

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του

ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ
ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ



ΙΔΡΥΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ
ΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΚΑΘΗΓΗΤΟΥ ΗΛΙΑ ΚΡΙΣΠΗ &
ΔΡ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΣ ΣΑΜΑΡΑ-ΚΡΙΣΠΗ



ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ
ΠΟΙΝΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΛΟΓΙΚΩΝ
ΕΡΕΥΝΩΝ



ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ
ΣΩΜΑ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ
ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗ ΚΑΤΑ
ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Επιμέλεια:

Νέστωρ Κουράκης και Αναστασία Σαμαρά-Κρίσπη
με τη συνεργασία της Σίλιας Λιάγκουρα

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του

Πρακτικά Συνεδρίου που συνδιοργανώθηκε από το Ιδρυμα Νομικών Μελετών Καθηγητού Ηλία Κρίσπη και Δρ. Αναστασίας Σαμαρά-Κρίσπη, το Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών (ΕΚΠΑ) και το Συμβουλευτικό Σώμα του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, υπό την αιγίδα του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2015

Η πνευματική ιδιοκτησία αποκτάται χωρίς καμία διατύπωση και χωρίς την ανάγκη ρήτρας απαγορευτικής των προσβολών της. Επισημαίνεται πάντως ότι κατά το ν. 2121/1993 (όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα) και τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κυρωθεί με το ν. 100/1975), απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η ηλεκτρονική του αντιγραφή (σκανάρισμα), η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή μηχανική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή, η φωτοανατύπωσή του και η ηχογράφηση του με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή χωρίς την γραπτή άδεια του εκδότη.

Δημόσια διοίκηση και διαφθορά

Nestor Courakis and Anastasia Samara-Krispi (eds.)

Public Administration and Corruption (in Greek)

Administration publique et Corruption (en grec)

Öffentliche Verwaltung und Korruption (auf griechisch)

Αθήνα, 2015

ISBN 978-960-15-2735-2

© **Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα**, Σόλωνος 69 – 106 79 Αθήνα

Τηλ.: 210 3615440 – 210 3618198 • Fax: 210 3610425

Στοά του βιβλίου: Πεσμαζόγλου 5 – 105 64, τηλ./Fax: 210 3217437

Κομοτηνή: Ν. Ζωΐδου 88 – 691 00, τηλ.: 25310/26323 – 33245

© **Ant. N. Sakkoulas Publishers**, 69, Solonos Str. – 106 79 Athens – Greece

Tel.: 210 3618198 – 210 3615440 • Fax: 210 3610425

Stoa tou vivliou: 5, Pasmazoglou Str. – 105 64, Tel./Fax: 210 3217437

Komotini: 88, N. Zoidou Str. – 691 00, Tel.: 25310/26323 – 33245

email: info@ant-sakkoulas.gr • www.ant-sakkoulas.gr

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγικό Σημείωμα.....	11
--------------------------	----

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΙ

Χαιρετισμός Ιωάννη-Σπυρίδωνα Τέντε, Εθνικού Συντονιστή για τη Καταπολέμηση Διαφθοράς	19
Χαιρετισμός Καθηγητή Νέστορα Ε. Κουράκη.....	23
Χαιρετισμός της Προέδρου του Ιδρύματος Διεθνών Νομικών Μελετών Δρ. Αναστασίας Σαμαρά – Κρίσπη	29

Η ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Καθ. Νικηφόρος Διαμαντούρος Η Διαφθορά στη σχέση της με τη Χρηστή Διοίκηση, το Κράτος Δικαίου και τη Δημοκρατία.....	37
Λέανδρος Ρακιντζής Διαφθορά και Κακοδιοίκηση	55
Καθ. Αντώνης Μακρυδημήτρης Μια γενικευμένη «επανάδρυση» θεσμών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς;	71

Κωνσταντίνος Μπακούρης Η αντισταση βασικών θεσμών της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στη διαφθορά.....	83
--	----

Η ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Καθ. Αντώνης Μπρεδήμας Η ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων προϊόντος του εγκλήματος της διαφθοράς σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών	99
---	----

Λέκτορας Δρ. Αναστάσιος Γουργουρίνης Η Πρόληψη της Διαφθοράς σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς.....	109
---	-----

ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ

Παρέμβαση Καθ. Κωνσταντίνου Ν. Χριστοδούλου Αστικολογικοί προβληματισμοί για το φαινόμενο της διαφθοράς	123
---	-----

Καθ. Μαρία Κραμβία-Καπαρδή Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά στην Κύπρο.....	127
---	-----

Λέκτορας Δρ. Δημήτρης Ζιούβας Η ποινική και αντεγκληματική διάσταση της καταπολέμησης της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση	133
--	-----

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΕΙΣΗΓΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΩΝ ΑΠΟ ΕΙΔΙΚΟΥΣ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΕΣ

Οδυσσέας Μιχαηλίδης Διαφθορά και Διαφάνεια στην κυπριακή δημόσια ζωή	163
---	-----

Καθ. Νέστωρ Ε. Κουράκης «Στάσεις» για τα αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα και για τις δυνατότητες αντιμετώπισής της σε περίοδο κρίσης.....	187
Ανδρέας Φάκος Ζητήματα Διαφθοράς στον Αθλητισμό	207
Στέλιος Φενέκος Ζητήματα «υψηλής διαφθοράς» σε σχέση με προμήθειες εξοπλισμών κ.λπ. (απόσπασμα Πρακτικών).....	213
Μάνος Σφακιανάκης Πρόταση για δημιουργία ενημερωτικής ιστοσελίδας για τη διαφθορά.....	219
Γεώργιος Κούρτης Διενέργεια ελέγχων διαφθοράς, ιδίως από το Ελεγκτικό Συνέδριο (απόσπασμα Πρακτικών)	225
Γιάννης Κακουλίδης Εισήγηση για την καμπάνια ευαισθητοποίησης του κοινού στην αντιμετώπιση της διαφθοράς	235
Δρ. Μελέτης Μελετόπουλος Εντοπισμός και αντιμετώπιση τομέων υψηλού κινδύνου στη διαφθορά (απόσπασμα Πρακτικών).....	251
Καθ. Γεώργιος Γεραπετρίτης Ευθύνη πολιτικού προσωπικού και ζητήματα πρόληψης της διαφθοράς.....	263
Καθ. Νικόλαος Κλαμαρής Ζητήματα Διαφθοράς στον τομέα της Υγείας (απόσπασμα Πρακτικών)	277

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Η παρούσα έκδοση εντάσσεται στην καθιερωμένη σειρά εκδόσεων του Εργαστηρίου Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών, ενώ επίσης αποτελεί μέρος της σειράς Πρακτικών των εκδηλώσεων του «Ιδρύματος Διεθνών Νομικών Μελετών Καθηγητού Ηλία Κρίσπη και Δρ. Αναστασίας Σαμαρά – Κρίσπη». Περιλαμβάνει μια πλούσια συλλογή εισηγήσεων διακεκριμένων ομιλητών Συνεδρίου με θέμα **«Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά – Το Πρόβλημα και οι Τρόποι Επίλυσής του»**. Το Συνέδριο αυτό πραγματοποιήθηκε στις 19 Ιουνίου 2014 στο Πανεπιστήμιο Αθηνών υπό την αιγίδα του **Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς κ. Ιωάννη Τέντε** και με συνδιοργάνωση του **Ιδρύματος Διεθνών Νομικών Μελετών Καθηγητού Ηλία Κρίσπη και Δρ. Αναστασίας Σαμαρά-Κρίσπη**, του **Εργαστηρίου Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών** και του **Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς**.

Το πάνελ αποτελείτο από τον *Καθ. κ. Νικηφόρο Διαμαντούρο*, Ομότιμο Καθηγητή Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ακαδημαϊκό και Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή 2003-2013, τον *κ. Λέανδρο Ρακιντζή*, Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τον *Καθ. κ. Αντώνη Μακρυδημήτρη*, Καθηγητή Διοικητικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Αθηνών, τον *κ. Κωνσταντίνο Μπακούρη*, Πρόεδρο της «Διεθνούς Διαφάνειας - Ελλάς», τον *Καθ. κ. Αντώνη Μπρεδήμα*, Ομότιμο Καθηγητή Δημοσίου

Διεθνούς Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Αθηνών καθώς και τον Δρα Αναστάσιο Γουργουρίνη, Λέκτορα Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών. Την εκδήλωση χαιρέτισαν ο Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς κ. Ιωάννης Τέντες, ο Καθ. κ. Νέστωρ Κουράκης, Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών, Διευθυντής του Εργαστηρίου Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών και Πρόεδρος του Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς και η Πρόεδρος του Ιδρύματος Διεθνών Νομικών Μελετών Δρ. Αναστασία Σαμαρά-Κρίση, η οποία και συντόνισε τις εργασίες του Συνεδρίου. Παρεμβάσεις έγιναν από τον Καθ. κ. Κωνσταντίνο Χριστοδούλου, Αναπληρωτή Καθηγητή Πανεπιστημίου Αθηνών, την Καθ. κ. Μαρία Κραμβιά-Καπαρδή, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια στο Τεχνολογικό Πανεπιστήμιο Κύπρου και Πρόεδρο της «Διεθνούς Διαφάνειας - Κύπρος» και από τον Δρα κ. Δημήτριο Ζιούβα, Λέκτορα Παντείου Πανεπιστημίου και μέλος του Συμβουλευτικού Σώματος κατά της Διαφθοράς

Κοινός παρονομαστής και αντικείμενο των εισηγήσεων των διαπρεπών και καθ' ύλην αρμόδιων μελών του πάνελ στο ζήτημα της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, η οποία εξετάστηκε κυρίως σε εθνικό, αλλά και σε διεθνές επίπεδο, ήταν η διάγνωση και η αξιολόγηση του φαινομένου της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση, οι πολύπλευρες επιπτώσεις του στην κοινωνία και στην οικονομία, καθώς και οι τρόποι αντιμετώπισής του.

Προσεγγίζοντας αρχικά το θέμα από την άποψη του εσωτερικού δικαίου, όπως και οι επόμενοι τρεις εισηγητές, ο **Καθ. κ. Διαμαντούρος** αναφέρθηκε στην ουσία της αντιμετώπισης του φαινομένου και προέβη στη διαπίστωση ότι «η αυξημένη διαφάνεια και λογοδοσία συμβάλλουν ουσιαστικά στη δη-

μιουργία και αποκρυστάλλωση συμπεριφορικών προτύπων ικανών να ενισχύσουν την εμπιστοσύνη, καθώς και την προσήλωση στη νομιμότητα και τη χρηστή διοίκηση». Εξετάζοντας την ίδια παράμετρο και αναδεικνύοντας τις σοβαρές κοινωνικές επιπτώσεις του προβλήματος, ο **κ. Ρακιντζής** παρατήρησε ότι «η διαφθορά όπως και η κακοδιοίκηση, κλονίζουν τους κρατικούς θεσμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του Κράτους και ενισχύουν την επικρατούσα στην πλειονότητα των πολιτών άποψη, ότι προκειμένου να επιλυθούν ορισμένα προβλήματα πρέπει αυτοί να καταφύγουν σε πλάγιες μεθόδους, όπως είναι η δωροδοκία ή η παρέμβαση πολιτικών και φίλων».

Από άλλους εισηγητές κρίθηκε κατ' αρχήν **επαρκές το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο** και προτάθηκαν μέτρα, τόσο προληπτικά, όσο και γενικότερα, με κύριο άξονα τον «**περιορισμό της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας που αποτελούν ουσιαστικά εμπόδια της καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς**», όπως τόνισε ο **Καθ. κ. Μακρυδημήτρης**. Επισημάνθηκε η σχέση του κρατικού παρεμβατισμού με το φαινόμενο της διαφθοράς, καθώς και η ανάγκη δέσμευσης του κράτους για «**θέσπιση αντικειμενικού συστήματος αξιολόγησης και προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων και ορθή αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα**», όπως υπογράμμισε ο **κ. Μπακούρης**.

Περαιτέρω, εξετάζοντας τις διαστάσεις του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου, ο **Καθ. κ. Μπρεδήμας** ανέλυσε τους μηχανισμούς για την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων από προϊόντα διαφθοράς σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών, ενώ ο Λέκτορας **Δρ. Γουργουρίνης** επικεντρώθηκε στο άρθρο 13 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, που υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη να λά-

βουν τα κατάλληλα μέτρα, εντός των δυνατοτήτων τους, για την προώθηση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων και ενώσεων προσώπων, στην πρόληψη και τον αγώνα κατά της διαφθοράς, και την ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με την ύπαρξη, τις αιτίες, τη σοβαρότητα και την απειλή που συνιστά η διαφθορά.

Εξάλλου, σε παρεμβάσεις τους, ο **Καθ. κ. Χριστοδούλου** εξέτασε τη διαφθορά ως ειδική περίπτωση απάτης, ενώ η **Καθ. κ. Κραμβιά-Καπαρδή** αναφέρθηκε ειδικότερα στο πρόβλημα και τους τρόπους αντιμετώπισής του από τη σκοπιά της Κύπρου. Εν κατακλείδι, ο **Λέκτορας Δρ. Ζιούβας** παρουσιάζοντας πτυχές της ποινικής διάστασης και άξονες μιας νέας αντεγκληματικής πολιτικής κατά της διαφθοράς συμπέρανε παραστατικά: «Η διαφθορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση θυμίζει τη Λερναία Ύδρα: δεν αρκεί να της κόβουμε ένα κεφάλι κάθε φορά. Το τελευταίο και «αθάνατο» κεφάλι του μυθικού τέρατος μόνο με το οπλοστάσιο του ποινικού δικαίου μπορούμε να το καταπολεμήσουμε.»

Η θεματική και οι εισηγήσεις αποδείχθηκαν ιδιαίτερα επίκαιρες, σε μια εποχή κατά την οποία η χώρα μας διανύει περίοδο βαθιάς οικονομικής κρίσης, για την ανάνηψη από την οποία η εξάλειψη του φαινομένου της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση διαδραματίζει πρωτεύοντα ρόλο. Παράλληλα, όπως επισήμανε η **Δρ. Σαμαρά-Κρίστη** στο χαιρετισμό της, «το ζήτημα της Διαφθοράς [...] λαμβάνει μεγαλύτερες διαστάσεις, λόγω πολλαπλών επιρροών, όπως της παγκοσμιοποίησης, της οικονομικής κρίσης, της επέκτασης της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο, αλλά και λόγω της επιδράσεως της διεθνούς διαφθοράς στην Ελλάδα, η οποία κατά την πρόσφατη έρευνα της *European Commission*, κατέχει την πρώτη θέση Διαφθοράς στον ευρωπαϊκό χώρο». Σε σχέση με το ίδιο θέμα, ο **Καθ. κ.**

Κουράκης σημείωσε στο χαιρετισμό του: «*Η εκτεταμένη διαφθορά στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, σε συνδυασμό με το πελατειακό σύστημα που οδηγεί στην αναξιοκρατία, την έλλειψη ελέγχων και την προστασία των επιόρκων, αποτέλεσαν ένα μείζονος σημασίας παράγοντα αυτής της τόσο δυσμενούς για τη χώρα μας εξέλιξης*».

Σε παράρτημα αυτού του τόμου δημοσιεύονται μια ανάλυση του προβλήματος της διαφθοράς από τον Γενικό Ελεγκτή της Κυπριακής Δημοκρατίας κ. Οδυσσέα Μιχαηλίδη, η έρευνα που διενήργησε στις αρχές του 2014 ο Καθ. Κουράκης για τις στάσεις Ελλήνων φοιτητών απέναντι στη διαφθορά και τους τρόπους αντιμετώπισής της, καθώς και ορισμένες χαρακτηριστικές εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν πρόσφατα από επιφανείς εμπειρογνώμονες στο πλαίσιο των συνεδριάσεων του Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, υπό την προεδρία του Καθ. Κουράκη. Οι εισηγήσεις αυτές κρίθηκε ότι αξίζει, λόγω της επισταμένης ανάλυσής τους ή και των συγκεκριμένων προτάσεων που εμπεριέχουν για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, να τύχουν στον παρόντα τόμο μιας ευρύτερης δημοσιότητας. Πρόκειται για τις εισηγήσεις των κ.κ. Ανδρέα Φάκου, Στέλιου Φενέκου, Μάνου Σφακιανάκη, Γεωργίου Κούρτη Γιάννη Κακουλίδη, Μελέτη Μελετόπουλου, Γεωργίου Γεραπετρίτη και Καθ. Νικόλαου Κλαμαρή.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες απευθύνονται και από τα θέση αυτή στην κ. Σίλια Λιάγκουρα, συνεργάτιδα του Ιδρύματος Διεθνών Νομικών Μελετών Καθηγητού Ηλία Κρίστη και Δρος Αναστασίας Σαμαρά-Κρίστη, για τη συνδρομή της στην παρούσα έκδοση.

*Καθ. Νέστωρ Κουράκης
και Δρ. Αναστασία Σαμαρά-Κρίστη*

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΙ

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ ΙΩΑΝΝΗ-ΣΠΥΡΙΔΩΝΑ ΤΕΝΤΕ*

Ο χώρος της Δημόσιας Διοίκησης είναι εξ ορισμού το κύριο πεδίο εμφανίσεως της διαφθοράς. Η διαφθορά ως έννοια τύπου, όπως λέγεται, είναι μια αόριστη έννοια που δεν υπόκειται σε πλήρη ορισμό, αλλά προσδιορίζεται από την αναγνώριση σε κάποιες συμπεριφορές ορισμένων βασικών χαρακτηριστικών. Ένα από τα χαρακτηριστικά αυτά στην περίπτωση της διαφθοράς είναι η «κατάχρηση δημόσιας εξουσίας». Και η Δημόσια Διοίκηση είναι ασφαλώς ο ευρύτερος από τους χώρους στους οποίους ασκείται δημόσια εξουσία.

Αν όμως έτσι έχουν τα πράγματα, είναι προφανές ότι η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί και το κύριο πεδίο όπου θα πρέπει να δοθεί η μάχη κατά της διαφθοράς, αφού ακριβώς στο χώρο του πάσχοντος οργανισμού πρέπει να αναζητηθεί και η θεραπεία. Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο ότι ο χώρος της Δημόσιας Διοίκησης είναι ο προσφορότερος για την ανάπτυξη της πολιτικής πρόληψης της διαφθοράς. Και τούτο το τονίζω γιατί η πρόληψη της διαφθοράς, για πολλούς λόγους στους οποίους δεν μπορώ στο σύντομο χαιρετισμό μου να αναφερθώ, θεωρείται ακόμα πιο σημαντική και από την καταστολή της.

* Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και επίτιμος Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου.

Η αναζήτηση των λόγων της εμφάνισης της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση, μας οδηγεί σε πολλές διαπιστώσεις, τις οποίες μπορούμε να συνοψίσουμε στα ακόλουθα:

Πρέπει πρώτα απ' όλα να μας απασχολήσει η παγιωμένη κουλτούρα της ανοχής σε αποκλίσεις από τη νομιμότητα αλλά και σε επιλογές που παρεκκλίνουν από τα αυστηρά υπηρεσιακά και αξιολογικά κριτήρια. Καθώς επίσης πρέπει να μας ανησυχήσει και η αποδοχή της ευνοιοκρατίας ως μη επιλήψιμης πρακτικής. Πρόκειται για ανοχή συμπεριφορών που βρίσκονται μεταξύ της λευκής και της γκρίζας ζώνης της διαφθοράς και οδηγούν τελικώς στη μαύρη διαφθορά.

