

**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ «ΝΟΜΙΚΗ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

**Η νεοσυσταθείσα Εθνική Αρχή Διαφάνειας και η συμβολή της στην
καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα:
Οργανωτικό Πλαίσιο & Προοπτικές**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ανδριανάκη Χαρούλα

ΑΘΗΝΑ

2021

Τριμελής Επιτροπή

1. Μπάλα Ευαγγελία, Επίκουρη Καθηγήτρια του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)
2. Κέφης Βασίλειος, Καθηγητής του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου
3. Μπέσιλα-Βήκα Ευρυδίκη, Καθηγήτρια του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Ανδριανάκη Χαρούλα, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης σκοπό, 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 στο συγγραφέα. Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

*Στους γονείς μου Σοφία & Νίκο
που από ένα ορεινό χωριό της Κρήτης,
με έμαθαν ότι αν θέλω μπορώ
να ταξιδέψω στον κόσμο όλο...*

Συντομογραφίες

AFCOS – Anti-Fraud Coordination Service

ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione

CPI – Corruption Perceptions Index

FATF – Financial Action Task Force

GRECO – Group of States against Corruption

ICAC – Independent Commission against Corruption

IEF – Index of Economic Freedom

NSW ICAC – New South Wales Independent Commission against Corruption

ΑΕΠ – Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν

ΑΣΕΠ – Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

ΓΕΓΚΑΔ – Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

ΓΕΔΔ – Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

ΔΝΤ – Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΕΑΔ – Εθνική Αρχή Διαφάνειας

ΕΔΔΑ – Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΕ – Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΤΤ – Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

ΕΜΣ – Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΕΟΧ – Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος

ΕΣΟΕΛ – Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας

ΕΣΡ – Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

ΕΣΣΚΔ – Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς

ΕΥΠ – Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών

ΜΜΕ – Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης

ΝΠΔΔ – Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ – Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΗΕ – Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΟΣΑ – Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ – Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΡΑΕ - Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
Σ – Σύνταγμα
ΣΔΟΕ – Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
ΣΕΔΕ – Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων
ΣΕΕΔΔ – Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΕΕΜΕ – Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών
ΣΕΥΥΠ – Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας
ΣΟΕΕ – Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου
ΣτΠ – Συνήγορος του Πολίτη
ΤΠΕ – Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών

Ευχαριστίες

Κλείνοντας αυτόν τον υπέροχο κύκλο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος, οφείλω να ευχαριστήσω τα άτομα εκείνα, τα οποία συνέβαλαν σημαντικά στην ολοκλήρωση του.

Ευχαριστώ θερμά την επιβλέπουσα μου κ. Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια, για την πολύτιμη συμβολή της τόσο στη σύλληψη της ιδέας, όσο και στην εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Η βοήθεια και η καθοδήγηση της υπήρξαν πραγματικά καίριας σημασίας.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω στην κα. Αναστασία Σωτηροπούλου, Ειδική Νομική Συνεργάτιδα στο Γραφείο του κ. Διοικητή της ΕΑΔ και τον κ. Ιωάννη Φουστανάκη, Διευθυντή της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού & Συμπεριφορικών Αναλύσεων, οι οποίοι πρόθυμα μου διέθεσαν τον πολύτιμο χρόνο τους και μου έδωσαν μια «εκ των έσω» οπτική για την Αρχή. Θα ήταν παράλειψη να μην ευχαριστήσω και τον Διοικητή της Αρχής, κ. Άγγελο Μπίνη, ο οποίος επέτρεψε την πραγματοποίηση της συνέντευξης.

Τέλος, ευχαριστώ θερμά την οικογένεια, τους φίλους, αλλά και τους συναδέλφους μου για τη συμπαράσταση και τη στήριξη, που απλόχερα μου προσέφεραν όλο αυτό το διάστημα.

Πίνακας Περιεχομένων

Συνοπμογραφίες	3
Ευχαριστίες.....	5
Πίνακας Περιεχομένων	6
Πίνακας Περιεχομένων Σχημάτων.....	8
Περίληψη.....	9
Abstract	11
Εισαγωγή	12
Κεφάλαιο I. Διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	19
1.1 Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί.....	19
1.1.1 Η Έννοια της Διαφθοράς	19
1.1.2 Η Έννοια της Κακοδιοίκησης	22
1.2 Διαστάσεις της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση.....	24
1.3 Αίτια της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση.....	26
1.4 Συνέπειες της Διαφθοράς	30
1.5 Η Διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση	35
1.5.1 Μέτρηση της Διαφθοράς.....	39
1.6 Καταπολέμηση Διαφθοράς στο πλαίσιο των Διεθνών Οργανισμών	46
Κεφάλαιο II. Ο Έλεγχος της Διοικητικής Δράσης.....	50
2.1 Αναγκαιότητα & Στόχοι του Ελέγχου της Διοικητικής Δράσης.....	50
2.2 Τα Είδη του Ελέγχου	53
2.2.1 Κοινοβουλευτικός Έλεγχος.....	53
2.2.2 Δικαστικός Έλεγχος.....	55
2.2.3 Διοικητικός Έλεγχος/ Αυτοέλεγχος.....	57
2.2.4 Ενδιάμεσος Έλεγχος από τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές	60
2.2.5 Το Προϋπάρχον Θεσμικό Πλαίσιο Ελεγκτικών Σωμάτων.....	66
Κεφάλαιο III. Εθνική Αρχή Διαφάνειας Οργανωτικό Πλαίσιο - Προοπτικές.....	72
3.1 Αναγκαιότητα Ίδρυσης της ΕΑΔ	72
3.2 Αναγκαιότητα Επιλογής του Οργανωτικού Μοντέλου της Ανεξάρτητης Αρχής	75
3.2 Οργανωτικό Πλαίσιο	80
3.1.1 Σύσταση – Αποστολή – Αρμοδιότητες – Οργανωτικό Μοντέλο	80
3.1.2 Οργανωτική Διάρθρωση	89
3.1.3 Οργανωσιακές Καινοτομίες	92
3.4 Αρχική Αποτίμηση της Λειτουργίας της Αρχής.....	100

Κεφάλαιο IV. Συνέντευξη με Στελέχη της ΕΑΔ.....	107
4.1 Σκοπός	107
4.2 Μεθοδολογία.....	107
4.3 Σχεδιασμός.....	108
4.4 Αποτελέσματα.....	108
4.4.1 Προβλήματα που αντιμετωπίζει η Αρχή	109
4.4.2 Απόδοση Προστίμων	109
4.4.3 Αξιοποίηση σύγχρονων τεχνολογικών εργαλείων.....	111
4.4.4 Δράσεις για οικοδόμηση κουλτούρας αντιδιαφθοράς και σχέσεις με κοινωνία... ..	112
4.4.5 Συνέργειες με διεθνείς οργανισμούς.....	112
4.4.6 Μελλοντικές προοπτικές της ΕΑΔ ως προς τη συμβολή της στην αντιμετώπιση της διαφθοράς στη χώρα.....	113
Συμπεράσματα	115
Βιβλιογραφία	119
Ελληνόγλωσση.....	119
Ξενόγλωσση.....	128
Νομοθεσία	130
Νομολογία	132

Πίνακας Περιεχομένων Σχημάτων

Γραφήματα

Γράφημα 1. Βαθμολογία της Ελλάδας στο δείκτη CPI κατά τα έτη 1995-2020 (Trading Economics, <i>Greece Corruption Rank</i> , 2021).....	41
Γράφημα 2. Αποψη της κοινής γνώμης για τη σημασία του ζητήματος της διαφθοράς στην Ελλάδα (Public Issue, <i>Η ελληνική κοινή γνώμη απέναντι στη διαφθορά Στάσεις και αντιλήψεις</i> , Έρευνα για Λογαριασμό Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2020, σ. 5)	45
Γράφημα 3. Τομείς με μεγαλύτερη έκθεση στη διαφθορά (Public Issue, <i>Η ελληνική κοινή γνώμη απέναντι στη διαφθορά Στάσεις και αντιλήψεις</i> , Έρευνα για Λογαριασμό Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2020, σ. 7)	45
Γράφημα 4. Αντίληψη κοινής γνώμης για το πώς εξελίχθηκε η διαφθορά εντός του τελευταίου έτους (Public Issue, <i>Η ελληνική κοινή γνώμη απέναντι στη διαφθορά Στάσεις και αντιλήψεις</i> , Έρευνα για Λογαριασμό Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2020, σ. 9)	46

Εικόνες

Εικόνα 1. Οι χώρες με την υψηλότερη και χαμηλότερη κατάταξη στο δείκτη CPI στην Περιοχή της Δ. Ευρώπης (Transparency International, <i>Corruption Perceptions Index 2020</i> , 2021, σ. 24).....	40
--	----

Πίνακες

Πίνακας 1. Έλεγχος της διαφθοράς στην Ελλάδα σε συγκριτική προοπτική (ποσοστιαία κατάταξη, 2010-2018) (Προσαρμοσμένο από D. SOTIROPOULOS, <i>Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece</i> , Policy Paper No 46, ELIAMEP, 2020, p. 5)	44
Πίνακας 2. Οργανωτική Διάρθρωση Κεντρικής Υπηρεσίας ΕΑΔ (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, <i>Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019</i> , 2020, σ. 29)	91

Σχήματα

Σχήμα 1. Η διαφθορά ως είδος απάτης (Μ. ΣΠΥΡΙΔΑΚΗ και συν., <i>Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς σε κράτος και επιχειρήσεις</i> , Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ, 2017).	25
Σχήμα 2. Οργανόγραμμα της ΕΑΔ (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, <i>Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019</i> , 2020, σ. 29).	90

Περίληψη

Η διαφθορά αποτελεί ένα πολυσύνθετο φαινόμενο που εντοπίζεται τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στον δημόσιο τομέα. Μεγαλύτερη έμφαση αποδίδεται ωστόσο, στη διαφθορά στο δημόσιο τομέα, διότι εκεί είναι που επιφέρει τις δυσμενέστερες επιπτώσεις, εφόσον επιβραδύνει σημαντικά την παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης, βαθαιίνει τις κοινωνικές ανισότητες, ενώ επιδρά κατά τρόπο ανασταλτικό στην πραγματοποίηση επενδύσεων. Επιπρόσθετα, διαρρηγνύει τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους πολίτη, οδηγώντας σε μια κρίση νομιμοποίησης του κράτους και κατ' επέκταση σε μια κρίση της ίδιας της δημοκρατίας. Στην Ελλάδα, μια σειρά παθογενειών του πολιτικό-διοικητικού συστήματος όπως ο κατακερματισμός των φορέων, η πολυνομία και κακονομία, η έλλειψη συντονισμού και η γραφειοκρατία καλλιέργησαν διαχρονικά πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς. Η δημοσιονομική κρίση που έπληξε τη χώρα ανέδειξε περισσότερο από ποτέ την ανάγκη για τη δημιουργία ενός συνεκτικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Παρά το γεγονός, ότι πραγματοποιήθηκαν μια σειρά σχετικών παρεμβάσεων, τα ελεγκτικά σώματα του δημοσίου αντιμετώπιζαν σημαντικές δυσκολίες, όπως ο κατακερματισμός των φορέων, η έλλειψη συντονισμού και ελεγκτικών προτύπων, που παρεμπόδιζαν την αποτελεσματική άσκηση του έργου τους. Σε μια απόπειρα ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, αλλά και της καταπολέμησης της διαφθοράς ο ν. 4622/2019 ίδρυσε την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία αποτελεί ένα ενιαίο φορέα με οριζόντια αρμοδιότητα για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να παρουσιάσει το οργανωτικό πλαίσιο της νεοσυσταθείσας Αρχής, καθώς επίσης να διερευνήσει τη συμβολή της στην καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα και τις μελλοντικές προοπτικές της. Προς επίρρωση του σκοπού αυτού, πέραν της βιβλιογραφικής ανασκόπησης, πραγματοποιήθηκε και μια συνέντευξη με δυο στελέχη της Αρχής, προκειμένου να εξαχθεί μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα για τη δράση της, αλλά και τα προβλήματα που αυτή ενδεχομένως αντιμετωπίζει κατά την άσκηση του έργου της. Από τα ευρήματα της έρευνας προκύπτει, ότι αναμφίβολα η Αρχή έχει θετικό έργο να επιδείξει. Ωστόσο, η ίδρυση μιας Ανεξάρτητης Αρχής για την καταπολέμηση της διαφθοράς δεν συνεπάγεται την αυτόματη εξάλειψη του πολυσύνθετου αυτού,

φαινομένου. Απαιτείται πολιτική δέσμευση και βούληση, αλλά και μια εκ βάθρων αλλαγή της νοοτροπίας και κουλτούρας του πολίτη, που εκ των πραγμάτων αποτελεί μια διαδικασία που απαιτεί χρόνο. Σε κάθε περίπτωση, η συμβολή της ΕΑΔ στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη χώρα θα κριθεί εκ των αποτελεσμάτων που αυτή θα παράξει σε βάθος χρόνου.

Λέξεις-Κλειδιά: διαφθορά, Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), καταπολέμηση της διαφθοράς, Ανεξάρτητες Αρχές, ελεγκτικά σώματα.

Abstract

Corruption is a complex phenomenon found both in the private and public sector. However, more emphasis is placed on corruption in the public sector because it is there that its most adverse effects manifest. Corruption significantly slows down the productivity of public administration, deepens social inequalities and deters investments. In addition, it breaks the citizens' trust in the state, leading to a crisis of state legitimization and therefore to a crisis of democracy itself. In Greece, a series of problems of the political-administrative system such as the fragmentation of institutions, legal pluralism, lack of coordination and red-tape have laid the foundations for the development of corruption. The fiscal crisis that hit the country necessitated more than ever the creation of a coherent and cohesive anti-corruption framework. Despite several relevant interventions, the public audit bodies faced significant difficulties, including their fragmentation, the lack of coordination and audit standards, which in turn hindered their effectiveness in fighting corruption. In an attempt to enhance transparency and accountability in the operation of public administration, Law 4622/2019 established the National Transparency Authority (EAD), which is a uniform body with horizontal responsibility to combat corruption. The purpose of the present dissertation is to present the organizational framework of the newly established Authority and to investigate its contribution in the fight against corruption in Greece, as well as its future prospective. For this purpose, besides the literature review, an interview was conducted with two officials of the Authority, in order to obtain a deeper insight into not only its work, but also the problems it faces. The findings suggest that the Authority undoubtedly has a positive work to present. However, the establishment of an Independent Anti-Corruption Authority does not automatically lead to the elimination of this complex phenomenon. It requires political commitment and will, as well as a fundamental change in the mentality and culture of citizens, a process that indeed takes time. In any case, the Authority's contribution in the fight against corruption in Greece remains to be determined by the results it will produce in the long run.

Key-words: corruption, National Transparency Authority (EAD), fight against corruption, Independent Regulatory Authorities, public audit bodies.

Εισαγωγή

Η οικονομική κρίση που περιδίνησε το ελληνικό κράτος τα τελευταία χρόνια, κατέδειξε ότι αυτή δεν αποτέλεσε απλώς τον απότοκο της δεινής δημοσιονομικής κατάστασης, στην οποία περιήλθε η χώρα, αλλά αντιθέτως αποτελούσε την εκδήλωση μιας σειράς προϊόντων παθογενειών και προβλημάτων του δημοσίου τομέα, αλλά και της δημόσιας διοίκησης, εν γένει.¹ Σε κάθε περίπτωση, δεν ήταν η οικονομική κρίση που ανέδειξε πρώτη το φάσμα των ελλειμμάτων στη διοικητική λειτουργία και αποτελεσματικότητα, εφόσον τα ζητήματα αυτά είχαν κωδικοποιηθεί από μελέτες που είχαν εκπονηθεί ήδη από τη δεκαετία του '50² και χαρακτηριστικά αναφέρονταν στην ελληνική δημόσια διοίκηση ως τον «μεγάλο ασθενή».³ Αυτή η έμφαση στο ρόλο που διαδραματίζει η δημόσια διοίκηση στην επίτευξη της οικονομικής ευημερίας της χώρας, έχει διαχρονικά τοποθετηθεί στο επίκεντρο της προβληματικής περί της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της, καθώς και της ανάγκης για διοικητική μεταρρύθμιση.⁴

Πράγματι, η επιταγή για την πραγματοποίηση διαρθρωτικών διοικητικών μεταρρυθμίσεων για τη μετάβαση σε ένα αποτελεσματικότερο και συνάμα αποδοτικότερο τρόπο διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων έχει επισημανθεί κατά τρόπο συστηματικό σε βάθος χρόνου. Είναι χαρακτηριστικό, ότι το ζήτημα της μεταρρύθμισης εντάσσεται σταθερά ως σημαντική προτεραιότητα στην ατζέντα της εκάστοτε κυβέρνησης. Ωστόσο, παρά την αναμφισβήτητη ανάληψη σημαντικών πρωτοβουλιών και τη συντέλεση σημαντικών αλλαγών, η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν κατάφερε τελικώς να προσαρμοστεί στις αλλαγές του εξωτερικού και εσωτερικού της περιβάλλοντος, ώστε να είναι σε θέση να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες ανάγκες

¹ Κ. ΣΠΑΝΟΥ (συντ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης, Επισκόπηση/ Περιγραφή/ Αποτίμηση*, Έκθεση, ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση, 2018, σ. 8, Διαθέσιμο στο: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf> [τελευταία πρόσβαση 20.11.2020] και Α. ΚΛΑΨΗΣ, Από την οικονομική κρίση στην κρίση της δημοκρατίας, σε: ΜΟΡΦΩΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΤΗΣ ΕΣΗΕΑ, *Κρίση και Πολιτικό Σύστημα*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα της ΕΣΗΕΑ, 2013, σ. 56.

² Κ. ΒΑΡΒΑΡΕΣΟΣ, Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργάνωσής αυτής, 1952, σε: ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ/ Ν. ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟ (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης 2000, σ. 69 και G. LANGROD, *Εκθέσεις αφορώσα*

³ Βλ. Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, *Ο μεγάλος ασθενής, Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα: Παπαζήσης, 1999.

⁴ Κ. ΣΠΑΝΟΥ, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης, Επισκόπηση/ Περιγραφή/ Αποτίμηση*, όπ. π., σ. 8.

και τα αιτήματα της οικονομίας και της κοινωνίας, γεγονός που οδήγησε στο να χαρακτηριστεί ως έχουσα χαμηλή ικανότητα μεταρρύθμισης.⁵

Μεταξύ των διαχρονικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα, συγκαταλέγεται και η συγκεντρωτική του δομή με την ύπαρξη ενός υπερδιογκωμένου κέντρου που αδυνατεί να προχωρήσει στην αποτελεσματική ρύθμιση των κοινωνικών και οικονομικών λειτουργιών, αλλά ακόμη και της δικής του εσωτερικής λειτουργίας. Αυτή η αδυναμία συσχετίζεται και με τον κατακερματισμό και την εσωστρέφεια των διοικητικών δομών, τον ελλιπή σχεδιασμό και προγραμματισμό, τις αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, την ελλιπή επικοινωνία μεταξύ των υπηρεσιών, την ύπαρξη στεγανών και δυσκαμψιών και την έλλειψη διαλειτουργικότητας και διασύνδεσης μεταξύ των υφιστάμενων πληροφοριακών συστημάτων. Ένα άλλο χαρακτηριστικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι οι άναρχες πρακτικές και φυγόκεντρες τάσεις πελατειακές λογικής, που θέτουν σημαντικά εμπόδια στην οποιαδήποτε απόπειρα συντονισμού και ανάπτυξης συνεκτικών πολιτικών και παράλληλα υπονομεύουν τόσο τη διαφάνεια στη λειτουργία του κράτους, όσο και τη λογοδοσία. Επιπρόσθετα, η τύποις προσήλωση στους κανόνες, αλλά και παράλληλα η παράκαμψη αυτών, συνθέτουν την εικόνα ενός πολιτικό-διοικητικού συστήματος, του οποίου πάγια επιδίωξη είναι να μην δεσμεύεται από τα προβλεπόμενα σε επίπεδο νομοθεσίας και διαδικασιών, αλλά ταυτόχρονα να προβάλλει μια επίφαση νομιμότητας και προσήλωσης σε αυτά. Η διερεύνηση των υποκείμενων αιτιών των αδυναμιών αυτών, έχει αναδείξει τις πελατειακές σχέσεις, από κοινού με την αιχμαλωσία της άσκησης δημόσιας πολιτικής από μια σειρά συντεχνιακών και άλλων συμφερόντων ως κύριες συνιστώσες του προβλήματος.⁶

Υπό αυτό το πρίσμα, οποιαδήποτε παρέμβαση στοχεύει στον εξορθολογισμό, στρέφεται προς την ενοποίηση των κανονισμών, προδιαγραφών και αντιλήψεων, καθώς και την ανάληψη ενιαίας δράσης. Η προαναφερόμενη πολυδιάσπαση, που

⁵ Κ. ΣΠΑΝΟΥ, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης, Επισκόπηση/ Περιγραφή/ Αποτίμηση*, όπ. π., σ. 8.

⁶ Κ. ΣΠΑΝΟΥ, *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική*, σε: Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ/ Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 2001, σ.σ. 169-174 και ΚΕΠΕ, *Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992*, 1988, σε: Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ/ Ν. ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟ (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, όπ. π., σ. 467.

αποτελεί πάγιο χαρακτηριστικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, προάγει την αδιαφάνεια τόσο για τη διοίκηση, όσο και για τον πολίτη και την επιχείρηση που συναλλάσσεται με αυτή, γεγονός που με τη σειρά του καλλιεργεί μια κατάσταση ασυνεπούς τήρησης των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία, διαδικασιών και υποχρεώσεων. Ακόμα και στην περίπτωση της αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών, αυτή πραγματοποιήθηκε εξίσου αποσπασματικά αντανακλώντας το διάχυτο οργανωτικό κατακερματισμό και δρώντας περισσότερο ανασχετικά, παρά υποστηρικτικά στις απόπειρες συντονισμού και ενιαίας διαχείρισης των υποθέσεων του κράτους.⁷

Ειδικά όσον αφορά τις πελατειακές σχέσεις στη χώρα, έχει υποστηριχθεί, ότι αυτές κατά τη δεκαετία του '80 υπέστησαν ένα μετασχηματισμό σε επίπεδο κλίμακας, εφόσον από τη διαπροσωπική σχέση ενός πολιτευτή με ένα ψηφοφόρο ή την οικογένεια αυτού, μετεξελίχθηκαν σε μια συστηματική σχέση μεταξύ μιας οργάνωσης και ενός ατόμου ή πλήθους ατόμων. Πρόκειται δηλαδή για το μετασχηματισμό των διαπροσωπικών πελατειακών σχέσεων σε «γραφειοκρατικές» πελατειακές σχέσεις. Η εδραίωση των πελατειακών σχέσεων στη χώρα από κοινού με την ανάμιξη στην κοινωνική ζωή ορισμένων ομάδων, που προωθούν συγκεκριμένα συμφέροντα, και την ελλειμματική αξιοπιστία και ακεραιότητα των πολιτικών θεσμών, έχει ως αποτέλεσμα τη μειωμένη εμπιστοσύνη και το μειωμένο κοινωνικό κεφάλαιο τόσο στις διαπροσωπικές σχέσεις των πολιτών, όσο και στις σχέσεις τους με το κράτος.⁸

Ως προς το ρόλο που διαδραματίζει το κομματικοκρατικό σύστημα στην αποτυχία των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, σύμφωνα με το Μουζέλη (2005)⁹, αυτό διαβρώνει συστηματικά τις μεταρρυθμιστικές απόπειρες μέσω: α) του μηχανισμού της μετάθεσης των στόχων, στο πλαίσιο του οποίου, οι μεταρρυθμιστικοί στόχοι από μέσο προώθησης του γενικού συμφέροντος μεταλλάσσονται σε στόχους που

⁷ Κ. ΣΠΑΝΟΥ, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης, Επισκόπηση/ Περιγραφή/ Αποτίμηση*, όπ. π., σ.σ. 10-11 και ΚΕΠΕ, *Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992*, 1988, σε: Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ/ Ν. ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟ (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, όπ. π., σ.σ. 487-488.

⁸ Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς, *Αξιολόγηση εθνικού συστήματος ακεραιότητας: Ελλάδα/ Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς*, Αθήνα: Εθνική Διαφάνεια, 2012, σ.σ. 25-27.

⁹ Ν. ΜΟΥΖΕΛΗΣ, *Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις. Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ*, σε: Θ. ΠΕΛΑΓΙΔΗ (επιμ.), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Παπαζήσης, 2005, σ.σ. 19-27.

εξυπηρετούν το κομματικό ή ψηφοθηρικό συμφέρον, β) της τάσης που έχει κάθε νέα κυβέρνηση ή υπουργός να καταργούν τις μεταρρυθμίσεις των προκατόχων τους με αποτέλεσμα την έλλειψη συνέχειας, και γ) της αντίθεσης των πολιτικών κομμάτων στη διενέργεια ελέγχων στη δράση τους, ακόμα και σε περιπτώσεις, που η κυβέρνηση/ κόμμα κατέχει ταυτόχρονα το ρόλο του ελεγχόμενου και του ελέγχοντος.

Μια άλλη σημαντική παθογένεια, η σημασία της οποίας εκ νέου αναδείχθηκε με αφορμή τη δημοσιονομική κρίση, ήταν τα εκτεταμένα επίπεδα διαφθοράς τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα, που συνδυαστικά με τις εδραιωμένες πελατειακές σχέσεις αποτελούν σημαντικούς παράγοντες που συνετέλεσαν σε αυτή την τόσο δυσμενή για τη χώρα εξέλιξη. Πέραν των αρνητικών συνεπειών στην οικονομία (επί παραδείγματι δημόσιες συμβάσεις για νέα οπλικά συστήματα), έχουν ιδιαίτερα αρνητική επίδραση στη νοοτροπία του πολίτη, εφόσον μέσω της διαφθοράς και του πελατειακού συστήματος παγιώθηκε μια κουλτούρα ανοχής προς τον εύκολο και ταχύ πλουτισμό, συχνά μέσω αθέμιτων και παράνομων μεθοδεύσεων.¹⁰ Η εμποδωμένη αυτή κουλτούρα που αντιμετωπίζει ως αποδεκτή τόσο την παρέκκλιση από τις επιταγές της νομιμότητας και των αυστηρών, υπηρεσιακών αξιολογικών κριτηρίων, όσο και την ευνοιοκρατία, αποτελεί ενδεχομένως και τη σημαντικότερη αιτία διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και τούτο γιατί απενοχοποιεί συμπεριφορές που σχοινοβατούν μεταξύ του λευκού και γκριζου φάσματος της διαφθοράς και τελικώς οδηγεί σε συμπεριφορές «μαύρης διαφθοράς».¹¹ Άλλες γενεσιουργές αιτίες της διαφθοράς συμπεριλαμβάνουν την υπερμεγέθυνση της κρατικής δραστηριότητας, την πολύπλοκη δομή του σύγχρονου κράτους, τις πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες, την πολυνομία και την κακονομία, τη γραφειοκρατία, τα περιθώρια που παρέχονται για κατάχρηση εξουσίας, καθώς επίσης και τις ανεπάρκειες του διοικητικού ελεγκτικού συστήματος.¹²

Η κατάσταση αυτή δημιουργεί προσκόμματα στις διαδικασίες ελέγχου, ενώ δυσχεραίνει έως και καθιστά αδύνατο τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς. Περαιτέρω, πέραν της οικονομικής ζημίας αυτής καθαυτής, η διαφθορά και η

¹⁰ Ν. ΚΟΥΡΑΚΗΣ, Χαιρετισμός, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας, 2015, σ. 23.

¹¹ Ι.Σ. ΤΕΝΤΕΣ, Χαιρετισμός, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ. 20.

¹² Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Αθήνα: Σάκκουλας, 2014, σ.σ. 33-35.

ειδικότερη μορφή αυτής, διαπλοκή, συμβάλλουν στην παροχή υπηρεσιών φτώχης ποιότητας, την οικονομική επιβάρυνση του πολίτη, ενώ αποθαρρύνουν τις επενδύσεις λόγω του αβέβαιου κλίματος και του υψηλού κόστους εγκατάστασης και λειτουργίας μιας επιχείρησης στη χώρα.¹³ Άλλωστε, η εκτεταμένη διαφθορά, η γραφειοκρατία, η ασταθής φορολογική πολιτική, οι συνεχώς μεταβαλλόμενες και αποσπασματικές πολιτικές, καθώς και η περιορισμένη πρόσβαση σε δανειοδότηση έχουν συγκαταλεχθεί μεταξύ των κύριων προβλημάτων που αντιμετωπίζει το επιχειρείν στη χώρα. Έτσι, συνάγεται, ότι η διαφθορά επιβαρύνει σημαντικά όχι μόνο την οικονομική, αλλά και την κοινωνική ανάπτυξη της χώρας, δεδομένης της παραπληρωματικής σχέσης των δυο τομέων.¹⁴ Η δημόσια διοίκηση κρίνεται ως μη επαρκής, ενώ η εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης δημιουργούν στους πολίτες ένα έντονο συναίσθημα αδικίας, αλλά και ανασφάλειας και ως εκ τούτου καταφέρουν ένα σημαντικό πλήγμα στην αξιοπιστία του κράτους και την εμπιστοσύνη του πολίτη προς αυτό, οδηγώντας σε μια κρίση των θεσμών και του πολιτικού συστήματος, εν γένει.¹⁵

Σε αυτό το σημείο υπογραμμίζεται η σημασία του ελέγχου της διοικητικής δράσης. Σε μια ευνομούμενη δημοκρατική πολιτεία, το αίσθημα αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ του λαού και των φορέων της άσκησης εξουσίας και οι έννοιες του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης ανάγονται την πεμπτουσία του δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος. Σε αυτό το πλαίσιο, αναδύονται μια σειρά αξιών που διασφαλίζουν την εξοικείωση του διοικούμενου με τις ενέργειες του κράτους, την πληροφόρηση του πολίτη για τα τεκταινόμενα στο κράτος του και ιδιαίτερος την ηθελημένη, συνειδητή και υπεύθυνη αποδοχή της όποιας κρατικής πράξης ή παράλειψης. Μεταξύ των αξιών αυτών, περίοπτη θέση έχει και ο έλεγχος επί των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης, που ουσιαστικά συνίσταται στον κοινωνικό έλεγχο της διοικητικής δράσης και του κατά πόσον αυτή συμβαδίζει με τις προαναφερόμενες αξίες, καθώς επίσης και με τις εθνικές προσπάθειες, που

¹³ Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση*, όπ. π., σ.σ. 33-35.

¹⁴ Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάδα, *Αξιολόγηση εθνικού συστήματος ακεραιότητας: Ελλάδα/ Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς*, όπ. π., σ.σ. 27, 31.

¹⁵ Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση*, όπ. π., σ.σ. 33-35.

χαράσσουν, επιλέγουν και προγραμματίζουν οι φορείς άσκησης της εξουσίας.¹⁶ Η προστασία του πολίτη από την κρατική δράση και η προάσπιση των ελευθεριών του είναι ο θεμέλιος λίθος της δημοκρατίας¹⁷ και ως τέτοιος οφείλει να διασφαλιστεί μέσα από κρατικούς μηχανισμούς ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, οι οποίοι δύνανται να διαδραματίσουν το ρόλο των θεσμικών φραγμών στη διαφθορά και την κρατική αυθαιρεσία, φτάνοντας συχνά εκεί, όπου η δικαιοσύνη δεν φτάνει και η πολιτική καταγγελία δεν αρκεί.¹⁸

Η δημοσιονομική κρίση που έπληξε τη χώρα κατά το διάστημα 2009-2020 ανέδειξε τον καταλυτικό ρόλο της καταπολέμησης της διαφθοράς στην έξοδο της χώρας από την κρίση, γεγονός που οδήγησε στην αναβάθμιση του θεσμικού οπλοστασίου του ελληνικού κράτους στον τομέα αυτό.¹⁹ Στο παρελθόν, οι προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς είχαν προσκρούσει σε μια σειρά εμποδίων συμπεριλαμβανομένων των νομοθετικών κενών, των πολιτικών και επιχειρησιακών εμποδίων κατά την εφαρμογή του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, του κατακερματισμού των αρμοδίων για την καταπολέμηση της διαφθοράς μηχανισμών, της ταυτόχρονης συγκέντρωσης των ευθυνών σε επίπεδο υπουργών που αποδίδεται στον «ιστορικό θεσμισμό» που διαχρονικά χαρακτηρίζει την ελληνική δημόσια διοίκηση, της έλλειψης σε δεξιότητες, εμπειρία, εξειδικευμένο προσωπικό, υλικοτεχνικές υποδομές και χρηματικούς πόρους. Σε αυτά θα πρέπει να προστεθεί η διαχρονική έλλειψη πολιτικής βούλησης.²⁰

¹⁶ ΚΕΠΕ, *Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992*, 1988, σε: Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ/ Ν. ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟ (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, όπ. π., σ. 475.

¹⁷ Δ. ΑΡΓΥΡΙΑΔΗΣ, *Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πελάτες*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 1998, σ. 120.

¹⁸ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ. xi.

¹⁹ Δ. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Διαφθορά και καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα σήμερα*, ΕΛΙΑΜΕΠ, 2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.eliamep.gr/publication/%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%AD%CE%BC%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF/> [τελευταία πρόσβαση 12.11.2020].

²⁰ Δ. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης: επιτυχίες και αποτυχίες*, σε: Β. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΥ, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: Εμπειρίες & Προτάσεις, Πρακτικά Συνεδρίου, 8-9 Φεβρουαρίου 2016*, Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2016, σ.σ. 156-157.

Σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης των παραπάνω προκλήσεων που αντιμετωπίζονται στο πεδίο της αντιμετώπισης της διαφθοράς, ο ν. 4622/2019²¹ για το επιτελικό κράτος, προχώρησε στη σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, προκειμένου να καταργηθούν και να ενοποιηθούν οι προϋπάρχοντες ελεγκτικοί μηχανισμοί, αλλά και να ενισχυθεί η διαφάνεια και λογοδοσία στη διοικητική λειτουργία. Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η παρουσίαση του οργανωτικού πλαισίου της νεοσυσταθείσας Αρχής, καθώς επίσης και η διερεύνηση της συμβολής της στην καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα και των προοπτικών της στο μέλλον.

Προς επίρρωση του σκοπού αυτού, δομείται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο Πρώτο Κεφάλαιο πραγματοποιείται μια ανάλυση του φαινομένου της διαφθοράς με έμφαση στις εκφάνσεις και τα αίτια της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, καθώς επίσης και τις συνέπειες της για το πολιτικό-διοικητικό σύστημα και το κοινωνικό σύνολο. Επιπλέον, πραγματοποιείται μια ειδική αναφορά στην εμφάνιση των φαινομένων της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση και πως αυτή αντικατοπτρίζεται στην κατάταξη της χώρας σε μια σειρά δεικτών που μετρούν τα επίπεδα διαφθοράς διεθνώς. Το Δεύτερο Κεφάλαιο αφορά τον έλεγχο της διοικητικής δράσης και παρουσιάζει την αναγκαιότητα και τους στόχους άσκησης του, τα κύρια είδη του, ενώ περιγράφεται το προϋφιστάμενο πλαίσιο των ελεγκτικών σωμάτων. Στο Τρίτο Κεφάλαιο παρουσιάζονται οι λόγοι που κατέστησαν αναγκαία τη σύσταση της Αρχής και δη την επιλογή του οργανωτικού μοντέλου της Ανεξάρτητης Αρχής, καθώς επίσης και το οργανωτικό πλαίσιο της. Περαιτέρω, επιχειρείται μια αρχική αποτίμηση της μέχρι τώρα λειτουργίας της Αρχής. Στο Τέταρτο Κεφάλαιο, παρουσιάζονται τα κύρια σημεία των τοποθετήσεων δυο στελεχών της ΕΑΔ κατόπιν πραγματοποίησης σχετικής συνέντευξης.

²¹ ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α'/07.08.2019) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

Κεφάλαιο Ι. Διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

1.1 Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί

1.1.1 Η Έννοια της Διαφθοράς

Το φαινόμενο της διαφθοράς είναι πολυσύνθετο, με πολλαπλές μορφές και εκφάνσεις, ενώ έχει αποτελέσει αντικείμενο έρευνας πολλών διαφορετικών επιστημονικών πεδίων.²² Η έννοια της διαφθοράς περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα συμπεριφορών, τις οποίες διαφορετικές κοινωνίες, σε διαφορετικές εποχές αντιλαμβάνονται με διαφορετικούς τρόπους στη βάση μιας σειράς χαρακτηριστικών όπως η κουλτούρα, τα ήθη, τα έθιμα και ο πολιτισμός. Όσον αφορά την ετυμολογία του όρου, αυτός προέρχεται από το ρήμα διαφθείρω που χρησιμοποιείται για να περιγράψει την ηθική έκπτωση, την ανηθικότητα και τον εκφραυλισμό.²³ Πρόκειται για μια κατάσταση, όπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ένας υπάλληλος ή δημόσιος λειτουργός παραβιάζει τους νόμους ή παραβιάζει συστηματικά τους διάφορους νομικούς, αλλά και ηθικούς κανόνες.²⁴

Λόγω της αυξημένης πολυπλοκότητας που χαρακτηρίζει τη διαφθορά ως φαινόμενο, δεν έχει καταστεί δυνατή η ανάπτυξη ενός ευρύτερα αποδεκτού ορισμού της. Σε μεγάλο βαθμό, ο πληθωρισμός των ορισμών της διαφθοράς συνδέεται με τη διαπίστωση, ότι μια σειρά πρακτικών ή συμπεριφορών δύναται να θεωρηθούν ως ηθικά μεμπτές ή ακόμα και κολάσιμες στο πλαίσιο διαφορετικών πολιτισμικών περιβαλλόντων ή νομικών συστημάτων.²⁵ Έχουν εντοπιστεί μια σειρά ζητημάτων που θέτουν εμπόδια στον ενιαίο ορισμό της διαφθοράς. Αφενός, η διαφθορά εμπεριέχει ορισμένα προβλήματα, τα οποία είναι να μεν διακριτά, αλλά παράλληλα συνδέονται μεταξύ τους. Αφετέρου, το πως ορίζεται η διαφθορά διαφοροποιείται σημαντικά ανάλογα με το αν εξετάζεται από τη νομική πλευρά, αν ορίζεται βάσει του κατά

²² D. SOTIROPOULOS, *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*, Policy Paper No 46, ELIAMEP, 2020, p. 3, Διαθέσιμο στο: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Paper-46-Sotiropoulos-final.pdf> [τελευταία πρόσβαση 01.02.2021].

²³ Γ. ΜΠΑΜΠΙΝΙΩΤΗΣ, *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*, Έκδ. Β', Αθήνα: Κέντρο Λεξικολογίας, 2005.

²⁴ Σ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ, Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς. Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, *Εφημ ΔΔ* τεύχ. 5, 2007, σ. 673.

²⁵ M. PHILP, Defining Political Corruption, *Political Studies*, vol. 45, no. 3, 1997, p.p. 436-462.

πόσον αυτή επιδρά στο δημόσιο τομέα ή στο δημόσιο βίο γενικότερα, ή βάσει της αντίληψης, που η κοινή γνώμη έχει για αυτή. Περαιτέρω, ο τρόπος που ορίζεται η διαφθορά στην εθνική έννομη τάξη διαφορετικών κρατών παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις.²⁶

Αναμφισβήτητα, ο δημοφιλέστερος και ευρύτερα χρησιμοποιούμενος ορισμός της διαφθοράς είναι αυτός που έχει προταθεί από την Παγκόσμια Τράπεζα²⁷, ο οποίος την ορίζει ως την «κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για προσπόριση ιδιωτικού οφέλους». Ο εν λόγω ορισμός αντιλαμβάνεται την κατάχρηση εξουσίας ως την περίπτωση που ένας δημόσιος λειτουργός δωροδοκείται αποσπώντας ή αποδεχόμενος κάποιο χρηματικό ποσό. Επιπρόσθετα, η κατάχρηση αυτή υφίσταται σε περιπτώσεις που δημόσιος λειτουργός δωροδοκείται από ιδιώτη, ο οποίος επιχειρεί να παρακάμψει κάποια δημόσια διαδικασία με στόχο να αποκομίσει ίδιο όφελος. Μολαταύτα, θα πρέπει να τονιστεί ότι ακόμα και όταν δεν λαμβάνει χώρα δωροδοκία, είναι δυνατόν να υφίσταται κλοπή της δημόσιας περιουσίας. Ο ορισμός της Παγκόσμιας Τράπεζας δεν αποκλείει το γεγονός η διαφθορά να αναδύεται στο πλαίσιο της δραστηριότητας φυσικών ή νομικών προσώπων που δραστηριοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα.

Στον ορισμό που παρέχει η Διεθνής Διαφάνεια²⁸, ένας διεθνής μη κυβερνητικός οργανισμός που μάχεται τη διαφθορά, αυτή περιγράφεται ως «κατάχρηση μεταβιβασθείσας εξουσίας προς ίδιον όφελος». Η Διεθνής Διαφάνεια προχωρά στην περεταίρω διάκριση της σε μεγάλη, μικρή, ή και πολιτική, με κριτήριο το ύψος των χρηματικών ποσών που απωλέσθηκαν και τον τομέα εμφάνισης της.²⁹

Επιπλέον, η διαφθορά έχει οριστεί ως η «ενεργητική ή παθητική κατάχρηση των εξουσιών των δημοσίων υπαλλήλων (διορισμένων ή εκλεγμένων) για ιδιωτικά οικονομικά ή άλλα οφέλη». Σύμφωνα με ένα πιο στενό ορισμό της, αυτή γίνεται αντιληπτή ως κατάχρηση δημόσιων ρόλων και πόρων για ιδιωτικό όφελος ή κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικούς σκοπούς. Σε αυτούς τους ορισμούς, τονίζονται τα

²⁶ Γ. ΛΑΖΟΣ, *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, όπ. π., σ.σ. 26-27.

²⁷ V. BHARGAVA, *Curing the Cancer of Corruption*, in: V. BHARGAVA (ed.), *Global issues for global citizens: an introduction to key development challenges*, Washington, DC: World Bank, 2006, p. 341, Διαθέσιμο στο: <https://www.econbiz.de/Record/curing-the-cancer-of-corruption-bhargava-vinay/10003409936> [τελευταία πρόσβαση 24.11.2020] και V. TANZI, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, *IMF Staff Papers*, vol. 45, no. 4, 1998, p. 564.

²⁸ Transparency International.

²⁹ Transparency International, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, 2009, p. 14, Διαθέσιμο στο: https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPlainLanguageGuide_EN.pdf [τελευταία πρόσβαση 28.11.2020].

στοιχεία της παραβίασης του καθήκοντος και του ιδιωτικού οφέλους, γεγονός που περιορίζει το πεδίο της διαφθοράς. Το ιδιωτικό όφελος μπορεί να είναι υλικό ή άυλο και ως εκ τούτου θα μπορούσε ακόμη και να περιλαμβάνει το πολιτικό πλεονέκτημα που διασφαλίζεται μέσω της πολιτικής κατασκοπείας, των δολοφονιών ή των υποκλοπών επικοινωνιών. Αυτοί οι ορισμοί της διαφθοράς καλύπτουν όχι μόνο τη δωροδοκία, αλλά και αδικήματα όπως η κλοπή και η υπεξαίρεση δημόσιου χρήματος, η σκόπιμη απώλεια ή ζημία σε δημόσια περιουσία ή συμφέροντα (που διαχειρίζεται ο εν λόγω δημόσιος λειτουργός) ή η παράνομη χρήση δημόσιων περιουσιακών στοιχείων, εξοπλισμού ή ανθρώπινου δυναμικού και κάθε άλλη ανέντιμη μέθοδος εκτροπής δημόσιων πόρων που μπορεί να επινοήσει η εγκληματική εφευρετικότητα.³⁰

Περαιτέρω, από την οπτική του διοικητικού δικαίου η διαφθορά θα μπορούσε να οριστεί ως η «*παραβίαση της αρχής της νομιμότητας προς εξυπηρέτηση ιδιοτελούς σκοπού από τον προσωπικό φορέα του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της ανατιθέμενης σε αυτόν δημόσιας εξουσίας*».³¹

Τέλος, η Μπέσιλα-Μακρίδη την ορίζει ως «*οποιαδήποτε νομικά κολάσιμη συμπεριφορά, η οποία ενέχει κατάχρηση δημοσίου αξιώματος ή ρόλου για την επίτευξη ιδιωτικού οφέλους και περιλαμβάνει κυρίως περιπτώσεις, οι οποίες σε συνέχεια ελέγχου ή επανελέγχου ή προκαταρκτικής έρευνας ή ένορκης διοικητικής εξέτασης παραπέμφθηκαν στην αρμόδια εισαγγελική αρχή προς άσκηση ποινικής δίωξης για τα εγκλήματα της δωροδοκίας, παράβασης καθήκοντος και λοιπά σχετικά εγκλήματα*». Προϋπόθεση για να υπάρχει διαφθορά είναι η συρροή των τριών εννοιολογικών της συστατικών στοιχείων: 1) του πολιτικού οργάνου, το οποίο διαθέτει συγκεκριμένη αρμοδιότητα, 2) του ιδιώτη τρίτου που μπορεί να είναι νομικό ή φυσικό πρόσωπο, που επιδιώκει την επίτευξη ορισμένων αποτελεσμάτων μέσω της χρήσης της αρμοδιότητας του προαναφερόμενου πολιτειακού οργάνου, και τέλος 3) του ανταλλάγματος, το οποίο καταβάλλει ή έχει υποσχεθεί να καταβάλει ο ιδιώτης τρίτος στο πελατειακό όργανο με σκοπό να επιτύχει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Σε κάθε περίπτωση, όπως και να ορίσει κανείς τη διαφθορά, αυτή προσλαμβάνει ποικίλες

³⁰ D. SPINELLIS, *The Phenomenon of Corruption and the Challenge of Good Governance, Proceedings of the OECD Symposium on Corruption and Good Governance*, OECD, Paris, 1996, p. 19, Διαθέσιμο στο: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(96\)129&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(96)129&docLanguage=En) [τελευταία πρόσβαση 11.12.2020].

