

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ/
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ»

**«Η διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ως βασική δυσλειτουργία
και τροχοπέδη στην ομαλή λειτουργία της»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Πάππος Σωτήριος

Αθήνα, 2025

Τριμελής Επιτροπή:

Σταυρούλα Κτιστάκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Σωτήριος Μ. Πάππος, 2025

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

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

Στην οικογένειά μου

«Η διαφθορά είναι το πιο αλάνθαστο σύμπτωμα συνταγματικής ελευθερίας»¹

¹ Gibbon E., 1781, *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire. Volume 2*. London: Strahan & Cadell.
Διαθέσιμο σε <https://www.gutenberg.org/files/891/891-h/891-h.htm> (Πρόσβαση 9-11-2025)

Ευχαριστίες

Ολοκληρώνοντας την παρούσα εργασία, η οποία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Νομική και Διοικητική Επιστήμη» με κατεύθυνση *Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ* του Παντείου Πανεπιστημίου, κατά τα έτη 2024-2025, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου, κα Σταυρούλα Κτιστάκη, πρωτίστως για όλα όσα μου δίδαξε κατά τη διάρκεια του μεταπτυχιακού προγράμματος καθώς και για την πρόθυμη υποστήριξη και εμπιστοσύνη της κατά τη συγγραφή του παρόντος πονήματος, αλλά και για την πολύτιμη καθοδήγησή της καθ' όλη τη διάρκειά του.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω, ακόμη, τους καθηγητές, κ. Βασίλειο Κέφη και κα Ευαγγελία Μπάλτα , αφενός για την τιμή της παρουσίας τους στην τριμελή εξεταστική επιτροπή και αφετέρου για την εποικοδομητική εμπειρία που αποκόμισα, στη διαμόρφωση της οποίας συνέβαλαν όλοι οι διδάσκοντες του μεταπτυχιακού προγράμματος, καθώς και οι συμφοιτητές μου, μέσω της γόνιμης ανταλλαγής απόψεων και ιδεών.

Κλείνοντας, οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ στην οικογένειά μου για την πολύπλευρη στήριξή τους καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών σπουδών.

Περιεχόμενα

Ευρετήριο Γραφημάτων.....	8
Καταγγελίες διαφθοράς για δημοσίους υπαλλήλους	8
Καταγγελίες για κακοδιοίκηση και διαδικασία υλοποίησης των δημοσίων συμβάσεων	8
Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς 2015-2024	9
Ακρωνύμια - Συντομογραφίες	10
Περίληψη	11
Abstract.....	12
Εισαγωγή	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 - Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	15
1. Έννοια και χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης	15
1.1 Εννοιολογικά χαρακτηριστικά	15
1.2 Δομή και οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης	18
1.3 Μορφές δημόσιας διοίκησης	21
2. Σχέση δημόσιας διοίκησης και Κράτους Δικαίου.....	25
2.1 Η έννοια του Κράτους Δικαίου σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.....	25
2.2 Η διοικητική δράση ως ουσιώδης έκφραση της έννοιας του Κράτους Δικαίου	31
3. Σχέση δημόσιας διοίκησης και πολιτικής.....	40
4. Υφιστάμενη Κατάσταση	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - Δυσλειτουργίες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.....	48
2.1. Κακοδιοίκηση	48
2.2. Η αδράνεια της Διοίκησης	52
2.3. Η βραδύτητα απονομής δικαιοσύνης.....	54
2.4 Η μη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις.....	58
2.5 Η Αναξιοκρατία στην στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης	61
2.6 Γραφειοκρατία, πολυνομία και έλλειψη διαφάνειας	66
2.7 Η προβληματική της Διαφθοράς.....	69
2.7.1. Εννοιολογική Προσέγγιση	69
2.7.2. Μορφές Διαφθοράς	72
2.7.3. Νομικό πλαίσιο	79
2.7.4. Επιπτώσεις	81
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 - Τρόποι επίλυσης.....	87

3.1. Υφιστάμενοι Μέθοδοι και Φορείς Αντιμετώπισης.....	87
3.1.1. Ανεξάρτητες Αρχές.....	88
3.1.2 Ελεγκτικό Συνέδριο	95
3.1.3 Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος.....	97
3.1.4 Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας (Υ.Ε.Υ.Σ.Α.)	97
3.2 Ο Εσωτερικός Διοικητικός Έλεγχος και πρόληψη της διαφθοράς	100
3.3 Η υφιστάμενη διαφθορά	102
3.4 Καλές Πρακτικές Ευρωπαϊκών και άλλων Χωρών	106
3.4.1. Η Ανεξάρτητη Επιτροπή Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ICAC)	106
3.4.2. Φόρουμ Συνεργασίας κατά της Διαφθοράς	107
3.4.3. Ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου	108
3.4.4. Ανάπτυξη Ηγεσίας και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας	110
3.5 Χρήση Σύγχρονης Τεχνολογίας	111
Συμπεράσματα -Προτάσεις	116
Βιβλιογραφία	119
Ξενόγλωσση.....	119
Ελληνόγλωσση.....	124
Θεσμικό πλαίσιο	136

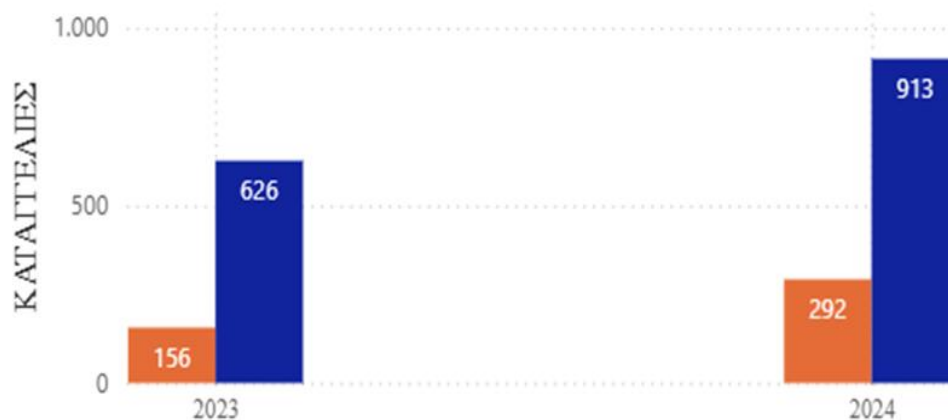
Ευρετήριο Γραφημάτων

Καταγγελίες διαφθοράς για δημοσίους υπαλλήλους

ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ

Πηγή Δεδομένων: <https://www.minocp.gov.gr/ypiresia-esoterikon-ypotheseewn-somaton-asfaleias>

● Άθροισμα ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ● Άθροισμα ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

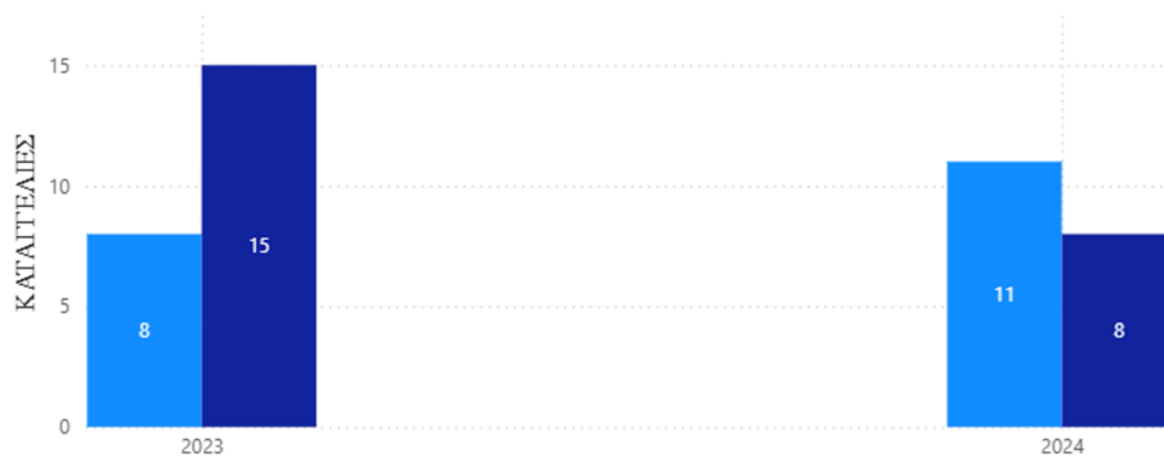


Καταγγελίες για κακοδιοίκηση και διαδικασία υλοποίησης των δημοσίων συμβάσεων

ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΓΙΑ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Πηγή δεδομένων: <https://aead.gr/publications/essays>

● Άθροισμα ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ● Άθροισμα ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΥ/ΑΝΑΘΕΣΗΣ (ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ)

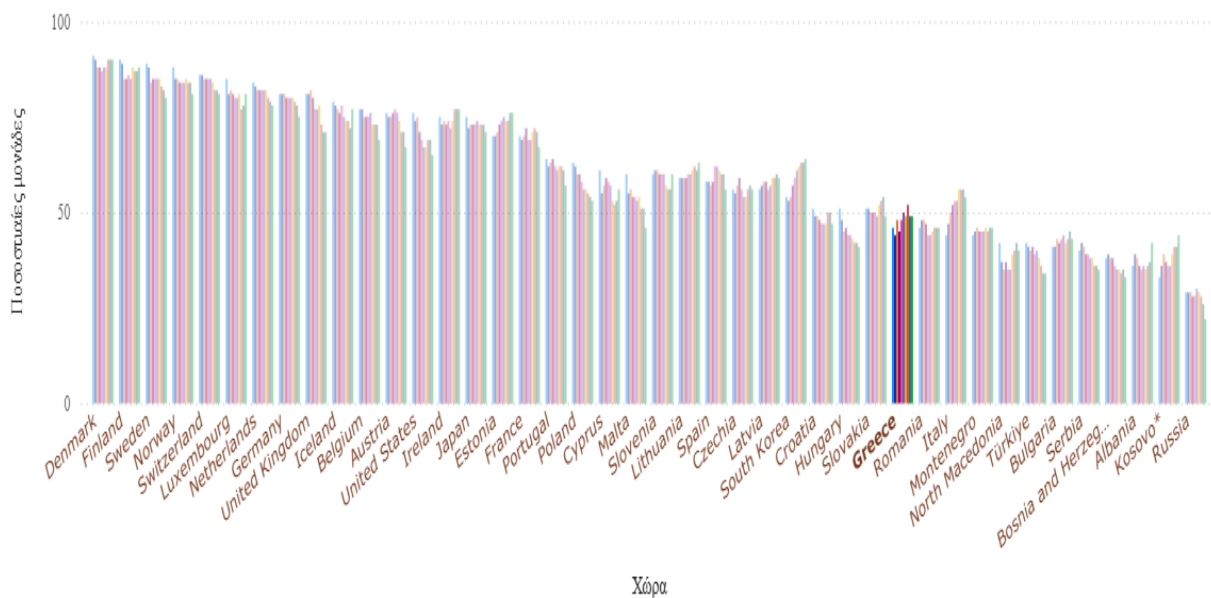


Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς 2015-2024

Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς 2015-2024

Πηγή δεδομένων: https://doi.org/10.2908/SDG_16_50

● Αθροισμα 2015 ● Αθροισμα 2016 ● Αθροισμα 2017 ● Αθροισμα 2018 ● Αθροισμα 2019 ● Αθροισμα 2020 ● Αθροισμα 2021 ● Αθροισμα 2022 ● Αθροισμα 2023 ● Αθροισμα 2024



Ακρωνύμια - Συντομογραφίες

Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
βλ.	βλέπε
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Σ.Σ.Δ.	Ένωση Σοβιετικών Σοσιαλιστικών Δημοκρατιών
ν.	Νόμος
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ό.π.	όπου παραπάνω
Ο.Η.Ε.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
παρ.	παράγραφος
σελ.	σελίδες
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
GRECO	Group of states against corruption
FATF	Financial Action Task Force

Περίληψη

Στόχος της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και η υποβολή προτάσεων αποτελεσματικής αντιμετώπισής του. Ειδικότερα, επιχειρείται η αποτύπωση της επικρατούσας κατάστασης, μέσω μιας προσπάθειας ανάλυσης των παραγόντων και του θεσμικού πλαισίου που συνέβαλαν στη διαμόρφωση της, με εστίαση στις ουσιαστικότερες δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης. Πραγματοποιείται ανάλυση στην μείζονα προβληματική της διαφθοράς, διότι εκλαμβάνεται είτε ως απόρροια είτε ως γενεσιουργός αιτία της εν γένει κακοδιοίκησης καθώς και οι υφιστάμενοι μηχανισμοί αντιμετώπισής της. Τέλος, παρουσιάζονται καλές πρακτικές χωρών σε ενωσιακό και διεθνές επίπεδο, που είναι κατάλληλες για ενσωμάτωση στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο καθώς και προτάσεις για την ολιστική αντιμετώπιση του φαινομένου σε προληπτικό και κατασταλτικό επίπεδο.

Λέξεις-κλειδιά: δημόσια διοίκηση, δυσλειτουργίες, διαφθορά, κακοδιοίκηση, αδράνεια, βραδύτητα απονομής δικαιοσύνης, μη συμμόρφωση σε δικαστικές αποφάσεις, αναξιοκρατία στην στελέχωση, πολυνομία, γραφειοκρατία, έλλειψη διαφάνειας, πρόληψη, καταστολή, θεσμικό πλαίσιο, κουλτούρα, χρήση τεχνολογίας

Abstract

The present dissertation aims to investigate the phenomenon of corruption within the Greek public administration and to propose measures for its effective management. Specifically, it seeks to depict the current situation through an analysis of the factors and institutional framework that have contributed to its formation, with particular emphasis on the major dysfunctions of public administration. The study addresses corruption as both a consequence and a root cause of maladministration, examining the existing mechanisms designed to combat it. Moreover, it presents examples of good practices adopted by other countries at the European and international level, which may be appropriately integrated into the current institutional framework. Finally, the dissertation proposes a set of comprehensive measures to address the phenomenon of corruption holistically, both preventively and repressively.

Keywords: public administration, dysfunctions, corruption, maladministration, inertia, delays in the administration of justice, non-compliance with judicial decisions, lack of meritocracy, excessive legislation, bureaucracy, lack of transparency, prevention, suppression, institutional framework, culture, use of technology.

Εισαγωγή

Οι ραγδαίες εξελίξεις στις σύγχρονες κοινωνίες, όπως το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης και οι δυσμενείς κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις, που έχουν παρατηρηθεί τα τελευταία χρόνια, σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, επέφεραν σημαντικές αλλαγές στον κοινωνικό ιστό και στην καθημερινότητα των πολιτών, δημιουργώντας προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η Δημόσια Διοίκηση. Μία διαχρονική πρόκληση αποτελεί το φαινόμενο της διαφθοράς, ένα φαινόμενο τόσο οικείο, όσο και ανεξερεύνητο, που έχει εδραιωθεί ως δομικό στοιχείο του συστήματος². Πάντοτε, η διαφθορά υπάρχει και εξαπλώνεται κάτω από ένα πέπλο σιωπής, ενώ η συζήτηση γύρω από αυτή, επανέρχεται στο προσκήνιο, κάθε φορά που κάποιο σκάνδαλο – πραγματικό ή φανταστικό– εμφανίζεται στη δημόσια ζωή³.

Η διαρκής συζήτηση για τη διαφθορά αποτελεί έναν βασικό δείκτη για το βαθμό κρίσης του πολιτικοδιοικητικού συστήματος μιας χώρας, καθώς διαβρώνει τους μηχανισμούς προστασίας των πολιτών και με τον τρόπο αυτό, ουσιαστικά προσβάλλει την καρδιά της κρατικής μηχανής⁴. Η διαφθορά αποτελεί υβριδική απειλή, διότι προσαρμόζεται στις χώρες, που βρίσκονται σε διαφορετικά επίπεδα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ακολουθώντας την εξέλιξη των κοινωνιών, των πολιτισμών και των τεχνολογιών⁵. Επιπρόσθετα, η πολυπλοκότητα του φαινομένου και η συνύπαρξη του με άλλες εγκληματικές πράξεις επιφέρει πολύπλευρες επιπτώσεις στην καθημερινή ζωή των πολιτών που καθιστούν αναγκαία την άμεση και αποτελεσματική αντιμετώπισή τους σε κάθε σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία.

Στη Χώρα μας, έχουν εξαγγελθεί, διαχρονικά, πολυάριθμες κυβερνητικές πρωτοβουλίες για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου, πλην όμως αδυνατούν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα από τη ρίζα του. Για το λόγο αυτό, και παρά τα θετικά βήματα που έχουν επιτευχθεί, μέσω μιας περισσότερο ολιστικής προσέγγισης- τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο- διαπιστώνεται ότι η εικόνα της διαφθοράς εξακολουθεί να παραμένει υψηλή⁶. Βέβαια, η διαφθορά στην δημόσια διοίκηση δεν είναι η μοναδική παθογένειά της, αλλά συντηρείται και αναπαράγεται από τα λοιπά

²Βλ. Μαντζούφας Π., *Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών*, Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/2154-o-logos-peri-diaftoras-kai-i-poiniki-eytyni-twn-yp/> (Πρόσβαση 9-11-2025)

³ Βλ. Κρουσταλάκης Ε., 2004, 'Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση: Μια ψηλαφητή πραγματικότητα ή μια αδικαιολόγητη φαντασίωση;', Αρμενόπουλος, 58(5), σελ. 657-660

⁴ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση. 2η επικαιροποιημένη έκδοση*. Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, σελ.83-86

⁵ Βλ. Πρόντζας Δ., 2018, *Κατανοώντας τη διαφθορά* στο Συλλογικό Έργο, (2018), Σύγχρονες Τάσεις Αντεγκληματικής Πολιτικής. Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Αντώνη Δ. Μαγγανά, Εκδόσεις Παπαζήση

⁶ Βλ. Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO) (2021) *Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies — Evaluation Report : Greece*. Adopted at the 89th Plenary Meeting, Strasbourg, 29 November-3 December 2021. Διαθέσιμο σε: <https://rm.coe.int/-greco-89-29-3-2021-/1680a5ad1d>

σοβαρά δυσλειτουργικά συμπτώματα, όπως η κακοδιοίκηση, η γραφειοκρατία, η πολυνομία, οι πελατειακές σχέσεις, η αναξιοκρατία, η αδράνεια κ.λπ.. Τα φαινόμενα αυτά δεν ανιχνεύονται κατά τους διενεργούμενους ελέγχους, με αποτέλεσμα να ενισχύονται και να διαιωνίζονται⁷.

Υπό τις προαναφερόμενες συνθήκες, η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση οφείλει να ξεπεράσει τις διαχρονικές παθογένειες και να εφαρμόσει τις απαραίτητες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, έτσι ώστε να προσαρμοστεί αποτελεσματικά στις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής. Επισημαίνεται ότι η πάταξη της διαφθοράς αποτελεί έναν διαρκή και δύσκολο αγώνα, που απαιτεί ολιστική προσέγγιση, τόσο σε προληπτικό όσο και σε κατασταλτικό επίπεδο.

Στην παρούσα εργασία, επιχειρείται μέσω της διενεργηθείσας δευτερογενούς επισκόπησης στη διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία και επιστημονική αρθρογραφία αλλά και σε διαθέσιμα δεδομένα (δημοσιευμένες εκθέσεις ελεγκτικών υπηρεσιών, διεθνών φορέων, πρακτικά συμβουλίων κ.λπ.), η αποτύπωση της επικρατούσας κατάστασης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Ειδικότερα, αρχικά αναλύονται οι παράγοντες και το θεσμικό πλαίσιο που συνέβαλαν στη διαμόρφωσή της, ακολουθεί λεπτομερής περιγραφή των βασικότερων δυσλειτουργιών της, με εστίαση στη διαφθορά, η οποία αποτελεί τον κύριο ανασταλτικό παράγοντα της αποτελεσματικής διοικητικής λειτουργίας, καθώς και οι υφιστάμενοι μηχανισμοί για την αναχαίτησή της. Τέλος, παρατίθενται καλές πρακτικές ευρωπαϊκών και άλλων χωρών, με προοπτικές δυννητικής εφαρμογής στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, καθώς και προτάσεις για την ολιστική αντιμετώπιση του φαινομένου, με αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας και εστίαση κυρίως στην καλλιέργεια μιας γενικευμένης κουλτούρας προς αντιμετώπιση της εκδήλωσης φαινομένων διαφθοράς.

⁷ Βλ. Φυτράκης Ε., 2010, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 16

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 - Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

1. Έννοια και χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης

1.1 Εννοιολογικά χαρακτηριστικά

Η διοίκηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ανθρώπινη φύση και τις προσπάθειες στο πλαίσιο της κοινωνικής συμβίωσης για την επίτευξη των προσδοκώμενων κοινών στόχων.⁸ Ως εκ τούτου, η λειτουργία της Διοικήσεως συμπεριλαμβάνει ενέργεια, δράση και πράξη. Μάλιστα δε, προπορεύεται ιστορικά κάθε άλλης εκδήλωσης της πολιτειακής λειτουργίας. Μπορεί να υπήρξε πολιτεία χωρίς νόμους και δικαστές, αλλά χωρίς Διοίκηση δεν υπήρξε, διότι η Διοίκηση συμπληρώνει τη ζωή της Πολιτείας.⁹ Γίνεται σαφές ότι η Διοίκηση, δηλαδή η ενέργεια του «διοικείν»¹⁰, διαδραματίζει κομβικό ρόλο, ακόμη δε περισσότερο όταν λαμβάνει δημόσιο χαρακτήρα.

Η ανάγκη εννοιολογικού προσδιορισμού της Δημόσιας Διοίκησης αναδύθηκε με την μετάβαση από τα απολυταρχικά στα σύγχρονα δημοκρατικά καθεστώτα με τη διάκριση των λειτουργιών¹¹. Παρά τις γενόμενες προσπάθειες, η εξειδίκευση του όρου Δημόσια Διοίκηση είναι ιστορικά και επιστημονικά δυσχερής¹², διότι οι αποδιδόμενες σημασίες σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο είναι ποικίλες και ενίοτε αντιφατικές μεταξύ τους. Εύλογα, ο καθηγητής Πρόδρομος Δαγτόγλου συμπέρανε ότι «λίγες νομικές έννοιες είναι τόσο πολύπλευρες και ασαφείς όσο η έννοια της διοικήσεως», ενώ η ιδιομορφία και η πολυμορφία της δυσχεραίνουν την οριοθέτησή της¹³.

Η Δημόσια Διοίκηση είναι το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών που είναι ενταγμένες στην εκτελεστική λειτουργία του Κράτους¹⁴, το οποίο έχει εδραιωθεί στην κοινή αντίληψη ως «το

⁸ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση. 2η επικαιροποιημένη έκδοση*. Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, σελ.24

⁹ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 3η έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 58

¹⁰ «Διοίκηση, σημαίνει: διαχείριση, φροντίδα, εποπτεία υποθέσεων και προσώπων. Η διοίκηση μπορεί να αφορά τόσο τους ιδιώτες, τα άτομα, όσο και το κοινωνικό σύνολο, τον Λαό», Βλ. Τάχος Α., 2008, *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, 9η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ.19

¹¹ Βλ. Flogaïtis S., 2014, *The Evolution of Law and the State in Europe: Seven Lessons*. Oxford: Hart Publishing, σελ. 20-21. Ειδικότερα, στα απολυταρχικά καθεστώτα η δημοσία διοίκηση ήταν το κατεξοχήν κράτος, η προ- υπάρχουσα πραγματικότητα, αποκαλούμενη και ως ο «μηχανισμός του Στέμματος». Ωστόσο, με την εδραίωση του δόγματος της διάκρισης των λειτουργιών, ο εννοιολογικός προσδιορισμός της δημόσιας διοίκησης κατέστη αναγκαίος.

¹² Βλ. Κόρσος Δημ., 2013, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4^η έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 3-4

¹³ Βλ. Δαγτόγλου Πρ., 2015, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ.4-6

¹⁴ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α, ο.π., σελ. 38

Δημόσιο»¹⁵. Έτσι, η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί τον κύριο «εκτελεστικό» μηχανισμό του Κράτους και είναι επιφορτισμένη με την μετατροπή της προβλεπόμενης εκ των νόμων κατάστασης σε κοινωνική πραγματικότητα¹⁶. Για τον λόγο αυτό, η δημόσια διοίκηση οφείλει να παρακολουθεί τα νέα δεδομένα και να αναπροσαρμόζει τον ρόλο και τη δράση της σύμφωνα με τις αλλαγές και νέες απαιτήσεις της κοινωνίας ώστε να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες και τις ανάγκες των πολιτών¹⁷, με αποτέλεσμα να αποτελεί ένα συνεχώς ευμετάβλητο όρο που υποχρεούται να προσαρμόζεται πάντοτε στις διαρκώς μεταβαλλόμενες ανάγκες¹⁸.

Σύμφωνα με την κανονιστική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών¹⁹, η εκτελεστική εξουσία αποτελείται από την Κυβέρνηση και τη Δημόσια Διοίκηση, οι οποίες τελούν σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους²⁰. Συγκεκριμένα, η Κυβέρνηση λαμβάνει τις αποφάσεις²¹ και ακολούθως η Δημόσια Διοίκηση τις υλοποιεί για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής²². Με άλλα λόγια, όπως εύστοχα όρισε ο Woodrow Wilson την Δημόσια Διοίκηση ως «*κυβέρνηση σε δράση, είναι η εκτελεστική, η λειτουργική, η πιο ορατή όψη της διακυβέρνησης, και είναι φυσικά τόσο παλαιά όσο η ίδια η κυβέρνηση*».²³ Βέβαια, στην καθημερινή πρακτική, ο διαχωρισμός των λειτουργιών δεν εφαρμόζεται με απόλυτο τρόπο, διότι η οργανική διάκριση των εξουσιών δεν ταυτίζεται με τη διάκριση των λειτουργιών που τους έχουν ανατεθεί.²⁴ Η Δημόσια Διοίκηση συμβάλλει στην

¹⁵Βλ. Παρθενόπουλος Κ., 1997, *Ελληνική δημόσια διοίκηση. Θεωρίες - Εμπειρίες - Πρακτικές και προοπτικές*, Εκδόσεις Ζήτη, Θεσσαλονίκη, σελ.23

¹⁶Βλ. Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μαρ.- Ηλ., 2012, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ.6

¹⁷ Βλ. Γέροντας Α., 2020, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου. 2η έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 25

¹⁸ Βλ. Μπαμπαλιούτας Λ., 2021, *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, τόμος 2, 3η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 1

¹⁹ Βλ. άρθρο 26 του ισχύοντος Συντάγματος του 1975. Ειδικότερα, η νομοθετική εξουσία ασκείται από τα Νομοθετικά όργανα, που είναι η Βουλή και ο Πρόεδρος της δημοκρατίας (παρ.1), η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση (παρ. 2) και η δικαστική λειτουργία απομένει από τα Δικαστήρια (παρ. 3). Η συνταγματική περιωπή, προσδίδει θεμελιώδη σημασία, διότι το Σύνταγμα αποτελεί τον κανόνα των κανόνων με έμφαση στο πεδίο των εγγυήσεων και των ατομικών ελευθεριών καθώς οριοθετεί την απόλυτη κυριαρχία του κράτους, τόσο προς τα έξω, στη σχέση του με άλλα κράτη (εξωτερική κυριαρχία), όσο και προς τα μέσα, απέναντι στους πολίτες του (εσωτερική κυριαρχία). Βλ Χριστόπουλος, Δ., 2015, *Είναι το Σύνταγμα ένα σύνολο υποχρεωτικών κανόνων ή δεν είναι τίποτε; Η κάπου ανάμεσα;*, στο Αυγερίδης Μάνος, Γαζή Έφη, Κορνέτης Κωστής (επιμ.) *Μεταπολίτευση. Η Ελλάδα στο μεταίχμιο δύο αιώνων*, Θεμέλιο, Αθήνα, 2015, σελ. 74-96 και Παπαδοπούλου Τ., 2015, *Συνταγματικό δίκαιο [Προπτυχιακό εγχειρίδιο]*, Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. <https://hdl.handle.net/11419/4277>

²⁰ Βλ. Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μαρ.- Ηλ., ο.π., σελ.3

²¹ Βλ. άρθρο 82§ 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «*Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων*»

²² Βλ. άρθρο 82 § 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «*Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειες της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων*»

²³ Βλ. Wilson W., 1887, *The study of administration*. Political Science Quarterly, 2(2), pp.197–222. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.2307/2139277>

²⁴ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, 2η έκδοση ο.π.*, σελ. 25

διαμόρφωση του δημοσίου δικαίου²⁵ και των δημόσιων πολιτικών, τα οποία καλείται να εφαρμόσει.²⁶ Τούτο είναι αναγκαίο λόγω της αδυναμίας του νομοθετικού οργάνου να προβλέψει όλες τις λεπτομέρειες των ρυθμιζόμενων διοικητικών καταστάσεων και ανατίθεται από τη Βουλή σε ορισμένο διοικητικό όργανο, μέρος της ρυθμιστικής εξουσίας της, ώστε να ρυθμιστούν θέματα ειδικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Εκ των προαναφερόμενων, γίνεται αντιληπτό ότι η διάκριση των εξουσιών δεν υφίσταται στον απόλυτο βαθμό, ενώ επιτρέπεται και η κατ' εξαίρεση «διασταύρωσή» τους σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές.²⁷

Η προαναφερθείσα ιδιαιτερότητα της Δημόσιας Διοίκησης, καθιστούσε δυσχερή τον εννοιολογικό προσδιορισμό της, ήδη από τις πρώτες προσπάθειες²⁸. Για το λόγο αυτό, ορισμένοι συγγραφείς προσδιόρισαν την Δημόσια Διοίκηση, χρησιμοποιώντας την αφαιρετική μέθοδο, δηλαδή ό,τι απομένει μετά την αφαίρεση της νομοθετικής ή δικαστικής λειτουργίας²⁹, σε αντίθεση με άλλους που ορίζουν ότι αποτελεί την κύρια λειτουργία του Κράτους στο πλαίσιο της οργανωμένης κοινωνικής ζωής³⁰, ειδάλλως Κράτος και διακυβέρνηση καθίστανται *περίπου γράμμα κενού περιεχομένου*. Ταυτόχρονα, η Διοίκηση χωρίς την πολιτική στοχοθεσία της διακυβέρνησης είναι ένας ακέφαλος μηχανισμός άνευ ουσίας και αξιακού προσανατολισμού³¹. Συνάγεται έτσι, ότι διαδραματίζουν αλληλοσυμπληρωμένους ρόλους.

Συμπερασματικά, η πλήρης και ακριβής οριοθέτηση της Δημόσιας Διοίκησης είναι ιδιαίτερα δυσχερής και για τον λόγο αυτό δεν της έχει αποδοθεί ένας καθολικά αποδεκτός ορισμός. Παράλληλα δε, η απουσία έγκυρων κανόνων για τον οργανωτικό σχεδιασμό και τη διαχείριση σε παγκόσμιο επίπεδο ενισχύει την άποψη ότι η δημόσια διοίκηση είναι περισσότερο τέχνη παρά επιστήμη.³² Αδιαμφισβήτητη όμως, είναι η σημασία της, διότι αποτελεί ένα δυναμικό στοιχείο της πολιτείας, το οποίο περιλαμβάνει αφενός τον τρόπο διακυβέρνησης του Κράτους, αφετέρου τη

²⁵ Στο δημόσιο δίκαιο ανήκουν οι κανόνες του δικαίου, όταν παρέχουν δικαιώματα ή δημιουργούν υποχρεώσεις, των οποίων φορέας είναι υποκείμενα που με βάση μια πολιτειακή πράξη είναι επιφορτισμένα με τη ρύθμιση ή τη διαχείριση κοινών θεμάτων, πρόσωπα που μεταξύ τους δεν συνδέονται ατομικά αλλά δημόσια. Αντίθετα, στο ιδιωτικό δίκαιο εντάσσονται οι κανόνες δικαίου του δικαίου, όταν παρέχουν δικαιώματα ή δημιουργούν υποχρεώσεις, των οποίων φορέας μπορεί να είναι ο καθένας. Σύμφωνα με τον καθηγητή Τσάτσο «η αυστηρή διάκριση μεταξύ τους αντιστοιχεί σε μια στεγανή διάκριση Κράτους και κοινωνίας», βλ. Τσάτσο, Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο: Τόμος Α' – Θεωρητικό Θεμέλιο*, (e book, 2022).σελ. 77 επ., Διαθέσιμο σε: <https://www.epoliteia.gr>

²⁶ Βλ. Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μαρ.- Ηλ., ο.π., σελ.5

²⁷ Βλ. Παυλόπουλος Π., Σημαντήρας Ν., Φορτσάκης Θ., 2025, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ.3 και άρθρο 43 § 2 και 4 του Συντάγματος

²⁸ Βλ. Flogaitis S., ο.π., p. 21, οι πολιτικοί επιστήμονες και οι δικηγόροι αντιμετώπιζαν δυσκολίες στο διαχωρισμό της διοίκησης από την νομοθετική εξουσία, καθώς το «εκτελεστικό» είχε και «νομοθετική εξουσία»

²⁹ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α, ο.π., σελ. 58

³⁰ Βλ. Κόρσο Δημ., ο.π.,σελ.4

³¹ Βλ. Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μαρ.- Ηλ., ο.π., σελ.19.

³² Βλ Fukuyama F., 2004, 'Why there is no science of public administration', Journal of International Affairs, 58(1), pp. 189–201. Διαθέσιμο στο : <http://www.jstor.org/stable/24357942>

λειτουργία με κύριο σκοπό τη διευθέτηση των υποθέσεων του γενικού συνόλου εντός του ισχύοντος νομικού πλαισίου³³.

1.2 Δομή και οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης

Το σύγχρονο σύστημα δημόσιας διοίκησης με την ιεραρχική δομή και τον διαχωρισμό σε ιεραρχικά δομημένες δημόσιες υπηρεσίες, οργάνωσε πλήρως ο Ναπολέων, εμπνεόμενος από τον τρόπο οργάνωσης του στρατού. Μάλιστα δε οι δημόσιοι υπάλληλοι έφεραν ειδικά σχεδιασμένες στολές και ήταν ιεραρχικά οργανωμένοι σε μια δομή που επέτρεπε την άσκηση προσφυγών κατά αποφάσεων του ανώτερου ιεραρχικού επιπέδου.³⁴

Ανάλογη οργάνωση, σύμφωνα με το ναπολεόντειο πρότυπο, επιχειρήθηκε και στο νέο ελληνικό Κράτος, που προέκυψε έπειτα από την απελευθέρωση του ελληνικού έθνους από τον οθωμανικό ζυγό και δεν είχε καμία σχέση με την προ υπάρχουσα κατάσταση καθώς οι θεσμοί του ήταν τεχνητοί.³⁵ Ειδικότερα, ως προς τα τυπικά χαρακτηριστικά του, περιλάμβανε: α) ένα σύστημα διοικητικού δικαίου με σαφή διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, β) ένα συγκεντρωτικό διοικητικό μηχανισμό και μια επαγγελματική δημοσιοϋπαλληλία βασισμένη στο σύστημα της σταδιοδρομίας και γ) μία απο-συγκεντρωμένη διοικητική οργάνωση σε επίπεδο νομού, υπό τον νομάρχη, ως εκπρόσωπο του κέντρου.³⁶ Πρόκειται για γραφειοκρατικό κράτος με ιεραρχημένη δομή (κεντρική διοίκηση, περιφερειακή διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση) κατά το βεμπεριανό πρότυπο.³⁷

Σήμερα, το ισχύον Σύνταγμα καθορίζει τις γενικές αρχές και τους θεμελιώδεις κανόνες για την οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα, ορίζονται αφενός τα πολιτειακά

³³ Βλ. Μπαμπαλιούτας Λ., 2023, *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, τόμος 1, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ.13

³⁴ Βλ. Flogaitis S., ο.π., p. 21

³⁵ Βλ. Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ, Φλογαΐτης Σ., 2022, *Διοικητικό δίκαιο*, 5η έκδοση, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 29-31

³⁶ Βλ. Σπανού Κ., 2009, «Ναπολέοντεια παράδοση και διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα» σε Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, ΚΒ'(II), σελ. 458

³⁷ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2024, *Διοικητική Επιστήμη και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στον 21^ο αιώνα*, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 157, Ως βεμπεριανό πρότυπο έχει επικρατήσει να ονομάζεται το γραφειοκρατικό μοντέλο οργάνωσης του δημόσιου τομέα, το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο συστηματικής μελέτης από τον Max Weber. Επρόκειτο για μία εννοιολογική κατασκευή αφορούσα τον ιδεατό τύπο γραφειοκρατικής οργάνωσης, με τα εξής βασικά χαρακτηριστικά: 1) ιεραρχική δομή του οργανωτικού πλαισίου σε πυραμιδοειδή μορφή, 2) ιεραρχική διαβάθμιση θέσεων και λειτουργιών, 3) υπαλληλική ιδιότητα των στελεχών των θέσεων αυτών και 4) συστηματική διαίρεση εργασίας οριζοντίως και καθέτως, Βλ. Κτιστάκη Στ., 2009, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.49-70

όργανα με ορισμένη διάρθρωση, μορφή και δραστηριότητα που έχουν ως κύριο καθήκον την άσκηση της διοικητικής λειτουργίας (οργανική έννοια), αφετέρου το πλαίσιο της έννομης δράσης των κρατικών οργάνων με την οποία υλοποιείται η εφαρμογή του νόμου στην εκάστοτε περίπτωση και εκδίδονται διοικητικές πράξεις (λειτουργική έννοια). Ενίοτε η λειτουργική έννοια της διοικήσεως, εκδηλώνεται με υλικές δράσεις με εστίαση στην καθολική εφαρμογή των γενικών συμφερόντων και της κοινής ευημερίας³⁸.

Επομένως, στη Δημόσια Διοίκηση σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο υπάγονται όλοι οι φορείς άσκησης δημόσιας διοίκησης που διαθέτουν τη νομική μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, ενώ σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο υπάγονται όλα τα νομικά πρόσωπα που επιτελούν δημόσια υπηρεσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ανεξαρτήτως νομικής μορφής (Νομικό Πρόσωπο του Δημοσίου ή του Ιδιωτικού Δικαίου)³⁹. Βέβαια στην καθημερινή πρακτική, αμφότερες οι μορφές αυτές διοίκησης ταυτίζονται λειτουργικά διότι ασκούν, άμεσα ή έμμεσα, δημόσια εξουσία και επιδιώκουν την θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος.⁴⁰ Ανάλογος συνδυασμός επιχειρείται όμως και σε θεωρητικό επίπεδο, από την επιστήμη του Διοικητικού Δικαίου, ώστε να αποδοθεί μια πληρέστερη αποτύπωση της έννοιας της δημόσιας διοίκησης και ενίοτε χρησιμοποιείται ο όρος «δημόσια υπηρεσία».⁴¹

Αξιοσημείωτο είναι ότι το Σύνταγμα, παρά τις αυστηρές επιταγές του, παρέχει ευρύτατα περιθώρια στον κοινό νομοθέτη ως προς τη θεσμοθέτηση του κατάλληλου σχήματος για την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι, η Δημόσια Διοίκηση, αποτελεί ένα σύνθετο θεσμικό δίκτυο ποικίλων δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών, κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών και οργάνων (εκτός απ' το Κοινοβούλιο, τις Υπηρεσίες της Βουλής και τα Δικαστήρια), με κύρια αποστολή τη σχεδίαση

³⁸ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., ο.π., σελ. 56-57 και άρθρα 56 παρ. 3, 57 παρ. 1, 82 παρ. 2, 101, 102, 103, 104 του Συντάγματος

³⁹ Βλ. Ακριβοπούλου, Χ. & Ανθόπουλος, Χ., 2015, *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο* [Προπτυχιακό εγχειρίδιο]. Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. DOI: 10.57713/kallipos-768, σελ. 41.

⁴⁰ Βλ. Τάχο Α., ο.π., σελ.20

⁴¹ Βλ. Κόρσο Δημ., ο.π., σελ.8, Η έννοια της **δημόσιας υπηρεσίας** αναπτύχθηκε από την ομώνυμη Σχολή (service public) του Bordeaux στις αρχές του 20^{ου} αιώνα και εν πολλοίς ταυτίζεται με την δημόσια διοίκηση, η οποία δεν είναι απλώς μηχανισμός της κρατικής εξουσίας αλλά και εκφραστής κοινωνικής αλληλεγγύης μέσω παροχών προς τους πολίτες. Στην ελληνική έννομη τάξη ο όρος χρησιμοποιείται συνήθως με οργανική έννοια, εναλλακτικά με τον όρο διοικητική αρχή. Με την λειτουργική της έννοια, ορίζεται ως ο συγκεκριμένος σκοπός που αποτελεί τον λόγο ύπαρξης και την επιδίωξη της δημόσιας υπηρεσίας (κατά την οργανική του όρου έννοια). Η έννομη τάξη προσδιορίζει τους σκοπούς που η δημόσια εξουσία πρέπει να επιδιώκει και ως εκ τούτου η δημόσια υπηρεσία αποτελεί τον εκφραστή της. Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση. 2η επικαιροποιημένη έκδοση*, σελ.26 επ και Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ, Φλογαΐτης Σ., 2022, *Διοικητικό δίκαιο, 5η έκδοση*, σελ. 43

και εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής.⁴² Στο πλαίσιο αυτό, υφίσταται ορολογική διάκριση μεταξύ της Δημόσιας Διοίκησης με την ευρεία και με την στενή έννοια, αντίστοιχα. Με την στενή έννοια την απαρτίζουν το Κράτος, δηλαδή το Δημόσιο, η Κρατική Διοίκηση αλλά και πλήθος άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, πλην των δημόσιων νομικών προσώπων που διέπονται κατ' αρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο και των δημόσιων εταιρειών, ενώ με την ευρεία έννοια αποτελείται από το Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όλα τα δημόσια νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία, εκφράζοντας την κυριαρχική βούλησή τους.⁴³

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι, η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί ένα σώμα εξειδικευμένων οργάνων για την καθημερινή διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων, το οποίο παρεμβάλλεται μεταξύ πολιτών και κυβέρνησης.⁴⁴ Για την επίλυση των ανακυπτόντων ζητημάτων ανά την επικράτεια, που προσδιορίζει και το εύρος δράσης της δημόσιας διοίκησης, η τελευταία δύναται να οργανωθεί κάθετα και οριζόντια. Ειδικότερα:

- α) κάθετα, με την μορφή ιεραρχικής πυραμίδας, στην κορυφή της οποίας βρίσκονται τα όργανα που λαμβάνουν τις αποφάσεις και στα κατώτερα κλιμάκια προς την βάση αυτής τα εκτελεστικά όργανα με μειωμένη αποφασιστική αρμοδιότητα. Σημαντικό πλεονέκτημα της εν λόγω οργανωτικής μορφής αποτελεί η διευθέτηση των διοικητικών υποθέσεων με τρόπο ενιαίο και λειτουργικό.
- β) οριζόντια, με την κατανομή της διοικητικής εξουσίας ανά ειδικότητες, οι οποίες αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες ανάγκες. Για την επίτευξη του ενιαίου τρόπου άσκησης της απαιτείται συντονισμός τόσο σε οριζόντιο επίπεδο όσο και σε σχέση με την ιεραρχική πυραμίδα.

Επιπλέον, σημαντική για την αρτιότερη άσκηση των δημοσίων υποθέσεων, τόσο σε κεντρικό, όσο και σε περιφερειακό, αλλά και σε τοπικό επίπεδο, αποτελεί η επιλογή του «ιδανικού» διοικητικού συστήματος. Τα δύο βασικά συστήματα διοικητικής οργάνωσης αποτελούν: 1) το σύστημα της συγκέντρωσης υπό ευρεία έννοια (centralisation, Zentralisation), διακρινόμενο επιμέρους α) στο σύστημα της συγκέντρωσης υπό στενή έννοια (concentration, Konzentration) και β) στο σύστημα

⁴² Βλ. Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μαρ.- Ηλ., ο.π., σελ.13-14, Η έννοια της **δημόσιας πολιτικής** αναφέρεται με την έννοια policy, ως η διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής προγραμμάτων διοικητικής δράσης για την επίτευξη καθορισμένων στόχων, βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *όπως ανωτέρω*, σελ.37επ.

⁴³ Βλ. Παυλόπουλος Π., Σημαντήρας Ν., Φορτσάκης Θ., ο.π., σελ. 242 και Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., ο.π., σελ. 57-58

⁴⁴ Βλ. Πρεβεδούρου Ε., 2024, «*Η διοίκηση υπό λειτουργική έννοια: ένα παλιό ζήτημα, με νέες εκφάνσεις*», ηλεκτρονικά διαθέσιμο στο <https://nomarchia.gr/h-%ce%b4%ce%b9%ce%bf%ce%af%ce%ba%ce%b7%cf%83%ce%b7-%cf%85%cf%80%cf%8c-%ce%bb%ce%b5%ce%b9%cf%84%ce%bf%cf%85%cf%81%ce%b3%ce%b9%ce%ba%ce%ae-%ce%ad%ce%bd%ce%bd%ce%bf%ce%b9%ce%b1-%ce%ad%ce%bd%ce%b1-%cf%80/>, (Πρόσβαση 24-8-2025)

της αποκέντρωσης (déconcentration, Dekonzentration) και 2) το σύστημα της αποσυγκέντρωσης (décentralisation, Dezentralisation), με επικρατούσα μορφή την τοπική αυτοδιοίκηση.⁴⁵

1.3 Μορφές δημόσιας διοίκησης

Η Δημόσια Διοίκηση αναπτύσσει πολυάριθμες δραστηριότητες και αποτελεί συνεχώς δρώντα οργανισμό. Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο καθηγητής Δαγτόγλου «*αρκεί ένα βλέμμα στα διάφορα υπουργεία και στους πολυάριθμους δημόσιους οργανισμούς για ν' αντιληφθούμε την τεράστια ποικιλία της σύγχρονης διοικήσεως. Είναι ελάχιστοι οι τομείς της ζωής που δεν θίγονται από την δραστηριότητά της*».⁴⁶

Η διαπίστωση αυτή αναδεικνύει την ιστορική μετεξέλιξη της δημόσιας διοικήσεως, από «εκτελεστικό» όργανο της κρατικής εξουσίας εξελίχθηκε σε όργανο προγραμματισμού των διαδικασιών για την επίτευξη της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου⁴⁷ και πλέον έχοντας πρωταγωνιστικό ρόλο και δυναμική παρουσία μετασχηματίζει το προαναφερόμενο κράτος πρόνοιας σε «διοικητικό κράτος».⁴⁸

Ανάλογα διαμορφώνεται και η κατάταξη των λειτουργιών της διοικητικής δράσης σύμφωνα με το περιεχόμενο και τις εφαρμοζόμενες μεθόδους. Σύμφωνα με τη θεωρία του Διοικητικού Δικαίου, η Δημόσια Διοίκηση διακρίνεται σε: 1) Κυριαρχική ή Εξουσιαστική Δημόσια Διοίκηση και 2) Συναλλακτική ή μη Κυριαρχική ή Συναλλασσόμενη.⁴⁹ Αναλυτικότερα:

⁴⁵ Για την διάκριση των διοικητικών συστημάτων, βλ. Μπαμπαλιούτας Λ., 2023, ο.π., σελ. 16 επ.

⁴⁶ Βλ. Δαγτόγλου Πρ, ο.π., σελ.6

⁴⁷ Βλ. Τάχο Α., ο.π., σελ.22

⁴⁸ Βλ. Γέροντας Α., 2020, ο.π., σελ. 3, Η συνεχής διεύρυνση της εξουσίας της διοικητικής λειτουργίας τείνει να προσδώσει στο σύγχρονο Κράτος το γνώρισμα του «Διοικητικού», βασικά χαρακτηριστικά του οποίου αποτελούν τα εξής: α) Η υπαλληλία, δηλαδή η ύπαρξη μόνιμων διοικητικών οργάνων, που ασκούν κατ' επάγγελμα εργασία προς το Κράτος και απολαμβάνουν ειδική διασφάλιση της υπαλληλικής τους κατάστασης, β) Η γραφειοκρατία, με τη μορφή νομοθετημένων διαδικασιών, ώστε η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων να ασκείται σύννομα, γ) Η τεχνοκρατία, δηλαδή η ύπαρξη εξειδικευμένων διοικητικών οργάνων ώστε να επιλύουν τα σύγχρονα πολύπλοκα και ειδικά προβλήματα της οικονομικής και κοινωνικής ζωής και δ) η διοικητική αποκέντρωση και η διοικητική αυτοδιοίκηση, βλ. Τάχο Α., ο.π., σελ. 41 επ

⁴⁹ Για τις βασικές αυτές μορφές διοίκησης, βλ. Κόρσος Δημ, 2013, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος*, 4^η έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 9 επ, Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 3^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 63 επ, Δαγτόγλου Πρ., 2015, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ.7 επ, Γέροντας Α., 2020, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 4 επ. και Τσάτσο, Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο: Τόμος Β' – Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας* .(e book,2022).σελ. 371 επ., Διαθέσιμο σε: <https://www.epoliteia.gr>

Κυριαρχική ή Εξουσιαστική⁵⁰ η οποία αποτελεί τη κλασική ή ουσιαστική μορφή διοίκησης και διακρίνεται με βάση τις επιμέρους αρμοδιότητες της σε α) Περιοριστική, β) Παροχική και γ) Ρυθμιστική. Είναι η διοίκηση που διαθέτει το προνόμιο της κρατικής εξουσίας, η οποία νομιμοποιείται και πηγάζει μόνο από την λαϊκή κυριαρχία. Η δράση της ασκείται με τη χρήση εξουσιαστικών μέσων έναντι των διοικουμένων και σύμφωνα με τους κανόνες του δημοσίου δικαίου.

Συναλλακτική ή συναλλασσόμενη διοίκηση είναι η δραστηριότητα του Κράτους στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας, με βάση τους κανόνες και τα μέσα του ιδιωτικού δικαίου. Δηλαδή, η εν λόγω δραστηριότητα υπόκειται στο νόμο της προσφοράς και της ζήτησης και οι φορείς της διαπραγματεύονται και συμβάλλονται όπως οι ιδιώτες. Για τον λόγο αυτό, τεκμαίρεται ότι δεν αποτελεί κατ' ουσία διοίκηση.

Περιοριστική ή εξουσιαστική είναι η Διοίκηση που αποτελεί την παραδοσιακή μορφή της κυριαρχικής διοίκησης, επεμβαίνοντας στην νομική σφαίρα των πολιτών και περιορίζοντας την ελευθερία τους με τη μορφή επιταγών, απαγορεύσεων και ελέγχων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της δράσης της είναι η τήρηση της τάξεως και της ασφάλειας, η συλλογή φόρων και δασμών καθώς και η επιβολή διοικητικών κυρώσεων. Ενίοτε, δεν περιορίζεται στην παραδοσιακή της μορφή και χρησιμοποιεί εκτός από ρυθμιστικούς μηχανισμούς, τεχνικές προειδοποίησης, σύστασης και συνεννόησης εστιάζοντας στην πρόληψη των κινδύνων και την αποτελεσματικότερη προστασία των πολιτών.⁵¹

Παροχική είναι η διοίκηση που μεριμνά για την παροχή ζωτικής σημασίας αγαθών και υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο, ανταποκρινόμενη στις επιταγές του σύγχρονου κράτους. Βασική επιδίωξη και ευθύνη της αποτελεί η εξασφάλιση της παροχής και προσφορά τους υπό ανεκτούς όρους, προστατεύοντας παράλληλα τον καταναλωτή και διασφαλίζοντας την ισότητα των όρων απόλαυσής τους. Περιλαμβάνει ένα σύνολο αλληλεξαρτώμενων διοικητικών δραστηριοτήτων και διακρίνεται σε δύο επιμέρους μορφές ανάλογα με τον τρόπο εκδήλωσής της. Η πρώτη ενεργεί σύμφωνα με τις δράσεις του δημοσίου δικαίου, όπως η έκδοση ευμενών διοικητικών πράξεων ή σύναψη διοικητικών συμβάσεων μέσω δημόσιων οργανισμών. Η δεύτερη μορφή ενεργεί σύμφωνα με τους τύπους του ιδιωτικού δικαίου και περιλαμβάνει διευκολύνσεις και παροχές προς τους πολίτες σύμφωνα με τις επιταγές του ιδιωτικού δικαίου και μέσω νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, όπως οι δημόσιες κοινωνικές επιχειρήσεις. Για παράδειγμα, στην παροχική διοίκηση εντάσσονται

⁵⁰ Ορισμένοι συγγραφείς θεωρούν ότι σε αυτή την μορφή διοίκησης αναφέρονται οι ρυθμιστικές συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 26 και 101επ.), σε αντίθεση με άλλους που θεωρούν ότι αναφέρονται σε όλες τις μορφές διοίκησης. Βλ. ανωτέρω υποσημείωση και τις εκεί παρατιθέμενες απόψεις.

⁵¹ Βλ. Γέροντα Α., ο.π.,σελ.5

η κατασκευή οδών, πλατειών, σχολείων, παιδικών σταθμών, νοσοκομείων, δωρεάν παιδεία κ.λπ., αλλά και η εκμετάλλευση των δημοσίων επιχειρήσεων που ιδρύονται με κρατικό κεφάλαιο και λειτουργούν με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας όπως Δ.Ε.Η., Ο.Τ.Ε., Ε.Ρ.Τ.

Εκ των προαναφερόμενων, παρατηρείται ότι η διάκριση της παροχικής Διοίκησης από την συναλλακτική είναι δυσχερής. Η αμεσότητα της παροχής στους πολίτες, δηλαδή η άμεση ωφέλεια ή παροχή που προσφέρει η πρώτη έναντι της έμμεσης ωφέλειας που τους προσφέρει η δεύτερη, αποτελεί το κριτήριο διάκρισης τους.⁵²

Ρυθμιστική διοίκηση, αποτελεί την πλέον σύγχρονη μορφή διοικητικής δραστηριότητας, ανταποκρινόμενη στην διεύρυνση του ρόλου του Κράτους στον προγραμματισμό και την κατεύθυνση της οικονομίας. Αποτελεί μια ιδιαίτερη μορφή, που συνδυάζει μεθόδους και στόχους της περιοριστικής και παροχικής διοίκησης και εύστοχα χαρακτηρίζεται ότι «δεν έχει το ρόλο ούτε του αστυνόμου, ούτε του δωρητή». Έχει διαπλαστικό και κατευθυντήριο χαρακτήρα και ενεργεί σύμφωνα με σχεδιασμό σταθμίζοντας διαφορετικούς παράγοντες και συγκρουόμενα συμφέροντα.⁵³

Γίνεται αντιληπτό, ότι η δημόσια διοίκηση έχει στην διάθεση της πληθώρα επιλογών ως προς τα μέσα και τους τρόπους δράσης της, με απώτερο σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την ικανοποίηση των συνεχώς εξελισσόμενων αναγκών και προσδοκιών των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα στη σύγχρονη εποχή, παρατηρείται σύγκλιση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής διοίκησης,⁵⁴ καθώς το Κράτος αναθέτει την παροχή διάφορων δημόσιων υπηρεσιών σε ιδιωτικούς φορείς, όπως για παράδειγμα η εκτέλεση μεγάλων έργων, αυτοκινητόδρομων κ.α.⁵⁵ Η αξιοποίηση των μεθόδων και τεχνικών του ιδιωτικού τομέα βελτιώνει την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, η οποία αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για την αξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης.⁵⁶ Πλέον, ο διοικούμενος πολίτης χαρακτηρίζεται ως «πελάτης» καθώς πολυάριθμες δημόσιες υπηρεσίες δεν είναι Ν.Π.Δ.Δ. ούτε καν κρατικά νομικά πρόσωπα αλλά αμιγώς ιδιώτες και είναι εντονότερη η

⁵² Βλ. Δαγτόγλου Πρ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* ο.π., σελ. 10

⁵³ Βλ. Γέροντας Α., *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, ο.π., σελ. 7

⁵⁴ Χρησιμοποιείται εναλλακτικά με τον όρο management. Στη σύγχρονη επιστημονική σκέψη, η διοίκηση-μνάτζμεντ ορίζεται ως η συνεχής, δυναμική διαδικασία της λήψης αποφάσεων, του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της διεύθυνσης και του ελέγχου όλων των παραγωγικών πόρων που συμμετέχουν στην οικονομική προσπάθεια, ώστε να ικανοποιούνται οι ανάγκες όλων των συμμετεχόντων σ' αυτήν. Βλ. Πετρίδου Ε., 2020, *Διοίκηση-management*, Μία εισαγωγική προσέγγιση, 4η έκδοση, εκδ. Σοφία, Θεσσαλονίκη, σελ. 8 επ

⁵⁵ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση., σελ. 31

⁵⁶ Βλ. Κέφης Β., 2014, *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και Πρότυπα*, 2η Έκδοση, εκδ. Κριτική, Αθήνα, σελ. 87-88, Σύμφωνα με τον καθηγητή ως **ποιότητα υπηρεσιών** ορίζεται « η κατανόηση των προβλημάτων και επιθυμιών του πολίτη», σελ. 96

συμβολή των αρχών του ιδιωτικού management στο δημόσιο management.⁵⁷ Έτσι, ο «δημοσιοκεντρικός» χαρακτήρας των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών που χαρακτηρίζονται ως *σπονδυλική στήλη του οικονομικού συστήματος*, τείνει να μεταβληθεί σε «ιδιωτικοκεντρικό» μέσω ιδιωτικοποιήσεων, αποκρατικοποιήσεων, συγχωνεύσεων, εξαγορών, συνεργειών, στρατηγικών συμμαχιών.⁵⁸

Η σύγκλιση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής διοίκησης, συναντάται σταδιακά από την δεκαετία του 1970 και έπειτα, όταν εμφανίστηκε το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (new public management), μία μεταρρυθμιστική σύλληψη, παράγωγη της διασταύρωσης της νέας διοικητικής επιστήμης και της οικονομικής επιστήμης, με εστίαση στην ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών στον πολίτη και στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα των διοικητικών δράσεων.⁵⁹ Έχοντας αγγλοσαξονικές ρίζες και διαφοροποιούμενο πλήρως από την παραδοσιακή έννοια της δημόσιας υπηρεσίας,⁶⁰ το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ διακρινόταν με τα εξής χαρακτηριστικά: α) τάση ανάθεσης σε ειδικές ή ανεξάρτητες αρχές διοικητικών δράσεων που παραδοσιακά ανήκαν στην κρατική διοίκηση (agencification), β) απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών (process re-engineering), γ) εισαγωγή εμπορικής σκέψης στη δημόσια διοίκηση (value for money), δ) σχεδιασμός του προϋπολογισμού με βάση τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. (result-oriented budgeting), ε) συνεργασία του Δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα και την ιδιωτική οικονομία (public-private partnership), στ) άνοιγμα των δημοσίων υπηρεσιών στον ανταγωνισμό (marketization) και ζ) προσδιορισμός ποιοτικών δεικτών και μέτρησης αποτελεσμάτων με βάση την εκπλήρωση των στόχων, προκειμένου να επιτευχθεί ικανοποίηση του πελάτη (customer orientation).⁶¹

Πρόσφορες συνθήκες για την ταχεία εδραίωση του στις πιο ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου ως το βασικότερο εργαλείο μεταρρυθμιστικής πολιτικής στο Δημόσιο, δημιούργησε η επικρατούσα κατάσταση εκείνη την εποχή. Ειδικότερα, η μεγάλη οικονομική κρίση, οι αυξημένες κρατικές δαπάνες, η διόγκωση της γραφειοκρατίας σε συνδυασμό με την δυσαρέσκεια των πολιτών σχετικά με την λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, ανέδειξαν την αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να

⁵⁷ Βλ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δημ., *Οι «περιπέτειες» ενός ερευνητού του Δημοσίου Δικαίου*, ΕλλΔνη, 3/2006, σελ. 645 επ.

