναφέρονται στο εν λόγω αντικείμενο, ελάχιστες εκ των οποίων φαίνεται να λαμβάνουν υπόψη τις εξελίξεις που έχουν λάβει χώρα τα τελευταία χρόνια και την πρόοδο που έχει πραγματοποιηθεί σε μεθοδολογικό επίπεδο, ιδίως από τις προτάσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης¹⁶⁹.

Πίνακας: Πηγές κανόνων αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων¹⁷⁰



¹⁶⁷ Μπορεί να καλείται πλαίσιο αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων, πρωτόκολλο αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων, μεθοδολογία επίλυσης σύγκρουσης συμφερόντων ή πολιτική αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων.

¹⁶⁸ Είτε έχουν οικονομικό είτε ηθικό χαρακτήρα.

¹⁶⁹ *Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD/LEGAL/0316, 2021, *ΟΟΣΑ, Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα*, 2017, σελ. 9 και 11, *OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, 2004, OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, 2005.

¹⁷⁰ Πηγή: *Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, 2004, σελ. 46.

Επίσης, το πρόβλημα φαίνεται να επιτείνεται από το γεγονός ότι οι νομοθετικές διατάξεις που κατά καιρούς θεσπίζονται για την αντιμετώπιση της προβληματικής της σύγκρουσης συμφερόντων στη δημόσιο βίο, χαρακτηρίζονται από έντονο κατακερματισμό και περιπλοκότητα. Ειδικότερα, από τη μία πλευρά υπάρχουν οι εξαιρετικά γενικές διατάξεις του άρθρου 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας¹⁷¹ και του άρθρου 107 § 1 περ. στ' του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων¹⁷² για την αμεροληψία των διοικητικών οργάνων, οι οποίες αρκούνται στην εισαγωγή προληπτικών απαγορεύσεων και κωλυμάτων, δίχως, όμως, να θεσπίζουν έναν ολοκληρωμένο μηχανισμό διάγνωσης, εντοπισμού και διευθέτησης. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν και ειδικές διατάξεις, όπως εκείνες του άρθρου 19 του ν. 3213/2003¹⁷³ και του άρθρου 24 του ν. 4412/2016¹⁷⁴, οι οποίες θεσπίζουν ειδικότερα εργαλεία για τη διάγνωση καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων και εξειδικεύουν τις ρυθμίσεις σε συγκεκριμένα πεδία ρύθμισης, παραμερίζοντας μερικώς τις γενικές διατάξεις και εισάγοντες ειδικότερες διατυπώσεις.

5.2 Εννοιολογική οριοθέτηση

Πριν αναφερθούν τα βασικά στοιχεία μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης για την αποφυγή φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων στον Δημόσιο Τομέα, καθίσταται απαραίτητη η ανεύρεση ενός συνεκτικού ορισμού για τη «σύγκρουση συμφερόντων» και η εννοιολογική της οριοθέτηση. Έτσι, σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, η σύγκρουση συμφερόντων αναφέρεται στη σύγκρουση μεταξύ των δημόσιων καθηκόντων και των ιδιωτικών συμφερόντων ενός υπαλλήλου του Δημοσίου Τομέα, κατά την οποία ο υπάλληλος έχει συμφέροντα ιδιωτικής φύσεως τα οποία θα μπορούσαν να τον επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο κατά την εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του¹⁷⁵. Κατά άλλο παρεμφερή ορισμό, ο οποίος έχει

¹⁷¹ Βλ. τον ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 45).

¹⁷² Βλ. τον ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» (Α' 26). Περιορισμούς στη δράση των υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα για τη διασφάλιση της ανεξάρτητης, αμερόληπτης και αντικειμενικής δράσης τους εισάγει και το άρθρο 36 (κώλυμα συμφέροντος).

¹⁷³ «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων» (Α' 309).

¹⁷⁴ «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Α' 147).

¹⁷⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316, 2021, σελ. 6. Παραθέτοντας για λόγους ακριβείας και το αγγλικό κείμενο, "a 'conflict of interest' involves a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities". Για μία λεπτομερειακή ανάλυση της έννοιας και των επιμέρους στοιχείων της βλ.

επικρατήσει στη γαλλική έννομη τάξη, ως σύγκρουση συμφερόντων νοείται «μια κατάσταση, η οποία παρεμβαίνει ανάμεσα στην αποστολή της δημόσιας υπηρεσίας και στο ίδιον συμφέρον ενός ατόμου που συμμετέχει σε αυτήν την αποστολή, υπό την προϋπόθεση ότι το συγκεκριμένο ιδιωτικό συμφέρον, λόγω της φύσης και της βαρύτητάς του, μπορεί εύλογα να θεωρηθεί ικανό να επηρεάσει ή να φαίνεται ότι επηρεάζει την ανεξάρτητη, αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση του δημοσίου λειτουργήματος»¹⁷⁶. Σημειώνεται ευθύς εξ αρχής, πως ως ιδιωτικά συμφέροντα δεν νοούνται αποκλειστικά τα οικονομικά. Στην έννοια του ιδιωτικού συμφέροντος εμπίπτει οτιδήποτε θα μπορούσε με βάση τη λογική του μέσου εύλογου ανθρώπου να επηρεάσει την αμερόληπτη άσκηση των καθηκόντων ενός υπαλλήλου, ακόμα και εάν έχει αμιγώς ηθικό χαρακτήρα¹⁷⁷.

5.3 Μορφές εκδήλωσης και ευάλωτα πεδία

Σύμφωνα με όσα γίνονται δεκτά από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, η σύγκρουση συμφερόντων δύναται να λάβει τρεις (3) ειδικότερες μορφές. Ειδικότερα, χαρακτηρίζεται:

- ✚ Πραγματική, όταν ένας υπάλληλος του Δημοσίου Τομέα έχει ιδιωτικά συμφέροντα τα οποία δύνανται να τον επηρεάσουν αθέμιτα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων του.
- ✚ Φαινομενική, ο ένας υπάλληλος του Δημοσίου Τομέα έχει ιδιωτικά συμφέροντα τα οποία δύνανται να τον επηρεάσουν αθέμιτα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων του, δίχως όμως κάτι τέτοιο να συμβαίνει στην πραγματικότητα.
- ✚ Δυνητική, όταν ένας υπάλληλος του Δημοσίου Τομέα έχει ιδιωτικά συμφέροντα τα οποία θα μπορούσαν να τον επηρεάσουν αθέμιτα κατά την άσκηση των καθηκόντων του, εάν ο φορέας του τον καθιστούσε υπεύθυνο για την εκτέλεση συγκεκριμένων - σχετικών αρμοδιοτήτων.

Οι ανωτέρω ειδικές μορφές σύγκρουσης συμφερόντων, όπως είναι φυσικό, είναι δυνατόν να εμφανιστούν στο σύνολο των προσώπων που κατέχουν κάποια θέση ή επιτελούν

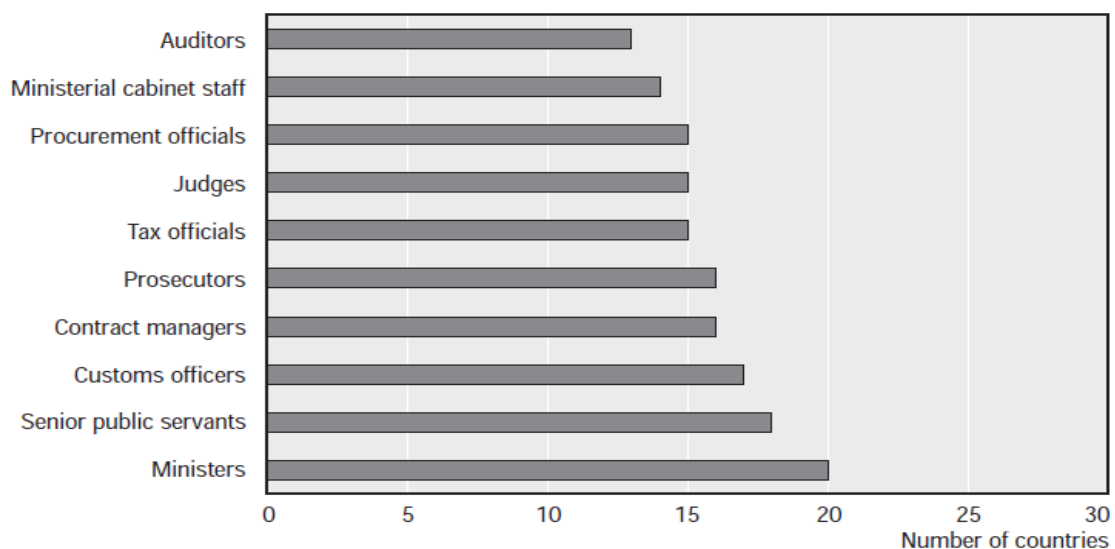
Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit, OECD Publishing, 2005, σελ. 13-21.

¹⁷⁶ Edouard Geffray (Πάρεδρος του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας), Για μια νέα κουλτούρα δεοντολογίας στο δημόσιο βίο: ο ρόλος της πρόληψης, σε *Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*, Πρακτικά Συνεδρίου «Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», Δεκέμβριος 2011, σελ. 63 επ.

¹⁷⁷ Τομαρά Δ., Η αρχή της αμεροληψίας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 2/2017, Φεβρουάριος 2017, σελ. 113 επ.

κάποιο λειτούργημα στον Δημόσιο Τομέα, ασχέτως της σημασίας και της τυχόν ειδικής της αξίας ή βαρύτητας των ασκούμενων καθηκόντων. Αυτό, πάντως, δεν σημαίνει ότι όλες οι θέσεις είναι εξίσου ευάλωτες σε φαινόμενα σύγκρουσης συμφερόντων. Όπως μαρτυρά η ίδια η νομοθεσία των κρατών - μελών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, ορισμένα αξιώματα, επαγγέλματα ή ακόμα και ειδικά περιγράμματα ή καθήκοντα είναι περισσότερο ευάλωτα στη σύγκρουση συμφερόντων από ότι άλλα. Έτσι, για παράδειγμα, γίνεται δεκτό ότι θέσεις σε ελεγκτικές υπηρεσίες, σε γραφεία Υπουργών, σε υπηρεσίες που ασχολούνται με θέματα προμηθειών, σε φορολογικές ή τελωνειακές αρχές, σε υπηρεσίες δημοσίων συμβάσεων χαρακτηρίζονται από συγκριτικά μεγαλύτερο κίνδυνο εμφάνισης περιστατικών σύγκρουσης συμφερόντων. Όπως είναι φυσικό, το ίδιο συμβαίνει και με όλες τις ανώτερες ή ανώτατες ιεραρχικά θέσεις στους φορείς του Δημοσίου Τομέα.

Πίνακας: Αξιώματα και επαγγέλματα ευάλωτα στη σύγκρουση συμφερόντων¹⁷⁸



Σημειώνεται πως εκτός από τις θέσεις και τα αξιώματα που είναι περισσότερο ευάλωτα σε φαινόμενα σύγκρουσης συμφερόντων, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης διέγινωσε και ορισμένα πεδία, η μη λήψη μέτρων επί των οποίων, οδηγεί σε ανεξέλεγκτη επαύξηση του σχετικού κινδύνου¹⁷⁹. Τα εν λόγω πεδία είναι τα ακόλουθα:

¹⁷⁸ Πηγή: *Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, 2004, σελ. 42. Ο εν λόγω πίνακας προκύπτει κατόπιν σύγκρισης των νομοθεσιών αλλά και των τυχόν κανόνων soft law των κρατών - μελών του ΟΟΣΑ.

¹⁷⁹ *Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, 2004, σελ. 64 και *Organisation for Economic Co-*

Πρόσθετη, παράλληλη ή εξωτερική απασχόληση

Ο μη καθορισμός των συνθηκών, των απαιτούμενων διαδικασιών και των εγκρίσεων, βάσει των οποίων οι υπάλληλοι μπορούν να ασκούν πρόσθετη, παράλληλη ή εξωτερική εξαρτημένη απασχόληση, διατηρώντας την επίσημη θέση τους, αποτελεί σημαντική πηγή κινδύνου σύγκρουσης συμφέροντος και διαφθοράς.

Εσωτερικές και εμπιστευτικές πληροφορίες

Η μη πρόβλεψη επαρκών δικλίδων ασφαλείας για τη διασφάλιση της ορθής χρήσης και της αποτελεσματικής προστασίας εσωτερικών ή εμπιστευτικών πληροφοριών παρέχει σε κακόπιστους εργαζομένους τη δυνατότητα εξωτερικής - αθέμιτης αξιοποίησής τους για ίδιο συμφέρον.

Δημόσιες συμβάσεις

Η ορθή, η αποτελεσματική και η οικονομική διεκπεραίωση των διαδικασιών προετοιμασίας, διαπραγμάτευσης, διαχείρισης και εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης μπορεί να τεθεί σε κίνδυνο, λόγω σύγκρουσης συμφερόντων ενός και μόνο δημόσιου λειτουργού.

Δώρα και άλλες μορφές παροχών και ωφελημάτων

Εάν η τρέχουσα πολιτική ενός οργανισμού δεν είναι επαρκής για την αναγνώριση των συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν από παραδοσιακές και νέες μορφές δώρων ή παροχών σε υπαλλήλους, ο κίνδυνος διαφθοράς πολλαπλασιάζεται.

Οικογενειακές σχέσεις και προσδοκίες

Κάθε λειτουργός επηρεάζεται από μέλη της οικογένειάς του και τα οικονομικά ή ηθικά τους συμφέροντα. Για το λόγο αυτό, κάθε δημόσιος οργανισμός οφείλει να αναγνωρίζει δυνητικές συγκρούσεις συμφερόντων που προκύπτουν από τις προσδοκίες που τίθενται στους αξιωματούχους από την οικογένεια και την κοινότητά τους (φίλους, συνεργάτες, αντιπάλους, εχθρούς).

Εξωτερικοί διορισμοί

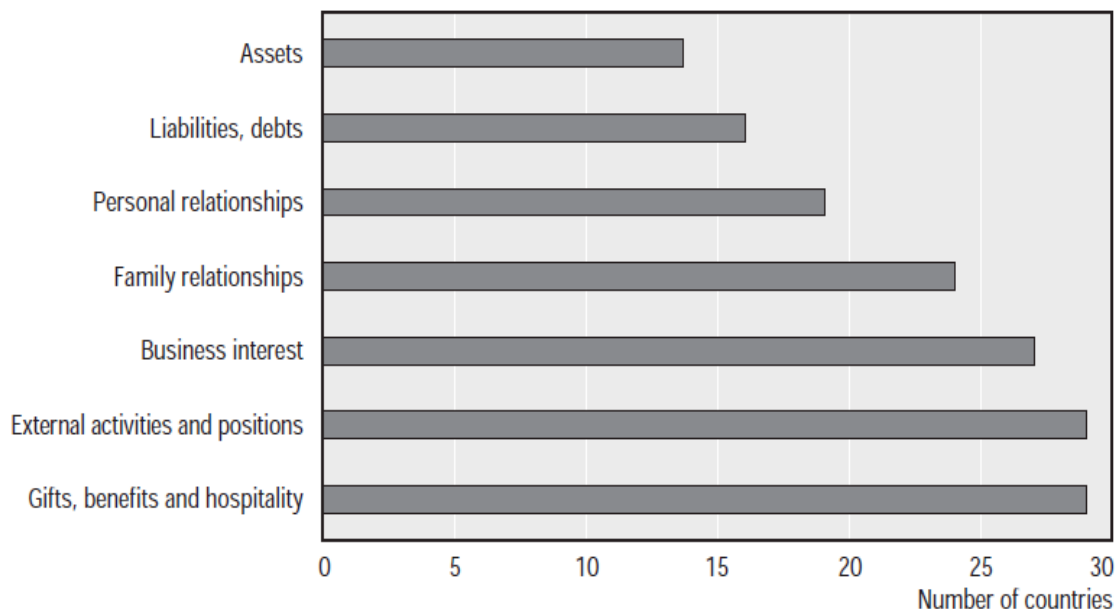
Ο μη καθορισμός των συνθηκών, των απαιτούμενων διαδικασιών και των εγκρίσεων, υπό τις οποίες ένας δημόσιος υπάλληλος μπορεί να διοριστεί στο διοικητικό ή στο

ελεγκτικό συμβούλιο μιας μη κυβερνητικής οργάνωσης, ενός επαγγελματικού ή πολιτικού σωματείου, μιας άλλης κυβερνητικής οντότητας, κρατικής εταιρείας ή εμπορικού οργανισμού, που συνεργάζεται σε συμβατικό, κανονιστικό, εταιρικό ή χορηγικό πλαίσιο με τον οργανισμό της κύριας απασχόλησης, αποτελεί σημαντική πηγή κινδύνου σύγκρουσης συμφερόντων και διαφθοράς.

🌈 Απασχόληση και εργασία μετά την αποχώρηση από το δημόσιο αξίωμα

Εάν δεν καθοριστούν οι συνθήκες και οι διαδικασίες άδειας ή έγκρισης, υπό τις οποίες ένας δημόσιος υπάλληλος, που πρόκειται να εγκαταλείψει το δημόσιο αξίωμα, μπορεί να διαπραγματευτεί διορισμό ή εργασία ή άλλη αμειβόμενη δραστηριότητα, υπάρχει σημαντικός κίνδυνος σύγκρουσης συμφερόντων.

Πίνακας: Πεδία που ενέχουν αυξημένη πιθανότητα συγκρούσεων συμφερόντων¹⁸⁰



5.4 Θεμελιώδεις αρχές αποφυγής και αντιμετώπισης

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης¹⁸¹, κάθε πολιτική σύγκρουσης συμφερόντων, είτε αυτή εφαρμόζεται αυτοτελώς¹⁸² είτε εντάσσεται σε κώδικα δεοντολογίας ή συμπεριφοράς, οφείλει να οδηγεί στην εμπέδωση ή στη

¹⁸⁰ Πηγή: *Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, 2004, σελ. 64.

¹⁸¹ *Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD/LEGAL/0316, 2021, σελ. 7-8 και *Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, 2004, σελ. 24 επ.

¹⁸² Σε νομοθετικό ή soft law επίπεδο.

διατήρηση της εμπιστοσύνης της κοινωνίας των πολιτών και των επιχειρήσεων στους δημόσιους θεσμούς. Προς την ανωτέρω κατεύθυνση, μια ολοκληρωμένη πολιτική αποφυγής και αντιμετώπισης σύγκρουσης συμφερόντων πρέπει να δομείται επί των τεσσάρων (4) ακόλουθων θεμελιωδών αρχών, με σκοπό την εμβάθυνση της ηθικής και της ακεραιότητας των υπαλλήλων, κατά την άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων και αρμοδιοτήτων.

Αρχή 1: Προστασία του δημόσιου συμφέροντος

Σύμφωνα με την υπό μελέτη θεμελιώδη αρχή, οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση τις σχετικές διατάξεις του νόμου, σύμφωνα και με την «ουσία» της κάθε υπόθεσης, δίχως να σταθμίζουν ή να επηρεάζονται από τυχόν προσωπικό τους όφελος. Η ηθική, η ανιδιοτέλεια και η ακεραιότητα των υπαλλήλων, όπως εκφράζονται ως αρχές σε κάθε απόφαση που λαμβάνουν στο πλαίσιο του επαγγελματικού τους βίου, δεν πρέπει να επηρεάζονται ή να θίγονται από θρησκευτικές, επαγγελματικές, κομματικές, εθνοτικές, οικογενειακές ή άλλες προσωπικές προτιμήσεις ή προκαταλήψεις. Όπου κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό¹⁸³, οι υπάλληλοι οφείλουν να απέχουν από τη διαδικασία συζήτησης και λήψης αποφάσεων σε υποθέσεις, αναγνωρίζοντας ότι τα ιδιωτικά τους συμφέροντα υπονομεύουν την αντικειμενικότητά τους.

Παράλληλα, η αρχή εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος επιβάλλει στους δημοσίους υπαλλήλους να αποφεύγουν ενέργειες που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην απόκτηση αθέμιτου προσωπικού πλεονεκτήματος, είτε στους ίδιους είτε σε τρίτους είτε σε κάποια συλλογικότητα. Τέτοιο πλεονέκτημα δύναται να θεμελιωθεί στην αξιοποίηση εμπιστευτικών πληροφοριών, τις οποίες οι υπάλληλοι αποκτούν κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων, στην κατάχρηση της θέσης τους και στην κατασπατάληση κρατικών πόρων για ιδιωτικό όφελος.

Τέλος, οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν επιδιώκουν και δεν αποδέχονται οποιαδήποτε μορφή οφέλους σε αντάλλαγμα άσκησης αθέμιτης επιρροής στο πλαίσιο των επίσημων καθηκόντων τους, ιδίως όταν η επιρροή αυτή αποσκοπεί στην αναζήτηση εργασίας ή διορισμού μετά την αποχώρησή τους από το δημόσιο αξίωμα.

¹⁸³ Ή έστω φαίνεται ότι δεν είναι εφικτό (βλ. φαινομενική σύγκρουση συμφερόντων).

Αρχή 2: Διαφάνεια και έλεγχος

Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι φορείς του Δημοσίου Τομέα οφείλουν να εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους με τρόπο που να αντέχει ακόμα και τον πιο αυστηρό - ενδελεχή έλεγχο. Για το λόγο αυτό, οφείλουν όχι μόνο να ενεργούν σύμφωνα με το γράμμα του νόμου, αλλά και να τηρούν με ευλάβεια ηθικές αξίες όπως η ανιδιοτέλεια, η αμεροληψία και η ακεραιότητα. Στο εν λόγω πλαίσιο, εάν κρίνεται πως τα ιδιωτικά συμφέροντα και οι διασυνδέσεις των υπαλλήλων μπορούν, ή έστω θα μπορούσαν, να θέσουν σε κίνδυνο την ανιδιοτελή άσκηση των καθηκόντων τους, τα συμφέροντα αυτά πρέπει να αποκαλύπτονται κατάλληλα, ώστε να είναι δυνατός ο δημόσιος έλεγχος. Τέλος, σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας και του ελέγχου, τόσο οι δημόσιοι φορείς όσο και οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να διασφαλίζουν τη συνέπεια και τη διαφάνεια στη διαδικασία επίλυσης ή διαχείρισης των καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, καθώς και να προωθούν τον έλεγχο αυτών, όταν αναδύονται.

Αρχή 3: Ατομική ευθύνη και προσωπικό παράδειγμα

Στο πλαίσιο της υπό μελέτη αρχής, οι υπάλληλοι των φορέων του Δημοσίου Τομέα αναμένεται να ενεργούν με τέτοιο τρόπο ώστε να αποτελούν ηθικά πρότυπα για τους άλλους δημόσιους υπαλλήλους και την κοινωνία. Έτσι, αναλαμβάνουν την ευθύνη για τη διευθέτηση των προσωπικών τους υποθέσεων, ώστε να αποφεύγονται, στο μέτρο του εύλογου δυνατού, φαινόμενα σύγκρουσης συμφερόντων τόσο κατά το διορισμό τους όσο και στη συνέχεια του επαγγελματικού τους βίου. Βέβαια, εάν προκύψει τέτοια σύγκρουση, οι υπάλληλοι αναλαμβάνουν κάθε δέουσα πρωτοβουλία για την επίλυση αυτών, με γνώμονα πάντοτε το δημόσιο συμφέρον, ενώ, την ίδια στιγμή, συμμορφώνονται με όλα τα πρότυπα ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς που επιβάλλει ο νόμος ή ο φορέας τους.

