



Σύλλογος Φοιτητών
ΔΗΔ ◊ ΕΑΠ

Διαδικτυακή ημερίδα

**Δημόσια
Διοίκηση
και Ψηφιακή
Διακυβέρνηση**

ΤΟΜΟΣ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΗΜΕΡΙΔΑΣ



Σύλλογος Φοιτητών
ΔΗΔ & ΕΑΠ

Διαδικτυακή ημερίδα

Δημόσια Διοίκηση και Ψηφιακή Διακυβέρνηση

ΤΟΜΟΣ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΗΜΕΡΙΔΑΣ

**ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΦΟΙΤΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΝΟΙΚΤΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ**

1^η ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΗΜΕΡΙΔΑ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΤΟΜΟΣ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΗΜΕΡΙΔΑΣ

Σάββατο 26 Φεβρουαρίου 2022

Διαδικτυακά

Σειρά:

Πρακτικά συνεδρίων

Τόμος 1^{ος}

Οργάνωση - συντονισμός ημερίδας:

Φωτεινή Βήττου, Αλεξάνδρα Μπουκουβάλα

Επιμέλεια έκδοσης

Νίκος Στάμος, Φωτεινή Βήττου, Αλεξάνδρα Μπουκουβάλα

Τεχνική υποστήριξη ημερίδας:

B.I.C.I. Event Management

Μακέτα εξωφύλλου - Σελιδοποίηση:

Βαγγέλης Καπνίσης

Ευχαριστούμε θερμά για την ενθάρρυνση και την καθοδήγηση τις κυρίες
Χριστοφιλοπούλου-Κάλερ Παρασκευή, μέλος ΔΕΠ ΕΑΠ
και **Ακριβοπούλου Χριστίνα**, μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ.

Πρόλογος

Ιωάννης Ψυχάρης

Διευθυντής Προγράμματος Σπουδών ΔΗΔ-ΕΑΠ

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση βρίσκεται αντιμέτωπη με πολλές προκλήσεις. Η ραγδαία εξάπλωση της τεχνολογίας, που καλύπτει όλες τις πτυχές της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας, η 4η βιομηχανική επανάσταση και οι νέες μορφές επιχειρηματικότητας αποτελούν ορισμένα από τα στοιχεία που συνθέτουν αυτό που αποκλήθηκε από τον Manuel Castells ήδη από τη δεκαετία του 1990 νέος ψηφιακός κόσμος. Η δημόσια διοίκηση, ως συστατικό στοιχείο της κοινωνικής και οικονομικής οργάνωσης, καλείται, στην ψηφιακή εποχή, να ανασυνθέσει την εσωτερική της οργάνωση και να αναπροσανατολίσει τα πεδία δράσης της ώστε να μπορεί να καλύπτει με επάρκεια, αποτελεσματικότητα, διαφάνεια και αμεροληψία τις σύγχρονες οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες. Η δημόσια διοίκηση, ως δημόσιο αγαθό, πρέπει να προσαρμόζει και να συμπληρώνει την οργάνωση και τις δράσεις της ανάλογα με τα δεδομένα και τις ανάγκες κάθε εποχής.

Η ψηφιακή διακυβέρνηση είναι ένα εξαιρετικά επίκαιρο ζήτημα. Το νέο προγραμματικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναδεικνύει την «ψηφιακή μετάβαση» σε έναν από τους δύο κεντρικούς στόχους της πολιτικής την περίοδο 2021-2027.

Η Πρωτοβουλία του Συλλόγου Φοιτητών του Προγράμματος Δημόσια Διοίκηση του ΕΑΠ να αναδείξουν, μέσω του συνεδρίου τους, τον ρόλο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ως βασικό στοιχείο της δημόσιας διοίκησης τη σύγχρονη εποχή, δείχνει ότι οι φοιτητές, μέσα από το Πρόγραμμα Σπουδών τους, έχουν την ευαισθητοποίηση και τη γνώση να συλλαμβάνουν και να προάγουν τον διάλογο και την αναζήτηση συνθέσεων σε αυτά τα σύγχρονα διακυβεύματα της διοίκησης και του κράτους. Η διεπιστημονική προσέγγιση που χαρακτηρίζει το πρόγραμμα των ομιλιών, οι θεματικοί άξονες που καλύπτει, η πολυεπίπεδη προσέγγιση και η ισόρροπη συμμετοχή νέων επιστημόνων, με καταξιωμένους ακαδημαϊκούς και νέους ερευνητές, αλλά ακόμη και η ισόρροπη συμμετοχή των δύο φύλων, επιτρέπουν την αλληλεπίδραση και συμπληρωματικότητα που απαιτείται τόσο για την πληρέστερη κατανόηση των σύγχρονων προκλήσεων με τις οποίες βρίσκεται αντιμέτωπη η δημόσια διοίκηση την ψηφιακή εποχή, αλλά και τη διερεύνηση των μεθόδων, τεχνικών και μέσων που θα οδηγήσουν στη διαμόρφωση και άσκησης όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικής δημόσιας πολιτικής.

Η ψηφιακή διακυβέρνηση εκτείνεται σε ένα ευρύτατο φάσμα εφαρμογών που μπορούν να φέρουν εγγύτερα τον πολίτη προς τη δημόσια διοίκηση. Τα τοπικά δημοψηφίσματα και ο συμμετοχικός προϋπολογισμός αποτελούν δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα. Η ψηφιακή διακυβέρνηση θεωρείται το κατάλληλο μέσο για την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και τον περιορισμό της γραφειοκρατίας. Ιδιαίτερα την περίοδο της πανδημίας η ψηφιοποίηση επιταχύνθηκε και έδωσε αποτελεσματικές λύσεις στη λειτουργία του δημοσίου τομέα και της εξυπηρέτησης των διοικουμένων, κάτι που θα ήταν αδύνατον να επιτευχθεί πριν από λίγα ακόμη χρόνια. Η ψηφιοποίηση, επιπλέον, επιφέρει έναν δομικό μετασχηματισμό τόσο στον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβανόμαστε τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης όσο και στην αντίληψη περί της διοικητικής διαδικασίας και της έκδοσης διοικητικών πράξεων.

Η ψηφιακή εποχή δημιουργεί και πολλά διλήμματα, τόσο στην ακαδημαϊκή και ερευνητική κοινότητα όσο και στους φορείς άσκησης πολιτικής. Ένα ζήτημα που αναδεικνύεται ως ιδιαίτερα σημαντικό αφορά στη δυνατότητα όλων των πολιτών να έχουν πρόσβαση στη χρήση των νέων μέσων που εισάγει η ψηφιακή εποχή. Η ψηφιακή εποχή ανοίγει νέους δρόμους επικοινωνίας και αλληλεπίδρασης, δημιουργεί όμως και νέους αποκλεισμούς και ανισότητες που προκύπτουν τόσο από έλλειψη γνώσεων, τον αποκαλούμενο ψηφιακό αναφαβητισμό, όσο και από την αδυναμία απόκτησης των μέσων που απαιτούνται για την πρόσβαση στις ψηφιακές υπηρεσίες. Ο ψηφιακός κόσμος μπορεί να μειώνει τις αποστάσεις, ενδέχεται όμως και διευρύνει τα χάσματα ανάμεσα σε κοινωνικές ομάδες και περιοχές που αδυνατούν να έχουν πρόσβαση σε αυτές τις υπηρεσίες ή τα απαιτούμενα μέσα. Ένα άλλο θέμα που αναδεικνύεται στην ψηφιακή εποχή αφορά στην προστασία της ιδιωτικότητας και του απορρήτου. Η εντύπωση που δημιουργείται συχνά στους πολίτες σήμερα είναι ότι είναι αρκετά διάτρητο το σύστημα προστασίας των προσωπικών δεδομένων.

Εμπόδια όμως δημιουργούνται και ως προς τη δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης να αξιοποιεί τα πλεονεκτήματα της ψηφιακής εποχής. Η αναβάθμιση των ψηφιακών δεξιοτήτων του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και η ύπαρξη ανθρώπινου δυναμικού με τεχνικές δεξιότητες στη δημόσια διοίκηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι ούτε αυτόνοτο ούτε δεδομένο. Η οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και η στελέχωσή τους με επαρκές και άρτια καταρτισμένο προσωπικό αποτελούν θέματα που απαιτούν την προσοχή των φορέων άσκησης δημόσιας πολιτικής.

Πρόκειται, αναμφισβήτητα, για ένα ανεξάντλητο πεδίο προβληματισμών που προκαλούνται γύρω από τη σχέση «ηλεκτρονική διακυβέρνηση» και «δημόσια διοίκηση», οι οποίοι περιέχονται στα κεφάλαια αυτού του βιβλίου.

Θα ήθελα να συγχαρώ τον Σύλλογο Φοιτητών για την πρωτοβουλία αυτής της διοργάνωσης. Είναι ιδιαίτερη χαρά και τιμή για όλους τους συντελεστές του προγράμματος ότι αυτή η παραγωγή γνώσης, διαλόγου και προβληματισμού οφείλεται στην πρωτοβουλία των φοιτητών και φοιτητριών που Προγράμματος Δημόσια Διοίκηση του ΕΑΠ. Η επιμελημένη έκδοση των εισηγήσεων συνιστά

μια εξαιρετικά υψηλού επιπέδου συμβολή στον εμπλουτισμό της βιβλιογραφίας, στην ανάπτυξη του διαλόγου και στην αναζήτηση των πολιτικών που θα προάγουν τη δημόσια διοίκηση και τους λειτουργούς της στη σύγχρονη εποχή. Σας συγχαίρω και πάλι, εύχομαι καλή και δημιουργική συνέχεια!

Αθήνα, 14 Φεβρουαρίου 2023

Φωτεινή Βήττου

Πρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ

Αξιότιμες κυρίες και κύριοι, το Διοικητικό Συμβούλιο του Συλλόγου Φοιτητών του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, με ιδιαίτερη ικανοποίηση παρουσιάζει τα Πρακτικά της 1ης ημερίδας του Συλλόγου με θέμα: «Δημόσια Διοίκηση και Ψηφιακή Διακυβέρνηση».

Η ημερίδα πραγματοποιήθηκε με μεγάλη επιτυχία διαδικτυακά στις 26 Φεβρουαρίου 2022 και διαρθρώθηκε σε τέσσερις επιμέρους συνεδρίες με τη δική της θεματική η καθεμία και πλουραλισμό επιμέρους θεμάτων, καλύπτοντας ευρέως το θέμα της.

Ως Πρόεδρος του Συλλόγου εκφράζω θερμές ευχαριστίες στους αξιόλογους ομιλητές μας για την ανταπόκρισή τους και τη τιμή που μας έκαναν με τη συμμετοχή τους τόσο στην ημερίδα όσο και ειδικότερα στον παρόντα τόμο πρακτικών, σκοπός του οποίου είναι η αποτύπωση και μετάδοση των γνώσεων, πληροφοριών, προβληματισμών, τους οποίους μοιράστηκαν μαζί μας οι εκλεκτοί εισηγητές μας. Ευχαριστώ, επίσης, όλους όσους συνέβαλαν στην επιτυχημένη διοργάνωση της ημερίδας και την επιτυχή ολοκλήρωση της έκδοσης των πρακτικών της 1ης ημερίδας του Συλλόγου.

Η γνώση είναι δύναμη και ο Σύλλογος συμβάλλει στη μετάδοσή της και στην όσο το δυνατόν πληρέστερη επιμόρφωση των φοιτητριών και φοιτητών του προγράμματος της Δημόσιας Διοίκησης με απώτερο στόχο να βάλει το δικό του λιθαράκι στην ποιοτική αναβάθμιση του δημόσιου τομέα μέσα από την προσωπική εξέλιξη των στελεχών του.

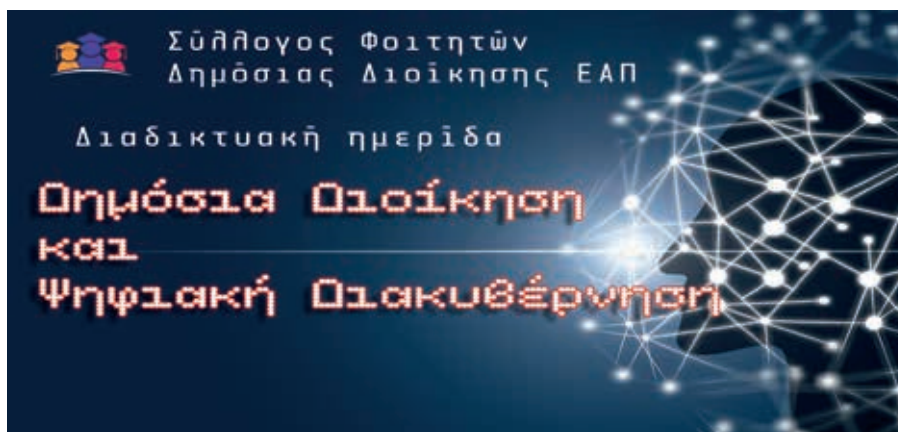
Στο πλαίσιο αυτών των προσπαθειών, στις 1 και 2 Οκτωβρίου 2022 πραγματοποιήθηκε με μεγάλη επιτυχία η 2η Επιστημονική Διημερίδα με θέμα «Ηθική & Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές και Αναγκαιότητα» και ετοιμάζεται ο 2ος τόμος πρακτικών με πολύ ενδιαφέρουσες εισηγήσεις, τον οποίο θα έχουμε σύντομα διαθέσιμο. Ευελπιστώ, με την στήριξή σας, στη συνέχιση του έργου του Συλλόγου με τη διοργάνωση ημερίδων και συνεδρίων υψηλού επιπέδου για τις φοιτήτριες και τους φοιτητές της ΔΗΔ και ευρύτερα τους πολίτες.

Αθήνα, 10 Οκτωβρίου 2022

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	11
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΗΜΕΡΙΔΑΣ.....	17
A. ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΙ	21
ΦΩΤΕΙΝΗ ΒΗΤΤΟΥ	
Πρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ.....	23
ΟΔΥΣΣΕΑΣ-ΙΩΑΝΝΗΣ ΖΩΡΑΣ	
Πρόεδρος Διοικούσας Επιτροπής ΕΑΠ	25
ΕΥΣΤΑΘΙΟΣ ΕΥΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ	
Αντιπρόεδρος Διοικητικών Υποθέσεων, Ακαδημαϊκών Υποθέσεων και Φοιτητικής Μέριμνας.....	27
ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΜΙΧΙΩΤΗΣ	
Κοσμήτορας Σχολής Κοινωνικών Επιστημών ΕΑΠ.....	29
ΒΑΣΙΛΗΣ ΜΑΡΚΑΚΗΣ	
Αντιπρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ.....	31
B. ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ - ΜΕΛΕΤΕΣ	35
1ο ΜΕΡΟΣ: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ.....	37
ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΝΟΙΚΤΟΤΗΤΑ ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ Δρ ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΝΤΑΛΑΚΟΥ Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Νομικός Συνεργάτης Υπ. Ψηφιακής Διακυβέρνησης	39
ΨΗΦΙΑΚΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ - Η ΕΝΙΑΙΑ ΨΗΦΙΑΚΗ ΠΥΛΗ GOV.GR ΜΑΡΙΑ ΦΛΩΡΟΥ Στέλεχος Υπηρεσίας Συντονισμού Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης (gov.gr)	
ΔΙΟΝΥΣΙΟΣ ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΗΣ Προϊστάμενος Υπηρεσίας Συντονισμού Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης (gov.gr)	57
ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΕΛΛΑ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΙΔΟΥ Δικηγόρος, Δ.Ν., Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ	75
2ο ΜΕΡΟΣ: ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟΥΣ ΚΡΙΣΗΣ	85
ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ. Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΛΑΜΠΡΟΣ Π. ΜΠΑΜΠΑΛΙΟΥΤΑΣ Δικηγόρος – Επ. Καθηγητής Παντείου Παν/μίου Συντονιστής ΔΗΔ72	87

3ο ΜΕΡΟΣ: ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΩΣ ΠΡΟΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ.....	103
ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ Δρ ΜΑΡΙΑ ΠΡΙΝΙΩΤΑΚΗ Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ.....	105
ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΥΓΕΙΑ: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΙΩΑΝΝΑ ΠΕΡΒΟΥ Δ.Ν., Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ.....	125
ΤΕΧΝΗΤΗ ΝΟΗΜΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ: ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ Δρ ΕΛΙΣΑΒΕΤ ΑΘΑΝΑΣΙΑ ΑΛΕΞΙΑΔΟΥ Δικηγόρος, Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια ΑΠΘ	139



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΗΜΕΡΙΔΑΣ

Σάββατο, 26 Φεβρουαρίου 2022

10:30-11:00

Χαιρετισμοί

Ζώρας Οδυσσέας-Ιωάννης

Πρόεδρος Διοικούσας Επιτροπής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Ευσταθόπουλος Ευστάθιος

Αντιπρόεδρος Ακαδημαϊκών, Διοικητικών Υποθέσεων και Φοιτητικής Μέριμνας, Μέλος Διοικούσας Επιτροπής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Μιχιώτης Αθανάσιος

Κοσμητορας Σχολής Κοινωνικών Επιστημών Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Ψυχάρης Ιωάννης

Πρόεδρος Ακαδημαϊκής Επιτροπής Εποπτείας του προγράμματος της Δημόσιας Διοίκησης του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Μαρκάκης Βασίλειος

Αντιπρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

11:00-12:15

1^η Συνεδρία:

Η ψηφιακή διακυβέρνηση ως πρόκληση για τον εκσυγχρονισμό του κράτους

- 11:00-11:15 **Νταλάκου Βασιλική**
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Νομικός Συνεργάτης Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης
- Ψηφιακή Διαφάνεια και Ανοικτότητα στο Σύγχρονο Ρυθμιστικό Πλαίσιο για την Ψηφιακή Διακυβέρνηση: Προκλήσεις και Ευκαιρίες για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση
- 11:15-11:30 **Μαργαρίτη Βασιλική**
Προϊσταμένη Τμήματος Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Διαλειτουργικότητας Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης
- Η διαλειτουργικότητα καταλύτης στην επίτευξη του ψηφιακού μετασχηματισμού της χώρας
- 11:30-11:45 **Κασσαβέτης Δημοσθένης**
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ-Συντονιστής ΘΕ, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης
- Ψηφιακή διακυβέρνηση και έλεγχος της δημόσιας διοίκησης για μια νόμιμη, ηθική και δεοντολογική διοικητική δράση
- 11:45-12:00 **Πρινωτάκη Μαρία**
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Δικηγόρος, Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
- Ψηφιακή διακυβέρνηση και διαφθορά στη δημόσια διοίκηση: εφαρμογές και προκλήσεις στην ελληνική φορολογική διοίκηση
- 12:00-12:15 **Ερωτήσεις και απαντήσεις**
- 12:15-13:30 **2^η Συνεδρία:**
- Ψηφιακή Διακυβέρνηση και η προαγωγή της θέσης του πολίτη
- 12:15-12:30 **Φιλίππου Διονύσιος**
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης
- Ψηφιακή διακυβέρνηση και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα
- 12:30-12:45 **Ακριβοπούλου Χριστίνα**
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Δικηγόρος
- Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως αίτημα εκσυγχρονισμού και ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης
- 12:45-13:00 **Πέρβου Ιωάννα**
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Δικηγόρος
- Ψηφιακή διακυβέρνηση και δικαίωμα στην υγεία: σύγχρονες προκλήσεις
- 13:00-13:15 **Λόκανα Ευγενία**
Επικεφαλής Διεύθυνσης Ψηφιακών Ικανοτήτων ΕΔΥΤΕ ΑΕ
- Απαραίτητες Ψηφιακές Δεξιότητες στη Δημόσια Διοίκηση
- 13:15-13:30 Ερωτήσεις και απαντήσεις
- 13:30-13:45 **Διάλειμμα**

13:45-14:30

3^η Συνεδρία:

The European Commission shaping the digital future of Europe:
Η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαμόρφωση του
ψηφιακού μέλλοντος της Ευρώπης

13:45-13:55

Ρουτζούνη Αθανασία

Ευρωπαϊκή Επιτροπή DG Informatics (DIGIT)

Leading the digital transformation of the European Commission -
Οδηγώντας τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

13:55-14:05

Τσαβαλόπουλος Ευάγγελος

Ευρωπαϊκή Επιτροπή DG Informatics (DIGIT)

The strategic role of open source in European Commission - Ο
στρατηγικός ρόλος του ανοιχτού λογισμικού στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή

14:05-14:15

Καλογήρου Βικτώρια

Ευρωπαϊκή Επιτροπή DG Informatics (DIGIT)

From ISA² to Interoperable Europe - Διαλειτουργική Ευρώπη:
Η συνέχεια του προγράμματος ISA² της ΕΕ

14:15-14:30

Ερωτήσεις και απαντήσεις

14:30-15:45

4^η Συνεδρία:

Ψηφιακή διακυβέρνηση και η σχέση κράτους τεχνολογίας

14:30-14:45

Μπαμπαλιούτας Λάμπρος

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ-Συντονιστής ΘΕ, Επίκουρος καθηγητής Πάντειου Πανεπιστημίου

Ηλεκτρονική διακυβέρνηση σε περίοδο πανδημίας. Η σύγχρονη
πρόσκληση και πρόκληση της δημόσιας διοίκησης

14:45-15:00

Φλώρου Μαρία

Στέλεχος Υπηρεσίας Συντονισμού Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης gov.gr

Ψηφιακός μετασχηματισμός δημοσίων υπηρεσιών
- Η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη gov.gr

15:00-15:15

Ράπτης Αθανάσιος

Διευθυντής Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Τεχνητή νοημοσύνη στον Δημόσιο Τομέα

15:15-15:30

Ιωάννου Κωνσταντίνος

Προϊστάμενος Τμήματος Κυβερνοασφάλειας Υπουργείου Εσωτερικών

Ψηφιακός μετασχηματισμός στο Υπουργείο Εσωτερικών και τους ΟΤΑ
Α' και Β' βαθμού.

Case Study: Ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων & ψηφιακές απειλές
στην πανδημία της Covid-19

15:30-15:45

Ερωτήσεις και απαντήσεις

A. Χαιρετισμοί



Φωτεινή Βήττου

Πρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ

Αξιότιμες κυρίες και κύριοι, αγαπητές συμφοιτήτριες, αγαπητοί συμφοιτητές, καλημέρα σας. Ονομάζομαι Φωτεινή Βήττου και είμαι η πρόεδρος του Συλλόγου Φοιτητών του Προγράμματος της Δημόσιας Διοίκησης του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Εκ μέρους του Διοικητικού Συμβουλίου του συλλόγου μας, σας καλωσορίζω στη σημερινή ημερίδα με θέμα «Δημόσια διοίκηση και ψηφιακή διακυβέρνηση».

Επιλέξαμε αυτό το θέμα για την πρώτη του είδους αυτού ημερίδα μας, καθώς θεωρούμε πως είναι εξαιρετικά επίκαιρο και χρήσιμο. Όλοι διαπιστώνουμε καθημερινά στη ζωή μας πως πλέον η δημόσια διοίκηση αναμορφώνεται, όπως οφείλει, και ψηφιοποιείται, με απώτερο σκοπό την εκμετάλλευση των ευκαιριών που προσφέρουν η γνώση και η τεχνολογία και την ταχύτερη και ποιοτικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη και του δημοσίου συμφέροντος. Και σε αυτήν τη δημόσια διοίκηση εμείς, τα εν ενεργεία αλλά και μελλοντικά στελέχη της, οι πτυχιούχοι του προγράμματός μας, θα κληθούμε να ανταποκριθούμε με τον καλύτερο τρόπο.

Η ψηφιακή διακυβέρνηση είναι ένα σύνθετο και πολύπλευρο θέμα, με ευκαιρίες, προκλήσεις, αποτελέσματα και συνέπειες σε σχεδόν κάθε πεδίο της ανθρώπινης ζωής. Ορισμένα από τα ζητήματα αυτά θα αναλύσουν οι αξιόλογοι προσκεκλημένοι μας σήμερα. Η σημερινή εκδήλωση ξεκίνησε από μια απλή ιδέα και εξελίχθηκε μέσα από μια διαδικασία πρωτόγνωρη για εμάς, αλλά πολύ συναρπαστική. Είναι μια πρωτοβουλία του συλλόγου, που ευελπιστούμε ότι θα φανεί σε όλες και σε όλους χρήσιμη και επωφελής. Σε αυτό καθοριστικό ρόλο θα παίξουν οι έγκριτοι ομιλητές και ομιλήτριες που έχουμε την τιμή να φιλοξενούμε σήμερα και ευχαριστούμε θερμά για την αποδοχή της πρόσκλησής μας και τη συμμετοχή τους.

Στο σημείο αυτό, όμως, και χωρίς άλλη καθυστέρηση, θα ήθελα να καλωσορίσουμε τον κύριο Ζώρα Οδυσσέα-Ιωάννη, πρόεδρο της Διοικούσας Επιτροπής του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, ο οποίος θα μας απευθύνει έναν χαιρετισμό. Κύριε πρόεδρε, καλημέρα σας. Σας ευχαριστώ για την τιμή που μας κάνετε με την παρουσία σας. Ο λόγος σε εσάς.

Οδυσσέας-Ιωάννης Ζώρας

Πρόεδρος Διοικούσας Επιτροπής ΕΑΠ

Αγαπητέ αντιπρόεδρε, αγαπητέ κοσμήτορα της Σχολής Κοινωνικών Επισημών, αγαπητέ πρόεδρε της Ακαδημαϊκής Επιτροπής Εποπτείας του Προγράμματος, αγαπητέ αντιπρόεδρε του Συλλόγου των Φοιτητών του Προγράμματος, αγαπητά μέλη ΣΕΠ και αγαπητές φοιτήτριες και αγαπητοί φοιτητές, είναι μεγάλη χαρά, ιδιαίτερη χαρά και τιμή για εμένα η πρόσκληση να απευθύνω έναν σύντομο χαιρετισμό στη διαδικτυακή ημερίδα με θέμα «Δημόσια διοίκηση και ψηφιακή διακυβέρνηση». Είναι τόσο ενδιαφέρον το θέμα άλλωστε...

Να σας πω ότι σε συνεργασία με τα μέλη ΔΕΠ και τη Διοικούσα Επιτροπή του Πανεπιστημίου έχουμε ήδη σχεδιάσει, ζητήσει και οργανώσει ερευνητικό κέντρο, ένα από τα ιστιοτούτα του οποίου είναι η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στη Δημόσια Διοίκηση. Συνεπώς, αυτό είναι μία είδηση, αφ' ης στιγμής, βέβαια, αυτό το ερευνητικό κέντρο εγκριθεί και περάσει από το υπουργείο, το οποίο πιστεύω ότι θα γίνει σύντομα. Είναι, λοιπόν, ιδιαίτερη χαρά για εμένα να σας γνωστοποιήσω αυτήν την εξέλιξη σε αυτό το συνέδριο που διοργανώνετε, στο πλαίσιο δράσεων του Προγράμματος «Δημόσια Διοίκηση» του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου.

Το Πρόγραμμα Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση» διανύει φέτος το τέταρτο έτος και είμαι ιδιαίτερα χαρούμενος διότι αποτελεί ένα Πρόγραμμα πραγματικά υψηλής απήχησης και ακαδημαϊκής ποιότητας, που θα το ζήλευαν πολλά από τα λεγόμενα συμβατικά πανεπιστήμια. Στο πλαίσιο του Προγράμματος διοργανώνονται, υλοποιούνται δράσεις, ενημερωτικές ημερίδες, όπως η δική σας, σε ιδιαίτερα μοντέρνα θέματα.

Η ραγδαία εξέλιξη της ψηφιακής διακυβέρνησης, όπως είπατε κι εσείς, κυρία Βήττου, έχει αναδείξει πολλές προκλήσεις, αλλά και πολλά θέματα προς διερεύνηση και επίλυση, όπως αυτό της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και αυτό της ηθικής και δεοντολογικής ψηφιακής διοικητικής δράσης. Προχθές συνεδρίασε για πρώτη φορά μία πολύ σημαντική επιτροπή, αυτή της Ηθικής και Δεοντολογίας του πανεπιστημίου μας και, βέβαια, στον χώρο αυτόν της βιοηθικής μπαίνει και το κομμάτι της τεχνοηθικής, που είναι ένα εξαιρετικά πολύπλοκο, δύσκολο και μοντέρνο κομμάτι. Η ψηφιακή διακυβέρνηση, επίσης, υπεισέρχεται και στα θέματα της υγείας, όπου το θέμα γίνεται ακόμα πιο πολύπλοκο, λόγω των προσωπικών δεδομένων. Κάποιοι από τις

κυριότερες προκλήσεις θα συζητηθούν στις σημερινές εισηγήσεις των προσκεκλημένων ομιλητών της εκδήλωσης, οι οποίοι προφανώς ειδικεύονται και εξειδικεύονται και υπερειδικεύονται στα συγκεκριμένα θέματα.

Ελπίζω, λοιπόν, και εύχομαι να συνεχιστούν οι δράσεις και οι ενημερωτικές ημερίδες, όπως η σημερινή, και το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο προφανώς θα συνδράμει και θα στηρίζει πάντα τέτοιου είδους εκδηλώσεις, που προσφέρουν εξειδικευμένη ενημέρωση σε καίρια θέματα, όπως αυτό που θα συζητηθεί σήμερα. Εκτός, λοιπόν, από το να σας ευχηθώ καλή επιτυχία, εύχομαι μία μακρόχρονη συνεργασία με το Ανοικτό Πανεπιστήμιο, όχι μόνο κατά τη φοιτητική σας περίοδο, αλλά και μετά. Όλα τα στοιχεία του Ανοικτού Πανεπιστημίου μένουν πάντα κοντά και συνδράμουν και υποστηρίζουν. Οπότε, εύχομαι καλή επιτυχία. Θα σας περιμένω να συναντηθούμε για να μιλήσουμε για οργανωτικές λεπτομέρειες, που προφανώς δεν μπορούν να συζητηθούν σε αυτήν την ημερίδα, και εν αναμονή των εξελίξεων με το ερευνητικό κέντρο και την ανάπτυξη του Ινστιτούτου Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης θα τα πούμε πάλι.

Καλή επιτυχία! Να είστε καλά και πάντα να συνεχίζετε έτσι. Σας ευχαριστώ για την πρόσκληση. Ευχαριστώ πολύ!

Ευστάθιος Ευσταθόπουλος

Αντιπρόεδρος Διοικητικών Υποθέσεων,
Ακαδημαϊκών Υποθέσεων και Φοιτητικής Μέριμνας

Να σας ευχαριστήσω για την πρόσκληση και να σας συγχαρώ για την πρωτοβουλία της οργάνωσης αυτής της πολύ ενδιαφέρουσας ημερίδας, η οποία αναδεικνύει και το Πρόγραμμα καθεαυτό, το οποίο είναι ένα από τα οκτώ προπτυχιακά Προγράμματα του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Το Πρόγραμμα «Δημόσια Διοίκηση» απευθύνεται σε πάρα πολλούς ενδιαφερόμενους και έχει αντικείμενο πραγματικά σημαντικό... Υπάρχει μεγάλη ανάγκη, σε αυτό το αντικείμενο, να μορφωθούν και να το σπουδάσουν όσο το δυνατόν περισσότεροι συμπολίτες μας γιατί, πραγματικά, θα μπορεί να φέρει σημαντική πρόοδο στη χώρα.

Να πούμε ότι το Πρόγραμμα βρίσκεται και σε φάση πιστοποίησης αυτή τη στιγμή. Έχει ήδη κατατεθεί ο φάκελος της πιστοποίησής του στην Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης και αναμένουμε την επιθεώρησή του και, βέβαια, είμαστε αισιόδοξοι για το αποτέλεσμα, γιατί πραγματικά είναι ένα καλά οργανωμένο Πρόγραμμα, όπως άλλωστε όλα τα Προγράμματα του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Το πανεπιστήμιό μας, όπως θα γνωρίζουν ειδικά οι φοιτήτριες και οι φοιτητές μας και οι διδάσκοντές μας, είναι ένα πανεπιστήμιο, θα έλεγε κανείς, φοιτητοκεντρικό. Εστιάζει στις ανάγκες του φοιτητή πολύ περισσότερο από τα συμβατικά, καθώς είναι στοχοθετημένο στις αρχές εκπαίδευσης ενηλίκων, οι οποίες πραγματικά εστιάζουν στον καθένα και στην καθεμιά ξεχωριστά. Εγώ από την αλληλεπίδρασή μου με όλους τους συντελεστές του Προγράμματος μέχρι τώρα είμαι ιδιαίτερα χαρούμενος και ικανοποιημένος τόσο για καθεαυτό το επίπεδο του Προγράμματος όσο και για το επίπεδο των διδασκόντων και των φοιτητών μας. Σας ευχαριστώ πάρα πολύ. Καλή επιτυχία στην ημερίδα και καλή συνέχεια στο Πρόγραμμα.

Αθανάσιος Μιχιώτης

Κοσμήτορας Σχολής Κοινωνικών Επιστημών ΕΑΠ

Αξιότιμε κύριε πρόεδρε, κύριε αντιπρόεδρε, κύριε διευθυντή του Προγράμματος, αγαπητοί φοιτητές, είναι όντως σημαντικό στο πλαίσιο οποιουδήποτε προγράμματος να υπάρχει μια κοινωνικοποίηση και μια ενεργοποίηση των φοιτητών. Οτιδήποτε δεν είναι ενεργό αργά ή γρήγορα απαξιώνεται και νομίζω ότι κάτι τέτοιο κανείς δεν το θέλει. Κι όποιος το θέλει, δεν σκέφτεται θετικά για το σύνολο. Εν προκειμένω, μιλάμε για έναν φοιτητικό σύλλογο, ο οποίος, εν πάση περιπτώσει, δείχνει τη διάθεση και επιθυμία να διοργανώνει εκδηλώσεις και να ξεφεύγει από τα απλά συνδικαλιστικά αιτήματα που οφείλει φυσικά, εκπροσωπώντας τους φοιτητές, να θέτει.

Η δημόσια διοίκηση και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι ένα αντικείμενο που, όπως είπατε όλοι, είναι πολύ σημαντικό. Φυσικά, είναι σημαντικό όταν μπορεί και συνδυάζει και τον ίδιο τον άνθρωπο, τον ίδιο τον λειτουργό της δημόσιας διοίκησης, γιατί η ψηφιακή διακυβέρνηση δεν μπορεί να λειτουργήσει μόνη της. Άρα, δεν είναι κάτι το οποίο θα δημιουργηθεί αυτόματα, κάτι το οποίο η τεχνολογία θα το φτιάξει, γιατί χρειάζεται αλληλεπίδραση με τον λειτουργό και με τον πολίτη. Και για να γίνει αυτή η αλληλεπίδραση σωστά και προς όφελος του πολίτη, γιατί αυτός είναι ο τελικός στόχος, χρειάζεται κατά τη γνώμη μου να υπάρχει αλλαγή κουλτούρας. Και η αλλαγή κουλτούρας δεν είναι απόλυτα δεδομένο ότι επέρχεται με την ίδια την πρόοδο της τεχνολογίας. Θα έλεγα σίγουρα δεν επέρχεται, αλλά σκοπός είναι να ακολουθεί. Η αλλαγή κουλτούρας αφορά το έμπυχο υλικό, το πιο δύσκολο διαχειρίσιμο και διοικησιμο σε οποιονδήποτε χώρο.

Ως εκ τούτου, απαιτείται, τουλάχιστον εσείς που έχετε πάρει και ολοκληρώνετε τις σπουδές σας, να μπορέσετε με ένα πτυχίο εστιασμένο στη Δημόσια Διοίκηση, να έχετε ένα άλλο πνεύμα, να εφαρμόσετε καλύτερες πρακτικές, να απομακρυνθείτε από πολλές υφιστάμενες κακές πρακτικές, έτσι ώστε να μπορέσει να λειτουργήσει η τεχνολογία εις όφελος του πολίτη. Οτιδήποτε άλλο, που μπορεί να νομίζουμε ότι θα γίνει μόνο του, δεν θα αποφέρει τίποτα θετικότερο για τον πολίτη. Το λέω γιατί είμαστε σίγουρα όλοι αποδέκτες και καλών και κακών πρακτικών στο δημόσιο. Η πανδημία έφερε τα πράγματα πολύ πιο κοντά στην τεχνολογική εξέλιξη του δημοσίου. Κάτι το οποίο φανταζόταν κανείς ότι ήταν αδύνατον –και ήταν αποστομωτικά αδύνατον– για τον πολίτη προ πανδημίας, ξαφνικά έγινε απολύτως δυνατόν και υποχρεωτικό

στον πολίτη. Αυτή η αντίφαση, λοιπόν, δείχνει κατά πόσο ο γραφειοκρατικός μηχανισμός που συνδέεται με όλα τα δημόσια συστήματα, όχι μόνο της χώρας μας αλλά και ευρύτερα, μπορεί υπό συνθήκες απότομες να αλλάξει, αλλά και πόσο τυραννάει, αν θέλετε, και τον κόσμο όταν δεν υπάρχει αυτή η κινητοποίηση.

Μακάρι η δική σας παρεμβολή –υπάρχουν φυσικά κι άλλα Προγράμματα Δημόσιας Διοίκησης και για αυτό εγώ απευθύνομαι στους δικούς μας αποφοίτους, για τους οποίους πιστεύω, όπως είπε και ο κύριος αντιπρόεδρος, ότι υπάρχει μία φοιτητικοκεντρική προσέγγιση όλων των θεμάτων και περισσότερη αμεσότητα, παρά το μεγάλο πλήθος των φοιτητών–, μακάρι η δική σας γενιά αποφοίτων να δώσει κάτι θετικότερο στην κατεύθυνση αυτήν.

Εμείς ως Σχολή Κοινωνικών Επιστημών θέλαμε το Πρόγραμμα αυτό. Δύο χρόνια δουλεύτηκε από την Επιτροπή που το συνέθεσε και νομίζουμε ότι σε αυτήν τη φάση αυτό στο οποίο έχουμε εστιάσει την προσπάθειά μας είναι να μπορέσουν να γίνουν βήματα σε σχέση με τους αποφοίτους. Ήδη έχουμε κάνει προσπάθειες προς την κατεύθυνση του Οικονομικού Επιμελητηρίου, του Διοικητικού Επιμελητηρίου. Έχουμε θέσει αιτήματα να συμπεριληφθούν οι απόφοιτοι στα ψηφιακά οργανογράμματα κινητικότητας του ν. 4674/2020 και, επίσης, να συμπεριλαμβάνονται τα πτυχία τους στις σχετικές προκηρύξεις του ΑΣΕΠ. Κάποιες από αυτές τις προσπάθειες έχουν ήδη αποδώσει, κάποιες είναι σε εξέλιξη, κάποιες αναμένουμε. Όμως, είναι σίγουρο ότι επιθυμούμε, γιατί είναι ένα Πρόγραμμα το οποίο έχει άμεση σχέση με τις προκηρύξεις του ΑΣΕΠ και με τις θέσεις εργασίας, τα επαγγελματικά δικαιώματα. Δηλαδή νομίζουμε ότι είναι σημαντικό να κινηθούμε παράλληλα σε αυτήν την προσπάθεια.

Τέλος, όπως θα γνωρίζετε, από το εαρινό του 2022-2023, άρα από τον Μάρτιο του 2023, αναμένεται να προσφερθεί το νέο μεταπτυχιακό Πρόγραμμα, που έχει ολοκληρωθεί και εγκρίθηκε από την Κοσμητεία της Σχολής πρόσφατα και θα έρθει στη Διοικούσα για επικύρωση, το οποίο έχει ακριβώς τον τίτλο της ημερίδας σας, «Δημόσια διοίκηση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση». Είναι ένα πολύ μοντέρνο Πρόγραμμα. Σύγχρονο, θα έλεγα, σε σχέση με τις ανάγκες της χώρας, το οποίο θα αποτελέσει ενδεχομένως –και για όσους επιθυμούν– και τη φυσική εξέλιξη των σπουδών για κάποιον ο οποίος θέλει να εστιάσει σε κάποια επιμέρους ζητήματα.

Με αυτά τα πολλά, δυστυχώς, λόγια να ευχαριστήσω κι εγώ για τη συμμετοχή μου, να ευχηθώ καλή επιτυχία στην ημερίδα σας και να προσπαθούμε όλοι, ο καθένας από τη θέση του, για ό,τι καλύτερο στο κομμάτι της δημόσιας πολιτικής και διοίκησης.

Ευχαριστώ πολύ για την πρόσκληση.

Βασίλης Μαρκάκης

Αντιπρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ

Με τη σειρά μου θα ήθελα να σας καλωσορίσω στην πρώτη επιστημονική διαδικτυακή ημερίδα του συλλόγου μας.

Με την ευκαιρία που μου δίνεται, θα ήθελα να αναφέρω δύο λόγια για τον σύλλογό μας, τον Σύλλογο Φοιτητών «Δημόσιας Διοίκησης» της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών του ΕΑΠ. Ο σύλλογός μας δημιουργήθηκε πριν από περίπου ένα χρόνο και αμέσως έγινε η καθημερινή μας ενασχόληση. Το αποτέλεσμα ήταν να δημιουργήσουμε το κατάλληλο υπόβαθρο ώστε να αναπτύξουμε σχέσεις συνεργασίας ανάμεσα στους φορείς του ΕΑΠ και τους φοιτητές.

Ο στόχος, άλλωστε, είναι κοινός και δεν είναι άλλος από την ανάδειξη ικανότατων στελεχών, τα οποία ευελπιστούμε ότι θα αξιοποιηθεί καταλλήλως η δημόσια διοίκηση της χώρας. Κεντρικός μας ρόλος είναι η προάσπιση των δικαιωμάτων των φοιτητών και η ενημέρωση των αρμοδίων για τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά τη διάρκεια του Προγράμματος. Εμείς, όμως, είμαστε επικεντρωμένοι στην αναβάθμιση του Προγράμματος και γενικότερα στην προαγωγή της επιστήμης της δημόσιας διοίκησης σε συνεργασία με την Ακαδημαϊκή Επιτροπή Εποπτείας, άλλους συλλόγους και οργανισμούς. Οι δράσεις μας είναι συνεχείς και προς κάθε κατεύθυνση. Επιγραμματικά μπορώ να σας αναφέρω μερικές:

- Αμέσως μετά την εκλογή του Διοικητικού μας Συμβουλίου είχαμε συνάντηση με τη Διοικούσα Επιτροπή, και όπως αναφέρθηκε προηγουμένως θα έχουμε περαιτέρω συναντήσεις ετησίως.
- Συμμετείχαμε στη δημόσια διαβούλευση με προτάσεις δράσεων ανάπτυξης του ΕΑΠ.
- Επιδιώξαμε και πετύχαμε τη συνεργασία με όλους τους φορείς του ΕΑΠ.
- Καταθέσαμε τις προτάσεις μας περί επαγγελματικών δικαιωμάτων με την κατάλληλη επιχειρηματολογία.
- Δημιουργήσαμε ιστοσελίδα και blog για την άμεση και χωρίς αποκλεισμούς επικοινωνία με όλα τα μέλη μας ανά την Ελλάδα.

- Διοργανώνουμε συνεχώς ημερίδες καλωσορίσματος και ενημέρωσης των φοιτητών, μία κίνηση που ενισχύει την εκπαιδευτική διαδικασία.
- Φυσικά δεν θα μπορούσα να παραλείψω τη σημερινή επιστημονική μας ημερίδα.

Το πρόγραμμα έχει τη δυνατότητα να εξελιχθεί σε καθοριστικό παράγοντα εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, καθώς οι φοιτητές του στην πλειονότητά τους είναι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα. Μάλιστα αισίως, το καλοκαίρι, όπως προαναφέρθηκε, θα έχουμε τους πρώτους μας πτυχιούχους. Πτυχιούχους με κατάρτιση, επιμόρφωση και δεξιότητες απαραίτητες για την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης σε κάθε τομέα εφαρμογής της διοικητικής επιστήμης.

Σε αυτό βέβαια συντελούν η Διά Βίου Μάθηση και οι σύγχρονες μέθοδοι διδασκαλίας που μας παρέχει το ΕΑΠ. Γι' αυτό είμαστε πεπεισμένοι ότι το συγκεκριμένο Πρόγραμμα σπουδών θα αποτελέσει τη ναυαρχίδα των προπτυχιακών προγραμμάτων του Ιδρύματος.

Όλα τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου έχουμε πλήρη αίσθηση της ευθύνης που μας αναλογεί, είμαστε εδώ με προτάσεις, επιχειρηματολογία και δράσεις ώστε το Πρόγραμμα να αποκτήσει τη δέουσα αναγνώριση από το σύνολο της ακαδημαϊκής κοινότητας της χώρας.

Το ζητούμενο, εν γένει, είναι η ποιοτικότερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των συμπολιτών μας και μέσα από το συγκεκριμένο Πρόγραμμα είμαστε σίγουροι ότι θα το πετύχουμε.

Τέλος, θα ήθελα να σημειώσω ότι ο σύλλογος γίνεται πιο δυνατός με τη συμμετοχή κάθε φοιτητή, καθώς αποκτά πλουραλισμό στις προτάσεις και τις ιδέες του.

Σας ευχαριστώ και εύχομαι να έχετε μία εποικοδομητική ακρόαση.

B. Εισηγήσεις - Μελέτες

A decorative horizontal line composed of many small, slanted parallel segments, creating a wavy, textured effect that spans the width of the page below the title.

**1ο ΜΕΡΟΣ: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ
ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ
ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ**

**ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΝΟΙΚΤΟΤΗΤΑ ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ
ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ:
ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Δρ ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΝΤΑΛΑΚΟΥ

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Νομικός Συνεργάτης Υπουργείου
Ψηφιακής Διακυβέρνησης
dalaku@gmail.com

Εισαγωγή

Το Μέρος Α' του ν. 4727/2021¹ αποτελεί στις μέρες μας το βασικό νομοθέτημα για την ψηφιακή διακυβέρνηση στη χώρα μας, συγκεντρώνοντας σε ένα ενιαίο κείμενο ρυθμίσεις που βρίσκονταν διάσπαρτες σε διάφορες πηγές του πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου και εισάγοντας ταυτόχρονα νέες ρυθμίσεις. Δημιουργεί μια νέα ολοκληρωμένη αντίληψη για το ευρύ αυτό ρυθμιστικό πεδίο σε εθνικό επίπεδο, εναρμονίζοντας ταυτόχρονα μέρος του ευρωπαϊκού δικαίου με την ενσωμάτωση σχετικών ευρωπαϊκών οδηγιών. Συγκροτείται από 108 άρθρα και συμπληρώνεται από εβδομήντα νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις², πολλές από τις οποίες έχουν ήδη αξιοποιηθεί για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, με κυρίαρχη την απόφαση για την έγκριση της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού³. Ένα ακόμη χαρακτηριστικό του νόμου, το οποίο ενισχύει την υπεροχή του είναι ότι μέρος των διατάξεων του υπερισχύει ειδικότερων διατάξεων σε επιμέρους θέματα, όπως οι διατάξεις για τη διαλειτουργικότητα συστημάτων δημόσιας διοίκησης⁴.