⁵⁸ Βλ. Κέφης, Β., 2019. *Δημόσιες επιχειρήσεις και δημόσιο μάνατζμεντ στην Ελλάδα*. σε: Ξ. Κοντιάδης, Αχ. Αιμιλιανίδης και Χ. Ανθόπουλος, επιμ. *Η Δημόσια Διοίκηση μετά την Κρίση*. Αθήνα: Σάκκουλα, σελ. 187 επ

⁵⁹ Βλ. Καρκατσούλης Π., 2000, «*Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Αρχές, εξελίξεις, προοπτικές*». Διαθέσιμο σε: http://www.vprc.gr/7/6/1_gr.html (Πρόσβαση 26-8-2025)

⁶⁰ Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 34

⁶¹ Βλ. Φλογαίτης Σ, *Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21ο αιώνα*, ΕφημΔΔ 1/2006, σελ. 112.

αντιμετωπίσει τα κοινωνικό-οικονομικά προβλήματα και αναπόφευκτα επέφεραν την απομυθοποίηση του Κράτους.⁶²

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης είναι ένας διαρκής σκοπός, διότι συνέχεται με την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, η οποία αποτελεί την ειδοποιό διαφορά της με την ιδιωτική διοίκηση.⁶³ Στην κατεύθυνση αυτή και παρά το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση δεν αποτελεί μια τεχνική διαδικασία, εφαρμόζει διοικητικές διαδικασίες στο πλαίσιο του Κράτους Δικαίου.

2. Σχέση δημόσιας διοίκησης και Κράτους Δικαίου

2.1 Η έννοια του Κράτους Δικαίου σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο

Ιστορικά, η έννοια Κράτος Δικαίου απέκτησε πολυάριθμες παραλλαγές και θεωρητικές αποχρώσεις με αποτέλεσμα να μην οριοθετείται σε έναν ενιαίο ορισμό καθώς υπάρχουν τόσες θεωρίες όσες και οι οπτικές γωνίες από τις οποίες εξετάζεται.⁶⁴ Έχει διττή σημασία. Υπό το πρίσμα της πολιτικής θεωρίας και της πολιτειολογίας, χρησιμοποιείται για να περιγραφούν τα χαρακτηριστικά ενός συγκεκριμένου τύπου κράτους, ενώ από την άποψη της συνταγματικής θεωρίας, ως θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος, που κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 25 παρ. 1 και εξειδικεύεται από επιμέρους συνταγματικές ρυθμίσεις, που επιβάλλουν συγκεκριμένες νομικές δεσμεύσεις στην κρατική εξουσία.⁶⁵ Στην δεύτερη περίπτωση, αποτελεί μια έννοια-πλαίσιο που συμπυκνώνει, χωρίς να προσδίδει νέες επιταγές στο περιεχόμενο τους, μια σειρά επιμέρους συνταγματικών διατάξεων. Ιδίως δε, της κατοχύρωσης των ατομικών δικαιωμάτων, της διάκρισης των λειτουργιών, της ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας, του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, καθώς και το σύνολο των διατάξεων αλλά και τον αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος.⁶⁶ Επομένως, αποτελεί μία γενική αρχή του Συντάγματος ή γενική συνταγματική αρχή, επαγωγικώς οριζόμενη από ένα

⁶² Βλ. Κτιστάκη Στ., 2009, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, σελ.135 επ.

⁶³ Και οι δύο έχουν διευθυντική ενέργεια πλην όμως διακρίνονται για τον επιδιωκόμενο σκοπό και τα μέσα, βλ. σχετικά, Τάχο Α., *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, ό.π., σελ.19 και Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση, ό.π., σελ.31

⁶⁴ Βλ. Μανιτάκης Α., 1994, *Κράτος δικαίου & δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, τόμος 1, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, σελ.38 επ

⁶⁵ Βλ. Κοντιάδης Ξ., 2024, *Το κράτος δικαίου και οι μεταλλάξεις του*, σε: Θ. Αντωνίου κ.α.. (επιμ.), *Τιμητικός Τόμος για τον Προκόπιο Παυλόπουλο*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 473–488

⁶⁶ Βλ. Χρυσόγονος Κ., 2022, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 3η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα–Θεσσαλονίκη, σελ. 475 επ. και Κοντιάδης Ξ., 2024, όπως ανωτέρω

σύνολο διατάξεων, το βαθύτερο νόημα των οποίων εκφράζει και ως τέτοια μορφή αντιμετωπίζεται από την θεωρία και την νομολογία.⁶⁷

Υπό τη μορφή συγκεκριμένου τύπου κράτους, εδραιώνεται σταδιακά από τον 19^ο αιώνα με την εμφάνιση του φιλελεύθερου κράτους και την θέσπιση νομικών κανόνων, τους οποίους δημιουργεί, εγγύαται και ενεργεί σύμφωνα με αυτούς η κρατική εξουσία σε αντίθεση με το αστυνομικό κράτος, όπου δεν οριοθετούνται οι σχέσεις της διοίκησης με τους διοικούμενους. Η αναγνώριση δικαιωμάτων και εγγυήσεων υπέρ των διοικούμενων καθώς και η υποταγή της διοικητικής δράσης σε κανόνες δικαίου, αποτελούν το μέσο προστασίας του αδύναμου πολίτη απέναντι στο παντοδύναμο Κράτος. Με άλλα λόγια, το κράτος αυτοπεριορίζεται στις σχέσεις του με τους πολίτες «μέσω κανόνων δικαίου»⁶⁸ και κατοχυρώνεται η ιδιωτική αυτονομία και η δικαιοσύνη των πολιτών.⁶⁹

Κατόπιν τούτου, η μελέτη της διοικητικής πρακτικής πραγματωνόταν υπό την νομική προσέγγιση για διάστημα πλέον του αιώνα κυρίως μέσω της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας της Γαλλίας και του έργου Γερμανών πολιτικών επιστημόνων, ενώ έγκαιρα επισημάνθηκε η ανάγκη συμπερίληψης σε αυτή της ακολουθούμενης διοικητικής πραγματικότητας.⁷⁰ Έτσι, στο πέρασμα των χρόνων, πραγματοποιήθηκε η μετάβαση από την τυπική έννοια του κράτους δικαίου, δηλαδή ενός συνόλου αντικειμενικών και απρόσωπων κανόνων με διαδικαστικό χαρακτήρα, στην ουσιαστική έννοια αυτού, η οποία ταυτίζεται με το κοινωνικό κράτος και συμπεριλαμβάνει στοιχεία κοινωνικού, οικονομικού, πολιτικού ή ηθικού περιεχομένου που διαμορφώνουν εξατομικευμένους στόχους, τους οποίους το Κράτος έχει υποχρέωση να εκπληρώσει. Επομένως, σύμφωνα με τον καθηγητή Μανιτάκη, « το κράτος δικαίου δεν ορίζεται πλέον μόνον ως ένα σύνολο τύπων και διαδικασιών που αποτυπώνονται σε ένα ιεραρχικά διαρθρωμένο σύστημα κανόνων δικαίου, γενικών και αφηρημένων, με σκοπό τον περιορισμό της κρατικής εξουσίας, την κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων και την εξασφάλιση της βεβαιότητας του δικαίου, αλλά και ως ένα σύνολο αρχών που καθοδηγούν και νομιμοποιούν τη δράση του κράτους, διέπουν τις έννομες σχέσεις και προστατεύουν τα άτομα από άδικες ή αδικαιολόγητες παρεμβάσεις του κράτους στο χώρο της

⁶⁷ Βλ. Μανιτάκης Α, ο.π., σελ. 364

⁶⁸ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 3η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 79

⁶⁹ Ο κλασικός φιλελευθερισμός θεωρούσε ως προϋπόθεση για την εξασφάλιση της ελευθερίας την μη επέμβαση του κράτους στην ιδιωτική σφαίρα και τον περιορισμό του αποκλειστικά και μόνο στην προστασία της ζωής, της ελευθερίας και της ιδιοκτησίας, βλ. Γέροντας Α., 2020, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 1 επ

⁷⁰ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2024, *Διοικητική Επιστήμη και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στον 21^ο αιώνα*, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 40

ατομικής και κοινωνικής αυτονομίας, ενώ παράλληλα τα νομιμοποιούν να απαιτούν σεβασμό της αξίας τους ως προσώπων και υποκειμένων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων». ⁷¹

Τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά του σύγχρονου Κράτους Δικαίου, αποτελούν ⁷²:

- α) Η άσκηση της κρατικής εξουσίας σύμφωνα με κανόνες δικαίου προκαθορισμένους, γενικούς και αφηρημένους, οι οποίοι και περιορίζουν τη δράση της
- β) η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών
- γ) η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης
- δ) η συνταγματική κατοχύρωση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων
- ε) η διοικητική δικαιοσύνη, δηλαδή οι δυνατότητες προσφυγής στη δικαιοσύνη και ελέγχου της νομιμότητας και συνταγματικότητας των κρατικών πράξεων.

Τα προαναφερόμενα θεμελιώδη χαρακτηριστικά του κράτους δικαίου δεν συναντώνται μόνο στο πλαίσιο της εθνικής συνταγματικής τάξης, αλλά αποτελούν βασικό πυλώνα της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία καθορίζει τη σύσταση, την δομή και την λειτουργία της. Η Ευρωπαϊκή Ένωση σύμφωνα με τον καθηγητή Τσάτσο αποκτά μορφή Συμπολιτείας ως «*sui generis μορφή έννομης συμβίωσης ανθρώπων αλλά και Πολιτειών, η οποία έχει σοβαρές, ιστορικές, πολιτικές και πολιτειακές διαφορές από την μορφολογία και την λειτουργία της παραδοσιακής Πολιτείας*». ⁷³ Στο πλαίσιο αυτό, αν και αρχή του κράτους δικαίου διαμορφώνεται διαφορετικά στο καθένα από τα κράτη μέλη, αποτελεί ευρωπαϊκή θεμελιώδη αξία, η οποία περιλαμβάνει τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις της νομιμότητας της δράσης της δημόσιας εξουσίας και κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. ⁷⁴

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (Επιτροπή της Βενετίας), ⁷⁵ το Κράτος Δικαίου δεν αποτελεί μια αόριστη γενίκευση χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο ή ένα ιδεολόγημα, αλλά συγκεκριμενοποιείται σε θεμελιώδη συστατικά

⁷¹ Βλ. Μανιτάκης Α., 1994, *Κράτος δικαίου & δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, ο.π., σελ. 153-159

⁷² Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, ο.π., σελ. 80 επ και Μανιτάκης Α., 1994, ο.π., σελ. 428 επ.

⁷³ Βλ. Τσάτσο, Δ., 2007. *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των κρατών, των λαών, των πολιτών και του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού*. Αθήνα: Λιβάνης, σελ. 246

⁷⁴ Βλ. Σκουρής Β., 2020, *Συνθήκη της Λισσαβώνας-Ερμηνεία κατ' άρθρον*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 22-32

⁷⁵ Είναι συμβουλευτικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης, με αρμοδιότητα τη συνδρομή των κρατών-μελών σε ζητήματα συνταγματικού δικαίου και τη διάδοση της κοινής ευρωπαϊκής συνταγματικής παράδοση. Υπενθυμίζεται ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης (Council of Europe) αποτελεί ευρωπαϊκό οργανισμό διακρατικής συνεργασίας, ο οποίος ιδρύθηκε το 1949 και εδρεύει στο Στρασβούργο και δεν πρέπει να συγχέεται με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (European Council) που αποτελεί θεσμικό όργανο της ΕΕ.

στοιχεία που αποτελούν κριτήρια ελέγχου και εξειδικεύονται στην σχετική έκθεσή της.⁷⁶ Συνοπτικά, τα κριτήρια κατανέμονται σε έξι ενότητες και περιλαμβάνουν τα ακόλουθα βασικά ερωτήματα:⁷⁷

- Αν αναγνωρίζεται η υπεροχή του δικαίου, με βάση την ισχύ γραπτού Συντάγματος και τον δικαστικό έλεγχο των νόμων και των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας,
- Αν οι δημόσιες αρχές δρουν βάσει ισχύοντος νόμου και σύμφωνα με αυτόν, στο πλαίσιο της σαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ τους.
- Αν η εθνική έννομη τάξη διασφαλίζει ότι το κράτος σέβεται τις υποχρεώσεις του που πηγάζουν από το διεθνές δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των δεσμευτικών αποφάσεων των διεθνών δικαστηρίων.
- Αν διασφαλίζεται η πρωταρχία του νομοθετικού σώματος, κυρίως μέσω της θέσπισης γενικών και αφηρημένων κανόνων, εκτός περιορισμένων, συνταγματικά προβλεπόμενων εξαιρέσεων, καθώς και με τον σαφή προσδιορισμό των στόχων, του περιεχομένου και της έκτασης της νομοθετικής εξουσιοδότησης προς την εκτελεστική εξουσία.
- Αν η νομοθετική διαδικασία είναι διαφανής, ενισχυτική της λογοδοσίας, συμπεριληπτική και δημοκρατική.
- Αν προβλέπονται στο εθνικό δίκαιο ειδικές εξαιρέσεις για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, κατοχυρώνοντας περιορισμούς ως προς τη διάρκεια και το πεδίο εφαρμογής, καθώς επίσης κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο ως προς τη συνδρομή και τη διάρκεια της έκτακτης κατάστασης.
- Αν λαμβάνονται μέτρα ώστε να διασφαλιστεί ότι οι δημόσιες αρχές εφαρμόζουν αποτελεσματικά τους νόμους, μεταξύ των οποίων σαφείς, ειδικές κυρώσεις για τη μη τήρησή τους και μηχανισμοί επιβολής των κυρώσεων αυτών.
- Αν η έννομη τάξη εγγυάται ότι μη κρατικές οντότητες, στις οποίες έχει ανατεθεί η άσκηση εξουσιών που παραδοσιακά ανήκουν στο κράτος, υπόκεινται στις εγγυήσεις του κράτους δικαίου.
- Αν οι νόμοι είναι προσβάσιμοι, προβλέψιμοι ως προς τις συνέπειές τους, σταθεροί και συνεκτικοί, αν διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αν απαγορεύεται η αναδρομικότητα των νόμων πλην ρητών, εύλογων εξαιρέσεων, αν

⁷⁶ Βλ. Συμβούλιο της Ευρώπης, 2016, *Το κράτος δικαίου: Κριτήρια ελέγχου*, ελλην. μετάφρ. Α. Βλαχογιάννης (2022), Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, Εκδόσεις Ευρασία, Διαθέσιμο σε: <https://foundation.parliament.gr/flipbook/192>

⁷⁷ Βλ. όπως ανωτέρω, σελ. 45 επ.

εφαρμόζονται οι αρχές *nullum crimen sine lege* και *nullem poena sine lege*, αν είναι προσβάσιμες οι δικαστικές αποφάσεις και αν διασφαλίζεται η τήρηση του δεδικασμένου.

- Αν υφίστανται νομικές εγγυήσεις κατά της αυθαιρεσίας και της κατάχρησης εξουσίας από τις δημόσιες αρχές.
- Αν κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα η ισότητα εντός και ενώπιον του νόμου, ο σεβασμός της αρχής της μη διάκρισης, η δέσμευση του κράτους να προωθεί την ισότητα και ένδικα βοηθήματα κατά της άνισης ή διακριτικής εφαρμογής της νομοθεσίας.
- Αν διασφαλίζονται επαρκείς εγγυήσεις ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας και των δικαστικών λειτουργών, αν προβλέπονται ειδικοί συνταγματικοί και νομοθετικοί κανόνες σχετικά με την αμεροληψία των δικαστών, αν διασφαλίζεται η αυτονομία και ο έλεγχος της εισαγγελικής αρχής, καθώς και αν διασφαλίζεται η ανεξαρτησία και η αμεροληψία των δικηγορικών συλλόγων.
- Αν διαθέτει κάθε πρόσωπο αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη, αν κατοχυρώνεται το τεκμήριο αθωότητας, αν προβλέπονται πρόσθετες εγγυήσεις δίκαιης δίκης, όπως η απαγόρευση παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων και η επαρκής αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων, αν είναι αποτελεσματικές οι δικαστικές αποφάσεις και αν διασφαλίζεται η συνταγματική δικαιοσύνη στα κράτη, όπου ο έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων έχει ανατεθεί σε εξειδικευμένα συνταγματικά ή ανώτατα δικαστήρια.
- Αν λαμβάνονται προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα κατά της διαφθοράς και αν διασφαλίζεται η αποτελεσματική συμμόρφωση σε αυτά.
- Αν κατοχυρώνεται η προστασία των προσωπικών δεδομένων και παρέχεται στο υποκείμενο των δεδομένων η δέουσα ενημέρωση.
- Αν προβλέπονται επαρκείς εγγυήσεις για το απόρρητο των επικοινωνιών και κατά της κατάχρησης της στοχευμένης ή στρατηγικής παρακολούθησης, καθώς και αν ισχύουν κανόνες εναντίον της κατάχρησης παρακολούθησης με κάμερες, ιδίως σε δημόσιους χώρους.

Στη σύγχρονη εποχή, το κράτος δικαίου αντιμετώπισε πολυποίκιλες προκλήσεις, με σημαντικότερη την υπονόμευσή του από πολιτικές εξουσίες με αυταρχικά χαρακτηριστικά, ακόμη και στην καρδιά της Ευρώπης.⁷⁸ Την τελευταία δεκαετία και πλέον, η κρίση του κράτους δικαίου στην ΕΕ αποτέλεσε μία κανονικότητα, ως μια καθημερινή συνταγματική και πολιτική εμπειρία,

⁷⁸ Βλ. Παπαδοπούλου, Τ. ,2022, *Το κράτος δικαίου στην Ευρώπη και ο αυταρχικός λαϊκισμός ως “δούρειος ίππος” για την άλωσή του*, σε Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος (επιμ) Το βιώσιμο Κράτος, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 60 επ.

με αποτέλεσμα η απόκλιση σε πρακτικό, πολιτικό και νομικό επίπεδο από τις προαναφερόμενες θεμελιώδεις αξίες να διακινδυνεύει το μέλλον της Ένωσης ως «κοινότητας αξιών και νόμων».⁷⁹ Ειδικότερα, η οικονομική κρίση που οδήγησε σε αλληπάλληλες οικονομικό-πολιτικές κρίσεις σε συνδυασμό με την υγειονομική κρίση του Covid-19, διαμόρφωσαν ένα περιβάλλον, εντός του οποίου το Κράτος Δικαίου βρισκόταν, όπως εύστοχα παρομοίασε ο καθηγητής Πέτρος Στάγκος, *μεταξύ ευρωπαϊκής σφύρας (οικονομικής διακυβέρνησης) και άκμονος (πολιτικής)*.⁸⁰

Άμεση ήταν η αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με σειρά ενεργειών της απέναντι στον κίνδυνο υπονόμευσης του Κράτους Δικαίου, ανέδειξε αυτό ως ύψιστη ενωσιακή αξία. Καίριας σημασίας ενέργειες αποτέλεσαν η δημιουργία του ευρωπαϊκού μηχανισμού για το κράτος δικαίου (Annual Rule of Law Cycle), που προβλέπει την ετήσια αξιολόγηση της επικρατούσας κατάστασης με σύνταξη σχετικής εκθέσεως, η οποία έχει γνωμοδοτικό χαρακτήρα⁸¹ και η θέσπιση του Κανονισμού 2020/2022 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περί του γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, ο οποίος εξειδίκευσε τις δικαιοκρατικές επιταγές και προβλέπει -υπό προϋποθέσεις- οικονομικές κυρώσεις σε ενδεχόμενη παραβίαση τους.⁸² Από την επισκόπηση των διατάξεων του, προκύπτει ότι το κράτος δικαίου περιλαμβάνει την αρχή της νομιμότητας, τη διαφανή, δημοκρατική και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία, την ασφάλεια δικαίου, την απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης εκτελεστικών εξουσιών, την αποτελεσματική δικαστική προστασία, τη διάκριση των εξουσιών, την απαγόρευση των διακρίσεων και την ισότητα ενώπιον του νόμου (άρθρο 2). Επιπλέον δε, αποτυπώνονται οι κυριότερες εκφάνσεις παραβίασης της αρχής του Κράτους Δικαίου που αφορούν θέματα ανεξαρτησίας και αποτελεσματικότητας της δικαιοσύνης, καθώς και καταπολέμησης της διαφθοράς(άρθρο 3).⁸³

⁷⁹ Βλ. Uitz R, 2022, 'The Rule of Law in the EU: Crisis, Differentiation, Conditionality', European Papers, vol. 7, no. 2, pp. 929–948. DOI: 10.15166/2499-8249/587

⁸⁰ Βλ. Στάγκος Π., 2025, *Το κράτος δικαίου στον αστερισμό της ευρωπαϊκής οικονομίας και πολιτική.. Οι συνέπειες για τη δημοκρατία και τα κράτη μέλη*. Διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/to-kratos-dikaiou-ston-asterismo-tis-evropis> (Πρόσβαση 28-8-2025)

⁸¹ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2025, *Annual Rule of Law Cycle*. Διαθέσιμο σε: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_en (Πρόσβαση 28-8-2025)

⁸² Βλ. Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16.12.2020 *περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης*, ΕΕ L 433, διαθέσιμος στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092>

⁸³ Βλ. Χρυσόγονος Κ., 2022. *Συνταγματικό Δίκαιο*, σελ.471

2.2 Η διοικητική δράση ως ουσιώδης έκφραση της έννοιας του Κράτους Δικαίου

Ύπατο αξίωμα του Κράτους Δικαίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης⁸⁴. Η διοίκηση δεν αποτελεί «στεγανό διαμέρισμα» έναντι του δικαίου αλλά υπόκειται σε φραγμούς και όρια που τίθενται από αυτό.⁸⁵ Με άλλα λόγια, τα κρατικά όργανα δεν ενεργούν κατά βούληση αλλά στο πλαίσιο που ορίζει ο νόμος⁸⁶. Υπό αυτή τη σκοπιά, το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει το σύνολο των συνταγματικών επιταγών, τους κανόνες του ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου που εφαρμόζονται στην εσωτερική έννομη τάξη καθώς και τους λοιπούς κανόνες που θεσπίζονται από τη νομοθετική λειτουργία⁸⁷. Επιπλέον, η διοικητική δράση οριοθετείται και από τις γενικές αρχές του Δημοσίου Δικαίου, οι οποίες χρησιμοποιούνται αφενός ως πλήρεις κανόνες δικαίου αφετέρου ως κατευθυντήριες οδηγίες προς το Δικαστή και τη Διοίκηση, για την επιλογή του καταλληλότερου ανάλογα με την εκάστοτε περίπτωση κανόνα δικαίου προς εφαρμογή σε μία επίδικη σχέση.⁸⁸ Στο πλαίσιο αυτό, διαμορφώνονται οι βασικές αρχές που κατευθύνουν την διοικητική δράση και αποτελούν τις ειδικότερες εκφάνσεις των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου και του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου. Παρατίθενται ακολούθως:

α) η αρχή της νομιμότητας.

Ως προαναφέρθηκε, η εν λόγω αρχή αποτελεί απόρροια της θεμελιώδους συνταγματικής αρχής του Κράτους Δικαίου και προκύπτει από την σχέση των λειτουργιών του Κράτους σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματος. Υπό το πρίσμα αυτό, έμμεσα υποδηλώνεται η υποταγή της εκτελεστικής εξουσίας στο εκλογικό σώμα, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας και με τον τρόπο αυτό, η αρχή της νομιμότητας συνδέεται με την οργανωτική βάση του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

⁸⁴ .Βλ. Κόρσο Δημ., 2013, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4^η έκδοση*, ο.π., σελ. 175

⁸⁵ Βλ. Δαγτόγλου Π., 2015, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7^η έκδοση*, ο.π., σελ. 142

⁸⁶ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 3^η έκδοση*, ο.π., σελ. 184

⁸⁷ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, 2^η έκδοση*, ό.π., σελ. 43

⁸⁸ Οι γενικές αρχές του Δημοσίου Δικαίου, προέρχονται από την πολιτική φιλοσοφία της δημοκρατίας, η οποία οδηγεί στην έννοια του κράτους δικαίου. Αν και έχουν αόριστη και ελαστική έννοια, συνδέουν την ποικίλη ύλη της διοικητικής νομοθεσίας, καλύπτοντας τα κενά των νόμων. Το ΣτΕ κατέστησε τις γενικές αρχές το σημαντικότερο μέσο ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και ταυτοχρόνως προσανατολισμού των διοικητικών οργάνων στη οδό της νομιμότητας Βλ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., *Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 17 επ.

Η αρχή της νομιμότητας, συναντάται με δύο επιμέρους εκφάνσεις⁸⁹:

α) Ευρεία έννοια: Η δράση των οργάνων της διοίκησης πρέπει να εκδηλώνεται σύμφωνα με τους νόμους, δηλαδή να μην παραβιάζει τους κανόνες που τη διέπουν.

β) Στενή έννοια: Η Διοίκηση επιβάλλεται να ενεργεί βάσει νόμου, δηλαδή οφείλει ή μπορεί να προβαίνει στις προβλεπόμενες εκ του νόμου ενέργειες και εντός των ορίων που θέτει.

Το θεσμικό πλαίσιο που περιεγράφηκε παραπάνω και κατευθύνει τη λειτουργία της διοικητικής δράσης, αποτυπώνει την εκδοχή με την οποία απαντάται η αρχή της νομιμότητας καθώς η Διοίκηση υπόκειται σε κάθε κανόνα δικαίου που περιλαμβάνεται σε αυτό, ανεξαρτήτως της ιεραρχικής θέσης και του είδους της πράξης με την οποία έχει ενσωματωθεί.

Η αρχή της νομιμότητας είναι ιδιαίτερα σημαντική για την διοικητική δράση. Αφενός την οριοθετεί, προστατεύοντας τους διοικούμενους από τυχόν αυθαιρεσίες, αφετέρου εγγυάται την προστασία της διασφαλίζοντας το κύρος και την αξιοπιστία της, διότι επιτάσσει να εκδηλώνεται σύμφωνα με τους κανόνες που αποσκοπούν στην επίτευξη του επιδιωκόμενου κάθε φορά στόχου και να μην επαφίεται στην ελεύθερη βούληση των διοικητικών αρχών.

Επισημαίνεται ότι η αρχή της νομιμότητας κατευθύνει την διοικητική δράση με την έννοια ότι οι κανόνες δικαίου ρυθμίζουν και δεν προκαθορίζουν πάντοτε με ακρίβεια τη συγκεκριμένη μορφή και τον χρόνο εκδήλωσής της, διότι όπως έχει προαναφερθεί, είναι αδύνατο να προβλεφθεί η εκάστοτε πραγματική κατάσταση. Στο πλαίσιο αυτό, υφίσταται διάκριση της διοικητικής δράσης, ανάλογα με τον τρόπο εκδήλωσής της. Ενίοτε οι κανόνες καθορίζουν τον τρόπο και τις προϋποθέσεις της συγκεκριμένης ενέργειας (περίπτωση δέσμιας αρμοδιότητας) και άλλοτε παρέχουν στη διοίκηση περιθώρια πρωτοβουλιών και ενεργειών (διοικητική δράση κατά διακριτική ευχέρεια).⁹⁰

Η εγγυητική λειτουργία της αρχής της νομιμότητας ως φραγμός απέναντι στην οποιαδήποτε κρατική αυθαιρεσία, διασφαλίζει την πεποίθηση του διοικουμένου ότι ορισμένες νομικές καταστάσεις ή συμπεριφορές της διοικήσεως τον προστατεύουν. Έτσι δημιουργείται μια σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ του πολίτη και της διοικητικής συμπεριφοράς, αναγόμενη στη λογική σχέση αίτιου και αποτελέσματος.⁹¹ Κατόπιν τούτου συνάγεται ότι η αρχή της νομιμότητας συνυφαίνεται

⁸⁹ Βλ. Π. Παυλόπουλος/Ν. Σημαντήρας/Θ. Φορτσάκης, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2025, σελ. 55 και Σπηλιωτόπουλος Π. και Κανελλόπουλος Β., 2021, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Τόμος 1, 16η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, σελ.98

⁹⁰ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση, ό.π., σελ. 46

⁹¹ Η αρχή της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, είναι η αρχή που επιβάλλει να λαμβάνονται υπόψη πριν από την άρση ή τη μεταβολή μιας συγκεκριμένης πράξεως ή πρακτικής της διοικήσεως, ή

αρμονικά με την αρχή της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η οποία θεμελιώνεται στην αρχή του κράτους δικαίου ως επικράτηση της αρχής της νομιμότητας.⁹²

β) η αρχή του δημοσίου συμφέροντος

Ο θεσμικός ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι η άμεση ή έμμεση εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Επομένως, το δημόσιο συμφέρον αποτελεί ταυτόχρονα το δικαιολογητικό λόγο και το νομικό έρεισμα των διοικητικών πράξεων. Με την έννοια αυτή, το δημόσιο συμφέρον συνιστά στοιχείο της αρχής της νομιμότητας.⁹³

Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί αόριστη νομική έννοια και προσδιορίζεται κάθε φορά ανάλογα με τον χρόνο, τον τόπο, τις προϋποθέσεις επίκλησης του και τις εκάστοτε επικρατούσες κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές συνθήκες. Με άλλες λέξεις, η αοριστία της έννοιας, σύμφωνα με τον Βενιζέλο, αποτυπώνεται σαν «να μην λέει τίποτα συγκεκριμένο και ταυτόχρονα να υπονοεί πάρα πολλά».⁹⁴

Ταυτόχρονα, είναι μια έννοια που παραπέμπει στις προθέσεις του νομοθέτη ή της Διοίκησης να καθορίζει ρητά τον επιδιωκόμενο σκοπό και τα αναγκαία μέσα για την επίτευξη του στο πλαίσιο συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής. Επομένως, η αρχή του δημοσίου συμφέροντος διαφοροποιείται ανάλογα με την χρήση της σε δεδομένο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο και εναπόκειται στο νομοθέτη να εκτιμήσει εάν μια διοικητική δραστηριότητα εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον.⁹⁵

Το Δημόσιο συμφέρον αφορά στην ικανοποίηση των βασικών αναγκών του λαού, ως οργανωμένης κοινωνίας από την έννομη τάξη σε Κράτος, όπως η ασφάλεια, η δημόσια τάξη, η οικονομία, η υγεία και η παιδεία. Ενίοτε, το δημόσιο συμφέρον είναι αντίθετο προς συγκεκριμένα άμεσα συμφέροντα ορισμένων μελών της κρατικής κοινωνίας παρόλο που αποτελεί το ευρύτερο συμφέρον τους. Διακρίνεται σε «γενικό», που αφορά το σύνολο των μελών της κοινωνίας και σε

γενικότερα μιας κρατούσης νομικής κατάστασης, η εύλογη πεποίθηση του διοικουμένου ότι η κατάσταση αυτή θα διαρκέσει. Η νομική θεμελίωση της αποτέλεσε αντικείμενο πολλών συζητήσεων και δεν είναι ξεκαθαρισμένη. Ανήκει στις γενικές αρχές δικαίου και έχει υπερνομοθετική ισχύ. Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, 2007, σελ. 37-41 και Δετσαρίδης Χ., 2003, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.5-16

⁹² Βλ. Δετσαρίδης Χ., ο.π., σελ. 6

⁹³ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ο.π., σελ. 190

⁹⁴ Βλ. Βενιζέλος, Ε., 1990, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων: Κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας*. Εκδόσεις Παρατηρητής-Θεσσαλονίκη, σελ. 39. Διαθέσιμο ως ebook στο <https://www.evenizelos.gr/books-studies/e-books/syntagmatika-dikaiwmata.html> (Πρόσβαση 3-9-2025)

⁹⁵ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση, ό.π., σελ.47-48

«ειδικό», το οποίο αφορά συγκεκριμένα τμήματά της, που πληρούν καθορισμένα γενικά κριτήρια.⁹⁶

Συχνά, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, χρησιμοποιείται με διάφορες λεκτικές παραλλαγές, στις σχετικές συνταγματικές διατάξεις και στην νομολογία, ως «γενικό ή γενικότερο», «γενικότερο κοινωνικό/ εθνικό/δημόσιο» και ως «υπέρτερο εθνικό». Οι προαναφερόμενοι όροι δεν αποδίδουν κάποια ερμηνευτική κλιμάκωση ως προς την ένταση και την ποιότητα του γενικού συμφέροντος αλλά αποτελούν διαφορετικές όψεις του γενικού του ακριβώς χαρακτήρα και χρησιμοποιούνται εμφατικά ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό.⁹⁷

γ) η αρχή της αναλογικότητας

Αρχικά η αρχή της αναλογικότητας είχε αναγνωρισθεί ρητά από την νομολογία, με την απόφαση 2112/1984 του ΣτΕ και από το 2001 απέκτησε συνταγματική περιωπή καθώς κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ.δ' του Συντάγματος. Σκοπός της είναι να θέσει όρια στους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων και χαρακτηρίζεται ως ο σημαντικότερος περιορισμός των περιορισμών.⁹⁸

Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, απαιτείται να υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ του επιδιωκόμενου από την άσκηση δημόσιας εξουσίας σκοπού, του δυσμενούς μέτρου, και της ρυθμίσεως πραγματικής καταστάσεως.⁹⁹ Έτσι, λειτουργεί ως αυστηρός δείκτης της εκδηλούμενης δράσης της Διοίκησης, κυρίως στα πλαίσια της διακριτικής της ευχέρειας καθώς εξετάζει εάν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η καταλληλότητα του διοικητικού μέτρου ως προς την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, β) η αναγκαιότητα, με την έννοια ότι δεν υφίσταται άλλο ηπιότερο για τον διοικούμενο μέτρο και γ) η αναλογικότητα μεταξύ του λαμβανόμενου μέτρου και του επιδιωκόμενου οφέλους.¹⁰⁰

δ) οι αρχές της ισότητας και της αμεροληψίας

Η αρχή της ισότητας επιτάσσει την ίση μεταχείριση των διοικουμένων από την διοίκηση, απαγορεύοντας την αδικαιολόγητη μεταχείριση ορισμένων εξ αυτών.¹⁰¹ Έχει συνταγματική περιωπή, σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 4 του Συντάγματος, οι

⁹⁶ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Π. και Κανελλόπουλος Β, ο.π., σελ. 103-106

⁹⁷ Βλ. Βενιζέλος Ε, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων: Κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας*, ο.π., σελ. 37-38

⁹⁸ Βλ. Χρυσόγονος Κ και Βλαχόπουλος Σ., 2017, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 120 και 126-131

⁹⁹ Βλ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., *Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, ο.π., σελ.88

¹⁰⁰ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση, ό.π., σελ. 49-50 και Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ο.π., σελ. 192-194

¹⁰¹ Βλ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., *Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, ο.π., σελ.125

Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου και οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις.

Το Σύνταγμα, επομένως, καθιερώνει την ίση για όλους εφαρμογή του νόμου αλλά και την ισότητα των πολιτών απέναντι στο νόμο. Η νομική ισότητα αποκλείει την ισοπεδωτική μεταχείριση και επιβάλλει την αναλογική αντιμετώπιση κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Με άλλες λέξεις, η διοίκηση οφείλει να αντιμετωπίζει ομοιόμορφα τις ίδιες περιπτώσεις και διαφορετικά τις ανόμοιες. Η εφαρμογή της εν λόγω αρχής, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο κατά την ενάσκηση της διακριτικής ευχέρειας από τη διοίκηση.¹⁰²

Ωστόσο, η αρχή της ισότητας κατά πάγια αποδοχή δεν εφαρμόζεται στην παρανομία. Δηλαδή, εάν η διοίκηση έχει ενεργήσει κατά παράβαση νόμου σε μία περίπτωση, η αρχή της ισότητας δεν δικαιολογεί την επανάληψη της παρανομίας σε μία άλλη όμοια περίπτωση.¹⁰³

Ειδικότερη μορφή της αρχής της ισότητας αποτελεί η *αρχή της ισότητας των διοικουμένων ενώπιον των δημόσιων υπηρεσιών*, σύμφωνα με την οποία συνιστά υποχρέωση της διοίκησης, η παροχή υπηρεσιών και αγαθών από τους δημόσιους φορείς στους πολίτες χωρίς διακρίσεις και με βάση την αρχή της ισότητας.¹⁰⁴ Άλλη μία *απαρέγκλιτη υποχρέωση των δημόσιων υπαλλήλων* αποτελεί η ουδετερότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, η οποία συνιστά έκφανση αμεροληψίας.¹⁰⁵ Έτσι, οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να απέχουν από τον χειρισμό υποθέσεων, εάν εγκυμονεί ο κίνδυνος μεροληπτικής στάσης ή επηρεασμού της κρίσης τους λόγω διαπροσωπικών ή άλλων δεσμών με τους διοικούμενους.¹⁰⁶

Γίνεται αντιληπτό ότι η ισότητα και η αμεροληψία συνδιαμορφώνουν το πλαίσιο δράσης της διοίκησης. Η αρχή της αμεροληψίας επιβάλλει την υποχρέωση στη διοίκηση να είναι απροκατάληπτη και ανεξάρτητη από κάθε είδους παρεμβάσεις που υπονομεύουν το δημόσιο συμφέρον.

ε) οι αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης

Η αρχή της χρηστής διοικήσεως ή «αγαθής διοίκησης» ή των «χρηστών ηθών», υποχρεώνει τη διοίκηση να ενεργεί σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη, δηλαδή να μην εκμεταλλεύεται τον διοικούμενο λόγω της κυριαρχικής δράσης της. Είναι μια ρευστή και

¹⁰² Βλ. Κόρσο Δημ., 2013, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος*, 4^η έκδοση, ο.π., σελ. 180 επ.

¹⁰³ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2^η έκδοση, ό.π., σελ. 51

¹⁰⁴ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Π. και Κανελλόπουλος Β, ο.π., σελ. 108

¹⁰⁵ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 3^η έκδοση, ο.π., σελ. 205

¹⁰⁶ Βλ. Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μαρ.- Ηλ., 2012, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Ε' Έκδοση ο.π., σελ. 40

εύπλαστη αρχή, η οποία διέπει το σύνολο της διοικητικής λειτουργίας και ιδιαίτερα στις περιπτώσεις διακριτικής ευχέρειάς της. Υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα κατά την εφαρμογή των νομικών διατάξεων, να αποφεύγουν τις ανεπιεικείς και δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να τις προσαρμόζουν στις εκάστοτε επικρατούσες κοινωνικές συνθήκες και απαιτήσεις.¹⁰⁷

Επομένως, έχει διττό ρόλο, αφενός παρέχει ουσιαστική προστασία στους πολίτες από πράξεις ή παραλείψεις της Δημόσιας Διοίκησης, που ενέχουν στοιχεία παρανομίας, πλάνης ή απειλής¹⁰⁸ και αφετέρου κατευθύνει την δράση των διοικητικών οργάνων να είναι σύμφωνη με το αίσθημα δικαίου, αποφεύγοντας ανεπιεικείς λύσεις και ως εκ τούτου, εύστοχα χαρακτηρίστηκε ως αρχή της χρηστότητας της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων προς τους πολίτες.¹⁰⁹ Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της χρηστής διοίκησης συνδέεται άρρηκτα με την αρχή της νομιμότητας, καθώς η διοίκηση οφείλει να μην εμμένει στην τυπική εφαρμογή του νόμου αλλά να λαμβάνει υπόψη της και τις ιδιαίτερες συνθήκες της εκάστοτε περίπτωσης.¹¹⁰

Κατόπιν των ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι το περιεχόμενο της αρχής της Χρηστής Διοίκησης είναι πολυσχιδές και πολυσήμαντο.¹¹¹ Η διοίκηση υποχρεούται στις σχέσεις της με τους πολίτες να λειτουργεί με διαφάνεια και να παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες στον πολίτη.¹¹² Έτσι, η ιδανική σχέση μεταξύ διοίκησης και πολιτών στηρίζεται στις θεμελιώδεις αξίες της πίστης και εμπιστοσύνης, της συνέπειας και της ειλικρίνειας.¹¹³

Μια συνεπής διοικητική δράση, αφενός προστατεύει τον πολίτη από άσκοπη ταλαιπωρία και καθυστερήσεις, αφετέρου εξασφαλίζει την εμπιστοσύνη του προς τις δημόσιες υπηρεσίες και το Κράτος, εν γένει. Στο πνεύμα αυτό, η αρχή της καλής πίστης επιβάλλει στη διοίκηση να μην επικαλείται δικές της παραλείψεις και να μην αγνοεί μια ευνοϊκή κατάσταση για τον διοικούμενο, η οποία διατηρούνταν για μεγάλο χρονικό διάστημα και να μην αρνείται τη παροχή ωφελημάτων

¹⁰⁷ Βλ. Δετσαρίδης Χ., 2003, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, ο.π., σελ. 46

¹⁰⁸ Βλ. Δαγτόγλου Π., 2015, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η έκδοση, ο.π., σελ. 174

¹⁰⁹ Βλ. Τάχος Α., 2008, *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, 9η έκδοση, ο.π., σελ.77

¹¹⁰ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση, ό.π., σελ. 52

¹¹¹ Η αδυναμία σαφώς οριοθέτησης του περιεχομένου της αρχής αυτής έχει φανεί από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του ΣτΕ, το οποίο για τον προσδιορισμό του περιεχομένου της αναφερόταν στην «υποχρέωση του καλώς διοικείν», στην «έννοια της καλής πίστεως», στις αρχές της «ηθικής και καλής» ή «της αγαθής διοικήσεως», ενώ τις περισσότερες φορές η επίκληση της αρχής αυτής από το ΣτΕ υποκρύπτει την εφαρμογή άλλων μερικότερων αρχών. Η εξειδίκευση του περιεχομένου, από τη νομολογία γίνεται περισσότερο με τρόπο «αρνητικό» παρά «θετικό», διότι ορίζεται τί δεν πρέπει να κάνει η Δημόσια Διοίκηση. Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 3η έκδοση, ο.π., σελ. 212-213

¹¹² Βλ. Γέροντας Α., 2020, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. 2η έκδοση, ο.π., σελ.111

¹¹³ Βλ. Δετσαρίδης Χ., 2003, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, ο.π., σελ. 222

που προέρχονται από αυτή.¹¹⁴ Συνεπώς, οφείλει να συμπεριφέρεται με ευθύτητα, χωρίς τρόπο αντιφατικό και επιπόλαιο, παρέχοντας εχέγγυα εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης.

Η αρχή της εύρυθμης διοίκησης, συναντάται με δύο επιμέρους εκφάνσεις της: την αρχή της συνέχειας των δημόσιων υπηρεσιών, η οποία εξασφαλίζει το αδιάκοπο της λειτουργίας τους και την αρχή της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, η οποία εξυπηρετεί το συμφέρον των πολιτών-χρηστών των δημόσιων υπηρεσιών, στο βαθμό που εγγυάται ότι η λειτουργία τους δεν τους εξαπατά αλλά και το συμφέρον των δημόσιων υπηρεσιών, διασφαλίζοντας την απρόσκοπτη λειτουργία τους.¹¹⁵

στ) η αρχή της διαφάνειας

Σε αντίθεση με τις ιστορικές καταβολές της δημόσιας διοίκησης, όπου η διαφάνεια δεν ήταν αυτονόητη και χαρακτηριζόταν από μυστικότητα ιδίως όταν συσχετιζόταν με την κυβερνητική πολιτική¹¹⁶, στη σύγχρονη εποχή η αρχή της διαφάνειας ή της φανεράς δράσεως της διοικήσεως αποτελεί το εχέγγυο της εύρυθμης λειτουργίας των πολιτειακών θεσμών.¹¹⁷

Αποτελεί συμπληρωματική έννοια της αρχής της δημοσιότητας και αναφέρεται στη λειτουργία όλων των κρατικών οργάνων και ιδίως της δημόσιας διοίκησης, τόσο στη διαφάνεια της δράσης των διοικητικών οργάνων της όσο και στη πρόσβαση των πολιτών στις διαθέσιμες πληροφορίες¹¹⁸. Έτσι, η δημοσιότητα της διοικητικής δράσης, στο μέτρο που καθίσταται εφικτή, καταδεικνύει τον δημοκρατικό της χαρακτήρα και την διασύνδεση της με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Επιπλέον, σύμφωνα με την νομολογία, η φανερά δράση της διοίκησης διέπει και τις Ανεξάρτητες Αρχές.¹¹⁹

¹¹⁴ Βλ. Γέροντας Α., 2020, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδοση, ο.π., σελ.113

¹¹⁵ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση, ό.π., σελ. 53-54

¹¹⁶ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, ό.π., σελ. 54 και τις εκεί υποσημειώσεις

¹¹⁷ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 3^η έκδοση, ο.π., σελ. 214

¹¹⁸ Βλ. Γέροντας Α., 2020, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδοση, ο.π., σελ.114

¹¹⁹ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 3^η έκδοση, ο.π., σελ. 214-215 και την απόφαση Ολομ. ΣτΕ 3319/2010. Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν συλλογικά διοικητικά όργανα, ενταγμένα στο νομικό πρόσωπο του κράτους και έχουν αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό. Για το λόγο αυτό, χαρακτηρίζονται και ως νομικό υβρίδιο και δημιουργήθηκαν για την κάλυψη των αναγκών της επαυξημένης εγγύησης των ατομικών δικαιωμάτων, της ουδετεροποίησης κρίσιμων πεδίων της πολιτικής και της θωράκισης της διαφάνειας. Τα μέλη τους απολαμβάνουν λειτουργικής και προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, ενώ διορίζονται από μη κυβερνητικούς φορείς για ορισμένη θητεία. Οι ανεξάρτητες αρχές λειτουργούν στο δημόσιο χώρο, ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει το Σύνταγμα και η σχετική νομοθεσία και στο πλαίσιο αυτό αποτελούν σημείο τριβής με την εκτελεστική εξουσία, διότι ασκούν σημαντικό τμήμα αρμοδιοτήτων και ενίοτε οι πολιτικοί προσπαθούν να στελεχώνουν τις διοικήσεις τους με φυσικά πρόσωπα που θα εκτελούν τις επιθυμίες τους. Βλ. Πανάγος Θ., 2017, *Κρατική παρέμβαση και ρυθμιστική διοίκηση: Εισαγωγή στο παρεμβατικό δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 119-123, Παπαδημητρίου Γ., 2010, *Συνταγματικές μελέτες, τόμ. 4: Θεμελιώδη δικαιώματα – Δικαιοσύνη – Ανεξάρτητες Αρχές – Ευρωπαϊκή Ενοποίηση – Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Κυπριακό*

Η αρχή της διαφάνειας βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις των άρθρων 5^Α και 10 παρ. 3 του Συντάγματος, με τις οποίες κατοχυρώνεται το «δικαίωμα στη πληροφόρηση» και έχει θεσπιστεί νομοθετικά σε αρκετές διατάξεις της ελληνικής έννομης τάξης. Ειδικότερα, αρχικά με το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 και πλέον σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας» θεσπίζεται το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών σε διοικητικά έγγραφα και σε ενδεχόμενη άρνηση, η διοίκηση υποχρεούται να απαντήσει εγγράφως και αιτιολογημένα. Στην κατεύθυνση αυτή, θεσπίστηκε με τον νόμο 3861/2010 το γνωστό ως «Πρόγραμμα Διαύγεια», με σκοπό την επίτευξη της μέγιστης δημοσιότητας αλλά και της διαφάνειας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης, διότι με την ευρεία πρόσβαση των πολιτών στην πληροφορία μέσω του διαδικτύου, διασφαλίζεται η υπευθυνότητα, η ευθύνη και η λογοδοσία των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας.¹²⁰

Η υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων αποτελεί έκφανση της αρχής της φανεράς δράσης στο πεδίο της διοικητικής λειτουργίας, διότι η Διοίκηση οφείλει να δημοσιοποιεί τις πράξεις της καθώς και τα στάδια που μεσολαβούν μέχρι την έκδοσή τους, με τέτοιο τρόπο ώστε να γίνεται κατανοητός ο ακολουθούμενος συλλογισμός του διοικητικού οργάνου κατά την αντιμετώπιση των αναφερόμενων ζητημάτων που καλείται να διευθετήσει στο πλαίσιο των καθηκόντων του.¹²¹

Ιδιαίτερη αξία για την εξασφάλιση ποιοτικότερης διοίκησης μέσω της χρηστής διακυβέρνησης και της μεγαλύτερης συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, απέκτησε η κατοχύρωση της αρχής της διαφάνειας στο άρθρο 15 της ΣΛΕΕ. Η αρχή της διαφάνειας διέπει όλη την δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, νομιμοποιώντας την και καθιστώντας την σύμφωνη με τις επιταγές του κράτους δικαίου.¹²²

ζ) η αρχή της νομικής ασφάλειας

Η αρχή της νομικής ασφαλείας ή ασφάλεια του δικαίου, αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του κράτους δικαίου, με συνταγματική περιωπή και ισχύ τόσο για τα διοικητικά όργανα όσο και για τον κοινό

Πρόβλημα, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 85-94 και Βενιζέλος Ε., 2021, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* (νέα έκδοση), Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 581-590

¹²⁰ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο – Πρόγραμμα Διαύγεια», Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/g-diavgia01-eis%20qxp.pdf>, (Πρόσβαση 12-9-2025)

¹²¹ Βλ. Πικραμένος Μ., 2024, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 46.

¹²² Βλ. Σκουρής Β., 2020, *Συνθήκη της Λισσαβώνας-Ερμηνεία κατ' άρθρον*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 383-390

νομοθέτη. Επιτάσσει τη σαφήνεια των κανόνων δικαίου και τη σταθερότητα των εννόμων καταστάσεων, αποκλείοντας τις απότομες, απρόβλεπτες και ασυνεπείς μεταβολές.¹²³

Εφαρμογή της αρχής της νομικής ασφάλειας συναντάται στην απόφαση 808/2006 του ΣτΕ (Δ' Τμήμα). Ειδικότερα, στην εν λόγω απόφαση γίνεται ρητή αναφορά στην αρχή της σταθερότητας των κανόνων δικαίου, η οποία εμπεριέχεται στην αρχή της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη στο ευσταθές της νομοθεσίας, βάσει της οποίας ρυθμίζει την συμπεριφορά του. Αυτό βέβαια δεν συνεπάγεται ότι απαγορεύεται η κατάργηση ή τροποποίηση των νόμων, αλλά ότι απαιτείται ειδική αιτιολόγηση για τη μεταβολή του ισχύοντος νομοθετικού καθεστώτος με τη θεμελίωση αποχρώντων λόγων δημοσίου συμφέροντος, ιδίως όταν είναι αιφνίδια και απρόοπτη.¹²⁴

Κατόπιν των ανωτέρω, γίνεται σαφές ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου προστατεύει το κύρος των ισχυόντων νομικών ρυθμίσεων, αναγνωρίζοντας την αξία τους ως κυρίαρχο δομικό στοιχείο του κοινωνικού βίου. Έτσι, η διοικητική πράξη, ως ρύθμιση της διοικητικής έννομης σχέσης, αποτελεί κύριο μέσο εξυπηρέτησης των έννομων συμφερόντων και ταυτόχρονα τη βάση με την οποία συναρτώνται πληθώρα άλλων εννόμων και απλών καθημερινών βιοτικών σχέσεων των διοικουμένων.¹²⁵ Επομένως, η αρχή της ασφάλειας δικαίου αποσκοπεί στην δημιουργία κατάστασης εμπιστοσύνης και με τον τρόπο αυτό συνδέεται με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.¹²⁶

Συμπερασματικά, η υπαγωγή της διοικητικής δράσης στο νόμο αποτελεί ουσιώδη έκφραση του κράτους δικαίου.¹²⁷ Η διοικητική διαδικασία στην ακολουθούμενη καθημερινή διοικητική πρακτική δύναται να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα ενδυνάμωσης του κράτους δικαίου, διότι μέσω της σαφήνειας και της υψηλής ποιότητας των διαδικαστικών διατάξεων δεν επιβραδύνεται η άσκησή της και δεν δημιουργείται ανασφάλεια στους πολίτες με αποτέλεσμα να διαμορφωθεί μια φιλελεύθερη σχέση μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένων, χαρακτηριζόμενη από διαφάνεια και

¹²³ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, ο.π., σελ. 69

¹²⁴ Βλ. ΓνωμΝΣΚ 41/2021 «Εξακολούθηση ισχύος των διατάξεων εισοδηματικής ενίσχυσης του άρθρου 14 του Ν. 2837/2000 μετά την εφαρμογή του Ν. 4387/2016», σκ. 19, διαθέσιμη στο <https://www.nsk.gr>

¹²⁵ Βλ. Γώγος Κ., 2017, *Διαδικαστικά Σφάλματα και Ακύρωση των Διοικητικών Πράξεων*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 280

¹²⁶ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, ο.π., σελ. 70, Η διασύνδεση αυτή συναντάται και νομολογιακά με την απόφαση 1386/2021 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (σκέψη 33) «(...) τόσο στο εθνικό όσο και στο δίκαιο της Ένωσης με την αρχή του κράτους δικαίου ταυτίζεται η αρχή της ασφάλειας του δικαίου από όπου περαιτέρω απορρέει ως αναγκαίο συνακόλουθο η αρχή προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», βλ. Σαρμάς Ι., 2022, *Η αρχή του κράτους δικαίου στην πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, σε: Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, Ενενήντα έτη Εταιρείας Διοικητικών Μελετών: *Επίκαιρα Ζητήματα Διοικητικού Δικαίου*, 2022, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 36

¹²⁷ Βλ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ο.π., σελ. 38

δημοκρατική νομιμοποίηση.¹²⁸ Έτσι, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο καθηγητής Σπηλιωτόπουλος «όταν υπάρξει αυτή η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ της διοίκησης και του διοικουμένου, έχω την ελπίδα, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις έχει πραγματοποιηθεί, ότι θα εκλείψει σε μεγάλο βαθμό και το φαινόμενο της διαφθοράς».¹²⁹

3. Σχέση δημόσιας διοίκησης και πολιτικής

Όπως προαναφέρθηκε, η συμβολή της Δημόσιας Διοίκησης είναι καίρια στην προετοιμασία και εφαρμογή των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής και έτσι συνδέεται στενά με τη λειτουργία του Κράτους. Ειδικότερα, αποτελεί την λειτουργία με την οποία εκτελείται η βούληση του Κράτους και οφείλει να υπόκειται σε έλεγχο από την πολιτική εξουσία ώστε να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και η εκφρασμένη βούληση του Κράτους να καταστεί πραγματικός κανόνας συμπεριφοράς.¹³⁰

Απαραίτητη όμως προϋπόθεση για την εξέλιξη της πολιτικής, σύμφωνα με τον Max Weber, αποτελεί ο σαφής διαχωρισμός των δημόσιων λειτουργιών σε δύο κατηγορίες, οι πολιτικοί υπάλληλοι και οι διοικητικοί υπάλληλοι, με βασική διαφορά ότι οι πολιτικοί υπάλληλοι μπορούν να μετακινηθούν οποτεδήποτε κατά βούληση, να απολυθούν ή να τεθούν σε αναστολή.¹³¹ Από αυτήν την διάκριση ρόλων αλλά και δραστηριοτήτων, όπου η πολιτική καθορίζει τι πρόκειται να συμβεί και η δημόσια διοίκηση εφαρμόζει ό,τι έχει οριστεί, θεμελιώνεται η οργάνωση και λειτουργία των σύγχρονων πολιτικοδιοικητικών συστημάτων.¹³²

Η σχέση μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής εξουσίας, με την έννοια του εκάστοτε κυβερνώντος πολιτικού κόμματος, διακρίνεται σε δύο κατηγορίες¹³³:

α) Σχέση πλήρους υποταγής προς την Πολιτική Εξουσία

¹²⁸ Βλ. Πρεβεδούρου Ε., 2023, *Η διοικητική διαδικασία ως παράγων ενδυνάμωσης του κράτους δικαίου* σε Πρακτικά συνεδρίου: Η ενδυνάμωση του κράτους δικαίου στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις και στην Ελλάδα (2023), *Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Θεσσαλονίκη*, σελ.45-52

¹²⁹ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Ε., 2008, *Σχέσεις πολιτών και Δημόσιας Διοίκησης* σε Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου: Επιμόρφωση και Εκπαίδευση στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, σελ. 177

¹³⁰ Βλ. Goodnow F., 1900, *Politics and Administration: A Study in Government*. New York & London: Macmillan. Διαθέσιμο σε: <https://archive.org/details/politicsadminist00goodrich/page/n3/mode/2up>, σ. 72

¹³¹ Βλ. Weber M., 1919, *Politics as a Vocation*. reprinted from Max Weber: essays in sociology translated, edited, and with an introduction by H. H. Gerth and C.Wright Mills, Διαθέσιμο σε: https://dn790009.ca.archive.org/0/items/weber_max_1864_1920_politics_as_a_vocation/weber_max_1864_1920_politics_as_a_vocation.pdf, σ. 14-15

¹³² Βλ. Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μαρ.- Ηλ., 2012, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Ε' Έκδοση ο.π.,σ.1

¹³³ Βλ. Τάχος Α., 2008, *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, 9η έκδοση, ο.π., σ.26-27 και Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση, ό.π, σ. 40

Η Διοίκηση ενεργεί ως ένας μηχανισμός πλήρως υποταγμένος στην πολιτική εξουσία, η οποία σε συνθήκες απόλυτης αυτονομίας αποφασίζει για τις δημόσιες πολιτικές και ακολούθως αναθέτει την εκτέλεσή τους στα αρμόδια διοικητικά όργανα. Συνοπτικά, «ο Υπουργός αποφασίζει, η Διοίκηση εκτελεί».¹³⁴ Στο πλαίσιο αυτό, η Διοίκηση ενεργεί ως όργανο εξυπηρέτησης των συμφερόντων της κυβερνώσας πολιτικής παράταξης και όχι του λαού, ως οφείλει. Ιστορικά, έχει καταγραφεί ακόμη και η ποινικοποίηση συγκεκριμένης πολιτικής συμπεριφοράς ή της διάδοσης ορισμένων κοινωνικοπολιτικών ιδεών αλλά και η επιβολή διοικητικών περιορισμών και διώξεων για την ελαχιστοποίηση ή εξάλειψη αντιπολιτευτικών δραστηριοτήτων.¹³⁵

β) Πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας διοίκησης

Η σχέση υπακοής και συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις της πολιτικής εξουσίας, δεν συνεπάγεται και την δέσμευσή της στην «κομματική» βούληση της τελευταίας. Με άλλες λέξεις, η διοίκηση αν και λειτουργεί ως εκτελεστικό όργανο της πολιτικής εξουσίας, οφείλει να χαρακτηρίζεται από ουδετερότητα και σταθερότητα, εφαρμόζοντας τους νόμους με αντικειμενικό και απρόσωπο τρόπο, χωρίς διακρίσεις και προνομιακές μεταχειρίσεις. Η υποχρέωση αυτή έχει υπέρτατη αξία καθώς αποτελεί συνταγματική απαίτηση μέσω της αρχής της διάκρισης των εξουσιών αλλά και επιμέρους διατάξεων που επιβάλλουν στο σύνολο των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα την απαγόρευση εκδηλώσεων υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, αποσκοπώντας στην κατάργηση των πελατειακών σχέσεων στη δημόσια διοίκηση.¹³⁶

Αντίθετα, η κυβερνητική λειτουργία είναι αμιγώς πολιτική και μεταβαλλόμενη ανάλογα με τις εκάστοτε εναλλαγές των πολιτικών κομμάτων στην εξουσία. Έτσι, οι επιδιώξεις που καθορίζονται με συγκεκριμένους στόχους και πολιτικές δράσης, μεταβάλλονται σύμφωνα με την εκάστοτε κυβερνητική αλλαγή. Επομένως, η δημόσια διοίκηση εξαρτάται από την εκάστοτε πολιτική εξουσία ως προς τον καθορισμό της αποστολής της, πλην όμως παραμένει ουδέτερη κατά την εκπλήρωση αυτής.

