



Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

ΤΙΤΛΟΣ ΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

"Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων στο δημοσιονομικό πεδίο της εθνικής και ευρωπαϊκής έννομης τάξης"

ΤΗΣ: ΚΑΝΟΥΤΑ ΜΑΡΙΑ

ΕΠΙΒ. ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΠΑΠΑΖΟΓΛΟΥ ΜΑΝΟΣ



University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International Relations
Master Program in
«Governance and Public Policies»

MASTER DEGREE OF:

***"The notion of conflict of interest in the budgetary field of
National and European law order"***

BY: KANOUTA MARIA

SUPERVISOR: PAPAZOGLOU MANOS

CORINTH 2019

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η σύγκρουση συμφερόντων τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα έχει αναχθεί σε φαινόμενο παγκόσμιας ανησυχίας και η διαχείριση της αποτελεί μείζονα πρόκληση για τη διακυβέρνηση. Αποτελεί μια κατάσταση όπου τα προσωπικά, ατομικά συμφέροντα του δημοσίου υπαλλήλου «συγκρούονται» με τα δημόσια καθήκοντα του και μπορούν να επηρεάσουν ανάρμοστα την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων και υποχρεώσεων του. Με την οικονομική κρίση που έπληξε τα κράτη μέλη της ΕΕ κρίθηκε επιτακτική η ανάγκη προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης από συμπεριφορές τρίτων. Ιδιαίτερα στο πεδίο του κοινοτικού προϋπολογισμού, όπου η σύγκρουση συμφερόντων μπορούσε να πλήξει ισχυρά τη διαχείριση του κοινοτικού χρήματος. Ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να αντιμετωπίσει το φαινόμενο αυτό, μέσα από κώδικες δεοντολογίας και κανόνες ήπιου και αυστηρού δικαίου, που απευθύνονται σε όλους τους υπαλλήλους που συμμετέχουν στη διαχείριση του κοινοτικού προϋπολογισμού άμεσα ή έμμεσα. Ο εθνικός νομοθέτης ενσωμάτωσε στο εθνικό δίκαιο την ανάγκη προστασίας των οικονομικών συμφερόντων στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, με ρητή αναφορά στη σύγκρουση συμφερόντων. Στο πλαίσιο πολιτικών πρόληψης και διαχείρισης της σύγκρουσης συμφερόντων περιλαμβάνετε, η ύπαρξη ηθικής ηγεσίας που θα προάγει την ανάπτυξη ανοιχτής επαγγελματικής κουλτούρας, η ύπαρξη εσωτερικού και εξωτερικού ελεγκτικού μηχανισμού καθώς και η αντίστοιχη επιβολή κυρώσεων.

Λέξεις κλειδιά

σύγκρουση συμφερόντων, δημόσιοι υπάλληλοι, δημοσιονομικό πεδίο

ABSTRACT

Conflict of interest in both public and private sector has emerged as a matter of global concern and its management constitutes a major problem for governance. It is a situation where the public official's personal and individual interests “conflict” with his / her public duties and may improperly affect the exercise of his / her public duties and obligations. The financial crisis that afflicted the EU Member States made it imperative to protect the Union's financial interests from third parties, particularly in the field of Community budget, where a conflict of interest could severely affect the management of Community financial resources. The Community legislator has sought to address this phenomenon through codes of conduct and rules of soft and hard law, which apply to all officials involved, directly or indirectly, in the Community budget management. The national legislator has incorporated the need to protect financial interests in the field of public procurement into national law, through an explicit reference to the conflict of interest. Conflict of interest prevention and management policies include the existence of ethical leadership fostering the development of an open professional culture, the existence of internal and external control mechanisms as well as the respective penalty imposition.

Keywords

Conflict of interest, civil servants, budgetary field

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα 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.

Η δηλούσα

Κανούτα Μαρία

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	6
ABSTRACT.....	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ.....	10
Εισαγωγή.....	10
2.1 Ορισμοί της σύγκρουσης συμφερόντων.....	11
2.2 Εξέλιξη της σύγκρουσης συμφερόντων: Τρία στάδια.....	14
2.3 «Πηγές» σύγκρουσης συμφερόντων.....	16
2.4 Κοινωνικό-ψυχολογικό υπόβαθρο της σύγκρουσης συμφερόντων.....	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η διαχείριση της σύγκρουσης συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό και εθνικό δημοσιονομικό πεδίο.....	20
Εισαγωγή.....	20
3.1 Η σύγκρουση συμφερόντων κατά τη διαχείριση του Κοινοτικού Προϋπολογισμού.....	21
3.2 Η δημοσιονομική διαχείριση σε εθνικό επίπεδο.....	26
3.3 Υποχρεώσεις των υπαλλήλων που εμπλέκονται στη διαχείριση του Κοινοτικού Προϋπολογισμού.....	28
3.4 Ο εντοπισμός της σύγκρουσης συμφερόντων και οι ευθύνες που προκύπτουν.....	29
3.5 Η σύγκρουση συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις.....	33
3.6 Η ελληνική προσέγγιση επί των δημοσίων συμβάσεων.....	37
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	41
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	45
Άρθρογραφία-Μελέτες.....	45

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ανάγκη προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την συμπεριφορά τρίτων, οδήγησε όχι μόνο στη δημιουργία προφυλακτικών μηχανισμών και ελέγχων τόσο σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο, αλλά και στην ταυτοποίηση και αναγνώριση αυτών των συμπεριφορών. Συμπεριφορές που συμβάλουν στην δημιουργία καταστάσεων, όπως η σύγκρουση συμφερόντων, που κάποτε ήταν αδιάφορες για τον κοινοτικό νομοθέτη και μπορούσαν να διέλθουν απαρατήρητες, μπορούν να πλήξουν ανεπανόρθωτα τη δημοσιονομική διαχείριση με συνέπεια την απώλεια χιλιάδων ευρώ από τον κοινοτικό αλλά και εθνικό προϋπολογισμό. Αυτό είχε ως συνέπεια την ταυτόχρονη ανάπτυξη κανόνων δεοντολογίας, κωδίκων συμπεριφοράς αλλά και την έκδοση Κανονισμών για την αποφυγή καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, απευθυνόμενοι οι συγκεκριμένοι, τόσο στους υπαλλήλους υπηρεσιών και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στους υπαλλήλους αλλά και όσους εμπλέκονται στη διαχείριση του Κοινοτικού και εθνικού Προϋπολογισμού (Blomeyer & Sanz 2017).

Σκοπός της εργασίας είναι να αναδείξει τη σημασία της σύγκρουσης συμφερόντων στη δημοσιονομική διαχείριση στο πλαίσιο της κοινοτικής και εθνικής έννομης τάξης. Να προσεγγίσει μέσα από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση, τα βαθύτερα αίτια δημιουργίας των διάφορων μορφών σύγκρουσης συμφερόντων, να αποσαφηνίσει εννοιολογικά τις συγκεκριμένες συμπεριφορές και καταστάσεις που μπορούν να οδηγήσουν στη διαφθορά και να διαφωτίσει μια «αθέατη» πλευρά εκείνων που ασχολούνται με τη δημοσιονομική διαχείριση. Επιπλέον η αντιμετώπιση της σύγκρουσης συμφερόντων θα προωθήσει την ενίσχυση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (αρ.310 παρ.5, αρ.317 ΣΛΕΕ) και της διαφάνειας που αποτελούν, θεμελιώδεις αρχές του δικαίου του προϋπολογισμού και οι οποίες επιβεβαιώνονται στις διατάξεις του Δημοσιονομικού Κανονισμού.

Η χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ γίνεται στο ακέραιο από τους ίδιους πόρους της, υπό την επιφύλαξη των άλλων εσόδων σύμφωνα με το άρθρο 311 ΣΛΕΕ. Δύναται να εκτελεστεί από την Επιτροπή είτε με απευθείας («άμεση διαχείριση») από τα τμήματά της, ή μέσω εκτελεστικών οργανισμών, υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη («επιμερισμένη διαχείριση»), έμμεσα («έμμεση διαχείριση»), αναθέτοντας καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε φορείς και πρόσωπα, π.χ. τρίτες χώρες, διεθνείς και άλλους οργανισμούς. Στην

πράξη, περίπου το 76% του προϋπολογισμού δαπανάται υπό «επιμερισμένη διαχείριση» (όπου τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την κατανομή των πόρων και τη διαχείριση των δαπανών), 22% υπό «άμεση διαχείριση» από την Επιτροπή ή τους εκτελεστικούς οργανισμούς της και το εναπομένον 2% υπό «έμμεση διαχείριση». Η μέθοδος της επιμερισμένης διαχείρισης ασκεί ουσιαστική επίδραση στη διαμόρφωση του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος, καθώς εξουσιοδοτημένες γι' αυτό το σκοπό εθνικές υπηρεσίες αναλαμβάνουν την εκτέλεση της.

Στο άρθρο 317 της ΣΛΕΕ ορίζετε ότι η Επιτροπή πρέπει να εκτελεί τον προϋπολογισμό σε συνεργασία με τα κράτη μέλη και, επιπλέον, ότι οι ρυθμίσεις που θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου 322 της ΣΛΕΕ θα πρέπει να προβλέπουν τις υποχρεώσεις των κρατών μελών για τη διενέργεια λογιστικών και άλλων ελέγχων κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού καθώς και τις απορρέουσες ευθύνες. Η πλημμελής εκτέλεση του προϋπολογισμού από τα κράτη μέλη οδηγεί στην επιβολή κυρώσεων μέσω της διαδικασίας εκκαθάρισης των λογαριασμών και των ελέγχων επιλεξιμότητας, στο πλαίσιο των οποίων πραγματοποιούνται διορθώσεις στα έσοδα των κυβερνήσεων των κρατών μελών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, κατόπιν ελέγχων που διενεργούνται από την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (European Parliament Report 2019).

Στα διατάξεις του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 όπως το άρθρο 54 που αφορά τη ρύθμιση του πλαισίου της δυνατότητας ανάθεσης καθηκόντων εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού, το άρθρο 41 του Κανονισμού 2342/2002 σε σχέση προς το άρθρο 54 παρ.2 στοιχ. β) και γ) του ΔημΚαν. 1605/2002 που αναφέρεται στους τρόπους υλοποίησης της έμμεσης κεντρικής διαχείρισης, καθώς και στο άρθρο 55 του ΔημΚαν. για τις δημόσιες συμβάσεις γίνεται αναφορά στη σύγκρουση συμφερόντων, ως αποτρεπτικού χαρακτήρα προϋπόθεση για την εκπλήρωση των προαναφερθέντων ενεργειών (Κουγέας 2007).

Η εναρμόνιση λοιπόν του εθνικού δημοσιονομικού συστήματος με το κοινοτικό, επέβαλε την τήρηση κανόνων ορθής δημόσιας δράσης, υπό το πρίσμα της διαφάνειας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, με επέκταση στο ευρύτερο πεδίο του δημόσιου τομέα για την πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς και της απάτης. Το γεγονός ότι οι συγκρούσεις συμφερόντων εμφανίζονται, ειδικότερα, στο πλαίσιο σχέσεων εντός των οποίων το άτομο έχει επιφορτιστεί με την προώθηση, την

εκπροσώπηση ή την προστασία αλλότριων συμφερόντων, τα οποία θα μπορούσε να «προδώσει» προς όφελος άλλου συμφέροντος, δικού του ή τρίτου προσώπου, αναφερόμενες κυρίως στη σύγκρουση ανάμεσα σε ρόλους της δημόσιας ζωής και σε ρόλους της ιδιωτικής ζωής του ατόμου, καθιστούν επιτακτική την ανάγκη υιοθέτησης κωδίκων δεοντολογίας στους δημόσιους φορείς για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος (Μουκίου 2018).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ

Εισαγωγή

Με τη Σύσταση του ΟΟΣΑ το 2003 για τη Σύγκρουση Συμφερόντων στις Δημόσιες Υπηρεσίες («Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflicts of Interest in the Public Service»), επισημαίνεται ότι οι πολίτες προσδοκούν από τις κυβερνήσεις ότι θα διασφαλίσουν ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν θα επιτρέψουν στα ιδιωτικά τους συμφέροντα και σχέσεις να διακυβεύσουν τη λήψη δημοσίων αποφάσεων και τη διαχείριση δημοσίων υποθέσεων. Και από την άλλη πλευρά ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι, ο καθένας τους ξεχωριστά, θα ασκούν τα καθήκοντα τους με ακεραιότητα, με δίκαιο και αμερόληπτο τρόπο.

