



**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων- Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

«Σύμβουλος Ακεραιότητας: Ένας νέος διαμεσολαβητικός θεσμός στη δημόσια διοίκηση, με αρμοδιότητες από την άσκηση εσωτερικού ελέγχου, έως την χάραξη εσωτερικής πολιτικής»

Σκουτέρη Θεοδώρα

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Μανώλη Παναγιώτα

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2021



Department of Political Studies and International Relations-University of Peloponnese

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Business Administration - University of Piraeus

**Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
«Local and Regional Government and Development»**

**«Integrity Advisor: A new mediating institution in public
administration, with responsibilities ranging
from internal control to internal policy making»**

Scouteri Theodora

Supervisor: Manoli Panagiota

Athens, September 2021

Αφιερωμένο

στους γονείς μου

που με την δίχως όρια αγάπη, πίστη και αφοσίωσή τους σε μένα

μου δίνουν καθημερινά την δύναμη να προχωρώ,

στον Παναγιώτη για την αστείρευτη υπομονή του

και στην κόρη μου Ζωή

για το μοναδικό νόημα που δίνει στη ζωή μου.

Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του μεταπτυχιακού προγράμματος με τίτλο «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση». Στο σημείο αυτό θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους όσους με ενθάρρυναν και με τον τρόπο τους με στήριξαν στην προσπάθεια αυτή.

Κυρίως όμως θα ήθελα να ευχαριστήσω το διδακτικό προσωπικό του προγράμματος, το οποίο εκτός από τις γνώσεις, μου έδωσε επίσης την ευκαιρία να περιηγηθώ στο επιστημονικό αυτό πεδίο με έναν τρόπο ιδιαίτερος ελκυστικό και αποδοτικό και φυσικά την επιβλέπουσα καθηγήτρια κα Μανώλη για την καθοδήγησή της και την εξαιρετική συνεργασία που είχαμε.

Υπεύθυνη Δήλωση

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπων/ουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2021

Η δηλούσα

Σκουτέρη Θεοδώρα

Πίνακας Περιεχομένων

Ευχαριστίες

Υπεύθυνη Δήλωση

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη

Abstract

Σελ.

Εισαγωγή

1

Κεφάλαιο 1: Κατανοώντας την έννοια της Δημόσιας Διοίκησης

1.1: Εισαγωγή

3

1.2: Η έννοια της δημόσιας διοίκησης

3

1.3: Η οργάνωση του διοικείν

5

1.4: Γενικές αρχές της δημόσιας διοίκησης

9

1.5: Ανακεφαλαίωση

9

Κεφάλαιο 2: Παθογένειες στη Δημόσια Διοίκηση

2.1: Εισαγωγή

10

2.2: Προβλήματα στη δημόσια διοίκηση

10

2.3: Κακοδιοίκηση

13

2.4: Διαφθορά

14

2.5: Ανακεφαλαίωση

15

Κεφάλαιο 3: Η Αναγκαιότητα Ελεγκτικών Μηχανισμών στη Δημόσια Διοίκηση

3.1: Εισαγωγή

17

3.2: Ο εξωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση

17

3.3: Ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση

18

3.4: Ελεγκτικοί μηχανισμοί

21

3.5: Ανακεφαλαίωση

24

Κεφάλαιο 4: Η Διαμεσολάβηση και ο Θεσμός του Συμβούλου

Ακεραιότητας

| | |
|--|----|
| 4.1: Εισαγωγή | 25 |
| 4.2: Η έννοια της διαμεσολάβησης στη δημόσια διοίκηση | 25 |
| 4.3: Η έννοια της δημόσιας ακεραιότητας | 26 |
| 4.4: Το νομοθετικό πλαίσιο του Συμβούλου Ακεραιότητας | 28 |
| 4.5: Η αποστολή του Συμβούλου Ακεραιότητας | 30 |
| 4.6: Εμπλεκόμενες υπηρεσίες ως προς την εφαρμογή του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας | 31 |
| 4.7: Ανακεφαλαίωση | 33 |

Κεφάλαιο 5: Ζητήματα Αρμοδιοτήτων και Αποτελεσματικότητας

| | |
|--|----|
| 5.1: Εισαγωγή | 34 |
| 5.2: Θεσμοί και όργανα διαμεσολάβησης –συγκριτική παρουσίαση | 34 |
| 5.3: Ζητήματα αποτελεσματικότητας | 37 |
| 5.4. Ανακεφαλαίωση | 39 |
| Συμπεράσματα | 41 |
| Παράρτημα | 42 |
| Πρωτογενείς Πηγές | 57 |
| Βιβλιογραφία | 59 |
| Διαδικτυακοί τόποι/ιστοσελίδες | 61 |

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία γίνεται μια προσπάθεια παρουσίασης και ανάλυσης ενός πολύ πρόσφατα θεσμοθετημένου οργάνου, του «Συμβούλου Ακεραιότητας», ως νέου διαμεσολαβητικού θεσμού, που σκοπό έχει αφενός τον εντοπισμό προβλημάτων και αναφορών κατά την άσκηση του έργου των δημοσίων υπαλλήλων, αφετέρου την υποστήριξη, ενημέρωση και συμβουλή αυτών σχετικά με θέματα ηθικής και ακεραιότητας στον χώρο εργασίας τους¹. Ο θεσμός αυτός αποτελεί ένα νέο μηχανισμό των δημοσίων υπηρεσιών και μάλιστα παίρνει σάρκα και οστά μέσα από τους ίδιους τους κόλπους του δημόσιου τομέα. Για να αναδειχθεί πληρέστερα ο ρόλος, ο σκοπός και η αναγκαιότητα αυτού του νέου θεσμού, θα επιχειρηθεί μία ανάλυση της δημόσιας διοίκησης, των προβλημάτων που υφίστανται εντός αυτής και των μέσων με τα οποία μπορούν αυτά τα προβλήματα να περιοριστούν ή θεραπευτούν. Εκτενής αναφορά θα γίνει στα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς, καθώς και στις μορφές και τα είδη ελέγχου που λαμβάνουν χώρα στον δημόσιο τομέα. Διακριτή είναι και η παρουσία της διαμεσολάβησης και των οργάνων που εξυπηρετούν αυτή, όπως θα αναλυθούν στα τελευταία κεφάλαια, καθώς με τη βοήθεια αυτών διαμορφώνεται σταδιακά μια νέα κουλτούρα στην δημόσια διοίκηση.

Σημαντικοί Όροι: δημόσια διοίκηση, κακοδιοίκηση, διαφθορά, εξωτερικός έλεγχος, εσωτερικός έλεγχος, διαμεσολάβηση, σύμβουλος ακεραιότητας

¹ Εθνική Αρχή Διαφάνειας: Σχέδιο Νόμου «Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ο ρόλος των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση»

Abstract

This dissertation attempts to present and analyze a recently established institution, the "Integrity Advisor", as a new mediating body, which aims, on the one hand, to identify problems and allegations concerning the work of civil servants and, on the other hand, to support, inform and advise public servants on ethics and integrity issues in their workplace. This institution is a new mechanism of public services and it is born from within the public sector. In order to fully highlight the role, purpose and necessity of this new institution, a comprehensive analysis of the public administration, the problems that exist within it and the means by which these problems can be reduced or treated will be attempted. Extensive reference will be made to the phenomena of mismanagement and corruption, as well as to the forms and types of control that take place in the public sector. As analyzed in the last chapters, mediation and the mechanisms that implement it are of crucial importance, as among others, they gradually foster a new culture in public administration.

Keywords: public administration, maladministration, corruption, external audit, internal audit, mediation, integrity advisor

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σε κάθε οργανωμένη κοινωνία, όσο και αν υφίστανται κρατικές λειτουργίες, δικαιοσύνη, πολιτισμός, ανάπτυξη, δεν παύουν να κάνουν την εμφάνισή τους αξιόποινα φαινόμενα: παρανομιών και διαφθοράς. Είναι στην ανθρώπινη φύση, μάλλον, από καταβολής κόσμου, η ροπή προς το απαγορευμένο και μη επιτρεπτό. Η δυσπιστία προς το ορθό και προβλεπόμενο, η πεποίθηση ότι ο πλάγιος έμμεσος τρόπος θα οδηγήσει σε ένα καλύτερο αποτέλεσμα, η ισχυρή επιρροή του χρήματος και φυσικά η γοητεία της εξουσίας, της υπεροχής και της επιτυχίας, με οποιοδήποτε τίμημα, έχουν οδηγήσει τους ανθρώπους σε μια διαστρέβλωση, σε μια πλανεμένη προσδοκία ζωής, σε επιλογές με αποτελέσματα όχι μόνο επικίνδυνα αλλά και προσβλητικά για τα ανθρώπινα ήθη. Τα φαινόμενα αυτά έχουν πάρει παγκόσμιες πλέον διαστάσεις και προβληματίζουν το σύνολο των κρατών του πλανήτη μας. Οι ανωτέρω παθογένειες εδράζονται σε διάφορες εκφάνσεις της κοινωνίας, στην παρούσα δε μελέτη θα εστιάσουμε κυρίως στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, στα προβλήματα δηλαδή της κρατικής λειτουργίας και σε εκείνους τους θεσμούς που έχουν αναπτυχθεί προκειμένου να τα περιορίσουν ή να τα διορθώσουν.

Προκειμένου λοιπόν η πολιτεία να μπορέσει να διαχειριστεί αυτά τα φαινόμενα, εδώ και αρκετά χρόνια έχει δημιουργήσει διάφορους ελεγκτικούς μηχανισμούς στο πλαίσιο του εξωτερικού και εσωτερικού ελέγχου. Άλλοτε με σαφή προσδιορισμό και ρόλο και άλλοτε όχι, οι μηχανισμοί αυτοί λειτουργούν είτε για τον περιορισμό των φαινομένων είτε για την αποκατάσταση των συνεπειών που προκαλούν στους πολίτες ή ακόμα και στο κράτος, αφού κάθε διοικητική διαδικασία στοχεύει στην διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες- διοικούμενους. Το μείζον ζήτημα είναι κατά πόσον οι μηχανισμοί αυτοί λειτουργούν αποτελεσματικά και μοναδικά, στοιχεία από τα οποία ουσιαστικά κρίνεται η βιωσιμότητά τους. Διατρέχοντας την εξέλιξή τους, διαπιστώνουμε ότι υπάρχει ένα θολό τοπίο γύρω από όλους αυτούς τους μηχανισμούς. Η μεγάλη διασπορά τους ανά φορέα, δυστυχώς συνέβαλε σε μία άμβλυνση του ρόλου τους, με αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και έλλειψη αντικειμενικότητας. Βελτίωση αυτών επιχειρήθηκε με τη δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών και με θεσμούς ευρύτερης εμβέλειας και συντονιστικού χαρακτήρα όπως του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και άλλων, τα οποία υπόκεινται σε συνεχείς θεσμικές αλλαγές και μετουσιώσεις φτάνοντας μέχρι και σήμερα στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Πάντως ιδιαίτερης βαρύτητας στοιχεία είναι αφενός η ανεξαρτησία και η αντικειμενικότητα των μηχανισμών αυτών και αφετέρου ο συντονισμός και η προτυποποίηση των εργασιών τους προκειμένου να εξασφαλίζονται πιο έγκυρα αποτελέσματα.

Πέρα από τις κλασικές μορφές ελέγχου, σταδιακά, αναδύχθηκε και μία άλλη «ενδιάμεση», μορφή εποπτείας, μεταξύ εξωτερικού και εσωτερικού ελέγχου. Στο ενδιάμεσο αυτό στάδιο, εμφανίστηκε μία νέα διαδικασία, όχι ελεγκτική με την έννοια που συνηθίζεται, αλλά διαμεσολαβητική, αξιολογική, συμβουλευτική και καθοδηγητική με σκοπό να βοηθήσει διοικούντες και διοικουμένους να διαχειριστούν δυσμενείς καταστάσεις πιο άμεσα και αποτελεσματικά. Έτσι στο νέο αυτό πεδίο της διαμεσολάβησης, δημιουργήθηκαν και οι αντίστοιχοι θεσμοί που την εξυπηρετούν, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Συμπαραστάτης του Δημότη και ο πολύ πρόσφατα θεσμοθετημένος Σύμβουλος Ακεραιότητας, που αποτελεί και το βασικό αντικείμενο της παρούσας μελέτης.

Ειδικότερα ο Σύμβουλος Ακεραιότητας αναπτύσσεται στο ελληνικό σύστημα ως ένας διαμεσολαβητικός, κυρίως όμως υποστηρικτικός θεσμός για τους δημοσίους υπαλλήλους, όταν αυτοί «κατά την άσκηση των καθηκόντων τους έρχονται αντιμέτωποι με περιστατικά διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, σοβαρής αντικοινωνικής συμπεριφοράς, ακόμα και σεξουαλικής παρενόχλησης και γενικά παραβιάσεων ακεραιότητας από συναδέλφους ή προϊσταμένους τους. Ωστόσο ο φόβος στιγματισμού ή αντιποίησης τους αποθαρρύνει, να τα αναφέρουν»². Έτσι ο Σύμβουλος ακεραιότητας παίρνει τον ρόλο εκείνου του οργάνου, το οποίο μέσα από μία σχέση εμπιστοσύνης και μία θέση ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, θα βοηθήσει τους υπαλλήλους και τον φορέα στον οποίο υπηρετούν για την καλύτερη και αποτελεσματικότερη διαχείριση αυτών των φαινομένων.

² Αιτιολογική έκθεση του ν.4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση», σελ. 50.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΚΑΤΑΝΟΩΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο και προκειμένου να ιχνηλατηθεί το περιβάλλον μέσα στο οποίο αναπτύσσεται ο θεσμός του «Συμβούλου Ακεραιότητας», κρίνεται σκόπιμη η ανάλυση της έννοιας της δημόσιας διοίκησης, του σκοπού που επιτελεί καθώς και των γενικών θεμελιωδών αρχών με τις οποίες διαμορφώνεται το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας της και με τις οποίες εξασφαλίζεται η χρηστή, έντιμη και δίκαιη διοίκηση. Οποιαδήποτε καταστρατήγηση των αρχών αυτών προκαλεί αρρυθμία και προβλήματα στην έννομη τάξη, σε αυτούς τους κανόνες δικαίου που χαράζει η πολιτεία και διατάζει με την δύναμη της κρατικής εξουσίας που διαθέτει και που αποσκοπούν κυρίως στην διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και στην ευημερία του κοινωνικού συνόλου. Ασφαλώς η διαδρομή της δημόσιας διοίκησης από γενέσεώς της μέχρι και σήμερα, έχει αρκετά δείγματα να μας δώσει είτε κακής διοίκησης είτε δυσμενών συνεπειών αυτής, με αποτέλεσμα η ανάγκη ύπαρξης ελεγκτικών μηχανισμών, παρεμβατικών διορθωτικών μέσων αλλά και θεσμών όπως του «Συμβούλου Ακεραιότητας» που μελετάται στην παρούσα, να είναι επιβεβλημένη.

1.2 Η έννοια της δημόσιας διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα σύνθετο φαινόμενο, οργάνωσης και λειτουργίας, άμεσα συνυφασμένο με το κράτος και την πολιτεία. Οι δύο όροι της «δημόσια» και «διοίκηση», με μια πρώτη σύντομη ερμηνεία, δηλώνουν άμεσα το είδος της διαδικασίας και τους εμπλεκόμενους σε αυτή, ήτοι διοικώ- ρυθμίζω θέματα στη δημόσια σφαίρα, για τους πολίτες μιας χώρας, με υποκείμενο αυτής της δράσης το ίδιο το κράτος. Έτσι σε αντιδιαστολή με την ιδιωτική διοίκηση, εδώ προτάσσεται ο δημόσιος χαρακτήρας και όπως θα δούμε παρακάτω και το δημόσιο συμφέρον, ενώ σε κάθε περίπτωση ο επιθετικός προσδιορισμός «δημόσιος» ταυτίζεται πλέον με την έννοια του κράτους.

Ένας πρώτος ορισμός της δημόσιας διοίκησης όπως διαμορφώνεται από τους Κόρσο (2013) και Μπαμπαλιούτα (2007) στο Βενετσανοπούλου (2014, σελ. 25) ορίζει ότι *«Δημόσια διοίκηση είναι η δράση του κράτους για την πραγμάτωση των σκοπών αυτού (εντός του πλαισίου της έννομης*

τάξης), η οποία δεν είναι άσκηση ούτε νομοθετικού, ούτε δικαστικού έργου». Η δημόσια διοίκηση λοιπόν σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό έρχεται και αγγίζει την τρίτη λειτουργία του κράτους, βάσει του άρθρου 26 του Συντάγματος και της διάκρισης των λειτουργιών του, αυτήν της εκτελεστικής εξουσίας και ουσιαστικά είναι εκείνος ο κρατικός μηχανισμός που συμβάλλει στην πραγμάτωση κάθε πολιτικής βούλησης, μέσα στο πλαίσιο πάντα των αρχών του δημοσίου δικαίου. Μία ακόμα προσέγγιση την ορίζει «ως τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας, αρμόδια για την εκτέλεση των νόμων, καθώς και για τον σχεδιασμό για την εφαρμογή προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής, ενώ η οργάνωση και η λειτουργία της διέπεται από ένα σύνολο κανόνων, που ρυθμίζουν τις σχέσεις της με τους διοικουμένους» (Βενετσανοπούλου, 2014, σελ. 25).

Αυτό το σύνολο κανόνων ονομάζεται «έννομη τάξη», άλλως «τάξη δικαίου» και αποτελεί εκείνο το νόμισμα του οποίου οι δύο πλευρές του είναι η μία το κράτος και η άλλη το δίκαιο. Η αξιοσημείωτη ιδιαιτερότητα έγκειται στο ότι το κράτος συγκεντρώνει ως ‘νομικό πρόσωπο’³ (Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, 2016, σελ. 19) πολλαπλές ιδιότητες σε σχέση με την τάξη δικαίου. Αφενός αποτελεί την βασική πηγή του αφού το δημιουργεί, αφετέρου έχει την εξουσιαστική δύναμη να το επιβάλλει, μέσω των υπηρεσιών και των οργάνων του αλλά και να το εξυπηρετεί. Οι κανόνες αυτοί, οι οποίοι εξυπηρετούν πάντα το δημόσιο συμφέρον, έχουν χαρακτήρα αναγκαστικού δικαίου και δεν υπόκεινται σε καμία μεταβολή από την ιδιωτική βούληση (Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, 2016, σελ. 42). Συνεπώς το δημόσιο συμφέρον και η υπεροχή έναντι όλων της πολιτειακής εξουσίας, είναι οι δύο βασικές συνισταμένες της δημόσιας διοίκησης και αυτές θα αποτελέσουν το έρεισμα στην παρούσα εργασία.

Πέραν της εκτελεστικής της δύναμης, στον παραπάνω ορισμό αναφέρθηκε και η αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Πράγματι αποτελεί έναν μοχλό της δημόσιας πολιτικής, η οποία σύμφωνα με τον ορισμό του Anderson (2006, σελ. 6) στο Λαδή και Νταλάκου (2008, σελ. 26) ορίζεται «ως μια σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον». Ίσως μέσα από την μελέτη και την ανάλυση του όρου θα μπορούσαμε να τοποθετήσουμε χρονικά τη δημόσια πολιτική ένα βήμα πριν τη δημόσια διοίκηση, μιας και η δεύτερη εντοπίζεται κυρίως στη φάση της δράσης και υλοποίησης της πρώτης.

³ Οι κανόνες δικαίου είναι αμφιμερώς δεσμευτικοί. Υπόχρεοι σε συμμόρφωση είναι όλοι οι «κοινωνί του δικαίου» (ιδιώτες, πολίτες, κρατικά όργανα). Δεσμεύονται δηλαδή ακόμα και εκείνοι που τους θεσπίζουν ως φορείς εξουσίας. Διότι κατά την θεωρία της νομικής προσωπικότητας στο δίκαιο υπόκειται και αυτό το Κράτος αφού αποτελεί νομικό πρόσωπο.

Στην βιβλιογραφία του Διοικητικού Δικαίου και της Διοικητικής Επιστήμης συχνά απαντάται η ανάλυση της Δημόσιας Διοίκησης υπό το πρίσμα δύο διαφορετικών εννοιών. Με την οργανική της έννοια και με την λειτουργική.

Με την οργανική (τυπική) της έννοια ταυτίζεται με τους φορείς, τα διοικητικά, κρατικά όργανα, που συμβάλλουν στο έργο της εκτελεστικής εξουσίας. Με την λειτουργική (ουσιαστική) της έννοια ταυτίζεται με την δράση της για την πραγματοποίηση των σκοπών της, εξαιρουμένης της νομοθετικής και δικαστικής δράσης. Συνεπώς κάθε διοικητική λειτουργία και δράση των κρατικών φορέων και οργάνων με σκοπό την εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και την παροχή υπηρεσιών και αγαθών στο κοινωνικό σύνολο, λογίζεται ως δημόσια διοίκηση.

Βεβαίως η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, αποτέλεσε σημείο αιχμής, μεταξύ των υποστηρικτών της κλασικής θεωρίας της δημόσιας διοίκησης και των υποστηρικτών της Σχολής της 'Δημόσιας Επιλογής' όπου οι τελευταίοι σύμφωνα με τους Olsen (1965) και Μακρυδημήτρη (2006) όπως αναφέρεται στο Λαδή και Νταλάκου (2008, σελ. 31) υποστηρίζουν ότι το «δημόσιο συμφέρον» παρουσιάζει εξαρχής μια εσωτερική σύγκρουση, καθώς αναφέρεται στο «δημόσιο» που παραπέμπει σε μια συλλογική οντότητα και στο «συμφέρον» που παραπέμπει περισσότερο σε μια «ατομική επιθυμία» ή σε μια επιδίωξη «επιμέρους ομάδας». Η απάντηση σε αυτό από την κλασική θεωρία ήταν ότι το δημόσιο συμφέρον εξασφαλίζεται από μια ουδέτερη τάξη δημοσίων λειτουργών που έχουν ως αποστολή την εφαρμογή των αποφάσεων της κυβέρνησης (Λαδή και Νταλάκου, 2008, σελ. 31). Από τους θεωρητικούς και αναλυτές της εποχής διαμορφώθηκε και μία νέα ακόμα έννοια, προκειμένου να ενισχυθεί η άποψη για το δημόσιο συμφέρον, αυτή της ορθολογικής γραφειοκρατίας ως απαραίτητη προϋπόθεση για την ορθολογική και αμερόληπτη δράση των δημοσίων λειτουργών με στόχο την υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος (Λαδή και Νταλάκου, 2008, σελ. 31), αν και αυτή η έννοια τέθηκε υπό αμφισβήτηση. Από τα ανωτέρω όμως μπορούμε να κρατήσουμε την ανάγκη για ορθολογική και αμερόληπτη δράση των δημοσίων λειτουργών, ως ένα στοιχείο όχι μόνο διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος αλλά και των τριών βασικών αρχών της δημόσιας διοίκησης, ήτοι της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης και της αξιοκρατίας (Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, 2016, σελ. 59-61) σε σχέση με τους διοικουμένους και τους πολίτες.

1.3 Η οργάνωση του διοικείν

Κλείνοντας με τη διερεύνηση του τι είναι «δημόσια διοίκηση» και καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι είναι εκείνος ο κρατικός μηχανισμός μέσω του οποίου εκτελούνται οι σκοποί

του κράτους, περνάμε ειδικότερα στον τρόπο με τον οποίο ασκείται η διοίκηση και οργανώνεται ο μηχανισμός αυτός προκειμένου να εκτελεί τις επιμέρους λειτουργίες της πολιτείας.