Στην πράξη, τα όρια μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και Κυβέρνησης είναι δυσδιάκριτα. Για το λόγο αυτό η Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται και ως «το μακρύ και σίγουρο χέρι της πολιτικής», διότι μέσω του μηχανισμού της ιεραρχίας, στην κορυφή της οποίας είναι οι Υπουργοί, που είναι

¹³⁴ Βλ. Παπατόλιας Α., 2021, *Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 29

¹³⁵ Βλ. Μάνεσης Α., 1980, *Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1954-1979. Τόμος Ι*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, σ. 575

¹³⁶ Βλ. Σκουρής Β., 2024, *Σύνταγμα και Ηθική*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 110

πολιτικά πρόσωπα, η παρέμβαση της πολιτικής είναι σημαντική.¹³⁷ Στην κατεύθυνση αυτή, συνέβαλε και συμβάλει η δημιουργία ενός σώματος τεχνοκρατών με επιτελικές αρμοδιότητες, που απολαμβάνουν της εμπιστοσύνης της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας και δεν προέρχονται από το εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης.¹³⁸

¹³⁷ Βλ. Φλογαΐτης Σ, *Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21ο αιώνα*, ΕφημΔΔ 1/2006, σελ. 111

¹³⁸ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση, ό.π, σ. 40-43, Η διαδικασία αυτή αποτέλεσε την «Κερκόπορτα» για την εισαγωγή προσώπων ξένων προς το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης και εκ του αποτελέσματος μία εκ των αιτιών κρίσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

4. Υφιστάμενη Κατάσταση

Το σύγχρονο ελληνικό κράτος διαμορφώθηκε έπειτα από πολυσύνθετες και μακροχρόνιες ιστορικές διεργασίες και ως εκ τούτου στην Δημόσια Διοίκηση καταγράφηκαν πολυάριθμες και διαρκείς εξελίξεις, μέχρι κοπώσεως του συστήματος.¹³⁹ Παρατηρείται ότι η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις ως προς την αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης αφενός αποτελεί πάγιο πολιτικό αίτημα και ταυτόχρονα αντικείμενο επιστημονικού ενδιαφέροντος¹⁴⁰, αφετέρου οι προτάσεις αναδιοργάνωσης και εκσυγχρονισμού της, επαναλαμβάνονται διαχρονικά, εμπλουτιζόμενες με νέα εργαλεία και μεθόδους που έχουν εφαρμοσθεί σε άλλες χώρες.¹⁴¹

Η διοικητική δυσλειτουργία εδραιώθηκε σταδιακά από την ίδρυση του ελληνικού κράτους.¹⁴² Σημαντική ήταν η επίδραση των ιστορικών καταβολών, δηλαδή η τεσσάρων αιώνων υποταγή στην οθωμανική αυτοκρατορία και η έκθεση στο δυτικό πολιτισμό τα τελευταία διακόσια χρόνια, στη διαμόρφωση των κρατικών θεσμών και ιδιαίτερα της δημόσιας διοίκησης.¹⁴³ Έτσι, στοιχεία αμφοτέρων των πολιτισμικών παραδόσεων συνέθεσαν την κυρίαρχη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα, με αποτέλεσμα το παράγωγο πολιτικο-διοικητικό μόρφωμα να προσομοιάζει μορφολογικά με το βεμπεριανό γραφειοκρατικό ιδεότυπο αλλά και να αποκλίνει λειτουργικά καθώς ενέχει στοιχεία πελατειακής παράδοσης και δημιουργούνται συστηματικά φαινόμενα διοικητικής αναποτελεσματικότητας και διαφθοράς.¹⁴⁴

Η ισχυρή επίδραση της πολιτικής εξουσίας στην κοινωνία των πολιτών, διαμόρφωσε τις συνθήκες εντός των οποίων εξελίχθηκε η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Το διοικητικό σύστημα εμφάνιζε έντονη πολιτική-κομματική εξάρτηση, με αποτέλεσμα να λειτουργεί αναποτελεσματικά και αναξιοκρατικά, δυσχεραίνοντας την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Με άλλες λέξεις, η πολιτική εξουσία αντιμετώπιζε τη δημόσια διοίκηση ως «φέουδο» για την πραγμάτωση των επιλογών της και οποιαδήποτε εξαγγελία και προσπάθεια της για μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης

¹³⁹ Βλ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., 2003, *Εξελίξεις στο Διοικητικό Δίκαιο τα τελευταία 25 χρόνια* (επ' ευκαιρία του εορτασμού των 70 χρόνων της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών). *Αρμενόπουλος*, 57(7), σελ. 921-930

¹⁴⁰ Βλ. Καμτσιδου Ι., 2019, *Συμπεράσματα του συνέδριου «Παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και προτάσεις υπέρβασής τους: Πρακτικά Συνεδρίου»*, Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. (διεύθ. σειράς), Δημοσιεύματα ΕΜΔΔΟΕ, Τόμος 3. Θεσσαλονίκη: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 185

¹⁴¹ Βλ. Κοντιάδης Ξ. και Δραμαλιώτη Ε., *Μεταρρυθμιστικές προκλήσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, σε .Κοντιάδης Ξ., Αιμιλιανίδης Αχ. και Ανθόπουλος Χ., επιμ. *Η Δημόσια Διοίκηση μετά την Κρίση*. Αθήνα: Σάκκουλα, σελ. 197

¹⁴² Βλ. Κτιστάκη Στ., 2024, ο.π., σελ. 157 επ

¹⁴³ Βλ. Αργυριάδης Δ., 1970, *Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα* σε Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.), 2000. *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση: 1950-1998*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

¹⁴⁴ Tsekos, Theodore N., *Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας* (The Greek Permanent Administrative Crisis: On the Idiosyncratic Reformism of a Non-Weberian Bureaucracy) (2008). Kontiades X., Anthopoulos H., (Eds), *The Crisis of the Greek Political System*, Papazissis Publications, pp 271-287, 2008 [Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Εκδόσεις Παπαζήση, σσ 271-287], Διαθέσιμο σε SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2313542>

κατέστη ατελέσφορη.¹⁴⁵ Ειδικότερα, κάθε αλλαγή κυβέρνησης συνδυάζεται με τις εκάστοτε υπουργικές δηλώσεις για μια νέα αρχή για τη δημόσια διοίκηση, λες και το κράτος ξαναδημιουργείται κάθε χρόνο από την αρχή¹⁴⁶. Όπως, χαρακτηριστικά, έχει αναφέρει ο Αλέκος Παπαδόπουλος, π. Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, «*αλλάζαμε κάποιες δομές από εδώ, από εκεί κ.λπ. ή κάναμε κάποιες διευθετήσεις που όχι ανοήτως αλλά με πολύ μεγάλη σκοπιμότητα, τις ονομάζαμε όλοι μας –επειδή ψηφίζαμε κάποιο νόμο– αναβάθμιση της ποιότητας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης*».¹⁴⁷

Η υπεροχή του πολιτικού συστήματος έναντι του διοικητικού χαρακτηρίζεται ως το σοβαρότερο πρόβλημα της ελληνικής κρατικής μηχανής¹⁴⁸, διότι η αντίσταση του περιλαμβάνεται στις αιτίες των μεταρρυθμιστικών αποτυχιών, ενώ παράλληλα παραγκωνίζεται η ενεργή συμβολή της δημόσιας διοίκησης στη διαμόρφωση και διαβούλευση των προωθούμενων πολιτικών.¹⁴⁹ Ενίοτε, δεν συνεργάζεται ο διοικητικός μηχανισμός διότι είτε αδυνατεί να τις υποστηρίξει είτε εκλείπει ο κατάλληλος σχεδιασμός και η δυνατότητα εφαρμογής του με αποτέλεσμα την χαμηλή αποδοτικότητα των φορέων του.¹⁵⁰

Οι βασικές αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού συνοψίζονται στο μεγάλο μέγεθος του δημόσιου τομέα, την ανορθολογική διάρθρωση των διοικητικών δομών και το υψηλό κόστος σε σχέση με την χαμηλή απόδοση του¹⁵¹. Οι συνεχείς μεταβολές δημιούργησαν περισσότερα προβλήματα σε διοικητικό, υπηρεσιακό και διαχειριστικό επίπεδο σε σύγκριση με αυτά που καλούνται να επιλύσουν. Στο πέρασμα του χρόνου, από τις αλλεπάλληλες συγχωνεύσεις και διαιρέσεις τομέων δημιουργήθηκαν Υπουργεία με διάσπαρτες υπηρεσίες, με αλληλοεπικάλυψη αλλά και σύγχυση αρμοδιοτήτων. Αντί του προσδοκώμενου αποτελέσματος, επιτεύχθηκε η εδραίωση της γραφειοκρατίας, οι καθυστερήσεις στη λήψη και την οριστικοποίηση αποφάσεων και σε αρκετές περιπτώσεις ο παραγκωνισμός σημαντικών θεμάτων και η αποποίηση ευθυνών.¹⁵²

¹⁴⁵ Βλ. Α. Γέροντας, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδ., 2020, σ. 21-22

¹⁴⁶ Βλ. Μανιτάκης Α., 2016, *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*. Διαθέσιμο στο: https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/05/2016_Manitakis_Doikhtiki-Reform-Sxoli-Dikaston-final.pdf

¹⁴⁷ Βλ. Παπαδόπουλος Α., 2016, Ομιλία σε *Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή. σελ.197

¹⁴⁸ Βλ. Παπαδημητρίου Κ., 2011, *Οι ανεπιτυχείς προσπάθειες μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την εικοσαετία 1980–2000*. ΕΔΔΔ, 17, σελ. 297-329

¹⁴⁹ Βλ. Κοντιάδης Ξ. και Δραμαλιώτη Ε., ο.π., σελ. 195 .

¹⁵⁰ Βλ. Κοντιάδης Ξ., 2009, *Είναι μια άλλη Δημόσια Διοίκηση εφικτή;*, ΘΠΔΔ 3/2009, σελ. 276-285

¹⁵¹ Βλ. Σπανού Κ. (επιμ.), 2018, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση , Περιγραφή, Αποτίμηση*. Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΙΛΑΜΕΠ), σελ. 270

¹⁵² Βλ. Σιούφας Δ., 2012, *Κράτος και κυβερνήσεις της Μεταπολίτευσης 1974-2011: Τα μεγάλα προβλήματα διακυβέρνησης και η αντιμετώπισή τους*. Αθήνα, σελ. 20, διαθέσιμο ως e-book στο http://www.sioufas.gr/vivlio_1.pdf

Συμπερασματικά, το ελληνικό διοικητικό σύστημα διέπεται από την αλληλεπίδραση συγκρουόμενων αξιακών και πολιτισμικών παραδόσεων, οι οποίες ποικιλοτρόπως καταγράφονται εμφατικά είτε στο συμβολικό επίπεδο της νομοθέτησης είτε στο επίπεδο της πραγματικής εφαρμογής και διάθλασης του νόμου ή σε αμφότερα τα επίπεδα.¹⁵³ Έτσι, διαμορφώθηκαν σημαντικοί περιορισμοί στο περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων που γνώρισε το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα τα τελευταία 40 χρόνια, διότι όπως διαπιστώθηκε, οι μέθοδοι του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, που αναφέρθηκαν παραπάνω, ήταν συχνά ακατάλληλες για την επικρατούσα κατάσταση και η νομοθετική θέσπιση τους ήταν επιφανειακή καθώς στην πράξη δεν εφαρμόστηκαν.¹⁵⁴ Η διαπίστωση αυτή, καταδεικνύει ότι η εκάστοτε πολιτική εξουσία δεν αντιμετωπίζει τη Διοίκηση ως θεματοφύλακα της διοικητικής παράδοσης και πρακτικής, με αποτέλεσμα οι πραγματοποιούμενες παρεμβάσεις να είναι πειραματικού τύπου και εκ των πραγμάτων καταδικασμένες να έχουν αποσπασματικό χαρακτήρα.¹⁵⁵ Η ολιστική προσέγγιση της μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, από την εθνική απελευθέρωση και μετά, όπως παρομοίασε εύστοχα ο καθηγητής Μακρυδημήτρης, αντικατοπτρίζει μια εικόνα από την αρχαιοελληνική μυθολογία, εκείνη του «ιστού της Πηνελόπης», ο οποίος υφαίνεται κατά τη διάρκεια της ημέρας και το βράδυ ξηλώνεται υπό το φως των κεριών, δίχως ποτέ να ολοκληρώνεται.¹⁵⁶

Η αναγκαιότητα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων εκ βάθρων με σκοπό την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, υπήρξε ιδιαίτερα έντονη την περίοδο της δημοσιοοικονομικής κρίσης, η οποία ανέδειξε, μεταξύ άλλων, την μακροχρόνια αναποτελεσματική ή έστω περιορισμένη εφαρμογή φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων στη Χώρα μας.¹⁵⁷ Ουσιαστικά, ήταν μια τριπλή κρίση, που περιλάμβανε μια ανεξέλεγκτη δημοσιονομική κρίση, μία κρίση ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και παράλληλα μία κρίση αναχρηματοδότησης και εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους, με αποτέλεσμα η Χώρα μας να την βιώνει με ακραίο τρόπο και με σκοπό την

¹⁵³ Βλ. Μακρυδημήτρης Α., 2017, *Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας*. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 3(2), 135–152. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15305>

¹⁵⁴ Βλ. Σπανού Κ., 2009, «Ναπολέοντεια παράδοση και διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα» σε Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, ΚΒ'(ΙΙ), σελ. 489 επ.

¹⁵⁵ Βλ. Διέλλας Γ., *Η αρχή της συνέχειας του Κράτους: ένα σύγχρονο scrinium memoriae ή προϋπόθεση αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης;*, ΕφημΔΔ 1/2020, σελ. 123-128

¹⁵⁶ Βλ. Μακρυδημήτρης Α., 2023, *Δημόσια διοίκηση: Δομές και άνθρωποι*. Τόμος 7, σελ. 11 επ, της σειράς: *Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους – Δομές και θεσμοί*. Μπενέκη, Ε. (επιμ.), Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών και Τράπεζα Πειραιώς. Διαθέσιμο σε: <https://synergasia.uoa.gr/modules/document/file.php/NOC123/200%20xronia%20eniaios%20tomos.pdf> (Πρόσβαση 18-9-2025)

¹⁵⁷ Βλ. OECD (2012), *Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179158-el>

αντιμετώπιση της να λειτουργεί ως εργαστήριο, εντός του οποίου δοκιμάζονται οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές αντοχές.¹⁵⁸

Ωστόσο, η οικονομική κρίση αποτέλεσε σημαντική πρόκληση και για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση ως προς την αντιμετώπιση της. Με την εφαρμογή της «μνημονιακής πολιτικής», όπως έχει επικρατήσει να αποκαλείται τόσο στον δημόσιο λόγο όσο και στην επιστημονική βιβλιογραφία, παρατηρήθηκε η επικυριαρχία του οικονομικού πάνω στο πολιτικό και η διατάραξη του θεσμικού τρόπου λειτουργίας της ίδιας της Ένωσης αλλά και στο εσωτερικό των κρατών μελών. Ουσιαστικά, οι πολιτικές δανεισμού της Χώρας μας από άλλα κράτη-μέλη της Ζώνης του Ευρώ, τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο υιοθετήθηκαν από την Βουλή των Ελλήνων και κατέστησαν νόμοι της Ελληνικής Δημοκρατίας¹⁵⁹. Συνολικά θεσπίστηκαν τρία μνημόνια, με τους Νόμους 3845/2010, 4066/2012 και 4336/2015. Επισημαίνεται ότι κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, παρατηρήθηκε μια ποιοτική υποβάθμιση της καλής νομοθέτησης εν γένει αλλά και σταδιακή υποκατάσταση της Βουλής από την εκτελεστική εξουσία ως κύριο πρωταγωνιστή της νομοθετικής διαδικασίας.¹⁶⁰

Παρά το γεγονός ότι ελήφθησαν σημαντικά μεταρρυθμιστικά μέτρα δεν επιτεύχθηκε η ταυτόχρονη εφαρμογή προγραμμάτων σκληρής δημοσιονομικής προσαρμογής, από την μία πλευρά, και μακρόπνοων διοικητικών διαρθρωτικών αλλαγών, από την άλλη, με αποτέλεσμα η Χώρα μας να χαρακτηρίζεται ίσως ως ένα αρνητικό παράδειγμα χώρας, που επιχείρησε να αναδιαρθρωθεί και να εκσυγχρονιστεί σε περίοδο κρίσης.¹⁶¹ Εκ του αποτελέσματος, διαφάνηκε η αναποτελεσματικότητα του διοικητικού συστήματος, το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, είναι αλληλένδετο με το πολιτικό σύστημα, που χαρακτηρίζεται ως ο «μεγάλος ασθενής», καθώς οι θεσμοί του παρέμειναν εγκλωβισμένοι σε απαρχαιωμένες δομές και πρακτικές, αδυνατώντας να προσαρμοστούν στις σύγχρονες απαιτήσεις.¹⁶²

¹⁵⁸ Βλ. Βενιζέλος Ε., 2016, *Μετασχηματισμοί του κράτους και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Διδάγματα της οικονομικής κρίσης: Η ελληνική περίπτωση*. Αθήνα, σελ.97

¹⁵⁹ Βλ. Βενιζέλος Ε., 2016, ο.π., σ.101

¹⁶⁰ Βλ. Τσιφτσόγλου, Α., 2019, *Η παραμόρφωση της νομοθετικής διαδικασίας την περίοδο της κρίσης: εμπειρικές παρατηρήσεις πάνω στη μνημονιακή νομοθεσία* σε Δημοσία Διακυβέρνηση Προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα, Μπάλτα Ε. (επιμ.), Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 21

¹⁶¹ Βλ. Μανιτάκης Α. και Μπαλαμπανίδης, Γ., 2015, 'Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις'. Διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarrythmisi> (Πρόσβαση 18-9-2025)

¹⁶² Βλ. Συμεωνίδη Ι., 2019, *Οι προκλήσεις για το μέλλον της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα - Σχεδιάζοντας το μέλλον* σε «Παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και προτάσεις υπέρβασής τους: Πρακτικά Συνεδρίου», Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. (διευθ. σειράς), Δημοσιεύματα ΕΜΔΔΟΕ, Τόμος 3. Θεσσαλονίκη: Νομική Βιβλιοθήκη και Μακρυδημήτρη Α., 1999, Ο "μεγάλος ασθενής". Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, Εκδόσεις Παπαζήση

Για την επίτευξη της αποτελεσματικότερης λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού, θεσπίστηκε ο Ν. 4622/2019, γνωστός και ως νόμος για το «Επιτελικό Κράτος», με τον οποίο επήλθαν σημαντικές θεσμικές αλλαγές. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεσή του, για πρώτη φορά στην Ελλάδα συγκροτήθηκε σύγχρονο εγχειρίδιο διακυβέρνησης που στηρίζεται στην έμπρακτη και αποτελεσματική διάκριση της Κυβέρνησης από τη Διοίκηση, στην εξασφάλιση της διαφάνειας και ακεραιότητας της κρατικής λειτουργίας και τον συντονισμό της κυβερνητικής δράσης, μέσω θεσμοθετημένων τυποποιημένων διαδικασιών.¹⁶³ Παρά την έντονη κριτική για την «επικοινωνιακή διαχείριση» των μεταρρυθμίσεων, σαν να νομοθετούνται «από το μηδέν», δίνοντας την εντύπωση ότι ο νόμος αποτελεί ένα νομικό «γλωσσικό παιχνίδι» με διευρυμένα όρια, καταργώντας το μεταρρυθμιστικό κεκτημένο των προηγούμενων ετών αλλά και την διατύπωση αμφιβολιών για την αποτελεσματικότητά του¹⁶⁴, την σημαντικότερη πρόκληση αποτελεί η ανάκτηση της χαμένης αξιοπιστίας των πολιτών για την Δημόσια Διοίκηση και το Κράτος μέσω της αντιμετώπισης των πάγιων και διαχρονικών προβλημάτων, που θα αναλυθούν στο επόμενο κεφάλαιο.

¹⁶³ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4622/2019 “Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης”. Διαθέσιμο σε: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitel-kratos-eis.pdf>

¹⁶⁴ Βλ. Παπατόλιας Α., 2021. *Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους: θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας, ιδίως σελ. 223 επ και Χατζηπαναγιώτου Μ., 2021, *Το επιτελικό κράτος: Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν. 4622/2019*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, ιδίως σελ. 88 επ. και 185 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - Δυσλειτουργίες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

2.1.Κακοδιοίκηση

Η ικανοποίηση των δικαιωμάτων και των αναγκών των πολιτών συνιστά τον πυρήνα της δράσης της δημόσιας διοίκησης, η οποία αποτελεί τη ραχοκοκαλιά του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, η δημόσια διοίκηση υποχρεούται να λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές που προαναφέρθηκαν, ως χρηστή υπό ευρεία έννοια διοίκηση. Στην πράξη όμως παρατηρείται συχνά η μη εφαρμογή τους.¹⁶⁵

Η παραβίαση των κανόνων της χρηστής διοίκησης ή η μη έμπρακτη απόδοση της δέουσας σημασίας της διοικήσεως στις νόμιμες επιθυμίες των πολιτών προσδιορίζονται με τον όρο δημόσια κακοδιοίκηση, που περιλαμβάνει τη κακοδιοίκηση της οργανικά και λειτουργικά θεσμοθετημένης δημόσιας διοικητικής εξουσίας.¹⁶⁶ Με άλλες λέξεις, η κακοδιοίκηση ορίζεται ως «κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη που αντιβαίνει στις αρχές της χρηστής διοίκησης ή επιφέρει παράνομη ζημία στο δημόσιο ή τρίτους».¹⁶⁷

Η κακοδιοίκηση δεν προϋποθέτει πάντα την παραβίαση ισχυόντων κανόνων, όπως η παρανομία, η οποία συνιστά μια μορφή τυπικής κακοδιοίκησης. Πέραν της τυπικής κακοδιοίκησης, συναντάται μία σύνθετη μορφή δημόσιας δράσης, η οποία ενώ δεν παραβιάζει ρητά διατυπωμένους νομικούς κανόνες, δεν πληροί τις αρχές της χρηστής διοίκησης και δεν ικανοποιεί τις επιθυμίες των πολιτών. Αυτή η ιδιαίτερη μορφή, σύμφωνα με τον Β. Τζέμο, ορίζεται ως «σύννομη κακοδιοίκηση».¹⁶⁸

Στις αρχές της χρηστής διοίκησης υπό ευρεία έννοια, σύμφωνα με τον πρώην Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή Νικηφόρο Διαμαντούρο, περιλαμβάνονται επιπλέον και οι αρχές που απορρέουν από το πνεύμα της δημόσιας διοικήσεως να προσφέρει τις υπηρεσίες της τους πολίτες, σεβόμενη τα νόμιμα δικαιώματα τους και ενεργώντας σε υπερθετικό βαθμό προς την κατεύθυνση αυτή, χωρίς να περιορίζεται μόνο στην αποφυγή των παράνομων διαδικασιών.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Βλ. Ρομπόκου-Καραγιάννη Α., Παρέμβαση σε *Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 96

¹⁶⁶ Βλ. Τζέμος Β., 2012, *Συνήγορος του Πολίτη*, Αθήνα Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 105-106

¹⁶⁷ Βλ. Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., 2020, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν4622/2019*, Τόμος Β', Β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 32

¹⁶⁸ Βλ. Τζέμος Β., 2017, «*Η Σύννομη Κακοδιοίκηση*», στο 4ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (επιμ. Τζέμος Β.), Σύγχρονα Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου, σελ. 8–22. Διαθέσιμο στο: https://www.dimosiodikaio.gr/wp-content/uploads/2024/05/synedrio_4.pdf (πρόσβαση: 20-9-2025)

¹⁶⁹ Βλ. Diamantouros N., 2011, *The work of the European Ombudsman and the European Network of Ombudsmen*, Ομιλία στο Στρασβούργο, διαθέσιμο στο <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/10956> (πρόσβαση: 20-9-2025), Σύμφωνα με τον ορισμό του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, που παρατίθεται στην ομιλία, περίπτωση κακοδιοίκησης σημειώνεται όταν «ένα δημόσιο όργανο δεν ενεργεί σύμφωνα με τον κανόνα ή την αρχή που το δεσμεύει».

Ενδεικτικές μορφές κακοδιοίκησης αποτελούν: α) διοικητικές παρατυπίες, β) άδικη μεταχείριση, γ) αθέμιτες διακρίσεις, δ) κατάχρηση εξουσίας, ε) παράλειψη οφειλόμενης απάντησης, στ) άρνηση παροχής πληροφοριών, ζ) αδικαιολόγητη καθυστέρηση και η) παράνομες διαδικασίες.¹⁷⁰ Μία ειδικότερη κατηγοριοποίηση τους, σύμφωνα με το γενικό περιεχόμενο τους, η οποία δεν είναι απόλυτη, είναι η εξής¹⁷¹:

- Συμπεριφορική κακοδιοίκηση

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει περιπτώσεις κακοδιοίκησης που συναντώνται όταν η διοικητική συμπεριφορά, αν και δεν παραβιάζει νομικούς κανόνες, δεν είναι η ενδεικνύομενη καθώς δεν είναι ευγενική και εξυπηρετική προς τον πολίτη. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η συμπεριφορά των υπαλλήλων προς τους πολίτες, κυμαίνεται από αδιάφορη έως εχθρική, σε βαθμό που ενίοτε οι υπάλληλοι απολαμβάνουν την ταλαιπωρία που προκαλούν.¹⁷²

- «Καθεστωτική-γραφειοκρατική κακοδιοίκηση»

Στην κατηγορία αυτή συγκαταλέγονται οι περιπτώσεις που η συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων είναι τυπικώς η δέουσα και ευγενική, πλην όμως είναι επιφανειακή. Οι δημόσιοι υπάλληλοι προβαίνουν σε «επικοινωνιακή διαχείριση», καθώς ενώ αντιλαμβάνονται τους προβληματισμούς των πολιτών, έχουν προαποφασίσει την μη διευθέτησή τους, επιμένοντας σε έναν τυπικό τρόπο χειρισμού των ζητημάτων και προβάλλοντας συχνά το γενικό συμφέρον ως δικαιολογία, ώστε να επιβάλλουν την οποιαδήποτε σύννομη επιλογή τους.

Σε ορισμένες, ωστόσο, περιπτώσεις, συνυπάρχουν η καθεστωτικού τύπου γραφειοκρατική κακοδιοίκηση και η καταχρηστική συμπεριφορά των υπαλλήλων. Οι καταστάσεις αυτές είναι δύσκολα ανιχνεύσιμες, καθώς προβάλλουν μια ψευδαίσθηση νομιμότητας ενώ παράλληλα διακινδυνεύουν τα δικαιώματα και συμφέροντα των πολιτών. Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων περιπτώσεων αποτελούν: α) η απόκρυψη νομικά προβλεπόμενης ενέργειας, β) η μη λήψη επεικών και νόμιμων λύσεων, γ) η σκόπιμη πρακτική της εξώθησης στη μη υποβολή έγγραφης αίτησης και δ) η θολή απεικόνιση της κατάστασης ή η αυθαίρετη παραγνώριση ήδη ληφθείσας ευνοϊκής για τον πολίτη διοικητικής απόφασης, ακόμη και όταν συντρέχουν όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις.

¹⁷⁰ Βλ. Βενετσανοπούλου Μ., 2014, «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 13

¹⁷¹ Βλ. Τζέμος Β., 2012, *Συνήγορος του Πολίτη*, ο.π., σελ. 113-116

¹⁷² Βλ. Σταυρόπουλος Γ., 2013, *Διαφθορά και υπάλληλοι του Δημοσίου - Διοικητικές και δικαστικές όψεις*, ΕφημΔΔ, 1, σελ. 99-104

Η συστηματική εκδήλωση τέτοιων συμπεριφορών εκ μέρους των υπαλλήλων αφενός υποδηλώνει την αυταρχική τους νοοτροπία αφετέρου δημιουργεί τις πρόσφορες συνθήκες ώστε οι πολίτες και η κοινωνία να μην σέβονται το Κράτος. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που ασχολούνται με τα «κοινά» οφείλουν να διαπνέονται από επαγγελματισμό και κατάλληλο ήθος¹⁷³ και να αποφεύγουν τις προαναφερόμενες αρνητικές συμπεριφορές.

- Κατά διακριτική ευχέρεια ασκούμενη σύννομη κακοδιοίκηση

Στην κατηγορία αυτή, εντάσσονται οι περιπτώσεις που η προβαλλόμενη διοικητική δράση είναι νόμιμη και σύμφωνη με την αρχή της χρηστής διοίκησης, πλην όμως δεν αποτελεί την ευνοϊκότερη για τα δικαιολογημένα συμφέροντα του θιγόμενου πολίτη. Ασκείται μέσω της εσφαλμένης ερμηνείας των νόμων ή μέσω της εφαρμογής τους κατά τρόπο καταναγκαστικό και επιφανειακά νομιμοφανή.

Οι περιπτώσεις αυτές, στις οποίες συνήθως οι διοικητικές πράξεις έχουν ελλιπή ή πλημμελή αιτιολογία με αποτέλεσμα ο πολίτης να υποβάλλεται σε χρονοβόρους και δαπανηρούς δικαστικούς αγώνες και όταν τελικά θα δικαιωθεί, ο υπάλληλος να μην υφίσταται καμία κύρωση, χαρακτηρίζονται ως περιπτώσεις «οιονεί διαφθοράς».¹⁷⁴

- Οικονομική σύννομη κακοδιοίκηση

Μια σημαντική μορφή κακοδιοίκησης είναι η οικονομική κακοδιαχείριση, η οποία, παρότι τυπικά νόμιμη, αντιβαίνει στους κανόνες της οικονομικής επιστήμης και επιφέρει απώλεια δημόσιου χρήματος ή μη αποδοτική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων. Είναι αναγκαία η ύπαρξη εξειδικευμένων γνώσεων για να καθοριστεί εάν η εκάστοτε εφαρμοζόμενη διοικητική δράση εμπίπτει στην κακοδιοίκηση ή στην παρανομία.

Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι μετά την πρόσφατη οικονομική κρίση, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση αποτελεί ύψιστης σημασίας παράγοντα για την καλή διακυβέρνηση, σε εθνικό αλλά και σε διεθνές επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, διαμορφώθηκε ένα νέο και σύγχρονο πλαίσιο δημοσιονομικής διακυβέρνησης, που αξιοποιεί τις αρχές του Νέου

¹⁷³ Βλ. Αργυριάδης Δ., 2013, *Επαγγελματισμός και Διοίκηση*, ΕΔΕ, 19, σελ. 5

¹⁷⁴ Βλ. Παπαδάκης Ρ.-Ε., 2010, «Οιονεί διαφθορά και τρόποι αντιμετώπισής της» σε *Ποινική Δικαιοσύνη*, ΤΝΠ Qualex, τεύχος 7/2010, σελ. 854–855

Δημόσιου Μάνατζμεντ (New Public Management) και την εφαρμογή του μοντέλου προϋπολογισμού βάσει προγραμμάτων (performance budgeting), με εστίαση στην ιεράρχηση των δαπανών και στην αποδοτικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Η επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων απαιτεί, σύμφωνα με την καθηγήτρια Ε. Μπάλτα,, μία πολυεπιστημονική προσέγγιση διότι δεν αποτελεί αντικείμενο μόνο λογιστικής φύσεως, αλλά αποκτά ιδιαίτερη πολιτική και οικονομική σημασία. Έτσι, το νέο πλαίσιο, δύναται να χαρακτηριστεί και ως Νέο Δημοσιονομικό Μάνατζμεντ (New Public Financial Management).¹⁷⁵

Με βάση τα προαναφερθέντα, διαπιστώνεται ότι η κακοδιοίκηση έχει πολλές μορφές και δυσχεραίνει την εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, σε βαθμό που να μην ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις των πολιτών. Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο Δραγασάκης Γιάννης, τέως Αντιπρόεδρος Κυβέρνησης, *«Δεν υπάρχει, νομίζω, πολίτης αυτής της χώρας που να μην έχει να διηγηθεί μια «ιστορία μαρτυρίου» στη σχέση του με το κράτος, στη σχέση του με τη δημόσια διοίκηση»*.¹⁷⁶ Στο ίδιο πνεύμα, όπως παρατήρησε ο Διαμαντούρος Νικηφόρος, ως Συνήγορος του Πολίτη, οι μεγάλες καθυστερήσεις στην διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών σε συνδυασμό με τις γνωστές «ουρές» που προκαλούνται από αυτές, διαμορφώνουν πρόσφορες συνθήκες ώστε ο εμπλεκόμενος πολίτης να χρησιμοποιήσει αθέμιτα μέσα συναλλαγής και ως εκ τούτου αποτελούν εστίες δυνητικής διαφθοράς.¹⁷⁷ Καταληκτικά, όπως σημειώνει ο πρώην Γενικός Επιθεωρητής Λ. Ρακιντζής *«η διαφθορά όπως και η κακοδιοίκηση, κλονίζουν τους κρατικούς θεσμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του Κράτους και ενισχύουν την επικρατούσα στην πλειονότητα των πολιτών άποψη, ότι προκειμένου να επιλυθούν ορισμένα προβλήματα πρέπει αυτοί να καταφύγουν σε πλάγιες μεθόδους, όπως είναι η δωροδοκία ή η παρέμβαση πολιτικών και φίλων»*.¹⁷⁸

Συνοψίζοντας, οι καταστάσεις που διήλθε διαχρονικά η δημόσια διοίκηση αντικατοπτρίζονται στη διαμόρφωση του πελατειακού κράτους και στις συνθήκες διαφθοράς, των οποίων αποτελούν τη γενεσιουργό αιτία.¹⁷⁹ Στο πλαίσιο αυτό, όπως τονίζει ο καθηγητής Τσέκος, η κακοδιοίκηση δεν

¹⁷⁵ Βλ. Μπάλτα Ε., 2020, *Από το New Public Management στο New Public Financial Management*, σε Εταιρεία Διοικητικών Μελετών/ Χριστόφορος, Π., Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ. (επιμ.) *Τόμος εις μνήμην καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 205-221.

¹⁷⁶ Βλ. Δραγασάκης Γί. 2016, Παρέμβαση σε *Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 182

¹⁷⁷ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2002, σελ. 16

¹⁷⁸ Βλ. Ρακιντζής Λ., 2015, *«Διαφθορά και Κακοδιοίκηση»*, στο Κουράκης Ν., Σαμαρά-Κρίσπη Α., 2015., *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσης του*, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹⁷⁹ Βλ. Βούτσης Ν. 2016, Χαιρετισμός σε *Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 14

προκαλείται μόνο από την ανεπαρκή λειτουργία των μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης αλλά απορρέει από την επικρατούσα πολιτικο-διοικητική κουλτούρα, σύμφωνα με την οποία η θέσπιση διατάξεων είναι αρκετή για την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων. Τούτο επιφέρει την έλλειψη διασύνδεσης μεταξύ θεσμικού σχεδιασμού και διαδικαστικής εφαρμογής, την οποία ο ίδιος ονομάζει εύστοχα «ελλείποντα κρίκο». Το κενό αυτό δεν καλύφθηκε ούτε με την μεταφορά τεχνογνωσίας, όπως έχει ήδη προαναφερθεί.¹⁸⁰ Αυτή είναι πραγματικά η κακοδιοίκηση, δηλαδή η αδράνεια και η ανικανότητα για την επίτευξη ουσιαστικών διορθωτικών μεταρρυθμίσεων, που υποβαθμίζει τη φήμη της δημόσιας διοίκησης και προκαλεί απογοήτευση στους πολίτες.¹⁸¹

2.2. Η αδράνεια της Διοίκησης

Καθημερινά η Δημόσια Διοίκηση γίνεται αποδέκτης πολυάριθμων αιτημάτων των πολιτών με ποικίλο περιεχόμενο, τα οποία καλείται να διευθετήσει. Παρατηρείται συχνά ότι απέχει από την οφειλόμενη ολοκληρωτική διεκπεραίωση των υποθέσεων, παραλείποντας την νόμιμη υποχρέωση της να προβεί σε έκδοση διοικητικής πράξης ή σε υλοποίηση υλικής ενέργειας. Επισημαίνεται ότι με την έννοια της παράλειψης δεν προσδιορίζεται η απραξία της διοίκησης αλλά η παράλειψη οφειλόμενης διοικητικής ενέργειας, την επίτευξη της οποίας επιδιώκει ο διοικούμενος διά της δικαστικής οδού.¹⁸²

Η πλημμελής εκτέλεση των διοικητικών υποχρεώσεων, όπως η παράλειψη απάντησης είτε οι άνευ ή ανεπαρκούς αιτιολόγησης πράξεις της, θίγει την παροχή έννομης προστασίας του διοικούμενου.¹⁸³ Συναφής περίπτωση είναι η σιωπηρή απόρριψη διοικητικής προσφυγής, η οποία παρουσιάζει συγκεκριμένες διαδικαστικές ιδιαιτερότητες στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας. Στην περίπτωση αυτή, το αρμόδιο διοικητικό όργανο αποφεύγει να απαντήσει αιτιολογημένα στις προβαλλόμενες ενστάσεις του διοικούμενου κατά αρχικής απόφασης που τον βλάπτει. Η κατάσταση επιδεινώνεται από τον διαθέσιμο τρόπο αντιμετώπισης της διοικητικής αδράνειας. Η προσφυγή του πολίτη στα δικαστήρια, αφενός απαιτεί την μη ικανοποίηση νόμιμου και έγκαιρου αιτήματος του κατά παράβαση νομικών κανόνων, αφετέρου είναι επιζήμια οικονομικά και χρονοβόρα, με ενδεχόμενη συνέπεια είτε η μελλοντική ικανοποίηση του αιτήματος

¹⁸⁰ Βλ. Τσέκος Θ., 2016, *Ο «ελλείπων κρίκος»: η κακοδιοίκηση ως πλημμελής εφαρμογή σε Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 167επ

¹⁸¹ Βλ. Caiden, G.E., 1991, 'What Really Is Public Maladministration?', *Public Administration Review*, 51(6), σελ. 486–493. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.2307/976599>

¹⁸² Βλ. Γώγος Κ., 2005, *Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 1-4

¹⁸³ Βλ. Πικραμένος Μ., 2024, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. σ. 90

του να έχει απωλέσει την σημασία της είτε να αμφισβητείται η δικαστική κρίση εξαιτίας των μη ρητά διατυπωμένων απόψεων της Διοίκησης.¹⁸⁴

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αδράνειας της διοικήσεως, αποτελεί η αποφυγή λήψης διοικητικής απόφασης, γεγονός που επιφέρει νομική αβεβαιότητα και επηρεάζει σημαντικά οικονομικά συμφέροντα και περιβαλλοντικές ισορροπίες. Το ΣτΕ με την υπ' αριθ. 2179/2024 απόφαση του, έκανε δεκτή αίτηση ακυρώσεως εταιρείας κατά προσβαλλόμενης διοικητικής αποφάσεως, παρόλο που δεν είχε προηγηθεί η άσκηση προγενέστερης ενδικοφανούς προσφυγής με ευθύνη της Διοικήσεως που δεν ενημέρωσε ως όφειλε την διάδικο εταιρεία και ανέπεμψε την υπόθεση εκ νέου στην Διοίκηση για νόμιμη κρίση λαμβάνοντας υπόψη την επικρατούσα κατάσταση. Από την απόφαση αυτή συνάγεται ότι η μη λήψη αποφάσεων εντός προβλεπόμενων προθεσμιών, δεν συνιστά απλώς διοικητική αδράνεια αλλά υποβαθμίζει την διοικητική διαφάνεια και την ασφάλεια δικαίου.¹⁸⁵

Η άπρακτη παρέλευση συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος παρατείνει ανεπίτρεπτα την διαδικασία σε βάρος των συμφερόντων του διοικούμενου αλλά παράλληλα ενδέχεται να δημιουργεί δικαιώματα είτε παρεπόμενες έννομες συνέπειες στο πλαίσιο μιας σύνθετης διοικητικής ενέργειας. Κατά την κρατούσα ορολογία, αυτές οι συνέπειες αποκαλούνται «σιωπηρές θετικές διοικητικές πράξεις», των οποίων η νομιμότητα έκδοσης είναι αμφισβητήσιμη λόγω έλλειψης των προβλεπόμενων προϋποθέσεων ή της δέουσας στάθμισης των συμφερόντων μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των ευνοούμενων ιδιωτών που συναλλάσσονται μαζί της.¹⁸⁶

Πέραν των εκάστοτε ιδιωτικών αιτημάτων, η Δημόσια Διοίκηση καλείται να επιλύσει και ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος, που απαιτούν μια χρονοβόρα αλληλουχία ενεργειών και επιλογή των βέλτιστων διαθέσιμων λύσεων, διασφαλίζοντας παράλληλα την λειτουργία του διοικητικού συστήματος. Σε ορισμένες περιπτώσεις, παρατηρείται η αδράνεια της Διοικήσεως, με την μορφή της διατηρήσεως της υφιστάμενης κατάστασης, χρησιμοποιώντας ως δικαιολογία ότι η οποιαδήποτε ενέργεια θα επιφέρει μάλλον αρνητικά παρά θετικά αποτελέσματα.. Η πρακτική αυτή είναι ευρέως γνωστή με την ονομασία πρακτική «*hands off*» και εξυπηρετεί συχνά πολιτικές

¹⁸⁴ Βλ. Πικραμένος Μ., 2009, *Διοικητικές δυσλειτουργίες. Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα* σε Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, τ. II, 2009, σελ. 567-569

¹⁸⁵ Βλ. ΣτΕ Ε' Α2179/2024, διαθέσιμη στο <https://www.adjustice.gr> (πρόσβαση 22-9-2025) και Γαλάνης Π., 2025, «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2179/2024 - Παράλειψη της διοίκησης να αποφανθεί επί αιτήματος για χορήγηση άδειας εγκατάστασης πυρηνελαιουργείου», ΤΝΠ Qualex, ΘΠΔΔ, 4/2025, σελ. 384 - 386

¹⁸⁶ Βλ. Γώγος Κ., 2004, *Η σιωπηρή θετική διοικητική πράξη*, στο Π. Μουζουράκη, Χ. Ανθόπουλο και Θ. Δ. Αντωνίου (επιμ.), Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 Χρόνια, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 571-589.

επιδιώξεις που κρίνουν αναγκαία την μετάθεση της επίλυσης ενός προβλήματος σε μελλοντικό χρόνο, παρά τον ενδεχόμενο επείγοντα χαρακτήρα του.¹⁸⁷

2.3. Η βραδύτητα απονομής δικαιοσύνης

Όπως προαναφέρθηκε, η αδράνεια του διοικητικού μηχανισμού και η χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών, λόγω πράξεων ή παραλείψεων, δημιουργούν διαφορές με τους πολίτες¹⁸⁸, οι οποίοι στρέφονται δικαστικά κατά του Κράτους. Έτσι, η Διοικητική Δικαιοσύνη θεωρείται το «καταφύγιο» για την αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων τους με τη Διοίκηση.¹⁸⁹ Επιπλέον, η ταχεία και επιμελής εκδίκαση των διαφορών αποτελεί θεμελιώδη εγγύηση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη.¹⁹⁰ Ωστόσο, στην πράξη, το πρόβλημα που είναι ευρέως γνωστό ως «αργή απονομή της δικαιοσύνης» και παρά τις πολυάριθμες προσπάθειες αναζητά την επίλυσή του, παρουσιάζει αυξητική τάση με σοβαρές επιπτώσεις για την εύρυθμη λειτουργία του Δημοκρατικού Πολιτεύματος.¹⁹¹

Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να χαρακτηριστεί ως δικαιολογημένη, η επικρατούσα άποψη ότι η διοικητική δίκη λειτουργεί ως εγγυητής της αντικειμενικής νομιμότητας των ενεργειών της Διοίκησης και υποβαθμίζει την προστασία των εμπλεκόμενων ατόμων που αναζητούν την ικανοποίηση των δικαιωμάτων τους.¹⁹²

Ιδιαίτερα στη σύγχρονη εποχή, ο χρόνος απονομής έχει κομβική σημασία. Αφενός για την Δικαιοσύνη αποτελεί κρίσιμο υπαρξιακό στοιχείο, σημαντικότερο ακόμη και από την ποιότητα της δικανικής κρίσης, εγγύηση της οποίας αποτελεί η ταχύτητα¹⁹³, αφετέρου για τον διάδικο είναι παράγοντας προσαρμογής σε ένα δυναμικό κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον όπου ο πραγματικός χρόνος δεν συμβαδίζει με τον «δικονομικό» χρόνο.¹⁹⁴ Κατά μία προσέγγιση, η επίτευξη της

¹⁸⁷ Βλ. Ράμματα, Μ., 2021. *Δημόσιες Πολιτικές: Πολίτες και Διαβούλευση στην Ελλάδα και το εξωτερικό*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 16-19

¹⁸⁸ Βλ. Δελλής, Γ., 2013. *Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας: Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμωμένης»*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη., σελ.14

¹⁸⁹ Βλ. Φ. Κατσίγιαννης, *Η αντίληψη για μια άλλη Διοικητική Δικαιοσύνη, εναρμονισμένη με τις θεμελιώδεις απαιτήσεις της κοινωνίας των πολιτών, είναι ζήτημα δομικών αλλαγών*, ΕφημΔΔ 4/2010, σελ. 510-514

¹⁹⁰ Βλ. Κτιστάκης Γ., 2004, *Το δικαίωμα σε ταχεία διοικητική δίκη κατά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, στο Π. Μουζουράκη, Χ. Ανθόπουλο και Θ. Δ. Αντωνίου (επιμ.), Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 Χρόνια, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 1923-1303

¹⁹¹ Βλ. Παναγιωτόπουλος Π., 2025. *Δημοκρατικές αντινομίες και κρίση εμπιστοσύνης στους δικαιοκούς θεσμούς: Τέσσερα κοινωνιολογικά παραδείγματα*. e-Πολιτεία, (15), διαθέσιμο στο: https://www.epoliteia.gr/wp-content/uploads/2025/07/PAREMVASEIS_15.pdf, σελ. 363, (Πρόσβαση: 23 -9-2025).

¹⁹² Βλ. Γώγος Κ., 2022, *Η εύλογη διάρκεια της δίκης ως όψη του δικαιώματος στη χρηστή απονομή της δικαιοσύνης*, σε: Συλλογικό Έργο, *Σὺ καὶ δικαστὴς ἄριστος*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2022, σελ. 315-329

¹⁹³ Βλ.. Δελλής, Γ., 2013. *Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας: Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμωμένης»*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη., σελ.9-11

¹⁹⁴ Βλ. Παναγιωτόπουλος Π., 2025. *Δημοκρατικές αντινομίες και κρίση εμπιστοσύνης στους δικαιοκούς θεσμούς: Τέσσερα κοινωνιολογικά παραδείγματα*, ο.π., σελ. 364

μετάβασης από τον «εύλογο» στον «βέλτιστο» χρόνο για την απονομή της δικαιοσύνης, θα μπορούσε να αποκαταστήσει την κλονισμένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου στους δικαιοδοτικούς θεσμούς.¹⁹⁵

Η υπερβολική καθυστέρηση που παρατηρείται στην απονομή της Δικαιοσύνης τείνει να αποτελέσει τον απόλυτο κανόνα και ως εκ τούτου η δυσφορία των πολιτών δύσκολα μπορεί να εξαλειφθεί. Η παραδοχή του δυσεπίλυτου και διαρκούς προβλήματος αποτυπώθηκε ρητά στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 3659/2008, με την χαρακτηριστική φράση «*Δυστυχώς, η καθυστέρηση στην απονομή της Διοικητικής Δικαιοσύνης άγγιξε και, σε πολλές περιπτώσεις, εξακολουθεί να αγγίζει τα όρια της αρνησιδικίας*».¹⁹⁶

Επισημαίνεται ότι το δικαίωμα αίτησης και παροχής δικαστικής προστασίας, σύμφωνα με τον καθηγητή Παυλόπουλο, έχει μικτό χαρακτήρα καθώς συνδυάζει το κλασικό ατομικό δικαίωμα και το δικαίωμα κατάλληλης κρατικής παροχής για την διασφάλιση της άσκησης του. Επιπλέον, οι διατάξεις του Συντάγματος, του Ευρωπαϊκού και του Διεθνούς Δικαίου αποτελούν τα εχέγγυα προστασίας του και ιδίως της πραγματικής- αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.¹⁹⁷

Στο πλαίσιο αυτό, παρατηρείται διαχρονικά η προσφυγή πολιτών στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κατά της Χώρας μας, ως αντίμετρο στην εκάστοτε παραβίαση των δικαιωμάτων τους. Κομβικό σημείο αποτέλεσε, η καταδίκη της Χώρας μας στην γνωστή υπόθεση απόφαση Αθανασίου κατά Ελλάδος της 21/12/2010, η οποία αν και δεν εμφάνιζε κάποια πρωτοτυπία, ανέδειξε την συνολική αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού για την

¹⁹⁵ Βλ. Μουκίου Χρ., *Περί της ταχύτητας στην απονομή της δικαιοσύνης. Η «ταχεία» δίκη ως «δίκαιη» δίκη υπό το φως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕφημΔΔ 5/2011, σελ. 716-728. Ο εύλογος χρόνος περαίωσης των δικαιοδοτικών διαδικασιών σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, καθορίζεται με βάση τη σωρευτική αλλά και συστηματική συνδρομή των ακόλουθων κριτηρίων: η πολυπλοκότητα της υπόθεσης, η συμπεριφορά του προσφεύγοντα διαδίκου, η συμπεριφορά των αρμόδιων αρχών και το διακύβευμα της ένδικης διαφοράς για τον προσφεύγοντα, βλ. και Γώγος Κ., 2022, Η εύλογη διάρκεια της δίκης ως όψη του δικαιώματος στη χρηστή απονομή της δικαιοσύνης, ο.π.