³¹ Δ. ΠΑΙΚΟΣ, *Δημόσια διοίκηση και διαφθορά*, Αθήνα: Σάκκουλας ΑΕ, 2006, σ. 145.

μορφές και έρχεται να επιφέρει σημαντικές αλλοιώσεις στις σχέσεις πολιτείας-πολίτη, καταφέροντας ένα σημαντικό πλήγμα στη δημοκρατία την ίδια.³²

1.1.2 Η Έννοια της Κακοδιοίκησης

Η έννοια της κακοδιοίκησης³³ απαντάται περισσότερο ως όρος στη διοικητική πρακτική, παρά ως όρος που διαθέτει ένα νομικά προδιαγεγραμμένο περιεχόμενο. Η έννοια της κακοδιοίκησης δεν ταυτίζεται με αυτήν της παράβασης της αρχής της νομιμότητας, εφόσον υπάρχει μια σειρά παραβιάσεων που ενδεχομένως δεν επιφέρουν αρνητικές επιπτώσεις στη διοικητική διαδικασία. Επιπρόσθετα, δεν υπάρχει νομική πρόβλεψη περί των προϋποθέσεων της ορθής διοικητικής συμπεριφοράς έναντι των διοικούμενων. Επί παραδείγματι, κακές συμπεριφορές δημοσίων υπαλλήλων απέναντι σε πολίτες μπορεί να μην είναι νομικά κολάσιμες, ωστόσο συνιστούν έκφανση της κακοδιοίκησης. Παρομοίως, η υπέρ το δέον καθυστερημένη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης, σε περίπτωση που δεν προβλέπονται από το νόμο αποκλειστικές προθεσμίες ενέργειας από πλευράς διοίκησης, συγκαταλέγεται επίσης μεταξύ των φαινομένων κακοδιοίκησης. Περαιτέρω, φαινόμενα κακοδιοίκησης συνιστούν η άσκοπη ταλαιπωρία του πολίτη, οι αναίτιες απαιτήσεις από πλευράς διοίκησης, η πρόβλεψη υπερβολικών προϋποθέσεων για την έκδοση πιστοποιητικών, καθώς επίσης η υπέρβαση της κοινής λογικής, αλλά και των αρχών που διέπουν τη διοικητική επιστήμη.³⁴ Ωστόσο, η έννοια της κακοδιοίκησης είναι πολύ ευρύτερη από εκείνη της παραβίασης της νομιμότητας ή των δικαιωμάτων.³⁵

Η κακοδιοίκηση νοούμενη ως η κακή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η παροχή χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών, όπως προαναφέρθηκε, δεν συνιστά απαραίτητα κάποια συγκεκριμένη παρανομία, εφόσον συχνά ενδύεται το μανδύα της τήρησης του τύπου. Συχνά βέβαια, η προσήλωση στον τύπο μετουσιώνεται σε τυπολατρία, η οποία υποκαθιστά τον πραγματικό σκοπό της υπηρεσίας και του νόμου

³² Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, Τόμος Β', Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2006, σ. 30.

³³ Maladministration

³⁴ Β. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Τι είναι η "κακοδιοίκηση"*;, 2010, Διαθέσιμο στο: http://elawyer.blogspot.com/2010/11/blog-post_30.html [τελευταία πρόσβαση 06.01.2021].

³⁵ Βλ. Κ. ΣΠΑΝΟΥ, *Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων*, Αθήνα: Σαββάλας, 2005, σ. 285.

και παραμερίζει εντελώς την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Τα παραπάνω φαινόμενα δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για αθέμιτες συναλλαγές, προκειμένου ο διοικούμενος να διασφαλίσει την επιτυχή έκβαση της υπόθεσης του. Το εκάστοτε πρόβλημα που αντιμετωπίζει ο πολίτης αντιμετωπίζεται σε προσωπικό επίπεδο μέσω της παρέμβασης του αρμόδιου δημοσίου λειτουργού, που διασφαλίζεται με τη χρήση κάθε θεμιτού ή αθέμιτου μέσου.³⁶

Καθίσταται προφανές, ότι το φαινόμενο της κακοδιοίκησης, οριζόμενο ως κάθε ενέργεια ή παράλειψη της διοίκησης που αντιτίθεται στην αρχή της χρηστής διοίκησης ή επιφέρει κατά τρόπο παράνομο ζημιά στο δημόσιο ή τρίτους, φαίνεται να έχει υποβοηθητικό ρόλο στην ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς.³⁷ Όσο μεγαλύτερη είναι η έκταση της κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες εμφάνισης της διαφθοράς. Η αξιοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, η δίκαιη εφαρμογή των νόμων και η θεσμοθέτηση αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου, μειώνουν τα περιθώρια για φαινόμενα κακοδιαχείρισης και ως εκ τούτου για την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς. Οι παράγοντες αυτοί από κοινού με την ύπαρξη σαφούς και κωδικοποιημένης νομοθεσίας συντείνουν ακόμα περισσότερο στην εξάλειψη τέτοιων φαινομένων.³⁸ Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί, ότι η σχέση μεταξύ διαφθοράς και κακοδιοίκησης μπορεί να είναι αντίστροφη, υπό την έννοια ότι η υπολειμματική λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να προκαλείται τεχνηέντως, ακριβώς προκειμένου οι αθέμιτες συναλλαγές να αποτελέσουν τη λύση του προβλήματος.³⁹

Το ζήτημα ωστόσο με τις προαναφερόμενες παθογένειες, έγκειται στο δύσκολο εντοπισμό τους, γεγονός που συμβάλει στη συνεχή αναπαραγωγή τους. Αυτός είναι και ο λόγος που καθιστά επιτακτικό τον εξωτερικό έλεγχο της διοικητικής δράσης. Ως εκ τούτου, η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ύπαρξη μηχανισμών ελέγχου που διασφαλίζουν τη

³⁶ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 15.

³⁷ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, όπ. π., σ. 29.

³⁸ Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, όπ. π., σ. 35.

³⁹ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 15.

χρηστή διοίκηση και συνεπώς δρουν αποτρεπτικά για την ανάδυση φαινομένων διαφθοράς, εφόσον μειώνουν την πιθανότητα εμπλοκής των δημόσιων λειτουργών σε αθέμιτες ενέργειες προς επίλυση προβλημάτων που ανακύπτουν λόγω οργανωτικών ζητημάτων της διοίκησης.⁴⁰

1.2 Διαστάσεις της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση

Η διαφθορά προσλαμβάνει διαφορετικές διαστάσεις ανάλογα με το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο, εντός του οποίου κάθε φορά αναπτύσσεται. Οι διαφορετικές διαστάσεις της χαρακτηρίζονται από μεγάλη διακύμανση τόσο ποσοτικούς, όσο και ποιοτικούς όρους και εκτείνονται από την ανάρμοστη έως και την ποινικά κολάσιμη συμπεριφορά κατά την άσκηση των καθηκόντων ενός δημοσίου λειτουργού. Ως διαφθορά δε νοείται μια και μοναδική πράξη, που έχει τυποποιηθεί από το ποινικό δίκαιο ως έγκλημα και παρά το γεγονός ότι η κυρία έκφραση της είναι η δωροδοκία (είτε ενεργητική, είτε παθητική), αυτή ενδεχομένως συνδέεται με μια σειρά εγκλημάτων, που έχουν προηγηθεί ή ακολουθούν την δωροδοκία όπως υπεξαίρεση, απάτη, απιστία, πλαστογραφία και ξέπλυμα βρώμικου χρήματος. Όσον αφορά την έκταση της διαφθοράς, αυτή μπορεί να εκτείνεται από τα ανώτερα κλιμάκια της ιεραρχίας έως και τις κατώτερες υπαλληλικές τάξεις, όπου οι περιπτώσεις διαφθοράς κυρίως αφορούν την καθημερινή σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη. Οι περιπτώσεις αυτές λόγω της ευρύτητας τους είναι και αυτές, που δημιουργούν το μεγαλύτερο αριθμό προβλημάτων στους πολίτες.⁴¹

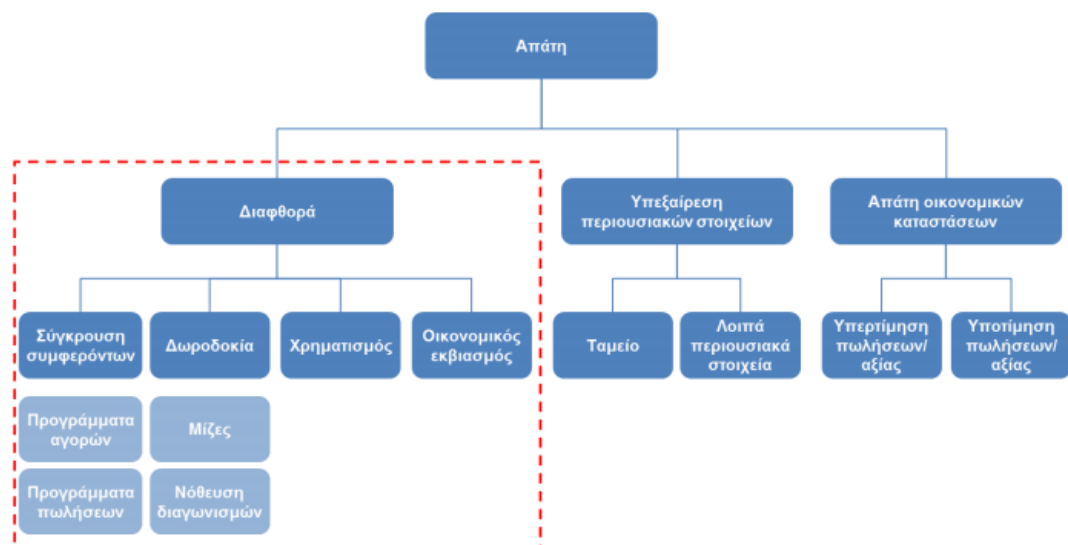
Βάσει της βιβλιογραφίας, οι εκφάνσεις της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση θα μπορούσαν να περιγράψουν ως ακολούθως⁴²:

⁴⁰ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ.σ. 15-16.

⁴¹ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, όπ. π., σ.σ. 30-31.

⁴² Ι. ΒΑΒΟΥΡΑΣ, *Πολιτική Οικονομικής Ανάπτυξης: Οικονομική και Θεσμική Προσέγγιση*, Αθήνα: Παπαζήσης, 2016, σ. 699 και Μ. ΣΠΥΡΙΔΑΚΗ/ Α. ΒΟΥΝΑΤΣΟΥ και Α. ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΟΥ, Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς σε κράτος και επιχειρήσεις, Ειδική Έκθεση, Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ, *Οικονομία & Επιχειρήσεις*, τεύχ. 11, 2017, σ. 3, Διαθέσιμο στο: https://segm.gr/wp-content/uploads/2017/11/Special_Report_DIAFTHORA_25_7_2017.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.11.2020].

- **Δωροδοκία ή χρηματισμός:** Πρόκειται για την κατάσταση εσκεμμένης προσφοράς ή υπόσχεσης ή παροχής αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος (είτε σε χρήμα, είτε σε είδος) από ιδιώτη τρίτο σε ένα δημόσιο λειτουργό, ο οποίος λαμβάνει αποφάσεις, ώστε να προβεί ή να αποφύγει κάποια ενέργεια στο πλαίσιο της εκτέλεσης των καθηκόντων του.
- **Υπεξαίρεση ή κατάχρηση:** Η υπεξαίρεση αναφέρεται στην περίπτωση διασπάθισης του δημόσιου χρήματος, ενώ η κατάχρηση αναφέρεται στην εκτροπή δημοσίων περιουσιακών στοιχείων για τη διαχείριση των οποίων, είναι υπεύθυνος ο δημόσιος λειτουργός.
- **Απάτη:** Συνίσταται στη χρήση ψευδών/ παραπλανητικών πληροφοριών ή δηλώσεων για την απόκομιση ίδιου οφέλους.
- **Εκβιασμός:** Ενέχει το στοιχείο της εκμετάλλευσης θέσης/ αξιώματος από πλευράς δημοσίου υπαλλήλου, ούτως ώστε να υποχρεώσει επιχειρήσεις ή ιδιώτες να του καταβάλλουν κάποιο αντάλλαγμα οικονομικής φύσεως.
- **Νεποτισμός ή ευνοιοκρατία:** Συνίσταται στην προνομιακή μεταχείριση των συγγενών ή στενών φίλων από υψηλόβαθμους αξιωματούχους.



Σχήμα 1. Η διαφθορά ως είδος απάτης (Μ. ΣΠΥΡΙΔΑΚΗ και συν., *Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς σε κράτος και επιχειρήσεις*, Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ, 2017)

Επιπρόσθετα, η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση δύναται να διακριθεί σε μικρή/ γραφειοκρατική και μεγάλη/ πολιτική. Η γραφειοκρατική διαφθορά

εντοπίζεται στο επίπεδο των καθημερινών συναλλαγών του πολίτη με τους ιεραρχικά κατώτερους δημοσίους λειτουργούς και συνίσταται στην προσφορά κάποιου χρηματικού ποσού, προκειμένου να του χορηγηθεί κάτι που είτε δεν δικαιούται καν, είτε δικαιούται, ωστόσο η χορήγηση του παρεμποδίζεται από την άρνηση ή την αδικαιολόγητη καθυστέρηση των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Σε αντίθετη κατεύθυνση, η μεγάλη ή πολιτική διαφθορά ενέχει την εμπλοκή των ανωτέρων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, αλλά και της πολιτικής ηγεσίας, ενώ το διακύβευμα είναι συνήθως σημαντικό π.χ. σύναψη μεγάλων συμβάσεων δημοσίων έργων.⁴³ Σε περιπτώσεις πολιτικής διαφθοράς, οι εμπλεκόμενοι πολιτικοί φορείς καταχρώμενοι το αξίωμα τους χειραγωγούν διαδικασίες, θεσμούς και κανόνες, προκειμένου να καταναείμουν πόρους και να χρηματοδοτήσουν τα κέντρα λήψης αποφάσεων για τη διατήρηση της εξουσίας, της ισχύος και του πλούτου τους.⁴⁴

Άλλες σημαντικές εκφάνσεις του φαινομένου της διαφθοράς περιλαμβάνουν τη σύγκρουση συμφερόντων, τους στημένους δημόσιους διαγωνισμούς, τις πελατειακές σχέσεις, καθώς επίσης και τις προσλήψεις για ψηφοθηρικούς λόγους. Ειδικά στην περίπτωση των τελευταίων μορφών διαφθοράς, όπου ο εντοπισμός και η τεκμηρίωση τους καθίσταται δύσκολη, παρατηρείται μετακύλιση του μεγαλύτερου μέρους του κόστους στην κοινωνία μέσω της παροχής υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, της υψηλής φορολογίας και της διατήρησης των προνομίων συγκεκριμένων ομάδων.⁴⁵

1.3 Αίτια της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση

Η διαφθορά αποτελεί φαινόμενο που απαντάται σε κάθε κοινωνία, αναπτυγμένη και αναπτυσσόμενη, και είναι βαθιά ριζωμένη στο υποκείμενο αξιακό σύστημα, κουλτούρα και παραδόσεις. Μια σειρά από κοινωνικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και ιστορικούς παράγοντες προσδιορίζουν την έκταση των φαινομένων διαφθοράς στην εκάστοτε χώρα. Οι κατά καιρούς θεωρητικές και εμπειρικές

⁴³ V. TANZI, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, όπ. π., σ. 565 και Κ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Τα πολλά πρόσωπα της διαφθοράς*, kathimerini.gr, 12.03.2006, Διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/economy/local/244920/ta-polla-prosopa-tis-diafthoras/> [τελευταία πρόσβαση 11.01.2021].

⁴⁴ Μ. ΣΠΥΡΙΔΑΚΗ και συν., *Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς σε κράτος και επιχειρήσεις*, όπ. π., σ. 3.

⁴⁵ *Ibid*, σ. 2.

προσεγγίσεις του φαινομένου έχουν διαπιστώσει, ότι τα υψηλά επίπεδα φτώχειας, η ισχνή οικονομική ανάπτυξη, οι ελλειμματικοί δημοκρατικοί θεσμοί και η κακή διακυβέρνηση αποτελούν παράγοντες που παραδοσιακά συνδέονται με εκτεταμένη διαφορά.⁴⁶

Πέραν της αναγωγής της διαφθοράς σε μια σειρά ψυχικών χαρακτηριστικών του ατόμου όπως επί παραδείγματι στην απληστία⁴⁷, έχει υποστηριχθεί ότι η κυριαρχία της ιδεολογίας του νεοφιλελευθερισμού έχει οδηγήσει στην καλλιέργεια και ανάπτυξη του ατομικισμού, ο οποίος αντιτίθεται στην κοινωνική συνείδηση και ευθύνη. Έτσι, αναπτύσσεται εν τοις πράγμασι ένα αίσθημα αντιπαλότητας μεταξύ των μελών μιας κοινωνίας. Το άτομο όντας προσηλωμένο στην εξυπηρέτηση των ίδιων συμφερόντων, δεν αισθάνεται υποχρεωμένο να εξυπηρετήσει τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου. Στην ίδια κατεύθυνση, ο δημόσιος λειτουργός, στον οποίο έχει ανατεθεί κρατική εξουσία, οδηγείται στη διαφθορά με σχετική ευκολία.⁴⁸

Εξεταζόμενη στο πλαίσιο της καπιταλιστικής κοινωνίας, η διαφθορά δεν είναι φαινόμενο που αναδύεται τυχαία, αλλά αντιθέτως συνιστά μια εγγενή προδιάθεση που παρουσιάζει το πολιτικό σύστημα. Η δράση των πολιτικών και των κρατικών αξιωματούχων αποσκοπεί στη βέλτιστη λειτουργία του υφιστάμενου συστήματος, στη βάση των αναγκών της κεφαλαιακής συσσώρευσης. Αποτέλεσμα είναι η ταύτιση του δημοσίου συμφέροντος με εκείνο της άρχουσας κεφαλαιοκρατικής τάξης, ενώ το λειτούργημα του πολιτικού ανάγεται σε επάγγελμα, το οποίο θεωρείται μάλιστα ότι συνοδεύεται από θετικές προοπτικές για κοινωνική αναρρίχηση και πλουτισμό. Επιπρόσθετα, η γραφειοκρατία μέσω της λειτουργίας της ως οργάνου για τη συντήρηση της εξουσίας της άρχουσας κεφαλαιοκρατικής τάξης, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την ανάδυση φαινομένων διαφθοράς. Επομένως, ο κρατικός μηχανισμός χρησιμοποιείται από πολιτικούς και δημόσιους λειτουργούς ως μέσο

⁴⁶ Ι. ΒΑΒΟΥΡΑΣ, *Οικονομική Πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήσης, 2013, σ.σ. 234-239.

⁴⁷ Γ. ΛΑΖΟΣ, *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, όπ. π., σ. 185.

⁴⁸ Ο. ΔΑΦΕΡΜΟΣ, *Τα γενεσιουργά αίτια της διαφθοράς*, 2008, Διαθέσιμο στο: http://dafermos.blogspot.gr/2012/01/blogpost_29.html [τελευταία πρόσβαση 28.12.2020].

εδραίωσης και επέκτασης των συμφερόντων τους είτε σε ατομικό, είτε σε συντεχνιακό επίπεδο.⁴⁹

Το μεγαλύτερο μέρος της διεθνούς βιβλιογραφίας που διερευνά τα αίτια της διαφθοράς την προσεγγίζει συχνά ως φαινόμενο πολιτικής καθυστέρησης, καθώς και καθυστέρησης στην ανάπτυξη των πολιτικών θεσμών, της οικονομίας, της γραφειοκρατίας και της αξιοκρατίας σε υποανάπτυκτες συνήθως χώρες, όπου το επιχειρηματικό πνεύμα καταφεύγει στη διαφθορά αναζητώντας διέξοδο στους δυσκίνητους και ανορθολογικούς θεσμούς. Από αυτή την οπτική, η διαφθορά εντοπίζεται στις χώρες της περιφέρειας σε αντιδιαστολή με τις χώρες του κέντρου που θεωρούνται υπόδειγμα και όπου τα όποια φαινόμενα διαφθοράς αποδίδονται απλώς σε συμπτωματικές και αναστρέψιμες παθογένειες του συστήματος.⁵⁰

Αναμφισβήτητα, ένας εκ των σημαντικότερων προσδιοριστικών παραγόντων της διαφθοράς, είναι το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, εφόσον καθιστά τη διακυβέρνηση αποτελεσματικότερη και ως εκ τούτου περιορίζει τη διαφθορά. Όπως προαναφέρεται, η διαφθορά είναι προϊόν της φτώχειας που εξαλείφεται παρουσία υψηλής οικονομικής ανάπτυξης. Αντιθέτως, τα υψηλά επίπεδα διαφθοράς οδηγούν σε ισχνή οικονομική ανάπτυξη, εφόσον επιδρούν κατά τρόπο αρνητικό στα συστατικά μεγέθη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) και δη στις πραγματοποιούμενες επενδύσεις. Κατά συνέπεια η σχέση μεταξύ διαφθοράς και οικονομικής ανάπτυξης εμφανίζεται αμφίδρομη.⁵¹

Επιπρόσθετα, μια σειρά παραγόντων που έχουν προταθεί ως γενεσιουργά αίτια της διαφθοράς συμπεριλαμβάνουν: α) το μέγεθος των προσόδων που ελέγχονται από το κράτος, εφόσον όσο αυτές αυξάνονται, τόσο αυξάνεται και η διαφθορά, δεδομένου ότι ο αυξημένος δημόσιος πλούτος προσελκύει τα ιδιωτικά συμφέροντα, β) τη διακριτική εξουσία που διαθέτει το κράτος γενικότερα ή ένας συγκεκριμένος φορέας εξουσίας/ δημόσιος λειτουργός ειδικότερα, να διαχειρίζεται τα δημόσια έσοδα, και γ) την αδιαφάνεια, την έλλειψη λογοδοσίας και την ατιμωρησία των

⁴⁹ Μ. ΣΕΡΑΦΕΤΕΙΝΙΔΟΥ, Ο εγγενής χαρακτήρας της κρατικής διαφθοράς, σε: Κ. ΚΟΥΤΣΟΥΚΗ/ Π. ΣΚΛΙΑ (επιμ.), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Σιδέρης, 2005, σ.σ. 80-86.

⁵⁰ Γ. ΛΑΖΟΣ, *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, όπ. π., σ. 185.

⁵¹ Ι. ΒΑΒΟΥΡΑΣ, *Πολιτική Οικονομικής Ανάπτυξης: Οικονομική και Θεσμική Προσέγγιση*, όπ. π., σ.σ. 714-721.

διαχειριστών των κρατικών εσόδων έναντι της κοινωνίας και του κράτους. Η ανεπάρκεια στους νόμους και τους κανόνες που ρυθμίζουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης οδηγούν σε μια δυσανάλογη ενίσχυση της εξουσίας των δημόσιων λειτουργών, γεγονός που δυσχεραίνει σημαντικά τον έλεγχο των πράξεών τους.⁵²

Σε μελέτες που έχουν εκπονηθεί από τον ΟΟΣΑ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) έχει διατυπωθεί ότι οι παράγοντες που οδηγούν στη διαφθορά περιλαμβάνουν⁵³:

- Το μονοπώλιο εξουσίας που διαθέτει το κράτος. Σε πλειάδα αναπτυσσόμενων χωρών ο ρόλος του κράτους συχνά εκφράζεται μέσω της ύπαρξης πολυάριθμων νόμων και κανονισμών, ενώ απαιτούνται πάσης φύσεως αδειοδοτήσεις και εγκρίσεις για την ανάληψη συγκεκριμένων οικονομικών δραστηριοτήτων. Συχνά, ο διοικούμενος δεν έχει πρόσβαση και δεν γνωρίζει τις διαδικασίες, ενώ οι απαιτούμενες εγκρίσεις ενδέχεται να παρέχονται από μια συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία ή λειτουργό. Περαιτέρω, η ύπαρξη αυτών των κανονισμών δημιουργεί την ανάγκη για συχνές επαφές μεταξύ πολιτών και δημοσίων λειτουργών, γεγονός που δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς, εφόσον οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι ή υπηρεσίες εκμεταλλεύονται τη μονοπωλιακή εξουσία που τους έχει ανατεθεί και απαιτούν κάποιο χρηματικό αντίτιμο για να παρέχουν τις υπηρεσίες τους.
- Η φορολογία. Η φορολογία που βασίζεται σε σαφείς νόμους και δεν απαιτεί συχνές επαφές μεταξύ φορολογουμένων και φορολογικών αρχών είναι πολύ λιγότερο πιθανό να οδηγήσει σε πράξεις διαφθοράς.
- Αποφάσεις για την πραγματοποίηση δημοσίων δαπανών. Σε περιπτώσεις ανωτέρων δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι διαθέτουν εξουσία και δύνανται να επηρεάσουν τις αποφάσεις που αφορούν τις δημόσιες επενδύσεις και προμήθειες είναι δυνατόν να αναπτυχθούν φαινόμενα διαφθοράς.

⁵² Γ. ΛΑΖΟΣ, *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, όπ. π., σ. 188.

⁵³ D. SPINELLIS, *The Phenomenon of Corruption and the Challenge of Good Governance*, όπ. π., σ.σ. 25-26 και V. TANZI, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, όπ. π., σ.σ. 565-576.

- Οι χαμηλές αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων. Έχει συχνά υποστηριχθεί ότι οι χαμηλές αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων είναι μια σημαντική αιτία διαφθοράς. Εάν δεν αμείβονται επαρκώς για τις υπηρεσίες τους, αναγκάζονται να καταφύγουν στη διαφθορά, προκειμένου να εξασφαλίσουν μια αξιοπρεπή διαβίωση για αυτούς και τις οικογένειές τους. Αυτό ισχύει σε πολλές περιπτώσεις, ειδικά για τη διαφθορά μικρής κλίμακας που είναι και η συνηθέστερη. Το επιχείρημα αυτό δεν εξηγεί, ωστόσο, έναν μεγάλο αριθμό περιπτώσεων διαφθοράς, στις οποίες οι δράστες ήταν υπάλληλοι ή πολιτικοί με υψηλές απολαβές. Είναι εύλογο να ισχυριστεί κανείς, ότι τα κίνητρα σε αυτές τις περιπτώσεις είναι η απληστία και το πάθος για πολυτέλεια. Ως εκ τούτου, η βελτίωση της αμοιβής των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να συνδυάζεται πάντα με άλλα μέτρα, που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση των κινήτρων αυτών.
- Έλλειψη θεσμικών αντίβαρων και κυρώσεων. Η υπολειμματική λειτουργία των θεσμικών αντίβαρων ή των ελεγκτικών μηχανισμών, δημιουργεί ισχυρά κίνητρα για διαφθορά. Εάν συντρέχει ένα ή περισσότερα εκ των υπολοίπων κινήτρων, (χαμηλοί μισθοί, χαλαρή επαγγελματική ηθική), η έλλειψη επαρκούς λογοδοσίας και ευθύνης οδηγεί σίγουρα σε διαφθορά στη δημόσια διοίκηση. Όπως επισημαίνεται συχνά, η επέκταση της διαφθοράς καθορίζεται κυρίως από ένα συνδυασμό αξιών και ευκαιριών. Η απουσία κατάλληλων κυρώσεων ή η ελλιπής ή σπάνια εφαρμογή των κυρώσεων δεν επιδρά αποτρεπτικά για συμμετοχή σε πράξεις που συνιστούν διαφθορά. Από την οπτική του ωφελιμισμού, κάθε δημόσιος υπάλληλος σταθμίζει τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της τήρησης των κανόνων. Εάν τα αναμενόμενα οφέλη είναι αρκετά θελκτικά και το κόστος είναι μηδενικό, η διαφθορά διαδίδεται και οιονεί θεσμοποιείται.⁵⁴

1.4 Συνέπειες της Διαφθοράς

Το φαινόμενο της διαφθοράς αποτελεί μια πολυσύνθετη κοινωνική παθογένεια, η οποία επιφέρει τεράστιο κόστος σε επίπεδο οικονομίας και κοινωνίας,

⁵⁴ D. SPINELLIS, *The Phenomenon of Corruption and the Challenge of Good Governance*, όπ. π., σ.σ. 25-26 και V. TANZI, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, όπ. π., σ.σ. 565-576.

ενώ παράλληλα πλήττει την πολιτική ζωή ενός κράτους και καταλήγει να αποσαθρώνει τους ίδιους τους δημοκρατικούς θεσμούς.⁵⁵

Οι δυσμενέστερες επιπτώσεις της εντοπίζονται στο επίπεδο της άσκησης των κρατικών λειτουργιών και δη της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, οι λειτουργοί της οποίας επιδιώκοντας ίδια οφέλη, παραβιάζουν όσα επιτάσσουν η αξιοκρατία, η ισότητα, η αμεροληψία, η ουδετερότητα, η διαφάνεια και η ορθή διοίκηση και γενικότερα όλες οι αρχές εκείνες, που απαρτίζουν και καθορίζουν σε νομικούς όρους το κράτος δικαίου, καθώς επίσης και την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης που άμεσα απορρέει από αυτό. Η διαφθορά υπονομεύει την ισότητα των πολιτών ενώπιον του νόμου και τη μη διάκριση τους από τις κρατικές αρχές, υπό την έννοια, ότι οι πολίτες που εμπλέκονται σε παράνομες συναλλαγές με δημόσιους υπαλλήλους επωφελούνται (π.χ. τους κατακυρώνεται διαγωνισμός για δημόσιο έργο) με τρόπους, με τους οποίους οι υπόλοιποι δεν μπορούν.⁵⁶ Περαιτέρω, η διαφθορά επιδρά υπονομευτικά στην ισοτιμία των πολιτών ως προς την πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες και καθιστά ελλειμματική την κοινωνική δικαιοσύνη.⁵⁷

Μια εξίσου σημαντική συνέπεια του φαινομένου, είναι η παροχή μη ικανοποιητικής ποιότητας και ποσότητας υπηρεσιών στους πολίτες. Παράλληλα, αυτό συντελεί στην επιβάρυνση της γραφειοκρατίας και την περαιτέρω αναποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα, γεγονός που αυξάνει σημαντικά το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Περαιτέρω, τόσο η διαφθορά, όσο και η κακοδιοίκηση κλονίζουν την εμπιστοσύνη του πολίτη προς την αποτελεσματικότητα της κρατικής λειτουργίας και θέτουν εν αμφιβόλω την αξιοπιστία των πολιτικών θεσμών και αξιών, οδηγώντας τελικώς στην από-νομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος, τη διάβρωση του κράτους δικαίου και εν τέλει τη δημοκρατία. Πράγματι, η πολιτική διαφθορά διαβρώνει τη λαϊκή κυριαρχία, δεδομένου ότι οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων δεν εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, αλλά ισχυρά ιδιωτικά συμφέροντα με τα οποία συναλλάσσονται.⁵⁸ Αυτή η περιρρέουσα ατμόσφαιρα απαξίας των θεσμών θέτει τις βάσεις για τη γιγάντωση και διαιώνιση του

⁵⁵ Λ. ΠΑΚΙΝΤΖΗΣ, Ο θεσμικός ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή στον έλεγχο του δημόσιου τομέα, Αθήνα: Παπαζήσης, 2011, σ. 110.

⁵⁶ Λ. ΠΑΚΙΝΤΖΗΣ, Διαφθορά και Κακοδιοίκηση, όπ. π., σ. 55.

⁵⁷ Λ. ΠΑΚΙΝΤΖΗΣ, Ο θεσμικός ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή στον έλεγχο του δημόσιου τομέα, όπ. π., σ. 110.

⁵⁸ D. SOTIROPOULOS, *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*, όπ. π., σ.σ. 5-6.

φαινομένου⁵⁹, εφόσον ενισχύει την κρατούσα άποψη των πολιτών, ότι για την επίλυση των προβλημάτων τους θα πρέπει να μεταχειριστούν πλάγιες μεθόδους συμπεριλαμβανομένης της δωροδοκίας και της παρέμβασης πολιτικού προσώπου ή άλλων διασυνδέσεων τους.⁶⁰

Η εμπέδωση της πεποίθησης περί οικειοποίησης του κρατικού μηχανισμού για εξυπηρέτηση ιδιοτελών σκοπών επιφέρει μια σημαντική αλλαγή στη νοοτροπία των πολιτών, εφόσον οι τελευταίοι έχοντας ως δεδομένο, ότι ο κρατικός μηχανισμός είναι διεφθαρμένος και έχοντας απολέσει την εμπιστοσύνη τους προς αυτόν, αποκτούν ισχυρές δικαιολογίες για τη μη τήρηση των κανόνων και την εμπλοκή τους σε παράνομες δοσοληψίες με κρατικούς λειτουργούς. Ταυτόχρονα ενθαρρύνει την προσφυγή των πολιτών σε παράνομες πρακτικές συμπεριλαμβανομένων των ρουσφετολογικών εξυπηρετήσεων, που σε συνειδησιακό επίπεδο καταγράφονται απλώς ως πταίσματα, δεδομένου του κλίματος γενικευμένης διαφθοράς. Η αναξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης, και του πολιτικού συστήματος εν γένει, ενθαρρύνουν την εκδήλωση πάσης φύσεως αντικοινωνικών συμπεριφορών και οδηγούν σε εκτεταμένη πολιτική αστάθεια. Οι πολίτες αποξενώνονται από την πολιτική και αναπτύσσουν αυξημένο κυνισμό, γεγονός που με τη σειρά του αυξάνει την τάση τους να προβαίνουν σε παράνομες ενέργειες, ενώ παράλληλα καλλιεργείται η απάθεια τους απέναντι στη διαφθορά.⁶¹ Με αυτό τον τρόπο, δημιουργείται μια κουλτούρα ανοχής απέναντι σε επιλήψιμες συμπεριφορές, οι οποίες εκκινώντας από απλά παραπτώματα φθάνουν σε πράξεις που εντάσσονται στο φάσμα της μαύρης διαφθοράς.⁶²

Σε επίπεδο οικονομίας, η διαφθορά θέτει εμπόδια στην αναπτυξιακή τροχιά της χώρας, εφόσον είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την κακοδιαχείριση των ήδη πεπερασμένων δημοσίων πόρων και τη διασπάθιση του δημοσίου χρήματος.⁶³ Οδηγεί

⁵⁹ Γ. ΛΑΖΟΣ, *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, όπ. π. σ. 194 και Μ. ΣΠΥΡΙΔΑΚΗ και συν., *Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς σε κράτος και επιχειρήσεις*, όπ. π., σ.σ. 4-5.

⁶⁰ Λ. ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ, *Διαφθορά και Κακοδιοίκηση*, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ.σ. 55-56.

⁶¹ Σ. ΜΑΝΟΣ, *Η συνάρτηση της διαφθοράς στο δημόσιο*, σε: Α. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Κράτος και Διαφθορά*, Συλλογικός Τόμος Ι, Αθήνα: Σιδέρης, 1998, σ. 246.

⁶² Ι.Σ. ΤΕΝΤΕΣ, *Χαιρετισμός*, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ. 20.

⁶³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Καταπολέμηση της Διαφθοράς*, 2017, σ. 1-2, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption_el.pdf [τελευταία πρόσβαση 01.10.2020] και Ε.

σε μείωση των δημοσίων εσόδων⁶⁴ και στην εκτροπή πόρων από παραγωγικούς τομείς, υπονομεύοντας την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της δημόσιας δαπάνης. Ειδικά σε συνθήκες στενότητας των δημοσίων πόρων, τα φαινόμενα διαφθοράς θέτουν σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του κρατικού προϋπολογισμού και μειώνουν τους πόρους για δημόσιες επενδύσεις. Σε περίπτωση κρατών με έλλειμμα, το κόστος για την εξυπηρέτηση του σχετιζόμενου με τη διαφθορά χρέους έχει μακροπρόθεσμες αρνητικές επιδράσεις στα δημόσια οικονομικά⁶⁵, εφόσον συμβάλει σε μεγαλύτερα δημοσιονομικά ελλείμματα και δυσχεραίνει την κυβέρνηση στην άσκηση μιας υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής.⁶⁶

Τα φαινόμενα διαφθοράς μειώνουν τα φορολογικά έσοδα του κράτους, εφόσον αυξάνονται τα φαινόμενα φοροδιαφυγής. Η μείωση των πόρων μπορεί να αποβεί ζημιογόνα για την κοινωνική προστασία και την παροχή δημοσίων υπηρεσιών λόγω της συμπίεσης του διαθέσιμου προϋπολογισμού και της διατάραξης της ισότιμης πρόσβασης σε αυτές. Σταδιακά, τα φαινόμενα διαφθοράς τροφοδοτούν και ενισχύουν τις κοινωνικές ανισότητες, εφόσον αποτελούν το μέσο αύξησης της ισχύος και του πλούτου των ισχυρών και μεγαλώνουν την ψαλίδα πλουσίων-φτωχών.⁶⁷ Η διαφθορά είναι πιθανό να αυξήσει την εισοδηματική ανισότητα, διότι επιτρέπει σε άτομα που διαθέτουν κομβικές θέσεις να επωφεληθούν από τις κυβερνητικές δραστηριότητες εις βάρος του υπόλοιπου πληθυσμού. Περαιτέρω, μπορεί να επηρεάσει τη διανομή εισοδήματος και τη φτώχεια μέσω της επίδρασής της στη διαμόρφωση και στην κατανομή του ανθρώπινου κεφαλαίου. Όπως συζητήθηκε παραπάνω, η διαφθορά αποδυναμώνει τη φορολογική διοίκηση και μπορεί να οδηγήσει σε φοροδιαφυγή και άδικες φορολογικές απαλλαγές. Επομένως, για ένα δεδομένο φορολογικό σύστημα, όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο διαφθοράς, τόσο χαμηλότερα είναι τα φορολογικά έσοδα και τόσο χαμηλότεροι είναι οι διαθέσιμοι

ΖΙΓΓΙΡΙΑΔΗΣ, *Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στην ελληνική οικονομία*, Ταχυδρόμος, 11.02.2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.taxydromos.gr/m/323719/oi-epiptwseis-ths-diaf8oras-sthn-ellhnikh-oikonomia.html> [τελευταία πρόσβαση 11.10.2020].

⁶⁴ V. TANZI, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, όπ. π., σ.σ. 483-484.

⁶⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Καταπολέμηση της Διαφθοράς*, όπ. π., σ. 1.

⁶⁶ V. TANZI, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, όπ. π., σ.σ. 483-484.

⁶⁷ Γ. ΛΑΖΟΣ, *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, όπ. π., σ. 193.

πόροι για τη χρηματοδότηση της δημόσιας παροχής ορισμένων υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης και της υγείας.⁶⁸

Όσον αφορά το επιχειρηματικό περιβάλλον, η διαφθορά συμβάλλει στη δημιουργία ενός κλίματος αβεβαιότητας, αυξάνει το επενδυτικό ρίσκο, επιβραδύνει τις διαδικασίες και επιβάλλει πρόσθετο λειτουργικό κόστος. Αυτά τα φαινόμενα πλήττουν την αξιοπιστία μιας χώρας και την καθιστούν μη ελκυστική για την ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας και πραγματοποίηση επενδύσεων. Αυτή η μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων αποτρέπει την πλήρη ανάπτυξη των δυνατοτήτων της εκάστοτε οικονομίας.⁶⁹ Σε επίπεδο επιχείρησης, η τυχόν εμπλοκή της σε σκάνδαλα διαφθοράς καταφέρει πλήγμα στη φήμη της, ενδέχεται να επιφέρει ποινικές επιπτώσεις και ενέχει μια σειρά άλλων νομικών κινδύνων, ενώ συνδέεται και με το ενδεχόμενο οικονομικής ζημίας σε περίπτωση καταβολής κάποιου προστίμου. Παράλληλα, οδηγεί σε αυξημένα λειτουργικά κόστη, επηρεάζει δυσμενώς την πίστη και την αφοσίωση των εργαζομένων και γενικότερα οδηγεί στην ανάπτυξη μιας αρνητικής εταιρικής νοοτροπίας και κουλτούρας, αποκλείοντας την επιχείρηση από την εκμετάλλευση πιθανών επιχειρηματικών ευκαιριών. Ακόμη, συμβάλλει στη διαστρέβλωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος προκαλώντας αθέμιτο ανταγωνισμό. Κατά συνέπεια, μια επιχείρηση που αναπτύσσει δραστηριότητα εντός ενός κλάδου, όπου εμφανίζονται φαινόμενα διαφθοράς έχει να αντιμετωπίσει τη μείωση των εσόδων και την απώλεια του τζίρου της με χαρακτηριστικό παράδειγμα την απώλεια κάποιου δημόσιου έργου, επειδή κάποια ανταγωνίστρια επιχείρηση προέβη σε δωροδοκία, προκειμένου να αναλάβει το έργο.⁷⁰ Περαιτέρω, η διαφθορά αποθαρρύνει την καινοτομία και την αξιοποίηση των νέων τεχνολογικών εφαρμογών, οι οποίες προέρχονται από άλλες, ενδεχομένως αξιόλογες, επιχειρήσεις, που

⁶⁸ S. GUPTA/ H. DAVOODI and R. ALONSO-TERME, Does corruption affect income inequality and poverty? *Econ Gov*, vol. 3, 2002, p.p. 23-45.

⁶⁹ Σ. ΑΚΡΙΒΟΥ, *Διαφθορά, Κακοδιοίκηση και Παράβαση της Νομιμότητας*, Crime Diary, τεύχ. 13, 2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.crimetimes.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC-%CE%BA%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%AC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84/> [τελευταία πρόσβαση 12.01.2021].

⁷⁰ Μ. ΣΠΥΡΙΔΑΚΗ και συν., Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς σε κράτος και επιχειρήσεις, όπ. π., σ.σ. 4-5.

στερούμενες των διασυνδέσεων των ανταγωνιστών τους, μπορεί τελικά να οδηγηθούν στην αποχή από τη συγκεκριμένη αγορά.⁷¹

Βάσει εκτιμήσεων του World Economic Forum, το συνδεδεμένο με τη διαφθορά κόστος, έχει υπολογιστεί ότι ανέρχεται στο 5% του διεθνούς ΑΕΠ, ενώ τα χρηματικά ποσά που καταβάλλονται σε ετήσια βάση για δωροδοκίες ξεπερνούν το \$1 τρισ. Επιπροσθέτως, έχει υπολογιστεί ότι τα φαινόμενα διαφθοράς αυξάνουν το συνολικό κόστος της επιχειρηματικής δραστηριότητας κατά 10%. Βάσει δεδομένων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, το ετήσιο κόστος της διαφθοράς έχει εκτιμηθεί σε €120 δισ., με το ποσό αυτό να ανέρχεται στο 76% του προϋπολογισμού της, καθώς επίσης στο 0,8% του συνολικού ΑΕΠ της για τα έτη 2017 και 2016, αντίστοιχα.⁷²

Σε κάθε περίπτωση η έρευνα γύρω από τα αίτια, αλλά και τις συνέπειες του φαινομένου της διαφθοράς είναι συνεχής, συνιστώντας ένα ιδιαίτερα παραγωγικό μέρος της διεθνούς αρθογραφίας στο πεδίο της διοικητικής επιστήμης. Ένα κοινό σημείο που αναδεικνύεται ωστόσο σε όλες τις σχετικές έρευνες, είναι ότι ένα θεσμικό πλαίσιο υψηλής ποιότητας αποτελεί το αντίδοτο για τη διαφθορά, εφόσον δεν αφορά απλώς τη δημιουργία ενός φιλικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος και την εξάλειψη της γραφειοκρατίας, αλλά άπτεται σε ζητήματα που αφορούν τη γενικότερη διακυβέρνηση συμπεριλαμβανομένης της ανεξάρτητης δικαιοσύνης και μιας ποιοτικής συνταγματικής μηχανικής.⁷³

1.5 Η Διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Είναι εγνωσμένο, ότι η ελληνική διοίκηση πάσχει τόσο σε όρους διαφθοράς, όσο και κακοδιοίκησης,⁷⁴ με τη διαφθορά να εντοπίζεται τόσο σε ενδημικό/ συστηματικό, όσο και σε συστημικό επίπεδο. Η διαφθορά δύναται να χαρακτηριστεί ως συστηματική, επειδή είναι ενδημική στο δημόσιο από τις απαρχές ακόμα, του ελληνικού κράτους και τροφοδοτείται από μια σειρά παγιωμένων χαρακτηριστικών

⁷¹ Γ. ΠΑΠΑΘΑΝΑΣΙΟΥ, Διαφθορά, αθέμιτος ανταγωνισμός και άλλες συνέπειες στις ελληνικές επιχειρήσεις, σε: Α. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Κράτος και διαφθορά*, όπ. π., σ. 246.