Τονίζεται ότι καθώς νέες μορφές σχέσεων έχουν αναπτυχθεί ανάμεσα στον δημόσιο τομέα, τις επιχειρήσεις και τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς (NGOs), προσφέροντας χώρο, για παράδειγμα για την εμφάνιση συνεχώς αυξανόμενων στενών μορφών συνεργασίας όπως συνεργασίες ιδιωτικού-δημόσιου τομέα, αυτο-ρύθμιση, ανταλλαγές προσωπικού και χορηγίες. Νέες μορφές απασχόλησης έχουν δημιουργηθεί στο δημόσιο τομέα που επέφεραν αλλαγές στα δεδομένα των παραδοσιακών εργασιακών υποχρεώσεων και ηθών. Κατά συνέπεια είναι εμφανής η αναδυόμενη δυνατότητα για νέες μορφές σύγκρουσης συμφερόντων (OECD 2003).

Ένα από τα κυριότερα αξιώματα του δημόσιου τομέα, είναι η υπαγωγή των προσωπικών συμφερόντων στα δημόσια συμφέρον. Η μη επίτευξη χαλιναγώγησης των προσωπικών συμφερόντων, είναι το βαθύτερο αίτιο των περισσότερων ανήθικων συμπεριφορών στο δημόσιο τομέα. Η εμφάνιση και μόνο της σύγκρουσης συμφερόντων αρκεί για να καταστρέψει την αξιοπιστία και τη φήμη ενός δημόσιου φορέα. Η αξιόπιστη και αποτελεσματική διακυβέρνηση συνίσταται στην αμερόληπτη και ανεπηρέαστη λήψη αποφάσεων. Παρόλα αυτά, αξίζει να επισημανθεί ότι οι συγκρούσεις συμφερόντων από μόνες τους δεν αποτελούν απόδειξη αδικήματος. Στην πραγματικότητα, δεδομένου ότι οι υπάλληλοι εγγενώς υιοθετούν πολλαπλούς κοινωνικούς ρόλους, είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα ανακύψουν συγκρούσεις συμφερόντων. Καθώς η σύγκρουση συμφερόντων δεν σημαίνει οπωσδήποτε διαφθορά, εντούτοις αν δεν αντιμετωπιστεί επαρκώς, μπορεί να οδηγήσει σε διαφθορά.

Αν ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα βέβαια, οι συγκρούσεις συμφερόντων μπορούν γρήγορα να ανιχνευθούν και εύκολα να αντιμετωπιστούν, συνήθως οικειοθελώς, πριν προκύψει κάποια παρατυπία. Ωστόσο, αν αυτές οι καταστάσεις δεν αναγνωριστούν πρώιμα και δεν διαχειριστούν ανάλογα, θα δώσουν τη δυνατότητα στους υπαλλήλους να υλοποιήσουν τις «ευκαιρίες» που τους δίνονται για ίδιον όφελος, σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Αυτό το προσωπικό πλεονέκτημα, δεν πρέπει γενικώς να περιλαμβάνει απλώς παράνομο οικονομικό όφελος αλλά και απόπειρες απόκτησης εύνοιας, με την προοπτική μελλοντικών ευεργετημάτων ή επαγγελματικής εξέλιξης, τόσο για τον ίδιο όσο και για φίλους και συγγενείς.

2.1 Ορισμοί της σύγκρουσης συμφερόντων

Έτσι, ενώ ένας αδιαμφισβήτητος νομικός προσδιορισμός της σύγκρουσης συμφερόντων είναι ουσιώδες στοιχείο του συστήματος ακεραιότητας κάθε δημόσιου τομέα, είναι αδύνατο να θεσπιστούν νομοθετικές ρυθμίσεις για όλες τις πιθανές μορφές σύγκρουσης συμφερόντων (Transparency International 2015).

Ιστορικά ο καθορισμός του όρου «σύγκρουση συμφερόντων» (conflict d'intérêts, conflict of interest, Interessenkonflikt) έχει υπάρξει αντικείμενο πολλών και ποικίλων προσεγγίσεων. Αναγνωρίζοντας ότι τα κράτη έχουν διαφορετικές ιστορικές, νομικές και διοικητικές παραδόσεις στο δημόσιο τομέα, κάτι το οποίο μπορεί να έχει επίπτωση στον τρόπο που γίνεται αντιληπτή η σύγκρουση συμφερόντων, επιχειρήθηκε η εννοιολογική της προσέγγιση μέσα από διάφορους ορισμούς. Καθώς οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν θεμιτά συμφέροντα τα οποία προκύπτουν από την ιδιότητα τους ως ιδιώτες, οι συγκρούσεις συμφερόντων δεν μπορούν απλά να αποφευχθούν ή να απαγορευθούν και πρέπει να καθοριστούν, να αναγνωριστούν και να διαχειριστούν. Για να γίνει κατανοητό ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD) προσπάθησε να διαμορφώσει έναν κοινά αποδεκτό ορισμό της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων ως εξής: *«Ως σύγκρουση συμφερόντων νοείται η σύγκρουση μεταξύ των δημοσίων καθηκόντων και των ιδιωτικών συμφερόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου, στο πλαίσιο της οποίας ο δημόσιος υπάλληλος έχει ιδιωτικά συμφέροντα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο την άσκηση των επίσημων υποχρεώσεων και καθηκόντων του»*.

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

Αυτοί οι ορισμοί διαμοιράζονται από κοινού την ιδέα ότι οι δημόσιες αποφάσεις πρέπει να διαφυλάττονται από την «επιρροή» σκέψεων ιδιωτικού συμφέροντος. Εξάλλου καταλήγουν και οι δύο στην ευρεία και «ανοιχτή» αντίληψη των «ιδιωτικών» συμφερόντων για να καλύψουν ένα εκτενές πεδίο συμφερόντων. Τελικά είναι ακόμη πιο σημαντικό κατ'εφαρμογή αυτών των ορισμών, να λεχθεί ότι η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων είναι «αντικειμενική». Η κατάσταση μιας σύγκρουσης συμφερόντων υπάρχει μόλις υφίσταται μια αντικειμενική δυνατότητα ιδιωτικής επιρροής, ανεξάρτητα από το αν αυτή «τίθεται σε ισχύ» (Neyrinck&Petit 2014). Οι συγκρούσεις συμφερόντων αποτελούν έτσι μια κατάσταση και όχι μια συμπεριφορά. Γίνεται αντιληπτό ότι η σύγκρουση συμφερόντων αποτελεί μια κατάσταση διακινδύνευσης, αφηρημένη, αναφερόμενη σε περιστάσεις βασιζόμενες στην πιθανολόγηση, που ενέχουν κίνδυνο διαφθοράς. Η ύπαρξη και μόνο ενός τέτοιου συμφέροντος μπορεί να προκαλέσει την εμφάνιση σύγκρουσης και να υπονομεύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση, παρά το υψηλό επίπεδο ηθικής του φορέα λήψεως αποφάσεων.

Με την πρόθεση να υπάρξει μια πιο ξεκάθαρη, αντικειμενική και αποτελεσματική αναγνώριση των καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, επιχειρήθηκε μια πιο διευκρινιστική διάκριση του όρου «σύγκρουση συμφερόντων». Η διάκριση αυτή περιλαμβάνει μια περαιτέρω κατηγοριοποίηση της σύγκρουσης συμφερόντων που θα μπορούσε να βοηθήσει στην «ανίχνευση», τον εντοπισμό και την πρόληψη της εμφάνισής τους. Έτσι έχουν κατηγοριοποιηθεί ως εξής:

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

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

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

- **Δυνητική** σύγκρουση συμφερόντων: ανακύπτει όταν ένας δημόσιος υπάλληλος έχει ιδιωτικά συμφέροντα τέτοια ώστε θα προκαλείτο σύγκρουση συμφερόντων εάν ο υπάλληλος επρόκειτο να αναλάβει σχετικά (ήτοι συγκρουόμενα) υπηρεσιακά καθήκοντα στο μέλλον (OECD 2003). Παραδείγματος χάριν, εάν ένα μέλος του άμεσου κοντινού περιβάλλοντος του υπαλλήλου προσληφθεί στην ίδια υπηρεσία, υπάρχει μια ρεαλιστική δυνητική σύγκρουση αν θα μπορούσε να απαιτηθεί να επιβλέπει την εργασία του μέλους της οικογένειάς του. Μια δυνητική σύγκρουση συμφερόντων υπάρχει για έναν υπάλληλο που διαθέτει μεγάλο αριθμό μετοχών δασικής εταιρίας, η οποία μπορεί στο μέλλον να αποφασίσει να διαγωνιστεί για μια σύμβαση προϊόντων ξυλείας με το τμήμα της

υπηρεσίας του δημοσίου υπαλλήλου, και εκείνος να είναι υπεύθυνος της σύμβασης προμήθειας.

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

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

2.2 Εξέλιξη της σύγκρουσης συμφερόντων: Τρία στάδια

Το πρώτο στάδιο αφορά την αποφυγή προκαταλήψεων στη λήψη δημοσίων αποφάσεων, μια μακροχρόνια πρακτική που πάει αιώνες πίσω. Η αρχαία αντίληψη ότι «κανείς δεν μπορεί να κρίνει τη δική του υπόθεση» (no one can judge his own case) επεκτάθηκε σε μέλη της οικογένειας και σε άλλες στενές προσωπικές σχέσεις που μπορούν ανάρμοστα να επηρεάσουν τις αποφάσεις στις διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες. Προσωπικά δώρα σε φορείς λήψεως αποφάσεων θεωρήθηκαν ομοίως ως πιθανότητες για μεροληψία.

Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών εισήγαγε ένα δεύτερο στάδιο περιορισμών για τους δημοσίους υπαλλήλους. Διασφαλίζοντας τον πολιτικά-κομματικά ανεξάρτητο χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης, ως κύρια συνιστώσα, που ενισχύει τη νέα ιδεολογική αντίληψη της αμερόληπτης εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος μέσω της παροχής επαγγελματικών δημόσιων υπηρεσιών. Οι κυβερνήσεις, γενικά, αποφεύγουν τους πολλαπλούς διορισμούς αξιωματούχων σε

άλλους κλάδους της κυβέρνησης, όπου η προκύπτουσα σύγκρουση θα μπορούσε να βλάψει την ορθή λειτουργία των συστημικών ελέγχων και ισορροπιών.

Το τρίτο στάδιο αναφέρεται από την γρήγορα εξελισσόμενη διασύνδεση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, με την αυξανόμενη ανταλλαγή προσωπικού μεταξύ των δύο τομέων, την εξωτερική ανάθεση με μεταφορά παραδοσιακά δημοσίων υπηρεσιών, μαζί με την επέκταση νέων μορφών οικονομικών επενδύσεων και αντίστροφη επαγγελματική δραστηριότητα. Νέα ζητήματα αφορούντα οικονομικά και άλλα ιδιωτικά συμφέροντα δημοσίων υπαλλήλων, δίνουν έδαφος σε ένα ευρύ πεδίο δυνατοτήτων για την ανάπτυξη σύγκρουσης συμφερόντων. Ο αυξημένος δημόσιος έλεγχος, υποβοηθούμενος από νέες μορφές διαφάνειας, προαγόμενες μέσω της χρήσης νέων τεχνολογιών, ενθαρρύνουν τις κυβερνήσεις να παρέχουν νέα πρότυπα που αφορούν το τρίτο στάδιο σύγκρουσης συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένου τα οικονομικά συμφέροντα των αξιωματούχων και τη συμμετοχή τους σε ιδιωτικούς και μη κερδοσκοπικούς φορείς (OECD).