¹⁹⁶ Βλ. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Βελτίωση και επιτάχυνση των διαδικασιών της δίκης στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και άλλες διατάξεις», διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/V-DIKAST-EIS.pdf>, (Πρόσβαση 23-9-2025)

¹⁹⁷ Βλ. Παυλόπουλος Π., Η συμβολή της Διοικητικής Δικαιοσύνης στην εμπέδωση του Κράτους Δικαίου, ΕφημΔΔ 5/2015, σελ. 538-551, άρθρο 20 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «*Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει.*», άρθρα 6 § 1 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σύμφωνα με τα οποία «*Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα όπως η υπόθεσίς του δικασθῇ δίκαιως, δημοσίᾳ και ἐντὸς λογικῆς προθεσμίας ἀπὸ ἀνεξαρτήτου καὶ ἀμερολήπτου δικαστηρίου, νομίμως λειτουργούντος, το οποίον θα αποφασίσῃ εἴτε ἐπὶ τῶν ἀμφισβητήσεων ἐπὶ τῶν δικαιωμάτων καὶ υποχρεώσεων τοῦ αστικῆς φύσεως, εἴτε ἐπὶ τῶν βασίμων πάσης ἐναντίον τοῦ κατηγορίας ποινικῆς φύσεως*» και «*Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα ἐν τῇ παρούσῃ Συμβάσει δικαιώματα καὶ ἐλευθερία παρεβιάσθησαν, ἔχει τὸ δικαίωμα πραγματικῆς προσφυγῆς ἐνώπιον ἐθνικῆς ἀρχῆς, ἔστω καὶ ἀν ἡ παραβίασις διεπράχθη ὑπὸ προσώπων ἐνεργούντων ἐν τῇ ἐκτελέσει τῶν δημοσίων καθηκόντων τῶν*» σε Σαρμάς, Ι., Κοντιάδης, Ξ. & Ανθόπουλος, Χ., 2021. *ΕΣΔΑ – Κατ' άρθρο ερμηνεία*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

αντιμετώπιση των υπερβάσεων στην εύλογη διάρκεια της διοικητικής δίκης και αποτέλεσε το εφαλτήριο σημαντικών μεταρρυθμίσεων ώστε να μην υπονομευθεί το δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται, αποτελεί διαρκή υποχρέωση η λήψη απαραίτητων γενικών μέτρων για την επίλυση του συστημικού προβλήματος της υπερβολικής διάρκειας των διαδικασιών.¹⁹⁸

Στην κατεύθυνση αυτή, θεσπίστηκε ο νόμος 4055/2012 για τη δίκαιη δίκη και την εύλογη διάρκεια της. Από την επισκόπηση της αιτιολογικής έκθεσής του, διακρίνεται η ελάχιστη συνεισφορά των προγενέστερων και ισχυρότων νομοθετικών ρυθμίσεων στην επίλυση του προβλήματος της αργής απονομής δικαιοσύνης. Ειδικότερα, η Χώρα μας είχε το αρνητικό προνόμιο να κατατάσσεται τέταρτη κατά σειρά μεταξύ των 47 Κρατών-Μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, που συστηματικά και κατ' επανάληψη παραβιάζει τον εύλογο χρόνο στην απονομή της Δικαιοσύνης.¹⁹⁹

Ο προαναφερόμενος νόμος επέφερε σημαντικές αλλαγές για το δικαιοδοτικό σύστημα αλλά και για τον διοικούμενο. Ορισμένες εκ των συστημικών μεταρρυθμίσεων, όπως η μεταφορά μεγάλου όγκου υποθέσεων στα Ειρηνοδικεία, ανέδειξαν την ανεπάρκεια του συστήματος, καθώς με επακόλουθη τροπολογία ψηφίστηκε η χρονική μετάθεση της εφαρμογής τους. Σύμφωνα με τον Προκόπη Παυλόπουλο, η μετάθεση αυτή ήταν επιτακτική σύμφωνα με τις αρχές της δίκαιης δίκης, διότι η επιτάχυνση της δικαιοσύνης αν και αντιμετωπιζόταν ως ένα εξειδικευμένο αγαθό, ιδίως την εποχή της οικονομικής κρίσης, επιδρά δευτερογενώς στην απονομή της δικαιοσύνης.²⁰⁰ Όσον αφορά τον πολίτη, επαυξήθηκαν τα μέσα προστασίας του, τόσο σε προληπτικό όσο και σε κατασταλτικό επίπεδο. Ειδικότερα, απέκτησε την δυνατότητα υποβολής «αίτησης επιτάχυνσης»

¹⁹⁸ Βλ. Προσφυγή υπ'αρ. 50973/08, υπεβλήθη από 10 Έλληνες υπηκόους κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας για παραβίαση του άρθρου 6 παρ.1 και του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ, επικαλούμενοι το γεγονός ότι η συνολική χρονική διάρκεια άνω των 13 χρόνων για τρεις βαθμούς δικαιοδοσίας, υπερβαίνει την εύλογη διάρκεια της διαδικασίας,σελ.7, ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-163554&filename=CASE%20OF%20VASSILIOS%20ATHANASIOU%20AND%20OTHERS%20v.%20GREECE%20-%20%20%5BGreek%20Translation%5D%20by%20Official%20Translation%20Center.pdf&logEvent=False>, (Πρόσβαση 24-9-2025)

¹⁹⁹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Για τη δίκαιη δίκη και την εύλογη διάρκεια αυτής», ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/g-dikaidi-eisig.pdf> (Πρόσβαση 24-9-2025)

²⁰⁰ Βλ. Νόμο 4077/2012 «Μετάθεση χρόνου έναρξης ισχύος διατάξεων του ν. 4055/2012 και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. Α'168 /31.08.2012) και Παυλόπουλο Π., Παρέμβαση σε «Συνεδριάσεις Ολομέλειας: ΙΕ΄ Περίοδος, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση ΙΖ΄ 28/08/2012», διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?sessionRecord=446cca4f-a9dc-4ff1-900b-b8dc28d1aa96> (Πρόσβαση 24-9-2025)

της διαδικασίας πριν την έκδοση οριστικής δικαστικής απόφασης, ενώ σε περίπτωση που εκείνη έχει εκδοθεί καθ' υπέρβαση της εύλογης διάρκειας δικαιούται να διεκδικήσει αποζημίωση.²⁰¹

Αν και το φαινόμενο είναι πολυπαραγοντικό, η διόγκωση του διοικητικών διαφορών αποτελεί την κύρια αιτία δυσλειτουργίας της διοικητικής δικαιοσύνης, που επιφέρει δυσμενέστερες επιπτώσεις για τους πολίτες και στην οικονομία της χώρας.²⁰² Το πρόβλημα επιτείνεται σε συνδυασμό με την πολυσύνθετη φύση των διαφορών που καλούνται να επιλύσουν τα διοικητικά δικαστήρια, γεγονός που παρατηρείται και από την έκταση των αποφάσεων τους, η περίληψη των οποίων δεν είναι εφικτό να συνοψιστεί σε ελάχιστο αριθμό λέξεων.²⁰³

Επιχειρείται μία συνεχής προσπάθεια και έχουν γίνει σημαντικά βήματα για την εξυγίανση της διοικητικής δικαιοσύνης. Σύμφωνα με την τελευταία γενική έκθεση για την πορεία των εργασιών των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων²⁰⁴, παρατηρείται μία σταθερή μείωση του όγκου των εκκρεμών υποθέσεων, η οποία ξεκίνησε κατά τα έτη 2010 και 2011, όταν οι εκκρεμείς υποθέσεις ανέρχονταν σε 463.000 και μειώθηκαν σταδιακά σε 101.907 υποθέσεις το έτος 2024. Παρά τα θετικά αυτά βήματα, διατηρείται το πρόβλημα της αργής απονομής δικαιοσύνης, ενώ, σύμφωνα με τα τελευταία στατιστικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο εκτιμώμενος χρόνος για την επίλυση μιας υπόθεσης ξεπερνά τις 600 ημέρες.²⁰⁵ Ένας σημαντικός παράγοντας που συμβάλει στην διατήρηση του προβλήματος, σύμφωνα με την καθηγήτρια Αθανασοπούλου, είναι ότι δεν έχει επιτευχθεί η πλήρης απεξάρτησή της διοικητικής δικαιοσύνης από τα πλοκάμια ενός δυσκίνητου διοικητικού μηχανισμού που καταλήγει είτε να μην συμμορφώνεται προς στις δικαστικές αποφάσεις είτε να συμμορφώνεται σε μελλοντικό χρόνο όταν έχουν μεταβληθεί τα

²⁰¹ Βλ. Δελλής, Γ., 2013, *Η αίτηση δίκαιης ικανοποίησης του Ν. 4055/2012: Το δικαίωμα στην εύλογη διάρκεια της διοικητικής δίκης*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 29-31

²⁰² Βλ. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης», ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/E-DIKI-EIS.pdf> (Πρόσβαση 24-9-2025)

²⁰³ Βλ. Δελλής Γ., 2013, *Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας: Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμωμένης»*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη., σελ. 11-23

²⁰⁴ Βλ. Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, 2025, *Γενική Έκθεση για την πορεία των εργασιών των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων κατά το έτος 2024*, Αθήνα, διαθέσιμη στο <https://www.adjustice.gr/> (Πρόσβαση 24-9-2025), Σύμφωνα με το άρθρο 33 περ. δ' του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών (ν. 4938/2022, Α' 109 - Κ.Ο.Δ.Κ.Δ.Α.), υποβάλλεται από τον Γενικός Επίτροπος κατά τον μήνα Μάρτιο κάθε έτους στον Υπουργό Δικαιοσύνης γενική έκθεση, σχετικά με την πορεία των εργασιών των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και τις υφιστάμενες ελλείψεις σε στελέχωση και υλικοτεχνική υποδομή.

²⁰⁵ Βλ. European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, 2025, *The 2025 EU Justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* [pdf]. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2838/9524751., σελ. 9, Διαθέσιμη σε: <https://commission.europa.eu/> (Πρόσβαση 24-9-2025)

δεδομένα της επίδικης υπόθεσης.²⁰⁶ Η αλληλεπίδραση αυτή, που θα αναλυθεί στην επόμενη ενότητα, καταδεικνύει πως η βραδύτητα της απονομής της δικαιοσύνης αποτελεί ένα θεσμικό πρόβλημα που υποθάλλει φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.²⁰⁷

2.4 Η μη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις

Η Διοίκηση επιδεινώνει τα προβλήματα που δημιουργεί διότι είτε θέτει προσκόμματα στην εφαρμογή της δικαστικής απόφασης είτε ασκεί τα εκάστοτε προβλεπόμενα ένδικα μέσα, διατηρώντας την διαταραχθείσα έννομη σχέση της με τους πολίτες.²⁰⁸ Η αδιάκριτη άσκηση ένδικων μέσων κατά αποφάσεων, αποτελεί προσφιλή τακτική της Διοίκησης, ακόμα και σε περιπτώσεις που δεν επιλύονται ιδιαίτερα νομικά ζητήματα ή το αντικείμενο τους είναι ασήμαντο και δυσανάλογο σε σύγκριση με το συνολικό κόστος επίλυσης τους.²⁰⁹ Έτσι, ο δικαστικός αγώνας των πολιτών κατά της Διοίκησης, εξελίσσεται σε περισσότερους βαθμούς με αποτέλεσμα να έχει διανυθεί μεγάλο χρονικό διάστημα έως την τυχόν μελλοντική δικαίωση τους και τελικώς να εξαντλούνται.²¹⁰

Η εκδήλωση της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις πραγματοποιείται με δύο τρόπους: ως άμεση –ρητή και σιωπηρή άρνηση εκτέλεσης της ακυρωτικής απόφασης και ως έμμεση μη συμμόρφωση, είτε σιωπηρώς με την επίδειξη αδράνειας είτε με την τακτική των συνεχών αναβολών συμμόρφωσης πέρα από τον εύλογο χρόνο και ενίοτε με την έκδοση «όμοιων» πράξεων με την ακυρωθείσα. Ειδικότερη μορφή αποτελεί η πλημμελής συμμόρφωση, όταν η Διοίκηση προβαίνει στις απαιτούμενες ενέργειες ή πράξεις σύμφωνα με τις επιταγές της εκάστοτε δικαστικής απόφασης, παραβιάζοντας ωστόσο το δεδικασμένο που απορρέει από το διατακτικό και το αιτιολογικό της.²¹¹ Επισημαίνεται ότι η ακυρωτική δικαστική απόφαση δεν αντικαθιστά

²⁰⁶ Βλ. Αθανασοπούλου Χ. 2021, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: Αναφύμενα νομικά ζητήματα υπό την επίδραση της νομολογίας του ΕΔΔΑ*. Αθήνα: Σάκκουλας και της ίδιας «Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αδιέξοδο: Φαινόμενα κακοδιοίκησης ως προς την παροχή δικαστικής προστασίας» ΤΝΠ QUALEX ΘΠΔΔ, 11/2010, σελ. 1138 - 1150

²⁰⁷ Βλ. Ρακιντζής Λ., 2011, *Ανάπλαση του Κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης. Η κρίση που βιώνουμε ως ευκαιρία και πρόκληση*, σε: Συλλογικό Έργο, (2011). *Κιβωτός φιλίας: Τιμητικός τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο*. Αθήνα: Σάκκουλας., σελ. 775-784

²⁰⁸ Βλ. Δελλής, Γ., 2013. *Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας: Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμωμένης»*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη., σελ.14

²⁰⁹ Βλ. Φ. Κατσίγιαννης, *Η αντίληψη για μια άλλη Διοικητική Δικαιοσύνη, εναρμονισμένη με τις θεμελιώδεις απαιτήσεις της κοινωνίας των πολιτών, είναι ζήτημα δομικών αλλαγών*, ο.π.

²¹⁰ Βλ. Πικραμένος Μ., 2009, *Διοικητικές δυσλειτουργίες. Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα*, ο.π., σελ. 570

²¹¹ Βλ. Καλογήρου Σ., 2015, *Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις των Διοικητικών Δικαστηρίων· το πρόβλημα, τα αίτια και η αντιμετώπιση στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008 και τον ν. 3068/2002*, σε Τιμητικός τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων. (Επιμ: Φ. Θ. Κατσίγιαννης, Ν. Μαρούλη, Β. Μπουκουβάλα, Μ. Ειρηνάκη). Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ.. 69 -73

την ακυρωτέα διοικητική πράξη ή παράλειψη αλλά αναπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση για νέα κρίση, σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

Τα αίτια της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης²¹² ανάγονται είτε στην αντικειμενική αδυναμία της είτε στην δυστροπία της, ενώ ενίοτε έχουν και πολιτικό χαρακτήρα. Στην τελευταία περίπτωση εμπίπτουν οι περιπτώσεις μη συμμόρφωσης εξαιτίας του δημοσιονομικού κόστους που επιφέρει η υλοποίηση της απόφασης είτε λόγω δημοσίου συμφέροντος. Σύμφωνα με μελέτη της καθηγήτριας Πρεβεδούρου²¹³, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αυστηρότητα με την οποία κρίθηκαν αβάσιμοι οι ισχυρισμοί της Διοίκησης για την μη συμμόρφωσή της σε δικαστικές αποφάσεις σχετικά με μισθολογικές περικοπές των ενστόλων την «μνημονιακή» περίοδο, παρόλο που αναγνωρίστηκαν ρητά οι μελλοντικές σημαντικές δημοσιονομικές συνέπειες, καθώς δεν βασίζονταν σε κάποια συνταγματική διάταξη ή αρχή.

Οι δυσκολίες που εντάσσονται σε εσωτερικούς παράγοντες της Διοίκησης κατά το στάδιο εφαρμογής της εκάστοτε δικαστικής απόφασης οφείλονται είτε στην οργανωτική αδυναμία της είτε στην παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της διοικητικής πράξης έως την έκδοση της ακυρωτέας δικαστικής απόφασης. Η τελευταία είναι ιδιαίτερα σημαντική για το φαινόμενο της «νεκρανάστασης» της διοικητικής πράξης, όπως το ονομάζει η Στ. Καλογήρου, δηλαδή, την αναβίωση της υφιστάμενης πραγματικής και νομικής κατάστασης πριν την έκδοση της πράξης που ακυρώθηκε. Στις περιπτώσεις αυτές, η αναδρομικότητα του αποτελέσματος της ακυρωθείσας διοικητικής πράξης έρχεται σε αντίθεση με τις δημιουργηθείσες στον διαδράμοντα χρόνο πραγματικές καταστάσεις.²¹⁴ Συνήθως, αποκαλούνται και ως εξωτερικές δυσκολίες, διότι δημιουργούνται κεκτημένα δικαιώματα σε καλόπιστους τρίτους, οι οποίοι δεν συνδέονται κατ' αρχήν με το αντικείμενο της υπόθεσης, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερής αν όχι ανέφικτη η εκτέλεση της ακυρωτικής δικαστικής απόφασης.

Σύμφωνα με μελέτη της καθηγήτριας Κτιστάκη²¹⁵, αντιπροσωπευτικό παράδειγμα υπόθεσης, η εκδίκαση της οποίας βρίσκεται σε εξέλιξη, αποτελεί η κατασκευή ξενοδοχειακής μονάδας σε

²¹² Βλ. Καλογήρου Σ., 2015, *Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 173-185

²¹³ Βλ. Πρεβεδούρου Ε., 2020, *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαζικισμός;*, σε Εταιρεία Διοικητικών Μελετών/ Χριστόφορος, Π., Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ. (επιμ.) *Τόμος εις μνήμην καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 125-127.

²¹⁴ Βλ. Καλογήρου Σ., 2015, *Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις των Διοικητικών Δικαστηρίων το πρόβλημα, τα αίτια και η αντιμετώπιση στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008 και τον ν. 3068/2002*, ο.π., σελ.73

²¹⁵ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2024, *Η Οδύσσεια της εκτέλεσης μιας δικαστικής απόφασης: Οι δυσκολίες της Διοίκησης μπροστά στην υποχρέωση κατεδάφισης αυθαιρέτων κατασκευών*, σε Ετήσια Έκθεση ΣτΕ 2023. Αθήνα, ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο <https://www.adjustice.gr/> (Πρόσβαση 26-9-2025)

περιοχή του Δήμου Αθηναίων, εντός του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου της πόλης των Αθηνών. Ειδικότερα, η διαδικασία ξεκίνησε το έτος 2015 με την υποβολή αίτησης, ακολούθησε η έκδοση των απαιτούμενων διοικητικών αδειών και περατώθηκε η κατασκευή της ξενοδοχειακής μονάδας το 2019. Προ της επικείμενης λειτουργίας της, περίοικοι προσέφυγαν δικαστικά και ξεκίνησε μια χρονοβόρα διαδικασία κατά την οποία αποφασίστηκε η κατεδάφιση μέρους του κτίσματος και συγκεκριμένα των δύο τελευταίων ορόφων αυτού. Εκεί έγκειται, η πραγματική δυσκολία της Διοικήσεως στην υλοποίηση της απόφασης, διότι υποβόσκει ενδεχόμενη μεταβολή της στατικότητας του νόμιμου τμήματος του κτίσματος και ως εκ τούτου απαιτείται ειδική μελέτη, για την εκπόνηση της οποίας χορηγήθηκε σχετική προθεσμία.

Η άρνηση της Διοίκησης σε συμμόρφωση δικαστικής απόφασης, δεν είναι σύμφωνη την αρχές της νομιμότητας και της ασφάλειας του δικαίου και θέτει υπό αμφισβήτηση τα θεμέλια του Κράτους Δικαίου. Για την αποτροπή του φαινομένου και με σκοπό την ενίσχυση της ουσιαστικής απονομής δικαιοσύνης, η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις απέκτησε συνταγματική περιωπή, με την θεμελίωση της στο άρθρο 95 § 5 του Συντάγματος, ενώ ενδεχόμενη παραβίασή της επισύρει και τις ανάλογες κυρώσεις.²¹⁶

Στη συνέχεια, θεσπίσθηκε ο νόμος 3068/2002, σύμφωνα με τον οποίο, η αδικαιολόγητη μη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστική απόφαση προβλέπει την καταβολή αποζημίωσης στο διοικούμενο, ως αποτρεπτικό μέτρο ενώ θεσπίσθηκε και ο καθ' ύλην αρμόδιος μηχανισμός για τη διασφάλιση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις εκάστοτε δικαστικές αποφάσεις.²¹⁷ Το εγχείρημα αυτό, χαρακτηρίστηκε ως νομοθετική ατολμία σύμφωνα με τον καθηγητή Τάχο²¹⁸, διότι προβλέπει μόνο μια χρηματική αποζημίωση στον διοικούμενο, η οποία σύμφωνα με τον καθηγητή Σπηλιωτόπουλο,²¹⁹ δεν αποτρέπει τη Διοίκηση να διατηρεί τις νομικές ή πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί από τις ακυρωθείσες με τη δικαστική απόφαση, παράνομες πράξεις ή παραλείψεις.

²¹⁶ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου « Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης»

²¹⁷ Βλ. σχέδιο νόμου « Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του συμβούλου Επικρατείας», ηλεκτρονικά διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/s-dikast-eisig.pdf> (Πρόσβαση 26-9-2025)

²¹⁸ Βλ. Τάχος Α., 2004, *Σκέψεις για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο στον 21ο αιώνα*, στο Π. Μουζουράκη, Χ. Ανθόπουλο και Θ. Δ. Αντωνίου (επιμ.), Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 Χρόνια, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 918

²¹⁹ Βλ. Σπηλιωτόπουλος. Ε., 2004, *Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις*, στο Π. Μουζουράκη, Χ. Ανθόπουλο και Θ. Δ. Αντωνίου (επιμ.), Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 Χρόνια, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 885

Η καθυστέρηση των οργάνων της διοίκησης να ανταποκριθούν εντός εύλογου χρονικού διαστήματος στις απαραίτητες ενέργειες επιφέρει την παγίωση καταστάσεων, οι οποίες με την σειρά τους προκαλούν φαινόμενα αρνησιδικίας και σε βάθος χρόνου ακυρώνουν στην πράξη τα έννομα αποτελέσματα των δικαστικών αποφάσεων.²²⁰ Εκτός όμως από την αδράνεια των διοικητικών οργάνων, ένα μεγάλο ποσοστό περιπτώσεων μη συμμόρφωσης οφείλεται στην ασάφεια της δικαστικής απόφασης²²¹. Η διαταγή ήδη στο στάδιο της ακύρωσης μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην ουσιαστική υλοποίηση των δικαστικών αποφάσεων καθώς ενυπάρχει η δυνατότητα, να δοθούν συγκεκριμένες κατευθύνσεις στη Διοίκηση για την εκτέλεσή τους.²²² Επιπλέον, η ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολόγηση των δικαστικών αποφάσεων, αποτρέπει φαινόμενα διαφθοράς.²²³

2.5 Η Αναξιοκρατία στην στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης

Το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί το μεγαλύτερο άυλο κεφάλαιο στη δημόσια διοίκηση και τον πιο καθοριστικό παράγοντα για την αποτελεσματικότητά της, καθώς το έργο τους επηρεάζει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και την υλοποίηση δημόσιων πολιτικών²²⁴. Με άλλα λόγια, σύμφωνα με την καθηγήτρια Σπανού, το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί τον πιο πολύτιμο πόρο της δημόσιας διοίκησης και δυνητικά συγκριτικό πλεονέκτημα²²⁵.

Η αντίληψη των δημοσίων υπαλλήλων για το έργο τους αλλά και ο τρόπος άσκησης του, συναρτάται και από την διαδικασία επιλογής τους. Η πραγμάτωση της με αδιαφανή ή μη αξιοκρατικά κριτήρια προσέδωσαν έρεισμα σε φαινόμενα διαφθοράς²²⁶. Από τις απαρχές του ελληνικού κράτους, οι δημόσιες υπηρεσίες δεν αντιμετωπίστηκαν ως λειτούργημα αλλά ως βήμα κομματικής αντιπαράθεσης και κοινωνικό καταφύγιο για ανέργους, διότι κάθε κυβερνητική

²²⁰ Βλ. Αθανασοπούλου Χ., 2020, *Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις*, σε Εταιρεία Διοικητικών Μελετών/ Χριστόφορος, Π., Παναγοπούλου-Κουντατζή Φ. (επιμ.) *Τόμος εις μνήμην καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 225.

²²¹ Βλ. Κουβαράς Η., 2015, *Ανανοηματοδοτώντας την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις*, σε Τιμητικός τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων. (Επιμ: Φ. Θ. Κατσίγιαννης, Ν. Μαρούλη, Β. Μπουκουβάλα, Μ. Ειρηνάκη). Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας., σελ. 170

²²² Βλ. Πρεβεστούρου Ε., 2020, *Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαζικισμός;*, ο.π., σελ. 152

²²³ Βλ. Ανδρουλάκης Ν., 2007, *Το καθήκον αληθινής/ουσιαστικής αιτιολόγησης των κάθε λογής ποινικών αποφάσεων ως θεσμικός φραγμός στη διαφθορά σε Συλλογικό Έργο*. (2007). Τιμητικός τόμος για τον Ιωάννη Μανωλεδάκη Π: *Μελέτες ποινικού δικαίου – Εγκληματολογίας- Ιστορίας του εγκλήματος*, Εκδόσεις Σάκκουλας, σελ. 731

²²⁴ Βλ. Ραμματά Μ., 2011, *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση-Ανάμεσα στη γραφειοκρατεία και το μάνατζμεντ*, Εκδόσεις Κριτική, σελ. 105-108

²²⁵ Βλ. Σπανού Κ., 2016, *Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση: διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα σε Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

²²⁶ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2011, *Η επαγγελματική αρετή, καθοριστικός παράγοντας της ποιότητας του προσωπικού στη δημόσια διοίκηση*, σε Συλλογικό Έργο, (2011). *Κιβωτός φιλίας: Τιμητικός τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο*. Αθήνα: Σάκκουλας., σελ. 766

αλλαγή, από το 1867 έως το 1911, επέφερε σχεδόν την πλήρη εξάρθρωσή τους²²⁷. Το φαινόμενο αυτό, δηλαδή της αντιμετώπισης του δημοσίου τομέα ως λάφυρου του κοινοβουλευτικού αγώνα με τον διορισμό κομματικών στελεχών του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος σε όλες σχεδόν τις δημόσιες -διοικητικές θέσεις, ευρέως γνωστό ως «κομματικό κράτος», αποτέλεσε χαρακτηριστικό γνώρισμα των εκάστοτε κυβερνητικών παρατάξεων και την περίοδο της μεταπολίτευσης στην Ελλάδα.²²⁸

Η πλήρωση των δημόσιων θέσεων αποτέλεσε αντικείμενο συναλλαγής με αποτέλεσμα να στελεχώνονται από πολιτικούς πελάτες, που ως αντάλλαγμα δέχονταν από τους πολιτικούς τους πάτρωνες εντολές, ενίοτε παράτυπες και άλλοτε ευρισκόμενες στα όρια της νομιμότητας, για επωφελείς προς εκείνους ή προς τρίτους πράξεις ή παραλείψεις.²²⁹ Έτσι, τα άτυπα δίκτυα και υπαρκτά συμφέροντα αλλοιώνουν την κατά τα άλλα διαυγή λογική της ιεραρχικής οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών.²³⁰

Η ακολουθητέα προαναφερόμενη πρακτική σε συνδυασμό με τη δικαιολογία της έλλειψης προσωπικού που πάντα λειτουργούσε ως άλλοθι διατήρησης της μη προσαρμοστικότητας σε νέες συνθήκες, υπηρετούσε τον κοινά αποδεκτό ρόλο του κράτους-εργοδότη με αποτέλεσμα η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού και η οργανωσιακή ανάπτυξη, να καθορίζονται από τις πελατειακές σχέσεις και τις προτεραιότητες του υπηρετούντος προσωπικού αντίστοιχα και όχι με βάση τις επιχειρησιακές ανάγκες.²³¹ Ο άναρχος και κατακερματισμένος τρόπος στελέχωσης των υπηρεσιών επέφερε την απρογραμμάτιστη αύξηση του αριθμού των υπηρετούντων υπαλλήλων και την ανορθολογική κατανομή τους.²³²

Καινοτόμο δράση για την αντιμετώπιση του πελατειακού συστήματος, αποτέλεσε η θέσπιση του νόμου 2190/1994 με τον οποίο συστάθηκε Ανεξάρτητη Αρχή για την επιλογή δημοσίων υπαλλήλων μέσω πανελλήνιου διαγωνισμού. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεσή του, το γνωστό σε όλους "ρουσφέτι", απότοκο, αν όχι και σκοπός, της χρόνιας εξάρτησης

²²⁷ Βλ. Αργυριάδης Δ., 1970, *Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα*, ο.π., σελ. 376-377

²²⁸ Βλ. Σαματάς Μ., 2023, *Η «λογική» του κομματικού κράτους στην Ελλάδα σε Δημόσια διοίκηση: Δομές και άνθρωποι*. Τόμος 7, σελ. 29 επ, της σειράς: *Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους – Δομές και θεσμοί*, ο.π.

²²⁹ Βλ. Τσέκος Θ., 2023, *Η πελατειακή συγκρότηση του κράτους σε Δημόσια διοίκηση: Δομές και άνθρωποι*. Τόμος 7, σελ. 43 επ, της σειράς: *Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους – Δομές και θεσμοί*, ο.π.

²³⁰ Βλ. Μακρυδημήτρης Α., *Η μαύρη τρύπα της διαφθοράς: horror vacui, habitus και ηθική στη δημόσια σφαίρα*, ηλεκτρονικά διαθέσιμο στο https://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/depts/pspa.uoa.gr/www/uploads/Ereyna/Events/Makridimitris_Antonios.pdf (Πρόσβαση 28-9-2025)

²³¹ Βλ. Σπανού Κ., *Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση: διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα* και Τσέκος Θ., *Η πελατειακή συγκρότηση του κράτους σε Δημόσια διοίκηση*, ο.π.

²³² Βλ. Κτιστάκη Στ., 2022, *Οικονομική κρίση και αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σε (2022) Εταιρεία Διοικητικών Μελετών (επιμ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ.) *Επίκαιρα Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 177-191

της δημόσιας διοίκησης από κομματικές και άλλες παρεμβάσεις, συντηρούσε ένα διαρκώς αλληλοτροφοδοτούμενο κύκλο και αποτελούσε έναν εκ των ανασταλτικών παραγόντων του διοικητικού εκσυγχρονισμού²³³. Επιπλέον, με ορισμένες τεχνικές βελτιώσεις που θεσπίστηκαν, το σύστημα προσλήψεων βασίζεται στις αρχές της αντικειμενικότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας.²³⁴ Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, κατοχυρώθηκε το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) καθώς και η αρχή της αξιοκρατίας κατά την πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων στο άρθρο 103 § 7 Σ.

Η κατάταξη των δημοσίων υπαλλήλων ακολουθεί την ιεραρχική κλίμακα σε μορφή πυραμίδας, στη βάση της οποίας τοποθετούνται οι κατώτεροι σε βαθμό και στην κορυφή αυτής οι ανώτατοι υπάλληλοι (Προϊστάμενοι- Τμηματάρχες, Διευθυντές, Γενικοί Διευθυντές και Υπηρεσιακοί Γραμματείς), οι οποίοι προάγονται μέσα από τις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα τις οποίες υπηρετούν καθώς δίδεται έμφαση στην καριέρα και στην αρχαιότητα των υπαλλήλων, παρά στα χαρακτηριστικά της θέσης εργασίας.²³⁵ Οι προϊστάμενοι οργανικών μονάδων αποτελούν τη «ραχοκοκαλιά» της Δημόσιας Διοίκησης και η επιλογή τους πρέπει να γίνεται με αποκλειστικό κριτήριο τα προσόντα και τις ικανότητές τους, ενώ και εκείνοι οφείλουν να είναι "απογαλακτισμένοι" από κάθε είδους κομματικές ή πολικές εξαρτήσεις²³⁶. Το τελευταίο χαρακτηριστικό έχει καίρια σημασία, διότι η κομματοκρατία εκδηλώνεται και ως κομματική υποκατάσταση στη λήψη αποφάσεων από επιμέρους όργανα της πολιτείας, αποστερώντας τους τη δυνατότητα αυτόνομης λειτουργίας.²³⁷ Επιπλέον, μόνη η επίκληση της πολιτικής βούλησης σε συνδυασμό με την ανέλεγκτη εξουσία των αρμόδιων για λήψη αποφάσεων οδηγούν σε φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.²³⁸

²³³ Βλ. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου " Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης", ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=8a98f188-db06-4992-b959-92ebac1856e8

²³⁴ Βλ. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου "Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις", ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/NOM_NOM_TR_2527_936_122_UA12.DOC

²³⁵ Βλ. Ραμματά Μ., 2016. *Ανάπτυξη εργαζομένων μέσα από τη μάθηση στη σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση*. Εκπαίδευση, Δια Βίου Μάθηση, Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη, Καινοτομία και Οικονομία, σελ. 228-240, <https://doi.org/10.12681/elrie.789>

²³⁶ Βλ. Κτιστάκη. Στ., *Μεταβολή του συστήματος επιλογής προϊστάμενων οργανικών μονάδων και αξιοκρατία στη δημόσια διοίκηση*, σε Συλλογικό Έργο (2013) *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί*, τόμος 2, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 189 και Μανιτάκης Α., 2016, *Κριτήρια τεχνοκρατικής αξιολόγησης της νομοθεσίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση σε Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 189

²³⁷ Βλ. Κοντιάδης Ξ., 2016, 'Η εξουσία που διαφθείρει', στην Εφημερίδα Έθνος, 6/9/2016. Διαθέσιμο στο: <https://www.contiades.com/.../η-εξουσία-που-διαφθείρει/> (Πρόσβαση 29-9-2025)

²³⁸ Βλ. Βενετσανοπούλου Μ., 2014, *«Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί»*, Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 34-35

Προς αποφυγή των προαναφερόμενων κινδύνων, η αποκλειστική προσήλωση του ΑΣΕΠ στα εκάστοτε τυπικά και αναλόγως μοριοδοτούμενα προσόντα, έγινε αιτία να παραγκωνιστούν τα ουσιαστικά προσόντα και οι προσωπικές ικανότητες των υποψηφίων, με αποτέλεσμα η πλήρωση θέσεων της δημόσιας διοίκησης με πτυχιούχους πανεπιστημίου να μην έχει θετικό αντίκτυπο στην απόδοση και στην αποτελεσματικότητα της.²³⁹ Επιπρόσθετα, η προαναφερόμενη διαδικασία επιλογής, δεν πιστοποιεί την ακεραιότητα των δημοσίων υπαλλήλων καθώς σύμφωνα με τον διατελέσαντα Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης Λεάνδρου Ρακιντζή, οι περισσότεροι επίορκοι είναι άτομα με ανώτατο εκπαιδευτικό επίπεδο, βρίσκονται κοντά στη σύνταξη και κατέχουν θέσεις σε υψηλά κλιμάκια της ιεραρχίας, κυρίως διευθυντικές²⁴⁰.

Για το λόγο αυτό, η συνεχής νομοθετική εξέλιξη εστιάζει στην ενίσχυση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, με την εισαγωγή πιο αντικειμενικών και μετρήσιμων κριτηρίων αποσκοπώντας στην ανάδειξη στελεχών και στη βελτίωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και φορέων εν γένει. Στο πλαίσιο αυτό, συμπεριελήφθησαν και διατάξεις που αφορούν τους μετακλητούς υπαλλήλους, ο διευρυμένος αριθμός των οποίων δημιουργεί την εντύπωση μίας «παράλληλης» έναντι της τυπικής διοίκησης²⁴¹. Ενδεικτικά, αναφέρονται οι διατάξεις του νόμου 4940/2022²⁴², με τον οποίο θεσπίστηκαν οι απαραίτητες δεξιότητες για την άσκηση των καθηκόντων του προσωπικού αλλά και για την αξιολόγησή του, μέσω στόχων, στην κατεύθυνση της συνεχιζόμενης ανάπτυξης και επιβράβευσης της απόδοσής του. Την ποιοτική αναβάθμιση των δημοσίων υπαλλήλων, συμπληρώνει εκτός από την αξιοκρατική πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη, η ενάσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με την αρχή της ουδετερότητας ώστε να ικανοποιείται

²³⁹ Βλ. Μανιτάκης Α., 2016, *Κριτήρια τεχνοκρατικής αξιολόγησης της νομοθεσίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση*, ο.π., σελ. 191

²⁴⁰ Βλ. «Απίστευτες περιπτώσεις διαφθοράς στο δημόσιο», *TaxHeaven*, 9 Οκτωβρίου 2015. Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/news/25639/apisteytes-periptwseis-diafooras-sto-dhmosio?nomobile=1> (Πρόσβαση 29-9-2025)

²⁴¹ Βλ. Θελερίτη Μ., 2016, *Παρέμβαση σε Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 204

²⁴² Βλ. νόμο 4940/2022 (Φ.Ε.Κ. Α'112 /14.06.2022) με τίτλο «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τον Ν 5149/2024(Φ.Ε.Κ. Α'169 /25.10.2024) «Επιτάχυνση προσλήψεων μέσω Α.Σ.Ε.Π., τροποποιήσεις στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, σύστημα κινήτρων και ανταμοιβής δημοσίων υπαλλήλων, ρυθμίσεις για το σύστημα αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων και λοιπές διατάξεις για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης». Καθιερώθηκε Ενιαίο Πλαίσιο Δεξιοτήτων, που περιλαμβάνει τις εξής δεξιότητες α) προσανατολισμό στον πολίτη, β) ομαδικότητα, γ) προσαρμοστικότητα, δ) προσανατολισμό στο αποτέλεσμα, ε) οργάνωση και προγραμματισμό, στ) επίλυση προβλημάτων και δημιουργικότητα, ζ) επαγγελματισμό και ακεραιότητα, η) διαχείριση γνώσης και θ) ηγετικότητα. Το Ενιαίο Πλαίσιο Δεξιοτήτων αφορά όλους τους τομείς του δημοσίου τομέα και λαμβάνεται υπόψη κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση, ιδίως, των διαδικασιών επιλογής προσωπικού, επιλογής προϊσταμένων, αξιολόγησης, εκπαίδευσης και κατάρτισης του προσωπικού του. Παράλληλα, θεσπίστηκε η δημοσιοποίηση και καταγραφή στοιχείων των συνεργατών των ιδιαίτερων γραφείων των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών και των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων του άρθρου 46 του ν. 4622/2019, στο πλαίσιο ενίσχυσης της διαφάνειας.

το δημόσιο συμφέρον και να επαυξάνεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς μία Δημόσια Διοίκηση που σέβεται ορισμένους κανόνες ηθικής²⁴³.

Ωστόσο, στην πράξη η εφαρμογή των νόμων εμφανίζει αδυναμίες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί η ακύρωση της πράξης διορισμού του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Επιθεώρησης Εργασίας, κατόπιν της υπ' αριθμ. 1389/2025 απόφασης του ΣτΕ²⁴⁴, που καταδεικνύει την κρίσιμη σημασία της τήρησης των αρχών της νομιμότητας, της αξιοκρατίας και της αντικειμενικότητας κατά τη διαδικασία επιλογής προσώπων σε θέσεις ευθύνης. Ειδικότερα, η πρόβλεψη δεύτερης συνέντευξης ενώπιον του Συμβουλίου Διοίκησης, χωρίς τη θέσπιση διαφοροποιημένων ή ειδικότερων κριτηρίων αξιολόγησης σε σχέση με εκείνα της προηγούμενης συνέντευξης ενώπιον της Επιτροπής Επιλογής, υπερβαίνει τα όρια της προβλεπόμενης νομοθετικής εξουσιοδότησης. Επομένως, η σχετική διαδικασία αξιολόγησης κρίνεται μη νόμιμη, καθιστώντας αναγκαία την αυστηρή τήρηση των κανονιστικών διατάξεων για κάθε στάδιο της διαδικασίας, ιδίως όταν αυτή βασίζεται και σε υποκειμενικά στοιχεία όπως η προσωπική συνέντευξη, ώστε να μην δημιουργούνται υπόνοιες μεροληψίας ή αδιαφάνειας σχετικά με την τελική επιλογή. Η προαναφερόμενη ενδεικτική περίπτωση, επιβεβαιώνει ότι παραμένει πάντα επίκαιρη η διαπίστωση του καθηγητή Χρυσανθάκη, για την συχνή μη εφαρμογή, αδρανοποίηση ή και παράκαμψη των συστημάτων πρόσληψης στο Δημόσιο.²⁴⁵

Τέλος, η επιλογή των κατάλληλων και αξιόλογων δημοσίων υπαλλήλων συμβάλλει στον περιορισμό φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, τα οποία εντείνονται από την παρατηρούμενη πειθαρχική ατιμωρησία, οδηγώντας στην εδραίωση αισθήματος ασυδοσίας στους παρανομούντες.²⁴⁶ Η αντιμετώπιση αυτών των φαινομένων, επιχειρείται με την πρόσφατη θέσπιση του νόμου 5225/2025²⁴⁷, που αποσκοπεί στη διαμόρφωση ενός σύγχρονου πλαισίου που διέπει τη

²⁴³ Βλ. Κτιστάκη Στ., *Η επαγγελματική αρετή, καθοριστικός παράγοντας της ποιότητας του προσωπικού στη δημόσια διοίκηση*, ο.π., σελ.768 και Lemoine de Forges, J.-M., 2012, «*Η οικοδόμηση της ηθικής στη δημόσια διοίκηση: μια αέναη προσπάθεια*», στο: ΕΚΔΔΑ (επιμ.), Πρακτικά Συνεδρίου: Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 53-63. Διαθέσιμο στο: https://www.ekdd.gr/images/diethnoi/Praktika_Ekdda_Ena_GR.pdf

²⁴⁴ Βλ. ΣτΕ Γ' 1389/2025, «*Η νομιμότητα συνέντευξης ενώπιον του Συμβουλίου Διοίκησης για τη θέση του Διοικητή Επιθεώρησης Εργασίας προϋποθέτει άλλα ή ειδικότερα κριτήρια εκείνων προηγούμενης συνέντευξης*», ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο: <https://www.adjustice.gr> (πρόσβαση: 7-8-2025).

²⁴⁵ Βλ. Χρυσανθάκη Χ., 2019, *Η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης: Ελλείμματα και υπέρβασή τους σε «Παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και προτάσεις υπέρβασής τους*: Πρακτικά Συνεδρίου», Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. (διευθ. σειράς), Δημοσιεύματα ΕΜΔΔΟΕ, Τόμος 3. Θεσσαλονίκη: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 53

²⁴⁶ Βλ. Ρακιντζής Λ., 2012, «*Πειθαρχικός έλεγχος και ενίσχυση της ηθικής και της δεοντολογίας: ο θεσμικός ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης*», στο: ΕΚΔΔΑ (επιμ.), Πρακτικά Συνεδρίου: Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 103-108. Διαθέσιμο στο: https://www.ekdd.gr/images/diethnoi/Praktika_Ekdda_Ena_GR.pdf

²⁴⁷ Βλ. Νόμος 5225/2025, *Αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, σύσταση Ελληνικού Κέντρου Εμπειρογνώμοσύνης Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων και λοιπές διατάξεις*, (Φ.Ε.Κ. Α'-152 Α'/2.9.2025), Διαθέσιμο στο: https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=f3de96b4-7be1-4c3b-b03f-b321017780e1

δημόσια διοίκηση και την πειθαρχική διαδικασία με εστίαση στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της ταχύτητας της πειθαρχικής δικαιοσύνης.

2.6 Γραφειοκρατία, πολυνομία και έλλειψη διαφάνειας

Το ιεραρχικό μοντέλο στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, επέφερε στα κατώτερα διοικητικά στελέχη μια «ατολμία» και ταυτόχρονα έναν εφησυχασμό μέσω της επαναλαμβανόμενης τυπολατρίας, δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες συγκεντρώνονται στα ανωτέρα ιεραρχικά στελέχη. Έτσι, καθίσταται αναποτελεσματική η δράση τους και σε συνδυασμό με την έλλειψη κινήτρων για την βελτίωσή της, εδραιώνεται μία διογκωμένη γραφειοκρατία²⁴⁸. Συχνά, η γραφειοκρατία αποτελεί την δικλείδα ασφαλείας των δημόσιων υπαλλήλων για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους²⁴⁹. Ωστόσο, είναι ευρέως διαδεδομένη η φήμη ότι οι γραφειοκράτες προβάλλουν σκόπιμα γραφειοκρατικά εμπόδια ώστε να αναγκασθεί ο ενδιαφερόμενος να καταφύγει σε μη νόμιμες πρακτικές και ενδεχομένως ποινικώς κολάσιμες ή και πλάγιες με πολιτική παρέμβαση²⁵⁰. Για τον λόγο αυτό, η γραφειοκρατία χαρακτηρίζεται και ως «δίδυμη αδερφή» της διαφθοράς.²⁵¹

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις συνθέτουν, σύμφωνα με τον καθηγητή Τσέκο, ένα εκ των κύριων πολιτισμικών χαρακτηριστικών του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος, αποκαλούμενο και ως το «ελληνικό διοικητικό παράδοξο», δηλαδή η εκ πρώτης όψεως ακατανόητη συνύπαρξη σχολαστικής τυπολατρίας και αυξημένης ανοχής στην παρατυπία²⁵². Η Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται σε καθημερινή αλληλεπίδραση με την κοινωνία, με αποτέλεσμα να επέλθει γραφειοκρατικοποίηση στον τρόπο σκέψης, δράσης και εν γένει ζωής του σύγχρονου ανθρώπου, όπου η διαμορφωμένη κοινωνική κουλτούρα αντικατοπτρίζει και ταυτόχρονα αναπαράγει τον κεντρικό ρόλο της γραφειοκρατικής οργάνωσης στη σύγχρονη κοινωνική ζωή.²⁵³

Ο απλός πολίτης ερχόμενος καθημερινά σε επαφή με διάφορες δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς, βιώνει επανειλημμένα την αναποτελεσματικότητα και την αυταρχικότητα, την απραγμία και την ανευθυνότητα των δημόσιων υπαλλήλων απέναντι στο κοινό τους. Έτσι, η γραφειοκρατία στην Ελλάδα μετουσιώθηκε σε «γραφειοπαθολογία», μια ειδικότερη έκφανση της

²⁴⁸ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2009, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, ο.π., σελ. 171-172

²⁴⁹ Βλ. Μπέσιλα-Βήκα Ε., 2011, *Τοπική Αυτοδιοίκηση: Τόμος 2*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 15

²⁵⁰ Βλ. Ρακιντζής Λ., 2016, *Προτεραιότητες και κατευθύνσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση σε Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 141

²⁵¹ Βλ. Παυλόπουλος Π., 2016, *Χαιρετισμός σε Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 11

²⁵² Βλ. Τσέκος Θ., 2012, «Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών πρακτικών», στο: ΕΚΔΔΑ (επιμ.), *Πρακτικά Συνεδρίου: Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 78-83. Διαθέσιμο στο: https://www.ekdd.gr/images/diethnoi/Praktika_Ekdda_Ena_GR.pdf

²⁵³ Βλ. Σεραφετινίδου Μ., 2003, *Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας: η θεωρητική συζήτηση* (1ος τόμος). Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg, σελ. 15-17

κακοδιοίκησης όπως αναλύθηκε παραπάνω και είναι πλέον διάχυτη στους περισσότερους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης.

Αν και η γραφειοκρατία λειτούργησε για πολλά χρόνια ευεργετικά προς το δημόσιο συμφέρον, αποδείχθηκε αναποτελεσματική για την διαχείριση των αναδυόμενων δημοσίων προβλημάτων του 21^{ου} αιώνα και ανασταλτική στην ανάπτυξη της Χώρας μας. Ειδικότερα, σύμφωνα με την τελευταία έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης για την μελλοντική οικονομική ανάπτυξή της, κρίνονται αναγκαίες, μεταξύ άλλων μεταρρυθμίσεων, η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και η περαιτέρω μείωση των κανονιστικών εμποδίων που εμποδίζουν τον ισχυρότερο ανταγωνισμό και προσθέτουν περιττά διοικητικά βάρη²⁵⁴.

Οι κυριότεροι παράγοντες που συμβάλλουν στην διατήρηση και εξάπλωση της γραφειοπαθολογίας ή μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας είναι: α) τα περίπλοκα οργανωτικά και λειτουργικά συστήματα, β) η πολυνομία και ασάφεια των κατευθύνσεων, γ) η ανεπαρκής υπηρεσιακή και επαγγελματική κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων και δ) η συνύπαρξη αντιφατικών επιδιώξεων που ενώ ανάγονται σε διαφορετικά αξιακά συστήματα (εκσυγχρονιστικό-πελατειακό), εστιάζουν στον προσπορισμό ιδιοτελών ωφελημάτων αξιοποιώντας τις εκάστοτε πρόσφορες τεχνικές.²⁵⁵ Έτσι, η δημόσια γραφειοκρατία αναπτύχθηκε, όπως αποδείχθηκε με αναποτελεσματικό τρόπο, αποτυγχάνοντας να αντιμετωπίσει φαινόμενα υπερπολιτικοποίησης και διαφθοράς.²⁵⁶

Η πληθωρική νομοθεσία, που περιλαμβάνει πολλές και δυσνόητες αρχαϊκές διατάξεις, μη συμβατών με τις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής, προάγει τη γραφειοκρατία και λειτουργεί εις βάρος της Δημόσιας Διοίκησης. Όπως προαναφέρθηκε, αρκετοί δημόσιοι υπάλληλοι, εκμεταλλεύονται το δυσνόητο και ογκώδες τοπίο της πολυνομίας και λειτουργούν επιλεκτικά στον χειρισμό υποθέσεων, διασφαλίζοντας την προνομιακή ή αδύνατη επίλυση υποθέσεων με σκοπό την αποκόμιση παράνομων οφελών. Το δυσθεώρητο μέγεθος της πολυνομίας, αποτυπώνεται χαρακτηριστικά στην διαπίστωση του καθηγητή Κοντιάδη ότι *«σήμερα ακόμη και ο πιο έμπειρος νομικός αδυνατεί να εντοπίσει τι ισχύει μέσα στον δαιδαλώδη νομοθετικό λαβύρινθο, αν δεν καταφύγει σε ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων, των οποίων ένα τυχαίο λάθος συνεπάγεται την*

²⁵⁴ Βλ. OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Greece 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a35a56b6-en>, σελ. 48-49

²⁵⁵ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, 2η έκδοση ο.π., σελ. 88 και Tsekos, Theodore N., *Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας (The Greek Permanent Administrative Crisis: On the Idiosyncratic Reformism of a Non-Weberian Bureaucracy)* (2008). Kontiades X., Anthopoulos H., (Eds), *The Crisis of the Greek Political System*, Papazissis Publications, pp 271-287, 2008 [Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Εκδόσεις Παπαζήση, σσ 271-287], Διαθέσιμο σε SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2313542>

²⁵⁶ Βλ. Κοντιάδης Ξ., 2009, *Είναι μια άλλη Δημόσια Διοίκηση εφικτή;*, ΘΠΔΔ 3/2009, σελ. 276-285

αδυναμία υλοποίησης βασικών διαδικασιών κάθε ευνομούμενης πολιτείας» και για το λόγο αυτό κρίνεται απαραίτητη η εφαρμογή του εργαλείου της «ρυθμιστικής γκιλοτίνας» που αποσκοπεί στην ταχεία, φθηνή και δραστική αποκάθαρση του κανονιστικού περιβάλλοντος.²⁵⁷

Η υστέρηση της Χώρας μας στην υλοποίηση των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων στον τομέα της νομοθέτησης, δεν είναι νέο φαινόμενο αλλά απορρέει από την προαναφερόμενη ακολουθητέα τακτική, σύμφωνα με την οποία «*όλες οι αλλαγές νομοθετούνται*» και την μη εφαρμογή δομικών αλλαγών στη Δημόσια Διοίκηση ώστε να επιτυγχάνεται η ουσιαστική εφαρμογή των νόμων²⁵⁸. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί ο καινοτόμος τότε νόμος 4048/2012 για την καλή νομοθέτηση, κατά την διάρκεια της «μνημονιακής» περιόδου, ο οποίος όμως στην πράξη ουδέποτε εφαρμόστηκε, διότι στο νόμο 4622/2019, ενσωματώθηκαν ξανά οι αρχές της καλής νομοθέτησης που ήδη ίσχυαν με τον προαναφερόμενο νόμο.

Αξιοσημείωτη συμβολή στην εμφάνιση και διόγκωση του νομοθετικού πληθωρισμού, επιτελεί ο εξευρωπαϊσμός της νομοθεσίας των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε συνδυασμό με την εντεινόμενη πίεση από τα θεσμικά της όργανα²⁵⁹ και η εφαρμογή της συνοπτικής νομοθετικής διαδικασίας, που στην περίοδο της «μνημονιακής» περιόδου ήταν επιτακτική και στη συνέχεια κατέστη ο κανόνας, διότι εξυπηρετούσε και πολιτικούς σκοπούς, όπως η ταχεία συμμόρφωση στις «μνημονιακές» δεσμεύσεις.²⁶⁰

Η προαναφερόμενη τακτική, σε αντίθεση με την ενδεικνυόμενη μέθοδο, σύμφωνα με την οποία η νομοθέτηση αποτελεί το τελευταίο στάδιο που επικυρώνει όσα έχουν εφαρμοσθεί επιτυχώς στην διοικητική πρακτική, οδήγησε και σε περιπτώσεις κακονομίας, με αντικρουόμενες και ασαφείς διατάξεις και αποτέλεσε μία εκ των βασικότερων πηγών εμφάνισης της γραφειοκρατίας και της επαύξησης των διοικητικών διαφορών²⁶¹. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με δήλωση διατελέσαντα Πρωθυπουργού προγενέστερης χρονικής περιόδου, η πολυνομία και η κακονομία ενδέχεται να

²⁵⁷ Βλ. Κοντιάδης Ξ., 2025, *Τι πρέπει να αλλάξει στο Σύνταγμα; 40 ερωτήσεις και απαντήσεις για τη νέα συνταγματική αναθεώρηση*, e-book ελεύθερης πρόσβασης epoliteia.gr, σελ. 188 και άρθρο του ίδιου, (2017). *Τρία πεδία παρέμβασης στους θεσμούς και το πολιτικό σύστημα #ElladaMeta*. Διαθέσιμο σε: <https://ekyklos.gr/sb/481-tria-pedia-parembasis-stous-thesmoys-kai-to-politiko-systima-elladameta.html> (Πρόσβαση 30-9-2025)

²⁵⁸ Βλ. OECD(2012), *Better Regulation in Europe: Greece 2012*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264179288-en>, σελ. 13-26

²⁵⁹ Βλ. Σωτηρόπουλος, Δ. Α. & Χριστόπουλος, Λ., 2017., *Πολυνομία, κακονομία και γραφειοκρατία στην Ελλάδα: Ανάλυση αποτυχιών του παρελθόντος και προτάσεις βελτιωτικών παρεμβάσεων*. Αθήνα: διαΝΕΟσις. Διαθέσιμο σε: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia_Main_UPD_41217.pdf, σελ.32-33

²⁶⁰ Βλ. Τσιφτσόγλου, Α., 2019, *Η παραμόρφωση της νομοθετικής διαδικασίας την περίοδο της κρίσης: εμπειρικές παρατηρήσεις πάνω στη μνημονιακή νομοθεσία*, ο.π., σελ. 24

²⁶¹ Βλ. Μανιτάκης Α., 2016, *Κριτήρια τεχνοκρατικής αξιολόγησης της νομοθεσίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση σε Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 187 και Δελλής, Γ., 2013. *Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας: Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμωμένης»*, ο.π., σελ.15

είναι αποτέλεσμα της βαθιάς γνώσης λειτουργίας του κρατικού νομικού συστήματος ώστε να παρακάμπτονται οι εκάστοτε προβλεπόμενες κανονιστικές επιταγές²⁶².

Συμπερασματικά, όλες οι προαναφερθείσες παθογένειες της δημόσιας διοίκησης εντάσσονται στο ευρύτερο φαινόμενο της κακοδιοίκησης, το οποίο όχι μόνο υποθάλπει, αλλά ενδέχεται και να συνυπάρχει με την αδιαφάνεια και την διαφθορά²⁶³. Έτσι, στους καθημερινά συναλλασσόμενους με τις δημόσιες υπηρεσίες πολίτες, εδραιώνεται η αντίληψη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι ελάχιστα ενδιαφέρονται για τις υποθέσεις τους²⁶⁴, με αποτέλεσμα να εξουθενώνονται οικονομικά, επαγγελματικά, αλλά ακόμη και ηθικά²⁶⁵ και να καταφεύγουν σε αθέμιτες πρακτικές διαφθοράς, η οποία εύλογα εκλαμβάνεται ως απλή ηθική απάτη ή συνήθης παρεκκλίνουσα συμπεριφορά.²⁶⁶

2.7 Η προβληματική της Διαφθοράς

2.7.1. Εννοιολογική Προσέγγιση

Κατά μία άποψη, η διαφθορά αποτελεί την βαθύτερη αιτία της κακοδιοίκησης στο δημόσιο τομέα.²⁶⁷ Από όλα όσα προαναφέρθηκαν, συνάγεται ότι η διαφθορά, είτε ως απόρροια είτε ως γενεσιουργός αιτία της κακοδιοίκησης, αποτελεί την βασικότερη παθογένεια της Δημόσιας Διοίκησης. Ο David Cameron, διατελέσας πρωθυπουργός του Ηνωμένου Βασιλείου, χαρακτήρισε την διαφθορά ως «τον καρκίνο στην καρδιά πολλών προβλημάτων της σύγχρονης εποχής», διότι εμποδίζει την ανάπτυξη και παράλληλα επιφέρει δυσθεώρητες οικονομικές απώλειες.²⁶⁸

²⁶² Βλ. Πρωθυπουργός της Ελληνικής Δημοκρατίας, 2016, *Ομιλία του Πρωθυπουργού στην προ ημερησίας διατάξεως συζήτηση στη Βουλή για τη Δικαιοσύνη*, 30 Μαρτίου, Διαθέσιμο σε: <https://www.primeminister.gr/2016/03/30/14700>, (Πρόσβαση 30-9-2025) Ειδικότερα: «Η πολυνομία και η κακονομία είναι ίσως το αποτέλεσμα μιας βαθιάς γνώσης του τρόπου, με τον οποίο λειτουργεί το κρατικό νομικό σύστημα. Είναι αποτέλεσμα μιας βαθιάς μελέτης και μιας βιωμένης εμπειρίας νομομαθών πολιτικών του παλιού πολιτικού συστήματος, του συστήματος εξουσίας, που θέλησαν να αξιοποιήσουν τις γνώσεις και το νομικό τους ταλέντο για να πολλαπλασιάσουν τις τρύπες του συστήματος, να ανοίξουν παράθυρα, πόρτες, ακόμα και πύλες, ώστε να παρακάμψουν συνταγματικές επιταγές, τυπικούς νόμους, ακόμη και την ίδια την ποινική τιμωρία»

²⁶³ Βλ. Κάρκαλης Ι., 2011, *Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος ως θεσμική αντικειμενική εγγύηση αντιδιαφθοράς*, σε Συλλογικό Έργο, (2011). *Κιβωτός φιλίας: Τιμητικός τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο*. Αθήνα: Σάκκουλας., σελ. 398

²⁶⁴ Βλ. LANGROD G., 1964, *Έκθεσις αφορώσα την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι* σε Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.), 2000. *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση: 1950-1998*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 188

²⁶⁵ Βλ. Πικραμένος Μ., 2009, *Διοικητικές δυσλειτουργίες. Κράτος Δικαίου και Δικαιώματα*, ο.π., σελ. 576

²⁶⁶ Βλ. Πανούσης Γ., 2015, «*Διαφθορά και εξουσία*», ηλεκτρονικά διαθέσιμο στο <https://giannispansousis.gr/politics/talks/i612/> (Πρόσβαση 30-9-2025)

²⁶⁷ Βλ. Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., 2005, *Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος της διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τον Συνήγορο του Πολίτη* σε Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 683–690.

²⁶⁸ Βλ. Cameron D., 2016, Foreword σε UK Government (2016). *Against Corruption: a collection of essays*, London: GOV.UK., Διαθέσιμο σε: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays> (Πρόσβαση 7-10-2025)

Ωστόσο, η διαφθορά δεν αναδύθηκε στις μέρες μας, αλλά αποτελεί μόνιμο πρόβλημα από την μαρτυρία ύπαρξης οργανωμένων κοινωνιών και έπειτα²⁶⁹, καθώς συνυφαίνεται με την έννοια της εξουσίας²⁷⁰. Στο πλαίσιο αυτό, οι δημόσιοι λειτουργοί αποτελούν διαχρονικά δυνητικούς στόχους διαφθοράς²⁷¹ και για αρκετά χρόνια, η μελέτη του φαινομένου επικεντρώθηκε στον διαφθειρόμενο και κυρίως, στην ηθική κριτική των σχέσεων και συμπεριφορών που το διαμορφώνουν. Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων ο «δυνάμει διαφθορέας» προσεγγίζει τον «δυνάμει διαφθειρόμενο», αν και δεν αποκλείεται ο τελευταίος να παροτρύνει, πιέζει ή εκβιάζει τον πρώτο με σκοπό την τέλεση πράξης διαφθοράς.²⁷²

Υπό την ανωτέρω προσέγγιση, η διαφθορά συνήθως ταυτίζεται με την δωροδοκία αν και έχει ευρύτερο περιεχόμενο, με την έννοια της αθέμιτης και παράνομης εν γένει συναλλαγής, που συνήθως χαρακτηρίζεται από μυστικότητα και επαναληπτικότητα²⁷³. Άλλες βασικές μορφές που περιέλαβε ο μανδύας της διαφθοράς, είναι η απιστία, η υπεξαίρεση και η παράβαση καθήκοντος²⁷⁴.

Κατόπιν τούτων, καθίσταται σαφές ότι η διαφθορά αποτελεί ένα πολυσύνθετο φαινόμενο, καθώς περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα «ανήθικων» και εγκληματικών πράξεων²⁷⁵. Για το λόγο αυτό, έχει χαρακτηριστεί και ως «άμορφη έννοια»²⁷⁶, καθώς δεν υπάγεται, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, σε ένα κοινά αποδεκτό και ακριβή ορισμό. Στο γεγονός αυτό συμβάλλουν οι εκάστοτε κοινωνικές

²⁶⁹ Βλ. Καρκατσούλης Π., 2005, *Διαφθορά και διακυβέρνηση* σε Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 15, 10.12681/sas.592, σελ. 45-72.