⁷² Μ. ΣΠΥΡΙΔΑΚΗ και συν., Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς σε κράτος και επιχειρήσεις, όπ. π., σ.σ. 5-6.

⁷³ Μ. ΜΙΤΣΟΠΟΥΛΟΣ/ Τ. ΠΕΛΑΓΙΔΗΣ, A model of constitutional design and corruption. *Eur J Law Econ*, vol. 44, 2017, p.p. 67-90.

⁷⁴ Λ. ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ, Διαφθορά και Κακοδιοίκηση, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ.σ. 58-59.

του συμπεριλαμβανομένης της πολυνομίας, της γραφειοκρατίας, του συγκεντρωτισμού, της διογκωμένης γραφειοκρατίας, της αναξιοκρατίας και της αναποτελεσματικότητας και της πολυδιάσπασης των ελεγκτικών μηχανισμών. Η αδιαφάνεια και η έλλειψη ακεραιότητας που χαρακτηρίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση δύνανται να βελτιωθούν μόνο μέσω ενός ολοκληρωμένου προγράμματος διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία θα αποσκοπεί να αναδιοργανώσει και να εξορθολογίσει τις δημόσιες υπηρεσίες και άρα να ελαχιστοποιήσει τα περιθώρια για ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς. Συστημική είναι η διαφθορά, επειδή οι πρωταγωνιστές της είναι φορείς του δημοσίου τομέα. Υπό αυτή την έννοια, η διαφθορά εκπορεύεται από το ίδιο το πολιτικό-διοικητικό σύστημα και κατά κύριο λόγο αυτό αφορά.⁷⁵

Σημαντικές παθογένειες του εθνικού νομικού συστήματος που καλλιεργούν το κατάλληλο έδαφος για να ριζώσει η διαφθορά είναι η κακονομία, η πολυνομία, καθώς και το ασαφές περιεχόμενο των νόμων, προβλήματα που επιβαρύνονται περαιτέρω από την ελλιπή κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Πιο συγκεκριμένα, οι συνεχείς αλλά και αλλεπάλληλες μεταβολές στο νομοθετικό πλαίσιο, ο κανονιστικός πληθωρισμός, η αδιαφάνεια, η συνεχής και αλλεπάλληλη μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου, από κοινού με την αχανή γραφειοκρατία δημιουργούν συνθήκες ευνοϊκές για την παρέκκλιση από τους νόμους και τους κανονισμούς.⁷⁶ Επιπρόσθετα, οι αλληλεπικαλύψεις, και σε ορισμένες περιπτώσεις συγκρούσεις, με προγενέστερα νομοθετήματα αφήνουν περιθώρια για διαφορετική ερμηνεία του νόμου, γεγονός που δημιουργεί περιττό βάρος για τον πολίτη και την επιχείρηση και αποθαρρύνει τις επενδύσεις.⁷⁷

Η ως άνω περιγραφείσα κατάσταση έρχεται να επιδεινωθεί περαιτέρω από τις σημαντικές καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης⁷⁸, οι οποίες έχει υποστηριχθεί ότι αγγίζουν τα όρια της αρνησιδικίας και αναμφίβολα δεν αποτρέπουν τους

⁷⁵ Δ. ΖΙΟΥΒΑΣ, Η ποινική και αντεγκληματική διάσταση της καταπολέμησης της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ. 135.

⁷⁶ Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, όπ. π., σ.σ. 33-35.

⁷⁷ Δ. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ/ Λ. ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*, Αθήνα: Διανέοσις, 2017, σ. 13-15.

⁷⁸ Ι. ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ, Η ταχύτητα στην απονομή της Διοικητικής Δικαιοσύνης, *ΔιΔικ*, 2017, σ.σ. 1-13.

δημόσιους λειτουργούς από το να τελέσουν κάποιο παράπτωμα, εφόσον δεν υπάρχει ο φόβος άμεσης ποινικής δίωξης. Ειδικά στην περίπτωση οικονομικών εγκλημάτων, είναι συχνή η διαφυγή των κατηγορουμένων μέσω της μεθόδευσης της παραγραφής του αδικήματος που τέλεσαν. Επιπλέον, οι επώνυμοι εμπλεκόμενοι σε περιστατικά διαφθοράς, συχνά τυγχάνουν προνομιακής μεταχείρισης, εφόσον απαλλάσσονται μέσω της έκδοσης βουλευμάτων και όχι μέσω της εκδίκασης της υπόθεσης ενώπιον ακροατηρίου και δη προτάσσοντας ως δικαιολογία την έλλειψη πρόθεσης. Επιπρόσθετα, η συνταγματική ρύθμιση για την «ευθύνη» των υπουργών στην πραγματικότητα τους τοποθετεί στη σφαίρα του ακαταδίωκτου. Υπό αυτό το πρίσμα, δημιουργείται ένα καθεστώς τόσο πολιτικής, αλλά και ποινικής ατιμωρησίας που δημιουργεί στους εμπλεκόμενους ένα αίσθημα ασυδοσίας. Σε αντίθετη κατεύθυνση, η επιτάχυνση της διαδικασίας απόδοσης δικαιοσύνης συμβάλλει θετικά στην πρόληψη κάθε είδους παρανομίας.⁷⁹

Το καθεστώς ατιμωρησίας όπως περιγράφηκε ανωτέρω, από κοινού με την προοδευτική απαξίωση των πολιτικών θεσμών, προάγουν τη διαφθορά όχι μόνο στο πεδίο του κράτους, αλλά και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των δημοσίων επιχειρήσεων, που αντί να ασκούν αποτελεσματικό έλεγχο, ορισμένες φορές καθίστανται συνεργοί στη διαφθορά μέσω της λήψης μέτρων νομοθετικής ή διοικητικής φύσεως. Με αυτόν τον τρόπο, τοποθετούνται στελέχη ή προάγονται υπάλληλοι στη βάση κομματικών ή ευνοιοκρατικών κριτηρίων, που αποτελούν σημαντική έκφανση της διαφθοράς και περαιτέρω τροφοδοτούν το φαινόμενο.⁸⁰

Ένα άλλο στοιχείο που χαρακτηρίζει το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα είναι η ανεπάρκεια, η δυσλειτουργία, ο κατακερματισμός και η αδράνεια που χαρακτηρίζει τους μηχανισμούς ελέγχου.⁸¹ Συχνά οι μηχανισμοί αυτοί είναι εφοδιασμένοι με ανεπαρκείς πόρους, έχουν αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, ακολουθούν διαφορετικές διαδικασίες τόσο σε επίπεδο διενέργειας ελέγχων, όσο και

⁷⁹ Λ. ΠΑΚΙΝΤΖΗΣ, Διαφθορά και Κακοδιοίκηση, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ.σ. 59-60.

⁸⁰ Ν. COURAKIS, *Anti-corruption efforts in Greece. Between law in books and law in action*, n.d., p.p. 10-11, Διαθέσιμο στο: <http://crime-in-crisis.com/wp-content/uploads/pdfbio/anti%20corruption.pdf> [τελευταία πρόσβαση 22.01.2021].

⁸¹ R. BRATU/ D. SOTIROPOULOS and M. STOYANOVA, Through the Lens of Social Constructionism: The Development of Innovative Anti-Corruption Policies and Practices in Bulgaria, Greece and Romania, 2000–2015, *Slavonic and East European Review*, vol. 95, no. 1, 2017, p.p. 117-150.

σύνταξης των τελικών τους πορισμάτων, ενώ δεν αναπτύσσουν μεταξύ τους συνεργασία για τη διασφάλιση του αποτελεσματικού ελέγχου της διοικητικής δράσης.⁸² Αυτός ο κατακερματισμός των ελεγκτικών φορέων δύναται να ερμηνευθεί στο πλαίσιο της ιστορικής κληρονομιάς του τρόπου οργάνωσης της κυβέρνησης και της διοίκησης, που χαρακτηρίζεται από υψηλό συγκεντρωτισμό και πολυδιάσπαση.⁸³

Η έλευση της κρίσης επέσπευσε σημαντικά την υιοθέτηση μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που συχνά υπαγορεύθηκε από τις δυσμενείς οικονομικές εξελίξεις, αλλά και την πίεση τόσο των «θεσμών», όσο και της κοινής γνώμης.⁸⁴ Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων μέτρων είναι η θεσμοθέτηση της υποχρεωτικής διαδικτυακής ανάρτησης του συνόλου των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και διοικητικών πράξεων, στο διαδικτυακό τόπο «Διαύγεια», ο οποίος συστάθηκε το 2010⁸⁵ και είναι διεθνώς αναγνωρισμένος ως μια «καλή πρακτική».⁸⁶ Επιπλέον, από το 2013 η χώρα διαθέτει Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ), που συνιστά ένα συστηματικό εργαλείο παρακολούθησης των δράσεων, αλλά και τους ρυθμούς υλοποίησής τους. Η αρμόδια αρχή για την παρακολούθηση της υλοποίησης του εν λόγω Σχεδίου για την περίοδο 2018-2021 είναι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας.⁸⁷ Περαιτέρω, από την απαρχή της δημοσιονομικής κρίσης που ταλάνισε το ελληνικό κράτος, το θεσμικό οπλοστάσιο της χώρας για την καταπολέμηση της διαφθοράς συμπληρώθηκε με νέους εξειδικευμένους θεσμούς, όπως επί παραδείγματι νέες Ανεξάρτητες Αρχές.⁸⁸

⁸² Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*. Ν. 4622/2019, Τόμος Β', Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2020, σ.σ. 51-52.

⁸³ Δ. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης: επιτυχίες και αποτυχίες*, όπ. π., σ. 157.

⁸⁴ *Ibid*, σ.σ. 152-157.

⁸⁵ Βλ. ν. 3861/2010 (ΦΕΚ Α'112/13.07.2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις».

⁸⁶ Φ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ-ΚΟΥΤΝΑΤΖΗ, *Η Δι@ύγεια στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τεύχ. 55, 2012, σ.σ. 675-676.

⁸⁷ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2018-2021*, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/publications/esskd/esskd-2018-2021> [πρόσβαση 02.02.2021].

⁸⁸ D. SOTIROPOULOS, *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*, όπ. π., σ.σ. 7-8.

1.5.1 Μέτρηση της Διαφθοράς

Η διαφθορά είναι εξαιρετικά δύσκολο να μετρηθεί και για το λόγο αυτό διεθνείς παράγοντες, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Διεθνής Διαφάνεια και η Παγκόσμια Τράπεζα, καταφεύγουν σε έρευνες της κοινής γνώμης που καταγράφουν τις αντιλήψεις των πολιτών για την έκταση της διαφθοράς, προκειμένου να αναπτύξουν δείκτες μέτρησης της διαφθοράς.⁸⁹ Εξ' αυτών ο ευρύτερα διαδεδομένος είναι ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (CPI)⁹⁰, ο οποίος δημοσιεύεται ετησίως από τη Διεθνή Διαφάνεια και μετρά το επίπεδο αντίληψης των πολιτών ως προς τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση σε 180 χώρες. Είναι ένα σύνθετος δείκτης, ο οποίος συμπεριλαμβάνει έρευνες και αξιολογήσεις για τα επίπεδα διαφθοράς από ανεξάρτητους φορείς. Η κλίμακα της βαθμολογίας του Δείκτη είναι 0-100, με το 0 να αντιπροσωπεύει τις χώρες, όπου βάσει των αντιλήψεων των πολιτών τα επίπεδα διαφθοράς είναι πολύ υψηλά και 100 τις χώρες, όπου το επίπεδο αντίληψης της διαφθοράς είναι μηδενικό.⁹¹

Όσον αφορά τα αποτελέσματα του Δείκτη για το 2020, η Δυτική Ευρώπη και η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έχοντας μια μέση βαθμολογία 66, αναδείχθηκε στην περιοχή με την υψηλότερη απόδοση, ωστόσο το επίπεδο αντίληψης διαφθοράς δέχεται σημαντικές πιέσεις λόγω της πανδημίας του COVID-19 (βλ. Εικ. 1).⁹² Οι χώρες με τις υψηλότερες θέσεις στην κατάταξη περιλαμβάνουν τη Δανία, τη Νέα Ζηλανδία, τη Φιλανδία, τη Σιγκαπούρη, καθώς και τη Σουηδία. Σε αντίθετη κατεύθυνση, οι χώρες που βρίσκονται στις τελευταίες θέσεις της κατάταξης περιλαμβάνουν το Νότιο Σουδάν, τη Σομαλία, τη Συρία, αλλά και τη Βενεζουέλα. Περίπου το ήμισυ των συμμετεχουσών χωρών παρουσιάζουν στασιμότητα στο Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς για διάστημα που αγγίζει έως και τη δεκαετία, γεγονός

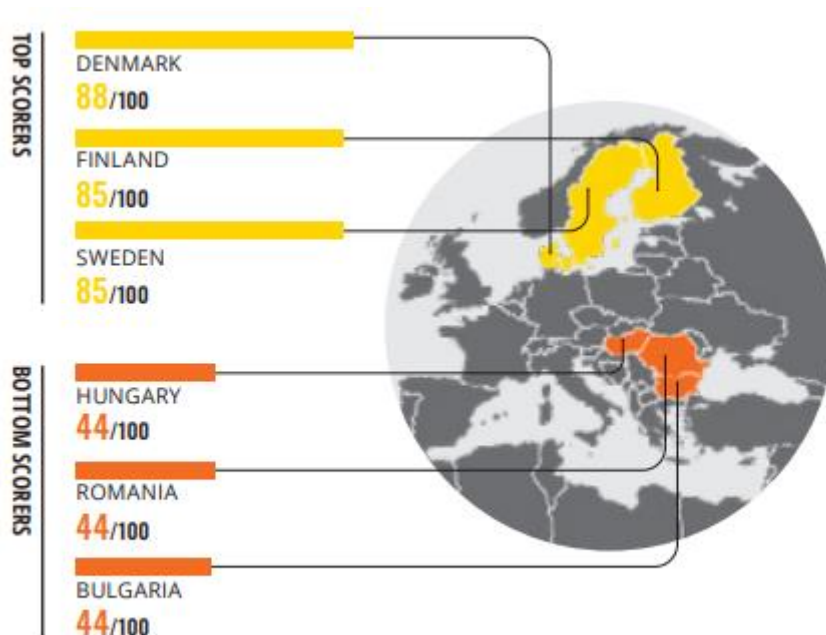
⁸⁹ D. SOTIROPOULOS, *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*, όπ. π., σ. 4.

⁹⁰ Corruption Perceptions Index.

⁹¹ Γ. ΛΑΖΟΣ, *Διαφθορά & Αντιδιαφθορά*, όπ. π., σ. 199.

⁹² Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020*, 2021, Διαθέσιμο στο: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].

που υποδηλώνει καθυστέρηση στη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς.⁹³



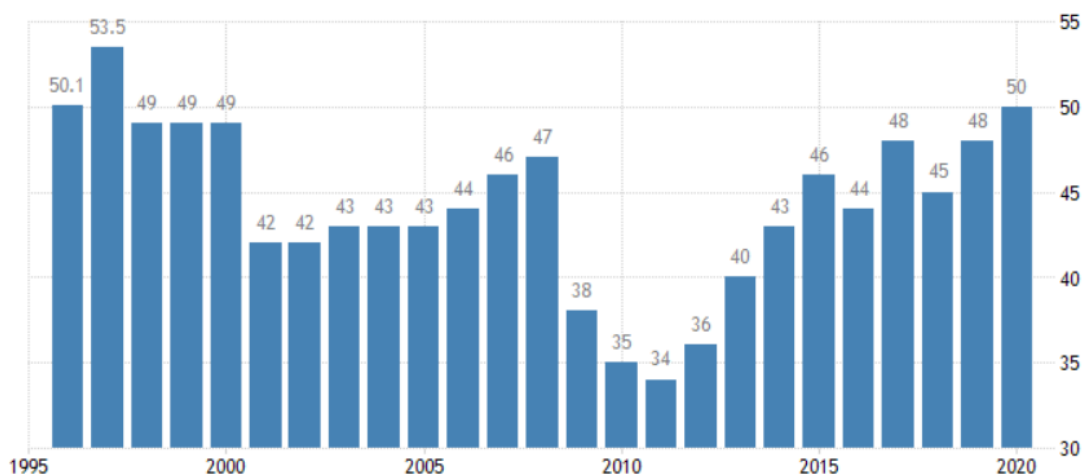
Εικόνα 1. Οι χώρες με την υψηλότερη και χαμηλότερη κατάταξη στο δείκτη CPI στην Περιοχή της Δ. Ευρώπης (Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020, 2021*, σ. 24)

Όσον αφορά την Ελλάδα, αυτή έχει να επιδείξει μια θετική πορεία στην καταπολέμηση της διαφθοράς σε βάθος χρόνου, εφόσον από μια βαθμολογία 36/100 που κατέγραψε το 2012, οδηγήθηκε σε μια βαθμολογία 48/100 το 2019⁹⁴ και 50/100 το 2020. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί, ότι όπως αποτυπώνεται και στο Γράφημα 1, η κατάταξη της χώρας μας στο δείκτη CPI κατακρημνίστηκε μετά το 2008, με τις χειρότερες επιδόσεις της να εντοπίζονται κατά το διάστημα 2010-2012, ήτοι τα έτη έναρξης και όξυνσης της οικονομικής κρίσης.⁹⁵

⁹³ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Άνοδος της θέσης της Ελλάδας στον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς για το έτος 2020*, 31.01.2021, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/anodo-ths-thesis-tis-elladas-son-dikti-adilipsis-diafthoras-gia-to-etos-2020> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].

⁹⁴ Transparency International, *Corruption Perceptions Index – Greece, 2012-2019*, 2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/grc#details> [τελευταία πρόσβαση 28.12.2020].

⁹⁵ Δ. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης: επιτυχίες και αποτυχίες*, όπ. π., σ. 155.



Γράφημα 1. Βαθμολογία της Ελλάδας στο δείκτη CPI κατά τα έτη 1995-2020 (Trading Economics, *Greece Corruption Rank*, 2021)

Έτσι, για το έτος 2020 η χώρα μας κατατάχθηκε στην 59^η θέση της κατάταξης 180 χωρών, ανεβαίνοντας μια θέση σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Αυτή η παρατηρούμενη βελτίωση της αντίληψης του επιπέδου της διαφθοράς συντελέστηκε σε μια περίοδο, όπου σε παγκόσμιο επίπεδο παρατηρείται μια αυξητική τάση των φαινομένων διαφθοράς, που ενδεχομένως αποδίδονται στα έκτακτα μέτρα που ελήφθησαν υπό το βάρος της πανδημίας του COVID-19. Αυτή η άνευ προηγουμένου συγκυρία συνεπάγεται μια σειρά σημαντικών προκλήσεων, ειδικότερα για τους άμεσα εμπλεκόμενους φορείς στη διαχείριση της πανδημίας, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων προμηθειών, της παροχής υπηρεσιών υγείας και των προγραμμάτων που αποσκοπούν στην τόνωση της απασχόλησης και στην ανάκαμψη της οικονομίας.⁹⁶

Η Διεθνής Διαφάνεια εκπονεί από το 2003 τη μέτρηση ενός άλλου δείκτη, συμπληρωματικού προς εκείνο του Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς. Πρόκειται για το Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς, το οποίο καταγράφει τις εμπειρίες και τις αντιλήψεις των πολιτών ως προς τα φαινόμενα της διαφθοράς. Η σημασία της εν λόγω έρευνας κοινής γνώμης, έγκειται στο γεγονός ότι αυτή διερευνά τις απόψεις των πολιτών αναφορικά με την έκταση των φαινομένων διαφθοράς σε διαφορετικούς

⁹⁶ N. MARTIN, *Διεθνής Διαφάνεια: Η Ελλάδα βελτίωσε τη θέση της*, 28.01.2021, Διαθέσιμο στο: <https://www.dw.com/el/%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%AE%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%AC%CE%BD%CE%B5%CE%B9%CE%B1-%CE%B7-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1-%CE%B2%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CF%89%CF%83%CE%B5-%CF%84%CE%B7-%CE%B8%CE%AD%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82/a-56367285> [τελευταία πρόσβαση 01.02.2021].

θεσμούς της εκάστοτε χώρας. Στη σχετική έρευνα, που πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα το 2013, οι συμμετέχοντες δήλωσαν ότι η διαφθορά στη χώρα είχε παρουσιάσει αύξηση κατά την τελευταία διετία, καθώς επίσης ότι ο θεσμός της χώρας με τα υψηλότερα ποσοστά διαφθοράς ήταν τα πολιτικά κόμματα, ακολουθούμενα από τα ΜΜΕ και το Κοινοβούλιο. Από τους ερωτηθέντες που συναλλάχθηκαν με κάποια υπηρεσία υγείας, το 23% δήλωσε ότι κατέβαλε το γνωστό «φακελάκι» εντός του τελευταίου δωδεκάμηνου. Τέλος, η συντριπτική πλειοψηφία των συμμετεχόντων (84%) δήλωσε πρόθυμη να καταγγείλει κάποιο περιστατικό διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.⁹⁷ Σύμφωνα με τα ευρήματα της πιο πρόσφατης έρευνας του Παγκόσμιου Βαρόμετρου της Διαφθοράς, το 7% των Ελλήνων χρηστών των δημοσίων υπηρεσιών κατέφυγαν σε δωροδοκία εντός του τελευταίου δωδεκάμηνου.⁹⁸

Ένας επίσης αξιόπιστος δείκτης για τη μέτρηση της διαφθοράς είναι το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο για τη Διαφθορά, το οποίο δημοσιεύεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που μεταξύ άλλων διερευνά το βαθμό, στον οποίο οι πολίτες θεωρούν τη διαφθορά ως αποδεκτή, π.χ. αν πιστεύουν ότι είναι φυσιολογικό να δωροδοκούνται οι πολιτικοί ή οι δημόσιοι υπάλληλοι. Στη σχετική έρευνα που διεξήχθη το 2013, οι ερωτηθέντες ρωτήθηκαν εάν είναι αποδεκτό α) να δώσουν ένα δώρο και β) να καταβάλουν κάποιο χρηματικό αντίτιμο, προκειμένου να διασφαλίσουν τη βοήθεια ενός δημόσιου λειτουργού. Μεταξύ των Ελλήνων ερωτηθέντων, το 42% απάντησε, ότι είναι αποδεκτό να δώσει κάποιο δώρο (μέσος όρος της ΕΕ των 27: 23%) και το 24% απάντησε ότι είναι αποδεκτό να καταβάλει κάποιο χρηματικό αντίτιμο (μέσος όρος της ΕΕ των 27: 16%)⁹⁹. Σε μια επανάληψη της ίδιας έρευνας το 2019, το 41% των Ελλήνων ερωτηθέντων απάντησε ότι ήταν αποδεκτό να δώσει κάποιο δώρο (μέσος όρος της ΕΕ των 28: 23%) και το 19% να καταβάλει κάποιο χρηματικό

⁹⁷ Διεθνής Διαφάνεια, *Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς 2013. Καθημερινότητα & Διαφθορά. Έρευνα Κοινής Γνώμης. Έκθεση για την Ελλάδα*, 2013, σ.σ. 6-18, Διαθέσιμο στο: https://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2013/09/GCB_Country-report_GREECE_GR_03_FINAL1.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].

⁹⁸ Transparency International, *Corruption: Europe and Central Asia. Global Corruption Barometer*, 2016, Διαθέσιμο στο: https://images.transparencycdn.org/images/2016_GCB_ECA_EN.pdf [τελευταία πρόσβαση 09.02.2021].

⁹⁹ European Commission, *Special Eurobarometer on Corruption*, 2014, Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_fact_el_en.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].

αντίτιμο.¹⁰⁰ Με άλλα λόγια, στα μάτια των Ελλήνων η κατάσταση δεν φάνηκε να μεταβλήθηκε σημαντικά μεταξύ του 2013 και του 2019.

Ακόμη, η Παγκόσμια Τράπεζα χρησιμοποιεί έναν συνδυασμό ερευνών κοινής γνώμης, προκειμένου να κατατάξει περισσότερες από 200 χώρες ως προς την επιτυχία τους στον έλεγχο της διαφθοράς. Η Παγκόσμια Τράπεζα χρησιμοποιεί 30 αξιόπιστες πηγές δεδομένων για την ανάπτυξη του σχετικού δείκτη. Οι πηγές επιλέγονται με τέτοιο τρόπο, ώστε να συμπεριλαμβάνουν τις απόψεις πολιτών, επιχειρήσεων, ακαδημαϊκών και εμπειρογνομόνων, που προέρχονται από δημόσιους, ιδιωτικούς και μη κυβερνητικούς φορείς από όλο τον κόσμο.¹⁰¹ Ο Πίνακας 1 παρουσιάζει τη συγκριτική κατάταξη των χωρών, αναφορικά με την ικανότητα τους ως προς τον έλεγχο της διαφθοράς κατά το διάστημα 2010-2018. Όσον αφορά την Ελλάδα, αυτή σημείωσε μεγαλύτερη ικανότητα ως προς τον έλεγχο της διαφθοράς από περίπου το 55% των χωρών που συμπεριλαμβάνονται στο δείκτη. Συγκριτικά, η Ελλάδα σημείωσε χαμηλότερη απόδοση ως προς τον έλεγχο της διαφθοράς σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες, που παρομοίως υπέστησαν οικονομική κρίση κατά τη δεκαετία του 2010. Η Ιταλία και η Ισπανία παρουσίασαν παρόμοια προβλήματα, αλλά κατάφεραν το 2018 να ελέγξουν τη διαφθορά σε σύγκριση με πάνω από το 72% (στην περίπτωση της Ισπανίας) και το 62% όλων των χωρών στην κατάταξη (στην περίπτωση της Ιταλίας). Εν συντομία, η διαφθορά στην Ελλάδα θεωρείται ότι κατά τη μελετώμενη περίοδο ήταν αρκετά εκτεταμένη ή λιγότερο ελεγχόμενη.¹⁰²

¹⁰⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ειδικό Ευρωβαρόμετρο νο. 502. Διαφθορά – Ελλάδα*. 2020, Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2247> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].

¹⁰¹ A. HAMILTON/ C. HAMMER, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, World Bank, Policy Research Working Paper 8299, 2018, p. 13, Διαθέσιμο στο: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/113281515516828746/pdf/WPS8299.pdf>

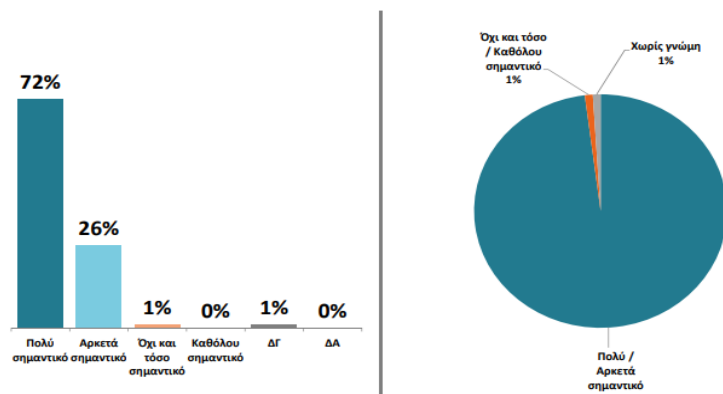
¹⁰² D. SOTIROPOULOS, *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*, όπ. π., σ.σ. 4-5.

Πίνακας 1. Έλεγχος της διαφθοράς στην Ελλάδα σε συγκριτική προοπτική (ποσοστιαία κατάταξη, 2010-2018) (Προσαρμοσμένο από D. SOTIROPOULOS, *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*, Policy Paper No 46, ELIAMEP, 2020, p. 5)

Έτος	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Ιρλανδία	Πορτογαλία
2010	56.7	82.4	61.9	92.9	82.9
2011	55.5	82.5	63.5	91.5	83.9
2012	52.6	83.4	60.2	90.5	80.6
2013	57.8	78.2	59.7	90.0	80.6
2014	53.4	72.1	56.3	91.8	79.8
2015	55.3	69.7	57.7	92.3	80.3
2016	55.3	68.3	59.6	92.3	80.3
2017	52.9	68.3	61.5	91.3	80.8
2018	55.6	72.6	62.2	90.9	80.3

Τέλος, σε έρευνα που πραγματοποίησε η Public Issue για λογαριασμό της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ως προς τις στάσεις και τις αντιλήψεις της ελληνικής κοινής γνώμης για το 2020¹⁰³, το 98% των ερωτηθέντων θεωρούν ότι το πρόβλημα της διαφθοράς στη χώρα είναι πολύ σημαντικό (βλ. Γραφ. 2).

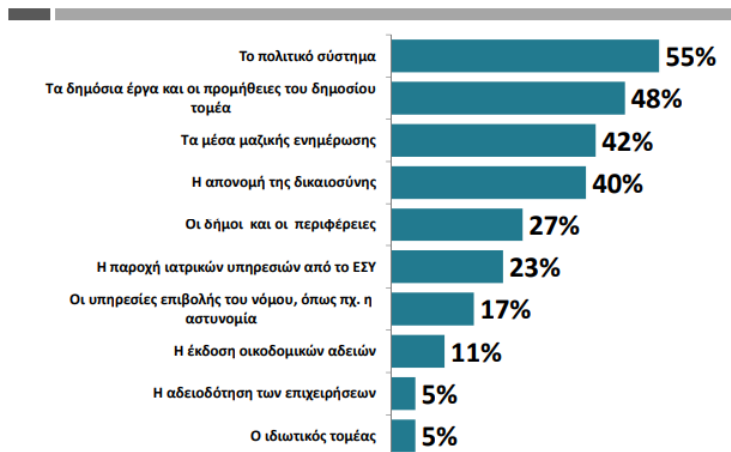
¹⁰³ Public Issue, *Η ελληνική κοινή γνώμη απέναντι στη διαφθορά Στάσεις και αντιλήψεις*, Έρευνα για Λογαριασμό Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2020, σ. 5-9, Διαθέσιμο στο: https://www.publicissue.gr/wp-content/uploads/2020/12/ead_final_site.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.01.2021].



Γράφημα 2. Άποψη της κοινής γνώμης για τη σημασία του ζητήματος της διαφθοράς στην Ελλάδα (Public Issue, *Η ελληνική κοινή γνώμη απέναντι στη διαφθορά Στάσεις και αντιλήψεις*, Έρευνα για Λογαριασμό Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2020, σ. 5)

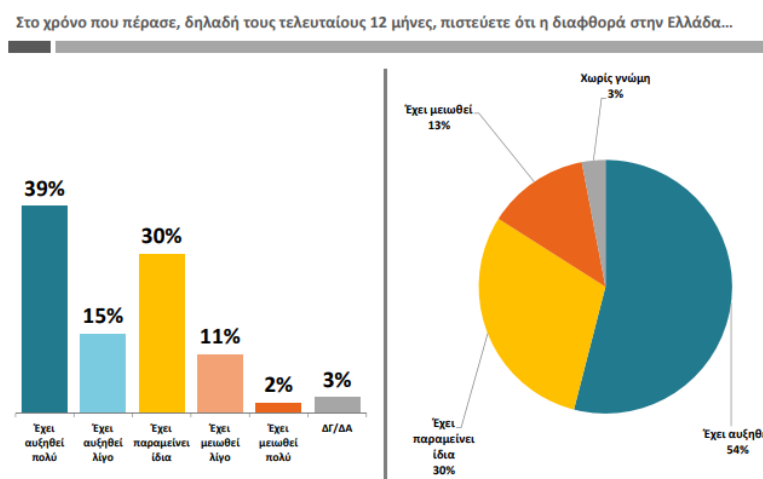
Τα ευρήματα της ίδιας έρευνας κατέδειξαν, ότι το πολιτικό σύστημα (55%), τα δημόσια έργα και οι δημόσιες προμήθειες (48%), τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (42%), καθώς επίσης και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (40%) αποτελούν τους τομείς που έχουν μεγαλύτερη έκθεση στη διαφθορά (βλ. Γραφ. 3).

Ποιοι από τους παρακάτω τομείς θα λέγατε ότι είναι πιο εκτεθειμένοι στη διαφθορά; (Μέχρι 3 απαντήσεις)



Γράφημα 3. Τομείς με μεγαλύτερη έκθεση στη διαφθορά (Public Issue, *Η ελληνική κοινή γνώμη απέναντι στη διαφθορά Στάσεις και αντιλήψεις*, Έρευνα για Λογαριασμό Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2020, σ. 7)

Τέλος, όσον αφορά την αντίληψη της ελληνικής κοινής γνώμης για την εξέλιξη της διαφθοράς εντός του τελευταίου δωδεκάμηνου, το 54% εξέφρασε την άποψη, ότι αυτή έχει αυξηθεί, ενώ ένα 30% δήλωσε, ότι έχει παραμείνει η ίδια (βλ. Γραφ. 4).



Γράφημα 4. Αντίληψη κοινής γνώμης για το πώς εξελίχθηκε η διαφθορά εντός του τελευταίου έτους (Public Issue, *Η ελληνική κοινή γνώμη απέναντι στη διαφθορά Στάσεις και αντιλήψεις*, Έρευνα για Λογαριασμό Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2020, σ. 9)

1.6 Καταπολέμηση Διαφθοράς στο πλαίσιο των Διεθνών Οργανισμών

Στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) και το Συμβούλιο της Ευρώπης, έχουν αναληφθεί μια σειρά δράσεων που αποσκοπούν στην πρόληψη, αλλά και την καταστολή της διαφθοράς τόσο στο δημόσιο, όσο και τον ιδιωτικό τομέα.¹⁰⁴ Οι δράσεις που αφορούν στην πρόληψη αποσκοπούν στην αναβάθμιση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών, την απλοποίηση και απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, τη μείωση των επιπέδων της γραφειοκρατίας, την ενίσχυση της διαφάνειας και τις διαφανείς προσλήψεις προσωπικού. Από την άλλη, η καταστολή της διαφθοράς συνίσταται στη θεσμοθέτηση ελεγκτικών, διωκτικών και κατασταλτικών μηχανισμών. Υπό αυτό το πρίσμα, έχουν αναληφθεί δράσεις για την υιοθέτηση σημαντικών συμβατικών

¹⁰⁴ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 5.

κειμένων και στη συνέχεια την εισαγωγή αυτών στις εθνικές έννομες τάξεις με στόχο την ενοποίηση των πρακτικών των κρατών.¹⁰⁵

Ο ΟΗΕ έχει αναλάβει πρωτοποριακές δράσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με εμβληματικότερη πρωτοβουλία τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς που υπογράφηκε το Δεκέμβριο του 2003 και αποτελεί σταθμό σε διεθνές επίπεδο.¹⁰⁶ Η κύρωση της από την Ελλάδα πραγματοποιήθηκε με το ν. 3666/2008.¹⁰⁷ Βάσει των προβλεπόμενων στην εν λόγω σύμβαση, τα κράτη αναλαμβάνουν την υποχρέωση υιοθέτησης πολιτικών κατά της διαφθοράς στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα, καθώς επίσης να θεσμοθετήσουν σώματα, τα οποία θα είναι οπλισμένα με την απαραίτητη ανεξαρτησία. Ειδικότερα, υπάρχει πρόβλεψη υιοθέτησης διαφανών συστημάτων για τις δημόσιες προμήθειες, αλλά και αξιοκρατικών συστημάτων προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, διασφαλίζεται η πρόσβαση του πολίτη στις πληροφορίες που αφορούν αυτούς τους τομείς της κρατικής λειτουργίας, ενώ ενισχύεται η κοινωνική συμμετοχή στην καταπολέμηση της διαφθοράς και αποδίδεται ιδιαίτερη έμφαση στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Μια ακόμα σημαντική πρόβλεψη της εν λόγω σύμβασης είναι, ότι υποχρεώνει τις χώρες να ποινικοποιήσουν μια σειρά συμπεριφορών διαφθοράς, όπως η δωροδοκία, η υπεξαίρεση, το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, οι οποίες ωστόσο στη χώρα μας συνιστούν ήδη ποινικά αδικήματα.¹⁰⁸ Εν αντιθέσει με τις προγενέστερες συμβάσεις, που είχαν υπογραφεί στο πλαίσιο άλλων διεθνών οργανισμών και οι οποίες είχαν θεσπιστεί σε περιφερειακό επίπεδο, η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών ουσιαστικά αποτέλεσε την πρώτη παγκόσμια απόπειρα για την από κοινού αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς.¹⁰⁹

Ένας άλλος διεθνής οργανισμός με ιδιαίτερα ενεργή δράση στο πεδίο της διαφθοράς είναι και ο ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο του οποίου υπεγράφη η Σύμβαση για την

¹⁰⁵ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, όπ. π., σ. 32.

¹⁰⁶ Σ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ, Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς. Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, όπ. π., σ. 677.

¹⁰⁷ Βλ. ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 105 Α'/10.06.2008) «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα».

¹⁰⁸ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 6.

¹⁰⁹ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, όπ. π., σ. 36.

Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών¹¹⁰ κατά την πραγματοποίηση διεθνών επιχειρηματικών συναλλαγών που υπεγράφη στο Παρίσι το Δεκέμβριο του 1997.¹¹¹ Η Ελλάδα υπέγραψε την εν λόγω σύμβαση το ίδιο έτος, και προχώρησε στην κύρωση της με το ν. 2656/1998.¹¹² Υπό το βάρος της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας, η σύμβαση αυτή αποσκοπεί να διασφαλίσει τις διεθνείς οικονομικές συναλλαγές μέσω της καταπολέμησης της διαφθοράς, η οποία ασκεί αρνητική επίδραση στις διεθνείς συνθήκες ανταγωνισμού, καταφέρει πλήγμα στην υγιή ανάπτυξη του εμπορίου και στην οικονομική ανάπτυξη, εν γένει. Το ουσιαστικό και δικονομικό μέρος της επιδιώκει να καλύψει το κενό του εκάστοτε εσωτερικού εθνικού ποινικού δικαίου αναφορικά με την δραστηριότητα των αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών λόγω του προσανατολισμού του, αλλά και της ταυτόχρονης πρόσδεσης του σε μια συγκεκριμένη κρατική κυριαρχία.¹¹³

Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει υπογραφεί από το Νοέμβριο του 1999 η Σύμβαση Αστικού Δικαίου για τη διαφθορά, η οποία εισήχθη στην Ελληνική έννομη τάξη¹¹⁴ με το ν. 2957/2001.¹¹⁵ Η σύμβαση αυτή ρυθμίζει τα ζητήματα που αφορούν τις αποζημιώσεις των ζημιωθέντων από πράξεις διαφθοράς, καθώς και ζητήματα εγκυρότητας των συμβάσεων που έχουν συναφθεί στη βάση τέτοιων πρακτικών. Η Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά¹¹⁶ υπεγράφη επίσης την ίδια χρονιά, ωστόσο η Ελλάδα την κύρωσε από κοινού με το προσαρτημένο σε αυτή πρωτόκολλο, μόλις το Μάιο του 2017.¹¹⁷ Βάσει αυτής, προβλέπεται η ποινικοποίηση της δωροδοκίας εθνικών ή ακόμα και αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών, αλλά και ιδιωτών, καθώς και η αναγνώριση της ποινικής ευθύνης που φέρουν τα νομικά πρόσωπα (άρθρο 18). Παράλληλα, προβλέπεται η

¹¹⁰ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

¹¹¹ Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση*, Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, όπ. π., σ.σ. 52-53.

¹¹² Βλ. ν. 2656/1998 (ΦΕΚ 265 Α'/01.12.1998) «Κύρωση της Σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές».

¹¹³ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 6.

¹¹⁴ Ν. ΚΟΥΡΑΚΗΣ, Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις Συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO), *Ποινικά Χρονικά*, 2013, σ.σ. 561-567.

¹¹⁵ Βλ. ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260 Α'/12.11.2001) «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς».

¹¹⁶ Criminal law convention on corruption.

¹¹⁷ Κυρώθηκε με το ν. 3560/2007 (ΦΕΚ 103 Α'/14.05.2007) «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του Πρόσθετου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου».

υποχρέωση των κρατών-μελών για υιοθέτηση των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της εξειδίκευσης και ανεξαρτησίας των ατόμων ή των φορέων που έχουν αρμοδιότητα να καταπολεμούν τα φαινόμενα διαφθοράς (άρθρο 20).¹¹⁸

Τα θεσμικά όργανα των ως άνω οργανισμών, παρέχουν αδιάλειπτα συστάσεις και οδηγίες στα κράτη μέλη, αναφορικά με ζητήματα που άπτονται της διαφθοράς, όπως επίσης αδιάλειπτες είναι και οι μεταβολές σε επίπεδο εθνικού νομοθετικού, αλλά και θεσμικού πλαισίου.¹¹⁹ Χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η δράση της ομάδας των κρατών εναντίον της διαφθοράς GRECO¹²⁰ στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Βάσει του άρθρου 24 της Ποινικής Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης, η ομάδα αυτή έχει την αρμοδιότητα παρακολούθησης της εφαρμογής της. Η GRECO είναι να σταθερός, ευέλικτος, αλλά και παράλληλα αποτελεσματικός μηχανισμός, ο οποίος βασίζεται στην αμοιβαία παρακολούθηση και αξιολόγηση των κρατών-μελών. Μέσα από τη συλλογή στοιχείων, τις επιτόπιες επισκέψεις, αλλά και τη σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης (evaluation reports) παρακολουθεί την πρόοδο των κρατών μελών αναφορικά με τη λήψη των επιβαλλόμενων μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης, προχωρά στην πρόταση συγκεκριμένων μέτρων που θεωρείται ότι θα συμβάλλουν κατά τρόπο θετικό στο να προληφθεί και να κατασταλεί η διαφθορά, πάντα στη βάση των συγκεκριμένων ιδιαιτεροτήτων και παραδόσεων του εκάστοτε κράτους. Επιπλέον, τίθενται προθεσμίες εντός των οποίων, τα ελεγχόμενα κράτη θα πρέπει να εφαρμόσουν τις συστάσεις που τους έχουν γίνει, ενώ μετά την παρέλευση αυτών, προβλέπεται δεύτερος κύκλος αξιολόγησης για την εκτίμηση του βαθμού συμμόρφωσης των κρατών με τις συστάσεις και παρατηρήσεις που έχουν λάβει.¹²¹

¹¹⁸ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, όπ. π., σ. 34.

¹¹⁹ Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, όπ. π., σ.σ. 57-63.

¹²⁰ Group of States against Corruption.

¹²¹ Ν. ΚΟΥΡΑΚΗΣ, Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις Συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO), όπ. π. και Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, όπ. π., σ.σ. 34-35.

Κεφάλαιο II. Ο Έλεγχος της Διοικητικής Δράσης

2.1 Αναγκαιότητα & Στόχοι του Ελέγχου της Διοικητικής Δράσης

Είναι εγνωσμένο, ότι οι αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας, αλλά και η ορθολογικότητα κατά την ανάληψη οποιασδήποτε εξουσιαστικής δράσης είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με τη θεσμική πρόβλεψη, αλλά και τη λειτουργικότητα αποτελεσματικών ελεγκτικών μηχανισμών. Εξάλλου, η πρόβλεψη για τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου επί της δράσης του κράτους -και δη της διοίκησης- αποτελεί βασική συνιστώσα του κράτους δικαίου και θεμελιώδη αρχή του δημοκρατικού πολιτεύματος. Αν μάλιστα αναλογιστεί κανείς την ευρύτητα, αλλά και τη δραστικότητα του διοικητικού μηχανισμού, η ύπαρξη θεσμών για την προστασία του πολίτη αποτελεί ένα εύλογο και συνάμα αυτονόητο πρόταγμα. Σε ένα δικαιοκρατούμενο κράτος, αυτή αποτελεί μια θεμελιώδη και αναμφισβήτητη απαίτηση.¹²² Εξάλλου, η θεσμοθέτηση διαδικασιών που διασφαλίζουν τη νομιμότητα (στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα), αλλά και την ποιότητα ανάγεται στο σημαντικότερο δείκτη ποιότητας και αποτελεσματικότητας του παραγόμενου προϊόντος.¹²³ Και αυτό γιατί η ελεγκτική λειτουργία στοχεύει στο να εντοπίσει τυχόν αποκλίσεις της πρακτικής από τα υφιστάμενα οργανωτικά σχέδια ή προγράμματα, να διαγνώσει τα αίτια για την κατάσταση αυτή, αλλά και να τη διορθώσει, γεφυρώνοντας ή σμικρύνοντας το χάσμα μεταξύ επιδιωκόμενων και πραγματικών αποτελεσμάτων. Η ενάσκηση του ελέγχου αναδεικνύεται σε αναγκαία διαδικασία για τη διακρίβωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας μιας συγκεκριμένης δράσης, της συμμόρφωσης με τις χαρακτηρισμένες δημόσιες πολιτικές, τα προγράμματα δημοσίων πολιτικών, αλλά και της λελογισμένης χρήσης των πόρων.¹²⁴

Η πρόβλεψη της δυνατότητας ελέγχου της συμμόρφωσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες που διέπουν την οργάνωση, λειτουργία και γενικά

¹²² Λ. ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ, Διαφθορά και Κακοδιοίκηση, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ.σ. 61-62.