Ο κρατικός αυτός μηχανισμός θα λέγαμε ότι ταυτίζεται πλέον με μία άλλη έννοια, αυτή των δημοσίων υπηρεσιών. Ο ορισμός της δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να προσεγγιστεί και αυτός τόσο με την οργανική όσο και με την λειτουργική του έννοια. Με τη μεν πρώτη ως δημόσια υπηρεσία εννοείται κάθε όργανο του κράτους, με τη δε δεύτερη κάθε δραστηριότητα αυτών των οργάνων. Υπό μία άλλη διάσταση όλα τα όργανα του κράτους και οι υπηρεσίες του εντάσσονται και στον ευρύτερο όρο του δημόσιου τομέα. Εκεί ανήκουν πλήθος οργανισμών, υπηρεσιών, νομικών προσώπων, είτε διέπονται από το Δημόσιο, είτε από το Ιδιωτικό Δίκαιο. Ο δημόσιος τομέας είναι μια έννοια σχεδόν ταυτόσημη με την γενική κυβέρνηση, αφού περιλαμβάνει: Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την κεντρική διοίκηση, οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Τάτσος, 1994). Ένα βασικό κριτήριο για το τι ανήκει στον δημόσιο τομέα είναι, κατά την επιθυμία του νομοθέτη, οτιδήποτε συντηρείται από το δημόσιο χρήμα (Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, 2016, σελ. 59-61). Γενικότερα όμως ο όρος δημόσιος τομέας πέρα από το τι εσωκλείει στους κόλπους του και ποιο είναι το φάσμα του, έχει μία ευρύτερη πολιτική, οικονομική, κοινωνική και νομική έννοια, για αυτό και απασχολεί στο πλαίσιο αναλύσεων για την αποτελεσματικότητά του, την έκτασή του, την ανάγκη διεύρυνσης ή συρρίκνωσής του.

Ειδικότερα τώρα ως προς τον τρόπο άσκησης της διοίκησης, μία πρώτη διάκριση έχει να κάνει με την θέση που λαμβάνει το ίδιο το κράτος κατά την άσκηση αυτής. Με το κριτήριο αυτό εντοπίζουμε δύο είδη διοίκησης, την κυριαρχική και την συναλλακτική. Στην κυριαρχική διοίκηση, το κράτος βρίσκεται σε κυρίαρχη θέση, υπερέχουσα έναντι όλων των άλλων και έναντι κάθε διαφορετικής βουλήσεως, ενώ ανάλογα με τις διαδικασίες που επιλέγονται και τον σκοπό που επιτελεί μπορεί ειδικότερα να χαρακτηριστεί ως περιοριστική διοίκηση (π.χ. τήρηση τάξης, επιβολή φόρων κλπ), παροχική (π.χ. παροχή υπηρεσιών, αγαθών κλπ) ή ρυθμιστική (με προγραμματικό, κατευθυντήριο και διαπλαστικό χαρακτήρα). Αντίθετα συναλλακτική διοίκηση είναι η διοίκηση του κράτους στο πλαίσιο όμως της ιδιωτικής οικονομίας (σύναψη συμβάσεων, μισθώσεις, εκμισθώσεις). Στις συναλλαγές και στις διαδικασίες της συναλλακτικής διοίκησης παρ'όλο που το κράτος συμμετέχει ως ένα εκ των συμβαλλομένων μερών με ισότιμο τρόπο, χωρίς να υπερισχύει εκ της εξουσίας που διαθέτει, όμως και πάλι έστω και εμμέσως, ως μορφή δημόσιας διοίκησης, βασικό στόχο έχει την διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

Μια δεύτερη ανάλυση έχει να κάνει με τον οριζόντιο και κάθετο τρόπο οργάνωσης των υπηρεσιών. Κάθετα, με τρόπο δηλαδή ιεραρχικό, διαμορφώνεται μία πυραμίδα, όπου στην

κορυφή βρίσκεται το όργανο που αποφασίζει ενώ προς τη βάση η αποφασιστική αρμοδιότητα όλο και μειώνεται, ενώ στην οριζόντια οργάνωση έχουμε τον καθ' ύλην ισότιμο διαχωρισμό των υπηρεσιών, ανάλογα δηλαδή με τα αντικείμενα και το έργο τους.

Μία τελευταία για την παρούσα εργασία διάκριση χωρίς να σημαίνει ότι στην Διοικητική Επιστήμη δεν εντοπίζονται και περισσότερες, έχει να κάνει με τα 3 συστήματα διοίκησης τα οποία συναντούμε στον ελληνικό κυρίως χώρο: α) το συγκεντρωτικό, β) το αποκεντρωτικό, γ) το αυτοδιοικητικό. Στο συγκεντρωτικό σύστημα η εξουσία συγκεντρώνεται στα ανώτερα επίπεδα ιεραρχίας και παρέχεται καθολικά από την κεντρική κυβέρνηση για όλη την επικράτεια. Αντίθετα στο αποκεντρωτικό έχουμε μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση σε περιφερειακά όργανα. Στο αυτοδιοικητικό σύστημα έχουμε ανεξάρτητους, αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, νομικά πρόσωπα που ασκούν διοίκηση σε τοπικό επίπεδο. Η τοπική αυτοδιοίκηση α΄ και β΄ βαθμού όπως έχει καθιερωθεί σήμερα αποτελεί στοιχείο του αυτοδιοικητικού συστήματος. Και στα τρία συστήματα εντοπίζονται θετικά και αρνητικά στοιχεία κατά την εφαρμογή τους, σύμφωνα δε με το άρθρο 101 παρ. 1 του Συντάγματος η διοίκηση του ελληνικού κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, πλην όμως στην πραγματικότητα και τα τρία συστήματα συνυπάρχουν.

Πέρα όμως από τις μορφές και τα είδη διοίκησης, ο δημόσιος τομέας σύμφωνα με το επικαιροποιημένο 'Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Κυβέρνησης' του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017)⁴, περιλαμβάνει όλη τη δομή του δημόσιου τομέα ακόμα και των φορέων που δεν υπάγονται πλέον σε αυτόν.

⁴ Πιο αναλυτικά στο εισαγωγικό μέρος του «Μητρώου» αναφέρεται ότι οι συγκεκριμένοι φορείς συνιστούν δημόσιες οργανώσεις παροχής ζωτικών κοινωνικών υπηρεσιών και αγαθών στα μέλη του κοινωνικού σώματος, ποικίλης νομικής μορφής, υπό τον έλεγχο, την εποπτεία και την εγγύηση του Κράτους, αναλόγως της φύσεως της ασκούμενης δημόσιας λειτουργίας.

Το «Μητρώο», το εύρος του οποίου καθορίζεται από την κοινωνικοπολιτική δυναμική και τις αντιλήψεις που επικρατούν κάθε φορά για το ρόλο του Κράτους, καθώς και από την εξέλιξη των οικονομικών και τεχνολογικών δεδομένων, όπως αυτά αποτυπώνονται στο κοινοτικό δίκαιο και την εθνική νομοθεσία, περιλαμβάνει επίσης και τους δημόσιους φορείς που δεν υπάγονται στο δημόσιο τομέα, είτε γιατί ρητά εξαιρέθηκαν από αυτόν με νομοθετική ρύθμιση, είτε γιατί εφάπαξ ή σταδιακά έπαυσαν να υπάγονται στον έλεγχο του Δημοσίου. Αποφασιστικό δηλαδή κριτήριο, παράλληλα με το οργανικό, για τη συγκρότηση του παρόντος «Μητρώου» αποτελεί το στοιχείο του λειτουργικού σκοπού κάθε φορέα, εφόσον αυτός συνίσταται στην επιδίωξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος και στην προστασία συγκεκριμένου κάθε φορά κοινωνικού (δημόσιου) αγαθού. Υπό το πρίσμα αυτό, στο «Μητρώο» περιέχονται και «μη δημόσιοι φορείς», οι οποίοι λειτουργούν κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ως επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση και παροχή υπηρεσιών γενικότερου οικονομικού ή άλλου δημόσιου συμφέροντος.

Το περιλαμβάνει τα εξής:

«Α: Φορείς δημόσιου τομέα:

1. Τις κάθε είδους Δημόσιες Υπηρεσίες και Αρχές, που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό, όπως: α) Ανεξάρτητες (αυτοτελείς) Υπηρεσίες της πολιτειακής ηγεσίας του Κράτους β) Δημόσιες Αρχές της νομοθετικής λειτουργίας του Κράτους γ) Δημόσιες Αρχές της δικαστικής λειτουργίας του Κράτους δ) Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές ε) Υπουργεία, με τις Γενικές Γραμματείες, τις Ειδικές Γραμματείες και τους Διοικητικούς Τομείς, τις Περιφερειακές Υπηρεσίες, τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες, τις Υπηρεσίες

Τέλος ως προς την εσωτερική οργάνωση των υπηρεσιών πέραν της ιεραρχικής δομής και της ειδικής έννομης σχέσης που υπάρχει μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένου, οι υπηρεσίες διαμορφώνουν το πλαίσιο λειτουργίας τους σύμφωνα με τα οργανογράμματα, τα ειδικά περιγράμματα θέσεων εργασίας και αντικειμένων συγχρόνως με την ιδιαίτερη κουλτούρα που καλλιεργείται από το ανθρώπινο δυναμικό, το αντικείμενο και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του φορέα.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι διέπονται από το ειδικό καθεστώς του δημοσιουπαλληλικού κώδικα, ενώ οι επιμέρους διαδικασίες έκδοσης διοικητικών πράξεων, διεκπεραίωσης κλπ προβλέπονται και προτυποποιούνται ως έναν βαθμό από τον κώδικα διοικητικής διαδικασίας ή από άλλες ειδικότερες διατάξεις. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι η αδυναμία κωδικοποίησης όλων των παραμέτρων της δημόσιας διοίκησης συμβαίνει δικαιολογημένα καθώς πολλές και συχνές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση προκύπτουν και επιβάλλονται στα πλαίσια κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών εξελίξεων, όμως η υποχρέωση της αδιάλειπτης και συνεχούς διοίκησης είναι μία βασική συνταγματική αρχή.

Εξωτερικού και τις Αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες τους στ) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους)

2. Τα κάθε είδους νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.): α) Ν.Π.Δ.Δ. της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης (κατά εποπτεύον υπουργείο) β) Ν.Π.Δ.Δ. της κατά τόπον αυτοδιοίκησης Δήμοι (Ο.Τ.Α. α' βαθμού) και Περιφέρειες (Ο.Τ.Α. β' βαθμού) (γενική, κατά κατηγορίες και τύπους νομικών προσώπων, περιγραφή)

3. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) δημόσιου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς.

4. Τις ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου, τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του δημόσιου τομέα (Δ.Ε.Κ.Ο.), καθώς και τις θυγατρικές εταιρείες όλων των ανωτέρω φορέων, εκτός των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., όπως, επίσης τις ανώνυμες τραπεζικές εταιρείες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου και

Β. Δημόσιους φορείς που δεν υπάγονται στο δημόσιο τομέα :

1. Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που εξαιρέθηκαν από το δημόσιο τομέα, με νομοθετική ρύθμιση, ή όσα, από τη σύστασή τους, δεν υπήχθησαν σε αυτόν.

2. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημόσιου χαρακτήρα και σκοπού, που «εξήλθαν» από το δημόσιο τομέα, με νομοθετική ρύθμιση, ή όσα ρητά εξαιρέθηκαν, κατά τη σύστασή τους, από αυτόν.

3. Τις ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου που εξυπαρχής δεν υπήχθησαν στο δημόσιο τομέα, καθώς και τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (Δ.Ε.Κ.Ο.), που «εξήλθαν» από το δημόσιο τομέα, αν και οι δημόσιες αρχές ασκούν σε αυτές, άμεσα ή έμμεσα, καθοριστική επιρροή.

4. Τις ανώνυμες εταιρείες παροχής υπηρεσιών ή παραγωγής αγαθών γενικότερου οικονομικού συμφέροντος, οι οποίες εξήλθαν από τον έλεγχο του Δημοσίου ή ουδέποτε υπήχθησαν σε αυτόν και δεν αποτελούν δημόσιες επιχειρήσεις.

5. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου μη δημόσιου χαρακτήρα αλλά κοινωφελούς σκοπού, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου διεθνούς χαρακτήρα (ελληνικοί φορείς διεθνούς χαρακτήρα), τα οποία ασκούν έργο γενικότερης σημασίας και για τα οποία εκδηλώνεται η άσκηση του δικαιώματος εποπτείας του κράτους.»

1.4 Γενικές Αρχές της Δημόσιας Διοίκησης

Στην ενότητα αυτή θα γίνει μία σύντομη αναφορά στις γενικές αρχές της δημόσιας διοίκησης, ήτοι στις θεμελιώδεις εκείνες αξίες που διέπουν την δράση των δημοσίων υπηρεσιών και λειτουργών της και είναι αυτές που συμβάλλουν στην διασφάλιση της χρηστής, έντιμης, δίκαιης και διαφανούς λειτουργίας του κράτους. Διαδικασίες, δράσεις, συμπεριφορές αλλά και διοικητικές πράξεις που δεν πληρούν τις παρακάτω αρχές, δημιουργούν παθογένειες στην διοίκηση και για τον λόγο αυτό έχουν πλέον παγιωθεί οι ελεγκτικές διαδικασίες και μηχανισμοί προς αποφυγή ή διόρθωση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Έτσι μία σωστή διοίκηση πρέπει να πληρεί υπό την ομπρέλα της υπέρτατης αρχής της χρηστής διοίκησης επιπλέον τις αρχές α) νομιμότητας, β) προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, γ) προστασίας του διοικουμένου, δ) αναλογικότητας, ε) αμεροληψίας, στ) αξιοκρατίας, ζ) ισότητας, η) επιείκειας, θ) καλής πίστης και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ι) φανεράς δράσης της Διοίκησης και κ) συνέχειας και ενότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Βεβαίως μέσω των αρχών αυτών αφενός διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον και η τήρηση της έννομης τάξης, ως βασικές αρχές της δημόσιας διοίκησης όπως εξ αρχής έχουμε αναφέρει, αφετέρου εξασφαλίζεται και το περί αισθημα δίκαιου, μια εσωτερικού τύπου χρηστή διοίκηση με την οποία επιστρατεύεται μία άλλη διάσταση δίκαιου, έχουσα ως πηγή την ηθική της Διοίκησης.

1.5 Ανακεφαλαίωση

Συνοψίζοντας όλα τα ανωτέρω καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η δημόσια διοίκηση ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας και λειτουργεί βάσει οργανωτικών δομών, διαδικασιών, ρόλων, σχέσεων, πολιτικών και προγραμμάτων. Επηρεάζει την κοινωνική εμπιστοσύνη και διαμορφώνει τις συνθήκες για την δημιουργία δημόσιας αξίας. (Ενημερωτικό δελτίο για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, 2016). Βεβαίως η επίτευξη και η επιτυχία όλων των παραπάνω, προϋποθέτει την τήρηση όλων των γενικών αρχών λειτουργίας της που περιλαμβάνουν τυπικούς κανόνες αλλά και ηθικές αξίες όχι μόνο για την τήρηση της τάξης δικαίου αλλά για την ηθική ικανοποίηση των διοικουμένων. Στην αντίπερα όμως όχθη αυτής της ιδεατής κρατικής λειτουργίας βρίσκεται συχνά μια πληττόμενη δημοκρατία, μια δυσαρέσκεια πολιτών, μια παρασιτική ανάπτυξη ακόμα και μια αναποτελεσματική διοίκηση, όπως θα δούμε στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1 Εισαγωγή

Περνώντας λοιπόν στην αντίπερα όχθη της δημόσιας διοίκησης, εντοπίζουμε ορισμένα μελανά σημεία της, τα οποία δυστυχώς είναι αρκετά ισχυρά για να διαμορφώσουν μία κακή εικόνα για το σύνολο του δημόσιου τομέα. Δεν είναι και λίγες οι φορές που έχουν ακουστεί και δημοσιοποιηθεί είτε προσωπικά βιώματα είτε περιστατικά μεγαλύτερης εμβέλειας κακοδιοίκησης και καταχρηστικής συμπεριφοράς των δημοσίων λειτουργών. Από αρχαιοτάτων χρόνων σε όλες τις οργανωμένες κοινωνίες, με συστήματα εξουσίας, ηγεμονίας ή ιεραρχίας γενικότερα έχουν παρατηρηθεί αντίστοιχα φαινόμενα, καθώς τόσο η δύναμη και η γοητεία της εξουσίας όσο και το ίδιο όφελος, υλικό ή μη, είναι δύο πολύ ισχυρά, εθιστικά κίνητρα που οδηγούν στην άμβλυνση ηθικών αξιών και συνειδήσεων προκειμένου να αγγίξει κάποιος την ικανοποίηση και την χαρά πηγάζουσες από την επιτυχία, την υπεροχή και το κέρδος. Βεβαίως αν και αυτή η εκτίμηση για τον δημόσιο τομέα, ασφαλώς θίγει μία μεγάλη μερίδα ανθρώπων είτε λειτουργών, είτε πολιτών που αντιστέκονται σε τέτοιες επιρροές και κακές πρακτικές, όμως η ανάπτυξη και η εξέλιξη σε παγκόσμιο επίπεδο κρατικών μηχανισμών, ανεξάρτητων αρχών και φορέων με ειδικό και αποκλειστικό σκοπό την πάταξη τέτοιων φαινομένων, αποδεικνύει όχι μόνο ότι υφίσταται κακοδιοίκηση και διαφθορά αλλά ότι είναι και σε διευρυνόμενο βαθμό με δυσμενείς συνέπειες για τους πολίτες, την κοινωνία και τις ίδιες τις κυβερνήσεις. Έτσι στα επόμενα υποκεφάλαια θα δούμε ποια είναι τα προβλήματα στη δημόσια διοίκηση, ενώ θα σταθούμε κυρίως στην ανάλυση των όρων κακοδιοίκηση και διαφθορά, ως ευρύτερες έννοιες, οι οποίες μονοπωλούν στην αποτύπωση και περιγραφή της προβληματικής του δημοσίου.

2.2 Προβλήματα στη Δημόσια Διοίκηση

Η χρήση του όρου «δημόσιο», τουλάχιστον στους κόλπους της ελληνικής κοινωνίας έχει πλέον ταυτιστεί αφενός με εκείνον τον κρατικό μηχανισμό που περιλαμβάνει υπηρεσίες, διαδικασίες, λειτουργούς και αφετέρου με εκείνη την παγιωμένη αντίληψη της κακής, αναποτελεσματικής και καταχρηστικής διοίκησης και λειτουργίας. Δεν είναι και λίγες οι φορές που και μόνο στο άκουσμα «δημόσια υπηρεσία», η σκέψη οδηγείται συνειρμικά στην ταλαιπωρία, στην καθυστέρηση, στην μη εξυπηρέτηση ή στο άκουσμα «δημόσιος υπάλληλος» αμέσως ζωγραφίζεται η εικόνα ενός αδιάφορου εργαζόμενου.

Πριν περάσουμε στην ανάλυση της παθογένειας του δημοσίου, στο σημείο αυτό θα εστιάσουμε κυρίως στον όρο «δημόσιος λειτουργός», καθώς είναι θα λέγαμε ο βασικότερος μοχλός στην κίνηση όλων των διαδικακασιών του δημοσίου. Είτε ανήκει στη σφαίρα των αιρετών και της πολιτικής εξουσίας, είτε στη σφαίρα των μονίμων υπαλλήλων, ως βασικών λειτουργών με την εκτελεστική τους δύναμη και εξουσία, οι δημόσιοι λειτουργοί είναι αυτοί που συμμετέχουν ενεργά στον σχεδιασμό, στην εφαρμογή και εκτέλεση κάθε διαδικασίας και είναι αυτοί που μπορούν αντίστοιχα να δεχθούν ή να παρακάμψουν το προβλεπόμενο αυτών θίγοντας και βλάπτοντας την βασική αρχή της νομιμότητας που διέπει κάθε διοικητική πράξη αλλά και γενικότερα την έννομη τάξη, το κράτος δικαίου. Όπως αναφέρεται και στην εργασία του Οικονόμου, Γ., (2015, σελ.22) *«σύμφωνα και με τον Ν.3666/2008, με τον οποίο κυρώθηκε η «Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς», δημόσιος λειτουργός είναι «i) οποιοδήποτε πρόσωπο κατέχει νομοθετική, εκτελεστική, διοικητική ή δικαστική θέση, ανεξάρτητα αν είναι διορισμένος ή αιρετός, είναι μόνιμος ή προσωρινός, είναι έμμισθος ή άμισθος, ανεξάρτητα από την αρχαιότητά του ii) οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο εκτελεί δημόσια λειτουργία σε δημόσια υπηρεσία ή δημόσια επιχείρηση ή παρέχει δημόσια υπηρεσία, όπως ορίζεται στην εθνική νομοθεσία iii) οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο ορίζεται ως «δημόσιος λειτουργός» στην εθνική νομοθεσία κράτους-μέρους». Ο Ποινικός Κώδικας ορίζει ότι «υπάλληλος είναι εκείνος στον οποίο έχει ανατεθεί, έστω και προσωρινά, η άσκηση υπηρεσίας δημόσιας, δημοτικής ή κοινοτικής ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου». Συνεπώς ο δημόσιος λειτουργός από την θέση που κατέχει, εκτελεί έργο άλλως δημόσια λειτουργία, σύμφωνα με την κρατική βούληση και προς τον σκοπό πάντα του δημοσίου συμφέροντος. «Άλλωστε όπως ορίζει και η συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 παρ.1, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον λαό» (Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.-Η., 2012, σελ 489) Ασφαλώς μπορεί ο απώτερος σκοπός κάθε δημόσιας λειτουργίας να είναι το δημόσιο συμφέρον, πλην όμως σε κάθε διοικητική πράξη ενδιαφερόμενος, αποδέκτης, καρπωτής ή και θιγόμενος μπορεί να είναι ένας ή περισσότεροι πολίτες ή ακόμα και το ίδιο το κράτος, Άρα σε κάθε δημόσια διαδικασία υπάρχουν δύο πλευρές, αυτή της διοίκησης (των διοικούντων) και των διοικουμένων. Κάθε παρατυπία στις διαδικασίες αυτές μπορεί δυνητικά να προέλθει είτε από τους διοικούντες, είτε να ζητηθεί από τους διοικούμενους με σκοπό την επίτευξη κάποιου ευνοϊκότερου αποτελέσματος ή κέρδους υλικού και μη. Το βέβαιο είναι πάντως ότι ανεξάρτητα από το ποιος θα προκαλέσει την παρατυπία- παρανομία και ποιος θα είναι τελικά ο ωφελούμενος, για να δημιουργηθεί αυτή, να επιβιώσει και να αποδώσει τα προσδοκώμενα*

αποτελέσματα, σίγουρα υπάρχουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις που την καλλιεργούν, το κλίμα που την ευνοεί και φυσικά η συναίνεση, η ανοχή και η εμπλοκή των συμβαλλόμενων μερών.

Τέτοια προβλήματα στην δημόσια διοίκηση μπορεί να έχουν να κάνουν είτε με φαινόμενα κακοδιοίκησης, ήτοι διοικητικές παρατυπίες, παραλείψεις, αμέλειες, καθυστερήσεις, είτε με φαινόμενα διαφθοράς, ήτοι παράνομο πλουτισμό, σπατάλη δημοσίου χρήματος ή και σφετερισμό δημόσιας περιουσίας. Σε αυτόν τον κεντρικό κορμό της παθογένειας του δημοσίου μπορεί να προστεθεί και μία άλλη κατηγορία προβληματικών συμπεριφορών που αντίστοιχα μπορεί ένας δημόσιος υπάλληλος να είναι είτε θύτης είτε θύμα αυτών, μέσα σε προβληματικές συναδελφικές ή ιεραρχικές σχέσεις. Περιστατικά σεξουαλικής – ηθικής παρενόχλησης, εκφοβισμού, υποτίμησης, διακρίσεων, παραβίασης ακεραιότητας, αποτελούν μία άλλη πολύ σοβαρή και ευαίσθητη κατηγορία φαινομένων που μπορεί όχι μόνο να βλάψουν ανεπανόρθωτα τους ανθρώπους που τα βιώνουν αλλά κατ' επέκταση να κλωνίσουν και τον ευπρεπή χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης που μαζί με την αρχή της νομιμότητας συνθέτουν την έννομη τάξη.