²⁷⁰ Βλ. Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ., 2005, *Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην αρχαία Αθήνα* σε Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 27-43

²⁷¹ Βλ. Cusson M., 2009, *Σύγχρονη Εγκληματολογία* (Σαγκουνίδου- Δασκαλάκη Η. μεταφ.), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.343

²⁷² Βλ. Λάζος Γ., 2005, *Διαφθορά και αντιδιαφθορά*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.69

²⁷³ Βλ. Γιαρένη Ι., 2005, *Η διαφθορά ως πολυδιάστατο φαινόμενο της σύγχρονης κοινωνίας*, Ελληνική Δικαιοσύνη, (3), σελ.673-681 και Συλλογικό Έργο (Σαγκουνίδου- Δασκαλάκη Η. επιμ.), 2013, *Η Διαφθορά & η Καταπολέμησή Της*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 48

²⁷⁴ Βλ. Λαμπροπούλου Ε., 2005, *Η διαφθορά και οι λειτουργίες της*, σε Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 15, <http://dx.doi.org/10.12681/sas.596>, σελ. 129-146.

²⁷⁵ Βλ. Κάτσιος, Σ. & Μπλάτσος Ι., 2022, *Διαφθορά, οργανωμένο έγκλημα και διεθνείς οικονομικές σχέσεις*, [Προπτυχιακό εγχειρίδιο]. Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. <http://dx.doi.org/10.57713/kallipos-105>, σελ.19

²⁷⁶ Βλ. Hughes R., 2010, *Corruption*. σε: A. Jowitt and T.N. Cain (eds.) *Passage of Change: Law, Society and Governance in the Pacific*. Canberra: ANU Press, pp. 35–50. Διαθέσιμο στο: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24h3jd.11>, (Πρόσβαση 7-10-2025)

επιταγές, οι οποίες καθορίζουν τι θεωρείται διαφθορά, ανάλογα με τον χρόνο και τον τόπο²⁷⁷ και σύμφωνα με την κουλτούρα, τα ήθη, τα έθιμα και τον πολιτισμό κάθε κοινωνίας²⁷⁸.

Ανέκαθεν, η διαφθορά αναφερόταν στις σχέσεις μεταξύ Κράτους και ιδιωτών, κυρίως με αρνητική χροιά, σύμφωνα με τον ευρύτερα χρησιμοποιούμενο στην επιστημονική βιβλιογραφία ορισμό της ως «η κατάχρηση της δημόσιας δύναμης και εξουσίας για ιδιωτικό όφελος»²⁷⁹. Το βασικότερο χαρακτηριστικό της διαφθοράς αποτελεί η ηθικολογική απαξία²⁸⁰ και θεωρείται σχεδόν πάντοτε ως παρέκκλιση από την ορθή ηθική συμπεριφορά²⁸¹. Στην ίδια κατεύθυνση, επιχειρήθηκε μια προσπάθεια εξειδίκευσης των απαραίτητων τυπικών στοιχείων της διαφθοράς με τον ακόλουθο ορισμό: «*Corruption is the abuse of entrusted power for private gain that harms the public interest, typically breaching laws, regulations, and/or integrity standards*»²⁸². Ωστόσο, υπάρχει και η άποψη, σύμφωνα με την οποία, η διαφθορά ταυτίζεται με την κατάχρηση δημόσιας εξουσίας, ανεξαρτήτως του τρόπου πραγμάτωσής της, δηλαδή εάν πρόκειται μόνο για απλή εξυπηρέτηση χωρίς άμεση προσβολή κανόνων ή για παράνομες πράξεις με σοβαρές οικονομικές συνέπειες²⁸³.

Αξιοσημείωτο είναι ότι η πολυσημία του όρου «διαφθορά» έχει, σε ορισμένες περιπτώσεις, προσλάβει και θετικό πρόσημο, νοούμενη ως ένας μηχανισμός που αξιοποιεί αθέμιτα και αδιαφανή μέσα πίεσης για την επίτευξη ενός θετικού αποτελέσματος για την πλειονότητα της κοινωνίας, το οποίο οι θεσμικές αγκυλώσεις καθιστούν εκ των πραγμάτων ανέφικτο²⁸⁴. Υπό αυτή την οπτική, η διαφθορά νομιμοποιείται και διατηρείται διαμορφώνοντας ένα διαφορετικό τρόπο πραγμάτωσης διαδικασιών, υποσχόμενο να οδηγήσει σε γενική ανάπτυξη, αντικαθιστώντας την αναποτελεσματικότητα των πολιτικό-διοικητικών συστημάτων²⁸⁵. Σε πρακτικό επίπεδο, αφενός

²⁷⁷ Βλ. de Graaf, G., Wagenaar, P. and Hoenderboom, M. (2010). *Constructing Corruption*. σε: G. de Graaf, P. Wagenaar and P. von Maravic (eds.) *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*. 1st ed. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, pp. 98–114. Διαθέσιμο στο: <http://www.jstor.org/stable/j.ctvbj7k5p.11>, (Πρόσβαση 7-10-2025)

²⁷⁸ Βλ. Kristine Artello & Jay S. Albanese, 2022, *Culture of Corruption: Prosecutions, Persistence, and Desistence, Public Integrity*, 24:2, σελ. 142-161, DOI: 10.1080/10999922.2021.1881300 (Πρόσβαση 7-10-2025)

²⁷⁹ Βλ. Tanzi V., 1998, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures* σε *Staff Papers (International Monetary Fund)*, 45(4), pp. 559–594. Διαθέσιμο σε: <https://doi.org/10.2307/3867585> (Πρόσβαση 7-10-2025)

²⁸⁰ Βλ. Λαμπροπούλου Ε., ο.π.

²⁸¹ Βλ. De Graaf, G., 2007, *Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption* σε *Public Administration Quarterly*, 31(1/2), pp. 39–86. Διαθέσιμο σε <http://www.jstor.org/stable/41288282> (Πρόσβαση 7-10-2025)

²⁸² Βλ. Dobson Phillips R., Dávid-Barrett E. and Barrington R., 2025, *Defining Corruption in Context*, *Perspectives on Politics*, pp. 1–15, Διαθέσιμο σε <https://doi.org/10.1017/S153759272400286X> (Πρόσβαση 7-10-2025), *Επισημαίνεται ότι η παράθεση γίνεται αυτούσια στην αγγλική γλώσσα λόγω αδυναμίας ακριβούς μετάφρασης στην ελληνική.*

²⁸³ Βλ. Δετσαρίδης Χ., 2014, *Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και η αντιμετώπισή της μέσω του διοικητικού αυτοελέγχου*, *Διοικητική Δίκη*, 2, σελ. 289–311

²⁸⁴ Βλ. Γιαρένη Ι., 2005, *Η διαφθορά ως πολυδιάστατο φαινόμενο της σύγχρονης κοινωνίας* και Hughes R., 2010, *Corruption*, ο.π.

²⁸⁵ Βλ. Caiden, G.E. and Caiden, N.J., 1977, *Administrative corruption*, *Public Administration Review*, 37(3), pp. 301–309, doi:10.2307/974828, Διαθέσιμο σε <https://www.jstor.org/stable/974828> (Πρόσβαση 8-10-2025)

εκδηλώνεται ο «εγχειρηματικός χαρακτήρας» της διαφθοράς, όπως τον ονομάζει ο Π. Καρκατσούλης, αφού «η 'δουλειά' δεν μπορεί να γίνει με κανέναν άλλο τρόπο, παρά μόνο με 'λάδωμα'»²⁸⁶, αφετέρου εδραιώνεται η συστημική διαφθορά, η οποία θέτει προκλήσεις για την αντιμετώπισή της, ιδιαίτερα σε περιοχές που δεν είναι πολιτισμικά αποδεκτή²⁸⁷.

Με άλλες λέξεις, παρατηρείται μια μετατόπιση ως προς την αντίληψη της διαφθοράς, που πλέον δεν αντιμετωπίζεται ως ηθικό πρόβλημα αλλά ως μορφή πολιτικής δυσλειτουργίας με ευρύτερες συνέπειες, συμπεριλαμβανομένων και των επιπτώσεων στις οικονομικές συναλλαγές²⁸⁸. Παραγωγικό αίτιο της προαναφερόμενης κατάστασης αποτελεί η υπερθετική εμπλοκή σε πράξεις διαφθοράς των πάσης φύσεως οργανώσεων, όπως πολιτικά κόμματα, δημόσιες υπηρεσίες και επιχειρήσεις²⁸⁹. Έτσι, πολιτευτές και δημόσιοι υπάλληλοι εκλαμβάνουν τον κρατικό μηχανισμό ως μέσο για την επίτευξη ατομικών και συντεχνιακών συμφερόντων²⁹⁰. Για τον λόγο αυτό, η διαφθορά αποτελεί μείζον ζήτημα που έχει απασχολήσει και απασχολεί τόσο τους εθνικούς και διεθνείς οργανισμούς, όσο και την κοινωνία στο σύνολό της, καθώς χαρακτηρίζεται ως φαινόμενο με δομή και συνέχεια στην κοινωνία, εκτεινόμενη από τον τοπικό ανταγωνισμό της αγοράς έως τις παγκόσμιες πολιτικο-οικονομικές εξελίξεις²⁹¹ και εύλογα λογίζεται ως ένα άτυπο σύστημα κανόνων και πρακτικών²⁹².

2.7.2. Μορφές Διαφθοράς

Η διαφθορά λόγω του ποικιλόμορφου τρόπου έκφρασής της, δεν υπόκειται σε ένα μοναδικό ορισμό και προσδιορίζεται από την ύπαρξη ορισμένων βασικών χαρακτηριστικών, όπως για παράδειγμα η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας²⁹³, σε εκδηλούμενες συμπεριφορές και πράξεις. Σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά αυτά πραγματοποιείται συχνά η κατηγοριοποίησή της.

²⁸⁶ Βλ.Καρκατσούλης Π. ,2005, *Διαφθορά και διακυβέρνηση*, ο.π.

²⁸⁷ Βλ.Githongo J.,2016, *An African perspective on corruption* σε UK Government (2016). *Against Corruption: a collection of essays*, London: GOV.UK., Διαθέσιμο σε: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays> (Πρόσβαση 8-10-2025)

²⁸⁸ Βλ.Μηλιώνης Ν.,2023, Διαφθορά και Δημόσια Διαχείριση σε *Δημοσιονομικά Μελετήματα*. Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, σελ. 252-278.

²⁸⁹ Βλ.Καρκατσούλης Π. ,2005, *Διαφθορά και διακυβέρνηση*, ο.π.

²⁹⁰ Βλ.Σεραφετινίδου Μ., 2005, *Οι κοινωνικές ρίζες της κρατικής διαφθοράς* σε Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 79–94

²⁹¹ Βλ.Ράικος Δ., 2006, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 99.

²⁹² Βλ.Hellmann O,2017, 'The historical origins of corruption in the developing world: a comparative analysis of East Asia', *Crime, Law and Social Change*, 68(1–2), pp. 145–165, DOI:[10.1007/s10611-016-9679-6](https://doi.org/10.1007/s10611-016-9679-6) (Πρόσβαση 8-10-2025)

²⁹³ Βλ.Τέντες Ι.,2015,*Διαφθορά και Κακοδιοίκηση* στο Κουράκης Ν., Σαμαρά-Κρίσπη Α.,2015,, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσης του*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 19

Η διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, σύμφωνα με τον Δ. Ράικο, κατηγοριοποιείται βάσει των υποκειμένων, του αντικειμένου, του προσδοκώμενου στόχου και την ειδικότερη μορφή της, ενδεικτικά ως εξής²⁹⁴:

α) ενεργητική και παθητική (active and passive corruption)

Η διαφθορά λαμβάνει χαρακτηριστικά αθέμιτης συναλλαγής, όπου οι μετέχοντες σε αυτή χαρακτηρίζονται ως «δωροδότες» (corruptor) και ως «δωρολήπτες» (corrupted person) και κατά αντιστοιχία, η πράξη χαρακτηρίζεται ως ενεργητική και παθητική δωροδοκία-διαφθορά.

β) μικρή και μεγάλη διαφθορά (grand and petty corruption)

Ανάλογα με το είδος των δώρων και τον αποδέκτη τους, η διαφθορά διακρίνεται σε μικρή και μεγάλη. Στην μικρή διαφθορά κατατάσσονται οι πράξεις διαφθοράς των κατώτερων στην ιεραρχία δημοσίων υπαλλήλων στις καθημερινές συναλλαγές με τους πολίτες, προκειμένου να επαυξήσουν με παράνομο τρόπο το εισόδημά τους. Στην καθημερινή πρακτική, συνήθως περιλαμβάνει μικρής εμβέλειας εξυπηρετήσεις, πράξεις για τις οποίες χρησιμοποιείται η ορολογία «γρηγορόσημο», «γράσο» ή «καφέ». Χαρακτηριστική είναι η απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών της Γερμανίας, το καλοκαίρι του 2005, με την οποία απαγόρευσε στους δημόσιους υπαλλήλους, που έρχονται σε συχνή επαφή με εταιρείες και πολίτες, να δέχονται οποιασδήποτε μορφής ‘προσφορές’ ή ‘δώρα’, γεγονός που προκάλεσε έντονες αντιδράσεις²⁹⁵. Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις, όπου οι πράξεις μικρής διαφθοράς θεωρούνται ως ενναλακτικός τρόπος σύναψης σύμβασης και ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας, ιδίως όταν η γραφειοκρατία ή κρατικός έλεγχος της οικονομίας κωλύουν την οικονομική δραστηριότητα²⁹⁶

Αντιθέτως, η μεγάλη διαφθορά σχετίζεται με διεθνείς συναλλαγές, συνήθως επιχειρηματικές, στις οποίες εμπλέκονται μέλη του ανώτατου επιπέδου του πολιτικοδιοικητικού συστήματος, με στόχο την παράνομη απόκτηση χρηματικών ή άλλου είδους ωφελημάτων. Επιπλέον δε, η μεγάλη διαφθορά πραγματώνεται στους κόλπους του οργανωμένου εγκλήματος²⁹⁷. Συνήθως εμπλέκονται

²⁹⁴ Βλ.Ράικος Δ., 2006, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, ο.π., σελ.164 επ

²⁹⁵ Βλ.Κaiser G.,2005, *Η διαφθορά και η αντιμετώπιση της* (μεταφ. και επιμ. Λαμπροπούλου Ε), σε Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 15, 10.12681/sas.591 , σελ.19-43

²⁹⁶ Βλ. Elliott, K.A. ,1999, *Corruption as an international policy problem: Overview and recommendations*. σε K.A. Elliott (ed.) *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, σελ. 175–233, Διαθέσιμο σε https://www.piie.com/publications/chapters_preview/12/10iie2334.pdf, (Πρόσβαση 13-10-2025)

²⁹⁷ Βλ.Δημόπουλος Χ.,2012, *Εγχειρίδιο Εγκληματολογίας*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 79. Για τον όρο **οργανωμένο έγκλημα** δεν υπάρχει ένας καθολικά αποδεκτός ορισμός λόγω της ποικιλομορφίας του. Χαρακτηριστικά, ο Γερμανός εγκληματολόγος Klaus von Lampe, έχει συγκεντρώσει πάνω από 200 ορισμούς για το οργανωμένο έγκλημα από επιστήμονες ή οργανισμούς και αναφέρει ότι αποτελεί εγκληματικό φαινόμενο που είναι διαρκώς μεταλλασσόμενο, αντιφατικό και διάχυτο. Βλ.Von Lampe K.,2008, ‘*Organised crime in Europe: Conceptions and realities*’, Policing: A Journal of Policy and Practice, 2(1), σελ. 7–17.Διαθέσιμο σε <http://www.organized-crime.eu/>

σε μεγάλο βαθμό σημαίνουντα πρόσωπα πολιτικών και πολιτειακών αρχών, όπως αρχηγοί κρατών, κυβερνητικά στελέχη, καθώς και ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί και για αυτό το λόγο χαρακτηρίζεται και ως πολιτική διαφθορά, κατ' αναλογία με την μικρή διαφθορά που χαρακτηρίζεται ως γραφειοκρατική²⁹⁸. Η πολιτική διαφθορά χρησιμοποιείται αφενός ως μέτρο σύγκρισης από τα εκάστοτε πολιτικά κόμματα στις μεταξύ τους αντιπαραθέσεις, όπου επιδιώκουν την αποκάλυψη της διαφθοράς των αντιπάλων τους ώστε εκείνα να προβάλλονται ως αμόλυντα στους πολίτες²⁹⁹, αφετέρου ως δικαιολογία για την έκταση της διαφθοράς στους δημόσιους υπαλλήλους, καθώς οι πολιτικοί προϊστάμενοι στα Υπουργεία και οι διοικητές των δημόσιων υπηρεσιών ευθύνονται για την εύρυθμη ή μη λειτουργία τους³⁰⁰. Έτσι, οι διεφθαρμένοι δημόσιοι υπάλληλοι μένουν ατιμώρητοι διότι διαμοιράζονται τα κέρδη τους με τους προϊστάμενους τους και ταυτόχρονα η κοινωνική πίεση για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι περιορισμένη³⁰¹.

Εκ των ανωτέρω, συνάγεται ότι η ηγεσία είναι καθοριστικός παράγοντας για την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς αλλά και η αλληλένδετη σχέση μεταξύ των προαναφερόμενων μορφών διαφθοράς. Σύμφωνα με τους Artello και Albanese, η ηγεσία παρομοιάζεται σαν ένα «*δίκοπο μαχαίρι*», καθώς ενθαρρύνει ή περιορίζει αντίστοιχα τη διαφθορά³⁰², με αποτέλεσμα η μικρή διαφθορά να χρησιμοποιεί ως πρότυπο ή άλλοθι τη μεγάλη, η οποία στηρίζεται στη μικρή για να εξασφαλίζει συμμετόχους και πολιτική στήριξη³⁰³.

Στην Χώρα μας παρατηρούνται και οι δύο μορφές διαφθοράς, καθώς η πλειοψηφία των πολιτών έχει εμπλακεί σε περιπτώσεις «μικρής» διαφθοράς κατά τις καθημερινές συναλλαγές με τη

crime.de/KlausvonLampeOCEuropePolicing2008.pdf και του ίδιου, *Definitions of Organized Crime*, Διαθέσιμο σε <http://organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm> (Πρόσβαση 13-10-2025). Σύμφωνα με τον Καλλίρη, έπειτα από ανάλυση διεθνούς και ελληνικής βιβλιογραφίας, ως οργανωμένο έγκλημα «*χαρακτηρίζεται η εγκληματική δραστηριότητα κατά την οποία ένας σημαντικός αριθμός προσώπων συμπράττει για τη διάπραξη εγκληματικών πράξεων, με σκοπό να μονοπωλήσει τους συγκεκριμένους τομείς παραβατικής δραστηριότητας στις γεωγραφικές περιοχές εντός των οποίων δραστηριοποιείται. Παρατηρείται ακόμη μια σειρά από χαρακτηριστικά που συναντώνται συχνά σε εγκληματικές οργανώσεις, αλλά δεν συνιστούν απαραίτητα στοιχεία του ορισμού τους. Αυτά είναι κυρίως η ιεραρχική δομή, η δραστηριοποίηση σε συγκεκριμένους τομείς δραστηριότητας που μπορούν εύκολα να μονοπωληθούν, οι ισχυροί δεσμοί των μελών τους, καθώς και η διαφθορά και η χρήση ή απειλή βίας προς επίτευξη των εγκληματικών σκοπών τους*». Βλ. Καλλίρης Κ., 2022, *Οργανωμένο Έγκλημα και διαφθορά: Ένα παιχνίδι ισορροπίας*, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκουλας, Αθήνα, σελ. 117

²⁹⁸ Βλ. Σπυράκη Χ. και Σπυράκης Γ., 2011, «*Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης*», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 17, σελ. 283-284

²⁹⁹ Βλ. Heller H., 2022, *Κράτος Δικαίου ή Δικτατορία*; (μεταφ. Μαρέτα Δ.), Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 5, σελ. 699-710

³⁰⁰ Βλ. Σταυρόπουλος Γ., 2013, *Διαφθορά και υπάλληλοι του Δημοσίου - Διοικητικές και δικαστικές όψεις*, ΕφημΔΔ, 1, σελ. 99-104

³⁰¹ Βλ. Shleifer A. and Vishny R.W., 1993, «*Corruption*», The Quarterly Journal of Economics, 108(3), σελ. 599-617. Διαθέσιμο σε: <https://doi.org/10.2307/2118402>

³⁰² Βλ. Kristine Artello & Jay S. Albanese, 2022, *Culture of Corruption: Prosecutions, Persistence, and Desistence*, ο.π.

³⁰³ Βλ. Καζάκος Π. 2016, Παρέμβαση σε *Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση*. Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, σελ. 137

Δημόσια Διοίκηση, με αποτέλεσμα να δικαιολογείται η ενδεχόμενη ροπή προς τέλεση πράξεων «μεγάλης» διαφθοράς³⁰⁴. Η γενικευμένη αυτή αντίληψη προέρχεται από μία κρίση αξιών, που έχει διαβάσει τους θεσμούς της Χώρας καθώς οι διαμορφούμενες πελατειακές σχέσεις συνοδεύονται από την αδιαφορία για το δημόσιο συμφέρον και την τυπολατρική ερμηνεία ή παράκαμψη των νόμων³⁰⁵. Στο πλαίσιο αυτό, βασικό μηχανισμό της διαφθοράς αποτελεί η φθορά των συνειδήσεων, μέσω της εκμετάλλευσης των ανθρώπινων αδυναμιών των πολιτών και η καθιέρωση του δόγματος «όποιος μπορεί χρηματίζεται»³⁰⁶, με αποτέλεσμα να καλλιεργείται και να εδραιώνεται ένας άναρχος ατομικισμός, που επιφέρει ανευθυνότητα, επιθετικότητα και ανομία, εστιάζοντας αποκλειστικά στην επίτευξη ατομικών συμφερόντων με κάθε πρόσφορο μέσο, όπως η παρανομία και οι υπόγειες δραστηριότητες³⁰⁷. Καταληκτικά, όπως διαπιστώνει ο καθηγητής Κοντιάδης, η πλειοψηφία της ελληνικής κοινωνίας έχει προσαρμοστεί στην πρακτική της κοινωνικής εξάρτησης και του παρασιτικού καταναλωτισμού, με τάση στη διαφθορά και την παραοικονομία, η οποία ενδέχεται και να αποτελεί μία αναγκαία επιλογή για την αντιμετώπιση της εκδηλούμενης δράσης των πολιτειακών θεσμών προς όφελος κλεπτοκρατικών μονάδων³⁰⁸.

γ) Δομική ή διαρκής και σποραδική ή περιστασιακή διαφθορά

Η δομική διαφθορά εκδηλώνεται ως κοινωνική ανταλλαγή, που δεν περιορίζεται μόνο σε οικονομικές συναλλαγές αλλά διευρύνεται σε διαρκείς πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές εξυπηρετήσεις, στηριζόμενη στη νοοτροπία ότι οι υψηλές πολιτικές ή διοικητικές θέσεις στο δημόσιο αποτελούν ιδιωτικό καθεστώς ή έστω ιδιωτικό καθεστώς του ατόμου που αναδύεται σε αυτή από εκλόγιμη θέση³⁰⁹. Με άλλες λέξεις, η διαρκής διαφθορά χαρακτηρίζει τις θεσμικές λειτουργίες βάσει ενός μόνιμου οικονομικοκοινωνικού συστήματος και συμβάλλει στην αλλοίωση του πολιτεύματος³¹⁰. Αντιθέτως, η σποραδική διαφθορά δεν είναι διαρκές φαινόμενο και εκφράζει τη πλημμελή δομική λειτουργία ενός εθνικού συστήματος.

³⁰⁴ Βλ. Γιαρένη Ι., 2005, *Η διαφθορά ως πολυδιάστατο φαινόμενο της σύγχρονης κοινωνίας*

³⁰⁵ Βλ. Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, 2012, *Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας*. Διαθέσιμη σε <https://transparency.gr/wp-content/uploads/2024/10/ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ-ΕΘΝΙΚΟΥ-ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ-ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ.pdf>, σελ.16 επ. Ο οργανισμός Διεθνής Διαφάνεια ιδρύθηκε το 1933, εδρεύει στο Βερολίνο και λειτουργεί ως δίκτυο καταπολέμησης της διαφθοράς με 100 παραρτήματα παγκοσμίως. Στην Ελλάδα λειτουργεί η Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς (www.transparency.gr). Κραμβία-Καπαρδή Μ., «Διεθνής Διαφάνεια» στο Σπινέλη Κ., Κουράκης Ν. & Κρανιδιώτη Μ (επιμ.), *Λεξικό Εγκληματολογίας*, Αθήνα, 2018

³⁰⁶ Βλ. Μιχαλόπουλος Ν., 2005, *Μία άποψη για την έκρηξη της διαφθοράς στον δημόσιο βίο από την οπτική της φθοράς των συνειδήσεων* σε Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ.95 –99

³⁰⁷ Βλ. Τσουκαλάς Κ. ,2017, *«Τζαμπατζήδες» στη χώρα των θαυμάτων. Περί Ελλήνων στην Ελλάδα*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 1(2), σελ. 9–52. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15324>

³⁰⁸ Βλ. Κοντιάδης Ξ., 2009, *Ελλειμματική δημοκρατία: Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα.*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα, σελ. 197

³⁰⁹ Βλ. Λάζος Γ. ,2005, *Διαφθορά και αντιδιαφθορά*, ο.π. σελ.110επ

³¹⁰ Βλ. Δημόπουλος Χ, ο.π.

δ) Συστηματική και ευκαιριακή διαφθορά

Παρεμφερής με την προαναφερόμενη είναι και η διάκριση της διαφθοράς ανάλογα με τον τρόπο εκδήλωσής σύμφωνα με τις επικρατούσες συνθήκες. Η ευκαιριακή διαφθορά περιλαμβάνει τις πράξεις που διαπράττονται κατά περίπτωση ενώ η συστηματική τελείται κατ'επανάληψη με αποτέλεσμα να επιφέρει οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό κόστος.

ε) Λευκή, Γκρίζα και Μαύρη Διαφθορά

Στην πρώτη μορφή της διάκρισης αυτής, περιλαμβάνονται συμπεριφορές που στην κοινωνική συνείδηση είναι κωδικοποιημένες με ανοχή. Αντιθέτως, η γκρίζα διαφθορά αντιμετωπίζεται ως μορφή ατιμίας που κορυφώνεται στις περιπτώσεις μαύρης διαφθοράς, η οποία αποτελεί σοβαρή παραβίαση ηθικών αξιών και νόμων.

Εκτός από τις προαναφερόμενες διακρίσεις που στην πλειοψηφία τους λαμβάνουν συναλλακτικά χαρακτηριστικά και αντιμετωπίζουν τη διαφθορά ως μια δοσοληψία κατά την οποία τα εμπλεκόμενα μέρη αποκομίζουν παράνομα οφέλη σε βάρος άλλων ή του κοινωνικού συνόλου³¹¹, αξιοσημείωτη είναι η εκβιαστική διαφθορά, στην οποία δεν υπάρχει αμοιβαία συγκατάθεση των εμπλεκόμενων μερών αλλά ένα εξ αυτών υποκύπτει από φόβο για επέλευση σημαντικών συνεπειών. Συναφής με την εκβιαστική είναι και η αμυντική διαφθορά στην οποία καταφεύγει το εκάστοτε μέρος προσπαθώντας να προστατεύσει τον εαυτό του³¹².

Μία δυσδιάκριτη περίπτωση διαφθοράς, η οποία παρατηρείται κυρίως στις πράξεις διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων, αποτελεί η νομότυπη διαφθορά. Στις περιπτώσεις αυτές, ανεπίσημα και εξωθεσμικά δίκτυα επηρεάζουν τους δημόσιους υπαλλήλους, ώστε να αξιοποιούνται τα εκάστοτε πεδία θεσμικής απροσδιοριστίας που εντοπίζονται σε νομικές διατάξεις, με σκοπό την εξυπηρέτηση οικονομικών ή άλλων ιδιοτελών συμφερόντων. Με τον τρόπο αυτό, η διαφθορά εκδηλώνεται με νομότυπο τρόπο και προσδίδει ιδιότυπη νομική και ελεγκτική ασυλία³¹³. Τα ανεπίσημα δίκτυα εμφανίζουν παρεμφερή δράση με τις ομάδες συμφερόντων κατά την προνομοθετική και νομοθετική διαδικασία, οι οποίες προσπαθούν να προωθήσουν τις επιδιώξεις τους μέσω πολιτικής εκπροσώπησης³¹⁴, με την βασική διαφορά ότι τα

³¹¹ Βλ. Λαμπροπούλου Ε., 2005, *Η διαφθορά και οι λειτουργίες της*, ο.π.

³¹² Βλ. Καλλίρης Κ., 2022, *Οργανωμένο Έγκλημα και διαφθορά: Ένα παιχνίδι ισορροπίας*, ο.π. και Syed Alatas, *Corruption: Its Nature, Causes, and Functions*, (Kuala Lumpur: S. Abdul Majeed, 1991),

³¹³ Βλ. Παπαδόπουλος Δ. Α., 2017, *Σημεία, κεφάλαια, δίκτυα. Μια αναλυτική προσέγγιση για τη νομότυπη διαφθορά*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 14, σελ. 50–95. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15160>

³¹⁴ Βλ. Beyers J., Eising R. & Maloney W., 2008, 'Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know?', *West European Politics*, 31(6), pp. 1103–1128. doi:10.1080/01402380802370443. Σύμφωνα με τους συγγραφείς οι **ομάδες συμφερόντων** διακρίνονται σύμφωνα με τρία βασικά χαρακτηριστικά: α) οργάνωση,

μέλη τους έχουν κρυφές υποχρεώσεις προς άλλα μέλη της ομάδας και προωθούν τα συμφέροντα τους μέσω διεφθαρμένων δράσεων³¹⁵.

Για παράδειγμα, ένας τομέας που είναι δεκτικός πολυάριθμων δικαϊκών παρεμβάσεων, λόγω της δωροδοκίας υψηλά ιστάμενων πολιτικών προϊσταμένων και κρατικών λειτουργών, είναι εκείνος της ανάθεσης δημόσιων έργων³¹⁶. Τόσο σε εθνικό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο διακινούνται και επενδύονται μεγάλα χρηματικά κεφάλαια, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται πρόσφορες συνθήκες για φαινόμενα δωροδοκίας ή εκβιασμού και αυξάνονται τα φαινόμενα διαφθοράς και παράνομης δράσης των διοικητικών οργάνων³¹⁷. Το φαινόμενο αυτό αποτελεί χρόνια παθογένεια των δημοσίων συμβάσεων και επιφέρει δυσμενείς οικονομικές συνέπειες. Ενδεικτικά, η διαφθορά επιφέρει ζημιές στην ευρωπαϊκή οικονομία περίπου 120 δισεκατομμύρια Ευρώ ετησίως³¹⁸.

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν μία *γκρίζα ζώνη*, όπου η έρευνα, η άσκηση διώξεων και η επιβολή κυρώσεων καθίσταται δυσχερής³¹⁹, διότι αποτελούν ένα ευέλικτο νομικό εργαλείο για την πολυσυνθετότητα της διοικητικής δράσης, ενώ είναι δεκτικές αμοιβαίων επιδράσεων και επιρροών και προσαρμογής στον χρόνο. Στο πλαίσιο αυτό, εγκυμονεί ο κίνδυνος να απωλέσουν κάποια από τα βασικά χαρακτηριστικά τους που είναι η οικονομικότητα, η αποτελεσματικότητα, η διαφάνεια, η αξιοπιστία, η δικαιοσύνη και η λογοδοσία³²⁰.

Η προβληματική αυτή απαντάται και διεθνώς, ιδίως σε τομείς υψηλής ευαισθησίας και οικονομικού ενδιαφέροντος, όπως η υγεία. Επιπρόσθετα, στον τομέα της υγείας, εκτός από τις παράνομες πρακτικές στις δημόσιες προμήθειες, εντοπίζονται και άτυπες πληρωμές προς τους

η οποία σχετίζεται με τη φύση της ομάδας αποκλείοντας κινήματα κοινής γνώμης που μπορεί να επηρεάσουν τα αποτελέσματα πολιτικής ως ομάδες συμφερόντων, β) πολιτικά συμφέροντα, τα οποία αναφέρονται στις προσπάθειες που κάνουν αυτές οι οργανώσεις να επηρεάσουν τα αποτελέσματα πολιτικής και γ) ανεπισημότητα/ άτυπη λειτουργία, διότι δεν επιδιώκουν δημόσια αξιώματα ούτε συμμετέχουν σε εκλογές, αλλά επιδιώκουν τους στόχους τους μέσω συχνών άτυπων αλληλεπιδράσεων με πολιτικούς και γραφειοκράτες.

³¹⁵ Βλ. Grodeland Ase, 2005, *Ανεπίσημα δίκτυα και διαφθορά* σε Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 521-561

³¹⁶ Βλ. Kaiser G., 2005, *Η διαφθορά και η αντιμετώπιση της* (μεταφ. και επιμ. Λαμπροπούλου Ε), σε Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 15, 10.12681/sas.591, σελ. 19-43

³¹⁷ Βλ. Ράικος Δ., 2023, *Η δημόσια σύμβαση από την αρχαιότητα μέχρι σήμερα στην μετά COVID-19 εποχή*, σε Μέλισσας Δ. (επιμ.), *Συμβάσεις – Πολεοδομία – Δικαστές και Μηχανικοί για Αειφόρο Ανάπτυξη*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 13-27 και Ράικος Δ., 2006, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, ο.π., σελ. 83

³¹⁸ Βλ. European Commission, 2018, *Thematic Factsheet: Η μάχη κατά της διαφθοράς* (European Semester), Luxembourg: Publications Office of the European Union. [pdf], Διαθέσιμο σε: https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el.pdf

³¹⁹ Βλ. Βενετσανοπούλου Μ. & Ράπη Ν., 2013, *‘Αντιμετώπιση της διαφθοράς σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο: Θεσμοθέτηση Εθνικού Συντονιστή στην Ελλάδα για τη διαφθορά’*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, (19), σελ. 55-81

³²⁰ Βλ. Στυλιανίδου Μ., 2018, *«Δημόσιες Συμβάσεις: ένας πυλώνας καλής διακυβέρνησης»*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 1, σελ. 78-88

επαγγελματίες, ευρέως γνωστές ως «φακελάκια»³²¹. Βέβαια στην περίπτωση αυτή, εκλείπει το στοιχείο της κρατικής εξουσίας, την οποία ασκεί όποιος ασκεί διοίκηση ή δημόσια διαχείριση³²².

Η μεγάλη διαφθορά εντοπίζεται κατά την τιμολόγηση προϊόντων από τους αρμόδιους μηχανισμούς τιμολόγησης, αλλά και στους μηχανισμούς αποζημίωσης των Τεχνολογιών Υγείας και στον τρόπο διαχείρισης και εποπτείας του συστήματος υγείας από την πολιτεία³²³. Με τον τρόπο αυτό, μειώνονται οι διαθέσιμοι πόροι, να υποβαθμίζεται η ποιότητα και αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ ταυτόχρονα αυξάνεται το κόστος της υγείας και προκαλείται γενικά μία αρνητική επίπτωση στο επίπεδο της υγείας των πολιτών³²⁴.

Οι προαναφερόμενες διακρίσεις είναι ενδεικτικές της πολυπλοκότητας του φαινομένου, που ενδέχεται να ενταθεί στο μέλλον, καθιστώντας δυσκολότερη αφενός την κατηγοριοποίησή τους αφετέρου την αποτίμηση της συνολικής του διάστασης. Σύμφωνα με διεθνείς έρευνες, η διαφθορά εκτείνεται σε τομείς της οικονομίας, την εκπαίδευση, την αστυνομία, ακόμη και μέχρι το Κοινοβούλιο, τις Δικαστικές Αρχές και την Εκκλησία³²⁵, με αποτέλεσμα να προκαλείται συνδυαστικά μια γενική διάχυτη δυσλειτουργία του κράτους³²⁶, αφού καταλύεται η νομιμότητα και παράλληλα απαξιώνονται βασικές ανθρώπινες αξίες, όπως η αρετή και το ήθος.³²⁷ Κατά κανόνα, τα άτομα που χαρακτηρίζονται από μειωμένη ηθική υπόσταση, ελαστική ατομική συνείδηση, εκδικητικό χαρακτήρα και έχουν ως αυτοσκοπό το συμφέρον, διαπράττουν εγκλήματα διαφθοράς εκμεταλλευόμενοι την υπηρεσιακή τους δύναμη. Σύμφωνα με τον Γ. Σταθέα «απειλούν

³²¹ Βλ. Δαμάσκου Α., Χαιρετισμός σε Συλλογικό Έργο (2021) *Η διαφθορά στο χώρο της υγείας*. Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, σελ. 3-8

³²² Βλ. Βουλή των Ελλήνων (2014) «Παρέμβαση του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων κ. Ευάγγελου Μεϊμαράκη στην Ημερίδα με θέμα: «Η Πολιτεία κατά της Διαφθοράς: Η αναγκαιότητα μιας Εθνικής Στρατηγικής», Δελτία Τύπου, 11 Απριλίου. Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/Enimerosi/Grafeio-Typou/Deltia-Typou/?press=46c4ab10-4c4d-48ea-a878-ee4052008736> (Πρόσβαση 14-10-2025), σε απόσπασμα της οποίας αναφέρεται χαρακτηριστικά «Καταρχήν ας μην μπερδεύουμε τις ιδιωτικές συναλλαγές με το θέμα της διαφθοράς, το οποίο εξετάζουμε αυτή τη στιγμή. Βεβαίως κι εκεί μπορεί να υπάρχει διαφθορά όπως για παράδειγμα το «φακελάκι», όπως ελέγχθη προηγουμένως, στον γιατρό. Αυτό όμως, δείχνει μια άλλη αντίληψη, μια νοοτροπία και μια προσέγγιση του ζητήματος. Η διαφθορά, την οποία εμείς συζητούμε και εξετάζουμε, ενέχει το στοιχείο της κρατικής εξουσίας. Αυτό από μόνο του δείχνει ότι αυτός που είναι διεφθαρμένος και ασκεί κρατική εξουσία, κατέχει κρατική θέση. Είτε βρίσκεται στην εκτελεστική εξουσία, είτε είναι Πρόεδρος ή Αντιπρόεδρος Οργανισμού, ή οτιδήποτε άλλο. Δεν μπορεί να υπάρξει διαφθορά από άνθρωπο ο οποίος δεν ασκεί διοίκηση ή δημόσια διαχείριση, από τον απλό Βουλευτή ή το απλό πολιτικό στέλεχος. Κατά συνέπεια, η εκτελεστική εξουσία και η γραφειοκρατική δομή είναι αυτές που μπορούν να παράξουν διαφθορά. Αυτό είναι το κυρίαρχο στοιχείο που πρέπει να μας προβληματίσει»

³²³ Βλ. Κούβελας Δ., *Δεοντολογικοί κανόνες για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στον χώρο της υγείας* σε Συλλογικό Έργο (2021) *Η διαφθορά στο χώρο της υγείας*. Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, σελ. 9-13

³²⁴ Βλ. Σπυράκης Χ. και Σπυράκης Γ., 2011, «Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 17, σελ. 283-284

³²⁵ Βλ. Έκθεση Διεθνούς Διαφάνειας, «Διεθνές Βαρόμετρο Διαφθοράς 2006», ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο <https://www.transparency.org/en/publications/gcb-2006>.

³²⁶ Βλ. Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., 2020, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν4622/2019*, Τόμος Β', Β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 32

³²⁷ Βλ. Βενετσανοπούλου Μ., 2014, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 31

με ευγένεια και ασκούν τρομοκρατία», με αποτέλεσμα οι πολίτες να ενδίδουν και να μην καταγγέλλουν τις πράξεις³²⁸. Η ηθική και πολιτική αποσύνθεση αποτελεί διαχρονικό χαρακτηριστικό της διαφθοράς αφού συναντάται ήδη από την αρχαιότητα³²⁹.

Η μη καταγγελία πράξεων διαφθοράς οφείλεται εν μέρει και στο γεγονός ότι δεν υπάρχουν άμεσα θιγόμενοι, αφού η διαφθορά αφορά την κρατική δράση. Ωστόσο, σε θετική περίπτωση, η διερεύνηση των πράξεων αυτών καθίσταται δυσχερής στο στάδιο συλλογής αποδεικτικών στοιχείων, αφού όσοι τις γνωρίζουν, επιλέγουν να σιωπούν και να μην εμπλέκονται στη διερεύνηση τέτοιων καταγγελιών³³⁰. Συνήθως, την ίδια πρακτική, που ευρέως αποκαλείται ως «Κώδικας Σιωπής», εφαρμόζουν και οι υπάλληλοι που τυχόν αντιλαμβάνονται πράξεις διαφθοράς, καθώς δεν τις καταγγέλλουν αλλά ούτε τις εξωτερικεύουν προς αποφυγή δυσμενών κοινωνικών σχολίων³³¹. Κατόπιν τούτου, οι πράξεις διαφθοράς αποτελούν χαρακτηριστικές μορφές «κρυφής εγκληματικότητας» και δημιουργούνται αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη ή έκτασή τους. Η ανάλυση των μορφών διαφθοράς οδηγεί φυσικά στην εξέταση του ισχύοντος νομικού πλαισίου για την αντιμετώπιση του εν λόγω φαινομένου. Το νομικό αυτό πλαίσιο παρουσιάζεται στην επόμενη ενότητα.

2.7.3. Νομικό πλαίσιο

Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα αποτελεί την κύρια μορφή διαφθοράς που προσέλκυσε την προσοχή των νομοθετών, διότι πηγάζει από το σύστημα δημόσιας διοίκησης μιας χώρας³³². Υπό αυτήν την οπτική, ο καθηγητής Δ. Πρόντζας εύστοχα όρισε την διαφθορά ως «το ανθρώπινο εκείνο φαινόμενο ενός συνόλου μορφών, διαφοροποιούμενων από χώρα σε χώρα ως προς τις πηγές

³²⁸ Βλ. Σταθάς Γ., *Διαφθορά και Ποινική Καταστολή*, ΠοινΔικ 2000

³²⁹ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2007, Καταπολέμηση η πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, ΕφημΔΔ, , σελ. 673 -686 και Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ., 2005, *Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην αρχαία Αθήνα* σε Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 27-43

³³⁰ Βλ. Κρουσταλάκης Ε., 2004, *‘Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση: Μια ψηλαφητή πραγματικότητα ή μια αδικαιολόγητη φαντασίωση;’*, Αρμενόπουλος, 58(5), σελ. 657-660

³³¹ Βλ. Klockars C. B.; Ivkovich S. K., Harver E. W.; Haberfeld R. M. (1997), *«The Measurement of Police Integrity»*, Final Report, ηλεκτρονικά διαθέσιμο στο <https://nij.ojp.gov/library/publications/measurement-police-integrity-final-report>, Πρόσβαση (15-10-2025), Ειδικότερα, ο «Κώδικας Σιωπής» των Αστυνομικών, αποτέλεσε αντικείμενο έρευνας που διενεργήθηκε το 1997, με αντικείμενο την συγκριτική μελέτη των αντιλήψεων 3.235 Αστυνομικών των Η.Π.Α. και 1.649 Αστυνομικών της Κροατίας, σχετικά με α) τη σοβαρότητα της ανάρμοστης αστυνομικής συμπεριφοράς, β) τον βαθμό υποστήριξης της πειθαρχίας και γ) την προθυμία τους να αναφέρουν ανάρμοστη αστυνομική συμπεριφορά. Τα ευρήματα της έρευνας ανέδειξαν ότι και στις δύο χώρες οι προαναφερόμενες συνιστώσες συσχετίστηκαν μεταξύ τους και υποδήλωσαν ότι υπήρξε κοινή κατανόηση της ιεραρχίας της σοβαρότητας της διαφθοράς, με την διαφοροποίηση ότι οι αστυνομικοί της Κροατίας αντιμετώπισαν την ανάρμοστη συμπεριφορά λιγότερο σοβαρά από τους αστυνομικούς των ΗΠΑ και ο «κώδικας σιωπής» των αστυνομικών ήταν ισχυρότερος στην Κροατία.

³³² Βλ. Βενετσανοπούλου Μ. & Ράπτη Ν., 2013, *‘Αντιμετώπιση της διαφθοράς σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο: Θεσμοθέτηση Εθνικού Συντονιστή στην Ελλάδα για τη διαφθορά’*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, (19), σελ. 55-81

γένεσης, τις διαστάσεις και τα αποτελέσματά τους³³³». Ο προαναφερόμενος ορισμός υποδηλώνει ότι η διαφθορά δεν προσδιορίζεται και δεν αντιμετωπίζεται ως αυτούσιο έγκλημα (έγκλημα διαφθοράς). Στο ίδιο πλαίσιο και στην Χώρα μας δεν τυποποιούνται εγκλήματα διαφθοράς και, ως εκ τούτου, ο εννοιολογικός της προσδιορισμός διαμορφώνεται δημοσιογραφικούς όρους και εγκληματολογικούς ορισμούς, μέσω της ποινικοποίησης ορισμένων ατομικών εκδηλώσεων της, όπως η δωροδοκία ή η παράβαση καθήκοντος³³⁴.

Ίσως ο εγκυρότερος ορισμός της διαφθοράς σύμφωνα με τον καθηγητή Σ. Αλεξιάδη³³⁵, φαίνεται να είναι εκείνος που έχει αποτυπωθεί στο άρθρο 2 της Αστικής Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της διαφθοράς³³⁶ (1999), ως εξής: «η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος». Γίνεται σαφές ότι η ύπαρξη αθέμιτης συναλλαγής αποτελεί το βασικό στοιχείο για όλες τις πράξεις διαφθοράς ανάμεσα σε δύο μέρη, εκ των οποίων το ένα είναι συνήθως δημόσιος φορέας. Μέσω αυτής της συναλλαγής πραγματώνεται η εγκληματική δραστηριότητα, δηλαδή η εξαγορά μιας υπηρεσίας ή κάποιας άλλης θεσμικής λειτουργίας, με σκοπό την εξυπηρέτηση ιδιοτελών συμφερόντων των προσώπων που υπηρετούν αυτή τη λειτουργία και των ιδιωτών-συναλλασσόμενων. Επομένως, τα εγκλήματα δωροδοκίας συνιστούν τον κατεξοχήν ποινικό μηχανισμό για την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα³³⁷. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι διενεργηθείσα ανάλυση σχεδόν 57.000 υποθέσεων διαφθοράς σε ομοσπονδιακά δικαστήρια των Η.Π.Α., που εκτείνονται σε διάστημα 30 ετών (1985-2025), ανέδειξε ότι η δωροδοκία αποτελούσε την κύρια κατηγορία σε ποσοστό 35,6% των υποθέσεων³³⁸.

³³³ Βλ.Πρόντζας Δ., 2018, «Αμφίστομη διαφθορολογία: Η αλήθεια για το φαινόμενο της διαφθοράς» σε Ζιούβας Δ., *Ποινικό Δίκαιο και Αντεγκληματική Πολιτική κατά της Διαφθοράς*. Ευρωπαϊκές Πανεπιστημιακές Εκδόσεις, σελ. 793-833

³³⁴ Βλ. Ζιούβας Δ., 2018, *Συστηματική θεώρηση και καταπολέμηση των εγκλημάτων διαφθοράς στην Ελλάδα* σε *Ποινικό Δίκαιο και Αντεγκληματική Πολιτική κατά της Διαφθοράς*, ο.π., σελ. 35-87

³³⁵ Βλ.Αλεξιάδης Σ.,2011, *Εγκληματολογία*, Εκδόσεις Σάκκουλα.,σελ.261-262

³³⁶ Έχει κυρωθεί και ενταχθεί στην εθνική έννομη τάξη με τον ν. 2957/2001

³³⁷ Βλ.Λιαδή Μ., 2005, *Τα «εγκλήματα» της διαφθοράς και η συμβολή του ποινικού δικαίου στην καταστολή και την πρόληψή τους* σε Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 313–334 και Μπιτζιλέκης, Ν.,2024, *Υπηρεσιακά Εγκλήματα*, 3η έκδοση. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, σελ.75-81. Σκόπιμα ονομάζονται εγκλήματα δωροδοκίας και όχι διαφθοράς, καθώς αποτελεί ασαφή έννοια και ορίζονται στις διατάξεις των άρθρων 235 έως 238^{Α'} του ισχύοντος Ποινικού Κώδικα του Ν. 4619/2019

³³⁸ Βλ.Jay S. Albanese, Kristine Artello & Linh Thi Nguyen ,2019, *Distinguishing Corruption in Law and Practice: Empirically Separating Conviction Charges from Underlying Behaviors*, *Public Integrity*, 21:1, 22-37, <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1423859>

Σε μια ειδικότερη προσέγγιση των εγκληματικών πράξεων της διαφθοράς, η καθηγήτρια Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη λαμβάνοντας υπόψη το ισχύον νομικό πλαίσιο, προέβη στην ακόλουθη προσέγγιση: «διαφθορά θεωρείται νομικά κολάσιμη συμπεριφορά που έχει κατάχρηση αξιώματος ή ρόλου για την επίτευξη ιδιωτικού οφέλους και περιλαμβάνει κυρίως περιπτώσεις, οι οποίες μετά από έλεγχο ή επανέλεγχο ή προκαταρκτική έρευνα ή ένορκη διοικητική εξέταση, παραπέμφθηκαν στην Εισαγγελική Αρχή προς άσκηση ποινικής δίωξης για τα εγκλήματα της δωροδοκίας, της παράβασης καθήκοντος και λοιπά σχετικά εγκλήματα». Για την απόδειξη, επομένως, του φαινομένου της διαφθοράς απαιτείται η ταυτόχρονη συνύπαρξη τριών εννοιολογικών στοιχείων: α) το πολιτειακό όργανο, που έχει ορισμένη ιδιότητα, β) ο ιδιώτης τρίτος (φυσικό ή νομικό πρόσωπο) και γ) το αντάλλαγμα, που καταβάλει ο δεύτερος στον πρώτο ώστε να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.³³⁹ Στα λοιπά σχετικά εγκλήματα, είναι δυνατόν να συμπεριληφθούν γενικότερες αξιόποινες πράξεις δημόσιων υπαλλήλων που εμφανίζουν τα τυπικά χαρακτηριστικά μιας ιδιοτελούς εκμετάλλευσης της υπηρεσιακής τους θέσης ή κοινών διαχειριστικών αδικημάτων σε βάρος της δημόσιας περιουσίας³⁴⁰.

Η διαχρονικότητα και πολυπλοκότητα του φαινομένου καταδεικνύει ότι η θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων ελάχιστα αναχαιτίζει την εξάπλωσή του, καθώς η ευέλικτη «γάγγραινα» της διαφθοράς υπερβαίνει τα «νομικά εμπόδια»³⁴¹, διότι εμφανίζει κυμαινόμενη ανάπτυξη, ξεκινώντας από μια απλή εξυπηρέτηση στα πλαίσια μίας φιλικής ή κοινωνικής υποχρέωσης, διαμορφώνει σταδιακά ένα γενικότερο κλίμα αδιαφάνειας όπου κυριαρχούν εξουσιαστικές σχέσεις³⁴², με αρνητικές επιπτώσεις σε ατομικό, κοινωνικοοικονομικό και πολιτειακό επίπεδο.

2.7.4. Επιπτώσεις

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, η φθορά των ανθρώπινων συνειδήσεων αποτελεί βασικό μηχανισμό της διαφθοράς, με αποτέλεσμα, σύμφωνα με τον F. Fukuyama, ακόμα και οι πιο ικανοί, να ωθούνται στο να «παίζουν με το σύστημα» παρά να επενδύσουν ή να αναπτύξουν καινοτόμες δράσεις³⁴³. Επομένως, ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες για την εξάπλωση της

³³⁹ Βλ. Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., 2020, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν4622/2019*, Τόμος Β', Β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 31-32

³⁴⁰ Βλ. ενδεικτικά τις διατάξεις των άρθρων του Ποινικού Κώδικα: 375 «υπεξαίρεση», 390 «απιστία», 242 «ψευδής βεβαίωσης», 239 «κατάχρηση εξουσίας», 252 «παραβίαση υπηρεσιακού απορρήτου» κ.α.

³⁴¹ Βλ. Γερογιάννη Μ., 2011, *Καλλικράτης και Κοινωνία των Πολιτών*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 118

³⁴² Βλ. Μπιτζιλέκης, Ν., 2024, *Υπηρεσιακά Εγκλήματα*, ο.π.

³⁴³ Βλ. Fukuyama F., 2016, *What is Corruption?* σε UK Government (2016). *Against Corruption: a collection of essays*, London: GOV.UK., Διαθέσιμο σε: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays> (Πρόσβαση 16-10-2025)

διαφθοράς είναι ο συμβιβασμός και η αδράνεια των ιδιωτών που συμβάλλει στην απόλυτη συνενοχή τους με τους δημόσιους λειτουργούς³⁴⁴.

Όσον αφορά τον διαφθειρόμενο δημόσιο υπάλληλο, οι συνέπειες διακυμαίνονται ανάλογα με την έκταση του φαινομένου. Ενίοτε, επιφέρει απλώς αναποτελεσματικότητα ή μειωμένη αποδοτικότητα, διότι ο υπάλληλος αυτός είτε δεν διεκπεραιώνει ένα ορισμένο έργο ή καθυστερεί στη λήψη ή την εκτέλεση μιας απόφασης (*stealing time*)³⁴⁵. Ορισμένες δε φορές οδηγεί σε δυσμενείς καταστάσεις, όπως απόλυση από την εργασία και κοινωνικό στιγματισμό³⁴⁶.

Οι σημαντικότερες επιπτώσεις της διαφθοράς συναντώνται σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο, καθώς η «μικρή» διαφθορά οδηγεί σε αναποτελεσματική και άδικη κατανομή παροχών, υπονόμηση των επιδιωκόμενων σκοπών των δημόσιων προγραμμάτων και προωθεί την ανάπτυξη της γραφειοκρατίας με παράλληλη αύξηση του κόστους επιχειρηματικής δραστηριότητας. Επιπρόσθετα, η «μεγάλη» διαφθορά υπονομεύει την νομιμότητα και την οικονομία του κράτους, με αποτέλεσμα οι υπηρεσίες του να αποτελούν δυνητικές μηχανές παραγωγής δωροδοκιών³⁴⁷. Σχετικά με την Χώρα μας, η διαφθορά και η διαπλοκή θεωρούνται, κατά μία άποψη, οι σοβαρότερες αιτίες της κρίσης των προηγούμενων ετών³⁴⁸.

Στο πλαίσιο αυτό, η διαφθορά κάθε είδους και σε οποιοδήποτε κοινωνικό επίπεδο δύναται να οριστεί ως «η αλλοίωση-νόθευση των όρων λειτουργίας θεσμών και σχέσεων, κυρίως αυτών που έχουν δημόσιο χαρακτήρα ή γενικότερα θεραπεύουν κοινωνικές ανάγκες».³⁴⁹ Για παράδειγμα, ένας σημαντικός θεσμός είναι η Αστυνομία, η οποία ανέκαθεν είναι συνυφασμένη με τη διασφάλιση των συμφερόντων του κράτους και τη διατήρηση της έννομης τάξης μέσω της πρόληψης και καταστολής του εγκλήματος, αποτελώντας έτσι το βασικό εγγυητή της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών και της ανάπτυξης και ευημερίας του κοινωνικού συνόλου.

Η Αστυνομία αποτελεί το πρώτο σημείο επαφής των πολιτών για την επίλυση των οποιασδήποτε φύσης προβλημάτων τους, με αποτέλεσμα, μέσω της καθημερινής αλληλεπίδρασης, να καλλιεργείται μια σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ τους, η οποία διαταράσσεται από τις θετικές ή

³⁴⁴ Βλ. Γιαρένη Ι., 2005, *Η διαφθορά ως πολυδιάστατο φαινόμενο της σύγχρονης κοινωνίας*, ο.π.

³⁴⁵ Βλ. Σπυράκη Χ. και Σπυράκης Γ., 2011, *Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης*, ο.π.

³⁴⁶ Βλ. de Graaf, G., Wagenaar, P. and Hoenderboom, M. (2010). *Constructing Corruption*. σε: G. de Graaf, P. Wagenaar and P. von Maravic (eds.) *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*, ο.π., σελ. 100

³⁴⁷ Βλ. Rose-Ackerman S., 2008, *Corruption and Government*, *International Peacekeeping*, 15(3), σελ. 328–343. doi:10.1080/13533310802058802.

³⁴⁸ Βλ. Βουλή των Ελλήνων, *Πρακτικά της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής, ΙΗ' Περίοδος, Α' Σύνοδος, Συνεδρίαση ΝΓ' (22 Νοεμβρίου 2019)*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr>, σελ. 5088

³⁴⁹ Βλ. Κοσμάτος Κ. και Λαμπάκης Χ., 2019, *Εστίες διαφθοράς στο σύστημα απονομής της ποινικής δικαιοσύνης* στο Σ. Βιδάλη, Ν. Κουλούρης, Χ. Παπαχαλαράπου (2019), *Εγκλήματα των ισχυρών. Διαφθορά, οικονομικό και οργανωμένο έγκλημα*, Εκδόσεις ΕΑΠ, σελ. 187

αρνητικές ενέργειες των Αστυνομικών. Επακόλουθη συνέπεια αποτελεί η διαμόρφωση της κοινής γνώμης για την εικόνα της Αστυνομίας, η οποία κατ'επέκταση επηρεάζει την αποτελεσματικότητά της, διότι η συνεργασία του κοινού συντελεί σημαντικά στην εκπλήρωση της αποστολής της³⁵⁰. Η διαφθορά αποτελεί «λεπτό ζήτημα για τον εξαιρετικά ευαίσθητο χώρο της Ελληνικής Αστυνομίας»³⁵¹ και αποτελεί έναν εκ των κυριότερων παραγόντων που διακυβεύει τη προαναφερόμενη σχέση μεταξύ Αστυνομίας και κοινού.