Θα αναφερθώ, δεύτερον, στο μέγεθος και τη δομή της Δημόσιας Διοίκησης. Στη σύγχρονη εποχή η γιγάντωση της κρατικής δραστηριότητας σε κάθε είδους σχεδόν τομέα και αντικείμενο, η πολυσύνθετη δομή της σύγχρονης διοικητικής μηχανής, η πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών, η ασάφεια των προϋποθέσεων εκδόσεως διοικητικών πράξεων που αφορούν ιδιωτικά συμφέροντα, σε συνδυασμό με τον κανονιστικό πληθωρισμό (πολυνομία), έχει αυξήσει κατακόρυφα τους κινδύνους και τις δυνατότητες κατάχρησης εξουσίας και παρέχει γόνιμο έδαφος για τη βλάστηση της διαφθοράς.

Τέλος, θα πρέπει να μας απασχολήσουν οι λειτουργικές ανεπάρκειες και τα κενά που παρουσιάζει το διοικητικό ελεγκτικό σύστημα.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις δείχνουν όμως και το δρόμο που πρέπει να ακολουθήσουμε για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης.

Έτσι για την αντιμετώπιση του πρώτου από του λόγους τους οποίους προανέφερα είναι αναγκαίο να αναληφθεί μια προσπάθεια ανατροπής της κουλτούρας της ανοχής. Προσπάθεια βέβαια που απαιτεί επιδίωξη μακροπροθέσμων στόχων

και επιμονή : Εξασφάλιση διαφάνειας, καλλιέργεια πνεύματος υπευθυνότητας και ακεραιότητας, διάδοση των ηθικών αξιών, ενίσχυση του επαγγελματισμού σε όλο το δημόσιο τομέα. Η συνεισφορά των Κωδίκων Διοικητικής Δεοντολογίας στην επιδίωξη μεταστροφής της υπάρχουσας νοοτροπίας θεωρείται σημαντική, αφού οι κώδικες αυτοί μεταφέρουν στο χώρο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης τις ηθικές αξίες, ονοματίζουν και συγκεκριμενοποιούν τις αξίες αυτές και χαράσσουν ορατά όρια συμπεριφορών. Είναι αυτονόητο ότι την υιοθέτηση τέτοιων κωδίκων πρέπει να ακολουθεί μια επίπονη και διαρκής προσπάθεια εξασφάλισης συνεπούς εφαρμογής των εμπεριεχομένων σε αυτούς κανόνων και παγίωση τους στη συνείδηση του διοικητικού προσωπικού.

Στο πρόβλημα της πολυπλοκότητας και ασάφειας των διοικητικών διαδικασιών η απάντηση είναι η αναμόρφωση του νομικού πλαισίου και των διοικητικών δομών και η θέσπιση απλών και σαφών διοικητικών διαδικασιών, η εξέλιξη των οποίων (τα διάφορα δηλαδή στάδια και βήματά τους) θα χαρακτηρίζεται από διαφάνεια. Είναι σκόπιμη εξάλλου η αποφυγή, κατά το δυνατόν, της άμεσης επαφής υπαλλήλου-διοικούμενου καθώς και ο περιορισμός της διακριτικής εξουσίας της διοίκησης, όπου αυτό είναι εφικτό.

Τέλος, όσον αφορά τον τρίτο λόγο, πρέπει να εξασφαλισθεί η ύπαρξη ενός επαρκούς και χωρίς κενά πλέγματος ελέγχου των διοικητικών διαδικασιών και εν γένει ενεργειών. Η επιδίωξη στο ζήτημα αυτό είναι, σύμφωνα και με τα διεθνή standards, η εγκατάσταση στη Δημόσια Διοίκηση δύο ελεγκτικών κύκλων : Ενός εσωτερικού, που θα οργανώνεται ενδοϋπηρεσιακά, αλλά του οποίου τα στελέχη θα αναφέρονται σε ανώτατο επίπεδο, ώστε να αντιμετωπίζονται κατά το δυνατόν τα προβλήματα υπηρεσιακής εξάρτησης, και ενός εξωτερικού

κύκλου που θα εποπτεύεται από ανεξάρτητο διοικητικό όργανο ή Αρχή.

Αυτές, Κυρίες και Κύριοι ήταν κάποιες γενικές και σύντομες σκέψεις μου. Έχουμε όμως την τύχη και την τιμή να παραί-
στανται εδώ σήμερα προσωπικότητες και ειδικοί επιστήμονες
κύρους, που θα μας αναπτύξουν διάφορες πτυχές του γενικού
θέματος του Συνεδρίου, ο καθένας από τη δική του σκοπιά.
Περιμένουμε με μεγάλο ενδιαφέρον να ακούσουμε τις από-
ψεις τους.

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗ ΝΕΣΤΟΡΑ Ε. ΚΟΥΡΑΚΗ*

Η οικονομική αλλά και η αξιακή κρίση την οποία βιώνουμε στη χώρα μας κυρίως από το 2009, πέρα από τις οδυνηρές της επιπτώσεις στην καθημερινότητα των πολιτών είχε και μια άλλη πλευρά: Μας έδωσε την ευκαιρία να αναστοχασθούμε τι δεν πήγε καλά και φθάσαμε έως εδώ. Με άλλα λόγια, μας ανάγκασε να ανιχνεύσουμε τους παράγοντες εκείνους, οι οποίοι ευνόησαν και διευκόλυναν αυτή την κρίση. Και διαπιστώθηκε τότε, για μια ακόμη φορά, ότι η εκτεταμένη διαφθορά στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, σε συνδυασμό με το πελατειακό σύστημα που οδηγεί στην αναξιοκρατία, την έλλειψη ελέγχων και την προστασία των επιόρκων, αποτέλεσαν όντως έναν μείζονος σημασίας παράγοντα αυτής της τόσο δυσμενούς για τη χώρα μας εξέλιξη. Πράγματι, η διαφθορά και το συναφές με αυτήν πελατειακό σύστημα ενοχοποιήθηκαν όχι μόνο για τις τραγικές επιπτώσεις τους στην οικονομία, όπως π.χ. για υπερτιμημένες ή και εν πολλοίς άχρηστες δημόσιες συμβάσεις νέων οπλικών συστημάτων, αλλά και για τις δυσμενείς επιδράσεις τους στη γενικότερη νοοτροπία των πολιτών. Εμπεδώθηκε δηλ. μέσω της διαφθοράς και του πελατειακού συστήματος η σαθρή αντίληψη για εύκολο και γρήγορο πλουτι-

* Πρόεδρος Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

σμό, που μπορεί να επιτυγχάνεται με αθέμιτες ή και παράνομες μεθοδεύσεις.

Η έντονη συζήτηση για τη διαφθορά που ξεκίνησε από την έναρξη της κρίσης στην κεντρική πολιτική σκηνή και στα μέσα ενημέρωσης, σε συνδυασμό με επικριτικές για την Ελλάδα εκθέσεις διεθνών οργανισμών και με μνημόνια κατανόησης που υπογράφηκαν ανάμεσα στην Ελληνική Κυβέρνηση και τους εκπροσώπους των δανειστών, είχαν στη συνέχεια θεαματικές επιπτώσεις και στις ίδιες τις πρωτοβουλίες που αναπτύχθηκαν από το 2010 και εξής για την καταπολέμηση της διαφθοράς: Οι πράξεις διαφθοράς αντιμετωπίστηκαν νομοθετικά με αυστηρότερο τρόπο, ιδίως με βάση τον ν. 4254/2014, οι διαδικασίες για αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς έγιναν σε θεσμικό επίπεδο πιο ευέλικτες ή στοχευμένες, οι έλεγχοι εντατικότεροι και ο συντονισμός των ελεγκτικών μηχανισμών έγινε αποδοτικότερος μέσω της ίδρυσης ειδικών θεσμικών οργάνων (Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς Συμβουλευτικό Σώμα και Συντονιστική Επιτροπή κατά της Διαφθοράς, δυνάμει του ν. 4152/2013). Ακόμη, εκπονήθηκε ένα λεπτομερές Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς με το όνομα «Διαφάνεια», ενώ επιπλέον η Ελληνική Δικαιοσύνη, υπερπηδώντας χρόνια νομικά προσκόμματα, έκρινε από το 2010 ότι μπορούσαν να παραπεμφθούν στο ακροατήριό ή και να καταδικασθούν σε μεγάλες ποινές ακόμη και πρώην υπουργοί, που έως τότε βρισκόντουσαν στο «απυρόβλητο» λόγω ειδικών συνταγματικών ρυθμίσεων.

Ως προς την επιστημονική διερεύνηση του προβλήματος της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, ήδη τον Φεβρουάριο 2011 το Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών, το οποίο έχω την τιμή να διευθύνω, συνδιοργάνωσε με τον Συνήγορο του Πολίτη και την Ένωση Εισαγγελέων Ελλά-

δος Ημερίδα με θέμα «Διαφάνεια και Καταπολέμηση της Διαφθοράς». Κατά την εκδήλωση αυτή, διακεκριμένοι ομιλητές προσέγγισαν και ζητήματα σχετικά με τη σημερινή μας θεματική, όπως είναι ο Έλεγχος και η Διαμεσολάβηση στη Δημόσια Διοίκηση. Στην ίδια αυτή δέσμη πρωτοβουλιών εντάσσεται και η σημερινή μας εκδήλωση, που συνδιοργανώνεται από το Ίδρυμα Διεθνών Νομικών Μελετών Καθηγητού Ηλία Κρίσπη και Δρος Αναστασίας Σαμαρά-Κρίσπη, το προαναφερθέν Εργαστήριο του Πανεπιστημίου Αθηνών και το Συμβουλευτικό Σώμα του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

Χρήσιμο είναι να αναφερθεί στο σημείο αυτό ότι το εν λόγω Συμβουλευτικό Σώμα, που θεσπίστηκε με την υποπαράγραφο ΙΓ4 του ν. 4152/2013 για να συμβουλευεί τον Εθνικό Συντονιστή και τη Συντονιστική Επιτροπή επί θεμάτων που εισάγονται σ' αυτό, έχει ήδη να παρουσιάσει μέσα στον ένα σχεδόν χρόνο λειτουργίας του σημαντικό έργο. Εν πρώτοις, μέσα στο πλαίσιο των συμβουλευτικών του υπηρεσιών, επεξεργάστηκε τις 89 υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα μας για αντιμετώπιση της διαφθοράς, με βάση το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο «Διαφάνεια» και τα συναφή κείμενα, και τις ομαδοποίησε σε 11 ειδικότερες κατηγορίες, ανάλογα με το αντικείμενό τους – π.χ. Βελτιώσεις της Νομοθεσίας κατά της Διαφθοράς, Θέσπιση Κωδίκων Δεοντολογίας & Ακεραιότητας, Εκπαιδευτικές Δράσεις, Αυξημένη Συμμετοχή του Κοινού στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς κ.λπ., ενώ στη συνέχεια κλήθηκαν διακεκριμένοι εμπειρογνώμονες να αναλύσουν τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να επιτευχθεί η πραγμάτωση αυτών των υποχρεώσεων ανά κατηγορία. Επίσης, προσκλήθηκαν κορυφαίοι θεσμικοί παράγοντες και επιστήμονες να αναλύσουν την κατάσταση σε κρίσιμους τομείς υψηλού κιν-

δύνου διαφθοράς, όπως η δημόσια υγεία, οι εφορίες, τα τελωνεία, οι πολεοδομίες, τα στημένα αθλητικά παιχνίδια, οι εξοπλισμοί, καθώς επίσης το πόθεν έσχες των πολιτικών προσώπων και το συνταγματικό πλαίσιο της ποινικής ασυλίας αυτών των προσώπων (ορισμένες από τις εισηγήσεις τους περιλαμβάνονται στο παράρτημα του παρόντος τόμου). Η εν λόγω ανάλυση αφορούσε βεβαίως όχι μόνο την καταγραφή της πραγματικότητας σε αυτούς τους τομείς, αλλά και τρόπους αντιμετώπισής της, σύμφωνα με τις σύγχρονες αρχές της αντεγκληματικής πολιτικής.

Θεωρώ υποχρέωσή μου, με την ευκαιρία αυτή, να απευθύνω τις ευχαριστίες μου εν πρώτοις στον Εθνικό Συντονιστή και στα μέλη του Συμβουλευτικού Σώματος για την εξαίρετη έως τώρα συνεργασία μας και μάλιστα χωρίς καμία απολύτως αμοιβή για τα μέλη και τον πρόεδρο του Σώματος. Σημειώνω, ότι στο Συμβουλευτικό Σώμα κατά της Διαφθοράς μετέχουν ο Ομότιμος Καθηγητής Νομικής Σχολής Αθηνών κ. Νικόλαος Κλαμαρής, ο Αντεισαγγελέας Αρείου Πάγου ε.τ. κ. Φώτης Μακρής, ο Πρόεδρος της «Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάς» κ. Κων/νος Μπακούρης, ο κ. Tom de Bruijn, Ειδικός Σύμβουλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο Λέκτωρ του Παντείου Παν/μίου κ. Δημ. Ζιούβας και η Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Αθηνών κ. Μαρία Γαβουνέλη. Παρόμοιες ευχαριστίες για την πολύτιμη συμβολή τους στο έργο του Συμβουλευτικού Σώματος θα ήθελα όμως να απευθύνω και στους θεσμικούς παράγοντες ή εμπειρογνώμονες οι οποίοι με τις υψηλού επιπέδου αναλύσεις τους προς το Συμβουλευτικό Σώμα και τον Εθνικό Συντονιστή διέγνωσαν τα προβλήματα και πρότειναν αποτελεσματικά μέτρα αντιμετώπισης των επιμέρους εκφάνσεων της διαφθοράς στη χώρα μας. Κατά χρονολογική σειρά παρουσίασης των εισηγήσεών τους στους τελευταίους ένδεκα

μήνες, οι ευχαριστίες απευθύνονται στους εξής: Στον κ. Ιωάννη Ανδρουλάκη, Λέκτορα Νομικής Σχολής Αθηνών, τον κ. Παναγ. Νικολούδη, Αντιεισαγγελέα Αρείου Πάγου και Πρόεδρο της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, τον Δρα Παν. Καρκατσούλη, Καθηγητή στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, τον κ. Ανδρέα Φάκο, Αντιεισαγγελέα Αρείου Πάγου ε.τ. και πρώην Ποδοσφαιρικό Εισαγγελέα, τον κ. Χρ. Σπίρτζη, Πρόεδρο του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, τον κ. Νικόλαο Λίβο, Επίκουρο Καθηγητή Νομικής Σχολής Αθηνών και Πρόεδρο της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής για το νομοσχέδιο (ήδη νόμο 4254/2014) κατά της διαφθοράς, τον κ. Γεώργιο Γεραπετρίτη, Αναπληρωτή Καθηγητή Νομικής Σχολής Αθηνών, τον κ. Ιωάννη Βαρβιτσιώτη, Πρώην Υπουργό και Ευρωβουλευτή, τον κ. Στέλιο Φενέκο, Υποναύαρχο Π.Ν. ε.α., τον κ. Γεώργιο Κούρτη, Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ε.τ., τον κ. Δημ. Μπουραντά, Καθηγητή Μάνατζμεντ στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, τον κ. Γιάννη Κακουλίδη, Επικοινωνιολόγο και Συγγραφέα, τον κ. Αντώνιο Μακρυδημήτρη, Καθηγητή Διοικητικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, τον κ. Τάσο Τέλλογλου, Δημοσιογράφο ειδικευμένο και στην έρευνα θεμάτων διαφθοράς, τον κ. Σαράντο Καπιδάκη, Καθηγητή στο Τμήμα Αρχαιονομίας, Βιβλιοθηκονομίας και Μουσειολογίας του Ιονίου Πανεπιστημίου, τον κ. Μάνο Σφακιανάκη, Ταξίαρχο και Διευθυντή στη Διεύθυνση Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος, και τέλος στον κ. Μελέτη Μελετόπουλο, Διδάκτορα Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών Πανεπιστημίου Γενεύης.

Οι εισηγήσεις αυτών των δεκαεπτά σημαντικών ανθρώπων καθώς και οι επιπλέον εισηγήσεις από τα ίδια τα μέλη

του Συμβουλευτικού Σώματος έχουν ήδη καταγραφεί στα Πρακτικά του Συμβουλευτικού Σώματος και έχουν τεθεί υπόψη του κ. Εθνικού Συντονιστή προς αξιοποίηση.

Επιτρέψτε μου τέλος την επισήμανση, ότι μέσα σε ένα χρόνο λειτουργίας ήδη αρχίζουν να φαίνονται τα αποτελέσματα της προσπάθειας που γίνεται στη χώρα μας κατά της διαφθοράς, εν μέρει και λόγω της πιεστικής κατάστασης που δημιούργησε η κρίση, με κυριότερα χαρακτηριστικά τη θεαματική βελτίωση της θέσης της Ελλάδας κατά 14 μονάδες στον Δείκτη Διαφθοράς (CPI) της Διεθνούς Διαφάνειας για το 2013, αλλά και την εντυπωσιακή καταδίκη της διαφθοράς από τους φοιτητές των Πανεπιστημίων μας σε έρευνα στάσεων που διενήργησε το Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών τον Φεβρουάριο και Μάρτιο 2014 (η έρευνα παρουσιάζεται κατωτέρω, στο παράρτημα). Όλα αυτά μας καθιστούν αισιόδοξους για το μέλλον. Όχι βέβαια με την έννοια ότι τα βλέπουμε όλα «ρόδινα», αλλά με την έννοια ότι έστω και αν τα προβλήματα είναι πολλά, έχουμε αρχίσει να τα αναλύουμε εις βάθος και να εντοπίζουμε έτσι τις λύσεις τους. Και αυτό, ασφαλώς, είναι το πρώτο μεγάλο βήμα για την επίλυση ενός προβλήματος.

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ
της Προέδρου του Ιδρύματος Διεθνών Νομικών Μελετών
ΔΡ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΣ ΣΑΜΑΡΑ – ΚΡΙΣΠΗ

I.- Για το Ίδρυμα Διεθνών Νομικών Μελετών Καθηγητού Ηλία Κρίσπη, η συμμετοχή στην αποψινή Εσπερίδα αποτελεί ιδιαίτερη τιμή και χαρά.

Από τη θέση αυτή, θερμότατα ευχαριστούμε τον Εθνικό Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς κ. Ιωάννη Τέντε και τον αξιότιμο φίλο Καθηγητή κ. Νέστορα Κουράκη, ο οποίος και μας έδωσε την τιμητική ευκαιρία να συνδιοργανώσουμε, μαζί με το Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογιών Ερευνών και το Συμβουλευτικό Σώμα του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, την αποψινή Εκδήλωση.

II.- Το ζήτημα της Διαφθοράς, ως μείζον πρόβλημα στην Ελλάδα, με σοβαρώτατες διαστάσεις και επιπτώσεις στη Δημόσια Διοίκηση, έχει τον τελευταίο καιρό, με ιδιαίτερο ενδιαφέρον εξετασθεί από διάφορα ελληνικά fora. Αναφέρονται ενδεικτικά, η αμέσως προηγούμενη Εκδήλωση που διοργάνωσε ο Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, σε συνεργασία με τη Βουλή των Ελλήνων, με θέμα: «Η Πολιτεία κατά της Διαφθοράς. Η Αναγκαιότητα μιας Εθνικής Στρατηγικής», καθώς και η προηγούμενη λίαν επιτυχής Εκδήλωση (25.2.2013) του Ιδρύματος Μαραγκοπούλου, για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, με θέμα «Η Διαφθορά και η Καταπολέμησή της».