Αρχή 4: Δημιουργία οργανωτικής κουλτούρας

Οι οργανισμοί και οι φορείς του Δημοσίου Τομέα, οφείλουν να αναπτύσσουν και να εφαρμόζουν κατάλληλες πολιτικές διαχείρισης, κατάλληλες διαδικασίες και πρακτικές στο εργασιακό περιβάλλον, ώστε να ενθαρρύνεται ο αποτελεσματικός έλεγχος και η διαχείριση των καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων των υπαλλήλων. Οι εν λόγω πρακτικές είναι επιβεβλημένο να ενθαρρύνουν τους υπαλλήλους να αποκαλύπτουν και να συζητούν προληπτικά τυχόν προβληματισμούς τους αναφορικά με θέματα

σύγκρουσης συμφερόντων, καθώς και να παρέχουν εύλογα μέτρα για την προστασία τους. Για την υποστήριξη των ανωτέρω, οι φορείς οφείλουν να παρέχουν εκπαίδευση, κατάρτιση και ευαισθητοποίηση στους υπαλλήλους τους, προκειμένου να τους βοηθήσουν να εφαρμόζουν τις πολιτικές και τα πρότυπα διαχείρισης καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων. Όλα τα ανωτέρω, αναμένεται ευλόγως να δημιουργήσουν και να διατηρήσουν μία κουλτούρα ανοικτής επικοινωνίας και διαλόγου, αναφορικά με τη ηθική, την ακεραιότητα και τις επιταγές τους. Σχετικά με την ακεραιότητα και την πρόωθσή της.

6. Ειδικά ζητήματα πολιτικής δώρων

6.1 Εισαγωγή

Οι κώδικες δεοντολογίας και συμπεριφοράς των υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα που έχει αναπτύξει και εφαρμόζει η πλειονότητα των κρατών - μελών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης¹⁸⁴, επιδεικνύουν ιδιαίτερη έμφαση στην κατάστροφη μίας δίκαιης πολιτικής για την αποδοχή ή την απόρριψη των προσφερόμενων δώρων από πολίτες και επιχειρήσεις στους υπαλλήλους. Ειδικότερα, εκκινώντας από την ορθή συλλογιστική αφετηρία πως δεν συνιστούν όλα τα δώρα μία προσπάθεια δωροδοκίας των υπαλλήλων, με σκοπό την άντληση οφέλους από τον ηθικό τους επηρεασμό, οι κώδικες επιδιώκουν να θέσουν στέρεες βάσεις αναφορικά με το ποια δώρα μπορούν να γίνονται αποδεκτά, ποια απαγορεύονται και υπό ποιες προϋποθέσεις¹⁸⁵.

Η θεσμική απάντηση ενός φορέα του Δημοσίου Τομέα στα ανωτέρω ερωτήματα, συνοδευόμενη από τη θέσπιση σχετικών διαδικασιών διαχείρισης του φαινομένου της προσφοράς δώρων σε υπαλλήλους, συνιστά την αποκαλούμενη «πολιτική δώρων» του φορέα. Η πολιτική δώρων, όπως υποστηρίχθηκε ήδη, συνιστά συνήθως ειδικό αντικείμενο ενός κώδικα δεοντολογίας ή συμπεριφοράς και υπό το πρίσμα αυτό παρατίθεται η σχετική ανάλυση στην παρούσα θεματική ενότητα. Εντούτοις, δεν είναι λίγες οι φορές που η πολιτική δώρων ενός φορέα είτε αναβαθμίζεται και αποκτά αυτοτελή υπόσταση, ούσα δημοσιευμένη σε κάποιο σχετικό εσωτερικό του κανονισμό,

¹⁸⁴ Για μία επισκόπηση των βασικών κειμένων ηθικής ή δεοντολογίας των κρατών - μελών του ΟΟΣΑ βλ. <https://www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

¹⁸⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit, OECD Publishing, 2005, σελ. 42.

είτε ενσωματώνεται στην πολιτική του για την αποφυγή φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων. Άλλωστε, δεν πρέπει να λησμονείται από τον αναγνώστη ότι το ζήτημα της διαχείρισης των δώρων αποτελεί ειδικότερη θεματική σύγκρουσης συμφερόντων, μιας και η προσφορά ενός δώρου ενδέχεται να επηρεάσει τον λήπτη υπάλληλο με αθέμιτο τρόπο κατά την εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του¹⁸⁶.

Σημειώνεται, στο σημείο αυτό, πως στην έννοια γένους του δώρου εμπίπτουν όχι μόνο τα μετρητά και τα υλικά αντικείμενα, όπως συνήθως γίνεται δεκτό κατά την καθημερινή πρακτική, αλλά και ένα σύνολο από ωφελήματα ή πλεονεκτήματα που ενσωματώνουν κάποια αξία. Ειδικότερα, ως δώρα είναι δυνατόν να νοηθούν, μεταξύ άλλων, η παροχή φιλοξενίας, διακριτικής μεταχείρισης, προνομιακής - προσωπικής πρόσβασης σε υπηρεσίες, η προσφορά εργασίας ή έργου με αμοιβή, η προσφορά προσκλήσεων σε αθλητικές, πολιτιστικές ή άλλες εκδηλώσεις, η προσφορά γευμάτων, η προσφορά αεροπορικών ή άλλων εισιτηρίων, ταξιδιών ή καταλυμάτων διαμονής¹⁸⁷.

6.2 Κριτήρια διάκρισης δώρου - δωροδοκίας

Όπως αναφέρθηκε, τα διαχωριστικά όρια μεταξύ ενός δώρου και μίας δωροδοκίας είναι λεπτά και μερικές φορές δυσδιάκριτα. Κατ' αρχήν, σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, είναι λάθος να υποστηριχθεί ότι η προσφορά ενός δώρου σε δημόσιο υπάλληλο συνιστά πάντοτε μία απόπειρα δωροδοκίας του. Πράγματι, στη γνήσια και ειλικρινή μορφή του, ένα δώρο αποτελεί απλώς μία προσφορά αξίας που δεν συνοδεύεται από κάποια προσδοκία αθέμιτης επιστροφής, ανταπόδοσης ή επηρεασμού του υπαλλήλου. Η εν λόγω προσφορά αξίας, σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική, πραγματοποιείται, συνήθως, για λόγους αβρότητας, εθιμοτυπίας ή προς έκφραση ευγνωμοσύνης για κάποια υπηρεσία υψηλού επιπέδου. Από την άλλη πλευρά, για απόπειρα δωροδοκίας γίνεται λόγος στις περιπτώσεις που διά του προσφερόμενου δώρου, ο δωρητής πολίτης ή η δωρήτρια επιχείρηση επιδιώκει να επηρεάσει αθέμιτα τον λήπτη υπάλληλο είτε κατά τη διαδικασία συζήτησης μίας υπόθεσης είτε κατά την έκδοση

¹⁸⁶ Υπενθυμίζεται πως σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, η σύγκρουση συμφερόντων αναφέρεται στη σύγκρουση μεταξύ των δημόσιων καθηκόντων και των ιδιωτικών συμφερόντων ενός υπαλλήλου του Δημοσίου Τομέα, κατά την οποία ο υπάλληλος έχει συμφέροντα ιδιωτικής φύσεως τα οποία θα μπορούσαν να τον επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο κατά την εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του. Βλ. αναλυτικά *Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD/LEGAL/0316, 2021, σελ. 6.

¹⁸⁷ Βλ. αναλυτικά *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 45.

μίας διοικητικής πράξης¹⁸⁸, καθώς και να τον προκαταβάλει προς οποιαδήποτε κατεύθυνση κατά την εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, προκειμένου να ενισχύσει τα κράτη - μέλη στον αγώνα κατά της δωροδοκίας και της διαφθοράς, καθώς και τους δημοσίους υπαλλήλων στις προσπάθειες που πραγματοποιούν να διακρίνουν τα απλά δώρα από τυχόν απόπειρες δωροδοκίας, ανέπτυξε ένα εύχρηστο ερωτηματολόγιο με μόλις τέσσερις (4) ερωτήσεις - δείκτες. Το υπό μελέτη ερωτηματολόγιο, το οποίο οδηγεί με ασφάλεια τους δημοσίους υπαλλήλους στην αναγνώριση τυχόν προειδοποιητικών σημείων (red flags) απόπειρας δωροδοκίας, θα μπορούσε να εφαρμοστεί και στη χώρα μας και έχει ως εξής¹⁸⁹:

Ερωτηματολόγιο διάκρισης απλού δώρου και απόπειρας δωροδοκίας	
Δείκτης	Ερώτηση
Γνησιότητα	Το προσφερόμενο δώρο είναι γνήσιο, προσφέρεται δηλαδή σε ένδειξη της ειλικρινούς εκτίμησης του πολίτη, επειδή επιτέλεσα σωστά τα καθήκοντά μου; Ή, αντίθετα, είπα ή έπραξα κάτι ώστε να ζητήσω ή να ενθαρρύνω τον πολίτη να μου το προσφέρει;
Ανεξαρτησία	Σε περίπτωση που δεχθώ το δώρο, θα μπορούσε ένας μέσος λογικός άνθρωπος να αμφιβάλλει αναφορικά με το επίπεδο ανεξαρτησίας μου να εκτελώ τα καθήκοντά μου στο μέλλον, ιδίως σε περίπτωση που ο δωρητής εμπλέκεται ή επηρεάζεται από μια πράξη που είμαι αρμόδιος να εκδώσω;
Ελευθερία	Σε περίπτωση που δεχθώ το δώρο, θα αισθάνομαι κάποια υποχρέωση να κάνω κάτι ως αντάλλαγμα για τον δωρητή, για την οικογένειά του, για τους φίλους ή για τους συνεργάτες του;
Διαφάνεια	Σε περίπτωση που δεχθώ το δώρο, προτίθεμαι να δηλώσω με διαφάνεια την πηγή του στον φορέα μου, στους συναδέλφους μου και στο κοινό;

¹⁸⁸ Βλ. Τομαρά, οπ. παρ., σελ. 113 επ.

¹⁸⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, οπ. παρ., σελ. 43.

6.3 Βασικά σημεία πολιτικής

Ολοκληρώνοντας τη σύντομη αυτή επισκόπηση των βασικών ειδικών ζητημάτων που αφορούν την πολιτική δώρων των υπαλλήλων, όπως αυτή συνήθως εντάσσεται και ενσωματώνεται σε έναν κώδικα δεοντολογίας ή συμπεριφοράς ή, ακόμα, σε μία πολιτική αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων, παρατίθεται μία καταγραφή των ελάχιστων κοινών σημείων πολιτικής, όπως αποτυπώνονται σε διεθνείς πρακτικές που έχει καταγράψει σε κράτη - μέλη του ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης. Πιο συγκεκριμένα, για την εξαγωγή των ελάχιστων κοινών σημείων πολιτικής αξιοποιούνται, κατόπιν συγκριτικής προτυποποίησης, οι σχετικές πολιτικές δώρων της Αυστραλίας¹⁹⁰, του Καναδά¹⁹¹, της Γαλλίας¹⁹², της Γερμανίας¹⁹³, της Νέας Ζηλανδίας¹⁹⁴, της Πολωνίας¹⁹⁵, της Πορτογαλίας¹⁹⁶ και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής¹⁹⁷.

Το πρώτο και σημαντικότερο στοιχείο μίας ολοκληρωμένης πολιτικής δώρων, το οποίο αντανακλά μεγάλο μέρος της επιτυχίας του συστήματος, διαπιστώθηκε πως είναι η σαφήνεια και η «καθαρότητα» του πλαισίου πολιτικής. Η σαφήνεια πρέπει να διέπει το πλαίσιο αποδοχής ή απόρριψης δώρων, τα σχετικά κριτήρια (αποδοχής ή απόρριψης), την αξία ή και το είδος του δώρου που μπορεί να γίνει αποδεκτό, την αναγκαία διάκριση του απλού δώρου από τη δωροδοκία, τον ενδεδειγμένο τρόπο αντίδρασης των υπαλλήλων στα δώρα και τον απολύτως απαραίτητο ηθικό τόνο της διοίκησης του φορέα (tone-at-the-top)¹⁹⁸. Εάν ένας οργανισμός λάβει ξεκάθαρες θέσεις επί όλων των ανωτέρω, ενισχύεται το αίσθημα ασφάλειας δικαίου των υπαλλήλων αναφορικά με τη διαχείριση τυχόν δώρων των πολιτών, ενώ εμπεδώνεται η πολυπόθητη κουλτούρα μηδενικής ανοχής της δωροδοκίας και της διαφθοράς.

¹⁹⁰ *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, 2004, σελ. 101-126.

¹⁹¹ *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 127-146.

¹⁹² *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 147-170.

¹⁹³ *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 171-182.

¹⁹⁴ *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 183-194.

¹⁹⁵ *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 195-218.

¹⁹⁶ *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 219-230.

¹⁹⁷ *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 231-249.

¹⁹⁸ Το «τόνος στην κορυφή» αποτελεί όρο που έχει τις ρίζες του στον κλάδο της λογιστικής και χρησιμοποιείται για να περιγράψει το γενικό ηθικό κλίμα ενός οργανισμού, όπως αυτό καθορίζεται από το ίδιο το διοικητικό συμβούλιο, την επιτροπή ελέγχου και την ανώτερη διοίκηση. Οι ειδικοί της επιχειρηματικής ηθικής πιστεύουν ότι ο τόνος στην κορυφή συμβάλλει τα μέγιστα στην πρόληψη της απάτης και άλλων ανήθικων πρακτικών.

Ένα δεύτερο στοιχείο μίας ολοκληρωμένης πολιτικής δώρων αποτελεί η καταγραφή και διασφάλιση της δημοσιότητας των δώρων που αποδέχονται οι υπάλληλοι, ύστερα από την εφαρμογή των προβλέψεων και των κριτηρίων της πολιτικής. Η καταγραφή πραγματοποιείται, συνήθως, σε ένα ψηφιακό ή φυσικό μητρώο, το οποίο ονομάζεται «Μητρώο Δώρων»¹⁹⁹. Για κάθε περίπτωση δώρου που γίνεται αποδεκτό, στο μητρώο εγγράφονται τα ονοματεπωνυμικά στοιχεία του αποδέκτη υπαλλήλου, τα χαρακτηριστικά του δώρου, η αξία του και ο λόγος για τον οποίο προσφέρθηκε, καθώς και τα ονοματεπωνυμικά στοιχεία του δωρητή. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται η διαφάνεια κατά τη διαχείριση των δώρων, ενώ ο φορέας δύναται να παρακολουθεί την εφαρμογή της πολιτικής, να την αξιολογεί και να την τροποποιεί, με σκοπό τη διαρκή βελτίωση.

Το τρίτο στοιχείο μιας ολοκληρωμένης πολιτικής δώρων εστιάζει στην εκπαίδευση και στην ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων. Τα προαναφερθέντα κράτη - μέλη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης αναφέρουν πως οι δημόσιοι φορείς ευθύνης τους έχουν αναπτύξει και διατηρούν επαρκείς δικλίδες²⁰⁰ για την υποστήριξη των υπαλλήλων, όταν εκφράζουν προβληματισμούς ή ηθικά διλήμματα σχετικά με την αποδοχή ή όχι προσφερόμενων δώρων. Την ίδια στιγμή, βέλτιστη πρακτική θεωρείται και η διενέργεια δράσεων εκπαίδευσης και ανάπτυξης ικανοτήτων, καθώς και ο σχεδιασμός παιχνιδιών - ρόλων, με σκοπό την προσομοίωση θεμιτών και αθέμιτων καταστάσεων.

Το τέταρτο και τελευταίο συστατικό στοιχείο μίας ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής πολιτικής δώρων αποτελεί η οργάνωση και η λειτουργία ενός ευέλικτου μηχανισμού παρακολούθησης. Ο εν λόγω μηχανισμός αποτελεί, κατ' ουσία, τον κατασταλτικό βραχίονα της πολιτικής, ενώ τροφοδοτείται από τη βάση δεδομένων του μητρώου δώρων, την οποία και επεξεργάζεται εφαρμόζοντας εργαλεία διαχείρισης κινδύνων. Ο μηχανισμός, ο οποίος μπορεί να αποτελείται είτε από έναν υπάλληλο - αξιωματούχο είτε από μια επιτροπή²⁰¹, δύναται να επιβάλει πειθαρχικές κυρώσεις σε περιπτώσεις διαπιστωμένων παραβιάσεων της πολιτικής δώρων, ενώ αποτελεί το δίαυλο μεταφοράς

¹⁹⁹ Gift register.

²⁰⁰ Βλ., ιδίως, Συμβούλους Ηθικής και Δεοντολογίας (ή Ακεραιότητας, στην ελληνική περίπτωση).

²⁰¹ Συνήθως τριμελή.

υποθέσεων και σε ποινικό επίπεδο, όταν διαπιστώνονται δωροδοκίες μεγάλης αξίας ή εκτεταμένα φαινόμενα διαφθοράς κρατικών λειτουργιών.

7. Επισημάνσεις - προτάσεις πολιτικής

Κατά την άποψη του γράφοντος, όπως αυτή διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της έρευνας και της συγγραφής της παρούσας διπλωματικής εργασίας, η υιοθέτηση ενός κώδικα ηθικής, δεοντολογίας ή συμπεριφοράς από έναν φορέα του ελληνικού Δημοσίου Τομέα θα μπορούσε να αποτελέσει κομβικό σημείο στην προσπάθειά του να παρέχει ένα ηθικό, ακεραίο, δίκαιο και υγιές περιβάλλον εργασίας στους υπαλλήλους του. Ο εν λόγω κώδικας, παραμετροποιημένος στις τυχόν ειδικές απαιτήσεις του ίδιου του φορέα και προσαρμοσμένος στα υφιστάμενα ειδικά περιγράμματα εργασίας των υπαλλήλων, αποτελεί δομικό συστατικό στοιχείο του συστήματος διασφάλισης της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών και της κοινής γνώμης στον φορέα και επικουρεί τους υπαλλήλους ώστε να ασκούν τη δημόσια εξουσία προς όφελος του κοινωνικού συνόλου και του δημοσίου συμφέροντος.

Πάντως, η εμπειρική μελέτη της ελληνικής περίπτωσης καταδεικνύει την περιορισμένη αξιοποίηση των κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς από φορείς του Δημοσίου Τομέα. Αυτό οφείλεται, εν μέρει, στο γεγονός ότι η ελληνική διοικητική κουλτούρα δεν έχει ποτέ επενδύσει πραγματικά στη δυνατότητα ρύθμισης ζητημάτων που αφορούν τη δημόσια ζωή με εργαλεία *«ήπιου δικαίου»*. Δυστυχώς, στην Ελλάδα αναγνωρίζεται μόνο η παραγωγή της νομοθετικής κρατικής λειτουργίας ως άξια υλοποίησης και εφαρμογής από τους υπαλλήλους και τους πολίτες, οι οποίοι συνιστούν τους πελάτες - τελικούς αποδέκτες των υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα. Επίσης, ένα δεύτερο στοιχείο που δυσχεραίνει τη διάδοση των κωδίκων στην ελληνική έννομη τάξη είναι το γεγονός ότι ελλείπει σχετικό θεσμικό πλαίσιο που να δίνει τη δυνατότητα στους δημόσιους φορείς να τους αξιοποιήσουν. Σε μία έννομη τάξη όπως η ελληνική, η οποία διέπεται από ρυθμούς διαρκούς και εξαντλητικής νομοθέτησης, δεν φαντάζει δυνατή η εμφάνιση και διάδοση *«ήπιων»* πρακτικών ορθής διακυβέρνησης, όπως οι κώδικες ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς, παρά μόνο εάν προβλεφθούν και αυτές νομοθετικά. Σημειώνεται, βεβαίως, πως για τη διαμόρφωση του ανωτέρω αποτελέσματος σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και το *«μπλοκ της νομιμότητας»*, σύμφωνα με το οποίο η

Διοίκηση εκδίδει νομικές πράξεις και προβαίνει σε υλικές ενέργειες, μόνον όταν τούτο προβλέπεται ρητά στις κείμενες διατάξεις²⁰².

Σε κάθε περίπτωση, προς την κατεύθυνση βελτίωσης της υφιστάμενης κατάστασης αναφορικά με τη θέσπιση κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς σε φορείς του ελληνικού Δημόσιου Τομέα, υποβάλλονται οι ακόλουθες, ήσσονος σημασίας, προτάσεις πολιτικής:

7.1 Πρόταση: Θέσπιση πλαισίου ρυθμίσεων

Η σημαντικότερη, ίσως, πρόταση για την αναβάθμιση του ρόλου των κειμένων υποχρεώσεων «ήπιου χαρακτήρα» στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, εστιάζει στην επίσπευση, με μέριμνα του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου Εσωτερικών²⁰³, ενός συνοπτικού και ευέλικτου πλαισίου διατάξεων που θα δίνει τη δυνατότητα σε κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης να θεσπίζει κώδικα ηθικής, δεοντολογίας ή συμπεριφοράς, με αποδέκτες τους υπαλλήλους του. Το σχέδιο διατάξεων, το οποίο εκτός από ουσιαστικά ζητήματα κρίνεται αναγκαίο να περιλαμβάνει και μερικές σημαντικές ρυθμίσεις διαδικαστικού χαρακτήρα, ιδίως σε ό,τι έχει να κάνει με την εγκαθίδρυση δικλίδων ουσιαστικής διαβούλευσης προ της θέσης του σε ισχύ, θα μπορούσε να προσεγγίζει το ακόλουθο σχέδιο πρότασης νόμου:

«Κώδικες ηθικής και δεοντολογίας σε φορείς της Γενικής Κυβέρνησης

Άρθρο 1 - Σκοπός

Σκοπός του παρόντος είναι η καλλιέργεια και η εμφάθυνση κουλτούρας ακεραιότητας στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, μέσω της θέσπισης κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας.

Άρθρο 2 - Ορισμοί

Για τις ανάγκες εφαρμογής του παρόντος, λαμβάνονται υπόψη οι ακόλουθοι ορισμοί:

²⁰² Σε αντίθεση, βεβαίως, με τους φορείς του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, οι οποίοι δύνανται να πράττουν «ό,τι δεν απαγορεύεται ρητά» στις κείμενες διατάξεις.

²⁰³ Υπό το ρόλο του ως επισπεύδον Υπουργείο σε θέματα ανθρώπινου δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα. Αρμόδια Γενική Γραμματεία: Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα.

α. «Κώδικας ηθικής και δεοντολογίας»: κείμενο κανόνων «ήπιου δικαίου» που αποσκοπεί στην παροχή καθοδήγησης αναφορικά με τις αξίες και τα ειδικά πρότυπα συμπεριφοράς, που διέπουν τις αποφάσεις και τις ενέργειες των μελών μιας επαγγελματικής ομάδας.

β. «Γενική Κυβέρνηση»: όπως ορίζεται στην περ. β' της § 1 του άρθρου 14 του ν. 4270/2014 (Α' 143).

Άρθρο 3 - Διαδικασία θέσπισης κωδίκων

1. Κάθε φορέας της Γενικής Κυβέρνησης δύναται να θεσπίζει κώδικα ηθικής και δεοντολογίας για το σύνολο ή ένα υποσύνολο των υπηρεσιών του, εξειδικεύοντας τον Πρότυπο Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας του άρθρου 5.

2. Ο κώδικας ηθικής και δεοντολογίας εκδίδεται με απόφαση του επικεφαλής του φορέα, κατόπιν γνώμης των οικείων συνδικαλιστικών σωματείων υπαλλήλων, εάν υπάρχουν. Η γνώμη του προηγούμενου εδαφίου υποβάλλεται εντός προθεσμίας δέκα (10) εργάσιμων ημερών από την αποστολή του σχεδίου κώδικα ηθικής και δεοντολογίας.