Αξίζει να σημειωθεί ότι, η εννοιολογική προσέγγιση είναι απαραίτητο να είναι συνεπής με την θέση της πολιτικής, η οποία αναγνωρίζει ότι η σύγκρουση συμφερόντων θα υπάρξει και θα πρέπει να διαχειριστεί και να επιλυθεί καταλλήλως, ως μια ανάλογη κατάσταση όπως η θέση του βασιλιά στο σκάκι σε θέση «τσεκ»(check), βεβαίως πρέπει να επιλυθεί, αλλά δεν από μόνη της μοιραία ως κατάσταση, εκτός εάν η κατάσταση δεν μπορεί να επιλυθεί σύμφωνα με τους κανόνες.

Σύμφωνα με τις οδηγίες του ΟΟΣΑ, όπου ένας υπάλληλος απέτυχε να αναφέρει μια ανάλογη κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων, ή έχει επιτρέψει μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων να εξελιχθεί, δίχως να επιλυθεί, ή στην πραγματικότητα επέτρεψε σε ιδιωτικά συμφέροντα να επηρεάσουν απρεπώς την άσκηση καθηκόντων, η διασαφήνιση της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων μπορεί να υποδείξει ξεκάθαρα τι είναι αυτό που πραγματικά διακυβεύεται εδώ. Για παράδειγμα, στην περίπτωση που ο υπάλληλος αποφύγει να αναφέρει σχετική ύπαρξη συμφερόντων, αυτό θα έπρεπε να θεωρηθεί καλύτερα ως παράπτωμα και όχι απλά ως σύγκρουση συμφερόντων. Σε αντίθεση, αν ένας υπάλληλος έχει πράξει παράτυπα ή διεφθαρμένα, στην περίπτωση δωροληψίας ή απόδοσης παράνομου ωφελήματος σε μέλος της οικογενείας του, θα ήταν προτιμότερο, αυτή η κατάσταση να αντιμετωπιστεί ως κατάχρηση εξουσίας ή ως διαφθορά (ανάλογα με τις περιστάσεις),

παρά ως σύγκρουση συμφερόντων, ακόμη και αν μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων υπήρξε ουσιώδης για την ανάπτυξη διεφθαρμένης συμπεριφοράς.

Υπό αυτή την έννοια, τα «ιδιωτικά συμφέροντα» δεν περιορίζονται σε οικονομικά ή χρηματικά συμφέροντα ή σε εκείνα που προσπορίζουν άμεσα προσωπικά ωφελήματα για τον υπάλληλο. Προσωπικές σχέσεις ή συνδέσεις, οφειλές και άλλες υποχρεώσεις, θρησκευτικές ή εθνικές συνεργασίες, επαγγελματικές και κομματικές «συμμαχίες» και οικογενειακά συμφέροντα, μπορούν να υπεισέλθουν στον πυρήνα του καθορισμού αυτών των συμφερόντων, εάν αυτά τα συμφέροντα μπορούν βάσιμα να θεωρηθεί ότι θα ασκήσουν βλαπτική επιρροή στην άσκηση των καθηκόντων του υπαλλήλου (OECD 2003) (S.Rose-Ackerman 2014).

2.3 «Πηγές» σύγκρουσης συμφερόντων

Μέσα από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση προκύπτει ότι θα μπορούσαν να προσδιοριστούν ως «πηγές» της σύγκρουσης συμφερόντων οι εξής καταστάσεις:

- ⇒ Ύπαρξη δεύτερης εργασίας (Secondary employment). Αυτή είναι μια από τις πιο εμφανείς συγκρούσεις συμφερόντων στο δημόσιο τομέα που υποσκάπτουν την ανεξαρτησία και την αυτονομία της διοικητικής και κανονιστικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων.
- ⇒ Δημόσιες Συμβάσεις (Public Procurement). Οι συγκρούσεις συμφερόντων μπορούν να προκύψουν σε διάφορα στάδια και να απειλήσουν την ακεραιότητα του αποτελέσματος, διότι μπορεί να μην επιλεγεί ο καταλληλότερος πάροχος. Επίσης ελλοχεύει και ο κίνδυνος απροκάλυπτης δωροδοκίας καθώς υπάλληλοι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων, μπορεί να έχουν συμφέροντα στην εταιρία προσφοράς ή την προοπτική μελλοντικής συνεργασίας μαζί της. Οι καλύτερες ευκαιρίες δωροδοκίας δημιουργούνται κατά τη διάρκεια αξιολόγησης των προσφορών και την ανάθεση συμβάσεων, καθώς η τεχνογνωσία περιορίζει το πεδίο των δημοσίων υπαλλήλων, ικανών να λάβουν αποφάσεις.
- ⇒ Το φαινόμενο των περιστρεφόμενων θυρών «The revolving door» ή «routouflage» κατά τους Γάλλους. Η προοπτική μελλοντικής μετακίνησης των δημοσίων υπαλλήλων στον ιδιωτικό τομέα μπορεί να προκαλέσει στρεβλώσεις κατά τη λήψη αποφάσεων. Αντιστρόφως, η μετακίνηση σε δημόσιες θέσεις και η ρύθμιση ίδιων ζητημάτων των οποίων επιλαμβάνονταν ως εργαζόμενοι στον

ιδιωτικό τομέα, συνιστά επίσης προβληματική κατάσταση και μπορεί να οδηγήσει σε σύγκρουση συμφερόντων. Παρόλο που οι περιορισμοί για το φαινόμενο των «περιστρεφόμενων θυρών» και του «pantouflage» δεν αποτελούν ακόμη κοινή πρακτική, η μετάβαση υπαλλήλων από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και το αντίθετο, αποτελεί πραγματική πρόκληση για την ακεραιότητα των δημοσίων ιδρυμάτων.

- ⇒ Ανταλλαγή και εκμετάλλευση εμπιστευτικών πληροφοριών (Sharing confidential information and insider trading). Πρόκειται για προσωπικές ενέργειες του υπαλλήλου που αφορούν την «εκμείωση» και εκμετάλλευση εμπιστευτικών πληροφοριών, κατά τη διάρκεια των δημοσίων καθηκόντων του και που μπορούν να του προσπορίσουν ίδιον όφελος π.χ. η παροχή «εσωτερικών πληροφοριών» (insider information) σε εταιρία που λαμβάνει μέρος σε διαγωνισμό δημόσιας σύμβασης.
- ⇒ Νεποτισμός και ευνοιοκρατία (Nepotism and cronyism). Οι περιπτώσεις όπου ένας υπάλληλος προωθεί την πρόσληψη συγγενών, φίλων ή συνεργατών του, διατηρώντας μια χαριστική ή προνομιακή συμπεριφορά ως προς αυτούς και, ειδικά, όταν η συμπεριφορά αυτή δεν έχει αξιοκρατικό και δίκαιο έρεισμα, αποτελούν ξεκάθαρες περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων.
- ⇒ Προσωπικά οικονομικά συμφέροντα (Private financial interests). Προσωπικά οικονομικά συμφέροντα του υπαλλήλου ή της/του συζύγου ή της/του συντρόφου ή του άμεσου οικογενειακού περιβάλλοντος μπορούν να έρθουν σε σύγκρουση με την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων του υπαλλήλου.
- ⇒ Δωροδοκία (bribery). Καταστάσεις στις οποίες ο υπάλληλος, με πρόθεση και αθέμιτα μέσα προσπαθεί να αποκομίσει οικονομικό όφελος. Η δωροδοκία χαρακτηρίζεται ως η πιο ωμή μορφή σύγκρουσης συμφερόντων, για αυτό και ρυθμίζεται κατάλληλα από τον ποινικό κώδικα των κρατών μελών (Transparency International, 2015, Neyrick&Petit, 2014).

2.4 Κοινωνικό-ψυχολογικό υπόβαθρο της σύγκρουσης συμφερόντων

Η S. Rose-Ackerman προσδιορίζει τη σύγκρουση συμφερόντων ως την έκφραση της κοινωνικής υπόστασης του ατόμου στο πλαίσιο της οποίας το άτομο μπορεί αναλαμβάνει κάθε φορά διαφορετικούς ρόλους ταυτόχρονα. Έτσι εκείνοι που κατέχουν δημόσια αξιώματα, πολιτικοί, δικαστές, κυβερνητικοί παράγοντες, δημόσιοι

υπάλληλοι, είναι ταυτόχρονα και μέλη οικογενειών, επιχειρηματίες, αθλητές, μέλη οργανώσεων κ.τ.λ. Είναι χαρακτηριστικό της σύγχρονης κοινωνίας οι άνθρωποι να εναλλάσσουν ρόλους στην πορεία της ζωής τους. Ότι είναι κατάλληλο ή απαιτούμενο στον ένα ρόλο, μπορεί να είναι ακατάλληλο ή παράνομο στους άλλους ρόλους. Οι δημόσιοι ρόλοι απαιτούν ένα επίπεδο αντικειμενικότητας, αμεροληψίας και διαφάνειας, που δεν επιβάλλονται όμως στην προσωπική ζωή κάποιου.

Οι συγκρούσεις συμφερόντων εγείρονται όταν ένα άτομο συνδυάζει περαιτέρω τους ρόλους του, για παράδειγμα, εμπλέκοντας τα οικογενειακά ή επιχειρηματικά του συμφέροντα με το ρόλο του ως δημόσιος υπάλληλος ή πολιτικός, φέρνοντας έτσι σε σύγκρουση τα προσωπικά-ιδιωτικά του συμφέροντα με την προάσπιση των δημοσίων καθηκόντων του τα οποία διαφυλάττονται μέσω συγκεκριμένων αξιακών κανόνων ή κωδίκων (S.Rose-Ackerman 2014).

Στις πολιτικές επιστήμες η σύγκρουση συμφερόντων αποτελεί μέρος της θεωρίας της νομιμοποίησης και νομιμότητας (Neyrinck&Petit 2014). Η έννοια της νομιμοποίησης ερευνάται σε σχέση με τα κίνητρα που ωθούν στην υπακοή στους κρατικούς θεσμούς αλλά και ως σκοπός τόσο των κρατικών οργάνων και υπηρεσιών, αλλά και του πολιτικού συστήματος γενικότερα. Κάθε κρατική πράξη ή παράλειψη, η οποία αναγνωρίζεται, γίνεται ακούσια αποδεκτή από τον πολίτη, ενισχύει την ανάγκη νομιμοποίησης ως θεμελιώδους λειτουργίας της σύγχρονης πολιτικής δημοκρατίας που ευνοεί το διάλογο, τον αντίλογο, την αμφισβήτηση και τον πλουραλιστικά θεμελιωμένο λόγο. Αδικαιολόγητες κρατικές ενέργειες και πράξεις, κλονίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών φορτίζοντας τους αρνητικά, καθιστώντας έτσι αδιάσπαστη τη σύνδεση της λειτουργίας της διακυβέρνησης με τη διαδικασία της πολιτικής, ηθικής, κοινωνιολογικής και νομικής νομιμοποίησης.