Το ίδιο θέμα απασχόλησε, απασχολεί και εξετάζεται συστηματικά από το Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών / Τομέας Ποινικών Ερευνών, το οποίο διατυπώνει ουσιώδεις απόψεις και προτάσεις, με γνώμονα τη δημιουργία μιας περί το πρόβλημα συνειδητοποιημένης κοινωνίας, ώστε να καταστεί ευχερέστερα δυνατή η αντιμετώπισή του.

Το ζήτημα της Διαφθοράς (δεν υπάρχει σαφής και περιεκτικός ορισμός της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση, που να περιλαμβάνει όλα τα είδη της Διαφθοράς και τις μορφές της), τόσο στη Δημόσια Διοίκηση, όσο και γενικά, είναι πολυδιάστατο και ανησυχητικό, καθώς ολοένα λαμβάνει μεγαλύτερες διαστάσεις, λόγω πολλαπλών επιρροών, όπως ενδεικτικά, της παγκοσμιοποίησης, της οικονομικής κρίσης, της επέκτασης της Διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο, αλλά και λόγω της επιδράσεως της Διεθνούς Διαφθοράς στην Ελλάδα, η οποία κατά πρόσφατη έρευνα της European Commission Survey, κατέχει την πρώτη θέση Διαφθοράς στον ευρωπαϊκό χώρο.

Βασικοί φορείς της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση είναι κυρίως πολιτικά πρόσωπα, δημόσιοι υπάλληλοι, αλλά και ιδιώτες (η Διαφθορά επεκτείνεται περαιτέρω σε ήσσονες κλίμακες της κρατικής υπαλληλικής ιεραρχίας, όπως ενδεικτικά στις Αστυνομικές Αρχές, Πολεοδομία, Δίκτυα Πελατειακής Προστασίας κλπ.).

Το Ίδρυμα Διεθνών Νομικών Μελετών θεωρεί ότι το προαναφερθέν μείζον πρόβλημα της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί πλέον εδώ και καιρό θεσμική παθογένεια της πολιτικής εξουσίας.

Ουσιαστικότατο ζήτημα αποτελεί ο εντοπισμός και η αξιολόγηση των λόγων, για τους οποίους το όλο θεσμικό οπλοστάσιο, τόσο σε εθνικό επίπεδο, αλλά και από άποψη εφαρμογής των Διεθνών Συμβάσεων και Συνθηκών, που έχει κυ-

ρώσει η Ελλάδα, δεν προσέφεραν μέχρι σήμερα ικανοποιητική λύση για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, έστω και με την έννοια οριακής ελαχιστοποίησης της. [Σε αρκετές δε περιπτώσεις, η Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα στοιχειοθετείται στο πλαίσιο πλήρους τηρήσεως των τυπικών κανόνων].

Όσον αφορά ειδικότερα τις διεθνείς συμβάσεις, όπως η Σύμβαση του ΟΗΕ, η Σύμβαση του ΟΟΣΑ, οι Συμβάσεις κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης, ο μηχανισμός παρακολούθησης GRECO, κλπ., οι οποίες στις περισσότερες χώρες έχουν καταστεί εθνικό δίκαιο, η διαδικασία είναι ακόμα εξελίξιμη, ενώ παρατηρείται ότι η εφαρμογή τους μέχρι σήμερα δεν κατέστη ιδιαίτερα αποτελεσματική για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, εκ διαφόρων λόγων, είτε λόγω αποσπασματικής προσέγγισης του πολυδιάστατου θέματος της Διαφθοράς, είτε λόγω θέσπισης ενός σφαιρικού και μόνον πλαισίου, ανεπαρκούς όμως, κατά χώρες, να επιδράσει σε θεσμοθετημένη συμπεριφορά καταπολεμήσεως της διαφθοράς. Συνεπώς, η εσωτερική πολιτική και κανονιστική κατάσταση των κρατών-μερών, είναι προσδιοριστική και καθοριστική της αποτελεσματικότητας των μέτρων για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

Το ζήτημα δεν είναι τόσο θεσμικό, θεσμοί και κανόνες υφίστανται. Συχνά όμως παραβιάζονται ή εφαρμόζονται περιστασιακά, ατελώς ή καθόλου.

Η προσπάθεια προς καταστολή της Διαφθοράς στην Δημόσια Διοίκηση, δεν είναι, βέβαια, ευχερής. Δεν παραγνωρίζει κανείς τις δυσχέρειες, ενίοτε ανυπέβλητες, του ακριβούς εντοπισμού, και κυρίως της αποδείξεως της Διαφθοράς, που αποτελεί κατά κανόνα Διαφθορά Πολιτικών Προσώπων και Δημοσίων Υπαλλήλων, με την έννοια κυρίως του παράνομου πλουτισμού, καθώς και της νομιμοποίησης προϊόντων ε-

γκλήματος. Στο πλαίσιο αυτό, όμως, ιδιαίτερο ενδιαφέρον επέχει η περαιτέρω σημαντική έρευνα του φαινομένου της Διαφθοράς κατά κατηγορίες φορέων και αξιοποιώνων πράξεων και λήψης περαιτέρω λυσιτελών μέτρων:

- για την ανάπτυξη στρατηγικών
- για τη βελτίωση των μεθόδων εντοπισμού της Διαφθοράς και για την τελεσφόρα εφαρμογή τεχνικών εξουδετερώσεώς της, όχι μόνον με την επιβολή αυστηρών κυρώσεων. (Θα ήταν βέβαια εφικτό να θεσπισθούν ακόμη αυστηρότερες, αλλά απαρέγκλιτες κυρώσεις),
- για την καταστολή της σύγκρουσης μεταξύ Διαφθοράς και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, καθώς η Διαφθορά επηρεάζει αρνητικά τα ανθρώπινα δικαιώματα, σε κοινωνικό, οικονομικό και πολιτισμικό επίπεδο
- για τη θέσπιση καταλλήλων κινήτρων (όπως π.χ. βελτίωση των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων) και προγραμμάτων εκπαίδευσης και πρόληψης, με στόχο, η πρόληψη κατά της Διαφθοράς να καταστεί, βαθμηδόν, βιωματική επιτακτική ανάγκη της Κοινωνίας των Πολιτών.

Επίσης, άκρως απαραίτητη είναι, στο πλαίσιο της όλης προσπάθειας, η υποστήριξη και εμπλοκή ατόμων και ομάδων εκτός κρατικού τομέα, που είναι κυρίως η Κοινωνία των Πολιτών.

Τέλος, ας μας επιτραπεί να αναφερθούμε, εν συντομία, σε ένα παράδειγμα ανεπαρκούς λειτουργίας του συστήματος στο χώρο της απονομής Δικαιοσύνης, για την αντιμετώπιση της Διαφθοράς.

Η Ελληνική Πολιτεία μέχρι και πρόσφατα δεν είχε θέσει στη διάθεση των Εισαγγελέων και Ανακριτών Διαφθοράς,

που ερευνούν σημαντικώτατες υποθέσεις διασπάθισης του Δημόσιου Χρήματος, τους από τον, μη εν τοις πράγμασι εφαρμοζόμενο πλήρως, νόμο, προβλεπόμενους ειδικούς εμπειρογνώμονες, προκειμένου να προσφέρουν ουσιαστική συνδρομή στην έρευνα υποθέσεων διαφθοράς.

Έτσι, οι καθ' ύλην αρμόδιες δικαστικές αρχές, αδυνατούν να επιληφθούν να ελέγξουν σε εύλογο χρόνο τα οικονομικά στοιχεία, τραπεζικά δεδομένα, ισολογισμούς κλπ., των ογκωδών φακέλων, με συνέπεια την επιβράδυνση της διαχείρισεως του σοβαρότατου αυτού προβλήματος και την αδυναμία άμεσης έναρξης των καταλλήλων δικαστικών διαδικασιών.

Οι ειδικοί ανακριτές, όπως και οι Εισαγγελείς Διαφθοράς, έχουν εδώ και αρκετό καιρό επισημάνει αρμοδίως, τον άκρως επείγοντα χαρακτήρα της διάθεσης επαρκούς αριθμού ειδικών εμπειρογνομώνων. Το αίτημά τους, όμως, δεν ικανοποιήθηκε επαρκώς, ώστε σε μερικές έρευνες το όλο εγχείρημα να καθυστερεί σημαντικά.

Ποιος είναι, όμως, ο λόγος της ατελούς και ανεπαρκούς αυτής αντιμετώπισεως; Διαφορετική ιεράρχηση της στρατηγικής διαχείρισεως του θέματος; Γραφειοκρατικού τύπου «αγκυλώσεις» των καθ' ύλην αρμοδίων φορέων;

Το ζήτημα έχει, βέβαια, επαρκώς απασχολήσει το Υπουργείο Δικαιοσύνης, που οδηγείται, σε συνεργασία με άλλους καθ' ύλην αρμόδιους φορείς, όπως το ΣΔΟΕ, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, το Υπουργείο Οικονομικών, πιστεύεται, σε μία ικανοποιητική λύση... Η λύση αυτή, όμως, επιβάλλεται να επέλθει σύντομα.

Πιστεύουμε ακράδαντα ότι από τους αξιότιμους κ.κ. Εισηγητές, θα αναπτυχθούν τα καίρια σημεία του ζητήματος της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση και θα επισημανθούν από θε-

τή και θετέα άποψη, αποτελεσματικοί τρόποι αντιμετώπισης του.

Αφού σας ευχαριστήσω ιδιαίτερα, αναλαμβάνω, κατά το πρόγραμμα, τον συντονισμό των εργασιών της Εσπερίδας και παρακαλώ τον αξιότιμο Καθηγητή κ. Νέστορα Κουράκη, να λάβει το λόγο, προκειμένου να απευθύνει χαιρετισμό για το Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών και το Συμβουλευτικό Σώμα του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

Η ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΚΑΘ. ΝΙΚΗΦΟΡΟΣ ΔΙΑΜΑΝΤΟΥΡΟΣ*

**Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΜΕ ΤΗ ΧΡΗΣΤΗ
ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ****

Στόχος της εισήγησής μου, η οποία, λόγω του περιορισμένου χρόνου, θα κινηθεί κατ' ανάγκην στο μακροεπίπεδο και σε υψηλό βαθμό αφαίρεσης, είναι η σύντομη διερεύνηση του σύνθετου φαινομένου της διαφθοράς και της σχέσης της με τη χρηστή διοίκηση, το κράτος δικαίου και γενικότερα την ποιότητα της δημοκρατίας. Πιο συγκεκριμένα, επιθυμώ να εστιάσω την προσοχή μου σε εκείνες τις συνθήκες, κοινωνικές, πολιτικές ή πολιτισμικές, οι οποίες λειτουργούν αφενός ως αναχώματα που περιορίζουν αποτελεσματικά το πεδίο

* Ακαδημαϊκός, Ομότιμος Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής 2003-2013.

** Το κείμενο που δημοσιεύεται στον παρόντα συλλογικό τόμο αποτελεί τον κορμό της προφορικής μου εισήγησης σε εσπερίδα με θέμα «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά – Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του», που οργάνωσε το Ίδρυμα Διεθνών Νομικών Μελετών Καθηγητού Ηλία Κρίσπη & Δρ. Αναστασίας Σαμαρά-Κρίσπη, στις 19 Ιουνίου 2014, στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και που δημοσιεύεται εδώ με ελάχιστες αλλαγές. Μια πολύ πιο εκτενής και ανεπτυγμένη μορφή του, με τίτλο «Δημοκρατία, κράτους δικαίου, χρηστή διοίκηση και διαφθορά: πολιτικές και πολιτισμικές διαστάσεις μιας κρίσιμης σχέσης» συμπεριλαμβάνεται στον υπό έκδοση τόμο Α.-Ι.Δ.Μεταξάς, επιμ., Πολιτική Επιστήμη: Διαθεματική και Σύγχρονη Προσέγγιση της Πολιτικής Πράξης (Αθήνα: Σιδέρης, υπό έκδοση (2014), όπου και οι σχετικές υποσημειώσεις και βιβλιογραφία.

δράσης των πολυδαίδαλων διαδικασιών εκτροφής και ανάπτυξης της διαφθοράς και αφετέρου ως ερείσματα για τη στήριξη και ανάπτυξη μηχανισμών ικανών να προάγουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία σε μια σύγχρονη δημοκρατία, να ενισχύουν την εμπέδωση ηθικών αξιών στο δημόσιο βίο και, με τον τρόπο αυτό, να συμβάλλουν στην ενδυνάμωση του πολίτη και της κοινωνίας πολιτών και να κατατείνουν στη βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η ανάλυση και η επαρκής κατανόηση της διαφθοράς, ως σύνθετου κοινωνικού φαινομένου, απαιτεί μια ενδελεχή και πολυεπίπεδη προσέγγιση, η οποία λαμβάνει συστηματικά υπόψη τις πολιτικές, οικονομικές και πολιτισμικές του παραμέτρους.

Για τις ανάγκες της παρούσας εισήγησης, θεωρώ ότι το ευρύτερο εννοιολογικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο πρέπει να ενταχθεί η ανάλυση των πολιτικών διαστάσεων της διαφθοράς, προκειμένου να είναι αποτελεσματική, περιλαμβάνει, κατ' ανάγκην, τις ακόλουθες κρίσιμες παραμέτρους: (α) την εμπειρία του εκδημοκρατισμού, (β) την επικράτηση της δημοκρατίας ως κυρίαρχου υποδείγματος πολιτειακής οργάνωσης, μετά την απονομιμοποίηση αρχικά του φασισμού και, πιο πρόσφατα, του κομμουνισμού ως εναλλακτικών υποδειγμάτων, (γ) την προϊούσα ενασχόληση με την ποιότητα της δημοκρατίας και (δ) συναφείς με την ποιότητα έννοιες όπως η λογοδοσία, η διαφάνεια και η ενδυνάμωση του πολίτη και, γενικότερα, της κοινωνίας πολιτών.

Οι οικονομικές παράμετροι συνδέονται με τη σταδιακή φιλελευθεροποίηση των αγορών σε παγκόσμια κλίμακα και με την αναζήτηση της διαφάνειας ως μηχανισμού μείωσης του κόστους των συναλλαγών, κατ' αρχάς στον επιχειρηματικό χώρο και μεταγενέστερα στο δημόσιο.

Θα πρόσθετα ότι, προϊόντος του χρόνου, διαπιστώνεται ολοένα και περισσότερο διεθνώς ότι η αυξημένη διαφάνεια και λογοδοσία συμβάλλουν ουσιαστικά στη δημιουργία και αποκρυστάλλωση συμπεριφορικών προτύπων ικανών να ενισχύσουν την εμπιστοσύνη, καθώς και την προσήλωση στην νομιμότητα και τη χρηστή διοίκηση.

Οι παρατηρήσεις που ακολουθούν εντάσσονται σε ένα αναλυτικό και ερμηνευτικό σχήμα που συντίθεται από τρεις εννοιολογικές παραμέτρους: (α) την ανάπτυξη, (β) τη δημοκρατία, και (γ) τους πολιτισμικούς παράγοντες που σχετίζονται με τη διαφθορά και την καταπολέμησή της.

Ο χρόνος δεν μου επιτρέπει να ασχοληθώ με την παράμετρο της ανάπτυξης. Θα περιοριστώ, λοιπόν, αφενός στη δημοκρατία, χρησιμοποιώντας τον ιδεότυπο της παγιωμένης (ή εμπεδωμένης) δημοκρατίας ως σημείο αναφοράς, και αφετέρου στους πολιτισμικούς παράγοντες που συνδέονται με τη διαφθορά.

Σε ό,τι αφορά τη δημοκρατία, θεωρώ ότι, στο πλαίσιο ενός εμπεδωμένου ή παγιωμένου δημοκρατικού καθεστώτος, η ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να συμβάλλει στη δημιουργία θεσμικού περιβάλλοντος ικανού να προάγει δημόσιες πολιτικές ενταγμένες σε μια λογική που πριμοδοτεί τη χρηστή διοίκηση και αντισταθεί και καταπολεμά τη διαφθορά συναρτάται άμεσα και άρρηκτα με την ύπαρξη και, ιδίως, το βαθμό εδραίωσης πέντε διαστάσεων-πεδίων αυτού του ιδεότυπου της δημοκρατίας, ο οποίος, σε εμπειρικό επίπεδο, απαντάται κατ' εξοχήν (αλλά όχι αποκλειστικά) στις χώρες του λεγόμενου «αναπτυγμένου» κόσμου, συμπεριλαμβανομένης προφανώς και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πρώτον, μια ισχυρή κοινωνία πολιτών, διακριτή και σχετικά αυτόνομη από το κράτος, ικανή να διασφαλίσει στα μέλη

της, είτε αυτά είναι οργανωμένες ομάδες είτε κινήματα ή μεμονωμένα άτομα, την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και της επικοινωνίας, η οποία, με τη σειρά της, προάγει τη διαμόρφωση αξιών και τη συγκρότηση και ανάπτυξη μηχανισμών αλληλεγγύης που διευκολύνουν την αποτελεσματική προώθηση των συμφερόντων των μελών της.

Δεύτερον, μια πολιτική κοινωνία (α) συγκροτημένη γύρω από ένα σταθερό, και άρα θεσμοποιημένο, πλαίσιο κανόνων που διέπει και νομιμοποιεί τον πολιτικό ανταγωνισμό για την άσκηση της εξουσίας και τον έλεγχο του κρατικού μηχανισμού και (β) ικανή να λειτουργεί με βάση τον ελεύθερο εκλογικό ανταγωνισμό και να διέπεται από λογικές που κατατείνουν στη μεγιστοποίηση της συμμετοχής και καταπολεμούν τον αποκλεισμό συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων ή πολιτικών σχηματισμών.

Τρίτον, ένα κράτος δικαίου ικανό να διασφαλίζει την προσήλωση στις αρχές του συνταγματισμού και του νομικού πολιτισμού που συνδέεται με αυτόν και να εγγυάται τις συνθήκες που επιτρέπουν στους πολίτες να απολαμβάνουν ακώλυτα τις ελευθερίες τους και να συνεταιρίζονται ελεύθερα.

Τέταρτον, ένα κρατικό μηχανισμό συγκροτημένο και οικοδομημένο βάσει νομικών-ορθολογικών κανόνων που χαίρουν ισχυρής νομιμοποίησης στα μάτια της κοινωνίας πολιτών, ικανό να παρέχει στην εκάστοτε δημοκρατικά εκλεγμένη εξουσία την αποτελεσματική δυνατότητα να διοικεί, να ρυθμίζει και να φορολογεί. Στο σημείο αυτό προφανώς εντάσσεται και η κεφαλαιώδους σημασίας έννοια της χρηστής διοίκησης.

Πέμπτον, μια οικονομική κοινωνία, κύρια οργανωτική αρχή της οποίας είναι ο υψηλός βαθμός θεσμοποίησης των μηχανισμών της αγοράς, μέσω των οποίων η κοινωνία και η πολιτεία ασκούν το ρυθμιστικό τους ρόλο.