3. Μετά την έκδοση της απόφασης, ο κώδικας ηθικής και δεοντολογίας αναρτάται αποκλειστικά στον ιστότοπο του φορέα και κοινοποιείται ηλεκτρονικά στο σύνολο των υπαλλήλων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του. Οι υπάλληλοι εποπτευόμενων φορέων δύνανται να καταλαμβάνονται από τον κώδικα ηθικής και δεοντολογίας του εποπτεύοντος φορέα, εξαιρουμένων περιπτώσεων εποπτευόμενων φορέων που διαθέτουν δικό τους κώδικα.

4. Οι κώδικες ηθικής και δεοντολογίας υπόκεινται σε αναθεώρηση ανά διετία. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας συμμετέχει στις διαδικασίες σχεδιασμού, επικύρωσης, αναθεώρησης και επικαιροποίησης των διατάξεων του κώδικα ηθικής δεοντολογίας του φορέα του.

Άρθρο 4 - Μηχανισμός εποπτείας και παρακολούθησης

1. Η τήρηση των θεμελιωδών αξιών και των προτύπων συμπεριφοράς των κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας επαφίεται στην ευσυνειδησία όλων των υπαλλήλων του φορέα, ανεξαρτήτως εργασιακής σχέσης. Την ανώτατη εποπτεία για την τήρηση του κώδικα ασκεί ο επικεφαλής του φορέα.

2. Οι κώδικες ηθικής και δεοντολογίας έχουν συμβουλευτικό και καθοδηγητικό χαρακτήρα και δεν διέπονται αυτοτελώς από υποχρεωτικότητα, με την επιφύλαξη διατάξεων που αποτελούν επανάληψη ή αναδιατύπωση διατάξεων νόμων ή κανονιστικών πράξεων διοίκησης.

3. Για τις ανάγκες εφαρμογής των διατάξεων του παρόντος, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας υποστηρίζει και συμβουλεύει τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, παρέχοντας κάθε αναγκαία συνδρομή και τεχνογνωσία.

Άρθρο 5 - Εξουσιοδοτική διάταξη

Με Κοινή Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, κατόπιν γνώμης της Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων που υποβάλλεται εντός προθεσμίας δέκα (10) εργάσιμων ημερών, εκδίδεται Πρότυπος Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας για τους υπαλλήλους των φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

Άρθρο 6 - Έναρξη ισχύος

Η ισχύς του παρόντος νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.»

7.2 Πρόταση: Αξιοποίηση λίστας ελέγχου κρίσιμων ενεργειών

Μία εξίσου σημαντική πρόταση για την αποτελεσματική διάδοση των κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς στους φορείς του ελληνικού Δημόσιου Τομέα αναφέρεται στην πληρέστερη, κατά το μέτρο του δυνατού, εφαρμογή της λίστας ελέγχου κρίσιμων ενεργειών, όπως παρατέθηκε ανωτέρω²⁰⁴. Μέσω της εφαρμογής της λίστας διασφαλίζεται πως οι δράσεις θέσπισης κωδίκων απαγκιστρώνονται από απλές προσπάθειες τυπικής ή άτυπης διοικητικής κωδικοποίησης των υποχρεώσεων των υπαλλήλων²⁰⁵ και αποκτούν ουσιαστικότερο χαρακτήρα, προσδίδοντας σημαντική αξία στο σύστημα διακυβέρνησης των φορέων.

²⁰⁴ Υπενθυμίζεται πως η λίστα ελέγχου βασίζεται σε πρόταση της Ανώτατης Αρχής της Γαλλίας για τη Διαφάνεια στη Δημόσιο Τομέα, η οποία αποδόθηκε στα ελληνικά και προσαρμόστηκε στην ελληνική διοικητική πρακτική. Βλ. *High Authority for Transparency in Public Life, Ethics Guide, Handbook for public managers and Ethics Officers*, 2019, σελ. 25 επ.

²⁰⁵ Η στρατηγική αυτή επιλογή πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του εν ισχύ Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων. Βλ. αναλυτικά *Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - Συνήγορος του Πολίτη, Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών*:

7.3 Πρόταση: Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως κέντρο διαμοιρασμού τεχνογνωσίας

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, σύμφωνα με τον ν. 4622/2019 (Α' 133) και τον Οργανισμό της²⁰⁶, είναι αρμόδια για τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη πολιτικών, συστημάτων, μεθοδολογιών, προτύπων και εργαλείων ενίσχυσης της ηθικής, της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της δημόσιας λογοδοσίας στους φορείς Γενικής Κυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, η Αρχή επιτελεί ένα σημαντικό και ομολογουμένως ενδιαφέρον έργο, παρέχοντας συνδρομή και τεχνογνωσία σε φορείς προκειμένου να ολοκληρώσουν αποτελεσματικά, αποδοτικά και, πρωτίστως, δίχως καμία οικονομική επιβάρυνση, πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στη θέσπιση κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας ή συμπεριφοράς²⁰⁷. Για το λόγο αυτό, προτείνεται τόσο στους πολιτικούς όσο και στους διοικητικούς επικεφαλής των φορέων του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα να αναζητούν τη συνδρομή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας για να ολοκληρώσουν με επιτυχία σχετικές δράσεις.

7.4 Πρόταση: Κωδικοποίηση πλαισίου σύγκρουσης συμφερόντων

Όπως αποδείχθηκε κατά την ανάλυση των ειδικών ζητημάτων σύγκρουσης συμφερόντων στον Δημόσιο Τομέα, ένα από τα σημαντικότερα υφιστάμενα προβλήματα πολιτικής εστιάζει στο γεγονός ότι οι νομοθετικές διατάξεις που κατά καιρούς θεσπίζονται για την ανάπτυξη και την εδραίωση των πολιτικών αποφυγής και πρόληψης, χαρακτηρίζονται από έντονο κατακερματισμό και περιπτωσιολογία. Για την αντιμετώπιση της εν λόγω παθογένειας, η οποία σχετίζεται και με τα σοβαρά φαινόμενα πολυνομίας, κακονομίας και ανασφάλειας δικαίου στο χώρο, προτείνεται ο σχεδιασμός ενός νέου, κωδικοποιημένου και ολιστικού θεσμικού πλαισίου. Το προτεινόμενο πλαίσιο κρίνεται σκόπιμο να απαρτίζεται, κατά βάση, από γενικές διατάξεις ουσιαστικού χαρακτήρα, οι οποίες να δίνουν τον τόνο για τη διαχείριση των αναδυόμενων ζητημάτων επί της αρχής. Για την εξειδίκευση των διαδικαστικών ζητημάτων, προτείνεται η αξιοποίηση των κωδίκων δεοντολογίας ή συμπεριφοράς. Σημειώνεται ότι η τυχόν θέσπιση νέου ολιστικού θεσμικού πλαισίου πρέπει να συνοδεύεται από τη ρητή - ονομαστική κατάργηση κάθε

Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Οι Δημόσιοι Υπάλληλοι στην υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος και των πολιτών, Αθήνα, 2012.

²⁰⁶ Απόφαση υπ' αριθμ. πρωτ. οικ. 11699/2020 του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας με θέμα «*Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)*» (Β' 1991).

²⁰⁷ Σημειώνεται πως η δυνατότητα παροχής τεχνικής βοήθειας από τον Αρχή έχει συμπεριληφθεί τόσο στη λίστα κρίσιμων διαδικαστικών σημείων ελέγχου όσο και στο προτεινόμενο σχέδιο διατάξεων.

αντίθετης ειδικής ή γενικής διάταξης που αναπτύσσει την ισχύ της στην ελληνική έννομη τάξη.

7.5 Πρόταση: Επαναπροσδιορισμός πολιτικής δώρων δημοσίων υπαλλήλων

Όπως προκύπτει από τη συνδυαστική εφαρμογή του άρθρου 107 § 1 περ. δ' του ν. 3528/2007 και της παραγράφου Β.2.3 του ισχύοντος Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων²⁰⁸, κάθε υπάλληλος φορέα του ελληνικού Δημόσιου Τομέα οφείλει να μην αποδέχεται, άμεσα ή έμμεσα, οποιοδήποτε δώρο²⁰⁹ για υπόθεση που χειρίζεται, είτε προέρχεται από τον ενδιαφερόμενο πολίτη είτε από τρίτο. Στο πλαίσιο αυτό, εάν ένας υπάλληλος ή κάποιος από τους στενούς συγγενείς του γίνει αποδέκτης δώρου, οφείλει, αφού ενημερώσει σχετικά την υπηρεσία του, να το επιστρέψει αμέσως ή να πληρώσει την αγοραία αξία του.

Η ανωτέρω παράγραφος αποτελεί, κατ' ουσία, τη σύνοψη της υφιστάμενης πολιτικής δώρου των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα, η οποία επιβάλλει την απόλυτη απαγόρευση αποδοχής κάθε είδους δώρου. Όπως αναφέρθηκε ήδη, σύμφωνα και με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές, η εν λόγω επιλογή είναι αμφισβητείται ως προς την ορθότητά της και προτείνεται να εξορθολογιστεί διά της νομοθετικής οδού, προκειμένου να καταστεί περισσότερο ρεαλιστική. Για την αποδοτική και αναλογική ρύθμιση του φαινομένου στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση προτείνεται η θέσπιση ενός σύντομου σχεδίου ρυθμίσεων, σύμφωνα με τις βασικές απαιτήσεις πολιτικής που τέθηκαν ανωτέρω²¹⁰. Και στην περίπτωση αυτή, τυχόν διαδικαστικά ζητήματα που αφορούν την αποδοχή, την καταγραφή και τη δημοσιοποίηση των δώρων προτείνεται να αντιμετωπίζονται μέσω κωδίκων δεοντολογίας ή συμπεριφοράς.

²⁰⁸ Βλ. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - Συνήγορος του Πολίτη, οπ. παρ., σελ. 18.

²⁰⁹ Προσφορά αντικειμένου ή υπηρεσίας με χρηματική αξία, δάνειο, έκπτωση, διευκόλυνση, διασκέδαση, φιλοξενία, ταξίδι, στέγαση και διατροφή σε χαμηλή τιμή, καθώς και εκπαίδευση.

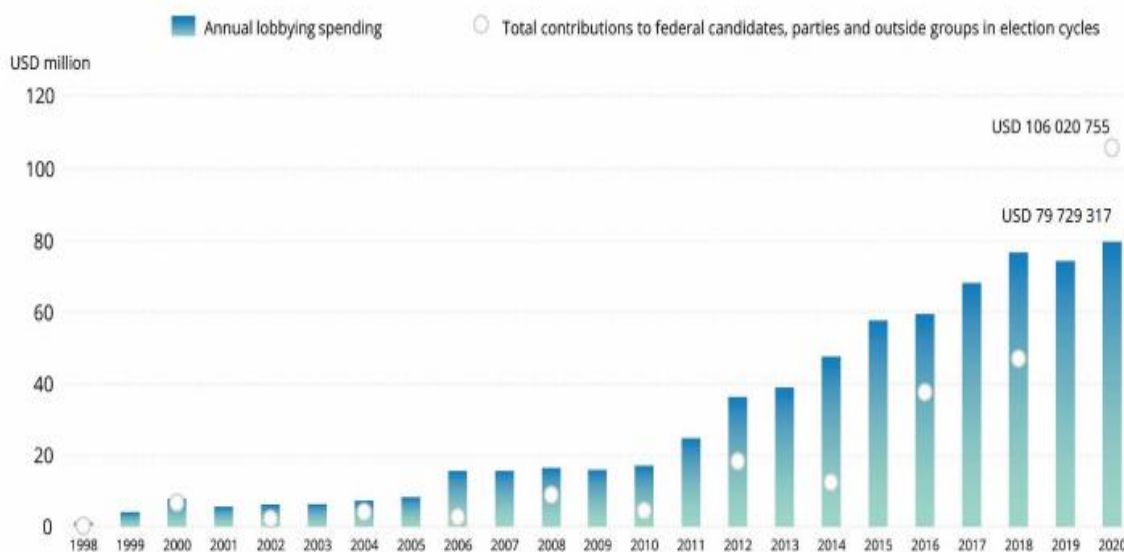
²¹⁰ Σαφήνεια και η καθαρότητα του πλαισίου πολιτικής, καταγραφή και διασφάλιση της δημοσιότητας των δώρων που αποδέχονται οι υπάλληλοι, εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων, οργάνωση και λειτουργία ευέλικτου μηχανισμού παρακολούθησης.

Δ. Ρύθμιση δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς

1. Εισαγωγή, ορισμοί, προστιθέμενη αξία και κίνδυνοι

Στην τέταρτη θεματική ενότητα της παρούσας διπλωματικής εργασίας, λαμβάνει χώρα μία συστηματική προσέγγιση της πρακτικής του «*lobbying*» στους θεσμικούς φορείς μίας έννομης τάξης, με ιδιαίτερη έμφαση στην ελληνική και την ευρωπαϊκή. Εν έτη 2022, το υπό μελέτη φαινόμενο καταλαμβάνει δικαιολογημένα μεγάλο κομμάτι της δημόσιας συζήτησης αναφορικά με τους τρόπους διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος μέσω των δημόσιων πολιτικών, τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία ρύθμισαν προσφάτως ή έχουν τοποθετήσει στην κυβερνητική ατζέντα την ανάγκη ρύθμισης των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής.

Γράφημα: Εξέλιξη των δαπανών των εταιρειών τεχνολογίας των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής σε δραστηριότητες επιρροής²¹¹



Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, ο οποίος έχει συνεισφέρει τα μέγιστα στην προσπάθεια μελέτης και ρύθμισης του φαινομένου, ο ορισμός του lobbying περιλαμβάνει όλες εκείνες τις δραστηριότητες διά των οποίων επιδιώκεται, με σύννομο τρόπο, ο επηρεασμός του κύκλου σχεδιασμού, εφαρμογής, υλοποίησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, καθώς και της νομοθεσίας που

²¹¹ Το γράφημα αφορά την περίοδο 1998-2020, σύμφωνα με υπολογισμούς του Center for Responsive Politics, <https://www.opensecrets.org/> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022). Ως νόμισμα αναφοράς χρησιμοποιείται το αμερικανικό δολάριο (USD). Πηγή: Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 23.

διαχειρίζονται ή εφαρμόζουν οι λειτουργοί της εκτελεστικής, της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας (θεσμικοί φορείς) σε τοπικό, περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο²¹². Τον ανωτέρω ορισμό υιοθέτησε και εξειδίκευσε και το Ελληνικό Κοινοβούλιο, ορίζοντας στον ν. 4829/2021 (Α' 166)²¹³ ως «δραστηριότητα επιρροής», την κάθε είδους επικοινωνία²¹⁴ ενός εκπροσώπου συμφερόντων με θεσμικούς φορείς, εφόσον αυτή αποσκοπεί στον επηρεασμό της διαδικασίας λήψης απόφασης, ιδίως, ως προς το περιεχόμενο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, άλλης κανονιστικής πράξης ή εγκυκλίου και εφόσον αυτή διεξάγεται με αμοιβή, στο πλαίσιο εκπροσώπησης των συμφερόντων ενός πελάτη^{215,216}. Στο πλαίσιο του ανωτέρω ορισμού, ως πελάτης ορίζεται το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που αναθέτει στον εκπρόσωπο συμφερόντων να ασκεί δραστηριότητα επιρροής, ενώ ως εκπρόσωπος συμφερόντων ορίζεται το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο ασκεί την δραστηριότητα επιρροής με αμοιβή, μέσω της επικοινωνίας του με τους θεσμικούς φορείς, για λογαριασμό και προς όφελος ενός πελάτη²¹⁷. Στο κατωτέρω γράφημα απεικονίζονται οι συνηθέστερες δραστηριότητες άσκησης επιρροής, όπως αναδείχθηκαν μέσω ενδελεχούς έρευνας που διεξήχθη από την Γραμματεία του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.

²¹² Βλ. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 11. Ειδικότερα: *“Lobbying: This refers to the act of lawfully attempting to influence the design, implementation, execution and evaluation of public policies and regulations administered by executive, legislative or judicial public officials at the local, regional or national level”*.

²¹³ Άρθρο 3 περ. α' ν. 4829/2021.

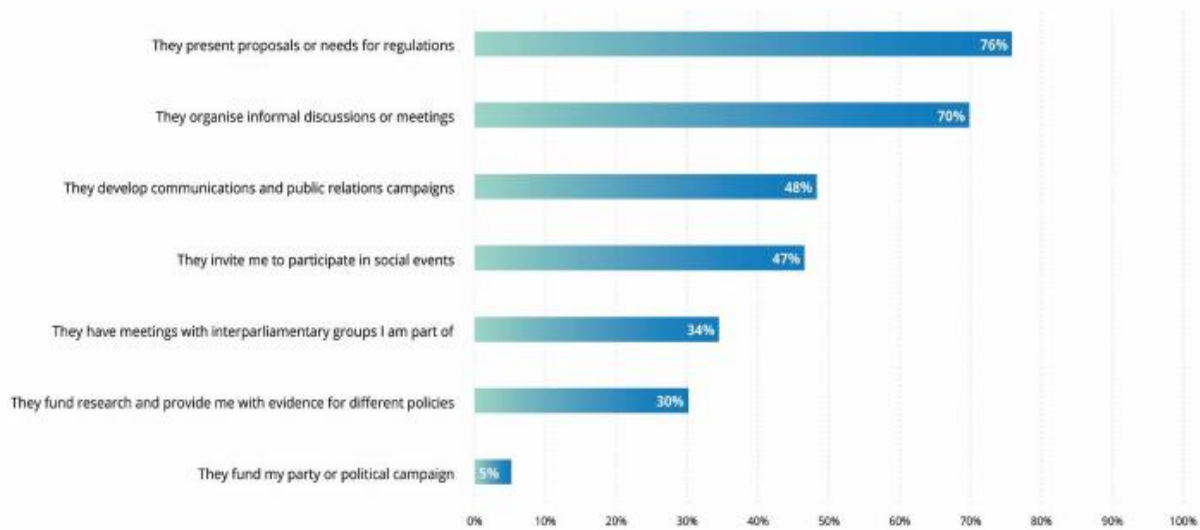
²¹⁴ Εφόσον αυτή χαρακτηρίζεται άμεση.

²¹⁵ Ανεξάρτητα από το αν η ως άνω διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη, ή έπεται της επικοινωνίας, και ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα της επικοινωνίας.

²¹⁶ Πελάτης ορίζεται το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει αναθέσει στον εκπρόσωπο συμφερόντων να ασκεί δραστηριότητα επιρροής.

²¹⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 3 περ. γ' του ν. 4829/2021, από τον ορισμό εξαιρούνται πρόσωπα που συνδέονται με τον πελάτη με σχέση εργασίας ή έμμισθης εντολής.

Γράφημα: Συνηθέστερες δραστηριότητες άσκησης επιρροής²¹⁸

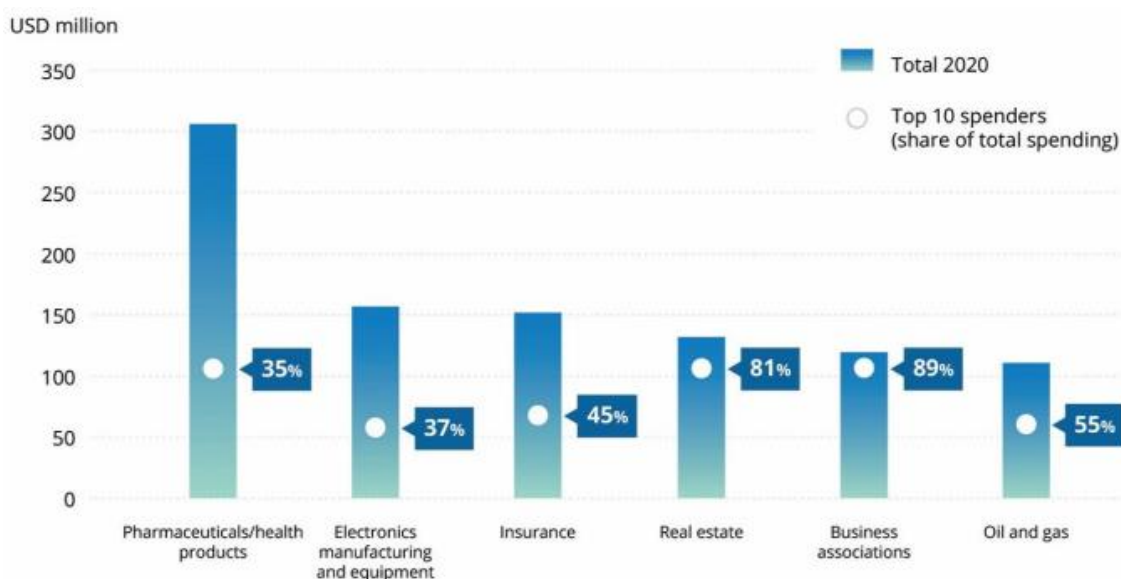


Έχει πολλάκις υποστηριχθεί πως οι δραστηριότητες άσκησης επιρροής, στην υγιή τους εκδήλωση, είναι απολύτως θεμιτές διότι επιδρούν θετικά στη διαμόρφωση και στην υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών. Οι επιχειρηματικοί όμιλοι, οι δεξαμενές σκέψης, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι λοιποί οικονομικοί ή μη αναγνωρισμένοι δρώντες, ασκώντας την επιρροή τους στους θεσμικούς φορείς της πολιτείας προς όφελος των ατομικών ή κλαδικών τους συμφερόντων, διασφαλίζουν την πλήρη και αναλυτική ενημέρωση των υπεύθυνων χάραξης και εφαρμογής πολιτικής με στοιχεία, στατιστικά, δεδομένα και γνώσεις που ένας φορέας του Δημοσίου Τομέα, συνήθως, δεν είναι σε θέση να διαθέτει²¹⁹. Με τον τρόπο αυτό, παρέχεται εύλογη διαβεβαίωση πως οι δημόσιες πολιτικές καταστρώνονται με ολιστικές, συνεκτικές και «*evidence-based*» διαδικασίες, καθώς παρέχεται στα ενδιαφερόμενα μέρη η πρόσβαση στον κύκλο πολιτικής. Ας μην λησμονείται, εξάλλου, ότι η άσκηση επιρροής δύναται να αποτελέσει διεργασία που συντείνει στην ενίσχυση της διαβούλευσης πριν και κατά τη διάρκεια της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών, σύμφωνα και με τις αρχές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

²¹⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 68. Τα στοιχεία αντλήθηκαν μέσω έρευνας που διοργάνωσε η Γραμματεία του ΟΟΣΑ.

²¹⁹ Βλ. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD/LEGAL/0379, 2022, σελ. 3.

Γράφημα: Οι κλάδοι με τις υψηλότερες δαπάνες άσκησης επιρροής²²⁰



Από την άλλη πλευρά, οι διεθνείς εποπτικές εκθέσεις²²¹ και τα τηρούμενα στοιχεία σε διεθνές επίπεδο καταδεικνύουν ότι η δημόσια πολιτική που επηρεάζεται από οικονομικούς δρώντες της αγοράς δεν παράγεται πάντοτε χωρίς αποκλεισμούς. Ενίοτε διαπιστώνεται η εγκαθίδρυση συνθηκών «μονοπωλίου» επιρροής από επιχειρήσεις που είναι οικονομικά, διοικητικά ή/και πολιτικά ισχυρότερες, εις βάρος άλλων που διαθέτουν περιορισμένους πόρους²²². Επίσης, η εμπειρία έχει διδάξει πως όχι σπάνια, οι δημόσιες πολιτικές επηρεάζονται σε υπέρμετρο βαθμό και αδικαιολόγητα, μέσω της παροχής

²²⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 22. Το γράφημα απεικονίζει τις δαπάνες άσκησης επιρροής από επιχειρηματικούς ομίλους (δηλαδή από τους τελικούς αποδέκτες των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής. Σημειώνεται πως α. ο κλάδος των φαρμακευτικών και υγειονομικών προϊόντων περιλαμβάνει κατασκευαστές φαρμάκων - συμπληρωμάτων διατροφής και εμπόρους ιατρικών προϊόντων, β. ο κλάδος κατασκευής και εξοπλισμού ηλεκτρονικών συσκευών αναπτύσσει τεχνολογίες λογισμικού και υλικού ηλεκτρονικών υπολογιστών, γ. ο κλάδος των ασφαλειών περιλαμβάνει εταιρείες ασφάλισης υγείας, ζωής, περιουσίας και αυτοκινήτων και δ. ο κλάδος των επιχειρηματικών ενώσεων περιλαμβάνει μικρές επιχειρήσεις, διεθνείς εμπορικές ενώσεις και εμπορικά επιμελητήρια. Για το σχεδιασμό του γραφήματος αξιοποιήθηκαν υπολογισμοί του Center for Responsive Politics, με βάση στοιχεία του Senate Office of Public Records των ΗΠΑ.