Βασικό ζητούμενο, λόγος για τον οποίο συμβαίνουν όλα τα ανωτέρω είναι η κάλυψη μιας προσωπικής ανάγκης. Ένα ιδιωτικό όφελος, ένα προσωπικό συμφέρον που υπερισχύει του δημοσίου και που μπορεί να είναι οικονομικό, υλικό ακόμα και ηθικό. Μία εσωτερική ικανοποίηση, μία έκβαση κατά το δοκούν, μία αποφυγή δυσμενούς κατάληξης, μία προσωπική ανάδειξη έστω και με λάθος τρόπο, μία υλική απολαβή με παράνομο μεν, ευκολότερο δε τρόπο. Αυτά, αιώνες τώρα πυροδοτούν παράτυπες λειτουργίες και συμπεριφορές γιατί μάλλον είναι στην ανθρώπινη φύση η ροπή προς αυτές. Όμως και από αρχαιοτάτων χρόνων, όσο και αν συνέβαιναν, πάντα υπήρχε μία κρατική εξουσία που επεδίωκε τον εντοπισμό και την πάταξη των κακώς κειμένων και την τιμωρία των εμπλεκομένων.

Βεβαίως το σύστημα ελέγχου και η επιβολή πειθαρχικών ποινών, ίσως δεν ήταν και δεν είναι τόσο ισχυρά ώστε να αποτρέψουν πλήρως αυτά τα φαινόμενα. Ακόμα και σήμερα που σε διεθνές επίπεδο έχουν διαμορφωθεί ειδικά σχέδια για την καταπολέμηση της διαφθοράς, έχουν συνταχθεί ειδικά πρωτόκολλα, έχουν οριστεί ειδικές επιτροπές, συντονιστές, φορείς και υπηρεσίες ειδικά για τον σκοπό αυτό, και πάλι τα φαινόμενα αυτά συνεχίζουν να κάνουν την εμφάνισή τους. Άλλοι λόγοι που ευνοούν την ύπαρξη και ανάπτυξή τους είναι καταρχήν τα νομοθετικά αδιέξοδα, η πολυνομοθεσία που πάντα ελλοχεύει τον κίνδυνο παρερμηνείας ή αφήνει κάποιο σημείο διάτρητο, ικανό για την δικαιολογημένη αυθαιρεσία, η αδιαφάνεια πολλών διαδικασιών, η οποία δίνει τη δυνατότητα παρεμβάσεων χωρίς αυτό να γίνεται άμεσα αντιληπτό, η γραφειοκρατία, η οποία λειτουργεί τελματικά καθώς επίσης και η πολιτική αστάθεια που επίσης δημιουργεί ανασφάλεια, φόβο και αβεβαιότητα για την επόμενη μέρα

στους διοικούμενους και πολίτες. Όλα αυτά αφήνουν εκείνα τα περιθώρια που χρειάζονται για να μπορέσουν είτε οι δημόσιοι λειτουργοί να παρακάμψουν τις νόμιμες διαδικασίες είτε οι πολίτες να προσπαθήσουν να βρουν πλάγιους τρόπους για να πετύχουν πιο εύκολα, πιο γρήγορα και πιο κοντά στο επιθυμητό αυτό το οποίο ζητούν.

Όμως, εν κατακλείδι, κάθε προσπάθεια παράτυπης ή παράνομης συμπεριφοράς καταλύει τον χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης, υποβιβάζει και κατακερματίζει τους κρατικούς θεσμούς και κυρίως κλωνίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το κράτος δικαίου. Δεν είναι μόνο ότι θίγεται το δημόσιο συμφέρον και παραβιάζεται κάθε αρχή ισότητας, αξιοκρατίας, αμεροληψίας, διαφάνειας. Είναι ότι η οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας αφήνεται στην τύχη και στο έλεος εκείνων που μπορούν με τόση ευκολία, χωρίς ηθικούς φραγμούς και περιορισμούς να καταστρέψουν ότι με κόπο έχει κατακτηθεί και προσδίδει αξία και τιμή στους πολίτες και στην χώρα.

2.3 Κακοδιοίκηση

Στην εισαγωγή της ετήσιας έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 2004, είχε αναφερθεί η δυσκολία ξεκάθαρης αποτύπωσης και ερμηνείας για το τι σημαίνει ακριβώς ο όρος «κακοδιοίκηση». *«Κάτω από τον τίτλο κακοδιοίκηση τείνουμε να συμπεριλάβουμε φαινόμενα πολύ διαφορετικά μεταξύ τους. Για την ετερόκλητη αυτή συνύπαρξη εν μέρει ευθύνεται ο ίδιος ο όρος 'κακοδιοίκηση', που φαίνεται να παραπέμπει σε μια παθολογία τεχνοκρατικού χαρακτήρα, ένα είδος κακού μάνατζμεντ. ... Η εξίσωση: κακοδιοίκηση=κακοδιαχείριση δεν αποδίδει την ουσία των πραγμάτων. Εκεί όπου η κακοδιοίκηση επιμένει, κατά κανόνα λανθάνουν αίτια περισσότερο σύνθετα και πάντως δυσδιάκριτα από τον μέσο πολίτη. Γιατί σε πολλούς τομείς, η υστέρηση της διοίκησης αποδίδει κατά βάθος τη δυστοκία της πολιτικής, η οποία αποκαλύπτεται έκδηλα στο επίπεδο της νομοθεσίας...».*

Ασφαλώς όπως και προηγούμενα αναφέραμε η πολυνομία αποτελεί μία, ίσως τη σημαντικότερη γενεσιουργό αιτία της κακοδιοίκησης, πλην όμως όπως συνεχίζει στην ίδια έκθεση ο Συνήγορος του Πολίτη, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, καθώς πολλές φορές το ίδιο το κράτος, με ειδικές ρυθμίσεις έρχεται τακτοποιητικά και νομιμοποιεί πλήθος παρανομιών, όπως νομιμοποιήσεις αυθαίρετων, διαγραφές οφειλών κλπ, καταδεικνύοντας τελικά την συνενοχή του σε όλη αυτή την διαδικασία, είτε με την ασθενή εποπτεία του, είτε με την μη απόδοση ευθυνών.

Κακοδιοίκηση, πράγματι μία έννοια με ιδιαίτερο εύρος καθώς θα λέγαμε ότι έτσι μπορεί να χαρακτηριστεί οποιαδήποτε πράξη της διοίκησης που παραβαίνει τις θεμελιώδεις αρχές της. Στο Βενετσανοπούλου, Μ., (2014, σελ. 14) αναφέρεται ότι ο Ευρωπαίος Μεσολαβητής

«ανταποκρινόμενος στην πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για να ορίσει με σαφήνεια τι σημαίνει κακοδιοίκηση, περιέλαβε τον εξής ορισμό στην Ετήσια Έκθεση για το 1997: Περίπτωση κακής διοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με τον κανόνα ή την αρχή που το δεσμεύει». Ένας ορισμός που έτυχε κοινής αποδοχής πλην όμως πάντα κρύβει και κάτι περισσότερο.

Παράληψη ή αντίθετη, προς την προβλεπόμενη νόμιμη διαδικασία, λειτουργία του δημοσίου θα μπορούσε να είναι ενδεικτικά η αδικαιολόγητη καθυστέρηση έκδοσης μιας διοικητικής πράξης, η παραβίαση των προθεσμιών που προβλέπονται από τον κώδικα διοικητικής διαδικασίας, η παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας - απάντησης κλπ, η άρνηση παροχής στοιχείων ή η απόκρυψη στοιχείων, η κατάχρηση εξουσίας, η παραβίαση των προσωπικών δεδομένων, η αμέλεια, οι διακρίσεις, η αδικία αλλά και κάθε άλλη παρατυπία επί της διοικητικής διαδικασίας. Έτσι μετά από μία σειρά τέτοιων φαινομένων, μπορούμε να συνοψίσουμε στο ότι *«κακοδιοίκηση είναι η μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του κράτους, ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση. Νοείται κυρίως η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη που επιφέρει ζημία στο δημόσιο ή τρίτους»*⁵ (Βενετσανοπούλου, Μ., 2014, σελ. 13).

2.4 Διαφθορά

Ο έτερος όρος στην παθογένεια του δημοσίου είναι η διαφθορά. Μία έννοια διαφορετική από την κακοδιοίκηση που όμως πολλές φορές συνδέονται, αφού η μία μπορεί να αποτελέσει απόρροια της άλλης. Λέξη παραγόμενη από το ρήμα διαφθείρω, με συνώνυμες τις έννοιες καταστρέφω, βλάπτω ηθικά, εξαχρειώνω, δωροδοκώ⁶ και αντίστοιχα η λέξη διαφθορά με συνώνυμες τις έννοιες ανηθικότητα, εξαχρείωση, έκλυση ηθών. Μία λέξη χρωματισμένη και επιβαρυσμένη με ένα τελείως διαφορετικό φορτίο από αυτό της κακοδιοίκησης, αρνητικό όχι μόνο ως προς την παρατυπία αλλά και ως προς την παρανομία, την ηθική άμβλυση και την ισοπέδωση βασικών αξιών.

Στο Βενετσανοπούλου, Μ., (2014, σελ. 15) βλέπουμε κατά την προσπάθεια ορισμού της διαφθοράς να συμπεριλαμβάνονται όλες εκείνες οι συμπεριφορές, που χαρακτηρίζονται ως «μορφές κατάχρησης δημόσιου αξιώματος για ίδιο όφελος, είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα». Μάλιστα στο ίδιο, αναφέρεται και ο ορισμός σύμφωνα με το άρθρο 2 της «Κύρωσης της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς», όπου ως

⁵ Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ. 2004, σ.193.

⁶ Τεγόπουλος- Φυτράκης, Ελληνικό Λεξικό, 1995

διαφθορά «νοείται η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος».

Σύμφωνα λοιπόν με τις ανωτέρω προσεγγίσεις και με δεδομένο ότι υφίσταται κατάχρηση του δημόσιου αξιώματος στα φαινόμενα διαφθοράς, έχουμε μια σειρά ενεργειών μεταξύ διοικούντων και διοικουμένων με σκοπό το ιδιωτικό όφελος, οικονομικό και μη και με κινητήριο μέσο συνηθέστερα τον χρηματισμό, την δωροδικία. Η διαφθορά μπορεί να διακριθεί σε «γραφειοκρατική» και «πολιτική» (Βενετσανοπούλου, Μ., 2014, σελ. 21). Η μεν πρώτη παρατηρείται μέσα στους στενούς κόλπους των δημοσίων υπηρεσιών και των υπαλλήλων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, η δε δεύτερη παρατηρείται σε ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα, για αποφάσεις μεγάλης εμβέλειας που αφορούν την εθνική άμυνα, ευρωπαϊκά προγράμματα, δάνεια κ.ο.κ, τα οποία καθορίζουν την ασφάλεια, την οικονομική βιωσιμότητα και ανάπτυξη ολόκληρης της χώρας. Υπό την στέγη του γενικού όρου διαφθορά, μπορούμε ειδικότερα να εντοπίσουμε τα φαινόμενα της δωροδικίας, του χρηματισμού, της κατάχρησης - υπεξαίρεσης χρημάτων, της απάτης, του εκβιασμού, της ευνοιοκρατίας, της πλαστογραφίας, των πελατειακών σχέσεων.

Το φαινόμενο της διαφθοράς έχει πάρει παγκόσμιες διαστάσεις και έχει απασχολήσει ιδιαίτερα όλη την διεθνή κοινότητα, για αυτό άλλωστε η «Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς» αποτελεί σήμερα το πληρέστερο κείμενο διεθνώς για την καταπολέμηση αυτής.⁷ Σημαντικό εργαλείο για την μέτρηση της διαφθοράς αποτελεί ο Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς, του Οργανισμού της «Διεθνούς Διαφάνειας», με τον οποίο αποτυπώνεται το επίπεδο αντίληψης αυτής σε 180 χώρες. Ειδικότερα όπως αναφέρεται και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας «ο εν λόγω δείκτης, χρησιμοποιεί την κλίμακα από το 0 ως το 100, όπου το 0 αντιστοιχεί σε χώρες όπου υπάρχει υψηλό επίπεδο αντίληψης διαφθοράς και το 100 στις χώρες με χαμηλό επίπεδο αντίληψης διαφθοράς. Στην κορυφή του δείκτη βρίσκονται η Δανία, η Νέα Ζηλανδία, η Φιλανδία, η Σιγκαπούρη και η Σουηδία, ενώ τις χαμηλότερες επιδόσεις παρουσίασαν χώρες όπως το Νότιο Σουδάν, η Σομαλία, η Συρία, και η Βενεζουέλα μεταξύ άλλων.

⁷ Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά- Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Πρακτικά Συνεδρίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015

Βελτίωση παρουσιάζει η θέση της Ελλάδας στον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς (CPI) για το έτος 2020 που δημοσιεύτηκε στις 28.1.2021 από τη Διεθνή Διαφάνεια. Η Ελλάδα κατατάσσεται στην 59^η θέση ανάμεσα σε 180 χώρες με σκορ 50 πόντους, σημειώνοντας αύξηση 2 πόντων από την προηγούμενη χρονιά κατά την οποία είχε συγκεντρώσει 48 πόντους και καταταχθεί στην 60^η θέση ανάμεσα σε 180 χώρες...». Ασφαλώς βασικό στοιχείο βελτίωσης της θέσης μίας χώρας στην ανωτέρω κατάταξη, αποτελούν πάντα οι μελετημένες μεταρρυθμιστικές δράσεις και η ύπαρξη ελεγκτικών μηχανισμών.

2.5 Ανακεφαλαίωση

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω βλέπουμε ότι οι παράτυπες συμπεριφορές μέσα στην λειτουργία του δημόσιου τομέα και της κρατικής εξουσίας γενικότερα, αποτελούν δυστυχώς μία πραγματικότητα και ο περιορισμός τους είναι μία δύσκολη υπόθεση. Τα τελευταία χρόνια η ανάπτυξη ενός ισχυρού πλέγματος ελεγκτικών μηχανισμών εσωτερικών ανά τομέα, υπουργείο, φορέα αλλά και εξωτερικών υπό την γενικότερη εποπτεία του κράτους, συμβάλλουν στον περιορισμό αυτών των φαινομένων, είτε προληπτικά είτε κατασταλτικά. Και μάλιστα το γεγονός ότι έχει ζητηθεί από όλα τα κράτη να μεριμνήσουν για την πρόληψη και την πάταξη τέτοιων φαινομένων μέσα από ειδικά σχέδια δράσης και μηχανισμούς, αποδεικνύει την σοβαρότητα του προβλήματος καθώς ο εθισμός σε αυτές τις τακτικές και η συγκάλυψή τους διαμορφώνει μια εθνική κουλτούρα που δυστυχώς μέσω αυτής όχι μόνο καταστρατηγούνται η νομιμότητα και το κράτος δικαίου, αλλά διακυβεύεται το κύρος και η αξιοπρέπεια ολόκληρου του έθνους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.1 Εισαγωγή

Ύστερα από την ανάλυση της παθολογίας του δημοσίου και την αδιαμφισβήτητη παρουσία φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, διαπιστώνουμε ότι ο έλεγχος στη δημόσια διοίκηση είναι κάτι περισσότερο από απαραίτητος καθώς αποτελεί το μοναδικό μέσο για την προστασία της έννομης τάξης, του δημοσίου συμφέροντος αλλά και των δικαιωμάτων των πολιτών. Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί καθώς και οι κυρωτικές διαδικασίες, όπου και όταν προβλέπονται αποτελούν τροχοπέδη για τις αυθαιρεσίες της δημόσιας διοίκησης, το όπλο για τον αποκλεισμό παραβατικών συμπεριφορών. Μπορεί να λειτουργήσουν αφενός αυτεπάγγελα ανάλογα τον ρόλο τους, τον νομοθετικό και συνταγματικό τους χαρακτήρα αφετέρου ύστερα από καταγγελίες ή αναφορές των διοικουμένων, σύμφωνα με το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της αναφοράς των πολιτών (άρ. 10 του ισχύοντος Συντάγματος). Όμως ανεξάρτητα από το έρεισμα της ελεγκτικής διαδικασίας, τα αποτελέσματα αυτής μπορεί να είναι πολύ περισσότερα και να αφορούν είτε την πρόληψη και αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, είτε την αποκατάσταση των βλαβών που αυτά προκαλούν και την επιβολή ποινών και κυρώσεων. Όπως αναφέρεται στο Ράικος (2006, σελ 656) «οι διαδικασίες ελέγχου της Διοίκησης, ταξινομούνται με τυπικό κριτήριο τη θέση του οργάνου που διενεργεί τον έλεγχο ως προς τον φορέα άσκησης της διοικητικής εξουσίας, επί του οποίου ασκείται ο τελευταίος, σε δύο κατηγορίες και συγκεκριμένα στον εξωτερικό και εσωτερικό έλεγχο», όπως θα αναλυθούν αμέσως παρακάτω. Επιπλέον οι δύο αυτές μορφές ελέγχου μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ανάλογα με την χρονική στιγμή που διενεργείται ο έλεγχος (προληπτικός, κατασταλτικός, προ-δραστικός, αντιδραστικός, τελικός, ενδιάμεσος, τακτικός, έκτακτος) αλλά και το περιεχόμενο του ελέγχου (έλεγχος νομιμότητας, σκοπιμότητας, ποιότητας, ουσίας κλπ) (Παρθενόπουλος Κ., 2011 στο Κατσίνη Μ., 2017).

3.2 Ο εξωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση

Ξεκινώντας πολύ συνοπτικά από τον ορισμό της έννοιας ελέγχου, βλέπουμε όπως αναφέρεται στο Κατσίνη, Μ. (2017, σελ. 7) ότι «...έλεγχος είναι η συγκέντρωση τεκμηρίων που προκύπτουν από συγκεκριμένες πληροφορίες με σκοπό τη διαπίστωση της συμφωνίας μεταξύ ορισμένων τεκμηρίων και αυτών των πληροφοριών, καθώς και την έκδοση της γνώμης του ελεγκτή η οποία διατυπώνεται στην έκθεση ελέγχου.» Ειδικότερα ως προς την έννοια του εξωτερικού ελέγχου, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η ειδοποιός διαφορά του έγκειται στη θέση που κατέχει ο ελεγκτής σε σχέση με τον φορέα στον οποίο ασκείται ο έλεγχος. Έτσι οτιδήποτε δεν ανήκει ιεραρχικά στην δομή του ελεγχόμενου φορέα, άλλως στο εκτελεστικό κομμάτι της διοίκησης, είναι ανεξάρτητο και εξωτερικά οριζόμενο, εκτιμάται ως εξωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης. Στον εξωτερικό έλεγχο εντάσσεται ο κοινοβουλευτικός- πολιτικός έλεγχος και ο δικαστικός.

Ο μεν πρώτος, κοινοβουλευτικός έλεγχος, όπως αναφέρεται στο Βενετσανοπούλου, Μ., (2014, σελ.43) αποτελεί «έλεγχο της Βουλής επί της Κυβέρνησης και μέσω αυτής, επί της Διοίκησης. Είναι συστατικό στοιχείο κάθε κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και ασκείται από τη Βουλή (άρ.70 παρ. 6 του Συντάγματος), κυρίως όμως από την αντιπολίτευση». Ενδεικτικά και επιγραμματικά κάποια από τα μέσα με τα οποία μπορεί να ασκηθεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, είναι οι αναφορές πολιτών, οι ερωτήσεις και επερωτήσεις βουλευτών, οι εξεταστικές επιτροπές της Βουλής.

Ο δε δεύτερος, δικαστικός έλεγχος, ερείδεται στο δικαίωμα κάθε πολίτη «να προσφεύγει στη δικαιοσύνη, σε περίπτωση που πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της δημόσιας διοίκησης θίγουν δικαιώματα ή συμφέροντά του, ήτοι σε περίπτωση που ανακύπτουν διοικητικές διαφορές» (Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.-Η., 2012, σελ 566). Ο έλεγχος αυτός διενεργείται από τα δικαστήρια και συνήθως κατασταλτικά και ειδικότερα από τα διοικητικά πρωτοδικεία και εφετεία, το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Βεβαίως ο δικαστικός έλεγχος έχει τα δικά του μορφολογικά χαρακτηριστικά, αποτελεί έναν δρόμο δύσκολο, χρονοβόρο και κοστοβόρο, πλην όμως είναι ίσως η πιο ισχυρή από πλευράς κύρους και σοβαρότητας διαδικασία για την προστασία των πολιτών, την διασφάλιση της δικαιοσύνης και την απόδοση ευθυνών σε κάθε παράτυπη και παραβατική συμπεριφορά.

3.3 Ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση

Ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης ταυτίζεται με τον διοικητικό έλεγχο ή αυτοέλεγχο, ο οποίος είτε διενεργείται αυτεπάγγελτα από την ίδια τη διοίκηση ή κατόπιν αναφορών και καταγγελιών των διοικουμένων. Το δικαίωμα της αναφοράς μπορούν να ασκήσουν όχι μόνο οι απλοί πολίτες αλλά και οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί, με τεκμαιρόμενη την δυνατότητά τους αυτή από τις γενικότερες αρχές του συντάγματος σε συνδυασμό με τις αρχές του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα. Ο διοικητικός έλεγχος δύναται να ασκηθεί και αυτός τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά, συνήθως όμως αφορά έλεγχο νομιμότητας και μπορεί να λάβει τις ειδικότερες μορφές α) του ιεραρχικού ελέγχου, β) των διοικητικών προσφυγών (αιτήσεων θεραπείας - ιεραρχικών προσφυγών), γ) των ενδικοφανών ή ειδικών διοικητικών προσφυγών και δ) της διοικητικής εποπτείας (Τζουμαϊλής, 2017, σελ. 17). Η ιδιαιτερότητα βέβαια του διοικητικού ελέγχου έγκειται στο γεγονός ότι ενώ πρόκειται για την πιο άμεση μορφή ελέγχου επί των διοικητικών διαδικασιών, στερείται όμως ανεξαρτησίας και αντικειμενικότητας (Μακρυνδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.-Η., 2012, σελ 566). Στο ίδιο, εξηγείται ότι η εν λόγω αδυναμία υφίσταται καθώς «...η Διοίκηση εμφανίζεται εν προκειμένω να λειτουργεί ως κριτής και ως κρινόμενος, ενώ δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις εκδήλωσης του φαινομένου της υπηρεσιακής αλληλεγγύης, υπεράσπισης και συντήρησης των ήδη ειλημμένων αποφάσεων». Στην προσπάθεια εξεύρεσης λύσης για την αδυναμία αυτή του εσωτερικού ελέγχου, η πολιτεία δημιούργησε ειδικά ελεγκτικά σώματα και ανεξάρτητες αρχές, όπως θα δούμε παρακάτω προσπαθώντας να διασφαλίσει όσο το δυνατόν μεγαλύτερη αξιοπιστία στη δράση και στο έργο τους.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αποσαφηνιστεί η έννοια του *εσωτερικού ελέγχου* όπως περιγράφηκε ανωτέρω από τον 'εσωτερικό έλεγχο' ως μέρος του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς στη δεύτερη περίπτωση πρόκειται για μια διαφορετικού τύπου οργανωτική-ελεγκτική και αξιολογική διαδικασία, για «ένα εργαλείο ελέγχου και ανάλυσης των δεδομένων που αφορούν τις λειτουργίες και δραστηριότητες μιας επιχείρησης ή οργανισμού» (Καραγαβρηλίδου, Ε.,2018). Ο σκοπός αυτού του 'εσωτερικού ελέγχου' εκφεύγει από τον τιμωρητικό και πειθαρχικό χαρακτήρα που συνανταντήσαμε παραπάνω ή ακόμα και από τον κατασταλτικό έλεγχο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων. Αν και αναπτύσσεται και αυτός στο πλαίσιο και υπό το πρίσμα των αρχών της διαφάνειας, λογοδοσίας, ακεραιότητας και δικαιοσύνης, πλην όμως δρα ελεγκτικά και συμβουλευτικά, προκειμένου κάθε οργανισμός να βελτιώσει τις λειτουργίες του, να πλησιάσει όσο το δυνατόν περισσότερο στους στόχους του, να

ελαχιστοποιήσει τους κινδύνους και τις απειλές του, δημιουργώντας έτσι μία προστιθέμενη αξία στον φορέα.

