

Οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί στη Διοίκηση: Από την Αρχαία Αθήνα στο Σήμερα

Δρ. Οδυσσέας Φ. Μιχαηλίδης

Γενικός Ελεγκτής της Κυπριακής Δημοκρατίας, Διδάκτωρ Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου

Email: omichaelides@audit.gov.cy

Περίληψη

Η δημοκρατία είναι άμεσα συνυφασμένη με τον έλεγχο της διοίκησης. Στο παρόν άρθρο εξηγούνται οι διάφοροι ελεγκτικοί μηχανισμοί της διοίκησης, από την αρχαία Αθήνα μέχρι σήμερα. Πέραν του ελέγχου από τη νομοθετική και τη δικαστική εξουσία, και διαφόρων άλλων μορφών αυτοελέγχου, εσωτερικού ελέγχου και εξωδικαστικού ελέγχου, ιδιαίτερη σημασία δίνεται στον εξωτερικό έλεγχο της διοίκησης από τον ανεξάρτητο μηχανισμό ενός ανωτάτου ελεγκτικού οργάνου, που στην Κύπρο αποτελεί η Ελεγκτική Υπηρεσία.

Λέξεις κλειδιά: Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Δημόσια Διοίκηση, έλεγχος

Ο Έλεγχος της Διοίκησης από τη Νομοθετική και τη Δικαστική Εξουσία

Η δημοκρατία είναι άμεσα συνυφασμένη με τον έλεγχο της διοίκησης. Στις δικτατορίες, τις μοναρχίες, και άλλα απολυταρχικά καθεστώτα, ο ασκών τη δημόσια εξουσία είναι ουσιαστικά ανέλεγκτος. Ωστόσο, η ύπαρξη δημοκρατίας, δεν αποτελεί από μόνη της ικανή συνθήκη ώστε να διασφαλίζεται ο ικανοποιητικός έλεγχος της διοίκησης. Βασική προϋπόθεση για τούτο είναι η έμπρακτη διάκριση των εξουσιών, η οποία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της πραγματικής δημοκρατίας.

Η βάση της έννοιας της διάκρισης των τριών εξουσιών τέθηκε ήδη από τον 4^ο αιώνα π.Χ. από τον Αριστοτέλη (384-322 π.Χ.), ο οποίος έκανε σαφή διάκριση μεταξύ του «βουλευομένου περί των κοινών», του «περί τας αρχάς» και του «δικάζοντος»¹. Ας μην ξεχνάμε ότι στην αρχαία Αθήνα υπήρχε η νομοθετική εξουσία που ασκούσε η Εκκλησία του Δήμου, η εκτελεστική που ασκούσε η Πρυτανεία της Βουλής και η δικαστική που ασκούσαν ο Άρειος Πάγος, το δικαστήριο της Ηλιαίας και τα άλλα κατώτερα δικαστήρια. Τις αρχές αυτές θεμελίωσε περαιτέρω ο Άγγλος φιλόσοφος Τζον Λοκ (John

¹ Πολιτικά, βιβλ. Δ': «ἔστι δὲ τῶν τριῶν τούτων ἓν μὲν τί τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν, δευτέρον δὲ τὸ περὶ τὰς ἀρχάς τρίτον δὲ τί τὸ δικάζον».

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Μιχαηλίδης, Φ., Ο. (2022). Οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί στη Διοίκηση: Από την Αρχαία Αθήνα στο Σήμερα 2(1), 12-30.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1.

Locke, 1632-1704 μ.Χ.), για να αποκρυσταλλώσει αργότερα με την περίφημη θεωρία του ο διαφωτιστής Κάρολος Μοντεσκιέ (Charles Montesquieu, 1689-1755 μ.Χ.), ο οποίος εξήγησε πως «κάθε άνθρωπος που ασκεί εξουσία τείνει να την καταχραστεί, προχωρεί ώσπου να συναντήσει φραγμούς, γι' αυτό πρέπει τα πράγματα να είναι διευθετημένα έτσι ώστε η εξουσία να αναχαιτίζει την εξουσία» (il faut que le rouvoir arrête le rouvoir) και, στη βάση τούτου, ανέδειξε την ανάγκη της οργανικής διάκρισης των εξουσιών: άλλοι να νομοθετούν, άλλοι να κυβερνούν και να διοικούν, άλλοι να δικάζουν.

Η διάκριση των εξουσιών διαφέρει από χώρα σε χώρα, ανάλογα και με τη μορφή του πολιτεύματος και των προνοιών του Συντάγματος. Όσο πιο σαφής είναι η διάκριση των εξουσιών τόσο ευχερέστερος και αποτελεσματικότερος είναι ο έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας από τις άλλες δύο, δηλαδή τη νομοθετική και τη δικαστική. Όπως δε έχει νομολογηθεί, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών είναι διάχυτη στο Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας.

Η διάκριση των εξουσιών, με τη δυνατότητα ελέγχου της μιας εξουσίας από την άλλη, οδηγεί ως συνέπεια στην υποταγή της διοίκησης στον νόμο και καταλήγει στην αρχή της νομιμότητας της διοίκησης. Με αυτό τον τρόπο, το κράτος, συντεθειμένο εκ των τριών διακριτών εξουσιών του, δεν διαθέτει απεριόριστη κυριαρχία, αλλά κυριαρχία οργανωμένη, ελεγχόμενη και, εκ του συντάγματος και των νόμων, περιορισμένη, στοιχεία που υποδηλούν την ύπαρξη κράτους δικαίου. Εφόσον δε υφίσταται κράτος δικαίου, δημιουργείται η δυνατότητα ελέγχου και ευθύνης (accountability) της διοίκησης για τις αποφάσεις, τις πράξεις και τις παραλείψεις της.

Η υποταγή όλων των εξουσιών στο Δίκαιο εκφράζεται, κυρίως, με την καθολική αναγνώριση της τυπικής υπεροχής και της ουσιαστικής προτεραιότητας του Συντάγματος έναντι όλων των πράξεων του κράτους, υπεροχής που διασφαλίζεται και επιβεβαιώνεται με τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, θεσμό κατεξοχήν δικαιοκρατικό.

Από τα πιο πάνω, συνάγονται οι δύο θεμελιώδεις μορφές ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας, του δικαστικού και του κοινοβουλευτικού ελέγχου, που προέρχονται, αντίστοιχα, από τις δύο άλλες ομώνυμες εξουσίες.

Τα δικαστήρια ασκούν έναντι της διοίκησης έλεγχο νομιμότητας. Η εξουσία του δικαστηρίου περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής πράξης και στη διακρίβωση τού κατά πόσο η διοίκηση υπερέβηκε τα ακραία όρια της διακριτικής της εξουσίας, ωστόσο το δικαστήριο δεν

Τεύχος 2, Αρ. 1.

επεμβαίνει όταν η επίδικη απόφαση ήταν εύλογα επιτρεπτή στην κρίση του διοικητικού οργάνου, εκτός αν φανεί ότι υπήρξε πλάνη περί τα πράγματα ή τον νόμο, ή κατάχρηση ή υπέρβαση εξουσίας.