Σπεύδω να προσθέσω ότι κρίσιμο χαρακτηριστικό της σχέσης αυτών των πέντε πεδίων-διαστάσεων της παγιωμένης δημοκρατίας αποτελεί η μεταξύ τους αλληλεξάρτηση, αλληλεπίδραση και συνέργεια. Όσο πιο λειτουργική η αλληλεξάρτηση, όσο πιο γόνιμη η αλληλεπίδραση και όσο πιο αποτελεσματική η συνέργεια, τόσο υψηλότερη και η ποιότητα ενός δημοκρατικού καθεστώτος. Για παράδειγμα, η εύρυθμη και δυναμική λειτουργία της κοινωνίας πολιτών σε μια παγιωμένη δημοκρατία προϋποθέτει την ύπαρξη νομικών κανόνων και εγγυήσεων που συνδέονται με την παρουσία ενός κράτους δικαίου, καθώς επίσης και ενός κρατικού μηχανισμού ικανού να προασπίσει τα δικαιώματα της κοινωνίας πολιτών που αφορούν το συνεταιρίζεσθαι και την επικοινωνία, ή ακόμη και να επιβάλει την εφαρμογή τους, σε περίπτωση που αυτά παραβιάζονται. Με τη σειρά της, η ύπαρξη επαρκούς πλουραλισμού σε μια οικονομική κοινωνία επηρεάζει θετικά το βαθμό αυτονομίας και αυτενέργειας της κοινωνίας πολιτών. Τέλος, η εύρυθμη λειτουργία μιας ισχυρής και ενεργού κοινωνίας πολιτών προϋποθέτει τη συμπληρωματικότητά της με την πολιτική κοινωνία και τη θετική συνάρθρωση μαζί της.

Ποιο είναι, λοιπόν, το βέλτιστο διοικητικό-πολιτισμικό πλαίσιο που μπορεί να παράσχει σε μια δημόσια διοίκηση τη δυνατότητα να ανταποκριθεί στις επιταγές και τη λογική μιας παγιωμένης δημοκρατίας και να συμβάλει ουσιαστικά στη βελτίωση της ποιότητάς της, λειτουργώντας ως γόνιμος και αποτελεσματικός μηχανισμός χάραξης, προώθησης και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών προαγωγικών της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της καταπολέμησης της διαφθοράς. Το ερώτημα αυτό καθιστά αναγκαία μια σύντομη θεωρητική παρέκβαση που αφορά το πολιτισμικό στοιχείο και την σχέση του με την πολιτική.

Για τις ανάγκες της τρέχουσας ανάλυσης, κατανοώ τον πολιτισμό (ή, εναλλακτικά, την κουλτούρα) ως το προϊόν μιας άενας διαδικασίας που λαμβάνει χώρα στο εσωτερικό μιας κοινωνίας και που προσδιορίζεται, δηλαδή, οικοδομείται και κατασκευάζεται, μέσα από τις καθημερινές πρακτικές, τακτικές και στρατηγικές των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών υποκειμένων. Υπ' αυτή την έννοια, ο πολιτισμός παραπέμπει σε (αλλά και διαμορφώνει) εκείνα τα εννοιολογικά εργαλεία, μέσω των οποίων ένα κοινωνικό σύνολο, τα υποσύνολα του αλλά και τα μεμονωμένα μέλη του προσλαμβάνουν την πραγματικότητα, την επεξεργάζονται και την νοηματοδοτούν. Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων εννοιολογικών εργαλείων αποτελούν οι νοοτροπίες, τα νοηματικά συστήματα ή και γενικότερα οι νοητικοί χάρτες που επιτρέπουν στα κοινωνικά υποκείμενα να κατανοήσουν τον εξωτερικό τους κόσμο, να τον επενδύσουν με νόημα και να τον καταστήσουν πιο προσιτό και πιο διαπραγματεύσιμο. Λογική συνέπεια ενός τέτοιου ορισμού είναι ότι ο πολιτισμός δεν αποτελεί ούτε και παραπέμπει σε κάτι το σταθερό ή αναλλοίωτο, μη επιδεκτικό σε μεταβολές στη διάρκεια του χρόνου, αλλά, τουναντίον, εκφράζει μια ζωντανή, ρευστή και ιδιαίτερα ισχυρή δυναμική, η οποία, στην κατάλληλη ιστορική συγκυρία, μπορεί να λειτουργήσει ως καταλύτης για ταχύρρυθμες προσαρμογές, αλλαγές και ακόμη και ανατροπές κατεστημένων νοοτροπιών.

Με αυτά τα δεδομένα, το επόμενο ερώτημα που λογικά ανακύπτει είναι το εξής: ποιοι είναι εκείνοι οι νοητικοί χάρτες που επηρεάζουν θετικά και μεγιστοποιούν τις δυνατότητες της δημόσιας διοίκησης να λειτουργήσει ως γόνιμος, δημιουργικός και αποτελεσματικός μηχανισμός για τη χάραξη δημόσιων πολιτικών προαγωγικών της λογικής της χρηστής διοίκησης και της καταπολέμησης της διαφθοράς;

Μια πρώτη διαπίστωση επ' αυτού είναι ότι η ύπαρξη σταθερού θεσμικού πλαισίου αποτελεί συνθήκη κρίσιμης σημασίας για τη χάραξη κάθε δημόσιας πολιτικής που αποσκοπεί στην πραγμάτωση τέτοιων στόχων. Η διαφάνεια, η σταθερότητα, αλλά και το αίσθημα ασφάλειας που συνδέεται με την ύπαρξη ενός τέτοιου θεσμικού πλαισίου συνιστούν περιβάλλον γόνιμο και ευνοϊκό για την υιοθέτηση μέτρων και δραστηριοτήτων που συμβάλλουν στη χάραξη αξιόπιστων δημόσιων πολιτικών. Για να το διατυπώσω ελαφρώς διαφορετικά, η ύπαρξη ενός σταθερού θεσμικού πλαισίου που λειτουργεί με βάση τη λογική των ίσων ευκαιριών και κατατείνει στη διασφάλιση των συνθηκών εκείνων που μεγιστοποιούν την πιθανότητα ότι ο πολιτικός ή οικονομικός ανταγωνισμός διεξάγεται με βάση αρχές που προάγουν την ίση μεταχείριση αποτελεί προϋπόθεση για τη δημιουργία και ανάπτυξη ενός πολιτισμού (=κουλτούρας) εμπιστοσύνης ικανού να χρησιμεύσει ως υπόβαθρο για τη χάραξη δημόσιων πολιτικών που στοχεύουν στην προαγωγή τόσο πολιτικών όσο και οικονομικών στόχων αλλά και στην ενδυνάμωση της κοινωνίας πολιτών.

Οι θετικές επιπτώσεις της ύπαρξης εμπιστοσύνης για τη σώρευση κεφαλαίου, οικονομικού αλλά επίσης πολιτικού και κοινωνικού, ικανού να συμβάλει στην ανάδειξη και εμπέδωση ενός σταθερού θεσμικού πλαισίου έχουν τονιστεί από πολλούς κοινωνικούς επιστήμονες και δεν απαιτούν περαιτέρω επεξεργασία ή σχολιασμό. Για τις ανάγκες της παρούσας ανάλυσης, θεωρώ πιο χρήσιμο να εγκύψω περισσότερο στην αρνητική πλευρά του ιδίου φαινομένου και να υποστηρίξω ότι η έλλειψη σταθερού θεσμικού πλαισίου, που παραδοσιακά αποτελεί ίδιο χαρακτηριστικό κοινωνιών ύστερης ανάπτυξης, όπως, για παράδειγμα, είναι εκείνες των κρατών της Νότιας, Νοτιοανατολικής και Ανατολικής Ευρώπης, έχει ιδιαίτερα αρ-

νητικές επιπτώσεις για το ζήτημα που μας απασχολεί. Η έλλειψη αυτή συνήθως εκδηλώνεται με συχνές και αιφνίδιες αλλαγές των «κανόνων του παιγνίου» αλλά και με πολύπλοκες, πολυδαίδαλες και, σε τελευταία ανάλυση, δυσνόητες και αδιαφανείς διαδικασίες, καθώς επίσης και με το κλίμα αβεβαιότητας που αλλαγές αυτού του τύπου διαμορφώνουν και που σωρευτικά κατατείνουν στη δημιουργία και εμπέδωση ενός πολιτισμού δυσπιστίας, ανειλικρίνειας και ανασφάλειας τόσο στο επίπεδο της κοινωνίας πολιτών όσο και σε αυτό της οικονομικής κοινωνίας. Με τη σειρά του, ένας τέτοιος πολιτισμός δυσπιστίας διαβρώνει και υποσκάπτει ουσιαστικά τις δυνατότητες χάραξης αξιόπιστων δημόσιων πολιτικών και, κατ'επέκταση, συρρικνώνει τις προοπτικές της εμπέδωσης σταθερών θεσμικών πλαισίων. Έπεται λογικά ότι το επισφαλές καθεστώς που συνθέτει η έλλειψη σταθερού θεσμικού πλαισίου, καθώς και η απουσία σαφών και προβλέψιμων κανόνων του παιγνίου, κατατείνει στη δημιουργία συνθηκών που εκτρέφουν αξίες και νοοτροπίες επιρρεπείς σε μη σύννομες συναλλαγές με αδειοδοτικούς και ελεγκτικούς μηχανισμούς του κράτους και υποθάλπουν την ανάδειξη και θεσμοποίηση διάχυτων και εκτενών πρακτικών διαφθοράς.

Σε συστημικό επίπεδο, ο πολιτισμός διάχυτης ανασφάλειας, τον οποίο σχεδόν αναπόφευκτα δημιουργεί η έλλειψη σταθερού θεσμικού πλαισίου και η καθημερινή συμπεριφορά των κοινωνικών υποκειμένων με βάση τις αξίες και τους νοητικούς χάρτες που συνδέονται με ένα τέτοιο πολιτισμικό υπόδειγμα, έχει ως αποτέλεσμα τη σταδιακή διολίσθηση προς μια λογική βραχυπρόθεσμων προοπτικών και οριζόντων και συνακόλουθα την αδυναμία χάραξης μακροπρόθεσμων και αξιόπιστων δημοσίων πολιτικών.

Επισημαίνω ότι το πολιτισμικό υπόδειγμα προσδιορισμού του κόστους-οφέλους που παραδοσιακά διέπει τη διαδικασία χάραξης δημόσιων πολιτικών σε κράτη ύστερης ανάπτυξης, τα οποία εντάσσονται στον ιδεότυπο που, μεταξύ άλλων, συνθέτουν οι περιοχές που μόλις ανέφερα, είναι οικοδομημένο και συγκροτημένο στη λογική του «μηδενικού αθροίσματος», ή, με άλλα λόγια, στη βαθιά εμπεδωμένη πεποίθηση ότι κάθε αντιπαράθεση οδηγεί αδήριτα στην κατίσχυση της μιας πλευράς και την, έστω και παροδική, εξουδετέρωση, εκμηδενισμό και απώλεια «πόρων» ή επιρροής της άλλης, χωρίς να παρέχει περιθώρια για λιγότερο «επώδυνες», πιο συναινετικές εκβάσεις που διέπονται από τη λογική του «θετικού αθροίσματος» και της εγγενούς σε αυτό έννοιας του συμβιβασμού, η οποία εξ ορισμού παραπέμπει στη μερική έστω διάσωση «πόρων» και επιρροής από κάθε πλευρά.

Μια τέτοια προσέγγιση παραπέμπει σε μηχανισμούς εννοιολόγησης και σε νοητικούς χάρτες οι οποίοι πριμοδοτούν τη λογική της σύγκρουσης και της κατίσχυσης του αντιπάλου και φορτίζουν με έντονα αρνητικό ηθικό περιεχόμενο την έννοια του συμβιβασμού, ο οποίος γίνεται κατανοητός ως αποτέλεσμα όσον το δυνατόν απευκταίο, εφόσον, στο φαντασιακό επίπεδο, συνδέεται στενά με την αίσθηση της «ήττας» και, συνακόλουθα, με συναισθήματα μείωσης και ταπείνωσης. Με τη σειρά της, η πρόσληψη του συμβιβασμού ως αποτελέσματος μειωτικού και ταπεινωτικού συνδεδεμένου με «ήττες» εκτρέφει λογικές αναζήτησης ευκαιριών αντιστροφής της σχέσης των δύο πλευρών, ικανών να ακυρώσουν την «ήττα» και, μέσα από μια «νίκη», έστω και πρόσκαιρη, να διασφαλίσουν την κατίσχυση του αντιπάλου και την αποκατάσταση της θετικής εικόνας της τρωθείσας πλευράς.

Η προσέγγιση αυτή προσδίδει, κατά συνέπεια, υψηλή πολιτισμική αξία στο «ασυμβίβαστο» και στο «ανυποχώρητο» άτομο, το οποίο καταλαμβάνει περίοπτη θέση στην ιεραρχία ηθικών αξιών του λαϊκού φαντασιακού, ακριβώς επειδή με έξυπνους τακτικούς χειρισμούς επιτυγχάνει τον πρωταρχικό του στόχο, που είναι η κατίσχυση, έστω και παροδική, του αντιπάλου και η «νίκη». Έπεται ότι εγγενές και δομικό στοιχείο ενός τέτοιου πολιτισμικού υποδείγματος αποτελεί ο αέναος κύκλος αντιπαραθέσεων και συγκρούσεων που το χαρακτηρίζει, στον οποίο η αναζήτηση της «νίκης» και της κατίσχυσης του αντιπάλου (και συνακόλουθα η πάση θυσία αποφυγή της «ήττας» και της ταπείνωσης που αυτή προκαλεί) αποκτούν πρωταρχική συμβολική σημασία. Με τη σειρά του, το αίσθημα συνεχούς και διάχυτης ανασφάλειας, που η καχυποψία και η έλλειψη εμπιστοσύνης και σεβασμού της άλλης πλευράς δημιουργούν, κατατείνει με μαθηματική σχεδόν ακρίβεια στην εκτροπή τακτικών και στρατηγικών συμπεριφοράς των κοινωνικών υποκειμένων, φυσικών αλλά και θεσμικών, οι οποίες πριμοδοτούν ταχείες και άρα βραχυπρόθεσμες και επιφανειακές λύσεις στα ανακύπτοντα ζητήματα και υποβαθμίζουν τη σημασία του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και της συστηματικής συνεργασίας μεταξύ εμπλεκόμενων υπηρεσιών ή φορέων, που ένας τέτοιος τύπος σχεδιασμού συνεπάγεται. Στο συστημικό επίπεδο, μια τέτοια κατάσταση μεταφράζεται σε αδυναμία υιοθέτησης σταθερών θεσμικών πλαισίων λειτουργίας με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την χάραξη δημόσιων πολιτικών που αφορούν τη χρηστή διοίκηση και το κράτος δικαίου.

Είναι προφανές ότι ένα τέτοιο υπόδειγμα έχει ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις για τον τρόπο με τον οποίο κατανοείται, συγκροτείται και βιώνεται η πολιτική αλλά και η ίδια η

έννοια του πολίτη. Η καχυποψία, η έλλειψη εμπιστοσύνης και η συνακόλουθη απουσία σεβασμού της άλλης πλευράς καθιστά, εξ ορισμού, αδύνατη τη, σύμφωνα με ένα εναλλακτικό πολιτισμικό υπόδειγμα, εννοιολόγηση της πολιτικής ως θεσμοποιημένου και νομιμοποιημένου χώρου διαπάλης συμφερόντων, συλλογικών ή/και ατομικών, η προώθηση των οποίων κατατείνει εκ των πραγμάτων αλλά και λογικά στην αναζήτηση αμοιβαίων υποχωρήσεων, εκφραστικών της λογικής του «θετικού αθροίσματος» και ικανών να διασφαλίσουν, ως αποτέλεσμα, την ικανοποίηση, έστω και μερική, των αιτημάτων της κάθε πλευράς και να συμβάλουν στη σταδιακή εμπέδωση ενός κλίματος εμπιστοσύνης και σεβασμού της άλλης πλευράς. Με τη σειρά της, μια τέτοια εξέλιξη είναι ικανή να προάγει σταδιακά και σωρευτικά την υιοθέτηση σταθερών θεσμικών πλαισίων χάραξης πολιτικής, καθώς και μακροπρόθεσμων οριζόντων και προοπτικών που προσδίδουν συνέχεια και συνέπεια στις προωθούμενες πολιτικές και συμβάλλουν καταλυτικά στην παγίωση των πέντε διαστάσεων-πεδίων του ιδεότυπου της εδραιωμένης δημοκρατίας που περιέγραψα στην αρχή της εισήγησής μου.

Αντίθετα, η εμμονή στους βραχυπρόθεσμους ορίζοντες, προοπτικές και υπολογισμούς που εκφράζει το πολιτισμικό υπόδειγμα το οποίο εκτρέφει η λογική του μηδενικού αθροίσματος έχει ως λογικό αποτέλεσμα τη σαφή προτίμηση, σε επίπεδο σχεδιασμού, για προσεγγίσεις και σχέδια δράσης που κατατείνουν περισσότερο, αν όχι κατ' εξοχήν, στην ελαχιστοποίηση του ρίσκου και, άρα, της δυνητικής «ήττας», παρά στην αναζήτηση ευκαιριών ικανών να αποδώσουν σημαντικά οφέλη, πλην όμως απαιτουσών μεσοπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο χρόνο υλοποίησης. Με άλλα λόγια, η λογική του μηδενικού αθροίσματος και του πολιτισμικού υποδείγματος που

συνδέεται με αυτήν παραπέμπει στο γνωστό «πολιτικό κόστος», άμεση συνάρτηση του οποίου είναι η έλλειψη σταθερών θεσμικών πλαισίων για τη χάραξη δημόσιων πολιτικών ικανών να συμβάλουν συστηματικά και διαχρονικά στην ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να λειτουργεί κατά τρόπο χρηστό και του κράτους δικαίου να διασφαλίζει ένα αίσθημα δικαίου, δίκαιης μεταχείρισης και ακριβοδικίας στην κοινωνία πολιτών.

Είναι προφανές ότι ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης και γενικότερα της πολιτικής κοινωνίας στην παραγωγή και διαίω-νιση ενός πολιτισμού δυσπιστίας και ανασφάλειας είναι καταλυτικός. Η πολυπλοκότητα, η αποσπασματικότητα, ο κερματισμός και το δυσνόητο των διοικητικών διαδικασιών, καθώς και η έλλειψη συστηματικής συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ φορέων αποτελούν ενδεικτικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα της καθημερινής πραγματικότητας που διαμορφώνει το κυρίαρχο πολιτισμικό υπόδειγμα που διέπεται από τη λογική του μηδενικού αθροίσματος. Η άλλη όψη του ίδιου νομίσματος είναι ότι η έλλειψη σταθερού θεσμικού πλαισίου κανόνων που διέπουν τη χάραξη δημόσιας πολιτικής, καθώς και η απουσία ασφάλειας δικαίου που η κατάσταση αυτή συνεπάγεται, έχουν ως κύριο αποτέλεσμα την έλλειψη ενός ορθολογικού και, άρα, προβλέψιμου συστήματος ελέγχων ικανού να εμπεδώσει ένα κλίμα εμπιστοσύνης στη συμπεριφορά του κρατικού μηχανισμού.

Για να δώσω ένα ενδεικτικό παράδειγμα: η απουσία σταθερού πλαισίου ελέγχων οδηγεί στην υιοθέτηση βραχυπρόθεσμων και, κατ' ανάγκην, έκτακτων μέτρων, συχνά εισπρακτικών αλλά όχι μόνον, τα οποία, όμως, επαναλαμβάνόμενα συχνά και σε βάθος χρόνου, αποκτούν τη μορφή «κυρώσεων» ή πάντως προσλαμβάνονται ως τέτοιες από τους υπέχοντες

υποχρέωση πολίτες και, γενικότερα, διοικούμενους, και αναπόφευκτα ενισχύουν τη δυσπιστία τους προς τους μηχανισμούς της δημόσιας διοίκησης. Με τη σειρά της, η δυσπιστία προς τη δημόσια διοίκηση ενισχύει την τάση για προσφυγή σε άνομες και παράνομες πρακτικές από πλευράς των εμπλεκόμενων κοινωνικών υποκειμένων. Προϊόντος του χρόνου μάλιστα τέτοιες πρακτικές καθίστανται δομικό χαρακτηριστικό των κοινωνιών τους, τις οποίες και επηρεάζουν σε συστημικό επίπεδο.