Στην παρούσα εργασία παρουσιάζεται η διάσταση της ανοικτότητας και της διαφάνειας που διατρέχει το σύνολο των διατάξεων του νομοθετήματος. Η διάσταση αυτή γίνεται φανερή ήδη από την ένταξη στον νόμο για την ψηφιακή διακυβέρνηση των διατάξεων για τα ανοικτά δεδομένα και για το Πρόγραμμα Διαύγεια, που μέχρι πρόσφατα αντιμετωπίζονταν από τη νομοθεσία ως ξεχωριστά και μεμονωμένα ρυθμιστικά πεδία. Πλην όμως των διατάξεων αυτών, η αντίληψη περί ανοικτότητας και διαφάνειας εμφανίζεται στις γενικές αρχές που θέτει ο νόμος στα πρώτα του άρθρα, αλλά και σε άλλα σύνολα ρυθμίσεων όπως οι ρυθμίσεις για την παροχή ψηφιακών διοικητικών υπηρεσιών μέσω της ενιαίας ψηφιακής πύλης, την προσβασιμότητα των ιστοτόπων, των αποθετηρίων και των μητρώων του δημόσιου τομέα κ.ά. Το πλέγμα αυτό των ρυθμίσεων δημιουργεί μία σειρά από νέες προκλήσεις και ευκαιρίες για τη σύγχρονη δημόσια

1 Σε πλήρη στοιχεία: ν. 4727/2020 «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) - Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις» (Α' 184).

2 Βλ. άρθρο 107 Ν. 4727/2020.

3 Βλ. την ΥΑ Αριθμ. 120301 ΕΞ 2021 «Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού» (Β' 2894).

4 Βλ. άρθρο 103 ν. 4727/2020.

διοίκηση, που αφορούν αφενός σε θέματα διοικητικών δομών, προσωπικού, πληροφοριακών υποδομών και αφετέρου σε καθαυτή την ολοκλήρωση του θεσμικού πλαισίου και την εξασφάλιση της ομοιογένειας κατά την εφαρμογή του.

1. Η διαφάνεια μεταξύ των βασικών αρχών ψηφιακής διακυβέρνησης

Η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης συνδυαζόμενη με την αρχή της λογοδοσίας ορίζεται πλέον με σαφήνεια στο νόμο για το επιτελικό κράτος⁵, σύμφωνα με την οποία η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να προβλέπει διαδικασίες διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών και να λαμβάνει υπόψη τα πορίσματά της, να καθιστά σαφείς το ρόλο και την ευθύνη των λειτουργών της, να κάνει χρήση ποιοτικών πληροφοριών και δεδομένων για τη λήψη των αποφάσεων και να καθιστά προσβάσιμες τις πληροφορίες αυτές στην κοινωνία, με την επιφύλαξη τυχόν απορρήτου ή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Η διαφάνεια της διοικητικής δράσης σχετίζεται με θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα όπως το δικαίωμα αναφοράς προς τις αρχές (άρθρο 10), το δικαίωμα πληροφόρησης (άρθρο 5 Α § 1), το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας (άρθρο 5 Α § 2) και κυρίως το δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας και συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή (άρθρο 5 § 1) που αποτελεί και τον πυρήνα της ανθρωπίνης ύπαρξης.

Σύμφωνα με τις γενικές αρχές που θεσπίζονται στο νόμο, η ψηφιακή διακυβέρνηση οφείλει να προστατεύει τα ατομικά δικαιώματα όπως αυτά προκύπτουν από το Σύνταγμα και την εθνική, ενωσιακή και διεθνή νομοθεσία, ιδίως ως προς την προστασία των προσωπικών δεδομένων, και να ενισχύει την ασφάλεια δικαίου⁶. Ταυτόχρονα προβλέπεται ότι ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών ψηφιακής διακυβέρνησης διέπονται μεταξύ άλλων από τις ακόλουθες αρχές: ... β) την αρχή της διαφάνειας, γ) την αρχή της ισότητας και ιδίως της προσβασιμότητας, δ) την αρχή της χρηστής διοίκησης⁷. Οι φορείς του δημόσιου τομέα σχεδιάζουν τις υπηρεσίες ψηφιακής διακυβέρνησης κατά τρόπο, ώστε αυτές να είναι φιλικές προς τον χρήστη, να διασφαλίζουν και να ενισχύουν την ισότητα ως προς την πρόσβαση σε πληροφορίες και υπηρεσίες ψηφιακής διακυβέρνησης και να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες πρόσβασης ορισμένων ομάδων ή ατόμων και ιδίως των ατόμων με αναπηρία.

2. Η ανοικτή διάθεση των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα

Στο Κεφάλαιο Ι΄ του ν. 4727/2020 περιέχονται οι διατάξεις που αφορούν στα Ανοικτά Δεδομένα και την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα⁸. Πρόκειται για την κωδικοποίηση και τον εκσυγχρονισμό προ-

5 Βλ. παρ. 3 άρθρου 19 ν. 4622/2019.

6 Βλ. παρ. 2 άρθρου 3 ν. 4727/2020.

7 Βλ. παρ. 1 άρθρου 3 ν. 4727/2020.

8 Πρόκειται για τα άρθρα 59-74 ν. 4727/2020. Πλην όμως της ενότητας αυτής του νόμου, σχετικές είναι και οι εξουσιοδοτικές διατάξεις των παρ. 38-46 άρθρου 107, οι καταργούμενες διατάξεις

γενέστερων διατάξεων⁹, ταυτόχρονα με την ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας 2019/1024¹⁰. Η προϊσχύσασα νομοθεσία είχε εισαγάγει μια σειρά καινοτόμων στοιχείων τόσο όσον αφορά στον σχεδιασμό όσο και στην υλοποίησή της (βλ. Νταλάκου 2014), ενώ η εφαρμογή της ενισχύθηκε με τη συμμετοχή της χώρας μας στην παγκόσμια Συμμαχία για την Ανοικτή Διακυβέρνηση, με σειρά Σχεδίων Δράσης, (βλ. Open Government Partnership, 2022), αλλά και σε ευρωπαϊκά όργανα με αρμοδιότητα την εφαρμογή της αντίστοιχης οδηγίας (βλ. European Commission, 2015, European Data Portal, 2018). Ενδιαφέρον παρουσιάζει η κατάταξη της χώρας μας στην ένατη θέση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ όσον αφορά στη διαθεσιμότητα, την προσβασιμότητα και την κρατική υποστήριξη για την επαναχρησιμοποίηση των δημόσιων δεδομένων (βλ. OECD, 2019).

3.1. Ανοικτότητα: Βασικές έννοιες και αρχές

Θεμελιώδης είναι η έννοια του εγγράφου για την εφαρμογή της νομοθεσίας για τα ανοικτά δεδομένα. Αυτή περιλαμβάνει όχι μόνο το έγγραφο καθεαυτό, κατά τη συνήθη σημασία του, αλλά και κάθε τμήμα εγγράφου, πληροφορία ή δεδομένο που εκδίδεται ή έχει ανατεθεί προς διαχείριση στους φορείς του δημόσιου τομέα ή βρίσκεται σε αρχεία (φακέλους) και χρησιμοποιήθηκε ή λήφθηκε υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής τους δράσης (ιδιωτικό έγγραφο), ανεξάρτητα από το μέσο αποτύπωσης που χρησιμοποιείται (π.χ. αποτύπωση σε χαρτί, αποθήκευση σε ηλεκτρονική μορφή ή ηχητική, οπτική, οπτικοακουστική εγγραφή)¹¹. Ενδεικτικές περιπτώσεις εγγράφων είναι οι εξής: μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις των διοικητικών αρχών, γνωμοδοτήσεις, αποφάσεις, αναφορές¹².

Η έννοια της περαιτέρω χρήσης περιλαμβάνει τη χρήση από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή άλλες ενώσεις προσώπων χωρίς νομική προσωπικότητα εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα, ή δημοσίων επιχειρήσεων για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, εκτός

των παρ. 3, 8 και 16 άρθρου 108, η μεταβατική διάταξη του άρθρου 106 παρ. 7 και το ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ XII που περιέχει τον κατάλογο θεματικών κατηγοριών συνόλων δεδομένων υψηλής αξίας, 9 Πριν την εισαγωγή του ν. 4727/2020, το νομοθετικό πλαίσιο για την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα περιελάμβανε κατ' αρχήν τα άρθρα 1 έως 14 ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.» και στη συνέχεια τα άρθρα 1 έως 14 ν. 4305/2014 «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α'57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου». Οι προβλέψεις αυτές είχαν κωδικοποιηθεί στα άρθρα 5 έως 20 του π.δ. 28/2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία».

10 Οδηγία (ΕΕ) 2019/1024 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για τα ανοικτά δεδομένα και την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα (αναδιατύπωση)».

11 Βλ. παρ. 5 άρθρου 60 ν. 4727/2020.

12 Σημειώνεται ότι η νομοθεσία για τα ανοικτά δεδομένα εφαρμόζεται σε συγκεκριμένες κατηγορίες εγγράφων που προβλέπονται στην παρ. 3 άρθρου 59 ν. 4727/2020 ενώ δεν εφαρμόζεται στις δώδεκα περιπτώσεις που προβλέπονται στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου.

του αρχικού σκοπού, στο πλαίσιο της δημόσιας αποστολής, για τον οποίο εκδόθηκαν τα έγγραφα, ή του αρχικού σκοπού παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος των δημοσίων επιχειρήσεων¹³. Η περαιτέρω χρήση εγγράφων είναι ελεύθερη για όλους τους δυνητικούς παράγοντες της αγοράς, ακόμα και εάν ένας ή περισσότεροι παράγοντες της εκμεταλλεύονται ήδη προϊόντα προστιθέμενης αξίας που βασίζονται στα εν λόγω έγγραφα. Συμβάσεις ή άλλες ρυθμίσεις μεταξύ των δημοσίων φορέων που κατέχουν τα έγγραφα και τρίτων δεν θεμελιώνουν αποκλειστικά δικαιώματα και δεν εμποδίζουν την περαιτέρω χρήση των εγγράφων αυτών¹⁴.

Η αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας έχει την έννοια ότι τα έγγραφα διατίθενται από τη στιγμή της ανάρτησης, δημοσίευσης ή αρχικής διάθεσής τους, ελεύθερα προς περαιτέρω χρήση και αξιοποίηση για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε ενέργεια του ενδιαφερομένου (π.χ. αίτηση) ή πράξη της διοίκησης (π.χ. έγκριση). Η ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων αποκλείεται μόνο σε ειδικές περιπτώσεις¹⁵ και πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς από τον φορέα που τα κατέχει.

Η αρχή της ανοικτής διάθεσης συνδυάζεται με την αρχή της «εκ σχεδιασμού και εξ ορισμού» παραγωγής και διάθεσης¹⁶ που έχει την έννοια ότι ήδη από το στάδιο του σχεδιασμού και της παραγωγής των εγγράφων οι φορείς πρέπει να εξασφαλίζουν τη μέγιστη δυνατότητα διάθεσής των εγγράφων για περαιτέρω χρήση. Σε κάθε περίπτωση, οι φορείς δεν υποχρεούνται να εκδίδουν ή να προσαρμόζουν έγγραφα ή να διαθέτουν τμήματα εγγράφων, εφόσον απαιτείται δυσανάλογη προσπάθεια που υπερβαίνει έναν απλό χειρισμό.

3.2 Τρόποι διάθεσης Ανοικτών Δεδομένων

Η νομοθεσία προβλέπει διάφορους τρόπους διάθεσης των δημοσίων δεδομένων, ξεκινώντας από τη διάθεση στο διαδίκτυο, η οποία αποτελεί και την πλέον ανοικτή μορφή παροχής των δεδομένων, την ανοικτή διάθεση κατόπιν υποβολής αίτησης, αλλά και τη διάθεση με χρήση άδειας υπό όρους ή με χρέωση. Ειδικότερα:

3.2.1. Ανοικτή διάθεση στο διαδίκτυο

Τα έγγραφα διατίθενται στο διαδίκτυο ως σύνολο δεδομένων ή μέσω προγραμματιστικών διεπαφών, σε ανοικτό μηχαναγνώσιμο μορφότυπο ο οποίος συμμορφώνεται με ανοικτά πρότυπα και είναι προσβάσιμος, προσιτός και επαναχρησιμοποιούμενος, μαζί με τα μεταδεδομένα τους από σταθερό σημείο απόθεσης¹⁷. Ειδικότερα, διατίθενται σε οποιαδήποτε προϋπάρχουσα

13 Βλ. παρ. 10 άρθρου 60 ν. 4727/2020).

14 Για τις κατ' εξαίρεση αποκλειστικές ρυθμίσεις βλ. παρ. 2-6 άρθρου 70 Ν. 4727/2020.

15 Βλ. παρ. 4 του άρθρου 59 ν. 4727/2020.

16 Βλ. παρ. 3 άρθρου 63 ν. 4727/2020.

17 Βλ. παρ. 12 έως 14 άρθρου 60 και άρθρο 63 ν. 4727/2020.

μορφή ή γλώσσα¹⁸ από σταθερό σημείο απόθεσης, μαζί με τα μεταδεδομένα τους, στην ιστοσελίδα του φορέα ή μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr)¹⁹. Εκεί τηρείται και το Μητρώο Ανοικτών Δεδομένων του Δημοσίου²⁰ όπου αναρτώνται τα σύνολα των εγγράφων του Δημοσίου, που είναι διαθέσιμα σε ανοικτό και μηχαναγνώσιμο μορφότυπο, ταξινομημένα σε «Διαρθρωμένα Σύνολα Δεδομένων» (“Datasets”) ή οι σύνδεσμοι προς τους δικτυακούς τόπους των φορέων, όπου αυτά τηρούνται²¹.

3.2.2. Ανοικτή διάθεση κατόπιν υποβολής αίτησης

Αν δεν είναι δυνατή η διαδικτυακή διάθεση των εγγράφων, απαιτείται η υποβολή αίτησης του ενδιαφερομένου, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 62 ν. 4727/2020.

3.2.3. Διάθεση με χρήση άδειας

Στις εξαιρετικές περιπτώσεις, όπου για την περαιτέρω χρήση εγγράφων προβλέπεται η χορήγηση άδειας, οι φορείς δημιουργούν, όπου αυτό είναι δυνατό, και αναρτούν πρότυπα τυποποιημένων αδειών με δυνατότητα ηλεκτρονικής τους επεξεργασίας μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr). Οι άδειες παρέχουν ευρύτερα δικαιώματα περαιτέρω χρήσης χωρίς τεχνολογικούς, οικονομικούς ή γεωγραφικούς περιορισμούς και στηρίζονται σε μορφότυπους ανοικτών δεδομένων και είναι δυνατόν να προσαρμόζονται, προκειμένου να αντιμετωπίζουν ειδικότερες περιπτώσεις αιτήσεων χορήγησης άδειας. Οι άδειες πρέπει να θέτουν τους λιγότερο δυνατούς περιορισμούς όσον αφορά στην περαιτέρω χρήση σύμφωνα με την αρχή της ανοικτής διάθεσης της δημόσιας πληροφορίας²².

3.2.4. Διάθεση υπό όρους

Η περαιτέρω χρήση εγγράφων δεν υπόκειται σε όρους, εκτός αν αυτοί είναι αντικειμενικοί, αναλογικοί, δεν εισάγουν διακρίσεις και επιβάλλονται αιτιολογημένα για την εξυπηρέτηση σκοπών γενικού συμφέροντος, με τη μορφή χορήγησης άδειας ή με άλλους τρόπους²³. Οι όροι που επιβάλλονται δεν μπορεί να οδηγούν σε περιορισμό ή στρέβλωση του ανταγωνισμού.

18 Τόσο ο μορφότυπος όσο και τα μεταδεδομένα συμμορφώνονται καταρχήν με επίσημα ανοικτά πρότυπα, ιδίως όπως αυτά καθορίζονται με το προφίλ εφαρμογής DCAT (Data Catalogue Vocabulary) για πύλες δεδομένων στην Ευρώπη (DCAT-AP). Εφόσον είναι δυνατόν, τα έγγραφα καθίστανται προσβάσιμα μέσω διεπαφών προγραμματισμού εφαρμογών (APIs).

19 Βλ. άρθρο 63 ν. 4727/2020.

20 Βλ. παρ. 1 άρθρου 67 ν. 4727/2020.

21 Στις περιπτώσεις που τα έγγραφα δεν είναι διαθέσιμα σε ανοικτό και μηχαναγνώσιμο μορφότυπο ή όταν ο φορέας διαθέτει προς περαιτέρω χρήση τα δεδομένα με όρους ή άδειες σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 64 έως 66, γίνεται σχετική καταχώριση στο «Μητρώο Ανοικτών Δεδομένων του Δημοσίου».

22 Βλ. άρθρο 66 ν. 4727/2020.

23 Βλ. άρθρο 66 ν. 4727/2020.

3.2.5. Διάθεση με χρέωση

Η περαιτέρω χρήση των εγγράφων γίνεται καταρχήν δωρεάν. Εξαιρετικά, επιτρέπεται η ανάκτηση του οριακού κόστους για την αναπαραγωγή, παροχή και διάδοση των εγγράφων, την ανωνυμοποίηση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και των μέτρων που λαμβάνονται για την προστασία των εμπορικά εμπιστευτικών πληροφοριών μέσω επιβολής τελών στους ενδιαφερομένους²⁴. Σε κάθε περίπτωση είναι δωρεάν η περαιτέρω χρήση: (α) των συνόλων δεδομένων υψηλής αξίας και (β) των ερευνητικών δεδομένων.

3.3 Ειδικές κατηγορίες δεδομένων

Ειδικές ρυθμίσεις προβλέπονται από τη νομοθεσία για συγκεκριμένα είδη δεδομένων, όπως τα δυναμικά δεδομένα, τα ερευνητικά δεδομένα και τα σύνολα δεδομένων υψηλής αξίας. Ειδικότερα:

3.3.1. Δυναμικά δεδομένα

Ως δυναμικά δεδομένα νοούνται τα έγγραφα σε ψηφιακή μορφή, τα οποία υπόκεινται σε συχνές ή σε πραγματικό χρόνο επικαιροποιήσεις, ιδίως λόγω της μεταβλητότητας ή της ταχείας απαξίωσής τους. Τα δεδομένα που παράγονται από αισθητήρες θεωρούνται, κατά κανόνα, δυναμικά δεδομένα²⁵. Τα δυναμικά δεδομένα διατίθενται αμέσως μετά από τη συλλογή τους, μέσω κατάλληλων διεπαφών προγραμματισμού εφαρμογών (APIs) και, κατά περίπτωση, ως μαζική τηλεφόρτωση. Αν αυτό υπερβαίνει τις οικονομικές και τεχνικές ικανότητες του φορέα επιβάλλοντας δυσανάλογη προσπάθεια, τα δεδομένα αυτά δύναται να διατίθενται για περαιτέρω χρήση εντός εύλογης προθεσμίας ή με προσωρινούς τεχνικούς περιορισμούς που δεν εμποδίζουν αδικαιολόγητα την εκμετάλλευση του οικονομικού και κοινωνικού δυναμικού τους.

3.3.2. Ερευνητικά Δεδομένα

Ερευνητικά δεδομένα είναι τα έγγραφα σε ψηφιακή μορφή, εξαιρουμένων των επιστημονικών δημοσιεύσεων, τα οποία συλλέγονται ή παράγονται κατά τη διάρκεια δραστηριοτήτων επιστημονικής έρευνας και χρησιμοποιούνται ως τεκμήρια στο πλαίσιο της ερευνητικής διαδικασίας ή είναι κοινώς αποδεκτά στην ερευνητική κοινότητα ως αναγκαία για την επικύρωση των ερευνητικών ευρημάτων και αποτελεσμάτων²⁶. Τα ερευνητικά δεδομένα είναι διαθέσιμα και περαιτέρω χρησιμοποιήσιμα για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς εφόσον λαμβάνουν, εν όλω ή εν μέρει, δημόσια χρηματοδότηση και έχουν ήδη δημοσιοποιηθεί, μέσω θεματικού ή ιδρυματικού αποθετηρίου, από ερευνητές ή δημόσιους ερευνητικούς οργανισμούς και τεχνολογικούς ή ερευνητικούς φορείς ή οργανισμούς χρηματοδότησης της έρευνας, με την επιφύλαξη των διατάξεων σχετικά με την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού

²⁴ Βλ. ειδικότερα παρ. 2-5 άρθρου 64 ν. 4727/2020.

²⁵ Βλ. παρ. 7 άρθρου 60 και παρ. 5 άρθρου 63 ν. 4727/2020.

²⁶ Βλ. παρ. 8 άρθρου 60 ν. 4727/2020.

χαρακτήρα, την εμπιστευτικότητα, την εθνική ασφάλεια, την προστασία νόμιμων εμπορικών συμφερόντων, όπως το εμπορικό απόρρητο, και την προστασία δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας τρίτων, σύμφωνα με την αρχή «ανοικτά στο μέτρο του δυνατού, κλειστά στο μέτρο του αναγκαίου».

3.3.3. Σύνολα δεδομένων υψηλής αξίας

Πρόκειται για έγγραφα, η περαιτέρω χρήση των οποίων συνδέεται με σημαντικά οφέλη για την κοινωνία, το περιβάλλον και την οικονομία, κυρίως λόγω της καταλληλότητάς τους για τη δημιουργία υπηρεσιών και εφαρμογών προστιθέμενης αξίας καθώς και νέων, ποιοτικών και αξιοπρεπών θέσεων εργασίας, αλλά και λόγω του πλήθους των δυνητικών αποδεκτών των υπηρεσιών και των εφαρμογών προστιθέμενης αξίας που βασίζονται στα εν λόγω σύνολα δεδομένων²⁷. Στο Παράρτημα XII του νόμου καταγράφονται εξής θεματικές κατηγορίες: γεωχωρικές πληροφορίες, γεωσκόπηση και περιβάλλον, μετεωρολογικές πληροφορίες, στατιστικές, εταιρείες και ιδιοκτησιακό καθεστώς εταιρειών, κινητικότητα.

Τα δεδομένα υψηλής αξίας: (α) διατίθενται κατ' αρχήν δωρεάν, (βλ. επιφυλάξεις των παρ. 2, 3 και 4 άρθρου 72 και των παρ. 43 και 44 άρθρου 107, (β) είναι μηχαναγνώσιμα, (γ) παρέχονται μέσω διεπαφών προγραμματισμού εφαρμογών (APIs), (δ) κατά περίπτωση, παρέχονται ως μαζική τηλεφόρτωση.

4. Ψηφιακή Διαφάνεια - Πρόγραμμα Διαύγεια

Το Πρόγραμμα Διαύγεια θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά με το ν. 3861/2010 (Α' 112) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις»²⁸. Αντικείμενο του νόμου ήταν η δημιουργία των προϋποθέσεων και διαδικασιών για τη διασφάλιση ευρύτατης δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης, εισάγοντας για πρώτη φορά στην Ελλάδα την υποχρέωση καταχώρισης και ανάρτησης ενός μεγάλου εύρους πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο, με ελεύθερη πρόσβαση εκ μέρους των πολιτών.

Το Πρόγραμμα Διαύγεια εισήγαγε τη μεγαλύτερης κλίμακας οριζόντια παρέμβαση για την ενίσχυση της διαφάνειας στο σύνολο του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, η οποία μάλιστα υλοποιήθηκε κυρίως από γραφειοκράτες της πρώτης γραμμής (street level bureaucrats, βλ. Ntalakou, 2017). Ταυτόχρονα χαρακτηρίστηκε από το συνδυασμό πρωτότυπων νομικών επιλογών, λειτουργικών διαδικασιών και τεχνολογικών στρατηγικών (βλ. Ntalakou 2011, Ntalakou, 2017, Καρακατσάνης και Nταλάκου, 2015, Τσιμάρας et al, 2011).

²⁷ Βλ. παρ. 9 άρθρου 60 ν.4727/2020.

²⁸ Για μεταγενέστερες τροποποιήσεις του βλ. ν. 4305/2014, 4210/2013 και 4057/2012.

Πλέον, στο Κεφάλαιο ΙΑ΄ υπό τον τίτλο «Ψηφιακή Διαφάνεια - Πρόγραμμα Διαύγεια (άρθρα 75-83) του ν. 4727/2020 περιέχονται οι διατάξεις που αφορούν στη ρύθμιση της υποχρέωσης ανάρτησης των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων και των πράξεων που εκδίδουν τα αναφερόμενα στο άρθρο 76 πρόσωπα και όργανα στο Διαδίκτυο, καθώς και στη δημιουργία των προϋποθέσεων και διαδικασιών για τη διασφάλιση ευρύτατης δημοσιότητας αυτών. Ταυτόχρονα προβλέπονται λεπτομέρειες λειτουργίας των συμπληρωματικών αξόνων του Προγράμματος Διαύγεια όπως η ανάρτηση οργανογράμματος και στοιχείων υπηρετούντων, η δημοσίευση εκτέλεσης προϋπολογισμών και δαπανών επιχορηγούμενων φορέων²⁹.

4.1. Πεδίο εφαρμογής Προγράμματος Διαύγεια - Διαδικασία και προϋποθέσεις ανάρτησης

Σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο, οι προβλέψεις για την ψηφιακή διαφάνεια εφαρμόζονται σε νόμους, Προεδρικά Διατάγματα, αποφάσεις και πράξεις που εκδίδουν τα όργανα που προβλέπονται στην παρ. 1 του άρθρου 76 του ν. 4727/2020, καθώς και σε πράξεις ή αποφάσεις που εκδίδουν όργανα, στα οποία τα ανωτέρω όργανα έχουν χορηγήσει εξουσιοδότηση προς υπογραφή ή έχουν μεταβιβάσει αρμοδιότητα, ή έχουν από τον νόμο την αρμοδιότητα έκδοσης πράξεων.

Κατά το λειτουργικό κριτήριο στο διαδίκτυο αναρτώνται οι πράξεις που προβλέπονται στην παρ. 3 άρθρου 76 ν. 4727/2020. Από αυτές εξαιρούνται τα έγγραφα και τα στοιχεία δημοσίων συμβάσεων που καταχωρίζονται υποχρεωτικά στο ΚΗΜΔΗΣ, καθώς τα στοιχεία αυτά αντλούνται αυτομάτως από αυτό. Δεν αναρτώνται πράξεις, στις οποίες περιλαμβάνονται οι ειδικές κατηγορίες δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που αφορούν ποινικές καταδίκες και αδικήματα³⁰.

Οι πράξεις αναρτώνται αμελητί με μέριμνα του οργάνου που τις εξέδωσε στους προβλεπόμενους διαδικτυακούς τόπους³¹, ενώ η ανάρτησή τους και η οργάνωση της αναζήτησης πληροφοριών πραγματοποιείται με την επιφύλαξη των εθνικών και ενωσιακών κανόνων για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, των κρατικών απορρήτων, των κανόνων πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας, του εταιρικού ή άλλου απορρήτου που προβλέπεται από ειδικότερες διατάξεις.

4.2. Πλέγμα διατάξεων για την ενίσχυση της ισχύος των αναρτημένων εγγράφων

Το πρωτότυπο θεσμικό μόρφωμα των «αναρτημένων εγγράφων» που δημιουργήθηκε ήδη από την αρχική πρόβλεψη του ν. 3861/2010, είχε ενισχυθεί με τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, με ένα πλέγμα ρυθμίσεων που

29 Σχετικές είναι και οι εξουσιοδοτικές διατάξεις των παρ. 46-49 άρθρου 107, καθώς και οι καταργούμενες διατάξεις των παρ. 5, 7 και 8 άρθρου 108.

30 Βλ. άρθρο 79 ν. 4727/2020.

31 Βλ. άρθρο 77 ν. 4727/2020.

αφορούν την ισχύ τους, την υπεροχή τους έναντι άλλων εκδόσεων των ίδιων εγγράφων, την αποδοχή τους από φορείς του δημόσιου τομέα και τη χρήση τους ως εργαλείων απλούστευσης συγκεκριμένων διαδικασιών. Οι ρυθμίσεις αυτές διατηρήθηκαν και στην ισχύουσα μορφή της σχετικής νομοθεσίας και επαναλήφθηκαν στο οικείο κεφάλαιο του ν. 4727/2020. Το πλέγμα αυτό συγκροτείται από τις κατωτέρω προβλέψεις³²:

α) Η μη ανάρτηση ή η μη έγκαιρη ανάρτηση των προβλεπόμενων πράξεων συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για το όργανο που την εξέδωσε ή για τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την ανάρτηση.

β) Οι κατά νόμο δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως πράξεις ισχύουν από τη δημοσίευσή τους, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά. Οι λοιπές πράξεις ισχύουν από την ανάρτησή τους.

γ) Εάν υπάρχει διαφορά μεταξύ του κειμένου που αναρτήθηκε και του κειμένου της πράξης, ισχύει το αναρτημένο, με εξαίρεση τις πράξεις που δημοσιεύονται στο ΦΕΚ. Με ευθύνη του προσώπου ή οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη γίνονται αμελητί οι αναγκαίες διορθώσεις στο κείμενο που έχει αναρτηθεί στον δικτυακό τόπο.

δ) Οι αναρτημένες πράξεις καθώς και οι πράξεις που δημοσιεύονται στο ΦΕΚ, γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτές από όλους τους φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, καθώς και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες είτε ως ηλεκτρονικά έγγραφα διακινούμενα με χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), με ισχύ πρωτότυπου εγγράφου, είτε ως έντυπα έγγραφα χωρίς περαιτέρω διατυπώσεις ή διαδικασία επικύρωσης και με ισχύ αντιγράφου.

ε) Αρκεί η επίκληση του ΑΔΑ για την αυτεπάγγελτη αναζήτηση των αναρτημένων πράξεων τόσο κατά τη διεκπεραίωση υποθέσεων των διοικούμενων όσο και κατά την επικοινωνία μεταξύ φορέων.

4.3. Συμπληρωματικοί άξονες ψηφιακής διαφάνειας

Η ψηφιακή διαφάνεια, όπως εκφράζεται μέσω του Προγράμματος Διαύγεια, πλην του τεραστίων πλέον διαστάσεων αποθετηρίου των αναρτημένων εγγράφων, συγκροτείται επιπλέον, από τους εξής άξονες:

4.3.1. Ανάρτηση οργανογράμματος και στοιχείων υπηρετούντων, για την οποία είναι υπόχρεοι κάθε υπηρεσία ή φορέας του Δημοσίου, τα Ν.Π.Δ.Δ., οι φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, καθώς και οι φορείς των ΟΤΑ και περιλαμβάνει το οργανόγραμμα και τη διάρθρωση των υπηρεσιών και μονάδων, την περιγραφή των αρμοδιοτήτων και των οργανικών θέσεων, καθώς και τα ονόματα, τις ιδιότητες και τα πρόσφορα στοιχεία επικοινωνίας των υπηρετούντων με οποιαδήποτε μορφή ή

³² Για επιμέρους ερμηνευτικά θέματα του πλέγματος διατάξεων για την ενίσχυση της ισχύος των «αναρτημένων εγγράφων» βλ. Νταλάκου, 2011 και 2012.

σχέση εργασίας και απασχόλησης³³.

4.3.2. Δημοσίευση εκτέλεσης προϋπολογισμών, για την οποία είναι υπόχρεοι το Δημόσιο ανά Υπουργείο, τα Ν.Π.Δ.Δ., οι Ο.Τ.Α. και τα Ν.Π.Δ.Δ. και στην οποία περιγράφονται αναλυτικά στο σκέλος των εσόδων τα προϋπολογισθέντα, βεβαιωθέντα και εισπραχθέντα ποσά ανά Αναλυτικό Λογαριασμό Εσόδων και στο σκέλος των εξόδων τα προϋπολογισθέντα, τα ενταλματοποιηθέντα και πληρωθέντα ποσά ανά Αναλυτικό Λογαριασμό Εξόδων. Η δημοσίευση λαμβάνει χώρα αμελητί και, εφόσον αυτό δεν είναι εφικτό για τεχνικούς λόγους, το αργότερο εντός ημερών μετά το πέρας κάθε ημερολογιακού μήνα³⁴.

4.3.3. Δημοσίευση δαπανών επιχορηγούμενων φορέων, για την οποία είναι υπόχρεοι Αστικές Μη Κερδοσκοπικές Εταιρείες, Σωματεία, Ιδρύματα, Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις και λοιποί μη κερδοσκοπικοί φορείς που επιχορηγούνται καθ' οιονδήποτε τρόπο από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, με ποσό άνω των τριών χιλιάδων (3.000) ευρώ συνολικά ετησίως. Οι φορείς αυτοί υποχρεούνται να αναρτούν απολογιστικά στοιχεία δαπανών, στα οποία αναφέρονται τα νόμιμα παραστατικά που αφορούν στο ποσό της επιχορήγησης, με ιδιαίτερη αναφορά του εκδότη και του λήπτη του παραστατικού, καθώς και του αντικείμενου και του ύψους της συναλλαγής. Η διάταξη αυτή ενισχύεται περαιτέρω με την πρόβλεψη του αποκλεισμού των υπόχρεων φορέων από παντός είδους περαιτέρω επιχορήγηση ή χρηματοδότηση από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης σε περίπτωση παραβίασης της υποχρέωσης αυτής³⁵.

5. Διαφάνεια και ανοικτότητα στα βασικά εργαλεία ψηφιακής διακυβέρνησης

Πλην των ρυθμιστικών πεδίων των ανοικτών δεδομένων και του Προγράμματος Διαύγεια που από καιρού ταυτίζονται με τις έννοιες της ανοικτότητας και της διαφάνειας, την υλοποίηση των δύο αυτών αρχών βρίσκουμε διάχυτη σε σειρά βασικών εργαλείων της ψηφιακής διακυβέρνησης όπως:

5.1. Οι διατάξεις για τις ιστοσελίδες δημοσίων φορέων, οι οποίες προβλέπονται ως τόποι ελεύθερης και χωρίς περιορισμούς πρόσβασης, ενώ όλοι οι φορείς του δημοσίου τομέα μεριμνούν για την εγκυρότητα, νομιμότητα, ποιότητα και επικαιροποίηση των πληροφοριών, δεδομένων και εγγράφων που αναρτούν ή κοινοποιούν προς ανάρτηση στον δικτυακό τους τόπο³⁶. Οι δικτυακοί τόποι οφείλουν να παρέχουν τα δεδομένα, τις πληροφορίες και τα έγγραφα με προσιτό και εύληπτο τρόπο στους ενδιαφερόμενους, προκειμένου να διευκολύνεται η άσκηση δικαιωμάτων ή η εκπλήρωση υποχρεώσεων που προβλέπει ο νόμος και να είναι εναρμονισμένοι με τις εθνικές και ενω-

33 Βλ. άρθρο 81 ν. 4727/2020.

34 Βλ. άρθρο 82 ν. 4727/2020.

35 Βλ. άρθρο 83 ν. 4727/2020.

36 Βλ. άρθρο 35 ν. 4727/2020.

σιακές διατάξεις σχετικά με την προσβασιμότητα των ιστότοπων. Οφείλουν ακόμη να παρέχουν με κάθε πρόσφορο τρόπο τη δυνατότητα επικοινωνίας των φυσικών ή νομικών προσώπων ή των νομικών οντοτήτων με τον δημόσιο φορέα.

5.2. Οι διατάξεις για τα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα. Η δημιουργία ηλεκτρονικών δημοσίων εγγράφων και η ηλεκτρονική διακίνησή τους εξασφαλίζουν ασφάλεια όσον αφορά την ημερομηνία, την ώρα που έχει λάβει χώρα μία πράξη ή ενέργεια, τα πρόσωπα που συνέβαλαν σ' αυτή, ενισχύοντας έτσι τόσο το κύρος και την αποδεικτική ισχύ του όσο και τη λογοδοσία³⁷. Η πρόσβαση στα έγγραφα, όπως προβλέπεται στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, αφορά και στα ηλεκτρονικά έγγραφα, μπορεί δε να ασκηθεί και με χρήση ΤΠΕ³⁸. Ειδικές διατάξεις που ενισχύουν τη διαφάνεια είναι αυτές που προβλέπουν τη δημοσίευση στατιστικών στοιχείων που προκύπτουν από τις ολοκληρωμένες διοικητικές διαδικασίες ή από την έκδοση δημοσίων εγγράφων με χρήση ΤΠΕ στον ιστότοπο του φορέα³⁹.

5.3. Οι διατάξεις για την ψηφιακή προσβασιμότητα που προβλέπουν ότι οι ιστότοποι και οι εφαρμογές για φορητές συσκευές, καθίστανται προσβάσιμοι στους χρήστες, ιδίως στα άτομα με αναπηρίες, ενώ ως βασικές αρχές προσβασιμότητας ορίζονται η αντιληπτικότητα, η χρηστικότητα, η κατανοησιμότητα και η στιβαρότητα (robust). Ο νόμος μάλιστα προβλέπει τη δημιουργία Μητρώου Δημοσίων Ιστότοπων και Εφαρμογών (ΜΗ.Δ.ΙΣ.ΕΦ.) που συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις προσβασιμότητας⁴⁰.

5.4. Οι διατάξεις για την Ενιαία Ψηφιακή Πύλη gov.gr, η οποία ακολουθεί πολιτο-κεντρική προσέγγιση και η δομή των υπηρεσιών παρουσιάζεται, ως βασική ταξινόμια, βάσει γεγονότων ζωής, ώστε να είναι περισσότερο εύληπτη στο χρήστη. Μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης ο πολίτης έχει πρόσβαση στο σύνολο της πληροφορίας και των ψηφιακών υπηρεσιών που χρειάζεται, ενώ ταυτόχρονα αυτή αποτελεί το κεντρικό σημείο εισόδου και αναφοράς των πολιτών για πληροφορίες ή υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης⁴¹.

5.5. Πρόσθετες δράσεις Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού. Προς την ενίσχυση της ανοικτότητας και της διαφάνειας στα πλαίσια τις ψηφιακής διακυβέρνησης προβλέπεται σειρά δράσεων ανοικτής διακυβέρνησης αλλά και εξειδικευμένες δράσεις όπως η ανάπτυξη δεξιοτήτων - Ευρωπαϊκή «Συμμαχία για τις Ψηφιακές Δεξιότητες και την Απασχόληση», η Ψηφιακή Ακαδημία Πολιτών, η Ανοικτή Επιστήμη, η Ψηφιακή Πολιτειότητα, το Ολοκληρωμένο

37 Βλ. άρθρα 12-21 ν. 4727/2020.

38 Βλ. παρ. 1 άρθρου 4 ν. 4727/2020.

39 Βλ. άρθρο 21 ν. 4727/2020.

40 Βλ. άρθρα 36-47 ν. 4727/2020. Πρόκειται για το Κεφάλαιο Η' που περιλαμβάνει ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2016, για την προσβασιμότητα των ιστότοπων και των εφαρμογών για φορητές συσκευές των οργανισμών του δημόσιου τομέα.

41 Βλ. άρθρα 22-28 ν. 4727/2020.

Σύστημα Διαχείρισης Σχέσεων με τους Πολίτες (CRMS), τα σημεία διαδικτυακής εξυπηρέτησης του πολίτη (π.χ. MyKEPLive, myOAEDlive κ.λπ.).

6. Προκλήσεις και ευκαιρίες για την ελληνική δημόσια διοίκηση από το ρυθμιστικό πλαίσιο για την ανοικτότητα και διαφάνεια στο πλαίσιο της ψηφιακής διακυβέρνησης

Το ρυθμιστικό πλαίσιο για την ανοικτότητα και διαφάνεια στο πλαίσιο της ψηφιακής διακυβέρνησης που περιγράφηκε στις παραπάνω ενότητες θέτει μια σειρά από προκλήσεις, οι οποίες ταυτόχρονα αποτελούν και ευκαιρίες για τη δημόσια διοίκηση στη χώρα μας και περιλαμβάνουν τόσο θέματα οργάνωσης και σχεδιασμού όσο και θέματα ανάπτυξης και εκπαίδευσης του διοικητικού προσωπικού, αλλά και την άσκηση εκτενούς ρυθμιστικής αρμοδιότητας που παρέχει ο ν. 4727/2020 για την έκδοση σειράς κανονιστικών πράξεων της διοίκησης. Ειδικότερα:

Ο νόμος για την ψηφιακή διακυβέρνηση προβλέπει τη δημιουργία νέων διοικητικών δομών στο πλαίσιο του συστήματος διακυβέρνησης, όπως, για παράδειγμα, η Υπηρεσία Ψηφιακής Διακυβέρνησης στα Υπουργεία⁴², η Συντονιστική Επιτροπή Ψηφιακού Μετασχηματισμού με βασική αποστολή της τον συντονισμό της εφαρμογής της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού και εκτελεστικό της βραχίονα το Εκτελεστικό Δίκτυο Ψηφιακού Μετασχηματισμού⁴³. Ταυτόχρονα προβλέπει την ενίσχυση υφιστάμενων διοικητικών δομών, που είχαν δημιουργηθεί από προγενέστερες διατάξεις, όπως οι Ομάδες Διοίκησης Έργου του Προγράμματος Διαύγεια, οι οποίες καθίστανται υπεύθυνες για την τεχνική, διαδικαστική και οργανωτική υποστήριξη τόσο της Ψηφιακής Διαφάνειας, όσο και των προβλέψεων για τα Ανοικτά Δεδομένα⁴⁴.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την παρακολούθηση της υλοποίησης των διατάξεων από τη δημόσια διοίκηση παρουσιάζουν οι προβλέψεις για τη δημιουργία μηχανισμών αναφορών και αξιολόγησης εφαρμογής των διατάξεων, όπως η ετήσια έκθεση για τη διάθεση και περαιτέρω χρήση των ανοικτών δεδομένων, την οποία υποβάλλει εντός των δύο πρώτων μηνών κάθε ημερολογιακού έτους ο Υπουργός Ψηφιακής Διακυβέρνησης στον Πρόεδρο της Βουλής αφού έχει τεθεί σε δημόσια διαβούλευση για τουλάχιστον δεκαπέντε ημέρες⁴⁵. Πρόκειται για μία πρόβλεψη που προϋπήρχε, αλλά είχε τύχει εφαρμογής κυρίως κατά τα έτη αμέσως μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4305/2014

42 Βλ. άρθρο 9 ν. 4727/2020. Βλ. ήδη την υπ'αρ. Α1ε/Γ.Π.οικ. 74017 απόφαση του Υπουργού Υγείας της 19/22.11.2020 «Ορισμός Υπηρεσίας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Υπευθύνου Ψηφιακών Δράσεων, σύμφωνα με τα άρθρα 8 και 9 του ν. 4727/2020 (Α' 184)» (Β' 5160), την υπ'αρ. 130703 απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων της 9/21.12.2020 «Ορισμός Υπηρεσίας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Υπευθύνου Ψηφιακών Δράσεων στο Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων». (Β' 5625), την υπ'αρ. 2211/345983 απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων της 9/23.12.2020 «Ορισμός Υπηρεσίας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Υπευθύνου Ψηφιακών Δράσεων, σύμφωνα με τα άρθρα 8 και 9 του ν. 4727/2020 (Α' 184), στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων» (Β' 5652).

43 Βλ. άρθρα 7 και 8 ν. 4727/2020.

44 Βλ. παρ. 5 άρθρου 68 ν. 4727/2020.

45 Βλ. άρθρο 73 ν. 4727/2020.

και στη συνέχεια αδράνησε.

Η υλοποίηση των προβλέψεων για την ανοικτότητα και τη διαφάνεια απαιτούν επίσης τη δημιουργία, τον τεχνικό σχεδιασμό, την ανάπτυξη, καθώς και τη διαχείριση και υποστήριξη της παραγωγικής λειτουργίας πληροφοριακών υποδομών. Για παράδειγμα, η λειτουργία του κεντρικού δικτυακού τόπου για την ανάρτηση των νόμων και πράξεων και του «Μητρώου Ανοικτών Δεδομένων του Δημοσίου» το οποίο είναι διαθέσιμο μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov. gr)⁴⁶. Συνυφασμένη με τη δημιουργία των πληροφοριακών υποδομών είναι και η πρόβλεψη διατάξεων για την ασφάλεια Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, την ειδική προστασία υποδομών ζωτικής σημασίας, την ασφάλεια πληροφοριών και δεδομένων, αρχείων και μητρώων και την ασφάλεια στο επίπεδο παροχής υπηρεσιών και διακίνησης εγγράφων⁴⁷.

Εκτός όμως από τη δημιουργία και ασφάλεια πληροφοριακών υποδομών, το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο για την ψηφιακή διακυβέρνηση περιέχει σειρά ρυθμίσεων που στοχεύουν στην ομοιογένεια κατά εφαρμογή των ρυθμίσεων και στην ανάπτυξη της μέγιστης δυνατής συνέργειας μεταξύ υποδομών, εφαρμογών και ψηφιακών παροχών εκ μέρους των δημόσιων φορέων.

Τέτοια παραδείγματα είναι οι προβλέψεις για τη μεταφορά όλων των πλατφορμών και των υπερσυνδέσμων παροχής ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών στην Ενιαία Ψηφιακή Πύλη σε διευθύνσεις με κατάληξη gov.gr, η εφαρμογή ενιαίου τεχνολογικού πλαισίου και προτύπων διαλειτουργικότητας⁴⁸ και η αξιοποίηση κοινών υποδομών όπως το G-cloud (cloud first policy)⁴⁹.

Όλες οι παραπάνω προκλήσεις και ευκαιρίες απαιτούν την κινητοποίηση του πιο ισχυρού πόρου που διαθέτει η δημόσια διοίκηση, που δεν είναι άλλος από το ίδιο το προσωπικό της. Η σύγχρονη αντίληψη ανοικτότητας και διαφάνειας στην ψηφιακή διακυβέρνηση απαιτεί αρχικά την εκπαίδευση του διοικητικού προσωπικού και την ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων, όπως και την κατάρτιση και επιμόρφωση σε θέματα προσβασιμότητας των δικτυακών τόπων και των εφαρμογών για φορητές συσκευές. Πλην όμως της εκπαίδευσης και κατάρτισης, εξίσου σημαντική είναι η εμπέδωση της πολιτο-κεντρικής οπτικής που φέρουν εφαρμογές όπως η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη (gov.gr), αλλά και των αρχών της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της ανοικτότητας μαζί με την αναγνώριση της παραγωγικής αξίας των δεδομένων του δημοσίου για την εξασφάλιση της μέγιστης δυνατότητας διάθεσης των εγγράφων για περαιτέρω χρήση ήδη από το στάδιο του σχεδιασμού και της παραγωγής τους. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντική ώθηση μπορούν να δώσουν θεσμοί ενθάρρυνσης της πρωτοβουλίας των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, όπως τα ετήσια βραβεία ψηφιακής διακυβέρνησης επιβραβεύουν μεταξύ άλλων την

46 Βλ. παρ. 4 άρθρου 80 και άρθρο 67 ν. 4727/2020.

47 Βλ. ενδεικτικά άρθρα 2 και 3 ν. 4727/2020.

48 Βλ. παρ. 1 άρθρου 89 ν. 4727/2020.

49 Βλ. παρ. 1 άρθρου 85 ν. 4727/2020.

ανάπτυξη αποτελεσματικών, καινοτόμων και πρωτοπόρων διαδικασιών ψηφιοποίησης και απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών, ψηφιακής προσβασιμότητας και ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας⁵⁰.

Τέλος, η ίδια η ολοκλήρωση του θεσμικού πλαισίου για την ανοικτότητα και τη διαφάνεια στο πλαίσιο της ψηφιακής διακυβέρνησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την άσκηση της ρυθμιστικής αρμοδιότητας της δημόσιας διοίκησης. Ο ν. 4727/2020 περιέχει εβδομήντα εξουσιοδοτικές διατάξεις για την υλοποίηση του Μέρους Α΄ που αφορά στην ψηφιακή διακυβέρνηση, πολλές από τις οποίες συνεπάγονται την έκδοση περισσότερων της μιας κανονιστικών πράξεων. Στην πληθώρα αυτή των εξουσιοδοτικών διατάξεων θα πρέπει να προστεθούν και οι προβλέψεις ειδικότερων ρυθμίσεων όπως καθιέρωση της υποχρέωσης κάθε φορέας που υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του κεφαλαίου Ι που αφορά στα ανοικτά δεδομένα, να εκδίδει απόφαση, τουλάχιστον ετησίως με επικαιροποιημένα στοιχεία, στην οποία καταγράφεται ο τρόπος διάθεσης της πληροφορίας που διαθέτει⁵¹. Ταυτόχρονα η ίδια η ψηφιοποίηση διαδικασιών που αποτελεί τον πυρήνα του ψηφιακού μετασχηματισμού προϋποθέτει την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών η οποία επίσης επιβάλλει επικαιροποίηση υφιστάμενων κανονιστικών πράξεων.