Αυτή η μορφή ‘εσωτερικού ελέγχου’, «είναι λοιπόν μία εσωτερική διαδικασία, συμβουλευτική με την οποία ένας φορέας αυτοαξιολογείται και αυτοβελτιώνεται μέσω της ίδιας της υπηρεσίας του – που δεν είναι άλλη από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία και αναφέρεται απευθείας στον επικεφαλής του φορέα. Είναι γενικώς αποδεκτό ότι δεν είναι πειθαρχική, ούτε τιμωρητική η φύση του Εσωτερικού Ελέγχου, αλλά αντίθετα έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα: συμβάλλει στον εντοπισμό των σφαλμάτων, των κινδύνων και των απειλών που δύνανται να εμφιλοχωρήσουν στις διαδικασίες μιας υπηρεσίας. Στο βαθμό που ο Εσωτερικός Έλεγχος εξορθολογίζει τις διοικητικές διαδικασίες και βελτιώνει τις παρεχόμενες προς τον πολίτη υπηρεσίες, άρα, ενισχύει τη δημόσια ακεραιότητα και εμπεδώνει το αίσθημα εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί σημαντικό εργαλείο αντιδιαφθοράς»⁸

Η θεσμική κατοχύρωση του ‘εσωτερικού ελέγχου’ έχει διαγράψει μία πορεία στο πέρασμα των τελευταίων χρόνων, με εκκίνηση από τον Ν.3492/2006 μέχρι σήμερα με τον πολύ πρόσφατο Ν.4795/2021. Σύμφωνα με τα τελευταία νομοθετικά δεδομένα οι φορείς του δημόσιου τομέα, όπως αυτοί ορίζονται στην περ. (α) της παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 4270/2014⁹, δύνανται να αναπτύξουν Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, το οποίο ορίζεται ως εκείνο «το πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί ο φορέας και είναι σχεδιασμένο για να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στον φορέα για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με την: α) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών, γ) συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του», άρ. 4 του Ν. 4795/2021.

Για τον σκοπό αυτό ακολουθούνται συγκεκριμένα, γενικώς αποδεκτά πρότυπα ελέγχου και αξιολόγησης, όπως της επιτροπής C.O.S.O.¹⁰, ενώ η όλη διαδικασία διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα¹¹. Συνιστώσες σε αυτή τη διαδικασία με ιδιαίτερο και διακριτό ρόλο είναι η Μονάδα

⁸ ΕΚΔΔΑ: Καινοτόμο Εργαστήριο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στον Δημόσιο Τομέα», Έκθεση Εργασιών- Συμπεράσματα, Αθήνα, 2019, σελ. 18-19.

⁹ Ν. 4270/2014, άρ.14 περ. (α) της παρ. 1, όπως αντικαταστάθηκε με τον Ν.4337/2015, άρ. 10 παρ.2: « Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΙΔ), καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του Κεφαλαίου Α΄ του ν. 3429/2005 (Α΄314), ανεξαρτήτως εάν έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του».

¹⁰ Ν. 4795/2021 άρθρο 4 παρ.2: «Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τα γενικώς αποδεκτά Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, το Πλαίσιο Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής C.O.S.O., καθώς και τις καλές πρακτικές, που διαμορφώνονται από φορείς όπως η Επιτροπή C.O.S.O. (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission C.O.S.O.) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors I.I.A.)».

¹¹ Ν. 4795/2021 άρθρο 6: «Στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου επιμερίζονται ανά επίπεδο διαφορετικές αρμοδιότητες και ρόλοι στο ευρύτερο πλαίσιο διακυβέρνησης του φορέα:

Εσωτερικού Ελέγχου, η Επιτροπή Ελέγχου, οι Εσωτερικοί Ελεγκτές, οι Εμπειρογνώμονες που δρουν προκειμένου να διασφαλιστεί η όσο το δυνατόν καλύτερη και αξιόπιστη απόδοση του ελέγχου. Επίσης η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, το Υπουργείο Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο, έχουν τον δικό τους ρόλο καθώς συντονίζουν, παρακολουθούν και αξιολογούν τις μονάδες αυτές.

3.4 Ελεγκτικοί Μηχανισμοί

Προκειμένου λοιπόν ο ελεγκτικός σχεδιασμός να γίνει πραγματικότητα μέσα στο περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης, η πολιτεία δημιούργησε ειδικά όργανα και μηχανισμούς με αποκλειστικό σκοπό την ελεγκτική αυτή δράση. Βεβαίως το γεγονός ότι σε πολλούς μηχανισμούς διαπιστώθηκε αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, όπως επίσης και το ότι η ανεξαρτησία και η αμεροληψία αυτών δεν ήταν πάντα μια εγγυημένη και σίγουρη προϋπόθεση κατά την διεξαγωγή του ελέγχου, οδήγησε σε μία αέναη διαδικασία εξέλιξης και μετουσίωσης των ελεγκτικών μηχανισμών. Ένα από τα πιο ισχυρά ελεγκτικά σώματα, ήταν το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, όπου *«η αποστολή του βασιζόταν στη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, επισημαίνοντας τα φαινόμενα διαφθοράς, δηλαδή της χρήσης δημόσιας εξουσίας για ιδιοτελή οφέλη, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Προκειμένου για την εκπλήρωση της αποστολής του ήταν αρμόδιο να διενεργεί επιθεωρήσεις, έκτακτους ελέγχους και έρευνες, καθώς και να συγκεντρώνει το απαραίτητο αποδεικτικό υλικό για την άσκηση της ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης»*, όπως αναφέρεται στο Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.-Η., (2012, σελ. 572). Παράλληλα με το σώμα αυτό, συστάθηκε και ο Γενικός Επιθεωρητής Δήμοιας Διοίκησης, όπου πέραν των ανωτέρω ιδίων αρμοδιοτήτων, επιπλέον ήταν αρμόδιος να συντοζίζει και να αξιολογεί το έργο των ελεγκτικών σωμάτων. Στη συνέχεια στο ίδιο πνεύμα, δημιουργήθηκαν και άλλα ελεγκτικά

α) Η πρώτη γραμμή περιλαμβάνει τις οργανικές μονάδες, καθώς και το σύνολο των υπαλλήλων με οποιαδήποτε σχέση εργασίας που κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους εκτελούν τις διεργασίες εντοπισμού και μετριασμού των κινδύνων, καθώς και την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δικλίδων ελέγχου.

β) Η δεύτερη γραμμή περιλαμβάνει τις οργανικές μονάδες και τα μονοπρόσωπα ή συλλογικά όργανα του φορέα που έχουν ως αρμοδιότητα τη διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας, τη διαχείριση των κινδύνων που απειλούν την εύρυθμη λειτουργία του φορέα, καθώς και τη συνολική παρακολούθηση και αξιολόγηση των δικλίδων ελέγχου, που εκτελούνται από την πρώτη γραμμή ρόλων, λειτουργώντας ανεξάρτητα από αυτήν.

γ) Η τρίτη γραμμή περιλαμβάνει τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία παρέχει στον επικεφαλής του φορέα εύλογη διαβεβαίωση και συμβουλευτικές υπηρεσίες σχετικά με την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα του συστήματος και των διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης των κινδύνων και των επιμέρους στοιχείων και δικλίδων ελέγχου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, που αποτελούν αρμοδιότητα των δύο πρώτων γραμμών ρόλων».

όργανα, διακριτά βάσει της καθ' ύλην αρμοδιότητάς τους. Όμως με τον Ν.4622/2019, κεφάλαιο Γ', όλοι αυτοί οι ελεγκτικοί μηχανισμοί, καταργήθηκαν καθώς συστάθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, στην οποία ενσωματώθηκαν, διαμορφώνοντας έτσι μία νέα, ενιαία, ανεξάρτητη και νομοθετικά κατοχυρωμένη αρχή. Ουσιαστικά «με το Ν.4622/2019 συστήνεται στην Ελλάδα ένας 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 της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και του διεθνούς δικαίου που έχει κυρώσει η Ελλάδα»¹² (Μπέσιλα- Μακρίδη Ε., 2020, τόμος β', σελ.17). Επίσης αξιοσημείωτο είναι ότι η «αρχή εδράζεται σε τρεις βασικούς επιχειρησιακούς πυλώνες, εισάγοντας για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα οργανωτικό και επιχειρησιακό μοντέλο συνεκτικών πολιτικών, καινοτόμων δράσεων και πρακτικών εργαλείων για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι πυλώνες αυτοί αφορούν στους τομείς: Α) Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών, Β) Πρόληψης και Πολιτικών Ακεραιότητας και Γ) Σχέσεων με την Κοινωνία.»¹³

Η ανάγκη δημιουργίας της αρχής αυτής κατέστη επιτακτική μετά από την επεξεργασία και εκτίμηση των προγενέστερων δράσεων και εκθέσεων αξιολόγησης της χώρας μας από τον ΟΟΣΑ αλλά και από πλήθος άλλων ειδικών επιτροπών και εμπειρογνομώνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συγχρόνως με τις δεσμεύσεις μας για την υλοποίηση ενός Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Στον ίδιο νόμο με το άρθρο 82 (παρ.4) καταργείται μία σειρά ελεγκτικών οργάνων¹⁴ ενώ στο

¹² Αιτιολογική Έκθεση νόμου 4622/2019, Γενική Εισαγωγή: «Με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου επιχειρείται..... η σύσταση μιας νέας ανεξάρτητης αρχής, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, που αποσκοπεί στην ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στην κρατική και κυβερνητική δράση, όπως επίσης στην πρόληψη και την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς. Στην Αρχή αυτή μεταφέρονται οι αρμοδιότητες που παρέμεναν κατακεραματισμένες σε πληθώρα εξειδικευμένων φορέων, η αποτελεσματικότητα των οποίων ήταν εκ των πραγμάτων περιορισμένη.»

¹³ Αιτιολογική Έκθεση νόμου 4622/2019, Κεφάλαιο Γ', Σύσταση Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, Γενικό Μέρος.

¹⁴ «4. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, καταργούνται οι παρακάτω φορείς, το σύνολο των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των οποίων μεταφέρονται, σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις του παρόντος, στην ιδρυόμενη Αρχή, η οποία καθίσταται καθολικός τους διάδοχος:

(α) Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑΔ.) του Υπουργείου Δικαιοσύνης και η θέση του Γενικού Γραμματέα που προΐσταται αυτής,

(β) Το Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης και η θέση του Ειδικού Γραμματέα που προΐσταται αυτού,

(γ) Το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού,

(δ) Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας, και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού,

(ε) το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.) που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης και το Εποπτικό Συμβούλιο διοίκησης αυτού,

(στ) το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού.»

άρθρο 83 περιγράφονται αναλυτικά όλες οι αρμοδιότητες, τις οποίες μπορεί η αρχή να ασκεί σε όλους τους φορείς του Δημόσιου τομέα.

Ως προς τις ανεξάρτητες τώρα αρχές, αυτές αποτέλεσαν μια ακόμη προσπάθεια, σχετικά πρόσφατη, με σκοπό την διασφάλιση μεγαλύτερης αξιοπιστίας, αντικειμενικότητας και αμεροληψίας σε συγκεκριμένους τομείς της κρατικής λειτουργίας που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας καθώς λόγω της ευαίσθητης φύσης τους απειλούνται περισσότερο. Δημιουργήθηκαν συμπληρωματικά προς τα άλλα ελεγκτικά σώματα και εκείνα τα στοιχεία που ουσιαστικά διαμόρφωσαν τον χαρακτήρα τους, ήταν η δική τους διοικητική και αποφασιστική αυτονομία και αυτοτέλεια, η ουδετερότητά τους, η ανεξαρτησία από πολιτικές επιρροές, η επιστημονική τεχνογνωσία και ποιότητα των στελεχών τους. *«Διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: σε αυτές που προβλέπονται από τον κοινό νομοθέτη και σε αυτές που απολαμβάνουν επιπλέον και συνταγματικής κατοχύρωσης με βάση το άρθρο 101^Α του Συντάγματος.»* (Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.-Η., 2012, σελ. 580). Στις ανεξάρτητες και συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, ανήκουν η Αρχή Προστασίας των Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου της Επικοινωνίας, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και τέλος ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος θα παρουσιαστεί εκτενέστερα στα επόμενα κεφάλαια καθώς η λειτουργία του διαπνέεται από μια διαφορετική φιλοσοφία διαχείρισης των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης. Εκτός των ανωτέρω υπάρχουν και πολλές άλλες ανεξάρτητες αρχές¹⁵, μη συνταγματικά κατοχυρωμένες,

¹⁵ <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches>

-Επιτροπή Ανταγωνισμού

-Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

-Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

-Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων (άρθρο 5 του ν. 2912/2001)

-Εθνική Αναλογιστική Αρχή (άρθρο 9 του ν. 3029/2002)

-Συνήγορος του Καταναλωτή (άρθρο 1 του ν. 3297/2004)

-Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (η οποία συστάθηκε ως ανεξάρτητη αρχή με το άρθρο 19 του ν. 3305/2005 και μετατράπηκε σε αυτοτελή διοικητική υπηρεσία υπαγόμενη απ' ευθείας στον Υπουργό Υγείας με το άρθρο 4 του ν. 4558/2018)

-Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας (που συστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 3172/2003 και μετατράπηκε σε ανεξάρτητη Αρχή με το άρθρο 17 του ν. 3370/2005)

-Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (συσταθείσα με το άρθρο 10 του ν. 3374/2005 και μετονομασθείσα με το άρθρο 64 του ν. 4009/2011)

-Εθνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες (άρθρο 7 του ν. 3424/2005)

-Ελληνική Στατιστική Αρχή (άρθρο 10 του ν. 3832/2010)

-Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (άρθρο 22 του ν. 3891/2010)

-Σώμα Φορολογικών Διαιτητών (άρθρο 31 του ν. 3943/2011)

-Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔηΣυ, άρθρο 1 του ν. 4013/2011)

-Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (ΕΕΕΠ, συσταθείσα με το άρθρο 16 του ν. 3229/2004 και μετατραπείσα σε ανεξάρτητη Αρχή με το άρθρο 7 § 10 του ν. 4038/2012)

όπου όμως εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη να αποφασίσει για την διατήρησή τους ή οποιαδήποτε τροποποίησή τους.

3.5 Ανακεφαλαίωση

Κλείνοντας το κεφάλαιο αυτό για τον έλεγχο στην δημόσια διοίκηση, θα σταθούμε σε δύο σημεία. Πρώτον, πέρα από την αναγκαιότητα ύπαρξης ελεγκτικών μηχανισμών, διαπιστώνεται ότι όλο το ελεγκτικό σύστημα της χώρας ήταν και είναι δαιδαλώδες και ίσως αρκετά αναποτελεσματικό. Ασφαλώς το τελευταίο εγχείρημα με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, μπορεί να εγγυηθεί καλύτερα αποτελέσματα ως ενιαίος εποπτικός και συντονιστικός φορέας καταπολέμησης της απάτης και διαφθοράς, βέβαιον είναι όμως ότι μόνο με την προτυποποίηση των ελεγκτικών διαδικασιών και την εφαρμογή οριζόντιων πολιτικών μπορεί ο έλεγχος και η αξιολόγηση να συμβάλλουν στην βελτίωση του δημόσιου τομέα.

Το δεύτερο σημείο αφορά στον εντοπισμό μίας άλλης μορφής ελέγχου στη δημόσια διοίκηση, που δεν εντάσσεται ακριβώς ούτε στον εξωτερικό, ούτε στον εσωτερικό έλεγχο, αλλά έρχεται και τοποθετείται ανάμεσα στις δύο αυτές μορφές, δημιουργώντας μία «ενδιάμεση» μορφή ελέγχου. Η λέξη κλειδί στην ενδιάμεση αυτή μορφή, είναι η έννοια της διαμεσολάβησης, η οποία τοποθετεί την ελεγκτική διαδικασία σε μία τελείως διαφορετική σφαίρα αντιμετώπισης και διαχείρισης του θιγόμενου πολίτη. Στο πλαίσιο αυτής της διαμεσολάβησης έχουν αναπτυχθεί και εξελιχθεί εδώ και αρκετά χρόνια θεσμοί, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Συμπαραστάτης του Δημότη αλλά και ο νεότερος Σύμβουλος Ακεραιότητας, τους οποίους θα εξετάσουμε στα αμέσως επόμενα κεφάλαια.

-Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (άρθρο 1 του ν. 4142/2013)

-Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων (άρθρο 16 του ν. 4186/2013)

-Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (άρθρο 55 του ν. 4199/2013)

-Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων (άρθρο 1 του ν. 4233/2014), το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (άρθρο 2 του ν. 4270/2014)

-Επιτροπή Διερεύνησης Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Συμβάντων (άρθρο 2 του ν. 4313/2014)

-Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (άρθρο 1 του ν. 4389/2016)

-Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (άρθρο 108 του ν. 4389/2016)

-Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ, άρθρο 347 του ν. 4412/2016)

-Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας (άρθρο 1 του ν. 4427/2016)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ

ΚΑΙ Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

4.1 Εισαγωγή

Δύο λοιπόν νέες έννοιες κάνουν την εμφάνισή τους στο περιβάλλον της Δημόσιας Διοίκησης, η έννοια της διαμεσολάβησης και η έννοια της ακεραιότητας, οι οποίες διαμορφώνουν μία νέα πραγματικότητα στην λειτουργία του δημοσίου. Η μεν πρώτη αφορά τον τρόπο προσέγγισης ενός προβλήματος εντοπισμένου μέσα στους κόλπους του Δημοσίου, η δε δεύτερη αφορά μία βασική προϋπόθεση για την οικονομική και κοινωνική ευημερία των πολιτών. Μεταξύ των δύο αυτών εννοιών αναπτύσσεται ένα πλέγμα θεσμών, ρόλων, διαδικασιών και στόχων που βοηθούν στην καλύτερη διακυβέρνηση, στην καταπολέμηση της διαφθοράς, στην ανάπτυξη της κοινωνικής εμπιστοσύνης και στη δημιουργία δημόσιας αξίας.¹⁶

Ως προς τους θεσμούς που έχουν δημιουργηθεί πάνω στους άξονες της διαμεσολάβησης και ακεραιότητας στην χώρα μας, είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Συμπαραστάτης του Δημότη, ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης, και ο πολύ πιο πρόσφατος που θα περιγράψουμε παρακάτω Σύμβουλος Ακεραιότητας. Κάθε ένας με τον δικό του ρόλο στην προσέγγιση και στη διαχείριση προβλημάτων του δημοσίου, έξω από τα πλαίσια του κοινοβουλευτικού, δικαστικού και διοικητικού ελέγχου. Όλοι αυτοί οι θεσμοί εντάσσονται σε μία ενδιάμεση, «τέταρτη» μορφή ελέγχου, η οποία όπως αναφέρεται και στο Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.-Η., (2012, σελ 563) «διακρίνεται σύμφωνα με το οργανικό και το λειτουργικό της κριτήριο, από τις λοιπές τρεις μορφές ελέγχου».

¹⁶ «Δημόσια αξία είναι η αξία που μοιράζονται όλοι οι φορείς της κοινωνίας: πολίτες, επιχειρήσεις, οργανισμοί και άτυπες ομάδες. Είναι το αποτέλεσμα όλων των αποφάσεων κατανομής πόρων οι οποίες λαμβάνονται από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη στην κοινωνία στο σύνολό της» στο Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf

4.2 Η έννοια της διαμεσολάβησης στη δημόσια διοίκηση

Με μία πρώτη απλή και ευρεία ανάλυση του όρου, θα λέγαμε ότι διαμεσολάβηση¹⁷, είναι ο τρόπος με τον οποίο μπορεί κάποιος να εμπλακεί σε μία υπόθεση, να μεσολαβήσει, μεταξύ δύο αντιμαχόμενων πλευρών, είτε προς διευκόλυνσή τους, είτε με σκοπό την συμβιβαστική επίλυση της διαφοράς. Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα γνωστή, τα τελευταία χρόνια ως μία νέα πρακτική επίλυσης ιδιωτικών διαφορών και κυρίως με οικονομικό ή τραπεζικό περιεχόμενο αν και στην πραγματικότητα υφίσταται εδώ και εκατοντάδες χρόνια. Στην παρούσα ανάλυση η χρήση του όρου διαμεσολάβηση, σχετίζεται με έναν διαφορετικό τρόπο διοικητικής παρέμβασης, μία άλλη μορφή διαχείρισης προβλημάτων κατόπιν αναφορών ή καταγγελιών σε βάρος του δημοσίου, που μπορεί να αφορά είτε τον ίδιο τον φορέα στο σύνολό του, είτε ειδικότερα κάποιον λειτουργό του δημοσίου.

Η εμπιστευτικότητα, η αμεροληψία, η ουδετερότητα, η διαφάνεια και φυσικά η εξειδικευμένη γνώση, η εμπειρία και το κύρος αποτελούν βασικά στοιχεία, προκειμένου ένα όργανο- θεσμός διαμεσολάβησης να λειτουργήσει ουσιαστικά και αποδοτικά προστατεύοντας τόσο τον καταγγέλοντα ή θιγόμενο πολίτη όσο και το δημόσιο συμφέρον για τις περιπτώσεις που μελετούμε στην παρούσα.

Βεβαίως η έννοια της διαμεσολάβησης και των οργάνων της εκτείνεται και πέραν των αυστηρά εθνικών ορίων κάθε χώρας. Ως διαδικασία και θεσμός συναντάται και στην ευρωπαϊκή κοινότητα με την μορφή του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Ένας θεσμός με βαθιές ρίζες στο παρελθόν, ο οποίος σύμφωνα με την επίσημη ευρωπαϊκή διαδικτυακή πύλη¹⁸ του, στην σύγχρονη μορφή του πλέον ορίζεται ως *«ένας ανεξάρτητος και αμερόληπτος οργανισμός στον οποίον λογοδοτούν τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ και ο οποίος προωθεί τη χρηστή διοίκηση. Ο Διαμεσολαβητής βοηθά πολίτες, επιχειρήσεις και οργανισμούς που αντιμετωπίζουν προβλήματα με τη διοίκηση της ΕΕ, εξετάζοντας αναφορές σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης από την πλευρά των θεσμικών οργάνων και των οργανισμών της ΕΕ, ενώ διερευνά με δική του*

¹⁷ Για την καλύτερη κατανόηση του όρου διαμεσολάβηση, μπορούμε να δανειστούμε τους ορισμούς, όπως διατυπώνονται στο άρθρο 2 του Ν. 4640/2019, καθώς οι βασικές προϋποθέσεις, τα κριτήρια και τα εχέγγυα για την εφαρμογή της είναι κοινά είτε αυτή διενεργείται εντός των ορίων της δημόσιας λειτουργίας και από ειδικά στελέχη του δημοσίου, είτε πρόκειται για διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις ιδιωτών και η οποία διενεργείται από ειδικά πιστοποιημένους διαμεσολαβητές. Έτσι ορίζεται: «2. Ως διαμεσολάβηση, μια διαρθρωμένη διαδικασία ανεξαρτήτως ονομασίας με βασικά χαρακτηριστικά την εμπιστευτικότητα και την ιδιωτική αυτονομία, στην οποία δύο ή περισσότερα μέρη επιχειρούν εκουσίως, με καλόπιστη συμπεριφορά και συναλλακτική ευθύτητα, να επιλύσουν με συμφωνία μία διαφορά τους με τη βοήθεια διαμεσολαβητή και 3. Ως διαμεσολαβητής, νοείται τρίτο πρόσωπο σε σχέση με τα συμμετέχοντα μέρη και τη διαφορά, το οποίο αναλαμβάνει να διαμεσολαβήσει με κατάλληλο, αποτελεσματικό και αμερόληπτο τρόπο, διευκολύνοντάς τα να βρουν μια κοινά αποδεκτή λύση για τη διαφορά τους.»

¹⁸<https://www.ombudsman.europa.eu/el/emily-oreilly>

πρωτοβουλία και ευρύτερα συστημικά ζητήματα». Στο ίδιο πλαίσιο, με παρεμφερείς αρμοδιότητες και αντίστοιχο πρωτόκολλο δράσης κινούνται όλοι οι διαμεσολαβητικοί θεσμοί του δημοσίου.