Το φαινόμενο αυτό είναι έντονα ορατό σε χώρους όπου οι πολίτες έρχονται σε συνεχή και συστηματική επαφή με τον κρατικό μηχανισμό —χώρους όπως τα τελωνεία, οι πολεοδομίες, και οι εφορίες— και καθίσταται ιδιαίτερα οξύ στο χώρο της κοινωνικής πρόνοιας και μέριμνας, όπου, στην ουσία, το κράτος εκχωρεί το ρόλο του στην οικογένεια, η οποία αναγκάζεται να εμπλακεί σε συνεχείς συναλλαγές με το σκληρό πυρήνα του κράτους. Σωρευτικό αποτέλεσμα όλων αυτών των διεργασιών αποτελούν οι μακρόσυρτες διαδικασίες, οι μεγάλες ουρές αναμονής και η δημιουργία ισχυρών κινήτρων για προσφυγή σε άνομες και παράνομες πρακτικές που εμμέσως αν όχι και αμέσως εκτρέφουν τη διαφθορά.

Λογική προέκταση, τέλος, του πολιτισμικού υποδείγματος που στηρίζεται στη λογική του μηδενικού αθροίσματος και εκφράζεται μέσα από στάσεις και συμπεριφορές εκφραστικές της δυσπιστίας, της ανασφάλειας και της ανειλικρίνειας είναι η, προϊόντος του χρόνου, συγκρότηση ενός πολιτισμικού προτύπου πρόσληψης και κατανόησης της πραγματικότητας που ανάγει την έννοια της «αντίστασης» στους θεσμούς, στο κράτος και την πολιτεία σε θεμελιώδη αρχή που παρέχει θετική ηθική και ιδεολογική κάλυψη σε συμπεριφορικά πρότυπα που συνδέονται με αυτήν. Το πολιτισμικό πρότυπο που στηρίζεται

σε αυτόν τον «πολιτισμό της αμφισβήτησης και της αντίστασης» είναι βαθιά εμπεδωμένο και καταξιωμένο στη χώρα μας αλλά και σε πολλές κοινωνίες ύστερης ανάπτυξης και περιβάλλεται με ιδιαίτερη εμπιστοσύνη στο επίπεδο της κοινωνίας πολιτών.

Θεωρώ ότι η ύπαρξη αυτού του προτύπου συνεπάγεται σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις σε ό,τι αφορά την ικανότητα του κράτους και, ειδικότερα, της δημόσιας διοίκησης να χαράξει πολιτικές ικανές να προαγάγουν τις ηθικές αξίες και τα συμπεριφορικά πρότυπα που σχετίζονται με και ενισχύουν τη χρηστή διοίκηση. Και αυτό διότι, από την ίδια του τη φύση, το πρότυπο της αντίστασης παραπέμπει σε λογικές αναχαίτισης, αναίρεσης και αποτροπής ενδεχομένων ή εικαζομένων κινδύνων ή και αντιπάλων, εστιασμένες κατά προτεραιότητα, αν όχι σχεδόν εξ ορισμού, στο δυνητικό «κόστος» ενός εγχειρήματος ή μιας πρωτοβουλίας και στην ελαχιστοποίηση του όποιου ρίσκου συνεπάγεται η ανάληψη του/της. Τέτοιες λογικές, οι οποίες λειτουργούν ως φορείς εσωστρέφειας και μιας γενικότερης αίσθησης αδυναμίας καθιστούν, ευθύς εξαρχής, πολύ δύσκολη την υιοθέτηση προσεγγίσεων και πρωτοβουλιών ικανών να ανταποκριθούν με επάρκεια και αποτελεσματικότητα τόσο στις προκλήσεις του διεθνούς περιβάλλοντος στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, όσο και, στις χώρες του ευρωπαϊκού γίγνεσθαι που μας αφορούν. Το ύστατο αποτέλεσμα μιας τέτοιας κατάστασης είναι η μείωση της νομιμοποίησης της πολιτείας στα μάτια της κοινωνίας πολιτών αλλά επίσης και της οικονομικής κοινωνίας και η συνακόλουθη υποβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατίας.

Ποιες συνθήκες, λοιπόν, κατατείνουν στη δημιουργία σταθερών θεσμικών πλαισίων λειτουργίας σε κάθε μια από τις πέντε διαστάσεις-πεδία που συνθέτουν το ευρύτερο πλαίσιο

της παρούσας ανάλυσης; Ποιες πολιτικές συνθήκες συγκροτούν το βέλτιστο πλαίσιο για τη μετάβαση από το πολιτισμικό υπόδειγμα του μηδενικού αθροίσματος σε εκείνο του θετικού και, με τον τρόπο αυτό, προάγουν τις πιθανότητες νομιμοποίησης συμπεριφορικών προτύπων και πρακτικών ικανών να συμβάλουν στη διαμόρφωση νοητικών χαρτών, οι οποίοι προσδίδουν θετικό ηθικό περιεχόμενο, φόρτιση και επένδυση σε προσεγγίσεις που πριμοδοτούν μακροπρόθεσμους στόχους, διευκολύνουν την απεξάρτηση από βραχυπρόθεσμες προοπτικές και επιτρέπουν την υιοθέτηση διαρθρωτικών αλλαγών που προωθούν τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, και την εμπέδωση κανόνων που προάγουν την ηθική στο δημόσιο χώρο και καταπολεμούν τη διαφθορά;

Θεωρώ ότι ιδεώδης συνθήκη για μια τέτοια εξέλιξη αποτελεί η ιστορική εκείνη συγκυρία, κύριο χαρακτηριστικό της οποίας αποτελεί η ευρεία έως ευρύτατη σύμπτωση απόψεων των κοινωνικών και, κατ' επέκταση, πολιτικών δυνάμεων μιας κοινωνίας σχετικά με τις αναγκαίες αλλαγές και, γενικότερα, το δέον γενέσθαι. Τέτοιου είδους φαινόμενα απαιτούν σημαντικότερες συγκλίσεις, ιδεολογικές και πολιτικές, που γίνονται ορατές σε επίπεδο τόσο βάσης όσο και κορυφής ενός κοινωνικού σχηματισμού, καθιστούν εφικτή την ευρύτατη νομιμοποίηση των επιχειρούμενων αλλαγών, διασφαλίζουν τους μακροπρόθεσμους χρονικούς ορίζοντες που επιτρέπουν την έξοδο από αγκυλώσεις και εγκλωβισμούς συνδεδεμένους με τη λογική του μηδενικού αθροίσματος και του πολιτικού κόστους και διευκολύνουν τη ρήξη με το παρελθόν και την υιοθέτηση του καινούργιου. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για φαινόμενα ιδιαίτερα σύνθετα και, κατά συνέπεια, ιστορικά μάλλον σπάνια.

Για το λόγο αυτό, οι ουσιαστικές υπερβάσεις και οι σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές στις σύγχρονες κοινωνίες στηρίζονται πιο συχνά στη συγκρότηση και σύμπληξη πιο εργαλειο-κών πολιτικών και κοινωνικών συμμαχιών, με, κατά το μάλλον ή ήττον, μεσοπρόθεσμους χρονικούς ορίζοντες, το εύρος των οποίων είναι τέτοιο ώστε είτε να περιορίζει σημαντικά τις αντιδράσεις που, εκ των πραγμάτων, θα προκαλέσουν μέτρα τα οποία θα απειλήσουν ή και θα ανατρέψουν κατεστημένες καταστάσεις και ρυθμίσεις είτε να επιτρέπει την απορρόφησή τους χωρίς υπερβολικούς κραδασμούς. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για στρατηγικής φύσης συμμαχίες που επιτρέπουν την αντιμετώπιση, απορρόφηση και υπέρβαση του πολιτικού κόστους και καθιστούν εφικτή την απεξάρτηση από τη λογική του μηδενικού αθροίσματος που το εκτρέφει και το στηρίζει.

Με αυτά τα δεδομένα, θεωρώ ότι σύμπληξη πολιτικών συμμαχιών του τύπου που μόλις περιέγραψα, ικανών να διασφαλίσουν τις συνθήκες επιτυχούς προώθησης διαρθρωτικών αλλαγών και να προαγάγουν τη διαφάνεια και την καταπολέμηση της διαφθοράς παραπέμπει ευθέως στην ανάγκη για διακομματικές συμπράξεις που, από τη φύση τους, διαθέτουν, κατ' αρχήν τουλάχιστον, το εύρος και το πολιτικό βάρος που τους επιτρέπει να αντιμετωπίσουν με την αναγκαία επάρκεια τα προβλήματα και τις πολιτικές αναστολές που συνδέονται άρρηκτα με το πολιτισμικό υπόδειγμα του μηδενικού αθροίσματος και τις συνδεδεμένες με αυτό παθογένειες, συμπεριλαμβανομένης και της διαφθοράς.

Τα καταληκτικά, κατόπιν τούτων, ερωτήματα, που αβίαστα προκύπτουν από το όσα προηγήθηκαν, διατυπώνονται ως εξής: τί είδους διαρθρωτικές αλλαγές, πολιτικές συμμαχίες και στρατηγικές προσέγγισης μπορούν να συμβάλουν στην

πραγμάτωση αυτών των στόχων και να συμβάλουν στην εμπέδωση των πέντε διαστάσεων-πεδίων της παγιωμένης δημοκρατίας που, σε τελευταία ανάλυση αποτελούν βέλτιστες συνθήκες για την καταπολέμηση της διαφθοράς;

Σε ό,τι αφορά την Ελλάδα, είναι προφανές από ό,τι προηγήθηκε ότι η ουσιαστική και αποτελεσματική αντιμετώπιση των σύνθετων και πολυεπίπεδων προκλήσεων που προηγούμενως περιέγραψα απαιτεί εξίσου σύνθετες και πολυεπίπεδες λύσεις που συνδυάζουν ορίζοντες μακράς πνοής και είναι βασισμένες σε διακομματικές συμμαχίες που έχουν ως ύστατο στόχο την αλλαγή κατεστημένων νοοτροπιών και την απεξάρτηση από εμπεδωμένα συμπεριφορικά πρότυπα που συνδέονται με το πολιτισμικό υπόδειγμα του μηδενικού αθροίσματος. Τελείως ενδεικτικά, γιατί ο χρόνος μου εξαντλείται, αναφέρω τρεις μείζονες άξονες που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για ένα τέτοιο εγχείρημα: α) τη ριζική αναμόρφωση του εθνικού συστήματος παιδείας σε όλα τα επίπεδα και τον προσανατολισμό του σε παιδαγωγικούς στόχους ικανούς να προαγάγουν νοητικούς χάρτες, νοοτροπίες και εναλλακτικά συμπεριφορικά πρότυπα προσανατολισμένα στη λογική του θετικού αθροίσματος και δεκτικά των λογικών του προεκτάσεων, β) την αξιοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης σε όλα τα επίπεδά της και την πρόβλεψη για συστηματική επιμόρφωση και διά βίου εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού της και γ) τη διασφάλιση συνθηκών που θα επιτρέπουν την απρόσκοπτη λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών και την εμπέδωση του κράτους δικαίου στη λειτουργία του κράτους και στις σχέσεις του με την κοινωνία.

Με άλλα λόγια, κυρίες και κύριοι, η διαφθορά αποτελεί ιδιαίτερα σύνθετο κοινωνικό φαινόμενο, η αντιμετώπιση του οποίου δεν μπορεί να περιοριστεί στην καταστολή, αλλά α-

παιτεί εξίσου σύνθετες, μακροπρόθεσμες και κατεξοχήν πολιτικές δημόσιες πολιτικές πρόληψης που συνδέονται άρρηκτα αλλά και ενισχύουν τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τη χρηστή διοίκηση.

Σας ευχαριστώ για την προσοχή σας και την υπομονή σας.

ΛΕΑΝΔΡΟΣ ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ*
ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το φαινόμενο της διαφθοράς πλήττει τους δημοκρατικούς θεσμούς, την οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή των κρατών. Οι κύριες επιπτώσεις της διαφθοράς εντοπίζονται στην άσκηση των κρατικών λειτουργιών και ιδίως στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, όπου, χάριν του ιδιωτικού οφέλους, παραβιάζονται από τα όργανά της, οι αρχές της αξιοκρατίας, της ισότητας, της αμεροληψίας, της ουδετερότητας, της διαφάνειας, της ορθής διοίκησης και εν γένει οι αρχές που συνθέτουν και προσδιορίζουν νομικά την έννοια του κράτους δικαίου και την απορρέουσα από αυτήν αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Η διαφθορά όπως και η κακοδιοίκηση, κλονίζουν τους κρατικούς θεσμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του κράτους και ενισχύουν την επικρατούσα στην πλειονότητα των πολιτών άποψη, ότι προκειμένου να επιλυθούν ορισμένα προβλήματα, πρέπει να καταφύγουν σε πλάγιες μεθόδους, όπως είναι η δωροδοκία ή η παρέμβαση πολιτικών και φίλων.

Η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς συνδέεται άρρηκτα με τις θεμελιώδεις αρχές και αξίες της Δημοκρατίας, καθώς η καθιέρωση της διαφάνειας προάγει το

* Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

κράτος δικαίου και τον υγιή τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των θεσμών.

Ο αγώνας κατά της διαφθοράς είναι επίπονος, δύσκολος και μακρός. Απαιτεί συνεχή πολιτική βούληση και προσπάθεια των αρμόδιων οργάνων, τα οποία αντιμετωπίζουν πολλά εμπόδια (γραφειοκρατική νοοτροπία των υπαλλήλων, διάφορα μικροσυμφέροντα ατόμων ή ομάδων, που ανάγουν την υπόθεσή τους σε μείζον εθνικό ζήτημα, αντίδραση των συνδικαλιστικών οργανώσεων και κυρίως χλιαρή εκ μέρους της κοινωνίας υποστήριξη των επιβεβλημένων μέτρων) τάση που ήδη άρχισε να αντιστρέφεται. Στη μη αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς συντείνει επίσης η κρατική κάλυψη και απροθυμία αρμόδιων φορέων για αποτελεσματική δράση, παρά τις ισχύουσες νομικές επιταγές, καθώς επίσης και η ανυπαρξία επαρκούς τεχνογνωσίας για την παρεμπόδιση μεθοδεύσεων, που υποκρύπτουν διαφθορά. Συνεπώς, απαιτείται συνεχής προσπάθεια για τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών, ώστε να επιτευχθούν τα αναμενόμενα αίσια αποτελέσματα.

Τα τελευταία χρόνια συγκροτήθηκαν στη χώρα μας διάφορα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Η πράξη όμως έδειξε ελλειπείς διαδικασίες ελέγχου, προβλήματα συντονισμού, επικάλυψη αρμοδιοτήτων, γραφειοκρατικές χρονοβόρες διαδικασίες, και αδυναμίες ελέγχου των ελεγκτικών μηχανισμών. Κατόπιν τούτου, θεωρήθηκε αναγκαία η θέσπιση ενός συντονιστικού οργάνου, όπως ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, για την ενδυνάμωση των λειτουργιών των διωκτικών αρχών, για τη δυνατότητα άμεσης και έγκαιρης παρέμβασης, τη δραστική επίσπευση των δικαστικών διαδικασιών,

καθώς και τον έλεγχο της λειτουργίας των ίδιων των Σωμάτων Ελέγχου και Επιθεώρησης.

Κακοδιοίκηση είναι η μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του κράτους, ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση. Νοείται κυρίως η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη, που επιφέρει παράνομα ζημία στο δημόσιο ή τρίτους. Συντρέχει περίπτωση κακοδιοίκησης όταν ένα θεσμικό όργανο δεν ενεργεί σύμφωνα με το νόμο, ή δεν σέβεται τις αρχές περί χρηστής διοίκησης.

Θεωρείται σχεδόν αδύνατος ένας ορισμός της διαφθοράς που να ισχύει γενικά. Στη βιβλιογραφία, στη νομοθεσία και νομολογία δεν υπάρχει γενικός ορισμός της έννοιας, που να καλύπτει όλες τις μορφές, αλλά προσδιορίζονται σχετικά μόνον κάποια επιμέρους γνωρίσματα που τη χαρακτηρίζουν ως φαινόμενο. Εγώ όμως προτιμώ τον ορισμό της World Bank “Διαφθορά είναι η χρήση του Δημοσίου αξιώματος για ίδιον όφελος” που περιλαμβάνει εκτός των χρημάτων και παντός άλλου είδους ωφελήματα ή ανταλλάγματα.

Εκείνο που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι η διαφθορά είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την έννοια της κακοδιοίκησης, η οποία σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με τον κανόνα ή την αρχή που το δεσμεύει.

Συστατικό στοιχείο της έννοιας της διαφθοράς αποτελεί το κίνητρο του διοικητικού οργάνου, το οποίο προβαίνει στη νομική πράξη ή υλική ενέργεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, προκειμένου να εξυπηρετήσει αλλότριους προς το δημόσιο συμφέρον σκοπούς, και συγκεκριμένα τα ιδιωτικά του συμφέροντα, είτε άμεσα είτε έμμεσα.

Σε όλο το πλέγμα των ελληνικών ποινικών νόμων η διαφθορά δεν αποτελεί αυτή καθ' εαυτή ποινικό αδίκημα, αλλά εμφανίζεται ως παραγωγικό αίτιο σε σειρά ποινικών αδικημάτων, όπως η δωροδοκία (ενεργητική ή παθητική), η απάτη, η υπεξαίρεση, η απιστία, η πλαστογραφία, η παράβαση καθήκοντος, το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, η λαθρεμπορία κ.λ.π. Γενικά όμως η διαφθορά έχει ταυτιστεί στη συνείδηση της κοινωνίας με το έγκλημα της δωροδοκίας, το οποίο αποτελεί την κύρια μορφή εκδήλωσής της.

Στη χώρα μας ο δημόσιος τομέας πάσχει κυρίως από την άποψη της κακοδιοίκησης αλλά και της διαφθοράς, όπως προκύπτει από τις εκθέσεις και τα πορίσματα των επιθεωρήσεων, τις αποφάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων και τις διαπιστώσεις της Διεθνούς Διαφάνειας.

Οι συνήθεις αιτίες που συμβάλλουν στην ανάπτυξη του φαινομένου της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης είναι :

α) Η πολυνομία και η ασάφεια των νόμων, που διέπει το νομικό μας σύστημα, που επιτείνεται από την έλλειψη κωδικοποίησης των νόμων.

β) Η γραφειοκρατία, η οποία είναι διάχυτη στους περισσότερους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης.

γ) Η έλλειψη διαφάνειας δημιουργεί σοβαρά εμπόδια, δηλαδή, η απουσία κανόνων και η μη εφαρμογή αυτών. Ήδη όμως με το πρόγραμμα Διαύγεια η κατάσταση έχει βελτιωθεί κατά πολύ.

δ) Η ανεξέλεγκτη εξουσία που παρέχεται σε αρμόδιους για να αποφασίζουν, η οποία ενδεχόμενα ασκείται χωρίς διάκριση και λογικούς περιορισμούς με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης.

ε) Ελλείψεις του προληπτικού ελέγχου και η βραδύτητα του κατασταλτικού ελέγχου.