50 Βλ. παρ. 1 άρθρου 10 ν. 4727/2020.

51 Βλ. παρ. 3 και 4 άρθρου 67 ν. 4727/2020.

Επίλογος

Η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε ότι η ανοικτότητα και η διαφάνεια αποτελούν πλέον ουσιώδες στοιχείο της σύγχρονης αντίληψης για την ψηφιακή διακυβέρνηση. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο προσφέρει σημαντικά ρυθμιστικά πλεονεκτήματα όπως η συγκέντρωση σε ένα μοναδικό, ενιαίο νομοθετικό κείμενο διάσπαρτων νομοθετημάτων τουλάχιστον 15 ετών⁵², αλλά και η ένταξη στο πλαίσιο της ψηφιακής διακυβέρνησης διατάξεων που μέχρι πρόσφατα αποτελούσαν ξεχωριστό πεδίο πολιτικής, όπως οι διατάξεις για τα ανοικτά δεδομένα και το Πρόγραμμα Διαύγεια.

Η δημόσια διοίκηση φέρει σε μεγάλο βαθμό το βάρος της επιτυχούς εφαρμογής των νέων ρυθμίσεων, καθώς απαιτούνται σε μεγάλο βαθμό η άσκηση της ρυθμιστικής αρμοδιότητας, η δημιουργία νέων διοικητικών δομών και η ενίσχυση υφισταμένων, ο σχεδιασμός, η ανάπτυξη, η συντήρηση και η εξασφάλιση της ασφάλειας των συστημάτων και κυρίως η εκπαίδευση και η ανάπτυξη κουλτούρας ανοικτότητας και διαφάνειας εκ μέρους του προσωπικού της. Όλη αυτή η προσπάθεια έχει οριζόντιο και ευρύ χαρακτήρα, καταλαμβάνει κάθε φορέα και κάθε διοικητικό όργανο του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, ενώ σχετίζεται άμεσα με θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής δράσης, όπως αυτές της χρηστής διοίκησης, της διαφάνειας της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

Γι' αυτό και θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως η μεγαλύτερη πρόκληση και η σημαντικότερη ευκαιρία που έχει να αντιμετωπίσει σήμερα ο διοικητικός μηχανισμός στη χώρα μας, όπως επιβεβαιώθηκε από πρόσφατη ευρεία ψηφιοποίηση διαδικασιών κατά τη διάρκεια της πανδημίας, η οποία αποτελεί σαφώς ένα καλό προηγούμενο προς αυτή την κατεύθυνση.

52 Βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 4727/2020.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2012), «Πρόγραμμα Δι@ύγεια: Παρόν και Μέλλον της Διαφάνειας στο Δημόσιο Βίο», Καινοτόμο Εργαστήριο- Έκθεση Πολιτικής.
- European Commission (2015), Creating Value through Open Data, EU (διαθέσιμο στο: https://data.europa.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf)
- European Data Portal (2018), Greece- State of play on Open Data (διαθέσιμο: https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/countryfactsheet_greece_2018.pdf)
- Καρακατσάνης Η & Β. Νταλάκου (2015), «Υποχρεωτική Ανάρτηση Νόμων και Πράξεων των Κυβερνητικών, Διοικητικών και Αυτοδιοικητικών Οργάνων στο Διαδίκτυο, -Πρόγραμμα Διαύγεια-: Κωδικοποιημένη και ενοποιημένη απόδοση του Ν. 3861/2010», Πανδέκτης - Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας, τ. 1505
- Ntalakou V. (2017), «Public Policy on the Clarity (Δι@ύγεια) Project: A pure Bottom-up implementation model», Hellenic Open Business Administration Journal: τ. 2.
- Νταλάκου Β. (2014), «Το θεσμικό πλαίσιο για την ανοικτή διάθεση της δημόσιας πληροφορίας», Ημερίδα για την εφαρμογή του νέου νόμου για τα ανοιχτά δεδομένα στο δημόσιο τομέα, (διαθέσιμο: <https://helios-eie.ekt.gr/EIE/handle/10442/14426>, και <https://helios-eie.ekt.gr/EIE/bitstream/10442/14998/2/dalakou.pdf>)
- Νταλάκου Β. (2012), «Πρόγραμμα Δι@ύγεια: Θεσμικό Πλαίσιο - Ζητήματα Ερμηνείας, Εφαρμογής και Μετεξέλιξης», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, στο: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, «Πρόγραμμα Δι@ύγεια: Παρόν και Μέλλον της Διαφάνειας στο Δημόσιο Βίο», Καινοτόμο Εργαστήριο- Έκθεση Πολιτικής.
- Νταλάκου Β. (2011), «Το Πρόγραμμα Δι@ύγεια για την ενίσχυση της διαφάνειας με την ανάρτηση νόμων και πράξεων στο Διαδίκτυο: Μια πρώτη αποτίμηση της έναρξης εφαρμογής του στο σύνολο του δημόσιου τομέα», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. 1.
- Ntalakou V. (2011), «Cl@rity Programme - publication of every government decision on the internet: the “Task Force” project management approach», Proceedings of 6th Quality Conference, European Union Public Administration Network.
- Τσιμάρας Δ. et al (2011), Έκθεση Αξιολόγησης Εφαρμογής του Προγράμματος Δι@ύγεια, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης.
- OECD (2019), Governmen at a Glance, OECD, Paris.
- Open Government Partnership (2022) Greece (διαθέσιμο: <https://www.opengovpartnership.org/members/greece/>)

ΨΗΦΙΑΚΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ - Η ΕΝΙΑΙΑ ΨΗΦΙΑΚΗ ΠΥΛΗ GOV.GR

ΜΑΡΙΑ ΦΛΩΡΟΥ

Στέλεχος Υπηρεσίας Συντονισμού Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης (gov.gr)
m.florou@mindigital.gr

ΔΙΟΝΥΣΙΟΣ ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΗΣ

Προϊστάμενος Υπηρεσίας Συντονισμού Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης (gov.gr)
d.kontogiorgis@mindigital.gr

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός είναι μια διεργασία που εξελίσσεται συνεχώς την παρούσα περίοδο σε εθνικό επίπεδο και αποτελεί μια από τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών κατευθύνσεων. Με έναν σταθερά αναπτυσσόμενο ρυθμό γίνεται εισαγωγή μιας πλειάδας καινοτομιών σε ένα ευρύτερο πλαίσιο στον ιδιωτικό αλλά και στον δημόσιο τομέα. Μέσω του ψηφιακού μετασχηματισμού διαχέονται και διεισδύουν οι ψηφιακές τεχνολογίες στις κοινωνίες και διευκολύνεται η επικοινωνία μεταξύ κράτους και πολίτη. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός συνδέεται με τις τεχνολογικές εξελίξεις στο σύγχρονο περιβάλλον, παρέχοντας αυξημένες δυνατότητες μέσα από μια σειρά εναρμονισμένων υπάρχουσών υπηρεσιών σύμφωνα με το κοινό κανονισμό της Ψηφιακής Βίβλου και από άλλες που βρίσκονται υπό κατασκευή.

Η προσέγγιση αυτή αφορά στη μετάβαση σε ένα καλύτερα οργανωμένο συνεργατικά επίπεδο των δημόσιων υπηρεσιών βελτιώνοντας την ήδη υπάρχουσα υποδομή. Έτσι, όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς, με τη βοήθεια των τεχνολογιών πληροφορικής και ψηφιακών συστημάτων, επεξεργάζονται δεδομένα σε χρόνο πραγματικό και μέσω της έξυπνης εξαγωγής πληροφοριών χορηγούν στους αποδέκτες το ανάλογο αποτέλεσμα. Το μοντέλο αυτό συνδέεται άρρηκτα με την τεχνολογία αλλά δεν περιορίζεται σε αυτό, αφού αφορά μια νέα κουλτούρα που εναρμονίζεται με τις διοικήσεις, τα πληροφοριακά συστήματα, τις νέες ανθρωποκεντρικές τεχνολογίες και με αλλαγές που αδιαμφισβήτητα θα επέλθουν στην κοινωνία στο προσεχές μέλλον.

Ουσιαστικά, ο χαρακτήρας του ψηφιακού μετασχηματισμού της δημόσιας διοίκησης είναι πολυδιάστατος. Μέσω των πρακτικών ψηφιακών τεχνολογιών μετασχηματίζεται το ίδιο το κράτος, απλουστεύονται οι διαδικασίες, βελτιώνεται η ταχύτητα διεκπεραίωσης των υποθέσεων, δημιουργείται ευελιξία στην πρόσβαση, μειώνεται το κόστος λειτουργίας και ενισχύεται η αποτελεσματικότητα της διοίκησης του δημοσίου.

Η εθνική πολιτική για τις διοικητικές διαδικασίες του δημοσίου προσεγγίζεται μέσω τριών πυλώνων:

Το Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών (Ε.Μ.Δ.) γνωστό και ως «ΜΙΤΟΣ» είναι μητρώο για την καταχώριση και την επικαιροποίηση όλων των διοικητικών διαδικασιών για το ελληνικό δημόσιο όπου με τυποποιημένο τρόπο, έγκυρο και επίκαιρο οι πολίτες δύναται να λάβουν πλήρη πληροφόρηση για αυτές. Ουσιαστικά, το Ε.Μ.Δ. είναι ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα που λειτουργεί με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά.

Η καταγραφή στο Ε.Μ.Δ. γίνεται με δομημένο τρόπο και βασίζεται σε ευρωπαϊκά πρότυπα για την περιγραφή των διαδικασιών (Core Public Service Vocabulary ή CPSV) και την περιγραφή των δημοσίων φορέων (Core Public Organisation Vocabulary ή CPOV), τα οποία έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο του προγράμματος εξεύρεσης λύσεων διαλειτουργικότητας για δημόσιες διοικήσεις, επιχειρήσεις και πολίτες (Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens ή ISA2) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και σύμφωνα με την πρότυπη γλώσσα τεκμηρίωσης διαδικασιών (Business Process Modeling Notation ή BPMN).

Μέσω του Ε.Μ.Δ. καταγράφονται, αποτυπώνονται και μοντελοποιούνται όλες οι διαδικασίες, είτε φυσικές είτε ψηφιακές, για τον δημόσιο τομέα. Η καταγραφή των διαδικασιών αυτών περιλαμβάνει μεταξύ άλλων μια σειρά από στοιχεία νομοθετικού πλαισίου, αποτίμησης κόστους, απαραίτητων δικαιολογητικών, προϋποθέσεων και εκτιμώμενου χρόνου. Να σημειωθεί εδώ πως οι διοικητικές διαδικασίες καταχωρούνται από τους ίδιους τους φορείς που τις θεσμοθετούν μέσω των αρμόδιων στελεχών τους (εκτελεστικοί υπεύθυνοι, συντάκτες, διαχειριστές, επιμελητές και επόπτες) ενώ τις τελικές εγκρίσεις για τη δημοσίευσή τους επιμελούνται τα αρμόδια στελέχη του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης (Υ.ΨΗ.Δ.).

Συνολικά, έχουν καταγραφεί περισσότερες από 1.000 διαδικασίες, με περισσότερους από 4.500 εμπλεκόμενους φορείς σε 7.500 μητρώα.

Το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών (Ε.Π.Α.Δ.) γνωστό και ως «ΑΠΛΩΣ» αφορά συνολικά το πρόγραμμα στρατηγικής και επιχειρησιακής εποπτείας και διατήρησης όλων των δράσεων που χρειάζονται για την απλούστευση των διαδικασιών στον δημόσιο τομέα.

Βασικός στόχος είναι η καταμέτρηση και η μείωση και των διοικητικών βαρών καθώς και η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας στις συναλλαγές πολιτών και επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες. Το αποτέλεσμα είναι σημαντική εξοικονόμηση πόρων για το δημόσιο και αύξηση της διαφάνειας. Περαιτέρω, αποσκοπεί στη βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών, όπως και στην ποιοτική αναβάθμιση των υφιστάμενων δημοσίων υπηρεσιών ακολουθώντας μια σειρά από ρυθμίσεις και κανόνες.

Το Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας γνωστό και ως «ΠΑΝΟΠΤΗΣ» είναι ένα εργαλείο που αξιολογεί, μετρά και αποτυπώνει τις επιπτώσεις των εργασιών και των δράσεων ανασχεδιασμού και απλούστευσης διαδικασιών του δημοσίου τομέα. Οι μετρήσεις πραγματοποιούνται με κυλιόμενο τρόπο και διεθνείς μεθοδολογίες (ποιοτικούς και ποσοτικούς όρους) ώστε να γίνεται σω-

στά η αποτύπωση των διοικητικών βαρών που προκύπτουν για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους δημοσίους υπαλλήλους σύμφωνα με τη νομοθεσία και τις διοικητικές πράξεις και τελικά να υπάρχει καταγραφή του τρόπου εξέλιξης της γραφειοκρατίας στη χώρα.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο παροχής ψηφιακών υπηρεσιών ν. 4727/2020

Με βάση το ν. 4727/2020 (κεφάλαιο ΣΤ' περί παροχής ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών - Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης) οι ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες και ειδικότερα η διακίνηση ηλεκτρονικών εγγράφων, δημόσιων ή ιδιωτικών, μεταξύ αφενός των φορέων του δημόσιου τομέα και αφετέρου των φυσικών ή νομικών προσώπων ή νομικών οντοτήτων πραγματοποιείται μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Ψ.Π. ή «gov.gr») και σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται (άρθρ. 22, παρ. 1).

Ειδικότερα σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, οι φορείς του δημοσίου επιβάλλεται να έχουν αποκλειστική παροχή για τις υπηρεσίες τους μέσω της Ε.Ψ.Π. και μάλιστα σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται (άρθρ. 22, παρ. 2). Στο δημόσιο, κάθε φορέας οφείλει να συνεργάζεται με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υ.ΨΗ.Δ. ώστε να ενσωματώνονται οι υπηρεσίες στην Ε.Ψ.Π. σύμφωνα με τους κανόνες και τις διατάξεις που ορίζονται.

Επίσης, ο κάθε φορέας του δημοσίου όταν σχεδιάζει τις ψηφιακές υπηρεσίες, και σε κάθε περίπτωση πριν από την παροχή αυτών ή και κατά την τροποποίηση τους, απαιτείται να υποβάλλει για αξιολόγηση και εν συνεχεία έγκριση από την Υπηρεσία Συντονισμού της Ε.Ψ.Π. της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών του Υ.ΨΗ.Δ. την αρμόδια αίτηση για την παροχή νέων ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών ή την τροποποίηση ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών. Σκοπός της αίτησης είναι να αξιολογηθεί από το Υ.ΨΗ.Δ. αν τηρούνται οι κανόνες της προσβασιμότητας, τα απαραίτητα τεχνικά μέτρα, η ενιαία εικόνα και ταυτότητα της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και ευρύτερα της τήρησης των κανόνων για την Ε.Ψ.Π. Να σημειωθεί πως η απόφαση της έγκρισης εκδίδεται εντός ενός (1) μηνός από την ημερομηνία παραλαβής της αίτησης (άρθρ. 23).

Τρόποι ταυτοποίησης των χρηστών

Η αυθεντικοποίηση των χρηστών μέσω της Ε.Ψ.Π. πραγματοποιείται με αυστηρούς διεθνείς κανόνες ταυτοποίησης και σύμφωνα με τους κάτωθι τρόπους (άρθρ. 24 του ν. 4727/2020):

α) με τη χρήση των κωδικών-διαπιστευτηρίων της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης (ΓΓΠΣ) του Υ.ΨΗ.Δ.

β) Με τη χρήση των κωδικών-διαπιστευτηρίων των συστημάτων ηλεκτρονικής τραπεζικής (e-banking) των πιστωτικών ιδρυμάτων όπως ορίζονται στο στοιχείο 1 της παρ. 1 του άρθρου 4 του Κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 (ΕΕ L 176), περιλαμβανομένων των υποκαταστημάτων τους, όπως ορίζονται στο

στοιχείο 17 της παρ. 1 του άρθρου 4 του εν λόγω Κανονισμού, όταν τα υποκαταστήματα αυτά βρίσκονται στην Ελλάδα είτε η έδρα τους βρίσκεται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε σύμφωνα με το άρθρο 36 του ν. 4261/2014 (Α' 107) σε τρίτη χώρα, του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, καθώς και των ιδρυμάτων ηλεκτρονικού χρήματος και των ιδρυμάτων πληρωμών όπως ορίζονται στο άρθρο 1 του ν. 4537/2018 (Α' 84).

γ) Με τη χρήση εγκεκριμένου πιστοποιητικού ηλεκτρονικής υπογραφής (ο τρόπος αυτός ακόμη δεν είναι ενεργός).

Θυρίδες φορέων και χρηστών

Σύμφωνα με το άρθρ. 26 του ν. 4727/2020 στο «gov.gr» τηρούνται θυρίδες χρηστών και φορέων. Για την πρόσβασή τους σε αυτές απαιτείται να έχει πραγματοποιηθεί προηγουμένως αυθεντικοποίηση.

Στις θυρίδες των χρηστών τηρούνται τα έγγραφα που εκδίδουν τα φυσικά πρόσωπα μέσα από την Ε.Ψ.Π., καθώς και τα δημόσια έγγραφα που εκδίδονται από τους φορείς του δημόσιου τομέα κατόπιν αίτησης των πολιτών. Μάλιστα, οι φορείς του δημόσιου τομέα μπορούν να αποστέλλουν δημόσια έγγραφα στη θυρίδα του χρήστη ύστερα από αίτησή του.

Εν συντομία, στις θυρίδες του «gov.gr» εντάσσονται ύστερα από αίτησή τους οι φορείς και ορίζονται διαχειριστές και χρήστες. Ο πολίτης από την πλευρά του υποβάλλει αίτημα προς την υπηρεσία που επιθυμεί, ενώ ο υπεύθυνος χρήστης της θυρίδας της υπηρεσίας το λαμβάνει, το διεκπεραιώνει, και το επιστρέφει στον πολίτη αναρτώντας το στη θυρίδα.

Ουσιαστικά οι θυρίδες είναι ένα τεχνικό εργαλείο, το οποίο χαρακτηρίζεται από αμεσότητα, εφαρμόζει τις αρχές διαλειτουργικότητας μέσω των μητρώων του δημοσίου, έχει εύρος χρήσης και τέλος διεκπεραιώνεται μέσα από ένα εύκολο διαχειριστικό περιβάλλον.

Έκδοση εγγράφων μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης

Σύμφωνα με το άρθρ. 27, παρ. 3, κάθε έγγραφο που εκδίδεται από την Ε.Ψ.Π. το καθιστά έγκυρο τόσο στον ηλεκτρονικό όσο και στον φυσικό κόσμο, ενώ φέρει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά εγκυρότητας: α) ένα μοναδικό αναγνωριστικό αριθμό επαλήθευσης και β) την προηγμένη ή εγκεκριμένη ηλεκτρονική σφραγίδα του Υ.ΨΗ.Δ.

Μάλιστα, τα έγγραφα που έχουν λάβει χαρακτηριστικά εγκυρότητας του «gov.gr», γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από όλους τους φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, καθώς και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες: α) ως ηλεκτρονικά έγγραφα διακινούμενα με χρήση Τεχνολογιών Πληροφόρησης & Επικοινωνίας, χωρίς να απαιτείται ηλεκτρονική υπογραφή ή άλλη ηλεκτρονική σφραγίδα και φέρουν ισχύ πρωτοτύπου εγγράφου, και β) ως έντυπα έγγραφα, εφόσον εκτυπωθούν από τη διαδικτυακή εφαρμογή της Ε.Ψ.Π., χωρίς περαιτέρω διατυπώσεις ή διαδικασία επικύρω-

σης και με ισχύ αντιγράφου.

Για τον έλεγχο εγκυρότητας του εγγράφου, υπάρχει η υπηρεσία επαλήθευσης (validation service) όπου μπορεί οποιοσδήποτε παραλήπτης ενός εγγράφου να εισάγει τον μοναδικό αναγνωριστικό κωδικό επαλήθευσης ή να σαρώσει το ανάλογο τμήμα μέσω μιας κινητής συσκευής ώστε να επαληθευτεί το περιεχόμενο του εγγράφου αυτόματα, εύκολα και γρήγορα.

Η Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού

Η Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού (Β.Ψ.Μ.)⁵³ (άρθρ. 5 ν. 4727/2020) αποτελεί ένα κείμενο αναφοράς που αποτυπώνει τη φιλοσοφία, τους στόχους, και το όραμα της εθνικής στρατηγικής για τον ψηφιακό μετασχηματισμό του κράτους με πενταετή σχεδιασμό (2020-2025) ενώ δρα δεσμευτικά για όλους τους δημόσιους φορείς.

Οι στόχοι της Β.Ψ.Μ. θα επιτευχθούν μέσω περίπου 400 έργων. Αναλυτικά, υπάρχουν συγκεκριμένες αρχές και μεθοδολογίες που προσδιορίζουν πως υλοποιείται κάθε έργο ψηφιακού μετασχηματισμού, καθώς και ειδικότερες αρχές. Έτσι, υπάρχουν οριζόντια εμβληματικά έργα και έργα-καταλύτες για την υλοποίηση ολόκληρου του ψηφιακού μετασχηματισμού, ενώ τέλος τα 300 από αυτά αποτελούν τομεακά έργα που αφορούν όλα τα Υπουργεία και τους τομείς πολιτικής τους.

Είναι σαφές πως η Β.Ψ.Μ. αποτυπώνει μια αλλαγή στην οργανωτική κουλτούρα και τη φιλοσοφία του δημοσίου ως προς το σχεδιασμό και την υλοποίηση των ψηφιακών υπηρεσιών. Η καινοτομία της σε σχέση με τις ψηφιακές στρατηγικές έγκειται στο γεγονός πως καταγράφονται συγκεκριμένα έργα, το μοντέλο διοίκησης, χρηματοδότησης και υλοποίησής τους στην πορεία του χρόνου ενώ έχει προκύψει ύστερα από διαβούλευση με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς.

Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται και η επικαιροποίηση της Β.Ψ.Μ. η οποία γίνεται σε ετήσια βάση. Παράλληλα γίνεται επιθεώρηση και πραγματοποιείται απολογισμός των δράσεων της (άρθρ. 53-56).

Η Β.Ψ.Μ. αποτελείται από 14 κατευθυντήριες αρχές, που βασίζονται στις αρχές της ψηφιακής διακυβέρνησης, ενώ έχουν προέλθει από πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), καθώς και από μια διαδικασία εφαρμογής βέλτιστων πρακτικών διεθνώς.

Οι αρχές αυτές είναι οι πυλώνες για όλα τα έργα που υλοποιούνται και είναι οι κάτωθι:

53 Υπουργική Απόφαση 120301 ΕΞ 2021 - ΦΕΚ 2894/Β/5-7-2021

- Υπηρεσίες ψηφιακές εξ ορισμού
- Αρχή «μόνον άπαξ»
- Εξ ορισμού διαλειτουργικός χαρακτήρας
- Διακαναλικές ψηφιακές υπηρεσίες
- Πολιτοκεντρική προσέγγιση σχεδιασμού ψηφιακών υπηρεσιών για υπηρεσίες φιλικές προς τον χρήστη
- Επαναχρησιμοποίηση δομικών στοιχείων και λύσεων
- Υιοθέτηση ανοικτών και συμμετοχικών διαδικασιών για το σχεδιασμό και την αξιολόγηση και το σχεδιασμό ψηφιακών υπηρεσιών
- Κατάργηση των αποκλεισμών και καθολική προσβασιμότητα
- Διευκόλυνση της διασυνωριακής εξυπηρέτησης των πολιτών
- Αξιοπιστία και εμπιστοσύνη
- Ανοικτότητα και ενίσχυση της διαφάνειας
- Ανάπτυξη ασφαλούς λογισμικού και συστημάτων από τον σχεδιασμό τους
- Υιοθέτηση ευέλικτων μοντέλων για το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την προμήθεια έργων και υπηρεσιών
- Απλούστευση διαδικασιών

Η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη «gov.gr»

Το «gov.gr» είναι η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της δημόσιας διοίκησης, η οποία συγκεντρώνει όλες τις ψηφιακές υπηρεσίες του δημοσίου σε ένα κοινό σημείο όπου πολίτες και επιχειρήσεις δύναται να τις αναζητήσουν εύκολα και γρήγορα. Η Ε.Ψ.Π. συνθέτει έναν πυρήνα δημιουργίας υποδομών, είτε οριζόντιων είτε κάθετων, που με τη βοήθεια ψηφιακών μέσων και εργαλείων συντελούν στην ψηφιακή αναβάθμιση των ήδη παρεχόμενων αλλά και νέων (μελλοντικά) υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Απώτερος σκοπός της Ε.Ψ.Π. είναι να εκπληρωθούν οι στόχοι της ψηφιακής διακυβέρνησης, να βελτιωθεί το επίπεδο παροχής υπηρεσιών προς τον πολίτη και ταυτόχρονα να ακολουθεί τα διεθνή πρότυπα και τις βέλτιστες πρακτικές.

Αρχικά το «gov.gr» λειτουργεί ως ένας κατάλογος υπηρεσιών, ενώ παρέχει και υπηρεσίες που έχουν υλοποιηθεί και από το ίδιο το «gov.gr», όπως η υπεύθυνη δήλωση και η εξουσιοδότηση. Στην ολοκληρωμένη της μορφή η Ε.Ψ.Π. θα αποτελέσει ένα ολοκληρωμένο και μοναδικό κέντρο ψηφιακής εξυπηρέτησης για πολίτες, επιχειρήσεις και δημόσιους φορείς που συναλλάσσονται με όλο το δημόσιο.

Η σχεδίαση του «gov.gr» βασίζεται σε μια πολιτοκεντρική προσέγγιση ως προς τις ανάγκες των πολιτών ενώ ταυτόχρονα ενοποιεί τη δομή και τη φιλοσοφία των υπηρεσιών ώστε το δημόσιο να αποκτήσει ένα ενιαίο και φιλικό πρόσωπο προς τον πολίτη. Παράλληλα, επιδιώκεται η καλλιέργεια της εμπιστοσύνης προς τη δημόσια διοίκηση και η διευκόλυνση της καθημερινότητάς του πολίτη.

Η Ε.Ψ.Π. «gov.gr» θεσμικά τέθηκε σε ισχύ με τον ν. 4635/2019 αρ. 52. Το «gov.gr» ξεκίνησε την λειτουργία του την 21/3/2020 με 503 υπηρεσίες και έχει

ανέλθει στις 1335 (την 24/2/2022) που προέρχονται από 19 Υπουργεία, 71 φορείς και οργανισμούς, 9 ανεξάρτητες αρχές και 13 περιφέρειες.

Οι σημερινοί χρήστες των υπηρεσιών απαιτούν από το δημόσιο να τους παρέχονται βελτιωμένες υπηρεσίες και το «gov.gr» αποτελεί την ψηφιακή πύλη που θα τους το επιτρέψει. Μάλιστα κρίνεται βασική η συνεισφορά των χρηστών, αφού λαμβάνονται υπόψη όλα τα σχόλια, οι προτάσεις και οι αξιολογήσεις τους προς την Ε.Ψ.Π. Από τα παραπάνω καταδεικνύεται πως το «gov.gr» δεν έχει στατικό χαρακτήρα, αλλά εξελίσσεται και επικαιροποιείται συνεχώς.

Τρόποι αναζήτησης της υπηρεσίας

Μέσω της Ε.Ψ.Π. επιτρέπεται με εύκολο τρόπο η εύρεση των υπηρεσιών και η διεκπεραίωσή τους για όσες υπηρεσίες είναι σε λειτουργία ώστε να εξυπηρετηθεί άμεσα ο πολίτης.

Ο πολίτης αναζητά υπηρεσίες στο «gov.gr» μέσω τριών τρόπων: α) ύστερα από πλοήγηση με βάση τα «γεγονότα ζωής» όπως γέννηση τέκνου, β) μέσω μιας απλής λειτουργίας αναζήτησης κειμένου (text search) για γρήγορη εύρεση αποτελεσμάτων και γ) για τους εξοικειωμένους χρήστες που ήδη γνωρίζουν πού να βρουν αυτό που αναζητούν, υφίσταται και μια δευτερεύουσα ταξινόμηση των υπηρεσιών με βάση την οργανωτική δομή των φορέων οι οποίες τις παρέχουν, όπως, ενδεικτικά, Υπουργεία, Ανεξάρτητες Αρχές.

Παρουσίαση της υπηρεσίας

Οι υπηρεσίες έχουν οργανωθεί σε τρία (3) επίπεδα με σκοπό τον ευκολότερο εντοπισμό τους από κάθε ενδιαφερόμενο.

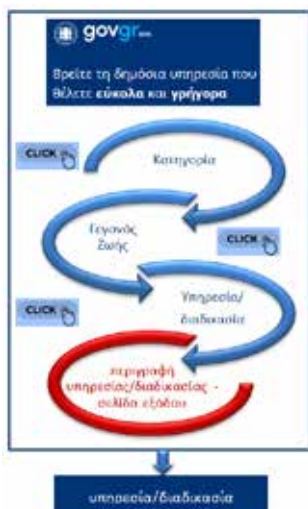
Στο πρώτο επίπεδο οι υπηρεσίες κατανέμονται σε ένδεκα (11) κατηγορίες, οι οποίες αντιστοιχούν σε τομείς πολιτικής, θεματικές ή πτυχές της ζωής των πολιτών (γεωργία και κτηνοτροφία, δικαιοσύνη, εκπαίδευση, επιχειρηματική δραστηριότητα, εργασία και ασφάλιση, οικογένεια, περιουσία και φορολογία, πολίτης και καθημερινότητα, στράτευση, υγεία και πρόνοια).

Στο δεύτερο επίπεδο οι υπηρεσίες ταξινομούνται σε γεγονότα ζωής. Ουσιαστικά, για την καλύτερη οργάνωση των υπηρεσιών οι παραπάνω ευρύτερες ομάδες χωρίζονται σε υποκατηγορίες, όπου η καθεμιά ομαδοποιεί συνδεδεμένες υπηρεσίες που αντιστοιχούν σε συγκεκριμένα γεγονότα ζωής ή τις ανάγκες των πολιτών, όπως ενδεικτικά είναι η οικογενειακή κατάσταση.

Το τρίτο επίπεδο αφορά στη διακριτή υπηρεσία και συναλλαγή καθαυτή, την οποία διαθέτει το «gov.gr» και αναζητεί ο πολίτης, όπως η εγγραφή σε νηπιαγωγείο.

Ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη των υπηρεσιών στο «gov.gr» έχουν ως αρχή ο πολίτης να μπορεί να αναζητήσει την υπηρεσία με «3 κλικ», σύμφωνα και με το Σχήμα 1. Εν συντομία ο πολίτης βρίσκει την υπηρεσία που επιθυμεί, γίνεται ανακατευθύνσή του στην ιστοσελίδα εισόδου, ύστερα γίνεται αυθεντι-

κοποίηση του πολίτη με τους κωδικούς του taxisnet και τέλος είναι σε θέση να υποβάλει το αίτημα που επιθυμεί.



Σχήμα 1: Αναζήτηση με «3 κλικ»

Σελίδα της υπηρεσίας

Όταν ο χρήστης εντοπίσει την υπηρεσία που επιθυμεί μέσω της Ε.Ψ.Π. και επιλέξει τον σύνδεσμό της, μεταβαίνει στη σελίδα πρόσβασης της υπηρεσίας όπου έχει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και δομή.

Στο κυρίως μέρος της σελίδας, υπάρχει ένα σύντομο σε έκταση περιεχόμενο με περιγραφή του σκοπού της ψηφιακής υπηρεσίας ώστε να κατανοήσει ο πολίτης το αντικείμενο που πραγματεύεται η υπηρεσία. Ακόμη, θα βρει πληροφορίες για τα στοιχεία που θα του ζητηθούν όταν μεταφερθεί στη σελίδα που παρέχει την υπηρεσία που θέλει να χρησιμοποιήσει, όπως κωδικούς πρόσβασης για πιστοποιημένους χρήστες στο taxisnet, και τέλος τον σύνδεσμο προς την υπηρεσία.

Δεξιά στη σελίδα βρίσκονται επιπρόσθετοι χρήσιμοι σύνδεσμοι που παραπέμπουν σε εγχειρίδια χρήσης, συχνές ερωτήσεις, στοιχεία επικοινωνίας, νομοθεσία ή τυχόν άλλες εξειδικευμένες πληροφορίες.

Κάτω από την περιγραφή παρουσιάζονται ο υπεύθυνος φορέας και ο φορέας υλοποίησης της υπηρεσίας που είναι υπεύθυνοι επιχειρησιακά και τεχνικά για την υπηρεσία. Τέλος, διακρίνεται ευκρινώς η τελευταία ημερομηνία ανανέωσης της συγκεκριμένης υπηρεσίας.

Σχεδίαση με βάση κινητές συσκευές - Η εφαρμογή «gov.gr»

Η σχεδίαση του «gov.gr» πραγματοποιείται έχοντας λάβει υπόψιν κυρίως τη χρήση μέσω κινητών συσκευών – mobile first design⁵⁴. Κάθε εφαρμογή δηλαδή, σχεδιάζεται πρώτα με επίκεντρο τις κινητές συσκευές και ύστερα για σταθερούς υπολογιστές. Επομένως, όλες οι σελίδες ανταποκρίνονται και προσαρμόζονται αυτομάτως σε οποιοδήποτε μέγεθος οθόνης ακολουθώντας μια ενιαία σχεδίαση.

Είναι χαρακτηριστικό πως, από τα στοιχεία επισκεψιμότητας του «gov.gr» τον Σεπτέμβριο του 2021, η πλειοψηφία των χρηστών πλοηγείται μέσω κινητών συσκευών (περίπου το 60%).

Να σημειωθεί πως υπάρχει πλέον μια απλή, ασφαλής και εύκολη εφαρμογή για κινητές τερματικές συσκευές, το «gov.gr app», που αποτελεί την πρώτη επίσημη προσπάθεια να παρέχει ένα ψηφιακό χαρτοφύλακα στην υπηρεσία των πολιτών. Οι λειτουργίες της εφαρμογής είναι πολλές, καθώς οι πολίτες δύνανται μέσω των θυρίδων να ανταλλάσσουν ηλεκτρονικά έγγραφα αλλά και να ελέγχουν τη γνησιότητα των εγγράφων μέσω του κωδικού γρήγορης ανταπόκρισης (QR code) που φέρουν. Η παρούσα εφαρμογή παρέχει τη δυνατότητα σε όλους να εκδίδουν έγγραφα ηλεκτρονικά και να κρατούν ιστορικό αρχείο με εξουσιοδοτήσεις, δηλώσεις καθώς και πιστοποιητικά τα οποία έχουν εκδώσει.

Τα εργαλεία του «gov.gr» προς τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης

Σύμφωνα με θεσμοθετημένη νομοθεσία του Υ.ΨΗ.Δ.⁵⁵ οι ψηφιακές υπηρεσίες που αναρτώνται στην Ε.Ψ.Π. οφείλουν να ακολουθούν ορισμένους κανόνες λειτουργίας με ενιαίες προδιαγραφές για τους ιστοτόπους του δημοσίου, όπου για αυτούς η Ε.Ψ.Π. παρέχει τα κάτωθι εργαλεία:

- Την ιστοσελίδα <https://foreis.services.gov.gr/> που απευθύνεται σε στελέχη της δημόσιας διοίκησης και εκεί αναρτάται το χρήσιμο υλικό, στο οποίο περιλαμβάνονται νομοθεσία, κανόνες, οδηγοί υλοποίησης και σχεδίασης και γενικά οτιδήποτε χρειάζεται κάποιος δημόσιος φορέας για να ακολουθήσει τις απαιτήσεις και τις προϋποθέσεις του «gov.gr».

- Την ιστοσελίδα <https://guide.services.gov.gr> στην οποία παρέχονται οι σχεδιαστικές κατευθύνσεις για τον τρόπο κατασκευής της σελίδας για την εκάστοτε υπηρεσία του φορέα. Ενδεικτικά αναφέρεται πως απαιτείται ομοιομορφία στα χρώματα, στην κεφαλίδα (header), το υποσέλιδο (footer) και τη γραμματοσειρά, μεταξύ άλλων.

- Την ιστοσελίδα <https://github.com/govgr> που αποτελεί το αποθετήριο κώδικα που παρέχει στους φορείς κάποιο πρότυπο υλοποίησης.

54 2 ν. 4727/2020 ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η΄ ψηφιακή προσβασιμότητα (ενσωμάτωση στην Ελληνική νομοθεσία της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2016, για την προσβασιμότητα των ισότοπων και των εφαρμογών για φορητές συσκευές των οργανισμών του δημοσίου τομέα) αρ.37-39.

55 ΦΕΚ Β΄ 5231/11-11-2021 - 38428 ΕΞ 29-10-2021 - Κανόνες για την παροχή ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών

Να σημειωθεί πως αρχικά οι φορείς που επιθυμούν να ενταχθούν στην Ε.Ψ.Π. μέσω της ιστοσελίδας έχουν τη δυνατότητα να κάνουν χρήση μιας εξειδικευμένης φόρμας και να δηλώσουν όλα τα στοιχεία της υπηρεσίας όπως ο τίτλος, η περιγραφή, η κατηγορία και το γεγονός ζωής. Στη συνέχεια ελέγχεται από την Υπηρεσία Συντονισμού της Ε.Ψ.Π. και εφόσον δεν προκύπτουν ζητήματα εγκρίνεται και γίνεται αποδεκτή στο «gov.gr». Σε κάθε άλλη περίπτωση πραγματοποιούνται συστάσεις για μεταβολές ώστε στην πορεία να δημοσιευθεί. Παράλληλα κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικό πως για καθεμία διακριτή υπηρεσία χρειάζεται να υπάρχει μια μοναδική σελίδα εισόδου (login page) που θα αυθεντικοποιεί τον χρήστη με τα στοιχεία του, το domain name της οποίας οφείλει να καταλήγει σε gov.gr.

Δομικά στοιχεία «gov.gr»

Το «gov.gr» επιδιώκει να ενσωματωθεί περαιτέρω στη δημόσια διοίκηση και να διευρύνει τις δράσεις του. Ο σκοπός του επιτυγχάνεται με τη βοήθεια συγκεκριμένων εργαλείων αρχιτεκτονικής στους φορείς, δημιουργία building blocks, που δρουν συνδυαστικά με τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από το θεσμικό πλαίσιο και προϋποθέτουν ευκολότερη μετάβαση στον ψηφιακό μετασχηματισμό του δημοσίου. Ενδεικτικά, κάποια από τα σημαντικά δομικά στοιχεία που παρέχει το gov.gr και βοηθούν στην ανάπτυξη κάθε ψηφιακής υπηρεσίας είναι τα εξής:

Η αυθεντικοποίηση: Κατά την αυθεντικοποίηση χρησιμοποιούνται δύο ή παραπάνω στοιχεία που σχετίζονται είτε με: α) τη γνώση και την πληροφορία, δηλαδή αφορά κάτι που μπορεί να έχει γνώση μόνο ο πολίτης όπως το όνομα χρήστη και τον κωδικό πρόσβασης, είτε με β) την κατοχή, δηλαδή αφορά σε στοιχεία που μπορεί να κατέχει μόνο ο πολίτης, όπως ένα μήνυμα με μοναδικό κωδικό ασφάλειας που έχει λάβει στο κινητό του τηλέφωνο.

Η διαλειτουργικότητα: Το σύνολο των διαδικτυακών υπηρεσιών αφορούν υπηρεσίες ανταλλαγής δεδομένων ανάμεσα είτε σε πληροφοριακά συστήματα είτε σε εφαρμογές που διατίθενται στους δημόσιους φορείς σε εικοσιτετράωρη βάση καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου (24/7/365). Η συμβολή τους έγκειται α) στην έγκυρη, άμεση και συνάμα επικαιροποιημένη διάθεση των πληροφοριών ανάμεσα στους δημοσίους φορείς και β) στην επίτευξη οικονομικών κλίμακας εφόσον γίνεται ορθή επεξεργασία της πληροφορίας από τους φορείς που ευθύνονται για τη διαχείρισή της.

Είναι χαρακτηριστικό πως από στοιχεία των αριθμών από κλήσεις web service από το κέντρο διαλειτουργικότητας βαίνουν συνεχώς αυξανόμενα, ενώ ο βαθμός διασύνδεσης εσωτερικής λειτουργικότητας είναι αρκετά ικανοποιητικός μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.

Θυρίδα του πολίτη⁵⁶: Αφορά το ηλεκτρονικό γραμματοκιβώτιο όπου τηρούνται όλα τα έγγραφα που εκδίδουν τα φυσικά πρόσωπα/χρήστες μέσω της Ε.Ψ.Π., καθώς και τα δημόσια έγγραφα που εκδίδονται κατόπιν αίτησης

56 Υπουργική Απόφαση 5620 ΕΞ 2021 - ΦΕΚ 849/Β/4-3-2021.

των φυσικών προσώπων/χρηστών από τους φορείς του δημόσιου τομέα. Η θυρίδα του πολίτη (my.gov.gr) αποτελεί το ψηφιακό γραμματοκιβώτιο που έχει ο πολίτης στην Ε.Ψ.Π. όπου μπορεί να βρει τα έγγραφα τα οποία έχει εκδώσει σε ηλεκτρονική μορφή ή έχουν σταλεί σε αυτόν σε δεύτερο χρόνο από κάποιο φορέα μέσω της Ε.Ψ.Π. (αρθρ. 26).

Ενδεικτικά, μια θυρίδα μπορεί να περιλαμβάνει υπεύθυνες δηλώσεις, εξουσιοδοτήσεις, πιστοποιητικά δημοτολογίου, ληξιαρχικές πράξεις, έγγραφα που έχουν εκδοθεί ύστερα από αίτηση στο «gov.gr» προς κάποιο Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).

Θυρίδα του φορέα: Η θυρίδα του φορέα (<https://thyrides.services.gov.gr/>) αποτελεί το ηλεκτρονικό γραμματοκιβώτιο όπου τηρούνται τα έγγραφα και αιτήσεις που απευθύνονται στον φορέα και αποστέλλονται από τα φυσικά πρόσωπα/χρήστες μέσω της Ε.Ψ.Π. καθώς και οι αντίστοιχες απαντήσεις/έγγραφα των αιτήσεων αυτών.

Οι φορείς χρησιμοποιούν την εφαρμογή ώστε να αιτηθούν αναφορικά με τους διακριτούς τους ρόλους (χειριστής, διαχειριστής), να συνδεθούν στην θυρίδα που ανήκουν, να χειριστούν και να διεκπεραιώσουν τις υποθέσεις των πολιτών και να ελέγξουν την εγκυρότητα κάποιας αίτησης. Σε κάθε περίπτωση οι χειριστές και οι διαχειριστές αποκτούν πρόσβαση στη θυρίδα, εφόσον προηγουμένως έχουν προβεί σε επαλήθευση/επιβεβαίωση της ταυτότητας τους με τη χρήση των «Κωδικών Δημόσιας Διοίκησης»⁵⁷.

Έως σήμερα, στην Ε.Ψ.Π. διαθέτουν θυρίδες τα Κ.Ε.Π., οι δομές εκπαίδευσης όλων των βαθμίδων του δημοσίου, το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας.

Αναμφίβολα οι θυρίδες των φορέων έχουν σχεδιαστεί ώστε να εξυπηρετήσουν υπηρεσίες που δεν έχουν ψηφιοποιηθεί πλήρως ακόμα, εντούτοις μια ίδια λειτουργία δύναται να εφαρμοστεί στην περίπτωση που δεν υπάρχει χειριστής για τη θυρίδα αλλά ένα πληροφοριακό σύστημα.

Επικοινωνία μέσω <http://support.gov.gr/>: Πρόκειται για μια υπηρεσία εξυπηρέτησης (Help Desk) για συγκεκριμένες υπηρεσίες του «gov.gr». Το support.gov.gr παρέχει τη δυνατότητα στον πολίτη να υποβάλλει ηλεκτρονικά αίτημα υποστήριξης για συγκεκριμένη υπηρεσία. Τα αιτήματα μεταβιβάζονται στο επίπεδο υποστήριξης, γίνεται επεξεργασία τους και παρέχονται απαντήσεις στον πολίτη μέσω του ενιαίου αποθετηρίου απαντήσεων.

Σήμανση εγγράφων και έλεγχος εγκυρότητας: Για να ενισχυθεί η εγκυρότητα, αξιοπιστία και η ασφάλεια στις συναλλαγές υπάρχει ο μηχανισμός σήμανσης των εγγράφων που εκδίδονται μέσω του «gov.gr», ο οποίος του προσδίδει μοναδικά χαρακτηριστικά ασφαλείας. Το κάθε έγγραφο το οποίο παράγεται από το «gov.gr» κατέχει τα εξής στοιχεία: α) μοναδικό κωδικό αριθ-

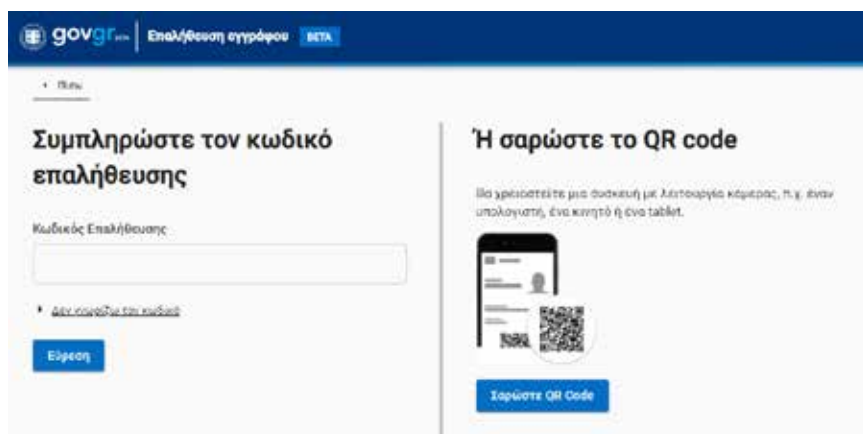
⁵⁷ σύμφωνα με την υπό στοιχεία 29810 ΕΞ 2020 απόφαση του Υπουργού Επικρατείας «Διαδικασία αυθεντικοποίησης υπαλλήλων του δημοσίου τομέα σε ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες».

μό, β) κωδικό QR και γ) προηγμένη ηλεκτρονική σφραγίδα⁵⁸ του Υ.ΨΗ.Δ.

Κάθε πολίτης μπορεί να επαληθεύσει την εγκυρότητα των εγγράφων που έχουν παραχθεί μπορεί είτε με τον αναγραφόμενο μοναδικό κωδικό είτε με τον κωδικό QR του εγγράφου μέσω του <https://docs.gov.gr/validate/>.



Σχήμα 2: Χαρακτηριστικά σήμανσης ασφάλειας εγγράφων



Σχήμα 3: Έλεγχος εγκυρότητας εγγράφου gov.gr

Ψηφιακά ιδιωτικά έγγραφα: Στην Ε.Ψ.Π. διατίθενται οι υπηρεσίες για την Έκδοση Εξουσιοδότησης και Υπεύθυνης Δήλωσης (οι πρώτες υπηρεσίες όταν ξεκίνησε τη λειτουργία του το «gov.gr»), ενώ πλέον πλαισιώνονται και με την Ψηφιακή Βεβαίωση Εγγράφου και την Ψηφιακή Βεβαίωση Ιδιωτικού Συμφωνητικού. Επομένως υπάρχει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση περί της ψηφιοποίησης των εγγράφων που αφορούν το γνήσιο της υπογραφής για το σύνολο των ιδιωτικών εγγράφων. Για τα ανωτέρω έγγραφα, εφόσον ολοκληρωθεί η διαδικασία τους, εμφανίζονται ψηφιακά βεβαιωμένα στις θυρίδες τους στο «my.gov.gr».