Επιπλέον, η διαφθορά αποτελεί μέσο ή όργανο³⁵² ή ακόμη και συνθετικό στοιχείο³⁵³ της οργανωμένης δραστηριότητας των εγκληματικών οργανώσεων, δηλαδή ιεραρχικά διαρθρωμένων ομάδων κακοποιών, οι οποίοι δεν διστάζουν να διαβρώσουν τον κρατικό μηχανισμό με οποιοδήποτε μέσο ή να καταφύγουν στη βία, ώστε να διαπράξουν τις παράνομες πράξεις τους³⁵⁴. Έτσι, η συμβολή των διεφθαρμένων αστυνομικών, δικαστών, εισαγγελέων, τραπεζιτών, δικηγόρων και άλλων φορέων δημόσιας εξουσίας είναι σημαντική για την ανάπτυξη του οργανωμένου εγκλήματος. Για παράδειγμα, στη Μεγάλη Βρετανία διεθνείς δικηγόροι και τραπεζίτες βοήθησαν διεφθαρμένους αξιωματούχους να κρύβουν χρήματα σε «εικονικές εταιρείες» και σε υπεράκτιους τραπεζικούς λογαριασμούς (offshore)³⁵⁵. Έτσι, η διαφθορά λαμβάνει ιδιαίτερη σημασία για τη συστηματική τυπική λειτουργία των εγκληματικών οργανώσεων, που διαμορφώνουν στη μορφολογική τους εξέλιξη μία ειδική «θέση» για τον διαφθορέα αλλά και για τον διαφθειρόμενο, ώστε να χρησιμοποιείται όλο το φάσμα των δυνατοτήτων στη διάπραξη εγκλημάτων³⁵⁶, ιδίως οικονομικών. Στις περισσότερες υποθέσεις διαφθοράς, οι δράστες έχουν συνείδηση των πράξεών τους, αν και έχουν καταγραφεί περιπτώσεις που οι δημόσιοι υπάλληλοι βρίσκονταν σε άγνοια³⁵⁷.

Στη σύγχρονη εποχή της παγκοσμιοποίησης, καταγράφεται ένας πόλεμος μεταξύ του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς απέναντι στην κρατικά οργανωμένη κοινωνία.

³⁵⁰ Βλ. Στεργιούλης Ε., 2001, «Η Ελληνική Αστυνομία κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης 1975-1995», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 146-147

³⁵¹ Βλ. Εισηγητική Έκθεση του ν. 2713/1999 (ΦΕΚ Α' 89 /30.04.1999) με τίτλο: «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις»

³⁵² Βλ. Αλεξιάδης Σ., 2011, *Εγκληματολογία*, ο.π., σελ. 261

³⁵³ Βλ. Ζιούβας Δ. 2021, *Οργανωμένο Έγκλημα*, Ευρωπαϊκές Πανεπιστημιακές Εκδόσεις, σελ. 82-83

³⁵⁴ Βλ. Ράικος Δ., 2005, «Η δημόσια διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς», Διοικητική Δίκη 1/2005, σελ 1-43

³⁵⁵ Βλ. Collier P., 2016, *How to change cultures of corruption* σε UK Government (2016). *Against Corruption: a collection of essays*, London: GOV.UK., Διαθέσιμο σε: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays> (Πρόσβαση 16-10-2025)

³⁵⁶ Αποκαλούνται και ως «Εγκλήματα Κράτους». Βλ. Βιδάλη Σ., 2007, *Εγκλήματα του Κράτους: ούτε ασφάλεια ούτε ελευθερία*, σε: Συλλογικό Έργο. (2007). *Τιμητικός τόμος για τον Ιωάννη Μανωλεδάκη II: Μελέτες ποινικού δικαίου – Εγκληματολογίας- Ιστορίας του εγκλήματος*. Εκδόσεις Σάκκουλας, σελ. 1035-1052

³⁵⁷ Βλ. Hughes R., 2010, *Corruption*. σε: A. Jowitt and T.N. Cain (eds.) *Passage of Change: Law, Society and Governance in the Pacific*, ο.π.

Παράλληλα, η γένεση και η εξαγωγή της σημερινής κρίσης, παράγωγο μιας αναδιάρθρωσης, όπου οι κρυφές άτυπες οικονομίες στηρίζουν και στηρίζονται από το καπιταλιστικό σύστημα, προσφέρουν τεχνητές διαφυγές από την πραγματικότητα μέσω μηχανισμών διαφθοράς, καταλύοντας βασικές αρχές της Δημοκρατίας³⁵⁸. Στις περιπτώσεις αυτές, όπου ιδιωτικά συμφέροντα υπονομεύουν την ίδια τη δομή του πολιτικού συστήματος, η συστηματική διαφθορά θεωρείται οργανωμένο έγκλημα³⁵⁹, διότι:

- (α) διαιωνίζει την κλειστή πολιτική και περιορίζει την πρόσβαση, εμποδίζοντας την αντανάκλαση της κοινωνικής αλλαγής στους πολιτικούς θεσμούς.
- (β) καταστέλλει την αντιπολίτευση, συμβάλλοντας στην αυξανόμενη δυσaréσκεια και συχνά συνοδεύεται από περισσότερη βία.
- (γ) διαιωνίζει και διευρύνει τις ταξικές, οικονομικές και κοινωνικές διαιρέσεις, συμβάλλοντας στην κοινωνική ένταση και εμποδίζοντας τη συνοχή.
- (δ) εμποδίζει την αλλαγή πολιτικής, ιδίως όταν σύμφωνα με τα ατομικά ή τμηματικά συμφέροντα αντιτίθεται στις άμεσες αγοραίες εκτιμήσεις
- (ε) εμποδίζει τη διοικητική μεταρρύθμιση και καθιστά κερδοφόρες τις επιβλαβείς διοικητικές πρακτικές
- (στ) εκτρέπει τους δημόσιους πόρους και συμβάλλει σε μια κατάσταση ιδιαίτερα σοβαρής δημόσιας εξαθλίωσης, όπου η ευημερία περιορίζεται στους λίγους
- (ζ) συμβάλλει στην κοινωνική ανομία
- (η) επιδρά σωρευτικά στις δημόσιες αντιλήψεις και προσδοκίες, υπονομεύοντας την εμπιστοσύνη και τη συνεργασία και
- (θ) χαρακτηρίζει όλες τις οργανωμένες κοινωνίες³⁶⁰.

Η διεθνοποίηση της οικονομίας, οι σύγχρονες μορφές παγκοσμιοποιημένου εμπορίου και οι τεράστιες τεχνολογικές εξελίξεις στις μεταφορές και τις τηλεπικοινωνίες, συνέβαλαν στην κατάλληλη διαμόρφωση και εξάπλωση της δραστηριότητας διεθνικών εγκληματικών οργανώσεων που λειτουργούν ως «εταιρείες» και ως κανονικές εμπορικές επιχειρήσεις, χρησιμοποιώντας τη

³⁵⁸ Βλ. Πανούσης Γ., 2017, *Το τρίγωνο της αμαρτίας [Κράτος – Οικονομία – Διαφθορά]*, Νομικό Βήμα, 65(10), σελ. 2220–2225.

³⁵⁹ Βλ. Danilina E., 2021, The Concept, Types and Structure of Corruption, Διαθέσιμο σε SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4050843> ή <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4050843>

³⁶⁰ Βλ. Caiden, G.E. and Caiden, N.J., 1977, *Administrative corruption*, ο.π.

διαφθορά σε τακτική βάση³⁶¹. Μάλιστα, σύμφωνα με την τελευταία έκθεση της Europol για το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην Ευρώπη, «η διαφθορά είναι ενσωματωμένη στο ίδιο το «DNA» του εγκλήματος, τόσο ως αυτόνομη εγκληματική πράξη, όσο και ως διευκολυντικός παράγοντας για κάθε μορφή σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος. Υπονομεύει το κράτος δικαίου και απειλεί την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους δημοκρατικούς θεσμούς, επηρεάζοντας τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και την κοινωνία στο σύνολό της³⁶²».

Κατόπιν τούτου, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, διότι το οργανωμένο έγκλημα (μέσω της διαφθοράς) πρώτα αποσταθεροποιεί και αποδυναμώνει κεντρικές κρατικές δομές και λειτουργίες και στη συνέχεια τις χρησιμοποιεί προς όφελός του, σε σημείο ακόμη και να τις υποκαθιστά, προκαλώντας έτσι ακόμη μεγαλύτερη αποσταθεροποίηση και βαθύτερη κρίση σε διάφορα επίπεδα και συντελώντας στη διαμόρφωση ενός περιβάλλοντος διαφθοράς και παραοικονομίας³⁶³. Αυτό είναι και το διττό αποτέλεσμα της διαφθοράς, δηλαδή αφενός το όφελος μέσω παράνομων ενεργειών αφετέρου η ταυτόχρονη καταστροφή του συστήματος, μέρος του οποίου αποτελούν οι διεφθαρμένοι υπάλληλοι³⁶⁴.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ταχεία ανάπτυξη του οργανωμένου εγκλήματος στη Ρωσία και τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης, μετά την κατάρρευση της ΕΣΣΔ και τη δημιουργία νέων κρατών με βαθειά πολυεπίπεδη κρίση³⁶⁵. Το οργανωμένο έγκλημα στη Ρωσία, το οποίο αποτελεί καθιερωμένο μέρος του πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντός του, ενισχύθηκε και δημιουργήθηκε από τη συνένωση «επαγγελματιών εγκληματιών» σε εγκληματικές ομάδες, με οικονομικό κίνητρο, ενώ η κοινή εθνότητα, γλώσσα και πολιτισμός αποτέλεσαν τα στοιχεία της αδιάρρηκτης εμπιστοσύνης μεταξύ των μελών καθώς και της διατήρησης και ανθεκτικότητας της δράσης τους έναντι στους επίσημους φορείς ελέγχου³⁶⁶. Η διαμόρφωση εσωτερικού κώδικα (νόμος των *vory n zakone*), αφενός συνέβαλε στη διατήρηση των απαραίτητων δεσμών και

³⁶¹ Βλ. Europol, 2021, *European Union serious and organized crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organized crime*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2021> (Πρόσβαση 16-10-2025).

Σύμφωνα με την Europol, τα δύο τρίτα των εγκληματιών χρησιμοποιούν τη διαφθορά σε τακτική βάση, ενώ σε ποσοστό που άνω του 80 %, οι εγκληματικές οργανώσεις χρησιμοποιούν νόμιμες επιχειρηματικές δομές

³⁶² Βλ. Europol, 2025, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – The changing DNA of serious and organised crime*. Luxembourg: Publications Office of the European Union., ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/changing-dna-of-serious-and-organised-crime>

³⁶³ Βλ. Ριζάβα Φ., 2012, *Οργανωμένο έγκλημα. Θεωρητική προσέγγιση, κατ' άρθρον ερμηνεία και νομολογιακή αντιμετώπιση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, , σελ. 141-142.

³⁶⁴ Βλ. Danilina E., 2021, *The Concept, Types and Structure of Corruption*, ο.π.

³⁶⁵ Βλ. Δημόπουλος Χ., 2012, *Εγχειρίδιο Εγκληματολογίας*, ο.π.

³⁶⁶ Βλ. Finckenauer J., Voronin Y. *The Threat of Russian Organized Crime*. Washington: Office of Justice Programs. National Institute of Justice, 2001, σελ. 4.

κλίματος εμπιστοσύνης για τη διεξαγωγή του οργανωμένου εγκλήματος, αφού οι διάφοροι μικροεγκληματίες βρίσκονται πλέον υπό την εποπτεία και έλεγχο υψηλότερων στην «ιεραρχία» προσώπων, αφετέρου προσδίδει την εικόνα ότι το οργανωμένο έγκλημα στη Ρωσία λειτουργεί υπό το πλαίσιο κανόνων³⁶⁷ και σε συνδυασμό με την στενή συνεργασία με γραφειοκράτες και κυβερνητικούς αξιωματούχους, καθίσταται δυσχερής η διάκρισης μεταξύ νόμιμης και παράνομης δράσης. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η S. Stephenson, στη Ρωσία παρατηρείται αρμονική αλληλεπίδραση μεταξύ κράτους και οργανωμένου εγκλήματος, «το κράτος ηγείται του χορού και οι εγκληματικές οργανώσεις συμμετέχουν πρόθυμα και ενεργά, ενώ οποιαδήποτε μεταξύ τους αψιμαχία είναι μέρος της χορογραφίας»³⁶⁸.

Αντιθέτως, στη Χώρα μας, σύμφωνα με την τελευταία δημοσιευμένη έκθεση για το οργανωμένο έγκλημα³⁶⁹ (έτους 2023), οι κύριες εγκληματικές δραστηριότητες του Σοβαρού και Οργανωμένου Εγκλήματος, εστιάζονται στη δράση ολιγομελών εγκληματικών ομάδων, δηλαδή έως 6 μέλη (εντοπίστηκαν συνολικά 118 εγκληματικές ομάδες, οι οποίες αποτελούνταν συνολικά από 556 μέλη), εκ των οποίων σχεδόν η μια στις δυο ήταν εγχώριες (σε ποσοστό 45,76% επί του συνόλου)· ενώ αξιοσημείωτος είναι ο μικρός αριθμός υποθέσεων διαφθοράς (κυμαίνεται από 8-11 υποθέσεις ανά έτος επί του συνόλου για την περίοδο 2019-2023), πλην όμως αναδεικνύει την ευκολία διείσδυσης των εγκληματικών οργανώσεων σε όλες τις κρατικές υπηρεσίες.

Επομένως, κρίνεται αναγκαία η ανάπτυξη σύνθετης, πολυεπίπεδης, συστηματικής αλλά και ευέλικτης στρατηγικής για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, προσαρμοζόμενης στην πολυπλοκότητα του φαινομένου. Στην κατεύθυνση αυτή, απαιτείται η λήψη μέτρων σε κατασταλτικό και σε προληπτικό επίπεδο, ώστε να μην υποτροπιάζουν και ανακυκλώνονται φαινόμενα διαφθοράς και να επιτευχθούν μακροπρόθεσμα αποτελέσματα³⁷⁰.

³⁶⁷ Βλ. Finckenauer J., Voronin Y., 2001, ό.π., σελ. 4-5.

³⁶⁸ Βλ. Stephenson S., 2016, *It takes two to tango: The state and organized crime in Russia*, Current Sociology, 10.1177/0011392116681384., <https://www.researchgate.net/publication/312021854>

³⁶⁹ Βλ. Έκθεση του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας για το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην Ελλάδα για το έτος 2023, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στο <https://www.astynomia.gr/statistikes-epetirides/statistika-stoicheia-2/etisies-ektheseis-organomenou-egklimatos/>

³⁷⁰ Βλ. Τέντες Ι., 2016, «Η αναγκαιότητα μιας εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς» στο Γασπαρινάτου Μ., Δ.Ν., 2016, *Έγκλημα και Ποινική Καταστολή σε Εποχές Κρίσης. Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Νέστορα Κουράκη*, Τόμος Α', Εκδόσεις Σάκκουλα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 -Τρόποι επίλυσης

3.1. Υφιστάμενοι Μέθοδοι και Φορείς Αντιμετώπισης

Η ακολουθητέα τακτική αντιμετώπισης της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση απαντάται με νομικές ρυθμίσεις, διατάξεις και αναδιοργανώσεις εφαρμοστέων πολιτικών, με σκοπό τον εντοπισμό, την πρόληψη και την τιμωρία του φαινομένου. Η επαναλαμβανόμενη προαναφερόμενη τακτική γίνεται εντονότερη, ιδίως μετά την αποκάλυψη νέων σκανδάλων, με αποτέλεσμα οι εκάστοτε κυβερνητικές μεταρρυθμίσεις να συνεισφέρουν νόμους, θεσμούς και στρατηγικές για την αντιμετώπιση της διαφθοράς³⁷¹. Διαχρονικά, διαπιστώθηκαν φανερές αδυναμίες όπως προβλήματα συντονισμού και επικαλύψεις συναρμόδιων ελεγκτικών μηχανισμών, γραφειοκρατικές χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες καθώς και ανεπαρκής έλεγχος των ελεγκτικών μηχανισμών, με αποτέλεσμα να ευνοούνται οι κατάλληλες συνθήκες, για την ανάπτυξη της διαφθοράς, είτε εκείνης που συνδέεται με το οργανωμένο έγκλημα είτε εκείνης που αφορά τα καθημερινά προβλήματα των πολιτών και να θίγεται η αξιοπιστία της Δημόσιας Διοίκησης³⁷². Επιπλέον, η αναποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου εντείνει την απαξία και την έλλειψη σεβασμού προς τη Δημόσια Διοίκηση και τους κρατικούς θεσμούς³⁷³.

Η ουσιαστική και αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς απαιτεί τη λήψη μέτρων τόσο στο στάδιο της πρόληψης, με την ενίσχυση της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση και στη δημοσιονομική διαχείριση, η οποία είναι ευάλωτη σε επιθέσεις από το οργανωμένο έγκλημα και τη διαφθορά³⁷⁴, όσο και στο στάδιο της καταστολής, με την διενέργεια ελέγχων, ιδίως διοικητικών και την επιβολή κυρώσεων, από τους μηχανισμούς της δικαιοσύνης. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα την τελευταία δεκαετία, παρατηρείται, τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο, μια προσπάθεια ποιοτικότερης αποτελεσματικότητας στην καταπολέμηση της διαφθοράς, μέσω της συγχώνευσης υφιστάμενων και της ταυτόχρονης δημιουργίας νέων ελεγκτικών φορέων αλλά και

³⁷¹ Βλ. Γεωργόπουλος Ν., 2005, *Η διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση* σε Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 117επ

³⁷² Βλ. Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., 2020, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν4622/2019*, Τόμος Β', Β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 23επ

³⁷³ Βλ. Grodeland Ase, 2005, *Ανεπίσημα δίκτυα και διαφθορά* σε Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 529

³⁷⁴ Βλ. Βενετσανοπούλου Μ., 2014, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Εκδόσεις Σάκκουλα., σελ. 36

με την διαμόρφωση κωδίκων ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, με στόχο την εδραίωση μιας κουλτούρας ηθικής στη Δημόσια Διοίκηση³⁷⁵.

Οι υφιστάμενοι κύριοι φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα, είναι οι εξής:

3.1.1. Ανεξάρτητες Αρχές

3.1.1.1 Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)

Αποτελεί μία ανεξάρτητη νομοθετικά κατοχυρωμένη αρχή που συστάθηκε με το ν.4622/2019, ένας πρωτοσύστατος, πραγματικά ανεξάρτητος φορέας για την ενίσχυση της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς, με τις απαιτούμενες εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, σύμφωνα με τις διεθνείς πρακτικές και τις απαιτήσεις των ενσωματωμένων νομοθετικών ρυθμίσεων του ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου³⁷⁶.

Η εν λόγω Αρχή ανέλαβε το σύνολο των αρμοδιοτήτων των καταργούμενων πέντε βασικών ελεγκτικών δημόσιων φορέων (Γραφείο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών), καθώς και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς, ενώ είναι υπεύθυνη για τον συνολικό σχεδιασμό, τον συντονισμό, την εποπτεία και την αξιολόγηση της συνολικής αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών μηχανισμών, δομών και υπηρεσιών, ως προς τον έλεγχο της δράσης των δημόσιων οργανισμών, διασφαλίζοντας την συνέχεια της Διοίκησης στους κρίσιμους τομείς της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της αντιμετώπισης της διαφθοράς.

³⁷⁵ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών & Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας & Λογοδοσίας (2022) *Κώδικας ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς υπαλλήλων του δημόσιου τομέα*. Ιούλιος 2022. Διαθέσιμο στο: <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/07/KodikasIthEpaSympYpalDimTom-Ioulios2022-20220725.pdf> (Πρόσβαση 26-10-2025)

³⁷⁶ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4622/2019, Κεφάλαιο Γ', *Σύσταση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας*, σελ.61επ, Διαθέσιμο σε: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitel-kratos-eis.pd>. Για την διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου, λήφθηκαν υπόψη οι μέχρι τότε διαθέσιμες εκθέσεις αξιολόγησης και προτάσεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Χώρα μας, τα συμπεράσματα και οι προτάσεις της ομάδας εργασίας του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές (OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions), οι διαπιστώσεις από την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΗΕ (ομάδα επισκόπησης της εφαρμογής της Σύμβασης του ΟΗΕ Implementation Review Group), τα ευρήματα και οι συστάσεις της Ομάδας κρατών κατά της διαφθοράς (Group of states against corruption - GRECO) καθώς και οι διαπιστώσεις της Ομάδας Δράσης για το Οικονομικό Έγκλημα (FATF – Financial Action Task Force).

Στο πλαίσιο αυτό, η Αρχή έχει πανελλαδική δράση και, μεταξύ άλλων, έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες³⁷⁷:

- (α) τον κεντρικό σχεδιασμό και συντονισμό όλων των απαραίτητων δράσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών και δημόσιων οργάνων και φορέων,
- (β) τον κεντρικό σχεδιασμό και συντονισμό όλων των απαραίτητων δράσεων για την πρόληψη, την αποτροπή, τον εντοπισμό και την καταστολή πράξεων και φαινομένων απάτης και διαφθοράς
- (γ) την εκπόνηση, παρακολούθηση, αξιολόγηση και ανασχεδιασμό του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς
- (δ) τη διενέργεια ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών ή να παραγγείλει αυτεπαγγέλτως τη διενέργειά τους από τα καθ' ύλην αρμόδια Σώματα και υπηρεσίες.
- (ε) τον σχεδιασμό και την ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων για τον καλύτερο συντονισμό, την άρση επικαλύψεων αρμοδιοτήτων και την αξιοποίηση των συνεργειών μεταξύ όλων των δημοσίων φορέων και υπηρεσιών που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς
- (ζ) την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του έργου και της δράσης των ιδιαίτερων σωμάτων, υπηρεσιών και φορέων επιθεώρησης και ελέγχου, που δεν εντάσσονται στην Αρχή, συμπεριλαμβανομένων των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και των Μονάδων Εσωτερικών Υποθέσεων και την υποβολή προτάσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων που κατεγράφησαν κατά τη διαδικασία αξιολόγησης,
- (η) την παρακολούθηση της πορείας των ελέγχων που διενεργούν οι φορείς και οι υπηρεσίες της προαναφερόμενης περίπτωσης αλλά και για την ενημέρωσή της για τις εκθέσεις και τα πορίσματα τους
- (θ) τον κεντρικό σχεδιασμό, ανάπτυξη και παρακολούθηση της εφαρμογής Πλαισίου Λογοδοσίας Δημόσιας Διακυβέρνησης για δημόσιους φορείς και οργανισμούς,

³⁷⁷ Βλ. τις διατάξεις του άρθρου 83 του ν.4622/2019, σύμφωνα με το οποίο, η Αρχή ασκεί τις αρμοδιότητές της στο σύνολο των φορέων και υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των Ν.Π.Δ.Δ., των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεών τους και των εποπτευόμενων από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ., των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, ακόμα και στην περίπτωση που οι επιχειρήσεις αυτές εξαιρούνται ρητά από τους κανόνες περί δημοσίου τομέα, σύμφωνα με τους ιδρυτικούς τους νόμους. Η αρμοδιότητα της Αρχής επεκτείνεται στους ιδιωτικούς φορείς που συνάπτουν οιοδήποτε είδους σύμβαση με φορείς του δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται στο άρθρο 51 του ν. 1892/1990 (Α' 101), όπως εκάστοτε ισχύει. Στην αρμοδιότητα της Αρχής εμπίπτουν επίσης, ιδιωτικοί φορείς οι οποίοι συναλλάσσονται με φορείς του δημοσίου τομέα του προηγούμενου εδαφίου καθ' οιοδήποτε τρόπο, ακόμα και εξωσυμβατικά, ή χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους καθ' οιοδήποτε ποσοστό. Επίσης, στην αρμοδιότητα της Αρχής εμπίπτουν ιδιωτικοί φορείς οι οποίοι ασκούν οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα που ρυθμίζεται με οποιοδήποτε τρόπο από το κράτος και αφορά στην παροχή υπηρεσιών ή αγαθών προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις, ή δραστηριοποιούνται σε τομείς που αφορούν στο δημόσιο συμφέρον.

(ι) την ανάπτυξη του θεσμικού, οργανωτικού και επιχειρησιακού πλαισίου για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, τη λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου και τη λειτουργία διαχείρισης κινδύνων σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία για τη δημόσια διοίκηση και τη δημοσιονομική διαχείριση,

(ια) τη διενέργεια προκαταρκτικών εξετάσεων και προανακρίσεων, κατόπιν σχετικής εισαγγελικής παραγγελίας και την παροχή επιστημονικής υποστήριξης και ειδικών τεχνικών συμβουλών σε άλλες Δημόσιες Αρχές.

(ιβ) την υποδοχή, επεξεργασία, αξιολόγηση και την κατά περίπτωση διερεύνηση ή αρχειοθέτηση καταγγελιών ή αναφορών, που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες της Αρχής και αναφέρονται ειδικότερα σε παράλειψη οφειλόμενων ενεργειών ή σε μη νόμιμες ενέργειες της Διοίκησης, καθώς και επί υποθέσεων απάτης και διαφθοράς στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα ή αντίστοιχων καταγγελιών ή αναφορών σχετικά με συγχρηματοδοτούμενα, διακρατικά και λοιπά έργα και προγράμματα

(ιγ) τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) των εκάστοτε υπόχρεων προς τούτο κατηγοριών προσώπων.

3.1.1.2 Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ)

Η Αρχή συστάθηκε με τον ν. 4912/2022, προέκυψε από τη συγχώνευση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) και της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και υποστηρίζεται διοικητικά από το Υπουργείο Δικαιοσύνης και αξιοποιείται πλέον με τον βέλτιστο τρόπο το δυναμικό, η εμπειρία και η τεχνογνωσία τους με σκοπό την υποστήριξη της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ενώ ταυτόχρονα επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου της ορθής εφαρμογής του εθνικού και ενωσιακού δικαίου από τις αναθέτουσες αρχές σε όλα τα στάδια της διαδικασίας.

Η Αρχή έχει, μεταξύ άλλων³⁷⁸, τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- (α) Εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης του ν. 4270/2014 (Α' 143) στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μπορεί να συμμετέχει σε συλλογικά κυβερνητικά όργανα με αρμοδιότητα επί των δημοσίων συμβάσεων.
- (β) Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, μέσω σχετικών εισηγήσεων στα αρμόδια εθνικά όργανα αποσκοπώντας στην ομοιόμορφη, ταχεία και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος εφαρμογή τους.

³⁷⁸ Βλ. τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 4912/2022 (ΦΕΚ Α' 59/17.3.2022) με τίτλο: «Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης»

(γ) Γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και τα αρμόδια όργανα οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τη γνώμη της.

(δ) Εκδίδει κανονισμούς και παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα σχετικά με ζητήματα ερμηνείας της νομοθεσίας και της νομολογίας επί των δημοσίων συμβάσεων

(ε) Εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς, ενώ σε συνεργασία μαζί τους διαμορφώνει, επίσης, κανόνες για την τυποποίηση των τεχνικών προδιαγραφών.

(στ) Παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου.

(ζ) Ασκεί δειγματοληπτικούς ελέγχους, αναζητώντας αυτεπαγγέλτως πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και καλεί σε ακρόαση τους εκπροσώπους τους για την παροχή πληροφοριών και στοιχείων. Εάν κατά την προαναφερόμενη διαδικασία, διαπιστωθεί παραβίαση του εθνικού ή του ευρωπαϊκού δικαίου επί των δημοσίων συμβάσεων, με σχετική απόφασή της, η Αρχή, ανάλογα με τη σοβαρότητα της διαπιστωθείσας παραβίασης, απευθύνει τις προσήκουσες συστάσεις ή διακόπτει την πρόοδο των διερευνημένων διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων

η) Επικουρεί το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση της δικαιοδοσίας του επί διαφορών προσυμβατικού ελέγχου, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στην παρ. 2 του άρθρου 333 του ν. 4700/2020 (Α' 127).

Παράλληλα, με σκοπό την επαύξηση της αποτελεσματικότητας των διοικητικών διαδικασιών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, θεσπίσθηκε με τον ν.5218/2025, το απαιτούμενο πλαίσιο ώστε να διασφαλίζεται η απαραίτητη επαγγελματική κατάρτιση και εξειδίκευση των απασχολούμενων δημοσίων υπαλλήλων και η περαιτέρω διατήρησή τους μέσω της παροχής κατάλληλων κινήτρων, οικονομικών και μη³⁷⁹. Επισημαίνεται ότι οι προαναφερόμενοι δημόσιοι υπάλληλοι που

³⁷⁹ Βλ. τις διατάξεις του ν.5218/2025 (ΦΕΚ Α' 125/14.7.2025) με τίτλο: «Αναμόρφωση του πλαισίου για την επαγγελματική κατάρτιση υπαλλήλων που χειρίζονται δημόσιες συμβάσεις, του πλαισίου για την προετοιμασία και την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων και την έννομη προστασία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, του πλαισίου

διαχειρίζονται δημόσια περιουσία, είναι ταυτόχρονα και εγγυητές αυτής, αφού είναι νομικά και λειτουργικά υπόχρεοι για τη χρηστή διαχείριση της³⁸⁰.

3.1.1.3 Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.)

Η Αρχή συστάθηκε με τον ν. 4389/2016 και ασκεί πλήρεις αρμοδιότητες σε όλον τον φοροελεγκτικό και φοροεισπρακτικό μηχανισμό της χώρας. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της³⁸¹, περιλαμβάνονται:

(α) Ο εντοπισμός φαινομένων διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και μη τήρησης της νομιμότητας, που τυχόν παρατηρούνται στη λειτουργία και στη δράση των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της.

(β) Η εποπτεία και ο συντονισμός των ελεγκτικών φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτή την Ανεξάρτητη Αρχή, καθώς και η αξιολόγηση και ο έλεγχος των αποτελεσμάτων της δράσης τους σε σχέση με την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων, σύμφωνα με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό που έχει καταρτίσει η Ανεξάρτητη Αρχή.

Πρόσφατα αναδείχθηκε ακόμη περισσότερο η καθοριστική συμβολή της Α.Α.Δ.Ε. Ειδικότερα, με την θέσπιση του ν.5222/2025, μεταξύ άλλων³⁸², απέκτησε άμεση, πλήρη και απρόσκοπτη πρόσβαση στα δεδομένα του Οργανισμού Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε.). Με δεδομένο ότι η διερεύνηση της επίμαχης ομώνυμης υπόθεσης βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, σύμφωνα με τον καθηγητή Δ. Σωτηρόπουλο, η προφανέστερη ερμηνεία της έγκειται στην ευνοϊκή συλλογική μεταχείριση ορισμένων μερίδων του πληθυσμού ή ομάδων συμφερόντων έναντι άλλων. Η κατάσταση αυτή δύναται να αναλυθεί ως ένα παζλ, το οποίο συνθέτουν τα δίκτυα συναλλασσόμενων αξιωματούχων, διαμεσολαβητών και ωφελούμενων «δικαιούχων», οι φορείς του Δημοσίου με τάσεις αυτονόμησης, μακροχρόνιες εργαλειακές

εθνικών υποδομών ποιότητας και του πλαισίου ίδρυσης, επέκτασης και εκσυγχρονισμού των μεταποιητικών δραστηριοτήτων στην Περιφέρεια Αττικής και λοιπές διατάξεις»

³⁸⁰ Βλ. Συλλογικό Έργο (2015) *Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, τόμος 3: Προτάσεις νομοθετικών παρεμβάσεων* (Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. επιμ.), Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, σελ. 41

³⁸¹ Βλ. τις διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α' 94 /27.05.2016) με τίτλο «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»

³⁸² Βλ. τις διατάξεις του ν. 5222/2025 (ΦΕΚ Α' 134 /28.7.2025) με τίτλο: «Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας και άλλες διατάξεις - συνταξιοδοτικές διατάξεις». Ιδίως, τα άρθρα 252 και 254, σύμφωνα με το τελευταίο η Γενική Διεύθυνση του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.) της Γενικής Γραμματείας Φορολογικής Πολιτικής του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, μεταφέρθηκε στην Α.Α.Δ.Ε., ενώ οι υπάλληλοι του Σ.Δ.Ο.Ε. που μετακινήθηκαν στην Α.Α.Δ.Ε., διατηρούν την ιδιότητα του ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου και λαμβάνουν παραγγελίες προκαταρκτικών εξετάσεων, τελώντας σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 35 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (Κ.Π.Δ.- ν. 4620/2019, Α' 96) υπό την εποπτεία, καθοδήγηση και τον συντονισμό των ενεργειών τους, από τον Προϊστάμενο Εισαγγελέα του Τμήματος Οικονομικού Εγκλήματος της Εισαγγελίας Εφετών Αθηνών

αντιλήψεις για την Ε.Ε. και οι συλλογικές πελατειακές σχέσεις³⁸³. Η προαναφερόμενη προσέγγιση συμφωνεί με την παρατήρηση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, ο οποίος επεσήμανε ότι «Το σύστημα ποτέ δεν μπόρεσε ουσιαστικά να αυτοπροστατευτεί. Και κάθε φορά όλο και περισσότερο γεννούσε τέτοια φαινόμενα. Όταν θα αποκαλυφθεί όλο το φάσμα αυτού του προβλήματος τότε θα διαπιστώσουμε ποια ήταν εκείνα τα στοιχεία, τα οποία έπρεπε να διορθωθούν κατά καιρούς. Γιατί αυτή η ιστορία είναι διαχρονική πολλών δεκαετιών»³⁸⁴.

3.1.1.4 Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες

Η εν λόγω Αρχή, συστάθηκε με τον ν.4557/2018³⁸⁵ και έχει ως βασική αρμοδιότητα τη δέσμευση των περιουσιακών στοιχείων που προέρχονται από τις εκάστοτε οριζόμενες αξιόποινες πράξεις με σκοπό την αντιμετώπιση της βαριάς εγκληματικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, εστιάζει στη λήψη και εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την καταπολέμηση της νομιμοποίησης των εγκληματικών προσόδων και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, στον προσδιορισμό των σχετιζόμενων με την τρομοκρατία προσώπων και την επιβολή χρηματοοικονομικών κυρώσεων σε βάρος τους καθώς και στον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των προσώπων που αναφέρονται στην περίπτωση α' της παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 3213/2003 (Α' 309).

Η Αρχή διαρθρώνεται σε τρεις αυτοτελείς Μονάδες, με διακριτές αρμοδιότητες, προσωπικό και υποδομές, ενώ υπάγονται στον Πρόεδρο της Αρχής που είναι εν ενεργεία ή επί τιμή ανώτατος εισαγγελικός λειτουργός. Ειδικότερα, διαρθρώνεται ως εξής:

α) Α' Μονάδα Διερεύνησης Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών, η οποία αναπτύσσει διεθνείς συνεργασίες και είναι επιφορτισμένη, μεταξύ άλλων, με τη διερεύνηση, την ανάλυση-αξιολόγηση και τη συσχέτιση αναφορών ύποπτων συναλλαγών, τη διενέργεια επιχειρησιακών αναλύσεων, με στόχο τη διασύνδεση υποθέσεων, τον εντοπισμό εγκληματικών δικτύων ή ατόμων και την εξακρίβωση του

³⁸³ Βλ. Σωτηρόπουλος Δ., 2025. *Το παζλ της διαφθοράς*. Η Καθημερινή, 20 Ιουλίου. Διαθέσιμο σε: <https://www.kathimerini.gr/opinion/563723779/to-pazl-tis-diafthoras/> (Πρόσβαση: 26-10-2025)

³⁸⁴ Βλ. Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, 2025. 23-10-2025 : *Σημεία συνέντευξης Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, Μιχάλη Χρυσοχοΐδη στον Τ/Σ ΣΚΑΪ στην εκπομπή «σήμερα»*. Διαθέσιμο στο: <https://www.minocp.gov.gr/2025/10/23/23-10-2025-simeia-synentefxis-ypourgou-prostasias-tou-politi-michali-chrysochoidi-ston-t-s-skai-stin-ekpobi-simera/> (Πρόσβαση 26-10-2025)

³⁸⁵ Βλ. τις διατάξεις του ν. 4557/2018 (ΦΕΚ Α' 139 /30.07.2018) με τίτλο: «Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2015/849/ΕΕ) και άλλες διατάξεις», ως τροποποιήθηκε και ισχύει με τον ν. 5232/2025(ΦΕΚ Α' 163 /22.9.2025) με τίτλο: «Καθορισμός αδικημάτων και κυρώσεων σε βάρος φυσικών και νομικών προσώπων για παραβίαση των περιοριστικών μέτρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενσωμάτωση Οδηγίας (ΕΕ) 2024/1226 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Απριλίου 2024 σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων για την παραβίαση των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης και την τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1673 και λοιπές διατάξεις»

τρόπου δράσης τους αλλά και με την εκπόνηση στρατηγικών αναλύσεων αναφορικά με τις ακολουθούμενες πρακτικές της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

β) Β' Μονάδα Χρηματοοικονομικών Κυρώσεων, η οποία ομοίως αναπτύσσει διεθνείς συνεργασίας και κυρίως είναι επιφορτισμένη με τη συλλογή και αξιολόγηση των περιελθόντων σε αυτή πληροφοριών που σχετίζονται με την δράση ή υποστήριξη αυτής τρομοκρατικών οργανώσεων (άρθρα 187^A και 187^B Π.Κ.).

γ) Γ' Μονάδα Ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, στην οποία υποβάλλονται οι δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης των προσώπων που αναφέρονται στην παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 5026/2023 (Α' 45) και ακολούθως προβαίνει σύμφωνα με τη οριζόμενη διαδικασία και κατά την κρίση της σε δειγματοληπτικό ή στοχευμένο έλεγχο τους, ενώ εφαρμόζονται κριτήρια και τεχνικές ανάλυσης κινδύνου. Ο διενεργούμενος έλεγχος περιλαμβάνει τη διακρίβωση τυχόν ανακριβειών στις υποβληθείσες δηλώσεις καθώς και του τρόπου διασύνδεσης της επαύξησης περιουσιακών στοιχείων με το εισόδημα και τις δαπάνες διαβίωσης των υπόχρεων προσώπων³⁸⁶. Επιπλέον, η εν λόγω Μονάδα αναπτύσσει συνεργασίες και ανταλλάσσει πληροφορίες με ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς, για θέματα αρμοδιότητάς της.

3.1.1.5 Συνήγορος του Πολίτη

Η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, αρχικά συστάθηκε με τον ν. 2477/1997 και έλαβε συνταγματική περιωπή με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001³⁸⁷. Ακολούθως, εκδόθηκε ο ν. 3094/2003 με τίτλο «*Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις*», ο οποίος ορίζει τη δομή και τη λειτουργία του, ο οποίος υπέστη πολυάριθμες τροποποιήσεις³⁸⁸, η πιο πρόσφατη εκ των οποίων έγινε σύμφωνα με τον ν. 5043/2023.

³⁸⁶ Ειδικότερα, για την ακολουθούμενη διαδικασία βλ. τις διατάξεις των άρθρων 25, 27, 28 & 29 του ίδιου νόμου. Η Μονάδα διενεργεί κατά προτεραιότητα έλεγχο των υποβληθέντων δηλώσεων των: αα) των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων της Βουλής και της Γενικής Κυβέρνησης, ββ) των Γενικών Γραμματέων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Συντονιστών Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, γγ) των Προέδρων, των Αντιπροέδρων, των Διοικητών και των διευθυνόντων συμβούλων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δημόσιων επιχειρήσεων και δημόσιων οργανισμών, δδ) του Προέδρου και των Αντιπροέδρων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, εε) των ιδιοκτητών, των εκδοτών, των βασικών μετόχων, των προέδρων, των διευθυνόντων συμβούλων, των διαχειριστών, καθώς και των γενικών διευθυντών και των διευθυντών ειδήσεων και ενημέρωσης κάθε μορφής επιχειρήσεων ή εταιρειών που κατέχουν άδεια λειτουργίας ή εν γένει έχουν την εκμετάλλευση: i) τηλεοπτικών σταθμών, ελεύθερης λήψης ή παροχής κάθε μορφής συνδρομητικών τηλεοπτικών υπηρεσιών, ii) επιχειρήσεων ή εταιρειών που εκμεταλλεύονται ή εκδίδουν ημερήσια ή περιοδικά έντυπα πανελλήνιας κυκλοφορίας και στισ) των Αρχηγών και των Υπαρχηγών της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού Σώματος Ελληνικής Ακτοφυλακής και του Πυροσβεστικού Σώματος.

³⁸⁷ Βλ. άρθρο 103 παρ.9 Σ «*Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη που λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή*».

³⁸⁸ Βλ. ενδεικτικά διατάξεις των ν. 3242/2004, 3293/2004, 3304/2005, 3488/2006

Στο πλαίσιο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη, έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης³⁸⁹, για την προστασία των δικαιωμάτων τους με ειδικότερη εστίαση στην προάσπιση των δικαιωμάτων των παιδιών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Αποτελεί ένα ενδιάμεσο ελεγκτικό όργανο της δραστηριότητας των οργάνων της διοίκησης και για το λόγο αυτό χαρακτηρίζεται και ως *sui generis* θεσμός³⁹⁰.

Ειδικότερα, η εν λόγω μονομελής Ανεξάρτητη Αρχή επιλαμβάνεται αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν έγγραφης και ενυπόγραφης αναφοράς και υπό την προϋπόθεση ότι η τελευταία αναφερόμενη υπόθεση δεν εκκρεμεί ενώπιον δικαστικής αρχής, διερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών, που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Για τον σκοπό αυτόν, εφαρμόζεται ορισμένη διαδικασία ελέγχου των παραπόνων πολιτών για περιπτώσεις κακοδιοίκησης, στις οποίες περιλαμβάνονται και φαινόμενα διαφθοράς, ενίοτε και σε συνεργασία με λοιπές Υπηρεσίες³⁹¹.

Τέλος, επισημαίνεται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη δεν διαθέτει αποφασιστικές αρμοδιότητες καθώς στερείται της δυνατότητας έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων, αλλά μόνο γνωμοδοτικές, με αποτέλεσμα να επιδιώκει να μεταπείσει τη δημόσια διοίκηση ώστε να τροποποιήσει τις κρινόμενες ως εσφαλμένες πράξεις. Σύμφωνα με τον Ε. Φυτράκη, το υψηλό κύρος και η ευρεία κοινωνική αποδοχή του θεσμού, καλούνται να επικαλύψουν την απουσία της προαναφερόμενης νομικής εξουσίας³⁹².

Κοινό χαρακτηριστικό όλων των προαναφερόμενων Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί η λειτουργική ανεξαρτησία τους, καθώς δεν υπόκεινται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Θεσμικό αντίβαρο αποτελεί η άμεση ή έμμεση υπαγωγή τους σε Κοινοβουλευτικό Έλεγχο, μέσω της υποβολής ετήσιας έκθεσης δραστηριότητάς τους στην Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Επιπλέον δε, στην κατεύθυνση της διαφάνειας της δράσης, συμβάλλει η θέσπιση των εκάστοτε ειδικών απαιτούμενων κριτηρίων για τη στελέχυσή τους.

3.1.2 Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο και ταυτόχρονα ο ανώτατος θεσμός δημοσιονομικού ελέγχου στη Χώρα, με δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές

³⁸⁹ Βλ. άρθρα 1 και 3 παρ. 1 του ισχύοντος ν. 3094/2003

³⁹⁰ Φυτράκης Ε., 2010, «Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 63

³⁹¹ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2007, Καταπολέμηση η πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, ΕφημΔΔ, , σελ. 673 -686 και άρθρο 4 του ισχύοντος ν. 3094/2003

³⁹² Βλ. Φυτράκης Ε., ο.π., σελ. 65

αρμοδιότητες³⁹³. Έχει πλήρη λειτουργική ανεξαρτησία, επιτηρεί την τήρηση της νομιμότητας, της κανονικότητας και των αρχών της καλής διακυβέρνησης στο σύνολο των δημόσιων φορέων, ενώ παράλληλα εγγυάται την τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου, της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της δίκαιης δίκης.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, μεταξύ άλλων, διενεργεί τον απαιτούμενο έλεγχο για τη σύνταξη και υποβολή στη Βουλή έκθεσης για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους. Επίσης, ελέγχει τις δαπάνες και τους λογαριασμούς των φορέων που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία. Στο πλαίσιο αυτό, παρουσιάζεται σε ετήσια βάση στη Βουλή, από τον Πρόεδρο του Ανωτάτου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου, το καθορισμένο πρόγραμμα ελέγχων, αποτελέσματα των οποίων γνωστοποιούνται με σχετική έκθεση στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Επιπλέον, ομοίως παραδίδεται στη Βουλή από τον Πρόεδρό του, η Ετήσια Έκθεση Ευρημάτων, Πορισμάτων και Συστάσεων της Ολομέλειάς του που περιλαμβάνει κατηγοριοποιημένα ευρήματα και πορίσματα του διενεργηθέντος ελεγκτικού και του δικαιοδοτικού του έργου καθώς και συστάσεις για πραγματοποίηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων προς επίλυση των τυχόν παθογενειών που διαπιστώθηκαν κατά την προαναφερόμενη διαδικασία.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, αναδεικνύεται αφενός η σημασία της δράσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφετέρου ότι η τελευταία ασκείται υπό την «εποπτεία» του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε, το Ελεγκτικό Συνέδριο συνεπικουρείται από την ΕΑΔΗΣΥ κατά τον έλεγχο και διευθέτηση διαφορών προσυμβατικού ελέγχου, που αναδεικνύει, σύμφωνα με την καθηγήτρια Ε. Μπάλτα, την συμβολή του στην επίτευξη της καθολικής διαφάνειας και αντικειμενικότητας αλλά και την εστίαση των διενεργούμενων ελέγχων σε θέματα οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας³⁹⁴.

³⁹³ Βλ. άρθρο 98 Σ και τις διατάξεις του ν. 4820/2021 (ΦΕΚ Α' 130 /23.07.2021) με τίτλο: «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις»

³⁹⁴ Βλ. Μπάλτα Ε., 2009, *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 205

3.1.3 Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος

Οι Εισαγγελείς Οικονομικού Εγκλήματος, με τον ν. 4745/2020 και έπειτα εφαρμόζουν και τις αρμοδιότητες των Εισαγγελέων κατά της Διαφθοράς. Επισημαίνεται ότι το καταργημένο πλέον ειδικό σώμα εισαγγελέων, είχε συσταθεί με τον ν. 4022/2011, με σκοπό την εκδίκαση μεγάλων σκανδάλων διαφθοράς, στα οποία εμπλέκονταν πολιτικοί και κρατικοί αξιωματούχοι, κατ' απόλυτη προτεραιότητα και εντός πολύ σύντομου χρονικού διαστήματος³⁹⁵.

Οι Εισαγγελείς Οικονομικού Εγκλήματος, έχουν το βαθμό του Εισαγγελέα Εφετών και πανελλαδική αρμοδιότητα. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, διενεργούν προκαταρκτικές εξετάσεις είτε αυτοπροσώπως είτε μέσω σχετικών παραγγελιών τους σε γενικούς ή ειδικούς ανακριτικούς υπαλλήλους, με σκοπό τη διακρίβωση τυχόν τέλεσης κάθε είδους φορολογικών, οικονομικών και οποιωνδήποτε άλλων συναφών εγκλημάτων σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ζημιώνουν σοβαρά την εθνική οικονομία. Ακολουθώντας, με την περαίωσή τους, είτε παραγγέλλουν στον αρμόδιο εισαγγελέα πρωτοδικών την κίνηση ποινικής δίωξης είτε αρχειοθετούν την υπόθεση.

3.1.4 Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας (Υ.Ε.Υ.Σ.Α.)

Η εν λόγω Υπηρεσία συστάθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 21 του νόμου 4613/2019, μέσω της συγχώνευσης της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων (Δ.Ε.Υ.) της Ελληνικής Αστυνομίας³⁹⁶ και της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων του Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής, με

³⁹⁵ Βλ. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Εκδίκαση πράξεων διαφθοράς πολιτικών και κρατικών αξιωματούχων, υποθέσεων μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος και μείζονος δημοσίου συμφέροντος», Διαθέσιμη στο: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/E-CORRUPT-eis.pdf> (Πρόσβαση: 28-10-2025)

³⁹⁶ Από την ίδρυση της και μετέπειτα, η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων (Δ.Ε.Υ.), παρουσίασε σημαντικές μεταβολές, διευρύνοντας την καθ' ύλην αρμοδιότητα της, κατόπιν σχετικών νομοθετικών διατάξεων, οι σημαντικότερες εκ των οποίων παρατίθενται συνοπτικά. Κατά την σύστασή της αποτελούσε αυτοτελής ειδική αστυνομική υπηρεσία, υπαγόμενη απευθείας στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας, με πανελλαδική εμβέλεια και αποστολή την διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη εγκλημάτων, που τελούν αστυνομικοί όλων των βαθμών, και προβλέπονται από τις διατάξεις συγκεκριμένων άρθρων του Ποινικού Κώδικα, μεταξύ αυτών, της εσχάτης προδοσίας, βασανιστηρίων, σχετικά με την υπηρεσία (δωροδοκία, κατάχρηση εξουσίας), παραβάσεων στην εκτέλεση των ποινών, παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου και της νομοθεσίας για τα ναρκωτικά, τα παίγνια, τα όπλα, αρχαιότητες και τους αλλοδαπούς. Ακολουθώντας με τον ν.3103/2003 διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητές της εκτός από το αστυνομικό προσωπικό, στους συνοριακούς φύλακες, ειδικούς φρουρούς αλλά και στον ευρύτερο Δημόσιο, για τα εγκλήματα της δωροληψίας, της δωροδοκίας και της απάτης, ενώ την ίδια χρονιά με τον ν. 3213/2003 ανατέθηκε στην Δ.Ε.Υ. η παραλαβή και ο έλεγχος των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης του αστυνομικού προσωπικού, των συνοριακών φυλάκων και ειδικών φρουρών, διαδικασία η οποία έως την ψήφιση του νόμου αυτού υπαγόταν στην αρμοδιότητα του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου, σύμφωνα με τον ν. 2622/1998. Στη συνέχεια, με τον ν. 3938/2011, διευρύνθηκε η αποστολή της Δ.Ε.Υ. να περιλαμβάνει τη δίωξη των εγκλημάτων σχετικά με τα υπομνήματα, με την υπηρεσία, με εγκλήματα κατά της προσωπικής ελευθερίας και την απάτη, ως ορίζονταν στο ισχύοντα τότε Ποινικό Κώδικα, καθώς και των λοιπών εγκλημάτων που προβλέπονταν στο δεύτερο, τέταρτο και πέμπτο άρθρο, του νόμου 3666/2008, που διέπρατταν ή συμμετείχαν σε αυτά υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα καθώς και υπάλληλοι ή αξιωματούχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Διεθνών Οργανισμών που δραστηριοποιούνται στην Ελληνική Επικράτεια.

αποτέλεσμα να αξιοποιηθεί η συσσωρευμένη εμπειρία ετών των συγχωνευμένων Υπηρεσιών, ενώ μεταφέρθηκαν στην νέα Υπηρεσία οι αρμοδιότητές τους καθώς και οι οριζόμενες αρμοδιότητες της παραμένουσας προς σύσταση Διεύθυνσης Επιθεώρησης και Ελέγχου του Πυροσβεστικού Σώματος.

Η Υ.Ε.Υ.Σ.Α. αποτελεί ενιαία αυτοτελής ειδική υπηρεσία, η οποία υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη και λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης και έχει πανελλαδική δράση και ως εκ τούτου αποτελεί κεντρικό κρατικό μηχανισμό για την πάταξη της διαφθοράς.

Η αποστολή της Υ.Ε.Υ.Σ.Α. περιλαμβάνει αποκλειστικά τη διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη των εγκλημάτων που ερευνούσε η Δ.Ε.Υ. και επιπλέον των εγκλημάτων της προσβολής του δημοκρατικού πολιτεύματος, της αρπαγής και της αρπαγής ανηλίκων, κατά της γενετήσιας ελευθερίας και οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, κατά περιουσιακών αγαθών, της τοκογλυφίας³⁹⁷ καθώς και των παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αρμοδιότητας του Λιμενικού Σώματος Ελληνικής Ακτοφυλακής και πρόκλησης ναυτικών ατυχημάτων, που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά το αστυνομικό, λιμενικό και πυροσβεστικό προσωπικό, καθώς και υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Για την πληρέστερη εκπλήρωση της αποστολής της, η Υ.Ε.Υ.Σ.Α. διαρθρώνεται³⁹⁸ στα εξής τμήματα: α) Τμήμα Διαχείρισης Πληροφοριών και Στρατηγικής, β) Τμήμα Ειδικών Υποθέσεων και γ) Τμημάτων Ερευνών και Δίωξης. Εκ των ανωτέρω Τμημάτων, το Τμήμα Ειδικών Υποθέσεων είναι αρμόδιο, μεταξύ άλλων, για τον έλεγχο και την προστασία του προσωπικού της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας, για την διερεύνηση καταγγελιών, πληροφοριών και στοιχείων, καθώς επίσης και για τη διενέργεια προανακρίσεων και προκαταρκτικών εξετάσεων, που αφορούν το εν λόγω προσωπικό.

Η στελέχωση της Υ.Ε.Υ.Σ.Α. καθορίστηκε με ειδικό τρόπο, ώστε να *«εξασφαλίζεται η απόσταση του ελεγκτή από τον ελεγχόμενο»*³⁹⁹. Στο πλαίσιο αυτό, ο Διοικητής της Υπηρεσίας που είναι ανώτατος Αξιωματικός της Ελληνικής Αστυνομίας ορίζεται από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, μετά από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής, για θητεία τριών (3) ετών, ενώ ιδιαίτερα είναι και τα

³⁹⁷ Βλ. άρθρο 1 του Ν 2713/1999 (Α' 89), άρθρο 49 του Ν. 2935/2001 (Α' 162) και άρθρο 70 του Ν. 4249/2014 (Α' 73)

³⁹⁸ Βλ. Π.Δ. 65 /2019 (Α' 104) «Οργάνωση, διάρθρωση και καθήκοντα οργάνων της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας»

³⁹⁹ Βλ. Φυτράκης Ε., 2010, «Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 642

απαραίτητα προσόντα και οι δικλίδες ασφαλείας, για το λοιπό ανθρώπινο δυναμικό της Υπηρεσίας⁴⁰⁰.

Η Υ.Ε.Υ.Σ.Α. διενεργεί αστυνομικές και προανακριτικές έρευνες, σύμφωνα με το άρθρο 245 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, για τη συλλογή και αξιοποίηση πληροφοριών και στοιχείων, είτε αυτεπαγγέλτως, με αξιοποίηση κάθε είδους περιελθούσας καταγγελίας είτε κατόπιν σχετικής εισαγγελικής παραγγελίας⁴⁰¹. Στο πλαίσιο αυτό, δύναται να εφαρμόζει τις ακόλουθες ειδικές ανακριτικές τεχνικές⁴⁰²:

- Άρση του απορρήτου της επιστολής και της τηλεφωνικής ή κάθε άλλης μορφής ανταπόκριση.
- Άρση του απορρήτου των τραπεζικών ή χρηματιστηριακών λογαριασμών.
- Παύση ισχύος φορολογικού απορρήτου όταν ενεργείται προανάκριση ή προκαταρκτική εξέταση.
- Δεσμεύσεις λογαριασμών και απαγόρευση εκποίησης ακινήτων, η αγορά των οποίων έγινε με προσόδους από τα διερευνώμενα εγκλήματα.
- Απαγόρευση της κίνησης τραπεζικών λογαριασμών ή ανοίγματος θυρίδων.
- Καταγραφή δραστηριότητας ή άλλων γεγονότων εκτός κατοικίας με ειδικές συσκευές ήχου εικόνας ή με άλλα τεχνικά μέσα.
- Συγκεκριμενισμένη έρευνα – Ανακριτική διείσδυση.
- Απρόσκοπτη πρόσβαση στα αρχεία Υπηρεσιών και Επιχειρήσεων.

Επιπλέον, η Υ.Ε.Υ.Σ.Α., ελέγχει ⁴⁰³ τις Δηλώσεις Περιουσιακής Κατάστασης, που υποβάλλουν σε ετήσια βάση, η Ηγεσία και το λοιπό ανθρώπινο δυναμικό των Σωμάτων Ασφαλείας που εμπίπτουν

⁴⁰⁰ Βλ. άρθρο 20 παρ. 5 του Π.Δ. 65/2019 (ΦΕΚ- Α104). Το προσωπικό προτείνεται από τον ίδιο τον Διοικητή της Υπηρεσίας και πρέπει να διακρίνεται για την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα, την υπευθυνότητα και το ήθος του. Στο πλαίσιο αυτό, εξαιρούνται όσοι έχουν καταδικαστεί αμετάκλητα ή είναι υπόδικοι για συγκεκριμένα αδικήματα κακουργηματικού και πλημμεληματικού χαρακτήρα καθώς και όσοι έχουν υπηρετήσει στο παρελθόν σε υπηρεσίες προστασίας μελών της Κυβέρνησης, Υφυπουργών, Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, Κομμάτων και Βουλευτών ή στα γραφεία της Ηγεσίας των οικείων Σωμάτων. Παράλληλα, προκειμένου να εξασφαλιστεί το πλέον έμπειρο προσωπικό, προτιμώνται άτομα, που διαθέτουν τα απαραίτητα χρόνια υπηρεσίας και έχουν προϋπηρεσία σε Υπηρεσίες ασφαλείας των οικείων σωμάτων, εξοικειωμένες με την εφαρμογή ειδικών προανακριτικών τεχνικών. Επιπλέον, η Υπηρεσία στελεχώνεται και από προσωπικό ειδικών καθηκόντων, με ειδικευση σε κλάδους όπως η νομική, η πληροφορική και η χρηματοοικονομική, ώστε να ανταποκρίνεται στις υψηλές απαιτήσεις.