Η σύγκρουση συμφερόντων, πέραν της κοινωνικής διάστασης που της αποδίδεται, αναφέρεται όπως τονίζει η Χρ. Μουκίου (2017, σελ. 36) *«σε εσωτερική σύγκρουση που αφορά τη διαμόρφωση της βούλησης του ατόμου. Η σύγκρουση συμφερόντων είναι το αποτέλεσμα μιας αντίθεσης, η οποία πηγάζει από την ίδια τη θεωρητική αντίληψη της έννοιας του συμφέροντος, η οποία είναι εκ της φύσεως της δισχιδής ή αλλιώς διττής φύσης (de nature binaire) εφόσον το άτομο «εγγενώς βρίσκεται σε σύγκρουση με τον εαυτό του» [...] πρόκειται πρωτίστως για μία εσωτερική, υποκειμενική, βουλευτική, ψυχολογική κατάσταση του ατόμου [...]»*. Με άλλα λόγια το άτομο βρίσκεται σε μια ψυχολογική κατάσταση στην οποία ο

«εσωτερικός-ψυχικός του κόσμος» βρίσκεται διχασμένος ανάμεσα στο «τι συνέβη» και στο «τι μπορούσε να είχε συμβεί» ανάλογα με τα συμφέροντα που καλείται να υπηρετήσει κάθε φορά. Βέβαια, αυτό μπορεί να αναχθεί και στις βαθύτερες, ενδιάθετες πεποιθήσεις και αντιλήψεις του ατόμου για το τι είναι σωστό, δίκαιο, ηθικό, έντιμο και νόμιμο (Tyler 2006), ώστε να «βούλεται» εθελοντικά να ακολουθήσει νόμους και κανόνες εξαιτίας της υποχρέωσης που πηγάζει από τις προαναφερθέντες αξίες και όχι εξαιτίας του φόβου τιμωρίας ή προσδοκίας επιβράβευσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η διαχείριση της σύγκρουσης συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό και εθνικό δημοσιονομικό πεδίο

Εισαγωγή

Ο Κοινοτικός νομοθέτης, προσπαθώντας να αντιμετωπίσει τη σύγκρουση συμφερόντων που έχει αναχθεί σε ζήτημα υψίστης σημασίας καθώς ,μπορεί να πλήξει σοβαρά τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, προσέγγισε το ζήτημα τόσο από την πλευρά του «ήπιου» (soft law) αλλά και «αυστηρού» δικαίου (hard law) (Μουκίου 2018), υιοθετώντας κανόνες δεοντολογίας, κώδικες συμπεριφοράς, Κανονισμούς, οι οποίοι προσπαθούν μέσα από τη συμμόρφωση να διασφαλίσουν την ακεραιότητα, την εντιμότητα, τη διαφάνεια και την αμεροληψία.

Οι κανόνες soft law, είναι κανόνες που δεν περιλαμβάνουν δεσμευτικές επιταγές για τον κύκλο των προσώπων στον οποίο απευθύνονται, αλλά εμπεριέχουν συστάσεις, οδηγίες και επισημάνσεις για τη ρύθμιση την οποία αφορούν και τη συμμόρφωση τους σε αυτή. Η ευρύτερη σημασία της υποδεικνυόμενης συμπεριφοράς έγκειται συνήθως, είτε στην παρότρυνση προς εφαρμογή και τήρηση βέλτιστων «πρακτικών» ("best practices") ή «προτύπων» ("standards"), είτε στην προτροπή υιοθέτησης και τήρησης αρχών ορθής επαγγελματικής ή επιχειρηματικής δεοντολογίας (Μουκίου 2018). Στις συγκεκριμένες περιπτώσεις δεν ανακύπτει κανόνας δικαίου και κατά συνέπεια δεν υπάρχει μέθοδος εξαναγκασμού για συμμόρφωση προς τις εν λόγω συστάσεις και βέβαια σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, δεν υπάρχει ο ανάλογος μηχανισμός κυρώσεων. Ως στοιχείο και των εσωτερικών εννόμων τάξεων, οι διατάξεις του ήπιου δικαίου αποτελούν πολύτιμο εργαλείο, είτε για τη μορφοποίηση ενός πρώτου σταδίου σχηματισμού των δεσμευτικών κανόνων δικαίου, είτε ως τρόπο προαγωγής των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων χωρίς τον αυστηρό και δεσμευτικό χαρακτήρα του κανόνα δικαίου.

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

δικαίου που αποτελεί τον «προπομπό» της θέσπισης του τελικού δεσμευτικού κανόνα δικαίου, δίνει την ευκαιρία στους εκπροσώπους της κοινωνίας και των κοινωνικών ομάδων να συμμετάσχουν σε αυτή τη διαδικασία θέσπισης του τελευταίου (Μουκίου 2018).

Η επίδραση κανόνων «ήπιου» δικαίου που εισηγούνται διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ και αφορούν πρακτικές καλής νομοθέτησης, σύγχρονες αντιλήψεις χρηστής διακυβέρνησης αναφορικά με τη διαφάνεια και τη μη ύπαρξη διαφθοράς, μέσω της τήρησης συγκεκριμένης συμπεριφοράς, είχαν ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη κωδίκων δεοντολογίας (codes of conduct), κανόνες «βέλτιστων πρακτικών» ("best practice rules") και προτύπων ("standards") στο δημοσιονομικό πεδίο τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και της εθνικής έννομης τάξης (Blomeyer&Sanz 2017). Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί, το πλαίσιο ρύθμισης της σύγκρουσης συμφερόντων όπως αποτυπώνεται στο Δημοσιονομικό Κανονισμό 1605/2002 (Financial Regulation EC Euratom), τον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EC Euratom) 723/2004, τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων (Common Provisions Regulation) κ.τ.λ.

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

3.1 Η σύγκρουση συμφερόντων κατά τη διαχείριση του Κοινοτικού Προϋπολογισμού

Στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα άρθρα 310-324 ΣΛΕΕ, διατυπώνονται οι δημοσιονομικές διατάξεις, που αφορούν τον σχεδιασμό, την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης, σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Σύμφωνα με το άρθρο 325 παρ.1 ΣΛΕΕ «*Η Ένωση και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οποιαδήποτε άλλη*

παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη καθώς και στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης». Η έννοια των «οικονομικών συμφερόντων» της Ένωσης που αναφέρεται στο άρθρο 325 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 280 της ΣΕΚ) αναφέρεται όχι μόνο στον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων της Ένωσης αλλά και στον προϋπολογισμό λοιπών οργανισμών και οργάνων που ιδρύθηκαν από τη Συνθήκη. Το γεγονός ότι, ένα όργανο ή ένας οργανισμός αποτελεί δημιούργημα των Συνθηκών, αυτό σημαίνει ότι, δημιουργήθηκε για να συμβάλει στην ολοκλήρωση του Ευρωπαϊκού οράματος, και για αυτό εντάσσεται στο ενωσιακό οικοδόμημα, ούτως ώστε, τα μέσα που έχει στη διάθεση του κατά εφαρμογή της συνθήκης να συνιστούν ίδιο και άμεσο όφελος για την ίδια την ΕΕ.

Η απόφαση 11/2000, 10.7.2003 του ΔΕΚ ερμηνεύοντας την έννοια των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσδιόρισε ότι σε αυτά περιλαμβάνονται και όλοι οι οργανισμοί της. Έτσι ο Κανονισμός 1073/1999, που αφορά τις έρευνες που πραγματοποιεί η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, μεταξύ άλλων, εφαρμόζεται και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ανεξαρτήτως των ιδιαιτεροτήτων του καταστατικού της, στα πλαίσια της ενωσιακής έννομης τάξης. Οι διατάξεις και το προοίμιο του Κανονισμού 1073/1999, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν θέλησε να προβεί σε διαχωρισμό μεταξύ των οργανισμών ή θεσμικών οργάνων που ιδρύθηκαν βάση των συνθηκών ή από αυτές και μεταξύ αυτών των οργανισμών που λαμβάνουν χρηματοδότηση μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός της ΕΕ 1605/2002 [EC, Euratom] προβλέπει τις μεθόδους εκτέλεσης του Κοινοτικού Προϋπολογισμού, με τους οποίους, επιδιώκεται η επιλογή του καταλληλότερου τρόπου διαχείρισης των κοινοτικών πόρων. Οι μέθοδοι εκτέλεσης που προβλέπονται είναι οι εξής: α) με κεντρική διαχείριση, β) με επιμερισμένη ή αποκεντρωμένη διαχείριση, γ) με από κοινού διαχείριση με διεθνείς οργανισμούς. Κατά την επιμερισμένη διαχείριση, η Επιτροπή μεταβιβάζει καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε κράτη μέλη.

Η μέθοδος της επιμερισμένης διαχείρισης, έχει ουσιαστική επίδραση στη διαμόρφωση του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος, στο μεγαλύτερο μέρος της

οποίας συντελείται η εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού, από εξουσιοδοτημένες για αυτό το σκοπό εθνικές υπηρεσίες. Η σύσταση των εθνικών υπηρεσιών υπαγορεύεται από την αρχή της επικουρικότητας: στο επίπεδο που η εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού πραγματοποιείται μέσω απορροφήσεως κονδυλίων από φορείς στο εσωτερικό των κρατών μελών και για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της ορθής διαχείρισης, οι πλέον κατάλληλες για το σκοπό αυτό θεωρούνται οι υπηρεσίες που ασχολούνται ειδικά με αυτό, δηλ. οι αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Για την επίτευξη των σκοπών της επιμερισμένης διαχείρισης, απαιτείται η οργάνωση και η λειτουργία σχετικών εθνικών υπηρεσιών διαχείρισης και ελέγχου αλλά και η προσαρμογή του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος (Κουγέας 2008).

Δεδομένων των διαδικασιών, που αφορούν την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού, τίθεται στο επίκεντρο του κώδικα δεοντολογικής συμπεριφοράς η «σύγκρουση συμφερόντων», όπως αυτή ορίζεται για τους σκοπούς της εκτέλεσης του γενικού προϋπολογισμού της Ένωσης με το άρθρο 52, παρ.1 και 2 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 ως εξής: «1. Απαγορεύεται σε όλους τους δημοσιονομικούς παράγοντες και σε κάθε άλλο πρόσωπο που συμμετέχει στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, στη διαχείριση και στο λογιστικό ή άλλο έλεγχο, να προβαίνουν σε οποιαδήποτε ενέργεια η οποία είναι δυνατόν να φέρει τα συμφέροντά τους σε σύγκρουση με τα συμφέροντα των Κοινοτήτων. Εάν προκύψει τέτοια περίπτωση, το εν λόγω πρόσωπο πρέπει να απέσχει από τη σχετική ενέργεια και να αναφέρει το γεγονός στην αρμόδια αρχή. 2. Σύγκρουση συμφερόντων ανακύπτει οσάκις η αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων δημοσιονομικού παράγοντα ή άλλου προσώπου, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 1, υπονομεύεται από οικογενειακούς ή συναισθηματικούς λόγους ή από πολιτικούς ή εθνικούς δεσμούς, από οικονομικό συμφέρον ή από οποιαδήποτε σύμπτωση συμφερόντων με το δικαιούχο».

Στο άρθρο 52 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 διατυπώνεται ένα πλαίσιο δεοντολογικής συμπεριφοράς των δημοσιονομικών παραγόντων, μεταξύ των οποίων, περιλαμβάνονται τόσο οι διατάκτες και οι υπόλογοι αλλά και οι εσωτερικοί ελεγκτές. Η ρύθμιση της σύγκρουσης συμφερόντων για τους δημοσιονομικούς παράγοντες αναφέρεται και στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 35 του Κανονισμού (EC Euratom) 652/2008 που περιλαμβάνεται στο Δημοσιονομικό

Κανονισμό πλαίσιο 1605/2002 αρ.185, των οργανισμών που δημιουργούνται από την Ένωση.

Το πλαίσιο αυτό επικεντρώνεται γύρω από τη σύγκρουση συμφερόντων, τόσο των δικών τους συμφερόντων (διατακτών, υπολόγων, εσωτερικών ελεγκτών) ή τρίτων που συνδέονται με αυτούς, με εκείνα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Επιβάλλει, δηλαδή, μια συγκεκριμένη συμπεριφορά που στην αρχή αναφέρονταν συγκεκριμένα στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και καταλήγει να περιλαμβάνει όλο το πεδίο στο οποίο εκτείνεται η διαχείριση του κοινοτικού προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένου του λογιστικού ή άλλου ελέγχου αλλά και οποιαδήποτε άλλη σχετιζόμενη ενέργεια.