Την ίδια στιγμή, για τους λόγους που εξηγούνται πιο πάνω, τα δικαστήρια ασκούν έλεγχο συνταγματικής νομιμότητας της νομοθετικής εξουσίας. Ωστόσο, ο έλεγχος αυτός είναι δικανικός και δεν αναφέρεται ούτε στη σοφία ούτε στη σκοπιμότητα ή τις επιπτώσεις του νόμου και δεν επιτρέπεται να επεκταθεί και να μετατραπεί σε έλεγχο σκοπιμότητας, πολύ δε περισσότερο σε πολιτικό έλεγχο των πράξεων της νομοθετικής εξουσίας. Την ευθύνη για τη σοφία του νόμου φέρει μόνο η Βουλή των Αντιπροσώπων.

Ο έλεγχος της νομοθετικής επί της εκτελεστικής εξουσίας έχει τη μορφή του κοινοβουλευτικού ελέγχου και συνίσταται στον έλεγχο που λαμβάνει χώρα κατά τη συνεδρίαση των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών για εξέταση πράξεων και αποφάσεων της διοίκησης. Επίσης, οι ερωτήσεις, που με βάση τον Κανονισμό της Βουλής μπορούν να υποβάλουν οι βουλευτές προς τους Υπουργούς, αποτελούν μέσο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Από την αρχή της νομιμότητας που εξηγείται πιο πάνω, προκύπτει επίσης μία πρόσθετη μορφή ελέγχου της διοίκησης, εν είδει αυτοελέγχου, που είναι ο ιεραρχικός έλεγχος, δηλαδή η δυνατότητα του ιεραρχικά προϊστάμενου οργάνου της διοίκησης να ασκεί έλεγχο νομιμότητας των πράξεων του υφιστάμενου του οργάνου. Όπως ρητά αναφέρεται στον περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμο (Ν.158(Ι)/1999), ο έλεγχος νομιμότητας αφορά την τήρηση των επιταγών του δικαίου, είτε αυτές περιέχονται στο Σύνταγμα, στους νόμους, στις κανονιστικές ή διοικητικές πράξεις, είτε επιτάσσονται από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου.

Ο Ανεξάρτητος Έλεγχος της Διοίκησης

Το πλέγμα ελέγχου των τριών εξουσιών αναμεταξύ τους είναι πολύ ισχυρό, αλλά όχι επαρκές. Τούτο αναγνωρίστηκε από την εποχή της δημοκρατίας της αρχαίας Αθήνας. Όπως εξηγούσε ο Πλάτων στους Νόμους² του, δεν πρέπει να έχουμε κανένα δικαστή (κριτή) ή ανώτατο λειτουργό ο οποίος να κρίνει ή να κυβερνά χωρίς να αποδίδει λογαριασμό, και προς τούτο είναι αναγκαίο, για να κριθούν οι λογαριασμοί, να ορισθούν ανώτατοι λειτουργοί οι οποίοι θα είναι προικισμένοι με όλα τα είδη αρετών. Τότε, έλεγε ο Πλάτωνας, η πόλη θα ανθίσει και θα προοδεύσει.

²Πλάτωνος Νόμοι 945β'.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Μιχαηλίδης, Φ., Ο. (2022). Οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί στη Διοίκηση: Από την Αρχαία Αθήνα στο Σήμερα 2(1), 12-30.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η διαφάνεια των δημοσίων έργων στην αρχαία Αθήνα, τα έξοδα που προέκυψαν για τη δημιουργία του αγάλματος της θεάς Αθηνάς, το κόστος κατασκευής της Ακρόπολης και πολλά άλλα έργα στην αρχαία Αθήνα, καταγράφονταν με μεγάλη λεπτομέρεια σε δημόσιες επιγραφές. Σε διασωθέν τμήμα της οπίσθιας όψευς της επιγραφής με τους λογαριασμούς κατασκευής της Θόλου της Επιδαύρου (περί το 365 π.Χ.) στο πάνσεπτο Ιερό του Ασκληπιού, δίνονται απίστευτες λεπτομέρειες καταβολών (δραχμή προς δραχμή) προς μία πλειάδα προσώπων (τεχνιτών, εργατών, προμηθευτών, επιβλεπόντων κ.λπ., ως ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα απόλυτης διαφάνειας σε σχέση με τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, το οποίο ονομαζόταν «ιερό» λόγω του σεβασμού που θα έπρεπε να τυγχάνει.

Οι δύο βασικές αρχές ελέγχου που αναφέρει ο Πλάτωνας εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι σήμερα στις σύγχρονες δημοκρατίες:

- Διαφάνεια
- Ανεξαρτησία του ελεγκτικού οργάνου

Το θεσμικό πλαίσιο του δημοσιονομικού ελέγχου που ίσχυε στην αρχαία Αθήνα εξηγείται με σαφήνεια από τον Αριστοτέλη στα έργα του Πολιτικά³ και Αθηναίων Πολιτεία⁴. Όπως εξηγεί ο μεγάλος φιλόσοφος, προς αποφυγή καταχρήσεων, πρέπει η λογοδοσία να γίνεται «παρόντων πάντων των πολιτών», δηλαδή δημόσια.

Το σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου στην αρχαία Αθήνα ήταν εξαιρετικά αυστηρό. Όσοι ασκούσαν δημόσια εξουσία λογοδοτούσαν στους δέκα Λογιστές, που εκλέγονταν μετά από κλήρωση από τη Βουλή των Πεντακοσίων. Όπως αναφέρεται, οι ασκούντες δημόσια εξουσία ήταν υπόλογοι ενώπιον των Λογιστών, αυτό που σήμερα στην αγγλική αποδίδουμε με τη λέξη “accountable”.

Οι Λογιστές προέβαιναν σε έλεγχο των λογαριασμών που υπέβαλλαν οι υπόλογοι και, αν διαπίστωναν ελλείμματα ή καταχρήσεις, παρέπεμπαν τον υπόλογο στο δικαστήριο της Ηλιαίας.

Οι Εύθυνοι, που επίσης εκλέγονταν μετά από κλήρωση, αποτελούσαν ένα δεκαμελές δικαστήριο που επιλαμβάνονταν περιπτώσεων στις οποίες οι δέκα λογιστές απάλλασσαν τον υπόλογο. Για την

³ Αριστοτέλους Πολιτικά (1322 b, 10) Επει δὲ ἔναι τῶν ἀρχῶν, εἰ καὶ μὴ πᾶσαι, διαχειρίζουσι πολλὰ τῶν κοινῶν, τῶν κοινῶν εἶναι τὴν ληψομένην λογισμὸν καὶ προσευθυνοῦσαν, αὐτὴν μὴθὲν διαχειρίζουσαν ἕτερον (...) καλοῦσι δὲ τούτους οἱ μὲν εὐθύνοους οἱ δὲ λογιστὰς οἱ δὲ ἔξεταστὰς οἱ δὲ συνηγόρους.