4.3 Η έννοια της δημόσιας ακεραιότητας

Η δημόσια ακεραιότητα εμφανίζεται ως ένας άλλος στρατηγικός και βιώσιμος στόχος, ικανός να αντιμετωπίσει και να καλύψει την αναποτελεσματικότητα των παραδοσιακών τρόπων καταπολέμησης της διαφθοράς. Άλλωστε και ο διεθνής οργανισμός ΟΟΣΑ¹⁹, έχει εκδόσει Σύσταση για την «Δημόσια Ακεραιότητα», συμβουλευοντας και καθοδηγώντας τα κράτη μέλη αλλά και μη μέλη του για την χάραξη μιας πολιτικής προσανατολισμένης στο πνεύμα και στο όραμα της δημόσιας ακεραιότητας. Στη Σύστασή του αναγνωρίζει με εκτενή και αναλυτικό τρόπο την σπουδαιότητα και τον ρόλο της δημόσιας ακεραιότητας, η οποία ουσιαστικά συμβάλλει στην διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος αλλά και στην ενίσχυση θεμελιωδών αξιών. Επισημαίνει επίσης ότι η δημόσια ακεραιότητα αποτελεί στοιχείο της χρηστής διοίκησης, υπηρετεί τους κανόνες δικαίου, εμφανίζεται σε όλα τα επίπεδα κρατικής δημόσιας λειτουργίας, αλλά μπορεί και να προσαρμόζεται στα εκάστοτε εθνικά δεδομένα. Καταλήγοντας, ο ορισμός που καθιερώνεται από τον εν λόγω οργανισμό αναφέρει ότι *«Η δημόσια ακεραιότητα αφορά στην ευθυγράμμιση και τη συμμόρφωση με κοινές ηθικές αξίες, αρχές και κανόνες για τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος και την ιεράρχησή του πάνω από τα ιδιωτικά συμφέροντα στον δημόσιο τομέα»*. Ουσιαστικά αποτελεί ένα μέσο, έναν τρόπο, έναν δρόμο για την καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης στο πλαίσιο της κρατικής λειτουργίας, η θεσμική δε κατοχύρωση και επιτυχία της μπορεί να επιτευχθεί μέσα από μία σειρά μέτρων, όπως πολλά από αυτά υποδεικνύονται από τον ίδιο τον ΟΟΣΑ.

Ιδιαίτερο πάντως είναι το παράδειγμα της Ολλανδίας, όπου ο πυλώνας της ακεραιότητας έχει μπει στην πολιτική της αντζέντα εδώ και τριάντα χρόνια. *«Ακεραιότητα, Διαφάνεια και Λογοδοσία προάγονται ενεργά στην ολλανδική δημόσια διοίκηση, καθώς λειτουργεί ειδικό Γραφείο Προώθησης της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα (BIOS), το οποίο αποτελεί ανεξάρτητο φορέα που ενθαρρύνει και στηρίζει τον δημόσιο τομέα στον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών για*

¹⁹Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) αποτελεί ένα φόρουμ μέσω του οποίου οι κυβερνήσεις συγκρίνουν και ανταλλάσσουν τις εμπειρίες τους σε σχέση με πολιτικές που έχουν υλοποιήσει, προσδιορίζουν τις ορθές πρακτικές υπό το φως των αναδυόμενων προκλήσεων και προωθούν αποφάσεις και συστάσεις για τη δημιουργία καλύτερων πολιτικών για μια καλύτερη ζωή. Η αποστολή του ΟΟΣΑ είναι να προάγει πολιτικές που βελτιώνουν την οικονομική και κοινωνική ευημερία των ανθρώπων σε όλο τον κόσμο.

την ακεραιότητα».²⁰ Στην Ελλάδα πέρα από το εκτενές δίκτυο φορέων και μηχανισμών²¹ που έχουν συσταθεί για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και διαφθοράς, μία ακόμα θεσμοθέτηση στο πνεύμα για την ενίσχυση της ακεραιότητας και την πατάξη παρατύπων και παραβατικών συμπεριφορών είναι και ο νέος θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας.

4.4 Το νομοθετικό πλαίσιο του Συμβούλου Ακεραιότητας

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας κάνει την εμφάνισή του μέσα στην ελληνική πραγματικότητα για πρώτη φορά, μόλις λίγους μήνες νωρίτερα, τον Απρίλιο του 2021, με τον Ν. 4795/2021, άρθρα 23-30 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση».

Προγενέστερη νομοθετική ρύθμιση για τον εν λόγω θεσμό δεν υπήρξε, ενώ σύμφωνα με την αιτολογική έκθεση του Ν. 4795/2021, για την διαμόρφωσή του ελήφθησαν υπόψη οι παρακάτω συναφείς διεθνείς πρακτικές:

«Σε άλλη/ες χώρες της Ε.Ε. ή του ΟΟΣΑ: Συναφείς θεσμοί λειτουργούν σε αρκετά κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη, με χαρακτηριστικότερα τα παραδείγματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας. Ειδικά στη Γαλλία, ο θεσμός του Référent Déontologue είναι υπεύθυνος για την παροχή συμβουλών στους υπαλλήλους των δημόσιων φορέων, με σκοπό την προάσπιση της ακεραιότητάς τους και την τήρηση των αναγνωρισμένων ηθικών αρχών. Αντίστοιχη είναι και η αποστολή του Confidential Integrity Adviser της Ολλανδίας, ο οποίος αποτελεί το συμβουλευτικό σημείο και τον δυνητικό διάυλο υποβολής εμπιστευτικής αναφοράς ενός εργαζομένου δημοσίου οργανισμού ή επιχείρησης, σε περιπτώσεις που ο εργαζόμενος διαπιστώνει περιστατικά παραβιάσεων ακεραιότητας κατά την παραμονή στον εργασιακό του χώρο ή κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του. Επισημαίνεται ότι η πρακτική απασχόλησης Συμβούλου Ακεραιότητας συναντάται και σε πολυάριθμες πολυεθνικές και μη επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

Σε όργανα της Ε.Ε.:“Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο θεσμός του Ethics Advisor αξιοποιείται στο πλαίσιο της εποπτείας έργων που χρηματοδοτούνται με ευρωπαϊκά κονδύλια, ενώ έχει ως

²⁰ Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, Καταπολέμηση της Διαφθοράς, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el.pdf

²¹ Βλ. ΟΟΣΑ: Χαρτογράφηση Φορέων Ελληνικού Δικτύου Καταπολέμησης της Διαφθοράς, www.gsac.gov.gr/attachments/article/121/2016_11_10_xartografisi.pdf and OECD research

αποστολή τη διευκόλυνση και τη συμπλήρωση της υφιστάμενης εποπτείας που ασκείται από τα αρμόδια εθνικά και ευρωπαϊκά όργανα και αρχές.

Σε διεθνείς οργανισμούς: Θεσμοί που προσμοιάζουν με τον Σύμβουλο Ακεραιότητας εντοπίζονται και σε διεθνείς οργανισμούς. Συγκεκριμένα, στο Συμβούλιο της Ευρώπης, ο Ethics Officer παρέχει ανεξάρτητες συμβουλευτικές υπηρεσίες στον Γενικό Γραμματέα του Οργανισμού επί θεματικών που σχετίζονται με την ακεραιότητα, την ηθική και τη δεοντολογία των εργαζομένων, καθώς και άλλων ατόμων που συμμετέχουν στις δράσεις του Συμβουλίου.»

Με τον νόμο αυτό και σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 23, σε κάθε υπουργείο συνίσταται Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, το οποίο υπάγεται ως οργανική μονάδα στον Υπουργό, πλην των υπουργείων Εξωτερικών, Προστασίας του Πολίτη και Εθνικής Άμυνας, στα οποία όπως και στους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης δύναται να συσταθεί Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας εφόσον αυτό κρίνεται αναγκαίο ανάλογα με τις αρμοδιότητες του φορέα, τους υπαλλήλους που υπηρετούν και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 80 (μεταβατικές διατάξεις) του ίδιου νόμου. Κεντρικό ρόλο στο Αυτοτελές Γραφείο κατέχει ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, ενώ είναι δυνατή και η στελέχωσή του από λοιπό προσωπικό του φορέα.

Οι αρμοδιότητές του, σύμφωνα με το άρθρο 24, κινούνται πάνω σε τρεις λειτουργικούς άξονες: τον υποστηρικτικό, τον ενημερωτικό και τον συμβουλευτικό τόσο για τους υπαλλήλους που έρχονται αντιμέτωποι με φαινόμενα διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, αντικοινωνικής συμπεριφοράς, σεξουαλικής παρενόχλησης αλλά και κάθε μορφής παραβίασης ακεραιότητας, όσο και για τις ίδιες τις υπηρεσίες, στους κόλπους των οποίων εκτυλίσσονται τα ανωτέρω. Στον υποστηρικτικό άξονα ο Σύμβουλος Ακεραιότητας παρέχει εξατομικευμένη συμβουλευτική βοήθεια στους υπαλλήλους που βιώνουν τέτοιες καταστάσεις στον χώρο εργασίας τους είτε από συναδέλφους, είτε από προϊσταμένους, παραλαμβάνει σχετικές αναφορές και ασκεί διαμεσολάβηση προκειμένου να διερευνηθούν οι αναφορές αυτές αρμοδίως και τέλος παρακολουθεί την πορεία τους, ενημερώνοντας τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο.

Στον ενημερωτικό άξονα, παρέχει ενημέρωση στους υπαλλήλους καταρχήν ως προς τον ρόλο και τις αρμοδιότητες του ιδίου αλλά και γενικότερα για θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας. Συντονίζει αντίστοιχες δράσεις εκπαίδευσης και ανάπτυξης δεξιοτήτων για τους υπαλλήλους και συμμετέχει στη χάραξη εσωτερικών πολιτικών και στην ανάπτυξη εργαλείων για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας, όπως Κώδικες Ηθικής και Δεοντολογίας, Κανονισμοί Διαχείρισης Φαινομένων Σύγκρουσης Συμφερόντων, Πρωτόκολλα Αντιμετώπισης Περιστατικών Απάτης και Διαφθοράς. Τέλος στον συμβουλευτικό άξονα, ο ρόλος του εκτείνεται

στην συνεργασία του με την διοίκηση του φορέα, τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου και την οργανική μονάδα που είναι αρμόδια για θέματα διοικητικής υποστήριξης και ανθρώπινου δυναμικού, για την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών και προτύπων ακεραιότητας εντός του φορέα. Επίσης διατυπώνει προτάσεις βελτίωσης για την πρόληψη και αποτροπή τέτοιων φαινομένων, συντάσσει Ετήσια Έκθεση και την υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και διαδικασιών ακεραιότητας που χρησιμοποιεί ο φορέας, το έργο που επιτελέστηκε, καθώς και για την πορεία των υποθέσεων που χειρίστηκε..

Διατρέχοντας τα συγκεκριμένα άρθρα (23-30) και πριν αναφερθούμε στις ευθύνες του Συμβούλου Ακεραιότητας, βλέποντας την αναλυτική περιγραφή των αρμοδιοτήτων του σε όλους τους άξονες και των ιδιαίτερων προσόντων που θα πρέπει να κατέχει, θα προτάξουμε τα άρθρα 26 και 27, στα οποία περιγράφεται το υπηρεσιακό και εκπαιδευτικό επίπεδο που απαιτείται προκειμένου κάποιος να επιλεγεί για την θέση αυτή. Κατ' αρχήν η επιλογή γίνεται μέσα από ένα γενικό Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας, που τηρείται στην Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και είναι αναρτημένο στην ιστοσελίδα του²² και στο οποίο εγγράφονται²³, «κατόπιν αίτησής τους, μόνιμοι ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ.) πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι, κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ ή ειδικό επιστημονικό προσωπικό, οι οποίοι ανήκουν οργανικά σε Υπουργεία ή σε αυτοτελείς Υπηρεσίες ή σε Ανεξάρτητες Αρχές ή Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, έχουν τον Α' βαθμό και τριετή κατ' ελάχιστο πραγματική δημόσια υπηρεσία, και διαθέτουν το Πιστοποιητικό Επάρκειας Συμβούλου Ακεραιότητας του άρθρου 27».

Η πιστοποίηση γίνεται μέσω του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, κατόπιν παρακολούθησης ειδικού επιμορφωτικού προγράμματος, όπως θα δούμε αναλυτικότερα στο επόμενο υποκεφάλαιο.

Ως προς τις υποχρεώσεις και ευθύνες του Συμβούλου, αυτές περιγράφονται στο άρθρο 25²⁴, ενώ αξίζει να σημειωθούν οι βασικές προϋποθέσεις, τα εχέγγυα εκείνα όπως κάποια έχουν ήδη

²² Περιλαμβάνοντας αποκλειστικά τα απαραίτητα εκείνα στοιχεία προς διασφάλιση τόσο των προσωπικών δεδομένων όσο και της διαφάνειας.

²³ Στις παραγράφους 3 και 4 περιγράφονται αναλυτικά οι περιπτώσεις όσων δεν είναι δυνατή η εγγραφή τους στο Μητρώο, καθώς ο τρόπος υποβολής της αίτησης.

²⁴Άρθρο 25:

αναφερθεί και προηγούμενα για την σωστή εκτέλεση των καθηκόντων του και τα οποία είναι η ακεραιότητα, η αντικειμενικότητα, η αμεροληψία, η διαφάνεια, η κοινωνική υπευθυνότητα, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, η εχεμύθεια και εμπιστευτικότητα.

Επίσης ως προς την υπηρεσιακή εξέλιξη που συνεπάγεται η θέση του Συμβούλου Ακεραιότητας, αυτή περιγράφεται στο άρθρο 29. Προκαλεί βέβαια ενδιαφέρον το γεγονός ότι ενώ ο χρόνος κατά τον οποίο κατέχει και ασκεί τα καθήκοντά του ως Σύμβουλος Ακεραιότητας, λογίζεται ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας σε θέση Προϊσταμένου επιπέδου Τμήματος, ως προς όλες τις υπηρεσιακές συνέπειες και όπως φαίνεται και στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 4795/2021, στόχος είναι η κάλυψη των θέσεων από στελέχη της δημόσιας διοίκησης υψηλών προσόντων και σχετικής εμπειρίας, πλην όμως δεν καταβάλλεται το μηνιαίο επίδομα θέσης ευθύνης που προβλέπεται στο άρθρο 16 του ν.4354/2015 (Α' 176), χωρίς να διευκρινίζεται περεταίρω η σκοπιμότητα της εξαίρεσης αυτής.

4.5 Η αποστολή του Συμβούλου Ακεραιότητας

Σε συνέχεια της περιγραφής των αρμοδιοτήτων του Συμβούλου Ακεραιότητας και των υποχρεώσεών του, βλέπουμε ότι ο νέος αυτός θεσμός έρχεται να καλύψει ουσιαστικά ένα κενό στη δημόσια διοίκηση, αναφορικά με την προστασία των υπαλλήλων που έρχονται αντιμέτωποι με φαινόμενα κακών και καταχρηστικών συμπεριφορών. Η καλλιέργεια σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ του Συμβούλου και των υπαλλήλων, η εχεμύθεια και η δημιουργία ενός ασφαλούς περιβάλλοντος για την επικοινωνία με τον υπάλληλο αλλά και η ανεξαρτησία και ακεραιότητα του Συμβούλου, μπορούν να συμβάλλουν αποτελεσματικά στον εντοπισμό και στην διερεύνηση τέτοιων φαινομένων, στην αντιμετώπισή τους και ακόμα περισσότερο στην πρόληψή τους, μέσα από την διαμόρφωση μιας κουλτούρας συνεργασίας και ακεραιότητας. Στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4795/21, κατά την περιγραφή της αποστολής του Συμβούλου Ακεραιότητας, επισημαίνεται ότι «η δραστηριοποίησή του έχει περισσότερο προληπτικό παρά κατασταλτικό ή τιμωρητικό χαρακτήρα και αυτό εγκαθιδρύεται στη βάση των ακόλουθων υποθέσεων:

-
1. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας υποχρεούται:α) να ασκεί τα καθήκοντά του με ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, αμεροληψία, διαφάνεια και κοινωνική υπευθυνότητα και να ενεργεί υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, β) να σέβεται και να τηρεί τους κανόνες εχεμύθειας και εμπιστευτικότητας, για θέματα για τα οποία έλαβε γνώση κατά την άσκηση των καθηκόντων του, γ) να απέχει από τη διαχείριση συγκεκριμένων υποθέσεων δηλώνοντας κώλυμα, εφόσον συντρέχει περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων.
 2. Η μη αναφορά του κωλύματος της περ. γ) της παρ. 1 συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα.
 3. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας έχει πειθαρχική ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του σύμφωνα με τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα.
 4. Με την έναρξη της θητείας του ο Σύμβουλος Ακεραιότητας υπογράφει Δήλωση Εχεμύθειας. Το καθήκον εχεμύθειας εξακολουθεί να ισχύει για πέντε (5) χρόνια μετά τη λήξη της θητείας του.

- Όσο περισσότερο διαρκεί η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες αυτή να κλιμακωθεί.
- Όσο περισσότερο κλιμακώνεται η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο πιο δύσκολο είναι να αρθούν μελλοντικά οι συνέπειές της.
- Όσο περισσότερο διαρκεί η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες μετάδοσης παραβατικής διάθεσης και σε άλλους ή οι πιθανότητες ανάπτυξης παραβατικής κουλτούρας στο σύνολο του φορέα».

Η κλιμάκωση και οι συνέπειες μιας παραβατικής συμπεριφοράς ενός υπαλλήλου τόσο για τον υπάλληλο που θα τις υποστεί όσο και για την επίδρασή της μέσα στο σύνολο του φορέα, μπορεί πολλές φορές να αποβούν ιδιαίτερα επιβλαβείς. Για τον λόγο αυτό, ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας, μέσα από τις αυξημένες αρμοδιότητές του στον ενημερωτικό και συμβουλευτικό του άξονα ουσιαστικά στοχεύει στην πρόληψη και αποφυγή τέτοιων συμπεριφορών και στην ανάπτυξη μιας διαφορετικής δημοσιοϋπαλληλικής παιδείας και κουλτούρας.

Τέλος στο πλαίσιο της αποστολής και του ρόλου του, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση²⁵ «ο Σύμβουλος Ακεραιότητας δύναται επίσης να επιτελέσει το ρόλο του διαύλου εσωτερικής αναφοράς και παρακολούθησης αναφορών του Κεφ. ΙΙ της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης».

4.6 Εμπλεκόμενες υπηρεσίες ως προς την εφαρμογή του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας

Στο πλαίσιο της εφαρμογής του εν λόγω θεσμού στα άρθρα 27, 28 και 30 γίνεται αναφορά σε εκείνους τους φορείς που εμπλέκονται άμεσα στις διαδικασίες πιστοποίησης, εκλογής και συντονισμού των Συμβούλων Ακεραιότητας και είναι το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), το Υπουργείο Εσωτερικών και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

Ως προς την διαδικασία πιστοποίησης, το ΕΚΔΔΑ μέσω του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) υλοποιεί το επιμορφωτικό πρόγραμμα με τίτλο «Πιστοποίηση Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας» στον θεματικό τομέα «Δημόσια Διοίκηση και Διακυβέρνηση», διάρκειας 105 ωρών, του οποίου αναλυτικά έχουν καθοριστεί το περιεχόμενο και οι λοιπές προϋποθέσεις συμμετοχής βάσει της Απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή Ε.Α.Δ. ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/26/οικ.13726/ (ΦΕΚ 2973/06.07.2021 τεύχος Β'). Η ανελλιπής

²⁵ Ο.π. αιτιολογική έκθεση ν. 4795/21, σελ. 51

παρακολούθηση και επιτυχής αξιολόγηση αποτελούν τις προϋποθέσεις προκειμένου να λάβει ο ενδιαφερόμενος για τη θέση του Συμβούλου Ακεραιότητας, το απαιτούμενο 'Πιστοποιητικό Επάρκειας Συμβούλου Ακεραιότητας'. Το εν λόγω πρόγραμμα όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα του ΕΚΔΔΑ²⁶, «έχει δομηθεί από υψηλούς κύρους εμπειρογνώμονες προερχόμενους από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, που εργάστηκαν για το σχεδιασμό ενός συνεκτικού προγράμματος κατάλληλου για να εξοπλίσει τα στελέχη που θα κληθούν να υπηρετήσουν το νέο αυτό θεσμό με τις κατάλληλες γνώσεις και δεξιότητες». Μέχρι σήμερα έχει διεξαχθεί ήδη το πρώτο επιμορφωτικό πρόγραμμα και έχει προγραμματιστεί το δεύτερο σε σειρά, σε σύντομο χρονικό διάστημα. Μέσα από την περιγραφή των προϋποθέσεων για την επιλογή φοίτησης, πέρα από τις βασικές²⁷ που θέτει ο ιδρυτικός νόμος, έχουν οριστεί και μία σειρά πρόσθετων κριτηρίων²⁸ με την υπουργική απόφαση (ΦΕΚ2973/6-7-21), που αφενός συνεκτιμώνται στην επιλογή, αφετέρου υποδηλώνουν την προσδοκία δημιουργίας ενός αναβαθμισμένου οργάνου με εμπειρία, γνώσεις και δεξιότητες σε συναφή αντικείμενα.

Εν συνεχεία στις υπόλοιπες διαδικασίες έκδοσης της πρόσκλησης υποβολής αιτήσεων, της αξιολόγησης των υποψηφίων και του συντονισμού των Συμβούλων (Δίκτυο Συμβούλων Ακεραιότητας) βασικό ρόλο αναλαμβάνει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ειδικότερα για την αξιολόγηση και επιλογή των υποψηφίων, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 28 συγκροτείται τριμελής Επιτροπή με απόφαση του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας²⁹ και ακολουθείται συγκεκριμένη διαδικασία επιλογής όπως περιγράφεται στην παρ.3 του ίδιου άρθρου.

²⁶ <https://www.ekdd.gr>

²⁷ Άρθρο 26, παρ.2: Στο μητρώο εγγράφονται, κατόπιν αιτήσής τους μόνιμοι ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ.) πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι, κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ ή ειδικό επιστημονικό προσωπικό, οι οποίοι ανήκουν οργανικά σε Υπουργεία ή σε αυτοτελείς Υπηρεσίες ή σε Ανεξάρτητες Αρχές ή Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, έχουν τον Α' βαθμό και τριετή κατ' ελάχιστο πραγματική δημόσια υπηρεσία, και διαθέτουν το Πιστοποιητικό Επάρκειας Συμβούλου Ακεραιότητας του άρθρου 27.

²⁸ Επιπλέον κριτήρια::

α) πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος ή μεταπτυχιακό ή διδακτορικό τίτλο σπουδών στο αντικείμενο των νομικών, πολιτικών, διοικητικών, οικονομικών επιστημών ή της ψυχολογίας.

β) να υπηρετούν σε Μονάδες που είναι αρμόδιες για θέματα διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού, καθώς και για θέματα πειθαρχικών και ελεγκτικών διαδικασιών.

γ) επαγγελματική εμπειρία στον δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα, σε θέματα ηθικής και ακεραιότητας, όπως η σύγκρουση συμφερόντων, η κατάρτιση Κωδίκων Δεοντολογίας και Ηθικής, η πρόληψη της απάτης, η προστασία των καταγγελλόντων, η διαχείριση παραπόνων/καταγγελιών, καθώς και σε θέματα διοίκησης ανθρωπίνου δυναμικού, πειθαρχικών διαδικασιών, ανάπτυξη προγραμμάτων εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης κ.α., ή/και επαγγελματική πιστοποίηση σε θέματα ελέγχου και έρευνας της απάτης (CIA, CFE, CISA, ΣΟΕΛ, κλπ) ή/και δεξιότητες όπως η χρήση εργαλείων πληροφορικής (EXCEL, SPSS POWER POINT κλπ) για δράσεις εκπαίδευσης που σχεδιάζει και συντονίζει, τη συλλογή και ανάλυση στατιστικών στοιχείων σε θέματα ακεραιότητας και διαφθοράς, κλπ.

δ) αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. ε) άριστη γνώση Αγγλικών.