Στην παρ.2 του άρθρου 52 όπου αναφέρονται οι λόγοι που «υπονομεύουν» την «αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων του υπαλλήλου», ορίζεται από τον κοινοτικό νομοθέτη ένα ευρύ πεδίο δυνητικών αιτιών υπονόμησης της άσκησης των καθηκόντων του. Η διατύπωση της διάταξης, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, μπορεί να περιλαμβάνει έμμεσους αποδέκτες ενός εκτενούς κύκλου μη ευχερώς προσδιορίσιμου («από πολιτικούς ή εθνικούς δεσμούς»), ενός εγγύτερου κύκλου (« από οικογενειακούς ή συναισθηματικούς λόγους») αλλά και τον ίδιο προσωπικά («από οικονομικό συμφέρον») που μπορεί να απολαμβάνουν της «εύνοιας» που πιθανώς επιδεικνύει το όργανο με την «υπονομευμένη» άσκηση των καθηκόντων του. Ο κοινοτικός νομοθέτης στην τελευταία κατηγορία τοποθετεί την εξυπηρέτηση συμφερόντων τρίτου προσώπου («ενδιαφερομένου») υπαινισσόμενος έτσι ότι η σύμπτωση των συμφερόντων αυτού του προσώπου με τα συμφέροντα του υπαλλήλου συνιστούν υποκρυπτόμενο ίδιο όφελος για τον υπάλληλο.

Με το άρθρο 27 του Κανονισμού 1995/2006, η παρ. 1 του άρθρου 52 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 αντικαταστάθηκε ως εξής: «1. Απαγορεύεται σε όλους τους δημοσιονομικούς παράγοντες και σε κάθε άλλο πρόσωπο που συμμετέχει στην εκτέλεση, στη διαχείριση και στο λογιστικό ή άλλο έλεγχο, να προβαίνουν σε οποιαδήποτε ενέργεια η οποία είναι δυνατόν να φέρει τα συμφέροντά τους σε σύγκρουση με τα συμφέροντα των Κοινοτήτων. Εάν προκύψει τέτοια περίπτωση, το εν λόγω πρόσωπο πρέπει να απέσχει από τη σχετική ενέργεια και να αναφέρει το γεγονός στην αρμόδια αρχή». Στην τροποποίηση αυτή, ουσιαστικά διευρύνεται και πάλι ο κύκλος των προσώπων στα οποία μπορεί να ανακύψει κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων. Έτσι, η σύγκρουση συμφερόντων μπορεί να περιλαμβάνει και τον

δημοσιονομικό εσωτερικό ελεγκτή. Ταυτόχρονα το άρθρο 27 έρχεται να διευρύνει και τα όρια απαγόρευσης, όσον αφορά τις ενέργειες που αφορούν την εκτέλεση του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένου και τη «*διαχείριση και το λογιστικό ή άλλο έλεγχο*».

Οι δημοσιονομικοί παράγοντες είναι εκείνοι αρχικά στους οποίους απευθύνονται οι διατάξεις του Δημοσιονομικού Κανονισμού που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων. Στο Δημοσιονομικό Κανονισμό 1605/2002 και τα άρθρα 56 και 57 προσδιορίζονται οι δημοσιονομικοί παράγοντες (διατάκτες και υπόλογοι) και ορίζονται οι διαδικασίες στις οποίες αυτοί δραστηριοποιούνται, καθώς και οι σχετικοί κανόνες με αυτούς. Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός στο πεδίο εκτέλεσης του προϋπολογισμού και το άρθρο 85 καθιστά τον εσωτερικό ελεγκτή ένα ακόμη πρόσωπο το οποίο αφορά η σύγκρουση συμφερόντων. Στο κεφ. 8 και το άρθρο 85 του Δημοσιονομικού Κανονισμού αναφέρεται το εξής: «*κάθε όργανο ορίζει καθήκοντα εσωτερικού ελέγχου που πρέπει να ασκούνται σύμφωνα με τα σχετικά διεθνή πρότυπα. Ο εσωτερικός ελεγκτής, που διορίζεται από το όργανο, υπέχει ευθύνη έναντι αυτού όσον αφορά την επαλήθευση της εύρυθμης λειτουργίας των συστημάτων και των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Ο εσωτερικός ελεγκτής δεν μπορεί να είναι ούτε διατάκτης ούτε υπόλογος*».

Σύμφωνα με το άρθρο 59 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, κάθε όργανο της ΕΕ καθορίζει μέσω του εσωτερικού διοικητικού του κανονισμού, τους υπαλλήλους στους οποίους θα αναθέσει τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα του διατάκτη και τη δυνατότητα του κύριου διατάκτη (authorising officer) να μεταβιβάσει περαιτέρω τις αρμοδιότητες του. Τόσο οι κύριοι όσο και οι δευτερεύοντες διατάκτες, επιτρέπεται να δρουν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους. Ο διατάκτης στο πλαίσιο των καθηκόντων του επιλαμβάνεται της εκτέλεσης των εσόδων και των δαπανών, σε καθένα από τα όργανα, διασφαλίζοντας την νομιμότητα και την κανονικότητα τους, σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Οι αρμοδιότητες του δημοσιονομικού παράγοντα «υπόλογου» (accounting officer) προσδιορίζονται στο άρθρο 61 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 ως εξής: «*κάθε όργανο διορίζει έναν υπόλογο, ο οποίος αναλαμβάνει στο πλαίσιο του οικείου οργάνου: α) την ορθή εκτέλεση των πληρωμών, την είσπραξη των εσόδων και των βεβαιωμένων απαιτήσεων, β) την προετοιμασία και την υποβολή των λογαριασμών, γ) την τήρηση των λογαριασμών, δ) τον καθορισμό των λογιστικών*

κανόνων και μεθόδων καθώς και του λογιστικού σχεδίου, ε) τον καθορισμό και την επικύρωση των λογιστικών συστημάτων καθώς και εφόσον συντρέχει περίπτωση, την επικύρωση των συστημάτων που καθορίζονται από το διατάκτη και προορίζονται για την παροχή ή την αιτιολόγηση των λογιστικών πληροφοριών, και στ) την διαχείριση του ταμείου».

Ο Δημοσιονομικός Κανονισμός επιφυλάσσει έναν ιδιαίτερο ρόλο για τον «εσωτερικό ελεγκτή» (internal auditor), ο οποίος ορίζεται από κάθε όργανο και είναι επιφορτισμένος με καθήκοντα εσωτερικού ελέγχου, ασκούμενα σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα. Ο εσωτερικός ελεγκτής υπέχει ευθύνη έναντι του οργάνου, όσον αφορά την αξιόπιστη τήρηση της λειτουργίας των συστημάτων και των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η ιδιότητα του εσωτερικού ελεγκτή είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του υπολόγου ή του διατάκτη (αρ.85 ΔημΚαν). Στα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες του εσωτερικού ελεγκτή περιλαμβάνονται σύμφωνα με το άρθρο 86 του Δημοσιονομικού Κανονισμού η συμβουλευτική του οργάνου όσον αφορά την αντιμετώπιση κινδύνων, τη βελτίωση της ποιότητας των συστημάτων διαχείρισης ελέγχου και την προώθηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (Κουγέας 2008).

Σύμφωνα με το άρθρο 27 του Κανονισμού 1995/2006, η σύγκρουση συμφερόντων αφορά εκτός από τους δημοσιονομικούς παράγοντες «και κάθε άλλο πρόσωπο που συμμετέχει στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, στη διαχείριση και στο λογιστικό ή άλλο έλεγχο». Αυτό σημαίνει ότι αρκεί σε κάποιο πρόσωπο να συντρέχει η ιδιότητα του υπαλλήλου της ΕΕ (ή των οργανισμών και υπηρεσιών που αυτή έχει δημιουργήσει) που υπάγεται σε υπηρεσία οργάνου (ή οργανισμού) με την εξουσιοδότηση να λαμβάνει μέρος στις προαναφερθείσες ενέργειες.

3.2 Η δημοσιονομική διαχείριση σε εθνικό επίπεδο

Κατά την επιμερισμένη διαχείριση, που συνιστά μια από τις μεθόδους εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού (ΔημΚαν άρθρο 53), τα καθήκοντα εκτέλεσης του μεταβιβάζονται από την Επιτροπή στα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν και να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την πρόληψη παρατυπιών και απάτης, κινούν όταν συντρέχει περίπτωση, διαδικασίες δίωξης για την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων κονδυλίων, αυτό σημαίνει ότι, θα πρέπει

να διεξάγουν ελέγχους, συμπεριλαμβανομένου την ενεργοποίηση αποδοτικών και αποτελεσματικών συστημάτων εσωτερικών ελέγχων. Πάντοτε, η επιμερισμένη διαχείριση, θέτει ως προϋπόθεση, τη σύσταση υπηρεσιών και δημοσιονομικών παραγόντων σε εθνικό/τοπικό επίπεδο σύμφωνα με τους περιορισμούς και τις υποχρεώσεις που θέτει ο Κοινοτικός Δημοσιονομικός Κανονισμός.

Στο νέο Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού 2362/1995, όπως τροποποιήθηκε από το Ν 3871/2010, το Ν 2803/2000, καθώς, και σε μια πλειάδα μεταγενέστερων νομοθετημάτων, περιλαμβάνονται πληθώρα διατάξεων, που αφορούν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, την προστασία τους, τις υπηρεσίες που επιλαμβάνονται αυτών, όπως τούτο προκύπτει μέσα από την υποχρέωση εναρμόνισης του εθνικού δημοσιολογιστικού συστήματος προς το ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας και οργάνωσης του κοινοτικού δημοσιονομικού συστήματος. Βάση αυτών των ρυθμίσεων, ανακύπτουν οι ευθύνες και οι υποχρεώσεις των διαχειριστών του κοινοτικού χρήματος σε εθνικό επίπεδο, με τις διατάξεις του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 να ισχύουν και για εκείνους. Σύμφωνα με την γενική ερμηνεία της διάταξης του Δημοσιονομικού Κανονισμού περί σύγκρουσης συμφερόντων, σε συνδυασμό με τα προαναφερθέντα, αυτή βρίσκει εφαρμογή σε κάθε εμπλεκόμενο (επίσης και σε εθνικό επίπεδο) στην κοινοτική διαχείριση και στον έλεγχο της αλλά και στην εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η διεθνή Σύμβαση ΡΙΦ του 1995 και τα τρία συνοδευτικά της πρωτόκολλα, θεμελίωσαν την ποινική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέσω του πρώτου πρωτοκόλλου πραγματοποιήθηκε η εξομοίωση των κοινοτικών προς τους εθνικούς υπαλλήλους. Όσον αφορά, τη διάπραξη απάτης σε βάρος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Επιτροπής, τους βουλευτές και τους υπουργούς, τα μέλη των ανωτάτων δικαστηρίων των κρατών μελών, του ΔΕΚ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όταν τελούνται από τα τελευταία ή σε βάρος των τελευταίων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους αδικήματα απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Ο νόμος 2083/2000 *«Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτή πρωτοκόλλων»* μεταφέρθηκε με τη Σύμβαση ΡΙΦ στην ελληνική έννομη τάξη και οδήγησε στην κωδικοποίηση των επιμέρους αδικημάτων, τον καθορισμό ποινικών ευθυνών κ.ά. Έτσι στην παρ.1 του άρθρου 4 του νόμου 2803/2000 ορίζονται τα εξής:

«όποιος με τη χρήση πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, ή με την απόκρυψη ή με την κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης παρασιώπηση πληροφοριών ή με τη μη κατά προορισμό τους χρήση των πόρων που του χορηγήθηκαν ή των πλεονεκτημάτων που είχε μόνιμα αποκτήσει, αχρεωστήτως εισπράττει ή παρακρατεί ή παρανόμως ελαττώνει πόρους του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των προϋπολογισμών των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινοότητες ή για λογαριασμό τους, τιμωρείται με φυλάκιση».