⁴ Αριστοτέλους Αθηναίων Πολιτεία (LIV2) Κληροῦσι δὲ καὶ λογιστὰς δέκα καὶ συνηγόρους τούτων δέκα πρὸς οὓς ἅπαντας ἀνάγκη τοὺς τὰς ἀρχὰς ἄρξαντας λόγον ἀπενεγκεῖν. Οὗτοι γάρ εἰσι μόνοι οἱ τοῖς ὑπευθύνοις λογιζόμενοι καὶ τὰς εὐθύνας εἰς τὸ δικαστήριον εἰσάγοντες.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Μιχαηλίδης, Φ., Ο. (2022). Οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί στη Διοίκηση: Από την Αρχαία Αθήνα στο Σήμερα 2(1), 12-30.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1.

απαλλαγή μπορούσε να ασκήσει ένσταση κάθε πολίτης. Το δικαστήριο των Ευθύνων θεωρείται η υβριδική μορφή των σύγχρονων ελεγκτικών οργάνων. Με την ύπαρξη αυτής της ανώτατης ελεγκτικής αρχής διασφαλιζόταν η σωστή διαχείριση της κρατικής περιουσίας, αποτρέπονταν οι αυθαιρεσίες και ο λαός συμμετείχε ενεργά στη διακυβέρνηση του κράτους.

όπως, λοιπόν, πρώτοι διατύπωσαν ο Πλάτωνας και ο Αριστοτέλης, απαραίτητο συστατικό κάθε δημοκρατικού πολιτεύματος είναι η λογοδοσία των κυβερνώντων προς τους πολίτες, οι οποίοι δικαιούνται να γνωρίζουν τον τρόπο με τον οποίο η εκτελεστική εξουσία, στην οποία εμπιστεύτηκαν τη διακυβέρνηση του τόπου, διαχειρίστηκε τους δημόσιους πόρους.

Στα σύγχρονα κράτη, αυτό τον ρόλο του ανεξάρτητου ελεγκτή επί των ασκούντων δημόσια εξουσία, καλούνται να επιτελέσουν τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα - AEI (Supreme Audit Institutions - SAI). Παγκόσμια, τα AEI θεωρούνται ως η ναυαρχίδα στην προσπάθεια κάθε ευνομούμενου κράτους να προαγάγει και να διασφαλίσει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Τα AEI διατηρούν στενούς δεσμούς, σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη και οργανικούς δεσμούς, με το κοινοβούλιο της χώρας, αν και θα πρέπει πάντα να διατηρούν την ανεξαρτησία τους. Η σχέση αυτή εξηγείται παραστατικά στο τρίγωνο λογοδοσίας του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ, OECD, 2002): Βουλή και AEI ελέγχουν αμφότεροι την εκτελεστική εξουσία.



Πηγή: OECD, 2002

Τεύχος 2, Αρ. 1.

Στην ίδια έκθεση του ΟΟΣΑ αναφέρεται ότι τα ΑΕΙ, κατά την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων τους, θα πρέπει να λαμβάνουν δεόντως υπόψη (αλλά όχι αποκλειστικά) τις ανησυχίες της Βουλής και εξηγείται ότι η αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή Ελέγχου θα πρέπει να προεδρεύεται από την αντιπολίτευση και να εξετάζει τις εκθέσεις του ΑΕΙ σε συνεδρίες που θα είναι ανοικτές για το κοινό και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

Ανά τον κόσμο, η δράση των ΑΕΙ για τον έλεγχο του δημόσιου τομέα διέπεται από πρότυπα τα οποία εκδίδονται από τον Διεθνή Οργανισμό των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων, γνωστό ως INTOSAI, ο οποίος είναι ένας αυτόνομος, ανεξάρτητος, μη-πολιτικοποιημένος Οργανισμός, με ειδικό συμβουλευτικό καθεστώς προς το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC) του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ).

Το Παγκόσμιο Συνέδριο του INTOSAI εξέδωσε, το 1977, τη «Διακήρυξη της Λίμα σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις αρχές ελέγχου», η οποία περιλαμβάνει αναφορές στον σκοπό και τα είδη ελέγχου που διενεργούνται από τα ΑΕΙ, στην ανεξαρτησία των ΑΕΙ και τη σχέση τους με τη νομοθετική εξουσία, την κυβέρνηση και τη διοίκηση, στις εξουσίες τους και στη μεθοδολογία που ακολουθούν. Αυτούσια η Διακήρυξη καταγράφεται στο πλέον θεμελιώδες Πρότυπο INTOSAI – PI, που αποτελεί τη «Magna Carta» στην άσκηση εξωτερικού ελέγχου των κυβερνήσεων, αφού θέτει τα θεμέλια του δημόσιου ελέγχου. Στο Πρότυπο αυτό ρητά εξηγείται ότι, ο παραδοσιακός ρόλος των ΑΕΙ είναι ο έλεγχος της νομιμότητας και της κανονικότητας της χρηματοοικονομικής και λογιστικής διαχείρισης⁵. Πρόσθετα, εξίσου σημαντικός είναι ο έλεγχος που αποσκοπεί στην εξέταση της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, αυτό που στην αγγλική αποδίδεται με τη φράση “value for money”.

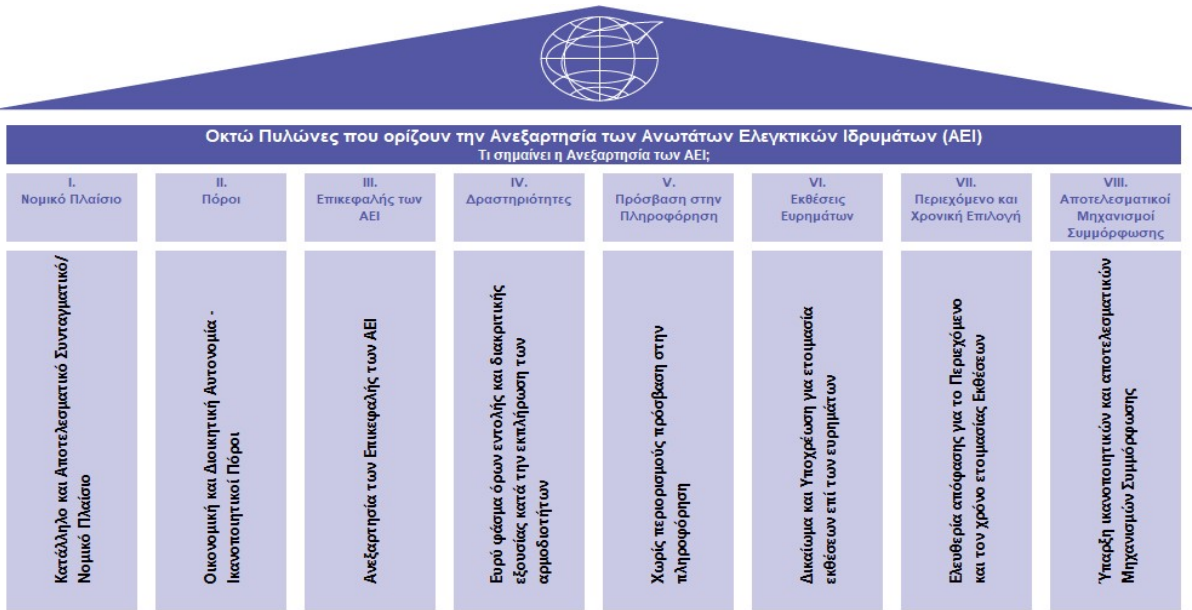
Οι βασικές αρχές για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας των ΑΕΙ περιλήφθηκαν στη «Διακήρυξη του Μεξικού» (Πρότυπο ISSAI 10) το 2007 και φαίνονται ως οκτώ ξεχωριστοί πυλώνες στο γράφημα που ακολουθεί:

⁵ “The traditional task of Supreme Audit Institutions is to audit the legality and regularity of financial management and of accounting.”