¹²³ Ν. ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟΣ, Μέθοδοι διοίκησης και οργάνωσης των σχέσεων κράτους-πολίτη, σε: Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ/ Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, όπ. π., σ. 189.

¹²⁴ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ.σ. 35-36.

τη δράση της, αποτελεί άμεση συνέπεια των αρχών της νομιμότητας και της προστασίας του διοικουμένου, ενώ παράλληλα μπορεί να συντελέσει στην αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.¹²⁵ Δεδομένης της έκτασης των φαινομένων αυτών, ο έλεγχος της δράσης της δημόσιας διοίκησης ως μέσο καταπολέμησης αυτών των παθογενειών θα πρέπει να εντάσσεται μεταξύ των κύριων προτεραιοτήτων σε οποιαδήποτε έννομη τάξη. Η θεσμοθέτηση ελεγκτικών μηχανισμών και της αξιολόγησης παρέχουν τα εχέγγυα για τον εξορθολογισμό της διοικητικής δράσης, αλλά και την αποτελεσματικότητα και διαφάνεια, εφόσον εξωθούν τη διοίκηση να προβεί στον εντοπισμό σφαλμάτων και αστοχιών και να προχωρήσει σε παρεμβάσεις για την πρόληψη ή θεραπεία τους. Υπό τη μορφή προτάσεων, ο έλεγχος αποσκοπεί να παράσχει βοήθεια και συμβουλές προς τους ελεγχόμενους φορείς, ώστε σε περίπτωση που διαπιστωθεί ευθύνη, αυτοί να προχωρήσουν στη λήψη αποφάσεων και μέτρων που θα επιλύσουν τα προβλήματα και θα εξαλείψουν τυχόν φαινόμενα παραβατικότητας.¹²⁶ Εν αντιθέσει, απουσία αυτών των στοιχείων επιτείνεται η σύγχυση, αλλά και η διάχυση της ευθύνης, ενώ αποθαρρύνεται η λογοδοσία και η υπευθυνότητα.¹²⁷

Στην πραγματικότητα, η προστασία των πολιτών από τα φαινόμενα κακοδιοίκησης δεν μπορεί να είναι εξαρτημένη μόνο από τη δικαστική συνδρομή, που παρά την εξαιρετικά μεγάλη σημασία της, αρκετές φορές αποδεικνύεται ιδιαίτερα κοστοβόρα, αλλά και χρονοβόρα για το διοικούμενο. Αντιστοίχως, αυτή δεν μπορεί να εξαρτάται από τη διοικητική διαδικασία των ιεραρχικών προσφυγών, η οποία κατά το σύνθημα είναι εξίσου χρονοβόρα, ενώ συχνά η προϊσταμένη αρχή λόγω της πολυπλοκότητας και της έκτασης των θεμάτων που αντιμετωπίζει, βασίζεται στις εισηγήσεις των υφιστάμενων που ενεπλάκησαν στις ελεγχόμενες πράξεις, προκειμένου να διαπιστώσει τα οποία προβλήματα. Επιπρόσθετα, η άλλη μορφή ελέγχου της διοίκησης, ήτοι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, αφορά μάλλον περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων, οι οποίες άπτονται πολιτικού κυρίως,

¹²⁵ Χ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ/ Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα: ΣΕΑΒ, 2015, σ. 96, Διαθέσιμο στο: https://repository.kallipos.gr/bitstream/11419/2532/7/00_master_document_anthopoulos_2_final.pdf [τελευταία πρόσβαση 12.01.2021].

¹²⁶ Λ. ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ, *Διαφθορά και Κακοδιοίκηση*, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ.σ. 61-62.

¹²⁷ Κ. ΣΠΑΝΟΥ, *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική*, σε: Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ/Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ (επιμ.), όπ. π., σ. 174.

ενδιαφέροντος και συχνά τα αποτελέσματα του είναι πενιχρά. Ως εκ τούτου, καθίσταται αναγκαίο να θεσμοθετηθούν ειδικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί, οι οποίοι θα διαθέτουν τον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό ανεξαρτησίας από τη διοίκηση και θα είναι σε θέση να ελέγξουν εις βάθος και σε σύντομο χρονικό διάστημα μια υπόθεση, αλλά κυρίως θα περιβάλλονται με κύρος και θα διαθέτουν τις αρμοδιότητες εκείνες, που θα τους επιτρέψουν να συμβάλουν στην επίλυση των όποιων ζητημάτων.¹²⁸

Οι κύριοι στόχοι που θα πρέπει να επιδιώκει ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης είναι οι ακόλουθοι:

- Η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω της εύρυθμης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, ο λόγος ύπαρξης των οποίων, άλλωστε, είναι η ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών.¹²⁹
- Η κατά το δυνατόν καλύτερη χρησιμοποίηση των δημόσιων πόρων.
- Η νομιμότητα των ενεργειών της διοικητικής δράσης που συμβάλλει στην προάσπιση των ατομικών δικαιωμάτων, αλλά και των θεμελιωδών ελευθεριών των πολιτών, ενώ πατάσσει φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.
- Η διασφάλιση της εσωτερικής συνοχής της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου η ίδια να επιτυγχάνει αποτελεσματικά τους στόχους που της έχει καθορίσει η πολιτική εξουσία.¹³⁰

Ο έλεγχος της διοικητικής δράσης καθίσταται σήμερα πιο επιτακτικός και επίκαιρος από ποτέ, δεδομένου ότι η κρίση της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στις δημόσιες υπηρεσίες και ως εκ τούτου απέναντι στο κράτος, καταλαμβάνει όλο και μεγαλύτερο μέρος του δημοσίου διαλόγου. Αυτή η κρίση μεταξύ άλλων μπορεί να αποδοθεί στην αδιαφάνεια που χαρακτηρίζει τη διοικητική δράση κατά τη διαχείριση τόσο του ανθρώπινου δυναμικού, όσο και του δημόσιου χρήματος.¹³¹

¹²⁸ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΑΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης από το «Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»*, Έκδ. Γ', Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2002, σ.σ. 21-22.

¹²⁹ Λ. ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ, *Διαφθορά και Κακοδιοίκηση*, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ. 66.

¹³⁰ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΑΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, όπ. π., σ. 25.

¹³¹ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΑΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης από το «Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»*, όπ. π., σ. 22.

2.2 Τα Είδη του Ελέγχου

Στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπονται τέσσερις τύποι ελέγχου της δημόσιας διοικητικής δράσης, ήτοι: ο κοινοβουλευτικός/ πολιτικός, ο διοικητικός (καλούμενος και αυτοέλεγχος), ο ενδιάμεσος που ασκείται από τις Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς επίσης ο δικαστικός.¹³²

2.2.1 Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

Η άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας εντός ενός δημοκρατικού πολιτεύματος συνδέεται άρρηκτα με τον έλεγχο μέσω καθιερωμένων πολιτικών διαδικασιών. Ειδικότερα ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της κυβέρνησης -και συνεπώς της δημόσιας διοίκησης- έχει αναχθεί στην κύρια συνιστώσα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.¹³³ Μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ασκείται έλεγχος στην κυβέρνηση, καθώς επίσης και στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, ανάλογα βέβαια με τις προβλέψεις του Κανονισμού της Βουλής, ο οποίος καθορίζει και τα όρια και τα μέσα που ασκείται ο έλεγχος αυτός.¹³⁴ Δεδομένου ότι για τις πράξεις των οργάνων της διοίκησης την ευθύνη φέρει η κυβέρνηση, γενικότερα, και ο αρμόδιος υπουργός ειδικότερα, δίδεται η δυνατότητα να ασκηθεί κοινοβουλευτικός έλεγχος επί του συνόλου της διοικητικής δράσης. Σε αυτόν εμπίπτουν πέρα των κεντρικών υπηρεσιών ενός υπουργείου, οι περιφερειακές του υπηρεσίες, αλλά και οι εποπτευόμενοι από αυτό φορείς, ακόμα και στην περίπτωση που αυτοί είναι αυτόνομοι. Κατά την άσκηση του, δύναται να ζητηθεί η παροχή πληροφοριών αναφορικά με τη λειτουργία μιας συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας ή ακόμα και η λήψη συγκεκριμένων μέτρων.¹³⁵

¹³² Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα, 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου 31.10-1.11.2018*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2019, σ. 132.

¹³³ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 26.

¹³⁴ Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 133.

¹³⁵ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 26.

Αυτή η μορφή ελέγχου συνεπάγεται μια σειρά πλεονεκτημάτων συμπεριλαμβανομένης της δημοκρατικής νομιμοποίησης εκείνων που διενεργούν τον έλεγχο, του φόβου της κυβέρνησης ως προς τις πολιτικές συνέπειες που θα έχει ο έλεγχος αυτός, της δημοσιότητας και της αμεσότητας του. Ένα άλλο σημαντικό πλεονέκτημα του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι η επικαιρότητα του, που αναδεικνύεται σε ιδιαίτερα σημαντικό χαρακτηριστικό δεδομένου, ότι όσο καθυστερεί η ανάδειξη της παρανομίας, τόσο λιγότερο αποτελεσματική είναι η καταπολέμηση της.¹³⁶

Ωστόσο, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος δεν στερείται μειονεκτημάτων, με το κύριο εξ αυτών να εντοπίζεται στο ότι αυτός συχνά έρχεται να αναπαράξει τις ανταγωνιστικές κομματικές σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης και ως εκ τούτου στερείται ουσιαστικού περιεχομένου.¹³⁷ Επιπρόσθετα πρόκειται για μια μορφή πολιτικού ελέγχου, που κατά κύριο λόγο αφορά πολιτικά πρόσωπα. Παράλληλα, το κοινοβούλιο δεν είναι οπλισμένο με εξουσία άμεσου ελέγχου της διοικητικής δράσης, ούτε έχει τη δυνατότητα να ακυρώσει ή να ανακαλέσει παράνομες διοικητικές πράξεις, που ουσιαστικά είναι και το ζητούμενο του διοικούμενου, και ως εκ τούτου ο κοινοβουλευτικός έλεγχος απλώς περιορίζεται στο να διαπιστώσει ή να επισημάνει τη διοικητική παρανομία.¹³⁸ Σε κάθε περίπτωση, η ουσία του πράγματος είναι ότι μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου αναδεικνύεται ένα γεγονός και γνωστοποιείται σε πολιτικό επίπεδο, ενώ ο αρμόδιος υπουργός έχει τη δυνατότητα να διορθώσει ή να ανατρέψει τις αποφάσεις ή γενικότερα να λάβει μέτρα που θα εξασφαλίσουν την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.¹³⁹ Ωστόσο, τα προαναφερθέντα μειονεκτήματα του, τον

¹³⁶ Α. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ, *Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 1999, σ.σ. 134-135.

¹³⁷ Βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Έκδ. Δ', Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 2004, σ.σ. 9-10.

¹³⁸ Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 133.

¹³⁹ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ.σ. 26-27.

καθιστούν περισσότερο κατάλληλο, σε περιπτώσεις που το ζητούμενο είναι να ελεγχθεί η φύση των πράξεων της κυβέρνησης.¹⁴⁰

2.2.2 Δικαστικός Έλεγχος

Ο κλασικότερος και ευρύτερα διαδεδομένος τρόπος, με τον οποίο ο πολίτης αναζητά την προστασία έναντι των προσβολών των δικαιωμάτων και των ελευθεριών του από την δημόσια διοίκηση είναι η προσφυγή στη δικαιοσύνη. Εντός ενός κράτους δικαίου, η παροχή δικαστικής προστασίας συνίσταται στην πεμπουσία του περιορισμού της κρατικής αυθαιρεσίας και παρανομίας και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.¹⁴¹ Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών συνεπάγεται, ότι τα υφιστάμενα διοικητικά δικαστήρια είναι επιφορτισμένα και με την ελεγκτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, με τις αποφάσεις που λαμβάνουν να έχουν τόσο δικαυκή, όσο και πραγματική επενέργεια στη λήψη μελλοντικών αποφάσεων.¹⁴²

Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη προβλέπεται στο άρθρο 21 §1 του Σ, ενώ βάσει του άρθρου 94 §1 του Σ τα διοικητικά δικαστήρια συμπεριλαμβανομένου του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁴³ και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων έχουν την αρμοδιότητα να ελέγχουν τη νομιμότητα των πράξεων της διοίκησης.¹⁴⁴ Έτσι, η διοικητική δικαιοσύνη διαθέτει την εξουσία να επιλύει τις διαφορές του πολίτη με τη διοίκηση, που άγονται ενώπιον της μέσω των αντίστοιχων ενδίκων βοηθημάτων. Κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζει το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο μέσω του ακυρωτικού ελέγχου των διοικητικών πράξεων, στην ουσία διαπλάθει το υφιστάμενο διοικητικό δίκαιο. Επιπλέον, το Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁴⁵ τα τελευταία χρόνια έχει αρχίσει να αναπτύσσει σημαντικό ρόλο ως

¹⁴⁰ Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 133.

¹⁴¹ Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 135 και Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 27.

¹⁴² Βλ. ΣτΕ 1041/2004 7μ, 2274/2003.

¹⁴³ Βλ. άρθρο 5 §1, α' του Σ.

¹⁴⁴ Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η Αρχή της Νομιμότητας, σε: Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ (Επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ. 194, Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/GENIKES-ARXES-DHMOSIOU-DIKAIΟΥ-Prevedourou.pdf> [τελευταία πρόσβαση 22.01.2021] και Χ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ/ Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, όπ. π., σ. 95.

¹⁴⁵ Βλ. άρθρο 98 Σ.

Ανώτατο Δικαστήριο στην κατεύθυνση της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών.¹⁴⁶ Η ενάσκηση του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών πράξεων ανάγεται σε βασική εγγύηση της αρχής της νομιμότητας, εφόσον δεν προχωρά μόνο στην απλή διαπίστωση της παρανομίας, αλλά επιβάλλει και κυρώσεις.¹⁴⁷ Άλλωστε, βάσει των επιταγών της αρχής του κράτους δικαίου, η δράση της διοίκησης θα πρέπει να είναι ρυθμισμένη νομικά και να ελέγχεται πλήρως δικαστικά.¹⁴⁸

Ο δικαστικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων είναι περιβεβλημένος με τις εγγυήσεις που παρέχει το Σύνταγμα στο άρθρο 87, όπου προβλέπεται η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών, καθώς και ισοβιότητα τους. Οι εγγυήσεις δε αυτές, διασφαλίζουν την άσκηση της δικαστικής τους αρμοδιότητας χωρίς να περιορίζονται από οιοσδήποτε δεσμεύσεις ή περιορισμούς που προέρχονται από κάποια ανώτερη ιεραρχική βαθμίδα. Σε αντίθεση με τον διοικητικό έλεγχο, ο δικαστικός έλεγχος εναπόκειται στην αποκλειστική πρωτοβουλία του διοικούμενου και προϋπόθεση για την άσκηση του είναι η χρήση, του προβλεπόμενου από το νόμο, ενδίκου βοηθήματος.¹⁴⁹

Τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει ο δικαστικός έλεγχος έγκεινται στο γεγονός, ότι αυτός διασφαλίζει αντικειμενική κρίση, δημιουργεί αίσθημα ασφάλειας στο διοικούμενο, εμπεδώνει την αντίληψη ότι η νομοθεσία ισχύει για όλους, ενώ περιορίζει την κρατική αυθαιρεσία και γενικά δημιουργεί μια έννομη τάξη που διαθέτει την απαραίτητη ισχύ επιβολής, εφόσον οι όποιες παρανομίες ή παραβάσεις υπόκεινται σε αποτελεσματικό έλεγχο, ο οποίος οδηγεί σε αποκατάσταση της νομιμότητας. Ειδικά όσον αφορά διαφορές που εμπίπτουν στο δημόσιο δίκαιο, η δικαστική προστασία αποτελεί το ισχυρότερο αντιστάθμισμα που διαθέτει ο πολίτης

¹⁴⁶ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 27.

¹⁴⁷ Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 135.

¹⁴⁸ Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η Αρχή της Νομιμότητας, σε: Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ (Επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, όπ. π., σ. 194.

¹⁴⁹ Ibid.

έναντι της πλεονεκτικής θέσης, που δίνει στη δημόσια διοίκηση το τεκμήριο της νομιμότητας.¹⁵⁰

Ωστόσο η αποτελεσματικότητά του δικαστικού ελέγχου της διοικητικής δράσης αντιμετωπίζει ορισμένα ζητήματα, με προεξάρχουσες τις σημαντικές καθυστερήσεις σε επίπεδο λήψης και εκτέλεσης των αποφάσεων¹⁵¹, που όπως έχει υποστηριχθεί αγγίζουν τα όρια μιας οιονεί αρνησιδικίας. Μάλιστα, η καθυστερημένη απονομή δικαιοσύνης έχει οδηγήσει σε μια σειρά αλληπάλληλων καταδικαστικών αποφάσεων εις βάρος της Ελλάδας¹⁵² από το ΕΔΔΑ¹⁵³.

Μια ακόμα σημαντική παθογένεια της δικαστικής προστασίας του διοικουμένου είναι το περιορισμένο της εύρος. Ειδικότερα, κατά την εξέταση μιας διοικητικής πράξης τα δικαστήρια δεν εξετάζουν την υπόθεση από την οπτική της σκοπιμότητας, αλλά με βάση το κριτήριο της νομιμότητας. Βάσει της πάγιας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν πρόκειται για κάποια αίτηση ακύρωσης ατομικής ή κανονιστικής διοικητικής πράξης, ο ακυρωτικός δικαστής δύναται να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει την προσβληθείσα διοικητική πράξη ή παράλειψη και να την αναπέμψει στη διοίκηση για νέα κρίση, χωρίς να υπεισέρχεται στα πραγματικά περιστατικά. Υπάρχει δηλαδή κόλλημα του διοικητικού δικαστή να εκδώσει τη διοικητική πράξη, ακόμα και αν η έκδοση της καθίσταται επιβεβλημένη. Ένα άλλο ζήτημα, έγκειται στη δικονομική απαίτηση να προσβάλλονται μόνο οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις, περιορίζοντας τρόπον τινά το εύρος της διοικητικής δράσης που υπόκειται στον δικαστικό έλεγχο.¹⁵⁴

2.2.3 Διοικητικός Έλεγχος/ Αυτοέλεγχος

Μια πρώτη διάκριση του διοικητικού ελέγχου, ή του αυτοελέγχου, όπως έχει επικρατήσει να αποκαλείται, είναι μεταξύ του ιεραρχικού ελέγχου και της διοικητικής εποπτείας. Η άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου πραγματοποιείται από τα ανώτερα στα

¹⁵⁰ Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ.135.

¹⁵¹ Ι. ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ, Η ταχύτητα στην απονομή της Διοικητικής Δικαιοσύνης, όπ. π.

¹⁵² Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ.σ. 27-28.

¹⁵³ Βλ. ΕΔΔΑ, 50973/ 21.12.2010, Αθανασίου κ.λπ. κατά Ελλάδα.

¹⁵⁴ Χ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ/ Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, όπ. π., σ. 95.

κατώτερα όργανα ενός δημόσιου οργανισμού ή της κρατικής διοίκησης. Από την άλλη, η άσκηση της διοικητικής εποπτείας επιφυλάσσεται στο Κράτος και κατευθύνεται προς το σύνολο των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και των οργανισμών της κατά τόπον ή διοικητικής ή καθ' ύλην αυτοδιοίκησης. Ο έλεγχος υπό τη μορφή διοικητικής εποπτείας είναι αμιγώς έλεγχος νομιμότητας και ουχί σκοπιμότητας. Το χαρακτηριστικότερο ενδεχομένως παράδειγμα της διοικητικής εποπτείας, είναι ο έλεγχος νομιμότητας που ασκεί η Αποκεντρωμένη Διοίκηση στις πράξεις τόσο των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων, όσο και των Δήμων.¹⁵⁵ Ο έλεγχος της εποπτείας διαφοροποιείται από τον ιεραρχικό έλεγχο και εκπορεύεται από την αναγκαιότητα για ενότητα της διοικητικής δράσης. Περαιτέρω, αυτός δεν τεκμαίρεται, εν αντιθέσει θα πρέπει να υπάρχουν ρητές σχετικές διατάξεις, οι οποίες ταυτόχρονα θα πρέπει να καθορίζουν τα μέσα, αλλά και τα όρια εντός των οποίων ασκείται.¹⁵⁶ Μια ακόμα μορφή διοικητικού ελέγχου είναι και ο δημοσιονομικός, που αποτελεί μια ιδιότυπη περίπτωση διοικητικού ελέγχου.¹⁵⁷

Ο ιεραρχικός έλεγχος περαιτέρω δύναται να διακριθεί σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος αποβλέπει να διαπιστώσει κατά πόσον η διοίκηση ερμηνεύει ορθά και εφαρμόζει τη νομοθεσία, και σε έλεγχο σκοπιμότητας ή ουσιαστικό, κατά την ενάσκηση του οποίου, εξετάζεται κατά πόσον μια ρύθμιση που εισάγει μια διοικητική πράξη είναι σκόπιμη ή μη. Καταρχήν, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά, το σύνολο των πράξεων που εκδίδονται από ιεραρχικά υφιστάμενα όργανα υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας. Όταν υπάρχει σχετική ρητή διάταξη, οι πράξεις αυτές δύναται να υπαχθούν και σε έλεγχο σκοπιμότητας. Περαιτέρω, ο ιεραρχικός έλεγχος μπορεί να πραγματοποιηθεί προληπτικά ή κατασταλτικά. Ο κατασταλτικός έλεγχος ενδέχεται να οδηγήσει ακόμα και στην ακύρωση μιας διοικητικής πράξης. Εν αντιθέσει, η άσκηση του προληπτικού ελέγχου αφορά το διάστημα πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης και συνήθως προσλαμβάνει τη μορφή οδηγιών ή και υποδείξεων. Η άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου μπορεί να ενεργοποιηθεί αυτεπάγγελτα από την προϊστάμενη αρχή του διοικητικού οργάνου που προχώρησε

¹⁵⁵ Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η Αρχή της Νομιμότητας, σε: Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ (Επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, όπ. π., σ.σ. 193-194.

¹⁵⁶ Χ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ/ Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, όπ. π., σ. 96.

¹⁵⁷ Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 133.

στην έκδοση της ή σε συνέχεια ιεραρχικής διοικητικής προσφυγής από τον πληττόμενο διοικούμενο.¹⁵⁸

Ο διοικητικός έλεγχος πέραν της αυτεπάγγελτης άσκησης του από τα προϊστάμενα διοικητικά όργανα ή τα σώματα ελέγχου, δύναται να ενεργοποιηθεί μέσω της υποβολής διοικητικής προσφυγής από το διοικούμενο ενώπιον διοικητικού οργάνου. Αυτή η δυνατότητα εδράζεται στο δικαίωμα της αναφοράς, το οποίο έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά. Ειδικότερα, δυνάμει του άρθρου 10 του Σ, ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να υποβάλλει στην αρμόδια διοικητική αρχή έγγραφη αναφορά, η οποία να περιέχει τυχόν παράπονο ή αιτίαση του αναφορικά με τις υλικές ενέργειες, διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις της αρχής. Συνήθως, οι αναφορές αυτές αιτούνται την ανάκληση ή τροποποίηση κάποιας εκδοθείσας διοικητικής πράξης, η οποία κατά τον διοικούμενο πάσχει από νομικό ελάττωμα/ παρανομία ή την καταρχήν έκδοση διοικητικής πράξης σε περίπτωση διαπίστωσης παράλειψης από πλευράς της διοικητικής αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια.¹⁵⁹ Τα είδη των διοικητικών προσφυγών περιλαμβάνουν την αίτηση θεραπείας, την ιεραρχική προσφυγή, την ειδική και την ενδικοφανή προσφυγή.¹⁶⁰

Με το πέρασ του χρόνου, η αυξανόμενη ανάγκη για διαφάνεια στη διοικητική δράση επέφερε μια απομάκρυνση από το παραδοσιακό μοντέλο στη βάση του οποίου οργανώνονταν ο ιεραρχικός έλεγχος και στη θεσμοθέτηση μιας σειράς εξειδικευμένων ελεγκτικών σωμάτων. Τα σώματα αυτά συστάθηκαν με βάση διεθνή πρότυπα και μπορούν να ταξινομηθούν στις ακόλουθες κατηγορίες: τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τα αυτοτελή σώματα, που είναι επιφορτισμένα με τον εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης και τις ειδικές υπηρεσίες, οι οποίες απολαύουν σχετικής αυτοτέλειας. Τα ως άνω ελεγκτικά σώματα διαθέτουν είτε γενική, είτε ειδική αρμοδιότητα να ελέγχουν τις δημόσιες υπηρεσίες, τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, αλλά και τις δημόσιες επιχειρήσεις που ανήκουν σε αυτούς, τα ΝΠΔΔ, τα ΝΠΙΔ και τις

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Χ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ/ Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, όπ. π., σ. 96 και Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 136.

¹⁶⁰ Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος Ι, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ.σ. 251-253 και Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, *Διοικητικές προσφυγές. Διοικητικό Δίκαιο*, 2016, Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/διοικητικές-προσφυγές-γενικό-διοικη/> [τελευταία πρόσβαση 01.02.2021].

δημόσιες επιχειρήσεις, η διοίκηση των οποίων άμεσα ορίζεται από το δημόσιο είτε μέσω διοικητικής πράξης, είτε μέσω του ρόλου του ως κύριος μέτοχος.¹⁶¹ Τα εν λόγω σώματα αν και εμπίπτουν εντός της ευρύτερης κατηγορίας της δημόσιας διοίκησης, ασκούν εσωτερικό έλεγχο και δεν είναι ενταγμένα στην τακτική της λειτουργία. Η διατήρηση της υπηρεσιακής και οργανωτικής τους αυτοτέλειας είναι και το χαρακτηριστικό που έρχεται να διαφοροποιήσει τη δράση τους από τον παραδοσιακό ιεραρχικό έλεγχο.¹⁶²

Η λειτουργία των αναλυθέντων μορφών διοικητικού ελέγχου είναι συμπληρωματική και αλληλοτροφοδοτική, εφόσον η αρχή της νομιμότητας και της προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών, από κοινού με την επιταγή για διαφάνεια, αποτελούν κοινή συνισταμένη της λειτουργίας τους.¹⁶³

2.2.4 Ενδιάμεσος Έλεγχος από τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές

Μια άλλη μορφή διοικητικού ελέγχου είναι ο λεγόμενος ενδιάμεσος, που διενεργείται από τις Ανεξάρτητες Αρχές. Οι τελευταίες απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησίας, δεδομένου ότι δεν υπόκεινται στον έλεγχο ή εποπτεία άλλων κυβερνητικών οργάνων ή άλλης διοικητικής αρχής, ενώ ορισμένες έχουν περιβληθεί με συνταγματική περιωπή.¹⁶⁴ Η εισαγωγή του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών στην ελληνική έννομη τάξη είναι μια σχετικά πρόσφατη εξέλιξη, εφόσον η σύστασή τους πραγματοποιήθηκε τη δεκαετία του '80. Η λειτουργία και οργάνωσή τους βασίζεται στα πρότυπα αντίστοιχων αρχών που έχουν συσταθεί στη Γαλλία, Βρετανία και ΗΠΑ.¹⁶⁵ Η συγκρότηση των Ανεξάρτητων Αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο οφείλεται στην συνειδητοποίηση, ότι η σύγχρονη κοινοβουλευτική δημοκρατία δεν ήταν σε θέση να διασφαλίσει την αντικειμενικότητα και αμεροληψία, που θα πρέπει να χαρακτηρίζουν τη διοικητική δράση σε μια σειρά ευαίσθητων τομέων

¹⁶¹ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ.σ. 9-10.

¹⁶² Λ. ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ, Διαφθορά και Κακοδιοίκηση, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ. 63.

¹⁶³ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ.σ. 9-10.

¹⁶⁴ Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 134.

¹⁶⁵ Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Η Θεσμική Διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2002, σ. 296.

συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και ειδικότερα του διοικούμενου, ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων και των ηλεκτρονικών μέσων μαζικής επικοινωνίας. Έτσι, οι Ανεξάρτητες Αρχές με τη μορφή είτε μονοπρόσωπων, είτε συλλογικών οργάνων θεσμοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση αυτών των δυσλειτουργιών της σύγχρονης δημοκρατίας, δρώντας απελευθερωμένες από την επιρροή των κυβερνήσεων, των πολιτικών κομμάτων και εν γένει των ισχυρών συμφερόντων. Η ίδρυση τους αποσκοπεί στο να συμπληρώσει και να ενισχύσει τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, την αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, αλλά και την ενίσχυση της διοικητικής δράσης από μια τάξη διοικητικών οργάνων, η λειτουργία των οποίων χαρακτηρίζεται από ανεξαρτησία, πολιτική ουδετερότητα, αλλά ταυτόχρονα και από υψηλή τεχνοκρατική εξειδίκευση.¹⁶⁶

Τα κύρια χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών είναι τα ακόλουθα:

- Ενώ συνιστούν όργανα του κράτους, ανήκουν δηλαδή στο νομικό πρόσωπο του κράτους, δεν υπάγονται στον ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία της κεντρικής διοίκησης. Υπό αυτό το πρίσμα, δεν υπέχουν υποχρέωση υπακοής στα υπόλοιπα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας.
- Τα μέλη που τις απαρτίζουν απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, η οποία είναι αντίστοιχη με εκείνη των δικαστικών λειτουργιών. Όσον αφορά την προσωπική τους ανεξαρτησία, αυτή συνίσταται, στο ότι δεν δύνανται να λάβουν εντολές στο πλαίσιο της ιεραρχικής οργάνωσης της διοίκησης, αλλά είναι δεσμευμένα μόνο από τις προσταγές του Συντάγματος και του νόμου. Ως προς τη λειτουργική τους ανεξαρτησία, αυτή συνεπάγεται, ότι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους είναι απαλλαγμένα από οποιαδήποτε παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας. Τέλος, οι Ανεξάρτητες Αρχές απολαύουν οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας, υπό την έννοια ότι διαθέτουν δικό τους προσωπικό, ενώ καταρτίζουν δικό τους προϋπολογισμό.

¹⁶⁶ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) & Ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος Α', Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2010, σ. 170 και Ν. ΚΟΥΛΟΥΡΗΣ, *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, σε: Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ/Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ (επιμ.), *όπ. π.*, σ.σ. 103-104.

- Διαθέτουν εκτεταμένες και κυρίως αποφασιστικές αρμοδιότητες, οι οποίες είναι κανονιστικής, ρυθμιστικής και κυρωτικής φύσεως, ενώ ρυθμίζουν ζωτικούς τομείς του πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού βίου και προασπίζουν θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες. Παράλληλα, οι αποφάσεις τους χαρακτηρίζονται από δεσμευτικότητα έναντι των υπολοίπων κρατικών οργάνων.¹⁶⁷

Στην Ελλάδα ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών κατοχυρώθηκε συνταγματικά κατά την αναθεώρηση του 2001 και ειδικότερα με το άρθρο 101^A, το οποίο προχώρησε στη γενικότερη ρύθμιση των ζητημάτων λειτουργίας των μορφωμάτων αυτών. Περαιτέρω, οι λεπτομέρειες περί των θεσμικών τους χαρακτηριστικών, αλλά και των ζητημάτων που αφορούσαν το προσωπικό και τα προσόντα διορισμού των μελών τους ρυθμίστηκαν με μεγαλύτερη λεπτομέρεια στον εκτελεστικό του Συντάγματος ν. 3051/2002.¹⁶⁸ Ο νομοθέτης επέλεξε να απαλείψει από το συνταγματικό κείμενο τον όρο «διοικητικές», προκειμένου να επισημανθεί η ανεξαρτησία των υπό ίδρυση αρχών από τις υπόλοιπες τρεις συντεταγμένες εξουσίες και κυρίως τη διοίκηση.¹⁶⁹

Στο ν. 3051/2002 απαριθμούνται αποκλειστικά οι πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, ήτοι:¹⁷⁰

1. Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ),¹⁷¹
2. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ),¹⁷²
3. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα,¹⁷³
4. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ),¹⁷⁴ και

¹⁶⁷ Χ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ/ Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, όπ. π., σ.σ. 68-69 και Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, *Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;*, syntagmawatch.gr, 12.05.2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/> [τελευταία πρόσβαση 02.12.2020].

¹⁶⁸ Βλ. ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220 Α'/20.09.2002) «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις» όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 61 του ν. 4055/2012 και το άρθρο 85 του ν. 4139/2013.

¹⁶⁹ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) & Ο Συνήγορος του Πολίτη*, όπ. π., σ.σ. 170, 173-175.

¹⁷⁰ Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Η Θεσμική Διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, όπ. π., σ.σ. 296-299.

¹⁷¹ Βλ. άρθρο 103 §9 Σ.

¹⁷² Βλ. άρθρο 103 §7 Σ.

¹⁷³ Βλ. άρθρο 9Α Σ.

¹⁷⁴ Βλ. άρθρο 15 §2 Σ.

5. Η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών.¹⁷⁵

Βάσει των διατάξεων του Συντάγματος, ο διορισμός των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών είναι με συγκεκριμένη θητεία, ενώ όπως προαναφέρθηκε αυτά διαθέτουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων, ένα θεσμό διακομματικής σύνθεσης, προβλέψεις για τη λειτουργία του οποίου υπάρχουν στον Κανονισμό της Βουλής, είτε με ομοφωνία είτε με ειδική πλειοψηφία 4/5. Ο τρόπος δράσης των Ανεξάρτητων Αρχών υπάγεται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο βάσει των σχετικών διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος πραγματοποιείται από την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, όπου διαβιβάζονται οι ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων των Ανεξάρτητων Αρχών που υποβάλλονται στον Πρόεδρο της Βουλής το πρώτο τρίμηνο κάθε έτους.¹⁷⁶ Παράλληλα, υπόκεινται και σε δικαστικό έλεγχο, δεδομένου ότι οι πράξεις τους όντας εκτελεστές διοικητικές πράξεις, δύνανται να ελεγχθούν από τα διοικητικά δικαστήρια βάσει των οικείων διατάξεων του Συντάγματος¹⁷⁷ και των σχετικών δικονομικών νομοθετημάτων.¹⁷⁸

Οι ανεξάρτητες αρχές θα μπορούσαν να ταξινομηθούν στις ακόλουθες κατηγορίες:

1. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν εκείνες, που διαδραματίζουν το ρόλο των ανεξάρτητων αρχών που προστατεύουν μια σειρά συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων. Σε αυτές ανήκουν η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών.
2. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται εκείνες, που ασκούν εποπτεία σε μεγάλους τομείς της διοίκησης, προστατεύοντας τους πολίτες από την αμεροληψία της. Σε αυτήν εντάσσονται ο ΣτΠ και το ΑΣΕΠ.
3. Στην τρίτη κατηγορία εντάσσονται εκείνες, οι οποίες εποπτεύουν τη λειτουργία της αγοράς και θωρακίζουν τον υγιή οικονομικό ανταγωνισμό.

¹⁷⁵ Βλ. άρθρο 19 §2 Σ.

¹⁷⁶ Χ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ/ Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, όπ. π., σ.σ. 68-69 και Α. ΜΠΕΝΑΚΗ-ΨΑΡΟΥΔΑ, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο πολιτειακό σύστημα*, σε: Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Μελετών και Ερευνών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 2008, σ.σ. 15-18.

¹⁷⁷ Βλ. άρθρα 94 & 95 Σ.

¹⁷⁸ Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, *Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;*, όπ. π.

Πρόκειται για αρχές που δεν είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες και περιλαμβάνουν τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), την Επιτροπή Ανταγωνισμού και την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ).

4. Η τέταρτη κατηγορία περιλαμβάνει τις μεικτές αρχές, οι οποίες φέρουν τα χαρακτηριστικά και των τριών παραπάνω κατηγοριών, διαδραματίζοντας ταυτόχρονα το ρόλο της θεσμικής εγγύησης για την προστασία δικαιωμάτων, του μηχανισμού εποπτείας ενός σημαντικού τομέα της δημόσιας διοίκησης και εκείνου της ρυθμιστικής αρχής της αγοράς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας αρχής είναι το ΕΣΡ.¹⁷⁹

Η λειτουργία του ΣτΠ¹⁸⁰ εκκίνησε το 1998, εισάγοντας για πρώτη φορά τη διαμεσολάβηση ως μέσο για την επίλυση διαφορών στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο ΣτΠ αποτελεί θεσμό που πραγματοποιεί ήπιες παρεμβάσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση, στις περιπτώσεις εκείνες που επισημανθεί από τους άμεσα ενδιαφερόμενους πολίτες και στη συνέχεια διαπιστωθεί από την Αρχή, η ύπαρξη κακοδιοίκησης και παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Αυτός αποτελεί την Ανεξάρτητη Αρχή που διαθέτει δικαίωμα γενικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Η άσκηση του ελέγχου από τον ΣτΠ είναι ανεξάρτητη από την άσκηση του διοικητικού αυτοελέγχου, δεδομένου ότι η υποβαλλομένη σε αυτόν αναφορά δεν συνεπάγεται αναστολή των προθεσμιών που προβλέπονται από το νόμο, προκειμένου ο διοικούμενος να ασκήσει ένδικο μέσο ή βοήθημα και δεν εξαρτάται από την ταυτόχρονη υποβολή της κατά περίπτωση, προβλεπόμενης προσφυγής. Όπως έχει γίνει δεκτό από τη νομολογία, ο ΣτΠ αναλαμβάνει να διαμεσολαβήσει μεταξύ διοικούμενου και διοίκησης με οποιοδήποτε προσφερόμενο τρόπο, αποσκοπώντας στην τήρηση της νομιμότητας, την πληρέστερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών και την καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης.¹⁸¹

¹⁷⁹ Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*, 29.10.2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1120-197519862001.html> [τελευταία πρόσβαση 25.02.2021].

¹⁸⁰ Ιδρυτικός νόμος ο ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59 Α'/17.04.1997) «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

¹⁸¹ Μ. ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, όπ. π., σ. 13 και Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, *Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο*, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 134.

Από τα πρώτα ακόμα έτη της λειτουργίας του θεσμού, αναδείχθηκε ο αποφασιστικός ρόλος που αυτός διαδραματίζει στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Σταδιακά οι αρμοδιότητες του ενισχύθηκαν κυρίως στο πλαίσιο της εφαρμογής των υποχρεώσεων της χώρας, που απέρρεαν από διεθνείς συμβάσεις. Το 2003 εντάχθηκε σε αυτόν ο κύκλος του Συνηγόρου του Παιδιού, προκειμένου να προασπιστούν τα δικαιώματα του παιδιού σε περιπτώσεις διαπιστωμένων παραβάσεων τόσο από δημόσιες υπηρεσίες, όσο και ιδιώτες. Το 2005, πραγματοποιήθηκε ο ορισμός της Αρχής ως φορέας για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης, ενώ από το 2011 και εφεξής είναι επιφορτισμένος με τη διενέργεια ελέγχου επί των αναγκαστικών επιστροφών αλλοδαπών. Το 2014 πραγματοποιήθηκε ο ορισμός του ως Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης Βασανιστηρίων¹⁸², ενώ το 2017¹⁸³ ορίστηκε ως το Πλαίσιο Προαγωγής της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία.¹⁸⁴

Σε αυτό το σημείο, αξίζει να σημειωθεί ότι τα πορίσματα του ΣτΠ δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, ενώ οι προτάσεις που συμπεριλαμβάνονται σε αυτά δεν συνιστούν επιταγή, υπό την έννοια ότι η μη συμμόρφωση προς τις διατυπωθείσες προτάσεις δεν θεωρείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Παράλληλα, οι προτάσεις του δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Από αυτή την άποψη έχει υποστηριχθεί, ότι η ιδιότυπη αυτή μορφή διοικητικού ελέγχου έχει περιορισμένο αντίκτυπο, δεδομένου ότι δεν διαθέτει αποφασιστική εξουσία έναντι της δημόσιας διοίκησης.¹⁸⁵

¹⁸² Μ. ΛΙΑΔΗ, Ο Συνήγορος του Πολίτη ως Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας, σε: Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 109.

¹⁸³ Βλ. άρθρο 72 του ν. 4488/2017 (ΦΕΚ 137 Α' /13.09.2017) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις Δημοσίου και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις, ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων, δικαιώματα ατόμων με αναπηρίες και άλλες διατάξεις».

¹⁸⁴ Συνήγορος του Πολίτη, *Θεσμικό Πλαίσιο και Στελέχωση του Θεσμού*, 2017, σ. 308, Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p06-307-325-thesm-pl-stelexosi.pdf> [τελευταία πρόσβαση 08.01.2021].

¹⁸⁵ Χ. ΔΗΜΟΛΙΟΥ, Το Θεσμικό Σύστημα Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στον Αυτοέλεγχο, σε Ε. ΜΠΑΛΤΑ (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα*, όπ. π., σ. 135.

2.2.5 Το Προϋπάρχον Θεσμικό Πλαίσιο Ελεγκτικών Σωμάτων

Σε αυτό το σημείο κρίνεται σκόπιμη μια σύντομη επισκόπηση των καταργηθέντων με το ν. 4622/2019¹⁸⁶ ελεγκτικών σωμάτων, οι αρμοδιότητες, δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των οποίων, μεταφέρθηκαν στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) που αποτελεί και τον καθολικό τους διάδοχο.

2.2.5.1 Το Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)

Το Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) συστάθηκε με το ν. 2477/1997¹⁸⁷ προς αντικατάσταση του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, που είχε ήδη ιδρυθεί από το 1987¹⁸⁸ σε μια πρώτη απόπειρα για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης στο χώρα.¹⁸⁹ Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης διέθετε μια σειρά σημαντικών ελεγκτικών αρμοδιοτήτων συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου της καλής οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ειδικότερα, οι ελεγκτές που υπάγονταν σε αυτό είχαν την αρμοδιότητα διενέργειας επιθεωρήσεων, διερεύνησης καταγγελιών των διοικούμενων, ελέγχου των περιουσιακών στοιχείων των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και της άσκησης πειθαρχικών διώξεων για την πάταξη των φαινομένων διαφθοράς, την ενίσχυση της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας, της παραγωγικότητας, αλλά και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.¹⁹⁰ Ο ρόλος του αναβαθμίστηκε με το ν. 3074/2002¹⁹¹ τόσο σε όρους λειτουργίας, όσο και σε όρους αρμοδιοτήτων.¹⁹²

¹⁸⁶ Βλ. άρθρο 82 §4.

¹⁸⁷ Βλ. ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59 Α'/17.04.1997) «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

¹⁸⁸ Ιδρύθηκε με το ν. 1735/1987 όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με τους νόμους ν. 1839/1990, ν. 1943/1991 και ν. 2266/1994.

¹⁸⁹ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ν. 4622/2019*, όπ. π., σ. 25.

¹⁹⁰ Σ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ, *Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς. Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης*, όπ. π., σ.σ. 675-676.

¹⁹¹ Βλ. ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296 Α'/04.12.2002) «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις».

¹⁹² Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, όπ. π., σ. 25.