3.3 Υποχρεώσεις των υπαλλήλων που εμπλέκονται στη διαχείριση του Κοινοτικού Προϋπολογισμού

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

Το άρθρο 11 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης αναφέρεται σε έμμεσους λόγους επίδρασης, που μπορεί να οδηγήσουν στη σύγκρουση συμφερόντων με παραπομπή στο άρθρο 52 του Δημοσιονομικού Κανονισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 11 *«Ασκεί τα καθήκοντα που του ανατίθενται κατά τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο, τηρώντας το καθήκον πίστεως που υπέχει έναντι των Κοινοτήτων».* Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 11α παρ.1 *«1. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του και εκτός αντιθέτου διατάξεως, ο υπάλληλος δεν απασχολείται σε καμία υπόθεση στην οποία έχει άμεσα ή έμμεσα προσωπικό συμφέρον, ιδίως οικογενειακό ή οικονομικό, φύσεως ικανής να θέσει σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του. 2. Ο υπάλληλος ο οποίος, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, συμβαίνει να απασχοληθεί με υπόθεση όπως η προαναφερόμενη, ενημερώνει αμέσως σχετικά την αρμόδια για τους διορισμούς αρχή. Η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα και δύναται, ιδίως, να απαλλάσσει τον υπάλληλο από τον χειρισμό της υποθέσεως αυτής. 3. Ο υπάλληλος δεν δύναται να διατηρεί ή να αποκτά αμέσως ή έμμεσα στις επιχειρήσεις που υπόκεινται στον έλεγχο του οργάνου στο οποίο ανήκει ή σχετίζονται με το εν λόγω*

όργανο, συμφέροντα τέτοιας φύσεως και σημασίας που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του κατά την άσκηση των καθηκόντων του».

Επίσης, το άρθρο 13 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης ορίζει «*όταν ο/η σύζυγος του υπαλλήλου ασκεί κατ'επάγγελμα κερδοσκοπική δραστηριότητα, ο υπάλληλος πρέπει να υποβάλλει σχετική δήλωση, στην αρμόδια για τους διορισμούς αρχή του οργάνου στο οποίο ανήκει. Στην περίπτωση που η δραστηριότητα αυτή αποδεικνύεται ασυμβίβαστη με εκείνη του υπαλλήλου και αν ο τελευταίος δεν είναι σε θέση να εγγυηθεί ότι θα τερματιστεί σε συγκεκριμένη προθεσμία, η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή, κατόπιν γνώμης της επιτροπής ίσης εκπροσωπήσεως, αποφασίζει αν ο υπάλληλος πρέπει να παραμείνει στη θέση του ή να μετατεθεί*». Στην περίπτωση αυτή, το άρθρο 13 αναφέρεται στην εκδοχή της έννοιας της «υπονόμευσης» του άρθρου 52 παρ.2 του Δημοσιονομικού Κανονισμού «*από οικογενειακούς ή συναισθηματικούς λόγους*» της «*αμερόληπτης και αντικειμενικής άσκησης των καθηκόντων*».

3.4 Ο εντοπισμός της σύγκρουσης συμφερόντων και οι ευθύνες που προκύπτουν

Η συμμόρφωση σε ορισμένη συμπεριφορά, βάση του γεγονότος της σύγκρουσης συμφερόντων, όσον αφορά τους δημοσιονομικούς παράγοντες, συνδέεται άμεσα με τις ειδικότερες ευθύνες και υποχρεώσεις τους, όπως αυτές ορίζονται από το Δημοσιονομικό Κανονισμό 1605/2002. Σύμφωνα με το άρθρο 60 Δημοσιονομικού Κανονισμού, ο διατάκτης αναλαμβάνει την εκτέλεση των εσόδων και των δαπανών σε καθένα από τα όργανα, σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και τη διασφάλιση της κανονικότητας και της νομιμότητας του: η επιβαλλόμενη απαγόρευση, βάση του γεγονότος της σύγκρουσης συμφερόντων, εντάσσεται στην ευρεία έννοια του όρου της διασφάλισης της νομιμότητας. Έτσι κατά το άρθρο 65 παρ.2 του Δημοσιονομικού Κανονισμού «*κάθε διατάκτης, υπόλογος ή υπόλογος πάγιων προκαταβολών υπέχει πειθαρχική και χρηματική ευθύνη, υπό τους όρους που προβλέπονται από τον Κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης με την επιφύλαξη των διατάξεων των άρθρων 66, 67 και 68. Σε περίπτωση παράνομης δραστηριότητας, απάτης ή δωροδοκίας που ενδέχεται να θίξουν τα συμφέροντα της Κοινότητας, θα επιλαμβάνονται του θέματος οι αρχές και οι υπηρεσίες που ορίζονται από τη ισχύουσα νομοθεσία*».

Κατά το άρθρο 52 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, ο εντοπισμός και η δήλωση της σύγκρουσης συμφερόντων επαφίεται στον εμπλεκόμενο στην εκτέλεση του προϋπολογισμού υπάλληλο ή στον ίδιο τον δημοσιονομικό παράγοντα. Σε διαφορετική περίπτωση η σύγκρουση συμφερόντων μπορεί να εντοπιστεί είτε μετά από εσωτερικό έλεγχο του αρμοδίου οργάνου, είτε παρεμπιπτόντως, είτε μετά από καταγγελία, είτε αυτεπάγγελτα. Στην περίπτωση της καταγγελίας, αυτή μπορεί να προέλθει είτε από το εσωτερικό της Ένωσης (π.χ. από άλλο υπάλληλο) είτε από τρίτους, που βλάπτονται από τη συμπεριφορά του εν λόγω υπαλλήλου. Το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων είναι πλέον συχνό φαινόμενο, πράγμα που αποδεικνύεται μέσα από την πληθώρα ανακοινώσεων και προτάσεων των οργάνων της ΕΕ, ιδιαίτερα έπειτα από ελέγχους τόσο της OLAF όσο και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση **Γεώργιος Τζοάνος**, υπαλλήλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που παρέβη διατάξεις του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης υπαλλήλων της ΕΕ και μεταξύ άλλων, τα άρθρα 11 και 11α του ΚΥΚ περί σύγκρουσης συμφερόντων. Σύμφωνα με την υπόθεση T-74/96 Georges Tzoanos κατά Επιτροπής και της απόφαση του Πρωτοδικείου της ΕΚ της 19.03.1998 με την οποία ευθέως ετίθετο θέμα σύγκρουσης συμφερόντων, δεδομένου ότι ο προσφεύγων είχε αναπτύξει δραστηριότητες στο πλαίσιο των οποίων τα προσωπικά του συμφέροντα ήρθαν σε σύγκρουση προς εκείνα των Κοινοτήτων. Η απόφαση αναφέρει στη σκέψη 3 και 4, ότι ο Γ. Τζοάνος, πρώην υπάλληλος της Επιτροπής βαθμού Α3, ο οποίος ήταν, από την 1^η Ιουλίου 1989, προϊστάμενος της διοικητικής μονάδας 3 « Τουρισμός» της διευθύνσεως Α «Πρόωθηση των επιχειρήσεων και βελτίωση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων, εμπόριο, τουρισμός, και κοινωνικός τουρισμός». Κατά το τέλος του έτους 1993, η Γενική Διεύθυνση «Οικονομικός έλεγχος», απεκάλυψε την ύπαρξη προβλήματος στη διαχείριση της διοικητικής μονάδας XXII Α3. Στις αρχές του 1994, άρθρο που δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του 1993 στην Ελλάδα και έβαλε κατά του Γ. Τζοάνου, περιήλθε σε γνώση των ιεραρχικώς ανωτέρων του. Αφού διεξήχθη έρευνα για τις δραστηριότητες του Γ. Τζοάνου εντός της διοικητικής μονάδας XXII Α3, η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή, παρέπεμψε στις 22/12/1994, στο πειθαρχικό συμβούλιο τον Γ. Τζοάνο με τις εξής κατηγορίες *«άσκησε και ασκεί εξωτερικές δραστηριότητες χωρίς άδεια, παρέβη το καθήκον διακριτικότητας, καθότι χωρίς να ενημερώσει τους προϊσταμένους του, είχε*

την κατοικία του στην ίδια διεύθυνση με μια εξωτερική επιχείρηση που μετέχει τακτικά σε προγράμματα επιδοτούμενα (ή προς επιδότηση) από την Επιτροπή και καθότι διατύπωσε δημόσια κριτική σχετικά με ένα εθνικό φορέα στον τομέα του τουρισμού. Παρέσχε υπηρεσίες στον τομέα των επαγγελματικών δραστηριοτήτων του στην Επιτροπή, για λογαριασμό προσώπων ή οργανώσεων εκτός οργάνου που είναι δυνατό να επηρέασαν την ανεξαρτησία του κατά την άσκηση των καθηκόντων του ως προϊσταμένου διοικητικής μονάδας στην Επιτροπή. Προετοίμασε για εκτός οργάνου πρόσωπα ή οργανώσεις, έγγραφα προοριζόμενα τελικώς είτε για την Επιτροπή, αντίθετα δε προς τα συμφέροντά της, είτε για εκτός οργάνου συνεργάτες προγραμμάτων που απολαύουν κοινοτικών επιδοτήσεων. Διέπραξε υπηρεσιακές παρατυπίες και πταίσματα δημοσιονομικής και χρηματοοικονομικής διαχείρισεως κατά την άσκηση των καθηκόντων του ως προϊσταμένου της διοικητικής μονάδας «Τουρισμός».

Τελικά, στον Γ. Τζοάνο επεβλήθη η πειθαρχική κύρωση του άρθρου 86 παρ.2 στοιχείο στ' του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της οριστικής παύσης χωρίς κατάργηση του δικαιώματος συντάξεως.

Στην υπόθεση T-309/03 Manel Camós Grau κατά Επιτροπής, ο Grau με προσφυγή του ενώπιον του Πρωτοδικείου της Ένωσης, ζήτησε αφενός την ακύρωση της από 17.10.2000 εκθέσεως της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), με την οποία περατώθηκε η έρευνα σχετικά με το Ινστιτούτο για τις σχέσεις μεταξύ Ευρώπης και Λατινικής Αμερικής (IRELA) και αφετέρου τη χρηματική ικανοποίηση λόγω της ηθικής βλάβης όπως και της αποκατάστασης της σχετικής με τη σταδιοδρομία ζημίας που φέρεται ότι προκλήθηκαν από την έκθεση αυτή. Ο M. Camós Grau, υπάλληλος της Επιτροπής συμμετείχε στη διαχείριση του οργανισμού IRELA, για τον οποίο οργανισμό κινήθηκε σχετική έρευνα από την OLAF, λόγω επιβαρυντικών εκθέσεων περί δημοσιονομικών και λογιστικών ατασθαλιών ιδίως της ΓΔ «Οικονομικός Έλεγχος» της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο διευθυντής της OLAF αποφάσισε, στις 4.7.2000, να κινήσει έρευνα σχετικά με τον IRELA και μετά στις 29.01.2001, να επεκτείνει την αρχική έρευνα και να κινήσει εσωτερική έρευνα σχετικά με τρεις υπαλλήλους της Επιτροπής, και μεταξύ αυτών και τον Grau. Σύμφωνα με το άρθρο 4 της αποφάσεως 1999/396, ο διευθυντής της OLAF ειδοποίησε τον M. Camós Grau, στις 30.01.2001, για την κίνηση της έρευνας αυτής και για τη δυνατότητα να είναι αναμεμιγμένος στις ατασθαλίες που

είχαν διαπιστωθεί. Επίσης, του γνωστοποίησε τα ονόματα των υπαλλήλων της OLAF που ήταν εξουσιοδοτημένοι να προβούν στην έρευνα. Ο Grau επέστησε την προσοχή στον ρόλο της ΓΔ «Οικονομικός έλεγχος» και συγκεκριμένα ως προς έναν από τους εξεταστές, δεδομένου ότι ο συγκεκριμένος είχε εργαστεί παλαιότερα στη ΓΔ και δεν διέθετε την απαιτούμενη αντικειμενικότητα για τη διενέργεια της έρευνας.