Παράδειγμα ψηφιακού μετασχηματισμού διαδικασίας: Ψηφιακή δήλωση γέννησης

58 Κανονισμός ΕΕ 910/2014.

Ένα πρώτο παράδειγμα ψηφιακού μετασχηματισμού που υλοποιήθηκε είναι αυτό της ψηφιακής δήλωσης γέννησης, η οποία έχει θεσμοθετηθεί με το νόμο 4659/2020, ενώ εφαρμόζεται από τις 11-5-2020.

Κατόπιν αποτύπωσης της υφιστάμενης κατάστασης περί της δήλωσης γέννησης τέκνου, το πρόβλημα που εντοπίστηκε ήταν πως ο πολίτης χρειαζόταν να ολοκληρώσει μια σειρά από διοικητικές διαδικασίες και να υποβάλει τα αντίστοιχα δικαιολογητικά, ώστε να ενημερωθούν οι αρμόδιες υπηρεσίες μεταξύ των οποίων το μαιευτήριο, η Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων), το Ληξιαρχείο, ο Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.), αλλά και ο Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Ο.Π.Ε.Κ.Α.).

Η λύση επήλθε με την απλοποίηση της διαδικασίας, διατομεακή συνεργασία και διαλειτουργικότητα με τα συστήματα ως προς την ανταλλαγή περιεχομένου. Ως αποτέλεσμα, ενοποιήθηκαν τα πολλαπλά στάδια των διαδικασιών μόλις σε μία και μοναδική φόρμα ηλεκτρονικής καταχώρησης στη σχετική εφαρμογή δήλωσης γέννησης, η οποία λαμβάνει χώρα σε ένα μοναδικό σημείο (μαιευτήριο) από τους γονείς χωρίς περαιτέρω δικαιολογητικά εκτός από την προσκόμιση του δελτίου ταυτότητας. Σε κάθε περίπτωση, όταν ολοκληρωθεί ή όχι η διαδικασία των ενεργειών που οφείλονται από τον πολίτη, λαμβάνεται αντίστοιχο γραπτό μήνυμα ειδοποίησης.

Το σημαντικότερο όλων εντοπίζεται στο γεγονός ότι κατά την ολοκλήρωση της διαδικασίας, όλα τα μητρώα ενημερώνονται αυτόματα, ενώ ο πολίτης δηλώνει μια φορά μόνο, με μία ενέργεια, σύμφωνα με την αρχή «μόνον άπαξ», τα στοιχεία του τέκνου στα συστήματα της δημόσιας διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα οι υπηρεσίες που έχουν απλουστευθεί και έχουν ενσωματωθεί σε μία για το τέκνο είναι: η δήλωση γέννησης, η έκδοση της ληξιαρχικής πράξης γέννησης, η απόδοση του Α.Μ.Κ.Α., η εγγραφή σε δημοτολογική μερίδα, η εγγραφή σε ασφαλιστικό φορέα και τέλος η αίτηση επιδόματος γέννησης.

Η παροχή της υπηρεσίας βασίζεται σε διαλειτουργικότητες ανάμεσα στα πληροφοριακά συστήματα του Μητρώου Πολιτών του Υπουργείου Εσωτερικών, του Ε.Φ.Κ.Α., του μητρώου Α.Μ.Κ.Α., του Ο.Π.Ε.Κ.Α. και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων με το πληροφοριακό σύστημα της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Ε., μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης του Υ.Ψ.Η.Δ.

Αναμφίβολα, με την παρούσα υπηρεσία, μειώνονται τα πολλαπλά σημεία υποχρεωτικής αλληλεπίδρασης ανάμεσα στο δημόσιο και στον πολίτη, μειώνεται η γραφειοκρατία ενώ ταυτόχρονα αυξάνονται η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης. Η υπηρεσία όμως αυτή δεν αποτελεί σημαντική αναβάθμιση μόνο από την πλευρά του δημοσίου αλλά αδιαμφισβήτητα είναι άρρηκτα συνδεδεμένη και με την πλευρά των πολιτών, αφού βελτιώνει την ποιότητα ζωής τους μέσω της αποτελεσματικής εξυπηρέτησής τους.

Να μη λησμονηθεί πως για την υπηρεσία χρειάστηκε να γίνει και αλλαγή στο θεσμικό πλαίσιο στο ν. 4659 Τεύχος Α' 21/03.02.2020 «Επίδομα γέννησης και λοιπές διατάξεις». Συγκεκριμένα στο άρθρο 13, περί Ρύθμισης θεμάτων ληξιαρχικών γεγονότων στο άρθρο 21 του ν. 344/1976 (Α' 143) προστίθεται το άρθρο 21Α όπως αναφέρεται: «Δήλωση γέννησης που έλαβε χώρα σε μαιευτήριο ή μαιευτική κλινική/τμήμα νοσοκομείου και δημιουργία υποσυστήματος του Πληροφοριακού Συστήματος Μητρώου Πολιτών για τη δήλωση γέννησης.

Η κατάρτιση της δήλωσης γέννησης που έλαβε χώρα σε μαιευτήριο, δημόσιο ή ιδιωτικό, ή και σε μαιευτικές κλινικές/τμήματα νοσοκομείων γίνεται με τη χρήση υποσυστήματος δήλωσης γέννησης του Μητρώου Πολιτών.

Η δήλωση γέννησης καταρτίζεται από τους αρμόδιους υπαλλήλους του ιδρύματος που έλαβε χώρα ο τοκετός.

Οι αρμόδιοι προς σύνταξη της δήλωσης γέννησης σύμφωνα με τη διάταξη της προηγούμενης παραγράφου αποκτούν πρόσβαση ως εξουσιοδοτημένοι χρήστες στο υποσύστημα δήλωσης γέννησης από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών».

Τέλος, τα αριθμητικά στοιχεία δείχνουν πως έως και την 31/1/2022 έχουν καταχωρηθεί συνολικά 159.865 ψηφιακές δηλώσεις γέννησης και, από 11/05/2020 όπου εφαρμόζεται καθολικά σε όλα τα μαιευτήρια της χώρας, το 90% των συνολικών γεννήσεων στην Ελλάδα δηλώνεται μέσω της συγκεκριμένης διαδικασίας.

Αντί συμπεράσματος

Στο ανά χείρας κείμενο, εξετάστηκαν στοιχεία που αφορούν τον ψηφιακό μετασχηματισμό της χώρας όπου αποτελεί πρωταγωνιστικό ρόλο την τρέχουσα περίοδο. Μάλιστα με τις κατάλληλες μεταρρυθμίσεις στο θεσμικό πλαίσιο και με γνώμονα τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού αποτυπώνεται η κατεύθυνση για τον ψηφιακό εκσυγχρονισμό του οικοσυστήματος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Χαρακτηριστικά, παρουσιάστηκε η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη «gov.gr» της δημόσιας διοίκησης, που μετρά μόλις 2 χρόνια λειτουργίας, ακολουθώντας μια πολιτοκεντρική αντίληψη και προσέγγιση. Το «gov.gr» προσφέρει ήδη μέχρι σήμερα 1335 ψηφιακές διαδικασίες σε ένα ενιαίο, μοναδικό σημείο με άμεση και εύκολη πρόσβαση στους πολίτες και τις επιχειρήσεις και με στόχο τη διευκόλυνση της καθημερινότητάς τους με τις συναλλαγές τους με το δημόσιο. Μάλιστα, το «gov.gr» παρέχει στους φορείς μια σειρά από εργαλεία και δομικά στοιχεία για την καλύτερη ανάπτυξη του συστήματος των ψηφιακών υπηρεσιών. Ακόμη, γίνεται αναφορά, στο επιτυχημένο παράδειγμα της πρώτης διαδικασίας ψηφιακού μετασχηματισμού που απλουστεύτηκε, την ψηφιακή δήλωση γέννησης, όπου υλοποιήθηκε χάρη στη διασύνδεση και τη διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων.

Σύμφωνα με όλα τα παραπάνω, είναι σαφές πως η προτεραιοποίηση του ψηφιακού μετασχηματισμού για τον δημόσιο τομέα επιταχύνεται με γοργούς ρυθμούς και καθίσταται βασική συνιστώσα για την οικονομική ανάκαμψη, την ψηφιακή ανάπτυξη και την τεχνολογική μετάβαση στο μέλλον. Όσο οι υπηρεσίες ψηφιοποιούνται, οι πολίτες, οι επιχειρήσεις και το ίδιο το κράτος επωφελούνται πολυδιάστατα από τη μείωση των διοικητικών βαρών και της γραφειοκρατίας. Τέλος, διαφαίνεται πως η τάση στη δημόσια διοίκηση προδιαγράφεται ψηφιακή, πλαισιωμένη από λύσεις, προκλήσεις και ευκαιρίες προς μια νέα ψηφιακή εποχή διακυβέρνησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΡΟΣΘΕΤΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών-Μίτος, <https://mitos.gov.gr/>, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Σύστημα Διακυβέρνησης του Εθνικού Μητρώου Διαδικασιών - Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών - Μίτος (mitos.gov.gr), https://mitos.gov.gr/index.php/Σύστημα_Διακυβέρνησης_του_Εθνικού_Μητρώου_Διαδικασιών/, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025, <https://digitalstrategy.gov.gr/>, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας <https://www.secdigital.gov.gr/projects/paratiriterio-grafeiokratias/>, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Νόμος 4727/2020 Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) - Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ Α' 184/23.9.2020.
- Υπουργική Απόφαση, υπ' αριθ. 32066/13-11-2020, ΦΕΚ 5123 Β' «Ζητήματα οργάνωσης και τήρησης του Εθνικού Μητρώου Διαδικασιών, κατ' εφαρμογή του άρθρου 90 του ν. 4727/2020 (Α' 184)» (ΑΔΑ:69ΨΔ46ΜΤΛΠ-ΩΥΣ).
- Υπουργική Απόφαση Αριθμ. 120301 ΕΞ 2021, ΦΕΚ 2894/Β/5-7-202, Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού.
- Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens (ISA2) https://ec.europa.eu/isa2/solutions/core-public-service-vocabulary-application-profile-cpsv-ap_en, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Core Public Organisation Vocabulary (CPOV), <https://github.com/SEMICEu/CPOV>, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Business Process Model and Notation (BPMN), https://en.wikipedia.org/wiki/Business_Process_Model_and_Notation, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Οδηγός παρουσίασης μιας υπηρεσίας στην Ενιαία Ψηφιακή Πύλη gov.gr, <https://foreis.services.gov.gr/>, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Ενιαία Ψηφιακή Πύλη - <https://www.gov.gr/>, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Σχετικά με την ενιαία ψηφιακή πύλη <https://www.gov.gr/info/about-us>, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Επαλήθευση εγγράφων μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης - <https://docs.gov.gr/validate/>, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.
- Θυρίδα Πολίτη - <https://my.gov.gr/>, Ημ. Τελευταίας Προσπέλασης: 20/05/2022.

- ΦΕΚ Β΄ 849/4.3.202 Ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων για την υποβολή αιτήσεων και την έκδοση εγγράφων μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr - ΕΨΠ) καθώς και για τη χρήση των θυρίδων φορέων και χρηστών που τηρούνται σε αυτή
- ΦΕΚ 4659/Α΄21 /3.2.2020 «Επίδομα γέννησης και λοιπές διατάξεις».
- ΦΕΚ Β> 5231/11-11-2021 - 38428 ΕΞ 29-10-2021 - Κανόνες για την παροχή ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών.
- ΦΕΚ 849/Β/4-3-2021- 5620 ΕΞ 2021-Ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων για την υποβολή αιτήσεων και την έκδοση εγγράφων μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr - ΕΨΠ) καθώς και για τη χρήση των θυρίδων φορέων και χρηστών που τηρούνται σε αυτή.
- ΦΕΚ 4798/Β/30-10-2020- 29810 ΕΞ 2020-Διαδικασία αυθεντικοποίησης υπαλλήλων του δημοσίου τομέα σε ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες.
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 910/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 2014 , σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης για τις ηλεκτρονικές συναλλαγές στην εσωτερική αγορά και την κατάργηση της οδηγίας 1999/93/ΕΚ.
- Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων, Υγείας, Εσωτερικών και Επικρατείας, υπ' αρ. ΓΔΟΔΥ/ΔΔΥ/490/10-2-2020 (ΦΕΚ Β΄ 404/10.2.2020) «Ρυθμίσεις για την ψηφιοποίηση της διαδικασίας της δήλωσης γέννησης».
- Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων, Υγείας, Εσωτερικών και Επικρατείας, αριθμ. Δ11/οικ. 8523/236/17-2- 2020 (Β΄ 490) «Καθορισμός της διαδικασίας χορήγησης επιδόματος γέννησης».

ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΣΤΕΛΛΑ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΙΔΟΥ
Δικηγόρος, ΔΝ, Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
christoforidoustyliani@yahoo.gr

Εισαγωγή

Η κατάσταση των οργάνων και των αρμοδιοτήτων τους στην τοπική αυτοδιοίκηση αναδεικνύεται σε κείμενο παράγοντα διασφάλισης της δημοκρατικής αρχής σε αυτό το επίπεδο διακυβέρνησης.

Η πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. λ.χ. ΣτΕ Ολ 1189/2022) για πρώτη φορά επισημαίνει ότι νόθευση της λαϊκής βούλησης μπορεί να συντελεστεί και μετά τη διεξαγωγή των εκλογών –ένα χρονικό στάδιο που μέχρι στιγμής δεν είχε απασχολήσει τη συνταγματική θεωρία, καθώς έμφαση δινόταν στο στάδιο της προεκλογικής περιόδου και της διενέργειας της εκλογικής διαδικασίας– και, συγκεκριμένα, με την επέμβαση του νομοθέτη στην ανάδειξη των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ζητήματα δημοκρατικής συμμετοχής στην τοπική αυτοδιοίκηση έχουν απασχολήσει και παλαιότερα τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΣτΕ Ολ 460/2013, ΣτΕ 350/2011 με παρατ. Α. Καϊδατζή ΑΡΜ 2013, 800, Χ. Δετσαρίδη ΔΔ 2013, 984) σχετικά με το δικαίωμα του εκλέγειν των νομίμως διαμενόντων αλλοδαπών στις εκλογές του πρώτου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Καίτοι η νομοθετική αυτή ρύθμιση τελικά δεν εφαρμόστηκε, αποτέλεσε μέρος μιας συνολικής πρωτοβουλίας για την ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες. Στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας αυτής εντάσσεται και το όργανο που θεσμοθετήθηκε για τον σκοπό αυτό, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών.

Οι δύο αυτές οικογένειες περιπτώσεων που έχουν εξεταστεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας βρίσκονται σε έναν ενιαίο θεματικό άξονα, καθώς διαγράφουν το πλαίσιο λειτουργίας της δημοκρατικής αρχής στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Μάλιστα, και στις δύο περιπτώσεις, όπως θα αναλυθεί, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, την ανάδειξη και τις αρμοδιότητές τους αντιστοίχως, ως μέσα υλοποίησης πολιτικών και ως μέσα πραγμάτωσης της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης. Στη μεν πρώτη περίπτωση υπό την παραδοσιακή της εκδοχή, στη δεύτερη περίπτωση υπό την εκδοχή της συμπερίληψης και της πολύ-πολιτισμικότητας.

1. Η διασφάλιση της έκφρασης της ελεύθερης και ανόθευτης λαϊκής θέλησης στις τοπικές εκλογές

Το συνταγματικό πλαίσιο για τις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης τίθεται κατ' αρχάς στο άρθρο 102 παρ. 2 Συντ. και συμπληρώνεται από το άρθρο 52 Συντ. για την ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης (Χρυσόγονος 399 επ., Χλέπας 1646 επ.). Το εκλογικό σώμα κατά την ανάδειξη των αντιπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης λειτουργεί υπό τις αυτές εγγυήσεις ελευθερίας που ισχύουν για τις εθνικές εκλογές. Ειδικές ρυθμίσεις υφίστανται τόσο κατά την προεκλογική περίοδο, όπως είναι η τηλεοπτική προβολή όλων των υποψηφίων συνδυασμών, όσο και κατά τη διεξαγωγή των εκλογών, με έμφαση στη διασφάλιση της μυστικότητας της ψήφου, με σκοπό την προστασία του δικαιώματος του εκλέγειν και την αποτροπή ανάπτυξης πρακτικών που θα μπορούσαν να επηρεάσουν με αθέμιτα μέσα την ψήφο η οποία θα πρέπει να εκφράζει τη λαϊκή βούληση (Χρυσόγονος 399 επ.).

Στην περίπτωση των πρόσφατων εκλογών της τοπικής αυτοδιοίκησης η θεσμική διαρρύθμιση του τρόπου ανάδειξης των αντιδημάρχων στους νησιωτικούς δήμους και οι συναφείς επάλληλες νομοθετικές αλλαγές αποτέλεσαν τον λόγο για τον οποίο κρίθηκε ότι η μεταβολή του τρόπου ανάδειξης ενός οργάνου μετά τη διενέργεια των εκλογών συνιστά επέμβαση του νομοθέτη η οποία δεν είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, καθώς ο τρόπος ανάδειξης του οργάνου συνιστά παράγοντα ο οποίος λαμβάνεται υπόψη από τους εκλογείς κατά την ψηφοφορία. Συγκεκριμένα, οι επάλληλες νομοθετικές αλλαγές σχετίζονται εν προκειμένω (ΣτΕ Ολ 1189/2022) με τον ορισμό αντιδημάρχου, όπου σύμφωνα με το άρθρο 59 ν. 3852/2010 αρχικά προβλεπόταν ότι ως αντιδήμαρχοι ορίζονται από τον δήμαρχο σύμβουλοι της πλειοψηφίας.

Με τον ν. 4555/2018, καθιερώθηκε για την κατανομή των εδρών του δημοτικού συμβουλίου το σύστημα της απλής αναλογικής – σε αντικατάσταση του προϊσχύσαντος πλειοψηφικού συστήματος. Με τον ίδιο νόμο εισήχθη σειρά ρυθμίσεων, μεταξύ των οποίων και η παρ. 1 του άρθρου 68, με την οποία αντικαταστάθηκε το άρθρο 59 του ν. 3852/2010, με την οποία παραλήφθηκε η πρόθεση ο σύμβουλος που ορίζεται αντιδήμαρχος να ανήκει στην πλειοψηφία.

Περαιτέρω, προβλέφθηκε ότι αντιδήμαρχος δεν μπορεί να οριστεί σύμβουλος που ανήκει σε διαφορετική δημοτική παράταξη από αυτή του δημάρχου, εάν ο ορισμός δεν εγκριθεί από την πλειοψηφία των συμβούλων της παράταξης στην οποία ανήκει ο σύμβουλος αυτός. Με την πρόβλεψη αυτή επιχειρήθηκε να διασφαλιστεί ότι ο ορισμός αντιδημάρχου από την αντιπολιτευτική παράταξη δεν θα μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο κατ' ιδίαν συνεννοήσεων, καθώς ο διοριζόμενος σύμβουλος θα πρέπει να έχει τη στήριξη της παράταξής του.

Η εν λόγω ρύθμιση στην πράξη δεν εφαρμόστηκε καθώς το άρθρο 5 παρ. 2 περίπτ. στ' ν. 4623/2019 επανέφερε, μετά τη διενέργεια των εκλογών για την ανάδειξη δημάρχων και δημοτικών συμβούλων του Μαΐου 2019 και πριν από την εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών την 1η Σεπτεμβρίου 2019,

την προτέρα ρύθμιση περί ορισμού αντιδημάρχων στις νησιωτικές δημοτικές κοινότητες, προβλέποντας πλέον τον ορισμό δημοτικού συμβούλου της δημοτικής παράταξης της πλειοψηφίας. Με τη διάταξη αυτή καταργήθηκε η ισχύουσα κατά τη διεξαγωγή των εκλογών ρύθμιση του άρθρου 68 παρ. 2 του ν. 4555/2018 περί ορισμού από τον δήμαρχο, ως αντιδημάρχου νησιωτικής δημοτικής κοινότητας, του δημοτικού συμβούλου που εξελέγη στην οικεία μονοεδρική εκλογική περιφέρεια, ανεξαρτήτως αν αυτός ανήκει ή όχι στην παράταξη της πλειοψηφίας, υπό την προϋπόθεση βεβαίως, βάσει των ανωτέρω, ότι θα λάβει την έγκριση της παράταξής του, ακόμη και αν ανήκει στην πλειοψηφία, η οποία μάλιστα, με βάση το σύστημα της απλής αναλογικής, μπορεί να μην είναι αυτή του εκλεγέντος δημάρχου.

Η τελευταία αυτή ρύθμιση η οποία υιοθετήθηκε μετά τη διεξαγωγή των εκλογών θεωρήθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας ανεπίτρεπτη επέμβαση του νομοθέτη στην ανάδειξη οργάνου διοίκησης των ΟΤΑ, την οποία ανάδειξη ο νομοθέτης ήδη είχε εξαρτήσει από τα εκλογικά αποτελέσματα. Κρίθηκε λοιπόν ότι με την εν λόγω επέμβαση «μεταβλήθηκε εκ των υστέρων το πλαίσιο άσκησης του κατοχυρούμενου στο άρθρο 5 του Συντάγματος δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι» και νοθεύτηκε «η εκφρασθείσα θέληση των εκλογέων των νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων, η οποία διαμορφώθηκε κατά συνεκτίμηση, εκτός άλλων, και της νομοθετικής πρόβλεψης περί ορισμού στις εν λόγω κοινότητες ως αντιδημάρχου του εκλεγέντος στην οικεία εκλογική περιφέρεια δημοτικού συμβούλου, ανεξαρτήτως του αν έχει αυτός εκλεγεί με τον επιτυχόντα ή με άλλο εκλογικό συνδυασμό».

Η άμεση εφαρμογή της εν λόγω ρύθμισης παραβίασε, κατά την κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας, τις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας, της ισότητας των όρων του εκλογικού ανταγωνισμού και της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης του λαϊκού φρονήματος, που διέπουν και τις εκλογές για την ανάδειξη των αρχών των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης και απορρέουν από τα άρθρα 1 παρ. 1 και 2, 4 παρ. 1, 5 παρ. 1, 51 παρ. 3, 52 και 102 του Συντάγματος (σκ. 7).

Καίτοι το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των συνταγματικών διατάξεων στις οποίες το Δικαστήριο στήριξε την ερμηνεία του κατά την άσκηση δικαστικού ελέγχου επί της ως άνω νομοθετικής αλλαγής, καθίσταται σαφές από το σκεπτικό του ότι η άμεση εφαρμογή της ρύθμισης ήταν το κομβικό σημείο που κλόνισε τη δέσμη των αρχών της εκλογικής διαδικασίας. Η ανάδειξη ενός οργάνου –ακόμη και αν αυτό δεν είναι το πλέον κεντρικό, δηλαδή ο δήμαρχος– εφόσον σχετίζεται με τα εκλογικά αποτελέσματα μπορεί να θεωρηθεί ότι ανήκει, υπό την ευρεία έννοια, στο εκλογικό σύστημα κατ' άρθρο 54 Συντ. και δεν αποτελεί απλώς μορφή οργάνωσης της διοίκησης, εν προκειμένω των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τουλάχιστον, με έναν τέτοιο τρόπο φαίνεται να μεταχειρίστηκε τη νομοθετική επέμβαση το Δικαστήριο. Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε τέτοιου είδους μεταβολή, όπως μπορεί να συναχθεί, μπορεί να επέλθει είτε πριν τη διεξαγωγή των τοπικών εκλογών είτε μετά, υπό την προϋπόθεση όμως ότι θα απο-

κλήσει ισχύ μετά τη μεσολάβηση εκλογών. Ενώ, εάν θεωρηθεί ότι πράγματι ο περιορισμός αυτός που έθεσε το Δικαστήριο στον νομοθέτη εμπίπτει στον κανόνα του άρθρου 54 παρ. 1 Συντ., τότε η νομοθετική μεταβολή δεν μπορεί να εφαρμοστεί ακόμα και αν επέλθει πριν από τις εκλογές, παρά μόνο στις μεθεπόμενες⁵⁹.

Όπως ήδη επισημαίνεται στη θεωρία, το άρθρο 102 παρ. 2 Συντ. για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος για την ανάδειξη των αρχών των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να είναι φειδωλό, σε βαθμό μάλιστα που να τίθεται ζήτημα σχετικά με την εφαρμογή κανόνων σε αυτές που ισχύουν για τις εθνικές εκλογές, όπως της άμεσης ψήφου ή της υποχρέωσης ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών σε όλη την επικράτεια, συμπεληρώνεται όμως από το σύνολο του πλαισίου που ισχύει για τις εθνικές εκλογές στο μέτρο που τα ζητήματα που τίθενται αφορούν την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (Χρυσόγονος, 401επ.)⁶⁰. Αυτό, λοιπόν, που μπορεί να εξαχθεί από την ανωτέρω δικαστική απόφαση είναι ότι όχι μόνο στις εθνικές εκλογές, αλλά σε κάθε μορφή εκλογών οι οποίες αποτελούν αρμοδιότητα του εκλογικού σώματος, μεταξύ των εχέγγυων που διασφαλίζουν την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και τη δημοκρατική αρχή είναι και ο περιορισμός του νομοθέτη, τουλάχιστον κατά χρόνο, στο να ρυθμίζει ζητήματα που δεν είναι απλώς οργανωτικά της

59 Υπογραμμίζεται ότι η διάκριση αυτή σχετικά με τον χρόνο ισχύος της νομοθετικής ρύθμισης που μεταβάλλει τον τρόπο ανάδειξης ή συγκρότησης ενός οργάνου καθίσταται περισσότερο σαφής στην απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας 760/2022 η οποία παραπέμπει στην Ολομέλεια, καθώς ομόφωνα γίνεται δεκτό ότι οι τροποποιήσεις στο «σύστημα διακυβέρνησης» των δήμων στο μέρος που δεν καταλαμβάνουν την αμέσως επόμενη των εκλογών δημοτική περίοδο, δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα (σκ. 19). Αντίθετα, νομοθετικές μεταβολές που καταλαμβάνουν την ανάδειξη των μελών της οικονομικής επιτροπής, της επιτροπής ποιότητας ζωής και των διοικητικών συμβουλίων δημοτικών νομικών προσώπων (Δ.Ε.Υ.Α. κ.λπ.) κατά την αμέσως επόμενη των εκλογών δημοτική περίοδο, παραβιάζουν τα αντίστοιχα δικαιώματα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, καθώς και τις αρχές (i) της ελευθέρως και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, ως έκφρασης της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, και (ii) της ισότητας των όρων του εκλογικού ανταγωνισμού, οι οποίες διέπουν (και) τις εκλογές για την ανάδειξη των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τα άρθρα 1 (παρ. 1 και 2), 4 (παρ. 1), 5 (παρ. 1), 51 (παρ. 3), 52 και 102 (παρ. 2) του Συντάγματος (σκ. 20).

60 Βλ. και ΣτΕ 760/2022 παραπεμπ. (σκ. 5): «[Κ]ατά το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος δικαίωμα της συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της Χώρας περιλαμβάνει τη δυνατότητα αυτού αφενός να εκλέγει τους αντιπροσώπους του στο Κοινοβούλιο (ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα) και αφετέρου να θέτει ο ίδιος υποψηφιότητα αντιπροσώπου (παθητικό εκλογικό δικαίωμα). Τα ανωτέρω ισχύουν και για την εκλογή των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού, η οποία επίσης ανάγεται στην πολιτική ζωή της Χώρας. Εξ άλλου, ο τρόπος εκλογής των αρχών των Ο.Τ.Α., στο μέτρο που δεν ρυθμίζεται από το Σύνταγμα, επαφίεται στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος όμως δεν μπορεί να θεσπίσει διατάξεις που αναιρούν ή περιορίζουν υπέρμετρα το αντίστοιχο δικαίωμα του πολίτη (βλ. ΣτΕ Ολ. 2140/2013, 3684/2009, ΣτΕ 7μ. 3226/2015, 1788/2014, 2777/2013, 121/2004 κ.ά.). Περαιτέρω, το προπαρατεθέν άρθρο 52 του Συντάγματος αφενός καθιερώνει κατευθυντήρια αρχή που διέπει την εκλογική διαδικασία εν γένει –περιλαμβανομένης και της εκλογής των αρχών των Ο.Τ.Α. (βλ. ΣτΕ 7μ. 3271/2014, 2777/2013, 190/2004, 4107/1987, ΣτΕ 128/2021, 1714/2016, 3680/1996 κ.ά.)– και αφετέρου περιέχει συγκεκριμένο κανόνα με δεδομένο ρυθμιστικό περιεχόμενο, ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Το ρυθμιστικό πεδίο της εν λόγω συνταγματικής διάταξης, στο οποίο υπάγονται η ελεύθερη διαμόρφωση και εκδήλωση της εκλογικής βούλησης, παραβιάζεται σε κάθε περίπτωση κατά την οποία προκύπτει αλλοίωση του εκλογικού αποτελέσματος, με συνέπεια τη μεταβολή της επιλογής (βλ. ανωτ. ΣτΕ 190/2004 7μ., 3680/1996).».

διοίκησης, αλλά συνάπτονται με την εκλογική διαδικασία και το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας⁶¹.

2. Πολυ-πολιτισμικότητα και συμμετοχή των μεταναστών στην τοπική αυτοδιοίκηση

Μεταξύ της δέσμης των μέτρων που ελήφθησαν για την ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες, το πιο ευρέως γνωστό αφορά στην απονομή του εκλογικού δικαιώματος στους αλλοδαπούς για τη συμμετοχή τους στις εκλογές του πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης. Οι διατάξεις των άρθρων 14-21 ν. 3838/2010, που εισήγαγαν τη ρύθμιση αυτή κρίθηκαν αντισυνταγματικές από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ Ολ 460/2013, βλ. και Χρυσόγονος 401επ.). Η μειοψηφία, από την άλλη, διατύπωσε τη γνώμη ότι στο άρθρο 102 παρ. 2 Συντ. δεν καθορίζεται από το ίδιο το συνταγματικό κείμενο η σύνθεση του εκλογικού σώματος, όπως αντιστοίχως προβλέπεται στο άρθρο 51 παρ. 3 Συντ. (σκ. 12, βλ. και Μπαμπαλιούτας 47επ.). Τούτο συνεπάγεται ότι καταλείπεται μεγαλύτερο περιθώριο στον νομοθέτη για την απονομή του εκλογικού δικαιώματος και σε υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην ελληνική επικράτεια.

Η νόμιμη και μόνιμη διαμονή ενός προσώπου σε έναν τόπο και η ανάπτυξη δεσμών με αυτόν καθώς και οικονομικών δραστηριοτήτων συνεπάγεται ότι το πρόσωπο έχει τοποθετήσει στον τόπο αυτό το κέντρο των βιοτικών του συμφερόντων. Η συμμετοχή του, λοιπόν, στη λήψη των πολιτικών αποφάσεων εδράζεται στη βάση ότι από αυτές εξαρτώνται και τα δικά του βιοτικά συμφέροντα. Εξάλλου, στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής, η συμμετοχή στα κοινά θεωρείται η πλέον κατάλληλη δίοδος για την αποτελεσματική ένταξη του ατόμου στην τοπική κοινωνία και την συμπερίληψή του σε αυτήν (Schmidtke 31επ., M. Ambrosini, P. Boccagni 35επ.).

Τη συμμετοχική αυτή λειτουργία ανέλαβε η θεσμοθέτηση ενός άλλου οργάνου της τοπικής αυτοδιοίκησης, του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών. Σύμφωνα με το άρθρο 78 ν. 3852/2010, σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων. Το όργανο αυτό είναι συμβουλευτικό και ως σκοπό έχει την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων στην τοπική κοινωνία.

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων είναι εντεκαμελή και τα μέλη τους ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο (πρβλ. και Μαθι-

⁶¹ Όπως επισημαίνεται μάλιστα πολύ εύστοχα στην εν μέρη συγκλίνουσα της πλειοψηφίας και εν μέρη αποκλίνουσα γνώμη της ΣτΕ 760/2022, νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν την ανάδειξη των μελών των διοικητικών συμβουλίων δημοτικών νομικών προσώπων (Δ.Ε.Υ.Α. κ.λπ.) μπορούν να υιοθετηθούν σε οποιονδήποτε χρόνο, καθόσον οι εν λόγω οργανωτικές μεταβολές δεν συνδυάζονται και με μεταφορά αρμοδιοτήτων από άμεσα όργανα διοίκησης του δήμου προς τα αντίστοιχα συλλογικά όργανα των νομικών αυτών προσώπων. Το κριτήριο, βέβαια, της μεταφοράς αρμοδιοτήτων δεν είναι το μόνο που μπορεί να υιοθετηθεί. Όπως επισημαίνεται στην ΣτΕ Ολ 1189/2022 η εξάρτηση της επιλογής προσώπου για ένα μονοπρόσωπο όργανο από το εκλογικό αποτέλεσμα αποτελεί επίσης ένα κρίσιμο κριτήριο με βάση το οποίο μπορεί να διακριθεί τι συνιστά απλώς μορφή αναδιοργάνωσης της διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο και τι επέμβαση στο εκλογικό αποτέλεσμα.

ουδάκης, 881επ.). Εκτός από τους δημοτικούς συμβούλους που ορίζονται ως μέλη του οργάνου συμμετέχουν και πέντε εκπρόσωποι αναγνωρισμένων φορέων συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών και προσφύγων. Οι φορείς αυτοί θα πρέπει, σύμφωνα με το καταστατικό τους, να δραστηριοποιούνται στο επίπεδο του οικείου δήμου. Εφόσον στα όρια του δήμου υπάρχουν τέτοιου είδους αναγνωρισμένοι φορείς συλλογικής εκπροσώπησης, το δημοτικό συμβούλιο καλεί πέντε από τους φορείς αυτούς προκειμένου να ορίσουν έναν εκπρόσωπο.

Σε περίπτωση που ελλείπουν τέτοιοι φορείς στο επίπεδο του δήμου ή αυτοί είναι λιγότεροι από πέντε, το δημοτικό συμβούλιο καλεί επιπλέον και έναν από τους αναγνωρισμένους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών ή/και προσφύγων, που δραστηριοποιούνται, σύμφωνα με το καταστατικό τους, στην οικεία περιφέρεια, προκειμένου να ορίσει έναν (1) εκπρόσωπό του. Σε περίπτωση που ελλείπουν τέτοιοι φορείς στην οικεία περιφέρεια ή αν και μετά τον ορισμό του εκπροσώπου τους δεν συμπληρώνεται ο συνολικός αριθμός των πέντε (5) εκπροσώπων φορέων, το δημοτικό συμβούλιο καλεί επιπλέον την αντιπροσωπευτικότερη δευτεροβάθμια ή ομοσπονδιακού χαρακτήρα οργάνωση συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών ή/και προσφύγων, που δραστηριοποιείται, κατά το καταστατικό της, σε εθνικό επίπεδο, να ορίσει τους υπολειπόμενους εκπροσώπους, μέχρι τη συμπλήρωση του συνολικού αριθμού των πέντε (5) εκπροσώπων.

Με την ίδια διαδικασία γίνεται η τυχόν αντικατάσταση ή η αναπλήρωση των μελών του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων, οι οποίοι προέρχονται από τους αναγνωρισμένους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης μεταναστών και προσφύγων. Κατά συνέπεια, λαμβάνεται μέριμνα από τον νομοθέτη ώστε πέντε από τα έντεκα μέλη του οργάνου να ανήκουν στην κοινωνία των πολιτών που δραστηριοποιείται στο πεδίο της μεταναστευτικής και προσφυγικής κοινωνικής πολιτικής.

Το δημοτικό συμβούλιο με την ίδια απόφαση που ορίζει τα μέλη του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών και προσφύγων, ορίζει και τον Πρόεδρο. Με βάση τον νόμο, εφόσον στα δημοτικά συμβούλια έχουν εκλεγεί ως μέλη αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι, αυτοί ορίζονται ως μέλη του οργάνου κατά προτεραιότητα. Η πρόβλεψη αυτή, δεδομένου ότι η ρύθμιση για την απονομή του εκλογικού δικαιώματος στους αλλοδαπούς δεν εφαρμόστηκε ως αντιβαίνουσα στο Σύνταγμα, θα πρέπει να ερμηνευθεί διασταλτικά και να γίνει δεκτό ότι δημοτικοί σύμβουλοι που έχουν αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια με βάση το *jus soli* θα πρέπει να διορίζονται κατά προτεραιότητα μέλη των ΣΕΜΠ, εφόσον το επιθυμούν. Περαιτέρω, προβλέπεται ότι η συμμετοχή στα ανωτέρω συμβούλια είναι τιμητική και άμισθη.

Μεταξύ των αρμοδιοτήτων των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων συγκαταλέγονται: α) η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και οι πρόσφυγες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή, β) η

υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και προσφύγων και, εν γένει, η επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες και γ) η διοργάνωση, σε συνεργασία με τον οικείο δήμο, εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.

Με άλλα λόγια, το ΣΕΜΠ αναλαμβάνει τον ρόλο να ενημερώνει το δημοτικό συμβούλιο και την τοπική κοινωνία για την κατάσταση στην οποία βρίσκονται οι μετανάστες και πρόσφυγες της περιοχής, μέσω της καταγραφής και διερεύνησης προβλημάτων που αντιμετωπίζουν, καθώς και να παρακινήσει το δημοτικό συμβούλιο, μέσω της υποβολής εισηγήσεων, για την ανάπτυξη δράσεων για την ομαλή ένταξη των μεταναστών. Επίσης, αναλαμβάνει και τον ρόλο να διασυνδέσει την τοπική κοινωνία με τις ομάδες αυτές του πληθυσμού με τη διοργάνωση εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης.

Τον Δεκέμβριο κάθε έτους, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων υποβάλλει προς το δημοτικό συμβούλιο Ετήσια Έκθεση, στην οποία καταγράφονται αναλυτικά τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και οι πρόσφυγες που διαμένουν στο δήμο, τόσο ως προς τον βαθμό ένταξής τους στην τοπική κοινωνία όσο και ως προς τη σχέση τους και τον βαθμό εξυπηρέτησής τους από τις τοπικές δημοτικές αλλά και δημόσιες αρχές και διατυπώνονται συγκεκριμένες προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών και για τη διευκόλυνση, εν γένει, της ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων στην τοπική κοινωνία.

Η έκθεση αυτή εισάγεται από τον πρόεδρο του δημοτικού συμβουλίου υποχρεωτικά προς συζήτηση, στην πρώτη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου μετά την υποβολή της. Τέλος, στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων καλείται υποχρεωτικά ο δήμαρχος ή ο αρμόδιος αντιδήμαρχος, ενώ είναι δυνατόν να καλούνται οι εκπρόσωποι των κατά περίπτωση αρμόδιων κρατικών φορέων, καθώς και εκπρόσωποι οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται σε θέματα υποστήριξης και ένταξης μεταναστών και προσφύγων.

Το όργανο αυτό, καίτοι συμβουλευτικό, δημιουργεί ένα στέρεο forum επικοινωνίας, διαλόγου και προαγωγής της συμμετοχικής και συμπεριληπτικής δημοκρατίας. Ομολογουμένως, ο συνδυασμός της διάταξης αυτής με την εκλογιμότητα των αλλοδαπών στα δημοτικά συμβούλια θα προσέδιδε μεγαλύτερη δυναμική στον θεσμό αυτό.

Ωστόσο, και μόνη η λειτουργία αυτού είναι σημαντική για τις απαραίτητες διεργασίες που θα πρέπει να γίνουν σε μια πολύ-πολιτισμική κοινωνία και με σκοπό την ομαλή ένταξη των μεταναστών και την επίτευξη της κοινωνικής συνοχής.

Εξάλλου, το γεγονός ότι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών συμμετέχουν μαζί με τους αιρετούς της τοπικής κοινωνίας σε ένα συλλογικό όρ-

γανο που υπηρετεί έναν συγκεκριμένο σκοπό προάγει τον δημοκρατικό και δια-πολιτισμικό διάλογο και επιτρέπει τη δημιουργία γέφυρας επικοινωνίας με απώτατο σκοπό το να εκφραστούν τα προβλήματα που αντιμετωπίζει μια ευάλωτη μερίδα του πληθυσμού.

Συμπέρασμα

Η λειτουργία της δημοκρατίας στην τοπική κοινωνία περνά μέσα από την οργάνωση των θεσμικών οργάνων της και τη διαρρύθμιση των σχέσεων μεταξύ τους. Τα δύο ως άνω παραδείγματα καταδεικνύουν τη σημασία της κατάστροφης κατάλληλων θεσμών που μπορούν να διασφαλίσουν την εύρυθμη λειτουργία της τοπικής δημοκρατίας όχι μόνο υπό την παραδοσιακή της εκδοχή, αυτή της αντιπροσωπευσης, αλλά και της πλέον δυναμικής εκδοχής, της συμμετοχικής δημοκρατίας η οποία προϋποθέτει ενεργούς πολίτες (Niessen, Huddleston 101επ.).

Παρ' όλα αυτά, η ίδια η νομική φύση του οργάνου του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων ως συμβουλευτικού οργάνου και η λειτουργία του, η οποία είναι κατά κύριο λόγο διαμεσολαβητική μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης, συνιστούν μειονέκτημα εάν συγκριθούν με την αποφασιστικότητα της ψήφου και την άσκηση πολιτικής πίεσης που αυτή διαθέτει (S. Gherghina et al. 633επ.). Μπορεί μεν, με βάση τον νόμο, η έκθεση του ΣΕΜΠ να εισάγεται υποχρεωτικά προς συζήτηση στο δημοτικό συμβούλιο, αλλά η όποια αδράνεια των αιρετών στην ανάληψη δράσεων δεν συνεπάγεται την απώλεια δημοκρατικής νομιμοποίησης με πιθανό κόστος για τις επόμενες εκλογές. Φαίνεται, λοιπόν, ότι παρά τις νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής που εισάγονται σταδιακά στην τοπική αυτοδιοίκηση ως το πλέον πρόσφορο πεδίο δημοκρατικής παιδείας, όπως είναι και το τοπικό δημοψήφισμα, δεν μπορούν να υποκαταστήσουν ένα καλά δομημένο αντιπροσωπευτικό σύστημα, παρά μόνο να το συμπληρώσουν.

Η έμφαση, λοιπόν, που έδωσε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στη διασφάλιση του εκλογικού δικαιώματος και την, μέσω αυτού, ανόθευτη έκφραση της λαϊκής βούλησης, στην περίπτωση του ορισμού αντιδημάρχων στους νησιωτικούς δήμους, είναι εύλογα δικαιολογημένη δεδομένης της σημασίας που κατέχει η ψήφος στο αντιπροσωπευτικό σύστημα, ακόμη και παρά το γεγονός ότι η εν λόγω ρύθμιση στηρίχθηκε στη βάση της διασφάλισης της λεγόμενης κυβερνησιμότητας των δήμων⁶².

62 Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η επίτευξη της κυβερνησιμότητας και η ενίσχυση της θέσης του δημάρχου αποτελεί μια τάση που παρατηρείται σε όλη την Ευρώπη (Evans, 41επ.).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Μαθιουδάκης, Ι., Συλλογικά όργανα των Δήμων - φυσιολογία και κανόνες νόμιμης σύνθεσης, ΔΔ 2020, 881επ.
- Μπαμπαλιούτας, Λ., Πτυχές «συμμετοχικής δημοκρατίας» στη σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση: Προβληματισμοί και οι προοπτικές, ΕΠΕΤΑΡΜ, 2013, 47επ.
- Τάκης, Α., Πέρα από το Δουβλίνο II, σε: Δ. Συρρή (επιμ.), Συμβιώνοντας με τη μετανάστευση, εκδ. Ιανός, 2011, 25επ.
- Χλέπας, Ν., Άρθρο 102, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Φ. Σπυρόπουλος et al. (επιμ.), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.
- Χρυσόγονος, Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, με τη συνδρομή Σ. Κουτνατζή, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
- ΣτΕ 350/2011 με παρατ. Α. Καΐδατζή ΑΡΜ 2013, 800επ. και Χ. Δετσαρίδη ΔΔ 2013, 984επ.
- Ambrosini, M., Boccagni, P., Urban multiculturalism beyond the 'backlash': New discourses and different practices in immigrant policies across European cities, *Journal of Intercultural Studies*, 36 (1) 2015, pp. 35–53.
- Evans, M., Democracy, Legitimacy and Local Government Electoral Reform, *Local Government Studies*, 40, 2014, pp. 41-63.
- Gherghina S. et al., Deliberative Democracy, Under-Represented Groups and Inclusiveness in Europe, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34, 2021, pp. 633-637.
- Niessen J., Huddleston Th., *Handbook on Integration*, 3rd edition, European Communities, 2009.
- O. Schmidtke, The Local Governance of Migration, *The Planning Review* 55, 2019, pp. 31-42.

**2ο ΜΕΡΟΣ: ΨΗΦΙΑΚΗ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟΥΣ ΚΡΙΣΗΣ**

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ. Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΛΑΜΠΡΟΣ Π. ΜΠΑΜΠΑΛΙΟΥΤΑΣ

Δικηγόρος - Επ. Καθηγητής Παντείου Παν/μίου
Συντονιστής ΔΗΔ-72
babalioutas.l@panteion.gr

Εισαγωγή

Η πανδημία του Covid-19 έθεσε σε νέες οργανωτικές βάσεις τον τρόπο άσκησης της ελληνικής, αλλά και της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης, με βάση τα πρότυπα και τις αρχές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που αποτελούσαν και συνεχίζουν να αποτελούν ένα δυναμικό, κοινωνικό και θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης, με αναπόσπαστο δομικό του συστατικό στοιχείο την αλλαγή και την τάση για εκσυγχρονισμό, μέσα από την άσκηση δημοσίων πολιτικών, όπως οροθετούνται από το ισχύον Σύνταγμα, το δίκαιο της Ε.Ε. και τους λοιπούς κανόνες δικαίου⁶³. Το ζητούμενο του διοικητικού εκσυγχρονισμού, μέσα από τις πρακτικές και τη συνεχή νομοθετική πρωτοβουλία για διοικητική μεταρρύθμιση εντός του πλαισίου της δημόσιας διοίκησης, επαληθεύεται από τη διαδικασία αναπροσδιορισμού των λειτουργιών της, με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς της⁶⁴.

Οι οικονομικές εξελίξεις της δεκαετούς οικονομικής κρίσης, με τα πολλαπλά πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά αποτελέσματα, ανέδειξαν την αδήριτη ανάγκη (διοικητική, οικονομική, κοινωνική και πολιτική) για ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και άμβλυνση της συγκεντρωτικής δομής (και νοοτροπίας) του τρόπου άσκησης της δημόσιας διοίκησης, με συνέχεια στην εκτέλεση του νομοθετικού έργου. Χωρίς αποσπασματικές εφαρμογές, αλλά με στοχοθεσία βάσει σχεδιασμού, στρατηγική ανάπτυξη και συντονισμό των διοικητικών δομών, με αναφορά τον ίδιο τον πολίτη⁶⁵ και με περαιτέρω σκοπό τη μείωση των

63 Βλ. σχετικά, Αν. Λιγωμένου – Λ. Μπαμπαλιούτα – Αναστ. Κωνσταντινίδου «Οι ευκαιρίες εκσυγχρονισμού της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», σε Πανεπιστήμιο Πειραιώς και Ελεγκτικό Συνέδριο, Πρακτικά ΚΒ' Επιστημονικού Συμποσίου, «Δίκαιο και Τεχνολογία», (Επιμ. : Κ. Δελούκα – Ιγγλέση – Αν. Λιγωμένου – Αρ. Σινανιώτη – Μαρούδη), Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2019, σελ. 101 επ.