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Μιχαηλίδης, Φ., Ο. (2022). Οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί στη Διοίκηση: Από την Αρχαία Αθήνα στο Σήμερα 2(1), 12-30.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>



Ο ρόλος, η σημασία και οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη λειτουργία των ΑΕΙ, αποτέλεσαν το αντικείμενο δύο Αποφάσεων της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, στις 22.12.2011 (αρ. 66/209) και στις 19.12.2014 (αρ. 69/228), που είχαν ως τίτλο “Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening Supreme Audit Institutions”. Αυτά τα δύο ψηφίσματα αποτελούν ορόσημο στην ιστορία του INTOSAI, όπως προκύπτει από τις ακόλουθες αναφορές στα ψηφίσματα:

- Αναγνωρίζεται ότι τα ΑΕΙ μπορούν να επιτελούν τα καθήκοντά τους αντικειμενικά και αποτελεσματικά μόνον εάν είναι ανεξάρτητα από την ελεγχόμενη οντότητα και προστατεύονται από εξωτερικές επιρροές.
- Αναγνωρίζεται ο σημαντικός ρόλος των ΑΕΙ στην προώθηση της αποδοτικότητας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας της δημόσιας διοίκησης, η οποία συμβάλλει στην επίτευξη των εθνικών αναπτυξιακών στόχων και προτεραιοτήτων, καθώς και στους διεθνώς συμφωνημένους αναπτυξιακούς στόχους.
- Σημειώνεται η σημασία των Διακηρύξεων της Λίμα και του Μεξικού.
- Αναγνωρίζεται ο ρόλος των ΑΕΙ στην ενίσχυση της κυβερνητικής λογοδοσίας για τη χρήση των πόρων και την επίδοσή τους στην επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων.

Ο Εξωτερικός Έλεγχος της Διοίκησης στην Κύπρο

Η Ελεγκτική Υπηρεσία της Δημοκρατίας είναι το ανεξάρτητο όργανο, το οποίο, βάσει προνοιών του Συντάγματος, είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως αυτή ασκείται από την εκτελεστική εξουσία. Μέσα από τους ελέγχους και τις εκθέσεις της, η Ελεγκτική Υπηρεσία παρέχει στους πολίτες και στους αντιπροσώπους τους, δηλαδή τη Βουλή των Αντιπροσώπων, την αντικειμενική και αξιόπιστη πληροφόρηση που χρειάζονται για να αξιολογήσουν την απόδοση της εκτελεστικής εξουσίας αναφορικά με τη διαχείριση των δημοσίων πόρων. Με τον τρόπο αυτό συνεισφέρει στη διαφάνεια, το δημόσιο απολογισμό και την πάταξη της διαφθοράς, έννοιες συνυφασμένες με τη χρηστή διοίκηση.

Της Ελεγκτικής Υπηρεσίας προϊστάται ο Γενικός Ελεγκτής της Δημοκρατίας, ένας ανεξάρτητος αξιωματούχος, ο οποίος διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και παραμένει στο αξίωμά του μέχρι την αφυπηρέτησή του.

Οι εξουσίες και τα καθήκοντα του Γενικού Ελεγκτή πηγάζουν από το Σύνταγμα και αριθμό ειδικών και γενικών Νόμων. Ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει έλεγχο στην Κεντρική Κυβέρνηση, στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, στις Αρχές Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε ειδικά Ταμεία, στις κρατικές επιχειρήσεις και σε άλλους φορείς. Επίσης, για σκοπούς ελέγχου, έχει την εξουσία να ζητά πληροφορίες και στοιχεία από λήπτες χορηγιών, δανείων ή εγγυήσεων από δημόσια ταμεία.

Τα βασικότερα νομοθετήματα, που ορίζουν τις αρμοδιότητες και τις εξουσίες του Γενικού Ελεγκτή, είναι τα εξής:

- Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας (Άρθρα 115, 116, 117)
- Ο περί της Καταθέσεως Στοιχείων και Πληροφοριών στον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας Νόμος (Ν.113(Ι)/2002)
- Ο περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμος (Ν.20(Ι)/2014)

Οι εξουσίες που παρέχονται στον Γενικό Ελεγκτή από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, μπορούν να ανατεθούν, από τον ίδιο, στο προσωπικό που τελεί υπό τις οδηγίες του, όπως και σε ιδιώτες ελεγκτές. Τούτο γίνεται και στην πράξη, αφού ο οικονομικός έλεγχος, όπως αυτός ορίζεται πιο κάτω, των περισσότερων ελεγχόμενων οντοτήτων εκτός του κεντρικού κράτους, ανατίθεται σε ιδιώτες ελεγκτές που διεξάγουν τον έλεγχο σύμφωνα με τον περί Ελεγκτών Νόμο (Ν.53(Ι)/2017).

Σύμφωνα με το άρθρο 81(2) του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον έλεγχο των τελικών λογαριασμών της

Τεύχος 2, Αρ. 1.

Δημοκρατίας και των οικονομικών καταστάσεων στη βάση αναγνωρισμένων προτύπων ελέγχου που καθορίζει ο ίδιος. Ως εύλογα αναμενόμενη επιλογή, αλλά και στη βάση ρητής απαίτησης του κοινοτικού κεκτημένου⁶, η υπεροχή του οποίου -έναντι ακόμη και του Συντάγματος- προβλέπεται στο άρθρο 1^Α αυτού, ο Γενικός Ελεγκτής έχει καθορίσει ότι οι έλεγχοι της Ελεγκτικής Υπηρεσίας διεξάγονται σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (ISSAIs) που εκδίδει ο INTOSAI και τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου (ISAs) που εκδίδονται από τη Διεθνή Ομοσπονδία Λογιστών (IFAC).