²⁹ Η οποία αποτελείται από τον Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης Ακεραιότητας και Λογοδοσίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, τον Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης που είναι αρμόδια για θέματα προσωπικού

4.7 Ανακεφαλαίωση

Συνοψίζοντας καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, αποτελεί έναν εσωτερικό θεσμό, όχι μόνο ως προς το αντικείμενο που ασκεί, αλλά και ως προς τον τρόπο που επιλέγεται, καθώς ο ίδιος αναδύεται ουσιαστικά μέσα από τους δημοσιουπαλληλικούς κόλπους, σε αντίθεση με τον τρόπο επιλογής και εκλογής άλλων διαμεσολαβητικών οργάνων. Ακόμα και το ίδιο το όνομά του, θα λέγαμε ότι αυτοκαθορίζει τον ρόλο και τον σκοπό του, τα οποία στηρίζονται στην βασική αρχή της δημόσιας ακεραιότητας. Η τεχνογνωσία και το κύρος των εμπλεκόμενων φορέων αλλά και τα ιδιαίτερα προσόντα που συνεκτιμώνται για την επιλογή του, δείχνουν ότι ο νέος αυτός θεσμός, αναμένεται να έχει μία ιδιαίτερη βαρύτητα στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, παρόλο που μέχρι στιγμής δεν έχει διανύσει χρόνο εφαρμογής είτε για να αποτιμήσουμε αποτελέσματα, είτε για να εντοπίσουμε πιθανά προβλήματα.

του οικείου φορέα, εφόσον υπάρχει, ή τον Προϊστάμενο Διεύθυνσης που είναι αρμόδιος για θέματα προσωπικού, με αναπληρωτές όσους τους αναπληρώνουν στα υπηρεσιακά τους καθήκοντα. Γραμματέας της Επιτροπής ορίζεται υπάλληλος της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ με βαθμό τουλάχιστον Β΄

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

5.1 Εισαγωγή

Μετά την ανωτέρω παρουσίαση, θα ακολουθήσει μία προσπάθεια συγκριτικής ανάλυσης του Συμβούλου Ακεραιότητας σε σχέση με άλλους διαμεσολαβητικούς θεσμούς, όπως τον Συνήγορο του Πολίτη και τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Περιφέρειας. Θα τους εξετάσουμε αμέσως παρακάτω συνοπτικά και μέσα από το πρίσμα του Συμβούλου Ακεραιότητας, εστιάζοντας δηλαδή στον ρόλο τους, στον τρόπο ορισμού τους, στον τρόπο δράσης τους και αποδοχής τους. Κλείνοντας θα προσπαθήσουμε να κάνουμε μία αρχική, μία εκ των προτέρων θα λέγαμε αξιολόγηση αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του θεσμού και των δυσλειτουργιών που ενδεχομένως μπορεί να προσκύψουν.

5.2 Θεσμοί και Όργανα Διαμεσολάβησης – συγκριτική παρουσίαση

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως μία συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή, θεσπίστηκε με τον Ν.2477/1997 και μάλιστα όπως αναφέρει η Μπέσιλα- Μακρίδη (2010, σελ 212), αποτέλεσε επιτακτική ανάγκη ύστερα από την εκλογή του πρώτου Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή το 1995, για τον οποίο προβλεπόταν ρητά η συνεργασία με τα αντίστοιχα εθνικά όργανα. Έτσι προέκυψε η ανάγκη δημιουργίας ενός αντίστοιχου, διαμεσολαβητικού θεσμού για την χώρα μας, του οποίου η αποστολή και η στελέχωση διατυπώνονται με σαφήνεια στο πρώτο άρθρο του Ν. 3094/2003³⁰. Ο ρόλος του λοιπόν συνίσταται «...στη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών..., για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας...». Ενεργεί κατόπιν καταγγελιών – αναφορών αλλά και αυτεπάγγελτα, ενώ στο πλαίσιο του ελέγχου του μπορεί να αναζητήσει πληροφορίες,

³⁰ Ν.3094/2003 άρθρο 1: Η ανεξάρτητη αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επίσης ως αποστολή του την προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. 2.Ο Συνήγορος του Πολίτη επικουρείται από πέντε Βοηθούς Συνηγόρους, εκ των οποίων ο ένας ορίζεται ως Βοηθός Συνήγορος για το παιδί. Ως Βοηθοί Συνήγοροι επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους που διαθέτουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαύουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής. Ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Βοηθοί Συνήγοροι δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που διενήργησαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται κατόπιν εγκλήσεως μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου.

έγγραφα, να διενεργήσει αυτοψίες κ.ο.κ προκειμένου να συγκεντρώσει τα απαραίτητα στοιχεία. Τα πορίσματά του κοινοποιούνται ασφαλώς στη διοίκηση, πλην όμως δεν έχουν δεσμευτικό ή κυρωτικό χαρακτήρα. Αν και ο τρόπος επιλογής του (μέσω του Υπουργικού Συμβουλίου), τα ιδιαίτερα προσόντα του, η στελέχωση της αρχής με τους βοηθούς του και η διαφάνεια με την οποία ασκεί το έργο και τα καθήκοντά του, προσδίδουν μεγάλο κύρος και βαρύτητα στη δράση του, όμως ως ενδιάμεση μορφή ελέγχου, δεν υπεισέρχεται με τον κλασικό ελεγκτικό και κυρωτικό τρόπο στην δημόσια διοίκηση και λειτουργία.

Ο έτερος θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και αντίστοιχα της Περιφέρειας, αποτέλεσε μία καινοτομία του Ν.3852/2010 (Καλλικράτης) και έτσι όπως ισχύει σήμερα η επαναφορά του άρθρου 77 του Ν.3852/2010, με την παρ. 1 του άρ.7 του 4623/2019, τον καθιστά έναν επίσης διαμεσολαβητικό θεσμό μεταξύ πολιτών και Δήμου ή Περιφέρειας και πάλι με σκοπό την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Και στην περίπτωση του Συμπαραστάτη του Δημότη, το έρεισμα της δράσης του είναι καταγγελίες ή αναφορές πολιτών (φυσικών ή νομικών προσώπων) - δημοτών και μάλιστα δεκτές γίνονται μόνο σε όσες αποδεικνύεται το έννομο συμφέρον του καταγγέλλοντος, ενώ δεν υφίσταται το δικαίωμα της αυτεπάγγελτης διερεύνησης υποθέσεων. Εκείνο το οποίο αξίζει να σημειωθεί είναι ότι ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη εκλέγεται με μία ειδική διαδικασία, μέσω του Δημοτικού Συμβουλίου κάθε Δήμου. Βεβαίως η εκλογή Συμπαραστάτη δεν αποτελεί υποχρέωση των μικρών πληθυσμιακά δήμων, όμως αφενός η αυξημένη πλειοψηφία που απαιτείται προκειμένου να εκλεγεί και αφετέρου η εκλογή μέσα από τα ίδια τα στελέχη του ανώτατου συλλογικού οργάνου ενός Δήμου, του δημοτικού συμβουλίου, που ουσιαστικά αποτελεί και τη διοίκηση του φορέα, κατέστησαν τον θεσμό αυτό κατά γενική ομολογία αναποτελεσματικό. Η συντριπτική πλειοψηφία των δήμων, δεν εξέλεξε ποτέ Συμπαραστάτη του Δημότη, ενώ πολλές διαδικασίες κηρύχθηκαν άγονες ως προς την επιτυχή επιλογή. Βεβαίως δεν λείπουν και τα καλά παραδείγματα, δήμων και περιφερειών που εξέλεξαν Συμπαραστάτη και μάλιστα με αποδοτική δράση, όχι μόνο στην αντιμετώπιση των προβλημάτων των δημοτών αλλά και στην οργάνωση περεταίρω δράσεων και πρωτοβουλιών είτε για την ενίσχυση της επικοινωνίας με τους πολίτες είτε για την βελτίωση- διευκόλυνση του έργου τους.

Από την περιγραφή των ανωτέρω θεσμών διαπιστώνουμε ότι ο μεν Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί ένα κεντρικό διαμεσολαβητικό όργανο, που καλύπτει το σύνολο των φορέων του δημοσίου, ο δε Συμπαραστάτης εστιάζει στα θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης ά και β' βαθμού και ο Σύμβουλος Ακεραιότητας είναι ένα εσωτερικό όργανο, που συνεργάζεται με τα στελέχη του ίδιου του φορέα και δύναται να συσταθεί σε κάθε δημόσια δομή. Και στις τρεις περιπτώσεις

τα όργανα επιλαμβάνονται κατόπιν αναφορών - καταγγελιών, επιπλέον ο Συνήγορος δύναται να λειτουργήσει και αυτεπαγγέλτως. Όπως αναφέρεται στο Τζουμαϊλής (2017, 44) «οι διατάξεις των άρθρων 77 παρ. 3 και 179 παρ. 3 του Ν.3852/2010, προβλέπουν σχετικά πως η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στον Δημοτικό ή στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης αρχής», παρ'όλα αυτά προκύπτει αλληλοεπικάλυψη αρμοδιότητας στο σημείο αυτό μεταξύ των δύο θεσμών. Ως προς τον Σύμβουλο Ακεραιότητας θα λέγαμε ότι εστιάζει στους ίδιους τους υπαλλήλους, είναι δηλαδή μια κλειστού τύπου βοήθεια και τα αντικείμενα που εξετάζει πέρα από την κακοδιοίκηση και διαφθορά, επεκτείνονται και σε θέματα περισσότερο ευαίσθητα όπως η σεξουαλική παρενόχληση, ο εκφοβισμός, οι διακρίσεις κλπ, αν και κάποιες από αυτές τις κατηγορίες προβλημάτων εμπίπτουν και στις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη. Αλλά και στο ενημερωτικό και συμβουλευτικό πεδίο, ο Σύμβουλος Ακεραιότητας απευθύνεται πάντα στο ανθρώπινο και στελεχιακό δυναμικό του φορέα. Και τα τρία όργανα θα πρέπει να πληρούν προϋποθέσεις εμπιστευτικότητας, αμεροληψίας, ουδετερότητας, διαφάνειας και μάλιστα στο πλαίσιο της διαφανούς λειτουργίας προβλέπεται και η έκδοση ετήσιων εκθέσεων με παρουσίαση των πεπραγμένων τους για κάθε θεσμό. Η ουσιαστική διαφορά του Συμβούλου Ακεραιότητας, από όλους τους άλλους θεσμούς είναι η μη εμπλοκή του με τον πολίτη, αλλά η διαμεσολάβησή του με τον ίδιο τον υπάλληλο ή λειτουργό της υπηρεσίας.

Τέλος, πέρα από τις αρμοδιότητες τους, ο τρόπος με τον οποίο τιτλοφορείται κάθε θεσμός, θα λέγαμε ότι του δίνει ένα συγκεκριμένο στίγμα, του αποδίδει έναν διαφορετικό ρόλο, χρωματισμένο ανάλογα με την εννοιολογική ανάλυση του κάθε όρου. Έτσι έχουμε τρεις διαφορετικές μορφές διαμεσολάβησης, με τρεις διακριτούς χαρακτηρισμούς, ήτοι τον Συνήγορο, τον Συμπαραστάτη και τον Σύμβουλο. Στο σημείο αυτό θα μπορούσαμε να αναφέρουμε και έναν ακόμα θεσμοθετημένο πλέον ρόλο, τον Μάρτυρα Δημοσίου Συμφέροντος³¹, που ενεργεί υπό

³¹ Από την επίσημη σελίδα της ΕΕ για την 'Προστασία των Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος':

Παράνομες δραστηριότητες και περιστατικά κατάχρησης δικαίου μπορεί να συμβούν σε οποιονδήποτε οργανισμό, ιδιωτικό ή δημόσιο, μεγάλο ή μικρό. Μπορεί να έχουν διάφορες μορφές, όπως δωροδοκία, απάτη, αθέμιτες επιχειρηματικές πρακτικές ή αμέλεια. Και σε περίπτωση που δεν αντιμετωπιστούν, μπορεί να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον.

Όσοι εργάζονται σε έναν οργανισμό ή έχουν επαφές με αυτόν στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους είναι συχνά οι πρώτοι που ανακαλύπτουν τέτοια περιστατικά και, ως εκ τούτου, βρίσκονται στην πλεονεκτική θέση να μπορούν να ενημερώσουν τους αρμοδίους για την αντιμετώπιση του προβλήματος.

Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή άτομα που αναφέρουν (εντός του οικείου οργανισμού ή σε εξωτερική αρχή) ή αποκαλύπτουν (στο κοινό) πληροφορίες τις οποίες απέκτησαν σε εργασιακό πλαίσιο και που αφορούν αξιόπονη πράξη, συμβάλλουν στην πρόληψη και στον εντοπισμό απειλής ή ζημίας για το δημόσιο συμφέρον που, υπό άλλες συνθήκες, θα παρέμεναν στον σκοτάδι.

Ωστόσο, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι ανομοιογενής και κατακερματισμένη. Κατά συνέπεια, οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος συχνά αποθαρρύνονται και δεν αναφέρουν τις ανησυχίες τους, καθώς φοβούνται αντίποινα.

άλλες συνθήκες, όχι τόσο διαμεσολαβητικά, όσο ενημερωτικά καθώς αναφέρει (μαρτυρά) προβλήματα που έχουν πέσει στην αντίληψή του και με απώτερο σκοπό την πάταξη κάθε καταχρηστικής συμπεριφοράς.

Αντίστοιχοι θεσμοί με όλους τους παραπάνω και με αντίστοιχες αρμοδιότητες υφίστανται σχεδόν σε όλες τις χώρες. Για την θέσπιση δε, του Συμβούλου Ακεραιότητας στην ελληνική επικράτεια, όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση³² του Ν.4795/21, ελήφθησαν υπόψη συναφείς πρακτικές άλλων χωρών και οργάνων της Ε.Ε., καθώς ο συγκεκριμένος θεσμός τυγχάνει αποδοχής και αποτελεσματικής λειτουργίας σε πολλά κράτη.

5.3 Ζητήματα Αποτελεσματικότητας

Αν και ο Σύμβουλος Ακεραιότητας μετράει μόλις λίγους μήνες από την θεσμοθέτησή του, θα μπορούσαμε όμως να εστιάσουμε σε εκείνα τα σημεία, τα οποία λογικά θα τον οδηγήσουν σε μία καλή πρακτική του δημοσίου και ίσως να υποθέσουμε από την μέχρι τώρα πορεία των αντίστοιχων θεσμών ποιες μπορεί να αποτελέσουν πιθανές αστοχίες του.

Καταρχήν ένα πρώτο θετικό σημείο είναι ότι με την θέσπισή του καλύπτεται με αποκλειστικό θα λέγαμε τρόπο το εργασιακό περιβάλλον. Είναι μία καινοτομία στη δημόσια διοίκηση, η ύπαρξη ουσιαστικά ενός «συμπαραστάτη» του υπαλλήλου. Δεν είναι και λίγες οι φορές όπου τοξικές συναδελφικές σχέσεις αλλά και ιεραρχικές αλυσίδες, οι οποίες καταστρατηγούν κάθε ανθρώπινο δικαίωμα και ηθική αξία, οδηγούν σε συγκρούσεις, αδιέξοδα και προβλήματα, όχι μόνο στην

https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/whistleblowers-protection_el

³² Ο.π. αιτιολογική έκθεση ν. 4795/21, σελ. 65,

«Σε άλλη/ες χώρα/ες της Ε.Ε. ή του ΟΟΣΑ:

Συναφείς θεσμοί λειτουργούν σε αρκετά κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη, με χαρακτηριστικότερα τα παραδείγματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας. Ειδικά στη Γαλλία, ο θεσμός του Référent Déontologue είναι υπεύθυνος για την παροχή συμβουλών στους υπαλλήλους των δημόσιων φορέων, με σκοπό την προάσπιση της ακεραιότητάς τους και την τήρηση των αναγνωρισμένων ηθικών αρχών. Αντίστοιχη είναι και η αποστολή του Confidential Integrity Adviser της Ολλανδίας, ο οποίος αποτελεί το συμβουλευτικό σημείο και τον δυνητικό δίαυλο υποβολής εμπιστευτικής αναφοράς ενός εργαζομένου δημοσίου οργανισμού ή επιχείρησης, σε περιπτώσεις που ο εργαζόμενος διαπιστώνει περιστατικά παραβιάσεων ακεραιότητας κατά την παραμονή στον εργασιακό του χώρο ή κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του. Επισημαίνεται ότι η πρακτική απασχόλησης Συμβούλου Ακεραιότητας συναντάται και σε πολυάριθμες πολυεθνικές και μη επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

Σε όργανα της Ε.Ε.:

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο θεσμός του Ethics Advisor αξιοποιείται στο πλαίσιο της εποπτείας έργων που χρηματοδοτούνται με ευρωπαϊκά κονδύλια, ενώ έχει ως αποστολή τη διευκόλυνση και τη συμπλήρωση της υφιστάμενης εποπτείας που ασκείται από τα αρμόδια εθνικά και ευρωπαϊκά όργανα και αρχές.

Σε διεθνείς οργανισμούς:

Θεσμοί που προσμοιάζουν με τον Σύμβουλο Ακεραιότητας εντοπίζονται και σε διεθνείς οργανισμούς. Συγκεκριμένα, στο Συμβούλιο της Ευρώπης, ο Ethics Officer παρέχει ανεξάρτητες συμβουλευτικές υπηρεσίες στον Γενικό Γραμματέα του Οργανισμού επί θεματικών που σχετίζονται με την ακεραιότητα, την ηθική και τη δεοντολογία των εργαζομένων, καθώς και άλλων ατόμων που συμμετέχουν στις δράσεις του Συμβουλίου.»

αποτελεσματικότητα της διοίκησης αλλά κυρίως στο ψυχικό σθένος και στα εσωτερικά κίνητρα του ανθρώπινου δυναμικού, που αποτελεί τον βασικό μοχλό σε κάθε διοικητική λειτουργία. Ασφαλώς το εκ του νόμου δικαίωμα του Συμβούλου Ακεραιότητας να επιληφθεί τέτοιων ζητημάτων, πολύ σοβαρών και συνάμα ευαίσθητων, αυτόματα τον καθιστά υποχρεωτικά ως όργανο, αυξημένης ευθύνης, υψηλής εμπιστευτικότητας και ειδικών προσόντων.

Βεβαίως ο νομοθέτης προέβλεψε στις διατάξεις την υποχρέωση του Συμβούλου για υπογραφή Δήλωσης Εχεμύθειας, με ισχύ ακόμα και για 5 έτη μετά τη λήξη της θητείας του. Επίσης διατρέχοντας την θεματολογία του επιμορφωτικού προγράμματος για την πιστοποίηση των συμβούλων, διαπιστώνουμε ότι είναι εμπλουτισμένο με θεματικές σχετικές με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, τα ήδη δικαίου (πειθαρχικό, ποινικό, ήπιο κλπ), την βία και παρενόχληση στον εργασιακό χώρο, τα συστήματα ελέγχου, την ανάπτυξη δεξιοτήτων για συνεντεύξεις κλπ, προκειμένου να αποκτήσει εκείνα τα ειδικά προσόντα που απαιτούνται για τη θέση αυτή. Ασφαλώς το ερώτημα που γεννάται, είναι κατά πόσο ένα επιμορφωτικό πρόγραμμα 105 ωρών, μπορεί να εμπλουτίσει τις γνώσεις και τις δεξιότητες του εν λόγω συμβούλου για να διαχειριστεί θέματα τόσο σοβαρά, που πέρα από τα αποτελέσματά τους στην δημόσια λειτουργία, μπορεί να έχουν εισβάλλει με πολύ σοβαρότερες συνέπειες στους ίδιους τους υπαλλήλους. Ίσως το αντιστάθμισμα σε αυτό να είναι η συνεκτίμηση των επιπλέον κριτηρίων όπως η προτίμηση πτυχιούχων από σχολές σχετικές με τα αντικείμενα των νομικών, πολιτικών, διοικητικών, οικονομικών επιστημών ή της ψυχολογίας, η προϋπηρεσία σε Μονάδες που είναι αρμόδιες για θέματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού καθώς και για θέματα πειθαρχικών και ελεγκτικών διαδικασιών, η επαγγελματική εμπειρία στο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα, σε θέματα ηθικής και ακεραιότητας κ.ο.κ.

Επίσης στον ενημερωτικό και συμβουλευτικό άξονα, ο νομοθέτης του δίνει την πρωτοβουλία σχεδιασμού και συντονισμού επιπλέον δράσεων και συνεργασίας με το προσωπικό, τη διοίκηση αλλά και τα ανώτερα ιεραρχικά στελέχη είτε για την εκπαίδευση του προσωπικού είτε για τη χάραξη μιας εσωτερικής πολιτικής εναρμονισμένης με τους βασικούς στόχους της ακεραιότητας και διαφάνειας. Εκτιμάται ότι αν στο πρόσωπο του Συμβούλου Ακεραιότητας συντρέχουν αυτά τα ειδικά προσόντα που είναι απαραίτητα για την εκτέλεση του έργου του, αν ο ίδιος ως άτομο διαθέτει όραμα, στόχους και παίρνει πρωτοβουλίες και αν οι πολιτικές συγκυρίες ευνοήσουν και δώσουν το περιθώριο εξέλιξης του θεσμού, σίγουρα θα αποτελέσει ένα σημαντικό όπλο στην δημόσια διοίκηση, ένα δομικό στοιχείο σε κάθε δημόσια υπηρεσία, μία συνισταμένη της δημόσιας ακεραιότητας και της τάξης δικαίου.

Στον αντίποδα αυτής της θετικής θα λέγαμε πορείας του θεσμού, θα μπορούσαμε να εντοπίσουμε ίσως κάποια άλλα στοιχεία που μπορεί είτε να τον θέσουν υπό αμφισβήτηση, είτε να δυσχεράνουν το έργο του. Καταρχήν όπως αναφέραμε και προηγούμενα υφίσταται το αντικίνητρο της μη καταβολής του επιδόματος ευθύνης, καθώς μπορεί να μην έχει την ευθύνη της διοικητικής εποπτείας υφισταμένων, πλην όμως επί της ουσίας πρόκειται για ένα απαιτητικό από κάθε άποψη αντικείμενο, υψηλών προσόντων και μεγάλης υπευθυνότητας.

Η σοβαρότερη δε δυσκολία έχει να κάνει με την διασφάλιση της αντικειμενικότητας και αμεροληψίας του Συμβούλου. Αν και επιλέγεται από την ειδική επιτροπή, ενταγμένος σε ένα γενικό μητρώο και επιτελεί το έργο του σε καθεστώς λειτουργικής ανεξαρτησίας, όμως η δημιουργία του Αυτοτελούς Γραφείου εντός του φορέα, τον καθιστά ως ένα εσωτερικό όργανό του³³. Από το γεγονός ότι ενσωματώνεται πρακτικά μέσα στον φορέα και το γραφείο του στελεχώνεται από υπαλλήλους της ίδιας υπηρεσίας, μπορούμε να υποθέσουμε ότι προβλήματα που μπορεί να έρθουν στην επιφάνεια, ταυτόχρονα μπορεί να προκαλέσουν και ασφυκτικά επεισόδια. Προς αποφυγή αυτού στο ίδιο πλαίσιο εμπιστευτικότητας θα πρέπει να κινούνται και οι υπάλληλοι που οδηγούνται στις αναφορές, όπως επίσης θα πρέπει να ελέγχονται όχι μόνο τα περιστατικά παράτυπων και παράνομων συμπεριφορών αλλά να διερευνώνται και τα πιθανά κίνητρα των υπαλλήλων που οδηγούνται σε τέτοιες δηλώσεις και καταγγελτικές διαδικασίες, αίροντας πιθανότητες κακών διαπροσωπικών σχέσεων ή παθογένειες ανταγωνιστικής φύσεως. Βεβαίως σε αντίστοιχες κοινοτικές οδηγίες αλλά και στις διατάξεις για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, υπάρχει ειδική μέριμνα κάλυψης των ατόμων που προβαίνουν σε αναφορές και αποκαλύψεις παραβάσεων, καθώς υπάρχει μεγάλος κίνδυνος απειλών, αποπειρών αντεκδίκησης αλλά και αντιποίνων πολλών μορφών, που λειτουργούν αποτρεπτικά.