64 Βλ. ομοίως σε, Αν. Λιγωμένου – Λ. Μπαμπαλιούτα – Αναστ. Κωνσταντινίδου «Οι ευκαιρίες εκσυγχρονισμού της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», ό.π., σελ. 101 επ.

65 Βλ. G. Langrod «Εκθέσεις αφορώσα την διοικητική αναδιοργάνωση εν Ελλάδι», σε Αντ. Μακροδημήτρη/Ν. Μιχαλόπουλου (Επιμ.) «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000, σελ. 70-73, 164 επ., 171-172, 438-439, 467-468, Κ. Σπανού «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2001, σελ. 65-74. Ν. Μιχαλόπουλου «Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2007, σελ. 45-54. Λ. Μπαμπαλιούτα «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνι-

περιπτώσεων κακοδιοίκησης, διαφθοράς, αδιαφάνειας, χωρίς τυπολατρία και με την κατάλληλη και επαρκή επαγγελματική κατάρτιση του στελεχιακού δυναμικού της δημόσιας διοίκησης⁶⁶. Σημαντική θέση στην αναδιοργάνωση του «διοικητικού status» και στην ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κατέχει η εφαρμογή της πολιτικής της Ε.Ε. για την οικονομική και κοινωνική συνοχή μέσα από την υλοποίηση των Επιχειρησιακών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, τόσο της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020, όπως για παράδειγμα τα Τομεακά Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα»⁶⁷, «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη», «Τεχνική Βοήθεια», όσο και της Προγραμματικής Περιόδου 2021-2027, με βάση τον Στόχο Πολιτικής 3 με τον τίτλο «Μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη μέσω της ενίσχυσης της κινητικότητας και των περιφερειακών διασυνδέσεων ΤΠΕ».

Η προσπάθεια για ενδυνάμωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν αποτελεί μία νέα ανάγκη σύγχρονου του ελληνικού κράτους, αλλά μία «ώριμη» προσπάθεια θεσμικής ανασυγκρότησής του, με σκοπό την ανασύνθεση των διοικητικών δομών των υπηρεσιών, την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, την ψηφιοποίηση των διοικητικών εγγράφων, την ενίσχυση της διαφάνειας των διοικητικών διαδικασιών, της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και την καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στον δημόσιο τομέα. Δεν αποτελεί απλά μία αποδοχή και μία προσαρμογή σε μία νέα πραγματικότητα, αλλά με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και την περαιτέρω ψηφιοποίηση των αποτελεσμάτων των δημοσίων πολιτικών, εξελίσσεται η δημόσια διοίκηση και χαράσσονται αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα οι επιλογές των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, θέτοντας το νέο ευρύτερο πλαίσιο της «Κοινωνίας της Πληροφορίας» (iSociety).

Η γρήγορη και εύκολη ανταλλαγή πληροφοριών, όχι μόνο υπόσχεται, αλλά στην ουσία της δημιουργεί πιο αποτελεσματικές και πιο αποδοτικές «Κυβερνητικές Λειτουργίες»⁶⁸, πιο αποτελεσματικό και πιο αποδοτικό έργο. Είτε αφορά τη φορολογική πολιτική, είτε αφορά την πολιτική για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, είτε αφορά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε αφορά οποιαδήποτε άλλη δημόσια πολιτική στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης⁶⁹, προσδιορίζοντας ακόμη πε-

κής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Α', 3η εκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2021, σελ. 1 επ. και Τόμος Β', 3η εκδ., 2021, σελ. 4.

66 Βλ. Σ. Κτιστάκη «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», 2η έκδ., Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2020, σελ. 89.

67 Βλ. ΕΣΠΑ «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα» (2014-2020), Αθήνα, Δεκέμβριος 2014. Συνομολογούν δε, ότι κύριο οριζόντιο μεταρρυθμιστικό εργαλείο για τον εκσυγχρονισμό της θα αποτελέσει, κατά την υλοποίηση του ΕΠ, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση) «με όχημα» τις Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) συντελώντας στο «ριζικό μετασχηματισμό των υφιστάμενων διαδικασιών» και στην «αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας», ώστε η ελληνική δημόσια διοίκηση να γίνει αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη, χωρίς γραφειοκρατικές παθογένειες.

68 Βλ. σχετικά, Corien Prins – Dennis Broeders – Henk Griffioen – Anne–Greet Keizer – Esther Keymolten «iGovernment», Amsterdam University Press, 2011, p. 29.

69 Βλ. Μ. Ραμματά «Δημόσιες Πολιτικές», Πολίτες και Διαβούλευση στην Ελλάδα και το εξωτερικό,

ρισσότερο τη σχέση εκτελεστικής λειτουργίας-ΤΠΕ και τη σχέση εκτελεστικής λειτουργίας-Πολιτών⁷⁰. Επίσης προσδιορίζει και τη σχέση μεταξύ ιδιωτών όπου το κράτος ασκεί την ελεγκτική του εξουσία-αρμοδιότητα, όπως για παράδειγμα ο τομέας των εργασιακών σχέσεων και των εργασιακών διαδικασιών, με τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Σ.ΕΠ.Ε. και τη χρήση Προγραμμάτων όπως το «ΕΡΓΑΝΗ»⁷¹ κ.ο.κ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αντιμετωπίζεται σε μεγάλο βαθμό το φαινόμενο της γραφειοκρατίας στον δημόσιο τομέα, αλλά και ο περαιτέρω έλεγχος τομέων που τείνουν προς την «ιδιωτικοποίηση»⁷² κατά το μέτρο που παραχωρείται από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, ιδίως όσον αφορά τον έλεγχο, ενώ αρχικά υπάγονταν στην αρμοδιότητα των κρατικών φορέων, με τις τυχόν ενστάσεις αντισυνταγματικότητας, όπως στην περίπτωση του ελέγχου των πιστοποιητικών εμβολιασμού ή νόσησης και από ιδιώτες.

Η ψηφιακή πληροφορία εξελίσσεται διαρκώς και κατά τη διάρκεια της πανδημίας. Εξελίσσεται σε μία «ενιαία», «καθολική» γλώσσα που δημιουργεί ο σύγχρονος κόσμος, η σύγχρονη ψηφιακή κοινωνία (Digital Society)⁷³. Οι πληροφορίες και οι γνώσεις αναπαράγονται γρήγορα και εξελίσσονται μέσα σε ένα περιβάλλον με ιδιαιτερότητες, συμβάλλοντας στη βελτίωση του τρόπου διοίκησης, από έναν πολύπλευρο και πολύπλοκο τρόπο, σε έναν ασφαλή, αυτοματοποιημένο και αντικειμενικό τρόπο, εξελίσσοντας τις δημόσιες υπηρεσίες (και όχι μόνο) πώς να λειτουργούν, πώς να συνεργάζονται, πώς να πραγματοποιείται ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών και πώς να μπορούν οι πολίτες (για παράδειγμα) να χρησιμοποιούν τον «Προσωπικό Κωδικό Ψηφιακής Ταυτοποίησης» (DigiD), όπως συμβαίνει στην Ολλανδία και σε αρκετά άλλα Κράτη⁷⁴.

Ο ρόλος του κοινού νομοθέτη σχετικά με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι διαχρονικά σταθερός, τόσο από την πρώτη Περίοδο του Προγράμματος «Κοινωνία της Πληροφορίας» του Γ' ΚΠΣ της Διαχειριστικής Περιόδου 2000-2006, μέχρι και τη σημερινή της μορφή. Τόσο με την εφαρμογή του ν. 3230/2004

εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 8 επ.

70 Στην Ολλανδία σημαντική επίδραση είχε η χρήση των ΤΠΕ στην άσκηση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Ολλανδικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά και του Συνηγόρου του Πολίτη, κατά την άσκηση των ελεγκτικών τους αρμοδιοτήτων. Βλ. σχετικά, Corien Prins – Dennis Broeders – Henk Griffioen – Anne–Greet Keizer – Esther Keymolen «iGovernment», Amsterdam University Press, 2011, pp. 66-67.

71 Βλ. σχετικά, Αιμ. Παπάζογλου-Μητροπούλου – Ευγ. Παναγιωτακοπούλου «Εφαρμογή μορφών Ηλεκτρονικής Διοίκησης στο Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.)», σε Πανεπιστήμιο Πειραιώς και Ελεγκτικό Συνέδριο, Πρακτικά ΚΒ' Επιστημονικού Συμποσίου, «Δίκαιο και Τεχνολογία», (Επιμ. : Κ. Δελούκα – Ιγγλέση – Αν. Λιγωμένου – Αρ. Σιναϊώτη – Μαρούδη), Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2019, σελ. 373 επ.

72 Βλ. ομοίως, Corien Prins – Dennis Broeders – Henk Griffioen – Anne–Greet Keizer – Esther Keymolen «iGovernment», Amsterdam University Press, 2011, pp. 62-63.

73 Βλ. Theo Lynn – Pierangelo Rosati – Edel Conway – Declan Curran – Grace Fox – Colm O' Gorman «Digital Towns», Accelerating and Measuring the Digital Transformation of Rural Societies and Economies, Palgrave Macmillan, 2022, pp. 2-16.

74 Βλ. σχετικά, Paul G. Nixon – Vassiliki N. Koutrakou (Ed.) «E-government in Europe», Re-booting the state, Routledge (London-New York), 2017, pp. 1-18 (Mike Margolis), 33-60 (Miriam Lips, Rajash Rawal).

προσδιορίζοντας τη χρήση των ΤΠΕ ως ένα νέο «δυναμικό τεχνολογικό εργαλείο» και γενικό δείκτη μέτρησης της αποδοτικότητας⁷⁵ των δημοσίων υπηρεσιών κατά το άρθρο 5 παρ. 2 του Νόμου, όσο και με την άσκηση της σύγχρονης Ελεγκτικής του Δημοσίου Τομέα⁷⁶, ιδίως στο πεδίο του ελέγχου νομιμότητας της οικονομικής δράσης της Διοίκησης, όπως ο κατασταλτικός έλεγχος δαπανών, ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο έλεγχος των δημοσίων υπολόγων κ.ο.κ.

Ιδίως μέσα από την εφαρμογή των αρχών της νομιμότητας, της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, της ισότητας, της προσβασιμότητας, της χρηστής διοίκησης, της αποδοτικότητας, της ακεραιότητας, ασφάλειας και εμπιστευτικότητας, όπως ειδικότερα προσδιορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 4727/2020 «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) - Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 184/23.09.2020), ο οποίος εξειδίκευσε περαιτέρω ορισμένες από τις βασικές ρυθμίσεις του προϊσχύσαντος ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 138/16.06.2011), ο οποίος εισήγαγε σημαντικές ρυθμίσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (και γιατί όχι θα μπορούσε να ειπωθεί «ηλεκτρονικής δημοκρατίας») σε δύσκολους οικονομικά «Μνημονιακούς» καιρούς⁷⁷, χωρίς να αλλοιώνει το ουσιαστικό περιεχόμενο των εννοιών που συνδιαμορφώνουν το πλαίσιο άσκησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης

Οι ρυθμίσεις του προϊσχύσαντος ν. 3979/2011

Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι με το ν. 3979/2011 εισήχθη η θεσμική αναγνώριση του ατομικού δικαιώματος των πολιτών να επικοινωνούν και να συναλλάσσονται με τους φορείς του δημοσίου τομέα, με τη χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (άρθρα 1 και 10 του ν. 3979/2011). Εδόθη η ακριβής νομική έννοια των όρων της επιβεβαίωσης ταυτότητας (αυθεντικοποίησης)⁷⁸, της ευρηθρίας⁷⁹,

75 Βλ. σχετικά Λ. Μπαμπαιούτα «Ο Ν. 3230/2004 και η εισαγωγή της διοίκησης με στόχους στην ελληνική έννομη τάξη. Οι σύγχρονες πρακτικές του management και η ένταξή τους στην ελληνική δημόσια διοίκηση», ΕπΕπετΑρμ., 2004, σελ. 172 και το άρθρο 5 του Ν. 3230/2004. Κατά το άρθρο 5 παρ. 2 του Ν. 3230/2004, ως γενικό δείκτη μέτρησης της αποδοτικότητας στον ευρύτερο δημόσιο τομέα αποτελούν : α) ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, β) το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, γ) η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, δ) το κόστος διαχείρισης και ε) η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.

76 Βλ. σχετικά, Άννας Λιγωμένου «Έννοιες και Θεσμοί Λογιστικής και Ελεγκτικής του Δημοσίου Τομέα», 2016, σελ. 1 επ.

77 Βλ. το άρθρο 4 παρ. 1 του Ν. 3979/2011, με τη ρητή αναφορά των αρχών της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας.

78 Η διαδικασία πιστοποίησης και επιβεβαίωσης της ταυτότητας των φυσικών και νομικών προσώπων, τα οποία είναι χρήστες υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και επικοινωνούν - συναλλάσσονται με φορείς του δημόσιου τομέα με χρήση ΤΠΕ, που βασίζεται στα διαπιστευτήρια που κατέχουν και με την οποία αναγνωρίζεται και επιβεβαιώνεται η ορθότητα της ταυτότητας ενός προσώπου.

79 Η δημιουργία υποδομής για την ταχεία αναζήτηση πληροφοριών και δεδομένων σε ένα αρχείο ή

του ηλεκτρονικού αρχείου⁸⁰, του ηλεκτρονικού έγγραφου⁸¹, της ηλεκτρονικής διαχείρισης των εγγράφων⁸², της ηλεκτρονικής πληρωμής⁸³, του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου⁸⁴, της ηλεκτρονικής υπογραφής⁸⁵, της προηγμένης ηλεκτρονικής υπογραφής⁸⁶, του πιστοποιητικού κ.ο.κ. (άρθρο 3 του ν. 3979/2011), αλλά και το δικαίωμα να επιλέγουν οι διοικούμενοι τον τρόπο επικοινωνίας και συναλλαγής μεταξύ των διαθεσίμων από τους φορείς⁸⁷, μέσα από ένα υπηρεσιακό περιβάλλον που, με βάση τη νοσοτροπία που διέπει ένα σημαντικό μέρος των στελεχών του, δεν δίνει τη δυνατότητα για θεσμικές τομές και μεταρρυθμίσεις «σε βάθος».

Μάλιστα δε, οι φορείς του δημόσιου τομέα, είχαν και έχουν την υποχρέωση να διαμορφώνουν εκείνες τις συνθήκες πληροφόρησης, επικοινωνίας και εν γένει ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με τρόπο φιλικό προς τους χρήστες-πολίτες, λαμβανομένων υπόψη των αναγκών πρόσβασης ομάδων ή ατόμων με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, όπως η αναπηρία (άρθρο 4 παρ. 7 του ν. 3979/2011). Στο σημείο αυτό δυστυχώς υπολείπεται κατά πολύ η ελληνική δημόσια διοίκηση έναντι αρκετών άλλων ευρωπαϊκών κρατών όσον αφορά τις συνθήκες πρόσβασης των ατόμων με ειδικές ανάγκες στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν σε μεγάλο βαθμό τις ΤΠΕ, όπως τα Κ.Ε.Π., τα Φορολογικά Κ.Ε.Π. κ.ο.κ.

συλλογή πληροφορίας και εγγράφων.

80 Κάθε διαρθρωμένο σύνολο δεδομένων ή εγγράφων, τα οποία είναι προσίτα με γνώμονα συγκεκριμένα κριτήρια και υποβάλλονται σε επεξεργασία με χρήση ΤΠΕ.

81 Κάθε μέσο, το οποίο χρησιμοποιείται από υπολογιστικό - πληροφοριακό σύστημα, με ηλεκτρονικό, μαγνητικό ή άλλο τρόπο, για εγγραφή, αποθήκευση, παραγωγή ή αναπαραγωγή στοιχείων που δεν μπορούν να αναγνωστούν άμεσα, όπως και κάθε μαγνητικό, ηλεκτρονικό ή άλλο υλικό, στο οποίο εγγράφεται οποιαδήποτε πληροφορία, εικόνα, σύμβολο ή ήχος, αυτοτελώς ή σε συνδυασμό, εφόσον το εν λόγω περιεχόμενο επιφέρει έννομες συνέπειες ή προορίζεται ή είναι πρόσφορο να αποδείξει γεγονότα που μπορούν να έχουν έννομες συνέπειες

82 Το σύνολο των ενεργειών που πραγματοποιούνται με χρήση ΤΠΕ και που αποσκοπούν στην καταχώριση, πρωτοκόλληση, οργάνωση, ταξινόμηση και συντήρηση των εγγράφων που δημιουργήθηκαν από τους φορείς δημόσιου τομέα ή των εγγράφων που περιήλθαν σε αυτούς από τρίτους.

83 Η καταβολή χρηματικού ποσού που διενεργείται με χρήση ΤΠΕ και παρέχει τη δυνατότητα απόδειξης της διενέργειας αυτής, ανεξάρτητα από το μέσο πληρωμής.

84 Κάθε μήνυμα με κείμενο, φωνή, ήχο ή εικόνα που αποστέλλεται μέσω δημόσιου δικτύου επικοινωνιών, το οποίο μπορεί να αποθηκεύεται στο δίκτυο ή στον τερματικό εξοπλισμό του παραλήπτη έως ότου παραληφθεί από αυτόν.

85 Δεδομένα σε ηλεκτρονική μορφή, τα οποία είναι συνημμένα σε άλλα ηλεκτρονικά δεδομένα ή συσχετίζονται λογικά με αυτά και τα οποία χρησιμεύουν ως μέθοδος απόδειξης της γνησιότητας. Βλ. και Stephen Mason «Electronic Signatures in law», 4th edition, εκδ. Institute of Advanced Legal Studies for the SAS Humanities Digital Library, School of Advanced Study, University of London, 2016, pp. 181-201.

86 Ηλεκτρονική υπογραφή, που πληροί τους εξής όρους: α) συνδέεται μονοσήμαντα με τον υπογράφο, β) είναι ικανή να καθορίσει ειδικά και αποκλειστικά την ταυτότητα του υπογράφοντος, γ) δημιουργείται με μέσα τα οποία ο υπογράφων μπορεί να διατηρήσει υπό τον αποκλειστικό του έλεγχο και δ) συνδέεται με τα δεδομένα στα οποία αναφέρεται κατά τρόπο τέτοιο ώστε να μπορεί να εντοπισθεί οποιαδήποτε μεταγενέστερη αλλοίωση των εν λόγω δεδομένων.

87 Βλ. το άρθρο 10 παρ 2 του Ν. 3979/2011.

Η ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε όλους τους φορείς επεκτάθηκε και στη θεσμική υποχρέωση δημιουργίας διαδίκτυακού τύπου, με τη δυνατότητα υποβολής αναφορών, δηλώσεων και αιτήσεων από τους συναλλασσόμενους πολίτες (άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 3979/2011), όπου και στην παρούσα χρονική περίοδο παρατηρείται μία μερική εκπλήρωση της ανωτέρω υποχρέωσης, όπως επίσης και της θεσμικής υποχρέωσης να διαθέτουν οι φορείς στον οικείο ιστότοπο πληροφορίες και έγγραφα δεκτικά περαιτέρω χρήσεως και επεξεργασίας, όπως αιτήσεις, δηλώσεις, παραστατικά που είναι αναγκαία για την άσκηση δικαιωμάτων ή την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους (άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 3979/2011), για την άμεση ηλεκτρονική υποβολή τους στις Αρχές.

Από τις θεσμικές υποχρεώσεις όλων των φορέων του δημοσίου τομέα δεν εξαιρέθηκε και η άσκηση, εκ μέρους των διοικουμένων, του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα (κατ' άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), το οποίο επεκτάθηκε και στα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα που τηρούνται, με τη μελέτη εγγράφου ή τη χορήγηση αντιγράφου και με τη χρήση των ΤΠΕ κατ' άρθρο 9 του ν. 3979/2011, γεγονός που κρίνεται θετικά. Φυσικά η ανωτέρω ρύθμιση καταλαμβάνει και τα ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται από τις δημόσιες αρχές και έχουν ληφθεί υπόψη για την έκδοση μιας διοικητικής πράξεως⁸⁸. Τα ηλεκτρονικά έγγραφα που εκδίδονται έχουν την ίδια νομική και αποδεικτική ισχύ με εκείνα που φέρουν ιδιόχειρη υπογραφή και σφραγίδα κατ' άρθρο 13 παρ. 2 του ν. 3979/2011.

Οι ανάγκες της υγειονομικής κρίσης εξειδίκευσαν περαιτέρω τις βασικές ρυθμίσεις του ν. 3979/2011, ενός νόμου πρωτοποριακού για τα δεδομένα της τότε εποχής και της «μνημονιακής» ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που ίσως έκανε μία μεγάλη υπέρβαση, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών της οικονομικής κρίσης και του ευμετάβλητου χαρακτήρα του πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος εκείνης της εποχής. Χωρίς καμία αμφιβολία μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο ν. 3979/2011 έθεσε σε νέες βάσεις τις διατάξεις της διοικητικής διαδικασίας για τη διακίνηση και ανταλλαγή ηλεκτρονικών εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών, όχι μόνο με τη μορφή των ενδιάμεσων διοικητικών πράξεων, αλλά και των τελικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων.

Οι ρυθμίσεις του νέου Νόμου 4727/2020

Με το νέο Νόμο 4727/2020, σε μία επίσης δύσκολη εποχή, λόγω της υγειονομικής κρίσης, τίθεται σε νέα βάση η εθνική ψηφιακή στρατηγική με τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού, η οποία έχει πενταετή ορίζοντα και επικαιροποιείται ετησίως, ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες και τις τεχνολογικές εξελίξεις, με καθορισμό των βασικών αρχών, του πλαισίου και των κατευθύνσεων για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της χώρας.

Μία εθνική ψηφιακή στρατηγική, η οποία θα πρέπει να μην έχει μόνο τεχνο-

⁸⁸ Βλ. και την Γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του ΑΠ 1/2005, που αφορούσε τα έγγραφα σε φυσική μορφή. Πιστεύουμε ότι μπορεί να εφαρμοστεί και στα ιδιωτικά έγγραφα με την επίκληση του «ειδικού εννόμου συμφέροντος».

κρατικό χαρακτήρα, αλλά και έναν έντονο κοινωνικό χαρακτήρα, με ενίσχυση των ευπαθών κοινωνικών ομάδων, με την οικονομική ενίσχυση των οικογενειών που αδυνατούν να αντεπεξέλθουν στις ανάγκες που έχει δημιουργήσει η πανδημία, αλλά και με την παροχή διευκολύνσεων στα άτομα με ειδικές ανάγκες να έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες που εφαρμόζουν άμεσα τις νέες τεχνολογίες.

Δυστυχώς, δεν απέχουν πολύ οι εποχές όπου οι οικογένειες αδυνατούσαν οικονομικά να προσφέρουν στα παιδιά τους όλα εκείνα τα αγαθά για την πλήρη πρόσβαση στην ηλεκτρονική εκπαίδευση, σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης. Το ίδιο, δυστυχώς, συμβαίνει και στη δυνατότητα πρόσβασης των ατόμων με ειδικές ανάγκες όπου καθημερινά αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην πρόσβαση σε υπηρεσίες που χρησιμοποιούν νέες τεχνολογίες.

Και ευτυχώς την οικονομική αδυναμία του σύγχρονου Κράτους ήρθαν να καλύψουν όλοι οι αλληλέγγυοι πολίτες, αλλά και αρκετοί αιρετοί της τοπικής αυτοδιοίκησης που διέθεσαν προσωπικούς πόρους και κάθε άλλο τρόπο, για να καλύψουν τις εκπαιδευτικές ανάγκες εξ αποστάσεως των νέων πολιτών των οποίων οι οικογένειες είχαν αντικειμενική οικονομική αδυναμία, παρέχοντάς τους κάθε αναγκαίο μέσο τηλεκπαίδευσης. Όπως επίσης (και πάλι) αρκετοί αιρετοί, κυρίως του α' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι δημιούργησαν στις υπηρεσίες των δήμων τους ένα βελτιωμένο περιβάλλον πρόσβασης στα άτομα με ειδικές ανάγκες (π.χ. βελτιωμένες συνθήκες πρόσβασης στα Κ.Ε.Π., στα φορολογικά Κ.Ε.Π. κ.ο.κ.). Ίσως είναι από τα ζητούμενα της σύγχρονης «καλής νομοθέτησης» και του σύγχρονου «επιτελικού» κράτους, αλλά και της ικανότητας και προβλεψιμότητας των διοικητικών στελεχών.

Το πόσο ανταποκρίνεται ένα νομοθέτημα, όχι μόνο στις ανάγκες της πολιτικής και της οικονομίας, αλλά, το κυριότερο, στις ανάγκες μιας σκληρά δοκιμαζόμενης κοινωνίας, αποτελεί πάντοτε ένα από τα βασικότερα ερωτήματα.

Οι προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η σύγχρονη δημόσια διοίκηση με τον θεσμικό εξευρωπαϊσμό της σε θέματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης διαφαίνονται από τις ρυθμίσεις του ν. 4727/2020. Προκλήσεις που αφορούν τις διαδικασίες για τη διαχείριση δημόσιων εγγράφων από τους φορείς του δημοσίου τομέα, όπως η σύνταξη, η προώθηση για υπογραφή, η θέση υπογραφής, η έκδοση, η χρέωση προς ενέργεια εισερχομένων εγγράφων, η εσωτερική και η εξωτερική διακίνηση, η πρωτοκόλληση, καθώς και η αρχειοθέτησή τους.

Με το νέο Νόμο, τα πρωτότυπα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα φέρουν:

- α) εγκεκριμένη ηλεκτρονική χρονοσφραγίδα και
- β) είτε την εγκεκριμένη ηλεκτρονική σφραγίδα του φορέα, είτε την εγκεκριμένη ηλεκτρονική υπογραφή του αρμόδιου οργάνου.

Ενώ τα ηλεκτρονικά ακριβή αντίγραφα πρέπει να φέρουν υποχρεωτικά:

- α) εγκεκριμένη ηλεκτρονική χρονοσφραγίδα,
- β) είτε την εγκεκριμένη ηλεκτρονική σφραγίδα του φορέα, είτε την εγκεκριμένη ηλεκτρονική υπογραφή του αρμόδιου για την έκδοση του αντιγράφου οργάνου,

γ) την ένδειξη «ακριβές αντίγραφο» και

δ) τα στοιχεία του οργάνου που υπέγραψε το έγγραφο ως τελικώς υπογράφων (άρθρο 13 του Νόμου).

Τα πρωτότυπα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα, τα πιστοποιητικά και οι βεβαιώσεις έχουν την ίδια νομική και αποδεικτική ισχύ με τα δημόσια έγγραφα που φέρουν ιδιόχειρη υπογραφή και σφραγίδα και γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από τους φορείς του δημόσιου τομέα.

Ο νέος Νόμος διευρύνει το πεδίο των αποδεκτών και σε σχέση με τον προϋχούσαντα Νόμο 3979/2011. Τα ηλεκτρονικά έγγραφα γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά και από τα Δικαστήρια όλων των βαθμών (και προφανώς όλων των κλάδων δικαιοδοσίας), καθώς επίσης και από τις Εισαγγελίες όλης της χώρας, από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες, κατά την ηλεκτρονική διακίνησή τους. Όπως επίσης και τα ηλεκτρονικά ακριβή αντίγραφα και τα ψηφιοποιημένα ηλεκτρονικά αντίγραφα. Φυσικά την έννοια του ψηφιακού εγγράφου προβλέπει και ο υφιστάμενος Ποινικός Κώδικας στο άρθρο 13 περ. γ'⁸⁹.

Για την εκτύπωση πρωτότυπου ηλεκτρονικού δημοσίου εγγράφου ή ηλεκτρονικού ακριβούς αντιγράφου ή ψηφιοποιημένου ηλεκτρονικού αντιγράφου, ορίζεται ρητά ότι γίνεται υποχρεωτικά αποδεκτή με ισχύ ακριβούς αντιγράφου από τους φορείς του δημόσιου τομέα, από τα Δικαστήρια όλων των βαθμών και τις Εισαγγελίες όλης της χώρας, καθώς και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες, εφόσον είναι δυνατόν να επιβεβαιωθούν η ακρίβεια και η ισχύς της εκτύπωσης με χρήση ΤΠΕ, ιδίως στην περίπτωση που το πρωτότυπο ηλεκτρονικό δημόσιο έγγραφο ή το ηλεκτρονικό ακριβές αντίγραφο ή το ψηφιοποιημένο ηλεκτρονικό αντίγραφο φέρει μοναδικό αναγνωριστικό αριθμό επαλήθευσης και εφόσον παρέχεται η δυνατότητα επαλήθευσης μέσω πληροφοριακού συστήματος του Δημοσίου (άρθρο 14 του Νόμου).

Σχετικά με την ύπαρξη του ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου, επαναλαμβάνονται εν πολλοίς οι ρυθμίσεις του ν. 3979/2011, ορίζοντας ότι κάθε φορέας του δημόσιου τομέα τηρεί ηλεκτρονικό πρωτόκολλο, στο οποίο καταχωρίζονται πράξεις, όπως η έκδοση, παραλαβή, κοινοποίηση, διαβίβαση εγγράφων, τα οποία είτε εκδίδονται από αυτόν είτε βρίσκονται ή περιέρχονται στην κατοχή του στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων του.

Η καταχώριση στο ηλεκτρονικό πρωτόκολλο που τηρείται από τον φορέα του δημόσιου τομέα πραγματοποιείται, ανεξάρτητα από το εάν η παραγωγή, έκδοση

89 Σύμφωνα με το άρθρο 13 περ. γ' του ΠΚ, «γ) έγγραφο είναι κάθε γραπτό που προορίζεται ή είναι πρόσφορο να αποδείξει γεγονός που έχει έννομη σημασία όπως και κάθε σημείο που προορίζεται να αποδείξει ένα τέτοιο γεγονός. Έγγραφο είναι και κάθε μέσο στο οποίο χρησιμοποιείται από υπολογιστή ή περιφερειακή μνήμη υπολογιστή, με ηλεκτρονικό, μαγνητικό ή άλλο τρόπο, για εγγραφή, αποθήκευση, παραγωγή ή αναπαραγωγή στοιχείων, που δεν μπορούν να διαβαστούν άμεσα, όπως επίσης και κάθε μαγνητικό, ηλεκτρονικό ή άλλο υλικό στο οποίο εγγράφεται οποιαδήποτε πληροφορία, εικόνα, σύμβολο ή ήχος, αυτοτελώς ή σε συνδυασμό, εφ' όσον τα μέσα και τα υλικά αυτά προορίζονται ή είναι πρόσφορα να αποδείξουν γεγονότα που έχουν έννομη σημασία». Πρβλ. και Εμ. Μεταξάκη «Κυβερνοέγκλημα», Βασικές έννοιες, Ερμηνεία διεθνούς, ενωσιακής και ημεδαπής νομοθεσίας, Τυπολογία, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλας, 2022, σελ. 93 επ.

ή διακίνηση εγγράφων πραγματοποιείται με ηλεκτρονικό ή μη τρόπο και ανεξάρτητα από το εάν η διοικητική πράξη ή ενέργεια διεκπεραιώνεται εξ ολοκλήρου ή εν μέρει με ηλεκτρονικό τρόπο. Τα συστήματα ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου εκδίδουν ηλεκτρονικό αποδεικτικό καταχώρισης που περιλαμβάνει στοιχεία ταυτοποίησης του εγγράφου, όπως εκδότης, θέμα, ημερομηνία και ώρα καταχώρισης, καθώς και τον μοναδικό αριθμό ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου. Ως χρόνος καταχώρισης στο ηλεκτρονικό πρωτόκολλο λογίζεται η ημερομηνία και ώρα που αναγράφεται στο αποδεικτικό καταχώρισης (άρθρο 19 του Νόμου).

Και με την παρούσα νομοθετική ρύθμιση δεν καθορίζεται πλήρως το ζήτημα της υποχρεωτικότητας της ύπαρξης ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου από όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα, όχι με την έννοια ενός προγράμματος ηλεκτρονικής καταχώρισης, (που υπό τις παρούσες συνθήκες είναι άκρως επιβεβλημένη), αλλά το σημείο στο οποίο παρουσιάζεται το έλλειμμα είναι η περίπτωση της «απομακρυσμένης» υποβολής κάποιας αιτήσεως, δηλώσεως ή οποιουδήποτε άλλου εγγράφου, της ηλεκτρονικής καταχώρισής της και της γνωστοποίησης στον διοικούμενο, με ηλεκτρονική μορφή, του αριθμού καταχώρισης.

Στο σημείο αυτό ο Νόμος δεν προβλέπει κάτι διαφορετικό και υφίσταται το πρόβλημα, ιδίως στις απομακρυσμένες περιοχές, αλλά και στις κοινωνικές ομάδες που για λόγους αντικειμενικούς αδυνατούν να καταθέσουν «διά ζωής» αίτηση, δήλωση ή οποιοδήποτε άλλο έγγραφο. Το πρόβλημα αμβλύνεται με τις νέες ρυθμίσεις για την υποβολή αιτήσεων φυσικών προσώπων μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr), αρκεί φυσικά να υπάρχει η δυνατότητα πρόσβασης στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες, ιδίως από πολίτες ορεινών, παραμεθόριων και απομακρυσμένων περιοχών της Χώρας και της αυθεντικοποίησης των αιτούντων, αλλά και να εξαλειφθεί κάθε δυσκολία πρόσβασης ορισμένων κατηγοριών πολιτών στις νέες τεχνολογίες. Επιβάλλεται στον νομοθέτη και στα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας η υποχρέωση να εξαντλήσουν κάθε δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στις ΤΠΕ.

Κατά τις ρυθμίσεις του Νόμου, η παροχή ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών από τους φορείς του δημόσιου τομέα, η έκδοση δημόσιων εγγράφων από τους φορείς αυτούς και η εκπλήρωση αιτημάτων που υποβάλλονται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες, ηλεκτρονικά ή μη, μπορεί να γίνεται με μερικώς ή πλήρως αυτοματοποιημένο τρόπο με την υποστήριξη ΤΠΕ, με την προϋπόθεση της αυθεντικοποίησης των αιτούντων και των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και της τήρησης των όρων ασφαλείας, στο επίπεδο που επιβάλλεται από τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών και των αντίστοιχων δεδομένων με σεβασμό στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 31 του Νόμου).

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καλείται να αντιμετωπίσει τη «σύγχρονη τυπολατρία» της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας μέσα από την έλλειψη δομών, ιδίως των περιφερειακών και αυτοδιοικητικών αρχών. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι αρκετές αυτοδιοικητικές αρχές στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας τους δεν προβλέπουν την σύσταση είτε Τμήματος, είτε Αυτοτελούς Γραφείου (ιδίως οι δήμοι της περιφέρειας) που να ασκεί αρμοδιότητες οι οποίες

αφορούν άμεσα την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.

Σημαντικές είναι οι ρυθμίσεις των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των Περιφερειών, όπου σε όλες τις Περιφέρειες (είτε στην έδρα κάθε Περιφέρειας, είτε στις επιμέρους Περιφερειακές Ενότητες) στο πλαίσιο της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικής Λειτουργίας και της Διεύθυνσης Διαφάνειας και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, προβλέπονται τα Τμήματα Πληροφορικής, Σχεδιασμού και Υποστήριξης Συστημάτων Φορέα, Υποστήριξης Περιφερειακών Συστημάτων, Σχεδιασμού Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών για τον Πολίτη, καθώς και Τμήματα Πληροφορικής⁹⁰, χωρίς να αντιμετωπίζεται από το Κράτος το ζήτημα της υποστελέχωσης των ανωτέρω Υπηρεσιών και Αρχών.

Ομοίως και στο επίπεδο της άσκησης κρατικής περιφερειακής διοίκησης, προβλέπεται η ίδια Γενική Διεύθυνση, με την ίδια Διεύθυνση και τα ανωτέρω αναφερόμενα Τμήματα στους Οργανισμούς των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων⁹¹.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καλείται επίσης να αντιμετωπίσει την ύπαρξη πολύπλοκων οργανωτικών και λειτουργικών συστημάτων, την ανεπαρκή ανάδειξη των δυνατοτήτων και των γνώσεων του στελεχιακού δυναμικού, σε συνδυασμό με την πολυνομία και τις επικαλύψεις αρμοδιοτήτων⁹². Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να τονιστεί η σημαντική συνδρομή των Τομεακών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στο πλαίσιο εφαρμογής της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή και ιδίως των Προγραμματικών Περιόδων 2007-2013 και 2014-2020⁹³ και η χρηματοδότησή τους από τα προβλεπόμενα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (Ε.Δ.Ε.Τ.) για Δράσεις που εντάσσονται στην Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καλείται να θεραπεύσει τη συγκεντρωτική νοοτροπία που διακατέχει το διοικητικό σύστημα της χώρας και να ενισχύσει το ουσιαστικό νόημα και περιεχόμενο των αρχών της επικουρικότητας και της εγγύτητας, μέσα από τη δημιουργία μιας νέας σχέσης μεταξύ του πολίτη και των αρχών της περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης^{94 95}. Θα προωθήσει κατ' αυτόν τον τρόπο την ενίσχυση της αποκέντρωσης των δομών και των λειτουργιών σε όλα τα επίπεδα επικοινωνίας, (δημόσιες υπηρεσίες - πολίτες - επιχειρήσεις), αξιοποιώντας τη διαλειτουργικότητα των Πληροφοριακών Συστημάτων, με το λιγότερο δυνατό λειτουργικό κόστος και για

90 Βλ. Λ. Μπαμπαλιούτα, Τόμος Β', ό.π., σελ. 550 επ.

91 Βλ. Λ. Μπαμπαλιούτα, Τόμος Α', ό.π., σελ. 522 επ.

92 Βλ. Σ. Κτιστάκη «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», 2η έκδ., Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2020, σελ. 89 επ.

93 Βλ. σχετικά, Γ. Πετράκου – Γ. Ψυχάρη «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», 2η έκδ., 2016, εκδ. Κριτική, σελ. 513 επ.

94 Βλ. Αντ. Μακροδημήτρη - Μ. – Ηλ. Πραβίτα «Διοικητική Επιστήμη Ι : Δημόσια Διοίκηση», Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Έ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2012, σελ. 349-351.

95 Βλ. Λ. Μπαμπαλιούτας «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Β', 3η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2021, σελ. 2 επ.

τους πολίτες των δυσπρόσιτων περιοχών της χώρας. Επιπλέον θα ενισχύσει τους ελεγκτικούς μηχανισμούς του κράτους, μέσα από μεθόδους που δεν θα επιδέχονται καμία αμφισβήτηση και θα μπορούν σε σύντομο χρονικό διάστημα να εξάγουν σημαντικά συμπεράσματα και φυσικά να προβαίνουν στις απαραίτητες ταυτοποιήσεις και διασταυρώσεις στοιχείων.

Διανύουμε, σε περίοδο πανδημίας, την εποχή της πληροφορίας (information age) και την ψηφιακή εποχή⁹⁶ (digital era), καθώς η πληροφορία στις μέρες μας κατέχει σε όλα τα πεδία της κοινωνικής δράσης τον πρωτεύοντα ρόλο και οι ΤΠΕ χρησιμοποιούνται σε πολύ μεγάλο βαθμό στα ανεπτυγμένα και στα αναπτυσσόμενα κράτη. Είναι επίσης αναμφίβολο γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση είναι ο μόνος παραγωγός, συλλέκτης, διαχειριστής και πάροχος μεγάλης κλίμακας πληροφοριών και ως εκ τούτου οι τεχνολογίες πληροφορικής έχουν βαρύνοντα ρόλο για τον εκσυγχρονισμό της⁹⁷. Ιδίως στην εποχή της υγειονομικής κρίσεως, όπου ένα μεγάλο μέρος του διοικητικού έργου ασκήθηκε διά της «ηλεκτρονικής οδού» και της χρήσεως των ΤΠΕ.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, παρά τις μακροχρόνιες και παγιωμένες αγκυλώσεις της, κατέβαλε αξιοσημείωτη πρόοδο –στη δύσκολη περίοδο που ακόμη διανύουμε– προς τον εκσυγχρονισμό της, με τη συνδρομή των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής, αλλά και με τη διαρκή προσπάθεια να εντάξει στη διοικητική κουλτούρα του πολίτη τη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, στην καθημερινή του επαφή μαζί της.

Η χώρα μας διαθέτει τις αναγκαίες υποδομές για την περαιτέρω αξιοποίηση των δυνατοτήτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αλλά η βασική κατεύθυνση δεν θα πρέπει να εξαντλείται μόνο στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων. Θα πρέπει να επεκτείνεται στην αναζήτηση εφαρμογής των νέων τεχνολογιών και στο πεδίο της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων.

Το στελεχιακό δυναμικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κλήθηκε σε καιρό πανδημίας να ξεπεράσει τις δυνατότητές του. Δοκιμάστηκαν οι γνώσεις, η σωματική και η ψυχολογική αντοχή των στελεχών και πραγματικά αξίζουν την επιβράβευσή τους από τους πολίτες.

Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις χρησιμοποιούν όλο και συχνότερα τις δημόσιες ηλεκτρονικές υπηρεσίες, παρότι πρέπει να γίνουν περισσότερες ενέργειες για την αντιμετώπιση του ψηφιακού αναλφαριθμητισμού και της αδυναμίας πρόσβασης στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες από μέρος του πληθυσμού⁹⁸.

96 Βλ. P. Dunleavy/H. Margetts/S. Bastow/J. Tinkler «Digital Era Governance, IT corporations, the State, and E-Government», Oxford University Press, 2006, pp. 11-15.

97 Βλ. R. Heeks (Ed.) «Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform», Routledge, London, 1999, pp. 15-16.

98 Βλ. Αν. Λιγωμένου – Λ. Μπαμπαιλιούτα – Αναστ. Κωνσταντινίδου «Οι ευκαιρίες εκσυγχρονισμού της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», σε Πανεπιστήμιο Πειραιώς και Ελεγκτικό Συνέδριο, Πρακτικά ΚΒ' Επιστημονικού Συμποσίου, «Δίκαιο και Τεχνολογία», (Επιμ. : Κ. Δελούκα – Ιγγλέση – Αν. Λιγωμένου – Αρ. Σινανιώτη – Μαρούδη), Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2019, σελ. 116 επ.

Η περίοδος της πανδημίας μάς δίδαξε πολλά.

- Μας δίδαξε πως η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να γίνει αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη μέσα από την αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

- Πως οι πολίτες μπορούν να εξοικειωθούν με τις νέες τεχνολογίες.

- Πως η δημόσια διοίκηση μπορεί να ελέγξει, αλλά και να ελεγχθεί με αντικειμενικό τρόπο.

- Μας δίδαξε πως για τη βελτίωση της σχέσης διοίκησης-διοικουμένου δεν αρκεί μόνο η πολιτική βούληση του νομοθέτη ή της κανονιστικής δρώσας διοίκησης, αλλά απαραίτητο στοιχείο αποτελεί η συναίνεση όλων των εμπλεκόμενων φορέων (στελέχη της διοίκησης, κοινωνία των πολιτών, πολιτικοί, επιχειρηματικοί, επιστημονικοί φορείς) και η ανάπτυξη των χρηματοδοτικών εργαλείων που μας παρέχει η Ε.Ε. και προέρχεται από την εφαρμογή της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Κτιστάκη Στ., «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», 2η έκδ., Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2020.
- Λιγωμένου Αν., «Έννοιες και Θεσμοί Λογιστικής και Ελεγκτικής του Δημόσιου Τομέα», 2016.
- Λιγωμένου Αν. - Μπαμπαλιούτα Λ. - Κωνσταντινίδου Αναστ., «Οι ευκαιρίες εκσυγχρονισμού της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», σε Πανεπιστήμιο Πειραιώς και Ελεγκτικό Συνέδριο, Πρακτικά ΚΒ' Επιστημονικού Συμποσίου, «Δίκαιο και Τεχνολογία», (Επιμ.: Δελούκα - Ιγγλέση Κ. - Λιγωμένου Αν. - Σινανιώτη - Μαρούδη Αρ.), Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2019.
- Μακρυδημήτρη Αντ. - Πραβίτα Μ. – Ηλ., «Διοικητική Επιστήμη Ι : Δημόσια Διοίκηση», Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Έ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2012.
- Μεταξάκη Εμ., «Κυβερνοέγκλημα», Βασικές έννοιες, Ερμηνεία διεθνούς, ενωσιακής και ημεδαπής νομοθεσίας, Τυπολογία, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλας, 2022.
- Μιχαλόπουλου Ν., «Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2007.
- Μπαμπαλιούτα Λ., «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Α', 3η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2021 και Τόμος Β', 3η έκδ., 2021.
- Μπαμπαλιούτα Λ., «Ο ν. 3230/2004 και η εισαγωγή της διοίκησης με στόχους στην ελληνική έννομη τάξη. Οι σύγχρονες πρακτικές του management και η ένταξή τους στην ελληνική δημόσια διοίκηση», ΕπετΕΑ, 2004.
- Παπάζογλου-Μητροπούλου Αιμ. - Παναγιωτακοπούλου Ευγ., «Εφαρμογή μορφών Ηλεκτρονικής Διοίκησης στο Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.)», σε Πανεπιστήμιο Πειραιώς και Ελεγκτικό Συνέδριο, Πρακτικά ΚΒ' Επιστημονικού Συμποσίου, «Δίκαιο και Τεχνολογία», (Επιμ. : Δελούκα – Ιγγλέση Κ. – Λιγωμένου Αν. – Σινανιώτη – Μαρούδη Αρ.), Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2019.
- Πετράκου Γ. - Ψυχάρη Γ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», 2η έκδ., εκδ. Κριτική, 2016.
- Ραμματά Μ., «Δημόσιες Πολιτικές», Πολίτες και Διαβούλευση στην Ελλάδα και το εξωτερικό, 2021, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 8 επ.
- Σπανού Κ., «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2001.
- Langrod G., «Εκθεσις αφορώσα την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι», σε Μακρυδημήτρη Αντ. / Μιχαλόπουλου Ν. (Επιμ.) «Εκθέσεις Εμπειρογνομών για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000.
- Dunleavy P./Margetts H./Bastow S./Tinkler J., «Digital Era Governance, IT

corporations, the State, and E-Government», Oxford University Press, 2006.

- Heeks R., (Ed.), «Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform», Routledge, London, 1999.
- Lynn Th. – Rosati P. – Conway Ed. – Curran D. – Fox G. – O' Gorman C., «Digital Towns», Accelerating and Measuring the Digital Transformation of Rural Societies and Economies, Palgrave Macmillan, 2022.
- Mason St., «Electronic Signatures in law», 4th edition, εκδ. Institute of Advanced Legal Studies for the SAS Humanities Digital Library, School of Advanced Study, University of London, 2016.
- Nixon P.– Koutrakou V. (Ed.), «E-government in Europe», Re-booting the state, Routledge (London-New York), 2017.
- Prins C. – Broeders D. – Griffioen H. – Keizer A.-G. – Keymolen Est., «iGovernment», Amsterdam University Press, 2011.

Νομοθετικά Κείμενα

N. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 138/16.06.2011).

N. 4727/2020 «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) – Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 184/23.09.2020).

N. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ Α' 45/09.03.1999).

Γνωμοδοτήσεις

Γνωμοδότηση Εισαγγελέα ΑΠ 1/2005.