Η όλη λειτουργία του Σώματος διέπονταν από τις αρχές της ανοικτής διοίκησης. Σε αυτό το πλαίσιο, αυτό ήταν επιφορτισμένο με τη σύνταξη έκθεσης πεπραγμένων, όπου παρουσιάζονταν ο ετήσιος ελεγκτικός προγραμματισμός, η κύρια θεματολογία του ελεγκτικού έργου, οι σημαντικότερες προτάσεις βελτίωσης της διοικητικής λειτουργίας, καθώς και οι ρυθμίσεις νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα που κρίνονταν απαραίτητες.¹⁹³ Πέραν του κύριου ελεγκτικού του έργου, το ΣΕΕΔΔ ανέπτυξε δραστηριότητες για την ανάπτυξη επικοινωνίας, την παροχή πληροφόρησης, αλλά και συνεργασία με δημόσιες διοικήσεις τρίτων χωρών και δη κρατών μελών της ΕΕ, προκειμένου μέσω της συγκριτικής θεώρησης των αντίστοιχων ελεγκτικών μηχανισμών, να βελτιωθεί ο εθνικός μηχανισμός εσωτερικού ελέγχου.¹⁹⁴

2.2.5.2 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)

Ο θεσμός του ΓΕΔΔ θεσμοθετήθηκε με το ν. 3074/2002 στη βάση των προτύπων αντίστοιχων θεσμών του εξωτερικού, ως μοχλός για την καταπολέμηση και την πρόληψη φαινομένων διαφθοράς. Στο ΓΕΔΔ ανατέθηκε η εποπτεία των υφιστάμενων ελεγκτικών σωμάτων, ενώ κατά την άσκηση των καθηκόντων του, αυτός απολάμβανε προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Όντας ένα ανεξάρτητο διοικητικό όργανο είχε εκτεταμένες αρμοδιότητες, οι οποίες μεταξύ άλλων συμπεριλάμβαναν τον αυτεπάγγελτο προληπτικό διοικητικό έλεγχο ή ακόμα και επανέλεγχο των υποθέσεων που είχαν ανατεθεί στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών, τον έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης του συνόλου των μελών των ελεγκτικών οργάνων, αλλά και τη συμμετοχή στην πειθαρχική διαδικασία μέσω της άσκησης ένστασης επί πειθαρχικών αποφάσεων, που ελήφθησαν από ελεγκτικά όργανα που είτε επέβαλαν ελαφρύτερες ποινές, είτε άφηναν διεφθαρμένες συμπεριφορές στη σφαίρα της ατιμωρησίας. Πέραν των ελεγκτικών και εποπτικών του καθηκόντων, η κυρία αποστολή του ΓΕΔΔ ήταν η σύνταξη ετήσιας έκθεσης που υποβάλλονταν στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής με παράλληλη κοινοποίηση στο Υπουργικό Συμβούλιο. Στην εν λόγω έκθεση διατυπώνονταν τα

¹⁹³ ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης από το «Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»*, όπ. π., σ. 20.

¹⁹⁴ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, όπ. π., σ. 25.

πορίσματα του στη βάση συγκεκριμένων φαινομένων διαφθοράς και της αξιολόγησης των ελεγκτικών μηχανισμών, ενώ παρέχονταν εξυγιαντικές λύσεις για τη δημόσια διοίκηση.¹⁹⁵

2.2.5.3 Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ)

Το ΣΕΥΥΠ θεσμοθετήθηκε με το ν. 2920/2001¹⁹⁶ και υπάγονταν στο τότε Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, στο οποίο και αναφέρονταν απευθείας. Η κύρια αποστολή του ήταν να διενεργεί επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες στο σύνολο των υπηρεσιών και των φορέων που υπάγονταν στην αρμοδιότητα και την εποπτεία του ως άνω Υπουργείου. Πέραν του ελέγχου των δημοσίων φορέων υγειονομικής φροντίδας, το ελεγκτικό αυτό σώμα ήταν επιφορτισμένο με τον έλεγχο του συνόλου των φορέων που παρείχαν υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας στον ιδιωτικό τομέα και που εποπτεύονταν από τον Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, καθώς και των ΝΠΙΔ ή επιχειρήσεων όπως επί παραδείγματι των φαρμακείων κ.λπ. Η διενέργεια των ελέγχων αποσκοπούσε να εξαλείψει φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης και να βελτιώσει την παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας. Οι αρμοδιότητες του σώματος μεταξύ άλλων συμπεριλάμβαναν τη διεξαγωγή ερευνών και ελέγχων εις βάρος υπαλλήλων, δημοσίων λειτουργών ή μελών της διοίκησης της υπηρεσίας που ελέγχονταν, προκειμένου να διαπιστωθεί η τέλεση πειθαρχικού ή ποινικού αδικήματος. Σε περίπτωση που διαπιστώνονταν κάτι τέτοιο, οι επιθεωρητές στη συνέχεια διενεργούσαν ένορκη διοικητική εξέταση, ενώ μετά το πέρας του ελέγχου γνωστοποιούσαν το πόρισμά τους στον Υπουργό Υγείας και Πρόνοιας με παράλληλη κοινοποίηση στην ελεγχόμενη υπηρεσία.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Σ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ, Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς. Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, όπ. π., σ. 676.

¹⁹⁶ Βλ. ν. 2920/2001 (ΦΕΚ 131 Α' / 27.06.2001) «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) και άλλες διατάξεις» όπως αυτός συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με τους ν. 2955/2001, ν. 3204/2003 και ν. 3252/2004.

¹⁹⁷ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ν. 4622/2019, όπ. π., σ.σ. 26-27 και ΣΕΥΥΠ, Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων Έτους 2016, 2016, σ.σ. 5-6, Διαθέσιμο στο: <http://archive.data.gov.gr/dataset/67d589f3-96bd-4e16-b716-ee049502adf3/resource/9a812e36-f3ae-40b2-ab83-b68f4a98404c/download/----2016.pdf> [τελευταία πρόσβαση 01.02.2021].

2.2.5.4 Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ)

Η σύστασή του ΣΕΔΕ ανάγεται στο άρθρο 22 του ν. 1418/1984¹⁹⁸, ενώ αυτό υπάγονταν απευθείας στον τότε Υπουργό Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων. Ήταν επιφορτισμένο με τη διαρκή ή περιοδική ή ακόμα και έκτακτη επιθεώρηση των δημοσίων έργων. Το έργο του Σώματος τελούσε υπό τον έλεγχο του Εποπτικού Συμβουλίου, στο οποίο προήδρευε ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Έργων και συμμετείχαν ως μέλη τρεις Επιθεωρητές Δημοσίων Έργων. Το συμβούλιο αυτό είχε την αρμοδιότητα υποβολής εξαμηνιαίων εκθέσεων αναφορικά με την πορεία και την αποτελεσματικότητα των πραγματοποιηθεισών επιθεωρήσεων και την πρόταση μέτρων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου του ΣΕΔΕ.¹⁹⁹

2.2.5.5 Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (ΣΕΕΜΕ)

Το ΣΕΕΜΕ συστάθηκε με το άρθρο 19 του ν. 2671/1998²⁰⁰, ενώ η λειτουργία του διέπονταν από τον Κανονισμό Λειτουργίας του.²⁰¹ Ήταν ενταγμένο στο Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, ενώ ήταν αρμόδιο για τη διενέργεια τακτικών και εκτάκτων ελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στις κεντρικές υπηρεσίες, τις υπηρεσίες που υπάγονταν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και παρείχαν σχετικές με τις μεταφορές, υπηρεσίες, αλλά και εποπτευόμενους οργανισμούς. Επίσης, το Σώμα ήλεγχε οποιοδήποτε ιδιωτικό φορέα, νομικό ή φυσικό πρόσωπο, που είχε αναλάβει έργα που εντάσσονταν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών. Μεταξύ άλλων, αποσκοπούσε να εντοπίσει φαινόμενα διαφθοράς, αδιαφάνειας και αναποτελεσματικότητας, αλλά και να συμβάλλει στην πρόληψη της διαφθοράς και να αναβαθμίσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.²⁰²

¹⁹⁸ ν. 1418/1984 (ΦΕΚ 23 Α'/29.02.1984) «Δημόσια έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων».

¹⁹⁹ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*. Ν. 4622/2019, όπ. π., σ.σ. 28-29.

²⁰⁰ Βλ. ν. 2671/1998 (ΦΕΚ 289 Α'/28.12.1998) «Ρύθμιση θεμάτων του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) και άλλες διατάξεις».

²⁰¹ ΠΔ 338/2002 «Κανονισμός Λειτουργίας του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.)».

²⁰² Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*. Ν. 4622/2019, όπ. π., σ.σ. 28-29 και Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ. 460.

2.2.5.6 Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ)

Σε συνέχεια των διεθνών δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα στο πλαίσιο του 2^{ου} Μνημονίου καθώς και των σχετικών συστάσεων του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα θεσμοθέτησε ένα φορέα που διέθετε σημαντικές αρμοδιότητες για την ενίσχυση της διαφάνειας και της καταπολέμησης φαινομένων διαφθοράς, προκειμένου να αποκαταστήσει την απολεσθείσα εμπιστοσύνη των πολιτών προς το κράτος.²⁰³ Έτσι, το 2015²⁰⁴ συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ), έχοντας την αποστολή να αναλάβει ένα ρυθμιστικό και συνάμα συντονιστικό ρόλο, καθώς επίσης να θεσπίσει νέους, αλλά και να θωρακίσει τους προϋπάρχοντες ελεγκτικούς μηχανισμούς. Παράλληλα, πέραν του ελεγκτικού της έργου, η ΓΕΓΚΑΔ φιλοδοξούσε να διαδραματίσει καίριο ρόλο και στην πρόληψη της διαφθοράς μέσω της διοργάνωσης εκπαιδευτικών δράσεων, που απευθύνονταν στην κοινή γνώμη -και δη στη νεολαία- σε μια προσπάθεια συστράτευσης όλων των εμπλεκόμενων μερών στον αγώνα κατά της διαφθοράς και της απάτης.²⁰⁵

Αν και αρχικά υπάγονταν στο Υπουργείο Επικρατείας, η ΓΕΓΚΑΔ τελικώς υπάχθηκε στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Διοικητικός της προϊστάμενος ήταν ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη δίωξη του οικονομικού εγκλήματος.²⁰⁶ Στο νεοσυσταθέντα φορέα μεταφέρθηκαν τα δυο βασικά ελεγκτικά σώματα για την καταπολέμηση της διαφθοράς ΣΕΕΔΔ και ΣΕΔΕ.²⁰⁷ Ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης²⁰⁸ μεταξύ άλλων είχε την αρμοδιότητα κατάρτισης συντονισμένων προγραμμάτων δράσης, αλλά και του ελέγχου υλοποίησής τους από πλευράς ελεγκτικών μηχανισμών και σωμάτων διοίκησης. Παράλληλα, ασκούσε

²⁰³ ΟΟΣΑ, *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στην Ελλάδα: Μεθοδολογία Αναθεώρησης και Διαδικασίες Παρακολούθησης και Αξιολόγησης*, 2018, σ. 6, Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/governance/ethics/3.1.1-baseline-report-greece-national-anti-corruption-action-plan-el.pdf> [τελευταία πρόσβαση 12.01.2021].

²⁰⁴ Βλ. άρθρο 6 του ν. 4320/2015 (ΦΕΚ 29 Α'/19.03.2015) «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις».

²⁰⁵ ΓΕΓΚΑΔ, *Ετήσια Έκθεση 2018, 2019*, σ. 7, Διαθέσιμο στο <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202018.pdf> [τελευταία πρόσβαση 12.01.2021].

²⁰⁶ Ibid, σ. 9.

²⁰⁷ Βλ. άρθρο 21 του ΠΔ 96/2017 (ΦΕΚ 136 Α'/11.09.2017) «Οργανισμός Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων».

²⁰⁸ Βλ. άρθρο 12 του ν. 4320/2015.

επιχειρησιακό έλεγχο στην Οικονομική Αστυνομία, το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), τις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου στα Υπουργεία, το ΣΕΥΥΠ, ενώ συντόνιζε και επόπτευε τη δράση τους, θέτοντας τις προτεραιότητες στην ελεγκτική τους δράση και αναθέτοντας τους τη διενέργεια συντονισμένων ελέγχων. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Γενική Γραμματεία είχε οριστεί ως η Ελληνική Συντονιστική Υπηρεσία για την Καταπολέμηση της Απάτης (Γραφείο AFCOS).²⁰⁹ Η AFCOS αποτελεί την εθνική συντονιστική υπηρεσία, η οποία συμμετέχει στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), που έχει συσταθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και έχει την αρμοδιότητα διερεύνησης απατών εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ.²¹⁰

²⁰⁹ Anti-Fraud Coordination Service.

²¹⁰ Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), *Τι κάνουμε*, 2021, Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_el [τελευταία πρόσβαση 11.02.2021].

Κεφάλαιο ΙΙΙ. Εθνική Αρχή Διαφάνειας Οργανωτικό Πλαίσιο – Προοπτικές

3.1 Αναγκαιότητα Ίδρυσης της ΕΑΔ

Στην Ελλάδα, οι μέχρι τώρα πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς είχαν αναπτυχθεί με τρόπο πληθωριστικό, αλλά ταυτόχρονα άναρχο, απουσίαζε δηλαδή ένας συνολικός σχεδιασμός. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης ήταν να μην λήψη νομοθετικών μέτρων, αλλά χωρίς να αναπτύσσονται οι μεταξύ τους αναγκαίες συνέργειες.²¹¹ Μεταξύ των ειδικότερων λόγων που κατέστησαν αναγκαία την ίδρυση της ΕΑΔ, συγκαταλέγεται και η διαπίστωση, ότι η σύσταση των καταργηθέντων φορέων είχε πραγματοποιηθεί με βάση διαφορετικά δεδομένα και ανάγκες που υφίσταντο πριν από δύο περίπου δεκαετίες. Εξ αυτών η ΓΕΓΚΑΔ, που είχε συσταθεί και πιο πρόσφατα, δεν είχε κατορθώσει να επιτελέσει αποτελεσματικά το έργο της εξαιτίας των προβλημάτων οργανωτικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα που αντιμετώπισε, καθώς και της πρόσδεσης και εξάρτησης της από τους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας και δη από την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία.²¹²

Περαιτέρω, ένα σημαντικό ζήτημα ήταν η έλλειψη κοινών προτύπων για τη διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η απουσία κοινών προτύπων και εργαλείων για τη διερεύνηση φαινομένων απάτης και διαφθοράς, μιας οριζόντιας στρατηγικής για τη διαχείριση των κινδύνων της διαφθοράς στις δημόσιες πολιτικές και προγράμματα, μιας ολοκληρωμένης πολιτικής υποδοχής και αξιολόγησης των καταγγελιών, αλλά και η μη θεσμοθέτηση ενός εθνικού συστήματος εσωτερικού ελέγχου (Internal Control System). Επιπρόσθετα, η εξέλιξη των πρακτικών της διενέργειας ελέγχων και επιθεωρήσεων, αλλά και του ευρύτερου πλαισίου για τη λογοδοσία της δράσης του δημόσιου τομέα δεν ήταν παράλληλη με την εξέλιξη των συστημάτων διακυβέρνησης και διαχείρισης των

²¹¹ Ε. ΦΥΤΡΑΚΗΣ, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, όπ. π., σ.σ. 7-8.

²¹² Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 78, Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11055576.pdf> [τελευταία πρόσβαση 21.10.2020] και Β. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Είναι αναγκαία η Εθνική Αρχή Διαφάνειας;*, syntagmawatch.gr, 20.08.2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/einai-anagkaia-i-ethniki-archi-diafaneias/> [τελευταία πρόσβαση 10.01.2021].

οικονομικών του κράτους, παρά τις δραματικές μεταβολές που συντελέστηκαν σε εθνικό και διεθνές επίπεδο και αποτέλεσαν σε μεγάλο βαθμό απότοκο της οικονομικής κρίσης και της υιοθέτησης προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής.²¹³

Το κενό αυτό φιλοδοξεί να καλύψει η νεοσυσταθείσα Αρχή, δεδομένου ότι οι ολιγορίες και ελλείψεις των προϋφισταμένων ελεγκτικών μηχανισμών δεν επέτρεψαν την αποτελεσματική διενέργεια του ελεγκτικού έργου και ως εκ τούτου τη συντεταγμένη καταπολέμηση της διαφθοράς. Περαιτέρω, η προϊούσα αυτή κατάσταση δημιουργούσε προσκόμματα στο να εξαχθούν συγκρίσιμα και αξιοποιήσιμα στοιχεία για τον εντοπισμό των διαρθρωτικών αιτίων της διαφθοράς και την ανάπτυξη των κατάλληλων εργαλείων για τη δυναμική αντιμετώπιση τους.²¹⁴

Μεταξύ των σημαντικότερων προβλημάτων που αντιμετωπίζει η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα, συγκαταλέγονται ο κατακερματισμός των ελεγκτικών μηχανισμών που είναι επιφορτισμένοι με την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς και η υπαγωγή αυτών σε μια πληθώρα δομών και υπουργείων, οι επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, τα προβλήματα συντονισμού, οι παράλληλες διαδικασίες ελέγχου, οι γραφειοκρατικές και χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες, καθώς και η αδυναμία ελέγχου των ίδιων των ελεγκτικών μηχανισμών. Τελικό αποτέλεσμα της ως άνω περιγραφείσας κατάστασης είναι η αβεβαιότητα, η δυσλειτουργία και η αναποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών.²¹⁵ Περαιτέρω, η χώρα δεν διαθέτει ενιαίο και συστηματικό πλαίσιο λογοδοσίας της δράσης του δημοσίου τομέα, που να διέπει ενιαία τις στρατηγικές και τα επιχειρησιακά συστήματα, καθώς επίσης τις δημόσιες πολιτικές και προγράμματα. Παρά το γεγονός, ότι έχουν δαπανηθεί σημαντικοί πόροι τις τελευταίες δεκαετίες, προκειμένου η χώρα να λάβει τεχνική βοήθεια από διεθνείς οργανισμούς, οι παραπάνω παθογένειες των ελεγκτικών μηχανισμών δεν επέτρεψαν την κατάλληλη αξιοποίηση των ευκαιριών αυτών για την ανάπτυξη διατηρήσιμων και

²¹³ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ.σ. 78-79 και Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΑΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ν. 4622/2019*, όπ. π., σ.σ. 51-52.

²¹⁴ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 79.

²¹⁵ Λ. ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ, *Διαφθορά και Κακοδιοίκηση*, σε: Ν. ΚΟΥΡΑΚΗ/ Α. ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, όπ. π., σ. 53 και Σ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ, *Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς. Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης*, όπ. π., σ. 683.

αποτελεσματικών πολιτικών για την ενίσχυση της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς.²¹⁶

Ένα άλλο ζήτημα έγκειται στην απουσία μιας ολοκληρωμένης και διατηρήσιμης πολιτικής για την εκπαίδευση, εξειδίκευση και ανάπτυξη ικανοτήτων που σχετίζονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη λογοδοσία. Στην κατεύθυνση αυτή, η νεοσυσταθείσα Αρχή θέτει ως προτεραιότητα το σχεδιασμό και την υλοποίηση προγραμμάτων για την ανάπτυξη αντίστοιχων ικανοτήτων όχι μόνο για τους Επιθεωρητές-Ελεγκτές που τη στελεχώνουν, αλλά και για μέλη της κυβέρνησης, τους αιρετούς αξιωματούχους και το σύνολο της δημόσιας διοίκησης, ώστε να αναδειχθεί το όφελος που συνεπάγεται για το δημόσιο τομέα και την κοινωνία εν γένει, η ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών, η αξιοποίηση εργαλείων για τη διασφάλιση και ενίσχυση της ακεραιότητας, καθώς και η θεσμοθέτηση δικλείδων ασφαλείας, που θα αποθαρρύνουν την ανάπτυξη περιστατικών διαφθοράς.²¹⁷ Πέραν της εξειδίκευσης στον τομέα του ελέγχου, καθίσταται αναγκαία και η αφοσίωση των Ελεγκτών-Επιθεωρητών σε μια σειρά αξιών, οι οποίες αφενός βελτιώνουν την απόδοση του ελεγκτικού έργου και αφετέρου διασφαλίζουν την επαγγελματική τους συνείδηση και παράλληλα οικοδομούν μια νέα κουλτούρα και νοοτροπία στη δημόσια διοίκηση.²¹⁸

Προκειμένου η αρχή να ευαισθητοποιήσει και να ενημερώσει το κοινωνικό σύνολο για το φαινόμενο της διαφθοράς, επιδιώκει για πρώτη φορά την εμπλοκή του συνόλου των κοινωνικών δυνάμεων σε ένα τακτικό και δομημένο διάλογο. Για το λόγο αυτό, επικεντρώνεται στην ανάπτυξη δράσεων για την εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση του κοινωνικού συνόλου, διαρθρωμένη γύρω από εξειδικευμένες πολιτικές που ανταποκρίνονται στα επιμέρους χαρακτηριστικά κρίσιμων κοινωνικών ομάδων, όπως οι νέοι. Οι πολιτικές αυτές αποσκοπούν να αλλάξουν τα πρότυπα και τις συμπεριφορές, αλλά και τις επικρατούσες αντιλήψεις περί δημόσιας ηθικής και ακεραιότητας και να αναπτύξουν μια κυρίαρχη κοινωνική κουλτούρα αντιδιαφθοράς.

²¹⁶ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 79 και Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΑΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*. Ν. 4622/2019, όπ. π., σ. 53.

²¹⁷ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ.σ. 79-80.

²¹⁸ Σ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ, *Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς. Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης*, όπ. π., σ. 685.

Σε τελική ανάγνωση, η αρχή αποσκοπεί να συστρατεύσει όλο το πλέγμα των κοινωνικών εταίρων στη μάχη κατά της διαφθοράς.²¹⁹

Στη βάση των ανωτέρω, η σύστασή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας αποτελεί μια μεγαλεπήβολη και κυρίως αναγκαία διαρθρωτική μεταρρύθμιση, καθώς και μια απαραίτητη συνθήκη, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το έλλειμμα λογοδοσίας και η εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς κατά τρόπο συνεκτικό και συστημικό. Βρίσκεται στο επίκεντρο μιας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής που δεν αυτοπεριορίζεται στον εκ των υστέρων εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς, αλλά εκτείνεται και στην ανάληψη δράσεων για την πρόληψη και την αποτροπή τους.²²⁰

3.2 Αναγκαιότητα Επιλογής του Οργανωτικού Μοντέλου της Ανεξάρτητης Αρχής

Η αναγκαιότητα της σύστασης λοιπόν της ΕΑΔ υπαγορεύτηκε από την επιτακτική ανάγκη για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, αλλά και τον ενιαίο συντονισμό του ελέγχου επί της διοικητικής δράσης. Η αναγκαιότητα επιλογής του οργανωτικού μοντέλου της Ανεξάρτητης Αρχής μπορεί να εντοπιστεί στους λόγους που οδήγησαν στη γέννηση και την άνθηση του φαινομένου των Ανεξάρτητων Αρχών σε διεθνές επίπεδο. Ειδικότερα, οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές δημιουργήθηκαν ως ένα θεσμικό εργαλείο που προάγει τη δικαιοκρατία, μέσω της ενίσχυσης και της συμπλήρωσης των υφιστάμενων μορφών ελέγχου της διοικητικής δράσης και της επιπρόσθετης διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη, τελώντας σε ένα καθεστώς ουδετερότητας και ανεξαρτησίας από τις όποιες πολιτικές σκοπιμότητες και στη βάση κριτηρίων τεχνογνωσίας και επιστημονικής και επαγγελματικής κατάρτισης.²²¹ Η ανάγκη για τεχνοκρατία και υψηλή επιστημονική εξειδίκευση εδράζεται στο γεγονός, ότι η ρύθμιση ορισμένων τομέων της πολιτικής μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα δύσκολη και λεπτομερειακή, ενώ παράλληλα θα πρέπει να εμφορείται από ορθολογισμό και ως εκ τούτου έχει ανάγκη

²¹⁹ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 80 και Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*, Ν. 4622/2019, όπ. π., σ.σ. 51-53.

²²⁰ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 80.

²²¹ Β. ΤΖΕΜΟΣ, Η μεταρρύθμιση του Συνηγόρου του Πολίτη σε: Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ/ Μ. ΣΑΜΑΤΑΣ/ Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ και Μ.Η. ΠΡΑΒΙΤΑ (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*. 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας ΑΕ, 2014, σ.σ. 293-310.

από εμπειρογνώμονες-ειδικούς, που θα μπορέσουν να καθοδηγήσουν την κυβέρνηση με τέτοιο τρόπο, ώστε αυτή να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις.²²²

Πιο συγκεκριμένα, ένας λόγος ίδρυσης των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και της εκχώρησης σε αυτές σημαντικών τομέων της εκτελεστικής λειτουργίας, είναι η αποτελεσματικότερη προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη από νέου τύπου απειλές, που καθιστούν αναγκαία την περιβολή των δικαιωμάτων αυτών με μια σειρά πρόσθετων θεσμικών εγγυήσεων. Πρόκειται κυρίως για δικαιώματα, τα οποία απειλούνται από τις τεχνολογικές εξελίξεις (επί παραδείγματι σχετίζονται με τις τηλεπικοινωνίες ή το απόρρητο της ιδιωτικής ζωής). Μέσω της ανάθεσης της διαχείρισης των πεδίων αυτών της εκτελεστικής λειτουργίας στις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές επιδιώκεται κατά κύριο λόγο η διασφάλιση της αρχής της αμεροληψίας.²²³

Ένας άλλος λόγος για την εμφάνιση του φαινομένου αυτού είναι η ανάγκη για πολιτική ουδετεροποίηση σοβαρών τομέων της κρατικής εξουσίας και δη της εκτελεστικής. Η πολιτική εξουσία εμφανίζεται αμήχανη και ανεπαρκής να διαχειριστεί ορισμένα λεπτά και σημαντικά ζητήματα που είναι συνδεδεμένα π.χ. με τη λειτουργία αυτού καθαυτού του πολιτεύματος, όπως επί παραδείγματι τη λειτουργία των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Περαιτέρω η πολιτική εξουσία εμφανίζεται αδύναμη στη διαχείριση μια σειράς ζητημάτων, συμπεριλαμβανομένης της αξιοκρατίας και της ουδετερότητας της δημόσιας διοίκησης ή ζητημάτων που σχετίζονται με ιδιαίτερα κρίσιμους τομείς της αγοράς. Ζητήματα δηλαδή, που αφορούν την κυρία οικονομική λειτουργία του κράτους και εντοπίζονται στα σημεία διεπαφής της κρατικής μηχανής με την οικονομία. Ακριβώς σε εκείνα τα σημεία κρίθηκε, ότι ήταν αναγκαία η απόσυρση της πολιτικής εξουσίας, προκειμένου να διαφυλαχθεί το κύρος και η αξιοπιστία της. Έτσι, αναδείχθηκε η ανάγκη ίδρυσης μιας σειράς οργάνων μη πολιτικού χαρακτήρα που θα παρεμβάλλονταν και θα

²²² Σ. ΣΗΜΙΤΗΣ, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, σε: Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, όπ. π., σ. 54.

²²³ Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*, όπ. π. και Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΑΔΗ, *Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) & Ο Συνήγορος του Πολίτη*, όπ. π., σ.σ. 175-176.

αναλαμβάνουν την ευθύνη των επαφών με τις κύριες οικονομικές λειτουργίες του κράτους.²²⁴

Υπό αυτό το πρίσμα, οι Ανεξάρτητες Αρχές δημιουργήθηκαν ως αποτέλεσμα δύο αντιφατικών φαινομένων: της ανάπτυξης του κράτους δικαίου και της βαθιάς κρίσης, στην οποία περιήλθε το σύγχρονο δημοκρατικό κράτος. Από τη μια λοιπόν, τα μορφώματα αυτά ενισχύουν και θωρακίζουν το δικαιοκρατικό φαινόμενο, αποκαθιστώντας την αξιοπιστία των δημόσιων υπηρεσιών και λειτουργώντας ως αναχώματα ή θεσμικά αντίβαρα έναντι νέων και ποικιλόμορφων κινδύνων, και από την άλλη αποτελούν έκφραση της κρίσης της ίδιας της δημοκρατίας.²²⁵

Περαιτέρω, παρά το γεγονός, ότι η αποπολιτικοποίηση της εκτελεστικής εξουσίας και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις Ανεξάρτητες Αρχές αποτέλεσε απότοκο της κρίσης του θεσμού των πολιτικών κομμάτων και της απαξίωσης της πολιτικής τάξης, ένας επιπλέον λόγος που νομιμοποιήθηκαν και ενισχύθηκαν οι λειτουργίες τους, έγκειται την ανάδειξη τους στα κατεξοχήν κατάλληλα κρατικά όργανα που θα μπορούσαν να απορροφήσουν τα αιτήματα των μη κυβερνητικών οργανώσεων και να προστατεύσουν τα ατομικά δικαιώματα -που αποτελεί και την πάγια επιδίωξη των οργανώσεων αυτών - ανεπηρέαστα από πολιτικές ή παραπολιτικές παρεμβάσεις. Η θεσμική ανεξαρτησία των οργάνων αυτών εμφανίζεται τρόπον τινά ως η έκφραση της σχετικής αυτονομίας της κοινωνίας πολιτών απέναντι στην κρατική εξουσία και στα ιδιωτικά κέντρα εξουσίας.²²⁶

Προκειμένου να διασφαλιστεί η ανεπηρέαστη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών από οποιαδήποτε επιρροή, αυτές δεν υπάγονται σε κανένα έλεγχο από την εκτελεστική εξουσία, ούτε ιεραρχικό, ούτε νομιμότητας, ούτε σκοπιμότητας, ούτε οικονομικό, προληπτικό ή κατασταλτικό. Η μη υπαγωγή των Ανεξάρτητων Αρχών σε οποιαδήποτε μορφή ελέγχου διασφαλίζεται μέσω της κατοχύρωσης της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, αλλά και της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειάς τους. Προκειμένου να

²²⁴ Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*, όπ. π.

²²⁵ Ξ.Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, *Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα: Παπαζήσης, 2006, σ.σ. 70-71 και Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*, όπ. π.

²²⁶ Ξ.Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, *Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα*, όπ. π., σ. 88.

αντισταθμιστεί αυτή η ανεξαρτησία τους, η δράση τους υπάγεται στον έλεγχο της πηγής όλων των εξουσιών, της λαϊκής κυριαρχίας, στον κοινοβουλευτικό δηλαδή έλεγχο.²²⁷ Αντίστοιχα και στην υπό μελέτη Ανεξάρτητη Αρχή, την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ο Πρόεδρος, τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης και ο Διοικητής της Αρχής είναι θωρακισμένοι με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία.²²⁸ Επιπρόσθετα, η Αρχή δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε μορφή ελέγχου και απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, καθώς επίσης και διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας.²²⁹ Ωστόσο, υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο βάσει των οικείων διατάξεων του ιδρυτικού της νόμου²³⁰ και του Κανονισμού της Βουλής.²³¹

Ως προς την επιλογή του οργανωτικού μοντέλου της Ανεξάρτητης Αρχής για τη νεοσυσταθείσα ΕΑΔ, αυτή κρίνεται εύστοχη, εφόσον εκ των πραγμάτων οι Ανεξάρτητες Αρχές λόγω ακριβώς των ειδοποιών χαρακτηριστικών τους τις καθιστούν απρόσβλητες από κυβερνητικές επιρροές, μπορούν να λειτουργήσουν ως δικλίδες ασφαλείας, παρέχοντας πρόσθετες εγγυήσεις στο εγχείρημα της καταπολέμησης των φαινομένων διαφθοράς, εφόσον διαθέτουν τη δυνατότητα επέμβασης σε περιστατικά αυθαιρεσίας και φαινόμενα εξαρτήσεων που διαμορφώνουν πρόσφορο έδαφος για την εμφάνιση και διάχυση φαινομένων διαφθοράς.²³² Σε κάθε περίπτωση, η συγχώνευση των ελεγκτικών οργανισμών σε ένα ενιαίο φορέα με οριζόντια αρμοδιότητα στην καταπολέμηση της διαφθοράς κινείται στη σωστή κατεύθυνση και για το λόγο αυτό χρήζει περαιτέρω θεσμικής θωράκισης, προκειμένου να αποφευχθούν οι παλινωδίες του παρελθόντος και ο εκ νέου κατακερματισμός των ελεγκτικών σωμάτων σε μια ενδεχόμενη κυβερνητική αλλαγή. Ενδεχομένως, κάτι τέτοιο θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της συμπερίληψης της

²²⁷ Α. ΜΠΕΝΑΚΗ-ΨΑΡΟΥΔΑ, Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο πολιτειακό σύστημα, σε: Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, όπ. π., σ.σ. 13-17.

²²⁸ Άρθρο 84 του ν. 4622/2019.

²²⁹ Άρθρο 82 §3 του ν. 4622/2019.

²³⁰ Βλ. άρθρο 85 §1-5 του ν. 4622/2019 και άρθρο 4 του Κανονισμού Λειτουργίας του Συμβουλίου Διοίκησης της ΕΑΔ (ΦΕΚ Β' 2210/06.06.2020).

²³¹ Βλ. άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής (ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ': Έλεγχος επί των Ανεξάρτητων Αρχών).

²³² Α. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ, Διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική: Οι συνταγματικές πτυχές, σε: Α. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΥ (επιμ.), *Κράτος και διαφθορά*, Συλλογικός Τόμος Ι., Αθήνα: Σιδέρης, 1998, σ. 273.

ΕΑΔ στις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές μέσω της αναθεωρητικής διαδικασίας.²³³

Σε κάθε περίπτωση, είναι εύλογο ότι οι λειτουργίες που επιτελούν οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν είναι ομοιόμορφες, αλλά αντιθέτως αυτές δύνανται να καταταχθούν σε διαφορετικές κατηγορίες στη βάση του αντικειμένου της δράσης τους, των διαφορετικών μορφών παρέμβασης που αυτές αναπτύσσουν, των διαφορετικών μεθόδων και μέσων δράσεως που χρησιμοποιούν, αλλά και των επιμέρους υποσυστημάτων των δικαιικών ρυθμίσεων που αυτές εφαρμόζουν.²³⁴ Όσον αφορά τη σύσταση της ΕΑΔ, στην Αιτιολογική Έκθεση του ιδρυτικού της νόμου,²³⁵ αναφέρεται ότι ακολουθείται εν μέρει η τυπολογία των ρυθμίσεων που εισάγει ο ν. 3052/2002 περί συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών και εν μέρει η τυπολογία που ακολουθείται σε νεότερα νομοθετικά κείμενα, μέσω των οποίων έχουν συσταθεί Ανεξάρτητες Αρχές, οι οποίες δεν απολαύουν συνταγματικής κατοχύρωσης.²³⁶ Εάν επιχειρηθεί η ένταξη της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας στην τυπολογία των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, η οποία έχει αναλυθεί εκτεταμένα σε προηγούμενο κεφάλαιο, αυτή εντάσσεται στην κατηγορία των Ανεξάρτητων Αρχών που ασκούν εποπτεία σε μεγάλους τομείς της διοίκησης, προστατεύοντας τους πολίτες από την αμεροληψία της και ως τέτοια λαμβάνει θέση δίπλα από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές του ΑΣΕΠ και του Συνηγόρου του Πολίτη.²³⁷

Δεδομένου ότι ο τρόπος ανάδειξης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών έχει αναγνωριστεί ως την πρώτη και βασική προϋπόθεση για τη διασφάλιση της ουσιαστικής ανεξαρτησίας και αποτελεσματικής λειτουργίας τους,²³⁸ το γεγονός ότι η ηγεσία της ΕΑΔ επιλέγεται κατόπιν προκήρυξης και επιλογής από την Επιτροπή

²³³ Β. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Είναι αναγκαία η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*; όπ. π.

²³⁴ Ξ.Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, *Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα*, όπ. π., σ. 96.

²³⁵ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 77 και Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΑΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ν. 4622/2019*, όπ. π., σ. 49.

²³⁶ Βλ. το ν. 3832/2010 για την Ελληνική Στατιστική Αρχή, το ν. 4013/2011 για την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και το ν. 4389/2016 για την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.

²³⁷ Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, *Το Σύνταγμα (ΤοΣ)*, τεύχ. 3-4, 2020, σ.σ. 1056-1057.

²³⁸ Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, *Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους*, σε: Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, όπ. π., σ. 34.

Επιλογής, ένα όργανο με αυξημένες εγγυήσεις ως προς την αμεροληψία του, αποτελεί ένα ιδιαίτερα θετικό πρώτο βήμα, εφόσον διασφαλίζεται η επιλογή ενός κλειστού κύκλου υποψηφίων στη βάση τεχνοκρατικών κριτηρίων. Ωστόσο, η Επιτροπή Επιλογής έχει απλώς την αρμοδιότητα διαμόρφωση μιας «βραχείας λίστας» υποψηφίων, εφόσον η τελική επιλογή των επικρατέστερων υποψηφίων ανατίθεται στο Υπουργικό Συμβούλιο που στη συνέχεια υποβάλλει τις προτάσεις του στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής προς έγκριση. Σε περίπτωση δε που η ως Άνω Επιτροπή δεν προχωρήσει στην έγκριση ενός ή περισσότερων από τους υποψηφίους που προτάθηκαν, το Υπουργικό Συμβούλιο επανέρχεται με νέα πρόταση υποψηφίου/ υποψηφίων από την βραχεία λίστα.²³⁹ Με άλλα λόγια, η ουσιαστική ανεξαρτησία της ΕΑΔ υπονομεύεται από τον τρόπο διορισμού των μελών της, που στην ουσία αποτελούν κυβερνητική επιλογή.²⁴⁰

3.2 Οργανωτικό Πλαίσιο

3.1.1 Σύσταση – Αποστολή – Αρμοδιότητες – Οργανωτικό Μοντέλο

Μεταξύ των εκτεταμένων διοικητικών μεταρρυθμίσεων που εισήγαγε ο ν. 4622/2019 για το «επιτελικό κράτος» συγκαταλέγεται και η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, η οποία προβλέπεται στο Κεφάλαιο Γ' και άρθρα 82-103 και 118-119 του ως άνω νόμου. Όπως αναφέρεται και στην Αιτιολογική Έκθεση του, το νομοθέτημα αυτό αποσκοπεί στη διασφάλιση εχεγγύων για τη διαφάνεια, αλλά και ακεραιότητα στη λειτουργία του κράτους. Στην κατεύθυνση αυτή κινείται και η σύσταση της ΕΑΔ,²⁴¹ εφόσον ικανοποιεί την επιταγή αφενός για την ενίσχυση και εκσυγχρονισμό του υφιστάμενου θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου και αφετέρου την επαύξηση των δυνατοτήτων των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών σε επιχειρησιακούς και λειτουργικούς όρους. Η κύρια αποστολή της²⁴² είναι ο κεντρικός συντονισμός και σχεδιασμός, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των θεσμών διαφάνειας και λογοδοσίας σε ολόκληρο το πεδίο της διοικητικής λειτουργίας, από κοινού με την επιδίωξη αλλά και επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων, καθώς και η

²³⁹ Βλ. άρθρο 88 §2 του ν. 4622/2019.

²⁴⁰ Β. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Είναι αναγκαία η Εθνική Αρχή Διαφάνειας;*, όπ. π. και Ε. ΜΠΑΛΤΑ, *Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους*, όπ. π., σ.σ. 1058-1059.

²⁴¹ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 2.

²⁴² Βλ. άρθρο 82 §1 του ν. 4622/2019.

υλοποίηση δράσεων πρόληψης, αποτροπής, εντοπισμού, αλλά και αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς και απάτης σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και οργανισμούς. Τα εργαλεία που έχει στη διάθεσή της προς επίρρωση της παραπάνω αποστολής, συμπεριλαμβάνουν τις επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες, καθώς επίσης τη συνεχή ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του κοινωνικού συνόλου με απώτερο στόχο να αποκατασταθεί η απολεσθείσα εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος μέσα από την ευρύτερη εμπλοκή τους, αλλά και την εκπαίδευση της νεολαίας σε ζητήματα που αφορούν την καταπολέμηση της διαφθοράς.²⁴³ Η απόδοση βαρύνουσας σημασίας στην ευαισθητοποίηση και την ενημέρωση του κοινού αντικατοπτρίζει μια νέα στρατηγική αντίληψη για το πώς θα πρέπει να αντιμετωπίζεται η διαφθορά, εφόσον δεν είναι αποκλειστικά περιορισμένη στον εντοπισμό των σχετικών φαινομένων, αλλά έρχεται να συμπεριλάβει και την πρόληψη και την ευαισθητοποίηση.²⁴⁴

Το ως άνω νομοθέτημα, επιχειρεί μια σημαντική τομή στο πεδίο καταπολέμησης της διαφθοράς και της ενίσχυσης της διαφάνειας και λογοδοσίας στη χώρα, εφόσον για πρώτη φορά θεσμοθετεί έναν πραγματικά ανεξάρτητο φορέα, ο οποίος διαθέτει οριζόντια αρμοδιότητα και είναι εξοπλισμένος με τα απαραίτητα εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας στη βάση των διεθνών καλών πρακτικών και των απαιτήσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και των διεθνών συμβάσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς που έχουν κυρωθεί από τη χώρα.²⁴⁵ Πιο συγκεκριμένα, κατά τη διαμόρφωση του νομικού πλαισίου της ΕΑΔ ελήφθησαν υπόψη οι υφιστάμενες εκθέσεις αξιολόγησης της ομάδας εργασίας του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, τα πορίσματα που προέκυψαν από την επισκόπηση της εφαρμογής της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της διαφθοράς, οι συστάσεις και τα πορίσματα της ομάδας GRECO, καθώς τα ευρήματα που συμπεριλήφθηκαν στην

²⁴³ Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ.σ. 1048-1049.

²⁴⁴ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019, 2020*, σ. 25, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf> [τελευταία πρόσβαση 22.10.2020].

²⁴⁵ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ.σ. 76-78 και Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΑΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ν. 4622/2019*, όπ. π., σ.σ. 47-48.

έκθεση της Ομάδας Δράσης για το Οικονομικό Έγκλημα (FATF - Financial Action Task Force).²⁴⁶

Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΑΔ, που είναι οργανικά ενταγμένη στο Υπουργείο Εσωτερικών, συστάθηκε ως μια Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα, η οποία διαθέτει τόσο λειτουργική ανεξαρτησία, όσο και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.²⁴⁷ Η λειτουργική της ανεξαρτησία συνεπάγεται, ότι αυτή δεν είναι ενταγμένη στην ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης και ως εκ τούτου δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο από οποιοδήποτε κρατικό όργανο, κρατικό φορέα ή άλλη διοικητική αρχή. Προκειμένου να αντισταθμιστεί θεσμικά αυτή η λειτουργική ανεξαρτησία που απολαύει, υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο²⁴⁸ όπως ορίζεται στις οικείες διατάξεις του ιδρυτικού της νόμου²⁴⁹ και του Κανονισμού της Βουλής²⁵⁰.

Ειδικότερα, όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της Αρχής, ο Διοικητής και τα μέλη της Αρχής δύνανται να κληθούν από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, προκειμένου να καταθέσουν ενώπιόν της. Επίσης, σε ειδικές περιστάσεις και εφόσον ζητηθεί κάτι τέτοιο, αυτή είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής ειδικές εκθέσεις, οι οποίες άπτονται σε ζητήματα αρμοδιότητας της καθ' όλη τη διάρκεια του έτους.²⁵¹ Επιπρόσθετα, η ΕΑΔ είναι επιφορτισμένη με τη σύνταξη αναλυτικής ετήσιας έκθεσης απολογισμού²⁵², η οποία συνίσταται σε κύριο εργαλείο για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας ως προς τη δράση της και στοχεύει να παράσχει στον πολίτη αντικειμενική, αλλά και υπεύθυνη ενημέρωση αναφορικά με το έργο που επιτέλεσε στα κρίσιμα πεδία αρμοδιότητας της, το ετήσιο επιχειρησιακό της σχέδιο που περιλαμβάνει τις προγραμματιζόμενες δραστηριότητες της εντός του επόμενου έτους, αλλά και την περιγραφή του σχεδιασμού της μακροπρόθεσμης στρατηγικής της. Η υποβολή της ετήσιας έκθεσης πραγματοποιείται από το Διοικητή της Αρχής

²⁴⁶ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 78 και Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 26.

²⁴⁷ Άρθρο 82 §2 του ν. 4622/2019.

²⁴⁸ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*. Ν. 4622/2019, όπ. π., σ.σ. 47-48 και Ε. ΜΠΑΛΤΑ, *Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους*, όπ. π., σ. 1049.

²⁴⁹ Βλ. άρθρο 85 §1-5 του ν. 4622/2019 και άρθρο 4 του Κανονισμού Λειτουργίας του Συμβουλίου Διοίκησης της ΕΑΔ (ΦΕΚ Β' 2210/06.06.2020).

²⁵⁰ Βλ. άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής (ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ': Έλεγχος επί των Ανεξάρτητων Αρχών).

²⁵¹ Βλ. άρθρο 85 §1 του ν. 4622/2019.

²⁵² Βλ. 85 §5 του ν. 4622/2019.