²²¹ Βλ. εντελώς ενδεικτικά Organisation for Economic Co-operation and Development, Report by the Public Governance Committee on the Implementation of the Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [C(2010)16], 2014, Organisation for Economic Co-operation and Development, Report by the Public Governance Committee on the Implementation of the Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [OECD/LEGAL/0379], 2021 και Council of Europe, Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making CM/Rec(2017)2, 2017.

²²² Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 16 επ.

μεροληπτικών ή παραπλανητικών στοιχείων και δεδομένων που αποσκοπούν στη χειραγώγηση των θεσμικών φορέων και της κοινής γνώμης.

Οι ανωτέρω αποτελούν τις συνηθέστερες εκδηλώσεις αθέμιτης επιρροής (undue influence) κατά την άσκηση δραστηριοτήτων lobbying. Ως αθέμιτη επιρροή ορίζεται κάθε απόπειρα επηρεασμού του σχεδιασμού, της εφαρμογής, της εκτέλεσης και της αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών και κανονισμών που εφαρμόζονται από δημόσιους λειτουργούς, είτε με την παροχή συγκαλυμμένων, μεροληπτικών ή παραπλανητικών στοιχείων ή δεδομένων, είτε με την «πατρωνία» της κοινής γνώμης, είτε με τη χρήση άλλων πρακτικών που αποσκοπούν στη χειραγώγηση των αποφάσεων των δημόσιων λειτουργών. Σημειώνεται ότι ο υπέρμετρος βαθμός χειραγώγησης μίας δημόσιας πολιτικής οδηγεί στο φαινόμενο που ο ΟΟΣΑ αποκαλεί «policy capture»²²³, στην αιχμαλωσία, δηλαδή, της δημόσιας πολιτικής. Με τον ανωτέρω όρο αποδίδεται η κατάσταση στην οποία οι αποφάσεις που λαμβάνονται κατά τη διάρκεια ενός κύκλου πολιτικής από τα αρμόδια προς τούτο θεσμικά όργανα της πολιτείας αντικατοπτρίζουν, κυρίως ή ακόμα και αποκλειστικά, τα συμφέροντα μιας στενής ομάδας συμφερόντων.

Σε κάθε περίπτωση, κατά την άποψη του ΟΟΣΑ, του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ελληνικού Κοινοβουλίου, η ρύθμιση του πλαισίου για τη σύννομη άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής σε μία έννομη τάξη ενισχύει σε μεγάλο βαθμό την ηθική και την ακεραιότητά κατά την άσκησή τους, ενώ, την ίδια στιγμή, επιτρέπει στα ενδιαφερόμενα μέρη και στους θεσμοθετημένους οικονομικούς δρώντες να συμβάλλουν στη λήψη αποφάσεων²²⁴. Ταυτόχρονα, η επίτευξη των θεμελιωδών ηθικών αρχών και αξιών της ακεραιότητας και της διαφάνειας κατά την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής επιτρέπουν στους πολίτες να ενημερώνονται για την επιρροή των ενδιαφερόμενων φορέων στον σχεδιασμό, στην υλοποίηση και στην αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών, κάτι που ενισχύει την εμπιστοσύνη τους στο πολιτικό σύστημα, εμπεδώνει την τήρηση των δημοκρατικών αρχών και εδραιώνει τις διεθνώς αναγνωρισμένες πρακτικές ορθής διακυβέρνησης²²⁵.

²²³ Βλ. αναλυτικά Organisation for Economic Co-operation and Development, Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making, 2017.

²²⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/LEGAL/0379, 2022.

²²⁵ Υπουργείο Εσωτερικών, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ν. 4829/2021 «Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών», σελ. 23-24.

Σε κάθε περίπτωση, σημειώνεται πως η θεσμοθέτηση ενός πλαισίου για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της πολιτείας δεν δύναται, μόνη της και εξ ορισμού, να επιτύχει τους ανωτέρω στόχους πολιτικής και να αναδείξει την προστιθέμενη αξία που κομίζει το φαινόμενο του lobbying στις σύγχρονες οικονομίες. Αντίθετα, σύμφωνα και με τις σχετικές παραδοχές του ΟΟΣΑ²²⁶, οι οποίες εξετάζονται κατωτέρω, το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο οφείλει να είναι:

- ✓ Κατάλληλο, παραμετροποιημένο και προσαρμοσμένο στις ανάγκες κάθε έννομης τάξης.
- ✓ Διαμορφωμένο με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζει την ισότιμη πρόσβαση όλων των ενδιαφερόμενων μερών και δρώντων στη διαδικασία διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής.
- ✓ Διαφανές ως προς τις προβλεπόμενες διεργασίες.
- ✓ Σύμφωνο με τις αρχές της ηθικής και της ακεραιότητας, προκειμένου να ενθαρρύνει τη διαμόρφωση και εμπέδωση μίας αντίστοιχης κουλτούρας στο σύνολο της κοινωνίας.
- ✓ Διεπόμενο από έναν αποτελεσματικό μηχανισμό που επιβλέπει την υλοποίηση των προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου και τη συμμόρφωση όλων των εμπλεκόμενων μερών.

Ολοκληρώνοντας τη σύντομη εισαγωγή στην παρούσα θεματική ενότητα, παρατίθενται γραφήματα και πίνακες που αντλούνται από το σημαντικό έργο του ΟΟΣΑ «*Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*», διά των οποίων παρατίθεται με σύντομο και συνεκτικό τρόπο μια συγκριτική επισκόπηση των εθνικών πλαισίων ρύθμισης των δραστηριοτήτων επιρροής σε θεσμικούς φορείς, ιδίως σε ό,τι αφορά το πεδίο εφαρμογής τους και το ρυθμιστικό τους βεληνεκές.

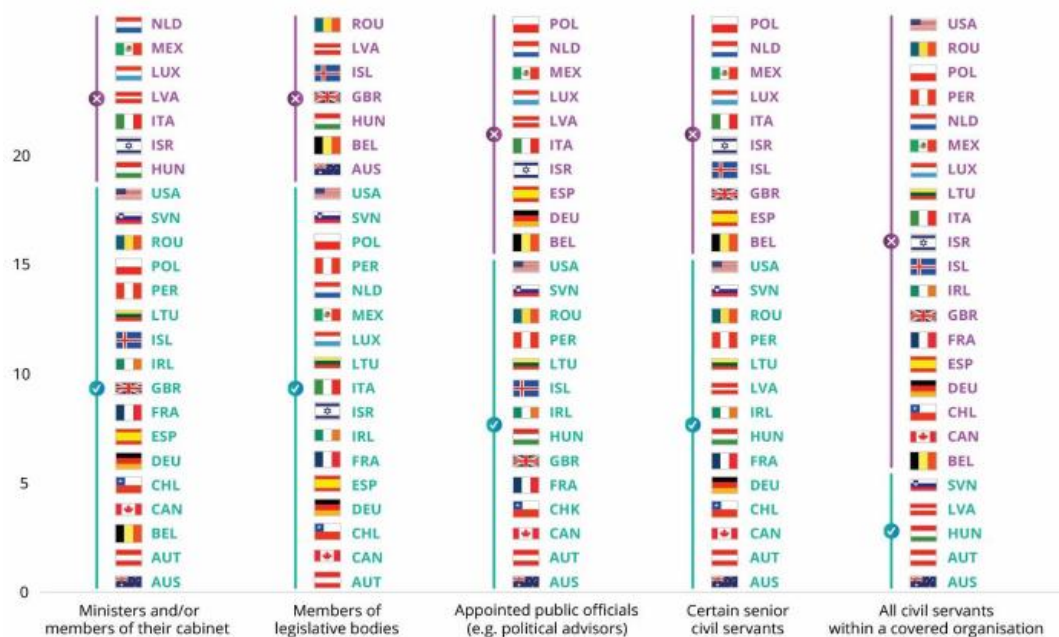
²²⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development, οπ. παρ., σελ. 7-10.

Πίνακας: Συγκριτική επισκόπηση πεδίου εφαρμογής του πλαισίου ρύθμισης δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής ανά εξουσία/λειτουργία της πολιτείας²²⁷

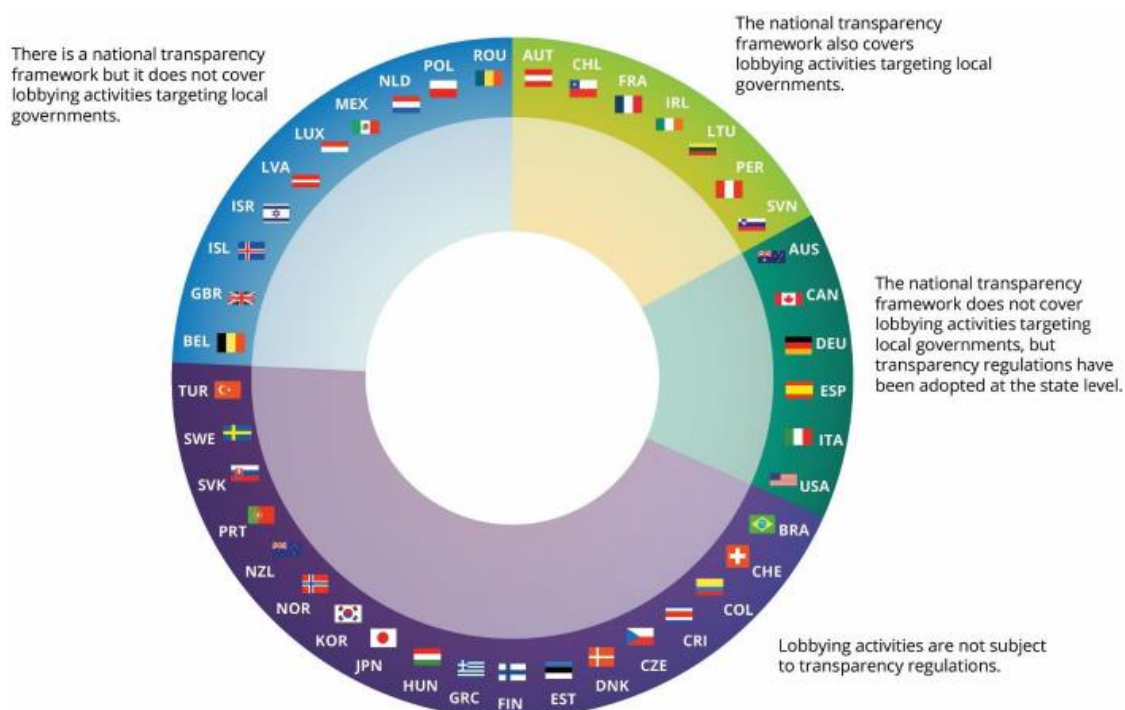
	National executive branch	Lower house of Parliament	Upper house of Parliament	National judiciary branch
Australia	✓	✗	✗	✗
Austria	✓	✓	✓	✓
Belgium	✗	✓	✗	✗
Brazil	✗	✗	✗	✗
Canada	✓	✓	✓	✗
Chile	✓	✓	✓	✗
Colombia	✗	✗	✗	✗
Costa Rica	✗		✗	✗
Czech Republic	✗	✗	✗	✗
Denmark	✗		✗	✗
Estonia	✗		✗	✗
Finland	✗		✗	✗
France	✓	✓	✓	✗
Germany	✓	✓	✓	✓
Greece	✗		✗	✗
Hungary	✓		✗	✗
Ireland	✓	✓	✓	✗
Iceland	✓	✗	✗	✗
Israel	✗		✓	✗
Italy	✗	✓	✗	✗
Japan	✗	✗	✗	✗
Korea	✗		✗	✗
Latvia	✓		✗	✗
Lithuania	✓		✓	✓
Luxembourg	✗		✓	✗
Mexico	✗	✓	✓	✗
Netherlands	✗	✓	✗	✗
New Zealand	✗		✗	✗
Norway	✗		✗	✗
Peru	✓		✓	✓
Poland	✓	✓	✓	✗
Portugal	✗		✗	✗
Romania	✓	✗	✗	✗
Slovak Republic	✓		✓	✗
Slovenia	✓	✓	✓	✓
Spain	✓	✓	✓	✗
Sweden	✗		✗	✗
Switzerland	✗	✗	✗	✗
Turkey	✗		✗	✗
United Kingdom	✓	✗	✗	✗
United States	✗	✗	✗	✓
✓ Yes	18	18	14	4
✗ No	23	23	27	37

²²⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 32, καθώς και OECD Survey on Lobbying, 2020. Με βάση τα στοιχεία του πίνακα, εν έτη 2020 η Ελλάδα δεν διέθετε θεσμικό πλαίσιο για τη ρύθμιση φαινομένων lobbying, κάτι που οδήγησε στην ψήφιση του ν. 4829/2021.

Σχεδιάγραμμα: Συγκριτική επισκόπηση πεδίου εφαρμογής του πλαισίου ρύθμισης δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής²²⁸



Σχεδιάγραμμα: Συγκριτική επισκόπηση πεδίου εφαρμογής του πλαισίου ρύθμισης δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής στα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης²²⁹



²²⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 35. Τα στοιχεία αντλήθηκαν μέσω έρευνας που διοργάνωσε η Γραμματεία του ΟΟΣΑ.

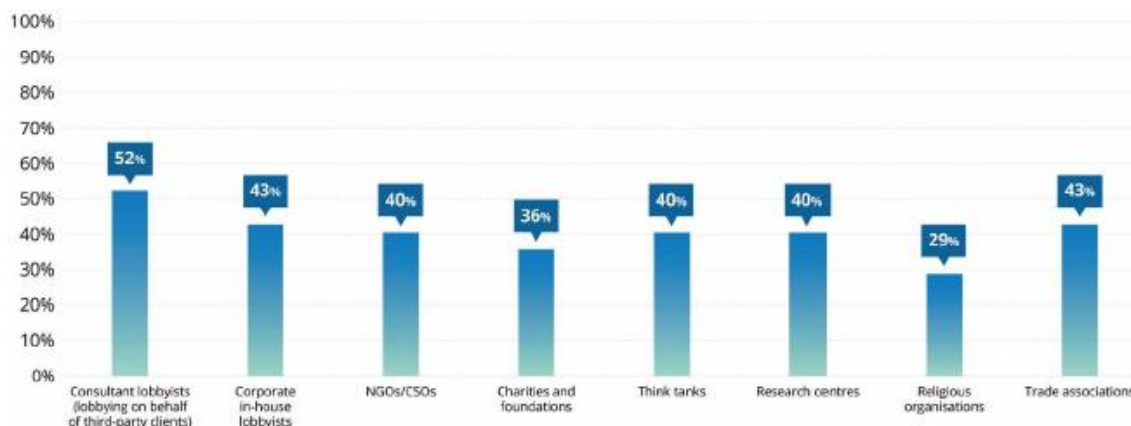
²²⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, οπ. παρ., σελ. 37. Τα στοιχεία αντλήθηκαν μέσω έρευνας που διοργάνωσε η Γραμματεία του ΟΟΣΑ.

Πίνακας: Συγκριτική επισκόπηση πεδίου εφαρμογής του πλαισίου ρύθμισης δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής ανά κατηγορία δρώντων²³⁰

	Consultant lobbyists (lobbying on behalf of third-party clients)	Companies	NGOs/ CSOs	Charities and foundations	Think tanks	Research centres	Religious organisations	Trade associations
Australia	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Austria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Belgium	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brazil	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Canada	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Colombia	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Costa Rica	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Czech Republic	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Denmark	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Estonia	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Finland	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
France	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Germany	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓
Greece	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Hungary	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Ireland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Iceland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Israel	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Italy	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Japan	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Korea	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Latvia	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Lithuania	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓
Luxembourg	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Mexico	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Netherlands	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
New Zealand	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Norway	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Peru	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Poland	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Portugal	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Romania	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Slovak Republic	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Slovenia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Spain	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sweden	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Switzerland	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Turkey	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
United Kingdom	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
United States	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
EU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
✓ Yes	22	18	17	15	17	17	12	18
✗ No	20	24	25	27	25	25	30	24

²³⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 41. Τα στοιχεία αντλήθηκαν μέσω έρευνας που διοργάνωσε η Γραμματεία του ΟΟΣΑ.

Γράφημα: Συγκριτική επισκόπηση πεδίου εφαρμογής του πλαισίου ρύθμισης δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής ανά κατηγορία δρώντων (ποσοστό %)²³¹



2. Οι αρχές του ΟΟΣΑ για ένα αποτελεσματικό πλαίσιο πολιτικής

Το Συμβούλιο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, σε μία προσπάθεια να θωρακίσει την ερευνητική δραστηριότητα του οργανισμού στην υπό μελέτη θεματική και να ενισχύσει την προσπάθεια κρατών - μελών του να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν δίκαια και αποτελεσματικά συστήματα διαχείρισης της επιρροής στους θεσμικούς τους φορείς, ανέπτυξε τη Σύσταση OECD/LEGAL/0379. Διά την ανωτέρω σύστασης, ο ΟΟΣΑ επιδιώκει τον ορισμό, με οριζόντιο χαρακτήρα, των βασικών αρχών πολιτικής που πρέπει να τηρούνται, προκειμένου να διασφαλίζονται συνθήκες διαφάνειας και ακεραιότητας στο lobbying²³².

Στο θεωρητικό μέρος της ανωτέρω σύστασης, το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ επιβεβαιώνει για μία ακόμα φορά την άποψη ότι οι δραστηριότητες άσκησης επιρροής κομίζουν σημαντική προστιθέμενη αξία για την υποστήριξη των δημόσιων πολιτικών, ιδίως όσον αφορά την παροχή γνώσεων, στοιχείων και δεδομένων στη διαδικασία λήψης τεκμηριωμένων αποφάσεων. Για το λόγο αυτό, καθίσταται προεξάρχουσα η αξία της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της δικαιοσύνης κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με σκοπό την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και την προώθηση όρων ελεύθερου και ισότιμου ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις, ενώ κρίσιμος θεωρείται και ο ρόλος των δημοσίων λειτουργών και των εκπροσώπων συμφερόντων, οι οποίοι

²³¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 42. Τα στοιχεία αντλήθηκαν μέσω έρευνας που διοργάνωσε η Γραμματεία του ΟΟΣΑ.

²³² Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/LEGAL/0379, 2022.

πρέπει να αντιληφθούν ότι μοιράζονται την ευθύνη ορθής εφαρμογής των εκάστοτε προβλέψεων, προκειμένου να διατηρηθεί η εμπιστοσύνη της κοινωνίας στους θεσμούς και στο πολιτικό σύστημα.

Σημειώνεται πως οι αρχές για τη διαφάνεια και την ακεραιότητα στις διαδικασίες άσκησης επιρροής, όπως αναφέρονται κατωτέρω, απευθύνονται στους εκπροσώπους της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας, οι οποίοι είναι και υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων επί των δημοσίων πολιτικών. Επίσης, αναλόγως του συστήματος περιφερειακής και τοπικής διακυβέρνησης κάθε χώρας, οι αρχές δυνητικά αφορούν και τους αντίστοιχους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής σε υπο-εθνικό επίπεδο²³³.

Κρίσιμος, επίσης, χαρακτηρίζεται ο ρόλος της εκτελεστικής εξουσίας κάθε κράτους - μέλους του ΟΟΣΑ, στην προσπάθεια διάδοσης και εφαρμογής των υπό μελέτη αρχών. Ειδικότερα, οι εκπρόσωποι της εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν να επικοινωνούν και να ευαισθητοποιούν σχετικά τους λειτουργούς που ασκούν νομοθετικά καθήκοντα, καθώς και τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, όσον αφορά το θεσμικό τους ρόλο κατά την άσκηση πολιτικών πίεσης²³⁴.

Αρχές για την επίτευξη της διαφάνειας και της ακεραιότητας στις διαδικασίες άσκησης επιρροής

Αρχή 1: Οικοδόμηση ενός αποτελεσματικού πλαισίου που εγγυάται τη δικαιοσύνη και την ισότιμη πρόσβαση

Στοιχείο 1: Τα κράτη - μέλη διασφαλίζουν όρους ελεύθερου ανταγωνισμού, παρέχοντας σε όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς δίκαιη και ισότιμη πρόσβαση στις διεργασίες ανάπτυξης και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών,

Ερμηνεία: Οι υπάλληλοι των φορέων του Δημοσίου Τομέα διαφυλάττουν τα οφέλη της ελεύθερης ροής πληροφοριών και διευκολύνουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Η απόκτηση ισορροπημένων στοιχείων για τα ζητήματα που άπτονται των δημοσίων πολιτικών οδηγεί σε τεκμηριωμένες συζητήσεις και στη διαμόρφωση αποτελεσματικότερων πολιτικών. Διασφαλίζοντας δίκαιη και ισότιμη πρόσβαση στους ενδιαφερόμενους φορείς του ιδιωτικού τομέα αλλά και στο ευρύ κοινό, ώστε να

²³³ Organisation for Economic Co-operation and Development, οπ. παρ., σελ. 6.

²³⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development, οπ. παρ., σελ. 7.

συμμετέχουν όλοι στην ανάπτυξη των δημόσιων πολιτικών, προστατεύεται η ακεραιότητα των αποφάσεων και διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον, μέσω της εξισορρόπησης των συμφερόντων που ακούγονται. Τέλος, οι δημόσιοι λειτουργοί προωθούν τη δίκαιη και ισοδύναμη εκπροσώπηση των επιχειρηματικών και των κοινωνικών συμφερόντων, με σκοπό την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Στοιχείο 2: Οι κανόνες και οι σχετικές κατευθυντήριες γραμμές για την άσκηση επιρροής πρέπει να αντιμετωπίζουν και να διευθετούν τις σχετικές προκλήσεις, με σεβασμό στο υφιστάμενο κοινωνικό, πολιτικό και διοικητικό πλαίσιο.

Ερμηνεία: Τα κράτη - μέλη οφείλουν να σταθμίζουν όλες τις διαθέσιμες ρυθμιστικές επιλογές πριν την επιλογή της κατάλληλης λύσης, ώστε να διευθετούνται οι βασικές ανάγκες, όπως η προσβασιμότητα και η ακεραιότητα, με σεβασμό στο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη - μέλη εξετάζουν ιδιαίτερα τις συνταγματικές αρχές και τις καθιερωμένες δημοκρατικές τους πρακτικές, όπως το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές ή οι θεσμοθετημένες διαδικασίες διαβούλευσης.

Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη - μέλη δεν αντιγράφουν απευθείας κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές άλλων κρατών· αντίθετα, αξιολογούν τις δυνατότητες και τους εγγενείς περιορισμούς των διαφόρων ρυθμιστικών επιλογών και αξιοποιούν τα διδάγματα που αντλήθηκαν από άλλα συστήματα στο δικό τους πλαίσιο. Τα κράτη - μέλη, επίσης εξετάζουν τη φύση του κλάδου των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής εντός της δικαιοδοσίας. Όπου, για παράδειγμα, δεν υφίσταται ζήτηση ή προσφορά για επαγγελματίες εκπροσώπους συμφερόντων, ίσως δεν είναι σκόπιμη η υποχρεωτική ρύθμιση, αλλά άλλες εναλλακτικές ρυθμιστικές επιλογές προκειμένου να αποφευχθεί το διοικητικό βάρος που προκύπτει από την ανάγκη συμμόρφωσης.