Κατήγγειλε την ύπαρξη σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο του εξεταστή P, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τις ευθύνες τις οποίες είχε ο εξεταστής, λόγω του ότι η μονάδα του, η ΓΔ ήταν επιφορτισμένη με τον έλεγχο του IRELA κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών που αποτελούσαν αντικείμενο της έρευνας, όσο και της συμπεριφοράς του κατά τη διενέργεια της έρευνας. Ο M. Camós Grau, εξετάστηκε στις 22.04.2002 από τον προϊστάμενο της μονάδας «Δικαστές, παροχή συμβουλών και δικαστική παρακολούθηση» της OLAF, έχοντας ως σκοπό τη διευκρίνιση των ισχυρισμών του όσον αφορά τον P. Ο προϊστάμενος της μονάδας αυτής άκουσε επίσης, τον εξεταστή P. που είχε τεθεί υπό αμφισβήτηση. Με έγγραφο της 17ης Μαΐου 2002, ο προϊστάμενος της μονάδας «Δικαστές, παροχή συμβουλών και δικαστική παρακολούθηση», γνωστοποίησε στον M. Camós Grau ότι, η μονάδα του είχε δώσει στον διευθυντή της OLAF τη νομική γνώμη κατά την οποία «η θέση του P. ως εξεταστή ασχολούμενου με τον φάκελο αναφοράς [IRELA] θα μπορούσε να θεωρηθεί σύγκρουση συμφερόντων» και ότι η OLAF είχε αποφασίσει, σύμφωνα με την πρόταση που υπέβαλε στον διευθυντή η εν λόγω μονάδα, «να αποσύρει [τον εξεταστή αυτόν] από την έρευνα». Παρά την ένσταση του Grau η τελική έκθεση της έρευνας περατώθηκε και κοινοποιήθηκε στο Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής, στον Γενικό Γραμματέα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στις Βελγικές και Ισπανικές δικαστικές αρχές και στον ίδιο.

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

Η απόρριψη της διοικητικής ένστασης του Grau με την αιτιολογία ότι αναγνωρίζεται ότι η αποπομπή του Ρ ήταν απαραίτητη για την αντικειμενικότητα της έρευνας, παρόλο που δεν είχε ζημιογόνες συνέπειες, επιβεβαιώνουν τους ισχυρισμούς του Grau. Ο Grau προς στήριξη του αιτήματος αποζημίωσης στο Πρωτοδικείο, αναφέρει ότι, η OLAF παραβίασε τις αρχές της αμεροληψίας, της επιείκειας, της αντικειμενικότητας, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοικήσεως. Το δικαστήριο δέχθηκε την ύπαρξη της σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο του εξεταστή, σύμφωνα με τη νομική γνώμη της μονάδας «Δικαστές, παροχή συμβουλών και δικαστική παρακολούθηση» που δόθηκε στον διευθυντή της OLAF. Επίσης, το ΔΕΚ αναγνώρισε την άστοχη προσέγγιση της Επιτροπής, που με την τελική έκθεση περιόρισε την ευθύνη στους υπαλλήλους διαχείρισης του IRELA και παρέβλεψε το ρόλο της ΓΔ «Οικονομικός έλεγχος», καθώς και την πρόδηλη παραβίαση της απαίτησης της αμεροληψίας από την πλευρά της OLAF, που παρά την γνώση της σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο του Ρ, συμπεριέλαβε την έκθεση στην έρευνα. Ακόμη, το δικαστήριο αναγνώρισε την προσβολή της τιμής του Grau, η οποία επιδεινώθηκε από την εξωτερική δημοσιότητα και τον σχολιασμό στον τύπο (Ισπανική εφημερίδα El Pais) την οποία έλαβε η έκθεση της OLAF, παρά το γεγονός ότι η έκθεση αποτελούσε εσωτερικό έγγραφο και η κοινοποίηση του έπρεπε να περιοριστεί μόνο στους αποδέκτες, σύμφωνα με το άρθρο 9 του Κανονισμού 1073/1999.

3.5 Η σύγκρουση συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις

Η ιδιαιτερότητα του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η οποία επισημάνθηκε μέσα από τη Σύμβαση κατά της Διαφθοράς των Ηνωμένων Εθνών, οδήγησε στη δημιουργία κανόνων ήπιου διεθνούς δικαίου, για τη διασφάλιση της διαφάνειας, της εντιμότητας και της ακεραιότητας, στις δημόσιες συμβάσεις, μέσα από προληπτικά και οργανωτικά μέτρα.

Στις δημόσιες συμβάσεις, το μοντέλο των Ηνωμένων Εθνών (UNICITRAL) για τις Προμήθειες Αγαθών και Υπηρεσιών καθώς και το αναθεωρημένο κείμενο της συμφωνίας του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (WTO) περί των Δημοσίων Συμβάσεων (General Agreement on Procurement), αποτελούν τον κύριο πυρήνα των κανόνων διεθνούς δικαίου, σε αυτόν τον τομέα. Το μοντέλο UNICITRAL συνιστά ήπιο, ενδοτικό δίκαιο (soft law), αναγνωρισμένο ως «παγκόσμιο πρότυπο» για την

«καλή διακυβέρνηση» στις δημόσιες συμβάσεις, στο Προοίμιο του οποίου αναφέρεται, ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι η επίτευξη της «διαφάνειας» στις διαδικασίες σχετιζόμενες με τις δημόσιες συμβάσεις, μέσα από την τήρηση «κανόνων ηθικής και άλλων standards» από την πλευρά του υποψηφίου αναδόχου (Μουκίου 2018), από την άλλη πλευρά, η συμφωνία ΠΟΕ, ως διεθνή συμφωνία, συνιστά αυστηρό δίκαιο (hard law). Σύμφωνα με το άρθρο 26 (Code of Conduct) του κειμένου του Προτύπου UNICITRAL, επιβάλλεται η υιοθέτηση «Κώδικα Δεοντολογίας» για τους υπαλλήλους ή τα στελέχη των αναθετουσών αρχών, όπου θα περιέχονται σε αυτόν «η πρόληψη σύγκρουσης συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών» με την ανάλογη λήψη μέτρων πρόληψης και ρύθμισης όσον αφορά την ευθύνη του προσωπικού για ζητήματα προμηθειών. Επίσης, ο ΟΟΣΑ μέσα από τη σύναψη διεθνών συμβάσεων, που συνιστούν αυστηρό, δεσμευτικό δίκαιο όσον αφορά τη διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις, ακολούθησε και την οδό του ήπιου, ενδοτικού δικαίου με την έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών και συστάσεων στο αυτό πεδίο.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, γενικά, δεσμεύεται από τους κανόνες του διεθνούς δικαίου (συμπεριλαμβανομένου και των συμβάσεων του ΠΟΕ) και η νομολογία των δικαστηρίων της αναγνωρίζει σε μεγάλο βαθμό αυτή τη δεσμευτικότητα, χωρίς αυτό να αλλοιώνει τη νομική φύση του ενωσιακού δικαίου ως αυτόνομης έννομης τάξης. Ταυτόχρονα, όμως, αναγνωρίζεται και η ισχύ του ήπιου δικαίου εντός της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, με την προϋπόθεση σεβασμού των κατοχυρωμένων σε αυτή θεμελιωδών δικαιωμάτων καθώς και της προστασίας τους. Σύμφωνα με τα παραπάνω, τα ενωσιακά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, αλλά και τα κράτη μέλη της ΕΕ, δεσμεύονται από τον ήπιο κανόνα διεθνούς δικαίου που αφορά τη διαφάνεια, εμπεριέχοντας την εντιμότητα, τη μη διαφθορά και την ακεραιότητα. Δεδομένου αυτού, όλοι οι κανόνες του παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου που αναφέρονται στη διαδικασία κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων δεν επιδέχονται παρέκκλιση από τους διεθνείς κανόνες, ιδίως μετά την κύρωση σε ευρωπαϊκό επίπεδο της Σύμβασης για τις Δημόσιες Συμβάσεις (GPA) (Μουκίου 2018). Έτσι στο άρθρο 119 ΣΛΕΕ παρ. 3 προβλέπεται ρητά ότι «οι δράσεις αυτές των κρατών μελών και της Ένωσης συνεπάγονται την τήρηση των ακόλουθων κατευθυντήριων αρχών: σταθερές τιμές, «υγιή δημόσια οικονομικά» [...]», με το τελευταίο να συνιστά τη νομική βάση για τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, όπως νομιμοποιούνται στη λήψη μέτρων για την ενίσχυση της ορθής διαχείρισης των δημοσίων δαπανών, πράγμα που

αποτελεί στόχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως διαφαίνεται μέσα από το πλαίσιο της «Ευρωπαϊκής Στρατηγικής 2020».

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

Επιπλέον, αναφέρεται ότι: «*1. Οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, κατά τις επόμενες παραγράφους, για α) την αποτελεσματική πρόληψη, β) τον εντοπισμό και γ) την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της σύμβασης, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων. 2. Κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων συντρέχει ιδίως όταν τα πρόσωπα της επόμενης παραγράφου, έχουν άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στην παρ.4, το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης*».

Η στάση που υιοθετείται από τις αναθέτουσες αρχές κατά το άρθρο 24, στις διαφορετικές αυτές μορφές καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, συνίσταται στην πρόληψη, διερεύνηση και επανόρθωση ώστε να αποτραπούν «αποτελεσματικά» συγκρούσεις συμφερόντων που «προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών προμήθειας, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να

διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων». Οι στόχοι της οδηγίας, σύμφωνα με το άρθρο 18, είναι η διασφάλιση της ισότιμης μεταχείρισης των συμμετεχόντων και της διαφάνειας υπό το πρίσμα της εντιμότητας, της ακεραιότητας και της αποτροπής καταστάσεων με εν δυνάμει αθέμιτη επιρροή και διαφθορά.

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

Στη συνέχεια, το άρθρο 57 παρ.4 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ δεν αναφέρεται στη σύγκρουση συμφερόντων ως υποχρεωτικό λόγο αποκλεισμού από τη διαδικασία κατάρτισης σύμβασης. Συγκεκριμένα προβλέπεται ότι : *«4.Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποκλείουν ή μπορούν να υποχρεώνονται από τα κράτη μέλη να αποκλείουν από τη συμμετοχή σε διαδικασία προμήθειας οποιονδήποτε οικονομικό φορέα σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες καταστάσεις: [...] ε) εάν η σύγκρουση συμφερόντων κατά την έννοια του άρθρου 54 δεν μπορεί να επανορθωθεί με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα [...]*». Αντιθέτως, η διαφθορά συνιστά υποχρεωτικό λόγο αποκλεισμού από τη συμμετοχή στη διαδικασία, με ρητή αναφορά στη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (β) διαφθορά, όπως ορίζεται στο άρθρο 3 της σύμβασης περί της καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2) και στο άρθρο 2 παράγραφος 1 της απόφασης-πλαίσιου 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου (3),

καθώς και όπως ορίζεται στο εθνικό δίκαιο της αναθέτουσας αρχής ή του οικονομικού φορέα».