στ) Η κατάσταση επιδεινώνεται από την καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης που φθάνει στα όρια της αρνησιδικίας και η εν πολλοίς ανεπάρκεια των δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν δια της μεθοδευμένης παραγραφής των αδικημάτων. Αλλά και η επιλεκτική μεταχείριση των επωνύμων, που απαλλάσσονται με την έκδοση βουλευμάτων, αντί της “επ’ ακροατηρίω” διαδικασίας και μάλιστα με την αιτιολογία της έλλειψης προθέσεως. Έτσι δημιουργείται και η σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, που έχει προκαλέσει στους παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας. Αντίθετα, με την ταχύτερη απόδοση της δικαιοσύνης επιτυγχάνεται η σκοπούμενη ειδική και γενική πρόληψη των κάθε είδους παρανομιών.

Εδώ πρέπει να σημειωθεί, ότι η χώρα μας έχει καταδικαστεί πολλές φορές από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με μεγάλα χρηματικά πρόστιμα για τη βραδύτητα απονομής της δικαιοσύνης. Αλλά και οι διάφοροι παράγοντες, που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης, ενδιαφέρονται μόνον για τα δικά τους συνδικαλιστικά μικροσυμφέροντα και ενίοτε αντιδρούν σε κάθε προσπάθεια επίλυσης των προβλημάτων.

Η σταδιακή απαξίωση των θεσμών, το καθεστώς ατιμωρησίας (πολιτικής και ποινικής), που διακρίνει ακόμα κάποιους και τους υπουργούς, οφείλεται και στην ειδική συνταγματική ρύθμιση περί, “ ευθύνης” των υπουργών, η οποία στην πραγματικότητα τους εξασφαλίζει το ακαταδίωκτο. Έτσι προάγεται η πολιτική διαφθορά, που εκτείνεται όχι μόνο στο χώρο του κράτους, αλλά και στο χώρο των Ο.Τ.Α., των οργανισμών,

των ιδρυμάτων ή επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα, όπου όχι μόνο δεν ασκούν έλεγχο αλλά συχνά συνεργούν, με την ψήφιση νομοθετικών ή διοικητικών μέτρων, στην ανάπτυξη της διαφθοράς. Έτσι έχουμε τοποθετήσεις στελεχών ή προαγωγές υπαλλήλων με κομματικά ή ευνοιοκρατικά κριτήρια, που είναι μέρος της διαφθοράς και προετοιμάζουν την περαιτέρω διαφθορά στον δημόσιο τομέα.

Η αντιμετώπιση της διαφθοράς και η εμπέδωση της αρχής της χρηστής διακυβέρνησης και ιδίως της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της δημοκρατικής διακυβέρνησης.

Η διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση έχει ως τώρα αντιμετωπιστεί κυρίως με την θέσπιση νόμων, ρυθμίσεων, διακανονισμών, διατάξεων, αναδιοργανωτικών πολιτικών, στόχος των οποίων είναι ο εντοπισμός, η πρόληψη και η τιμωρία του φαινομένου. Επιβάλλεται εν τούτοις απλοποίηση των διαδικασιών και των νόμων, γιατί η πολυπλοκότητα και η ασάφεια δημιουργούν τη βάση της αθέμιτης συναλλαγής.

Η διαφθορά κατά ταύτα πρέπει να αντιμετωπιστεί με ειδικά μέτρα πρόληψης, όπως είναι η δημιουργία αδιάβλητων και σταθερών διαδικασιών, καθώς και η διαφάνεια στη λειτουργία της διοικητικής μηχανής, κυρίως σε τομείς, που είναι ευάλωτοι στις επιθέσεις από το οργανωμένο έγκλημα και τη διαφθορά. Επομένως πρέπει η επιλογή των δημόσιων λειτουργών, προκειμένου να εισέλθουν στο δημόσιο βίο, να γίνεται με αξιοκρατικές διαδικασίες. Αλλά και μετά την είσοδό τους να παρακολουθείται η εξέλιξή τους, στα ανώτατα αξιώματα.

Επιβάλλεται επίσης μεταρρύθμιση στο χώρο των δημόσιων υπηρεσιών με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και τη δημιουργία κινήτρων στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους για την καλή απόδοση.

Τα μέτρα που έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικά στον τομέα αυτό είναι, η εναλλαγή των προσώπων, σε καίριους τομείς, η υποχρέωσή τους για υποβολή κατά τακτικά χρονικά διαστήματα δηλώσεων, για το πόθεν έσχες των δημόσιων λειτουργών ή υπαλλήλων, καθώς και ο συχνός έλεγχος από τα αρμόδια όργανα. Η δημιουργία τέλος διαδικασιών μέσω των οποίων αποφεύγεται η απ' ευθείας επαφή υπαλλήλου και εξυπηρετούμενου πολίτη σε υπηρεσίες, όπου φαίνεται να επιπολλάζει η διαφθορά που μπορεί να επιτευχθεί δια της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Ωστόσο πέρα από τα μέτρα αυτά, ο αγώνας κατά της διαφθοράς είναι αυτονόητο ότι πρέπει να διεξαχθεί και κατά της λεγόμενης μείζονος ή υψηλής διαφθοράς (grand corruption). Κύριο χαρακτηριστικό αυτής της μορφής διαφθοράς είναι η εμπλοκή σ' αυτήν ανώτερων ή ανώτατων κρατικών αξιωματούχων, πολιτικών, δημοσιογράφων κ.λ.π., οι οποίοι λαμβάνουν από τους ενδιαφερόμενους μεγάλα ποσά, τις λεγόμενες "μίζες", ως αντάλλαγμα για τη συμβολή τους στην έγκριση π.χ. εξοπλιστικών προγραμμάτων, παραγγελιών ιατρικού εξοπλισμού και φαρμάκων, ανάθεσης δημοσίων έργων κ.λ.π.

Ο έλεγχος της δημόσιας διοικητικής δράσης και στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος και η καταπολέμηση της διαφθοράς, ως ακραίου φαινομένου διοικητικής παθογένειας, πρέπει να αποτελούν υψηλής προτεραιότητας στόχο κάθε έννομης τάξης.

Ο έλεγχος έχει ως στόχο την παροχή με την μορφή προτάσεων, βοήθειας και συμβουλών προς τον ελεγχόμενο φορέα/υπηρεσία και φυσικά σ' αυτούς, που έχουν την ευθύνη τους, ώστε να λάβουν τις απαραίτητες αποφάσεις, με τις οποίες θα οδηγηθούν στη λύση των προβλημάτων, την εξάλειψη των

φαινομένων παραβατικότητας, που πιθανώς έχουν εντοπιστεί.

Θεμελιώδης αρχή του δημοκρατικού πολιτεύματος είναι η άσκηση ελέγχου επί των οργάνων της κρατικής εξουσίας. Ο διοικούμενος δικαιούται αμέσως ή εμμέσως να προκαλέσει έλεγχο επί των πράξεων της Διοίκησης, ο οποίος έχει ιδιαίτερη σημασία για την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση. Ο διοικητικός έλεγχος των πράξεων της κρατικής Διοίκησης και των ν.π.δ.δ. διεξάγεται εντός των κόλπων αυτής, από όργανά της, που ενεργούν είτε αυτεπάγγελτα ή κατόπιν άσκησης από τον ενδιαφερόμενο διοικητικής προσφυγής. Ο διοικητικός έλεγχος συμβάλει στην προστασία του διοικούμενου μέσα από Ανεξάρτητες Αρχές, Ελεγκτικά Σώματα ή Ειδικές Υπηρεσίες.

Με το ν.3074/2002, θεσμοθετήθηκε η δημιουργία της θέσης Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), μιας ελεγκτικής αρχής αυξημένου κύρους, με άμεσο στόχο την οργάνωση του χώρου των ελεγκτικών μηχανισμών σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα παρόμοιων θεσμών και σε συμμόρφωση με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί μονοπρόσωπη διοικητική αρχή. Στη θέση αυτή διορίζεται πρόσωπο αυξημένου κύρους, που διαθέτει υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαμβάνει ευρείας κοινωνικής αποδοχής. Ο επικεφαλής της αρχής αυτής, επιλέγεται από το υπουργικό συμβούλιο, μετά από εισήγηση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και διορίζεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται μετά από πρόταση του ίδιου υπουργού.

Η αποστολή του Γ.Ε.Δ.Δ., όπως παρουσιάζεται στον ιδρυτικό νόμο, είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματι-

κής λειτουργίας της διοίκησης. Επίσης η παρακολούθηση και η μελέτη για την αξιολόγηση και το συσχετισμό των πορισμάτων και εκθέσεων ελέγχου είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τον σχηματισμό ολοκληρωμένης εικόνας ως προς τη δράση των ελεγκτικών σωμάτων και ως προς την έκταση και το είδος τυχόν διαφθοράς και κακοδιοίκησης στη Δημόσια Διοίκηση.

Κατά ταύτα η αποστολή του Γ.Ε.Δ.Δ. έχει ως στόχο την επίτευξη της νομιμότητας στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ παράλληλα μέσα από την εποπτεία των ελεγκτικών σωμάτων επιδιώκεται ο εντοπισμός και η καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, που έχει ως συνέπεια την άσκηση πειθαρχικών και ποινικών διώξεων κατά των υπαλλήλων και οργάνων της Διοίκησης, που υπέπεσαν σε πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα.

Το πεδίο δράσης του Γ.Ε.Δ.Δ. περιλαμβάνει το σύνολο του δημόσιου τομέα, σύμφωνα με όσα ειδικότερα ορίζονται στο άρθρο 1 του ν.3074/2002. Οι αρμοδιότητές του δεν είναι μόνο κατασταλτικές αλλά και προληπτικές, με την έννοια της παρέμβασης στη Διοίκηση για τη λήψη διορθωτικών διοικητικών μέτρων, την άσκηση πειθαρχικών ελέγχων, καθώς και αναφορά προς το Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση για νομοθετικές ρυθμίσεις, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης και την καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, όπου έχουν εντοπιστεί.

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. παρακολουθεί και συντονίζει τη δράση και αξιολογεί το έργο του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, όπως είναι η εκτέλεση των διαπιστώσεων και των προτάσεων και βασίζεται κυρίως σε δύο πηγές α) στις ετήσιες

εκθέσεις των σωμάτων και β) στη συνεργασία αυτών με τον Γ.Ε.Δ.Δ.

Ειδικότερα ο Γ.Ε.Δ.Δ. μπορεί να δίνει εντολή διενέργειας ελέγχων και να παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων, που διενεργούνται και να ενημερώνεται για τα πορίσματα αυτών, οποτεδήποτε το ζητήσει.

Στον Γ.Ε.Δ.Δ. έχει επίσης ανατεθεί ο έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, των προϊσταμένων των Διευθύνσεων των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.) και των λοιπών ελεγκτικών υπηρεσιών του υπουργείου Οικονομικών, των Περιφερειακών Ελεγκτικών Κέντρων (Π.Ε.Κ.), των Διαπεριφερειακών Ελεγκτικών Κέντρων (Δ.Ε.Κ.), του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Ελέγχου (Σ.Δ.Ο.Ε.), Υπηρεσίες Ειδικών Ελέγχων (ΥΠ.Ε.Ε.), των προϊσταμένων Τμημάτων και των υπαλλήλων (ελεγκτών), που υπηρετούν στα Τμήματα Ελέγχου των ανωτέρω υπηρεσιών, καθώς και των προϊσταμένων όλων των οποιουδήποτε οργανωτικού επιπέδου ή ονομασίας οργανικών μονάδων πολεοδομίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού και των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτές.

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. συμμετέχει στην πειθαρχική διαδικασία, προκειμένου αυτή να καταστεί ταχύτερη και πιο αποτελεσματική. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. δύναται να ασκεί ο ίδιος ή να διατάσσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης κατά υπαλλήλων των δημόσιων φορέων.

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. μπορεί να ασκεί ένσταση κατά οποιασδήποτε απόφασης των πειθαρχικών οργάνων και των φορέων του α' εδαφίου του νόμου, παραπέμποντας, α) στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο υποθέσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση κατώτερου πειθαρχικού οργάνου, β) στο οικείο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο υποθέσεις, για τις οποίες

έχει εκδοθεί απόφαση μονομελούς πειθαρχικού οργάνου του εδαφίου α'.

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. έχει επίσης δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, που επιβάλλουν πειθαρχικές ποινές όπως της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού, ή και με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης.

Το κράτος δημιούργησε και εξακολουθεί να δημιουργεί μηχανισμούς ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, με αναφορά στην καταπολέμηση της διαφθοράς, είτε με τη μορφή Ανεξάρτητων Αρχών, με συνταγματική κατοχύρωση, είτε ως αυτοτελή σώματα με τη μορφή Ελεγκτικών Σωμάτων Επιθεώρησης είτε τέλος ως ειδικές υπηρεσίες ελέγχου, με σχετική αυτοτέλεια. Αυτοί οι ελεγκτικοί μηχανισμοί, έχουν γενική ή ειδική αρμοδιότητα ελέγχου επί των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού και των επιχειρήσεών τους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Οι οργανισμοί αυτοί δηλαδή αν και ανήκουν στην ευρύτερη κατηγορία της Δημόσιας Διοίκησης, ο έλεγχος που ασκούν είναι εσωτερικός και δεν εντάσσονται στην τακτική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό είναι το στοιχείο, που διαφοροποιεί τη δράση τους από τον ιεραρχικό έλεγχο διότι διατηρούν μια υπηρεσιακή και οργανωτική αυτοτέλεια.

Τα υπάρχοντα ελεγκτικά σώματα λειτουργούν κυρίως ανά υπουργείο, υπαγόμενα στον αρμόδιο υπουργό.

Παράλληλα παρουσιάστηκαν και οι υπηρεσίες ελέγχου και επιθεώρησης, που αντίθετα με τα ελεγκτικά σώματα δεν απο-

τελούν ανεξάρτητα σώματα αλλά λειτουργούν σε επίπεδο διεύθυνσης.

Τα Ελεγκτικά Σώματα με τους ελέγχους, που διενεργούν αποσκοπούν κατά κύριο λόγο, στην επίτευξη των παρακάτω τεσσάρων γενικών στόχων:

α) Στην ποιότητα των υπηρεσιών

β) Στη διαχείριση και την οργάνωση

γ) Στη νομιμότητα των ενεργειών: όπου αντικειμενικός σκοπός είναι η τήρηση της νομιμότητας και η πάταξη των φαινομένων της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Η μη τήρηση της νομιμότητας πρέπει να επισύρει τις ανάλογες με τις ενέργειες των διοικητικών οργάνων συνέπειες, ποινικές και πειθαρχικές.

δ) Η εξοικονόμηση χρημάτων

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει το συντονισμό και τον έλεγχο των Σωμάτων, μέσω του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης & Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.), στο οποίο και προεδρεύει. Επίσης πρέπει να σημειωθεί ότι και κάθε νέο ελεγκτικό σώμα ή υπηρεσία ελέγχου που ιδρύεται, εμπίπτει αυτοδικαίως στο ελεγκτικό πεδίο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

- Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)

Το σημαντικότερο και παλαιότερο ελεγκτικό σώμα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, ήταν το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Δ.Δ.), το οποίο αποτέλεσε μία από τις πρώτες προσπάθειες καταπολέμησης της παρωχημένης διοίκησης. Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης αντικαταστάθηκε από το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), το οποίο συστάθηκε με το Ν.2477/1997, με

βάση τα πρότυπα της Γενικής Επιθεώρησης Δημόσιας Διοίκησης της Γαλλίας, με κύρια επιδίωξη τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης, μέσα από την ύπαρξη ενός μηχανισμού εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δεν έχει δική του νομική προσωπικότητα και δεν αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία, αλλά αποτελεί (εν μέρει) αυτοδιοικούμενη υπηρεσία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, αρμόδιο για τη διενέργεια επιθεωρήσεων, σε όλη την επικράτεια, έκτακτων ελέγχων και ερευνών, για τη συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης, για τη διενέργεια Ε.Δ.Ε., για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης και προανάκρισης μετά από παραγγελία του αρμόδιου εισαγγελέα. Αποστολή του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι επίσης να συγκεντρώνει το απαιτούμενο αποδεικτικό υλικό, προκειμένου να διαβιβαστεί στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. Αρχή και να εξετάζει ορισμένα ποινικά αδικήματα, που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά δημόσιοι υπάλληλοι και του οποίου προϊστάται μετακλητός Ειδικός Γραμματέας.

- Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.)

Το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.) είναι ειδικός ελεγκτικός κλάδος του Υπουργείου Οικονομικών, στην αρμοδιότητα του οποίου ανήκει:

α) Η έρευνα, ο εντοπισμός και η καταστολή και κυρίως η δίωξη οικονομικών παραβάσεων ιδιαίτερης βαρύτητας και σημασίας.

β) Ο προληπτικός έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της φορολογικής νομοθεσίας καθώς και ο προσωρινός φορολογικός έλεγχος, ιδίως στους παρακρατούμενους και επιρριπτό-

μενους φόρους, με έμφαση στο Φ.Π.Α., καθώς και ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της τελωνειακής νομοθεσίας.

γ) Η έρευνα, αποκάλυψη και καταπολέμηση παράνομων συναλλαγών κατά του εθνικού νομίσματος και της δημόσιας περιουσίας, απατών και δραστηριοτήτων που διενεργούνται με χρήση ηλεκτρονικών μέσων, του διαδικτύου και νέων τεχνολογιών.

δ) Η πρόληψη, δίωξη και καταπολέμηση άλλων παραβάσεων

ε) Η επιτήρηση του θαλάσσιου χώρου με διενέργεια ελέγχων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου.

στ) Η προστασία, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, του αιγιαλού και της παραλίας, ως και των ανταλλάξιμων και δημοσίων κτημάτων, αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, από τις αυθαίρετες καταπατήσεις και κατασκευές επ' αυτών.

Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, στα οποία υπάγονται και τα εγκλήματα της δωροδοκίας-δωροληψίας, δεν αναφέρονται στα εγκλήματα που ελέγχει το Σ.Δ.Ο.Ε. Εντούτοις, αν διαπιστωθεί από το προσωπικό του Σ.Δ.Ο.Ε. κατά την άσκηση του ελεγκτικού και διωκτικού του έργου, τέλεση τέτοιου είδους αξιόποινης πράξης από υπάλληλο, ενημερώνεται η εισαγγελική αρχή, όπως και οι αρμόδιες ελεγκτικές υπηρεσίες ή σώματα ελέγχου ή επιθεώρησης, ώστε να επιληφθούν της υπόθεσης και να επιβάλλουν τα κατάλληλα διοικητικά ή πειθαρχικά μέτρα.

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

Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), ως ελεγκτικός θεσμός, προσβλέπει αφενός στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου αποτελεί μια σημαντική προσπάθεια χάραξης ορθολογικής πολιτικής σε θέματα υγείας, που τεκμηριώνεται μέσω της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της διασφάλισης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών στον τομέα υγείας και πρόνοιας της χώρας μας. Το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. αναπτύσσει την ελεγκτική του δράση στους φορείς υγείας και πρόνοιας ενώ ταυτόχρονα ελέγχει και τους ιδιώτες, που παρέχουν υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας, εφόσον εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

- Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.)

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών ιδρύθηκε με το Ν.2971/1998, προκειμένου ν' ανταποκριθεί στην ανάγκη εσωτερικού ελέγχου των υπηρεσιών μεταφορών και επικοινωνιών σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα καθώς και στον εντοπισμό φαινομένων αναποτελεσματικότητας, αδιαφάνειας & διαφθοράς, ή στην πρόληψη της διαφθοράς και την καταστολή φαινομένων, που αντίκεινται στο δημόσιο συμφέρον, στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και γενικά στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

- Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)

Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, έχει συσταθεί για τη διαρκή (περιοδική ή έκτακτη) επιθεώρηση των έργων, που εκτελούνται από τους φορείς του δημόσιου τομέα και το οποίο αποτελεί κεντρικό διοικητικό όργανο με αρμοδιότητα στον εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης, τόσο σε κεντρικό, όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

- Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.)