Στοιχείο 3: Οι κανόνες και οι σχετικές κατευθυντήριες γραμμές για την άσκηση επιρροής πρέπει να συμβαδίζουν με τις λοιπές πολιτικές του κράτους.

Ερμηνεία: Οι αποτελεσματικοί κανόνες και οι κατευθυντήριες γραμμές για τη διαφάνεια και την ακεραιότητα στις δραστηριότητες άσκησης επιρροής πρέπει να εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής και κανονιστικών ρυθμίσεων του κράτους. Τα κράτη πρέπει να επεξεργάζονται τρόπους με τους οποίους το ήδη υπάρχον ρυθμιστικό πλαίσιο να υποστηρίζει την ανάπτυξη κουλτούρας διαφάνειας και

ακεραιότητας στο lobbying. Το ανωτέρω μπορεί να λάβει χώρα μέσω της συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών στις διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης, μέσω της αναγνώρισης δικαιώματος υποβολής αιτήσεων ή αναφορών στα μέλη της κυβέρνησης, μέσω της ελεύθερης πρόσβασης στη νομοθεσία, μέσω της εισαγωγής κανόνων χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών, μέσω της θέσπισης κώδικα δεοντολογίας για τους δημόσιους υπαλλήλους και τους εκπροσώπους συμφερόντων ή μέσω της εγκαθίδρυσης μηχανισμών αποτελεσματικών μηχανισμών εποπτείας και λογοδοσίας.

Στοιχείο 4: Τα κράτη - μέλη πρέπει να ορίζουν με σαφήνεια τους όρους «δραστηριότητα άσκησης επιρροής» και «εκπρόσωπος συμφερόντων» όταν αναπτύσσουν κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την άσκηση επιρροής.

Ερμηνεία: Οι όροι «δραστηριότητα άσκησης επιρροής» και «εκπρόσωπος συμφερόντων» πρέπει να είναι περιεκτικοί και σαφείς, ώστε να αποφεύγονται οι παρερμηνείες και να προλαμβάνονται τυχόν κενά. Οι κανόνες και οι κατευθυντήριες γραμμές πρέπει να στοχεύουν πρωτίστως σε όσους ασκούν δραστηριότητες άσκησης επιρροής με αμοιβή. Αντίθετα, ο ορισμός των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής πρέπει να εξετάζεται ευρύτερα και περιεκτικότερα, ώστε να διασφαλίζονται όροι ισότιμου ανταγωνισμού στις ομάδες συμφερόντων, είτε πρόκειται για επιχειρήσεις είτε για μη κερδοσκοπικούς φορείς. Τέλος, το θεσμικό πλαίσιο ή οι κατευθυντήριες γραμμές πρέπει να απαριθμούν με σαφήνεια το είδος των επαφών με δημόσιους αξιωματούχους που είναι ή δεν θεωρούνται δραστηριότητες άσκησης επιρροής. Οι επαφές αυτές περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, επίσημες παρουσιάσεις σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές και επικοινωνία στο πλαίσιο του καθιερωμένου μηχανισμού διαβούλευσης.

Αρχή 2: Ενίσχυση της διαφάνειας

Στοιχείο 5: Τα κράτη - μέλη ενισχύουν τη διαφάνεια των στοιχείων του θεσμικού πλαισίου, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι δημόσιοι αξιωματούχοι, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις μπορούν να λαμβάνουν επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής.

Ερμηνεία: Η δημοσιοποίηση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής πρέπει να συνοδεύεται από πληροφορίες για τις βασικές πτυχές των σχετικών δραστηριοτήτων, ώστε να καθίσταται δυνατός ο δημόσιος έλεγχος. Η δημοσιοποίηση των στοιχείων πρέπει να διέπεται και από νόμιμες εξαιρέσεις, ιδίως για την προστασία τυχόν εμπιστευτικών πληροφοριών για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή για την προστασία ευαίσθητων πληροφοριών της αγοράς.

Οι βασικές απαιτήσεις δημοσιότητας περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τα στοιχεία των εκπροσώπων συμφερόντων, τον στόχο της δραστηριότητας άσκησης επιρροής, τους δικαιούχους - εντολείς - πελάτες της και τους εμπλεκόμενους θεσμικούς φορείς. Οποιαδήποτε συμπληρωματική απαίτηση δημοσιότητας προτείνεται να λαμβάνει υπόψη τυχόν άλλες σύννομες ανάγκες πληροφόρησης των εκπροσώπων των θεσμικών φορέων ή να επιβάλλεται προς την κατεύθυνση διαφάνειας των μέσων χρηματοδότησης. Για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, τα στοιχεία που δημοσιεύονται σχετικά με τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής και τους εκπροσώπους συμφερόντων πρέπει να αποθηκεύονται σε ένα δημόσια διαθέσιμο μητρώο και να επικαιροποιούνται εγκαίρως, ώστε να παρέχονται ακριβείς πληροφορίες στους δημόσιους λειτουργούς, στους πολίτες και στις επιχειρήσεις.

Στοιχείο 6: Τα κράτη - μέλη επιτρέπουν στους ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, των επιχειρήσεων, των μέσων ενημέρωσης και του κοινού, να ελέγχουν τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής.

Ερμηνεία: Το κοινό έχει δικαίωμα να γνωρίζει πώς οι δημόσιοι οργανισμοί και οι δημόσιοι υπάλληλοι λαμβάνουν τις αποφάσεις τους, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, των ατόμων και των συμφερόντων που άσκησαν επιρροή για τα σχετικά θέματα. Τα κράτη πρέπει να εξετάσουν τη χρησιμοποίηση εργαλείων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, βασιζόμενων στο διαδίκτυο, για να καταστήσουν τις πληροφορίες προσβάσιμες στο κοινό με οικονομικό και αποδοτικό τρόπο. Μια ζωντανή κοινωνία των πολιτών που περιλαμβάνει παρατηρητές, δραστήριες ομάδες πολιτών και ανεξάρτητα μέσα ενημέρωσης είναι το κλειδί για τη διασφάλιση ενός αποδοτικού ελέγχου των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής. Οι κυβερνήσεις, επίσης, πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο διευκόλυνσης του δημόσιου ελέγχου, δημοσιοποιώντας τα συμφέροντα ή τα άτομα που προσπάθησαν να επηρεάσουν τη

διαδικασία νομοθέτησης ή τη διαδικασία χάραξης πολιτικής, για παράδειγμα, με τη δημοσιοποίηση «νομοθετικού αποτυπώματος».

Αρχή 3: Καλλιέργεια και εμπέδωση μιας κουλτούρας ακεραιότητας

Στοιχείο 7: Τα κράτη - μέλη προωθούν μια κουλτούρα ακεραιότητας στους δημόσιους οργανισμούς, παρέχοντας σαφείς κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές συμπεριφοράς για τους δημόσιους υπαλλήλους.

Ερμηνεία: Τα κράτη πρέπει να παρέχουν αρχές, κανόνες, πρότυπα και διαδικασίες ώστε να παρέχουν στους δημόσιους υπαλλήλους σαφείς κατευθύνσεις αναφορικά με τον ενδεικνυόμενο τρόπο συνεργασίας τους με εκπροσώπους συμφερόντων, με επιμέρους σκοπό τη διευκόλυνση του στενού δημόσιου ελέγχου. Ενδεικτικά, οι υπάλληλοι πρέπει να είναι αμερόληπτοι, να προάγουν με τη δράση τους το δημόσιο συμφέρον και να μην καταχρώνται εμπιστευτικές πληροφορίες. Οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων πρέπει να δίνουν το παράδειγμα με την προσωπική τους συμπεριφορά κατά τη συνεργασία τους με τους εκπροσώπους συμφερόντων.

Για την περαιτέρω θωράκιση της ανεξαρτησίας των δημοσίων λειτουργιών, προτείνεται στα κράτη να εξετάσουν το ενδεχόμενο θέσπισης περιορισμών για τους λειτουργούς που αποχωρούν από το αξίωμά τους προκειμένου α. να αποφευχθούν φαινόμενα σύγκρουσης συμφερόντων κατά την αναζήτηση νέας θέσης στον ιδιωτικό τομέα, β. να αποφευχθεί τυχόν κατάχρηση εμπιστευτικών πληροφοριών και γ. να αποφευχθεί η μετά τον τερματισμό της δημόσιας υπηρεσίας «εναλλαγή πλευράς». Στο πλαίσιο αυτό, ενδέχεται να είναι αναγκαία η επιβολή μιας «περιόδου αποχής ή αναστολής» για την προσωρινή αποφυγή φαινομένων όπου πρώην αξιωματούχοι ασκούν δραστηριότητες επιρροής στους οργανισμούς που απασχολούνταν πριν την αποχώρησή τους από το Δημόσιο. Αντίστοιχα, προτείνεται στα κράτη να εξετάσουν το ενδεχόμενο πρόβλεψης μιας περιόδου αποχής ή αναστολής σε περιπτώσεις που κάποιος εκπρόσωπος συμφερόντων ενδιαφέρεται ή προορίζεται για την πλήρωση μίας θέσης σε φορείς του Δημοσίου Τομέα στους οποίους ασκούσε επιρροή.

Στοιχείο 8: Οι εκπρόσωποι συμφερόντων συμμορφώνονται με τα πρότυπα επαγγελματισμού και διαφάνειας και αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες για την καλλιέργεια μιας κουλτούρας διαφάνειας και ακεραιότητας.

Ερμηνεία: Οι κυβερνήσεις των κρατών αναλαμβάνουν την πρωταρχική ευθύνη για την καθιέρωση σαφών κανόνων συμπεριφοράς για τους δημόσιους λειτουργούς που δέχονται επιρροή. Ωστόσο, οι εκπρόσωποι συμφερόντων και οι πελάτες τους έχουν και αυτοί την υποχρέωση να αποφεύγουν μορφές αθέμιτης επιρροής και να συμμορφώνονται με τα επαγγελματικά πρότυπα στις σχέσεις τους με τους δημόσιους λειτουργούς, με τους άλλους εκπροσώπους συμφερόντων, με τους πελάτες τους και με το κοινό.

Για να προάγουν την εμπιστοσύνη της κοινωνίας στους θεσμικούς φορείς της πολιτείας, οι εκπρόσωποι συμφερόντων οφείλουν α. να διεξάγουν τις επαφές τους με τους δημόσιους αξιωματούχους με ακεραιότητα και ειλικρίνεια, β. να παρέχουν αξιόπιστες και ακριβείς πληροφορίες και γ. να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες για την αποφυγή φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων, σε σχέση τόσο με τους δημόσιους υπαλλήλους όσο και με τους πελάτες που εκπροσωπούν.

Αρχή 4: Μηχανισμοί εφαρμογής, συμμόρφωσης και αξιολόγησης

Στοιχείο 9: Τα κράτη - μέλη εμπλέκουν τους εποπτικούς τους φορείς στη στρατηγική επίτευξης συμμόρφωσης.

Ερμηνεία: Η συμμόρφωση των εμπλεκόμενων μερών στο πλαίσιο άσκησης δραστηριοτήτων επιρροής αποτελεί ιδιαίτερη πρόκληση. Ο καθορισμός σαφών και εφαρμόσιμων κανόνων και κατευθυντήριων γραμμών είναι απαραίτητος, αλλά από μόνος του δεν αρκεί για την επιτυχία. Προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση και να αποτραπούν ή να εντοπιστούν οι παραβάσεις του θεσμικού πλαισίου, τα κράτη πρέπει να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν ένα συνεκτικό φάσμα στρατηγικών και μηχανισμών, συμπεριλαμβανομένης της παρακολούθησης και της επιβολής. Οι ανωτέρω μηχανισμοί υλοποιούν δράσεις ευαισθητοποίησης σχετικά με τους κανόνες και τα τιθέμενα πρότυπα, ενισχύουν τις δεξιότητες που απαιτούνται για την κατανόηση του τρόπου εφαρμογής τους και επαληθεύουν τη δημοσιοποίηση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας. Όλοι οι ενδιαφερόμενοι, ιδίως οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι εκπρόσωποι συμφερόντων, η κοινωνία των πολιτών και οι ανεξάρτητοι παρατηρητές, πρέπει να συμμετέχουν στη διαδικασία θέσπισης κανόνων - προτύπων και στην εφαρμογή τους, ώστε να αναπτυχθεί μία κοινή αντίληψη αναφορικά με τις προβλέψεις του θεσμικού πλαισίου. Επίσης, όλα τα στοιχεία των

στρατηγικών και των μηχανισμών πρέπει να συντονίζονται μεταξύ τους για την επαύξηση της αποτελεσματικότητάς τους.

Στοιχείο 10: Τα κράτη - μέλη επανεξετάζουν τη λειτουργία των κανόνων και των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής σε περιοδική βάση και προβαίνουν στις απαραίτητες προσαρμογές.

Ερμηνεία: Τα κράτη οφείλουν να επανεξετάζουν - με τη συμμετοχή εκπροσώπων συμφερόντων και της κοινωνίας των πολιτών - την εφαρμογή και τον αντίκτυπο των κανόνων και των κατευθυντήριων γραμμών για τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής, προκειμένου να κατανοήσουν καλύτερα τους παράγοντες που επηρεάζουν τη συμμόρφωση. Σημειώνεται πως η αναβάθμιση του περιεχομένου των κανόνων και των κατευθυντήριων γραμμών πρέπει να συνοδεύεται από την επικαιροποίηση των στρατηγικών και των μηχανισμών εφαρμογής.

3. Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο - ν. 4829/2021

Μετά την παράθεση των βασικών αρχών του Συμβουλίου του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης για την επίτευξη της διαφάνειας και της ακεραιότητας στις δραστηριότητες άσκησης επιρροής, κρίνεται σκόπιμη η αφιέρωση ενός ειδικού κεφαλαίου στην παρουσίαση και αξιολόγηση του σχετικού εθνικού θεσμικού πλαισίου, όπως καθιερώθηκε τον Σεπτέμβριο του 2021, στο Μέρος Α' του ν. 4829/2021 «*Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις*» (Α' 166). Όπως το άρθρο 1 § 1 του ανωτέρω νόμου αναφέρει χαρακτηριστικά, σκοπός του Μέρους Α' είναι η διασφάλιση της ακεραιότητας και της διαφάνειας κατά την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής σε θεσμικούς κρατικούς φορείς, μέσω της εισαγωγής κανόνων και της σύστασης του Μητρώου Διαφάνειας²³⁵.

²³⁵ Βλ. και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του ν. 4829/2021, σύμφωνα με την οποία «με τις διατάξεις του Μέρους Α' του σχεδίου νόμου επιδιώκεται για πρώτη φορά στην Ελλάδα η δημιουργία ενός νομοθετικού πλαισίου ρύθμισης της επικοινωνίας των θεσμικών φορέων της πολιτείας με εκπροσώπους συμφερόντων, με απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας κατά την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής». Αναλυτικά σε Υπουργείο Εσωτερικών, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ν. 4829/2021 «Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών», σελ. 23 επ.

Η θέσπιση ενός αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς του κράτους κατέστη αναγκαία στο πλαίσιο της προσπάθειας του Υπουργείου Εσωτερικών να επιτρέψει σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να συνεισφέρουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών, με επίσημο και δικαϊκά ασφαλή τρόπο, ακολουθώντας τους προβλεπόμενους ειδικά θεσμοθετημένους κανόνες. Σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του ν. 4829/2021, παράλληλα, το νέο πλαίσιο επιτρέπει στους πολίτες να ενημερώνονται για τις δραστηριότητες επιρροής, με αποτέλεσμα την ενίσχυση των δημοκρατικών αρχών, της ορθής διακυβέρνησης και της εμπιστοσύνης στους θεσμικούς φορείς και στο πολιτικό σύστημα²³⁶.

Υπογραμμίζεται πως η απουσία ενός θεσμικού πλαισίου για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής στην Ελλάδα, πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 4829/2021, είχε επισημανθεί πολλάκις από το σύνολο σχεδόν των ευρωπαϊκών²³⁷ και διεθνών φορέων²³⁸ που πραγματοποιούν δράσεις ετήσιας ή περιοδικής αξιολόγησης των επιδόσεων της χώρας σε θεματικές του κράτους δικαίου και της ενσωμάτωσης ορθών πρακτικών διακυβέρνησης.

3.1 Πεδίο εφαρμογής και βασικοί ορισμοί

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 4829/2021, οι διατάξεις του Μέρους Α' του υπό μελέτη νόμου για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής στην Ελλάδα εφαρμόζονται κατά την «επικοινωνία» των «εκπροσώπων συμφερόντων» με τους «θεσμικούς φορείς». Για την αποσαφήνιση των ορισμών της ανωτέρω περιόδου, η οποία αποδίδει συνεκτικά και περιεκτικά το καθ' ύλην (αντικειμενικό) πεδίο εφαρμογής του πλαισίου ρύθμισης των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής, παρατίθενται οι κατωτέρω ορισμοί, όπως αναγράφονται στο άρθρο 3 του ν. 4829/2021, για λόγους ακριβείας:

²³⁶ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 24.

²³⁷ Η πλέον πρόσφατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα αναφέρει χαρακτηριστικά πως «δεν έχουν ακόμη καλυφθεί τα νομοθετικά κενά στη ρύθμιση της άσκησης πίεσης ή επιρροής από ομάδες συμφερόντων (*lobbying*)». Βλ. αναλυτικά Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2021 για το κράτος δικαίου, Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα.

²³⁸ Group of States against Corruption (GRECO), Council of Europe (CoE), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Βλ. και τα εξαιρετικά ενδιαφέροντα γραφήματα που συμπεριλαμβάνονται στο *Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, 2021, διά των οποίων επιβεβαιώνεται η μη συμμόρφωση της χώρας μας στις σχετικές συστάσεις του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ.

- ✚ Ως «*δραστηριότητα επιρροής*» ορίζεται κάθε είδους άμεση επικοινωνία εκπροσώπου συμφερόντων με θεσμικούς φορείς, εφόσον επιδιώκει να επηρεάσει τη διαδικασία λήψης απόφασης²³⁹ και εφόσον διεξάγεται με αμοιβή, στο πλαίσιο εκπροσώπησης των συμφερόντων του πελάτη, ανεξάρτητα από το αν η εν λόγω διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη ή έπεται της επικοινωνίας και ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα της επικοινωνίας²⁴⁰.
- ✚ Ως «*θεσμικοί φορείς*» ορίζονται οι φορείς της νομοθετικής και της εκτελεστικής λειτουργίας, καθώς και τα μέλη και οι υπάλληλοί τους²⁴¹. Σημειώνεται πως σύμφωνα με την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 13 § 1 του ν. 4829/2021, οι θεσμικοί φορείς αναμένεται να καθοριστούν μελλοντικά με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, κατόπιν γνώμης του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.
- ✚ Ως «*εκπρόσωπος συμφερόντων*» ορίζεται το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο ασκεί δραστηριότητες επιρροής με αμοιβή για λογαριασμό και προς όφελος πελάτη. Υπογραμμίζεται ειδικά πως, σύμφωνα με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, από τον ορισμό εξαιρούνται πρόσωπα που συνδέονται με τον πελάτη με σχέση εργασίας ή έμμισθης εντολής, καθώς και πρόσωπα που προβαίνουν σε δραστηριότητες άσκησης επιρροής δίχως αμοιβή.
- ✚ Ως «*πελάτης*» ορίζεται το φυσικό ή το νομικό πρόσωπο που αναθέτει την άσκηση δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής στον εκπρόσωπο συμφερόντων.
- ✚ Ως «*επικοινωνία*» ορίζεται κάθε είδους προφορική, γραπτή ή ηλεκτρονική επαφή του εκπροσώπου συμφερόντων, με δική του πρωτοβουλία, με τους θεσμικούς φορείς, εφόσον έχει ως στόχο την άσκηση επιρροής.
- ✚ Ως «*Μητρώο Διαφάνειας*» ορίζεται η ηλεκτρονική βάση δεδομένων που αναπτύσσεται για την καταχώριση πληροφοριών σχετικών με την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής.

²³⁹ Ιδίως αλλά όχι αποκλειστικά, ως προς στο περιεχόμενο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, άλλης κανονιστικής διοικητικής πράξης ή εγκυκλίου.

²⁴⁰ Σημειώνεται πως στον ανωτέρω ορισμό δεν εμπίπτει η επικοινωνία που λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο α. πρόσκλησης από θεσμικούς φορείς για παροχή ενημέρωσης κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης, β. νομικής ή άλλου είδους επαγγελματικής εκπροσώπησης που αποσκοπεί στην άσκηση δικαιωμάτων, όπως ιδίως τα δικαιώματα πληροφόρησης, ακρόασης και προσφυγής, γ. συλλογικών διαπραγματεύσεων με μέλη συνδικαλιστικών οργανώσεων, όπως προβλέπονται από την εργατική νομοθεσία και δ. συζήτησης με μέλη διπλωματικής αποστολής ή προξενικής αρχής, με εκπροσώπους κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή τρίτων χωρών και με εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών, εφόσον δρουν υπό την επίσημη ιδιότητά τους.

²⁴¹ Ανεξαρτήτως αν δρουν ατομικά ή στο πλαίσιο λειτουργίας ενός συλλογικού οργάνου ή μίας επιτροπής.

Το ανωτέρω πλαίσιο ορισμών αποδεικνύει τη συμμόρφωση της Ελλάδας στο τέταρτο στοιχείο της πρώτης αρχής του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη διαφάνεια και την ακεραιότητα κατά την άσκηση δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής, διά του οποίου συνιστάται στα κράτη - μέλη να ορίζουν με σαφήνεια και κατ' ελάχιστο το περιεχόμενο των όρων «δραστηριότητα άσκησης επιρροής» και «εκπρόσωπος συμφερόντων», όταν αναπτύσσουν κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την άσκηση επιρροής²⁴².

3.2 Δικαιώματα και υποχρεώσεις θεσμικών φορέων και εκπροσώπων συμφερόντων

Στα άρθρα 4 έως 7 του Κεφαλαίου Β' του Μέρους Α' του ν. 4829/2021 παρατίθενται οι βασικοί κανόνες που διέπουν τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής, εξεταζόμενοι τόσο από την σκοπιά των θεσμικών φορέων όσο και από εκείνη των εκπροσώπων συμφερόντων. Μέσω των εν λόγω κανόνων, σκιαγραφούνται τα βασικά δικαιώματα και οι θεμελιώδεις υποχρεώσεις των θεσμικών φορέων και των εκπροσώπων συμφερόντων, προς την κατεύθυνση της θωράκισης της νομιμότητας και της ακεραιότητας του προβλεπόμενου πλαισίου.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 5 § 1 του ν. 4829/2021, οι θεσμικοί φορείς έχουν τις κάτωθι υποχρεώσεις²⁴³:

- ✚ Να επικοινωνούν και να συμπεριφέρονται έναντι των εκπροσώπων συμφερόντων σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και τις θεμελιώδεις αρχές της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης.
- ✚ Να μην πραγματοποιούν επαφές με εκπροσώπους συμφερόντων που δεν είναι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Διαφάνειας.
- ✚ Να μην παρεμποδίζουν τις δραστηριότητες επιρροής των εκπροσώπων συμφερόντων, εφόσον διεξάγονται σύμφωνα με τις διατάξεις του θεσμικού πλαισίου²⁴⁴.

²⁴² Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/LEGAL/0379, 2022, σελ. 8.