ενώπιον του Προέδρου της Βουλής και της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, όπου και πραγματοποιείται η σχετική συζήτηση βάσει των σχετικών προβλέψεων του Κανονισμού της Βουλής. Η προθεσμία υποβολής της είναι η 31^η Μαρτίου κάθε έτους²⁵³, ενώ προβλέπεται η υποχρέωση ανάρτησης της στην ιστοσελίδα της αρχής, αλλά και η δημοσίευση της σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου.²⁵⁴

Την αρμοδιότητα διοίκησης της Αρχής έχουν ο Διοικητής και το Διοικητικό Συμβούλιο²⁵⁵, ενώ έχει προβλεφθεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων και εξισορροπήσεων (checks and balances), στο πλαίσιο του οποίου σημαντική συμβολή έχει και η προβλεπόμενη Επιτροπή Ελέγχου (Audit Committee)²⁵⁶. Αυτές οι νομοθετικές προβλέψεις αποσκοπούν στη διαμόρφωση ενός θεσμικού πλέγματος που θεμελιώνει τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την ακεραιότητα, διαφάνεια και λογοδοσία στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της Αρχής.²⁵⁷ Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η πρόβλεψη ορισμένων πρόσθετων εγγυήσεων –πέραν του κοινοβουλευτικού ελέγχου– συμπεριλαμβανομένων των ασυμβίβαστων και κωλυμάτων για τα όργανα της διοικήσεως, της υποχρέωσης υποβολής πόθεν έσχες, της διαχείρισης φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων, της υποχρέωσης εχεμύθειας²⁵⁸ και κυρίως της τακτικής ενημέρωσης των πολιτών για τις δράσεις και τα αποτελέσματα της δράσης της Αρχής.²⁵⁹

Στην νεοσυσταθείσα Αρχή μεταφέρθηκε το σύνολο των αρμοδιοτήτων, που στο παρελθόν είχαν κατακερματιστεί στην πληθώρα προϋπαρχόντων εξειδικευμένων ελεγκτικών μηχανισμών, που επεδείκνυαν περιορισμένη αποτελεσματικότητα.²⁶⁰ Οι καταργηθέντες φορείς είναι οι ακόλουθοι: (α) η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ) που υπάγονταν στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, (β) το Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), που υπάγονταν στη ΓΕΓΚΑΔ (γ) ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

²⁵³ Βλ. άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής.

²⁵⁴ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ.σ. 26-27.

²⁵⁵ Βλ. 87 του ν. 4622/2019.

²⁵⁶ Βλ. άρθρο 95 §6 του ν. 4622/2019.

²⁵⁷ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ.σ. 26-27.

²⁵⁸ Βλ. άρθρα 68-74 του ν. 4622/2019.

²⁵⁹ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΑΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ν. 4622/2019*, όπ. π., σ. 48.

²⁶⁰ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 2.

(ΓΕΔΔ), που τελούσε υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών, (δ) το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ), που υπάγονταν στο Υπουργείο Υγείας, (ε) το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ) που υπάγονταν επίσης στη ΓΕΓΚΑΔ, και (στ) το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (ΣΕΕΜΕ), που υπάγονταν στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών.²⁶¹

Η ριζική αυτή αναδιάρθρωση του τοπίου των ελεγκτικών σωμάτων αποσκοπεί στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς, τον εξορθολογισμό της αξιοποίησης του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και την αντιμετώπιση του ζητήματος των αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων.²⁶² Στις μεταβατικές διατάξεις του ν. 4622/2019²⁶³ προβλέφθηκε η απρόσκοπτη συνέχιση και διεκπεραίωση του συνόλου των εκκρεμών υποθέσεων των υπό κατάργηση φορέων κατά την έναρξη της λειτουργίας της ΕΑΔ, ανεξαρτήτως του σταδίου στο οποίο βρίσκονταν. Το έργο αυτό ανέλαβαν τα όργανα, στα οποία είχαν αρχικώς ανατεθεί οι εκκρεμείς αυτές υποθέσεις βάσει των οικείων διατάξεων, από τις οποίες διέπονταν οι καταργηθέντες φορείς.²⁶⁴ Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η συνέχεια όλων των ελέγχων, καθώς και η μη απεμπόληση των προϋπαρχουσών αρμοδιοτήτων των καταργηθέντων ελεγκτικών φορέων που συνενώθηκαν και υπάχθηκαν στην Αρχή.²⁶⁵

Περαιτέρω, η Αρχή αναπτύσσει συνεργασία με το σύνολο των αρμοδίων δικαστικών και εισαγγελικών αρχών, αλλά και με τις διοικητικές αρχές και φορείς, οι αρμοδιότητες των οποίων υπεισέρχονται σε ζητήματα αφορώντα τον οικονομικό έλεγχο, τη διαφάνεια, λογοδοσία και καταπολέμηση φαινομένων απάτης και διαφθοράς. Ενδεικτικά η Αρχή δύναται να συνεργαστεί με το ΣΔΟΕ, την Ελληνική Αστυνομία και εξειδικευμένες υπηρεσίες της, την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ) και το Συνήγορο του Πολίτη. Εφόσον της ζητηθεί, συνδράμει τις αρχές αυτές, ενώ αναπτύσσει μια σειρά οριζόντιων δράσεων από κοινού με την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), προκειμένου να εντοπιστεί φορολογητέα ύλη σχετιζόμενη με περιστατικά διαφθοράς.²⁶⁶ Επιπρόσθετα, έχει τη δυνατότητα να

²⁶¹ Βλ. άρθρο 82 §4 του ν. 4622/2019.

²⁶² Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ.σ. 2, 76-77.

²⁶³ Βλ. Μεταβατικές διατάξεις Μέρους Β', Άρθρο 116 §27 του ν. 4622/2019.

²⁶⁴ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 43.

²⁶⁵ Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ. 1050.

²⁶⁶ Βλ. άρθρο 85 §2 του ν. 4622/2019 και Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 85.

επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις, ενώ οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές που εντάσσονται στο δυναμικό της έχουν τη δυνατότητα διενέργειας προκαταρκτικής εξέτασης σε συνέχεια εισαγγελικής παραγγελίας.²⁶⁷ Εν αντιθέσει, η Αρχή δεν έχει αρμοδιότητα εξέτασης καταγγελιών ή αναφορών²⁶⁸ σχετιζόμενων με ζητήματα που άπτονται της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων του δημοσίου, των πράξεων και αποφάσεων των δικαστικών αρχών, καθώς και του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και των υποθέσεων των ανεξάρτητων αρχών και ΝΠΔΔ θρησκευτικού χαρακτήρα.²⁶⁹

Επιπλέον, βάσει του ιδρυτικού της νόμου η νεοσυσταθείσα Αρχή απέκτησε την αρμοδιότητα εκπόνησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ).²⁷⁰ Όσον αφορά το ΕΣΣΚΔ, ο πρόδρομος του ήταν το λεγόμενο σχέδιο «Διαφάνεια», το οποίο δημοσιεύθηκε το 2013 από τη Γενική Γραμματεία Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων υπό τη μορφή ενός στρατηγικού σχεδίου και περιελάμβανε συγκεκριμένους στόχους και δράσεις αποτυπωμένες σε ένα υπολογιστικό φύλλο Excel.²⁷¹ Στη συνέχεια, η αναθεώρηση του για την περίοδο 2015-2018²⁷² πραγματοποιήθηκε από τη ΓΕΓΚΑΔ, στην οποία πέρασε και η αρμοδιότητα εκπόνησης, αναθεώρησης και υλοποίησης του. Το αναθεωρημένο ΕΣΣΚΔ 2018-2021²⁷³ είχε συμπεριληφθεί μεταξύ των προαπαιτούμενων που είχαν τεθεί για την ολοκλήρωση της 4^{ης} αξιολόγησης του προγράμματος χρηματοδότησης της Ελλάδας από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ). Επίσης, το ΔΝΤ το είχε συμπεριλάβει μεταξύ των κύριων ζητούμενων μετά την λήξη του Προγράμματος Παρακολούθησης. Οι κύριοι στόχοι του πολυτομεακού Σχεδίου για την περίοδο 2018-2021 περιλαμβάνουν τη α) μείωση των φαινομένων διαφθοράς, β) την ενίσχυση της ακεραιότητας του δημοσίου,

²⁶⁷ Βλ. άρθρα 97 και 100 του ν. 4622/2019.

²⁶⁸ Βλ. άρθρο 83 §3 του ν. 4622/2019.

²⁶⁹ Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, *όπ. π.*, σ.σ. 1050-1051.

²⁷⁰ Βλ. άρθρο 83 §2 του ν. 4622/2019.

²⁷¹ ΟΟΣΑ, *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στην Ελλάδα: Μεθοδολογία Αναθεώρησης και Διαδικασίες Παρακολούθησης και Αξιολόγησης*, *όπ. π.*, σ. 9.

²⁷² Βλ. ΓΕΓΚΑΔ, *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) για τα έτη 2015 έως 2018, 2016, Διαθέσιμο στο: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/122/GR_National%20Anticorruption%20Plan_31_12_2016.pdf* [τελευταία πρόσβαση 11.01.2021].

²⁷³ Βλ. ΓΕΓΚΑΔ, *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) για τα έτη 2018 έως 2021, 2018, Διαθέσιμο στο: <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/232/GR-National-Anticorruption-Plan-2018-2021.pdf>* [τελευταία πρόσβαση 11.01.2021].

ιδιωτικού και πολιτικού τομέα, της δικαιοσύνης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, με προοδευτικότητα και συνέπεια, καθώς επίσης και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση, γ) την ενίσχυση σε ζητήματα που αφορούν στην πρόληψη και δ) την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς ακολουθώντας μια προσέγγιση, η οποία περισσότερο προσανατολίζεται στην ενίσχυση της ενεργητικής συμμετοχής δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, των Ανεξάρτητων Αρχών, καθώς και της κοινωνίας των πολιτών.²⁷⁴

Η ΕΑΔ λοιπόν, όντας η καθολική διάδοχος της ΓΕΓΚΑΔ, διαθέτει το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν την υλοποίηση του ΕΣΣΚΔ²⁷⁵ και στο πλαίσιο αυτό προχώρησε στην πρώτη επικαιροποίηση του το α' τρίμηνο του 2020, που έχει γίνει αποδεκτή και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Πλην των προαναφερόμενων τεσσάρων τομέων, κατά την τελευταία επικαιροποίηση του 2020 στο ΕΣΣΚΔ συμπεριλήφθηκε και ο τομέας της οργανωσιακής αλλαγής και επιχειρησιακών μεταρρυθμίσεων της ΕΑΔ, που αφορά τις δράσεις της Αρχής σε οργανωσιακό επίπεδο.²⁷⁶

Παράλληλα η ΕΑΔ ορίστηκε ως η Ελληνική Υπηρεσία Συντονισμού Καταπολέμησης της Απάτης (AFCOS)²⁷⁷ από κοινού με το ΣΔΟΕ στο πλαίσιο των σχετικών του αρμοδιοτήτων, προκειμένου να διευκολυνθεί η αποτελεσματική συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης Απάτης (OLAF), η οποία διερευνά απάτες σε βάρος χρηματοδοτικών πόρων που προέρχονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.²⁷⁸

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει, ότι με την ίδρυση της Αρχής εισάγεται ένα ενιαίο και συνεκτικό πλαίσιο για την άσκηση των ελεγκτικών της αρμοδιοτήτων, εφόσον αυτή διαθέτει μια σειρά ειδικών και εκτεταμένων αρμοδιοτήτων και εργαλείων ελέγχου τόσο των δημόσιων, όσο και των ιδιωτικών

²⁷⁴ ΓΕΓΚΑΔ, *Ετήσια Έκθεση 2018*, όπ. π., σ.σ. 24-25.

²⁷⁵ Για την πορεία υλοποίησης του βλ. Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ.σ. 78-80.

²⁷⁶ Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ.σ. 1061-1062.

²⁷⁷ Βλ. άρθρο 3 §4 του Κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Σεπτεμβρίου 2013 (ΕΕ L248), σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999 του Συμβουλίου.

²⁷⁸ Βλ. άρθρο 82 §5 του ν. 4622/2019 και Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ν. 4622/2019*, όπ. π., σ.σ. 59-60.

φορέων. Σημαντική καινοτομία αποτελεί η αρμοδιότητα της Αρχής για επιβολή προστίμων²⁷⁹ σε περιπτώσεις, που ο ελεγχόμενος (ιδιωτικός φορέας, ιδιωτική επιχείρηση ή φυσικό πρόσωπο) αρνηθεί, δυστροπεί ή ακόμα και καθυστερεί την παροχή των απαιτούμενων στοιχείων και πληροφοριών ή σε περιπτώσεις που παρέχει ελλιπείς ή ανακριβείς πληροφορίες.²⁸⁰

Μια άλλη καινοτομία έγκειται στο γεγονός, ότι οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές της Αρχής έχουν ενισχυθεί με αρμοδιότητες που προσιδιάζουν εκείνες των φορολογικών ελεγκτών και τούτο διότι κρίθηκε απαραίτητη η ενίσχυση τους, προκειμένου να είναι σε θέση να διερευνήσουν δύσκολες και πολύπλοκες υποθέσεις και να συλλέξουν τα απαραίτητα στοιχεία για τη σύνταξη εκθέσεων, που είναι ολοκληρωμένες αλλά και άρτια τεκμηριωμένες. Επιπρόσθετα, για πρώτη φορά εισήχθη το πρόγραμμα επιείκειας²⁸¹, στο πλαίσιο του οποίου γίνεται ο καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων για την απαλλαγή ή τη μείωση των προστίμων, τα οποία επιβάλλονται στους ελεγχόμενους φορείς (ή φυσικά πρόσωπα) σε περίπτωση που αυτοί συνεργάζονται και συμβάλλουν στη διερεύνηση της υπόθεσης.²⁸²

Ως προς το πεδίο εφαρμογής των ελεγκτικών της αρμοδιοτήτων, αυτό εκτείνεται στο σύνολο της επικράτειας, τους φορείς και Υπηρεσίες της Γενικής Κυβέρνησης. Στους τελευταίους περιλαμβάνονται τα ΝΠΔΔ, οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού, οι επιχειρήσεις τους και τα εποπτευόμενα από αυτούς ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, τα κρατικά ΝΠΙΔ και οι δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις, η διοίκηση των οποίων ορίζεται με τρόπο άμεσο ή έμμεσο από το Δημόσιο, μέσω διοικητικής πράξης ή του ρόλου του δημοσίου ως μετόχου, ακόμα και σε περιπτώσεις που οι εν λόγω επιχειρήσεις εμπίπτουν σε ρητή εξαίρεση από τους περί δημοσίου τομέα, κανονισμούς. Η αρμοδιότητα της Αρχής εκτείνεται και στην περίπτωση ιδιωτικών φορέων που έχουν συνάψει οποιαδήποτε σύμβαση ή πραγματοποιούν κατά οιονδήποτε τρόπο συναλλαγές με δημόσιους φορείς ή λαμβάνουν χρηματοδοτήσεις από δημόσιους πόρους. Επίσης, στην αρμοδιότητα της υπάγονται το σύνολο των ιδιωτικών φορέων, οι οποίοι αναπτύσσουν οικονομική δραστηριότητα ρυθμισμένη από το κράτος, σχετιζόμενη με την παροχή υπηρεσιών ή αγαθών προς τον πολίτη και

²⁷⁹ Βλ. άρθρο 100 §8 του ν. 4622/2019.

²⁸⁰ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 49.

²⁸¹ Βλ. άρθρο 100 §10 του ν. 4622/2019.

²⁸² Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 49.

την επιχείρηση ή αναπτύσσουν δραστηριότητες σε τομείς που είναι συνδεδεμένοι με το δημόσιο συμφέρον. Περαιτέρω, προβλέπεται και η μετάβαση του προσωπικού της Αρχής στο εξωτερικό, προκειμένου αυτό να διενεργήσει έρευνες και να συλλέξει στοιχεία στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, ενώ δύναται να αναπτύξει συνεργασία με ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς.²⁸³

Το οργανωτικό μοντέλο της Αρχής έχει βασιστεί σε διεθνή πρότυπα αντίστοιχων επιτυχημένων φορέων σε συνέχεια της κατάλληλης προσαρμογής τους στα δεδομένα της ελληνικής πραγματικότητας. Τέτοιες αρχές ή θεσμοί είναι η Γαλλική Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή για τη Διαφάνεια στο Δημόσιο Βίο (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique)²⁸⁴, οι αντίστοιχες ελεγκτικές αρχές στο Ηνωμένο Βασίλειο και Νέα Ζηλανδία (Serious Fraud Office)²⁸⁵, η ιταλική Εθνική Αρχή κατά της Διαφθοράς (Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC)²⁸⁶, η κορεάτικη Επιτροπή για τα Πολιτικά Δικαιώματα και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Anti-Corruption and Civil Rights Commission).²⁸⁷ Μια χώρα που εφαρμόζει με αξιοσημείωτη επιτυχία το αντίστοιχο μοντέλο οργάνωσης και λειτουργίας Ανεξάρτητης Αρχής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, είναι το Χονγκ-Κονγκ. Ειδικότερα, η Ανεξάρτητη Επιτροπή κατά της Διαφθοράς (Independent Commission Against Corruption - ICAC)²⁸⁸ της εν λόγω χώρας, ιδρυθείσα το 1974, έχει επιδείξει πρωτοποριακό έργο στην κατεύθυνση της ανάπτυξης μιας διεθνώς αναγνωρισμένης στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς, η οποία είναι βασισμένη σε τρεις άξονες διαρθρωμένους γύρω από την ύπαρξη ενός ισχυρού ελεγκτικού μηχανισμού, τις δράσεις που στοχεύουν στη συστηματική πρόληψη και την πληροφόρηση και ευαισθητοποίηση του κοινωνικού συνόλου.²⁸⁹ Αξίζει να σημειωθεί, ότι για το έτος 2019 το Χονγκ Κονγκ κατατάχθηκε

²⁸³ Βλ. άρθρο 83 §1 του ν. 4622/2019 και Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 42.

²⁸⁴ Βλ. επίσημο ιστότοπο της Αρχής <https://www.hatvp.fr/>

²⁸⁵ Βλ. επίσημους ιστότοπους <https://www.sfo.govt.nz/> και <https://www.sfo.gov.uk/> των ελεγκτικών αρχών της Νέας Ζηλανδίας και Ηνωμένου Βασιλείου, αντίστοιχα.

²⁸⁶ Βλ. επίσημο ιστότοπο της Αρχής <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>

²⁸⁷ Βλ. επίσημο ιστότοπο της Επιτροπής <https://www.acrc.go.kr/en/index.do>

²⁸⁸ Βλ. επίσημο ιστότοπο της Ανεξάρτητης Επιτροπής <https://www.icac.org.hk/en/home/index.html>

²⁸⁹ C. WONG, *Anti-Corruption Measures of the Independent Commission Against Corruption, Hong Kong Special Administration Region, China and Strategies and Experience of its Community Relations Department*, 2019, p.p. 145-146, Διαθέσιμο στο: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No107/No107_22_VE_Wong_1.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.01.2021].

για 25^η συνεχή χρονιά στην πρώτη θέση ενός συνόλου από 186 χώρες, ως η πλέον ελεύθερη οικονομία στον κόσμο βάσει των δεδομένων του δείκτη Index of Economic Freedom (IEF)²⁹⁰. Επιπλέον, κατατάχτηκε στην 11^η θέση στο δείκτη CPI για το 2020, την υψηλότερη θέση που έχει καταλάβει από το 1995, οπότε και δημοσιεύθηκε για πρώτη φορά ο δείκτης.²⁹¹ Μια αρχή αντίστοιχου οργανωτικού πλαισίου και αποστολής είναι και η Ανεξάρτητη Επιτροπή κατά της Διαφθοράς της Νέας Νότιας Ουαλίας στην Αυστραλία²⁹² (New South Wales Independent Commission Against Corruption - NSW ICAC).²⁹³

3.1.2 Οργανωτική Διάρθρωση

Τόσο η οργάνωση, όσο και η λειτουργία της αρχής εδράζεται σε μια δέσμη τριών βασικών επιχειρησιακών πυλώνων, οι οποίοι επιχειρούν για πρώτη φορά την εισαγωγή ενός οργανωτικού και επιχειρησιακού μοντέλου, το οποίο ενσωματώνει συνεκτικές πολιτικές, καινοτόμες δράσεις και πρακτικά εργαλεία για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη διοικητική δράση, καθώς επίσης την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς. Οι κύριοι αυτοί επιχειρησιακοί πυλώνες αρθρώνονται γύρω από: α) τη διενέργεια ερευνών, ελέγχων και επιθεωρήσεων, β) την ανάπτυξη και υλοποίηση πολιτικών για την πρόληψη και την ενίσχυση της ακεραιότητας και γ) τις δράσεις για την ευαισθητοποίηση και ενημέρωση του κοινωνικού συνόλου, προκειμένου να εμπεδωθεί μια κουλτούρα αντιδιαφθοράς.²⁹⁴

Βάσει του Οργανισμού της ΕΑΔ, η οργανωτική διάρθρωση της έχει υπαγορευθεί από τους προαναφερόμενους επιχειρησιακούς πυλώνες και συγκροτείται από το Γραφείο του Διοικητή, την Κεντρική Υπηρεσία και τις Περιφερειακές Υπηρεσίες,²⁹⁵ οι οποίες αριθμούν τις 6 και είναι διαρθρωμένες σε επίπεδο της Αρχής Διεύθυνσης, ενώ έχουν υπαχθεί στη Μονάδα Επιθεωρήσεων & Ελέγχων (βλ. Σχ. 2).

²⁹⁰ The Heritage Foundation, *2019 Index of Economic Freedom*, 25th Anniversary Edition, Διαθέσιμο στο: http://www.iberglobal.com/files/2019-1/economic_freedom_index_2019.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.01.2021].

²⁹¹ [icac.org.hk](https://www.icac.org.hk), 2020, *Corruption Perceptions Index*, Διαθέσιμο στο: <https://www.icac.org.hk/en/intl-persp/survey/corruption-perceptions-index/index.html> [τελευταία πρόσβαση 04.01.2021].

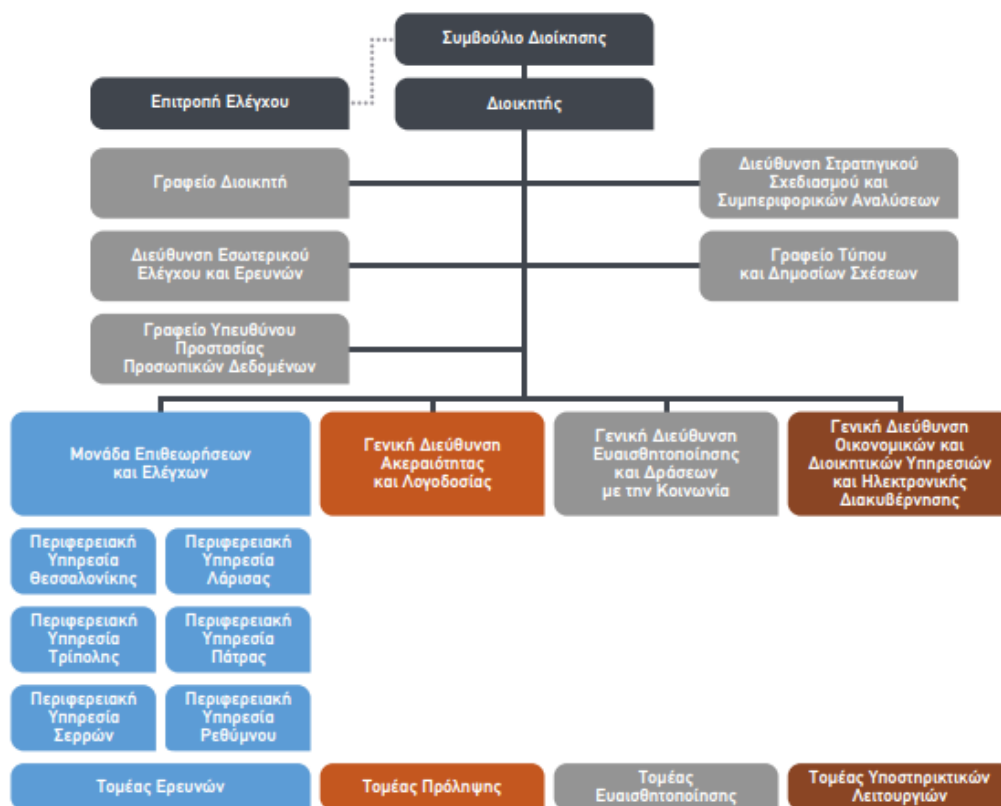
²⁹² Βλ. επίσημο ιστότοπο της Ανεξάρτητης Επιτροπής <https://www.icac.nsw.gov.au/>

²⁹³ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ.σ. 81-82 και Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ. 1052.

²⁹⁴ Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ. 1052 και Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 28.

²⁹⁵ Βλ. άρθρο 95 §1 του ν. 4622/2019 και άρθρο 3 §1 του Οργανισμού της ΕΑΔ (ΦΕΚ 1991 Β'/24.05.2020).

Οι Περιφερειακές Υπηρεσίες λειτουργούν σε Θεσσαλονίκη, Λάρισα, Πάτρα, Σέρρες, Τρίπολη και Ρέθυμνο.²⁹⁶



Σχήμα 2. Οργανόγραμμα της ΕΑΔ (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, 2020, σ. 29)

Οι οργανικές μονάδες²⁹⁷, στις οποίες είναι διαρθρωμένη η Κεντρική Υπηρεσία της Αρχής παρουσιάζονται στον Πίνακα 2.

²⁹⁶ Βλ. άρθρο 82 §3 του ν. 4622/2019 και άρθρο 3 §3 του ως άνω Οργανισμού της ΕΑΔ (ΦΕΚ 1991 Β'/24.05.2020).

²⁹⁷ Βλ. άρθρο 95 §3 του ν. 4622/2019.

Πίνακας 2. Οργανωτική Διάρθρωση Κεντρικής Υπηρεσίας ΕΑΔ (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019, 2020*, σ. 29)

α	Μονάδα Επιθεωρήσεων & Ελέγχων
β	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών & Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
γ	Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας & Λογοδοσίας
δ	Γενική Διεύθυνση Ευαισθητοποίησης & Δράσεων με την Κοινωνία
ε	Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου & Ερευνών
στ	Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού & Συμπεριφορικών Αναλύσεων
ζ	Γραφείο Τύπου & Δημοσίων Σχέσεων
η	Γραφείο Υπευθύνου Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων

Το Συμβούλιο Διοίκησης²⁹⁸ είναι πενταμελές και αποτελείται από τον Πρόεδρο, και τέσσερα τακτικά μέλη. Εκ των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης, μόνο ο Πρόεδρος είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης.²⁹⁹ Η επιλογή των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης και του Διοικητή πραγματοποιείται από ανοιχτό διαγωνισμό που διεξάγεται από ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής, στην οποία συμμετέχουν υψηλόβαθμα στελέχη του ΑΣΕΠ, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και ο αρμόδιος για ζητήματα προσωπικού του δημοσίου τομέα Γενικός Γραμματέας με απώτερο στόχο τη διασφάλιση των αναγκαίων εχεγγών διαφάνειας, αξιοκρατίας και αμεροληψίας.³⁰⁰ Η διασφάλιση αυτών των στοιχείων συνάδει με την ιδιαίτερη φύση αυτών των θέσεων και προσδίδει στην Αρχή το απαραίτητο κύρος που προσιδιάζει στο νεοσυσταθέντα θεσμό.³⁰¹

Μια εκ των σημαντικότερων οργανωτικών καινοτομιών που εισήγαγε ο ιδρυτικός νόμος της Αρχής, είναι η σύσταση της Επιτροπής Ελέγχου (Audit Committee), ενός ανεξάρτητου και αντικειμενικού Σώματος, που επικουρεί το έργο του Συμβουλίου της Διοίκησης. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, η Επιτροπή Ελέγχου εκπονεί και αξιολογεί τις ελεγκτικές πρακτικές και την απόδοση των ελεγκτών (εσωτερικών και εξωτερικών) της ΕΑΔ, ενώ παράλληλα επιβλέπει την οικονομική διαχείριση και την πληροφόρηση, τις πολιτικές και το σύστημα εσωτερικού ελέγχου της Αρχής. Αποτελείται από τρία τουλάχιστον μέλη, τα οποία

²⁹⁸ Βλ. άρθρο 89 του ν. 4622/2019 για τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου.

²⁹⁹ Βλ. άρθρο 88 §1 του ν. 4622/2019 και άρθρο 2 του Κανονισμού Λειτουργίας του Συμβουλίου Διοίκησης της ΕΑΔ (ΦΕΚ Β' 2210/06.06.2020).

³⁰⁰ Βλ. άρθρο 88 §2 του ν. 4622/2019.

³⁰¹ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ.σ. 26-27.

δεν έχουν κάποια σχέση με τις υπόλοιπες υπηρεσίες και όργανα διοίκησης της Αρχής.³⁰²

Ταυτόχρονα, ο ν. 4622/2019³⁰³ προχώρησε στη σύσταση του Εθνικού Συντονιστικού Οργάνου Ελέγχου και Λογοδοσίας (ΕΣΟΕΛ) προς αντικατάσταση του προϋπάρχοντος Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ)³⁰⁴. Ειδικότερα, το ΕΣΟΕΛ ανέλαβε όλες τις επιθεωρήσεις, ελέγχους, προκαταρκτικές εξετάσεις και προανακρίσεις που βρίσκονταν εν εξελίξει, καθώς και το σύνολο των ενεργειών που υλοποιούσε στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του καταργηθέντος ΣΟΕΕ. Επιπλέον, η λειτουργία του οργάνου επιδιώκει να εντοπίσει τις ενέργειες και τις τυχόν αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ των αναληφθεισών ελεγκτικών δράσεων, αλλά και πρωτοβουλιών κατά της διαφθοράς, να αναπτύξει συστηματικό διάλογο και να ανταλλάσσει απόψεις με όλες τις αρχές, φορείς και υπηρεσίες που δραστηριοποιούνται στο πεδίο του ελέγχου της διοικητικής δράσης και της καταπολέμησης της διαφθοράς, αλλά και να αξιοποιήσει καλές πρακτικές και καινοτόμες, συλλογικές προσεγγίσεις και εργαλεία μέσω της ανάπτυξης κοινών ελεγκτικών προτύπων και πρακτικών. Μια ακόμα καινοτομία που εισήχθη είναι η κυκλική Αντιπροεδρία του ΕΣΟΕΛ.³⁰⁵

3.1.3 Οργανωσιακές Καινοτομίες

Η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ως οριζόντιου και ανεξάρτητου φορέα για την καταπολέμηση της διαφθοράς αναδεικνύεται σε μια πολυσύνθετη μεταρρυθμιστική απόπειρα, υπό την έννοια ότι αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των παθογενειών του προϊόντος θεσμικού πλαισίου συμπεριλαμβανομένης της υποστελέχωσης των ελεγκτικών οργανισμών, της ανυπαρξίας ελεγκτικών προτύπων και διαδικασιών, των περιορισμένων επενδύσεων στην εκπαίδευση και ανάπτυξη των δεξιοτήτων του προσωπικού που στελέχωνε τους προϋφιστάμενους ελεγκτικούς οργανισμούς και της ελλιπούς αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών στην υποβοήθηση του ελεγκτικού έργου. Επιπλέον, ένα σημαντικό διακύβευμα για τη νεοσυσταθείσα

³⁰² Βλ. άρθρο 95 §6 του ν. 4622/2019.

³⁰³ Βλ. άρθρα 97 & 100 του 4622/2019.

³⁰⁴ Βλ. άρθρο 8 του ν. 3074/2002.

³⁰⁵ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 30 και Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Ελεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ν. 4622/2019*, όπ. π., σ.σ. 175-176.

Αρχή είναι η ανταπόκριση στο σύνολο μια σειράς προσκλήσεων που συνίστανται αφενός στην χωρίς προσκόμματα συνέχιση του ελεγκτικού έργου των καταργηθέντων σωμάτων και αφετέρου στη δημιουργία των προϋποθέσεων εκείνων, που θα επιτρέψουν στην Αρχή να αναπτύξει το πλήρες δυναμικό και τις επιχειρησιακές της δυνατότητες. Για το λόγο αυτό, η ΕΑΔ θέτει ως στόχο τον δυναμικό οργανωσιακό της μετασχηματισμό, ώστε να δημιουργήσει ένα μοντέλο δράσης, το οποίο θα προσδώσει στον ενιαίο πλέον, επιχειρησιακό ελεγκτικό βραχίονα τα απαραίτητα εχέγγυα συνοχής και λειτουργικότητας. Υπό αυτό το πρίσμα, η ΕΑΔ έχει προχωρήσει στο σχεδιασμό και την εισαγωγή ορισμένων καινοτομιών που διαρθρώνονται γύρω από τους ακόλουθους πυλώνες.³⁰⁶

3.1.3.1 Υιοθέτηση Σύγχρονων Μεθοδολογικών Εργαλείων & Ελεγκτικών Προτύπων

Προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέπεια και η ομοιομορφία της διαδικασίας διαχείρισης και αξιολόγησης των υποβληθεισών καταγγελιών, η Αρχή προχώρησε στη σύνταξη ειδικού εγχειριδίου, το οποίο αποτυπώνει τη ροή ενεργειών εκκινώντας από το στάδιο κατά το οποίο μια καταγγελία ή αναφορά κατατίθεται στην Αρχή έως και το στάδιο της τελικής διευθέτησης της. Το εν λόγω εγχειρίδιο επιχειρεί να τυποποιήσει την υποδοχή, επεξεργασία και αξιολόγηση των καταγγελιών, αλλά και να διασφαλίσει την υιοθέτηση συγκεκριμένων κριτηρίων, βάσει των οποίων αυτές κατηγοριοποιούνται. Στο πλαίσιο αυτού του εγχειρήματος προτυποποίησης των ελεγκτικών διαδικασιών, η Αρχή κατήρτισε μια ενιαία φόρμα όπου καταχωρούνται οι καταγγελίες, ένα ενιαίο έντυπο και ενοποιημένο πίνακα για την αξιολόγηση τους, ένα ενιαίο διάγραμμα που απεικονίζει τη ροή της διαδικασίας για τη διαχείριση και αξιολόγηση των καταγγελιών, καθώς επίσης και μια ενιαία μεθοδολογία για τον υπολογισμό του βαθμού σημαντικότητας και της βασιμότητας των εισερχόμενων καταγγελιών. Η καταγραφή των στοιχείων αυτών, αποσκοπεί να επιταχύνει τη διαδικασία εξέτασης των καταγγελιών, την αποτελεσματικότερη και ευκολότερη διαχείριση τους και κατά συνέπεια την ενίσχυση της απολεσθείσας εμπιστοσύνης του πολίτη.³⁰⁷

³⁰⁶ Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ.σ. 1061-1062 και Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 34.

³⁰⁷ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ.σ. 35-36.

Επιπρόσθετα, κρίθηκε ως απαραίτητη η κατάρτιση του Κανονισμού Ελεγκτικής Λειτουργίας, προκειμένου να υιοθετηθούν ευρέως διαδεδομένα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα κατά την άσκηση της ελεγκτικής λειτουργίας της Αρχής. Ο ως άνω Κανονισμός, που τελεί εν αναμονή έκδοσης, είναι βασισμένος στα διεθνή πρότυπα που έχουν εκδοθεί από τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου (International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI)³⁰⁸ και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών της Βόρειας Αμερικής³⁰⁹ (International Professionals Practices Framework - IPPF). Αυτός αναμένεται να διαδραματίσει καίριο ρόλο στην υιοθέτηση μιας ενιαίας μεθοδολογίας στην ελεγκτική διαδικασία, στη διενέργεια ελέγχων στη βάση ποιοτικών κριτηρίων, στην αυξημένη αντικειμενικότητα και αξιοπιστία των εκθέσεων και πορισμάτων ελέγχου, καθώς και στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας κατά την ελεγκτική λειτουργία.³¹⁰

Δεδομένου ότι η πρακτική της κωδικοποίησης των κανόνων Ηθικής και Δεοντολογίας και η κωδικοποίηση τους σε ένα ενοποιημένο κείμενο τυγχάνει ευρύτατης αναγνώρισης από τη διεθνή κοινότητα³¹¹, καταρτίστηκε το 2020 ο «Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών Ελεγκτών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας». ³¹² Ο Κανονισμός αυτός, έχει λάβει υπόψη αντίστοιχους κώδικες δεοντολογίας που έχουν καταρτιστεί από άλλους φορείς της δημόσιας διοίκησης,³¹³ καθώς και από ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς.³¹⁴ Δεδομένου ότι η αποστολή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας είναι η καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς και απάτης και η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δράση των κρατικών οργάνων, το να τηρεί απλώς τη νομοθεσία δεν επαρκεί. Αντιθέτως, η λειτουργία της θα πρέπει να διέπεται από αρχές δεοντολογίας και την ηθική, πάντα με απότερο

³⁰⁸ Βλ. επίσημο ιστότοπο <https://www.issai.org/>

³⁰⁹ Βλ. επίσημο ιστότοπο <https://na.theia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>

³¹⁰ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 36.

³¹¹ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*. Ν. 4622/2019, όπ. π., σ. 177.

³¹² Βλ. Απόφαση ΕΑΔ οικ. 15387/2020 (ΦΕΚ 2811 Β'/ 13.07.2020) «Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών - Ελεγκτών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)».

³¹³ Βλ. π.χ. τον Κώδικα Δεοντολογίας Μελών και Προσωπικού της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων που δημοσιεύθηκε το 2017, Διαθέσιμο στο: https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2017-kodikas_deontologias_EAADHSY.pdf [τελευταία πρόσβαση 01.02.2021].

³¹⁴ Βλ. π.χ. τον Κώδικα Δεοντολογίας για τα Μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Code of Conduct for the Members of the European Commission C/2018/0700) και τον Διεθνή Κώδικα Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών του ΟΗΕ (UN Standards of Conduct for the International Civil Service).

σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.³¹⁵ Ακριβώς αυτός είναι και ο σκοπός που υπηρετεί η κατάρτιση του Κώδικα Επαγγελματικής Δεοντολογίας, ήτοι να διαμορφώσει μια δεοντολογική νοοτροπία που διέπεται από ένα σύνολο ηθικών αξιών και σκοπεύει να βελτιώσει την ελεγκτική λειτουργία της ΕΑΔ.³¹⁶

Ειδικότερα, επιδιώκει να διασφαλίσει την αντικειμενικότητα και αμεροληψία κατά τη διενέργεια των ελέγχων, καθώς και την αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών για τη διαχείριση των κινδύνων και των συστημάτων ελέγχου. Επιπλέον, αποτελώντας ένα καίριο αντιστάθμισμα στην απάτη, τη διαφθορά και την παράβαση της αρχής της νομιμότητας, συμβάλλει αποφασιστικά στην ενίσχυση της χρηστής διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα και στην ανάπτυξη του αισθήματος εμπιστοσύνης στην αντικειμενικότητα της ελεγκτικής λειτουργίας. Έτσι, ο Κώδικας Δεοντολογίας αποσκοπεί να χαλκεύσει μια νοοτροπία και μια κουλτούρα στους Επιθεωρητές-Ελεγκτές της Αρχής, θέτοντας μια σειρά κανόνων σχετικά με την ηθική και επαγγελματική συμπεριφορά τους τόσο εντός, όσο και εκτός της υπηρεσίας τους.³¹⁷ Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η θεσμοθέτηση της Επιτροπής Δεοντολογίας, υπαγόμενης στην ΕΑΔ και εφοδιασμένης με μια σειρά ελεγκτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων.³¹⁸

Επιπλέον, καταρτίστηκαν τα «Επαγγελματικά Πρότυπα για το Ελεγκτικό Έργο της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας»³¹⁹, τα οποία αποσκοπούν να παράσχουν το πλαίσιο του σχεδιασμού και υλοποίησης του ελεγκτικού έργου της Αρχής και να καθιερώσουν τις αρχές, που πρέπει να διέπουν τον έλεγχο, τις απαιτήσεις στις οποίες οφείλουν να ανταποκριθούν οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές, αλλά και τα κριτήρια βάσει των οποίων αξιολογείται η απόδοση τους. Η κατάρτιση τους αποσκοπεί στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της ελεγκτικής διαδικασίας, τον καθορισμό των προϋποθέσεων για την αποτελεσματική διενέργεια των ελέγχων, αλλά και των ποιοτικών κριτηρίων για την αξιολόγηση του ελεγκτικού έργου με γνώμονα την

³¹⁵ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*. Ν. 4622/2019, όπ. π., σ. 177.

³¹⁶ Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ.σ. 1062-1063.

³¹⁷ Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*. Ν. 4622/2019, όπ. π., σ.σ. 177-178 και Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ. 1064.

³¹⁸ Βλ. άρθρα 74-75 του ν. 4622/2019.

³¹⁹ Βλ. άρθρο 86 §2 του ν. 4622/2019.

επαγγελματική επάρκεια, την ανεξαρτησία και την αντικειμενικότητα, που θα πρέπει να καθοδηγεί τους Επιθεωρητές-Ελεγκτές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.³²⁰

Τα ως άνω Επαγγελματικά Πρότυπα είναι βασισμένα στα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα που έχουν υιοθετηθεί από δύο εκ των πλέον αξιόπιστων ενώσεων εσωτερικών και εξωτερικών ελεγκτών, ήτοι το Διεθνή Οργανισμό των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) και το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (IIA Global) και ουσιαστικά έρχονται να ενσωματώσουν τις αποκτηθείσες εμπειρίες και γνώσεις από την υιοθέτηση τους από αντίστοιχα ελεγκτικά σώματα κρατών-μελών της ΕΕ. Έτσι, κατά τη διενέργεια ελέγχων οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές φέρουν την υποχρέωση εφαρμογής των Επαγγελματικών Προτύπων, ενώ μέσω της αξιοποίησης της επαγγελματικής τους κρίσης, τα προσαρμόζουν στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, αλλά και απαιτήσεις που θέτει ο εκάστοτε έλεγχος. Οι αντικειμενικοί στόχοι των Προτύπων αυτών είναι: α) ο καθορισμός των βασικών αρχών σχεδιασμού και διεξαγωγής των ελεγκτικών αποστολών και τη σύνταξη των εκθέσεων ελέγχου, β) η δημιουργία του πλαισίου για την παροχή υπηρεσιών ελέγχου, οι οποίες προσδίδουν προστιθέμενη αξία στη δημόσια διοίκηση μέσω της βελτίωσης της επιχειρησιακής λειτουργίας και των αποτελεσμάτων της δράσης τους, και γ) η δημιουργία των βάσεων για την αξιολόγηση της ποιότητας και του αντίκτυπου των διενεργηθέντων ελέγχων.³²¹

Τέλος, δυνάμει του άρθρου 86 §2 του ν. 4622/2019 η ΕΑΔ δημοσίευσε τον «Κώδικα Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του Προσωπικού της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας»,³²² που βασίζεται στις θεμελιώδεις διοικητικές αρχές της νομιμότητας, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της χρηστής διοίκησης, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, της ισότητας, της αναλογικότητας, της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης, καθώς και σε θεμελιώδεις ηθικές αξίες όπως η αμεροληψία, η αντικειμενικότητα, η εχεμύθεια και η επαγγελματική επάρκεια. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ως άνω Κώδικας Ηθικής εξυπηρετεί

³²⁰ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 37.

³²¹ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Επαγγελματικά Πρότυπα για το Ελεγκτικό Έργο της Ε.Α.Δ.*, 2020, σ.σ. 3, 6-7, Διαθέσιμο στο: https://aead.gr/images/manuals/epaggelmatika-protypa/epaggelmatika_protypa_EAD.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.12.2020] και Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ. 1064.

³²² Βλ. Απόφαση ΕΑΔ 21126/31.07.2020 (ΦΕΚ 3592 Β'/29.08.2020) «Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του Προσωπικού της Ε.Α.Δ.».

τις ακόλουθες τρεις λειτουργίες: α) την οριοθέτηση του ηθικού περιβάλλοντος, με το οποίο συνάδει η δράση της Αρχής για την εκπλήρωση της αποστολής της, β) τη διατύπωση σαφών κανόνων συμπεριφοράς που θα πρέπει να ακολουθεί το προσωπικό της Αρχής κατά την άσκηση των καθηκόντων του, και γ) την ενημέρωση των πολιτών και των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων αναφορικά με τον τρόπο ανταπόκρισης της στα αιτήματά τους.³²³

3.1.3.2 Στελέχωση Νεοσυσταθεισών Οργανικών Μονάδων

Προκειμένου να διασφαλιστεί η ομαλή συνέχιση των ελέγχων που βρίσκονταν εν εξελίξει κατά το χρόνο ίδρυσης της Αρχής, να αξιοποιηθεί κατά το βέλτιστο το έμπειρο ανθρώπινο δυναμικό και να αποφευχθεί μια πιθανή αδράνεια κατά το μεταβατικό διάστημα, έως ότου η Αρχή αναπτύξει πλήρως τη δυναμική της, μεταφέρθηκε σε αυτήν το ανθρώπινο δυναμικό των καταργηθέντων ελεγκτικών σωμάτων, που περιλαμβάνει τόσο τους Επιθεωρητές-Ελεγκτές, όσο και το διοικητικό τους προσωπικό. Επιπρόσθετα, η προσέλκυση νέου εξειδικευμένου προσωπικού ανάγεται σε ιδιαίτερης σημασίας ζήτημα, εφόσον αναμένεται να συμβάλει καθοριστικά: α) στην ανάπτυξη των νέων στρατηγικών πυλώνων της Αρχής, β) την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων που έχει στη διάθεση της η ΕΑΔ, προκειμένου να υλοποιεί διάφορα έργα, γ) την κάλυψη των αυξημένων αναγκών του φορέα σε όρους διοικητικής και οικονομικής υποστήριξης, και δ) τη μείωση του χρόνου που απαιτείται για την επιλογή, απόκριση και διεκπεραίωση των υποθέσεων/ καταγγελιών. Υπό αυτό πρίσμα, η Αρχή προχώρησε το 2019 στη δημοσίευση 7 προκηρύξεων για την κάλυψη των κενών στις Διευθύνσεις που θεωρούνται καίριας σημασίας για την ανάπτυξη των επιχειρησιακών δυνατοτήτων της, ενώ το μεγαλύτερο μέρος της διαδικασίας προσλήψεων ολοκληρώθηκε εντός του ως άνω έτους.³²⁴

Δεδομένης της βαρύνουσας σημασίας που αποδίδει η Αρχή στη συνεχή κατάρτιση και επιμόρφωση των στελεχών της (τόσο των Επιθεωρητών – Ελεγκτών,

³²³ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, 2020, σ. 9, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/images/manuals/kodikas-ithikis/kodikas-ithikis-ead.pdf> [τελευταία πρόσβαση 29.12.2020] και Ε. ΜΠΑΛΤΑ, Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, όπ. π., σ. 1065.