Επιχειρησιακά Προγράμματα

ΕΣΠΑ «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα» (2014-2020), Αθήνα, Δεκέμβριος 2014.

**3ο ΜΕΡΟΣ: ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΩΣ ΠΡΟΤΑΓΜΑ
ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ**

ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Δρ ΜΑΡΙΑ ΠΡΙΝΙΩΤΑΚΗ

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ

m.priniotaki@ac.eap.gr

1. Εισαγωγή

Καθώς ο κόσμος αναδύεται από την πανδημία του COVID-19, τα φορολογικά και άλλα οικονομικής φύσεως αδικήματα, όπως η διαφθορά, είναι πιο παγκόσμια από ποτέ, υπονομεύοντας το κράτος δικαίου καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού στο κανονιστικό και χρηματοπιστωτικό σύστημα, στη Δημόσια Διοίκηση (εφεξής Δ.Δ.) και στους δημοκρατικούς θεσμούς εν γένει (European Commission, 2021a). Η ανάγκη βέλτιστης διαχείρισης της πανδημικής κρίσης αποτέλεσε εφιαλτήριο για την «ανασύσταση» της Δ.Δ., την ανοικοδόμηση της εμπιστοσύνης και επιτάχυνσης της παγκόσμιας στρατηγικής για την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς μέσω της διευρυμένης ενσωμάτωσης νέων τεχνολογιών και ανάλυσης δεδομένων και στους τομείς της Δ.Δ. (OECD, 2019a; OECD, 2021).

Η ψηφιακή διακυβέρνηση, όπως είναι γνωστό, συνιστά καίριο μέσο καταπολέμησης της διαφθοράς, ενισχύοντας τη διαφάνεια και λογοδοσία, μειώνοντας τη διακριτική μεταχείριση μεταξύ των διοικουμένων, συμβάλλοντας εν τέλει στη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και στην ομαλή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών (Chêne, 2016). Υπό το φως των ανωτέρω, η σύγχρονη Φορολογική Διοίκηση καλείται να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις των νέων τεχνολογιών, με σκοπό την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης αλλά και την καταστολή παραβατικών συμπεριφορών, όπως και της διαφθοράς, προς μια δίκαιη, αποτελεσματική και φιλική προς την ανάπτυξη φορολογία.

Πριν από την περαιτέρω ανάλυση της σχέσης που σταδιακά αναπτύσσεται μεταξύ διαφθοράς και ενσωμάτωσης των νέων τεχνολογιών στη Δ.Δ., σκόπιμη είναι μια σύντομη αναφορά στην εννοιολογική προσέγγιση της διαφθοράς κατά την εξέλιξη αυτής στη σφαίρα δράσης του δημοσίου τομέα καθώς και στην υφιστάμενη κατάσταση, όπως τουλάχιστον αυτή εκλαμβάνεται από την κοινή γνώμη σήμερα.

2. Διαφθορά: εισαγωγικές έννοιες & υφιστάμενη κατάσταση στη σφαίρα δράσης Δ.Δ.

Εκ προοιμίου επιβάλλεται να επισημανθεί η δυσχέρεια ανάλυσης ενός τέτοιου φαινομένου ειδικά στον χώρο του διοικητικού δικαίου, το οποίο,

όπως υποστηρίζεται (Ράικος, 2006) διακρίνεται για την εγγύτητά του με τα αντιμαχόμενα πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα, την ελαστικότητα των εννοιών που προσδιορίζονται από τις πολιτικές και κοινωνικές, οικονομικές, τεχνικές και πολιτιστικές συνθήκες ενός τόπου σε συγκεκριμένο χρόνο και την εντονότερη αποτύπωση των εθνικών ιδιομορφιών ενός κράτους και ως προς την αντιμετώπιση, μεταξύ άλλων, πρακτικών κακοδιοίκησης και διαφθοράς, αφού αναγκαστικά οι διάφορες λύσεις προσαρμόζονται στις εκάστοτε νομικές και συνταγματικές παραδόσεις. Τούτο όταν για τη Δ.Δ. «είναι προφανές ότι από τον βαθμό αποτελεσματικότητας της εκτελεστικής λειτουργίας κρίνεται τελικά η κανονιστική ποιότητα του δικαίου ενός κράτους, αν και όχι η υπόσταση του τελευταίου ως τέτοιου. Στην υποθετική περίπτωση ενός εντελώς αναποτελεσματικού και διεφθαρμένου διοικητικού μηχανισμού, η ισχύς του δικαίου θα παρέμενε καθαρά θεωρητική, ενώ το κράτος θα μετέπιπτε σε όργανο εξυπηρέτησης αποκλειστικά ιδιωτικών συμφερόντων των φορέων των οργάνων του και τελικά θα διαλυόταν εξ των συνετέθη» (Χρυσόγονος, 2003, σελ.333).

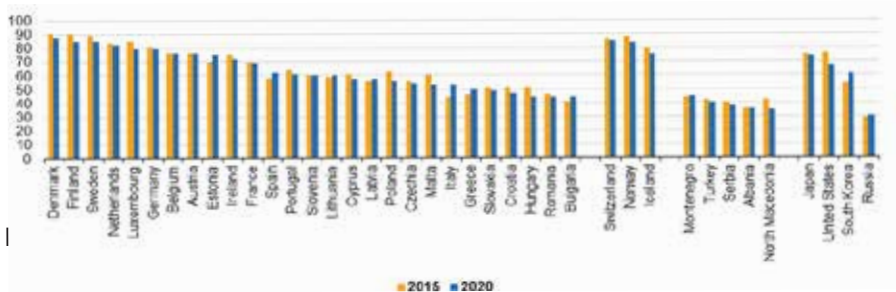
Αν και η διαφθορά ως έννοια τύπου, είναι αόριστη έννοια που προσδιορίζεται από την αναγνώριση σε κάποιες συμπεριφορές ορισμένων βασικών χαρακτηριστικών, όπως μεταξύ αυτών και της κατάχρησης δημόσιας εξουσίας, κατά την Ομάδα του Συμβουλίου της Ε.Ε. για τη διαφθορά (GRECO) ως «διαφορά νοείται η αθέμιτη λήψη ή καταβολή ή κάθε άλλη συμπεριφορά έναντι προσώπων επιφορτισμένων με ευθύνες στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα, κατά παράβαση των καθηκόντων που έχουν αναλάβει βάσει της ιδιότητας του δημοσίου οργάνου, η οποία αποσκοπεί να παράσχει αχρεώστητα οφέλη οποιασδήποτε μορφής σε αυτούς ή σε έναν τρίτο» (Ποταμιανός, 2001). Περαιτέρω, η υφιστάμενη βιβλιογραφία, σχετική με τη μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς, αναφέρεται σε σειρά όρων για την ταξινόμηση των διαφορετικών τύπων διαφθοράς, χρησιμοποιώντας συναφείς έννοιες όπως «μικρή διαφθορά» για βασικές υπηρεσίες, «μεγάλη διαφθορά» για τις περιπτώσεις κλεπτοκρατίας ή δωροδοκίας στο πλαίσιο μεγάλων συμβάσεων προμηθειών, «διοικητική διαφθορά» με επίκεντρο την εφαρμογή των νόμων και «κατάληψη του κράτους» όταν η διαφθορά διαστρεβλώνει τη μορφή των ίδιων των νόμων (WBG, 2019).

Παρά τις δυσχέρειες εντοπισμού κοινά αποδεκτής εννοιολογικής προσέγγισης του φαινομένου, είναι κοινός τόπος ότι η διαφθορά, μαζί με διάφορες εκδηλώσεις της, όπως δωροδοκία, εκβιασμός και νεποτισμός, συνιστά ευθεία και άμεση απειλή των δημοκρατικών θεσμών αλλά και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Warren, 2004; Wickberg, 2013), υπονομεύοντας την αναγκαία σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των λειτουργών της πολιτείας και των διοικουμένων αλλά και την αξιοπιστία της πολιτικής παρούσας και του συστήματος αντιπροσώπευσης, επιφέροντας κρίση κανονιστικής ποιότητας του δικαίου και της αποτελεσματικότητας του κράτους εν γένει. Περαιτέρω, η διεθνής βιβλιογραφία καταγράφει εκτενείς αναλύσεις των οικονομικών επιπτώσεων της διαφθοράς (Aidt, 2003; Bardhan, 2006), συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων στην ανάπτυξη (Mauro, 1995; Mo, 2001), την εισοδηματική ανισότητα (Gupta et al, 2002) και τις

ξένες επενδύσεις (Wei, 2000). Αξίζει πάντως να επισημανθεί ότι η ακαδημαϊκή έρευνα για τις επιπτώσεις της διαφθοράς στις επενδύσεις έχει προκαλέσει μικτά αποτελέσματα, καθώς μέρος αυτής υποστηρίζει ότι η διαφθορά βελτιώνει την αποτελεσματικότητα επιτρέποντας στις επιχειρήσεις να παρακάμψουν τις δυσκίνητες γραφειοκρατικές διαδικασίες (Egger & Winper, 2005), ενώ σημαντικό μέρος αυτής υποστηρίζει ότι η διαφθορά εμποδίζει τις επενδύσεις αυξάνοντας το κόστος και την αβεβαιότητα (Brouthers & Gao, 2008).

Για τους λόγους αυτούς, ο έλεγχος της διαφθοράς συνιστά έναν από τους δείκτες χρηστής διακυβέρνησης κατά την Παγκόσμια Τράπεζα (Anderson et al, 2021), συνδέεται με τους στόχους (16.5) Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (UN 2015) αλλά και με σοβαρές εκφάνσεις του οικονομικού εγκλήματος (ιδίως φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής και νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες). Το πολυδιάστατο φαινόμενο της διαφθοράς συγκεντρώνει συστηματικά πλήθος (διεθνών και μη) νομοθετικών και πολιτικών δράσεων για την προώθηση του πλαισίου καταπολέμησής της (αντί πολλών, η Σύμβαση Ηνωμένων Εθνών περί Διαφθοράς βλ. ειδικότερα και Συμμεωνίδης 2015, Καϊάφα - Γκμπάντι 2015), η μελέτη των οποίων δεν αποτελεί σκοπό του παρόντος. Τα επίπεδα διαφθοράς συστηματικά μελετώνται από τη Διεθνή Διαφάνεια, η οποία αξιολογεί ετησίως τα κράτη, συμβάλλοντας στη στρατηγική για την καταπολέμηση του φαινομένου (Πίνακας 1).

Πίνακας 1



Πηγή: Eurostat & Transparency International (2020)

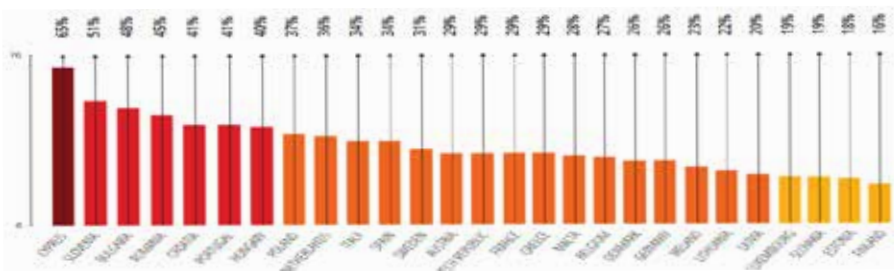
Ειδικότερα, πρόσφατα ευρήματα της Διεθνούς Διαφάνειας (Global Corruption Barometer 2022) αναδεικνύουν τα ακόλουθα συμπεράσματα για τα κράτη μέλη της Ε.Ε.:

- Τα επίπεδα διαφθοράς δεν έχουν μεταβληθεί δραστικά στα κράτη μέλη της Ε.Ε.
- Σημαντικά επίπεδα διαφθοράς εξακολουθούν να διαπιστώνονται στο δημόσιο αλλά και στον ιδιωτικό τομέα

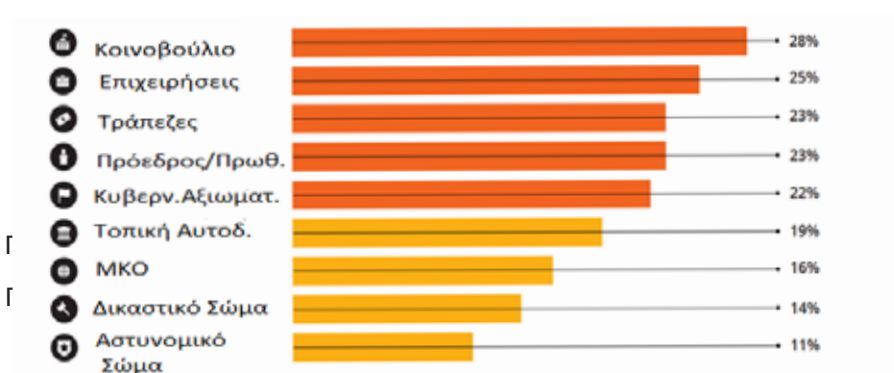
- Τρεις στους δέκα Ευρωπαίους πολίτες αντιμετώπισαν πρακτικές διαφθοράς
- Κρίσιμοι τομείς (όπως το σύστημα υγείας) βρέθηκαν υπό πίεση
- Διατηρούνται τα σημαντικά ποσοστά ατιμωρησίας
- Διατηρούνται τα σημαντικά ποσοστά ανασφάλειας των πολιτών για την αναφορά περιπτώσεων διαφθοράς
- Οι πολίτες θεωρούν ότι μπορούν να αποτελέσουν μέρος της λύσης του προβλήματος

Στην ίδια κατεύθυνση με τα ανωτέρω ευρήματα, και οι απαντήσεις των Ευρωπαίων πολιτών στο ερώτημα αν θεωρούν ότι αυξήθηκαν τα ποσοστά διαφθοράς μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. (Πίνακας 2), ενώ σημαντικοί θύλακες της διαφθοράς εντοπίζονται και στη λειτουργία των θεσμών (Πίνακας 3).

Πίνακας 2



Πίνακας 3



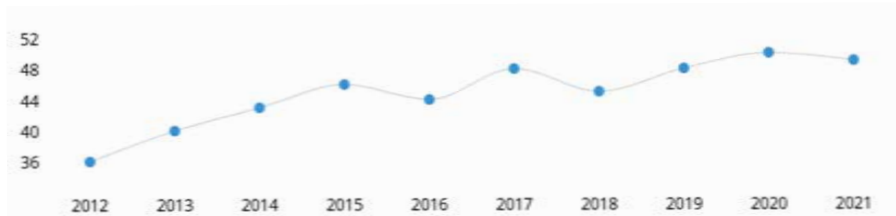
Πηγή: Transparency International (2022)

Τα παραπάνω ευρήματα δεν είναι τυχαίο ότι καταγράφονται σε περίοδο κατά την οποία η πανδημία του COVID-19 έχει οδηγήσει σε έκτακτες δαπάνες μεγάλης κλίμακας από τις κυβερνήσεις, χωρίς συχνά την τήρηση των απα-

ραίτητων ελέγχων και διαδικασιών. Αν και η διαχείριση έκτακτων καταστάσεων χωρίς κατάλληλους ελέγχους κατέστη αναγκαία, τούτο μπορεί να εκθέσει τις κυβερνήσεις σε διάφορους κινδύνους διαφθοράς που συχνά υπονομεύουν την εν γένει αποτελεσματικότητα του κράτους. Διαρκούσης άλλωστε της πανδημικής κρίσης, οι χώρες του ΟΟΣΑ συνέβαλαν στη στήριξη πολιτών και επιχειρήσεων, διαθέτοντας περίπου 16,4% του ΑΕΠ για επιπλέον δαπάνες ή διαφυγόντα έσοδα και έως 10,5% του ΑΕΠ μέσω άλλων μέτρων. Τα κράτη καλούνται να αναθεωρήσουν τις δημόσιες δαπάνες τους, επανεξετάζοντας τους τομείς διάθεσης των δημοσίων εσόδων για την ικανοποίηση των πραγματικών αναγκών των πολιτών μέσω ποιοτικών υπηρεσιών (OECD, 2021b) στο πλαίσιο μιας κλιμακούμενης δημοσιονομικής πίεσης που επιδεινώνεται από τη συσσώρευση χρέους. Η συνετή χρήση των σπάνιων πλέον πόρων με διαφανή τρόπο είναι ζωτικής σημασίας, εισάγοντας τα υψηλότερα πρότυπα ακεραιότητας μέσω του αποκλεισμού σημείων εισόδου που επιτρέπουν την άνθηση της διαφθοράς.

Η Ελλάδα, σύμφωνα και με την πλέον πρόσφατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Κράτος Δικαίου (COM/2021/700) έχει υποβληθεί σε τέσσερις κύκλους αξιολόγησης, ως μέλος της GRECO, εστιάζοντας σε διαφορετικά θέματα που συνδέονται με την παρεμπόδιση και καταπολέμηση της διαφθοράς. Συνοπτικά, το 100% των συστάσεων εφαρμόστηκαν στον πρώτο κύκλο αξιολόγησης, 50% στον δεύτερο κύκλο αξιολόγησης και 70% στον τρίτο κύκλο αξιολόγησης. Κατά τον τέταρτο κύκλο αξιολόγησης, όσον αφορά την αντιμετώπιση της παρεμπόδισης διαφθοράς σχετικά με μέλη του κοινοβουλίου, δικαστές και εισαγγελείς, 58% των προτάσεων έχουν πλήρως εφαρμοστεί, 26% έχουν μερικώς εφαρμοστεί και 16% δεν έχουν έως τώρα εφαρμοστεί. Παρά ταύτα, κατά τη Διεθνή Διαφάνεια, οι δείκτες περί διαφθοράς στην Ελλάδα παρουσιάζουν σταδιακή βελτίωση στα τελευταία χρόνια (Πίνακας 4).

Πίνακας 4



Πηγή: Transparency International (2022)

2. Διαφθορά: νέες τεχνολογίες & ανοικτά δεδομένα στη Δ.Δ.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς μοιραία συνδέεται με την εξέλιξη των νέων τεχνολογιών και τον βαθμό ωριμότητας της ψηφιακής διακυβέρνησης της Δ.Δ. Ως ψηφιακή διακυβέρνηση της Δ.Δ. ορίζεται ο εκσυγχρονισμός του

κράτους και της Δ.Δ., με όχημα τις Τεχνολογίες Πληροφοριών & Επικοινωνιών, με στόχο τον ριζικό μετασχηματισμό των υφιστάμενων διαδικασιών και την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, προκειμένου η Δ.Δ. να καταστεί αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη, εξασφαλίζοντας την ικανοποίηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου μέσω και της ενεργού συμμετοχής των πολιτών (ΥΔΜΗΔ, 2014). Υπό την έννοια αυτή, συνιστά βασικό μοχλό για τη μείωση του κινδύνου εκδήλωσης διαφθοράς, περιορίζοντας τα περιθώρια αδικαιολόγητης διακριτικής μεταχείρισης των δημοσίων υπαλλήλων στις σχέσεις και συναλλαγές με τους πολίτες, ιδιαίτερα σε χώρες με χαμηλό δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας, όπως η Ελλάδα (δείκτης DESI 2021).

Ενώ οι καινοτόμες πρωτοβουλίες ψηφιακής διακυβέρνησης δεν στοχεύουν ευθέως στην αντιμετώπιση των προκλήσεων της διαφθοράς, προκύπτουν εντούτοις εμμέσως σημαντικά οφέλη για την αντιμετώπισή της λόγω είτε των συναλλακτικών μεταρρυθμίσεων που επιδιώκουν την ηλεκτρονικοποίηση και αυτοματοποίηση των κυβερνητικών διαδικασιών είτε των μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας (Dupuy & Serrat 2014; Zinnbauer, 2012). Ειδικότερα διαπιστώνονται:

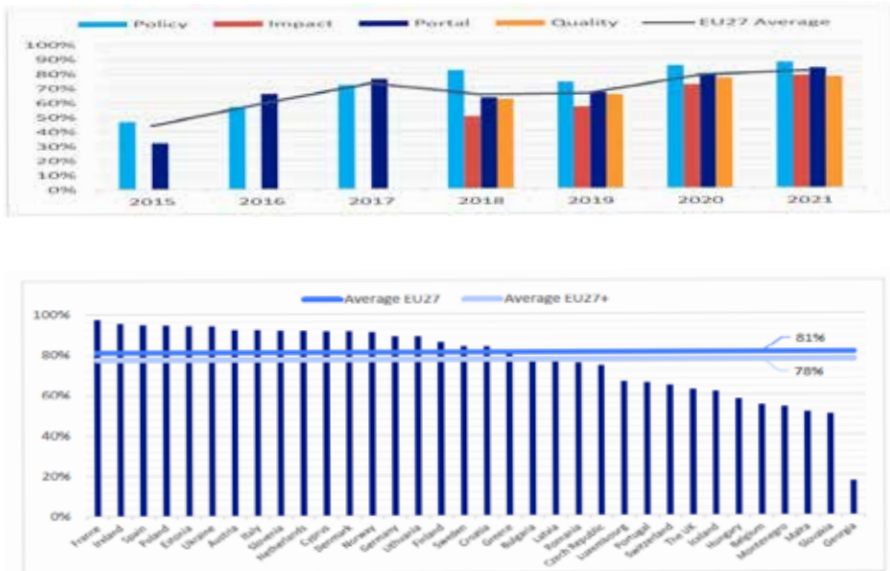
- μείωση της ασύμμετρης πληροφόρησης των πολιτών,
- περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας των κυβερνητικών αξιωματούχων και εξάλειψη περιθωρίων έκνομων συμπεριφορών,
- εξορθολογισμός και αυτοματοποίηση διαδικασιών για τη μείωση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των κυβερνητικών αξιωματούχων και των πολιτών που μπορούν να δημιουργήσουν ευκαιρίες για την ανάπτυξη διεφθαρμένων δικτύων,
- απομάκρυνση ενδιάμεσων προσώπων που συχνά διευκολύνουν τη δωροδοκία,
- μείωση της γραφειοκρατίας και περιπτώσεων κακοδιοίκησης,
- αύξηση της διαφάνειας των συναλλαγών με δημόσιους λειτουργούς,
- εξασφάλιση σημαντικών εργαλείων συλλογικής δράσης και πλατφορμών για την οργάνωση, την αναφορά και την κινητοποίηση των πολιτών κατά της διαφθοράς.

Συνδέεται, όμως, η ψηφιακή διακυβέρνηση της Δ.Δ. με τη διάθεση των ανοικτών δεδομένων και ποιος ο ρόλος της στη μάχη κατά της διαφθοράς; Ειδικότερες εφαρμογές των νέων τεχνολογιών και της σχέσης τους με τα ανοικτά κυβερνητικά δεδομένα στη μάχη κατά της διαφθοράς καταγράφονται όλο και συχνότερα (OECD, 2017).

Η Ευρώπη, σύμφωνα και με την πλέον πρόσφατη σχετική έκθεσή της (European Commission, 2021b), καταγράφει σημαντική πρόοδο στη διάθεση των ανοικτών δεδομένων, με μέση βαθμολογία ωριμότητας 81% (αντί 44%, κατά το έτος 2015), εστιάζοντας στη δημιουργία ποιοτικών εθνικών πυλών

ανοικτών δεδομένων, με έμφαση στις ανάγκες των χρηστών, στην επαναχρησιμοποίηση των δεδομένων και στη διάθεση συνόλων δεδομένων που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και εν τέλει την κοινωνία (Πίνακας 5).

Πίνακας 5



Πηγή: European Commission (2021b)

Στην περαιτέρω ωρίμανση των προϋποθέσεων περί ανοικτών δεδομένων συνετέλεσε και το κατάλληλο ενωσιακό πλαίσιο, όπως η Οδηγία για τις Πληροφορίες του Δημόσιου Τομέα (2003/98/EC), όπως αντικαταστάθηκε από την Οδηγία για τα ανοικτά δεδομένα και την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα (1024/2019), μετά και την υπογραφή του Διεθνούς Χάρτη Ανοικτών Δεδομένων (2015).

Σύμφωνα και με την αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας (όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 της Οδηγίας 1024/2019 και στην ελληνική έννομη τάξη στο άρθρο 61 του ν. 4727/2020, κατά το οποίο «Τα έγγραφα των φορέων (του δημόσιου τομέα κ.ά.) διατίθενται, από τη στιγμή της ανάρτησης, δημοσίευσης ή αρχικής διάθεσής τους, ελεύθερα προς περαιτέρω χρήση και αξιοποίηση για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, χωρίς να απαιτείται, υπό προϋποθέσεις, οποιαδήποτε ενέργεια του ενδιαφερομένου ή πράξη της διοίκησης»), τα ανοικτά δεδομένα (open data) θεωρούνται πλέον βασικό δημόσιο αγαθό, η αξιοποίηση των οποίων συνδέεται άρρηκτα με την ενίσχυση της διαφάνει-

ας, τη βελτίωση της κρατικής αποτελεσματικότητας, την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, τη διεύρυνση της κοινωνικής συμμετοχής και εν τέλει την εμπιστοσύνη στους δημοκρατικούς θεσμούς.

Ειδικότερα:

(i) Αύξηση διαφάνειας και λογοδοσίας

Τα ανοικτά δεδομένα συμβάλλουν στην πρόληψη και την αντιμετώπιση της διαφθοράς, ενισχύοντας τη δημοσιότητα στις κυβερνητικές δραστηριότητες, αποφάσεις και δημόσιες δαπάνες, αυξάνοντας συνακόλουθα τα επίπεδα λογοδοσίας έναντι των πολιτών και της κυβέρνησης για την καλύτερη, μεταξύ άλλων, παρακολούθηση της ροής και της χρήσης του δημόσιου χρήματος εντός και εκτός συνόρων. Αξιόλογη περιπτώσιολογία καταγράφεται στους τομείς:

- διαχείρισης των δημοσίων εσόδων, ανάλυσης και συνδυαστικής επεξεργασίας των υφιστάμενων διαθέσιμων πληροφοριών (όπως το διαδικτυακό εργαλείο «Where your money goes» της Ιρλανδίας)
- «ηθικά ύποπτης» δράσης της Δ.Δ. σε ευαίσθητους τομείς δράσης της,
- διατομεακής συνεργασίας μεταξύ των κυβερνήσεων, των πολιτών, της κοινωνίας καθώς και εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα για τον σχεδιασμό πολιτικών κατά της διαφθοράς και υπέρ της ενίσχυσης της κυβερνητικής ακεραιότητας.

(ii) Βελτίωση κρατικής αποτελεσματικότητας

Τα ανοικτά δεδομένα μπορεί να εξελιχθούν σε κρίσιμο εργαλείο αύξησης της κυβερνητικής απόδοσης, επιτρέποντας στους λήπτες αποφάσεων να σχεδιάσουν καλύτερα πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την παρακολούθηση της αποτελεσματικής εφαρμογής τους. Η διάθεση των ανοικτών δεδομένων αυξάνει της πιθανότητες έκθεσης έκνομων κυβερνητικών πράξεων, συμβάλλοντας στον εντοπισμό και εξάρθρωση έκνομων δραστηριοτήτων: η συνδυαστική επεξεργασία των ανοικτών δεδομένων και η δυνατότητα επαλήθευσης μεταξύ τους καθιστούν εφικτό τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών σε εσωτερικό αλλά και διεθνές επίπεδο.

(iii) Αύξηση εθνικής ανταγωνιστικότητας

Οι πληροφορίες του δημόσιου τομέα αποτελούν τεράστια πηγή δεδομένων που μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της εσωτερικής αγοράς και στην ανάπτυξη νέων εφαρμογών για τους καταναλωτές και τις νομικές οντότητες. Η έξυπνη χρήση δεδομένων, συμπεριλαμβανομένης της επεξεργασίας τους μέσω των εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης, μπορεί να οδηγήσει στον μετασχηματισμό όλων των τομέων της οικονομίας. Τα ανοικτά δεδομένα και η εξασφάλιση, σε πραγματικό χρόνο, της κατάλληλης πληροφορίας για το επιχειρηματικό περιβάλλον του εκάστοτε κράτους μπορούν να συμβάλουν στη δημιουργία σημαντικών οικονομικών οφελών για τον ιδιωτικό τομέα, ενισχύοντας περαιτέρω την εθνική ανταγωνιστικότητα.

(iv) Διεύρυνση κοινωνικής δέσμευσης

Η υψηλή διάθεση ανοικτών δεδομένων μπορεί να συμβάλλει στη ενίσχυση των συμμετοχικών διαδικασιών και εν τέλει σε καλύτερα επίπεδα δημοκρατίας. Κατά την όγδοη σκέψη της Οδηγίας 1024/2019, «ο δημόσιος τομέας στα κράτη μέλη συλλέγει, παράγει, αναπαράγει και διαδίδει ευρύ φάσμα πληροφοριών σε πολλούς τομείς δραστηριότητας, όπως κοινωνικός, πολιτικός, οικονομικός, νομικός, γεωγραφικός, περιβαλλοντικός, μετεωρολογικός τομέας για τη σεισμικότητα, τον τουρισμό, τις επιχειρήσεις, τομέας σχετικός με τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας και εκπαιδευτικός τομέας. Τα έγγραφα που παράγονται από φορείς του δημόσιου τομέα της εκτελεστικής, νομοθετικής ή δικαστικής εξουσίας αποτελούν μια ευρεία, ποικίλη και πολύτιμη δεξαμενή πόρων που μπορεί να ωφελήσει την κοινωνία. Η παροχή αυτών των πληροφοριών, η οποία περιλαμβάνει δυναμικά δεδομένα σε ηλεκτρονική μορφή για κοινή χρήση, παρέχει στους πολίτες και τις νομικές οντότητες τη δυνατότητα να αναζητήσουν νέους τρόπους για να τα χρησιμοποιήσουν και να δημιουργήσουν νέα καινοτομικά προϊόντα και υπηρεσίες».

3. Διαφθορά: εφαρμογές και προκλήσεις στη Φορολογική Διοίκηση

Η διαφθορά, κατά τον Γ.Γ. Ηνωμένων Εθνών, ζημιώνει σημαντικά την επίσημη οικονομία, απομυζώντας ετησίως τρισεκατομμύρια δολάρια από τον παγκόσμιο πληθυσμό, περισσότερο μάλιστα από ανθρώπους που έχουν πράγματι ανάγκη, καθώς απομειώνει αντίστοιχους πόρους για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Καθώς η διαφθορά, όπως έχει ήδη επισημανθεί, συνδέεται παράλληλα με σοβαρές εκφάνσεις του οικονομικού εγκλήματος (ιδίως φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής και νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), επιβάλλεται να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με την Ευρώπλ βλ. Ψήφισμα ΕΚ, 7/10/2021), το 0,7-1,2% του ετήσιου ΑΕΠ της Ένωσης «ανιχνεύεται ως ενεχόμενο σε ύποπτη χρηματοπιστωτική δραστηριότητα», όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, η παράνομη διακίνηση όπλων, η εμπορία ανθρώπων, η εμπορία ναρκωτικών, η φοροδιαφυγή και η φορολογική απάτη, η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας ή άλλες παράνομες δραστηριότητες που επηρεάζουν τους πολίτες της Ε.Ε. στην καθημερινή τους ζωή. Κατά καιρούς διαφορετικές περιπτώσεις φορολογικού ενδιαφέροντος (βλ. αντί πολλών, τα Panama Papers, Pandora Papers και Luxleaks) επιβεβαιώνουν τη στενή σχέση φορολογίας και διαφθοράς.

Στην κατεύθυνση αυτήν, η σύγχρονη Φορολογική Διοίκηση, όπως και η πρόσφατη πανδημική κρίση απέδειξε (OECD, 2021c), συχνά αναλαμβάνει πρόσθετους ρόλους για την καλύτερη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών και την προάσπιση του γενικού συμφέροντος του κράτους, όπως και την πάταξη της διαφθοράς, αντιμετωπίζοντας προκλήσεις όπως ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο, ταχεία ανάπτυξη του ψηφιακού χρηματοοικονομικού τομέα και των όλο και πιο εξελιγμένων μέσων για τη συγκάλυψη της κυριότητας των περιουσιακών στοιχείων και των πραγματικών δικαιούχων αλλά και ισχυρή εκδήλωση της φορολογικής κυριαρχίας των κρατών –με στοιχεία οικονομικού και εταιρικού απορρήτου– παρά τον έντονο διασυνοριακό χαρακτήρα των

ύποπτων (και μη) οικονομικών δραστηριοτήτων.

Οι συζητήσεις γύρω από τη σχέση Φορολογικής Διοίκησης και διαφθοράς συχνά σχετίζονται με τους ακόλουθους δύο πυλώνες : α) την ψηφιακή Φορολογική Διοίκηση και β) τη λήψη δέσμης μέτρων υπέρ της φορολογικής διαφάνειας.

3.1. Ψηφιακή Φορολογική Διοίκηση

Μια ισχυρή, συνεπής, Φορολογική Διοίκηση, συνιστά κρίσιμο εργαλείο κατά της διαφθοράς. Όπως με ένταση συμβαίνει και στο πλαίσιο ψηφιακού μετασχηματισμού της Δ.Δ., έτσι και οι σύγχρονες Φορολογικές Διοικήσεις ανά τον κόσμο επενδύουν στις νέες τεχνολογίες με σκοπό τη βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης, τη μείωση του διοικητικού κόστους και του απαιτούμενου χρόνου ολοκλήρωσης των σχετικών αιτημάτων και τη διευκόλυνση εν γένει των φορολογουμένων. Το πεδίο ψηφιοποίησης των Φορολογικών Διοικήσεων διευρύνεται, ενώ οι Φορολογικές Διοικήσεις, ήδη και πριν από την έναρξη της πανδημικής κρίσης, υιοθετούν, με ισχυρότερη όμως δυναμική και ένταση, νέες τεχνολογίες, αναπτύσσοντας προηγμένες λύσεις για την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών αυξημένης ποιότητας και αξίας με επίκεντρο τον πολίτη, τον εντοπισμό και την πρόληψη απάτης, τη χρήση και ανάλυση μεγάλων δεδομένων, αλλά και πρακτικές ενσωμάτωσης τεχνητής νοημοσύνης (OECD, 2020a). Οι νέες τεχνολογίες συνδέονται, κατά κοινή ομολογία, με υψηλά ποσοστά φορολογικής συμμόρφωσης (OECD, 2020b), συμβάλλοντας καταλυτικά στην ενίσχυση της είσπραξης δημοσίων εσόδων, στην αύξηση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης στη Φορολογική Διοίκηση, στην αντιμετώπιση ζητημάτων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, εγείροντας εντούτοις όμως ζητήματα ως προς την ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων των φορολογούμενων (IBDF, 2020).

Ειδικότερα, υπό την πίεση διαχείρισης της πρόσφατης πανδημικής κρίσης, η πλέον πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD, 2021b) διεθνώς διαπιστώνει ότι 61% των σύγχρονων Φορολογικών Διοικήσεων μεταβάλλουν την ψηφιακή στρατηγική τους και ειδικότερα επενδύουν στους ακόλουθους τομείς:

(i) Αυξανόμενη χρήση μεγάλων και ολοκληρωμένων συνόλων δεδομένων

Πάνω από 80% των Φορολογικών Διοικήσεων αναφέρουν ότι χρησιμοποιούν την επιστήμη των δεδομένων και αναλυτικά εργαλεία για τη διαχείριση δεδομένων από τρίτα μέρη, (συμπεριλαμβανομένων λοιπών Φορολογικών Διοικήσεων), καθώς και δεδομένων που αντλούνται εσωτερικά για τους σκοπούς της φορολογικής συμμόρφωσης.

(ii) Αυξανόμενη χρήση τεχνητής νοημοσύνης και μηχανικής μάθησης

Περίπου 75% των Φορολογικών Διοικήσεων αναφέρουν ότι χρησιμοποιούν ή ότι βρίσκονται σε διαδικασία ενσωμάτωσης τεχνολογιών αιχμής για την εκμετάλλευση δεδομένων, περιορίζοντας την ανάγκη για ανθρώπινη παρέμβαση. Τα παραπάνω δημιουργούν συνθήκες ικανές για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Φορολογικής Διοίκησης, απελευθερώνοντας στο

μέλλον περισσότερους ανθρώπινους και υλικούς πόρους.

(iii) Συνεχής έμφαση στην κατάτμηση των φορολογουμένων για τη δημιουργία εξατομικευμένων αλληλεπιδράσεων

Η δύναμη της ανάλυσης δεδομένων επιτρέπει στις Φορολογικές Διοικήσεις να δημιουργούν στοχευμένες προσεγγίσεις στις αλληλεπιδράσεις τους με τους φορολογούμενους. Παραδείγματα που παρέχονται από τις Φορολογικές Διοικήσεις δείχνουν πλέον αυξανόμενη κατάτμηση σε άλλους τομείς, κατατείνοντας σε πιο εστιασμένες ενέργειες και παρεμβάσεις συμμόρφωσης και εξυπηρέτησης.

(iv) Συνεχής βελτίωση προσβασιμότητας

Οι Φορολογικές Διοικήσεις προσπαθούν συνεχώς να βελτιώνουν τις διαδικασίες ανταπόκρισης σε αιτήματα πολιτών (ηλεκτρονικά, τηλεφωνικά ή και αυτοπροσώπως), με σκοπό τη διευκόλυνση της επικοινωνίας των φορολογουμένων. Η εξασφάλιση των απαραίτητων επικοινωνιακών μέσων συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση των υποχρεώσεων των φορολογουμένων και συνεπώς σε καλύτερα επίπεδα φορολογικής συμμόρφωσης.

(v) Αυξανόμενη σημασία της ψηφιακής ταυτότητας και επαλήθευσης

Καθώς η πλειονότητα των υπηρεσιών παρέχεται στην πλειονότητά της πλέον ψηφιακά, η αξία της ψηφιακής επιβεβαίωσης και ψηφιακής ταυτότητας αποκτά όλο και περισσότερη βαρύτητα. Οι Φορολογικές Διοικήσεις αξιοποιούν την πείρα και τα σύνολα δεδομένων τους για την εξασφάλιση πρόσβασης και σε άλλα πληροφοριακά συστήματα του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Στην Ελλάδα μέχρι το τέλος της προηγούμενης δεκαετίας, το επίπεδο ψηφιακής ωρίμανσης της Φορολογικής Διοίκησης καταγράφεται ιδιαίτερα χαμηλό (ΥΔΜΗΔ, 2014), συγκριτικά με τις επιδόσεις των άλλων κρατών-μελών της Ε.Ε. Το 2010 η Ελλάδα έγινε το πρώτο κράτος μέλος, το οποίο εντάχθηκε στον νέο μηχανισμό διάσωσης, με την υποχρέωση να ακολουθήσει μία σειρά (συνολικά τρία) Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής.

Στη διάρκεια της εφαρμογής τους προωθήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο ευρύτερο πεδίο της φορολογικής πολιτικής και ειδικότερα στην κατεύθυνση εκσυγχρονισμού της Φορολογικής Διοίκησης, Ειδικά στους τομείς διοικητικής (και όχι μόνο) δράσης της Φορολογικής Διοίκησης, η δυναμική των μεταρρυθμίσεων ενισχύθηκε σημαντικά από το 2013 και μετά και συμπληρώθηκε από θετικά δημοσιονομικά αποτελέσματα κατά τα τελευταία τρία χρόνια, συμβάλλοντας έτσι στον καλύτερο δημοσιονομικό προγραμματισμό και στην παρακολούθηση και ενίσχυση της διαφάνειας και αξιοπιστίας των δημοσιονομικών δεδομένων.

Προς την κατεύθυνση επίτευξης των στόχων αυτών, πολυάριθμες νομοθετικές, διοικητικές και οργανωτικές μεταβολές ανέλαβε η πρώην Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, νυν Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, τις οποίες κλήθηκε να υποστηρίξει, να προωθήσει και να εφαρμόσει σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα. Ως κυριότερες μεταρρυθμίσεις, γενικά, αναφέ-

ρονται συνοπτικά οι ακόλουθες:

(i) Η καθιέρωση της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής υποβολής φορολογικών δηλώσεων από το 2012 καθώς η εισαγωγή από το 2014 του ηλεκτρονικού παραβόλου και της σταδιακής καθιέρωσης των ηλεκτρονικών πληρωμών.

(ii) Η εισαγωγή από το 2012 του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος Elenxis, που αναβάθμισε ποιοτικά και αποτελεσματικά τις ελεγκτικές υπηρεσίες, εξασφαλίζοντας μια ενιαία τεχνολογική υποδομή για την διενέργεια ελέγχων.

(iii) Η καθιέρωση της ηλεκτρονικής τήρησης των φορολογικών βιβλίων και ηλεκτρονικής τιμολόγησης (myDATA).

(iv) Η εκτεταμένη διενέργεια διασταυρώσεων και δράσεων συμμόρφωσης.

(v) Η ηλεκτρονική ρύθμιση οφειλών προς το Δημόσιο (eInstallments), ήδη από το 2013.

(vi) Η επιβολή κατάσχεσης με ηλεκτρονικά μέσα (eGarnishments) ήδη από το 2013, επιταχύνοντας τις διαδικασίες αναγκαστικής εκτέλεσης.

(vii) Η διενέργεια ηλεκτρονικών πλειστηριασμών (eAuctions) και για το Δημόσιο ήδη από το 2018.

(viii) Η αυτοματοποίηση διαδικασιών είσπραξης για φορολογικές και τελωνειακές οφειλές (έργο EISPRAXIS).

(ix) Η ενίσχυση του δικτύου ανταλλαγής πληροφοριών φορολογικού ενδιαφέροντος στο πλαίσιο διεθνών συμφωνιών είτε στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου.

(x) Η ανάπτυξη ενός συστήματος Διοικητικής Πληροφόρησης (M.I.S.) για την ανάλυση των στοιχείων που αφορούν τις ληξιπρόθεσμες οφειλές προς τη Φορολογική Διοίκηση και η σταδιακή εισαγωγή τεχνικών διαχείρισης μεγάλων δεδομένων (big data analysis).

(xi) Η ψηφιακή επικοινωνία των φορολογουμένων, αποκλειστικά μέσω της αναβαθμισμένης ψηφιακής πύλης my AAE, από τον Μάιο 2022, για περισσότερες από 250 ομαδοποιημένες διαδικασίες και η ηλεκτρονική λήψη ψηφιακών αρχείων από τις φορολογικές Υπηρεσίες της ΑΑΔΕ.

(xii) Η σταδιακή ψηφιοποίηση δηλώσεων Φορολογίας Κεφαλαίου, όπως η ανάπτυξη εφαρμογής ψηφιακής υποβολής δηλώσεων Φόρου Κληρονομιάς καθώς και η αυτόματη ενημέρωση Ε9 για όσες δηλώσεις υποβάλλονται μέσω του myProperty (προσεχώς)

3.2. Δέσμη μέτρων υπέρ της φορολογικής διαφάνειας

Στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου, η διαφάνεια «εκλαμβάνεται παγκοσμίως ως θετική αξία», ενώ «τα αντίθετα της διαφάνειας, όπως η μυστικότητα και η εμπιστευτικότητα, έχουν λάβει αρνητική χροιά» και «μολονότι παρα-

μένουν παραδειγματικές αφηγήσεις σε ορισμένους τομείς, συνολικά θεωρούνται σε μεγάλο βαθμό ως εκδηλώσεις εξουσίας και, συχνά, κατάχρησής της» (Bianchi 2013, σελ. 2). Η «διαφάνεια», αν και πρόκειται για μια ευρεία και περίπλοκη έννοια (Schnackenberg & Tomlinson 2014), ειδικά στον τομέα της φορολογίας συνδέεται άρρηκτα με τη διασφάλιση δικαιότερης φορολογίας και την αντίστοιχη διαμόρφωση ικανού πλαισίου και διαδικασιών για τη διασφάλιση ανοικτών πρακτικών φορολογικού προγραμματισμού. Η θέσπιση μέτρων κατά του τραπεζικού απορρήτου και οικονομικών εγκλημάτων (όπως της φοροδιαφυγής) ή άλλων επιζήμιων επιθετικών φορολογικών πρακτικών (όπως της φοροαποφυγής) μέσω της αποτελεσματικής συνεργασίας των Φορολογικών Διοικήσεων συνιστά τον κύριο άξονα της φορολογικής διαφάνειας (OECD, BEPS Report, 2015).

Η Ε.Ε. διαθέτει ήδη ορισμένα από τα ισχυρότερα νομοθετικά πλαίσια περί φορολογικής διαφάνειας στον κόσμο, υιοθετώντας σε σημαντικό βαθμό σχετικές κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ, όπως αναφέρεται στη συνέχεια. Παρά ταύτα, δεδομένης της αυξανόμενης κινητικότητας κεφαλαίων, προσώπων και περιουσιακών στοιχείων, της ταχείας ανάπτυξης του ψηφιακού χρηματοοικονομικού τομέα και με αφορμή πλήθος αποκαλύψεων περί εμπλοκής πρώην και νυν πρωθυπουργών και υπουργών κρατών μελών της Ε.Ε., των οποίων οι δραστηριότητες αποκαλύφθηκαν από τα Pandora Papers, όλο και περισσότερη δημόσια και κοινοβουλευτική πίεση εκδηλώνεται για την ουσιαστική αναθεώρηση της δέσμης των υφιστάμενων μέτρων (βλ. Ψήφισμα ΕΚ, 7/10/2021).

Ως σημαντικότερες πρωτοβουλίες σε διεθνές επίπεδο (ΟΟΣΑ) υπέρ της φορολογικής διαφάνειας επισημαίνονται οι ακόλουθες :

(i) Η Πολυμερής Σύμβαση για Αμοιβαία Διοικητική Συνδρομή σε Φορολογικά Ζητήματα (γνωστή ως the Convention).

(ii) Το Σχέδιο Δράσης για τη Διάβρωση της Βάσης και Μετατόπισης των Κερδών (γνωστό ως BEPS και πλέον BEPS 2.0).

(iii) Η Αυτόματη Ανταλλαγή Πληροφοριών (γνωστό ως ΑΕΟΙ).

Ως σημαντικότερες πρωτοβουλίες σε ενωσιακό επίπεδο (Ε.Ε.) υπέρ της φορολογικής διαφάνειας επισημαίνονται οι ακόλουθες :

(i) Δέσμη μέτρων για τη φορολογική διαφάνεια (όπως διαφάνεια στις φορολογικές συμφωνίες, νέες απαιτήσεις διαφάνειας για τις πολυεθνικές εταιρείες, αναθεώρηση του Κώδικα Δεοντολογίας για τη φορολόγηση των επιχειρήσεων, κατάργηση της Οδηγίας για τη φορολόγηση εισοδημάτων από αποταμιεύσεις κ.λπ.).

(ii) Δέσμη μέτρων για την πάταξη της φοροαποφυγής. Ειδικότερα η Οδηγία 2016/1164 για τη θέσπιση κανόνων κατά πρακτικών φοροαποφυγής που έχουν άμεση επίπτωση στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς (Οδηγία για τη φοροαποφυγή I ή Οδηγία ATAD I) και η Οδηγία 2017/952 για την

τροποποίηση της Οδηγίας 2016/1164 όσον αφορά τις ασυμφωνίες στη μεταχείριση υβριδικών μέσων με τρίτες χώρες (Οδηγία ATAD II).