Αποστολή του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.) είναι η επίβλεψη και ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, η έρευνα της ασφαλιστικής κάλυψης ή της παράνομης απασχόλησης των εργαζομένων, η συμφιλίωση και η επίλυση των εργατικών διαφορών, η ανακάλυψη και δίωξη των παραβατών της εργατικής νομοθεσίας, η ασφάλεια και η υγεία των εργαζομένων, η διενέργεια ελέγχων σε χώρους εργασίας σε όλη την επικράτεια και η υποβολή σχετικού πορίσματος, καθώς και η διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωση της εργατικής νομοθεσίας και την αντιμετώπιση σχετικών με αυτήν προβλημάτων. Επιπλέον, το Σ.ΕΠ.Ε. είναι αρμόδιο να ερευνά, παράλληλα αλλά και ανεξάρτητα από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς, την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων, και επομένως αποτελεί σημαντικό παράγοντα στο πεδίο ελέγχου της αδήλωτης εργασίας.

- Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.)

Η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.) έχει ως αποστολή την προστασία του περιβάλλοντος από κάθε είδους παράνομη δραστηριότητα, που μπορεί να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον και εστιάζεται κυρίως στον έλεγχο εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, αλλά και την εφαρμογή γενικότερων δεσμέυσεων, που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία.

Τέλος με τον Ν.4153/2013 θεσμοθετήθηκε ο Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που αρμοδιότερος να μιλήσει είναι ο κ. Τέντες.

ΚΑΘ. ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ*
ΜΙΑ ΓΕΝΙΚΕΥΜΕΝΗ «ΕΠΑΝΙΔΡΥΣΗ» ΘΕΣΜΩΝ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ;

Εισαγωγικά

«Την ημέρα ύφαινε το μεγάλο της υφαντό, τις νύχτες όμως το ξήλωνε κάτω από το φως των κεριών». Κάπως έτσι θα μπορούσε ίσως να συνοψιστεί το παρατεινόμενο δράμα των μεταρρυθμίσεων στο κράτος και τη δημόσια διοίκηση στον τόπο μας, με βάση τον γνωστό ομηρικό στίχο για την Πηνελόπη και τον περίφημο ιστό της. Άλλα συναφή μυθικά αφηγήματα είναι το γεφύρι της Άρτας ή τα βήματα γύρω από τον ναό του Έστερναχ (ένα βήμα μπρος δύο βήματα πίσω). Έτσι κι αλλιώς, μοιάζει να βρισκόμαστε εδώ και καιρό μόνιμα καθηλωμένοι στο σημείο μηδέν, σαν τη μαγνητική βελόνα στον δείκτη της αδράνειας, αν όχι και της οπισθοδρόμησης.

Πολλοί έχουν κάνει λόγο εδώ και καιρό για τον «μεγάλο ασθενή» της ελληνικής κοινωνίας, αλλά θεωρήθηκαν ως απαισιόδοξοι προφήτες, ενώ όταν άλλοι μιλούσαν για τον δραστικό εκσυγχρονισμό και την ουσιαστική «επανίδρυση» του κράτους, καταφρονήθηκαν ως αιθεροβάμονες ουτοπιστές. Με τούτα και με τ' άλλα, αφεθήκαμε να λιμνάζουμε σ' αυτή την κοιλάδα των πεθαμένων άστρων, όπου *«διόλου ακτίνες φωτός*

* Καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Αθηνών.

δεν καταπίπτουν από τον ιερό βράχο πάνω στην μακρά περίοδο νύχτας αυτής της πόλεως», όπως έγραφε σ' ένα ποίημά του ο Edgar Allan Poe.

Ποια είναι, άραγε, τα αίτια γι' αυτή την κατάπτωση και την παρακμή 40 χρόνια μετά την ιστορική στιγμή της μεταπολίτευσης κι ενώ προσεγγίζουμε τη 200^η επέτειο από την έναρξη του αγώνα για την εθνική απελευθέρωση; Πολλά λέγονται από πολλούς, άσχετα και σχετικά. Δεν συγκροτούν, ωστόσο, ένα σαφές και ενιαίο σχέδιο μακράς πνοής για την έξοδο από την κρίση. «*Μάρθα, Μάρθα μεριμνάς και τυρβάζη περί πολλά, ενός δ' εστί χρεία*», θα μπορούσε να πει κανείς με τη γνωστή φράση από το κατά Λουκάν Ευαγγέλιο. Όμως αυτού του «ενός» δεν έχουμε ακόμα καταστεί κοινωνοί και πολύ λιγότερο δημιουργοί και υπερασπιστές του. Εξού και η *κατήφεια* και η *κατάμεμψις*, που συχνά μας διακατέχουν όπως τα Αθηναϊκά στρατεύματα μετά την ατυχή έκβαση της (άφρονος) Σικελικής εκστρατείας, όπως αναφέρει στο 8^ο βιβλίο των *Ιστοριών* του ο Θουκυδίδης. «*Κατά ζεύγη τα ζώα/ κατά μόνας τα φυτά/ κατά κρημνού οι άνθρωποι – αγεληδόν*», όπως γράφει κ ένας σύγχρονος Έλληνας ποιητής (Μιχ. Γκανάς, *Ψινθος*).

Όσον αφορά, ειδικότερα, στα κρίσιμα προβλήματα και τις πάγιες αδυναμίες της κρατικής διοίκησης, αλλά και τα μέσα αντιμετώπισής τους, τα περισσότερα έχουν αρκούντως προσδιοριστεί. Εκεί που, κυρίως, υστερούμε είναι στην αποφασιστική και συνεπή δράση για την εφαρμογή των λεχθέντων. Αρκεί να ξεφυλλίσει κανείς τον ογκώδη τόμο με τις *Εκθέσεις των Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση* (από το 1950 και μετά), που κυκλοφορεί ήδη από το 2000 στις εκδόσεις Παπαζήση. Εκεί υπάρχει ένα ταμείο γνώσης και εμπειρίας πολύ πιο αξιόλογο και χρήσιμο από τις «τηλέπλαγκτες πλάνες» μαθητευόμενων μάγων αλλοδαπής προελεύσεως ή και ημε-

δαπής αναμετάδοσής τους που βομβαρδίζουν με πρόχειρες συνταγές το ταλαιπωρημένο σώμα μιας διοίκησης που παρακμάζει. Έτσι, η 'γραφειοκρατία' σαν μια σύγχρονη Λερναία Ύδρα εξακολουθεί να απορροφά το 7% περίπου του ΑΕΠ, ήτοι, περί τα 20 δισ. ευρώ ετησίως, ενώ η δίδυμη αδελφή της η 'διαφθορά' χρεώνεται με άλλο ένα 7 - 8% του ΑΕΠ ετησίως, ήτοι, άλλα 20 δισ. ευρώ, στερώντας αναγκαίους πόρους από τον λαό που δεινοπαθεί, αλλά και υπονομεύοντας τις προοπτικές για τη βελτίωση της κατάστασης στο μέλλον.

Κοντολογίς, όπως διδάσκει και η πείρα, δεν χρειάζονται πολλά για να επικρατήσει το κακό. Αρκεί, έλεγε ο φιλόσοφος Edmund Burke, «απλά, οι σοβαροί και υπεύθυνοι άνθρωποι να σιωπούν» ή, όταν μιλούν, να μην ακούγονται. Γιατί μέσα στην ακατάσχετη φλυαρία και την οχλαγωγία χάνονται και οι πιο σοβαρές φωνές.

Ίσως, όμως, έφτασε πια ο καιρός για μian αλλαγή πορείας. Βασική κατεύθυνση για τη διοίκηση δεν μπορεί παρά να είναι πλέον η απομάκρυνση από τις πελατειακές σχέσεις και τον κομματισμό των στελεχών. Αν ο πολιτικός κόσμος της χώρας αποφασίσει να θυσιάσει την κομματοκρατία, όπως ο μυθικός πρωτομάστορας τη σύζυγό του, ίσως τότε καταφέρει να θεμελιώσει το γεφύρι του εκσυγχρονισμού στο κράτος και την κοινωνία. Προέχει, λοιπόν, εφεξής η αυστηρή προσήλωση στην αρχή της αξιοκρατίας, που πρέπει επιτέλους να τύχει και ρητής συνταγματικής εγγύησης και αναγνώρισης (όπως είχαν κάμει τα Συντάγματα της επαναστατικής περιόδου), ούτως ώστε οι αριστοί της ελληνικής κοινωνίας, τα καλύτερα μυαλά και οι άνθρωποι με ήθος να συστρατευθούν στην εθνική προσπάθεια ανασυγκρότησης του κράτους και ευρύτερα της κοινωνίας. Ό,τι καλύτερο διαθέτει ο τόπος στο επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού, δίχως αποκλεισμούς και δίχως ευνοι-

οκρατία, πρέπει τώρα να κληθεί σε πανστρατιά. Μόνο κριτήριο και προϋπόθεση – «η αξιότης εκάστου». Η επιστημονική κατάρτιση, η γνώση και η εμπειρία. Το ήθος και η πίστη στον τόπο. Η αφοσίωση. Γιατί η διοίκηση, όπως και η πολιτική, στις καλύτερες στιγμές της δεν είναι μόνο επάγγελμα και βιοπορισμός, αλλά αποστολή και καθήκον. Προσφορά στο κοινωνικό σύνολο και την πατρίδα.

II. Έξι και μία σκέψεις για το καθεστώς

1. Αν και θα έπρεπε να αποφεύγεται η χρήση βαρύγδουπων ή δραματοποιημένων όρων για να περιγραφεί η κατάσταση που βιώνει η χώρα μας, είναι εντούτοις αληθές ότι βρισκόμαστε σε μια πολύ δύσκολη ιστορική στιγμή. Ιδίως το κράτος και η δημόσια διοίκηση μαστίζονται από μια κρίση αναποτελεσματικότητας και διαχειριστικής ανεπάρκειας. Τούτο, διότι το κυρίαρχο έως πρόσφατα – ίσως ακόμα και τώρα – «δόγμα» ή αξίωμα για τη λειτουργία του κράτους και του διοικητικού μηχανισμού ήταν (ή είναι) ότι αυτός πρέπει να ελέγχεται, ει δυνατόν πλήρως, από το κυρίαρχο κάθε φορά κόμμα και την κυβερνητική élite για να εφαρμοστεί η πολιτική της, αλλά και για να διαιωνιστούν τα πελατειακά δίκτυα υποστήριξης της στην κοινωνία. Συχνά, όμως, περιορίζεται σε έναν 'διαχειριστικό κυβερνητισμό' που δεν μεταβάλλει τα δεδομένα της κρίσης, αλλά τη συντηρεί περιορίζοντας ενδεχομένως κάποια από τα συμπτώματά της. Κοντολογίς, εκείνο που φαίνεται ότι δοκιμάζεται στις ημέρες μας είναι η αντίληψη ότι σκοπός της διακυβέρνησης είναι η διαχείριση της κρίσης, κάτι που αργά ή γρήγορα καταλήγει σε μια κρίση της διαχείρισης. Δεν αρκεί, δηλαδή, να αποκόπτεις ένα ή δύο από τα κεφάλια της Λερναίας Ύδρας. Το ζήτημα είναι να βρεις τον τρόπο να

αντιμετωπίσεις τα αίτια που τα προκαλούν. Και αυτό είναι κάτι που ακόμα μας διαφεύγει.

2. Σε μια ιστορική στιγμή έντονης δημοσιονομικής κρίσης και αναξιοπιστίας του κράτους στις διεθνείς χρηματιστηριακές αγορές που λειτουργούν με μια λογική εκμετάλλευσης, είναι εμφανές ότι έχει σημειωθεί αυτό που θα χαρακτηρίζαμε ως ρήξη του αισθήματος του δικαίου, ίσως εντέλει και της ίδιας της έννοιας της δικαιοσύνης. Το κόστος προσαρμογής κατανέμεται εν σπουδή και υπό πίεση επί δικαίων και αδικών, με συνέπεια εκείνοι που βλάπτονται περισσότερο να είναι και οι λιγότερο ευνοημένοι – οι επιβάτες της τρίτης θέσης (του Τιτανικού), οι πιο εκτεθειμένοι στις κακουχίες του ταξιδιού και της βαναυσότητας του βίου. Το γεγονός ότι αυτοί είναι και οι περισσότεροι ίσως δικαιολογεί το αίσθημα οργής που αισθάνονται λόγω της αδικίας, την οποία υφίστανται. Ιδίως εν συγκρίσει προς άλλους λιγότερο αφελείς, πιο βολεμένους, ή «ευφυείς» συμπολίτες μας, που βρέξει-χιονίσει, με καλοσύνη ή ταραχή, η άνετη βιωτή τους δεν κλονίζεται ούτε δοκιμάζεται από τις δυσκολίες. Για εκείνους υπάρχει η δυνατότητα της φυγής των κεφαλαίων προς τα έξω, για τους άλλους μόνο το βήμα σημειωτόν επί τόπου, στον τόπο που είναι δεμένοι μαζί του, τον πονούν και τους πονάει.

3. Το πρόβλημα του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα σήμερα, όσον αφορά ειδικότερα στο κράτος και την οικονομία, μπορεί να συνοψιστεί στο εξής περίπου δίλημμα ή αντινομία: από τη μια πλευρά του λόφου της πολιτείας, παρατηρείται εκτεταμένη φοροδιαφυγή των εύπορων εκ των συμπολιτών μας, οι οποίοι μολονότι λιγότεροι αριθμητικά είναι συνάμα ισχυρότεροι οικονομικά και κοινωνικά. Συχνά όμως δεν συνεισφέρουν στα κοινά κατά το μέτρο των δυνατοτήτων τους, σύμφωνα και με τις αρχές της δικαιοσύνης. Στον δικανικό λόγο του *Περί*

Στεφάνου στην αρχαία Αθήνα του 4^{ου} π.Χ. αιώνα ο Δημοσθένης επεσήμαινε ήδη από τότε την τάση των πλουσίων να αποφεύγουν τη συμβολή τους στα κοινά («ποῦ τό πάντας ἔχειν ἔσον δημοκρατεῖσθαι φαίνεσθαι;»). Ενώ ο Λυσίας σε σχετική αγόρευσή του καυτηρίαζε την αντίληψη κάποιων να θεωρούν πατρίδα τους τον υλικό πλούτο, που διαθέτουν, και όχι τον τόπο ή την πολιτεία, που τον απέκτησαν. Γίνεται τότε η δική τους ευμάθεια ένας τοίχος προστασίας για τους ίδιους, αλλά και ένα αδιαφανές και απρόσβλητο από την κοινωνία εκκολλημένο διαφθόρο.

Από την άλλη πλευρά του λόφου, εγείρεται το υπερδιογκωμένο και ακατάλληλο κράτος της γραφειοκρατίας και της υπαλληλοκρατίας, όπου βρίσκουν συνήθως κάποια πρόσβαση οι πολλοί και πιο αδύναμοι (οικονομικά) εκ των πολιτών ασκώντας κατά τρόπο προσοδοθηρικό τη δύναμη της ψήφου τους μέσω του πελατειακού συστήματος προστασίας και πατρωνείας για διορισμούς στο δημόσιο ή παροχές προνοιακού ή επιδοματικού χαρακτήρα.

Η αδυναμία να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρώτο πρόβλημα (στη μια πλευρά του λόφου) εντείνει τις πιέσεις εγχώριων και αλλοδαπών, επ' εσχάτοις, κησόρων και δανειστών για τη λήψη δραστηκών μέτρων προς την άλλη πλευρά του λόφου, όπου και η μακρά παράδοση των πελατειακών σχέσεων και εξαρτήσεων («το της παλαιάς αναρμοστίας πάθος» όπως θα έλεγε ο Πλάτων στον *Πολιτικό* του). Η συνέπεια ή μάλλον μία από αυτές είναι να κορυφώνονται οι αντιδράσεις και να εντείνεται η δυσαρέσκεια των πολλών, που συχνά γοητεύονται υπό συνθήκες κρίσης από τη δημαγωγική ρητορική των άκρων και εκμεταλλευόμενοι τη δυνατότητα της ψήφου (διαμαρτυρίας) τα ενισχύουν. Τούτο ίσως έχει μακρο-

πρόθεσμες, αν και απρόθετες, αρνητικές επιπτώσεις για τη δημοκρατία και βέβαια την ποιοτική της στάθμη ή υφή.

4. Η κρίση αναποτελεσματικότητας και αναξιοπιστίας που διακατέχει την πολιτική εκπροσώπηση στον τόπο μας σήμερα, δεν μπορεί ούτε πρέπει να αντιμετωπιστεί με μια στροφή ολοταχώς προς τα πίσω! Κάτι ανάλογο συνέβη την περίοδο 1965-67 και είναι γνωστό τι ακολούθησε: την κρίση της δημοκρατίας διαδέχθηκε η βία, ο αυταρχισμός και η βαρβαρότητα των ένστολων ψευδοσωτήρων. Αν σήμερα κάτι ανάλογο μοιάζει αδιανόητο, τούτο οφείλεται στην εμβάθυνση και την ωρίμανση της δημοκρατικής συνείδησης στην Ελλάδα, τον τόπο που γεννήθηκε αυτή η ιδέα. Ούτε φαίνεται εφικτό ότι η σωτηρία από τα δεινά μας μπορεί να προέλθει από μια νέα ολιγαρχία του χρήματος ή των τεχνοκρατών. Η πολιτική δεν μπορεί να ανανεωθεί παρά μόνο από τα μέσα και σε βάθος – ακριβώς όπως συμβαίνει και με την ηθική κρίση και συνείδηση του ανθρώπου. Μολονότι κανείς δεν μπορεί ούτε επιτρέπεται να αποκλειστεί από τον στίβο της δημοκρατικής εκπροσώπησης των πολιτών, το ζητούμενο δεν είναι σήμερα η ηγεμονία και στην πολιτική σφαίρα των χρηματιστών ή των τεχνοκρατών, ούτε των φασιστών και των μελανοχιτώνων ή των ανθρώπων με το πιστόλι στο χέρι και την ιδεολογική αγκύλωση και αδιαλλαξία στον κρόταφο. Εκείνο που ζητείται δεν είναι απλώς η ελπίδα αλλά και η στοιχειώδης εντιμότητα, η αφοσίωση και η ηθική συγκρότηση των προσωπικοτήτων που αναλαμβάνουν να εκπροσωπήσουν τους συμπολίτες τους στη δημόσια σφαίρα. Εξάλλου, εμείς επιλέγουμε τους εκπροσώπους μας και φέρουμε για τούτο ευθύνη. Ας στραφούμε, λοιπόν, και εμείς οι ίδιοι μέσα μας και ας αναρωτηθούμε εάν κάναμε πάντοτε τις πιο σωστές επιλογές και ας μην επιρρίπτουμε πάντα όλη την ευθύνη στους άλλους.