³²⁴ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 38.

όσο και του διοικητικού προσωπικού) για τη συνεχή ανάπτυξη των ικανοτήτων τους, υλοποιούνται συνεχώς εξειδικευμένες επιμορφωτικές δράσεις. Πιο συγκεκριμένα, η Μονάδα της Αρχής που είναι αρμόδια για ζητήματα εκπαίδευσης, αποσκοπώντας στη διάγνωση των εκπαιδευτικών αναγκών των στελεχών της ΕΑΔ, αναλαμβάνει το σχεδιασμό και διαμοιρασμό ερωτηματολογίων σε ηλεκτρονική μορφή. Στη συνέχεια αφού αναλύσει και επεξεργαστεί τα εισηγμένα στοιχεία προχωρά στο σχεδιασμό και πραγματοποίηση εξειδικευμένων επιμορφωτικών δράσεων που δύνανται να συμπεριλάβουν ημερίδες, σεμινάρια και επιμορφωτικά προγράμματα.³²⁵

3.1.3.3 Τυποποίηση Διοικητικών Διαδικασιών

Εφόσον η ΕΑΔ αποτέλεσε το προϊόν της κατάργησης και συνένωσης των αρμοδιοτήτων των προϋφιστάμενων ελεγκτικών σωμάτων, που εκ των πραγμάτων ήταν διοικητικά ετερόκλητοι, καθίσταται εύλογο ότι για την εύρυθμη λειτουργία του νεοπαγούς οργανωτικού σχήματος είναι αναγκαίος ο σχεδιασμός, αλλά και η τυποποίηση ενιαίων διοικητικών διαδικασιών. Σε αυτήν την κατεύθυνση, δημιουργήθηκαν πρότυπα για τα ηλεκτρονικά έγγραφα επικοινωνίας και τις παρουσιάσεις κατά την εκπροσώπηση της Αρχής, ενώ πραγματοποιήθηκε η αποτύπωση της ροής της διαδικασίας μέσω συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος, ως προς τις μετακινήσεις των υπαλλήλων για υπηρεσιακούς λόγους. Τέλος, προκειμένου να διασφαλιστούν οι έγκαιρες και οικονομικότερες για την Αρχή προμήθειες, πραγματοποιήθηκε τυποποίηση της συστηματικής καταγραφής των αναγκών του συνόλου των οργανικών μονάδων, καθώς και της παρακολούθησης της κίνησης των αναλώσιμων υλικών.³²⁶

3.1.3.4 Αξιοποίηση ΤΠΕ & Ψηφιακός Μετασχηματισμός

Στο πλαίσιο της οργανωσιακής αλλαγής που φιλοδοξεί να εισάγει η νεοσυσταθείσα Αρχή, κατευθύνει σημαντικούς πόρους προς την κατεύθυνση της αξιοποίησης των δυνατοτήτων που παρέχουν οι σύγχρονες Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) και μιας σειράς εργαλείων, συμπεριλαμβανομένης της ανάλυσης δεδομένων (data analysis), των συμπεριφορικών

³²⁵ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 38.

³²⁶ *Ibid*, σ. σ. 38-39.

προσεγγίσεων (behavioural approaches) όπως το nudging³²⁷ και της αξιοποίησης των εφαρμογών της τεχνητής νοημοσύνης (artificial intelligence). Τα ως άνω εργαλεία και τεχνικές δεν είχαν τύχει στο παρελθόν της δέουσας αξιοποίησης στο πλαίσιο των δράσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.³²⁸

Μια σημαντική παρέμβαση, που πραγματοποιήσαν οι αρμόδιες διευθύνσεις της Αρχής, είναι η συγχώνευση και ενοποίηση των πρωτοκόλλων των καταργηθέντων σωμάτων σε ένα ενιαίο σύστημα Ηλεκτρονικού Πρωτοκόλλου (e-Protocol), προκειμένου να προστατευθούν τα στοιχεία του πρωτοκόλλου από πιθανές αλλοιώσεις. Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί, ότι τα καταργηθέντα ελεγκτικά σώματα τηρούσαν τα πρωτόκολλα τους σε χειρόγραφα βιβλία, παρά το γεγονός ότι η λειτουργία τους μετρούσε ήδη 20-34 έτη. Επιπλέον, αξιοποιήθηκε η υποδομή και τα εργαλεία που προσφέρει το δίκτυο ΣΥΖΕΥΞΙΣ, γεγονός που αναβάθμισε τις υποδομές της Αρχής σε όρους δικτύωσης και μεταφοράς δεδομένων, ενώ έχουν ήδη πραγματοποιηθεί ενέργειες για την ένταξη της κτιριακής υποδομής της ΕΑΔ στο ΣΥΖΕΥΞΙΣ II.³²⁹

Περαιτέρω, αναπτύχθηκε ενιαίος διαδικτυακός τόπος της Αρχής³³⁰, που λειτουργεί ως πύλη για την ηλεκτρονική επικοινωνία και ενημέρωση του πολίτη. Ο διαδικτυακός αυτός τόπος ικανοποιεί το σύνολο των σχεδιαστικών απαιτήσεων ως προς την ασφάλεια, προσβασιμότητα και προστασία των προσωπικών δεδομένων. Δεδομένης, ωστόσο, της βαρύνουσας σημασίας της επικοινωνίας και αλληλεπίδρασης με τον πολίτη για την προώθηση δράσεων κατά τη διαφθοράς και της απάτης και της οικοδόμησης μια κουλτούρας αντιδιαφθοράς, η αρμόδια Μονάδα Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Αρχής αναβαθμίζει συνεχώς την ηλεκτρονική υποδομή του ιστοτόπου μέσω της προσθήκης νέων εφαρμογών και υπηρεσιών, και επιδιώκει να αναβαθμίσει τη λειτουργικότητα, αλλά και να εμπλουτίσει το περιεχόμενο του βάσει των προτύπων αντίστοιχων οργανισμών του εξωτερικού, που έχουν καθιερωθεί ως σημεία αναφοράς στη μάχη κατά της διαφθοράς.³³¹ Χρήζει ιδιαίτερης μνείας το γεγονός, ότι ο ιστοτόπος της ΕΑΔ λειτουργεί και ως ενιαία πλατφόρμα υποβολής

³²⁷ Βλ. άρθρο 82 §2 εδ. ιγ του ν. 4622/2019.

³²⁸ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 39 και Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 80.

³²⁹ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ.σ. 39-40.

³³⁰ Βλ. www.aead.gr.

³³¹ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 40.

καταγγελιών, εφόσον οι πολίτες δύνανται να υποβάλλουν τις καταγγελίες τους, να επισυνάψουν τυχόν σχετικά έγγραφα, ενώ δίδεται και η δυνατότητα ανώνυμης καταγγελίας.³³² Αυτή η δυνατότητα είναι αναμφίβολα ιδιαίτερα σημαντική και ευνοεί την καταγγελία φαινομένων διαφθοράς, εφόσον ο πολίτης μπορεί με τρόπο άμεσο και γρήγορο να υποβάλει την καταγγελία του.

Τέλος, με στόχο την επιτάχυνση των ρυθμών του ψηφιακού μετασχηματισμού της Αρχής δρομολογήθηκαν οι απαραίτητες προμήθειες ηλεκτρονικών υπολογιστών και λοιπού τεχνολογικού εξοπλισμού για την κάλυψη των μεγάλων αναγκών της Αρχής και του στελεχειακού της δυναμικού.³³³

3.4 Αρχική Αποτίμηση της Λειτουργίας της Αρχής

Η ίδρυση της ΕΑΔ αποτελεί αναμφισβήτητα ένα ιδιαίτερα φιλόδοξο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα, εφόσον στοχεύει να θεραπεύσει τις παθογένειες του προϋφιστάμενου ελεγκτικού πλαισίου, καταργώντας την πληθώρα των κατακερματισμένων και σε μεγάλο βαθμό, αναποτελεσματικών ελεγκτικών σωμάτων και συστήνοντας ένα ενιαίο φορέα, ο οποίος είναι εξοπλισμένος με τις απαραίτητες θεσμικές εγγυήσεις σε επίπεδο λειτουργικής ανεξαρτησίας και διοικητικής αυτοτέλειας. Ένα ακόμα σημαντικό στοιχείο είναι ότι η σύσταση της Αρχής δεν συνεπάγεται την απεμπόληση των αρμοδιοτήτων των καταργηθέντων φορέων, αλλά αντιθέτως διασφαλίζεται η συνέχιση του ελεγκτικού έργου εντός ενός συνεκτικού και συντονισμένου πλαισίου. Μέσω της ενδυνάμωσης των δομών, της ανάπτυξης πολιτικών και καινοτόμων στρατηγικών και την αξιοποίηση σύγχρονων εργαλείων στη βάση των διεθνώς αναγνωρισμένων καλών πρακτικών και των ιδιαιτεροτήτων της ελληνικής πραγματικότητας, φιλοδοξεί να ενδυναμώσει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στη δράση του κράτους, αλλά και να καταπολεμήσει τα φαινόμενα διαφθοράς εμπλέκοντας ολόκληρο το κοινωνικό σύστημα.³³⁴

Προκειμένου να εξοικονομηθούν πόροι κατά τη λειτουργία της, η Αρχή προέβη στις κατάλληλες ενέργειες για την ένταξη της σε χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ 2014-2020. Σε αυτό το πλαίσιο, εντάχθηκε στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

³³² Βλ. ηλ. σύνδεσμο <https://aead.gr/submit-complaint>

³³³ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 40.

³³⁴ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, σ. 81.

«Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα», με τον προϋπολογισμό των εγκεκριμένων έργων, στα οποία είναι ανάδοχος να αγγίζει τα 676.544,00€. Ήδη εντός του πρώτου έτους λειτουργίας της, η Αρχή προχώρησε στην αξιοποίηση πόρων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ, τους οποίους οι καταργηθέντες ελεγκτικοί φορείς είχαν αφήσει ανεκμετάλλετους. Τα κονδύλια αυτά αναμένεται να συμβάλουν στην αναβάθμιση της επιχειρησιακής δυναμικής της Αρχής, καθώς και στη μετεξέλιξη αυτής σε μια σύγχρονη ελεγκτική αρχή, που χαρακτηρίζεται από ευελιξία και αποτελεσματικότητα και δύναται να παράσχει υπηρεσίες υψηλής προστιθέμενης αξίας στον πολίτη και την επιχείρηση.³³⁵ Επιπρόσθετα, η Αρχή λαμβάνει χρηματοδότηση από τον Χρηματοδοτικό Μηχανισμό του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου³³⁶ στο πλαίσιο του προγράμματος «Χρηστή Διακυβέρνηση, Υπευθυνότητα Αρχών, Διαφάνεια». Ειδικότερα, είναι δικαιούχος στο έργο «Ενίσχυση του Θεσμικού Πλαισίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς και των Μηχανισμών Ακεραιότητας και Διαφάνειας», ο εγκεκριμένος προϋπολογισμός του οποίου ανέρχεται σε 2.000.000€.³³⁷

Όσον αφορά το ελεγκτικό έργο της, εντός του 2019 υποβλήθηκαν στην Αρχή ένα σύνολο 3.940 καταγγελιών πολιτών, από τις οποίες το 50,45% αφορούσε περιστατικά κακοδιοίκησης, το 15,96% περιπτώσεις διαφθοράς, το 9,72% περιπτώσεις πλημμελούς εφαρμογής ή/και πολυπλοκότητας των διαδικασιών, το 6,17% περιπτώσεις αδιαφάνειας και τέλος το 2,51% αφορούσε περιπτώσεις απάτης. Σε συνέχεια της υποβολής μιας καταγγελίας που εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Αρχής, αυτή αξιολογείται και διερευνάται από τους Επιθεωρητές – Ελεγκτές, οι οποίοι στη βάση των στοιχείων που συλλέχθηκαν προχωρούν σε εισήγηση είτε για την περαιτέρω διερεύνηση της υπόθεσης μέσω της έκδοσης Εντολής Ελέγχου, είτε για την ένταξή της στον ευρύτερο ελεγκτικό προγραμματισμό. Στην πράξη, δεν υπάρχει αντιστοίχιση του αριθμού καταγγελιών με τον αριθμό των Εντολών Ελέγχου, δεδομένου ότι ορισμένες εξ αυτών δεν πληρούν τα κριτήρια για την περαιτέρω

³³⁵ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Η ΕΑΔ αξιοποιεί ανεκμετάλλετους πόρους του ΕΣΠΑ 2014-2020*, Δελτίο Τύπου, 07.08.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/h-ead-axiopoiei-anekmataleutous-porous-tou-esp> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].

³³⁶ Στο Χρηματοδοτικό Μηχανισμό του ΕΟΧ συμβάλλουν οικονομικά η Νορβηγία, Ισλανδία και Λιχτενστάιν με στόχο να μειωθούν οι οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες μεταξύ των περιφερειών του ΕΟΧ και να ενισχυθούν οι διμερείς σχέσεις με τις δικαιούχες χώρες.

³³⁷ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 103.

διερεύνηση τους. Εντός του 2019 οι εκδοθείσες Εντολές Ελέγχου ανήλθαν σε 507.³³⁸ Σημειώνεται, ότι η ΓΕΓΚΑΔ, κατά το τελευταίο έτος λειτουργίας της, ήτοι το 2018, κατέγραψε 875 εισερχόμενες καταγγελίες, εκ των οποίων 783 πληρούσαν τα κριτήρια για την περαιτέρω διερεύνηση τους.³³⁹ Επιχειρώντας λοιπόν, μια σύγκριση ως προς τον όγκο του ελεγκτικού έργου της Αρχής με εκείνο που επιτέλεσε η προκάτοχος της ΓΕΓΚΑΔ, παρατηρείται ότι το σύνολο των καταγγελιών που υποβλήθηκαν στη νεοσυσταθείσα ΕΑΔ τετραπλασιάστηκε, γεγονός που αποτιμάται ιδιαίτερα θετικά και ενδεχομένως καταδεικνύει, ότι η συγκέντρωση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων σε ένα ενιαίο φορέα διευκολύνει την καταγγελία περιστατικών κακοδιοίκησης και διαφθοράς από τον πολίτη. Περαιτέρω, αυτή η αξιοσημείωτη αύξηση στην εισροή καταγγελιών ενδεχομένως αποδίδεται και στην αποτελεσματικότητα των δράσεων της Αρχής για την ευαισθητοποίηση και ενημέρωση των πολιτών σε ζητήματα που αφορούν τη διαφθορά.

Ειδικότερα, δεδομένου ότι μια εκ των κομβικών αρμοδιοτήτων της Αρχής είναι η εκπαίδευση, η αλλαγή προτύπων σε ζητήματα που αφορούν τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, την ακεραιότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς, αυτή αναπτύσσει μια σειρά συνεκτικών και συντονισμένων δράσεων, προκειμένου να ευαισθητοποιήσει τον πολίτη και την επιχείρηση ως προς τις επιπτώσεις της διαφθοράς στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, αλλά και στο κοινωνικό σύνολο, εν γένει. Σε αυτή την κατεύθυνση, φιλοδοξεί να αναπτύξει διαύλους επικοινωνίας, καθώς και δίκτυα συνεργασίας, προκειμένου να ενδυναμώσει τη συμμετοχή των πολιτών στο δημόσιο βίο και να προωθήσει επιτυχώς μια κουλτούρα μη ανοχής απέναντι σε φαινόμενα διαφθοράς.³⁴⁰ Για το λόγο αυτό πέραν της συμμετοχής της σε πληθώρα συνεδρίων και εκθέσεων, αλλά και της διοργάνωσης θεματικών ημερίδων που αποσκοπούν να επικοινωνήσουν την παρουσία της και τα αναμενόμενα αποτελέσματα από τη δράση της, η Αρχή παρουσιάζει ιδιαίτερα δυναμική παρουσία στα μέσα μαζικής δικτύωσης. Παράλληλα, στον ιστότοπο της αναρτούνται ανελλιπώς ενημερωτικά δελτία για τις δράσεις της, π.χ. για την ημερήσια αποτίμηση των

³³⁸ Ibid, σ.σ. 43-47.

³³⁹ ΓΕΓΚΑΔ, *Ετήσια Έκθεση 2018*, σελ. 8.

³⁴⁰ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ.σ. 90-91.

ελέγχων για την παραβίαση των μέτρων για την καταπολέμηση της πανδημίας COVID-19.³⁴¹

Ως προς την αποτελεσματικότητα των παραπάνω δράσεων για την ενίσχυση της αναγνωρισιμότητας της Αρχής, σε έρευνα που πραγματοποίησε η Public Issue για λογαριασμό της ως προς τις στάσεις και τις αντιλήψεις της ελληνικής κοινής γνώμης για τη διαφθορά κατά το έτος 2020, το 64% των ερωτώμενων δήλωσε ότι γνωρίζει για την ύπαρξη της Αρχής. Αυτό αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό εύρημα, δεδομένου ότι κατά το χρόνο εκπόνησης της έρευνας η Αρχή μετρούσε μόλις ένα χρόνο ζωής. Περαιτέρω, το 68% δήλωσε ότι ενημερώθηκε σχετικά από διαδικτυακές πηγές, γεγονός που καταδεικνύει ότι η διαδικτυακή παρουσία της ΕΑΔ φαίνεται πως αποδίδει καρπούς. Όσον αφορά την εντύπωση των πολιτών σχετικά με τη νεοσυσταθείσα Αρχή, το 47% δήλωσε ότι είχε μάλλον θετική, ενώ το 43% είχε ουδέτερη εντύπωση. Ως προς την ενημέρωση των πολιτών ως προς τη δυνατότητα υποβολής καταγγελίας κάποιου περιστατικού διαφθοράς στην Αρχή, το 57% ερωτώμενων γνώριζε ότι μπορούσε να υποβάλλει καταγγελίες σε αυτήν, ενώ το 41% δεν γνώριζε σχετικά.³⁴² Αυτό το εύρημα καταδεικνύει, ότι η ΕΑΔ στο πλαίσιο της επικοινωνιακής της πολιτικής θα πρέπει ενδεχομένως να εντείνει τις προσπάθειες για την ενημέρωση των πολιτών ως προς τη δυνατότητα υποβολής καταγγελιών περιστατικών διαφθοράς στην Αρχή.

Σε εθνικό επίπεδο, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει αναπτύξει ιδιαίτερα ενεργή δράση πραγματοποιώντας ελέγχους σε μια σειρά κρίσιμων τομέων, όπως η εφαρμογή της αντικαπνιστικής νομοθεσίας, αλλά και της εφαρμογής μέτρων για την καταπολέμηση της πανδημίας COVID-19. Όσον αφορά την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής για την απαγόρευση του καπνίσματος και την προστασία της υγείας, η ΕΑΔ διαδραματίζει νευραλγικό ρόλο, εφόσον σε συνεργασία με την Ελληνική Αστυνομία πραγματοποιεί εκτεταμένους ελέγχους σε πληθώρα φορέων.³⁴³ Εντός του 2019 ελέγχθηκαν 1.193 φορείς ως προς την εφαρμογή της αντικαπνιστικής νομοθεσίας,

³⁴¹ Βλ. ηλ. σύνδεσμο <https://aead.gr/press/press-releases>

³⁴² Public Issue, *Η ελληνική κοινή γνώμη απέναντι στη διαφθορά. Στάσεις και αντιλήψεις*, όπ. π., σ.σ. 23-26.

³⁴³ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Απολογιστικό δελτίο τύπου για την εφαρμογή της αντικαπνιστικής νομοθεσίας*, 31.12.2019, Διαθέσιμο στο: https://aead.gr/images/deltia_typou/20191231-dt.pdf [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].

ενώ επιβλήθηκαν πρόστιμα ύψους 120.000.³⁴⁴ Παράλληλα, η Αρχή έχει εμπλακεί από την έναρξη της πανδημίας στην πραγματοποίηση ελέγχων ως προς την τήρηση των μέτρων, προκειμένου να περιοριστεί η διάδοση του κορωνοϊού COVID-19,³⁴⁵ ενώ έχει προχωρήσει στην έκδοση οδηγιών αναφορικά με την ανάθεση, αλλά και παρακολούθηση της τηλεργασίας,³⁴⁶ καθώς και οδηγό για την ασφαλή εξ αποστάσεως εργασία και την προστασία από πιθανούς κινδύνους εξαπάτησης λόγω κορωνοϊού.³⁴⁷ Περαιτέρω, η Αρχή πραγματοποιεί ελέγχους για τη διαπίστωση της τήρησης των διαδικασιών και των απαιτήσεων στο πλαίσιο του εθνικού επιχειρησιακού σχεδίου εμβολιασμού κατά του COVID-19 και έχει προχωρήσει στην εκπόνηση οριζόντιου προγράμματος ελέγχων σε ολόκληρο το φάσμα της διανομής, φύλαξης, αλλά και χορήγησης των εμβολίων.³⁴⁸

Σε διεθνές επίπεδο, ο θετικός αντίκτυπος της δράσης της Αρχής αποτυπώνεται και στη βελτίωση της θέσης της Ελλάδας στο Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς CPI για το έτος 2020, η οποία σημείωσε μια άνοδο κατά 1 θέση σε σχέση με το προηγούμενο έτος (59^η θέση το 2020, έναντι 60^{ης} θέσης για το 2019) και μια βελτίωση της σχετικής βαθμολογίας κατά 2 πόντους.³⁴⁹

Επιπλέον, η ίδρυση της Αρχής έχει αξιολογηθεί ιδιαίτερα θετικά σε διεθνές επίπεδο. Ειδικότερα, η Έκθεση που εκδόθηκε τον Ιούλιο του 2020 από τον ΟΟΣΑ για την Ελληνική Οικονομία, αναφορικά με την ανάκαμψη από την πανδημία COVID-19, την ενίσχυση της παραγωγικότητας και τη βελτίωση της ένταξης, την αξιολόγησε

³⁴⁴ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 66.

³⁴⁵ [naftemporiki.gr](https://www.naftemporiki.gr), *Εθνική Αρχή Διαφάνειας: Πρόστιμα ύψους 262.250 ευρώ- 1.731 περιπτώσεις παράβασης*, 11.11.2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.naftemporiki.gr/story/1657169/ethniki-arxi-diafaneias-prostima-upsous-262250-euro-1731-periptoseis-parabasis> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].

³⁴⁶ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας στους ελέγχους για την τήρηση των μέτρων για τον περιορισμό της διάδοσης του κορωνοϊού COVID-19*, Δελτίο Τύπου, 23.03.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/ead-eleghoi-tirisis-metron-periorismou-covid19> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].

³⁴⁷ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Οδηγός Ασφαλούς Τηλεργασίας και προστασίας από τεχνικές εξαπάτησης λόγω Κορωνοϊού*, Δελτίο Τύπου, 23.04.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/odhgos-asfalous-thlrgasias-kai-prostias-apo-techikes-exapatishs-logw-koronoiou> [τελευταία πρόσβαση 14.02.2021].

³⁴⁸ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Αξιολόγηση της τήρησης των διαδικασιών ελέγχου και των απαιτήσεων που περιλαμβάνονται στο εθνικό επιχειρησιακό σχέδιο εμβολιασμών κατά της covid 19, από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας*, Δελτίο Τύπου, 08.01.2021, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/aksiologisi-ths-thrsh-twn-diadikasiwn-elegxou-kai-twn-apaitisewn-pou-perilamvanontai-sto-ethniko-epixirisiako-sxedio-emvoliasmw-n-kata-ths-covid-19-apo-thn-ethniki-arxh-diafaneias> [τελευταία πρόσβαση 14.02.2021].

³⁴⁹ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Άνοδος της θέσης της Ελλάδας στον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς για το έτος 2020*, όπ. π.

ως μια θετική εξέλιξη, ενώ θετικά αποτίμησε και άλλες μεταρρυθμίσεις για τη μείωση της γραφειοκρατίας, την αύξηση της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας στο δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης ψηφιακών τεχνολογιών.³⁵⁰ Η ως άνω Έκθεση εξετάζει το σύνολο των προκλήσεων που καλείται να αντιμετωπίσει η χώρα υπό το βάρος της πανδημίας, ενώ παρέχει στατιστικά δεδομένα και προβαίνει σε μια σειρά συγκεκριμένων συστάσεων. Ο ΟΟΣΑ κάνει ειδική μνεία στην πρόοδο που σημείωσε η χώρα τα τελευταία χρόνια στην κατεύθυνση της καταπολέμησης της διαφθοράς μέσω της ανάδειξης των δράσεων που έχουν αναληφθεί για το σχεδιασμό στρατηγικών σε τομείς που παρουσιάζουν υψηλό κίνδυνο ανάπτυξης διαφθοράς συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων έργων, του περιβάλλοντος, της ναυτιλίας, της άμυνας, των δημοσίων συμβάσεων και της υγείας.³⁵¹

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και του Μηχανισμού Ενισχυμένης Εποπτείας, εκδίδεται η Έκθεση Ενισχυμένης Εποπτείας, η οποία προχωρά στην αξιολόγηση της προόδου των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, καθώς και της πρόληψης και διόρθωσης τυχόν μακροοικονομικών ανισορροπιών. Η Έκθεση Προόδου του Μηχανισμού Ενισχυμένης Εποπτείας της ΕΕ για την Ελλάδα για το 4^ο τρίμηνο του 2020, χαρακτήρισε τη σύσταση της Αρχής ως μια ιδιαίτερα θετική μεταρρύθμιση στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας του ελεγκτικού μηχανισμού, αλλά και της ανάληψης δράσεων για την πρόληψη και ευαισθητοποίηση του κοινωνικού συνόλου για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς.³⁵² Η ως άνω Έκθεση αποτίμησε θετικά και την πρόοδο που έχει σημειωθεί ως προς την πορεία υλοποίησης του Εθνικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Επιπρόσθετα, κάνει ρητή αναφορά σε δράσεις που βρίσκονται εν εξελίξει και διαθέτουν υψηλή προστιθέμενη αξία συμπεριλαμβανομένης της επικαιροποίησης της στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς στην Υγεία, της κωδικοποίησης του πλαισίου χρηματοδότησης των

³⁵⁰ OECD, *OECD Economic Surveys Greece*, 2020, p. 10, Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Greece-2020-OECD-economic-survey-Overview.pdf> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].

³⁵¹ bankingnews.gr, *ΟΟΣΑ: Θετικό βήμα η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας*, 24.07.2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.bankingnews.gr/index.php?id=510325> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021] και Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Θετική Αποτίμηση της ΕΑΔ στην Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α για την Ελληνική Οικονομία 2020*, Δελτίο Τύπου, 24.07.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/thetikh-apotimisi-thw-ead-sthn-ekthesi-tou-oosa-gia-thn-elliniki-oikonomia-2020> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].

³⁵² Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ.σ. 107-108.

πολιτικών κομμάτων και της εισαγωγής καινοτόμων μεθοδολογικών εργαλείων για την ανάλυση κινδύνου κατά τον προγραμματισμό των ελέγχων περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες). Τέλος, αναγνωρίζεται η θετική συμβολή της Αρχής στον οριζόντιο συντονισμό μεταξύ των ελεγκτικών σωμάτων και των υπηρεσιών επιβολής του νόμου, αλλά και στη ενδυνάμωση του εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης που περαιτέρω ενισχύει την ακεραιότητα και τη διαφάνεια στο δημόσιο τομέα.³⁵³

Τέλος, με θετικό πρόσημο αποτιμά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τις μεταρρυθμίσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο Κεφάλαιο της Έκθεσης της για το Κράτος Δικαίου 2020 για την Ελλάδα. Ειδικότερα, αναγνωρίζεται η συμβολή της Αρχής στην αντιμετώπιση των παθογενειών του προϊόντος ελεγκτικού πλαισίου και δη του κατακερματισμού και την έλλειψη συντονισμού που χαρακτήριζε τους καταργηθέντες φορείς, ενώ τονίζεται η βαρύνουσα σημασία της ίδρυσης ενός ενιαίου και ανεξάρτητου φορέα για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς και απάτης στη δημόσια διοίκηση.³⁵⁴ Η Έκθεση αυτή εξετάζει τέσσερις κύριους πυλώνες με ισχυρό αντίκτυπο στο κράτος δικαίου: το σύστημα δικαιοσύνης, το πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς, τον πλουραλισμό και ελευθερία των ΜΜΕ και άλλα ζητήματα που άπτονται των ελέγχων και των ισορροπιών που είναι σημαντικά για τη δημοκρατική διακυβέρνηση.³⁵⁵

³⁵³ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Αναφορά της ΕΑΔ στην Έκθεση Προόδου του Μηχανισμού Ενισχυμένης Εποπτείας της ΕΕ για την Ελλάδα*, Δελτίο Τύπου, 23.11.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/anafora-ths-ead-sthn-ekthesh-proodou-tou-mhxanismou-enisximenis-epoptias-ths-ee-gia-thn-ellada> [τελευταία πρόσβαση 14.02.2021].

³⁵⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα*, SWD(2020) 307, Βρυξέλλες 30.09.2020, σ. 7-10, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0307&from=EL> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021] και Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Κράτος Δικαίου 2020 και Καταπολέμηση της Διαφθοράς*, Δελτίο Τύπου, 20.11.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/ekthesh-eurwpaikh-s-epitropis-gia-to-kratos-dikaiou-2020-kai-katapolemisi-ths-diafthoras> [τελευταία πρόσβαση 15.02.2021].

³⁵⁵ lawnet.gr, *Πρώτη ετήσια έκθεση για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 30.09.2020, Διαθέσιμο στο: <https://lawnet.gr/law-news/proti-etisia-ekthesi-gia-tin-katastasi-tou-kratous-dikaiou-stin-evropaiki-enosi/> [τελευταία πρόσβαση 14.02.2021] και Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Κράτος Δικαίου 2020 και Καταπολέμηση της Διαφθοράς*, όπ. π.

Κεφάλαιο IV. Συνέντευξη με Στελέχη της ΕΑΔ

4.1 Σκοπός

Δεδομένου ότι η λειτουργία της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας μετρά λιγότερο από δυο χρόνια και ως εκ τούτου δεν υπάρχουν αρκετά στοιχεία για την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας του έργου της, κρίθηκε σκόπιμο να πραγματοποιηθεί μια συνέντευξη με στελέχη της, προκειμένου να διερευνηθεί η συμβολή της στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη χώρα, καθώς και οι προοπτικές της στο μέλλον. Μέσω της συνέντευξης αναμένεται να εξαχθεί μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα για τη δράση της, αλλά και τα προβλήματα που αυτή ενδεχομένως αντιμετωπίζει κατά την ενάσκηση του ελεγκτικού της έργου.

4.2 Μεθοδολογία

Η ερευνητική μέθοδος που επιλέχθηκε είναι αυτή της συνέντευξης. Η συνέντευξη αποτελεί μια μέθοδο ποιοτική έρευνας και ενδεχομένως είναι η ευρύτερα διαδεδομένη μέθοδος για τη συλλογή ή παραγωγή ποιοτικών ερευνητικών δεδομένων. Ειδικότερα, επιλέχθηκε η μέθοδος της ημιδομημένης συνέντευξης, η οποία είναι ανοικτή και δεν περιλαμβάνει ένα σύνολο προκαθορισμένων ερωτήσεων, αλλά ευρείες θεματικές επί των οποίων οι συνεντευξιαζόμενοι καλούνται να τοποθετηθούν με ελευθερία για ένα ζήτημα. Ειδικότερα, επιλέγονται από τον ερευνητή ορισμένες θεματικές, τις οποίες θεωρεί σημαντικές. Επί των θεματικών αυτών βασίζεται η διάδραση μεταξύ του συνεντευκτή και των συνεντευξιαζόμενων. Ένα σημαντικό πλεονέκτημα που παρουσιάζει η προσέγγιση αυτή, είναι ότι αναδεικνύει νέα, μη προκαθορισμένα από τον ερευνητή, θέματα μέσα από τις τοποθετήσεις των ίδιων των συμμετεχόντων.³⁵⁶ Σε συνέχεια της συλλογής των δεδομένων, αυτά αναλύθηκαν μέσω της μεθόδου ανάλυσης περιεχομένου και δη της θεματικής ανάλυσης που μεταξύ άλλων εστιάζει σε θέματα που αφορούν το υπό

³⁵⁶ Φ. ΙΣΑΡΗ/ Μ. ΠΟΥΡΚΟΣ, Παραγωγή Ποιοτικών Ερευνητικών Δεδομένων, σε: Φ. ΙΣΑΡΗ/ Μ. ΠΟΥΡΚΟΣ, *Ποιοτική μεθοδολογία έρευνας*, Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, 2015, σ.σ. 96-97, Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/5821> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].

μελέτη αντικείμενο που προκύπτουν από τη μελέτη είτε του γραπτού, είτε του προφορικού λόγου.³⁵⁷

4.3 Σχεδιασμός

Προκειμένου να καταστεί δυνατή η πραγματοποίηση της συνέντευξης, εστάλη σχετικό αίτημα στο Γραφείο του Διοικητή της Αρχής κ. Αγγέλου Μπίνη. Κατόπιν της χορήγησης της σχετικής άδειας, προγραμματίστηκε συνέντευξη με την κα. Αναστασία Σωτηροπούλου, Ειδική Νομική Συνεργάτιδα στο Γραφείο του κ. Διοικητή και τον κ. Ιωάννη Φουστανάκη, Διευθυντή της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού & Συμπεριφορικών Αναλύσεων της ΕΑΔ. Η εν λόγω συνέντευξη πραγματοποιήθηκε μέσω τηλεδιάσκεψης την Παρασκευή 12.03.2021.

Οι κύριες θεματικές επί των οποίων βασίστηκε η εν λόγω συνέντευξη είναι οι ακόλουθες:

1. Προβλήματα που αντιμετωπίζει η Αρχή,
2. Απόδοση των προστίμων,
3. Αξιοποίηση σύγχρονων τεχνολογικών εργαλείων,
4. Δράσεις για οικοδόμηση κουλτούρας αντιδιαφθοράς και σχέσεις με κοινωνία,
5. Συνέργειες με διεθνείς οργανισμούς,
6. Μελλοντικές προοπτικές της ΕΑΔ ως προς τη συμβολή της στην αντιμετώπιση της διαφθοράς στη χώρα.

4.4 Αποτελέσματα

Σε συνέχεια της πραγματοποίησης της συνέντευξης, πραγματοποιήθηκε μια ομαδοποίηση των κύριων σημείων των τοποθετήσεων των συνεντευξιζόμενων στη βάση των παραπάνω έξι θεματικών, γύρω από τις οποίες δομήθηκε η συζήτηση. Γύρω από τις 4 πρώτες θεματικές τοποθετήθηκε ο κ. Φουστανάκης, ενώ για τη θεματική των συνεργειών της Αρχής με διεθνείς οργανισμούς τοποθετήθηκε η κα.

³⁵⁷ Π. ΓΙΑΝΝΙΑΣ, *Επιχειρησιακές Επικοινωνίες. Ανάλυση Περιεχομένου*, ΤΕΙ Πειραιά, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, 2015, σ.σ. 6-9, Διαθέσιμο στο: <http://eclass.teipir.gr/openeaclass/modules/document/file.php/BUSI111/e6.pdf> [τελευταία πρόσβαση 02.03.2021].

Σωτηροπούλου. Τέλος, ερωτήθηκαν και οι δυο συνεντευξιαζόμενοι για το πώς βλέπουν οι ίδιοι την προοπτική της ΕΑΔ στο μέλλον.

4.4.1 Προβλήματα που αντιμετωπίζει η Αρχή

Όσον αφορά τα προβλήματα που αντιμετώπισε και αντιμετωπίζει η Αρχή, αυτά κυρίως συνδέονται με το γεγονός ότι σε αυτή έχουν συγχωνευτεί το σύνολο των προϋφιστάμενων ελεγκτικών σωμάτων. Μεταξύ των προβλημάτων που αντιμετώπισε η ΕΑΔ, ειδικά κατά την έναρξη της λειτουργίας της, συμπεριλαμβάνεται και η περιορισμένη επιχειρησιακή ετοιμότητα των καταργηθέντων φορέων, οι οποίοι όντας προσαρτημένοι ή εξυπηρετούμενοι διοικητικά από τα Υπουργεία στα οποία ανήκαν, δεν διέθεταν μια υποτυπώδη έστω διοικητική οργάνωση. Επιπλέον, οι υπό κατάργηση φορείς τηρούσαν χειρόγραφα πρωτόκολλα, δεν υπήρχε καταγραφή των εντολών ελέγχου και των διερευνήσεων, δεν υπήρχε υλικοτεχνικός εξοπλισμός και δη ηλεκτρονικοί υπολογιστές, ενώ υπήρχε μεγάλος όγκος εκκρεμών υποθέσεων. Για το λόγο αυτό, από τον Οκτώβριο του 2020 καταρτίστηκε πλάνο διαχείρισης της αλλαγής, στο πλαίσιο του οποίου, στελεχώθηκε η καίριας σημασίας Γενική Διεύθυνση Διοικητικών & Οικονομικών Υπηρεσιών και δρομολογήθηκαν προμήθειες για εξοπλισμό γραφείου, ηλεκτρονικούς υπολογιστές κ.λπ. Περαιτέρω, αναπτύχθηκαν εσωτερικές διαδικασίες και πολιτικές, από την πολιτική για καθαρή επιφάνεια εργασίας και την πολιτική για διαχείρισης μέσω κοινωνικής δικτύωσης από τους υπαλλήλους του φορέα, που όπως επεσήμανε ο συνεντευξιαζόμενος εισήχθησαν για πρώτη φορά σε δημόσιο φορέα, μέχρι διαδικασίες επιχειρησιακού τύπου όπως η διαδικασία διαχείρισης εισαγγελικών παραγγελιών και διαχείρισης καταγγελιών. Όπως αναφέρθηκε, δεν εκδίδεται Εντολή Ελέγχου για κάθε καταγγελία που φτάνει στην Αρχή, αλλά γίνεται συγκεκριμένη κατηγοριοποίηση με σύστημα scoring και αναλόγως αυτή ταξινομείται σε 4 κατηγορίες και είτε αρχειοθετείται, είτε προχωρά σε μερική διερεύνηση, είτε σε κανονική διερεύνηση, είτε σε Εντολή Ελέγχου, αν κριθεί ότι πληροί τα κριτήρια.

4.4.2 Απόδοση Προστίμων

Όσον αφορά την αρμοδιότητα της Αρχής για επιβολή προστίμων έως 100.000€, διευκρινίστηκε ότι η σχετική διάταξη δεν έχει ακόμα ενεργοποιηθεί, καθώς

επίσης δεν έχει ενεργοποιηθεί και το πρόγραμμα επιείκειας για τους φορείς/ φυσικά πρόσωπα που συνεργάζονται με τις αρχές και δίνουν στοιχεία για περιστατικά απάτης και διαφθοράς.³⁵⁸ Η Αρχή επί της παρούσης βρίσκεται σε διαδικασία καθορισμού του μεθοδολογικού πλαισίου για την ενεργοποίηση των σχετικών διατάξεων. Το σχετικό πρόγραμμα επιείκειας αποτελεί μια πρακτική που έχει αρχικά εφαρμοστεί με μεγάλη επιτυχία από την Επιτροπή Ανταγωνισμού και αφορά την επιεική μεταχείριση των φυσικών προσώπων ή φορέων που συνεργάζονται με τις αρχές σε περιπτώσεις πρακτικών καρτελικής φύσης.³⁵⁹ Σε αυτό το σημείο, ο συνεντευξιαζόμενος επεσήμανε, ότι στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων, δεν υπάρχει άρνηση συνεργασίας κατά τη διερεύνηση περιστατικών διαφθοράς (οπότε και επιβάλλονται τα πρόστιμα).

Ως προς τα πρόστιμα που επέβαλε η Αρχή για τη μη εφαρμογή της αντικαπιλιστικής νομοθεσίας και των μέτρων για τον περιορισμό της διάδοσης του COVID-19, αυτά ανήλθαν σε περίπου 1.000.000€ κατά το χρονικό διάστημα από το Μάιο μέχρι το Δεκέμβριο του 2020. Πριν από την απόδοση τους, διοικητικά προβλέπεται μια διαδικασία ενστάσεων με συγκεκριμένες προθεσμίες, προκειμένου να τεθούν τυχόν αντιρρήσεις από το διοικούμενο ή την επιχείρηση και να οριστικοποιηθούν. Στη συνέχεια, τα πρόστιμα ακολουθούν τη διαδικασία του Δημόσιου Λογιστικού, δηλαδή αφού τελειώσει η διαδικασία της Επιτροπής Ενστάσεων, επιστρέφουν στη Γενική Διεύθυνση Διοικητικών & Οικονομικών Υπηρεσιών, η οποία ξεκινά να συντάσσει χρηματικούς καταλόγους, να τα βεβαιώνει και να τα αποστέλλει στις οικείες ΔΟΥ, εφόσον δεν έχουν εξοφληθεί. Όπως ανέφερε ο συνεντευξιαζόμενος έχει ανοιχθεί και τηρείται ένας Λογαριασμός στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, όπου συγκεντρώνονται τόσο τα πρόστιμα που έχει επιβάλει η ΕΑΔ, όσο και εκείνα που έχουν βεβαιώσει τα όργανα επιβολής του νόμου. Σκοπός της Διοίκησης της Αρχής είναι, τα ποσά που συλλέγονται από τα πρόστιμα να αξιοποιηθούν κάποια στιγμή για το Εθνικό Σύστημα Υγείας.

³⁵⁸ Βλ. άρθρο 100 §8-10 του ν. 4622/2019.

³⁵⁹ Για το Πρόγραμμα Επιείκειας βλ. <https://www.epant.gr/nomothesia/nomothesia-antagonismou/programma-epieikias.html>

4.4.3 Αξιοποίηση σύγχρονων τεχνολογικών εργαλείων

Ως προς την αξιοποίηση των σύγχρονων τεχνολογιών, πλέον όλοι οι εργαζόμενοι της Αρχής μπορούν να εργαστούν εξ αποστάσεως με ασφάλεια, ενώ μπορούν να έχουν πρόσβαση στον ιστότοπο για δεδομένα που δεν είναι απευθύνονται στο ευρύ κοινό. Ιδιαίτερα ενεργή είναι η Αρχή σε όλες τις πλατφόρμες κοινωνικής δικτύωσης, γεγονός που ο συνεντευξιαζόμενος χαρακτηρίζει καινοφανές για δημόσιο φορέα και γενικά καταβάλλεται προσπάθεια για την προσέγγιση τόσο των δημόσιων φορέων, όσο και των πολιτών. Ειδικότερα, το ποσοστό των καταγγελιών που υποβλήθηκαν ηλεκτρονικά το 2020 άγγιξε το 80-85%, γεγονός που αποδόθηκε και στην πανδημία COVID-19. Εν αντιθέσει, το ποσοστό των καταγγελιών που υποβλήθηκαν ηλεκτρονικά το 2019 ανήλθε μόλις σε 13%.³⁶⁰

Περαιτέρω, τελεί εν εξελίξει η υλοποίηση συστήματος ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων, που όπως χαρακτηριστικά αναφέρθηκε για τους προηγούμενους φορείς ήταν κάτι εξωπραγματικό, ώστε ο φάκελος της υπόθεσης να διακινείται ηλεκτρονικά, να χρεώνεται, να παρακολουθείται η τήρηση των αποκλειστικών προθεσμιών διεκπεραίωσης του, δεδομένου ότι εκ του νόμου προβλέπονται προθεσμίες που είναι ανελαστικές. Επιπλέον, διαμορφώθηκαν αίθουσες τηλεδιασκέψεων.