(iii) Οδηγία για τη Διοικητική Συνεργασία σε θέματα φορολογίας. Ειδικότερα η Οδηγία 2011/16, γνωστή ως DAC, η οποία αξίζει να επισημανθεί ότι ήδη τροποποιήθηκε πέντε φορές προκειμένου να επεκτείνει σταδιακά το πεδίο εφαρμογής της αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών σε πληροφορίες σχετικά με χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς και συναφή έσοδα (ΟΔΣ2), εκ των προτέρων διασυνοριακές αποφάσεις και εκ των προτέρων συμφωνίες ενδοομιλικής τιμολόγησης (ΟΔΣ3), εκθέσεις ανά χώρα που υποβάλλονται από πολυεθνικές επιχειρήσεις (ΟΔΣ4), παροχή πρόσβασης στις φορολογικές αρχές σε πληροφορίες σχετικά με την πραγματική κυριότητα, όπως αυτές συλλέγονται στο πλαίσιο των κανόνων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (ΟΔΣ5), και, τελικά, προκειμένου να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών ώστε να συμπεριληφθούν οι διασυνοριακές ρυθμίσεις επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού και να εισαγάγει κανόνες υποχρεωτικής γνωστοποίησης για τους ενδιάμεσους (ΟΔΣ6).

Ήδη από τον Ιούλιο 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε περαιτέρω τροποποίηση της Οδηγίας με σκοπό την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών σε εισοδήματα που αποκτήθηκαν μέσω ψηφιακών πλατφορμών (ΟΔΣ7) και ανακοίνωσε περαιτέρω τροποποίηση για την παροχή πρόσβασης σε πληροφορίες σχετικά με κρυπτοστοιχεία (ΟΔΣ8).

(iv) Υπό διαβούλευση προτάσεις Οδηγιών για τη δίκαιη φορολόγηση της Ψηφιακής Οικονομίας όπως: α) κανόνες σχετικά με τη φορολόγηση εταιρειών με σημαντική ψηφιακή παρουσία, β) κανόνες σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου ψηφιακών υπηρεσιών επί των εσόδων που προκύπτουν από την παροχή ορισμένων ψηφιακών υπηρεσιών.

Συμπληρωματικά, ειδικότερες κατευθύνσεις υπέρ της φορολογικής διαφάνειας κατά της διαφθοράς παρέχονται στις ακόλουθες μελέτες του ΟΟΣΑ:

(i) “Improving Co-operation between Tax Authorities and Anti-Corruption Authorities in Combating Tax Crime and Corruption” (2018)

(ii) “Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes (the Rome Report)” (2017)

(iii) “Ten Global Principles for Fighting Tax Crime” (2017)

(iv) “Handbooks on Money Laundering Awareness and Bribery and Corruption Awareness” (2017 και επ.)

(v) “A Beneficial Ownership Implementation Toolkit” (2019)

(vi) “Ending the Shell Game: Cracking down on the Professionals who enable Tax and White Collar Crimes” (2021)

4. Συμπεράσματα

Η πρόσφατη πανδημική κρίση, όπως όλα δείχνουν, επιτάχυνε τις διαδικασίες ψηφιακού μετασχηματισμού των κρατών και των σύγχρονων Δ.Δ. μεταβάλλοντας τον τρόπο λειτουργίας τους και μαζί με αυτό τις υφιστάμενες δημοκρατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η ψηφιακή αυτή καινοτομία αναπόφευκτα επηρέασε και τον τρόπο λειτουργίας της σύγχρονης Φορολογικής Διοίκησης, το ψηφιακό αποτύπωμα της οποίας εξελίσσεται αλματωδώς παγκοσμίως, συμβάλλοντας κατ' ακολουθία στην πάταξη διαβρωτικών της κοινωνίας αλλά και της οικονομίας φαινομένων, όπως της διαφθοράς. Η ολιστική πάντως ανασύσταση της Δ.Δ. (Φορολογικής και μη) μπορεί να ανακτήσει προς το παρόν την απολεσθείσα εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς, ζητήματα όμως ψηφιακής ηθικής αλλά και προστασίας των δικαιωμάτων των φορολογουμένων, υπό το φως της ανάγκης οριοθέτησης της εκτεταμένης ψηφιοποίησης της δημόσιας σφαίρας με αξιακά κριτήρια ενόψει του κινδύνου διάβρωσης των δημοκρατικών θεσμών, απασχολούν ήδη από καιρό την ακαδημαϊκή κοινότητα (Floridi et al, 2018 ; European Commission 2020 b; CIAT, 2022).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Anderson, J., Bernstein, D.S., Brun, J.P., Habershon, A. M.; Recanatini, F., Zimmermann, S.S. (2020). Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority. Washington, D.C.: WBG. Διαθέσιμο στο: <http://documents.worldbank.org/curated/en/365421591933442799/Anticorruption-Initiatives-Reaffirming-Commitment-to-a-Development-Priority>
- Aidt, T. S. (2003). Economic Analysis of Corruption: A Survey, *Economic Journal*, 11(113), 632–652.
- Bardhan, P. (2006). The economist's approach to the problem. *World Development*, 34 (2), 341-348
- Bianchi, A. (2013). On power and illusion: The concept of transparency in international law. Στο A. Bianchi & A. Peters (Eds.), *Transparency in international law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brouthers EY & Gao Y. (2008). Corruption and Market Attractiveness Influences on Different Types of FDI. *Strategic Management Journal*. 29 (6), 673-680.
- Chêne, M.(2016) Literature Review: The use of ICTs against corruption. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- CIAT (2022). The dilemmas of digitalization Διαθέσιμο στο <https://ciat.org/ciatblog-los-dilemas-de-la-digitalizacion/?lang=en>
- Dupui, H.E. & Serrat, O. (2014). *Fighting Corruption with ICT: Strengthening Civil Society's Role*. Knowledge Solutions. Springer, Singapore.
- Egger P. & Winner H. (2005). Evidence on corruption as an incentive for foreign direct investment. *European Journal of Political Economy*, 21 (4), 932-952
- European Commission (2020). White Paper On Artificial Intelligence—A European approach to excellence and trust. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commissionwhite-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf
- European Commission (2021a). Standard Eurobarometer 94 Winter 2020-2021. Διαθέσιμο στο: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>
- European Commission (2021b). Open Data Maturity in Europe. Διαθέσιμο στο <https://data.europa.eu/en/impact-studies/open-data-maturity>
- Eurostat & Transparency International (2020). Διαθέσιμο στο [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=File:Corruption_Perceptions_Index_by_country_2015_and_2020_\(score_scale_of_0_\(highly_corrupt\)_to_100_\(very_clean\)\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=File:Corruption_Perceptions_Index_by_country_2015_and_2020_(score_scale_of_0_(highly_corrupt)_to_100_(very_clean)).png)
- Floridi, L., Cowls, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V., Luetge, C., Madelin, R., Pagallo, U., Rossi, F., Schafer, B., Valcke, P., & Vayena, E. (2018). *AI4People—An Ethical Framework for a Good AI*

Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. *Minds and Machines*, 28(4), 689–707.

- Gupta S., Davoodi H. & Alonso T.(2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance* 3 (1), 23-45.
- IBFD (2020). *The IBFD Yearbook on Taxpayers' Rights*. IBFD Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights.
- Mauro, P.(1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 681–712.
- Mo, PH.(2001).Corruption and Economic Growth. *Journal of Comparative Economics*, 29, (1), March 2001, 66-79.
- OECD (2017). *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption*. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2019a). *Enhancing Access and Connectivity to Harness Digital Transformation*. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2019b). *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2020a). *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2020b). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2021a). *Government at a Glance*. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2021b). *Tax and Fiscal Policy Responses to the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021c). *Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. Paris: OECD Publishing.
- Schnackenberg, A. K., & Tomlinson, E. C. (2014). Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management* (pre-publication/early version). Διαθέσιμο στο: <http://jom.sagepub.com/content/early/2014/03/06/149206314525202>
- Transparency International (2022) *Global Corruption Barometer* Διαθέσιμο στο <https://www.transparency.org/en/gcb>
- UN (2015). *Sustainable Development Goals (SDGs)*. United Nations Διαθέσιμο στο: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- Zinnbauer, D (2012) *False Dawn, Window Dressing or Taking Integrity to the Next Level? Governments Using ICTs for Integrity and Accountability - Some Thoughts on an Emerging Research and Advocacy Agenda*. Διαθέσιμο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2166277> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2166277>

- Warren, M (2004). What does corruption mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48 (2), 328-343.
- Wei S.J (2000). How Taxing is Corruption on International Investors? *The Review of Economics and Statistics*, 2000, vol. 82, issue 1, 1-11
- Wickberg, S. (2013). Technological innovations to identify and reduce corruption. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- World Bank Group (2019). Anticorruption Initiatives. Reaffirming Commitment to a Development Priority.
- Καϊάφα Γκμπάντι, Μ. (2015) Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα. Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Ποταμιανός, Α. (2001) Νομικά Πρόσωπα και Διαφθορά, σε: Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργιών και Υπαλλήλων, Αθήνα
- Ράικος, Δ. (2006) Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Χρυσόγονος, Κ. (2003) Συνταγματικό Δίκαιο. εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Συμεωνίδης, Ι.(2015) Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (ΕφημΔΔ)*,(3),336-350
- ΥΔΜΗΔ Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (2014-2020). Διαθέσιμο στο: www.epdm.gr

ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΥΓΕΙΑ: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

ΙΩΑΝΝΑ ΠΕΡΒΟΥ
Δ.Ν., Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
ioannitado@gmail.com

Εισαγωγή

Η πανδημία του ιού SARS-CoV-2 κατά τα τελευταία έτη είχε ως αποτέλεσμα μια άνευ προηγουμένου υγειονομική κρίση για τα περισσότερα κράτη του κόσμου. Η εμπέδωση της υγειονομικής κρίσης έλαβε χώρα ήδη από το πρώτο πανδημικό κύμα λόγω των αυξημένων αναγκών που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τα εθνικά συστήματα υγείας (surge capacity). Ωστόσο, όπως συμβαίνει σε κάθε πρωτοφανή κατάσταση που απαιτεί ιδιαίτερη διαχείριση, οι αλλαγές που συντελούνται δεν έχουν μόνον αρνητικό πρόσημο. Έτσι, οι κρίσεις που έχουν διέλθει τα κράτη ή η διεθνής κοινότητα από καιρού εις καιρόν έδωσαν το έναυσμα για σημαντικές νομοθετικές τομές και τις επαγόμενες διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Αντίστοιχα και στην περίπτωση της πανδημίας COVID-19 οι αλλαγές που συντελέστηκαν ήταν ρηξικέλευθες σε διεθνές, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ψηφιοποίηση που έλαβε χώρα σε επίπεδο υπηρεσιών υγείας ήταν πρωτοφανής, ακριβώς γιατί ήταν επιβεβλημένη: οποιαδήποτε προσαρμογή σε επίπεδο οργάνωσης και διαχείρισης θα επέτρεπε την περαιώση προσωπικών αιτημάτων εξ αποστάσεως κρίθηκε ιδιαίτερα κρίσιμη για την ανάσχεση μετάδοσης του ιού. Δεν είναι επομένως υπερβολή η θέση που υποστηρίζεται από μεγάλο μέρος της θεωρίας ότι η πανδημική κρίση επιτάχυνε την ψηφιακή διακυβέρνηση στον χώρο της υγείας. Η ανάπτυξη εφαρμογών με τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης, η ψηφιοποίηση των δεδομένων των ληπτών υγείας και η ηλεκτρονική ολοκλήρωση διαδικασιών εντάσσονται στα θετικά στοιχεία που άφησε ως παρακαταθήκη η πανδημία.

1. Το διοικητικό πλαίσιο του δικαιώματος στην υγεία

Ήδη αποτυπώνεται βιβλιογραφικά ότι η πανδημία επανέφερε στο προσκήνιο το περιεχόμενο του δικαιώματος στην υγεία, ανέδειξε την πτυχή της δημόσιας υγείας και υπενθύμισε τη σημασία του ως κοινωνικού δικαιώματος. Πέραν της έννομης ενδυνάμωσης του δικαιώματος στην υγεία και της εκτεταμένης μελέτης της συνταγματικής του αποτύπωσης στο άρθρο 21 §3 του Συντάγματος (Σ), η πανδημία αποκάλυψε το εύρος του διοικητικού και διαχειριστικού πλαισίου που συνεπάγεται η επιτυχής απόλαυση του δικαιώματος.

Πιο συγκεκριμένα, η υγειονομική κρίση ανέδειξε τη σχέση που αναπτύσσουν οι λήπτες υπηρεσιών υγείας καταρχάς με τις υγειονομικές μονάδες

του Εθνικού Συστήματος Υγείας και εν συνεχεία με λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς (π.χ. Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας κ.λπ.). Κατ' αυτόν τον τρόπο προέκυψαν δύο πολύ σημαντικές εισαγωγικές επισημάνσεις. Πρώτον, η πλήρης απόλαυση του δικαιώματος στην υγεία εκδηλώνεται μέσα από μια σειρά παροχών προς τους λήπτες υπηρεσιών υγείας. Εκεί, η πρωτοβουλία από πλευράς λήπτη παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς επανατοποθετεί το σημείο ισορροπίας μεταξύ κοινωνικής παροχής (και άρα κεκτημένου) και εξατομικευμένης υπηρεσίας προς τον ιδιώτη που τείνει περισσότερο προς το μοτίβο ατομικού δικαιώματος που υλοποιεί την προϋπόθεση ύπαρξης καλής υγείας ως αντικειμενικής κατάστασης για την απόλαυση των λοιπών δικαιωμάτων.

Υπό αυτή την οπτική, η εξατομίκευση του δικαιώματος κείται πέραν της κλασικής διάστασης ενός *status positivum* και αναπτύσσει χαρακτηριστικά που καταδεικνύουν την ατομική υφή του δικαιώματος. Παράλληλα, η οποιαδήποτε υλοποίηση και απόλαυση εξατομικευμένων υπηρεσιών υγείας απαιτεί ένα ανεπτυγμένο σύστημα παροχής υπηρεσιών, διαδικασιών και πρωτοκόλλων που ακολουθούνται στην εκάστοτε περίπτωση. Με άλλα λόγια, το διαδικαστικό σκέλος (*processus*) διογκώνεται, ανάλογα με τις δυνατότητες και υπηρεσίες που παρέχει το εκάστοτε σύστημα υγείας. Κατά συνέπεια, με αφορμή την πανδημική κρίση διαφαίνεται ότι το δικαίωμα στην υγεία συνεπάγεται ένα *status mixtus* που προϋποθέτει τη διοικητική επάρκεια και διαχειριστική ετοιμότητα (Μπογιατζίδης & Πέρβου, 2020).

2. Η ψηφιακή διακυβέρνηση στον χώρο της υγείας

Η περίοδος της ψηφιακής διακυβέρνησης στον χώρο της υγείας είχε ξεκινήσει ήδη πριν από την έλευση της πανδημίας COVID-19. Η προσπάθεια μετάβασης στην ψηφιακή εποχή είναι ενδεικτική του εύρους διοικητικών προαπαιτούμενων για την εξασφάλιση εξατομικευμένων παροχών υγείας. Τα σχετικά παραδείγματα είναι πλείστα και περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων την καταχώριση στοιχείων και δεδομένων των ληπτών βάσει του μοναδικού Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) που αντιστοιχεί στον καθένα, την ηλεκτρονική ή άυλη συνταγογράφηση, τη δημιουργία ηλεκτρονικού φακέλου ασθενούς, την ανάρτηση λίστας ψυχρών χειρουργείων στον ιστότοπο κάθε υγειονομικής μονάδας με γνώμονα τον βαθμό προτεραιότητας κάθε περιστατικού, τη διαλειτουργικότητα μεταξύ κλινικών και υγειονομικών μονάδων με τη χρήση πληροφοριακών συστημάτων RIS-PACS, τις ηλεκτρονικές κάρτες αιμοδοτών και δοτών μυελού των οστών κ.ά.

Η ψηφιακή διακυβέρνηση στον χώρο της δημόσιας υγείας γνώρισε ταχεία ανάπτυξη ως άμεση συνάρτηση της πολιτικής που ανέπτυξαν τα κράτη για την ανάσχεση της διασποράς του κορονοϊού, η οποία επέβαλε πρακτικές κοινωνικής αποστασιοποίησης. Μεταξύ αυτών, πρωτεύοντα ρόλο είχε ο στόχος οι υγειονομικές μονάδες να μη γίνουν εστίες μετάδοσης του νέου κορονοϊού, ώστε να μπορούν να παράσχουν αδιάλειπτα τις υπηρεσίες τους. Για να μειωθεί η περίπτωση ενδονοσοκομειακής μετάδοσης του ιού προκρίθηκε η κατά το δυνατόν μείωση επισκέψεων των ληπτών υγείας στις μονάδες αναφοράς.

Αυτή η αναπροσαρμογή είχε ως αποτέλεσμα την εκτέλεση υπηρεσιών ψηφιακά, ώστε να μη διακινδυνεύσει η υγεία των πολιτών. Το παραπάνω όφειλε να καλύψει μέρος της διαγνωστικής διαδικασίας –όπου αυτό ήταν εφικτό– και της προτεινόμενης θεραπείας όσον αφορούσε τα non-COVID περιστατικά. Περαιτέρω, ένα σύστημα ψηφιακών εφαρμογών αναπτύχθηκε σχετικά με τα κρούσματα COVID-19 που κάλυπτε την ενημέρωση των περιπτώσεων COVID-19 και την τήρηση της απαιτούμενης καραντίνας, την ανάλογη θεραπεία ανάλογα με την κατάσταση του πάσχοντος, τη δήλωση και έκδοση πιστοποιητικού νόσησης, τη διαδικασία εμβολιασμού και την έκδοση του σχετικού πιστοποιητικού, τη διαδικασία αυτοδιαγνωστικού ελέγχου για παιδιά ή ενήλικες για την πρόσβασή τους στο χώρο εργασίας κ.λπ. Αυτές οι ψηφιακές εφαρμογές αφορούν αμιγώς το υγειονομικό σκέλος της πολιτικής κοινωνικής αποστασιοποίησης, ενώ αναπτύχθηκαν και εφαρμογές για τη διασφάλιση αιτιολογημένης μετακίνησης των πολιτών κατά τη διάρκεια καραντίνας (Aziz, Malik, & Iftikhar, 2020).

Η εκτεταμένη χρήση ψηφιακών μέσων και εφαρμογών προς εφαρμογή πολιτικών διασφάλισης της δημόσιας υγείας ενείχε μια σειρά δύσκολων επιλογών και σταθμίσεων. Εκτός από τη διαχειριστική ετοιμότητα, η επιβεβλημένη ψηφιακή μετάβαση ανέσυρε εκ νέου το ζήτημα προστασίας των προσωπικών δεδομένων των ιδιωτών. Ειδικότερα, το δίπολο ασφάλεια –εν προκειμένω δημόσιας υγείας– και προστασία της ιδιωτικότητας αποτελεί διαχρονικά νομικό πεδίο όπου αναπτύσσονται συγκρουσιακές σχέσεις, απαιτώντας την πρακτική εναρμόνισή τους. Η προστασία των πολιτών από ένα οργανωμένο πολιτειακό σύστημα φέρει ως αναγκαίο συμβιβασμό την έκθεση κάποιων προσωπικών τους δεδομένων (Ακριβοπούλου, 2012). Αυτή η συνθήκη έχει απασχολήσει τα κράτη δικαίου σε πλείστες περιπτώσεις, όπως σε περιόδους αυξημένου κινδύνου τρομοκρατικών χτυπημάτων.

Στην περίπτωση της πανδημίας διαφοροποιούν στοιχείο είναι η επεξεργασία προσωπικών δεδομένων υγείας (personal health data), τα οποία κρίνονται εξ ορισμού ως ευαίσθητα, και επιπρόσθετα η πιθανή χρήση δεδομένων τοποθεσίας (geolocation data) για την εφαρμογή της πολιτικής κοινωνικής αποστασιοποίησης. Αυτές οι δύο κατηγορίες προσωπικών δεδομένων δημιούργησαν έντονο προβληματισμό κατά τη σχεδίαση του εκάστοτε νομικού πλαισίου.

2.1 Η προστασία προσωπικών δεδομένων υγείας

Σε αυτό το σημείο είναι απαραίτητο να αποσαφηνισθεί ο όρος «δεδομένα υγείας», που προκρίνεται. Νοείται ότι περιλαμβάνει «δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που σχετίζονται με τη σωματική ή ψυχική υγεία ενός φυσικού προσώπου, περιλαμβανομένης της παροχής υπηρεσιών υγειονομικής φροντίδας, τα οποία αποκαλύπτουν πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση της υγείας» του προσώπου (άρ. 44 περ. ιγ' ν. 4624/2019), αλλά και γενετικά και βιομετρικά δεδομένα που αποσκοπούν στην ταυτοποίηση του προσώπου ή δεδομένα που αφορούν στη σεξουαλική ζωή του προσώπου ή τον γενετήσιο προσανατολισμό (Ζωγραφόπουλος, 2021). Συνεπώς, περιλαμβάνει όλες τις ειδικές κατηγορίες προσωπικών δεδομένων που σχετίζονται με τον ένα ή τον

άλλο τρόπο με την υγεία του ατόμου και όχι μόνον με δεδομένα που σχετίζονται με την υγειονομική φροντίδα ή την κοινωνική ασφάλιση (Li, 2021b).

Αυτή η προσέγγιση, κατά την οποία ο όρος «δεδομένα υγείας» περιλαμβάνει τα αυστηρώς ιατρικά δεδομένα, αλλά και τις λοιπές ειδικές κατηγορίες, υιοθετείται τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ προς τούτο ευθυγραμμίζεται και η νομολογία του ΕΔΔΑ. Άλλωστε το πλαίσιο για την προστασία των προσωπικών δεδομένων είναι ευρύτερο του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων (ΓΚΠΔ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), επιβεβαιώνοντας πως σε περιφερειακό επίπεδο η προστασία τους είναι μείζονος σημασίας (Παναγοπούλου - Κουτνατζή, 2017). Παρά το γεγονός ότι σκοπός της παρούσας μελέτης δεν είναι μια ενδελεχής αποτύπωση του νομοθετικού πλαισίου για την προστασία προσωπικών δεδομένων, θα επιχειρηθεί μια σταχυολόγηση σημαντικών νομοθετικών κειμένων που δημιουργούν ισχυρό πλέγμα προστασίας για τον ιδιώτη (Παπακωνσταντίνου, 2021).

Αυτή η σύντομη αναφορά, εν είδει παρέκβασης, καταδεικνύει την πρόνοια σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την κατοχύρωση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ως ουσιώδη έκφραση του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή. Πρόκειται για μια προσέγγιση που, καίτοι δεδομένη για τις χώρες της ευρωπαϊκής ηπείρου, δεν είναι διαδεδομένη σε άλλες εθνικές έννομες τάξεις. Συνεπώς, είναι δείγμα του κοινού νομικού πολιτισμού και παράδοσης των ευρωπαϊκών χωρών που, στις περισσότερες συγκρούσεις πτυχών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όποτε τίθεται θέμα ιδιωτικότητας του ατόμου δίδεται ιδιαίτερη προσοχή. Έτσι, πλέον όσων προβλέπονται στον ΓΚΠΔ η θεσμική προάσπιση της ιδιωτικότητας προβλέπεται αντίστοιχα στο άρ. 16 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ), στο άρ. 8 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ε.Ε. (ΧΘΔΕΕ), αλλά και στη Σύμβαση 108/1981 του Συμβουλίου της Ευρώπης για την «προστασία των ατόμων από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα».

Σε αυτό το μωσαϊκό και όσον αφορά τα δεδομένα υγείας προστίθενται και η Διακήρυξη της Γενεύης 1948, οπότε η Παγκόσμια Ιατρική Ένωση κατά τη δεύτερη γενική της συνέλευση κατέληξε σε δήλωση που κατοχυρώνει το ιατρικό απόρρητο, και η Διακήρυξη της Λισαβόνας (1981/1996) για τα δικαιώματα ασθενούς. Συνολικά, η ιδιωτικότητα, και δη το ιατρικό απόρρητο ως έκφραση αυτής, λαμβάνουν τη μέγιστη προστασία, κάτι που επιβεβαιώνεται και από τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη (άρ. 9Α Σ). Τα παραπάνω απηχούν μια σαφή νομοθετική επιλογή που συντελείται με συνέπεια και χωρίς σημαντικές παρεκκλίσεις τις τελευταίες δεκαετίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Βούλτσος & Χατζητόλιος, 2006).

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η ιδιωτικότητα δεν είναι το πρώτο μέλημα σε άλλα νομοθετικά περιβάλλοντα. Επί παραδείγματι, στις Ηνωμένες Πολιτείες τα δεδομένα υγείας νοούνται ως ένα χρήσιμο εργαλείο για την προστασία της δημόσιας υγείας και εθνικής ασφάλειας, μολονότι τοποθετούνται στον σκληρό πυρήνα της ιδιωτικής σφαίρας προστασίας (Jha, 2021). Αποσυνδέονται μερικώς από την προστασία της ιδιωτικής ζωής, ούτως ώστε η συλλο-

γική τους επεξεργασία να συμβάλει στην επίτευξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος, υπό τις προϋποθέσεις του Health Insurance and Portability and Accountability Act (HIPAA) (Pasquale, 2019). Αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο υφίσταται σε χώρες όπως το Ισραήλ ή η Κίνα, όπου οι μειωμένες δικλίδες ασφαλείας για τη συλλογή, επεξεργασία ή αποθήκευση δεδομένων υγείας καθιστούν την προστασία της ιδιωτικότητας τουλάχιστον ατροφική.

2.2 Η συλλογή, επεξεργασία και αποθήκευση προσωπικών δεδομένων υγείας

Το πλαίσιο προστασίας των υποκειμένων δεδομένων υγείας άλλαξε ριζικά μετά τη θέση σε ισχύ του ΓΚΠΔ, οπότε και στην πράξη κατήργησε το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο (βλ. Οδηγία 95/46/EK και ν. 2472/1997). Πλέον, η συλλογή, επεξεργασία ή αποθήκευση των εν λόγω δεδομένων διέπεται από μια σειρά αρχών που προβλέπονται στο άρ. 5 ΓΚΠΔ (Ιγγλεζάκης, 2020).

Παρά τη σαφή οριοθέτηση και αυστηροποίηση του νομοθετικού πλαισίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η έλευση της πανδημίας και η επιτάχυνση ψηφιοποίησης στη διοίκηση υγείας έφεραν στην επιφάνεια τρεις βασικούς τομείς προβληματισμού.

Καταρχάς, η προστασία των δεδομένων υγείας δεν είναι απόλυτη. Το γεγονός ότι κατατάσσονται στα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα δεν συνεπάγεται την εξαίρεσή τους από τη στάθμιση με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα υπό το πρίσμα της αναλογικότητας. Έτσι, η προστασία της δημόσιας υγείας ως πρωταρχικός σκοπός των υγειονομικών φορέων είχε ως αποτέλεσμα την καταφυγή σε συνεχείς σταθμίσεις ανάμεσα στο ζεύγμα ιδιωτικότητα - υγεία. Για παράδειγμα, η συστηματική συλλογή, επεξεργασία και αποθήκευση προσωπικών δεδομένων υγείας ασθενών της COVID-19 κρίθηκε εξαρχώς απαραίτητη για τη διαφύλαξη της δημόσιας υγείας, παραμερίζοντας εν πολλοίς την ιδιωτικότητα του καθενός (Price, 2021).

Η προσπάθεια μη εξάπλωσης της πανδημίας και ιατρικής παρακολούθησης των κρουσμάτων κατέστησε αναγκαία τη συλλογή τόσο δεδομένων υγείας όσο και δημογραφικών. Ο συνδυασμός τους είναι αναπόφευκτα ιδιαίτερα επισφαλής για την ταυτοποίηση των υποκειμένων τους. Η υποχώρηση της ιδιωτικότητας αποτέλεσε κοινό τόπο για την πλειονότητα των εθνικών εννόμων τάξεων, ενώ συνάδει και με τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών-μελών του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ) όταν έχει διακηρυχθεί έκτακτη ανάγκη για τη δημόσια υγεία σε διεθνές επίπεδο (public health emergency of international concern) (Butler & Zhou, 2021).

Σε δεύτερο βαθμό, οι παράμετροι της παρούσας συνθήκης κατέστησαν αναγκαία τη διασυνωριακή ροή δεδομένων. Η πολιτική κλειστών συνόρων και η άρνηση κοινής χρήσης δεδομένων υγείας που επιχειρήθηκε από κάποια κράτη, όπως η Κίνα, αποδείχθηκε μη βιώσιμη εξαιτίας των οικονομικών και εμπορικών δεσμών παγκοσμίως (Cofone, 2021). Αντίστοιχα, η άρνηση ή καθυστέρηση στην κοινή χρήση δεδομένων υγείας επικρίθηκε έντονα, διότι δεν επέτρεπε την ακριβή αποτίμηση εστιών υπερμετάδοσης της πανδημίας.

Έτσι, εξαρχής προκρίθηκε η ανάγκη διασυνοριακής ροής δεδομένων υγείας, δηλαδή η «διαβίβαση ή μεταφορά δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με σκοπό την επεξεργασία τους πέρα από τα εθνικά σύνορα μιας χώρας». Η συλλογή και επεξεργασία τους είτε λαμβάνει χώρα κατά την είσοδο ή έξοδο από μία χώρα (σε αερολιμένες, χερσαία σύνορα, κ.λπ.) είτε γίνεται με ευθύνη της κεντρικής κυβέρνησης κάθε κράτους, ώστε οι αρμόδιοι διεθνείς φορείς και όργανα να έχουν πλήρη εικόνα για την πορεία της πανδημίας. Η μεγάλης κλίμακας διασυνοριακή ροή προσωπικών δεδομένων υγείας αποτελεί πρόκληση για την προστασία της ιδιωτικότητας του υποκειμένου. Ωστόσο, η ελλειμματική συνεργασία περιφερειακά ή διμερώς λειτούργησε ως ανάχωμα στη διασυνοριακή ροή δεδομένων.

Ο τρίτος πυρήνας προβληματισμού σχετίζεται με τη χρήση «μεγάλων / μαζικών δεδομένων» (big data) κατά τη διάρκεια της πανδημίας. Η διασυνοριακή ροή δεδομένων συνδέθηκε αναπόδραστα με τη συλλογή και επεξεργασία μεγάλων δεδομένων, ώστε μέσα από τις συσχετίσεις να καθίσταται δυνατή η παρακολούθηση τάσεων και να υπάρχει εποπτική εικόνα της πανδημίας. Η συλλογή και επεξεργασία δεδομένων μεγάλης κλίμακας είναι εφικτή μόνο με τη χρήση ψηφιακών εργαλείων (Colonna, 2021). Η ευαλωτότητα της ιδιωτικότητας σε αυτήν την περίπτωση είναι σαφώς μεγαλύτερη.

Η παραπάνω παραδοχή αναπτύσσεται σε δύο στάδια:

Πρώτον, η μαζική συλλογή και επεξεργασία δεδομένων υγείας απαιτεί την ανάπτυξη του κατάλληλου λογισμικού, το οποίο συνδέεται με τις ηλεκτρονικές συσκευές (H/Y και κινητά τηλέφωνα) που περιλαμβάνουν τα δεδομένα. Η ανάπτυξη λογισμικού και εφαρμογών ανατίθεται τις περισσότερες φορές σε ιδιωτικές εταιρείες κατόπιν συμφωνίας με το κράτος. Έτσι, ο πρώτος παράγων που χρήζει προσοχής είναι η πιθανότητα αποθήκευσης και χρήσης ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων από ιδιωτικές εταιρείες και μάλιστα χωρίς τη συναίνεση του υποκειμένου (Μήτρου, 2017). Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης για τη δημόσια υγεία σε διεθνές επίπεδο δικαιολογεί μερικώς τη συλλογή μαζικών δεδομένων υγείας, ωστόσο ελλοχεύουν κίνδυνοι για τη χρήση τους στο διάστημα από την επεξεργασία και αποθήκευσή τους μέχρι τη διαγραφή τους, σημείο που έχει επισημανθεί και από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015).

Δεύτερον, η συλλογή και επεξεργασία μαζικών δεδομένων απαιτεί επίδειξη ωριμότητας από την πλευρά του κράτους. Με άλλα λόγια, η ορθή χρήση μαζικών δεδομένων υγείας είναι άμεσα συνυφασμένη με το κράτος δικαίου και την άρτια πολιτειακή οργάνωση μιας χώρας (Ακριβοπούλου, 2011). Ακόμη και μια επιδερμική συγκριτική επισκόπηση καταδεικνύει τις διαφορές. Το πιο πρόσφατο παράδειγμα είναι η πολιτική που ακολουθείται για τη μη διασπορά της πανδημίας στην Κίνα (Li, 2021a). Εκεί, τόσο στην πρώτη φάση της πανδημίας (Γουχάν) όσο και στην πιο πρόσφατη κρίση (Σαγκάη), εφαρμόζεται μια πιο σκληρή πολιτική περιορισμού των ασθενών με SARS-CoV-2. Προκειμένου να ανασχεθεί η διασπορά, η κινεζική κυβέρνηση χρησιμοποιεί μεγάλα δεδομένα, τα οποία σε συνδυασμό με τα δεδομένα τοποθεσίας επι-

τρέπουν τον άμεσο εντοπισμό ασθενούς με κορονοϊό και τη μετέπειτα θέση του σε καραντίνα. Σε αυτή την περίπτωση, το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή γνωρίζει πρωτοφανείς περιορισμούς, εάν όχι προσβολή στον πυρήνα του. Η χρήση ευαίσθητων δεδομένων υγείας από το κράτος λειτουργεί ως δούρειος ίππος για την προστασία του ατόμου, στο όνομα μιας πολιτικής μηδενικών κρουσμάτων (Francis, 2021).

Η περιστολή του δικαιώματος στον ιδιωτικό βίο έλαβε χώρα και σε άλλες εθνικές έννομες τάξεις μέσω της ψηφιακής συλλογής και επεξεργασίας ευαίσθητων δεδομένων υγείας (Gentiithes & Krent, 2020). Για παράδειγμα, στο Ισραήλ για την ανάσχεση της πανδημίας χρησιμοποιήθηκε λογισμικό που έχει αναπτυχθεί για τον εντοπισμό τρομοκρατών, εξομοιώνοντας τους τελευταίους με πιθανά κρούσματα. Βέβαια, και εδώ δεν αποτελεί έκπληξη η δυσανάλογη περιστολή του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή, στον βαθμό που έχει ενσωματωθεί σε μια εθνική κουλτούρα που προτάσσει την αυξημένη δημόσια ασφάλεια ως μείζον διακύβευμα για την επιβίωσή του κράτους (Τζώρτζη, 2018).

Μια πιο ραφιναρισμένη και εκλεπτυσμένη εκδοχή των παραπάνω εφαρμοσθήκε στη Νότια Κορέα. Η εξοικείωση με την ψηφιακή τεχνολογία επέτρεψε τον προσδιορισμό τοποθεσιών που ήταν πιθανό να γίνουν εστίες υπερμετάδοσης. Η εφαρμογή που αναπτύχθηκε ενημέρωνε τους πολίτες στο κινητό τους τηλέφωνο για τα μέρη όπου εντοπίστηκαν πολλά κρούσματα, ώστε να αποφύγουν να τα επισκεφθούν. Σε αντίθεση με άλλες χώρες, οι ψηφιακές εφαρμογές που ανέπτυξε η Νότια Κορέα δεν περιέστειλαν το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή υπέρμετρα. Ωστόσο, υπήρξαν έντονες αντιδράσεις στο εσωτερικό της χώρας, καθώς ιδιοκτήτες καταστημάτων εστίασης κ.λπ. κατέθεσαν τη δραματική μείωση των εσόδων τους εξαιτίας των προειδοποιητικών μηνυμάτων που λάμβαναν οι πολίτες στα προσωπικά τους τηλέφωνα, ενώ λάμβαναν όλα τα προβλεπόμενα μέτρα προστασίας.

Η μεταχείριση των ψηφιακών εργαλείων κατά την πανδημία συνιστά καθοριστικό παράγοντα για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου, καθώς η υγειονομική κρίση ανέδειξε τα τρωτά σημεία αμφοτέρων των κυβερνητικών πολιτικών και διοικητικών διαδικασιών. Σε χώρες όπου το κράτος δικαίου βρίσκεται σε καθοδική τροχιά, η πανδημία επέτρεψε και υπονόμεισε περαιτέρω την υπάρχουσα κατάσταση. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα χωρών όπως η Βραζιλία, η Ινδία ή η Λευκορωσία, οι οποίες αφενός ανέπτυξαν ανακόλουθες πολιτικές ως προς ανάσχεση της πανδημίας και αφετέρου τη χρησιμοποίησαν ως όχημα για τη συρρίκνωση ατομικών ελευθεριών. Κοινό στοιχείο σε αυτές τις περιπτώσεις, ανεξάρτητα από επιμέρους ιδιαιτερότητες, είναι η χρήση ψηφιακών εργαλείων για την αστυνόμευση των πολιτών και εντέλει η περιστολή της ιδιωτικότητας.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Κοινή Δήλωση της Προέδρου της Επιτροπής της Σύμβασης 108 και του Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων του Συμβουλίου της Ευρώπης επιχειρεί να οριοθετήσει τη λεπτή γραμμή που υφίσταται εξορισμού μεταξύ της προστασίας δημόσιας υγείας και χρήσης ψηφιακών δεδομένων υγείας. Μεταξύ άλλων, σημειώνουν ότι «δεν είναι δυνατό να υπο-

στηριχθεί ότι το δικαίωμα προστασίας δεδομένων είναι ασυμβίβαστο με την επιδημιολογική παρακολούθηση, υπογραμμίζοντας ότι τα ανώνυμα δεδομένα δεν καλύπτονται από τις απαιτήσεις προστασίας δεδομένων. Η χρήση συγκεντρωτικών δεδομένων υγείας για τον εντοπισμό συγκεντρώσεων κατά παραβίαση περιοριστικών μέτρων ή για να εντοπίσει τη μετακίνηση ατόμων που έρχονται από μια περιοχή με βαρύ επιδημιολογικό φορτίο [...] δεν μπορεί να αποτραπεί από τη νομοθεσία για την προστασία δεδομένων» (Συμβούλιο Ευρώπης, 2020). Δίδεται επομένως το πράσινο φως στα κράτη-μέλη του οργανισμού για την ψηφιακή προσπέλαση δεδομένων υγείας και επαφίεται σε εκείνα να τηρήσουν την κείμενη σχετικά με τα προσωπικά δεδομένα προστασία. Κατ' αυτό τον τρόπο, η ποιότητα απόλαυσης του δικαιώματος στην ιδιωτικότητα εξαρτάται και πάλι από το επίπεδο κράτους δικαίου σε κάθε εθνική έννομη τάξη (Kaminski & Urban Jennifer, 2021).

3. Η παρακαταθήκη της πανδημίας στην ψηφιακή διακυβέρνηση

Πέραν των προκλήσεων για τη διαφύλαξη της ιδιωτικότητας, η πανδημία επιτάχυνε τη χρήση ψηφιακών μέσων στον χώρο της υγείας, αφήνοντας σημαντική παρακαταθήκη για το μέλλον. Πιο συγκεκριμένα, η μετάβαση στην ψηφιακή διακυβέρνηση στην υγεία είχε ξεκινήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση ήδη πριν από το ξέσπασμα της πανδημίας COVID-19.

Ήδη με την οδηγία 2011/24 «περί εφαρμογής των δικαιωμάτων των ασθενών στο πλαίσιο της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης» θεμελιώθηκαν οι βασικοί πυλώνες για τη δημιουργία δικτύου ηλεκτρονικής υγείας (e-Health). Η διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη ως γενική ιδέα σχετίζεται με την ελευθερία μετακίνησης των Ευρωπαίων πολιτών εντός της Ε.Ε. χωρίς περιορισμούς και προσκόμματα. Προκειμένου να καταστεί εφικτό αυτό, κάθε πολίτης κράτους-μέλους της Ε.Ε. θα πρέπει να απολαμβάνει υγειονομικής περίθαλψης στα κράτη-μέλη του οργανισμού. Αυτή η γενική σύλληψη οδήγησε στην ανάγκη πρωτόλειας διασυνοριακής συνεργασίας, η οποία δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνο με ψηφιακά μέσα.

Έτσι, κατά την τελευταία δεκαετία εισηχθησαν στον χώρο της υγείας έννοιες όπως η ηλεκτρονική συνταγογράφηση, ο ηλεκτρονικός φάκελος ασθενούς και η ηλεκτρονική κάρτα υγείας. Πρακτικά, οι παραπάνω εφαρμογές επιτρέπουν την παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών υγείας, καθώς δίδεται η δυνατότητα κάλυψης των νοσηλίων ενός Ευρωπαίου πολίτη από τον ασφαλιστικό του φορέα για υπηρεσίες που δέχθηκε σε άλλο κράτος-μέλος της Ε.Ε. Βέβαια, η ηλεκτρονική υγεία αποτελεί τομή και για τα εθνικά συστήματα υγείας καθεαυτά.

3.1 Η ηλεκτρονική υγεία στην εθνική έννομη τάξη

Σε εθνικό επίπεδο, η ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών προβλέψεων έγινε με το ν. 4213/2013 και έκτοτε η μετάβαση προς την ψηφιακή διακυβέρνηση συντελείται με γρήγορους ρυθμούς. Βέβαια, η χρήση ηλεκτρονικών μέσων στην υγεία δεν περιορίζεται και δεν εξαρτάται μόνο από τη δημιουργία των αντίστοιχων εφαρμογών. Τουναντίον, επηρεάζει σημαντικά τον τρόπο πα-

ροχής υπηρεσιών υγείας και ρυθμίζει εκ νέου τη σχέση ιατρού - ασθενή. Η σταδιακή χρήση ηλεκτρονικού φάκελου ασθενή από τις υγειονομικές μονάδες της χώρας μετέτρεψε ριζικά το τοπίο στις υπηρεσίες παροχής υγείας, για τουλάχιστον δύο λόγους.

Πρώτον, εξαιτίας της ανάγκης ο ηλεκτρονικός φάκελος να είναι επικεντρωμένος στον ασθενή περιλαμβάνοντας στοιχεία από επισκέψεις σε υγειονομικές μονάδες, από εργαστηριακές ή άλλες εξετάσεις. Αν και θεωρητικά είναι αυτονόητο ο ηλεκτρονικός φάκελος να επικεντρώνεται στον ασθενή, ακριβώς για να μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι αντίστοιχες πληροφορίες από τον εκάστοτε θεράποντα ιατρό, αυτό δεν ήταν δεδομένο όταν εισήχθη σε διάφορες υγειονομικές μονάδες, καθώς μέχρι τότε το ιατρικό ιστορικό ασθενούς ήταν είτε χρονικά δομημένο είτε εστίαζε στα προβλήματα υγείας που είχε αντιμετωπίσει. Αυτή η αλλαγή έχει σημαντικό αντίκτυπο στη σχέση μεταξύ θεράποντος ιατρού και ασθενή (ή ευρύτερα λήπτη υπηρεσιών υγείας), καθώς μειώνει τον βαθμό εξάρτησης του δεύτερου από τον πρώτο. Δεύτερον, επιτρέπει στον ασθενή να λαμβάνει υπηρεσίες απευθυνόμενος σε διαφορετικές υγειονομικές μονάδες.

Εξ ορισμού, η χαλάρωση του δεσμού μεταξύ θεράποντος ιατρού και ασθενή εντείνει τη διαλειτουργικότητα μεταξύ των υγειονομικών μονάδων, στον βαθμό που ο ασθενής επιλέγει συνειδητά τη λήψη υπηρεσιών χωρίς γεωγραφικούς περιορισμούς. Έτσι, μειώνεται και η σημασία του όρου «νοσοκομείο ή κλινική αναφοράς». Η έλευση της πανδημίας βοήθησε στην παγίωση των ανωτέρω, όχι τόσο λόγω της ανάγκης παροχής ηλεκτρονικών υπηρεσιών, αλλά γιατί αναδιαμόρφωσε τον υγειονομικό χάρτη με τη δημιουργία νοσοκομείων νοσηλείας COVID-19 (στο πρώτο κύμα) και έπειτα με τη δημιουργία αντίστοιχων κλινικών. Η αλλαγή στον υγειονομικό χάρτη ολοκληρώθηκε και με τη μετακίνηση υγειονομικού προσωπικού για την κάλυψη αναγκών σε περιοχές με επιβαρυσμένο επιδημιολογικό φορτίο. Με άλλα λόγια, η πανδημία επισφράγισε την αλλαγή φιλοσοφίας στη σχέση θεράποντος ιατρού - ασθενή και αποπροσωποποίησε την παροχή υπηρεσιών υγείας (Buijsen, 2018).

Συνολικά, σε εθνικό επίπεδο η μετάβαση στην ηλεκτρονική υγεία δεν έχει ολοκληρωθεί, καθώς οι προαναφερθείσες υπηρεσίες δεν είναι ακόμη διαθέσιμες στο σύνολο των υγειονομικών μονάδων. Περαιτέρω, η διαλειτουργικότητα μεταξύ κλινικών υγειονομικών μονάδων δεν έχει επιτευχθεί, εξαιτίας των κενών που υφίστανται στην τήρηση ηλεκτρονικών φακέλων.

4. Σύγχρονες προκλήσεις και ψηφιακή υγεία

Τόσο η COVID-19 όσο και η ανάγκη παροχής ηλεκτρονικών υπηρεσιών υγείας εν γένει έχουν δρομολογήσει θεμελιακές αλλαγές στον τομέα της υγείας. Η μετάβαση προς την ψηφιακή διακυβέρνηση θέτει δύο πυρήνες προβληματισμού που σχετίζονται αφενός με την προστασία δικαιωμάτων των ληπτών υπηρεσιών υγείας και αφετέρου με την ποιότητα των υπηρεσιών.

Στο πρώτο σκέλος, η χρήση ψηφιακών μέσων θέτει ερωτηματικά για τη δυνατότητα ολοκληρωμένης προστασίας ευαίσθητων προσωπικών δεδομέ-

νων. Πλέον, υπάρχει μια άρρητη παραδοχή ότι η ψηφιακή διακυβέρνηση και δη σε περίοδο υγειονομικής κρίσης δρα περιοριστικά ως προς την ιδιωτικότητα. Πρόκειται για μια οιονεί στάθμιση που συνιστά νομοθετική επιλογή και διεθνή δικαιοική τάση, αναγνωρίζοντας τη σημασία της υγείας ως έννομου αγαθού (Sekar, 2020).

Στο δεύτερο σκέλος, η χρήση ηλεκτρονικών υπηρεσιών στην υγεία προσδιορίζει εκ νέου την έννοια της ποιότητας. Όπως συνηθίζεται να αναφέρεται, η ηλεκτρονική υγεία επ' ουδενί μπορεί να αντικαταστήσει την κλινική εκτίμηση που αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο στις υπηρεσίες υγείας. Έτσι, οι εφαρμογές που αναπτύσσονται έχουν οριοθετημένη πρακτική σημασία (Salami, 2019).