⁴⁰¹ Βλ. τις διατάξεις των άρθρων 31 και 37 του ν.4620/2019, (Φ.Ε.Κ. Α 96 /11.06.2019) «Κύρωση του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας» ως τροποποιήθηκε και ισχύει με το ν. 5149/2024 (Φ.Ε.Κ. Α'169 /25.10.2024) «Επιτάχυνση προσλήψεων μέσω Α.Σ.Ε.Π., τροποποιήσεις στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, σύστημα κινήτρων και ανταμοιβής δημοσίων υπαλλήλων, ρυθμίσεις για το σύστημα αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων και λοιπές διατάξεις για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης»

⁴⁰² Βλ. τις διατάξεις των άρθρων 5 και 6 του ν. 2713/1999

⁴⁰³ Βλ. τις διατάξεις των άρθρων 11,27 και 28 του ν. 5026/2023

στην αρμοδιότητά της. Για τη διασφάλιση της ανεξάρτητης και αδιάβλητης λειτουργίας της Υπηρεσίας, θεσπίστηκαν κάποιες δικλίδες ασφαλείας⁴⁰⁴, με σημαίνουσες την εποπτεία του όλου έργου της από ανώτατους Εισαγγελικούς λειτουργούς και την υποβολή ετήσιας έκθεσης σχετικά με τον απολογισμό του έργου και των δραστηριοτήτων της στη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, δια μέσου του αρμόδιου Υπουργού.

Τέλος, η εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς, ιδίως από Αστυνομικούς, που καλείται να αντιμετωπίσει η εν λόγω Υπηρεσία συνιστά ταυτόχρονα μια ποινική και μια ηθική παράβαση. Αφενός οι διώκτες του εγκλήματος μετατρέπονται σε εγκληματίες δια της κατάχρησης της νόμιμης εξουσίας τους, αποσκοπώντας στην απόκτηση οποιουδήποτε οφέλους, αφετέρου παραβιάζουν τον Κώδικα Αστυνομικής Δεοντολογίας και το υπηρεσιακό κανονιστικό πλαίσιο.⁴⁰⁵ Όπως προαναφέρθηκε, οι πράξεις αυτές δημιουργούν πρόσφορες συνθήκες για την εξάπλωση του οργανωμένου εγκλήματος. Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί και η νεοσυσταθείσα Υπηρεσία για την αντιμετώπισή του, η Διεύθυνση Αντιμετώπισης Οργανωμένου Εγκλήματος της Ελληνικής Αστυνομίας, το προσωπικό της οποίας έχει καθήκον εχεμύθειας, η παραβίαση του οποίου τιμωρείται σύμφωνα με το άρθρο 252 του ισχύοντος Ποινικού Κώδικα και συνιστά επιβαρυντική περίσταση για την επιμέτρηση της ποινής και λόγο άμεσης απομάκρυνσης από την Υπηρεσία⁴⁰⁶.

3.2 Ο Εσωτερικός Διοικητικός Έλεγχος και πρόληψη της διαφθοράς

Παράλληλα με την εκάστοτε δράση των προαναφερόμενων ελεγκτικών μηχανισμών, διενεργείται και διοικητικός αυτοέλεγχος είτε αυτεπαγγέλτως από τα αρμόδια όργανα είτε μέσω διοικητικών προσφυγών των πολιτών, με αποτέλεσμα να προλαμβάνονται είτε να θεραπεύονται παρανομίες των οργάνων της δημόσιας διοίκησης και κατ'επέκταση φαινόμενα διαφθοράς⁴⁰⁷. Ειδικότερα:

⁴⁰⁴ Βλ. <https://www.minocp.gov.gr/ypiresia-esoterikon-ypotheseewn-somaton-asfaleias/engyisseis-anexartiasias/>

⁴⁰⁵ Βλ. Στεργιούλης Ε., 2001, *Η Ελληνική Αστυνομία κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης 1975-1995*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη., σελ. 187-188 και Π.Δ. 254/2004 «Κώδικας Δεοντολογίας του Αστυνομικού». Στο πλαίσιο δημιουργίας ενός περιβάλλοντος αμοιβαίου σεβασμού και εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και του αστυνομικού σώματος, το τότε Υπουργείο Δημόσιας Τάξης εκπόνησε έναν Κώδικα Δεοντολογίας, ο οποίος περιλαμβάνει κανόνες και αρχές που προσδιορίζουν τη συμπεριφορά των αστυνομικών και τις αποδεκτές μεθόδους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

⁴⁰⁶ Βλ. Π.Δ. 29/2024 (ΦΕΚ Α 88/13.06.2024) «Σύσταση Διεύθυνσης Αντιμετώπισης Οργανωμένου Εγκλήματος και τροποποίηση διατάξεων των Π.Δ. 178/2014 «Οργάνωση Υπηρεσιών Ελληνικής Αστυνομίας» (Α' 281) και 7/2017 «Αναδιάρθρωση αναδιοργάνωση, σύσταση και λειτουργία περιφερειακών υπηρεσιών Ελληνικής Αστυνομίας» και ν. 5187/2025 (ΦΕΚ Α' 48 /21.3.2025) με τίτλο: «Αναδιοργάνωση της δομής της Ελληνικής Αστυνομίας και αναβάθμιση της εκπαίδευσης του ένστολου προσωπικού της- Εκσυγχρονισμός του θεσμού της ηλεκτρονικής επιτήρησης υπόδικων, κατάδικων και κρατούμενων σε άδεια - Ρύθμιση θεμάτων κρατούμενων σε σωφρονιστικά καταστήματα και άλλες διατάξεις».

⁴⁰⁷ Βλ. Βενετσανοπούλου Μ., 2014, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.37-43

Ο εσωτερικός διοικητικός έλεγχος διενεργείται από την ιεραρχικά προϊστάμενη διοικητική αρχή και διακρίνεται ανάλογα με το χρόνο διενέργειάς του, σε προληπτικό και κατασταλτικό. Ο προληπτικός έλεγχος διακρίνεται σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος διενεργείται πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης και σε έλεγχο σκοπιμότητας, ο οποίος περιλαμβάνει εκτός από έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο σκοπιμότητας. Σε αντίθεση, ο κατασταλτικός έλεγχος διενεργείται μετά την παραγωγή του έννομου αποτελέσματος της εκάστοτε διοικητικής πράξης και διακρίνεται ομοίως σε έλεγχο νομιμότητας και σε έλεγχο σκοπιμότητας.

Το δικαίωμα άσκησης διοικητικής προσφυγής των πολιτών, είτε ιεραρχικής είτε ενδικοφανούς, αποτελεί έκφραση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της αναφοράς στις αρχές που χαρακτηρίζεται, κατά την κρατούσα άποψη, ως αμυντικό και κοινωνικό δικαίωμά τους⁴⁰⁸ και αποτελεί, σύμφωνα με την καθηγήτρια Μ. Βενετσανοπούλου, «το πλέον κατάλληλο όπλο κατά της κακοδιοίκησης»⁴⁰⁹

Στο πλαίσιο του Εσωτερικού Διοικητικού Ελέγχου, θεσπίστηκαν με τον ν. 4795/2021 η λειτουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στον δημόσιο τομέα, καθώς και η εγκαθίδρυση του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση, ώστε να ενισχυθούν οι μηχανισμοί λογοδοσίας και ακεραιότητας και να επιτευχθούν οι τιθέμενοι στόχοι σύμφωνα με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης⁴¹⁰. Σύμφωνα με την τελευταία έκθεση της Ε.Α.Δ. για την εφαρμογή τους⁴¹¹, εντοπίστηκαν σημαντικές δυσκολίες, όπως η ελλιπής στελέχωση, η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, η έλλειψη ενιαίων πληροφοριακών συστημάτων και η έλλειψη κουλτούρας ελέγχου. Επιπλέον, η διασπορά και η διαφορετικότητα των φορέων του δημόσιου τομέα καθιστούν δυσχερές το όλο εγχείρημα.

Τέλος, εκτός από ελεγκτικές πρακτικές, έχουν θεσπισθεί και κίνητρα με αντίστοιχη παροχή προστασίας στα άτομα, ευρέως αποκαλούμενα ως «whistleblowers», να καταγγέλλουν αξιόποινες

⁴⁰⁸ Βλ. Καύκα Χ., 2025, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ'άρθρο-Άρθρο 10*, Ηλεκτρονικά διαθέσιμο στο <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-10/> (Πρόσβαση 28-10-2025)

⁴⁰⁹ Βλ. Βενετσανοπούλου Μ, ο.π., σελ.41

⁴¹⁰ Βλ. τις διατάξεις του ν. 4795/2021 (ΦΕΚ Α' 62 /17.04.2021) με τίτλο: «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» και την σχετική αιτιολογική έκθεση αυτού, διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/11613746.pdf>

⁴¹¹ Βλ. Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2025, *Έκθεση για την εφαρμογή του μέρους Α' του ν. 4795/2021 για το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς του Δημόσιου Τομέα*. Ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο <https://aead.gr/publications/essays/ekthesi-systima-esoterikou-elegxou> (Πρόσβαση 28-10-2025)

πράξεις στο πλαίσιο του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα και να συμβάλλουν με τον τρόπο αυτό στη πρόληψη της διαφθοράς⁴¹².

Με άλλες λέξεις, σύμφωνα με τον Δ. Καραγκούνη, «*O whistleblower καθίσταται ένα όπλο στα χέρια των διωκτικών αρχών για την αποκάλυψη και αποτροπή παραβιάσεων του νόμου, συμβάλλοντας στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της εφαρμογής του δικαίου και στην εν γένει καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς*».⁴¹³

3.3 Η υφιστάμενη διαφθορά

Οι διεφθαρμένες συναλλαγές, λόγω της παράνομης και κρυφής φύσης τους, δεν καταγράφονται συστηματικά και έτσι δεν υφίστανται επίσημα συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία ("hard data") για τη συχνότητα του φαινομένου⁴¹⁴. Στο πλαίσιο αυτό, στη Χώρα μας, με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης και λόγω της ανάγκης για την παρακολούθηση, αξιολόγηση και κατηγοριοποίηση στατιστικών για υποθέσεις διαφθοράς, συστήθηκε και συγκροτήθηκε ειδική ομάδα εργασίας, ώστε να συλλέγει σε άμεσο χρόνο τα στατιστικά, τα οποία θα περιλαμβάνουν περισσότερα ποιοτικά χαρακτηριστικά ανάλογα με τη βαρύτητα των εγκλημάτων διαφθοράς⁴¹⁵, πλην όμως δεν εντοπίστηκε κάποια διαθέσιμη δημοσίευση του έργου της.

Κατόπιν τούτου, επιχειρείται μια προσέγγιση της υφιστάμενης διαφθοράς μέσω της επισκόπησης των διαθέσιμων ετήσιων εκθέσεων απολογισμού ελεγκτικών μηχανισμών αλλά και των δεικτών αντίληψης του κοινού για αυτήν. Ειδικότερα, από την επισκόπηση των πιο πρόσφατων ετήσιων εκθέσεων της Υ.Ε.Υ.Σ.Α. για τα έτη 2023 και 2024, διαπιστώνεται ότι το έτος 2023, υπεβλήθησαν 626 καταγγελίες διαφθοράς εκ των οποίων, σε ποσοστό 25% αφορούσαν δημοσίους υπαλλήλους, ενώ αντίστοιχα το έτος 2024, 913 καταγγελίες, εκ των οποίων σε ποσοστό 32% αφορούσαν δημοσίους υπαλλήλους⁴¹⁶. Παράλληλα, στην Ε.Α.Δ., το έτος 2023, υπεβλήθησαν 11 καταγγελίες

⁴¹² Βλ. διατάξεις του ν. 4990/2022 (ΦΕΚ Α' 210/11.11.2022) με τίτλο: « Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου - Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 (L 305) και λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις», ως τροποποιήθηκε και ισχύει με ν.5232/2025 (ΦΕΚ Α' 163/22-9-2025)

⁴¹³ Βλ. Καραγκούνης Δ, 2023, *Ο θεσμός του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» (whistleblowing) και η πρόσληψή του στην ελληνική έννομη τάξη*. Τεύχος 13, Νοέμβριος 2023, "The Art of Crime". Διαθέσιμο στο : <https://theartofcrime.gr/%CE%BF-%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BC%CE%AC%CF%81%CF%84%CF%85%CF%81%CE%B1-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CF%83%CF%85%CE%BC%CF%86%CE%AD%CF%81/#post-8072-footnote-2> (Πρόσβαση 28-10-2025)

⁴¹⁴ Βλ. Μέγγου Β., 2024, «*Μετρίεται η διαφθορά;*», Νομικό Βήμα, 72(5), σελ. 1563-1577

⁴¹⁵ Βλ. την με Αρ. Πρωτ.: 20459 από 29-3-2024 απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης (ΑΔΑ: ΡΡΚ3Ω-5ΩΥ)

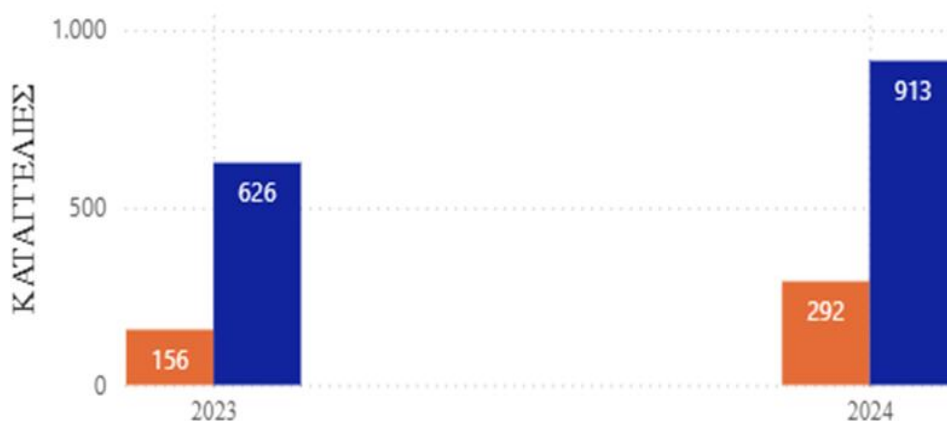
⁴¹⁶ Βλ. Ετήσιες Εκθέσεις Απολογισμού των ετών 2023 και 2024 της Υ.Ε.Υ.Σ.Α., ηλεκτρονικά διαθέσιμες στο <https://www.minocp.gov.gr/ypiresia-esoterikon-ypothesewn-somaton-asfaleias/etisies-ektheseis-apologismou>. Το υψηλότερο ποσοστό καταγγελιών αφορούσε το αστυνομικό προσωπικό (58% και 49%, αντίστοιχα).

κακοδιοίκησης και 15 καταγγελίες για την διαδικασία υλοποίησης των δημόσιων συμβάσεων, ενώ το έτος 2024 για τους προαναφερόμενους τομείς ο αριθμός των καταγγελιών ανήλθε σε 11 και 8 αντίστοιχα⁴¹⁷. Προς πληρέστερη αποτύπωση, τα δεδομένα οπτικοποιούνται στα ακόλουθα σχήματα:

ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ

Πηγή Δεδομένων: <https://www.minocp.gov.gr/ypiresia-esoterikon-ypotheseewn-somaton-asfaleias>

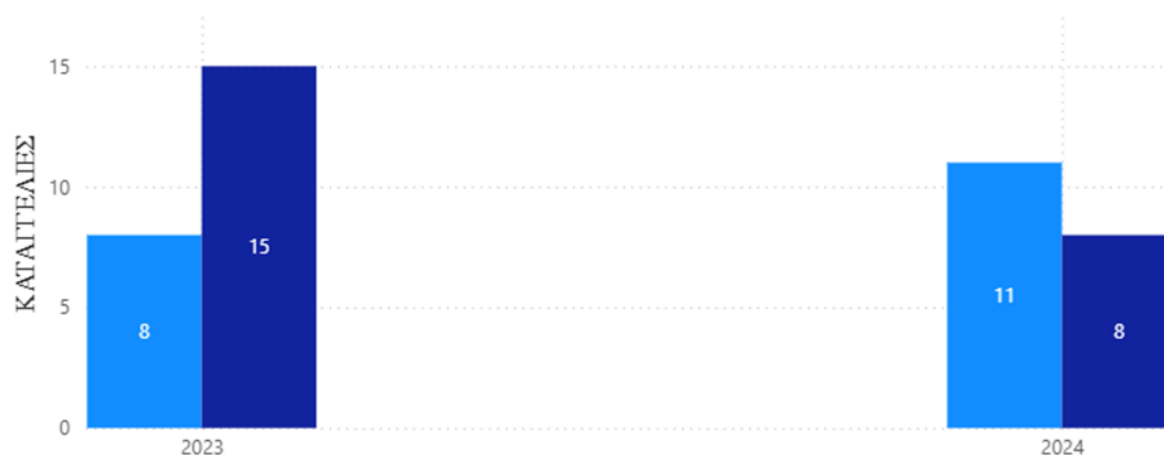
● Άθροισμα ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ● Άθροισμα ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ



ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΓΙΑ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Πηγή δεδομένων: <https://aead.gr/publications/essays>

● Άθροισμα ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ● Άθροισμα ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΥ/ΑΝΑΘΕΣΗΣ (ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ)

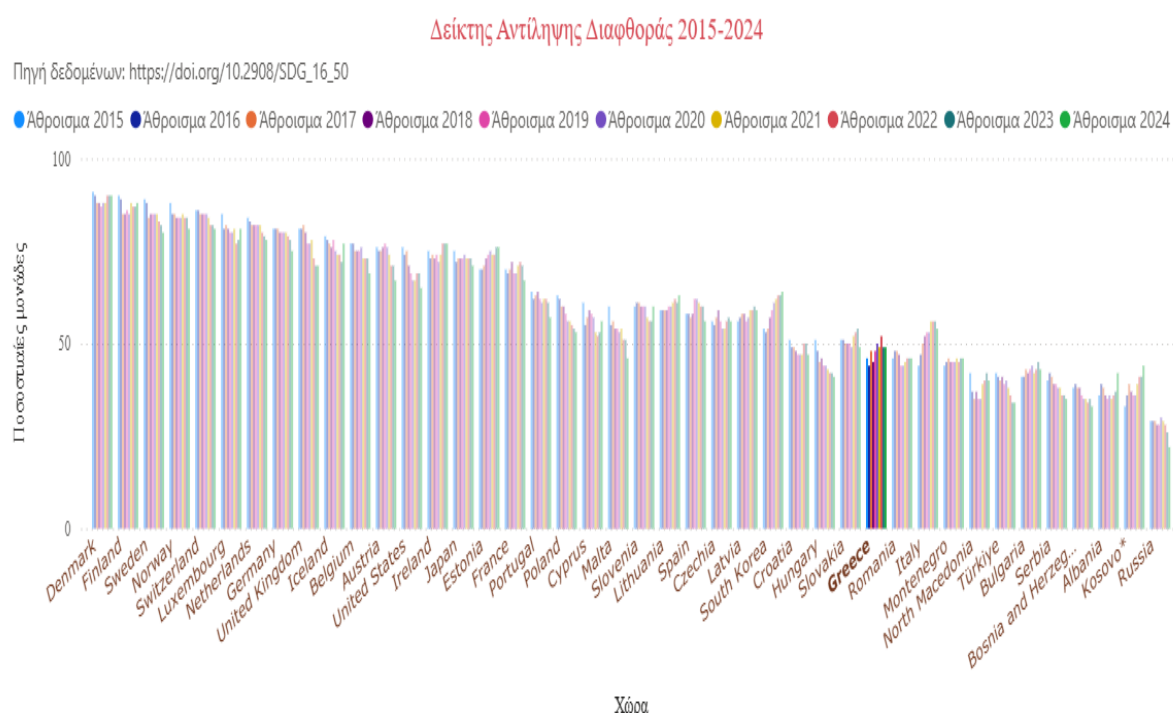


Ο προαναφερόμενος υψηλός αριθμός καταγγελιών, σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα διενεργούμενων ερευνών για την διαφθορά στην Χώρα μας, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι

⁴¹⁷ Βλ. Ετήσιες Εκθέσεις Απολογισμού των ετών 2023 και 2024 της Ε.Α.Δ., ηλεκτρονικά διαθέσιμες στο <https://aead.gr/publications/essays>. Επισημαίνεται ότι παρατίθενται μόνο οι καταγγελίες φαινομένων-αιτιών διαφθοράς.

συνεχίζει να αποτελεί ένα ιδιαίτερο ανησυχητικό φαινόμενο. Ειδικότερα, σύμφωνα με το παγκόσμιο βαρόμετρο διαφθοράς το 2021⁴¹⁸, οι πολίτες θεώρησαν ότι η διαφθορά από το προηγούμενο έτος παρουσίασε αύξηση σε ποσοστό 29%, ενώ το 2024, σε αντίστοιχη έρευνα σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁴¹⁹, η σχεδόν απόλυτη πλειοψηφία των πολιτών, σε ποσοστό 98 %, υποστήριξε ότι η διαφθορά είναι εξαπλωμένη στη Χώρα μας, υπερβαίνοντας τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό μέσο όρο (68%).Ανάλογα αποτελέσματα, παρουσίασε και η διενεργούμενη έρευνα σε εθνικό επίπεδο, από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας⁴²⁰, το 2021 και 2022, αντίστοιχα, σύμφωνα με τα οποία το 2021, οι πολίτες σε ποσοστό 67% των πολιτών θεώρησαν ότι το πρόβλημα της διαφθοράς στην Ελλάδα είναι πολύ σημαντικό, ενώ το 2022 σε ποσοστό 53,9% θεώρησαν ότι η πιο σημαντική έκφανση της διαφθοράς είναι η κατάχρηση θέσης εντός της δημόσιας διοίκησης με σκοπό την εξασφάλιση αδικαιολόγητων οφελών για τον ίδιο ή για τρίτο πρόσωπο.

Βέβαια, η διαφθορά δεν είναι μόνο εγχώριο αλλά διεθνές φαινόμενο. Η επισκόπηση του δείκτη αντίληψης διαφθοράς για τον δημόσιο τομέα εκάστης χώρας κατά το χρονικό διάστημα 2015-2024, αναδεικνύει ότι είναι ένα διαχρονικό φαινόμενο με σχεδόν σταθερή τάση εμφάνισης⁴²¹, όπως παρουσιάζεται στο ακόλουθο σχήμα:



⁴¹⁸ Βλ. *Global Corruption Barometer European Union 2021*, σελ. 51, ηλεκτρονικά διαθέσιμο στο www.transparency.org

⁴¹⁹ Βλ., 2024, *Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024 : summary report*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2837/944217> (Πρόσβαση 1-11-2025)

⁴²⁰ Βλ. Δημοσιεύσεις της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 1^ο και 2^ο Φόρουμ Ακεραιότητας, ηλεκτρονικά διαθέσιμες στο <https://aead.gr/education/drasis-evesthitopoiisis> (Πρόσβαση 1-11-2025)

⁴²¹ Βλ. Eurostat, 2025, *SDG 16.50 Corruption Perceptions Index* [online].doi: 10.2908/SDG_16_50, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_16_50/default/table?lang=en (Πρόσβαση 1-11-2025)

Παρά το γεγονός ότι στην Χώρα μας έχουν γίνει σημαντικά βήματα, ιδιαίτερα στον τομέα της καταστολής, με την συγχώνευση διάσπαρτων ελεγκτικών μηχανισμών σε ενιαίες Υπηρεσίες, την ίδρυση νέας Υπηρεσίας για την καλύτερη καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και την ενίσχυση της ακεραιότητας και τη βελτίωση των πειθαρχικών διαδικασιών, το επίπεδο διαφθοράς στον δημόσιο τομέα είναι υψηλό⁴²². Επιπρόσθετα, ενώ κρίνεται θετική και η θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων για την καταπολέμηση της ενεργητικής δωροδοκίας προς υπάλληλο ή λειτουργό δημόσιου οργανισμού ή φορέα, ανεξαρτήτως αν εδρεύει στην Ελλάδα ή στην αλλοδαπή, παραμένουν έντονες οι ανησυχίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα, την αναλογικότητα και την αποτρεπτικότητα τους στην πράξη⁴²³.

Από τα προαναφερόμενα συμπεραίνεται ότι η δράση των ελεγκτικών μηχανισμών διαχρονικά κρίνεται αναποτελεσματική, καθώς και ότι δεν αρκεί μόνο η λήψη αυστηρών κατασταλτικών μέτρων για την πάταξη «διεφθαρμένων» συμπεριφορών, αλλά είναι απαραίτητη η εφαρμογή αποτελεσματικών και αποδοτικών ελέγχων⁴²⁴. Στην κατεύθυνση αυτή, η πολυμορφία της διαφθοράς επιτρέπει ευελιξία στην άσκηση ενός είδους διεθνοποιημένης αντεγκληματικής πολιτικής, η οποία αντιμάχεται τον εγγυητικό χαρακτήρα του ποινικού δικαίου της Χώρας μας⁴²⁵ και για το λόγο αυτό, στην επόμενη ενότητα θα αναλυθούν καλές πρακτικές που δύναται να εφαρμοσθούν, για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου.

⁴²² Βλ. European Commission, 2025, *Έκθεση του 2025 για το κράτος δικαίου — Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα* (SWD(2025) 908 final). Ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο: https://commission.europa.eu/document/download/f2eb4e57-317a-4be4-8baa-b667c9f801d9_el?filename=12_2_63944_coun_chap_greece_el.pdf. Επιπλέον, στον δείκτη αντίληψης της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας για το 2024, η Ελλάδα βαθμολογήθηκε με 49/100, και κατέλαβε την 59η θέση παγκοσμίως, βλ. <https://www.transparency.org/en/cpi/2024> (Πρόσβαση 1-11-2025)

⁴²³ Βλ. OECD (2024), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report Two-Year Written Follow-Up Report: Greece*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a3c117d5-en>.

⁴²⁴ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2007, Καταπολέμηση η πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, ΕφημΔΔ, , σελ. 673 -686

⁴²⁵ Βλ. Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. & Παπακυριάκου Θ., 2019, *Στοιχεία Ενωσιακού Ποινικού Δικαίου*. 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 61

3.4 Καλές Πρακτικές Ευρωπαϊκών και άλλων Χωρών

3.4.1. Η Ανεξάρτητη Επιτροπή Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ICAC)

Η στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς στο Χονγκ Κονγκ θεωρείται διεθνώς ως ένα από τα πιο επιτυχημένα και χαρακτηριστικά παραδείγματα εφαρμογής αποτελεσματικών μέτρων ⁴²⁶. Η διαφθορά ήταν πολύ εκτεταμένη, ιδιαίτερα στις δημόσιες υπηρεσίες, σε βαθμό που θεωρείτο τρόπος ζωής ⁴²⁷, ενώ για την αντιμετώπισή της πραγματοποιήθηκαν, από το 1958 και έπειτα, πολυάριθμες προσπάθειες αντιμετώπισης. Ως σημαντικότερη, θεωρείται εκ του αποτελέσματος, η ίδρυση της ICAC ⁴²⁸, η λειτουργία της οποίας, έπειτα από σαράντα χρόνια, επέφερε τον αποτελεσματικό έλεγχο της διαφθοράς, τη δημιουργία κουλτούρας μηδενικής ανοχής στη διαφθορά, την «κάθαρση» στο δημόσιο τομέα και την «επαγρύπνηση» του ιδιωτικού τομέα. Σημαντικοί παράγοντες της επιτυχίας της Επιτροπής αυτής θεωρούνται η ανεξαρτησία της και η ανάπτυξη μακροπρόθεσμης και ολοκληρωμένης στρατηγικής, που περιλαμβάνει μία διευρυμένη προσέγγιση για την καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω της επιβολής του νόμου, της εκπαίδευσης και της πρόληψης. Στην προσπάθεια αυτή, επιτεύχθηκαν θεμελιώδεις αλλαγές στις κοινωνικές αξίες κατά της διαφθοράς μέσω της δημόσιας εκπαίδευσης αλλά και της συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, στο πλαίσιο της οποίας οι πόροι και τα δεδομένα δύνανται να αξιοποιηθούν για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της ενώ ταυτόχρονα προωθείται η κουλτούρα ακεραιότητας μέσω της διάδοσης των μηνυμάτων της ICAC για συμμόρφωση αλλά και πρόληψη της διαφθοράς ⁴²⁹.

Αξιοσημείωτη είναι η αμείωτη δράση της στην προαναφερόμενη στοχοθεσία. Το Φεβρουάριο του έτους 2024, ιδρύθηκε από την εν λόγω Υπηρεσία η Διεθνής Ακαδημία κατά της Διαφθοράς, με αποστολή την ενίσχυση των παγκόσμιων προσπαθειών κατά της διαφθοράς και την προώθηση παγκόσμιας δράσης αντιμετώπισής της μέσω κοινής πλατφόρμας. Στο πλαίσιο αυτό, η Ακαδημία έχει οργανώσει επαγγελματικά μαθήματα κατάρτισης κατά της διαφθοράς σε προσωπικό

⁴²⁶ Βλ. Wingchi H., 2014, *Combating Corruption: The Hong Kong Experience*, Διαθέσιμο σε SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2677614> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2677614>

⁴²⁷ Βλ. Yau R., 2024, *Fifty Years On: Embracing the Challenge*, παρουσίαση σε 8th Independent Commission Against Corruption (ICAC) Symposium, Hong Kong, 23 May. Διαθέσιμο σε: https://www.icac.org.hk/symposium/2024/files/day2_am/ricky_yau.pdf (Πρόσβαση 4-11-2025)

⁴²⁸ Independent Commission Against Corruption (ICAC) Ιδρύθηκε το 1974, ως αντίδραση της Πολιτείας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, καθώς ένας ανώτερος αστυνομικός έφυγε από το Χονγκ Κονγκ, ενώ τελούσε υπό αστυνομική έρευνα για διαφθορά από την αστυνομία, με αποτέλεσμα να εξαπλωθεί ένα κύμα δημόσιας αγανάκτησης.

⁴²⁹ Βλ. LO W., 2024, *Chamber's Role in Sculpting a Corruption-Free Business Landscape*, σε 8th Independent Commission Against Corruption (ICAC) Symposium, Hong Kong, 23 May. Διαθέσιμο σε: https://www.icac.org.hk/symposium/2024/files/day2_pm/Wingco_LO.pdf (Πρόσβαση 4-11-2025)

αρμόδιων υπηρεσιών καταπολέμησής της ανά τον κόσμο⁴³⁰. Μεταξύ των Χωρών είναι και η Χώρα μας, καθώς το ίδιο έτος (2024), εκπαιδεύτηκαν περισσότερα από 150 στελέχη της Ε.Α.Δ. και άλλων φορέων⁴³¹.

3.4.2. Φόρουμ Συνεργασίας κατά της Διαφθοράς

Στο πνεύμα της ανάπτυξης κοινής στρατηγικής και προσπάθειας καταπολέμησης της διαφθοράς, στο οικείο εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο, κρίνεται σημαντική η πολιτική που ακολουθεί η Σουηδία, η οποία θεωρείται από τις περισσότερο «καθαρές» Χώρες σε παγκόσμια κλίμακα⁴³². Στην δράση κατά της διαφθοράς, έχει αναπτύξει ένα άτυπο, προς το παρόν, δίκτυο διυπηρεσιακής συνεργασίας και ανταλλαγής γνώσεων μεταξύ των αρμόδιων αρχών, χωρίς όμως δυνατότητα λήψης κεντρικών αποφάσεων για ανάπτυξη στρατηγικών. Στο πλαίσιο αυτό, επιτυγχάνεται ταυτόχρονη πρόσβαση σε χρήσιμα δεδομένα, μέσω ανταλλαγής πληροφοριών, για το ελεγκτικό έργο, με αποτέλεσμα να ενισχύεται ο πλήρης συντονισμός και η έγκυρη πληροφόρηση των συναρμόδιων φορέων και μηχανισμών ελέγχου.

Στην Χώρα μας, η Ε.Α.Δ. είναι αρμόδια να αντιμετωπίσει το έλλειμα συντονισμού και αποτελεσματικής ανταπόκρισης του κρατικού μηχανισμού, τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο⁴³³. Στο πλαίσιο αυτό, συγκρότησε το 2020 το Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας (Ε.Σ.Ο.Ε.Λ.)⁴³⁴. Βασική στόχευση της δράσης του Ε.Σ.Ο.Ε.Λ. αποτελούν α) ο εντοπισμός τυχόν αλληλοεπικαλύψεων μεταξύ των ελεγκτικών δράσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, β) ο σχεδιασμός και η ανάληψη κοινών δράσεων και γ) ο συστηματικός διάλογος, ανταλλαγή

⁴³⁰ Βλ. WOO Ying-ming, 2024, *Welcome Address*, σε 8th Independent Commission Against Corruption (ICAC) Symposium, Hong Kong, 23 May. Διαθέσιμο σε: https://www.icac.org.hk/symposium/2024/files/day1_am/welcome_addr.pdf (Πρόσβαση 4-11-2025)

⁴³¹ Βλ. το από 27-6-2024 Δελτίο Τύπου Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, «Εκπαιδευτικό πρόγραμμα σε συνεργασία με την Ανεξάρτητη Επιτροπή Καταπολέμησης της Διαφθοράς του Χονγκ Κονγκ & τη Διεθνή Ακαδημία κατά της Διαφθοράς». Διαθέσιμο σε <https://aead.gr/press/press-releases/ekpaideutiko-programma-se-sinergasia-me-tin-aneksartiti-epitropi-katapolemisis-tis-diafthoras-tou-xong-kong-kai-ti-diethni-akadhmia-kata-tis-diafthoras>

⁴³² Βλ. OECD (2025), OECD Integrity Review of Sweden, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/648d3988-en>

⁴³³ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4622/2019 “Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης”. Διαθέσιμο σε: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitel-kratos-eis.pdf>

⁴³⁴ Βλ. άρθρο 103 του ν.4622/2019 (ΦΕΚ Α’ 133). Αποτελεί συλλογικό όργανο, το οποίο συγκροτήθηκε με την υπ’ αριθμ. πρωτ. οικ. 13698/05.06.2020 απόφαση του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, από τον οποίο εκπροσωπείται και εδρεύει στην έδρα της. Στο εν λόγω όργανο, συμμετέχουν όλοι οι φορείς και υπηρεσίες επιθεώρησης, ελέγχου και καταπολέμησης της διαφθοράς που δεν εντάσσονται στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας και καθορίζονται με απόφαση του Διοικητή της. Το Ε.Σ.Ο.Ε.Λ. καταρτίζει ετήσια επιχειρησιακά προγράμματα, τα οποία υποστηρίζουν και εξυπηρετούν το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς και κυρίως αναπτύσσονται με συνέργειες μεταξύ των Φορέων-Υπηρεσιών που το συγκροτούν. Σύμφωνα, με την επισκόπηση της πιο πρόσφατης διαθέσιμης έκθεσης απολογισμού του έργου του Ε.Σ.Ο.Ε.Λ., για το έτος 2023, τονίζεται ιδιαίτερα η σημασία της ανάπτυξης συνεργασιών και ανταλλαγής πληροφοριών και πρακτικών στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Βλ. Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2024, *Ε.Σ.Ο.Ε.Λ.-Έκθεση Απολογισμού 2023*. Διαθέσιμο σε: <https://aead.gr/images/essays/2023-esoele-ekthesi-apologismou.pdf>

προτάσεων και διάδοση καλών πρακτικών και καινοτόμων μεθόδων για την αντιμετώπιση της διαφθοράς μεταξύ όλων των συναρμόδιων ελεγκτικών φορέων.

Η αναπτυσσόμενη συνεργασία της Ε.Α.Δ. με συναρμόδιους φορείς, όπως προαναφέρθηκε, περιλαμβάνει και διεθνείς υπηρεσίες και μηχανισμούς. Στο πλαίσιο αυτό, υπογράφηκε Μνημόνιο Συνεργασίας με τη Γαλλική Αρχή κατά της Διαφθοράς (AFA), με σκοπό την ανάπτυξη διακρατικών συνεργειών για την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς αλλά και την προώθηση της διαφάνειας και ακεραιότητας, μέσω ενημερωτικών δραστηριοτήτων και δράσεων ευαισθητοποίησης⁴³⁵. Ιδιαίτερα καινοτόμος και ελκυστική θεωρείται η μέθοδος κινητοποίησης και ευαισθητοποίησης των πολιτών, που έχει αναπτύξει η προαναφερόμενη Υπηρεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς, μέσω της προώθησης ηλεκτρονικού παιχνιδιού με τίτλο «Αναζητώντας την ακεραιότητα: Το παιχνίδι πρόληψης της διαφθοράς». Πρόκειται για παιχνίδι κατάλληλα διαμορφωμένο σε επιμέρους στάδια, το οποίο προσφέρει στον πολίτη-χρήστη γνώσεις σχετικά με τις διάφορες μορφές παραβιάσεων της ακεραιότητας, με τον εντοπισμό επικίνδυνων καταστάσεων και με τα πλαίσια πρόληψης της διαφθοράς⁴³⁶.

3.4.3. Ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου

Αποσκοπώντας στην ενίσχυση της διυπηρεσιακής συνεργασίας και της αποτελεσματικότητας για την αντιμετώπιση του διεθνούς φαινομένου της διαφθοράς, το έτος 2023 εκπονήθηκε ειδική μελέτη εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁴³⁷, με εστίαση αρχικά στην αξιολόγηση του ισχύοντος κεκτημένου της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς στα Κράτη Μέλη, συνδυαστικά με την επισκόπηση των προκλήσεων και των αδυναμιών της διαφθοράς, ώστε να εντοπιστούν νομοθετικά, πολιτικά και επιχειρησιακά κενά, και ακολούθως, στη διερεύνηση και καθορισμό τομέων πιθανής μελλοντικής νομικής, πολιτικής ή/και επιχειρησιακής δράσης της ΕΕ για την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους. Σύμφωνα με την μελέτη, εντοπίστηκαν οριζόντια ζητήματα που δυσχεραίνουν την εκδηλούμενη προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς εντός της Ε.Ε. και τα οποία αφορούν είτε τις διαδικασίες διερεύνησης και δίωξης αδικημάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά, είτε τις διαδικασίες πρόληψής της.

⁴³⁵ Βλ. το από 13-10-2022 Δελτίο Τύπου Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, *Μνημόνιο συνεργασίας μεταξύ της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) και της Γαλλικής Αρχής κατά της Διαφθοράς (AFA)*. Διαθέσιμο σε : <https://aead.gr/press/mnimonio-sinergasias-metaksi-ead-kai-tis-galiki-arxis-kata-tis-diafthoras-post>

⁴³⁶ Βλ. Agence française anticorruption. (2022) “*En quête d’intégrité*”, a serious game to raise awareness about risks of integrity breaches among civil servants. Διαθέσιμο σε: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/en/en-quete-dintegrite-serious-game-raise-awareness-about-risks-integrity-breaches-among-civil-servants>

⁴³⁷ Βλ. (2023) *Strengthening the fight against corruption: assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2837/22427>

Ειδικότερα, παρατηρήθηκε ότι η διερεύνηση και η δίωξη της διαφθοράς συχνά περιορίζονται σε περιπτώσεις δωροδοκίας, με περιορισμένη δράση κατά άλλων μορφών διαφθοράς, ενώ στην πράξη, η υπερβολική διάρκεια των διαδικασιών δίωξης ή η περιορισμένη διαθεσιμότητα πόρων παρεμποδίζουν την αποτελεσματική και αποδοτική αντιμετώπιση της διαφθοράς. Επιπλέον, το κεκτημένο της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι υπερβολικά κατακερματισμένο σε πολλαπλά νομοθετικά και πολιτικά μέσα, τα οποία αυξάνουν το διοικητικό βάρος των καθ' ύλην αρμόδιων ελεγκτικών αρχών επιβολής του νόμου, ενώ χαρακτηρίζεται από απουσία συνολικής και συντονισμένης στρατηγικής προσέγγισης καθώς και από ανεπάρκεια ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς, σε κατασταλτικό και προληπτικό επίπεδο και με σκοπό την κωδικοποίηση με κοινά πρότυπα της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας, προτάθηκαν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

- α) Θέσπιση κοινών νομικών κανόνων σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των αντίστοιχων κυρώσεων στον τομέα της διαφθοράς
- β) Θέσπιση κοινών προτύπων με προαπαιτούμενη διαθεσιμότητα εργαλείων για τη διερεύνηση και τη δίωξη υποθέσεων διαφθοράς
- γ) ενίσχυση της αναφοράς περιπτώσεων διαφθοράς
- δ) Διασφάλιση της δέσμευσης και δήμευσης των μέσων και των εγκληματικών προσόδων που σχετίζονται με διαφθορά.
- ε) Θέσπιση συντονιστικού οργάνου ή υπηρεσίας καταπολέμησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Σε εθνικό επίπεδο, με σκοπό αφενός την ενίσχυση του υφιστάμενου εθνικού νομικού πλαισίου για την καταπολέμηση παραγόντων που ευνοούν την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς και αφετέρου τη διευκόλυνση του έργου των ελεγκτικών μηχανισμών, αφού πραγματοποιήθηκε συνδυαστική επισκόπηση των διατάξεων του άρθρου ν. 4557/2018⁴³⁸, που αφορούν το Μητρώο Πραγματικών Δικαιούχων και των διατάξεων του ομοσπονδιακού νόμου των Η.Π.Α. με τίτλο «The Corporate Transparency Act»⁴³⁹, προτείνεται η κατάλληλη ενσωμάτωση των εξής καλών πρακτικών:

⁴³⁸ Βλ. διατάξεις του ν. 4557/2018 (Φ.Ε.Κ. Α 139 '30.07.2018) «Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2015/849/ΕΕ) και άλλες διατάξεις», ως κωδικοποιήθηκε με τον ν. 5232/2025

⁴³⁹ Βλ. Guala P.J. & Levine M.I., 2025, 'A Legal Roller Coaster: The Corporate Transparency Act', The Florida Bar Journal, Vol. 99 No. 4, July/August, σελ. 22. Διαθέσιμο σε: <https://www.floridabar.org/the-florida-bar-journal/a-legal-roller-coaster-the-corporate-transparency-act/>

- α) ο πραγματικός δικαιούχος της εταιρείας να ασκεί, σύμφωνα με κατάλληλα θεσπισμένα κριτήρια, τον ουσιαστικό ή λειτουργικό έλεγχο της εταιρείας
- β) στα απαραίτητα δικαιολογητικά να καθίσταται υποχρεωτική η καταχώριση του μοναδικού ταυτοποιητικού αριθμού που θα χορηγείται από την Εποπτεύουσα Ελεγκτική Αρχή
- γ) οποιαδήποτε μεταβολή/ενημέρωση/επικαιροποίηση στοιχείων να δηλώνεται στην Εποπτεύουσα Ελεγκτική Αρχή εντός χρονικού διαστήματος 30 ημερών

3.4.4. Ανάπτυξη Ηγεσίας και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, οι δημόσιες υπηρεσίες στην Χώρα μας χαρακτηρίζονται από έλλειψη κουλτούρας ελέγχου. Η εν λόγω διαπίστωση φαντάζει οξύμωρη διότι στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με βάση την ιεραρχική δομή και διάρθρωση, διαμορφώνεται η κουλτούρα της ιεραρχίας, η οποία χαρακτηρίζεται από τυπικές και προκαθορισμένες θέσεις σε ένα δομημένο περιβάλλον εργασίας που επικεντρώνεται στην σταθερότητα και τον εσωτερικό έλεγχο⁴⁴⁰. Επομένως, ένα σημαντικό βήμα για την ποιοτική αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης είναι η αλλαγή του τρόπου σκέψης και δράσης των κρατικών λειτουργών, ώστε η ποιότητα να "μεταλλαχθεί" σε μια νέα φιλοσοφία διοίκησης⁴⁴¹.

Η επίτευξη της προαναφερόμενης αλλαγής δύναται να επιτευχθεί και σε οργανωσιακά περιβάλλοντα με ισχυρή κουλτούρα, όπως της ιεραρχίας, η οποία, όταν ευθυγραμμιστεί με την ηγεσία και την στρατηγική, επιφέρει θετικά αποτελέσματα⁴⁴². Στο πλαίσιο αυτό, η ηγετικότητα⁴⁴³ των προϊσταμένων των δημόσιων υπηρεσιών σε συνδυασμό με την Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η οποία αποτελεί μια ανθρωποκεντρική φιλοσοφία διοίκησης με βασικά χαρακτηριστικά τη δέσμευση, τη γνώση και τη συμμετοχή⁴⁴⁴, δημιουργούν τις πρόσφορες συνθήκες για την επίτευξη

⁴⁴⁰ Βλ. Cameron και Quinn, 2006, ως παρατίθεται στο Ρωσσίδης, Ι., Μπέλιας, Δ. & Ασπρίδης, Γ., 2020. *Διαχείριση Αλλαγών και Ηγεσία*, Εκδόσεις Τζιόλα και Κέφης Β., 2014, *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και Πρότυπα*, 2η Έκδοση, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, σελ. 91

⁴⁴¹ Βλ. Κέφης Β., 2014, *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και Πρότυπα*, 2η Έκδοση, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, σελ. 98

⁴⁴² Βλ. Groysberg, B., Lee, J., Price, J. and Cheng, J.Y.-J., 2018, The Leader's Guide to Corporate Culture: How to Manage the Eight Critical Elements of Organizational Life. *Harvard Business Review*, 96, σελ. 44-52.

⁴⁴³ Κατά την άποψη των Goetsch και Davis «ανεξάρτητα από το σημείο εκκίνησης τους, οι managers μπορούν να γίνουν καλοί ηγέτες, μέσα από την εκπαίδευση, την κατάρτιση, την εξάσκηση, την αποφασιστικότητα και την προσπάθεια». Μέσω της εκπαίδευσης και κατ'επέκταση της ανάπτυξης, η οποία είναι μια διαδικασία μάθησης με ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα, που εκδηλώνεται σε μεγάλο χρονικό διάστημα, το ανθρώπινο δυναμικό αποκτά γνώσεις και εκδηλώνει ικανότητες, οι οποίες είναι απαραίτητες μελλοντικά σε θέσεις εργασίας που απαιτούν διοικητικές ικανότητες, περισσότερη ευθύνη και πρωτοβουλία. Βλ. Stanley D. & Goetsch D., 2020, *Διαχείριση Ποιότητας και Οργανωσιακή Αριστεία: Εισαγωγή στην Ολική Ποιότητα*, 8η έκδοση. Εκδόσεις Τζιόλας, Αθήνα, σελ. 177 και Χυτήρης Λ., 2018, *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων*, 3η έκδοση, Εκδόσεις Μένου, Αθήνα

⁴⁴⁴ Βλ. Κέφης Β., 2014, *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και Πρότυπα*, 2η Έκδοση, ο.π., σελ. 60. Ειδικότερα: α) **δέσμευση** των διοικητικών στελεχών για συνεχή υποστήριξη οποιασδήποτε προσπάθειας που οδηγεί στην εξασφάλιση της ποιότητας, β) **γνώση**, με την έννοια της συνεχούς επιμόρφωσης και εκπαίδευσης των εμπλεκόμενων

της αλλαγής, επικοινωνώντας το όραμα και τα οφέλη της και ενθαρρύνοντας τους υφισταμένους προς την κατεύθυνση αυτή.

Την προαναφερόμενη προσέγγιση, ακολουθεί η Εθνική Σχολή Διακυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, ήδη από το έτος 2006, με την ανάπτυξη προγραμμάτων ηγεσίας για τους ανώτερους δημοσίους υπαλλήλους, από εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό, με κύρια εστίαση στην: α) ατομική ηγεσία, β) καθοδήγηση των άλλων, γ) ενθάρρυνση των ηγετών να αναλάβουν την ευθύνη λειτουργίας ενός οργανισμού και δ) μεταλαμπάδευση της γνώσης τους σε όλο το εύρος του συστήματος. Σκοπός του προγράμματος αυτού αποτελεί η αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών στην ανάπτυξη συντονισμένης στρατηγικής για την διαχείριση των αυξανόμενων αλλαγών και την ικανοποίηση των πολιτών⁴⁴⁵. Επιπρόσθετα, στην επίτευξη της ατομικής ηγεσίας και επακόλουθα στην προώθηση της ηθικής κουλτούρας στις δημόσιες υπηρεσίες, δύναται να συμβάλει και η αυτοαξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων μέσω σχετικού ερωτηματολογίου για τη συμμόρφωση με τις ηθικές αξίες, η οποία θα πρέπει να αποτελεί μέρος της συνολικής αξιολόγησής τους⁴⁴⁶.

3.5 Χρήση Σύγχρονης Τεχνολογίας

Η τεχνολογία και η καινοτομία έχουν διττό και μάλιστα αντιφατικό ρόλο αναφορικά με τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση. Αφενός, συμβάλλουν στην εξάπλωση του οργανωμένου εγκλήματος σε παγκόσμιο επίπεδο αφού οι εγκληματικές οργανώσεις καταχρώνται τις νόμιμες επιχειρηματικές δομές, δημιουργώντας ένα παράλληλο σύστημα παραοικονομίας στο οποίο χρησιμοποιούνται εικονικά νομίσματα, κρυπτονομίσματα, πλατφόρμες DeFi και αυτοματισμός που βασίζεται στην τεχνητή νοημοσύνη για τη μεταφορά και το ξέπλυμα των παράνομων εγκληματικών προσόδων⁴⁴⁷. Αφετέρου, η αξιοποίηση των τεχνολογικών δυνατοτήτων από κατάλληλα εξειδικευμένο προσωπικό και η ταυτόχρονη ανάπτυξη διεθνών συνεργασιών, αποτελεί

στη διαδικασία της ποιοτικής ανεύρεσης, ώστε να αποφεύγονται λάθη, παραλείψεις και παρατυπίες και γ) **συμμετοχή** όλων των εργαζομένων στην ανεύρεση των προβλημάτων, στην ανάλυσή τους, στις προτάσεις επίλυσης, στη στοχοθεσία και όπου είναι εφικτό στη λήψη των αποφάσεων

⁴⁴⁵ Βλ. Ryde. R., 2008, *Διαμόρφωση ηγετικών στελεχών σε μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση*, σε Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου: Επιμόρφωση και Εκπαίδευση στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, σελ. 142 και MacLennan B., 2008, *Το στρατηγικό και επιχειρησιακό υπόδειγμα της εθνικής σχολής διακυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου*, σε Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου: Επιμόρφωση και Εκπαίδευση στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, σελ. 55

⁴⁴⁶ Βλ. Network for Integrity, 2019, *Guidelines on Ethics and Integrity in the Public Sector*. Διαθέσιμο σε: https://networkforintegrity.org/wp-content/uploads/2019/09/Guidelines_sept2019.pdf (Πρόσβαση 5-11-2025)

⁴⁴⁷ Βλ. Europol, 2025, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – The changing DNA of serious and organised crime*. Luxembourg: Publications Office of the European Union., ηλεκτρονικά διαθέσιμη στο <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/changing-dna-of-serious-and-organised-crime> και Yau R. , 2024, *Fifty Years On: Embracing the Challenge*, παρουσίαση σε 8th Independent Commission Against Corruption (ICAC) Symposium, Hong Kong, 23 May. Διαθέσιμο σε: https://www.icac.org.hk/symposium/2024/files/day2_am/ricky_yau.pdf

αναγκαία και καινοτόμο στρατηγική για την αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας των προαναφερόμενων παράνομων συναλλαγών⁴⁴⁸ και την αποτροπή φαινομένων διαφθοράς.

Η εξέλιξη της τεχνολογίας και της τεχνητής νοημοσύνης καθιστά τα άτομα που έχουν πρόσβαση σε ψηφιακές υποδομές, τόσο στη δημόσια όσο και στην ιδιωτική σφαίρα, πρωταρχικούς στόχους χειραγώγησης και εκμετάλλευσης από τις εγκληματικές οργανώσεις, με αποτέλεσμα η διαφθορά να υπόκειται σε περαιτέρω ψηφιοποίηση⁴⁴⁹. Ένας τομέας, στον οποίο προτείνεται η εφαρμογή ψηφιακών συναλλαγών, είναι οι δημόσιοι διαγωνισμοί (δημόσιες συμβάσεις), διότι απλοποιούν την διαδικασία και ταυτόχρονα περιορίζουν τους κινδύνους διαφθοράς, αφού τα ψηφιακά συστήματα έχουν τη δυνατότητα να επισημαίνουν αυτόματα ασυνήθιστες συναλλαγές, εντοπίζοντας τυχόν δόλιες δραστηριότητες ενώ παράλληλα το ψηφιακό ίχνος δεδομένων προσφέρεται για μελλοντικό έλεγχο και επαλήθευση⁴⁵⁰.

Στην κατεύθυνση αυτή, οι αρμόδιες Βελγικές Αρχές αιτήθηκαν την υποστήριξη από το Μέσο Τεχνικής Υποστήριξης (TSI) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την ανάπτυξη ενός μοντέλου ανάλυσης κινδύνων (data-driven risk model), το οποίο σύμφωνα με τα δεδομένα⁴⁵¹, θα συμβάλει στον εντοπισμό και στην καλύτερη αξιολόγηση των κινδύνων διαφθοράς και απάτης που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις. Η αποτελεσματική χρήση δεδομένων και ψηφιακών εργαλείων, παρέχει την δυνατότητα αξιοποίησής τους, εκτός από την αξιολόγηση δυνητικά δόλιων δημόσιων συμβάσεων, στη στρατηγική για την πρόληψη και τη διερεύνηση της διαφθοράς⁴⁵². Η σταδιακή μετάβαση στην ψηφιοποίηση των δημοσίων συμβάσεων, έχει ξεκινήσει στο Βέλγιο από τον Σεπτέμβριο του 2023, με την δημιουργία της πλατφόρμας e-Procurement⁴⁵³, η οποία είναι

⁴⁴⁸ Βλ. Passas N., 2025, 'Cryptocurrencies, blockchain, and financial crimes', International Journal of Criminology and Sociology, 14, σελ. 76–89, doi: 10.6000/1929-4409.2025.14.08.

⁴⁴⁹ Βλ. Europol, 2025, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – The changing DNA of serious and organised crime*, ο.π.

⁴⁵⁰ Βλ. Busia G., 2024, *Building Innovative Governance to Fight Corruption*, παρουσίαση σε 8th Independent Commission Against Corruption (ICAC) Symposium, Hong Kong, 23 May. Διαθέσιμο σε: https://www.icac.org.hk/symposium/2024/files/day1_pm/Giuseppe_BUSIA_1.pdf (Πρόσβαση 6-11-2025)

⁴⁵¹ Οι βασικές διαστάσεις της ποιότητας των δεδομένων είναι: α) ακρίβεια, διασφαλίζοντας ότι τα δεδομένα των συμβάσεων αντικατοπτρίζουν σωστά την πραγματικότητα των συναλλαγών, β) πληρότητα, η οποία αναφέρεται στη συμπερίληψη όλων των απαραίτητων σημείων δεδομένων σε όλο τον κύκλο ζωής των συμβάσεων, γ) επικαιρότητα, που σημαίνει ότι τα δεδομένα είναι διαθέσιμα όταν χρειάζονται για την υποστήριξη της προληπτικής αναγνώρισης και του μετριασμού των κινδύνων και δ) συνέπεια, η οποία διασφαλίζει ότι τα δεδομένα είναι εναρμονισμένα σε όλα τα συστήματα και τις περιόδους αναφοράς. Βλ. OECD (2023), *Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure*, OECD Public Governance Policy Papers, No. 33, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/45667d2f-en>

⁴⁵² Βλ. OECD, 2025, *Developing a data-driven corruption risk model to strengthen integrity in Belgium: Practical considerations for the Federal Internal Audit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e85587eb-en..>

⁴⁵³ Λειτουργεί ως κεντρικός κόμβος για τις δραστηριότητες ηλεκτρονικών συμβάσεων και ουσιαστικά διαχειρίζεται τον κύκλο ζωής των συμβάσεων - από τη δημοσίευση των προκηρύξεων διαγωνισμών έως την υποβολή προσφορών και στη συνέχεια την αξιολόγηση των προσφορών. Βλ. <https://bosa.belgium.be/fr/applications/e-procurement>

ελεύθερα προσβάσιμη, προσφέροντας διαφάνεια στις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων. Επιπλέον, παρέχει ένα ασφαλές και διαφανές περιβάλλον, που συμβάλλει στην ανίχνευση και ενδεχομένως στην πρόληψη παράτυπων δραστηριοτήτων, αφού η χρήση της για υποβολή προσφορών απαιτεί εξουσιοδοτημένη πρόσβαση.

Επιπρόσθετη διασφάλιση των διαδικασιών στις δημόσιες συμβάσεις δύναται να προσδώσει η πολλά υποσχόμενη και σταδιακά εφαρμοζόμενη τεχνητή νοημοσύνη, μέσω των συμβολαίων smart contracts, με σκοπό την ενίσχυση της ανθεκτικότητας της δημόσιας διοίκησης⁴⁵⁴. Ειδικότερα, ένα έξυπνο συμβόλαιο αποτελείται από τρία συνθετικά στοιχεία: τα συμβαλλόμενα μέρη, το αντικείμενο της συμφωνίας και τους συμβατικούς όρους, οι οποίοι ενδέχεται να είναι εγγεγραμμένοι σε συνδυασμό φυσικής γλώσσας και γλώσσας προγραμματισμού. Η ασφάλεια των δεδομένων εξασφαλίζεται με την κρυπτογραφημένη εγγραφή⁴⁵⁵ που δημιουργείται με την εκτέλεση της συναλλαγής σε ένα αποκεντρωμένο αρχείο, ενώ έχει προηγηθεί η επαλήθευση των όρων εκτέλεσης του προγράμματος. Επιπλέον, η ψηφιακή χρονοσήμανση των εγγράφων καθιστά αδύνατη οποιαδήποτε ενδεχόμενη αλλοίωσή τους ενώ είναι δυσχερής η τροποποίηση των συμβατικών όρων.

Κατόπιν των ανωτέρω, τα έξυπνα συμβόλαια εμφανίζουν τα ακόλουθα βασικά χαρακτηριστικά: Είναι α) αδιάβλητα, αυτόνομα και αιτιοκρατικά σύμφωνα με τις δικλίδες ασφαλείας των αλγορίθμων και της σχηματιζόμενης συστοιχίας των κόμβων, β) αμετάβλητα, διαφανή και ευέλικτα, καθώς είναι αδύνατη η τροποποίηση των δεδομένων αφού αποθηκευτούν στο σύστημα

⁴⁵⁴ Βλ. αιτιολογική έκθεση σχεδίου νόμου «Αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις», διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/12024211.pdf>. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 31 εδ. δ' του ν.4961/2022 (Φ.Ε.Κ. Α'146 / 27.7.2022), ως έξυπνο συμβόλαιο ή έξυπνη σύμβαση (Smart Contract): σύνολο κωδικοποιημένων λειτουργιών υπολογιστή, το οποίο οριστικοποιείται και εκτελείται μέσω τεχνολογίας καταμετρημένου καθολικού σε αυτοματοποιημένη ηλεκτρονική μορφή μέσω οδηγιών για την εκτέλεση ενεργειών, παραλείψεων ή ανοχών, οι οποίες βασίζονται στην ύπαρξη ή μη συγκεκριμένων προϋποθέσεων, σύμφωνα με όρους που καταγράφονται απευθείας σε ηλεκτρονικό κώδικα, προγραμματισμένες εντολές ή προγραμματισμένη γλώσσα.