Όσον αφορά το nudging και τις συμπεριφορικές αναλύσεις, προβλέπεται η σύσταση σχετικού Τμήματος, το οποίο υπάγεται στη Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού & Συμπεριφορικών Αναλύσεων. Επί της παρούσης αυτό παραμένει ανενεργό, εφόσον το πεδίο αυτό βρίσκεται σε πολύ πρώιμο στάδιο τόσο στην Ελλάδα, όσο και σε άλλες χώρες. Ωστόσο, η Αρχή υλοποιεί έργο τεχνικής βοήθειας που χρηματοδοτείται από τη Γενική Διεύθυνση Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG REFORM)³⁶¹ και έχει πάροχο την εταιρεία Deloitte, το δεύτερο τμήμα του οποίου πέραν της παραγωγής ενός μεθοδολογικού πλαισίου για την ανάλυση διακινδύνευσης για την εκπόνηση ετήσιου προγραμματισμού ελέγχων βάσει της ανάλυσης διακινδύνευσης, περιλαμβάνει και την παραγωγή της μεθοδολογίας για το nudging. Ιδανικά, οι ιθύνοντες της Αρχής αποσκοπούν στην

³⁶⁰ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, όπ. π., σ. 44.

³⁶¹ Directorate-General for Structural Reform Support

πραγματοποίηση τριών μελετών περίπτωσης εφαρμογής του nudging, που θα χρησιμοποιηθούν ως οδηγός για τη διάρθρωση του ως άνω Τμήματος.

4.4.4 Δράσεις για οικοδόμηση κουλτούρας αντιδιαφθοράς και σχέσεις με κοινωνία

Όσον αφορά τις δράσεις για την ευαισθητοποίηση της κοινωνίας, η Γενική Διεύθυνση Ευαισθητοποίησης ξεκίνησε να λειτουργεί πριν από τρεις μόλις μήνες λόγω έλλειψης προσωπικού. Στο μικρό διάστημα λειτουργίας της ωστόσο, έχει αναπτύξει σημαντική δράση. Ειδικότερα, μέσω των ενεργειών δόθηκε στο κοινό η δυνατότητα εγγραφής στο μηνιαίο newsletter της Αρχής, το οποίο υπάρχει πρόβλεψη να δημοσιεύεται ανά τετράμηνο.

Παράλληλα, η ως άνω Διεύθυνση έχει μπει στη διαδικασία χρονοπρογραμματισμού δράσεων με τη συμμετοχή πολύ συγκεκριμένων φορέων π.χ. ξενοδοχείων ενόψει της τουριστικής περιόδου, ή άλλων συγκεκριμένων ιδιωτικών φορέων στη διεπαφή που έχουν με τη δημόσια διοίκηση. Παράλληλα, με την εμπλοκή και της Γενικής Διεύθυνσης Ακεραιότητας & Λογοδοσίας, η Γενική Διεύθυνση Ευαισθητοποίησης υλοποιεί έργα σε συνεργασία με άλλους φορείς όπως η Γενική Γραμματεία Αθλητισμού, το Υπουργείο Παιδείας και το Υπουργείο Δικαιοσύνης και διοργανώνει διάφορες δράσεις για την ευαισθητοποίηση και ενημέρωση των πολιτών, αλλά και δημόσιων και ιδιωτικών φορέων.

Σε αυτό το σημείο ο συνεντευξιαζόμενος επεσήμανε, ότι στόχος της Αρχής είναι η διοργάνωση μεγαλύτερων και ενδεχομένως πιο στοχευμένων καμπανιών ενημέρωσης, ωστόσο για αυτή απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ενίσχυση του στελεχιακού δυναμικού της Αρχής, αλλά και η ύπαρξη των απαραίτητων κονδυλίων.

4.4.5 Συνέργειες με διεθνείς οργανισμούς

Ως προς τις διεθνείς συνεργασίες της Αρχής, αυτές αναπτύσσονται στο πλαίσιο των υποχρεώσεων της χώρας μας που απορρέουν από διεθνείς συμβάσεις που έχει κυρώσει. Στο πλαίσιο της Σύμβασης των Ηνωμένων για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα, η Αρχή βρίσκεται στο στάδιο οριστικοποίησης μιας έκθεσης αξιολόγησης για τη διαφθορά στη χώρας μας. Περαιτέρω, η Αρχή είναι ιδιαίτερα ενεργή στην

ανάπτυξη πρωτοβουλιών όπως π.χ. για τη θέσπιση πλαισίου για τη ρύθμιση της άσκησης πίεσης/ επιρροής από ομάδες συμφερόντων (lobbying) ή για εργαλεία για τη δημόσια ακεραιότητα (public integrity tools), αντίστοιχα σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ, αλλά και στην ανάπτυξη συνεργασιών με διάφορα διεθνή δίκτυα.

Στο πεδίο της ευαισθητοποίησης, υλοποιείται έργο τεχνικής συνεργασίας με το Γραφείο του ΟΗΕ για τα Ναρκωτικά & το Έγκλημα, που στοχεύει να ευαισθητοποιήσει συγκεκριμένες ομάδες όπως τους αθλητές, προπονητές και διαιτητές στον αθλητισμό, τους μαθητές πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην εκπαίδευση, αλλά και πρόσωπα και φορείς που έχουν αρμοδιότητα σε ζητήματα που αφορούν το περιβάλλον όπως οι Ελεγκτές-Επιθεωρητές Περιβάλλοντος και οι υπηρεσίες που δίνουν σχετικές αδειοδοτήσεις.

Τέλος, η συνεντευξιαζόμενη ανέφερε, ότι στην κατεύθυνση της ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2019/1937³⁶² σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στην ελληνική έννομη τάξη, έχει συσταθεί νομοπαρασκευαστική επιτροπή, στην οποία συμμετέχει η ΕΑΔ από κοινού με άλλους φορείς που διαθέτουν νομοθετική πρωτοβουλία όπως το Υπουργείο Δικαιοσύνης, το Υπουργείο Εσωτερικών και εκπροσώπους του Δικηγορικού Συλλόγου.³⁶³ Η εν λόγω επιτροπή επεξεργάζεται το αρχικό σχέδιο του νόμου λαμβάνοντας υπόψη τους βασικούς άξονες της Οδηγίας ως προς τον εξωτερικό διάυλο, τον εσωτερικό διάυλο, τη δημόσια αποκάλυψη, καθώς και τα εισαγωγικά ζητήματα που αφενός αφορούν το πεδίο εφαρμογής και τους ορισμούς και αφετέρου τις συνέπειες, την αποτροπή αντιποίνων κ.λπ. και το στάδιο διαμόρφωσης διατάξεων.

4.4.6 Μελλοντικές προοπτικές της ΕΑΔ ως προς τη συμβολή της στην αντιμετώπιση της διαφθοράς στη χώρα

Ερωτηθείσα ως προς τις μελλοντικές προοπτικές της Αρχής, η κα. Σωτηροπούλου, επεσήμανε ότι ειδικά σε περίοδο πανδημίας η πρακτική της

³⁶² Βλ. Οδηγία (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.

³⁶³ Βλ. lawspot.gr, *Whistleblowers: Η Ελλάδα ενσωματώνει την Οδηγία για την καλύτερη προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος*, 02.06.2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/whistleblowers-i-ellada-ensomatonei-tin-odigia-gia-tin-kalyteri-prostasia-martyron> [τελευταία πρόσβαση 15.03.2021] και Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Κράτος Δικαίου 2020 και Καταπολέμηση της Διαφθοράς*, όπ. π.

ενσωμάτωσης μιας αρχής καταπολέμησης της διαφθοράς, όπως η ΕΑΔ στην εθνική ομάδα δράσης για την καταπολέμηση της πανδημίας, θεωρείται διεθνώς μια καλή πρακτική, εφόσον η αντιμετώπιση της απαιτεί μια πολυτομεακή προσέγγιση. Η εμπλοκή της ΕΑΔ στην καταπολέμηση της πανδημίας αναβαθμίζει το ρόλο που αυτή διαδραματίζει για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της λογοδοσίας, αναγνωρίζοντας ότι η πανδημία δεν αποτελεί μόνο μια κρίση δημόσιας υγείας, αλλά και οικονομική κρίση και κατ' επέκταση μια κρίση διαφθοράς.

Από την πλευρά του ο κ. Φουστανάκης, δήλωσε ότι υπάρχουν πολύ καλές προοπτικές για το μέλλον της Αρχής, όπως αποτυπώνεται και στις εκθέσεις διεθνών οργανισμών, αρκεί να συνεχιστεί με τον ίδιο ζήλο και στην ίδια κατεύθυνση η προσπάθεια που γίνεται. Επιπλέον, ανέφερε ότι με το πέρασ του χρόνου η ΕΑΔ ωριμάζει σαν οργανισμός, εφόσον το μεγαλύτερο διακύβευμα λόγω της συγχώνευσης των προϋφιστάμενων φορέων είναι αυτοί να μετουσιωθούν σε ένα ενιαίο οργανισμό με κοινό όραμα και προσανατολισμό. Αυτή η μετουσίωση παραμένει πρόκληση, αν και έχουν γίνει πολύ θετικά βήματα. Όπως επισημαίνει, η πρόκληση αυτή κυρίως αφορά το ανθρώπινο δυναμικό, ωστόσο η στελέχωση της ΕΑΔ με εξειδικευμένο προσωπικό αναμένεται διασφαλίσει την αποτελεσματική της λειτουργία στο μέλλον.

Ενδεικτική της δυναμικής της Αρχής, είναι η πραγματοποίηση συζητήσεων με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για υποβολή σχεδίου, στο πλαίσιο του συνολικού σχεδίου που θα υποβάλλει η ελληνική κυβέρνηση για το Ταμείο Ανάκαμψης, στο οποίο έχει αιτηθεί ένα πολύ υψηλό ποσό χρηματοδότησης. Ο συνεντευξιαζόμενος χαρακτήρισε την αρχική αντίδραση της Επιτροπής ως ιδιαίτερα θετική, με τα σχόλια που διατυπώθηκαν να είναι διαδικαστικού χαρακτήρα. Η εν λόγω χρηματοδότηση αναμένεται να θέσει τις βάσεις για τον περαιτέρω ψηφιακό εκσυγχρονισμό του φορέα και την αξιοποίηση εργαλείων πληροφορικής με την προϋπόθεση, ότι θα ακολουθήσει το ανθρώπινο δυναμικό. Όσον αφορά το τελευταίο, θεωρεί ότι αυτό χρειάζεται εκπαίδευση, κατάρτιση και χρόνο προσαρμογής, δεδομένου ότι αφενός η μετάβαση απαιτεί χρόνο και αφετέρου δεν είναι όλοι οι άνθρωποι το ίδιο δεκτικοί στις αλλαγές. Σε κάθε περίπτωση, προκρίνει ότι οι προοπτικές της ΕΑΔ είναι ιδιαίτερα ευοίωνες.

Συμπεράσματα

Η διαφθορά αναμφίβολα αποτελεί ένα ιδιαίτερα πολυσύνθετο φαινόμενο, με σημαντικές προεκτάσεις στην οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία ενός κράτος, αλλά και στην κοινωνία εν γένει. Πέραν της οικονομικής ζημίας που συνεπάγεται για το κράτος, τη διαστρέβλωση του ανταγωνισμού και την αποθάρρυνση των επενδύσεων, η διαφθορά συνδέεται με την αναποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και την παροχή υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας στον πολίτη. Μεγάλος είναι όμως και ο αντίκτυπος στο κοινωνικό σύνολο, εφόσον διαβρώνει την εμπιστοσύνη του πολίτη-διοικούμενου στην αποτελεσματικότητα του κράτους, οδηγεί στην απαξία των θεσμών και του πολιτικού συστήματος και εν τέλει οδηγεί σε μια κρίση του δημοκρατικού φαινομένου. Προκειμένου να αντιμετωπίσει τα ζητήματα αυτά και να ενισχύσει τη διαφάνεια και λογοδοσία της διοικητικής δράσης, το σύγχρονο κράτος έχει αναπροσδιορίσει το παραδοσιακό μοντέλο του ιεραρχικού ελέγχου της διοίκησης συστήνοντας ελεγκτικά σώματα, αλλά και νεοπαγή κρατικά όργανα όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές. Ιδίως οι τελευταίες, μέσω της λειτουργικής ανεξαρτησίας και διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας που διαθέτουν, είναι σε θέση να προασπίσουν αποτελεσματικότερα τα ατομικά δικαιώματα που πλήττονται από πρωτοφανείς απειλές, αλλά και να ουδετεροποιήσουν πολιτικά ορισμένα πεδία του οικονομικού και κοινωνικού βίου, στα οποία αναπτύσσουν τη δράση τους, παρέχοντας εγγύα ακεραιότητας και διαφάνειας και επανακτώντας την απολεσθείσα εμπιστοσύνη του πολίτη στο κράτος.

Όσον αφορά τη διαφθορά στην Ελλάδα, μια σειρά παθογενειών του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος που εντοπίζονται από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, όπως ο συγκεντρωτισμός, η πολυδιάσπαση, η πολυνομία και κακονομία, η έλλειψη συντονισμού και η γραφειοκρατία καλλιέργησαν διαχρονικά πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς. Η άνευ προηγουμένων δημοσιονομική κρίση που έπληξε τη χώρα και η υπαγωγή της σε καθεστώς δημοσιονομικής επιτήρησης, ανέδειξε την ανάγκη για πραγματοποίηση καίριων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, αλλά και για τον επαναπροσδιορισμό της διαχείρισης των υποθέσεων του κράτους. Στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς, πραγματοποιήθηκαν σημαντικές απόπειρες μέσω της σύστασης νέων ελεγκτικών

σωμάτων, αλλά και της εκπόνησης του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς, δεδομένου ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς συμπεριλαμβάνονταν διαχρονικά μεταξύ των κύριων συστάσεων των διεθνών οργανισμών, αλλά και της ΕΕ, προκειμένου η χώρα να εξέλθει από την κρίση.

Ωστόσο, οι απόπειρες για την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς στη χώρα προσέπιπταν σε μια σειρά παθογενειών του προϋπάρχοντος ελεγκτικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης, όπως ο κατακερματισμός των ελεγκτικών σωμάτων, η έλλειψη συντονισμού, οι αλληλοεπικαλύψεις των αρμοδιοτήτων τους, η απουσία τυποποιημένων ελεγκτικών διαδικασιών και προτύπων και η ελλιπής αξιοποίηση των ψηφιακών τεχνολογιών. Η ίδρυση του θεσμού του Γενικού Επιθεωρητή της Δημόσιας Διοίκησης και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς αποτελούσαν αναμφισβήτητα σημαντικά βήματα στην κατεύθυνση της επίλυσης των ανωτέρω ζητημάτων, αλλά εκ του αποτελέσματος δεν κατάφεραν τελικώς να επιτελέσουν με αποτελεσματικότητα το ρόλο τους.

Για το λόγο αυτό, ο ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος, πέραν των σημαντικών μεταρρυθμίσεων που εισήγαγε, μεταξύ άλλων και στο επίπεδο της λειτουργίας και του συντονισμού του έργου της Κυβέρνησης και του Υπουργικού Συμβουλίου, προχώρησε στη σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, μιας Ανεξάρτητης Αρχής, που αποτελεί ένα ενιαίο φορέα με οριζόντια αρμοδιότητα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και σε αυτή συγχωνεύτηκαν τα προϋφιστάμενα ελεγκτικά σώματα, τα οποία και καταργηθήκαν. Η αποστολή της ΕΑΔ είναι να παράσχει ένα συνεκτικό και συντονισμένο πλαίσιο για το ελεγκτικό έργο, να ενισχύσει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, αλλά και να ευαισθητοποιήσει και να ενημερώσει το κοινωνικό σύνολο για τη διαφθορά, με απώτερο στόχο τη δημιουργία μιας κουλτούρας μη ανοχής στη διαφθορά.

Προκειμένου να επιτελέσει επιτυχώς το έργο της, η Αρχή διαθέτει λειτουργική ανεξαρτησία και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ενώ τα μέλη της απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Από την αρχή ακόμη της λειτουργίας της, η ΕΑΔ προχώρησε στην υιοθέτηση μιας σειράς ελεγκτικών προτύπων, καθώς και κωδίκων ηθικής και επαγγελματικής δεοντολογίας, προκειμένου να διασφαλίσει την ενιαία ενάσκηση του ελεγκτικού έργου, αλλά και

την ακεραιότητα και επαγγελματισμό των Επιθεωρητών-Ελεγκτών της. Σε εθνικό επίπεδο, έχει εμπλακεί σε σημαντικά πεδία, όπου εμφανίζεται υψηλός κίνδυνος διαφθοράς, συμμετέχοντας σε ελέγχους που αφορούν την τήρηση της αντικαπιλιστικής νομοθεσίας, των μέτρων για την αποτροπή της διάδοσης του COVID-19, αλλά και των διαδικασιών στο πλαίσιο του εθνικού επιχειρησιακού σχεδίου για τον εμβολιασμό των πολιτών. Παράλληλα, προκειμένου να επιτύχει τον δυναμικό οργανωσιακό της μετασχηματισμό της έχει υιοθετήσει μια σειρά οργανωτικών καινοτομιών που πέραν της υιοθέτησης των ανωτέρω σύγχρονων μεθοδολογικών εργαλείων και ελεγκτικών προτύπων, περιλαμβάνουν την προσήλωση στην επαγγελματική κατάρτιση και εξειδίκευση του στελεχιακού της δυναμικού, τον ψηφιακό της μετασχηματισμό μέσω της αξιοποίησης σύγχρονων ψηφιακών εργαλείων όπως οι συμπεριφορικές αναλύσεις και το nudging, αλλά και την τυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών. Προκειμένου να εξοικονομηθούν πόροι, η Αρχή προχωρά στην αξιοποίηση κοινοτικών πόρων, που οι καταργηθέντες ελεγκτικοί μηχανισμοί είχαν αφήσει ανεκμετάλλευτους. Σε διεθνές επίπεδο η ίδρυση της Αρχής έχει γίνει δεκτή με ιδιαίτερα θετικά σχόλια όπως προκύπτει από τις εκθέσεις τόσο διεθνών οργανισμών, όσο και της ΕΕ.

Από τη συνέντευξη που πραγματοποιήθηκε με στελέχη της Αρχής, προκύπτει το συμπέρασμα ότι αυτή αντιμετωπίζει μια σειρά δυσκολιών, που κυρίως εδράζονται στην ομαλή απορρόφηση των προϋφιστάμενων ελεγκτικών σωμάτων και τη δημιουργία ενός ενιαίου πλέον φορέα με κοινό όραμα και κατεύθυνση. Επιπλέον, η ψηφιακή παρουσία της ΕΑΔ φαίνεται να είναι αποτελεσματική, γεγονός που αποτυπώνεται και στην κατακόρυφη αύξηση της ηλεκτρονικής υποβολής καταγγελιών από πλευράς πολιτών. Παρά το γεγονός, ότι η Αρχή ακόμα δεν έχει πλήρως αξιοποιήσει τις δυνατότητες που παρέχουν οι σύγχρονες ψηφιακές τεχνολογίες, αυτή φαίνεται πως βρίσκεται σε καλό δρόμο, εφόσον έχει δρομολογηθεί τόσο η χρηματοδότηση, όσο και ο σχεδιασμός σχετικών έργων. Όσον αφορά τις δράσεις για την ευαισθητοποίηση της κοινωνίας, η Αρχή αναπτύσσει συνεργασίες με πληθώρα φορέων και υλοποιεί σημαντικές δράσεις. Ένα ζήτημα είναι ωστόσο, ότι αφενός δεν διαθέτει επαρκές προσωπικό και αφετέρου χρειάζονται επιπλέον πόροι για την εκπόνηση στοχευμένων και πλέον εκτεταμένων ενημερωτικών καμπανιών. Ως προς τις συνέργειες με διεθνείς οργανισμούς, η Αρχή αναπτύσσει εκτεταμένη

συνεργασία με οργανισμούς όπως ο ΟΗΕ και ο ΟΟΣΑ στο πλαίσιο κατάρτισης εκθέσεων και αξιολογήσεων της χώρας, αλλά και με τους θεσμούς της ΕΕ τόσο στην κατεύθυνση της εισαγωγής του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη, όσο και της υλοποίησης έργων μέσω της αξιοποίησης της χρηματοδότησης από κονδύλια της Ένωσης. Και οι δυο συνεντευξιαζόμενοι αποτίμησαν θετικά της προοπτικές της Αρχής στο μέλλον.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει, ότι αναμφίβολα η λογική της συγκέντρωσης των κατακερματισμένων ελεγκτικών σωμάτων σε ένα ενιαίο φορέα είναι ιδιαίτερα εύστοχη. Το έργο που έχει να επιδείξει η Αρχή μέχρι σήμερα έχει θετικό πρόσημο, ενώ ο φορέας φαίνεται προσηλωμένος στην υιοθέτηση σημαντικών καινοτομιών τόσο σε οργανωτικό, όσο και επιχειρησιακό επίπεδο, γεγονός που προδιαγράφει ένα ευοίωνο μέλλον. Ωστόσο, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η ίδρυση μιας Ανεξάρτητης Αρχής για την καταπολέμηση της διαφθοράς δεν συνεπάγεται την αυτόματη εξάλειψη του πολυσύνθετου αυτού, φαινομένου. Απαιτείται πολιτική δέσμευση και βούληση, αλλά και μια εκ βάθρων αλλαγή της νοοτροπίας και κουλτούρας του πολίτη, που εκ των πραγμάτων αποτελεί μια διαδικασία που απαιτεί χρόνο. Σε κάθε περίπτωση, και με δεδομένο το σύντομο χρονικό διάστημα λειτουργίας της, η συμβολή της ΕΑΔ στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη χώρα θα κριθεί εκ των αποτελεσμάτων που αυτή θα παράξει σε βάθος χρόνου.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019, Διαθέσιμο στο:
<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11055576.pdf> [τελευταία πρόσβαση 21.10.2020].

Ακριβοπούλου Χ./ Ανθόπουλος Χ., *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα: ΣΕΑΒ, 2015, Διαθέσιμο στο:
https://repository.kallipos.gr/bitstream/11419/2532/7/00_master_document_anthopoulos_2_final.pdf [τελευταία πρόσβαση 12.01.2021].

Ακριβού Σ., *Διαφθορά, Κακοδιοίκηση και Παράβαση της Νομιμότητας*, Crime Diary, τεύχ. 13, 2020. Διαθέσιμο στο:
<https://www.crimetimes.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC-%CE%BA%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%AC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84/> [τελευταία πρόσβαση 12.01.2021].

Αργυριάδης Δ., *Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πελάτες*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 1998.

Βαβούρας Ι., *Οικονομική Πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήσης, 2013.

Βαβούρας Ι., *Πολιτική Οικονομικής Ανάπτυξης: Οικονομική και Θεσμική Προσέγγιση*. Αθήνα: Παπαζήσης, 2016.

bankingnews.gr, *ΟΟΣΑ: Θετικό βήμα η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας*, 24.07.2020, Διαθέσιμο στο:
<https://www.bankingnews.gr/index.php?id=510325> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].

Βενετσανοπούλου Μ., *Η Θεσμική Διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2002.

- Βενετσανοπούλου Μ., *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Αθήνα: Σάκκουλας, 2014.
- Βενιζέλος Ε., *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001*, 29.10.2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1120-197519862001.html> [τελευταία πρόσβαση 25.02.2021].
- ΓΕΓΚΑΔ, *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) για τα έτη 2015 έως 2018*, 2016, Διαθέσιμο στο: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/122/GR_National%20Anticorruption%20Plan_31_12_2016.pdf [τελευταία πρόσβαση 11.01.2021].
- ΓΕΓΚΑΔ, *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) για τα έτη 2018 έως 2021*, 2018, Διαθέσιμο στο: <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/232/GR-National-Anticorruption-Plan-2018-2021.pdf> [τελευταία πρόσβαση 11.01.2021].
- ΓΕΓΚΑΔ, *Ετήσια Έκθεση 2018*, 2019, Διαθέσιμο στο <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202018.pdf> [τελευταία πρόσβαση 12.01.2021].
- Γιαννιάς Π., *Επιχειρησιακές Επικοινωνίες. Ανάλυση Περιεχομένου*, ΤΕΙ Πειραιά, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, 2015, Διαθέσιμο στο: <http://eclass.teipir.gr/opene/class/modules/document/file.php/BUSI111/e6.pdf> [τελευταία πρόσβαση 02.03.2021].
- Γεωργοπούλου Β., *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: Εμπειρίες & Προτάσεις. Πρακτικά Συνεδρίου, 8-9 Φεβρουαρίου 2016*, Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2016.
- Δαγτόγλου Π., *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Έκδ. Δ', Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 2004.
- Δαφέρμος Ο., *Τα γενεσιουργά αίτια της διαφθοράς*, 2008, Διαθέσιμο στο: http://dafermos.blogspot.gr/2012/01/blogpost_29.html [τελευταία πρόσβαση 28.12.2020].
- Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς, *Αξιολόγηση εθνικού συστήματος ακεραιότητας: Ελλάδα/ Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς*. Αθήνα: Εθνική Διαφάνεια, 2012.

- Διεθνής Διαφάνεια, *Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς 2013. Καθημερινότητα & Διαφθορά. Έρευνα Κοινής Γνώμης. Έκθεση για την Ελλάδα*, 2013, Διαθέσιμο στο: https://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2013/09/GCB_Country-report_GREECE_GR_03_FINAL1.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Απολογιστικό δελτίο τύπου για την εφαρμογή της αντικαπνιστικής νομοθεσίας*, 31.12.2019, Διαθέσιμο στο: https://aead.gr/images/deltia_typou/20191231-dt.pdf [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2019*, 2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf> [τελευταία πρόσβαση 22.10.2020].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Επαγγελματικά Πρότυπα για το Ελεγκτικό Έργο της Ε.Α.Δ.*, 2020, Διαθέσιμο στο: https://aead.gr/images/manuals/epaggelmatika-protypa/epaggelmatika_protypa_EAD.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.12.2020].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, 2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/images/manuals/kodikas-ithikis/kodikas-ithikis-ead.pdf> [τελευταία πρόσβαση 29.12.2020].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας στους ελέγχους για την τήρηση των μέτρων για τον περιορισμό της διάδοσης του κορωνοϊού COVID-19*, Δελτίο Τύπου, 23.03.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/ead-eleghoi-tirisis-metron-periorismou-covid19> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Οδηγός Ασφαλούς Τηλεργασίας και προστασίας από τεχνικές εξαπάτησης λόγω Κορωνοϊού*, Δελτίο Τύπου, 23.04.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/odhgos-asfalous-thlergasias-kai-prostasias-apo-techikes-exapatishs-logw-koronoiou> [τελευταία πρόσβαση 14.02.2021].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Θετική Αποτίμηση της ΕΑΔ στην Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α για την Ελληνική Οικονομία 2020*, Δελτίο Τύπου, 24.07.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/thetikh-apotimisi-thw-ead-sthn-ekthesi-tou-oosa-gia-thn-elliniki-oikonomia-2020> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].

- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Η ΕΑΔ αξιοποιεί ανεκμετάλλετους πόρους του ΕΣΠΑ 2014-2020*, Δελτίο Τύπου, 07.08.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/h-ead-axiopoiei-anekmataleutous-porous-tou-espa> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Κράτος Δικαίου 2020 και Καταπολέμηση της Διαφθοράς*, Δελτίο Τύπου, 20.11.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/ekthesh-eurwpaikhs-epitropis-gia-to-kratos-dikaiou-2020-kai-katapolemisi-ths-diafthoras> [τελευταία πρόσβαση 15.02.2021].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Αναφορά της ΕΑΔ στην Έκθεση Προόδου του Μηχανισμού Ενισχυμένης Εποπτείας της ΕΕ για την Ελλάδα*, Δελτίο Τύπου, 23.11.2020, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/anafora-ths-ead-sthn-ekthesh-proodou-tou-mhxanismou-enisximenis-epoptias-ths-ee-gia-thn-ellada> [τελευταία πρόσβαση 14.02.2021].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Αξιολόγηση της τήρησης των διαδικασιών ελέγχου και των απαιτήσεων που περιλαμβάνονται στο εθνικό επιχειρησιακό σχέδιο εμβολιασμών κατά της covid-19*, από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Δελτίο Τύπου, 08.01.2021, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/aksiologisi-ths-thrhsh-twn-diadikasiwn-elegxou-kai-twn-apaitisewn-pou-perilambanontai-sto-ethniko-epixirisiako-sxedio-emvoliasmw-n-kata-ths-covid-19-apo-thn-ethniki-arxh-diafaneias> [τελευταία πρόσβαση 14.02.2021].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Άνοδος της θέσης της Ελλάδας στον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς για το έτος 2020*, 31.01.2021, Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/press/press-releases/anodo-ths-thesis-tis-elladas-ston-dikti-adilipsis-diafthoras-gia-to-etos-2020> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας, *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2018-2021*, χ.χ. Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/publications/esskd/esskd-2018-2021> [πρόσβαση 02.02.2021].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Καταπολέμηση της Διαφθοράς*, 2017, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption-el.pdf [τελευταία πρόσβαση 01.10.2020].

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ειδικό Ευρωβαρόμετρο νο. 502. Διαφθορά – Ελλάδα*, 2020, Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2247> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα*, SWD(2020) 307, Βρυξέλλες 30.09.2020, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0307&from=EL> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].
- Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Άπατης (OLAF), *Τι κάνουμε*, 2021, Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_el [τελευταία πρόσβαση 11.02.2021].
- Ζιγγιρίδης Ε., *Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στην ελληνική οικονομία*, Ταχυδρόμος, 11.02.2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.taxydromos.gr/m/323719/oi-epiptwseis-ths-diafthoras-sthn-ellhnikh-oikonomia.html> [τελευταία πρόσβαση 11.10.2020].
- Ίσαρη Φ./ Πουρκός Μ., *Παραγωγή Ποιοτικών Ερευνητικών Δεδομένων*, σε: Ίσαρη Φ./ Πουρκός Μ., *Ποιοτική μεθοδολογία έρευνας*, Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, 2015, Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/5821> [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].
- Κοντιάδης Ξ.Ι., *Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα: Παπαζήσης, 2006.
- Κουράκης Ν., *Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις Συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO), Ποινικά Χρονικά*, 2013, σ.σ. 561-567.
- Κουράκης Ν./ Σαμαρά-Κρίσπη Α. (επιμ.) *Δημόσια Διοίκηση & Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας, 2015.
- Κουτσούκης Κ./ Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Σιδέρης, 2005.

- Κτιστάκη Σ., Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς. Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, *Εφημ ΔΔ* τεύχ. 5, 2007, σ. 673-686.
- Λάζος Γ. *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2005.
- lawnet.gr, *Πρώτη ετήσια έκθεση για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 30.09.2020, Διαθέσιμο στο: <https://lawnet.gr/law-news/proti-etisia-ekthesi-gia-tin-katastasi-tou-kratous-dikaiou-stin-evropaiki-enosi/> [τελευταία πρόσβαση 14.02.2021].
- lawspot.gr, *Whistleblowers: Η Ελλάδα ενσωματώνει την Οδηγία για την καλύτερη προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος*, 02.06.2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/whistleblowers-i-ellada-ensomatonei-tin-odigia-gia-tin-kalyteri-prostasia-martyron> [τελευταία πρόσβαση 15.03.2021].
- Μακρυδημήτρης Α., *Ο μεγάλος ασθενής, Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα: Παπαζήσης, 1999.
- Μακρυδημήτρης Α./ Μιχαλόπουλος Μ. (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης, 2000.
- Μακρυδημήτρης Α./ Σαματάς Μ./ Πρεβεδούρου Ε. και Πραβίτα Μ.Η. (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες. 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας ΑΕ, 2014,
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 1999.
- Μάρτιν Ν., *Διεθνής Διαφάνεια: Η Ελλάδα βελτίωσε τη θέση της*, 28.01.2021, Διαθέσιμο στο: <https://www.dw.com/el/%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%AE%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%AC%CE%BD%CE%B5%CE%B9%CE%B1-%CE%B7-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1-%CE%B2%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CF%89%CF%83%CE%B5-%CF%84%CE%B7-%CE%B8%CE%AD%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82/a-56367285> [τελευταία πρόσβαση 01.02.2021].
- Μορφωτικό Ίδρυμα της ΕΣΗΕΑ, *Κρίση και Πολιτικό Σύστημα*. Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα της ΕΣΗΕΑ, 2003.

- Μπάλτα Ε. (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο Αιώνα, 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου 31.10-1.11.2018*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2019.
- Μπάλτα Ε., Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους, *Το Σύνταγμα (ΤοΣ)*, τεύχ. 3-4, 2020, σ.σ. 1041-1069.
- Μπαμπινιώτης Γ., *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*, Έκδ. Β', Αθήνα: Κέντρο Λεξικολογίας, 2005.
- Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., *Ο Έλεγχος της διοίκησης από το «Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»*, Έκδ. Γ', Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2002.
- Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., *Ο Έλεγχος της διοίκησης. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου*, Τόμος Β', Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2006.
- Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., *Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Το Δικαίωμα της Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) & Ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος Α', Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2010.
- Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ν. 4622/2019*, Τόμος Β', Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2020.
- naftemporiki.gr, *Εθνική Αρχή Διαφάνειας: Πρόστιμα ύψους 262.250 ευρώ- 1.731 περιπτώσεις παράβασης*, 11.11.2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.naftemporiki.gr/story/1657169/ethniki-arxi-diafaneias-prostima-upsous-262250-euro-1731-periptoseis-parabasis> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].
- Νικολοπούλου Α., *Κράτος και Διαφθορά*, Συλλογικός Τόμος Ι, Αθήνα: Σιδέρης, 1998.
- ΟΟΣΑ, *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στην Ελλάδα: Μεθοδολογία Αναθεώρησης και Διαδικασίες Παρακολούθησης και Αξιολόγησης*, 2018, Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/governance/ethics/3.1.1-baseline-report-greece-national-anti-corruption-action-plan-el.pdf> [τελευταία πρόσβαση 12.01.2021].

- Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Φ. Η Δι@ύγεια στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τεύχ. 55, 2012, σ.σ. 675-679.
- Παπαδημητρίου Κ., *Τα πολλά πρόσωπα της διαφθοράς*, kathimerini.gr, 12.03.2006, Διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/economy/local/244920/ta-polla-prosopa-tis-diafthoras/> [τελευταία πρόσβαση 11.01.2021].
- Πελαγίδης Θ. (επιμ.), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Παπαζήσης, 2005.
- Πρεβεδούρου Ε., Η Αρχή της Νομιμότητας, σε: Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ (Επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ.σ. 133-209, Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/GENIKES-ARXES-DHMOSIOU-DIKAIΟΥ-Prevedourou.pdf> [τελευταία πρόσβαση 22.01.2021].
- Πρεβεδούρου Ε., *Διοικητικές προσφυγές. Διοικητικό Δίκαιο*, 2016, Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/διοικητικές-προσφυγές-γενικό-διοικη/> [τελευταία πρόσβαση 01.02.2021].
- Πρεβεδούρου Ε., *Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;*, syntagmawatch.gr, 12.05.2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/> [τελευταία πρόσβαση 02.12.2020].
- Public Issue, *Η ελληνική κοινή γνώμη απέναντι στη διαφθορά Στάσεις και αντιλήψεις, Έρευνα για Λογαριασμό Εθνικής Αρχής Διαφάνειας*, 2020, Διαθέσιμο στο: https://www.publicissue.gr/wp-content/uploads/2020/12/ead_final_site.pdf
- Ράικος Δ., *Δημόσια διοίκηση και διαφθορά*. Αθήνα: Σάκκουλας ΑΕ, 2006.
- Ρακιντζής Λ., *Ο θεσμικός ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή στον έλεγχο του δημόσιου τομέα*, Αθήνα: Παπαζήσης, 2011
- ΣΕΥΥΠ, *Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων Έτους 2016*, 2016, Διαθέσιμο στο: <http://archive.data.gov.gr/dataset/67d589f3-96bd-4e16-b716-ee049502adf3/resource/9a812e36-f3ae-40b2-ab83-b68f4a98404c/download/--2016.pdf> [τελευταία πρόσβαση 01.02.2021].
- Σπανού Κ. (συντ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης, Επισκόπηση/ Περιγραφή/ Αποτίμηση*, Έκθεση, ΕΛΙΑΜΕΠ. Παρατηρητήριο για την Κρίση, 2018, Διαθέσιμο στο: <https://www.eliamep.gr/wp->

- [content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf](https://www.segm.gr/content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf) [τελευταία πρόσβαση 20.11.2020]
- Σπανού Κ., *Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων*, Αθήνα: Σαββάλας, 2005.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος Ι, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.
- Σπηλιωτόπουλος Ε./ Μακρυδημήτρης Α. (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 2001.
- Σπυριδάκη Μ./ Βουνάτσου Α. και Οικονομίδου Α., Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς σε κράτος και επιχειρήσεις. Ειδική Έκθεση. Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ. *Οικονομία & Επιχειρήσεις*, τεύχ. 11, 2017, Διαθέσιμο στο: https://segm.gr/wp-content/uploads/2017/11/Special_Report_DIAFTHORA_25_7_2017.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.11.2020].
- Συμεωνίδης Ι., Η ταχύτητα στην απονομή της Διοικητικής Δικαιοσύνης, *ΔιΔικ*, 2017, σ.σ. 1-13.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Θεσμικό Πλαίσιο και Στελέχωση του Θεσμού*, 2017, Διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/ee2017-p06-307-325-theism-pl-stelexosi.pdf> [τελευταία πρόσβαση 08.01.2021].
- Σωτηρόπουλος Β., *Τι είναι η "κακοδιοίκηση"*;, 2010, Διαθέσιμο στο: http://elawyer.blogspot.com/2010/11/blog-post_30.html [τελευταία πρόσβαση 06.01.2021].
- Σωτηρόπουλος Β., *Είναι αναγκαία η Εθνική Αρχή Διαφάνειας*;, syntagmawatch.gr, 20.08.2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/einai-anagkaia-i-ethniki-archi-diafaneias/> [τελευταία πρόσβαση 10.01.2021].
- Σωτηρόπουλος Δ., *Διαφθορά και καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα σήμερα*, ΕΛΙΑΜΕΠ, 2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.eliamep.gr/publication/%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%AD%CE%BC%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82->

[%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF/](#) [τελευταία πρόσβαση 12.11.2020].

Σωτηρόπουλος Δ./ Χριστόπουλος Λ., *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*, Αθήνα: Διανέοσις, 2017.

Φραγκάκης Ν. (επιμ.), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Μελετών και Ερευνών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 2008.

Φυτράκης Ε., *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

Ξενόγλωσση

Bhargava V. (ed.), *Global issues for global citizens: an introduction to key development challenges*, Washington, DC: World Bank, 2006, Διαθέσιμο στο: <https://www.econbiz.de/Record/curing-the-cancer-of-corruption-bhargava-vinay/10003409936> [τελευταία πρόσβαση 24.11.2020].

Bratu R./ Sotiropoulos D. and STOYANOVA M., Through the Lens of Social Constructionism: The Development of Innovative Anti-Corruption Policies and Practices in Bulgaria, Greece and Romania, 2000–2015, *Slavonic and East European Review*, vol. 95, no. 1, 2017, p.p. 117- 150.

Courakis N., *Anti-corruption efforts in Greece. Between law in books and law in action*, n.d., Διαθέσιμο στο: <http://crime-in-crisis.com/wp-content/uploads/pdfbio/anti%20corruption.pdf> [τελευταία πρόσβαση 22.01.2021].

European Commission, *Special Eurobarometer on Corruption*, 2014, Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_fact_el_en.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].

Gupta S./ Davoodi H. and Alonso-Terme R., Does corruption affect income inequality and poverty? *Econ Gov*, vol. 3, 2002, p.p. 23-45.

Hamilton A./ HAMMER C., *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, World Bank, Policy Research Working Paper 8299, 2018, Διαθέσιμο στο:

- <http://documents1.worldbank.org/curated/en/113281515516828746/pdf/WPS8299.pdf>
- isac.org.hk, 2020, *Corruption Perceptions Index*, Διαθέσιμο στο: <https://www.icac.org.hk/en/intl-persp/survey/corruption-perceptions-index/index.html> [τελευταία πρόσβαση 04.01.2021].
- Mitsopoulos M./ Pelagidis T., A model of constitutional design and corruption, *Eur J Law Econ* vol. 44, 2017, p.p. 67-90.
- OECD, *Proceedings of the OECD Symposium on Corruption and Good Governance*, Paris, 1996, Διαθέσιμο στο: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(96\)129&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(96)129&docLanguage=En) [τελευταία πρόσβαση 11.12.2020].
- OECD, *OECD Economic Surveys Greece*, 2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Greece-2020-OECD-economic-survey-Overview.pdf> [τελευταία πρόσβαση 12.02.2021].
- Philp M., Defining Political Corruption, *Political Studies*, vol. 45, no. 3, 1997, p.p. 436-462.
- Sotiropoulos D., *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*, Policy Paper N° 46, ELIAMEP, 2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Paper-46-Sotiropoulos-final.pdf> [τελευταία πρόσβαση 01.02.2021].
- Tanzi V., Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, *IMF Staff Papers*; vol. 45, no. 4, 1998, p.p. 559-594.
- The Heritage Foundation, *2019 Index of Economic Freedom*, 25th Anniversary Edition, Διαθέσιμο στο: http://www.iberglobal.com/files/2019-1/economic_freedom_index_2019.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.01.2021].
- Trading Economics, *Greece Corruption Rank*, 2021, Διαθέσιμο στο: <https://tradingeconomics.com/greece/corruption-rank> [τελευταία πρόσβαση 22.02.2021].
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index – Greece, 2012-2019*, 2019, Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/grc#details> [τελευταία πρόσβαση 28.12.2020].

- Transparency International, *Corruption: Europe and Central Asia. Global Corruption Barometer*, 2016, Διαθέσιμο στο: https://images.transparencycdn.org/images/2016_GCB_ECA_EN.pdf [τελευταία πρόσβαση 09.02.2021].
- Transparency International, *Corruptions Perception Index 2020*, 2021, Διαθέσιμο στο: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.02.2021].
- Transparency International, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, 2009, Διαθέσιμο στο: https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPainLanguageGuide_EN.pdf [τελευταία πρόσβαση 28.11.2020].
- Wong C., *Anti-Corruption Measures of the Independent Commission Against Corruption, Hong Kong Special Administration Region, China and Strategies and Experience of its Community Relations Department*, 2019, Διαθέσιμο στο: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No107/No107_22_VE_Wong_1.pdf [τελευταία πρόσβαση 02.01.2021].

Νομοθεσία

- ν. 1418/1984 (ΦΕΚ 23 Α'/29.02.1984) «Δημόσια έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων».
- ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59 Α'/17.04.1997) «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».
- ν. 2656/1998 (ΦΕΚ 265 Α'/01.12.1998) «Κύρωση της Σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές».
- ν. 2671/1998 (ΦΕΚ 289 Α'/28.12.1998) «Ρύθμιση θεμάτων του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) και άλλες διατάξεις».
- ν. 2920/2001 (ΦΕΚ 131 Α'/ 27.06.2001) «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) και άλλες διατάξεις».
- ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260 Α'/12.11.2001) «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς».

- ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296 Α'/04.12.2002) «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις».
- ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220 Α'/20.09.2002) «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».
- ΠΔ 338/2002 (ΦΕΚ 282 Β'/21.11.2002) «Κανονισμός Λειτουργίας του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.)».
- ν. 3560/2007 (ΦΕΚ 103 Α'/14.05.2007) «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του Πρόσθετου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου».
- ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 105 Α'/10.06.2008) «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα».
- ν. 3832/2010 (ΦΕΚ 38 Α'/0.03.2010) «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.). Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής».
- ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112 Α'/13.07.2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις».
- ν. 4013/2011 (ΦΕΚ 204 Α'/15.09.2011) «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν. 3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας) - Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις».
- Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Σεπτεμβρίου 2013 (ΕΕ L248), σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999 του Συμβουλίου.

- ν. 4320/2015 (ΦΕΚ 29 Α'/19.03.2015) «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις».
- ν. 4389/2016 (ΦΕΚ 94 Α'/27.05.2016) «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις».
- ν. 4488/2017 (ΦΕΚ 137 Α'/13.09.2017) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις Δημοσίου και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις, ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων, δικαιώματα ατόμων με αναπηρίες και άλλες διατάξεις».
- ΠΔ 96/2017 (ΦΕΚ 136 Α'/11.09.2017) «Οργανισμός Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων».
- ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α'/07.08.2019) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».
- Οδηγία (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.
- Απόφαση ΕΑΔ οικ. 11699/2020 (ΦΕΚ 1991 Β'/24.05.2020) «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)».
- Απόφαση ΕΑΔ οικ. 13049/2020 (ΦΕΚ 2210 Β'/06.06.2020) «Κανονισμός Λειτουργίας του Συμβουλίου Διοίκησης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)».
- Απόφαση ΕΑΔ οικ. 15387/2020 (ΦΕΚ 2811 Β'/13.07.2020) «Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών - Ελεγκτών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)».

Νομολογία

ΣτΕ 1041/2004 7μ, 2274/2003.

ΕΔΔΑ, 50973/ 21.12.2010, Αθανασίου κ.λπ. κατά Ελλάδας.