Η Ελεγκτική Υπηρεσία διενεργεί οικονομικούς ελέγχους, διαχειριστικούς ελέγχους και ελέγχους συμμόρφωσης, όπως ορίζονται στο Πρότυπο ISSAI 100 («Θεμελιώδεις Αρχές Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα»), ISSAI 300 («Αρχές Διαχειριστικού Ελέγχου») και ISSAI 400 («Αρχές Ελέγχου Συμμόρφωσης»). Στο πλαίσιο αυτό διενεργεί και εξειδικευμένους τεχνικούς ελέγχους, βάσει του προτύπου ISSAI 5520 («Κατευθυντήριες γραμμές για τις βέλτιστες πρακτικές για τον έλεγχο της δημόσιας/ιδιωτικής χρηματοδότησης και των συμβάσεων παραχώρησης»), καθώς και περιβαλλοντικούς ελέγχους βάσει των προτύπων ISSAI 5110 («Κατευθυντήριες γραμμές για τη διενέργεια ελέγχων δραστηριοτήτων με περιβαλλοντική προοπτική») και ISSAI 5120 («Περιβαλλοντικός έλεγχος στο πλαίσιο οικονομικών ελέγχων και ελέγχων συμμόρφωσης»). Τα είδη των ελέγχων αυτών εξηγούνται αμέσως πιο κάτω:

Οικονομικός έλεγχος

Ο οικονομικός έλεγχος αφορά στον έλεγχο των τελικών λογαριασμών και οικονομικών καταστάσεων της κεντρικής κυβέρνησης, καθώς και στον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και άλλων Οργανισμών, Ειδικών Ταμείων και των Αρχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και αποσκοπεί στην έκφραση γνώμης αναφορικά με τον βαθμό στον οποίο αυτές παρουσιάζουν αληθινή και δίκαιη εικόνα.

⁶ Στο Κεφάλαιο 32 του Κεκτημένου ("Financial Control") αναφέρονται τα ακόλουθα:

"This chapter also requires an institutionally, operationally and financially independent external audit institution that implements its audit mandate in line with the standards of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) and reports to the parliament on the use of public sector resources."

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Μιχαηλίδης, Φ., Ο. (2022). Οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί στη Διοίκηση: Από την Αρχαία Αθήνα στο Σήμερα 2(1), 12-30.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Κανονιστικός έλεγχος ή έλεγχος συμμόρφωσης

Ο έλεγχος συμμόρφωσης μπορεί να διεξαχθεί ως ξεχωριστός έλεγχος ή ως μέρος ενός οικονομικού ή/και ενός διαχειριστικού ελέγχου. Οι έλεγχοι αυτοί αποσκοπούν στην αξιολόγηση του κατά πόσο οι ενέργειες του ελεγχόμενου συνάδουν με τις αρχές ή τους κανόνες που τον διέπουν. Οι αρχές και οι κανόνες αυτοί μπορεί να αφορούν στη συμμόρφωση με διατάξεις της νομοθεσίας, Κανονισμών ή συμφωνιών, ή με τις γενικές αρχές χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης και συμπεριφοράς δημοσίων αξιωματούχων, σε σχέση με τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου. Ο έλεγχος συμμόρφωσης διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διασφάλιση ότι πληρούνται οι αρχές της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της καλής διακυβέρνησης.

Διαχειριστικός έλεγχος

Ο διαχειριστικός έλεγχος αφορά στην ανεξάρτητη εξέταση ενός προγράμματος, δραστηριότητας, λειτουργίας ή των συστημάτων διαχείρισης και διαδικασιών των ελεγχόμενων οργανισμών, με σκοπό την αξιολόγηση κατά πόσο η διαχείριση των πόρων τους γίνεται με τον πιο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο.

Τεχνικός έλεγχος

Ο τεχνικός έλεγχος αποσκοπεί στο να εξακριβωθεί κατά πόσο η εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων γίνεται, αφενός σύμφωνα με τους όρους/προδιαγραφές της σύμβασης, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, καθώς και τον Προϋπολογισμό τους, και αφετέρου κατά τον πιο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο και ότι τα έργα προγραμματίστηκαν, σχεδιάστηκαν και εκτελέστηκαν ικανοποιητικά. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την εξέταση των οικονομοτεχνικών μελετών σκοπιμότητας, των τεχνικών προδιαγραφών και σχεδίων, των όρων των προσφορών, των όρων των συμβολαίων, των διαδικασιών για ζήτηση, αξιολόγηση και κατακύρωση προσφορών, καθώς και της διαδικασίας τροποποιήσεων/αλλαγών στις συμβάσεις.

Περιβαλλοντικός έλεγχος

Ο περιβαλλοντικός έλεγχος αποτελεί συνήθως συνδυασμό ελέγχου συμμόρφωσης και διαχειριστικού ελέγχου, αναφορικά με ένα συγκεκριμένο θέμα που σχετίζεται με την περιβαλλοντική διακυβέρνηση.

Ο Ρόλος του Εξωτερικού Ελεγκτή στην Αποκάλυψη Κρουσμάτων Διαφθοράς

Μία πτυχή δράσης της διοίκησης για την οποία ο έλεγχος είναι ιδιαίτερα αναγκαίος είναι η κατάχρηση εξουσίας, που, αν γίνεται για ίδιο όφελος, συνιστά διαφθορά.

Ο Μη Κυβερνητικός Οργανισμός «Διεθνής Διαφάνεια» (Transparency International) ορίζει τη διαφθορά ως την «κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για ίδιο όφελος». Η λέξη «ίδιο» δεν σημαίνει μόνο για τον εαυτό μας, ή την οικογένειά μας. Οι συμμετέχοντες στο σκάνδαλο Watergate στις ΗΠΑ ενεργούσαν προς όφελος του κόμματος των Ρεπουμπλικανών, και όχι για τον εαυτό τους. Είναι επίσης σημαντικό ότι η λέξη «όφελος» δεν σημαίνει μόνο χρήματα και άλλου είδους περιουσιακά στοιχεία, αλλά περιλαμβάνει επίσης προσδοκία για εργασία ή συγκεκριμένο αξίωμα στο μέλλον, ή ανταμοιβή για «χάρη» που έγινε στο παρελθόν, κ.λπ.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η πρόληψη και αποκάλυψη της διαφθοράς δεν είναι ευθύνη ενός εξωτερικού ελεγκτή, ούτε και βρίσκεται στο επίκεντρο της εργασίας των ΑΕΙ. Οι εξωτερικοί ελεγκτές δεν κάνουν ελέγχους με στόχο να ανακαλύψουν ή να αποκαλύψουν περιπτώσεις διαφθοράς, σκάνδαλα, συμπαιγνία, παράνομες/εγκληματικές πράξεις και κλοπή δημόσιου χρήματος. Ο εξωτερικός ελεγκτής προγραμματίζει τις ελεγκτικές εργασίες και τους ελέγχους του, σε δειγματοληπτική βάση, προκειμένου να αποκτήσει επαρκή ελεγκτικά τεκμήρια και διαβεβαιώσεις σχετικά με την ελεγχόμενη οντότητα, προκειμένου να μπορέσει να εκδώσει την επαγγελματική του έκθεση και να εκφράσει κατάλληλα τη γνώμη του. Η πρωταρχική ευθύνη για την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης βαραίνει τόσο τους υπεύθυνους για τη διακυβέρνηση όσο και τη διεύθυνση της ελεγχόμενης οντότητας.