²⁴³ Βλ. και Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 41 και Organisation for Economic Co-operation and Development, οπ. παρ., σελ. 8-9, στ 7.

²⁴⁴ Σημειώνεται πως, σύμφωνα με το άρθρο 5 § 2 του ν. 4829/2021, η υποχρέωση της περ. γ' της § 1 του άρθρου 5 δεν δημιουργεί υποχρέωση μαρτυρίας των θεσμικών φορέων για πληροφορίες που κατέχουν λόγω της θεσμικής τους ιδιότητας.

- ✚ Να ενημερώνουν την Εθνική Αρχή Διαφάνειας σε κάθε περίπτωση παραβίασης του θεσμικού πλαισίου, στο πλαίσιο του ρόλου της ως εποπτεύουσα αρχή²⁴⁵.
- ✚ Να υποβάλλουν στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας ετήσια δήλωση για την επικοινωνία τους με εκπροσώπους συμφερόντων²⁴⁶.

Από την άλλη πλευρά, όπως προβλέπει το άρθρο 7 § 1 και 10 του ν. 4829/2021, οι εκπρόσωποι συμφερόντων κατά την άσκηση δραστηριότητας επιρροής οφείλουν²⁴⁷:

- ✚ Να ενεργούν με ακεραιότητα, διαφάνεια, υπευθυνότητα και σε συμφωνία με τις νομοθετικές προβλέψεις.
- ✚ Να μην πραγματοποιούν επαφές που προάγουν καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων.
- ✚ Να γνωστοποιούν την ιδιότητά τους, την εγγραφή τους στο Μητρώο και τα στοιχεία του πελάτη τους, καθώς και να ενημερώνουν για τον σκοπό κάθε δραστηριότητας επιρροής.
- ✚ Να μην ασκούν αθέμιτη επιρροή ή πίεση και να μην αποσπούν πληροφορίες με αθέμιτο ή παράνομο τρόπο.
- ✚ Να μη διαστρεβλώνουν και να μη χειραγωγούν πληροφορίες, καθώς και να μην αξιοποιούν τις πληροφορίες που λαμβάνουν από θεσμικούς φορείς για εμπορικούς ή άλλους σκοπούς.
- ✚ Να μην προσφέρουν δώρα, φιλοξενία, χορηγία, δωρεές ή άλλα ωφελήματα και διευκολύνσεις σε θεσμικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένων των μελών και των υπαλλήλων τους.
- ✚ Να υποβάλλουν αληθή στοιχεία στο Μητρώο Διαφάνειας και στην ετήσια δήλωση του άρθρου 10 § 1 του ν. 4829/2021, την οποία καταθέτουν ηλεκτρονικά στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας²⁴⁸.

²⁴⁵ Βλ. ορισμό άρθρου 3 περ. ζ του ν. 4829/2021, σύμφωνα με τον οποίο «*αρμόδια αρχή για την εποπτεία του Μητρώου Διαφάνειας και την τήρηση του Μέρους Α' είναι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*».

²⁴⁶ Στην εν λόγω δήλωση περιλαμβάνονται πληροφορίες αναφορικά με τον χρόνο της επικοινωνίας, τα στοιχεία του εκπροσώπου συμφερόντων, τον τομέα πολιτικής και το είδος της απόφασης.

²⁴⁷ Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 42-43 και *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 9, στ. 8.

²⁴⁸ Η εν λόγω δήλωση περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τον τομέα πολιτικής και το είδος της απόφασης, τα στοιχεία του εκπροσώπου συμφερόντων και του πελάτη του, τον χρόνο και τον τρόπο διεξαγωγής της δραστηριότητας, τον θεσμικό φορέα προς τον οποίο απευθύνθηκε η δραστηριότητα επιρροής και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Βλ. αναλυτικά Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 44-45.

- ✚ Να διατηρούν πληροφορίες σχετικές με τις δραστηριότητες επιρροής για χρονικό διάστημα τριών (3) ετών.

Οι ανωτέρω σκιαγραφείσες υποχρεώσεις, τόσο των θεσμικών φορέων, των μελών και των υπαλλήλων τους όσο και των εκπροσώπων συμφερόντων, βρίσκονται σε πλήρη σύμπνοια με τις δύο (2) βασικές Συστάσεις αναφοράς, ήτοι τη Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη διαφάνεια και την ακεραιότητα στις δραστηριότητες άσκησης επιρροής και τη Σύσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων επιρροής στο πλαίσιο λήψης διοικητικών αποφάσεων. Επομένως, οι υπό μελέτη ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών αξιολογούνται θετικά, διότι ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη τις βέλτιστες διαθέσιμες διεθνείς πρακτικές και προωθούν, σε ένα μεγάλο βαθμό, την ηθική, την ακεραιότητα και τη διαφάνεια του σχετικού πεδίου.

Σε ό,τι έχει να κάνει με τα δικαιώματα των εκπροσώπων συμφερόντων, το άρθρο 7 § 2 του ν. 4829/2021 προβλέπει σχετικά πως στο πλαίσιο της αποστολής, του ρόλου και των αρμοδιοτήτων τους, δύνανται να αποκτούν πρόσβαση σε πληροφορίες που διαθέτουν οι θεσμικοί φορείς, εφόσον αυτές εμπίπτουν στο πεδίο δραστηριοποίησής τους και δεν είναι εμπιστευτικές. Παράλληλα, δικαιούνται να υποβάλουν προτάσεις σχεδίων νόμου και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, να συμμετέχουν ως ομιλητές σε επιτροπές²⁴⁹ και να πραγματοποιούν συναντήσεις με τους θεσμικούς φορείς.

Σημειώνεται ρητά πως κάθε φυσικό πρόσωπο, εφόσον επιθυμεί να δηλωθεί ως εκπρόσωπος συμφερόντων και να αποκτήσει τα ανωτέρω δικαιώματα (και υποχρεώσεις), εγγράφεται υποχρεωτικά στο σχετικό Μητρώο που αναπτύσσει και τηρεί η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (άρθρο 6 § 1 ν. 4829/2021). Στο πλαίσιο αυτό, ως ελάχιστες εκ του νόμου προϋποθέσεις για να εγγραφεί φυσικό πρόσωπο στο Μητρώο ορίζονται α. να έχει ηλικία άνω των δεκαοκτώ (18) ετών και β. να μην έχει καταδικαστεί αμετάκλητα για κακούργημα ή πλημμέλημα με ποινή στερητική της ελευθερίας άνω των δεκαοκτώ (18) μηνών²⁵⁰. Μάλιστα, προς άρση κάθε αμφισβήτησης, υπογραμμίζεται πως τα μέλη και οι υπάλληλοι των θεσμικών φορέων δεν επιτρέπεται να ασκούν δραστηριότητα επιρροής, καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους και για δεκαοκτώ (18) μήνες μετά από την

²⁴⁹ Υπό τον όρο ότι οι εν λόγω επιτροπές συνεδριάζουν δημόσια.

²⁵⁰ Οι προϋποθέσεις αυτές ισχύουν και για τον νόμιμο εκπρόσωπο νομικού προσώπου που είναι εκπρόσωπος συμφερόντων.

αποχώρηση από τη θέση τους, για οποιονδήποτε λόγο (άρθρο 6 § 2 και 3 του ν. 4829/2021)²⁵¹.

Κλείνοντας το σκέλος ανάπτυξης των βασικών κανόνων του νέου θεσμικού πλαισίου, καθώς και των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των εμπλεκόμενων μερών, λαμβάνουν χώρα και οι ακόλουθες πολύ σημαντικές επισημάνσεις:

✚ Η κατάρτιση ενός κώδικα ηθικής, δεοντολογίας ή συμπεριφοράς αποτελεί βέλτιστη πρακτική που μπορεί να αξιοποιηθεί για την εξειδίκευση και την συγκεκριμενοποίηση των υποχρεώσεων των εκπροσώπων συμφερόντων, έχοντας και ως δεδομένο ότι η καταγραφή των εν λόγω υποχρεώσεων στο θεσμικό πλαίσιο του ν. 4829/2021 είναι αρκούντως γενική. Η εν λόγω πρακτική αναμένεται να εφαρμοστεί και στην ελληνική περίπτωση, καθώς το άρθρο 13 § 5 του ν. 4829/2021 ορίζει πως, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, κατόπιν γνώμης του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, καθορίζονται οι λεπτομέρειες για την κατάρτιση κώδικα δεοντολογίας για τους εκπροσώπους συμφερόντων²⁵².

✚ Σε κάθε περίπτωση, όπως αναφέρει χαρακτηριστικά το άρθρο 4 του ν. 4829/2021, οι διατάξεις του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου δεν επηρεάζουν και, ιδίως, δεν θίγουν τα συνταγματικά αναγνωρισμένα δικαιώματα των πολιτών, όπως το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης, πληροφόρησης, ακρόασης, αναφοράς στις αρχές και συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή²⁵³.

²⁵¹ Ομοίως, απαγορεύεται η άσκηση δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής και στους συζύγους ή τους συμβιούντες των μελών και των υπαλλήλων των θεσμικών φορέων, καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας των τελευταίων.

²⁵² Κατά την άποψη του γράφοντος θα ήταν σκοπιμότερο η εν λόγω απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών να αναφέρεται απευθείας στην έκδοση ενός κώδικα δεοντολογίας για τους εκπροσώπους συμφερόντων και όχι σε λεπτομέρειες για την κατάρτισή του. Στην παρούσα της μορφή η υπό μελέτη εξουσιοδοτική διάταξη επιφέρει περιττό διοικητικό βάρος στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

²⁵³ Η εν λόγω αναφορά είναι σύμφωνη με τις ευρωπαϊκές βέλτιστες πρακτικές του Συμβούλιο της Ευρώπης, «οι οποίες τονίζουν την ανάγκη ρητής αναφοράς στον σεβασμό της ελευθερίας της έκφρασης και της συμμετοχής των πολιτών στην πολιτική ζωή της χώρας, προκειμένου το πλαίσιο ρύθμισης των δραστηριοτήτων επιρροής να μη λειτουργήσει αποτρεπτικά, υπονομεύοντας τον δημοκρατικό διάλογο και την ανταλλαγή απόψεων σε κρίσιμα ζητήματα». Βλ. αναλυτικά Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 41 και Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2017) 2, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and Explanatory Memorandum, Legal Regulation of Lobbying Activities in the Context of Public Decision Making, σελ. 22 επ.

3.3 Μητρώο Διαφάνειας

Όπως αναφέρθηκε ήδη, το Μητρώο Διαφάνειας αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του νέου θεσμικού πλαισίου της Ελλάδας για τη ρύθμιση του πεδίου άσκησης δραστηριοτήτων επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας. Το κεφάλαιο Γ' του ν. 4829/2021 περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις για τη σύσταση, την οργάνωση και τη λειτουργία του υπό μελέτη Μητρώου, σε συμμόρφωση με το μεγαλύτερο μέρος των βέλτιστων αναγνωρισμένων διεθνών πρακτικών και προτύπων. Ειδικότερα, σύμφωνα με την ερμηνεία του Στοιχείου 5 της Αρχής 2 (Enhancing Transparency) της Σύστασης του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη διαφάνεια και την ακεραιότητα στις δραστηριότητες άσκησης επιρροής *«για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, τα στοιχεία που δημοσιεύονται σχετικά με τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής και τους εκπροσώπους συμφερόντων πρέπει να αποθηκεύονται σε ένα δημόσια διαθέσιμο μητρώο και να επικαιροποιούνται εγκαίρως, ώστε να παρέχονται ακριβείς πληροφορίες στους δημόσιους λειτουργούς, στους πολίτες και στις επιχειρήσεις»*²⁵⁴. Ομοίως, σύμφωνα με την Αρχή 7 (Public Registers of Lobbyists) της Σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων επιρροής στο πλαίσιο λήψης διοικητικών αποφάσεων *«συνιστάται στις δημόσιες αρχές να τηρούν ένα δημόσιο μητρώο εκπροσώπων συμφερόντων»*²⁵⁵.

²⁵⁴ To adequately serve the public interest, disclosure on lobbying activities and lobbyists should be stored in a publicly available register and should be updated in a timely manner in order to provide accurate information that allows effective analysis by public officials, citizens and businesses. Βλ. αναλυτικά *Organisation for Economic Co-operation and Development*, οπ. παρ., σελ. 8.

²⁵⁵ A register of lobbyists should be maintained by authorities. Βλ. *Council of Europe*, οπ. παρ., σελ. 24.

Πίνακας: Βασικές ιδιότητες Μητρώων παρακολούθησης δραστηριοτήτων επιρροής²⁵⁶:

	Online availability of the register	Searchable	Data is provided in an open data format
Australia	Yes	Yes	Yes
Austria	Yes	Yes	No
Belgium	Yes	No (information available in PDF format)	N/A
Canada	Yes	Yes	Yes
Chile	Yes	Yes	Yes
France	Yes	Yes	Yes
Germany	Yes	Yes	No
Hungary	No	N/A	N/A
Iceland	Yes	No	No
Ireland	Yes	Yes	Yes
Israel	Yes	Yes	No
Italy	Yes	No	No
Latvia	No	N/A	N/A
Lithuania	Yes	Yes	No
Mexico	Yes	No (information available in PDF format)	No
Netherlands	Yes	No (information available in PDF format)	No
Peru	Yes	Yes	No
Poland	Yes	No	No
Romania	Yes	Yes	No
Slovenia	Yes	Yes	No
United Kingdom	Yes	Yes	No
United States	Yes	Yes (but files are available in a PDF format)	No
EU	Yes	Yes	Yes

Στο ανωτέρω πλαίσιο, διά του άρθρου 8 § 1 του ν. 4829/2021 συστήνεται το Μητρώο Διαφάνειας, το οποίο λειτουργεί ως ηλεκτρονική βάση δεδομένων στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας²⁵⁷ και στο οποίο εγγράφονται υποχρεωτικά οι εκπρόσωποι συμφερόντων²⁵⁸ που ασκούν δραστηριότητες επιρροής στους θεσμικούς φορείς της χώρας. Στόχος του Μητρώου Διαφάνειας, σύμφωνα και με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, είναι η ανταπόκριση των θεσμικών οργάνων της πολιτείας στις απαιτήσεις της κοινωνίας για διαφάνεια και ακεραιότητα, καθώς και η διασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης των πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσης και υλοποίησης δημοσίων πολιτικών²⁵⁹.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, ως υπεύθυνη αρχή για την ανάπτυξη, τη διασφάλιση της ορθής λειτουργίας και τη συντήρησή του Μητρώου ορίστηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (άρθρο 8 § 5 ν. 4829/2021). Στο πλαίσιο αυτό, με την ολοκλήρωση των διαδικασιών προετοιμασίας του Μητρώου, η Αρχή αναμένεται να παράσχει πληροφορίες τόσο στους εκπροσώπους συμφερόντων όσο και σε οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο πολίτη ή

²⁵⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 72.

²⁵⁷ Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ορίζεται διαχειρίστρια και υπεύθυνη επεξεργασίας δεδομένων, σύμφωνα με τον ν. 4624/2019 (Α' 137).

²⁵⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 8 § 4 του ν. 4829/2021, στο Μητρώο Διαφάνειας δύνανται να εγγράφονται και σωματεία, επαγγελματικές ενώσεις, επιμελητήρια, καθώς και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις του θεσμικού πλαισίου.

²⁵⁹ Αναλυτικά σε Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 43.

επιχείρηση, αναφορικά με τον ενδεδειγμένο τρόπο εγγραφής και πλοήγησης. Σημειώνεται πως μετά το πέρας κάθε έτους, η Αρχή υποχρεούται να συντάσσει ετήσια έκθεση με στατιστικά στοιχεία και κρίσιμες πληροφορίες που άπτονται της λειτουργίας του Μητρώου. Η εν λόγω έκθεση υποβάλλεται στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και δημοσιεύεται στον ιστότοπο του Μητρώου, ο οποίος είναι βάσει νόμου διαθέσιμος μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης²⁶⁰.

Κατά την εγγραφή του στο Μητρώο και προκειμένου να δημιουργήσει τον προσωπικό του λογαριασμό, ο εκπρόσωπος συμφερόντων καταχωρίζει τα στοιχεία που προβλέπονται στο άρθρο 9 § 1 του ν. 4829/2021²⁶¹. Η εγγραφή στο Μητρώο χαρακτηρίζεται αόριστης διάρκειας, ενώ με την ολοκλήρωσή της το πληροφοριακό σύστημα αναμένεται να χορηγεί πιστοποιητικό εγγραφής και σχετικό αριθμό μητρώου²⁶².

Κλείνοντας το παρόν κεφάλαιο, πρέπει να επισημανθεί πως ειδικότερα και λεπτομερειακού χαρακτήρα ζητήματα που αφορούν τη λειτουργία του Μητρώου Διαφάνειας αναμένεται να ρυθμιστούν μέσω της έκδοσης κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης²⁶³, όπως προβλέπει η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 13 § 2 του ν. 4829/2021. Εντός του ρυθμιστικού βεληνικού της ανωτέρω κανονιστικής διοικητικής πράξης βρίσκεται το περιεχόμενο, η λειτουργία και ο τρόπος συντήρησης του Μητρώου Διαφάνειας, τα στοιχεία εγγραφής σε αυτό, οι πληροφορίες της ετήσιας δήλωσης των θεσμικών φορέων και των εκπροσώπων συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας υποβολής τους, η καταχώριση και η τήρηση στοιχείων στο Μητρώο, τα στοιχεία της έκθεσης που αφορά στη λειτουργία

²⁶⁰ <https://www.gov.gr/> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

²⁶¹ Σε περίπτωση φυσικού προσώπου, απαιτείται εκ του νόμου καταχώριση: α. ονόματος και επωνύμου, β. Αριθμού Φορολογικού Μητρώου, γ. στοιχείων επικοινωνίας, όπως ταχυδρομική διεύθυνση και διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, δ. τομείς ενδιαφέροντος, ε. υπεύθυνη δήλωση ότι το περιεχόμενο των ως άνω στοιχείων είναι ακριβές και στ. δήλωση συναίνεσης ως προς την ανάρτηση των ως άνω στοιχείων και της ετήσιας δήλωσης. Σε περίπτωση νομικού προσώπου, απαιτείται καταχώριση α. επωνυμίας, διακριτικού τίτλου, νομικής μορφής, καθώς και ονόματος και επωνύμου νομίμου εκπροσώπου, β. Αριθμού Φορολογικό Μητρώου, γ. στοιχείων επικοινωνίας, όπως έδρα και διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, δ. τομείς ενδιαφέροντος, ε. υπεύθυνη δήλωση ότι το περιεχόμενο των ως άνω στοιχείων είναι ακριβές και στ. δήλωση συναίνεσης ως προς την ανάρτηση των ως άνω στοιχείων και της ετήσιας δήλωσης. Σημειώνεται ειδικά πως για τη διασφάλιση της ακρίβειας των ανωτέρω στοιχείων προβλέπεται η διασύνδεση του Μητρώου Διαφάνειας με άλλα μητρώα φορέων του δημόσιου τομέα, όπως το Φορολογικό Μητρώο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.) και το Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.Μ.Η.) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 47 του ν. 4623/2019 (Α' 134) και το άρθρο 84 του ν. 4727/2020 (Α' 184).

²⁶² Σε περίπτωση μεταβολής των στοιχείων του, ο εκπρόσωπος συμφερόντων υποχρεούται να επικαιροποιεί τον λογαριασμό του (το αργότερο εντός ενός (1) μηνός από τη μεταβολή).

²⁶³ Κατόπιν γνώμης του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

του Μητρώου και ο τρόπος δημοσίευσής της, οι όροι και οι προϋποθέσεις συμμόρφωσης προς το θεσμικό πλαίσιο προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και κάθε άλλο αναγκαίο, τεχνικό ή μη, ζήτημα που άπτεται της εφαρμογής του Κεφαλαίου Γ' του πλαισίου για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής.

3.4 Εποπτεία και επιβολή κυρώσεων

Από τους ορισμούς που παρατίθενται στο άρθρο 3 του ν. 4829/2021, ξεκαθαρίζεται ευθύς εξαρχής ο φορέας που φέρει την αρμοδιότητα άσκησης εποπτείας επί του πλαισίου για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας. Ειδικότερα, όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η περ. ζ' του προμνησθέντος άρθρου, *«αρμόδια αρχή για την εποπτεία του Μητρώου Διαφάνειας και την τήρηση του Μέρους Α' είναι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας»*.

Οι επιμέρους αρμοδιότητες και τα καθήκοντα της ανωτέρω ανεξάρτητης αρχής, προσδιορίζονται ειδικά στο άρθρο 11 του ν. 4829/2021. Πιο συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της αποστολής και της επιχειρησιακής στοχοθεσίας της, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει τα ακόλουθα καθήκοντα:

- ✚ Καταρτίζει κώδικα δεοντολογίας για τους εκπροσώπους συμφερόντων, με σκοπό την αναλυτική προσέγγιση - εξειδίκευση του ρόλου και των υποχρεώσεών τους.
- ✚ Εξετάζει πράξεις ή παραλείψεις εκπροσώπων συμφερόντων που ενδεχομένως αποτελούν παράβαση των υποχρεώσεών τους²⁶⁴, όπως αναφέρονται στον ν. 4829/2021 και στον σχετικό κώδικα δεοντολογίας.
- ✚ Διενεργεί ελέγχους σύμφωνα με τη συνήθη ελεγκτική της διαδικασία, όπως σκιαγραφείται στο άρθρο 100 του ν. 4622/2019²⁶⁵.
- ✚ Παρακολουθεί και διασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία του Μητρώου Διαφάνειας.
- ✚ Εκδίδει οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου και την ορθή χρήση του Μητρώου Διαφάνειας.

²⁶⁴ Αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας ή υποβολής αναφοράς από θεσμικούς φορείς ή τρίτο.

²⁶⁵ «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133).

- ✚ Διοργανώνει δράσεις ευαισθητοποίησης της κοινωνίας των πολιτών και των επιχειρήσεων, αναφορικά με τη λειτουργία του Μητρώου Διαφάνειας και την εφαρμογή του προβλεπόμενου θεσμικού πλαισίου.
- ✚ Επικοινωνεί και ανταλλάσσει βέλτιστες πρακτικές με τις αντίστοιχες εποπτεύουσες αρχές άλλων κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή/και τρίτων κρατών, καθώς και με ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς, στη βάση των εμπειριών και των θεωρητικών τους αναζητήσεων στη θεματική της άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την Αρχή 4 (Mechanisms for Effective Implementation, Compliance and Review) της Σύστασης του Συμβουλίου του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης για τη διαφάνεια και την ακεραιότητα στις δραστηριότητες άσκησης επιρροής²⁶⁶, καθώς και με την Αρχή 15 (Sanctions) της Σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων επιρροής στο πλαίσιο λήψης αποφάσεων²⁶⁷, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των διαδικασιών εποπτείας, ιδίως σε ό,τι αφορά τον έλεγχο και την αποτροπή τυχόν πράξεων ή παραλείψεων που αποτελούν παράβαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το θεσμικό πλαίσιο άσκησης επιρροής, συνιστάται η παροχή εξουσιών επιβολής διοικητικών ή/και ποινικών κυρώσεων στην αρμόδια εποπτεύουσα αρχή. Όπως αναφέρει και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του ν. 4829/2021, η εν λόγω επιλογή προκρίθηκε και στην ελληνική περίπτωση, «*προκειμένου να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στη δημοκρατική λειτουργία των δημόσιων φορέων και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων*»²⁶⁸.

²⁶⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/LEGAL/0379, 2022, σελ. 9-10.