Εντέλει, το τρίπτυχο υγεία - ασφάλεια - ιδιωτικότητα όπως αντιμετωπίζεται από τις εθνικές έννομες τάξεις καταδεικνύει πως η υγεία αντιμετωπίζεται ως μείζον έννομο αγαθό και αποτελεί παράλληλα σημαντικό παράγοντα διατήρησης της δημόσιας ασφάλειας. Σε αυτή τη συνάρτηση, οι παράμετροι ιδιωτικότητας παραμένουν, αποκτούν όμως δευτερεύοντα ρόλο (Khosla, 2020).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ακριβοπούλου, Χ. & Ανθόπουλος, Χ. (2015). Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Κάλλιπος.
 - Ακριβοπούλου, Χ. (2012). Το Δικαίωμα στην Ιδιωτική Ζωή: Από τη Γένεση, στη Σύγχρονη Διαμόρφωση και Προστασία του. Εκδόσεις Σάκκουλας.
 - Ακριβοπούλου, Χ. (2011). Το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων μέσα από το φακό του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή. ΘΠΔΔ, 2011, 7.
 - Βούλτσος, Π. & Χατζητόλιος, Α. (2006). Η συναίνεση του ασθενούς στα πλαίσια του νέου κώδικα ιατρικής δεοντολογίας. Ιατρικό Βήμα, Απρίλιος-Μάιος, 34-38.
 - Ιγγλεζάκης, Ι. (2020). Ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (Κανονισμός 2016/679) και ο Εφαρμοστικός Νόμος (Ν. 4624/2019). Interactive Books.
 - Μήτρου, Λ. (2017). Ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. Εκδόσεις Σάκκουλα.
 - Μπογιατζίδης, Π. & Πέρβου, Ι. (2020). Η διαφύλαξη και μετεξέλιξη του δικαιώματος στην υγεία: επισημάνσεις με αφορμή την πανδημία COVID-19. ΔτΑ, 85, 749-763.
 - Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Φ. (2017), Ο Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων 679/2016/ΕΕ. Εισαγωγή και Προστασία Δικαιωμάτων. Εκδόσεις Σάκκουλα,
 - Παπακωνσταντίου, Σ. (2021). Η προστασία των προσωπικών δεδομένων υγείας και η αποκρυστάλλωσή της στον Κανονισμό 2016/679 – GDPR. Επιθεώρηση Δικαίου Πληροφορικής, <http://ejournals.lib.auth.gr/infolawj/>.
- Συμβούλιο Ευρώπης. (2020). Joint Statement on the right to data protection in the context of the COVID-19 pandemic by Alessandra Pierucci, Chair of the Committee of Convention 108 and Jean-Philippe Walter, Data Protection Commissioner of the Council of Europe, <<https://rm.coe.int/covid19-joint-statement/16809e09f4>>.
- Τζώρτζη, Β. (2018). Προστασία Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα στο χώρο ελευθερίας, ασφάλεια και δικαιοσύνης. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ζωγραφόπουλος, Δ.Γ. (2021). Ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Δεδομένων και η επεξεργασία δεδομένων που αφορούν την υγεία. Σε Κοτσαλής Λ. & Μενουδάκος Κ. Γενικός Κανονισμός για την Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων (GDPR), Νομική Διάσταση και Πρακτική Εφαρμογή, 2^η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη. 205-262.
- Buijsen, M. (2018). eHealth: its impact on patients' rights & medical confidentiality, Σε Συμεωνίδου-Καστανίδου, Ε. Ιατρική, Δίκαιο και Διαδίκτυο. Νομική Βιβλιοθήκη, 83-93.
 - Butler, A., & Zhou, E. (2021). Disease and data in society: how the pandemic

expanded data collection and surveillance systems. *American University Law Review*, 70(5), 1577-1628.

- Cofone, I. (2021). Immunity passports and contact tracing surveillance. *Stanford Technology Law Review*, 24(2), 176-236.
- Colonna, L. (2021). Artificial intelligence in the internet of health things: is the solution to AI privacy more AI?. *Boston University Journal of Science and Technology Law*, 27(2), 312-344.
- Francis, L. (2021). Health information beyond pandemic emergencies: privacy for social justice. *American University Law Review*, 70(5), 1629-1680.
- Gentithes, M., & Krent, H. J. (2020). Pandemic surveillance the new predictive policing. *ConLawNOW*, 12(1), 57-74.
- Jha, A. (2021). System failure: america needs global health policy for the pandemic age. *Foreign Affairs*, 100(2), 103-115.
- Kaminski, M. E., & Urban Jennifer M. M. (2021). The right to contest AI. *Columbia Law Review*, 121(7), 1957-2048.
- Khosla, R. (2020). Technology, health, and human rights: cautionary tale for the post-pandemic world. *Health and Human Rights Journal*, 22(2), 63-66.
- Li, T. C. (2021a). Post-pandemic privacy law. *American University Law Review*, 70(5), 1681-1728.
- Li, T. C. (2021b). Privacy in pandemic: law, technology, and public health in the COVID-19 crisis. *Loyola University Chicago Law Journal*, 52(3), 767-866.
- Pasquale, F. (2019). Data-informed duties in AI development. *Columbia Law Review*, 119(7), 1917-1940.
- Price, W. (2021). Problematic interactions between AI and health privacy. *Utah Law*.
- Review, 2021(4), 925-936.
- Salami, E. (2019). AI, big data and the protection of personal data in medical practice. *European Pharmaceutical Law Review (EPLR)*, 3(4), 165-175.
- Sekar, K. (2020). Tracking COVID-19: U.S. Public Health Surveillance and Data.

ΤΕΧΝΗΤΗ ΝΟΗΜΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ: ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

Δρ ΕΛΙΣΑΒΕΤ ΑΘΑΝΑΣΙΑ ΑΛΕΞΙΑΔΟΥ
Δικηγόρος, Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια ΑΠΘ
ea.alexiadou@gmail.com

1. Εισαγωγή

Η διαφθορά συνιστά ένα διαχρονικό και πολυδιάστατο πρόβλημα που σχετίζεται με το επίπεδο λειτουργίας των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών θεσμών μιας χώρας και ιδίως με την αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών που απευθύνονται και έχουν αντίκτυπο στην κοινωνία, όπως η χρηστή διακυβέρνηση (Χρυσόγονος 2020). Μάλιστα, θα πρέπει να τονιστεί ότι η διαφθορά συνιστά ένα σημαντικό εμπόδιο στην πραγμάτωση των δικαιωμάτων του ανθρώπου –των ατομικών, πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δικαιωμάτων– καθώς και του δικαιώματος στην ανάπτυξη (Pillay 2013).

Η διαφθορά κλονίζει βασικές αρχές πάνω στις οποίες στηρίζονται η σύγχρονη δημοκρατία και το κράτος δικαίου, όπως η διαφάνεια, η λογοδοσία στη λήψη αποφάσεων, η ίση μεταχείριση και η ουσιαστική συμμετοχή κάθε πολίτη σε κάθε πτυχή της κοινωνίας, η ορθή εφαρμογή των οποίων συνιστά το πιο αποτελεσματικό μέσο καταπολέμησής της (Pillay 2013). Δεν είναι τυχαίο λοιπόν που το ζήτημα της καταπολέμησης της διαφθοράς αναδείχθηκε και συστηματοποιήθηκε στην «2030 Ατζέντα για την Βιώσιμη Ανάπτυξη του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών (2030 Agenda for Sustainable Development)» μέσω της συνδυαστικής ανάγνωσης των επιμέρους στόχων 16.5 και 16.6, όπου ρητά επισημαίνεται η επιτακτική ανάγκη για τον δραστικό περιορισμό της διαφθοράς μέχρι το 2030, μέσω της ανάπτυξης αποτελεσματικών και διαφανών μηχανισμών, τηρώντας την αρχή της λογοδοσίας σε όλα τα επίπεδα (UN General Assembly 2015, Mackey et al. 2018). Ουσιαστικά, η διεθνής κοινότητα ρητά αναγνωρίζει ότι δεν υφίσταται οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη χωρίς την ύπαρξη κατάλληλων μηχανισμών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία υπονομεύει τη χρηστή διοίκηση, τη δίκαιη μεταχείριση των πολιτών και την κοινωνική δικαιοσύνη, θέτοντας σε κίνδυνο τη σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και των ηθικών θεμελίων της κοινωνίας (Transparency International 2016).

Εκ των ανωτέρω, αναδεικνύεται ότι η πραγμάτωση κατάλληλων μηχανισμών από τους αρμόδιους φορείς του κράτους για την πρόληψη, καταπολέμηση και εξάλειψη της διαφθοράς που ενυπάρχει σε κείριους τομείς της δημόσιας διοίκησης και ιδίως στον τομέα των υπηρεσιών υγείας, ο οποίος άμεσα σχετίζεται με την προστασία ζωτικής σημασίας αγαθών-δικαιωμάτων,

την προστασία της ζωής και της υγείας, συνιστά επιτακτικό ζήτημα προστασίας και σεβασμού της αξίας κάθε ανθρώπου. Εν προκειμένω, η πολιτεία θα πρέπει να προσεγγίζει τη διαφθορά στον τομέα υπηρεσιών υγείας τόσο ως ένα οικονομικό έγκλημα όσο και ως ένα σύνθετο ζήτημα διακινδύνευσης, απειλής και βαριάς προσβολής θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και της αρχής του κράτους δικαίου.

Στο πλαίσιο, μάλιστα, των υποχρεώσεων που απορρέουν από δεσμευτικές διατάξεις του διεθνούς, ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου, πρωτίστως, η κρατική παρέμβαση καθίσταται αναγκαία υπό την έννοια του συστηματικού ελέγχου με επίκεντρο την καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας και την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθώς και υπό την έννοια της οριοθέτησης και επανεκτίμησης του θεσμικού πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς, με γνώμονα το διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον του τομέα υγείας.

Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι η υιοθέτηση κατάλληλων μηχανισμών για τον δραστικό περιορισμό και πολύ περισσότερο για την εξάλειψη της διαφθοράς θα πρέπει να αποτελεί βασική προτεραιότητα της πολιτείας σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι σύμφωνα με την ευρωπαϊκή στρατηγική για την τεχνητή νοημοσύνη (TN) η εφαρμογή των τεχνολογιών TN στόχο έχει την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται από το κράτος προς τους πολίτες καθώς και τον εκσυγχρονισμό αυτών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2018). Ειδικότερα, η εισαγωγή της TN στο πεδίο των μηχανισμών άσκησης ελέγχου μέσω της χρήσης αυτοματοποιημένων συστημάτων στην αναγνώριση δόλιων/διεφθαρμένων συμπεριφορικών προτύπων και στον εντοπισμό υποθέσεων υψηλού κινδύνου καθώς και προτύπων κακοδιοίκησης, και στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών θα μπορούσε να συμβάλει στην ανίχνευση και στην περιστολή της διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας. Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να διερευνηθεί ο ρόλος που μπορεί να διαδραματίσει η υιοθέτηση τεχνολογιών TN στην καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας, καθώς και το κανονιστικό πλαίσιο ασφαλούς λειτουργίας των συστημάτων TN στην ευρωπαϊκή και ελληνική έννομη τάξη, θέτοντας τις κατάλληλες απαιτήσεις ασφαλείας ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό σε συνάρτηση με τις σοβαρές αναδυόμενες προκλήσεις από την λήψη αλγοριθμικών αποφάσεων με στόχο την εξασφάλιση της νομιμότητας της εφαρμογής τους.

2. Η επίδραση της τεχνητής νοημοσύνης στο ζήτημα της διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας

Σημείο εκκίνησης συνιστά η εννοιολογική αποσαφήνιση της διάστασης του φαινομένου της διαφθοράς σε συνάρτηση με την εφαρμογή τεχνολογιών TN για την καταπολέμηση αυτής στον τομέα των υπηρεσιών υγείας. Ομολογουμένως, δεν υφίσταται ούτε ένας γενικά αποδεκτός ορισμός της διαφθοράς ούτε ένας νομικός ορισμός αυτής σε διεθνή δεσμευτικά κείμενα, ο οποίος να προσδιορίζει τις διάφορες μορφές πρακτικών διαφθοράς ανάλογα με τα

πολιτιστικά, οικονομικά και πολιτικά περιβάλλοντα, τα επικρατούντα ήθη και τις ομάδες ανθρώπων που εμπλέκονται (Pearson 2013, Peters 2018). Η δυσκολία αυτή ως προς την απόδοση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού έχει αποτυπωθεί και σε διεθνή κείμενα κατά της διαφθοράς.

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς του 2003 (United Nations Convention Against Corruption) στο κείμενό της δεν ορίζει με σαφήνεια την έννοια της διαφθοράς, αλλά περιορίζεται στην πρόβλεψη μιας σειράς προληπτικών μέτρων κατά της διαφθοράς, όπως η λήψη διοικητικών μέτρων καταπολέμησής της. Μάλιστα, το Συμβούλιο της Ευρώπης επισήμανε ότι δεν μπορεί να υπάρξει ένας ακριβής ορισμός της διαφθοράς που να τυποποιεί και να καλύπτει την ποικιλία των μορφών, ειδών και επιπέδων διαφθοράς ή που θα ήταν παγκοσμίως αποδεκτός περιλαμβάνοντας όλες εκείνες τις πρακτικές που εκλαμβάνονται ως πράξεις διαφθοράς σε κάθε δικαιοδοσία (CoE GMC 1996: 14).

Πάντως, τις τελευταίες δεκαετίες διεθνώς η διαφθορά ορίζεται ως «η κατάχρηση από πρόσωπα που υπηρετούν στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα της ανατεθειμένης σε αυτά εξουσίας με σκοπό την απόκτηση ιδιωτικού οφέλους» (European Commission 2015: 17, Transparency International 2006: xvii). Είναι ενδιαφέρον ότι σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα το πρόβλημα της διαφθοράς εντοπίζεται στην αλληλεπίδραση του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Ουσιαστικά, τα ιδιωτικά συμφέροντα, εγχώρια και εξωτερικά, ασκούν την επιρροή τους με παράνομα μέσα για να εκμεταλλευτούν πρόσφορες συνθήκες για καλλιέργεια της διαφθοράς και οι δημόσιοι θεσμοί υποκύπτουν σε πρακτικές διαφθοράς ελλείψει αξιόπιστων περιορισμών (World Bank 1997: 102).

Σε ό,τι αφορά τη διαφθορά στον τομέα των υπηρεσιών υγείας, σημασία έχουν τα χαρακτηριστικά και οι ιδιαιτερότητες του υγειονομικού συστήματος κάθε χώρας και ιδίως ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών υγείας. Υποστηρίζεται ότι οι αιτιακοί παράγοντες, οι οποίοι δεν είναι μόνο υποκειμενικοί, αλλά κυρίως αντικειμενικοί, συνδέονται σε μεγάλο βαθμό με την ύπαρξη ανισορροπίας πληροφοριών στον τομέα της υγείας, την ύπαρξη αβεβαιότητας στο πεδίο των αγορών που σχετίζονται με την υγεία καθώς και με την πολυπλοκότητα των συστημάτων υγείας, που παρεμποδίζουν τη λογοδοσία (Hussmann 2011: 5-6, Transparency International 2006: xvii). Αξίζει να σημειωθεί ότι η πολυπλοκότητα των συστημάτων υγείας μπορεί να αποδοθεί στο πλήθος των (κρατικών και μη) δρώντων που εμπλέκονται στον τομέα των υπηρεσιών υγείας και στις στενές αλληλεπιδράσεις τους που οδηγούν στην ασύμμετρη συνάρθρωση μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων συμφερόντων (Hussmann 2011: 5-6, Transparency International 2006: xvii).

Εν προκειμένω, στον τομέα των υπηρεσιών υγείας μπορούν να εντοπιστούν πέντε βασικές κατηγορίες δρώντων, των οποίων τα συμφέροντα και οι αλληλεπιδράσεις θα μπορούσαν να ενθαρρύνουν και τελικά να εδραιώσουν τη διαφθορά: α) οι ρυθμιστικές αρχές (κυβερνητικοί αξιωματούχοι, υπουργεία που σχετίζονται με τον τομέα της υγείας, κοινοβούλια, εξειδικευμένες επιτρο-

πές), β) οι πληρωτές (ιδρύματα κοινωνικής ασφάλισης, κρατικές υπηρεσίες, ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρείες), γ) οι πάροχοι υγειονομικής περίθαλψης (νοσοκομεία, επαγγελματίες υγείας: γιατροί, νοσηλευτές, φαρμακοποιοί), δ) οι χρήστες υπηρεσιών υγείας (ασθενείς), και ε) οι προμηθευτές (φαρμακευτικές εταιρείες, προμηθευτές ιατρικού εξοπλισμού) (Savedoff and Hussmann 2006: 6). Επομένως, είναι πρόδηλο ότι τις περισσότερες φορές η διαφθορά εμφανίζεται ως δομικό στοιχείο των υπηρεσιών υγείας και δεν είναι αποκλειστική σε κανένα συγκεκριμένο τύπο συστήματος υγείας (Savedoff and Hussmann 2006: 4).

Παγκοσμίως, υπολογίζεται ότι η διαφθορά στον τομέα της υγείας οδηγεί στη σπατάλη πάνω από το 7% των δαπανών για την υγεία. Δεδομένου ότι οι ετήσιες παγκόσμιες δαπάνες για την υγεία ξεπερνούν πλέον τα 7,5 τρισεκατομμύρια δολάρια, αυτό σημαίνει ότι κάθε χρόνο χάνονται πάνω από 500 δισεκατομμύρια δολάρια σε πόρους υγείας παγκοσμίως εξαιτίας φαινομένων απάτης και διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας (Transparency International 2019: 2). Δεν είναι τυχαίο λοιπόν ότι ο τομέας των υπηρεσιών υγείας, βασικός πυλώνας του κοινωνικού κράτους, συγκαταλέγεται μεταξύ των τομέων της δημόσιας διοίκησης που είναι περισσότερο επιρρεπείς στη διαφθορά, πυροδοτώντας φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού, διακρίσεων και ανισοτήτων στην κοινωνία, ιδίως όσον αφορά ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες (UN General Assembly 2017: παρα. 3). Αξίζει να επισημανθεί ότι στην Ελλάδα οι εναλλασσόμενες και αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες των οργάνων του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.) σε συνδυασμό με τη συνεχώς μεταβαλλόμενη νομοθεσία στον χώρο των δημόσιων υπηρεσιών υγείας, διαχρονικές παθογένειες του Ε.Σ.Υ., ευνοούν και ενισχύουν φαινόμενα διαφθοράς στο Ε.Σ.Υ, αποδυναμώνοντας την ελεγκτική και πειθαρχική διαδικασία και εν γένει τη διαφάνεια στη λειτουργία του Ε.Σ.Υ. Εκ των ανωτέρω διαπιστώσεων αντιλαμβάνεται κανείς ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας απαιτεί μια ολοκληρωμένη διαχείριση του πολυσχιδούς αυτού φαινομένου, για το οποίο οι κανόνες που προβλέπονται αδυνατούν να τυποποιήσουν τις πρακτικές και τα χαρακτηριστικά αυτής.

Προς την κατεύθυνση αυτήν, σημαντική είναι η υιοθέτηση νέων τεχνολογικών λύσεων και παρεμβάσεων που να υποστηρίζουν την αποτελεσματική διαχείριση - αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς και ιδίως το έργο των ελεγκτικών δημόσιων φορέων προς το σκοπό αυτόν, δίδοντας έμφαση σε μηχανισμούς ανάλυσης και δημοσιοποίησης συνόλων δεδομένων και υλοποίησης ειδικών μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων σε κρίσιμα πεδία των υπηρεσιών υγείας, όπως ο τομέας των δημόσιων προμηθειών (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης 2020).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ενδιαφέρον είναι ότι η ανάπτυξη ψηφιακών εργαλείων και εφαρμογών ΤΝ κατά της διαφθοράς μπορεί να επηρεάσει καταλυτικά τον τομέα των υπηρεσιών υγείας, υπό την προϋπόθεση της διασφάλισης των θεμελιωδών αρχών του κράτους δικαίου και των δικαιωμάτων του ανθρώπου κατά τον σχεδιασμό, την ανάπτυξη και τη χρήση των τεχνολογιών αυτών (βλ. σχετικώς, European Parliament 2017: 13-14). Η ΤΝ είναι ένα

σύνολο τεχνολογιών που συνδυάζουν δεδομένα, αλγόριθμους και αυξημένη υπολογιστική ισχύ, με αποτέλεσμα να είναι σε θέση να επιδεικνύουν έξυπνη συμπεριφορά μέσω της ανάλυσης του περιβάλλοντός τους, της ανάληψης δράσεων και της λήψης αποφάσεων (με κάποιον βαθμό αυτονομίας), που μέχρι πρόσφατα λαμβάνονταν αποκλειστικά από ανθρώπους, με σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων σε σύντομο χρονικό διάστημα (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης 2020: 116, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020).

Μάλιστα, σύμφωνα με τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού, η ανάπτυξη τεχνολογιών ΤΝ σε κείριους τομείς της δημόσιας διοίκησης, όπως ο τομέας των υπηρεσιών υγείας, μπορεί να συμβάλει στην υποστήριξη της στρατηγικής ενάντια στη διαφθορά, προωθώντας λύσεις επεξεργασίας μεγάλων δεδομένων για την υποστήριξη των ελεγκτικών μηχανισμών του Δημοσίου (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης 2020). Μέσω των λύσεων αυτών θα μπορεί να πραγματοποιηθεί έρευνα με σκοπό τον εντοπισμό συμπεριφορών υψηλού ρίσκου, που παραπέμπουν σε πρακτικές διαφθοράς και που μπορεί να είναι κωδικοποιημένες σε σύνολα δεδομένων καθώς και να εκτιμηθεί το επίπεδο κινδύνου διαφθοράς μέσω του καθορισμού σχετικών δεικτών. Εν προκειμένω, η χρήση αναλυτικών στοιχείων - ευρημάτων θα οδηγήσει στη βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων συμβάσεων, καθώς και άλλων ευαίσθητων διαδικασιών της Δημόσιας Διοίκησης, στο πεδίο των υπηρεσιών υγείας.

Παράλληλα, η ανάπτυξη λύσεων ΤΝ κατά της διαφθοράς θα επιτρέψει την ανίχνευση και καταπολέμησή της σε πραγματικό χρόνο, γεγονός που θα ενισχύσει ακόμη περισσότερο το έργο των ελεγκτικών υπηρεσιών του Δημοσίου. Για παράδειγμα, θα προωθηθεί η εφαρμογή μεθόδων μηχανικής μάθησης για τη βελτίωση της στόχευσης των ελέγχων, κατευθύνοντας τους επιτόπιους και τους ουσιαστικούς ελέγχους για την αποτελεσματική διερεύνηση περιστατικών απάτης και διαφθοράς και την άμεση αντιμετώπιση αυτών των οικονομικών εγκλημάτων (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης 2020). Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί ότι η χρήση των εφαρμογών της ΤΝ στην οργάνωση του συστήματος των προμηθειών προϊόντων και υπηρεσιών των δημόσιων φορέων υγείας, μια κατεχόμενη πηγή σύγκρουσης συμφερόντων και διαφθοράς, θα μπορούσε υπό προϋποθέσεις –συγκεκριμένους όρους πλαισίωσης– να εξασφαλίσει υγιείς όρους ανταγωνισμού, αύξηση της διαφάνειας και εξοικονόμηση πόρων μέσω της αποτελεσματικής αντιμετώπισης του ζητήματος της δημοσιονομικής επιβάρυνσης που προκαλεί η διασπάθιση των πόρων υγείας.

Εντούτοις, θα πρέπει να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με έρευνα του Ευρωβαρόμετρου, το 88% των Ευρωπαίων πολιτών θεωρεί ότι οι τεχνολογίες ΤΝ απαιτούν προσεκτική διαχείριση (European Commission 2017: 6). Αναμφίβολα, η χρήση αλγορίθμων και αυτοματοποιημένων συστημάτων λήψης αποφάσεων για την κατάρτιση προφίλ - προτύπων υψηλού ρίσκου και την εκτίμηση κινδύνου δημιουργεί σημαντικές ευκαιρίες συστηματικής ανάλυσης - επεξεργασίας μεγάλου όγκου δεδομένων και πρόβλεψης μελλοντικών δεδομένων, αλλά την ίδια στιγμή ενέχει και σοβαρούς κινδύνους κατά την

επεξεργασία των δεδομένων αυτών και τη λήψη των αλγοριθμικών - αυτοματοποιημένων αποφάσεων.

Σημαντικό είναι να προσέξουμε ότι οι πολίτες φοβούνται ότι θα υποστούν (τεχνολογική) χειραγώγηση, χωρίς να έχουν τη δύναμη να υπερασπιστούν τα δικαιώματα και την ασφάλειά τους όταν θα βρεθούν αντιμέτωποι με τις πληροφοριακές ασυμμετρίες της αλγοριθμικής - αυτοματοποιημένης λήψης αποφάσεων. Από την άλλη, νομικές οντότητες - επιχειρήσεις εκφράζουν ανησυχίες αναφορικά με την υπονόμευση της ανταγωνιστικότητάς τους λόγω των προβλημάτων ασφάλειας δικαίου που συνδέονται με τη μείωση των συνολικών επιπέδων ασφαλείας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020).

Όπως ήδη αναπτύχθηκε ανωτέρω, η ΤΝ είναι σε θέση να επιτελεί πολλαπλές και σύνθετες λειτουργίες που προηγουμένως μπορούσαν να πραγματοποιούνται μόνο από ανθρώπους μέσω μιας χρονοβόρας και κοστοβόρας διαδικασίας. Ως εκ τούτου, οι πολίτες και οι νομικές οντότητες θα υπόκεινται ολοένα και περισσότερο σε δράσεις και αποφάσεις που λαμβάνονται από τα συστήματα ΤΝ ή με τη συνδρομή των συστημάτων αυτών, οι οποίες ενδεχομένως να είναι δυσνόητες, να μην μπορούν να εξηγηθούν εύκολα και η αποτελεσματική προσβολή - αμφισβήτησή τους να είναι δυσχερής, εφόσον αυτό απαιτηθεί (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020). Να σημειωθεί, επιπλέον, ότι ορισμένοι αλγόριθμοι ΤΝ λειτουργούν με αδιαφανή τρόπο, το αποκαλούμενο «φαινόμενο μαύρου κουτιού» το οποίο σε συνδυασμό με τα άλλα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των συστημάτων ΤΝ, όπως η πολυπλοκότητα, η μη προβλεψιμότητα και η εν μέρει αυτόνομη συμπεριφορά, ενδέχεται να καταστήσουν δύσκολη την επαλήθευση της συμμόρφωσής τους με τους κανόνες της υφιστάμενης ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας, που αποσκοπούν στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020: 15).

Ουσιαστικά, το γεγονός αυτό θα συνεπάγεται τη μη αποτελεσματική πρόσβαση των θιγόμενων προσώπων (ιδιωτών / νομικών οντοτήτων) σε αποδεικτικά μέσα-στοιχεία, απαραίτητα για τη νομική τους επιχειρηματολογία ως προς την επαλήθευση του τρόπου λήψης μιας δεδομένης –προβληματικής ή μεροληπτικής– απόφασης με τη συνδρομή της ΤΝ και τη δυσκολία ελέγχου τού κατά πόσον τηρήθηκαν οι σχετικοί κανόνες και του κατά πόσον η κρίση της αυτοματοποιημένης απόφασης ήταν δίκαιη.

Υπό το πρίσμα αυτό, τα εν λόγω εμπλεκόμενα - θιγόμενα πρόσωπα ενδέχεται να αντιμετωπίζουν δυσκολίες αποτελεσματικής προσφυγής στη δικαιοσύνη, σε περιπτώσεις όπου οι αποφάσεις αυτές ενδέχεται να τους προκαλούν δυσμενείς επιπτώσεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020: 15-16). Πάντως, η ολοένα αυξανόμενη χρήση μοντέλων «μαύρου κουτιού» από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς έχει πυροδοτήσει μια συζήτηση αναφορικά με την «αλγοριθμική λογοδοσία» και την επιτακτική ανάγκη για αυξημένη διαφάνεια στην αλγοριθμική λήψη αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένης τόσο της διαφάνειας υπό τη μορφή της παροχής εξηγήσεων προς τα εμπλεκόμενα πρόσωπα όσο και της διαφάνειας υπό τη μορφή της δυνατότητας διενέργειας ελέγχων από τρίτους - εμπειρογνώμονες (European Parliament 2017: 25-26, Caplan et al.

2018, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019, Bai 2022). Να επισημανθεί ότι ο όρος «αλγοριθμική λογοδοσία» αποσκοπεί στην ιχνηλάτηση των δυνητικά προβληματικών αποφάσεων που ελήφθησαν με τη συμμετοχή συστημάτων ΤΝ και στην απόδοση ευθύνης (όπου αυτό είναι εφικτό), δεδομένου ότι οι αλγόριθμοι δημιουργούνται συνδυαστικά μέσω μηχανικής μάθησης και ανθρώπινου σχεδιασμού και τα ελαττώματα - σφάλματα στους αλγόριθμους προέρχονται από τους ανθρώπους που αναπτύσσουν, εισάγουν και χρησιμοποιούν συστήματα ΤΝ (European Parliament 2017: 26).

Περαιτέρω, οι τεχνολογίες ΤΝ αυξάνουν τις δυνατότητες παρακολούθησης και ανάλυσης συμπεριφορών και μοτίβων στο πλαίσιο της ανίχνευσης και της διερεύνησης, μεταξύ άλλων, οικονομικών εγκλημάτων, όπως πρακτικών διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας και ιδίως στο πεδίο των προμηθειών ιατρικού εξοπλισμού και προϊόντων. Ωστόσο, υπάρχει δυνητικός κίνδυνος, κατά παράβαση των κανόνων της Ε.Ε. για την προστασία των δεδομένων και άλλων εθνικών κανόνων, να χρησιμοποιηθεί η ΤΝ για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, που δεν είναι απαραίτητα για την επίτευξη του εκάστοτε σκοπού επεξεργασίας. Επιπρόσθετα, αξίζει να αναφερθεί ότι η ΤΝ μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την επανιχνηλάτηση και την αποανωνυμοποίηση των δεδομένων που αφορούν πρόσωπα, προκαλώντας νέους κινδύνους για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ακόμη και σε σχέση με σύνολα δεδομένων που τα ίδια δεν περιλαμβάνουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020: 14). Σε κάθε περίπτωση ο σχεδιασμός, η χρήση των συστημάτων ΤΝ (επεξεργασία δεδομένων και λήψη αυτοματοποιημένων αποφάσεων) και το περιθώριο ανθρώπινης παρέμβασης σε αυτά μπορούν να επηρεάσουν ένα ευρύ φάσμα δικαιωμάτων που αφορούν την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, την ιδιωτικότητα, την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, καθώς και τη χρηστή διοίκηση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020, Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2021).

Συνεπώς, δεδομένου του μεγάλου όγκου των δεδομένων που επεξεργάζονται τα συστήματα ΤΝ, καθώς και του πλήθους των συναλλασσόμενων χρηστών με αυτά, η ορθή ψηφιακή διακυβέρνηση (π.χ. αποφυγή σφαλμάτων, ελαττωμάτων, ασυνεπειών, και κακόβουλων/ μεροληπτικών ενεργειών) και η διασφάλιση της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών αυτών καθίσταται επιβεβλημένη. Προς την κατεύθυνση αυτήν, αξίζει να αναφερθεί ότι παρατηρείται έντονη κινητοποίηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την αντιμετώπιση των αναδυόμενων προκλήσεων κατά τη μετάβαση στην ψηφιακή εποχή και τον ψηφιακό μετασχηματισμό των κοινωνιών.

Το 2017 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε την ανάγκη για «συναίσθηση του επείγοντος έναντι των αναδυόμενων τάσεων», που μεταξύ άλλων περιλαμβάνουν «ζητήματα όπως η τεχνητή νοημοσύνη [...], διασφαλίζοντας συγχρόνως υψηλό επίπεδο προστασίας δεδομένων, ψηφιακών δικαιωμάτων και προτύπων δεοντολογίας» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2017: 7). Τον Απρίλιο του 2019 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω μιας ομάδας εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου για την ΤΝ, εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές δεοντολογί-

ας για την επίτευξη «αξιόπιστης ΤΝ», οι οποίες βασίζονται στις θεμελιώδεις ευρωπαϊκές αξίες και περιλαμβάνουν την τήρηση επτά βασικών απαιτήσεων σε όλα τα συστήματα ΤΝ, ως ακολούθως: α) την ανθρώπινη παρέμβαση και εποπτεία, β) την τεχνική αρτιότητα και ασφάλεια, γ) τη διακυβέρνηση της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων, δ) τη διαφάνεια, ε) τη διαφορετικότητα και την απαγόρευση των διακρίσεων και τη δικαιοσύνη, στ) την κοινωνική και περιβαλλοντική ευημερία και ζ) την λογοδοσία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019: 4). Οι απαιτήσεις για την αξιοπιστία της ΤΝ θα πρέπει να τύχουν εφαρμογής από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, από τους προγραμματιστές, τους προμηθευτές μέχρι και τους τελικούς χρήστες των συστημάτων ΤΝ.

Παράλληλα, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές, απαιτούνται τρεις συνιστώσες: τα συστήματα ΤΝ θα πρέπει α) να συμμορφώνονται με τη νομοθεσία, β) να τηρούν τις αρχές δεοντολογίας και γ) να είναι άρτια (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019: 4). Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι τον Απρίλιο του 2021 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε την πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση εναρμονισμένων κανόνων σχετικά με την ΤΝ («Πράξη για την Τεχνητή Νομοσύνη»), θέτοντας σαφείς απαιτήσεις ως προς την χρήση της ΤΝ και προβλέποντας συγκεκριμένες υποχρεώσεις για τους παρόχους και τους χρήστες ΤΝ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2021). Κατά συνέπεια, κρίσιμο ζητούμενο παραμένει το κατά πόσο η ισχύουσα νομοθεσία μπορεί να αντιμετωπίσει τους κινδύνους της ΤΝ και να διασφαλίσει τη νομιμότητα της εφαρμογής της, καθώς και το κατά πόσον απαιτείται ο επαναπροσδιορισμός των κανόνων δικαίου με στόχο την υπεύθυνη και αξιόπιστη χρήση της ΤΝ σε κρίσιμους τομείς της δημόσιας διοίκησης, όπως ο τομέας των υπηρεσιών υγείας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020).

3. Νομική θεώρηση

Αναφορικά με τη χρήση συστημάτων ΤΝ για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας, σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου βαρύνουσας σημασίας αποτελούν οι διατάξεις του άρθρου 8, παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ) και του άρθρου 16, παρ. 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ), όπου προβλέπεται το δικαίωμα κάθε προσώπου στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν. Αξιοσημείωτο είναι ότι το περιεχόμενο του δικαιώματος αυτού περαιτέρω αναλύεται στο κείμενο του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων (ΓΚΠΔ), οι διατάξεις του οποίου θα μπορούν να αποτελέσουν ένα σημαντικό ρυθμιστικό εργαλείο για τη διαμόρφωση θεσμικών προϋποθέσεων και εγγυήσεων ασφάλειας δικαίου κατά την αξιοποίηση αλγοριθμικών μεθόδων που επεξεργάζονται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα για την ανίχνευση πρακτικών διαφθοράς.

Εν προκειμένω, ο ΓΚΠΔ περιλαμβάνει τέσσερα άρθρα που αναφέρονται ρητά στην αυτοματοποιημένη λήψη αποφάσεων και ως εκ τούτου θα μπορούσαν να εφαρμοστούν κατά τη χρήση των συστημάτων ΤΝ. Το άρθρο 22 ΓΚΠΔ αναφέρεται στην «αυτοματοποιημένη ατομική λήψη αποφάσεων, περιλαμβανομένης της κατάρτισης προφίλ». Κατοχυρώνει το δικαίωμα κάθε προσώπου να μην υπόκειται σε αυτοματοποιημένη λήψη αποφάσεων, εκτός από

ορισμένες περιπτώσεις, προβλέποντας ότι «[Τ]ο υποκείμενο των δεδομένων έχει το δικαίωμα να μην υπόκειται σε απόφαση που λαμβάνεται αποκλειστικά βάσει αυτοματοποιημένης επεξεργασίας, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης προφίλ, η οποία παράγει έννομα αποτελέσματα που το αφορούν ή το επηρεάζει σημαντικά με παρόμοιο τρόπο». Παράλληλα, ο ΓΚΠΔ ορίζει ότι η αυτοματοποιημένη λήψη αποφάσεων επιτρέπεται όταν βασίζεται στη ρητή συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων.

Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή θα πρέπει ο υπεύθυνος επεξεργασίας των δεδομένων να εφαρμόζει «κατάλληλα μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων, των ελευθεριών και των έννομων συμφερόντων του υποκειμένου των δεδομένων, τουλάχιστον του δικαιώματος εξασφάλισης ανθρώπινης παρέμβασης από την πλευρά του υπευθύνου επεξεργασίας, έκφρασης άποψης και αμφισβήτησης της απόφασης» (άρθρο 22, παρ. 3 ΓΚΠΔ). Επιπρόσθετα, σημαντικές διατάξεις για την προστασία των προσωπικών δεδομένων και την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου κατά την εφαρμογή συστημάτων ΤΝ αποτελούν τα άρθρα 13, παρ. 2 στ), 14, παρ. 2 ζ) και 15, παρ. 1 η) ΓΚΠΔ που θεσπίζουν το δικαίωμα στην ενημέρωση απαιτώντας από τους υπεύθυνους επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων να παρέχουν στο υποκείμενο των δεδομένων επεξήγηση του τρόπου λήψης μιας αυτοματοποιημένης απόφασης (συγκεκριμένα «σημαντικές πληροφορίες σχετικά με τη λογική που ακολουθείται») και των προβλεπόμενων συνεπειών αυτής της απόφασης για το υποκείμενο των δεδομένων.

Περαιτέρω, και σε εθνικό επίπεδο στο πλαίσιο της επίτευξης ενός περιβάλλοντος αξιοπιστίας, διαφάνειας και λογοδοσίας γύρω από την ανάπτυξη και τη χρήση συστημάτων ΤΝ στη δημόσια διοίκηση και ειδικότερα στον τομέα των υπηρεσιών υγείας, δυνάμει της συνταγματικής διάταξης 5Α όπου ρητά κατοχυρώνεται το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η ανεμπόδιστη πρόσβαση κάθε προσώπου στην ενημέρωση προκειμένου να επιτυγχάνεται στο μέτρο του δυνατού η ελεγχιμότητα –ο ανθρώπινος έλεγχος– της αξιοπιστίας των συστημάτων ΤΝ. Προς τον σκοπό αυτόν, θα πρέπει πρωτίστως να εξασφαλιστεί η ιχνηλασιμότητα των συστημάτων ΤΝ, δηλαδή η καταγραφή και η τεκμηρίωση τόσο των αποφάσεων που λαμβάνονται από τα συστήματα αυτά, όσο και ολόκληρης της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων αυτών (συμπεριλαμβανομένης μιας περιγραφής της συλλογής και επισήμανσης των δεδομένων, καθώς και του αλγόριθμου που χρησιμοποιήθηκε), καθώς και να γνωστοποιούνται οι δυνατότητες και οι περιορισμοί του συστήματος ΤΝ στα διάφορα εμπλεκόμενα μέρη (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019: 7).

Εδώ, σημαντικό είναι να αναφέρουμε ότι με τον πρόσφατο Ν. 4961/2022 για τις αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών και για την ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης εισάγεται στην ελληνική έννομη τάξη ένα νομοθετικό κείμενο που αποσκοπεί στη συγκρότηση κατάλληλου θεσμικού και νομικού υποβάθρου για τη θεμιτή και ασφαλή αξιοποίηση της ΤΝ από φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.

Αντικείμενο του νόμου είναι η ρύθμιση θεμάτων που περιλαμβάνουν θεσμικές προϋποθέσεις διαφάνειας και λογοδοσίας για την ανάπτυξη αξιόπιστης ΤΝ καθώς και εγγυήσεις ασφάλειας πληροφοριών και προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με επίκεντρο τη διαμόρφωση ενός πλαισίου διαφανούς ενημέρωσης των προσώπων στα οποία αφορά η χρήση συστημάτων αλγοριθμικής λήψης αποφάσεων και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που επηρεάζονται από την χρήση αυτήν. Εν προκειμένω, μέσω του ορισμού λειτουργίας Παρατηρητηρίου για την ΤΝ και επιτροπών σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης για την παρακολούθηση της εξέλιξής της επιδιώκεται η βέλτιστη εφαρμογή των συστημάτων ΤΝ (άρθρα 11-14). Παράλληλα, σύμφωνα με το πνεύμα του Κανονισμού Ε.Ε. 2016/679 και του Ν. 4624/2019 για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα εισάγονται επιπρόσθετες ρυθμίσεις που περιλαμβάνουν τη σύσταση μητρώου υπεύθυνων προστασίας δεδομένων και επιτροπής υπεύθυνων προστασίας δεδομένων, με στόχο την αποτελεσματικότερη άσκηση των καθηκόντων των υπεύθυνων προστασίας δεδομένων (άρθρα 25-27). Επιπρόσθετα, στις διατάξεις του νέου Ν. 4961/2022 (άρθρο 5) προβλέπεται η εκπόνηση αλγοριθμικής εκτίμησης αντίκτυπου από τους φορείς του δημόσιου τομέα πριν από την έναρξη λειτουργίας του συστήματος αλγοριθμικής λήψης αποφάσεων θέτοντας συγκεκριμένες διαδικαστικές προϋποθέσεις, σε συμμόρφωση με τις απαιτήσεις για αυξημένη λογοδοσία και διαφάνεια κατά την λήψη αλγοριθμικών αποφάσεων σε υποθέσεις ανίχνευσης πρακτικών διαφθοράς, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω.

4. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Εν κατακλείδι, η εισαγωγή τεχνολογιών ΤΝ εν γένει στη δημόσια διοίκηση και συγκεκριμένα στον τομέα των υπηρεσιών υγείας αποτελεί μια σημαντική πρόκληση για το κράτος δικαίου, που απαιτεί, δυνάμει αναδυόμενων κινδύνων, τόσο τον συνεχή επανακαθορισμό των ρυθμιστικών και κανονιστικών πλαισίων για τη δημιουργία των θεσμικών προϋποθέσεων ασφαλούς λειτουργίας των τεχνολογιών αυτών όσο και την ανάπτυξη προηγμένων ψηφιακών δεξιοτήτων (ειδικής τεχνογνωσίας σε θέματα ΤΝ) και εμπειρογνωμοσύνης από τα ίδια τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Ταυτόχρονα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι σε υποθέσεις διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας, λόγω του σημαντικού αντίκτυπου για τον άνθρωπο και την κοινωνία εν γένει, κρίνεται απαραίτητο να αναβαθμιστεί ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών με αύξηση της συμμετοχής της στην κατανόηση, έρευνα και έλεγχο όλων των πτυχών της ΤΝ για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τόσο η προώθηση των ψηφιακών δεξιοτήτων και ικανοτήτων των στελεχών της δημόσιας διοίκησης όσο και η αναβάθμιση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών θα ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις της διαφάνειας και της λογοδοσίας κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση ολοκληρωμένων και βιώσιμων παρεμβάσεων ΤΝ για την καταπολέμηση και εξάλειψη της διαφθοράς στον τομέα των υπηρεσιών υγείας και την άρση των ανισοτήτων με απώτερο στόχο την ασφάλεια κάθε ανθρώπου και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βουλή των Ελλήνων, Σύνταγμα της Ελλάδας, ΦΕΚ Α΄211/24.12.2019
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Τεχνητή νοημοσύνη για την Ευρώπη, COM(2018) 237 τελικό, Βρυξέλλες, 25.4.2018
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Οικοδόμηση εμπιστοσύνης στην ανθρωποκεντρική τεχνητή νοημοσύνη, COM (2019) 168 τελικό, Βρυξέλλες, 8.4.2019
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), Λευκή Βίβλος: Τεχνητή νοημοσύνη - Η ευρωπαϊκή προσέγγιση της αριστείας και της εμπιστοσύνης, COM(2020) 65 τελικό, Βρυξέλλες, 19.2.2020
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), Πρόταση – Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση εναρμονισμένων κανόνων σχετικά με την τεχνητή νοημοσύνη (Πράξη για την Τεχνητή Νοημοσύνη) και για την τροποποίηση ορισμένων νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, COM(2021) 206 τελικό, Βρυξέλλες, 21.4.2021
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2017), Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (19 Οκτωβρίου 2017) - Συμπεράσματα, EUCO 14/17, Βρυξέλλες, 19.10.2017
- Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων), 2016 L 119
- Ν. 4624/2019, ΦΕΚ Α΄ 137/29.08.2019, Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις
- Ν. 4961/2022, ΦΕΚ Α΄ 146/27.07.2022, Αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις
- Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2021), Κατανοώντας το μέλλον- Τεχνητή Νοημοσύνη και Θεμελιώδη Δικαιώματα (Σύνοψη), Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, 2010/C 83/47

- Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης (2020), Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025, σε: <https://digitalstrategy.gov.gr>
- Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, 2010/C 83/02
- Χρυσόγονος Κ (2020), Πολιτειολογία - Το κράτος ως μορφή οργάνωσης των ανθρώπινων κοινωνιών, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Bal, A. (2022), Black-Box Models as a Tool to Fight VAT Fraud. In: Custers, B., Fosch-Villaronga, E. (eds) Law and Artificial Intelligence. Information Technology and Law Series, vol 35. The Hague: T.M.C. Asser Press
- Caplan, R., Donovan, J., Hanson, L. and Matthews, J. (2018), Algorithmic accountability: A primer. Data & Society, σε: <https://datasociety.net/library/algorithmic-accountability-a-primer>
- Council of Europe (CoE) – Multidisciplinary Group on Corruption (GMC). 1996. Programme of Action against Corruption, GMC (96)95, σε: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ccfb6>
- European Commission (Directorate-General for Migration and Home Affairs) (2015), Study on corruption in the healthcare sector. Publications Office, σε: <https://data.europa.eu/doi/10.2837/58154>
- European Commission (2017), Special Eurobarometer 460 - Attitudes towards the impact of digitalization and automation on daily life, Report, European Union
- European Parliament (2022), Artificial intelligence in healthcare - Applications, risks, and ethical and societal impacts, Study, Panel for the Future of Science and Technology, Brussels: European Union
- Hussmann, K. (2011), Addressing corruption in the health sector-Securing equitable access to health care for everyone. Chr. Michelsen Institute -U4 (issue No1), σε: <https://www.u4.no/publications/addressing-corruption-in-the-health-sector-securing-equitable-access-to-health-care-for-everyone>
- Mackey, T. K., T. Vian, and J. Kohler (2018), The Sustainable Development Goals as a Framework to Combat Health-sector Corruption. Bulletin of the World Health Organization (96): 634-643. DOI: <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.18.209502>
- Pearson, Z. (2013), An International Human Rights Approach to Corruption. In P. Larmour and N. Wolanin (eds), Corruption and Anti-Corruption, pp. 30-61 ANU E Press, σε: <http://doi.org/10.22459/CAC.03.2013>
- Peters, A. (2018) Corruption as a Violation of International Human Rights. European Journal of International Law 29(4): 1251-1287
- Pillay, N. (2013), The Negative Impact of Corruption on Human Rights. Opening Statement to the Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, σε: <https://newsarchive.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13131&LangID=e>
- Savedoff, W.D. and Hussmann, K. (2006), Why are health systems prone to

corruption?, In Transparency International, Global Corruption Report 2006, 4-13, σε: <https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-report-2006-corruption-and-health>

- Transparency International (2006), Global Corruption Report 2006, σε: <https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-report-2006-corruption-and-health>
- Transparency International (2016), Corruption in the pharmaceutical sector: Diagnosing the challenges, σε: https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/29-06-2016-Corruption_In_The_Pharmaceutical_Sector_Web-2.pdf
- Transparency International (2019), The Ignored Pandemic: How Corruption in Healthcare Service Delivery Threatens Universal Health Coverage, σε: <http://ti-health.org/content/the-ignored-pandemic/>
- UN Convention Against Corruption (2003) 2349 U.N.T.S 41
- UN General Assembly (2017), Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Dainius Pūras. A/72/137
- UN General Assembly (2015), Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1
- World Bank (1997), World Development Report 1997. The State in a Changing World, σε: <http://hdl.handle.net/10986/5980>

* Η παρούσα έρευνα συγχρηματοδοτείται από την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση», στο πλαίσιο της Πράξης «Ενίσχυση Μεταδιδακτόρων ερευνητών/ερευνητριών - Β΄ Κύκλος» (MIS-5033021), που υλοποιεί το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ).







Σύλλογος Φοιτητών
ΔΗΔ ◊ ΕΑΠ