Όπως αναφέρεται στα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα, ο ελεγκτής είναι υπεύθυνος για τη λήψη εύλογης διασφάλισης ότι οι οικονομικές καταστάσεις στο σύνολό τους είναι απαλλαγμένες από ουσιώδη σφάλματα, που προκαλούνται από απάτη ή λάθος. Παρ' όλα αυτά, λόγω των εγγενών περιορισμών ενός ελέγχου, υπάρχει αναπόφευκτος κίνδυνος να μην εντοπιστούν ορισμένα ουσιώδη σφάλματα των οικονομικών καταστάσεων, παρ' όλο που ο έλεγχος σχεδιάζεται και εκτελείται σωστά.

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί εδώ ότι ο κίνδυνος να μην εντοπιστεί ουσιώδες σφάλμα (misstatement) που προκύπτει από απάτη είναι υψηλότερος από τον κίνδυνο μη εντοπισμού του σφάλματος που προκύπτει από λάθος (error). Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η απάτη μπορεί να περιλαμβάνει

Τεύχος 2, Αρ. 1.

εξελιγμένα και προσεκτικά οργανωμένα συστήματα που αποσκοπούν στην απόκρυψή της, όπως πλαστογραφία, σκόπιμη απόκρυψη συναλλαγών ή εσκεμμένη ψευδή παράσταση έναντι του ελεγκτή. Τέτοιες προσπάθειες απόκρυψης μπορεί να είναι ακόμη πιο δύσκολο να εντοπιστούν όταν συνοδεύονται από συμπαιγνία. Η συμπαιγνία μπορεί να οδηγήσει τον ελεγκτή να πιστεύει ότι τα αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου είναι πειστικά, ενώ στην πραγματικότητα είναι ψευδή. Η ικανότητα του ελεγκτή να εντοπίζει μία απάτη εξαρτάται από παράγοντες όπως η ικανότητα του δράστη, η συχνότητα και η έκταση των χειρισμών, ο βαθμός της συμπαιγνίας, το σχετικό μέγεθος των επιμέρους ποσών που έχουν αλλοιωθεί και η θέση, στην ιεραρχία, των εμπλεκόμενων ατόμων. Ενώ ο ελεγκτής μπορεί να είναι σε θέση να εντοπίσει πιθανές ευκαιρίες διαπραχθείσας απάτης, είναι δύσκολο για τον ελεγκτή να προσδιορίσει αν τυχόν ανακρίβειες σε τομείς που εμπεριέχουν το στοιχείο της υποκειμενικής κρίσης, όπως οι λογιστικές εκτιμήσεις ή η εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή των νομικών διατάξεων, οφείλονται σε απάτη ή σε σφάλμα.

Επιπλέον, ο κίνδυνος ότι ο ελεγκτής δεν θα εντοπίσει ένα ουσιώδες σφάλμα που προκύπτει από απάτη εκ μέρους της διεύθυνσης είναι μεγαλύτερος από τον κίνδυνο να μην εντοπίσει απάτη εκ μέρους των εργαζομένων, διότι η διεύθυνση είναι συχνά σε θέση να χειρίζεται άμεσα ή έμμεσα λογιστικά αρχεία, να παρουσιάζει ψευδείς χρηματοοικονομικές πληροφορίες ή να παρακάμπτει ασφαλιστικές δικλίδες που προορίζονται να εμποδίσουν απάτες από τους άλλους υπαλλήλους.

Στον δημόσιο τομέα, κατά κανόνα, η διαφθορά ανθίζει όταν απουσιάζουν η διαφάνεια και η λογοδοσία. Ένα καλό σύστημα εσωτερικών ελέγχων, καθώς και η τακτική εκτέλεση των ίδιων των ελεγκτικών εργασιών, όπως και η διαφάνεια και η λογοδοσία που πρέπει πάντα να συμβαδίζουν με τον έλεγχο, αποτελούν ένα απολύτως σημαντικό προληπτικό μέτρο κατά της απάτης και της διαφθοράς, δεδομένου ότι θα πρέπει να υπάρχει πάντα ο φόβος των επίδοξων δραστών, ότι, αν τολμήσουν να διαπράξουν απάτη, οι δόλιες πράξεις τους μπορεί να αποκαλυφθούν και οι συνέπειες σίγουρα θα ακολουθήσουν.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος στον Δημόσιο Τομέα

Οι δομές και μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα αποτελούν ακόμη μία μορφή αυτοελέγχου της διοίκησης, όπως και ο ιεραρχικός έλεγχος. Εσωτερικός έλεγχος σημαίνει μία ανεξάρτητη (στον βαθμό που εξηγείται πιο κάτω), αντικειμενική και συμβουλευτική δραστηριότητα

Τεύχος 2, Αρ. 1.

σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις εργασίες φορέων της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή Υπουργείων, Τμημάτων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κ.λπ. Βοηθά τον ελεγχόμενο φορέα να πετύχει τους στόχους του μέσω μιας συστηματικής, πειθαρχημένης προσέγγισης, για να αξιολογήσει και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου και των διαδικασιών διακυβέρνησης.

Η σύγχρονη προσέγγιση στα θέματα εσωτερικού ελέγχου βασίζεται στο μοντέλο των τριών γραμμών άμυνας, το οποίο εξηγείται στο εγχειρίδιο με τίτλο “Guidance on the 8th EU Company Law Directive” (2010), που έχουν εκδώσει από κοινού η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Ινστιτούτων Εσωτερικών Ελεγκτών (European Confederation of Institutes of Internal Auditing - ECIIA) και η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Συνδέσμων Διαχείρισης Κινδύνου (Federation of European Risk Management Associations – FERMA), όπως χαρακτηριστικά φαίνεται στο πιο κάτω διάγραμμα.

Το μοντέλο των τριών γραμμών άμυνας



Πηγή: ECIIA, 2010

Στην Κύπρο, την τρίτη γραμμή άμυνας αποτελεί η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου που έχει συσταθεί με βάση τον περί Εσωτερικού Ελέγχου Νόμο (Ν.114(I)/2003), ενώ η δεύτερη γραμμή άμυνας θα έπρεπε να ασκείται από τις μονάδες ελέγχου των Υπουργείων, οι οποίες ωστόσο ακόμη είναι υποστελεχωμένες και -σε πολλές περιπτώσεις- ανύπαρκτες. Την πρώτη γραμμή άμυνας αποτελούν οι δικλίδες ελέγχου στο πρωτοβάθμιο επίπεδο άσκησης της διοικητικής λειτουργίας.

Η Σύσταση Ερευνητικών Επιτροπών

Η σύσταση Ερευνητικής Επιτροπής αποτελεί πρόσθετο εργαλείο ελέγχου της διοίκησης. Εφόσον αυτή συστήνεται από την ίδια τη διοίκηση, αποτελεί ακόμη μία μορφή αυτοελέγχου, αν και η συγκρότησή της με πρόσωπα που θα έχουν τα εχέγγυα ανεξαρτησίας μπορεί να προσδώσει στην Επιτροπή χαρακτηριστικά ανεξαρτησίας. Το ίδιο ισχύει όταν η Επιτροπή συστήνεται από τον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας σε περιπτώσεις που τα προς διερεύνηση θέματα περιλαμβάνουν αποφάσεις του ίδιου του Υπουργικού Συμβουλίου.