²⁶⁷ Βλ. αναλυτικά Council of Europe, οπ. παρ., σελ. 29 επ. όπου τονίζεται πως «*in order to enhance public confidence in the democratic functioning of government authorities, lobbying regulations must be effective. For this, the legal regulations should contain effective, proportionate and dissuasive sanctions, be they criminal or non-criminal. Member States will determine the appropriate type of mechanism for dealing with non-compliance in light of their specific national context and circumstances*».

²⁶⁸ Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 45-46.

Πίνακας: Συγκριτική επισκόπηση της νομικής φύσης των κυρώσεων²⁶⁹

	Disciplinary and administrative sanctions	Civil sanctions (e.g. fines)	Criminal sanctions (e.g. fines or imprisonment)
Australia	✓	✗	✗
Austria	✓	✓	✗
Belgium	✗	✗	✗
Canada	✗	✗	✓
Chile	✓	✓	✗
France	✗	✓	✓
Germany	✓	✗	✗
Iceland	✗	✗	✗
Ireland	✓	✓	✓
Israel	✓	✗	✗
Italy	✓	✗	✗
Lithuania	✓	✗	✗
Mexico	✓	✗	✗
Peru	✓	✓	✓
Poland	✓	✗	✗
Romania	✓	✗	✗
Slovenia	✓	✓	✗
United Kingdom	✓	✓	✓
United States	✓	✓	✓
EU	✓	✗	✗
✓ Yes	16	10	5
✗ No	4	10	15

Στο οπλοστάσιο άρθρο 12 § 1 του ν. 4829/2021 σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων του Μέρους Α', η Εποπτεύουσα Αρχή δύναται να προβαίνει στην επιβολή των κάτωθι κυρώσεων, σωρευτικά ή διαζευκτικά:

α) σύσταση ή πρόταση συμμόρφωσης εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, β) πρόστιμο ύψους από πέντε χιλιάδες ευρώ (5.000€) έως είκοσι χιλιάδες ευρώ (20.000€) ευρώ, και σε περίπτωση επανειλημμένης τέλεσης παραβιάσεων, πρόστιμο ύψους από είκοσι χιλιάδες ευρώ (20.000€) έως σαράντα χιλιάδες ευρώ (40.000€). Τα ως άνω πρόστιμα αποτελούν εξ ολοκλήρου έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού, (γ) αναστολή άσκησης δραστηριοτήτων επιρροής για χρονικό διάστημα από έξι (6) μήνες έως δύο (2) έτη, δ) προσωρινή διαγραφή από το Μητρώο και απαγόρευση επανεγγραφής για χρονικό διάστημα από έξι (6) μήνες έως και δύο (2) έτη²⁷⁰, ε) οριστική διαγραφή από το Μητρώο.

²⁶⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 94.

²⁷⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 12 § 6 του ν. 4829/2021 «μετά την πάροδο του χρονικού διαστήματος που ορίζει η απόφαση της προσωρινής διαγραφής από το Μητρώο Διαφάνειας (...), ο εκπρόσωπος συμφερόντων δύναται να υποβάλλει εκ νέου αίτηση για επανεγγραφή στο Μητρώο».

Όπως είναι φυσικό, σύμφωνα και με την αρχή της αναλογικότητας, για τον καθορισμό της προθεσμίας συμμόρφωσης, του ύψους του προστίμου, της διάρκειας της αναστολής ή της προσωρινής διαγραφής, καθώς και για την επιβολή ή μη οριστικής διαγραφής λαμβάνονται υπόψη η σοβαρότητα, η διάρκεια, η συχνότητα και το είδος της παραβίασης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της προηγούμενης ακρόασης²⁷¹, όπως αναγνωρίζεται ευθέως στο άρθρο 20 § 2 του Συντάγματος, καλεί εγγράφως τον εκπρόσωπο συμφερόντων για παροχή εξηγήσεων πριν από την επιβολή οποιασδήποτε κύρωσης²⁷².

Σημειώνεται ότι εφόσον η Εθνική Αρχή Διαφάνειας οδηγηθεί στην επιβολή κύρωσης σε εκπρόσωπο συμφερόντων, οφείλει να του κοινοποιήσει τη σχετική απόφαση και να την καταχωρίσει στο Μητρώο Διαφάνειας. Ειδικά στην περίπτωση που επιβληθεί ποινή αναστολής ή προσωρινής διαγραφής από το Μητρώο, ο καταλαμβανόμενος εκπρόσωπος συμφερόντων οφείλει να απέχει από δραστηριότητες επιρροής για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η αναστολή ή η προσωρινή διαγραφή²⁷³.

Κλείνοντας το παρόν κεφάλαιο, στο οποίο εξετάστηκαν συνοπτικά τα ζητήματα εποπτείας και επιβολής κυρώσεων εντός του πλαισίου του ν. 4829/2021 για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής, υπογραμμίζεται πως σύμφωνα με το άρθρο 13 § 1 του ανωτέρω νόμου παρέχεται η νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών για να καθορίσει, ύστερα από γνώμη του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων του άρθρου 5. Ομοίως, σύμφωνα με το άρθρο 14 § 4 του ν. 4829/2021 «*με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, καθορίζεται η διαδικασία υποβολής, εξέτασης αναφορών και καταγγελιών και επιβολής κυρώσεων, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία, τεχνική ή άλλη, λεπτομέρεια για την εφαρμογή του Κεφαλαίου Δ' του Μέρους Α'»*.

²⁷¹ Βλ. αναλυτικά *Πρεβεδούρου Ε.*, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://www.prevedourou.gr/> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022). Σύμφωνα με το άρθρο 20 § 2 του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος, «*το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του*».

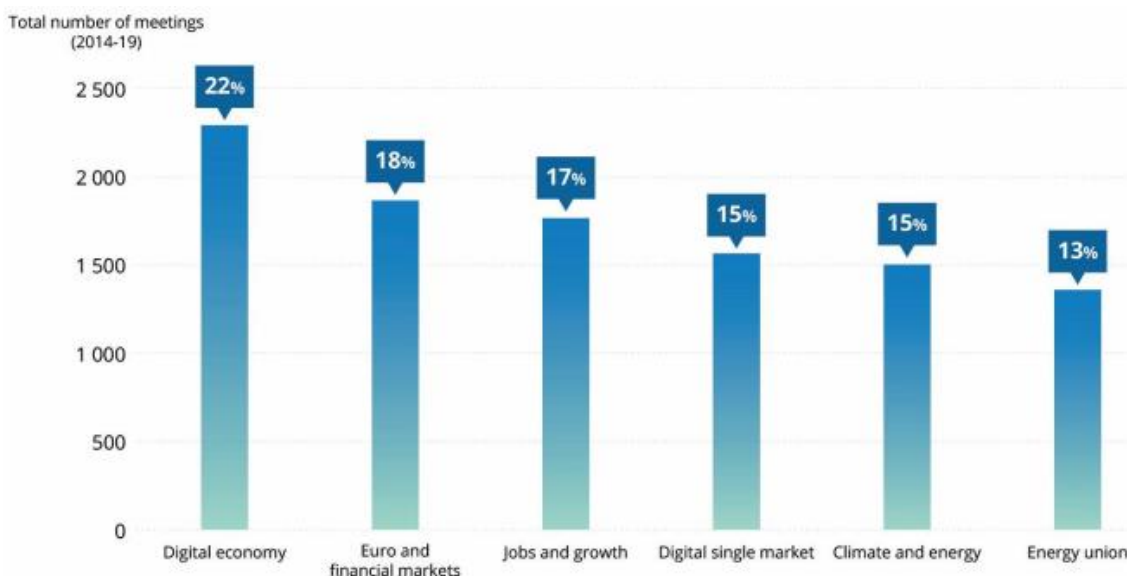
²⁷² Εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός. Αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία ή οι παρεχόμενες από τον εκπρόσωπο συμφερόντων εξηγήσεις δεν κριθούν ικανοποιητικές, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αποφασίζει αιτιολογημένα την επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων.

²⁷³ Σε περίπτωση άσκησης δραστηριότητας επιρροής παρά την αναστολή ή την προσωρινή διαγραφή, επιβάλλεται το πρόστιμο του άρθρου 12 § 1 περ. β' ν. 4829/2021.

4. Μητρώο Διαφάνειας Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τον Ιούνιο του 2021 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης η νέα Διοργανική Συμφωνία της 20^{ης} Μαΐου 2021 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «για ένα υποχρεωτικό Μητρώο Διαφάνειας». Τα ανωτέρω θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναγνωρίζοντας την προστιθέμενη αξία που κομίζει ο ανοικτός, και διαφανής διάλογος με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών²⁷⁴, στο πλαίσιο διαμόρφωσης και υλοποίησης των ευρωπαϊκών δημοσίων πολιτικών, επιδίωξαν να συντονίσουν την προσέγγισή τους έναντι των εκπροσώπων συμφερόντων και των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής, μέσω της θέσπισης ενός κοινού και υποχρεωτικού πλαισίου.

Γράφημα: Τα πιο στοχευμένα χαρτοφυλάκια στις συναντήσεις των Ευρωπαίων Επιτρόπων με εκπροσώπους συμφερόντων²⁷⁵



Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο Προοίμιο της υπό μελέτη Διοργανικής Συμφωνίας, στόχος του νέου πλαισίου είναι να δοθεί η «δυνατότητα σε όλα τα

²⁷⁴ Σκέψη (1) του Προοιμίου της Διοργανικής Συμφωνίας.

²⁷⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 23. Το γράφημα αντιπροσωπεύει τα έξι κορυφαία θεματικά χαρτοφυλάκια των Ευρωπαίων Επιτρόπων σε συναντήσεις με ομάδες συμφερόντων, σύμφωνα με το έργο Integrity Watch της Transparency International για την περίοδο 2014-2019. Για τον σχεδιασμό λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των επαφών των Επιτρόπων με εκπροσώπους συμφερόντων. Βλ. αναλυτικότερα <https://www.integritywatch.eu/> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022).

ενδιαφερόμενα μέρη να παρουσιάζουν τις απόψεις τους σχετικά με αποφάσεις που ενδέχεται να τα αφορούν και, ως εκ τούτου, να συμβάλλουν αποτελεσματικά στη βάση τεκμηρίωσης επί της οποίας υποβάλλονται οι προτάσεις πολιτικής»²⁷⁶. Εξάλλου, στο πλαίσιο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει προ πολλού αναγνωριστεί πως ο ειλικρινής και ουσιαστικός διάλογος με τις επιχειρήσεις και τους λοιπούς οικονομικούς δρώντες διασφαλίζει την ποιότητα των αποφάσεων πολιτικής που λαμβάνονται, μιας και οι εξωτερικοί φορείς, στην συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, διατυπώνουν εμπειριστατωμένες απόψεις και θωρακίζουν τις δημόσιες πολιτικές με εμπειρογνομosύνη και τεκμηρίωση. Την ίδια στιγμή, η διασφάλιση συνθηκών διαφάνειας και λογοδοσίας στη διαδικασία άσκησης δραστηριοτήτων επιρροής εξυπηρετεί την ανάγκη εμπέδωσης και διατήρησης της εμπιστοσύνης των πολιτών στα θεσμικά όργανα και στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁷⁷.

Όπως ακριβώς συμβαίνει και στην ελληνική περίπτωση, στο πλαίσιο της Διοργανικής Συμφωνίας το Μητρώο Διαφάνειας επιτελεί εξόχως σημαντικό ρόλο. Ειδικότερα, στη βάση δεδομένων του Μητρώου πρέπει να καταχωρούνται και να δημοσιεύονται όλες οι δραστηριότητες των εκπροσώπων συμφερόντων, διά των οποίων επιδιώκεται ο επηρεασμός ενός θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης ή υλοποίησης μίας ευρωπαϊκής πολιτικής ή ενός νομοθετικού κειμένου. Στο πλαίσιο αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 3 § 2 της Διοργανικής Συμφωνίας, οι δραστηριότητες που εμπίπτουν στο αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής της είναι, μεταξύ άλλων, η συμμετοχή σε συναντήσεις, διασκέψεις ή εκδηλώσεις, καθώς και η πραγματοποίηση συναφών επαφών με θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συμβολή - συμμετοχή σε διαβουλεύσεις, ακροάσεις ή άλλες παρόμοιες πρωτοβουλίες, η διοργάνωση εκστρατειών επικοινωνίας, πλατφορμών, δικτύων και πρωτοβουλιών σε επίπεδο βάσης και η εκπόνηση ή η ανάθεση της εκπόνησης εγγράφων πολιτικής, τροπολογιών, δημοσκοπήσεων και ερευνών κοινής γνώμης, ανοικτών επιστολών ή άλλου επικοινωνιακού - ενημερωτικού υλικού.

²⁷⁶ Σκέψη (2) του Προοιμίου της Διοργανικής Συμφωνίας.

²⁷⁷ Σκέψη (3) του Προοιμίου της Διοργανικής Συμφωνίας.

Πίνακας: Απαιτήσεις διαφάνειας στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁷⁸

	European Parliament		EC		Council of the EU	
Head of Institution	President of the European Parliament	Voluntary transparency	President of the EC	Mandatory transparency	President of the Council of the EU	No transparency
Heads of administration	Secretary-General, secretary generals of political groups	No transparency	Secretary-general, directors-general	Mandatory transparency	Secretary-general, directors-general	Mandatory transparency
Negotiators on EU legislation	MEPs who are rapporteurs or committee chairs	Mandatory transparency	Commissioners, directors-general	Mandatory transparency	Acting presidency	Voluntary transparency
Negotiators for positions for legislative negotiations	MEPs who are shadow rapporteurs	Mandatory transparency	Directors-general and commissioners' cabinets	Mandatory transparency	Staff of permanent representatives participating in Council working groups	No transparency
Assistants to draft internal negotiations	Accredited parliamentary assistants, group advisors	Voluntary transparency	Heads of unit, and below	No transparency	Staff of national ministries preparing EU positions	No transparency

Κλείνοντας το παρόν συνοπτικό κεφάλαιο που αναφέρεται στη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής στο πλαίσιο των θεσμικών φορέων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπογραμμίζονται και τα ακόλουθα:

- ✚ Στο Παράρτημα I της Διοργανικής Συμφωνίας παρατίθεται ο Κώδικας Δεοντολογίας των εκπροσώπων συμφερόντων, ο οποίος προβλέπει τους κανόνες και τις αρχές βάσει των οποίων οι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Διαφάνειας ασκούν δραστηριότητες άσκησης επιρροής.
- ✚ Στο Παράρτημα II της Διοργανικής Συμφωνίας παρατίθενται οι πληροφορίες που πρέπει να είναι διαθέσιμες στο Μητρώο Διαφάνειας και οι οποίες παρέχονται με μέριμνα των εκπροσώπων συμφερόντων. Οι εν λόγω πληροφορίες αφορούν γενικά στοιχεία, στοιχεία που αφορούν τη σχέση με τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οικονομικά στοιχεία.
- ✚ Στο Παράρτημα III της Διοργανικής Συμφωνίας προσδιορίζονται λεπτομερειακά ζητήματα αναφορικά με τη διαδικασία παρακολούθησης της εφαρμογής του προβλεπόμενου πλαισίου, τη διαδικασία διενέργεια ερευνών, αυτεπάγγελτων ή μη, τις προϋποθέσεις παραδεκτού των αναφορών - καταγγελιών, καθώς και ζητήματα που αφορούν την επιβολή διοικητικών μέτρων.
- ✚ Τέλος, σημειώνεται πως στο άρθρο 11 προβλέπεται η δυνατότητα και άλλων θεσμικών φορέων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πλην του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

²⁷⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development, Survey on Lobbying, 2020. Βλ. και Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 34.

του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την εξάρτηση ορισμένων δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής από την εγγραφή στο Μητρώο Διαφάνειας.

Πίνακας: Επιχειρηματικοί όμιλοι με τις υψηλότερες δαπάνες σε δραστηριότητες επιρροής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής²⁷⁹

#	Organisation name	Head office in	Lobbying costs	EP passes	Lobbyists (FTE)	Meetings with EC
1	Google	United States	5,750,000 - 5,999,999 €	8	7.5	288
2	Facebook Ireland Limited	Ireland	5,500,000 - 5,749,999 €	6	14	182
3	Shell Companies	Netherlands	4,250,000 - 4,499,999 €	4	10.25	89
4	Apple Inc.	United States	3,500,000 - 3,749,999 €	9	4.5	71
5	BP p.l.c.	United Kingdom	3,500,000 - 3,749,999 €	4	6	49
6	ExxonMobil Petroleum & Chemical	Belgium	3,250,000 - 3,499,999 €	6	5	35
7	BASF SE	Germany	3,000,000 - 3,249,999 €	13	15.25	38
8	Huawei Technologies	China	3,000,000 - 3,249,999 €	10	19	71
9	SESAR Deployment Alliance	Belgium	3,000,000 - 3,249,999 €	0	54.5	0
10	Amazon Europe Core SARL	Luxembourg	2,750,000 - 2,999,999 €	0	5	95
11	Siemens AG	Germany	2,500,000 - 2,749,999 €	0	8	52
12	Deutsche Post DHL Group	Germany	2,250,000 - 2,499,999 €	4	9.5	28
13	Novartis International AG	Switzerland	2,250,000 - 2,499,999 €	4	3.5	23
14	British American Tobacco	United Kingdom	2,000,000 - 2,249,999 €	9	2.5	2
15	Daimler Aktiengesellschaft	Germany	2,000,000 - 2,249,999 €	3	8.5	45

²⁷⁹ Πηγή: <https://lobbyfacts.eu> (ημερομηνία τελ. πρόσβασης: 10-5-2022) με βάση στοιχεία του EU Transparency Register.

5. Προτάσεις πολιτικής

5.1 Πρόταση: Επανοριοθέτηση του ορισμού του εκπροσώπου συμφερόντων

Όπως αναφέρθηκε ήδη, το άρθρο 3 περ. γ' του ν. 4829/2021 δεν περιλαμβάνει στον ορισμό του εκπροσώπου συμφερόντων τα πρόσωπα που συνδέονται με τον πελάτη με σχέση εργασίας ή έμμισθη εντολή. Ομοίως, εκτός του ορισμού, και συνεπώς εκτός του ρυθμιστικού βεληνεκού του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, βρίσκονται τα πρόσωπα που προβαίνουν σε δραστηριότητες άσκησης επιρροής δωρεάν, δίχως δηλαδή να εισπράττουν κάποιο άμεσο ή έμμεσο χρηματικό ή άλλο αντάλλαγμα από τον πελάτη. Οι ανωτέρω αποτελούν σημαντικές αστοχίες του νομοθέτη, καθώς περιορίζουν σημαντικά και αδικαιολόγητα τον ορισμό του εκπροσώπου συμφερόντων στα φυσικά και στα νομικά πρόσωπα που ασκούν επαγγελματικά και ανεξάρτητα δραστηριότητες επιρροής.

Έτσι, βάσει του ισχύοντος ρυθμιστικού πλαισίου, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως εκπρόσωποι συμφερόντων οι λεγόμενοι in-house lobbyists, δηλαδή τα εξαρτημένα στελέχη επιχειρήσεων που προβαίνουν σε δραστηριότητες άσκησης επιρροής για λογαριασμό του εργοδότη τους στο πλαίσιο των καθηκόντων τους, δίχως να λαμβάνουν κάποια περαιτέρω αμοιβή. Μάλιστα, ειδικά η εξαίρεση από τον ανωτέρω ορισμό των προσώπων που συνδέονται με τον πελάτη με σχέση έμμισθης εντολής, φωτογραφίζει την υπαγωγή σε ειδικό καθεστώς των δικηγόρων και των δικηγορικών εταιρειών που ασκούν δραστηριότητες άσκησης επιρροής. Κατά την άποψη του γράφοντος, το επαγγελματικό απόρρητο και η εχεμύθεια που θωρακίζουν την επικοινωνία του δικηγόρου με τον εντολέα του δεν δικαιολογούν, τουλάχιστον κατ' αρχήν, την εξαίρεση της συγκεκριμένης επαγγελματικής ομάδας από τον ορισμό του εκπροσώπου συμφερόντων, ενώ η εν λόγω επιλογή του νόμου παραγνωρίζει το γεγονός ότι σημαντικό μέρος των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης ασκείται παραδοσιακά και βάσει της εμπειρίας από δικηγορικές εταιρείες²⁸⁰.

5.2 Πρόταση: Εστίαση στις έμμεσες δραστηριότητες επιρροής

Αναφέρθηκε ήδη πως ο ν. 4829/2021 χαρακτηρίζει ως δραστηριότητα επιρροής κάθε είδους άμεση επικοινωνία εκπροσώπου συμφερόντων με θεσμικό φορέα, η οποία

²⁸⁰ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 64, όπου επισημαίνεται ως περαιτέρω αρνητικό αποτέλεσμα της εν λόγω νομοθετικής επιλογής η στρέβλωση του ανταγωνισμού στο χώρο της κατ' επάγγελμα άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, υπέρ των δικηγόρων και των δικηγορικών εταιρειών.

αποσκοπεί να τον επηρεάσει κατά τη λήψη κάποιας απόφασης. Από τον ανωτέρω ορισμό συνάγεται ότι ως δραστηριότητα επιρροής δεν μπορεί να χαρακτηριστεί κανενός είδους έμμεση επικοινωνία εκπροσώπου συμφερόντων με θεσμικό φορέα, μέσω π.χ. υφισταμένων ή εκπροσώπων του. Για παράδειγμα, βάσει του ν. 4829/2021 και υπό την επιφύλαξη του περιεχομένου της κανονιστικής πράξης που αναφέρει η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 13 § 1 του ν. 4829/2021, δεν μπορεί να γίνει λόγος για δραστηριότητα άσκησης επιρροής σε περιπτώσεις που εκπρόσωποι συμφερόντων συνομιλούν αντί ενός Υπουργού με συνεργάτες του ή με στελέχη του γραφείου του. Κατά την άποψη του γράφοντος, η ανωτέρω επιλογή του νομοθέτη υπονομεύει την πλήρη εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου και πρέπει να επανεξεταστεί, στο πλαίσιο της περιοδικής αξιολόγησης του θεσμικού πλαισίου.

5.3 Πρόταση: Έμφαση στις δημόσιες συμβάσεις

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, για να χαρακτηριστεί στο πλαίσιο του ν. 4829/2021 μία επαφή εκπροσώπου συμφερόντων και θεσμικού φορέα ως δραστηριότητα επιρροής πρέπει να αποσκοπεί να επηρεάσει τη διαδικασία λήψης απόφασης, ιδίως, ως προς στο περιεχόμενο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, άλλης κανονιστικής διοικητικής πράξης ή εγκυκλίου. Από την ανωτέρω διατύπωση, τουλάχιστον σε πρώτη ανάγνωση φαίνεται πως αποκλείονται από αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής οι επαφές που αποσκοπούν στην άσκηση επιρροής επί διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων²⁸¹. Η ανωτέρω επιλογή του νομοθέτη έρχεται σε αντίθεση με τις βέλτιστες πρακτικές του ΟΟΣΑ και του Συμβουλίου της Ευρώπης και προτείνεται να επανεξεταστεί.

5.4 Πρόταση: Δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε αξιωματούχους

Προβληματικό σημείο του νέου θεσμικού πλαισίου για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας αποτελεί η ουσιαστική παράλειψη πρόβλεψης κυρώσεων σε δημόσιους αξιωματούχους, για την τιμωρία συμπεριφορών που συνιστούν υπαίτια παραβίαση των υποχρεώσεών τους, όπως αυτές τίθενται στο άρθρο 5 του ν. 4829/2021. Η ανωτέρω επιλογή έχει ως αποτέλεσμα ο νόμος να καθίσταται ουσιαστικά ατελής ως προς για τους θεσμικούς φορείς. Κατά την άποψη του γράφοντος,

²⁸¹ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, οπ. παρ., σελ. 58 κατά το οποίο «οι συζητήσεις αυτές» (δηλαδή για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων) «έχουν ως στόχο την ανταλλαγή πληροφοριών και τον προσδιορισμό του περιεχομένου των προσφορών και λαμβάνουν χώρα σε θεσμοθετημένο πλαίσιο με καθιερωμένους μηχανισμούς διαβούλευσης». Για το λόγο αυτό, οι επαφές στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων εξαιρούνται του ορισμού.