⁴⁵⁵ Το ευρέως γνωστό *blockchain*, μία μορφή καταμετρημένης λογιστικής τεχνολογίας, η οποία συντηρείται από πολλούς φορείς με σκοπό την επίτευξη συνεπούς και αδιάλειπτης καταγραφής δεδομένων. Το blockchain αποτελεί μέσο αποθήκευσης, μεταφοράς και παγίωσης των ηλεκτρονικών δεδομένων. Συγκεκριμένα, η τεχνολογία blockchain περιλαμβάνει: α) το δίκτυο peer-to-peer (P2P), το οποίο χαρακτηρίζεται από την ισοτιμία των κόμβων του συστήματος, καθένας από τους οποίους μπορεί να λειτουργεί ως διακομιστής, ενώ η μετάδοση πληροφοριών και η παροχή υπηρεσιών πραγματοποιούνται άμεσα μεταξύ των κόμβων. β) την δυνατότητα ψηφιακής υπογραφής και γ) την αποθήκευση αλυσίδας, δηλαδή μια συνδεδεμένης λίστα που κατασκευάζεται μέσω κρυπτογραφικών αλγορίθμων, όπως οι δείκτες Hash, και το επόμενο μπλοκ περιλαμβάνει τις χαρακτηριστικές πληροφορίες του προηγούμενου μπλοκ με αποτέλεσμα να είναι εξαιρετικά δυσχερής έως αδύνατη η οποιαδήποτε τροποποίηση της. Το εν λόγω σύστημα έχει εφαρμοσθεί σε πολυάριθμους τομείς, όπως η δικαστική πρακτική, κυρίως στον τομέα των ηλεκτρονικών δεδομένων. Βλ. Zang, Y., Li, S., Lou, Y. & Liu, S., 2022, *Value and Method: The Application of Blockchain Technology in the Field of Criminal Evidence. Proceedings of the 2022 6th International Seminar on Education, Management and Social Sciences (ISEMSS 2022)*, σσ. 2514–2522. Atlantis Press. Διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.2991/978-2-494069-31-2_296 (Πρόσβαση 7-11-2025)

blockchain και γ) καταναμεμένα και προσβάσιμα, αφού διαμοιράζονται σε όλους τους κόμβους του δικτύου. Έτσι, στο άμεσο μέλλον η αλυσίδα συστοιχιών επρόκειτο να αποτελεί μία έγκυρη ψηφιακή συναλλακτική πλατφόρμα αλλά απαιτεί αφενός την πλήρωση τεχνικών προδιαγραφών και εξειδικευμένων γνώσεων για την πρακτική υλοποίησης τους, αφετέρου την κατάλληλη προσαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου σύμφωνα με την αναδυόμενη τεχνολογική ανάπτυξη⁴⁵⁶. Για παράδειγμα, ο Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (GDPR) της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιτίθεται πλήρως στη «λειτουργική φιλοσοφία» του blockchain λόγω της αμετάβλητης φύσης του και της δυσκολίας εφαρμογής των απαιτήσεων για τη διαγραφή δεδομένων⁴⁵⁷.

Σχετικά με την Χώρα μας, η έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. σχετικά με την παροχή οδηγιών για τη προσαρμογή των δημόσιων φορέων στην εφαρμογή της γενικής πολιτικής και του Πλαισίου Διαχείρισης Κινδύνων, που θεσπίστηκε με τον ν. 5013/2023⁴⁵⁸, αποτυπώνει τις ξεχωριστές προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζουν οι δημόσιες συμβάσεις⁴⁵⁹. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την προαναφερόμενη έκθεση, παρά την λήψη και εφαρμογή πολυάριθμων μέτρων, το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων αντιμετωπίζει τα εξής ζητήματα: έλλειψη αποτελεσματικότητας, διαφθορά, έλλειψη κατάλληλου σχεδιασμού και προϋπολογισμού των συμβάσεων, έλλειψη ανάλυσης αγοράς και γνώσης της αγοράς, έλλειψη επαγγελματισμού και εκπαίδευσης και υπερβολική χρήση μη ανταγωνιστικών διαδικασιών.

Ως προς την αντιμετώπιση της διαφθοράς, η οποία αποτελεί και την σημαντικότερη απειλή, και επιπρόσθετα την ικανοποίηση των αυξημένων απαιτήσεων για την ποιότητα των υπηρεσιών στον εν λόγω τομέα, η πρώην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ), ήδη Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, αποτελεί την πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή και ταυτόχρονα τον πρώτο δημόσιο φορέα που έλαβε πιστοποίηση, το έτος 2022, για την ανάπτυξη και εφαρμογή του Συστήματος Διαχείρισης ISO 37001:2016 «Σύστημα Διαχείρισης κατά της Δωροδοκίας» (Anti-bribery management system), με ισχύ τριών (3) ετών⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶ Για αναλυτικότερη εμβάθυνση στην εφαρμογή των έξυπνων συμβολαίων, βλ. Κανέλλος, Λ., 2022, *Smart contracts: Νομικές προκλήσεις και επιχειρηματικές προοπτικές*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, ιδίως σελ. 43-143

⁴⁵⁷ Βλ. Manteghi, M., 2021, *Blockchain and the European Union's General Data Protection Regulation: from Conflict to "Peaceful" Coexistence?*, SSRN. Διαθέσιμο στο: <https://ssrn.com/abstract=3805647> ή <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3805647> (Πρόσβαση 7-11-2025)

⁴⁵⁸ Βλ. διατάξεις του ν. 5013/2023 (Φ.Ε.Κ. Α'12 /19.1.2023) με τίτλο «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα»

⁴⁵⁹ Βλ. OECD ,2025, *Managing Public Procurement Risks in Greece: A Framework for Implementation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/27156f7c-en>

⁴⁶⁰ Βλ. Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., 2022, *Πιστοποίηση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με το πρότυπο "Σύστημα Διαχείρισης κατά της Δωροδοκίας ISO 37001:2016"*. Διαθέσιμο σε: <https://eadhsy.gr/pistopoiisi-tis-e-a-a-di-sy-me-to-protypo-systima-diacheirisis-kata-tis-dorodokias-iso-370012016/> (Πρόσβαση 7-11-2025) Το εν λόγω διεθνές πρότυπο, δημοσιεύθηκε

Η πολιτική κατά της δωροδοκίας και το υποστηρικτικό σύστημα διαχείρισης, βοηθούν έναν οργανισμό να αντιμετωπίσει τους ενδεχόμενους κινδύνους και τις συνέπειες από τυχόν εμπλοκή σε δωροδοκία και να διατηρήσει τα δομικά στοιχεία της αξιοπιστίας του, που είναι η διαφάνεια και η εμπιστοσύνη. Με την επικαιροποιημένη έκδοση του προτύπου, ISO 37001:2025, ενσωματώνονται οι διεθνείς καλές πρακτικές και δύναται να εφαρμοστεί σε μικρούς, μεσαίους και μεγάλους οργανισμούς σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων, ιδιωτικών και μη κερδοσκοπικών τομέων⁴⁶¹.

Ωστόσο, σύμφωνα με τον P. Montigny⁴⁶², είναι ιδιαίτερα δυσχερές η ανίχνευση του ωφελήματος που μπορεί να πορισθεί ένας δημόσιος λειτουργός από μια πράξη δωροδοκίας. Για παράδειγμα, όπως επισημαίνει, ένας εσωτερικός έλεγχος στον τρόπο οργάνωσης μια πρόσκλησης υποβολής προσφορών δεν θα αναδείξει ότι έχουν παρασχεθεί εμπιστευτικές πληροφορίες από τον δημόσιο λειτουργό σε μια εταιρεία που υπέβαλε προσφορά αλλά ούτε και τα ωφελήματα που τυχόν έλαβε ως αντάλλαγμα, όπως μια τραπεζική μεταφορά σε υπεράκτιο λογαριασμό ή ένα ταξίδι διακοπών. Ωστόσο, εάν η δημόσια διοίκηση είναι πιστοποιημένη με ISO 37001 θα απαιτεί η πρόσκληση υποβολής προσφορών να είναι ανοιχτή μόνο σε εταιρείες πιστοποιημένες κατά ISO 37001, με σκοπό να περιορισθεί ο κίνδυνος διαφθοράς, αφού και η εταιρεία, προτού υποβάλλει προσφορά, θα έχει πραγματοποιήσει την κατάλληλη διαδικασία ανίχνευσης κινδύνων.

τον Οκτώβριο του 2016 από τον οργανισμό ISO και συμβάλει στην καταπολέμηση της Δωροδοκίας από τους οργανισμούς με τη λήψη κατάλληλων προληπτικών μέτρων και την καλλιέργεια μιας κουλτούρας ειλικρίνειας, διαφάνειας και ακεραιότητας.

⁴⁶¹Βλ. ISO 37001,2025, Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use. Edition 2. Geneva: International Organization for Standardization (ISO). Διαθέσιμο σε: <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:37001:ed-2:v1:en> (Πρόσβαση 8-11-2025)

⁴⁶² Βλ. Montigny P.,2019, *Why & how Public Administrations will use ISO 37001 Certification*. Διαθέσιμο σε: <https://www.linkedin.com/pulse/why-how-public-administrations-use-iso-37001-philippe-montign> (Πρόσβαση 8-11-2025)

Συμπεράσματα -Προτάσεις

Συμπερασματικά, η διαφθορά αποτελεί πολύπλοκο και πολυσύνθετο φαινόμενο, το οποίο εκμεταλλεύεται τις εκάστοτε αδυναμίες των κοινωνικών συστημάτων και εξαπλώνεται σε διεθνές επίπεδο. Ίσως, η παρομοίωση του φαινομένου με την Λερναία Ύδρα, αποτελεί τον αντιπροσωπευτικότερο προσδιορισμό που αναδεικνύει ότι η αντιμετώπισή της απαιτεί ολιστική προσέγγιση και δεν επαρκούν μονοδιάστατες και περιστασιακές παρεμβάσεις⁴⁶³, διότι διαβρώνει θεσμούς ως εγγυητές της ορθής λειτουργίας του κράτους. Έτσι, η αδυναμία του κράτους να επιβάλει αποτελεσματικά την εξουσία του, συμβάλλει στην ενίσχυση του οργανωμένου εγκλήματος που του επιτρέπει να συμμετέχει ισότιμα στο *παιχνίδι της διαφθοράς*⁴⁶⁴.

Σύμφωνα με τις διαπιστώσεις και τις προτάσεις που εκτέθηκαν, η νέα προσέγγιση αντιμετώπισης της διαφθοράς προϋποθέτει τον συνδυασμό της τεχνολογίας, της θεσμικής αναδιάρθρωσης, της συνεχούς εκπαίδευσης, της διεθνούς συνεργασίας και της συμμετοχής των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, σε παγκόσμιο επίπεδο έχουν ενισχυθεί οι κανονισμοί για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την ικανότητα επιβολής τους και την ευρύτερη διακυβέρνηση, ενώ παράλληλα υπάρχουν διάφορες πολυμερείς συμβάσεις κατά της διαφθοράς, νομικά δεσμευτικές και μη για την ανάπτυξη δράσεων. Βέβαια, κάθε χώρα αναπτύσσει την δική της στρατηγική για την αντιμετώπιση της διαφθοράς σύμφωνα με τις επικρατούσες συνθήκες.

Στην Χώρα μας, παρά τις θεσμικές αναδιαρθρώσεις και την λήψη επικαιροποιημένων μέτρων, παρατηρούνται πολλές παθογένειες και ειδικότερα στην δημόσια διοίκηση, που δημιουργούν τις πλέον πρόσφορες συνθήκες για την εξάπλωση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Στο πλαίσιο αυτό, παρατίθενται με βάση τη σειρά προτεραιοποίησης, κάποιες καταληκτικές σκέψεις σχετικά με την επιτυχή προοπτική αντιμετώπισης της διαφθοράς.

Η πρώτη, αφορά την ποιότητα της νομοθεσίας, καθώς, όπως προαναφέρθηκε, είναι ευρέως γνωστά τα φαινόμενα πολυνομίας και κακονομίας. Έτσι, η κωδικοποίηση της νομοθεσίας με τη χρήση του κατάλληλου εργαλείου της «ρυθμιστικής γκιλοτίνας», όπως αποκαλείται στην επιστημονική βιβλιογραφία, θα οδηγήσει στη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος, το οποίο με τη σειρά του, θα επιφέρει την μείωση της διαφθοράς και της γραφειοκρατίας καθώς και την επαύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το Κράτος⁴⁶⁵. Επισημαίνεται, ότι η

⁴⁶³ Βλ. Ζιούβας Δ. 2015, *Η ποινική και αντεγκληματική διάσταση της καταπολέμησης της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση*, στο Κουράκης Ν., Σαμαρά-Κρίσπη Α., 2015, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσης του*, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁴⁶⁴ Βλ. Καλλίρης Κ., 2022, *Οργανωμένο Έγκλημα και διαφθορά: Ένα παιχνίδι ισορροπίας.*, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, σελ.262

⁴⁶⁵ Βλ. Κοντιάδης Ξ., 2017, *Τρία πεδία παρέμβασης στους θεσμούς και το πολιτικό σύστημα #ElladaMeta*, ο.π.

κωδικοποίηση της νομοθεσίας είναι κρίσιμος παράγοντας, όχι μόνο σε εθνικό αλλά και σε διεθνές επίπεδο, δεδομένου ότι η αναδυόμενη εξέλιξη των κρυπτονομισμάτων και της τεχνολογίας blockchain σε συνδυασμό με τις ασυμμετρίες επιβολής του νόμου, επιφέρουν την εξάπλωση εγκληματικών δραστηριοτήτων.

Η δεύτερη κατά σειρά σκέψη, εστιάζει στην ενίσχυση της διϋπηρεσιακής συνεργασίας σε εγχώριο και διεθνές επίπεδο, παρόλο που αμφισβητείται η αποτελεσματικότητά τους σε παγκόσμιο επίπεδο⁴⁶⁶, καθώς η διαφθορά και συνακόλουθα το οργανωμένο έγκλημα αποτελούν διασυννοριακά εγκλήματα και απαιτούν ομαδική αντιμετώπιση. Σε εθνικό επίπεδο, αναλύθηκαν πολυάριθμες ελεγκτικές υπηρεσίες και μηχανισμοί, που έχουν επιφορτιστεί με την αντιμετώπιση πράξεων διαφθοράς. Στο πλαίσιο επαύξησης της αποτελεσματικότητας, προτείνεται η ενοποίηση τους σε μία ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή, με εποπτεύοντα ανώτατο Εισαγγελικό Λειτουργό και κατάλληλη εσωτερική διάρθρωση, η οποία θα είναι αρμόδια για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς με πανελλαδική αρμοδιότητα. Με την υλοποίηση της εν λόγω πρότασης επιτυγχάνεται η επαύξηση και καλύτερος συντονισμός της επιχειρησιακής δράσης, καθώς και η εφαρμογή όλων των διαθέσιμων ερευνητικών τεχνικών και διαδικασιών μέσω της συνδυαστική αξιοποίησης και ανάλυσης πληροφοριών και στοιχείων.

Η τρίτη και σημαντικότερη, κατά την άποψή μας, σκέψη είναι η καλλιέργεια και η εδραίωση μιας κουλτούρας διαφάνειας τόσο στους δημόσιους υπαλλήλους όσο και στο σύνολο των πολιτών. Σύμφωνα με τον καθηγητή Π. Παυλόπουλο « η ελαχιστοποίηση και τελικώς, η εξάλειψη της διαφθοράς είναι κυρίως θέμα νοοτροπίας των μελών του κοινωνικού συνόλου και του πολιτικού συστήματος, το οποίο εκείνο αναδεικνύει, με δημοκρατικές διαδικασίες για την διακυβέρνησή του⁴⁶⁷»

Με τον τρόπο αυτό, δεν θα καθίσταται αναγκαία η θέσπιση διαδικασιών για τη διασφάλιση της αποφυγής της απευθείας επαφής δημοσίων υπαλλήλων και εξυπηρετούμενων πολιτών, ως μέτρο αντιμετώπισης της διαφθοράς⁴⁶⁸, το οποίο την παρούσα περίοδο προωθείται με τη χρήση εξελισσόμενων τεχνολογικών μεθόδων, όπως αναλύθηκε ανωτέρω. Έτσι, σημαντικό ρόλο στην πρόληψη φαινομένων διαφθοράς επιτελεί η διαπαιδαγώγηση του απλού πολίτη ως προς τη σχέση

⁴⁶⁶ Βλ. World Bank, 2020. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, p.290, ηλεκτρονικά διαθέσιμο στο <https://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf> (Πρόσβαση 10-11-2025)

⁴⁶⁷ Βλ. Παυλόπουλος Π., 2018, *Χαιρετισμός* σε Ζιούβας Δ., *Ποινικό Δίκαιο και Αντεγκληματική Πολιτική κατά της Διαφθοράς*. Ευρωπαϊκές Πανεπιστημιακές Εκδόσεις, σελ. 11

⁴⁶⁸ Βλ. Βενετσανοπούλου Μ., 2014, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.36-37

του με την Δημόσια Διοίκηση⁴⁶⁹ και η ενεργή δράση του ως προς την καταγγελία πράξεων διαφθοράς και την ανάληψη της ευθύνης των πράξεων των υπαλλήλων, αντίστοιχα, ώστε να δημιουργηθεί μια παγκόσμια κουλτούρα λογοδοσίας⁴⁷⁰. Στην κατεύθυνση αυτή, συμβάλλει η διαφάνεια των διοικητικών δράσεων μέσω της ελεύθερης ροής της πληροφόρησης, με αποτέλεσμα να θωρακίζεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη διοικητική δράση, λειτουργώντας αποτρεπτικά στην εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς⁴⁷¹.

Απαιτείται λοιπόν, ανταπόκριση, βούληση και εντατική προσπάθεια, τόσο από τους ίδιους τους πολίτες, αλλά ταυτόχρονα και από το πολιτικοδιοικητικό σύστημα, για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς, με αφετηρία την πρόληψη, γιατί όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο Beccaria «είναι πιο χρήσιμο να προλαμβάνουμε τα εγκλήματα παρά να τα τιμωρούμε»⁴⁷². Ο περιορισμός των φαινομένων διαφθοράς, αν είναι δυνατή και η εξάλειψη αυτών, θα καταστήσει τη Δημόσια Διοίκηση, αξιόπιστη και ικανή για την ανάπτυξη και ευημερία της Χώρας. Η διαπίστωση του Καθηγητή Βαρβαρέσσου, από το 1952, ότι « η ικανή και χρηστή διοίκηση δεν δημιουργείται εφ'εαυτής, αλλά πρέπει να τη θελήσει ενσυνείδητα η Χώρα και να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα» καθώς και ότι « η πολιτική ηγεσία, πρέπει να αντιληφθεί την σοβαρότητα της στιγμής και να ανταποκριθεί την ζωτική ανάγκη της Χώρας», συνεχίζει να διατηρεί την επικαιρότητά της⁴⁷³.

⁴⁶⁹ Βλ. Γιαμάνης Σ., 2009, «Ανάλυση των θεσμών καταπολέμησης της διαφθοράς και αξιολογική κρίση των σχετικών ρυθμίσεων», Πράξη & Λόγος Ποινικού Δικαίου, τ. 2, σελ. 616

⁴⁷⁰ Βλ. Ugaz J., 2016, *People's power: taking action to demand accountability* σε UK Government (2016). *Against Corruption: a collection of essays*, London: GOV.UK., Διαθέσιμο σε: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#jose-ugaz-people-s-power-taking-action-to-demand-accountability> (Πρόσβαση 8-11-2025)

⁴⁷¹ Βλ. Κτιστάκη Στ., 2007, Καταπολέμηση η πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, ΕφημΔΔ, , σελ. 673 -686

⁴⁷² Βλ. Beccaria C., 1823, *Περί αδικημάτων και ποινών*, 2η έκδοση, μετάφρ. εκ της ιταλικής. Εκδόσεις Φιρμίνου Διδότου, Παρίσι, σελ. 165, διαθέσιμο και ηλεκτρονικά στο <https://dspace.ut.ee/items/71755403-18c7-4d13-86d4-2eead2a17562> (Πρόσβαση 10-11-2025) και Αλεξιάδης Σ., 2011, ό.π., σ. 310

⁴⁷³ Βλ. Βαρβαρέσσος Κ., 1952, *Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργάνωσής αυτής*, σε Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.), 2000. *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση: 1950-1998*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 89

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

Agence française anticorruption.,2022, “*En quête d’intégrité*”, *a serious game to raise awareness about risks of integrity breaches among civil servants*

Beccaria C., 1823, *Περί αδικημάτων και ποινών*, 2η έκδοση, μετάφρ. εκ της ιταλικής. Εκδόσεις Φιρμίνου Διδότου, Παρίσι

Beyers J., Eising R. & Maloney W.,2008, ‘*Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know?*’ West European Politics

Busia G., 2024, *Building Innovative Governance to Fight Corruption*, παρουσίαση σε 8th Independent Commission Against Corruption (ICAC) Symposium, Hong Kong, 23 May

Caiden G.E.,1991, ‘*What Really Is Public Maladministration*’, Public Administration Review

Caiden G.E. and Caiden, N.J.,1977, *Administrative corruption*, Public Administration Review

Citizens’ attitudes towards corruption in the EU in 2024: summary report. Publications Office of the European Union

Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO) (2021) *Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies — Evaluation Report : Greece*. Adopted at the 89th Plenary Meeting, Strasbourg, 29 November-3 December 2021

Cusson M., 2009, *Σύγχρονη Εγκληματολογία* (Σαγκουνίδου- Δασκαλάκη Η. μεταφ.), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Danilina E.,2021, *The Concept, Types and Structure of Corruption*

De Graaf, G.,2007, *Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption* σε Public Administration Quarterly

Diamantouros N.,2011, *The work of the European Ombudsman and the European Network of Ombudsmen*

Dobson Phillips R., Dávid-Barrett E. and Barrington R., 2025, *Defining Corruption in Context*, Perspectives on Politics

Elliott K.A.,1999, *Corruption as an international policy problem: Overview and recommendations*. σε K.A. Elliott (ed.) *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics

European Commission,2025, *Έκθεση του 2025 για το κράτος δικαίου — Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα* (SWD(2025) 908 final).

European Commission ,2018, *Thematic Factsheet: Η μάχη κατά της διαφθοράς* (European Semester), Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers,2025, *The 2025 EU Justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* [pdf]. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2838/9524751

Europol,2021, *European Union serious and organized crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organized crime*, Publications Office of the European Union, Luxembourg,

Europol,2025, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – The changing DNA of serious and organised crime*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Eurostat, 2025, *SDG 16.50 Corruption Perceptions Index* [online].doi: 10.2908/SDG_16_50

Finckenauer J., Voronin Y., 2001*The Threat of Russian Organized Crime*. Washington: Office of Justice Programs. National Institute of Justice,

Flogaïtis S., 2014, *The Evolution of Law and the State in Europe: Seven Lessons*. Oxford: Hart Publishing

Fukuyama F., 2004, ‘*Why there is no science of public administration*’, Journal of International Affairs

G. de Graaf, P. Wagenaar and P. von Maravić (eds.) *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*. 1st ed. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich

Gibbon E.,1781, *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire. Volume 2*. London: Strahan & Cadell

Global Corruption Barometer European Union 2021,

Goodnow F. ,1900, *Politics and Administration: A Study in Government*. New York & London: Macmillan

Groysberg, B., Lee, J., Price, J. and Cheng, J.Y.-J., 2018, *The Leader's Guide to Corporate Culture: How to Manage the Eight Critical Elements of Organizational Life*. Harvard Business Review

Guala P.J. & Levine M.I.,2025, '*A Legal Roller Coaster: The Corporate Transparency Act*', The Florida Bar Journal

Heller H.,2022, *Κράτος Δικαίου ή Δικτατορία*;(μεταφ. Μαρέτα Δ.), Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου

Hellmann O,2017, '*The historical origins of corruption in the developing world: a comparative analysis of East Asia*', Crime, Law and Social Change

Hughes R., 2010, *Corruption*. σε: A. Jowitt and T.N. Cain (eds.) *Passage of Change: Law, Society and Governance in the Pacific*. Canberra: ANU Press

ISO 37001,2025, Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use. Edition 2. Geneva: International Organization for Standardization (ISO).

Jay S. Albanese, Kristine Artello & Linh Thi Nguyen ,2019, *Distinguishing Corruption in Law and Practice: Empirically Separating Conviction Charges from Underlying Behaviors*, Public Integrity

Kaiser G.,2005, *Η διαφθορά και η αντιμετώπιση της* (μεταφ. και επιμ. Λαμπροπούλου Ε), σε *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*

Klockars C. B.; Ivkovich S. K., Harver E. W.; Haberfeld R. M.,1997, «*The Measurement of Police Integrity*», Final Report,

Kristine Artello & Jay S. Albanese ,2022, *Culture of Corruption: Prosecutions, Persistence, and Desistence, Public Integrity*

LO W., 2024, *Chamber's Role in Sculpting a Corruption-Free Business Landscape*, σε 8th Independent Commission Against Corruption (ICAC) Symposium, Hong Kong, 23 May

Manteghi, M.,2021, *Blockchain and the European Union's General Data Protection Regulation: from Conflict to "Peaceful" Coexistence?*

Montigny P.,2019, *Why & how Public Administrations will use ISO 37001 Certification*.

- Network for Integrity, 2019, *Guidelines on Ethics and Integrity in the Public Sector*
- OECD ,2012, *Better Regulation in Europe: Greece 2012*, OECD Publishing, Paris
- OECD,2012, *Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing
- OECD,2023, “Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure», OECD Public Governance Policy Papers, No. 33, OECD Publishing, Paris
- OECD,2024, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report Two-Year Written Follow-Up Report: Greece*, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, OECD Publishing, Paris
- OECD,2024, *OECD Economic Surveys: Greece 2024*, OECD Publishing
- OECD,2025, *Developing a data-driven corruption risk model to strengthen integrity in Belgium: Practical considerations for the Federal Internal Audit*, OECD Publishing, Paris
- OECD,2025, *Managing Public Procurement Risks in Greece: A Framework for Implementation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris
- OECD,2025, *OECD Integrity Review of Sweden*, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris
- Passas N., 2025, ‘*Cryptocurrencies, blockchain, and financial crimes*’, International Journal of Criminology and Sociology
- Rose-Ackerman S.,2008, ‘*Corruption and Government*’, International Peacekeeping
- Shleifer A. and Vishny R.W.,1993, ‘*Corruption*’, The Quarterly Journal of Economics,
- Stanley D. & Goetsch D. ,2020, *Διαχείριση Ποιότητας και Οργανωσιακή Αριστεία: Εισαγωγή στην Ολική Ποιότητα*, 8η έκδοση. Εκδόσεις Τζιόλας
- Stephenson S.,2016, *It takes two to tango: The state and organized crime in Russia*, Current Sociology, 10.1177/0011392116681384
- Strengthening the fight against corruption: assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance*, 2023, Publications Office of the European Union
- Syed Alatas, *Corruption: Its Nature, Causes, and Functions*, (Kuala Lumpur: S. Abdul Majeed, 1991)

Tanzi V., 1998, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures* σε Staff Papers (International Monetary Fund)

Uitz R., 2022, ‘*The Rule of Law in the EU: Crisis, Differentiation, Conditionality*’, European Papers, vol. 7, no. 2

UK Government ,2016, *Against Corruption: a collection of essays*, London: GOV.UK

Von Lampe K, *Definitions of Organized Crime*

Von Lampe K.,2008, ‘*Organised crime in Europe: Conceptions and realities*’, Policing: A Journal of Policy and Practice

Weber M.,1919, *Politics as a Vocation*. reprinted from Max Weber: essays in sociology translated, edited, and with an introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills

Wilson W., 1887, *The study of administration*, Political Science Quarterly

Wingchi H.,2014, *Combating Corruption: The Hong Kong Experience*

WOO Ying-ming , 2024, *Welcome Adress*, σε 8th Independent Commission Against Corruption (ICAC) Symposium, Hong Kong, 23 May

World Bank, 2020. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*

Yau R., 2024, *Fifty Years On: Embracing the Challenge*, παρουσίαση σε 8th Independent Commission Against Corruption (ICAC) Symposium, Hong Kong, 23 May

Zang, Y., Li, S., Lou, Y. & Liu, S. (2022). *Value and Method: The Application of Blockchain Technology in the Field of Criminal Evidence*. Proceedings of the 2022 6th International Seminar on Education, Management and Social Sciences

Ελληνόγλωσση

Αθανασοπούλου Χ., 2010, «*Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αδιέξοδο: Φαινόμενα κακοδιοίκησης ως προς την παροχή δικαστικής προστασίας*» ΤΝΠ QUALEX ΘΠΔΔ,

Αθανασοπούλου Χ., 2021, *Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: Αναφύομενα νομικά ζητήματα υπό την επίδραση της νομολογίας του ΕΔΔΑ*. Αθήνα: Σάκκουλας

Ακριβοπούλου Χ. & Ανθόπουλος Χ., 2015, *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο [Προπτυχιακό εγχειρίδιο]*, Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις

Αλεξιάδης Σ., 2011, *Εγκληματολογία*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Απίστευτες περιπτώσεις διαφθοράς στο δημόσιο, TaxHeaven, 9 Οκτωβρίου 2015.

Απόφαση ΣτΕ Ε' Α2179/2024

Αρ. Πρωτ.: 20459 από 29-3-2024 απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης (ΑΔΑ: ΡΡΚ3Ω-5ΩΥ)

Αργυριάδης Δ., 2013, *Επαγγελματισμός και Διοίκηση*, ΕΔΕ

Αυγερίδης Μάνος, Γαζή Έφη, Κορνέτης Κωστής (επιμ.), 2015, *Μεταπολίτευση. Η Ελλάδα στο μεταίχμιο δύο αιώνων*, Θεμέλιο, Αθήνα,

Βενετσανοπούλου Μ. & Ράπτη Ν., 2013, '*Αντιμετώπιση της διαφθοράς σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο: Θεσμοθέτηση Εθνικού Συντονιστή στην Ελλάδα για τη διαφθορά*', Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης

Βενετσανοπούλου Μ., 2014, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Βενιζέλος, Ε., 1990, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων: Κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας*. Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη

Βενιζέλος Ε., 2016, *Μετασχηματισμοί του κράτους και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Διδάγματα της οικονομικής κρίσης: Η ελληνική περίπτωση*, Αθήνα

Βενιζέλος Ε., 2021, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* (νέα έκδοση), Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Βιδάλη Σ., Κουλούρης Ν., Παπαχαλαράπους Χ., 2019, *Εγκλήματα των ισχυρών. Διαφθορά, οικονομικό και οργανωμένο έγκλημα*, Εκδόσεις ΕΑΠ

Βουλή των Ελλήνων, *Πρακτικά της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής, ΙΗ' Περίοδος, Α' Σύνοδος, Συνεδρίαση ΝΓ' (22 Νοεμβρίου 2019)*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων

Γαλάνης Π., 2025, «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2179/2024 - Παράλειψη της διοίκησης να αποφανθεί επί αιτήματος για χορήγηση άδειας εγκατάστασης πυρηνελαιουργείου», ΤΝΠ Qualex, ΘΠΔΔ

Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, 2025, *Γενική Έκθεση για την πορεία των εργασιών των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων κατά το έτος 2024*, Αθήνα

Γερογιάννη Μ., 2011, *Καλλικράτης και Κοινωνία των Πολιτών*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα

Γέροντας Α., 2020, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου. 2η έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ, Φλογαΐτης Σ., 2022, *Διοικητικό δίκαιο, 5η έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Γιαμάνης Σ., 2009, «Ανάλυση των θεσμών καταπολέμησης της διαφθοράς και αξιολογική κρίση των σχετικών ρυθμίσεων», Πράξη & Λόγος Ποινικού Δικαίου, τ. 2

Γιαρένη Ι., 2005, *Η διαφθορά ως πολυδιάστατο φαινόμενο της σύγχρονης κοινωνίας*, Ελληνική Δικαιοσύνη

ΓνωμΝΣΚ 41/2021 «Εξακολούθηση ισχύος των διατάξεων εισοδηματικής ενίσχυσης του άρθρου 14 του Ν. 2837/2000 μετά την εφαρμογή του Ν. 4387/2016»

Γώγος Κ., 2017, *Διαδικαστικά Σφάλματα και Ακύρωση των Διοικητικών Πράξεων*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Γώγος Κ., 2005, *Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Δαγτόγλου Πρ., 2015, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Δελλής, Γ., 2013, *Η αίτηση δίκαιης ικανοποίησης του Ν. 4055/2012: Το δικαίωμα στην εύλογη διάρκεια της διοικητικής δίκης*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Δελλής, Γ., 2013, *Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας: Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμωμένης»*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Δελτίο Τύπου της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2022, *Μνημόνιο συνεργασίας μεταξύ της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) και της Γαλλικής Αρχής κατά της Διαφθοράς (AFA)*, 13 Οκτωβρίου

Δελτίο Τύπου της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2024, «Εκπαιδευτικό πρόγραμμα σε συνεργασία με την Ανεξάρτητη Επιτροπή Καταπολέμησης της Διαφθοράς του Χονγκ Κονγκ & τη Διεθνή Ακαδημία κατά της Διαφθοράς», 27 Ιουνίου

Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, 2025, Σημεία συνέντευξης Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, Μιχάλη Χρυσοχοΐδη στον Τ/Σ ΣΚΑΪ στην εκπομπή «σήμερα», 23 Οκτωβρίου

Δετσαρίδης Χ., 2003, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Δετσαρίδης Χ., 2014, *Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και η αντιμετώπισή της μέσω του διοικητικού αυτοελέγχου*, Διοικητική Δίκη

Δημόπουλος Χ., 2012, *Εγχειρίδιο Εγκληματολογίας*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Δημόσια Διακυβέρνηση Προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα, Μπάλτα Ε. (επιμ.), Εκδόσεις Σάκκουλα

Δημοσιεύσεις της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 1ο και 2ο Φόρουμ Ακεραιότητας

Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, 2012, *Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας*

Διέλλας Γ., *Η αρχή της συνέχειας του Κράτους: ένα σύγχρονο scrinium memoriae ή προϋπόθεση αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης;*, ΕφημΔΔ 1/2020

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., 2022, *Πιστοποίηση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με το πρότυπο “Σύστημα Διαχείρισης κατά της Δωροδοκίας ISO 37001:2016”*.

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2025, *Έκθεση για την εφαρμογή του μέρους Α΄ του ν. 4795/2021 για το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς του Δημόσιου Τομέα*

ΕΚΔΔΑ (επιμ.), *Πρακτικά Συνεδρίου: Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο

Έκθεση Διεθνούς Διαφάνειας, «Διεθνές Βαρόμετρο Διαφθοράς 2006»

Έκθεση του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας για το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην Ελλάδα για το έτος 2023

Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος (επιμ.), 2022, *Το βιώσιμο Κράτος*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Εταιρεία Διοικητικών Μελετών(επιμ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ.), 2022, *Επίκαιρα Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, 2022, *Ενενήντα έτη Εταιρείας Διοικητικών Μελετών: Επίκαιρα Ζητήματα Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Εταιρεία Διοικητικών Μελετών/ Χριστόφορος, Π., Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ. (επιμ.), 2020, *Τόμος εις μνήμην καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη,

Ετήσιες Εκθέσεις Απολογισμού των ετών 2023 και 2024 της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Ετήσιο 4ο Επιστημονικό Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (επιμ. Τζέμος Β.),2017, *Σύγχρονα Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου*

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2025, *Annual Rule of Law Cycle*.

Ζιούβας Δ.,2018, *Ποινικό Δίκαιο και Αντεγκληματική Πολιτική κατά της Διαφθοράς*, Ευρωπαϊκές Πανεπιστημιακές Εκδόσεις

Ζιούβας Δ. 2021, *Οργανωμένο Έγκλημα*, Ευρωπαϊκές Πανεπιστημιακές Εκδόσεις,

Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την οικονομική κρίση, Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2016

Θ. Αντωνίου κ.α.. (επιμ.), 2024, *Τιμητικός Τόμος για τον Προκόπιο Παυλόπουλο*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. (διεύθ. σειράς), 2019, Πρακτικά Συνεδρίου: *Παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και προτάσεις υπέρβασής τους*, Δημοσιεύματα ΕΜΔΔΟΕ, , Τόμος 3. Θεσσαλονίκη: Νομική Βιβλιοθήκη

Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. & Παπακυριάκου Θ. , 2019, *Στοιχεία Ενωσιακού Ποινικού Δικαίου. 2η έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα–Θεσσαλονίκη

Καλλίρης Κ.,2022, *Οργανωμένο Έγκλημα και διαφθορά: Ένα παιχνίδι ισορροπίας*, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα

Καλογήρου Σ., 2015, *Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

- Κανέλλος Λ., 2022, *Smart contracts: Νομικές προκλήσεις και επιχειρηματικές προοπτικές*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Καραγκούνης Δ, 2023, *Ο θεσμός του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» (whistleblowing) και η πρόσληψή του στην ελληνική έννομη τάξη*, “The Art of Crime” 13/11/2023
- Καρκατσούλης Π. ,2000, «*Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Αρχές, εξελίξεις, προοπτικές*».
- Καρκατσούλης Π. ,2005, *Διαφθορά και διακυβέρνηση σε Επιστήμη και Κοινωνία*, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας
- Κατσίγιαννης Φ., *Η αντίληψη για μια άλλη Διοικητική Δικαιοσύνη, εναρμονισμένη με τις θεμελιώδεις απαιτήσεις της κοινωνίας των πολιτών, είναι ζήτημα δομικών αλλαγών*, ΕφημΔΔ 4/2010
- Κάτσιος, Σ. & Μπλάτσος Ι., 2022, *Διαφθορά, οργανωμένο έγκλημα και διεθνείς οικονομικές σχέσεις, [Προπτυχιακό εγχειρίδιο]*, Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις
- Καύκα Χ., 2025, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ’άρθρο-Άρθρο 10*
- Κέφης Β., 2014, *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και Πρότυπα*, 2η Έκδοση, εκδ. Κριτική, Αθήνα
- Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ)., 2008, *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Εκδόσεις Παπαζήση,
- Κοντιάδης Ξ., 2009, *Είναι μια άλλη Δημόσια Διοίκηση εφικτή;*, ΘΠΔΔ 3/2009
- Κοντιάδης Ξ.,2009, *Ελλειμματική δημοκρατία: Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα
- Κοντιάδης Ξ.,2016, ‘*Η εξουσία που διαφθείρει*’, στην Εφημερίδα Έθνος, 6/9/2016
- Κοντιάδης Ξ., 2017, *Τρία πεδία παρέμβασης στους θεσμούς και το πολιτικό σύστημα #ElladaMeta*
- Κοντιάδης Ξ., 2025, *Τι πρέπει να αλλάξει στο Σύνταγμα; 40 ερωτήσεις και απαντήσεις για τη νέα συνταγματική αναθεώρηση*, e-book
- Κοντιάδης Ξ., Αχ. Αιμιλιανίδης και Χ. Ανθόπουλος, επιμ., 2019, *Η Δημόσια Διοίκηση μετά την Κρίση*. Αθήνα: Σάκκουλα
- Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δημ.,2006, *Οι «περιπέτειες» ενός ερευνητού του Δημοσίου Δικαίου*, ΕλλΔνη, 3/2006

- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., 2003, *Εξελίζεις στο Διοικητικό Δίκαιο τα τελευταία 25 χρόνια (επ' ευκαιρία του εορτασμού των 70 χρόνων της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών)*, Αρμενόπουλος, 57(7)
- Κόρσος Δημ, 2013, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη
- Κουράκης Ν., Σαμαρά-Κρίσπη Α., 2015, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσης του*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Κουτσούκης Κ. και Σκλιάς Π. (επιμ.), 2005, *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρη
- Κρουσταλάκης Ε., 2004, *‘Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση: Μια ψηλαφητή πραγματικότητα ή μια αδικαιολόγητη φαντασίωση;’*, Αρμενόπουλος, 58(5)
- Κτιστάκη Στ., 2007, *Καταπολέμηση η πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης*, ΕφημΔΔ,
- Κτιστάκη Στ., 2009, *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Κτιστάκη Στ., 2020, *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση. 2η επικαιροποιημένη έκδοση*, Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα
- Κτιστάκη Στ., 2024, *Διοικητική Επιστήμη και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στον 21ο αιώνα*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Κτιστάκη Στ., 2024, *Η Οδύσσεια της εκτέλεσης μιας δικαστικής απόφασης: Οι δυσκολίες της Διοίκησης μπροστά στην υποχρέωση κατεδάφισης αυθαιρέτων κατασκευών*, σε Ετήσια Έκθεση ΣτΕ 2023. Αθήνα
- Λάζος Γ. , 2005, *Διαφθορά και αντιδιαφθορά.*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Λαμπροπούλου Ε., 2005, *Η διαφθορά και οι λειτουργίες της*, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας
- Μακρυδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.), 2000, *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση: 1950-1998*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Μακρυδημήτρης Α., 1999, *Ο "μεγάλος ασθενής". Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης*, Εκδόσεις Παπαζήση

Μακρυδημήτρης Α., 2017, *Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας*. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Μακρυδημήτρης Α., *Η μαύρη τρύπα της διαφθοράς: horror vacui, habitus και ηθική στη δημόσια σφαίρα*

Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μαρ.- Ηλ., 2012, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε' Έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Μάνεσης Α., 1980, *Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1954-1979*. Τόμος 1, Εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη

Μανιτάκης Α., 2016, *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*

Μανιτάκης Α. και Μπαλαμπανίδης, Γ., 2015, *Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις*

Μανιτάκης Α., 1994, *Κράτος δικαίου & δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, τόμος 1, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα

Μαντζούφας Π., *Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών*

Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., 2007, *Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., 2016, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 3η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα

Μέγγου Β., 2024, *«Μετριέται η διαφθορά;»*, Νομικό Βήμα,

Μέλισσας Δ. (επιμ.), 2023, *Συμβάσεις – Πολεοδομία – Δικαστές και Μηχανικοί για Αειφόρο Ανάπτυξη*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Μηλιώνης Ν., 2023, *Διαφθορά και Δημόσια Διαχείριση σε Δημοσιονομικά Μελετήματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα

Μουζουράκη Π., Ανθόπουλος Χ. και Θ. Δ. Αντωνίου (επιμ.), 2004, *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 Χρόνια*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μουκίου Χρ., 2011, *Περί της ταχύτητας στην απονομή της δικαιοσύνης. Η «ταχεία» δίκη ως «δίκαιη» δίκη υπό το φως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕφημΔΔ 5/2011

- Μπάλτα Ε., 2009, *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Μπαμπαλιούτας Λ., 2021, *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τόμος 2, 3η έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Μπαμπαλιούτας Λ., 2023, *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, τόμος 1, 4η έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Μπέλιας, Δ. & Ασπρίδης, Γ., 2020. *Διαχείριση Αλλαγών και Ηγεσία*, Εκδόσεις Τζιόλα
- Μπενέκη, Ε. (επιμ.), 2023, *Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους – Δομές και θεσμοί*, Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών και Τράπεζα Πειραιώς.
- Μπέσιλα-Βήκα Ε., 2011, *Τοπική Αυτοδιοίκηση: Τόμος 2*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Μπέσιλα-Μακρίδη Ε., 2020, *Έλεγχος Διοίκησης. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας Ν4622/2019*, Τόμος Β΄, Β΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Μπιτζιλέκης, Ν., 2024, *Υπηρεσιακά Εγκλήματα, 3η έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα
- Παναγιωτόπουλος Π., 2025, *Δημοκρατικές αντινομίες και κρίση εμπιστοσύνης στους δικαιοκούς θεσμούς: Τέσσερα κοινωνιολογικά παραδείγματα*.
- Πανάγος Θ., 2017, *Κρατική παρέμβαση και ρυθμιστική διοίκηση: Εισαγωγή στο παρεμβατικό δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη,
- Πανούσης Γ., 2015, *Διαφθορά και εξουσία*
- Πανούσης Γ., 2017, *Το τρίγωνο της αμαρτίας [Κράτος – Οικονομία – Διαφθορά]*, Νομικό Βήμα
- Παπαδάκης Ρ.-Ε., 2010, *Οιονεί διαφθορά και τρόποι αντιμετώπισής της*, ΤΝΠ Quallex
- Παπαδημητρίου Γ., 2010, *Συνταγματικές μελέτες, τόμ. 4: Θεμελιώδη δικαιώματα – Δικαιοσύνη – Ανεξάρτητες Αρχές – Ευρωπαϊκή Ενοποίηση – Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Κυπριακό Πρόβλημα*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Παπαδημητρίου Κ., 2011, *Οι ανεπιτυχείς προσπάθειες μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την εικοσαετία 1980–2000*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης
- Παπαδόπουλος Δ. Α., 2017, *Σημεία, κεφάλαια, δίκτυα. Μια αναλυτική προσέγγιση για τη νομότυπη διαφθορά*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

- Παπαδοπούλου Τ., 2015, *Συνταγματικό δίκαιο [Προπτυχιακό εγχειρίδιο]*, Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις
- Παπατόλιας Α., 2021, *Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους: Θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Παρθενόπουλος Κ., 1997, *Ελληνική δημόσια διοίκηση. Θεωρίες - Εμπειρίες - Πρακτικές και προοπτικές*, Εκδόσεις Ζήτη, Θεσσαλονίκη
- Παυλόπουλος Π., 2015, *Η συμβολή της Διοικητικής Δικαιοσύνης στην εμπέδωση του Κράτους Δικαίου*, ΕφημΔΔ 5/2015
- Παυλόπουλος Π., Σημαντήρας Ν., Φορτσάκης Θ., 2025, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Πετρίδου Ε., 2020, *Διοίκηση-management, Μία εισαγωγική προσέγγιση*, 4η έκδοση, εκδ. Σοφία, Θεσσαλονίκη
- Πικραμένος Μ., 2024, *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος*, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου: *Επιμόρφωση και Εκπαίδευση στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*, 2008, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα
- Πρακτικά συνεδρίου: *Η ενδυνάμωση του κράτους δικαίου στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις και στην Ελλάδα*, 2023, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Θεσσαλονίκη,
- Πρεβεδούρου Ε., 2024, *Η διοίκηση υπό λειτουργική έννοια: ένα παλιό ζήτημα, με νέες εκφάνσεις*
- Πρωθυπουργός της Ελληνικής Δημοκρατίας, 2016, Ομιλία του Πρωθυπουργού στην προ ημερησίας διατάξεως συζήτηση στη Βουλή για τη Δικαιοσύνη, 30 Μαρτίου
- Ράικος Δ., 2005, *Η δημόσια διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς*, Διοικητική Δίκη
- Ράικος Δ., 2006, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη
- Ραμματά Μ., 2011, *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση-Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μανάτζμεντ*, Εκδόσεις Κριτική,

- Ραμματά Μ., 2016. *Ανάπτυξη εργαζομένων μέσα από τη μάθηση στη σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση*, Εκπαίδευση, Δια Βίου Μάθηση, Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη, Καινοτομία και Οικονομία
- Ράμματα, Μ., 2021. *Δημόσιες Πολιτικές: Πολίτες και Διαβούλευση στην Ελλάδα και το εξωτερικό*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- ΡΙΖΑΒΑ Φ., 2012, *Οργανωμένο έγκλημα. Θεωρητική προσέγγιση, κατ' άρθρον ερμηνεία και νομολογιακή αντιμετώπιση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Ρωσσίδης, Ι., Μπέλιας, Δ. & Ασπρίδης, Γ., 2020. *Διαχείριση Αλλαγών και Ηγεσία*, Εκδόσεις Τζιόλα
- Σαρμάς, Ι., Κοντιάδης, Ξ. & Ανθόπουλος, Χ., 2021, *ΕΣΔΑ – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σεραφετινίδου Μ., 2003, *Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας: η θεωρητική συζήτηση*, 1ος τόμος, Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg
- Σιούφας Δ., 2012, *Κράτος και κυβερνήσεις της Μεταπολίτευσης 1974-2011: Τα μεγάλα προβλήματα διακυβέρνησης και η αντιμετώπισή τους*. Αθήνα
- Σκουρής Β., 2020, *Συνθήκη της Λισσαβώνας-Ερμηνεία κατ' άρθρον*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Σπανού Κ. (επιμ.), 2018, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*, Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ),
- Σπανού Κ. , 2009, *Ναπολεόντεια παράδοση και διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, ΚΒ'(ΙΙ)
- Σπηλιωτόπουλος Π. και Κανελλόπουλος Β., 2021, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Τόμος Ι, 16η έκδοση*, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα
- Σπινέλη Κ., Κουράκης Ν. & Κρανιδιώτη Μ (επιμ.), 2018, *Λεξικό Εγκληματολογίας*, Αθήνα
- Σπυράκη Χ. και Σπυράκης Γ., 2011, *‘Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης’*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης
- Στάγκος Π., 2025, *Το κράτος δικαίου στον αστερισμό της ευρωπαϊκής οικονομίας και πολιτική. Οι συνέπειες για τη δημοκρατία και τα κράτη μέλη*
- Σταθάς Γ., 2000, *Διαφθορά και Ποινική Καταστολή*, ΠοινΔικ

Σταυρόπουλος Γ., 2013, *Διαφθορά και υπάλληλοι του Δημοσίου - Διοικητικές και δικαστικές όψεις*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου

ΣτΕ Γ' 1389/2025, «*Η νομιμότητα συνέντευξης ενώπιον του Συμβουλίου Διοίκησης για τη θέση του Διοικητή Επιθεώρησης Εργασίας προϋποθέτει άλλα ή ειδικότερα κριτήρια εκείνων προηγούμενης συνέντευξης*»

Στεργιούλης Ε., 2001, *Η Ελληνική Αστυνομία κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης 1975-1995*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Στυλιανίδου Μ., 2018, *Δημόσιες Συμβάσεις: ένας πυλώνας καλής διακυβέρνησης*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου

Συλλογικό Έργο, 2007, *Τιμητικός τόμος για τον Ιωάννη Μανωλεδάκη II: Μελέτες ποινικού δικαίου – Εγκληματολογίας- Ιστορίας του εγκλήματος*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Συλλογικό Έργο, 2011, *Κιβωτός φιλίας: Τιμητικός τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο*, Αθήνα: Σάκκουλας

Συλλογικό Έργο, 2013, *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί, τόμος 2*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Συλλογικό Έργο (Σαγκουνίδου- Δασκαλάκη Η. επιμ.), 2013, *Η Διαφθορά & η Καταπολέμησή της*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Συλλογικό Έργο, 2015, *Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, τόμος 3: Προτάσεις νομοθετικών παρεμβάσεων* (Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. επιμ.), Εκδόσεις Σάκκουλα

Συλλογικό Έργο, 2018, *Σύγχρονες Τάσεις Αντεγκληματικής Πολιτικής. Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Αντώνη Δ. Μαργανά*, Εκδόσεις Παπαζήση

Συλλογικό Έργο, 2021, *Η διαφθορά στο χώρο της υγείας*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα

Συλλογικό Έργο, 2022, *Σὺ καὶ δικαστὴς ἄριστος*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Συμβούλιο της Ευρώπης, 2016, *Το κράτος δικαίου: Κριτήρια ελέγχου*, ελλην. μετάφρ. Α. Βλαχογιάννης (2022), Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, Εκδόσεις Ευρασία,

Συνεδριάσεις Ολομέλειας: ΙΕ' Περίοδος, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΙΖ' 28/08/2012

Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2002

- Σωτηρόπουλος, Δ. Α. & Χριστόπουλος, Λ. ,2017,. *Πολυνομία, κακονομία και γραφειοκρατία στην Ελλάδα: Ανάλυση αποτυχιών του παρελθόντος και προτάσεις βελτιωτικών παρεμβάσεων*. Αθήνα: διαΝΕΟσις
- Σωτηρόπουλος Δ., 2025. *Το παζλ της διαφθοράς*, Η Καθημερινή, 20 Ιουλίου
- Τάχος Α., 2008, *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, 9η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τζέμος Β.,2012, *Συνήγορος του Πολίτη*, Αθήνα Νομική Βιβλιοθήκη
- Τιμητικός τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων. (Επιμ: Φ. Θ. Κατσίγιαννης, Ν. Μαρούλη, Β. Μπουκουβάλα, Μ. Ειρηνάκη). Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Νέστορα Κουράκη, Τόμος Α΄ , Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τσάτσος Δ., 2007, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των κρατών, των λαών, των πολιτών και του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού*, Αθήνα: Λιβάνης
- Τσάτσος, Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο: Τόμος Α' – Θεωρητικό Θεμέλιο*, (e book,2022)
- Τσουκαλάς Κ. ,2017, «*Τζαμπατζήδες*» στη χώρα των θαυμάτων. *Περί Ελλήνων στην Ελλάδα*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης
- Υπουργείο Εσωτερικών & Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας & Λογοδοσίας,2022, *Κώδικας ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς υπαλλήλων του δημόσιου τομέα*. Ιούλιος 2022
- Φλογαΐτης Σ.,2006, *Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21ο αιώνα*, ΕφημΔΔ 1/2006
- Φυτράκης Ε., 2010, *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, τ. ΙΙ, 2009, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης. Τμήμα Νομικής
- Χατζηπαναγιώτου Μ.,2021, *Το επιτελικό κράτος: Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν. 4622/2019*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Χρυσόγονος Κ και Βλαχόπουλος Σ.,2017,. *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Χρυσόγονος Κ.,2022, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 3η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα–Θεσσαλονίκη
- Χυτήρης Λ.,2018, *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων*, 3η έκδοση, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

Θεσμικό πλαίσιο

Σύνταγμα της Ελλάδος

Π.Δ. 65 /2019 «Οργάνωση, διάρθρωση και καθήκοντα οργάνων της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας» (Α' 104)

Π.Δ. 29/2024 «Σύσταση Διεύθυνσης Αντιμετώπισης Οργανωμένου Εγκλήματος και τροποποίηση διατάξεων των Π.Δ. 178/2014 «Οργάνωση Υπηρεσιών Ελληνικής Αστυνομίας» (Α' 281)

Π.Δ. 7/2017 «Αναδιάταξη αναδιοργάνωση, σύσταση και λειτουργία περιφερειακών υπηρεσιών Ελληνικής Αστυνομίας»

Ν. 2713/1999 «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 89 /30.04.1999)

Νόμο 4077/2012 «Μετάθεση χρόνου έναρξης ισχύος διατάξεων του ν. 4055/2012 και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. Α'168 /31.08.2012)

Ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 94 /27.05.2016)

Ν. 4557/2018 ως τροποποιήθηκε και ισχύει με τον ν. 5232/2025(ΦΕΚ Α'163/22-9-2025), «Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2015/849/ΕΕ) και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 139 /30.07.2018)

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

Ν. 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» (ΦΕΚ Α' 62 /17.04.2021)

Ν. 4912/2022 «Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης» (ΦΕΚ Α' 59/17.3.2022)

Ν. 4990/2022 «Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου - Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 (L 305) και λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις», (ΦΕΚ Α' 210/11.11.2022), ως τροποποιήθηκε και ισχύει με ν.5232/2025

N.5013/2023 «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα» (Φ.Ε.Κ. Α'12 /19.1.2023)

N. 5187/2025 «Αναδιοργάνωση της δομής της Ελληνικής Αστυνομίας και αναβάθμιση της εκπαίδευσης του ένστολου προσωπικού της- Εκσυγχρονισμός του θεσμού της ηλεκτρονικής επιτήρησης υπόδικων, κατάδικων και κρατούμενων σε άδεια - Ρύθμιση θεμάτων κρατούμενων σε σωφρονιστικά καταστήματα και άλλες διατάξεις». (ΦΕΚ Α' 48 /21.3.2025)

N. 5222/2025 «Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας και άλλες διατάξεις - συνταξιοδοτικές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 134 /28.7.2025)

N.4620/2019 «Κύρωση του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας», (Φ.Ε.Κ. Α 96 '/11.06.2019) ως τροποποιήθηκε και ισχύει με το Ν.5149/2024 «Επιτάχυνση προσλήψεων μέσω Α.Σ.Ε.Π., τροποποιήσεις στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, σύστημα κινήτρων και ανταμοιβής δημοσίων υπαλλήλων, ρυθμίσεις για το σύστημα αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων και λοιπές διατάξεις για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης» (Φ.Ε.Κ. Α'169 /25.10.2024)

N.5218/2025 «Αναμόρφωση του πλαισίου για την επαγγελματική κατάρτιση υπαλλήλων που χειρίζονται δημόσιες συμβάσεις, του πλαισίου για την προετοιμασία και την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων και την έννομη προστασία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, του πλαισίου εθνικών υποδομών ποιότητας και του πλαισίου ίδρυσης, επέκτασης και εκσυγχρονισμού των μεταποιητικών δραστηριοτήτων στην Περιφέρεια Αττικής και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 125/14.7.2025)

Νόμο 4940/2022 «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα», (Φ.Ε.Κ. Α'112 /14.06.2022), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τον Ν 5149/2024 «Επιτάχυνση προσλήψεων μέσω Α.Σ.Ε.Π., τροποποιήσεις στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, σύστημα κινήτρων και ανταμοιβής δημοσίων υπαλλήλων, ρυθμίσεις για το σύστημα αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων και λοιπές διατάξεις για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης» (Φ.Ε.Κ. Α'169 /25.10.2024)

Νόμο 5225/2025 «Αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, σύσταση Ελληνικού Κέντρου Εμπειρογνομοσύνης Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων και λοιπές διατάξεις», (Φ.Ε.Κ. Α'-152 Α'/2.9.2025)

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16.12.2020 περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, ΕΕ L 433