Με βάση τον περί Ερευνητικών Επιτροπών Νόμο (Κεφ. 44), η Ερευνητική Επιτροπή έχει αρμοδιότητα τη διερεύνηση του θέματος ή των θεμάτων τα οποία προσδιορίζονται στους όρους που διέπουν τον διορισμό της. Όπως δε έχει νομολογηθεί, η Ερευνητική Επιτροπή δεν συνιστά δικαστικό ή πειθαρχικό σώμα. Πρόκειται για καθαρά ερευνητικό σώμα, οι διαπιστώσεις και οι εισηγήσεις του οποίου δεν είναι διαγνωστικές των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων του πολίτη. Αν περιβαλλόταν με τέτοια εξουσία η λειτουργία της Ερευνητικής Επιτροπής, θα προσέκρουε στις πρόνοιες του Άρθρου 30.1 του Συντάγματος, που απαγορεύει τη σύσταση δικαστικών επιτροπών ή εκτάκτων δικαστηρίων υπό οιοδήποτε όνομα.

Έστω και αν εν γένει μία Ερευνητική Επιτροπή, έχει, βάσει των διαδικασιών διορισμού της, τα βασικά εχέγγυα ανεξαρτησίας, αυτό δεν σημαίνει ότι πληροί ανάλογα αυστηρά κριτήρια ανεξαρτησίας όπως ένα Ανώτατο Ελεγκτικό Ίδρυμα. Αρκεί να αξιολογήσει κανείς ένα προς ένα τα οκτώ κριτήρια ανεξαρτησίας της Διακήρυξης του Μεξικού για να διαπιστώσει τούτο.

Στο έγγραφο εργασίας με τίτλο “Breaches of Integrity and Accountability Institutions: Auditors, Anti-Corruption Agencies and Commissions of Inquiry” (Schwartz, 2003), το οποίο παρουσιάστηκε το 2003 στην Πορτογαλία, στην ετήσια σύνοδο της ευρωπαϊκής ομάδας δημόσιας διοίκησης, αναφέρονται μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

“While commissions or tribunals of inquiry are appointed for a variety of reasons, there are numerous examples of commissions devoted to investigating suspicions of breaches of integrity by politicians and senior government officials. An obvious disadvantage of commissions of inquiry as an IAI (integrity accountability institutions) is their very limited coverage of the field. Appointment of Commissions of inquiry is generally the prerogative of the Government and is thus subject to political whim. The Government also establishes the mandate of the Commission,

Τεύχος 2, Αρ. 1.

enabling politically motivated narrowing or broadening of jurisdictional powers. Government intervention is also possible through its authorities in determining the timeframe and the resources available for Commission work.

On the positive side, commissions of inquiry are generally headed by highly respected, apolitical persons -often senior judges. They are equipped with ... competence and experience in conducting investigations and hearings. And ... commission findings carry a great deal of public weight, improving the chances for eventual imposition of sanctions.”

Ο Εξωδικαστικός Έλεγχος της Διοίκησης

Σε πολλά κράτη, ο έλεγχος της διοίκησης διενεργείται επίσης από τον Ombudsman, μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή που συνδυάζει τον εξωτερικό ως προς τη διοίκηση, αλλά πιο ευέλικτο από εκείνον της δικαστικής εξουσίας, έλεγχο της διοίκησης. Η επέμβαση του Ombudsman προβλέπεται για τις περιπτώσεις εκείνες κακοδιοίκησης όπου δεν είναι συνήθως ευχερής, δυνατή ή αποτελεσματική η δικαστική προστασία του διοικούμενου, ειδικά όταν η δράση της διοίκησης δεν είναι η πρέπουσα, χωρίς να είναι αναγκαστικά παράνομη.

Στην Κύπρο ο θεσμός του Επιτρόπου Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ιδρύθηκε το 1991 με τη θέσπιση του περί Επιτρόπου Διοικήσεως Νόμου (Ν.3(Ι)/1991), ο οποίος ρύθμισε τις αρμοδιότητες του Επιτρόπου Διοικήσεως, ως Ανεξάρτητου Αξιωματούχου και εξωδικαστικού μηχανισμού ελέγχου της διοίκησης, επιφορτίζοντάς τον με το έργο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της τήρησης της νομιμότητας και της καταπολέμησης της κακοδιοίκησης. Με τον Νόμο Ν.1(Ι)/2000 αναγνωρίστηκε στον Επίτροπο Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων η δυνατότητα και αυτεπάγγελτης παρέμβασης, κατά την κρίση του, σε υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος, επιφέροντας, διά της αναγνώρισης αυτής, ουσιαστική επέκταση του ρόλου του.

Η Ιδανική Πολιτεία

Η ιδανική πολιτεία του Πλάτωνα κυβερνάται με το πολίτευμα της «αριστοκρατίας», δηλαδή κυβερνάται από ένα σύνολο ανθρώπων που ξεχωρίζουν για τη σοφία, τη γνώση, την αρετή, τη δικαιοσύνη και την ικανότητα διακυβέρνησης των πολιτών. Ο κάθε πολίτης μέσα σ' αυτήν έχει μία

Τεύχος 2, Αρ. 1.

σημαντική θέση, που είναι σύμφωνη με τη φύση, τις ικανότητες και το έργο που έχει αναλάβει να προσφέρει ανάλογα με τις κλίσεις του.

Αυτή η ιδανική πολιτεία δεν θα χρειαζόταν ελεγκτικούς μηχανισμούς. Ωστόσο, αυτή υπάρχει μόνο στις περιγραφές του Πλάτωνα και στα ποιήματα του Σολωμού, ο οποίος περιγράφει ένα όμορφο κόσμο ηθικό αγγελικά πλασμένο.

Το φαινόμενο της διαφθοράς και της κατάχρησης εξουσίας από τους ασκούντες δημόσια εξουσία είναι πανάρχαιο, βαθιά συνυφασμένο με την ανθρώπινη φύση, και προκύπτει κάθε φορά που στην αέναη πάλη μεταξύ του καλού και του κακού, του ηθικού και του ανήθικου, νικητής εξέρχεται το κακό και το ανήθικο. Ως κοινωνικό φαινόμενο, άπτεται της κουλτούρας της κοινωνίας, των προτύπων ηθικής που ισχύουν στην κοινωνία, των αρχών και αξιών που διέπουν την ανθρώπινη δράση και συμπεριφορά.

Είναι, συνεπώς, σημαντικό, εκτός από την εισαγωγή και την ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών, να ενισχυθούν τα πρότυπα ηθικής και ακεραιότητας που ισχύουν στην κοινωνία, και συνεπώς και στους ασκούντες δημόσια εξουσία, που είναι μέρος αυτής.

Το 2017, ο ΟΟΣΑ υιοθέτησε μία νέα Σύσταση για τη Δημόσια Ακεραιότητα (Public Integrity). Όπως αναφέρεται στη Σύσταση, μία στρατηγική και βιώσιμη απάντηση στη διαφθορά είναι η δημόσια ακεραιότητα (OECD, 2022).