5.4 Ανακεφαλαίωση

Από όλα τα παραπάνω βλέπουμε ότι ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, διατηρεί κάποιες διαφορές σε σχέση με τους υπόλοιπους διαμεσολαβητικούς θεσμούς, καθώς εισέρχεται στον δημόσιο τομέα με αποκλειστικό σκοπό την προστασία του ίδιου του υπαλλήλου και κατ' επέκταση και του φορέα που ανήκει. Αν και θα λέγαμε ότι ακόμα βρίσκεται σε ένα πιλοτικό στάδιο, καθώς δεν έχει εφαρμοστεί για να εξάγουμε συγκεκριμένα αποτελέσματα, πλην όμως τόσο βραχυπρόθεσμα

³³ Με το άρθρο 80 παρ. 1 (μεταβατικές διατάξεις μέρους β') του ίδιου νόμου προβλέπεται, ένα αυτοτελές γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας ενός ΟΤΑ α' βαθμού να μπορεί να εξυπηρετεί και άλλους αντίστοιχους.

όσο και μακροπρόθεσμα φαίνεται ότι μπορεί να συμβάλει στην δημιουργία ενός καλύτερου εργασιακού περιβάλλοντος, προλαμβάνοντας φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Η καινοτομία του ουσιαστικά συνίσταται στο ότι μπορεί να δημιουργήσει έναν ισχυρό διάλογο επικοινωνίας και στήριξης των υπάλληλων κάθε φορέα, με την προϋπόθεση φυσικά τήρησης της λειτουργικής ανεξαρτησίας, ουδετερότητας, διαφάνειας και αμεροληψίας του.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κλείνοντας την παρουσίαση αυτού του νέου θεσμού, θα μπορούσαμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για μία προσπάθεια δημιουργίας ενός οργάνου, ικανού να βοηθήσει κάθε δημόσιο φορέα να εμπιστευτεί προβλήματα που έχουν εντοπιστεί στο περιβάλλον του και να διαμεσολαβήσει για την διαχείρισή τους, την πιθανή εύρεση λύσης ή την προώθησή τους αρμοδίως. Ως θεσμός κινείται στους τρεις άξονες, τον υποστηρικτικό, τον ενημερωτικό και τον συμβουλευτικό. Αυτή η ποικιλία και έκταση, του εξασφαλίζει ένα ευρύ πεδίο δράσης και ανάληψης πρωτοβουλιών. Βεβαίως πέραν όλων των προϋποθέσεων που αναφέραμε προηγούμενα και απαιτούνται για την άσκηση του έργου του Συμβούλου Ακεραιότητας, μία ακόμη βαρύνουσα σημασίας προϋπόθεση είναι η επικοινωνιακή του ικανότητα. Κάθε Σύμβουλος θα πρέπει να αναπτύξει έναν ισχυρό διάυλο επικοινωνίας με υπαλλήλους και επικεφαλής, προκειμένου να εδραιωθεί το αίσθημα ασφάλειας και εμπιστοσύνης μεταξύ όλων, έτσι ώστε να μοιραστούν κάθε πρόβλημα και ανησυχία τους ευκολότερα. Μέσα από μια σωστά εδραιωμένη σχέση εμπιστοσύνης και ο Σύμβουλος με τη σειρά του θα καταφέρει κάθε συμβουλή και προτροπή του να έχει αποδοχή και ένα ουσιαστικό αποτέλεσμα.

Αναμφισβήτητο πάντως είναι ότι και ο Σύμβουλος Ακεραιότητας είναι ένας διοικητικός, διαμεσολαβητικός θεσμός που στοχεύει στην διαφάνεια, στη λογοδοσία και στην ακεραιότητα της δημόσιας διοίκησης. Έρχεται να εντοπίσει και να διαχειριστεί μία σειρά προβλημάτων και δυσλειτουργιών στην δημόσια λειτουργία που μπορεί να καταστήσουν μία διαδικασία, έναν δημόσιο λειτουργό, ακόμα και μία ολόκληρη υπηρεσία ανεπαρκή, αναποτελεσματικά ακόμα και επιβλαβή για το δημόσιο συμφέρον και τους πολίτες.

Βεβαίως αποτελεί ενδιαφέρουσα προσμονή η μελλοντική γνώση για την ανταπόκριση των υπαλλήλων – στελεχών που αιτήθηκαν για τη θέση του Συμβούλου Ακεραιότητας, ο τρόπος λειτουργίας της Επιτροπής και φυσικά η αποδοχή του θεσμού από το ανθρώπινο δυναμικό του κάθε φορέα, στον οποίο θα συσταθεί αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας. Το έργο και τα αποτελέσματα των δράσεων κάθε Συμβούλου, αναμένεται να τα δούμε στις πρώτες εκθέσεις, οι οποίες όμως αργούν προς το παρόν. Από τις μέχρι τώρα διατάξεις υπολείπονται αρκετές διευκρινίσεις και λεπτομέρειες αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας και αξιολόγησης του θεσμού, για τις οποίες αναμένονται ειδικές αποφάσεις. Σίγουρο όμως είναι ότι ο Σύμβουλος Ακεραιότητας τελεί υπό την αιγίδα της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, ως αρμοδίας πλέον ενιαίας αρχής για τον συντονισμό, την εποπτεία και την αξιολόγηση των μηχανισμών που λειτουργούν για την καταπολέμηση της διαφθοράς, κάτι που μπορεί να εκτιμηθεί ως μία επιπλέον δικλείδα ασφαλείας και εγγύησης για την πορεία και εξέλιξη του θεσμού.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4795/2021

ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021

Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση.

ΜΕΡΟΣ Β'

Ο ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΥΠΑΓΩΓΗ – ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ

Άρθρο 23

Σύμβουλος Ακεραιότητας – Σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας

1. Σε κάθε Υπουργείο συνιστάται Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, το οποίο υπάγεται ως οργανική μονάδα στον Υπουργό. Από τη ρύθμιση του προηγούμενου εδαφίου εξαιρούνται τα Υπουργεία Εξωτερικών, Προστασίας του Πολίτη, Εθνικής Άμυνας και Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής. Είναι δυνατή η σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας στα Υπουργεία του προηγούμενου εδαφίου, σε Ανεξάρτητες Αρχές, σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, σε αυτοτελείς υπηρεσίες, σε Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, εφόσον αυτό κρίνεται απαραίτητο λόγω των αρμοδιοτήτων του φορέα και του αριθμού των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτόν, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στην παρ. 1 του άρθρου 80.

2. Οι αυτοτελείς υπηρεσίες και τα εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, εφόσον δεν έχουν συστήσει Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, υπάγονται στο αντίστοιχο Γραφείο του εποπτεύοντος φορέα.

3. Το Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας στελεχώνεται από τον Σύμβουλο Ακεραιότητας και δύναται να στελεχώνεται και από υπαλλήλους του οικείου φορέα.

Άρθρο 24

Αρμοδιότητες Συμβούλου Ακεραιότητας

Οι αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας διακρίνονται σε τρεις λειτουργικούς άξονες ως εξής:

1. Υποστηρικτικός άξονας

α) Παρέχει εξατομικευμένη συμβουλευτική συνδρομή για ζητήματα δεοντολογίας και ακεραιότητας που αντιμετωπίζει ο υπάλληλος κατά την ενάσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων, συμπεριλαμβανομένων θεμάτων, όπως η σεξουαλική παρενόχληση, οι διακρίσεις, ο εκφοβισμός, η ηθική παρενόχληση και η σύγκρουση συμφερόντων.

β) Παραλαμβάνει αναφορές από τους υπαλλήλους του φορέα, για περιστατικά παραβίασης ακεραιότητας ή διαφθοράς και ασκεί διαμεσολάβηση, προκειμένου να επιληφθούν τα όργανα του φορέα ή εξωτερικοί φορείς που είναι αρμόδιοι για τη διερεύνησή τους.

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

2.Ενημερωτικός άξονας

α) Παρέχει ενημέρωση στο προσωπικό του φορέα για θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας, καθώς και για τη λειτουργία, τις αρμοδιότητες και την αποστολή του Συμβούλου Ακεραιότητας.

β) Σχεδιάζει και συντονίζει δράσεις εκπαίδευσης και ανάπτυξης ικανοτήτων για τους υπαλλήλους του φορέα και τους υπαλλήλους των εποπτευόμενων φορέων σε συνεργασία με την οικεία οργανική μονάδα που είναι αρμόδια για θέματα εκπαίδευσης, καθώς και με εξωτερικούς φορείς παροχής υπηρεσιών εκπαίδευσης, όπως το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

γ) Συμμετέχει στη χάραξη εσωτερικών πολιτικών και στην ανάπτυξη εργαλείων για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας, όπως Κώδικες Ηθικής και Δεοντολογίας, Κανονισμοί Διαχείρισης Φαινομένων Σύγκρουσης Συμφερόντων, Πρωτόκολλα Αντιμετώπισης Περιστατικών Απάτης και Διαφθοράς.

3.Συμβουλευτικός άξονας

α) Ενημερώνει και συνεργάζεται με τη διοίκηση του φορέα, τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου και την οργανική μονάδα που είναι αρμόδια για θέματα διοικητικής υποστήριξης και ανθρώπινου δυναμικού, για την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών και προτύπων ακεραιότητας εντός του φορέα.

β) Διατυπώνει προτάσεις βελτίωσης των μηχανισμών πρόληψης, αποτροπής και εντοπισμού προς τον επικεφαλής του φορέα, όταν εντοπίζει περιστατικά παραβιάσεων ακεραιότητας.

γ) Συντάσσει Ετήσια Έκθεση και την υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και διαδικασιών ακεραιότητας που χρησιμοποιεί ο φορέας, το έργο που επιτελέστηκε, καθώς και για την πορεία των υποθέσεων που χειρίστηκε.

Άρθρο 25

Υποχρεώσεις - Ευθύνες

1.Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας υποχρεούται:

α) να ασκεί τα καθήκοντά του με ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, αμεροληψία, διαφάνεια και κοινωνική υπευθυνότητα και να ενεργεί υπέρ του δημοσίου συμφέροντος,

β) να σέβεται και να τηρεί τους κανόνες εχεμύθειας και εμπιστευτικότητας, για θέματα για τα οποία έλαβε γνώση κατά την άσκηση των καθηκόντων του,

γ) να απέχει από τη διαχείριση συγκεκριμένων υποθέσεων δηλώνοντας κώλυμα, εφόσον συντρέχει περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων.

2.Η μη αναφορά του κωλύματος της περ. γ) της παρ. 1 συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα.

3.Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας έχει πειθαρχική ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του σύμφωνα με τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα.

4.Με την έναρξη της θητείας του ο Σύμβουλος Ακεραιότητας υπογράφει Δήλωση Εχεμύθειας. Το καθήκον εχεμύθειας εξακολουθεί να ισχύει για πέντε (5) χρόνια μετά τη λήξη της θητείας του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

ΜΗΤΡΩΟ ΥΠΟΨΗΦΙΩΝ, ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ

Άρθρο 26

Σύσταση Μητρώου Συμβούλων Ακεραιότητας

1.Συστήνεται Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας (Μητρώο), στο οποίο εντάσσονται οι υποψήφιοι για την κάλυψη των θέσεων Συμβούλου Ακεραιότητας. Το Μητρώο τηρείται ηλεκτρονικά στη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, είναι αναρτημένο στην ιστοσελίδα του και περιλαμβάνει αποκλειστικά τα απαραίτητα εκείνα στοιχεία προς διασφάλιση τόσο των προσωπικών δεδομένων όσο και της διαφάνειας.

2.Στο Μητρώο εγγράφονται, κατόπιν αίτησής τους, μόνιμοι ή με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ.) πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι, κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ ή ειδικό επιστημονικό προσωπικό, οι οποίοι ανήκουν οργανικά σε Υπουργεία ή σε αυτοτελείς Υπηρεσίες ή σε Ανεξάρτητες Αρχές ή Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, έχουν τον Α' βαθμό και τριετή κατ' ελάχιστο πραγματική δημόσια υπηρεσία, και διαθέτουν το Πιστοποιητικό Επάρκειας

Συμβούλου Ακεραιότητας του άρθρου 27.

3. Δεν εγγράφονται στο Μητρώο όσοι:

α) κατά των οποίων εκκρεμεί ποινική δίωξη για οποιοδήποτε κακούργημα, καθώς και οποιαδήποτε ποινική δίωξη για τα εγκλήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης (κοινής ή στην υπηρεσία), απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, πλαστογραφίας πιστοποιητικών, απιστίας δικηγόρου, απιστίας περί την υπηρεσία, απιστίας κατά του νομικού προσώπου του Ελληνικού Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, δωροδοκίας, καταπίεσης, παράνομης βεβαίωσης ή είσπραξης δικαιωμάτων του Δημοσίου, παράβασης καθήκοντος, δυσφήμισης, συκοφαντικής δυσφήμισης, ψευδούς βεβαίωσης, υφαρπαγής ψευδούς βεβαίωσης, ψευδούς καταμήνυσης, υπεξαγωγής εγγράφων, για οποιοδήποτε έγκλημα σχετικά με την υπηρεσία, καθώς και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας - αξιοπρέπειας ή οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, παραβίαση της νομοθεσίας περί ναρκωτικών, λαθρεμπορίας και τυχερών παιχνιδιών ή β) έχουν καταδικαστεί σε οποιαδήποτε ποινή για κακούργημα ή για κάποιο από τα εγκλήματα της περ. α' ή γ) κατά των οποίων έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για πειθαρχικό παράπτωμα που δύναται να επισύρει την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης ή δ) στους οποίους έχει επιβληθεί τελεσίδικα οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών τεσσάρων (4) μηνών για οποιαδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα, μέχρι τη διαγραφή της ποινής ή ε) τελούν σε αργία ή διαθεσιμότητα ή έχουν τεθεί σε αναστολή άσκησης καθηκόντων.

4. Η εγγραφή στο Μητρώο πραγματοποιείται με την υποβολή ηλεκτρονικής αίτησης, καθώς και των δικαιολογητικών που αποδεικνύουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Αντίγραφο της αίτησης κοινοποιείται υποχρεωτικά με μέριμνα του αιτούντος στη Διεύθυνση Προσωπικού του φορέα προέλευσης. Η ηλεκτρονική αίτηση επέχει θέση υπεύθυνης δήλωσης του άρθρου 8 του ν. 1599/1986 (Α' 75).

5. Μέλος του Μητρώου μπορεί να διαγραφεί με αίτησή του, που υποβάλλεται ηλεκτρονικά. Αντίγραφο της αίτησης κοινοποιείται υποχρεωτικά με μέριμνα του αιτούντος στη Διεύθυνση Προσωπικού του φορέα προέλευσης και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

6. Το Υπουργείο Εσωτερικών προβαίνει σε υποχρεωτική διαγραφή μέλους από το Μητρώο εάν συντρέξουν οι προϋποθέσεις των περιπτώσεων της παρ. 3 κατόπιν σχετικής ενημέρωσης από την αρμόδια Διεύθυνση Προσωπικού ή την Εθνική Αρχή Διαφάνειας ή από άλλη επίσημη δημόσια αρχή.

Άρθρο 27

Πιστοποίηση Συμβούλων Ακεραιότητας

Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας οργανώνει ειδικό πρόγραμμα επάρκειας για τη θέση του Συμβούλου Ακεραιότητας.

Άρθρο 28

Κάλυψη θέσεων Συμβούλων Ακεραιότητας

1. Η θέση του Συμβούλου Ακεραιότητας πληρούται κατόπιν πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος που εκδίδει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Η πρόσκληση αναρτάται στο Πρόγραμμα Διαύγεια, στην ιστοσελίδα της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας και στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών. Δικαίωμα υποβολής αίτησης έχουν τα μέλη του Μητρώου του άρθρου 26. Με την πρόσκληση καθορίζονται ο χρόνος και ο τρόπος υποβολής αίτησης των ενδιαφερομένων, η διαδικασία και τα κριτήρια αξιολόγησης των αιτήσεών τους, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα. 2. Η αξιολόγηση των υποψηφίων για την κάλυψη της θέσης του Συμβούλου Ακεραιότητας γίνεται από τριμελή Επιτροπή που συγκροτείται με απόφαση του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας και αποτελείται από τον Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης Ακεραιότητας και Λογοδοσίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, τον Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης που είναι αρμόδια για θέματα προσωπικού του οικείου φορέα, εφόσον υπάρχει, ή τον Προϊστάμενο Διεύθυνσης που είναι αρμόδιος για θέματα προσωπικού, με αναπληρωτές όσους τους αναπληρώνουν στα υπηρεσιακά τους καθήκοντα. Γραμματέας της Επιτροπής ορίζεται υπάλληλος της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ με βαθμό τουλάχιστον Β'. 3. Η επιλογή διενεργείται από την Επιτροπή της παρ. 2, κατόπιν συνεκτίμησης των απαιτούμενων τυπικών και των πρόσθετων επιθυμητών προσόντων, όπως αυτά προσδιορίζονται ειδικότερα στην πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος. Η Επιτροπή δύναται να καλεί σε συνέντευξη τους τρεις επικρατέστερους υποψηφίους ανά θέση, η οποία λαμβάνεται υπόψη για την τελική επιλογή τους. Το περιεχόμενο της συνέντευξης με τα κρίσιμα και ουσιαστικά σημεία της αναφέρεται συνοπτικά στο πρακτικό επιλογής της Επιτροπής, το οποίο είναι ειδικά αιτιολογημένο, περιλαμβάνει συγκριτική αξιολόγηση των υποψηφίων σε σχέση με τον υποψήφιο που επιλέγεται, καθώς και καθορισμό ενός επιλαχόντα, εφόσον υπάρχει. 4. Δεν επιτρέπεται να συμμετέχει στη διαδικασία υπάλληλος που έχει επιλεγεί και τοποθετηθεί

σε θέση Συμβούλου Ακεραιότητας, για όσο χρόνο διαρκεί η θητεία του.

Άρθρο 80

Εξουσιοδοτικές διατάξεις Μέρους Β΄

1. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών κατόπιν εισήγησης του αρμόδιου Υπουργού ή του επικεφαλής του φορέα, η οποία υποβάλλεται στον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας για παροχή γνώμης, είναι δυνατή η σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας στους φορείς του τρίτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 23. Με την απόφαση σύστασης του προηγούμενου εδαφίου δύναται να προβλέπεται ότι το Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας που συνιστάται σε έναν Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού είναι αρμόδιο και για άλλους Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού.

2. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ορίζονται το περιεχόμενο, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία συμμετοχής στο Πρόγραμμα Επάρκειας του άρθρου 27, ο τρόπος, η διάρκεια, η διαδικασία παρακολούθησης, ο τύπος του πιστοποιητικού που χορηγείται, καθώς και κάθε άλλο συναφές θέμα.

3. Με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας δύναται να ρυθμίζονται: α) ο τρόπος άσκησης των αρμοδιοτήτων των Συμβούλων Ακεραιότητας, οι διαδικασίες που ακολουθούνται, τα κριτήρια ανανέωσης της θητείας τους, καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια, β) θέματα που αφορούν στην εξειδίκευση των κριτηρίων επιλογής των Συμβούλων Ακεραιότητας και τυχόν πρόσθετων επιθυμητών προσόντων που μπορούν να περιλαμβάνονται στην πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος και στον τρόπο αξιολόγησης των κριτηρίων, γ) θέματα που αφορούν στην τήρηση του Μητρώου, στην εγγραφή και διαγραφή των μελών του, τον έλεγχο και την επικαιροποίηση των τηρουμένων στοιχείων, καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια του Μητρώου που προβλέπεται στο άρθρο 26 και δ) τα θέματα που αφορούν στη λειτουργία του Δικτύου Συμβούλων Ακεραιότητας του άρθρου 30.

4. Στις περιπτώσεις που ζητείται η γνώμη του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας τεκμαίρεται ότι αυτή είναι θετική μετά την παρέλευση αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την υποβολή του σχετικού ερωτήματος προς αυτόν.

Άρθρο 82

Μεταβατικές διατάξεις Μέρους Β΄

1. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας υποστηρίζεται διοικητικά από τις υπηρεσίες του φορέα, στον οποίο ασκεί τα καθήκοντα της θέσης αυτής, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να του παρέχουν κάθε δυνατή συνδρομή.
2. Η υποβολή αναφοράς σχετικά με θέματα ακεραιότητας και διαφθοράς στον Σύμβουλο Ακεραιότητας δεν αναιρεί τις σχετικές αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών οργάνων και Αρχών.
3. Για χρονικό διάστημα που δεν δύναται να υπερβεί τα δύο (2) έτη από την έναρξη ισχύος του παρόντος, ως Σύμβουλοι Ακεραιότητας μπορούν να επιλέγονται και να τοποθετούνται υπάλληλοι Υπουργείων ή Ανεξάρτητων Αρχών, κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, χωρίς να διαθέτουν υποχρεωτικά Πιστοποιητικό Επάρκειας Συμβούλου Ακεραιότητας και χωρίς να έχουν εγγραφεί στο Μητρώο του άρθρου 26, εφόσον δεν συντρέχουν στο πρόσωπό τους τα κωλύματα εγγραφής στο Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 26. Λοιπά κριτήρια και προϋποθέσεις επιλογής μπορεί να τεθούν με την πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος που θα εκδοθεί για την πρώτη εφαρμογή του παρόντος. Οι υπάλληλοι που θα επιλεγούν ως Σύμβουλοι Ακεραιότητας κατ' εφαρμογή της παρούσας υποχρεούνται μετά την επιλογή τους και κατά τη διάρκεια της θητείας τους να παρακολουθήσουν το πρόγραμμα πιστοποίησης Συμβούλων Ακεραιότητας.

Υπουργική Απόφαση

Αριθμ. ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/26/οικ.13726/2021

ΦΕΚ 2973/Β/6-7-2021

Καθορισμός του περιεχομένου, των προϋποθέσεων και της διαδικασίας συμμετοχής στο Πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας, του τρόπου, της διάρκειας της διαδικασίας παρακολούθησης και του τύπου του πιστοποιητικού.

Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

ΚΑΙ Ο ΔΙΟΙΚΗΤΗΣ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

Έχοντας υπόψη:

- 1.Τις διατάξεις των άρθρων 27 και της παρ. 2 του άρθρου 80 του ν. 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» (Α' 62).
- 2.Τις διατάξεις του ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133) και ιδίως των άρθρων 82, 87, 91, 95, 96 παρ. 7 και 9, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τις όμοιες του άρθρου 174 του ν. 4635/2019 (Α' 167).
- 3.Τις διατάξεις της περ. ε' της παρ. 5 του άρθρου 24 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143).
- 4.Τις διατάξεις του Κεφαλαίου ΙΑ', «Ψηφιακή Διαφάνεια - Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ», του ν. 4727/2020 (Α' 184).
- 5.Τις διατάξεις του άρθρου 7 του ν. 3469/2006 «Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις» (Α' 131).
- 6.Τις διατάξεις του π.δ. 2/2021 «Διορισμός Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών» (Α' 2).

7.Τις διατάξεις του π.δ. 81/2019 «Σύσταση, συγχώνευση, μετονομασία και κατάργηση Υπουργείων και καθορισμός των αρμοδιοτήτων τους - Μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων» (Α' 119).

8.Τις διατάξεις του π.δ. 105/2018 «Οργανισμός του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.)» (Α' 203).

9.Τις διατάξεις του π.δ. 141/2017 «Οργανισμός του Υπουργείου Εσωτερικών» (Α' 180).

10.Τις διατάξεις του π.δ. 133/2017 «Οργανισμός του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης» (Α' 161).

11.Τις διατάξεις του π.δ. 57/2007 «Κωδικοποίηση διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που διέπουν το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.)» (Α' 59).

12.Τις διατάξεις του άρθρου 90 του Κώδικα Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα (π.δ. 63/2005, Α' 98), το οποίο διατηρήθηκε σε ισχύ με την παρ. 22 του άρθρου 119 του ν. 4622/2019 (Α' 133).

13.Την υπό στοιχεία Υ96/06-09-2019 διαπιστωτική πράξη του Πρωθυπουργού για τον διορισμό του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Υ.Ο.Δ.Δ. 702).

14.Την υπό στοιχεία ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/οικ.9403/ 24-4-2020 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με θέμα «Καθορισμός Συστήματος Πιστοποίησης Επιμόρφωσης» (Β' 1657).

15.Την υπό στοιχεία ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/12/3607/

4-1-2018 απόφαση της Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης με θέμα «Καθορισμός των ειδικότερων προϋποθέσεων συμμετοχής, των κριτηρίων, του οργάνου και της διαδικασίας επιλογής των υπαλλήλων στα προγράμματα του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης» (Β' 65).