3.6 Η ελληνική προσέγγιση επί των δημοσίων συμβάσεων

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

Στη περίπτωση αυτή πρόκειται για τη ρύθμιση μιας συγκεκριμένης περίπτωσης αδιαφάνειας μέσα από την αθέμιτη επιρροή που δύναται να ασκηθεί από την πλευρά των ΜΜΕ στη διαδικασία ανάληψης δημοσίων συμβάσεων. Η ρύθμιση αυτή, έχει κυρίως, προληπτικό χαρακτήρα, καθώς δεν αποσκοπεί στην πάταξη διαπιστωμένων φαινομένων διαφθοράς αλλά στην αποτροπή τους μέσα από τον καθορισμό ασυμβίβαστων ιδιοτήτων. Θα μπορούσε να λεχθεί εδώ ότι, θεσπίστηκε σε επίπεδο συντάγματος, μια ειδική περίπτωση της αρχής της απαγόρευσης σύγκρουσης συμφερόντων πριν ακόμη τεθεί από το διεθνές ή το παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων ανάμεσα στην αναθέτουσα αρχή και τον υποψήφιο αντισυμβαλλόμενο. Κατά αυτόν τον τρόπο, δημιουργήθηκε γόνιμο έδαφος για να υποδεχθεί η ελληνική έννομη τάξη τα νέα δεδομένα στον τομέα των δημοσίων

συμβάσεων, μέσα από την εναρμόνιση με το παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο. Το ασυμβίβαστο επεκτάθηκε από τον νομοθέτη και σε «κάθε είδους παρένθετα πρόσωπα, όπως συζύγους, συγγενείς, οικονομικά εξαρτημένα άτομα ή εταιρείες» (Μουκίου 2018).

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

Σχετικά με την απαγόρευση σύγκρουσης συμφερόντων κατά τη διαδικασία κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων, το άρθρο 24 των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ μεταφέρθηκε στο άρθρο 24 του ν.4412/2016 ως εξής: 1. Οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, κατά τις επόμενες παραγράφους για: α) την αποτελεσματική πρόληψη, β) τον εντοπισμό και γ) την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της σύμβασης, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων. 2. Κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων συντρέχει ιδίως όταν τα πρόσωπα της επόμενης παραγράφου, έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στην παρ. 4, το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης».

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

σχεδιασμό και την προετοιμασία της διαδικασίας καθώς και την κατάρτιση των εγγράφων της σύμβασης».

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

Επίσης, η ενδεικτική αναφορά στις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων «3. Η σύγκρουση συμφερόντων αφορά ιδίως τα ακόλουθα πρόσωπα: α) μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή του παρόχου υπηρεσιών διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, υπό την έννοια του παρόντος Βιβλίου (άρθρα 3 έως 221), ο οποίος ενεργεί εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής, συμπεριλαμβανομένων των μελών των αποφαινόμενων ή/και γνωμοδοτικών οργάνων ή/και β) τα μέλη των οργάνων διοίκησης ή άλλων οργάνων της αναθέτουσας αρχής ή/και γ) τους συζύγους και συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού των προσώπων των περιπτώσεων α' και β' [...]», αντανακλούν την επίδραση του άρθρου 14 παρ.9 Σ και των εκτελεστικών νόμων περί «βασικού μετόχου».

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

- Η σύζυγος υπαλλήλου αναθέτουσας αρχής που είναι αρμόδιος για την παρακολούθηση διαδικασίας υποβολής προσφορών εργάζεται για λογαριασμό ενός από τους υποψηφίους.
- Ένα πρόσωπο είναι μέτοχος σε κάποια εταιρεία. Η εταιρεία αυτή λαμβάνει μέρος σε διαδικασία υποβολής προσφορών στην οποία το εν λόγω πρόσωπο έχει ορισθεί μέλος της επιτροπής αξιολόγησης.

- Ο προϊστάμενος αναθέτουσας αρχής πέρασε μια εβδομάδα διακοπών με τον διευθύνοντα σύμβουλο επιχείρησης, η οποία υποβάλλει προσφορά στο πλαίσιο διαδικασίας υποβολής προσφορών που έχει προκηρύξει η αναθέτουσα αρχή.
- Υπάλληλος αναθέτουσας αρχής και ο διευθύνων σύμβουλος μίας από τις προσφέρουσες επιχειρήσεις έχουν αρμοδιότητες στο ίδιο πολιτικό κόμμα.

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

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

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

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

Ωστόσο, ο κοινοτικός νομοθέτης, προκειμένου να προστατεύσει επαρκώς τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, έλαβε δραστικά μέτρα τόσο για τη διοικητική διερεύνηση των αναφερόμενων υποθέσεων σύγκρουσης συμφερόντων, διαφθοράς και απάτης με την δημιουργία της OLAF, όσο και για τον ποινικό κολασμό των προκυπτόμενων αδικημάτων, με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (Κανονισμός 2017/1939/ΕΕ). Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα είναι αρμόδια για αδικήματα που επηρεάζουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2018).

Έτσι, η OLAF δεν θα κινεί διοικητική έρευνα παράλληλη με έρευνα που διεξάγεται από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία για τα ίδια πραγματικά περιστατικά. Στις περιπτώσεις αυτές, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία μπορεί να ζητήσει τη συνδρομή της OLAF, η οποία θα υποστηρίξει ή θα συμπληρώσει τις ενέργειες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Αρμόδια ωστόσο, θα παραμείνει η OLAF, για διοικητικές έρευνες

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

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

Μετά από έρευνα που έγινε από την επιτροπή Δημοσιονομικής Πολιτικής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των Blomeyer&Sanz (Policy Department D for Budgetary Affairs, 2017), διαπιστώθηκε ότι, δεν είναι εύκολο να «ευδοκιμήσουν» οι πολιτικές ρύθμισης της σύγκρουσης συμφερόντων σε όλα τα κράτη μέλη, καθώς η κουλτούρα, η παράδοση και το σύστημα αξιών του κάθε λαού είναι διαφορετικές, και αυτό μπορεί να αποτελέσει τροχοπέδη. Για παράδειγμα, οι δημόσιοι υπάλληλοι βόρειων χωρών, όπως η Δανία, η Νορβηγία, η Γερμανία, διακατέχονται από ένα ισχυρό αίσθημα δημόσιου καθήκοντος και επαγγελματικό ήθος, σε αντίθεση με εκείνους, χωρών της νότιας Ευρώπης, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία ή η Ισπανία (Blomeyer & Sanz 2017).

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

Σύμφωνα λοιπόν, με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ (OECD Guidelines,2003) αλλά και τα συμπεράσματα της έρευνας της επιτροπής δημοσιονομικής πολιτικής του

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Policy Department D for Budgetary Affairs, 2017), τα βασικά στοιχεία που θα μπορούσαν να συγκροτήσουν μια αποτελεσματική πολιτική στην αντιμετώπιση του φαινομένου της σύγκρουσης συμφερόντων είναι τα εξής:

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

πριν την ανάληψη καθηκόντων στον ιδιωτικό τομέα που σχετίζονται με τα προηγούμενα δημόσια καθήκοντά τους. Οι περίοδοι «αναμονής» είναι ορθότερο να διαφοροποιούνται ανάλογα με την προϋπηρεσία του υπαλλήλου. Από την Transparency International συστήνεται περίοδος αναμονής δύο ετών το λιγότερο.

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

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

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Κουγέας Β., Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο: Οι Αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους στα Στάδια της Κατάρτισης, της Έγκρισης, της Εκτέλεσης και του Ελέγχου. Από το Εθνικό, στο Κοινοτικό δημοσιονομικό σύστημα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ.214-229.

Μουκίου Χρ., Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις, Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς soft law σε Επίπεδο Δημοσίων Συμβάσεων, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ.35επ.

Μηλιώνης Ν., Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, εκδ. Α. Σάκκουλας, 2008, σελ. 110 επ.

Σκανδάμης Ν. ,Οι Κοινοτικές πτυχές της Εθνικής Διοίκησης, στον τόμο Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο, ΕΚΕΜΕ, εκδ. Α. Σακκουλας, 2008,σελ.17 επ.

Άρθρογραφία-Μελέτες

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

Β. Κουγέας, Διάλογος με το Διεθνές Περιβάλλον, Η Σύγκρουση Συμφερόντων στην Κοινοτική Διαχείριση, Η υπόθεση Manel Camós Grau κατά της Επιτροπής των ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΘΠΔΔ 12/2008-Έτος 1ο, σελ.1317 επ.

Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Reports / OECD, 2003, 245p.

Managing Conflicts of Interest-Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions / Demmke and Henökl, Eipascope 2007/3.

Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU 27 / Demmke and Moilanen, Peter Lang 2012.

CONFLICTS OF INTERESTS AND ETHICAL RULES IN EUROPEAN COMPETITION LAW: A PRIMER.

Norman NEYRINCK¹ and Nicolas PETIT², Working Paper, 20 August 2014.

Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders

of Public Office in the EU-27 and EU Institutions, C. Demmke, M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker, A. Salminen, A study carried out for the European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA), *European Institute of Public Administration* in co-operation with *the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa*, October.

PSYCHOLOGICAL PERSPECTIVES ON LEGITIMACY and LEGITIMATION, Tom R. Tyler, 2007, *Annu. Rev. Psychol.* 2006.

Ethical leadership: A review and future directions, Michael E. Brown a, Linda K. Trevino, a Sam and Irene Black School of Business, The Pennsylvania State University-Erie, Erie, PA 16563-1400, United States, The Pennsylvania State University, United States.

Auditing Standards and the Accountability of the European Court of Auditors (ECA)

Alex Brenninkmeijer, Gaston Moonen, Raphael Debets, Branislav Hock, *Utrecht Law Review*, www.utrechtlawreview.org | Volume 14, Issue 1, 2018.

Codes of Conduct and Conflicts of Interest at any governance level of the management of EU Funds, Budgetary Affairs, STUDY for the CONT committee, Policy Department D for Budgetary Affairs ,Author: Blomeyer & Sanz, Directorate General for Internal Policies of the Union PE 572.715 - March 2017.

Franziska Zibold, Library Briefing, Library of the European Parliament, Conflicts of interest in public administration, 05/02/2013.

FINAL DECISION OF THE GOVERNING BOARD OF THE EUROPEAN INSTITUTE OF INNOVATION AND TECHNOLOGY (EIT) ON A CODE OF GOOD CONDUCT REGARDING CONFLICTS OF INTEREST, Final 16/10/2008, Selected Court Cases of the European Court of Justice in the Field of Public Procurement Compiled by Tarja Aarla, Wolfgang Pointner and Thomas Gruber in the framework of Transition Facility Project «Improving Implementation Capacity in the Field of Public Procurement», Tallinn 2007.

Digest of rulings of the Court of Justice of the European Union with relevance to OLAF, February, 2018.

Εντοπισμός συγκρούσεων συμφερόντων σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων για διαρθρωτικές δράσεις, *Πρακτικός οδηγός για διαχειριστές που εκπονήθηκε από ομάδα*

εμπειρογνομόνων των κρατών μελών υπό τον συντονισμό της Μονάδας Δ.2 «Πρόληψη της απάτης» της ΟΛΑΦ,ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ (ΟΛΑΦ), Διεύθυνση Δ- Πολιτική, Μονάδα Δ.2 – Πρόληψη της απάτης, 12 Νοεμβρίου 2013.

Dr. Londa Esadze, Senior International Non Key Expert on Justice and Home Affairs, PLAC Project Guidelines for Prevention of Conflict of Interest, November, 2013, Belgrade, Serbia.

Transparency International, CONFLICTS OF INTEREST, TOPIC GUIDE, Compiled by the Anti-Corruption Helpdesk, with support from the European Commission, 2015, ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (τέταρτο τμήμα) της 19ης Μαρτίου 1998, Υπόθεση T-74/96 Γεώργιος Τζοάνος κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (τέταρτο πενταμελές τμήμα) της 6ης Απριλίου 2006, Υπόθεση T-309/03, Manel Camós Grau κατά ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ.

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 966/2012 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου.

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2017/1939 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 12ης Οκτωβρίου 2017 σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1995/2006 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 13ης Δεκεμβρίου 2006 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

<http://www.europarl.europa.eu/studies>