ακόμα και εάν η αυστηρή επιβολή του ρυθμιστικού πλαισίου στους θεσμικούς φορείς δεν αποτελεί προτεραιότητα του νομοθέτη, η σοβαρή ή η συστηματική παραβίαση των υποχρεώσεων του άρθρου 5 θα μπορούσε να προβλεφθεί ως ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα.

5.5 Πρόταση: Καθοδήγηση, εκπαίδευση και ανάπτυξη ικανοτήτων

Τέλος, μία τελευταία αλλά εξίσου σημαντική πρόταση συνίσταται στην έκδοση εγχειριδίων, οδηγών ή κατευθυντήριων γραμμών με σκοπό την καθοδήγηση των αξιωματούχων, των εκπροσώπων συμφερόντων και των πολιτών όσον αφορά την εφαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου. Η δημοσίευση κατάλληλων οδηγιών με σκοπό την παροχή πλήρους - αναλυτικής καθοδήγησης των ενδιαφερόμενων μερών, καθώς και η προσφορά σχετικών ευκαιριών εκπαίδευσης και ανάπτυξης ικανοτήτων, αποτελούν βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται από την πλειονότητα των κρατών του ευρύτερου ευρωπαϊκού χώρου, καθώς και από την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Πίνακας: Κανάλια παροχής κατευθυντήριων γραμμών σχετικά την εφαρμογή του πλαισίου ρύθμισης δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής²⁸²

	On a website/dedicated webpage	Calling a hotline or e-mailing an identified contact	Training opportunities offered by public authorities
Australia	✓	✓	✗
Austria	✓	✓	✗
Canada	✓	✓	✓
Chile	✓	✗	✗
France	✓	✓	✓
Germany	✓	✓	✗
Hungary	✓	✗	✓
Iceland	✗	✗	✗
Ireland	✓	✓	✓
Latvia	✗	✗	✗
Lithuania	✓	✓	✓
Luxembourg	✗	✓	✗
Mexico	✓	✗	✗
Peru	✗	✗	✗
Poland	✓	✓	✗
Romania	✓	✗	✗
Slovenia	✓	✓	✓
Spain	✗	✗	✗
United Kingdom	✓	✓	✓
United States	✓	✓	✗
EU	✓	✗	✓

²⁸² Organisation for Economic Co-operation and Development, Survey on Lobbying, 2020. Βλ. και Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021, σελ. 104.

Ε. Συμπεράσματα - σύνοψη προτάσεων πολιτικής

Από το σύνολο της ανάλυσης που παρατέθηκε, αναφορικά με τις ειδικές θεματικές του Συμβούλου Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση, των κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς, της πολιτικής αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων, της πολιτικής δώρων και του νέου θεσμικού πλαισίου ρύθμισης των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, καθίσταται πρόδηλο πως η Ελλάδα πραγματοποιεί τα πρώτα βήματα μίας απαιτητικής και ευρύτερης προσπάθειας, προκειμένου να ενσωματώσει υφιστάμενες πολιτικές επιχειρηματικής ηθικής, ακεραιότητας και κανονιστικής συμμόρφωσης, υπό τις κατάλληλες, όπως επισημάνθηκε, παραμετροποιήσεις και προσαρμογές στο ελληνικό διοικητικό πλαίσιο - περιβάλλον.

Η εν λόγω προσπάθεια, η οποία επηρεάζεται από τη βούληση του κέντρου διακυβέρνησης περί προσαρμογής της χώρας στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της παγκόσμιας αγοράς και επιταχύνεται από αρνητικές αξιολογήσεις που λαμβάνει η χώρα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη και του Συμβουλίου της Ευρώπης, εγκαθιδρύει σταδιακά τα συστατικά σημεία ενός ολοκληρωμένου και συνεκτικού συστήματος ακεραιότητας, όπως αυτά περιγράφονται στην οικεία Σύσταση για τη Δημόσια Ακεραιότητα, το περιεχόμενο της οποίας αναλύθηκε εκτενώς.

Ειδικά σε ό,τι αφορά τον **Σύμβουλο Ακεραιότητας** στη Δημόσια Διοίκηση, το πλαίσιο των άρθρων 23-30, 80 και 82 του ν. 4795/2021 «*Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση*» (Α' 62) δεν μπορεί παρά να αποτιμηθεί θετικά. Δίχως, όπως αναφέρθηκε, να έχουν προκύψει μέχρι το σημείο υποβολής της παρούσας διπλωματικής εργασίας, απτά στοιχεία για τα αποτελέσματα της δράσης των Συμβούλων Ακεραιότητας, δεν αμφισβητείται το γεγονός ότι για πρώτη φορά προβλέπεται ένας ρόλος με σκοπό να διευκολύνει τους (μόνιμους και ιδιωτικού δικαίου) υπαλλήλους των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης να αναφέρουν, με εμπιστευτικό και εχέμυθο τρόπο, περιστατικά διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, παρενόχλησης και παραβιάσεις νόμων ή επιταγών της ηθικής και της ακεραιότητας στο περιβάλλον εργασίας.

Όπως επίσης αναφέρθηκε, η συγκυρία πρόβλεψης του θεσμού στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι εξαιρετική, ιδίως λόγω της ανάγκης προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας στο περιεχόμενο της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2019. Υπενθυμίζεται πως, βάσει της εν λόγω Οδηγίας, κάθε δημόσιος φορέας καλείται να καθιερώσει υποχρεωτικά εσωτερικό δίαυλο για την αναφορά πληροφοριών σχετικά με παραβιάσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συγκεκριμένους, ρητά προσδιορισμένους, τομείς. Τον ρόλο του Υπεύθυνου Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών δύναται να επιτελέσει ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, τουλάχιστον στα Υπουργεία αλλά και σε άλλους φορείς που θα εισηγηθούν ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών τη σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας.

Ιδιαίτερη αξία, βεβαίως, κομίζει και ο ενημερωτικός και ο συμβουλευτικός λειτουργικός άξονας αρμοδιοτήτων. Όπως αναφέρθηκε, με την πρόβλεψη του υπό μελέτη ρόλου, οι υπάλληλοι των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αποκτούν για πρώτη φορά τη δυνατότητα να συμβουλευόνται εμπιστευτικά ένα ανεξάρτητο, αντικειμενικό και αμερόληπτο όργανο ώστε να επιλύουν τα ηθικά τους διλήμματα. Την ίδια στιγμή, η ενημέρωση και η εκπαίδευση των υπαλλήλων σε αντικείμενα που σχετίζονται με ηθική και τη ακεραιότητα στην εργασία, είναι σίγουρο ότι μπορεί να λειτουργήσει ως επιπλέον δικλίδα πρόληψης φαινομένων διαφθοράς αλλά και κακοδιοίκησης σε κάθε φορέα του Δημοσίου Τομέα.

Σε κάθε περίπτωση, για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του νέου θεσμικού πλαισίου και ιδίως της ποιότητας στην άσκηση του προβλεπόμενου υποστηρικτικού, ενημερωτικού και συμβουλευτικού έργου των Συμβούλων Ακεραιότητας, υποβλήθηκαν οι ακόλουθες προτάσεις πολιτικής:

1. Δόμηση - κατάστρωση της Κοινής Απόφασης για τη θέσπιση κριτηρίων επιλογής των Συμβούλων Ακεραιότητας (άρθρο 80 § 3 περ. β' του ν. 4795/2021), στη βάση ενός κατάλληλου μοντέλου ικανοτήτων, ώστε να διασφαλιστεί η επάρκεια των επιλεγέντων δημοσίων υπαλλήλων και δυνατότητα πλήρους ανταπόκρισής τους στο σχετικό υποστηρικτικό, συμβουλευτικό και ενημερωτικό έργο.
2. Εξορθολογισμός της διαδικασίας έκδοσης προκηρύξεων για τις θέσεις των Συμβούλων Ακεραιότητας, με σκοπό την επίτευξη της ενεργού συμμετοχής των

φορέων του Δημοσίου Τομέα στις σχετικές διαδικασίες προκηρύξεων - αποσπάσεων προσωπικού.

3. Παροχή οικονομικού κινήτρου, με τη μορφή ενός μηνιαίου μισθολογικού επιδόματος (π.χ. θέσης ευθύνης οργανικής μονάδας επιπέδου Τμήματος), ώστε ο νέος θεσμός - ρόλος να καταστεί περισσότερο ελκυστικός σε ικανά στελέχη του Δημοσίου Τομέα που καλούνται να τον υπηρετήσουν.
4. Εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων των Συμβούλων Ακεραιότητας, σύμφωνα με το πλαίσιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937, ώστε το περιεχόμενο της απόφασης να είναι συμβατό στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες και του Εσωτερικού Διαύλου Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών.

Σε ό,τι αφορά τους **κώδικες ηθικής, δεοντολογίας ή συμπεριφοράς**, όπως διαπιστώθηκε στο πλαίσιο της έρευνας και της συγγραφής, η υιοθέτηση κειμένων soft law από φορείς του ελληνικού Δημοσίου Τομέα θα μπορούσε να ενισχύσει την ευρύτερη προσπάθεια επίτευξης ενός ηθικού, ακεραίου, δίκαιου και υγιούς περιβάλλοντος εργασίας στους υπαλλήλους. Οι κώδικες, παραμετροποιημένοι στις ειδικές απαιτήσεις των υπηρεσιών των φορέων, κατόπιν προσαρμογής και στα υφιστάμενα ειδικά περιγράμματα εργασίας των υπαλλήλων, αποτελεί δομικό συστατικό στοιχείο του συστήματος διασφάλισης της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών και της κοινής γνώμης στον φορέα και επικουρεί τους υπαλλήλους ώστε να ασκούν τη δημόσια εξουσία προς όφελος του κοινωνικού συνόλου και του δημοσίου συμφέροντος.

Πάντως, η εμπειρική μελέτη της ελληνικής περίπτωσης καταδεικνύει την περιορισμένη αξιοποίηση των κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς από φορείς του Δημοσίου Τομέα. Για το λόγο αυτό, προς την κατεύθυνση βελτίωσης της υφιστάμενης κατάστασης αναφορικά με τη θέσπιση κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς σε φορείς του ελληνικού Δημόσιου Τομέα, υποβλήθηκαν οι ακόλουθες προτάσεις πολιτικής:

1. Θέσπιση ενός συνοπτικού και ευέλικτου πλαισίου ρυθμίσεων που θα δίνει τη δυνατότητα σε κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης να θεσπίζει κώδικα ηθικής, δεοντολογίας ή συμπεριφοράς.

2. Αξιοποίηση λίστας ελέγχου κρίσιμων ενεργειών ώστε να διασφαλιστεί πως οι δράσεις θέσπισης κωδίκων απαγκιστρώνονται από απλές προσπάθειες τυπικής ή άτυπης διοικητικής κωδικοποίησης των υποχρεώσεων των υπαλλήλων και αποκτούν ουσιαστικότερο χαρακτήρα, προσδίδοντας σημαντική αξία στο σύστημα διακυβέρνησης των φορέων.
3. Αξιοποίηση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ως κέντρου διαμοιρασμού τεχνογνωσίας στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της να σχεδιάζει και να αναπτύσσει πολιτικές, συστήματα, μεθοδολογίες, πρότυπα και εργαλεία ηθικής, ακεραιότητας, διαφάνειας και δημόσιας λογοδοσίας.

Ειδικά στο θεματικό πεδίο της **σύγκρουσης συμφερόντων**, κατά το στάδιο της έρευνας και της συγγραφής της διπλωματικής αναδείχθηκε έντονο το πρόβλημα του κατακερματισμού και της περιπτωσιολογίας, τα οποία δημιουργούν σοβαρά φαινόμενα πολυνομίας, κακονομίας και ανασφάλειας δικαίου στο χώρο. Για το λόγο αυτό προτείνεται ο σχεδιασμός ενός νέου, κωδικοποιημένου και ολιστικού θεσμικού πλαισίου, τα οποία κρίνεται σκόπιμο να απαρτίζεται, κατά βάση, από γενικές διατάξεις ουσιαστικού χαρακτήρα, οι οποίες να δίνουν τον τόνο για τη διαχείριση των αναδυόμενων ζητημάτων επί της αρχής. Αντίθετα, για την εξειδίκευση των διαδικαστικών ζητημάτων, προτείνεται η αξιοποίηση των κωδίκων δεοντολογίας ή συμπεριφοράς.

Σε ό,τι αφορά τα θέματα της **πολιτικής δώρων** των δημοσίων υπαλλήλων, όπως ήδη αναφέρθηκε, η υφιστάμενη πολιτική επιβάλλει την απόλυτη απαγόρευση αποδοχής κάθε είδους δώρου από τους υπαλλήλους. Στο πλαίσιο αυτό, κάθε υπάλληλος φορέα του ελληνικού Δημόσιου Τομέα οφείλει να απορρίπτει δώρα για υποθέσεις που χειρίζεται, είτε προέρχεται από τον ενδιαφερόμενο πολίτη είτε από τρίτο. Προς την κατεύθυνση του εξορθολογισμού και του εκσυγχρονισμού της ανωτέρω πολιτικής, προτάθηκε η θέσπιση ενός σύντομου πλαισίου ρυθμίσεων, στο πρότυπο του ν. 4829/2021 περί παροχής δώρων, παροχών, ωφελημάτων και φιλοξενίας προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς, σύμφωνα και με τις σχετικές βέλτιστες πρακτικές του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.

Τέλος, σε ό,τι αφορά το ζήτημα της ρύθμισης των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, δεν υπάρχει αμφιβολία πως ένα αποτελεσματικό πλαίσιο lobbying δύναται να διασφαλίσει πως οι δημόσιες πολιτικές καταστρώνονται με ολιστικές, συνεκτικές και «*evidence-based*» διαδικασίες, ενώ παράλληλα, ενισχύεται η

διαβούλευση πριν και κατά τη διάρκεια της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών, σύμφωνα και με τις αρχές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ειδικά όσον αφορά την Ελλάδα, το εν ισχύι θεσμικό πλαίσιο, όπως ισχύει δυνάμει του Μέρους Α' του ν. 4829/2021, κινείται αναμφίβολα προς τη σωστή κατεύθυνση, επιδιώκοντας την κάλυψη του σχετικού κενού που έχει επισημανθεί πολλάκις από τους διεθνείς οργανισμούς εποπτείας και αξιολόγησης (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, Συμβούλιο της Ευρώπης). Σε κάθε περίπτωση, προκειμένου να λάβει χώρα βελτίωση και συμμόρφωση της χώρας στις ήδη ανεπτυγμένες βέλτιστες διεθνείς πρακτικές, υποβλήθηκαν οι ακόλουθες προτάσεις:

1. Επανοριοθέτηση του ορισμού του εκπροσώπου συμφερόντων, ώστε να δύνανται να συμπεριληφθούν στον ορισμό τα πρόσωπα που συνδέονται με τον πελάτη με σχέση εργασίας (in-house lobbyists) ή έμμισθη εντολή, καθώς και τα πρόσωπα που προβαίνουν σε δραστηριότητες άσκησης επιρροής δωρεάν, δίχως δηλαδή να εισπράττουν κάποιο άμεσο ή έμμεσο χρηματικό ή άλλο αντάλλαγμα από τον πελάτη.
2. Εστίαση και στις έμμεσες δραστηριότητες επιρροής, ώστε να δύναται να χαρακτηριστεί ως δραστηριότητα επιρροής και η έμμεση επικοινωνία εκπροσώπου συμφερόντων με θεσμικό φορέα (μέσω π.χ. υφισταμένων ή εκπροσώπων του τελευταίου), η οποία επιδιώκει τον επηρεασμό κατά τη λήψη κάποιας απόφασης.
3. Έμφαση στις δημόσιες συμβάσεις, ώστε να μην αποκλείονται από το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής οι επαφές που αποσκοπούν στην άσκηση επιρροής επί διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Η ανωτέρω επιλογή του νομοθέτη έρχεται σε αντίθεση με τις βέλτιστες πρακτικές του ΟΟΣΑ και του Συμβουλίου της Ευρώπης και προτείνεται να επανεξεταστεί.
4. Πρόβλεψη δυνατότητας επιβολής κυρώσεων σε αξιωματούχους, για την τιμωρία συμπεριφορών που συνιστούν υπαίτια παραβίαση των υποχρεώσεών τους, όπως αυτές τίθενται στο άρθρο 5 του ν. 4829/2021. Η ανωτέρω επιλογή έχει ως αποτέλεσμα ο νόμος να καθίσταται ουσιαστικά ατελής ως προς για τους θεσμικούς φορείς.
5. Καθοδήγηση, εκπαίδευση και ανάπτυξη ικανοτήτων των αξιωματούχων, των εκπροσώπων συμφερόντων και των πολιτών, μέσω της έκδοσης εγχειριδίων, οδηγών ή/και κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου.

Στ. Βιβλιογραφία - αρθρογραφία

Ελληνική

Γώγος Κωνσταντίνος, Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2000

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, 2019, διαθέσιμο στον ιστότοπο της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019, διαθέσιμη στον ιστότοπο της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2020, διαθέσιμη στον ιστότοπο της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Κώδικας Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών, Έκδοση Ιανουαρίου 2021

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του προσωπικού της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, Έκδοση 2020

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών - Ελεγκτών, Έκδοση Φεβρουαρίου 2020

Εθνική Αρχή Διαφάνειας - Υπουργείο Εσωτερικών, Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών, Έκδοση Νοεμβρίου 2021

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Πρακτικά Συνεδρίου «Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», Δεκέμβριος 2011

Ελληνικό Κοινοβούλιο, Απόφαση Ολομέλειας για τον Κώδικα Δεοντολογίας των μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Έκδοση 2016

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης - Μια Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2017

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2021 για το κράτος δικαίου, Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2021

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου - Καταπολέμηση της Διαφθοράς, 2017

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), Πρακτικός Οδηγός Εντοπισμού Σύγκρουσης Συμφερόντων, 2013

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Κώδικας δεοντολογίας για τους βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε θέματα οικονομικών συμφερόντων και σύγκρουσης συμφερόντων

Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, 2015

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, OECD Publishing, Paris, 2018, διαθέσιμο στον ιστότοπο της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα, 2017

Πρεβεδούρου Ευγενία, Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2017

Πρεβεδούρου Ευγενία, Νομολογιακές εξελίξεις ως προς την ερμηνεία της “ιδιάζουσας σχέσης” κατά το άρθρο 7 του ΚΔΔιαδ. Η έννοια της “μειοψηφίας” στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 1566/2016), άρθρο στον ιστότοπο

Τσολακίδου Σαββατού, Πλαίσιο Ικανοτήτων: προς μια ανθρωποκεντρική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στον Δημόσιο τομέα, e-Περιοδικό Επιστήμης & Τεχνολογίας

Τομαρά Δ., Η αρχή της αμεροληψίας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 2/2017, Φεβρουάριος 2017, σελ. 113

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - Συνήγορος του Πολίτη, Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών: Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Οι Δημόσιοι Υπάλληλοι στην υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος και των πολιτών, Αθήνα, 2012

Υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος υπ’ αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/195/οικ. 693/17-1-2021 με θέμα «Ν. 4795/2021 Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση - Σύμβουλος Ακεραιότητας»

Υπουργείο Εσωτερικών, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ν. 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση»

Υπουργείο Εσωτερικών, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ν. 4829/2021 «Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών»

Υπουργείο Οικονομικών (Κύπρου), Οδηγός συμπεριφοράς και δεοντολογίας δημοσίων υπαλλήλων Κύπρου, Οκτώβριος 2013

Χυτήρης Λεωνίδα, Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων, Γ’ Έκδοση, Εκδόσεις Μπένου, Νοέμβριος 2018

Ξενογλώσση

Agency for Modernisation, Local Government Denmark - Danish Regions, Code of conduct in the Public Sector, December 2013

Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Report CG35(2018)12final, 7 November 2018

Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum, Legal Regulation of Lobbying Activities in the Context of Public Decision Making

Dutch National Integrity Office (BIOS), Integrity management in the public sector - The Dutch approach, Edited by Leo Huberts & Alain Hoekstra, The Hague, 2016

European Commission, DG Research and Innovation, Roles and Functions of Ethics Advisors/Ethics Advisory Boards in EC-funded Projects, Nicola Stingelin, Guido Van Steendam, Johannes Rath, James A Houghton, Joseph Schmucker von Koch, Ron Iphofen (coordinator), December, 2012

European Commission, Code of Conduct for the Members of the European Commission

European Parliamentary Research Service, Regulation of lobbying across the EU at a glance, 2016

European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS), Hertie School of Governance, Public Integrity and Trust in Europe, Berlin, 2015

EUROSAI, How to implement ISSAI 30 (INTOSAI CODE OF ETHICS), 2017

Gilman Stuart, Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: comparative successes and lessons, Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC, 2005

Government of South Australia, Code of Ethics for the South Australian public sector, August 2019

GRECO, Codes of conduct for public officials, GRECO findings & recommendations, 2019

High Authority for transparency in public life, Ethics Guide, Handbook for public managers and Ethics Officers, 2018

Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands, Prime witnesses? - Case studies of staff assessments for monitoring integrity in the European Union, edited by Lamboo, Van Dooren and Heywood, 2015

Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316, 2021

Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service [C(98)70/FINAL]

Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement [C(2008)105]

Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, 2004

Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit, OECD Publishing, 2005.

Organisation for Economic Co-operation and Development, Corruption - A Glossary of International Criminal Standards, 2007

Organisation for Economic Co-operation and Development, Public Integrity Handbook, 2020

Organisation for Economic Co-operation and Development, Competency Framework, 2014

Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/LEGAL/0379, 2022

Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, 2021

Organisation for Economic Co-operation and Development, Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making, 2017

Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36]

Organisation for Economic Co-operation and Development, and the Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation [OCDE/GD(95)95]

Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 2014

Organisation for Economic Co-operation and Development, Lobbying in the 21st Century, Transparency, Integrity and Access, 2021

Whistleblowers Authority, Integrity in Practice, The Confidential Integrity Adviser, 2019

Whistleblowers Authority, The Confidential Integrity Adviser - Current Status and Future Prospects in the Netherlands, 2018

United Kingdom, Civil Service values, 2010

UN Global Compact, Towards Responsible Lobbying. Leadership and Public Policy, 2005

Whitton Howard, Implementing effective ethics standards in government and the civil service, Transparency International, 2001

Βασικοί ιστότοποι (σε αλφαβητική σειρά)

Εθνική Αρχή Διαφάνειας <https://www.aead.gr>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή https://www.ec.europa.eu/info/index_el

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο <https://www.europarl.europa.eu/portal/el>

Μητρώο Διαφάνειας ΕΕ <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης <https://www.oecd.org/>

Περιφερειακό Κέντρο Πληροφόρησης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών <https://unric.org/el>

Πρόγραμμα Δι@ύγεια <https://www.diavgeia.gov.gr>

Συμβουλίου της Ευρώπης <https://www.coe.int>

Συνήγορος του Πολίτη <https://www.synigoros.gr/>

Τράπεζα της Ελλάδος <https://www.bankofgreece.gr/>

Υπουργείο Εσωτερικών <https://www.ypes.gr>

Deloitte Greece <https://www2.deloitte.com/gr/en.html>

Ernst & Young Greece https://www.ey.com/el_gr

PricewaterhouseCoopers Greece <https://www.pwc.com/gr/en.html>

Transparency International <https://www.transparency.org/en>

Vouliwatch <https://vouliwatch.gr/>