16.Την υπ' αρ. οικ.11699/19-05-2020 απόφαση του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)» (Β' 1991).

17.Τον Σχεδιασμό του Επιμορφωτικού Προγράμματος με τίτλο «Πιστοποίηση Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας» του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. που εκπονήθηκε από Ομάδα Εργασίας με απόφαση της Προέδρου του ΕΚΔΔΑ (Αρ.: 2015/3.6.2021 - ΑΔΑ: ΨΘΤ64691Φ0-26Ω).

18.Την υπό στοιχεία ΔΙΠΔΑ/Φ4Π/8/οικ.13714/

5-7-2021 εισήγηση του Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών με την οποία βεβαιώνεται ότι από τις διατάξεις της παρούσας κοινής απόφασης δεν προκαλείται επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό.

19.Το γεγονός ότι από τις διατάξεις της παρούσας, δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού, αποφασίζουμε:

Άρθρο 1

Πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας

1.Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.), μέσω του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.), σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 23-30, 80 και 82 του ν. 4795/2021, αναπτύσσει και εφαρμόζει το «Πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας» (εφεξής καλούμενο Πρόγραμμα) με σκοπό την επιμόρφωση των υπαλλήλων των φορέων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ΜΕΡΟΥΣ Β του νόμου και ενδιαφέρονται να ασκήσουν τις αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας.

2.Σκοπός του Προγράμματος είναι η απόκτηση των απαραίτητων γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων από υπαλλήλους Υπουργείων, αυτοτελών Υπηρεσιών, Ανεξάρτητων Αρχών, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, Ν.Π.Δ.Δ. ή Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, που ενδιαφέρονται να τοποθετηθούν στα Αυτοτελή Γραφεία Συμβούλων Ακεραιότητας και να ασκήσουν τις αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας, με επιμέρους στόχο τη διασφάλιση της ποιότητας του σχετικού υποστηρικτικού, συμβουλευτικού και ενημερωτικού έργου, καθώς και την παροχή δυνατότητας εγγραφής των ενδιαφερομένων στο Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας του άρθρου 26 του ν. 4795/2021.

3.Ως «Πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας» ορίζεται ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εκπαίδευσης και απόκτησης απαραίτητων γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων, τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο πρακτικής εφαρμογής με βάση την εθνική νομοθεσία και πρακτική, τα διεθνή πρότυπα και τις καλές πρακτικές έτσι ώστε να ασκήσουν αποτελεσματικά το έργο τους.

4.Με την παρούσα καθορίζονται:

- α) το περιεχόμενο, η διάρκεια και ο τρόπος υλοποίησης του Προγράμματος που οδηγεί στη λήψη της Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας,
- β) οι προϋποθέσεις και η διαδικασία συμμετοχής στο ως άνω Πρόγραμμα, και
- γ) η διαδικασία και οι μέθοδοι της εξεταστικής δοκιμασίας, προς λήψη της Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας και ο τύπος του χορηγούμενου πιστοποιητικού.

5. Μετά τη λήψη της ως άνω Πιστοποίησης, οι συμμετέχοντες/ουσες θα μπορούν να ασκήσουν τα προβλεπόμενα στο ΜΕΡΟΣ Β' του ν. 4795/2021 καθήκοντα και αρμοδιότητες.

Άρθρο 2

Προϋποθέσεις και διαδικασία συμμετοχής

1. Δικαίωμα παρακολούθησης του «Προγράμματος Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας» έχουν μόνιμοι ή με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου (ΙΔΑΧ) πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι, κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ ή Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού, οι οποίοι ανήκουν οργανικά σε Υπουργεία ή σε αυτοτελείς Υπηρεσίες ή σε Ανεξάρτητες Αρχές ή Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, εφόσον κατέχουν τον Α' βαθμό.

2. Η επιλογή των συμμετεχόντων στο ως άνω Πρόγραμμα πραγματοποιείται από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. Για την διαδικασία επιλογής συνεκτιμώνται, με σειρά προτεραιότητας: α) η κατοχή πτυχίου Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος ή μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου σπουδών στο αντικείμενο των νομικών, πολιτικών, διοικητικών, οικονομικών επιστημών ή της ψυχολογίας, β) η υπηρεσία τους κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης σε Μονάδες που είναι αρμόδιες για θέματα διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού καθώς και για θέματα πειθαρχικών και ελεγκτικών διαδικασιών, γ) η επαγγελματική εμπειρία στο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα, σε θέματα ηθικής και ακεραιότητας, όπως η σύγκρουση συμφερόντων, η κατάρτιση Κωδίκων Δεοντολογίας και Ηθικής, η πρόληψη της απάτης, η προστασία των καταγγελλόντων, η διαχείριση παραπόνων/ καταγγελιών, καθώς και σε θέματα διοίκησης ανθρωπίνου δυναμικού, πειθαρχικών διαδικασιών, ανάπτυξη προγραμμάτων εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης κ.α., ή/και η επαγγελματική πιστοποίηση σε θέματα ελέγχου και έρευνας της απάτης (CIA, CFE, GSA, ΣΟΕΛ, κ.λπ.), ή/ και οι δεξιότητες, όπως η χρήση εργαλείων πληροφορικής (EXCEL, SPSS POWER POINT κ.λπ.) για δράσεις εκπαίδευσης που

σχεδιάζει και συντονίζει, τη συλλογή και ανάλυση στατιστικών στοιχείων σε θέματα ακεραιότητας και διαφθοράς, κ.λπ., δ) η αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ε) η άριστη γνώση αγγλικών.

Η ανωτέρω επαγγελματική εμπειρία και δεξιότητες του/της ενδιαφερόμενου/ης για συμμετοχή στο Πρόγραμμα, δύναται να αξιολογείται με τη διενέργεια γραπτής δοκιμασίας ή/και συνέντευξης σχετικά με θέματα που εμπíπτουν στην αποστολή και τις αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας.

3.Για τη διαδικασία επιλογής εφαρμόζονται τα οριζόμενα στην υπό στοιχεία ΔΠΠΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/12/ 3607/04-01-2018 (Β' 65) απόφαση της Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης, χωρίς να συντρέχουν οι περιορισμοί της επιλογής μέχρι δύο (2) επιμορφωτικών προγραμμάτων ανά επιμορφωτική περίοδο και τριών (3) επιμορφωτικών προγραμμάτων κατ' έτος. Για τα δύο πρώτα Προγράμματα οι προβλεπόμενες στην ως άνω υπουργική απόφαση προθεσμίες είναι δυνατόν να συντηθούν.

4.Σε περίπτωση που κάποιος/α επιλεχθεί για συμμετοχή στο Πρόγραμμα και τελικά δεν συμμετάσχει ισχύουν τα ακόλουθα:

α) στην περίπτωση δικαιολογημένης απουσίας για λόγους υγείας, υπηρεσιακούς, ή σοβαρούς οικογενειακούς λόγους, δύναται να συμμετάσχει στα επόμενα προγράμματα διατηρώντας την προτεραιότητα για τη συμμετοχή του/της,

β) στην περίπτωση ανεπαρκούς τεκμηρίωσης των λόγων μη συμμετοχής του/της, χάνει την προτεραιότητα συμμετοχής του/της και δύναται να επανέλθει με νέα αίτηση.

5.Η παρουσία των εκπαιδευομένων καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος είναι απαραίτητη και νοείται ως φυσική παρουσία στο χώρο στον οποίο πραγματοποιείται το Πρόγραμμα, ενώ στην περίπτωση που το Πρόγραμμα υλοποιείται με τη διαδικασία της σύγχρονης εξ αποστάσεως εκπαίδευσης η παρουσία του/της αποδεικνύεται από την ενεργή σύνδεσή του/της μέσω του συνδέσμου που έχει λάβει από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.). Σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης μπορεί να αιτιολογηθεί απουσία για χρονικό διάστημα έως δέκα τοις εκατό (10%) της συνολικής διάρκειας των συνολικών ωρών του προγράμματος.

6.Οι συμμετέχοντες/ουσες οι οποίοι έχουν αποτύχει σε μία (1) εξεταστική δοκιμασία κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 της παρούσας, επιλέγονται για το επόμενο Πρόγραμμα μόνο εφόσον ο μέγιστος αριθμός συμμετεχόντων δεν έχει συμπληρωθεί από λοιπούς υπαλλήλους.

Άρθρο 3

Περιεχόμενα, χρονική διάρκεια, τρόπος υλοποίησης και διδακτικό προσωπικό

1. Το Πρόγραμμα, το οποίο δύναται να υλοποιείται με τη μέθοδο της σύγχρονης και ασύγχρονης εκπαίδευσης, έχει διάρκεια κατ' ελάχιστον 105 ώρες διδασκαλίας, στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται εκπαιδευτικές συναντήσεις, κατ' ιδίαν μελέτη και εκπόνηση εργασίας από τους εκπαιδευόμενους, καθώς και παρουσίαση και αξιολόγηση των γραπτών εργασιών. Στο τέλος του Προ-γράμματος ακολουθεί γραπτή εξεταστική δοκιμασία.

2. Το Πρόγραμμα καλύπτει κατ' ελάχιστον τις ακόλουθες θεματικές ενότητες και ώρες, ως εκάστοτε καθορίζονται στον Φάκελο του Προγράμματος σύμφωνα με τις θεσμικές και επιστημονικές και λοιπές εξελίξεις στα αντίστοιχα γνωστικά πεδία.

| ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ | ΔΙΑΡΚΕΙΑ (σε ώρες) |
|---|--------------------|
| 1. Έναρξη - Γενική παρουσίαση του «ΕΠ Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα» | 1 |
| 2. Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) - Λοιποί ελεγκτικοί Φορείς - Σύμβουλος Ακεραιότητας | 6 |
| 3. Πρότυπα, εργαλεία και πολιτικές ακεραιότητας | 10 |
| 4. Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και Λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου | 4 |
| 5. Νομιμότητα και διαφάνεια διοικητικής δράσης | 7 |
| 6. Γενικός Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων | 7 |

| | |
|---|-----|
| 7. Πειθαρχικό Δίκαιο | 7 |
| 8. Ήπιο δίκαιο | 2 |
| 9. Ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση απάτης και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ | 2 |
| 10. Βασικά στοιχεία ουσιαστικού Ποινικού Δικαίου | 7 |
| 11. Διενέργεια Συνέντευξης - Βελτίωση Διοικητικών και Κοινωνικών Δεξιοτήτων | 10 |
| 12. Βία και παρενόχληση στον χώρο της εργασίας | 7 |
| 13. Παρουσίαση και αξιολόγηση γραπτής εργασίας | 16 |
| 14. Διενέργεια τεστ γνώσεων και δεξιοτήτων | 1 |
| ΣΥΝΟΛΟ ΩΡΩΝ ΣΥΝΑΝΤΗΣΕΩΝ | 87 |
| 15. Κατ' ιδίαν μελέτη των συμμετεχόντων/ ουσών με εκπόνηση εργασίας | 18 |
| ΣΥΝΟΛΟ ΩΡΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ | 105 |

3.Οι εκπαιδευτές/τριες του Προγράμματος πρέπει να είναι μέλη του Μητρώου Κύριου Διδακτικού Προσωπικού του ΕΚΔΔΑ, να διαθέτουν επιστημονική κατάρτιση σε αντικείμενα που σχετίζονται με τις θεματικές ενότητες ή/και να διαθέτουν επαγγελματική ή/και διδακτική εμπειρία συναφή με τα αντικείμενα του Προγράμματος. Η επιλογή τους πραγματοποιείται σύμφωνα με τον Κανονισμό Διαχείρισης Μητρώου Κύριου Διδακτικού Προσωπικού (ΚΔΠ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, όπως ισχύει.

4.Για την υλοποίηση του Προγράμματος εκπονείται σχετικό επιμορφωτικό υλικό από Ομάδες Εργασίας που συγκροτούνται με απόφαση του/της Προέδρου του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. για τον σκοπό αυτό. Στην περίπτωση κατά την οποία το επιμορφωτικό υλικό του Προγράμματος δεν έχει οριστικοποιηθεί, δύναται η όλη διαδικασία του Προγράμματος να υποστηριχτεί από το επιμορφωτικό υλικό που θα προετοιμάζουν οι εισηγητές/ριες, το οποίο θα έχει τη μορφή σημειώσεων και παρουσιάσεων και θα περιλαμβάνει ενδεικτική βιβλιογραφία, παραδείγματα, μελέτες περίπτωσης και φύλλα ασκήσεων.

Άρθρο 4

Πιστοποίηση γνώσεων και δεξιοτήτων - Χορήγηση Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας

1. Η διαδικασία Πιστοποίησης της Επαγγελματικής Επάρκειας των Συμβούλων Ακεραιότητας είναι σύμφωνη με το περιεχόμενο του αντίστοιχου Προγράμματος της εν λόγω πιστοποίησης. Η διαδικασία περιλαμβάνει δύο διακριτές φάσεις αξιολόγησης, ως εξής:

i.Φάση Α': εκπόνηση και υποστήριξη εργασίας

Κατά την Φάση Α, οι συμμετέχοντες εκπονούν εργασία που σχετίζεται με τις θεματικές του Προγράμματος την οποία υποστηρίζουν ενώπιον Επιτροπής, προς αξιολόγηση. Η εν λόγω Επιτροπή αποτελείται από τρία (3) εγγε-γραμμένα μέλη στο Μητρώο Κύριου Διδακτικού Προσωπικού του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., εκ των οποίων δύο (2) συμμετέχουν ή έχουν συμμετάσχει στο Πρόγραμμα ως Εισηγητές και ένα (1) αρμόδιο στέλεχος της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), ανεξαρτήτως της συμμετοχής του ως Εισηγητής του Προγράμματος. Τα μέλη της Επιτροπής παρέχουν καθοδήγηση στους συμμετέχοντες καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης των εργασιών τους.

Η βαθμολογική κλίμακα της εργασίας είναι από 0 έως 100. Ο συντελεστής βαρύτητας της εργασίας στον τελικό βαθμό είναι 40%.

ii. Φάση Β': γραπτή εξεταστική δοκιμασία

Η γραπτή εξεταστική δοκιμασία αποσκοπεί στην αξιολόγηση των γνώσεων και δεξιοτήτων των συμμετεχόντων στο σύνολο των θεματικών ενοτήτων του Προγράμματος. Η δοκιμασία περιλαμβάνει δομημένες ερωτήσεις κλειστού τύπου πολλαπλής επιλογής ή ερωτήσεις ανάπτυξης, ή μελέτες περίπτωσης ή συνδυασμό αυτών. Για τη γραπτή εξεταστική δοκιμασία επιλέγονται ερωτήσεις εκ των προαναφερόμενων τύπων, κατόπιν κλήρωσης από δεξαμενή ερωτήσεων. Οι ερωτήσεις τίθενται στη δεξαμενή της εξεταστικής δοκιμασίας Πιστοποίησης με κατά το δυνατόν μεγαλύτερη αντιπροσωπευτικότητα, τόσο ως προς τα είδη αυτών, όσο και ως προς τα γνωστικά πεδία του Προγράμματος τα οποία αφορούν. Η διαδικασία επιλογής των ερωτήσεων πραγματοποιείται από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ. ΕΠ) του Ε.Κ.Δ.Δ.Α.

Η βαθμολογική κλίμακα της γραπτής εξεταστικής δοκιμασίας είναι από 0 έως 100. Επιτυχές θεωρείται το γραπτό που έχει σωστές απαντήσεις σε ποσοστό τουλάχιστον 70% των συνολικών μονάδων της βαθμολογικής κλίμακας. Ο συντελεστής βαρύτητας της γραπτής εξεταστικής δοκιμασίας στον τελικό βαθμό είναι 60%.

2. Ο τελικός βαθμός υπολογίζεται σε κλίμακα από 0 έως 100, ως το άθροισμα του βαθμού της εργασίας επί 40% και του βαθμού της γραπτής εξεταστικής δοκιμασίας επί 60%. Επιτυχών θεωρείται ο συμμετέχων/ουσα που λαμβάνει τουλάχιστον το 65% των συνολικών μονάδων της ανωτέρω κλίμακας. Ο επιτυχών/ούσα αποκτά Πιστοποίηση Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας, αντίγραφο της οποίας αποστέλλεται άμεσα στον φορέα προέλευσής του.

Άρθρο 5

Διαδικασία επανεξέτασης

Ο συμμετέχων/ουσα ο οποίος αποτυγχάνει στην εξεταστική δοκιμασία, δύναται να την επαναλάβει στο αμέσως επόμενο Πρόγραμμα χωρίς να απαιτείται η εκ νέου παρακολούθησή του.

Άρθρο 6

Έναρξη ισχύος

Η ισχύς της παρούσας αρχίζει από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Η απόφαση αυτή να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Αθήνα, 5 Ιουλίου 2021

ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

NOMOS 4795/2021 & Αιτιολογική έκθεση

Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση

Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών και -Διοικητή Ε.Α.Δ.

ΔΠΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.4/25/οικ.13724/05.07.2021 (ΦΕΚ 2973/06.07.2021 τεύχος Β')

«Καθορισμός του περιεχομένου, των προϋποθέσεων και της διαδικασίας συμμετοχής στο Πρόγραμμα Πιστοποίησης Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας, του τρόπου, της διάρκειας της διαδικασίας παρακολούθησης και του τύπου του πιστοποιητικού»

NOMOS 4622/2019 & Αιτιολογική Έκθεση

Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

NOMOS 4620/2019

Κύρωση του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

NOMOS 4640/2019

Διαμεσολάβηση σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις - Περαιτέρω εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2008 και άλλες διατάξεις.

NOMOS 4555/2018

Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»].

NOMOS 4440/2016

Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις.

NOMOS 4369/2016

Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις .

NOMOS 4270/2014

Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.

NOMOS 4152/2013

Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013. (Παράγραφος ΙΓ' Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς)

NOMOS 3979/2011

Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις.

NOMOS 3959/2011

Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού.

NOMOS 3861/2010

Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις.

NOMOS 3852/2010

Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης

NOMOS 3584/2007

Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων

NOMOS 3528/2007

Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

NOMOS 3666/2008

Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα.

NOMOS 3492/2006

Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις.

NOMOS 3463/2006

Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

NOMOS 3074/2002

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις.

NOMOS 3051/2002

Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις

NOMOS 2920/2001

Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) και άλλες διατάξεις.

NOMOS 1943/1991

Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ακριβοπούλου, Χ. και Ανθόπουλος, Χ., (2015), *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα.

Βενετσανοπούλου, Μ., (2014), *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση- Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), Καρβούνης, Α., (επιμ.- μεταφρ.), *Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης- Μια Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*, β' αναθεωρημένη και εμπλουτισμένη έκδοση.

Λαδή, Στ. και Νταλάκου, Β., (2008), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική- τόμος α'*, ΕΑΠ, Πάτρα.

Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα Μ.-Η., (2012), *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε' έκδοση, Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, Α., (2016), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου- Εισαγωγή/Θεμελιώδεις Έννοιες*, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Μπέσιλα- Μακρίδη, Ε., (2010), *Έλεγχος Διοίκησης- Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές- Οι ανεξάρτητες αρχές- Ο Συνήγορος του Πολίτη*, τόμος Α', β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Μπέσιλα- Μακρίδη, Ε., (2020), *Έλεγχος Διοίκησης- Η Εθνική αρχή διαφάνειας Ν.4622/201*, τόμος Β', β' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Οικονόμου, Γ., (2015), *Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος* (διπλωματική εργασία), Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου- ΕΚΠΑ.

Παρθενόπουλος Κ. (2011), *Ελεγκτική Δημοσίου, Οργανισμών, Ν.Π.Δ.Δ. και Επιχειρήσεων – Εσωτερικός και Εξωτερικός Έλεγχος*, ΕΚΔΔΑ-ΙΕ, Θεσσαλονίκη.

Ράικος, Δ., (2006), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Σουφρίλα Δ., (2015), *Η αρχή της χρηστής διοίκησης στο έργο του Πλάτωνα* (διπλωματική εργασία), ΕΣΔΔΑ, ΚΓ' Εκπαιδευτική σειρά.

Τάτσος, Ν. (1994), *Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Σμπίλιας.

Τεγόπουλος- Φυτράκης, (1995), *Ελληνικό Λεξικό*.

Τσαδήρας, Α., (2021), *Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Τσούτσουρας, Κ., (2018), *Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μια ποσοτική και ποιοτική σύγκριση* (διπλωματική εργασία), Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Τρίπολη.

Τζουμαϊλής, Α., (2017), *Αξιολόγηση - αποτίμηση της αποτελεσματικότητας του θεσμού των Συμπαραστατών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση-εξέταση εναλλακτικών τρόπων οργάνωσης του θεσμού*, ΕΣΔΔΑ, ΚΔ' Εκπαιδευτική σειρά, Αθήνα.

Εθνική Αρχή Διαφάνειας: Σχέδιο Νόμου (2019) «Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ο ρόλος των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση»

Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά- Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Πρακτικά Συνεδρίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015.

ΕΚΔΔΑ: Καινοτόμο Εργαστήριο «*Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στον Δημόσιο Τομέα*», Έκθεση Εργασιών- Συμπεράσματα, Αθήνα, 2019.

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2004

Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ., 2004

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

<https://aead.gr> (πρόσβαση στις 28 Σεπτεμβρίου 2021)

<https://www.ekdd.gr> (πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

<https://www.synigoros.gr> (πρόσβαση στις 4 Οκτωβρίου 2021)

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ο έλεγχος του δημόσιου τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση – τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου της ΕΕ και των κρατών μελών της, Διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el/> (πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

ΟΟΣΑ: Χαρτογράφηση Φορέων Ελληνικού Δικτύου Καταπολέμησης της Διαφθοράς, Διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: www.gsac.gov.gr/attachments/article/121/2016_11_10_xartografisi.pdf and [OECD research](#) (πρόσβαση την 1 Οκτωβρίου 2021)

ΟΟΣΑ: Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και Ανάλυση Αποκλίσεων, Διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: <https://www.oecd.org/governance/ethics/1.1-technical-report-modernising-internal-audit-el.pdf> (πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

ΟΟΣΑ: Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα, Διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-el.pdf> (πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/whistleblowers-protection_el#documents (πρόσβαση στις 4 Οκτωβρίου 2021)

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/ecadefault.aspx> (πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

Κεντρική ιστοσελίδα | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
Emily O'Reilly | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
Σχετικά με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαμεσολαβητών | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
Συνθήκες | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
Η στρατηγική μας | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
Στρατηγικός σχεδιασμός της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβητριας «Με ορίζοντα το 2019» |
Δημοσιεύσεις | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
Παράλληλες έρευνες | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
Ερωτήματα | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
Αναζήτηση ερευνών | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής
Με απλά λόγια | Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής – Διαθέσιμα στον δικτυακό τόπο:
<https://www.ombudsman.europa.eu/> (πρόσβαση στις 1 & 2 Οκτωβρίου 2021)

Ενημερωτικά δελτία για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, Διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_en (πρόσβαση στις 28 Σεπτεμβρίου 2021)

Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου: Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption-el.pdf(πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου: Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης, Διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration-el.pdf(πρόσβαση στις 5 Σεπτεμβρίου 2021)

<https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches> (πρόσβαση στις 26 Σεπτεμβρίου 2021)

Λοιπό υλικό από ΟΟΣΑ

OECD Anti-corruption and integrity in the public sector
<https://www.oecd.org/corruption/ethics/> (πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

OECD Public Integrity Handbook
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f892ef03-en/index.html?itemId=/content/component/f892ef03-en> (πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

OECD Public Sector Integrity Standards
<https://rm.coe.int/presentation-oecd/16808b2d90> (πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

OECD Public Sector Integrity: A Framework for Assessment
<https://www.oecd.org/gov/ethics/publicsectorintegrityframeworkforassessment.htm> (πρόσβαση στις 3 Οκτωβρίου 2021)

ΟΛΛΑΝΔΙΑ

The Netherlands: Developments in Monitoring Integrity in public administration

<https://alainhoekstra.nl/wp-content/uploads/2020/06/Monitoring-integrity-2016.pdf> (πρόσβαση στις 29 Σεπτεμβρίου 2021)