Η δημόσια ακεραιότητα αφορά στην ευθυγράμμιση και τη συμμόρφωση με κοινές ηθικές αξίες, αρχές και κανόνες για τη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος. Φυσικά, ο ΟΟΣΑ τονίζει ότι η προσπάθεια ενίσχυσης της δημόσιας ακεραιότητας δεν αρκεί από μόνη της, αλλά θα πρέπει να συνυπάρχει με αποτελεσματικούς μηχανισμούς δημόσιου ελέγχου και λογοδοσίας.

Ο ΟΟΣΑ συνιστά στα κράτη μέλη που έχουν υιοθετήσει την Σύσταση (στους «Υιοθετούντες») να δημιουργήσουν ένα συνεκτικό και εμπειριστατωμένο σύστημα δημόσιας ακεραιότητας. Για τον σκοπό αυτόν, οι Υιοθετούντες θα πρέπει:

- Να επιδεικνύουν δέσμευση στα υψηλότερα πολιτικά και διοικητικά επίπεδα.
- Να διευκρινίζουν τις θεσμικές αρμοδιότητες σε ολόκληρο τον δημόσιο τομέα.
- Να ορίσουν υψηλά πρότυπα συμπεριφοράς για τους δημόσιους αξιωματούχους και να επενδύουν σε ηγετικά πρότυπα ακεραιότητας.
- Να προάγουν μία κουλτούρα δημόσιας ακεραιότητας στο σύνολο της κοινωνίας, συμπεράττοντας με τον ιδιωτικό τομέα, την κοινωνία των πολιτών και τα άτομα.
- Να προάγουν αρχές αξιοκρατίας, επαγγελματισμού και χρηστής διακυβέρνησης.

Και, τέλος, όσον αφορά τις διαδικασίες λογοδοσίας, θα πρέπει:

- Να εφαρμόζουν ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου και διαχείρισης κινδύνων για τη διαφύλαξη της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα.
- Να εξασφαλίζουν ότι οι μηχανισμοί επιβολής ανταποκρίνονται αναλογικά σε όλες τις εικαζόμενες παραβιάσεις των προτύπων δημόσιας ακεραιότητας.
- Να ενισχύουν τον ρόλο της εξωτερικής εποπτείας και ελέγχου στο σύστημα δημόσιας ακεραιότητας (εδώ υπάρχει στη Σύσταση ονομαστική αναφορά στην Ελεγκτική Υπηρεσία της κάθε χώρας).
- Να ενθαρρύνουν τη διαφάνεια σε όλα τα στάδια της πολιτικής διαδικασίας.

Επιμέρους πτυχή της δημόσιας ακεραιότητας, αλλά με ιδιαίτερη βαρύτητα, είναι η αντιμετώπιση περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων. Απόλυτα συνυφασμένη με τη δημόσια ακεραιότητα είναι επίσης η ηθική δεοντολογία και οι κανόνες που την καθορίζουν, γραπτοί και άγραφοι. Πώς επιτυγχάνεται;

Πρώτιστα, με την εκπαίδευση της κοινωνίας, και ιδίως των νέων μας, των μαθητών στα δημοτικά, στα γυμνάσια και στα λύκεια, ώστε να μάθουν να προσδίδουν στους παράγοντες της ηθικής τη δέουσα σημασία και στην ανήθικη συμπεριφορά την προσήκουσα κοινωνική απαξία. Συναφές με αυτό, η αντίσταση στην παθητική ανοχή των φαινομένων ανήθικης συμπεριφοράς, και ειδικά των φαινομένων διαφθοράς. Και, φυσικά, σημαντική είναι και η σύνταξη και η εφαρμογή, όπου είναι δυνατό, κανόνων ηθικής δεοντολογίας, ή και σχετικών νόμων κωδικοποίησης των αρχών δεοντολογίας, πρώτον γιατί διευκολύνουν την εμπέδωση τέτοιων κανόνων, αλλά και γιατί η ύπαρξη γραπτού κώδικα ηθικής δεοντολογίας ή σχετικής νομοθεσίας είναι αναγκαίο υπόβαθρο ώστε ο παραβιάζων τον κώδικα να μπορεί να διωχθεί ποινικά ή πειθαρχικά, ή να κατακριθεί πολιτικά.

Ο Μάρτιν Λούθερ Κινγκ εξήγησε με γλαφυρότητα τη σημασία της κωδικοποίησης σε νόμους των αρχών ηθικής δεοντολογίας:

Μπορεί να είναι αλήθεια ότι δεν μπορείς να θεσπίσεις σε νόμο την ηθική, πλην όμως η συμπεριφορά μπορεί να ρυθμιστεί. Μπορεί να είναι αλήθεια ότι ο νόμος δεν μπορεί να αλλάξει την καρδιά, μπορεί όμως να χαλιναγωγήσει τον άκαρδο. Μπορεί να είναι αλήθεια ότι ο νόμος δεν μπορεί να αναγκάσει κάποιον να με αγαπήσει, μπορεί όμως να τον αποτρέψει από του να με κακοποιήσει και πιστεύω ότι και αυτό είναι αρκετά σημαντικό. Έτσι, ενώ ο νόμος δεν μπορεί να αλλάξει τις καρδιές των ανθρώπων, αλλάζει τις συνήθειές τους. Και όταν αλλάξουν οι συνήθειες των ανθρώπων, αρκετά σύντομα θα αλλάξουν και οι αντιλήψεις και η καρδιά τους...

Αυτό θέλουμε, να αλλάξουν οι συνήθειες των συμπολιτών μας, και ιδίως των ασκούντων δημόσια εξουσία, να αλλάξουν τα πρότυπά τους, και, στο τέλος, να αλλάξει και η καρδιά τους. Ζητούμενο λοιπόν, είναι η εμπέδωση κουλτούρας δημόσιας ακεραιότητας, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι θα παύσουν να είναι αναγκαίοι οι μηχανισμοί δημόσιου ελέγχου και λογοδοσίας. Θα είναι, όμως, τότε αποτελεσματικότεροι.

Βιβλιογραφία

ECIIA (2010). Guidance on the 8th EU Company Law Directive. Διαθέσιμο: <https://www.iaa.nl/SiteFiles/ECIIA%20FERMA.pdf> [Ανακτήθηκε Δεκέμβριο 2021]

OECD (2002). Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees. SIGMA Papers No. 33. Διαθέσιμο: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60vd5x8r-en.pdf?expires=1648724884&id=id&accname=guest&checksum=BE6AF2D8491F11CF12EB991B3CC2B899> [Ανακτήθηκε Δεκέμβριο 2021]

OECD (2022). Recommendation of the Council on Public Integrity. Διαθέσιμο: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> [Ανακτήθηκε Δεκέμβριο 2021]

Schwartz, R. (2003). *Breaches of Integrity and Accountability Institutions: Auditors, Anti-Corruption Agencies and Commissions of Inquiry*. Oeiras, Portugal, Annual Conference of the European Group of Public Administration.

Νόμοι

Νόμος 3(Ι)/1991

Νόμος 158(Ι)/1999

Νόμος 1(Ι)/2000

Νόμος 113(Ι)/2002

Νόμος 114(Ι)/2003

Νόμος 20(Ι)/2014

Νόμος 53(Ι)/2017