5. Η πρόταση για την αλλαγή του κράτους και της δημόσιας διοίκησης με γνώμονα τον ηθικό και πνευματικό άξονα είναι πλέον σήμερα όχι απλά χρήσιμη, αλλά απολύτως αναγκαία. Ίσως εδώ έγκειται και η θεμελιώδης αδυναμία της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας που λειτούργησε σχετικά ικανοποιητικά έως τώρα από το 1975 και μετά. Μπορεί να εξομαλύνθηκαν οι σχέσεις με την Τουρκία και άλλες χώρες, μπορεί να εντάχθηκε η Ελλάδα στην ΕΟΚ και την ΟΝΕ, μπορεί να δρομολογήθηκαν μεγάλα έργα και να καλλιεργήθηκαν προσδοκίες, αλλά δεν προσέξαμε όπως έπρεπε ούτε εκσυγχρονίσαμε τον διοικητικό μηχανισμό του κράτους που είναι απαραίτητος για την εφαρμογή και αξιοποίηση όλων των παραπάνω επιλογών. Πίσω, λοιπόν, από το δημοσιονομικό έλλειμμα και το έλλειμμα αξιοπιστίας βρίσκεται το διοικητικό μας έλλειμμα και η οργανωτική μας ανεπάρκεια και ακαταλληλότητα. Τουτέστιν, αν το κράτος μας δεν αλλάξει ριζικά και αν δεν «επανιδρύσει» ουσιαστικά τους διοικητικούς και οργανωτικούς θεσμούς του, ίσως δεν έχει μέλλον. Αυτή είναι η μείζων πρόκληση σήμερα, λίγα μόλις χρόνια πριν από τον μεγάλο απολογισμό του 2021, που ο λαός μας θα γιορτάσει τα 200 χρόνια από την έναρξη του εθνικο-απελευθερωτικού αγώνα.

6. Σπάνια στον τόπο μας επιτύχαμε μια ισορροπία ανάμεσα στο νέο και το παλαιό, το αλλότριο και το αυτοχθονικό, τον εκσυγχρονισμό και την παράδοση, ιδίως τα θετικότερα και πολυτιμότερα στοιχεία ή διαστάσεις αμφοτέρων. Με συνέπεια τον διάλογο και τη συνομιλία ανάμεσα στο μεν και το δε να τα υποκαθιστά ο πόλεμος και η λογική της ισχύος, η επιβολή και η επικράτηση του ενός επί του άλλου. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο συγκρητισμός είναι το πιθανότερο αποτέλεσμα, ώστε η κοινωνία (αλλά και η διοίκηση εντός αυτής) δίνει την εικόνα όχι ενός παλιμψήστου, που ίσως είχε ενδιαφέρον,

αλλά μάλλον μιας διπλής περιχαράκωσης, για να μην πούμε ενός νέου διχασμού ή διχοτόμησης, ανάμεσα σε 'εκείνους' και 'εμάς', σε 'εχθρούς' και 'φίλους'. «Εκείθε με τους αδελφούς, εδώθε με το χάρο», όπως έγραφε χαρακτηριστικά ο Σολωμός για το δίλημμα της εξόδου στο 13^ο απόσπασμα στο Γ' Σχεδιάσμα των *Ελεύθερων Πολιορκημένων*.

7. Πολλούς ανησυχεί βαθύτατα η εμφάνιση πρόδρομων συμπτωμάτων του φαινομένου που οι πολιτικοί φιλόσοφοι έχουν χαρακτηρίσει ως «κοινοτοπία της βίας». Υπάρχουν στιγμές στην ιστορία που οι άνθρωποι γίνονται όχι μόνο ανεκτικοί, αλλά γοητεύονται κιόλας από τη βία: τους δίνει την εντύπωση μιας υγείας και μιας ζωτικότητας που με τη δύναμη της φωτιάς αποκαθάρει τα πράγματα. Φευ, η «νοσταλγία των βαρβάρων» και η γοητεία του οργισμένου ανθρώπου που δεν διαλέγεται, αλλά πυροποιεί ή πυροβολεί, δεν οδηγεί στη θετική και δημιουργική, αλλά και συναινετική, αλλαγή των πραγμάτων, παρά κατευθείαν στον αυταρχισμό και τον ολοκληρωτισμό. Αυτό διδάσκει η ιστορία. Το 1933 ο φιλόσοφος Karl Popper επιχειρούσε να συνομιλήσει με επιχειρήματα με έναν νεαρό οπαδό του ναζισμού, που εμπνεόταν από ένα ψευδονιτσεικό σύνδρομο αποδοχής της βίας. Εκείνος του απάντησε: «Εγώ δεν επιχειρηματολογώ, πυροβολώ». Είναι γνωστό πού κατέληξε αυτή η 'λογική' της άμετρης ισχύος.

Άλλοι ευελπιστούν ότι θα αποφύγουμε τα χειρότερα και θα κάνουμε κάποια στέρεα βήματα προς τα καλύτερα. Γιατί διαφορετικά θα παραμείνουμε σε εκείνη την οδυνηρή θέση διερωτώμενοι με τα λόγια του ποιητή (Friedrich Hölderlin από τη συλλογή *Αρχιπέλαγος*): «Πες μας πού είναι η Αθήνα;/ Μήπως βούλιαξε ολόκληρη μέσα στις στάχτες/ Η πόλη μας η αγαπημένη/ Ω περίλυπε Θεέ εδώ στις ιερές όχθες!/ Ή μήπως υπάρχει ακόμη/ Κάποιο σημάδι από αυτήν;».

III. Θα κοπεί το νήμα;

Τούτων λεχθέντων ίσως δεν εκπλήσσει ότι η διοίκηση στη χώρα μας δεν καταφέρνει εύκολα να μεταρρυθμιστεί – και ο ιστός της Πηνελόπης, που την ημέρα αργά και διστακτικά υφάινεται, τη νύχτα γρήγορα και βιαστικά ξηλώνεται. Ή – για να αναφερθούμε σε έναν άλλον αρχαιοελληνικό μύθο – η μεταρρύθμιση της διοίκησης δίνει συχνά την εντύπωση του βράχου του Σίσυφου. Μόλις καταφέρει ο μυθικός ήρωας να τον φέρει στην κορυφή, ο βράχος της αλλαγής κατρακυλάει πάλι προς τα πίσω. Οπότε η προσπάθεια επαναλαμβάνεται, εις το διηνεκές. Ο βράχος να κατρακυλάει προς τα πίσω και ο Σίσυφος να τον φέρνει πάλι στην κορυφή, αλλά να μη μένει σταθερά εκεί.

Δεν θα έφτανα, ίσως, στο σημείο να δεχθώ, μαζί με τον Αλμπέρ Καμύ, ότι ο Σίσυφος μοιάζει κάποτε ακόμα και ευτυχής, παρά το μάταιο κάθε απόπειρας να ολοκληρώσει το έργο του. Μια πικρή χαρά τον διακατείχε καθώς έβλεπε τον βράχο να μετατοπίζεται και να κυλάει πάλι προς τα κάτω. Κάτι σαν τη 'χαρά' του Χριστού στον σταυρό (όπου και «*η καθέδρα της αληθινής σοφίας*», κατά τον όγδοο Στοχασμό του Ποιητή) τη στιγμή την έσχατη πριν από τη λήξη του εξανθρωπισμού του – 'in cruce gaudium spiritus...'. Ή τη γαλήνη που είχε ο Σωκράτης ακόμα και τη στιγμή που έπινε το κώνειο («*ἔπιει καὶ ἔμματα καὶ σχήματα καὶ βαδίσματα φαιδρός*», γράφει στην Απολογία ο Ξενοφών), ενώ οι φίλοι του τον παρατηρούσαν δακρυσμένοι. Αν δεν έφευγε από τη θέση του ο βράχος, ο Σίσυφος δεν θα ήταν ο ίδιος.

Ακολουθώντας, ωστόσο, την παρότρυνση του Καμύ να προχωρήσουμε πέρα από τον μηδενισμό ακόμα και αν βρισκόμαστε μέσα στα όριά του, πιστεύω ότι μπορούμε να αλλά-

ξουμε τα πράγματα επί τα βελτίω ή, τουλάχιστον, αξίζει να αγωνιστούμε για αυτό. Γιατί, ακόμα κι αν η πραγματικότητα «είναι στρωμένη με στάχτες, υπάρχουν ακόμη εστίες φωτιάς. Και άνθρωποι που μάχονται ηρωικά υπέρ των εστιών αυτών», όπως επεσήμαινε ο φιλόσοφος Κώστας Αξελός σχολιάζοντας τη μοίρα της σύγχρονης Ελλάδας.

Ας υποθέσουμε, λοιπόν, ότι βρισκόμαστε σε μια ανεστραμμένη 'αρχική κατάσταση', όπου το κράτος έχει για κάποια άγνωστη αιτία υποστεί μια διάλυση, η αποδιοργάνωσή του έχει σε μεγάλο βαθμό συντελεστεί και η κοινωνία στέκει απέναντί του αποκαωμένη. Συνάμα, λόγω αυτής της ανεξήγητης καταστροφής, η διαθέσιμη γνώση έχει διασκορπιστεί, τα στοιχεία και τα αρχεία λειτουργίας και πληροφοριών έχουν καταστραφεί και οι άνθρωποι (ακόμα και αυτοί που βρίσκονται σε υπεύθυνες θέσεις) ενεργούν σπασμωδικά, δίχως συνοχή στις πράξεις και τα έργα τους.

Το ζήτημα είναι πώς θα λειτουργούσαμε σε τούτη την 'αρχική κατάσταση' per defectum (ελλείψει των ιδεατών συνθηκών), όπως θέλει το υποθετικό μας ερώτημα (pace Rawls), προτού αυτή εκφυλιστεί περαιτέρω σε ένα είδος γενικευμένης ανομίας χομπσιανού τύπου. Τι ερμηνείες δίνουμε στο παρόν και πώς σχεδιάζουμε ή ονειρευόμαστε την πορεία μας στο μέλλον;

Το δίλημμα είναι οξύ και καίριο, αλλά και παλαιότατο, ήδη από την εποχή του Πλάτωνα και του Αριστοτέλη: θα διατηρήσουμε αυτά που ήδη κατέχουμε, με κάποιες έστω οριακές βελτιώσεις, ή θα προχωρήσουμε σε μια πιο ριζική αναθεώρηση και ανασχηματισμό θεσμών, διαδικασιών και νοοτροπιών;

Ο γραφέας του παρόντος εκτιμά ότι χρειαζόμαστε μάλλον μια γενικευμένη «επανίδρυση» θεσμών, διαδικασιών, ίσως και αντιλήψεων, για τη διοίκηση και το κράτος, ίσως ακόμα και

για την κοινωνία, συνολικά. Έστω και αν δεν διαθέτουμε παρά 'είδωλα' των (κατάλληλων) λύσεων και ιδεών, ατελή και φτωχά μέσα – λόγω της υποθετικής 'καταστροφής' που έχει εμφιλοχωρήσει – αλλά και διάθεση κάπως εξουθενωμένη από τη δοκιμασία, η καλύτερη επιλογή είναι να επιχειρήσουμε να 'ξαναφτιάξουμε' το κράτος και τη διοίκησή μας, ει δυνατόν, από την 'αρχή'. Να φανταστούμε ή να επινοήσουμε με τρόπο δημιουργικό ένα νέο υπόδειγμα οργάνωσης και λειτουργίας δίχως τα προβλήματα και τις αδυναμίες του παρελθόντος.

Γνωρίζουμε, φυσικά, πως αυτή η φανταστική περιπέτεια (της επανίδρυσης των θεσμών) δεν συντελείται εν κενώ, ούτε σε μια ιδανική κατάσταση, αλλά μάλλον εν τω μέσω ερειπίων ενός κόσμου που κατέρρευσε ύστερα από μια καταστροφή. Ακόμα και με τα θραύσματα, του κόσμου που έπεσε, αλλά και με νέα σχέδια, ιδέες και υλικά, έστω και με ελεγχόμενη απαισιοδοξία, η πρόταση είναι να επιχειρήσουμε να οργανώσουμε κάποια στοιχεία της συλλογικής μας ζωής από την αρχή. Να αποσπάσουμε μέσα από τα συντρίμια ό,τι μπορεί να σταθεί και να χτίσουμε ξανά τα σπίτια και τους ναούς μας. Να επισκευάσουμε τα πλοία μας για μια νέα πορεία στο μέλλον.

Όπως γράφει και σε ένα σχετικό ποίημά του ο Μανώλης Αναγνωστάκης, «Εμείς θα βρούμε κάποτε μια ξέρα/ Ένα νησί ερημικό όπως στα βιβλία/ Εκεί θα χτίσουμε τα σπίτια μας/ Γύρω γύρω απ' τη μεγάλη πλατεία/ Και στη μέση μια εκκλησιά.../ Κι ύστερα θα καλαφατίσουμε ένα μεγάλο καράβι/ Καινούριο ολοκαίνουριο και θα το ρίξουμε στη θάλασσα...».

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΠΑΚΟΥΡΗΣ*
Η ΑΝΤΙΣΤΑΣΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ
ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

Εκ μέρους της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδος θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Εθνικό Συντονιστή κατά της Διαφθοράς για την πρόσκλησή και το βήμα που μας δίνεται για την διατύπωση των στόχων που πρέπει να θέσουμε για το μέλλον.

Επιτρέψτε μου να εισαγάγω και μια άλλη διάσταση στο ζήτημα της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση: αυτή του πλαισίου που θέσπισε ο εθνικός νομοθέτης για μια σειρά θεσμών του δημοσίου τομέα κατεξοχήν αρμόδιων για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Με άλλα λόγια, φρόντισε ο νομοθέτης να εξοπλίσει τους εν λόγω θεσμούς με επαρκείς πόρους, επαρκή εχέγγυα ανεξαρτησίας, διαφάνειας, ελέγχου και ακεραιότητας, ώστε να επιτελέσουν αποτελεσματικά τον ρόλο τους; Στις περιπτώσεις που ο εθνικός νομοθέτης νομοθέτησε με αρτιότητα, το σχετικό νομικό πλαίσιο εφαρμόσθηκε στην πράξη και, αν ναι, αποδείχθηκε λειτουργικό;

Το 2012 δημοσιεύθηκε η έρευνα της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδος με τίτλο «Αξιολόγηση του εθνικού συστήματος ακεραιότητας», η οποία εξέταζε την αντίσταση στη διαφθορά δώδεκα βασικών θεσμών της ελληνικής κοινωνίας. Η εν λόγω έρευνα περιλαμβάνει συγκεκριμένα την αξιολόγηση του ισχύ-

* Πρόεδρος Διεθνούς Διαφάνειας- Ελλάς.

οντος νομικού πλαισίου και της εφαρμογής του αναφορικά με θεσμούς – κλειδιά για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Μεταξύ των θεσμών που εξετάστηκαν στο πλαίσιο της σχετικής έρευνας και που σχετίζονται και με την καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα είναι: (α) ο ίδιος ο δημόσιος τομέας, (β) η Δικαιοσύνη, (γ) οι φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς, (δ) ο Συνήγορος του Πολίτη και (ε) το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Στο πλαίσιο αυτό, θα ήθελα να αναφερθώ εν συντομία στα ιδιαίτερα προβλήματα που εμφανίζει καθένας εκ των ανωτέρω θεσμών αναφορικά με την αντίστασή του στη διαφθορά, καθώς και στις λύσεις που έχει προτείνει η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς.

A. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

Ο εκσυγχρονισμός και η αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα αποτελεί πάγιο αίτημα της ελληνικής κοινωνίας. Μόνη η μείωση του μεγέθους του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα δεν αποτελεί πανάκεια για τη βελτίωση της απόδοσής του και την ελάφρυνση του κρατικού προϋπολογισμού - απαιτούνται και επιπλέον τομές. Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σε νομοθετικό επίπεδο προσπάθειες για την ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου του δημοσίου τομέα. Ωστόσο, οι εν λόγω προσπάθειες δεν έχουν καταφέρει μέχρι σήμερα να μειώσουν δραστικά τη διαφθορά στο Δημόσιο. Τούτο καθίσταται ιδιαίτερα κρίσιμο, μεταξύ άλλων και για την ανάπτυξη της μαστιζόμενης ελληνικής οικονομίας, δεδομένου ότι, μέσω των προγραμμάτων δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων, το Δημόσιο διαχειρίζεται εθνικά και ευρωπαϊκά κονδύλια ιδιαιτέρως σημαντικού ύψους.

Προτεινόμενες λύσεις:

- Θέσπιση συστήματος στοχοθεσίας στο Δημόσιο και σύνδεση των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων με την παραγωγικότητά τους. Θέσπιση κινήτρων και αυστηρών χρονοδιαγραμμάτων που να δεσμεύουν τους δημοσίους υπαλλήλους.
- Θέσπιση αντικειμενικού συστήματος αξιολόγησης και προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων. Ορθή αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού.
- Ένταξη όλων των προσλήψεων στο ΑΣΕΠ. Διαδικασία επιλογής όχι μόνο με αξιολόγηση των τυπικών προσόντων αλλά και με προφορικές συνεντεύξεις.
- Ουσιαστικός έλεγχος του «πόθεν έσχες» των δημοσίων υπαλλήλων.
- Αναμόρφωση του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα.
- Απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Απλοποίηση διαδικασιών.
- Αποστασιοποίηση του πολίτη από τους δημοσίους υπαλλήλους, μέσω της ανάπτυξης ηλεκτρονικών συστημάτων για τη διεκπεραίωση υποθέσεων με τη δημόσια διοίκηση: μηχανογράφηση, ψηφιοποίηση και ενοποίηση των υπηρεσιών.
- Υιοθέτηση διπλογραφικού λογιστικού συστήματος.
- Εξωτερικές αναθέσεις (outsourcing), όπου τούτο κρίνεται απαραίτητο, με εποπτεία του Δημοσίου, προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά του.
- Ενίσχυση των εκστρατειών ενημέρωσης των πολιτών περί των δικαιωμάτων τους και των μέσων προστασίας τους από τη διαφθορά.

- Ενίσχυση του συστήματος εποπτείας και ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων, μεταξύ άλλων μέσω:
 - απλοποίησης και κωδικοποίησης της σχετικής νομοθεσίας
 - διάθεσης των προδιαγραφών στην κρίση των ενδιαφερομένων για τυχόν παρατηρήσεις τους
 - αντικειμενικού τρόπου επιλογής των μελών των επιτροπών δημοσίων έργων και προμηθειών (επιτροπών αξιολόγησης προσφορών, εμπειρογνομόνων, παραλαβής έργων, κλπ.)
 - επιτάχυνσης των διαδικασιών εκδίκασης προσφυγών
 - θέσπισης ειδικών ποινών για τα μέλη των επιτροπών (μετατροπή αδικημάτων σε ιδιώνυμα)
 - ενεργοποίησης των διατάξεων που απαγορεύουν για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα την ανάθεση δημοσίων έργων σε επιχειρηματίες που συλλαμβάνονται να δωροδοκούν ή να παρακάμπτουν τις συμβατικές υποχρεώσεις τους
 - υιοθέτησης και εφαρμογής του «Συμφώνου Ακεραιότητας» της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδος.

B. ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

Η Δικαιοσύνη αποτελεί κομβικό παράγοντα στην προστασία μεταξύ άλλων και της ακεραιότητας του δημοσίου τομέα. Η Ελλάδα διαθέτει ένα αρκετά ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο θωράκισης της Δικαιοσύνης ενάντια στη διαφθορά, το οποίο εν πολλοίς εφαρμόζεται και στην πράξη. Η δικομανία των Ελλήνων αποδεικνύει, μεταξύ άλλων, ότι οι πολίτες έχουν εμπιστοσύνη στην ανεξαρτησία και την ακεραιότητα των δι-

καστικών λειτουργιών, παρά τα μεμονωμένα δικαστικά σκάνδαλα που κατά καιρούς έχουν δει το φως της δημοσιότητας.

Εντούτοις, οι μεγάλες καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης ισοδυναμούν στην πράξη με αρνησιδικία και, επομένως, έλλειψη προστασίας εννόμων συμφερόντων. Μεγάλο αγκάθι αποτελεί και η εξάρτηση της δικαστικής από την εκτελεστική εξουσία σε ουσιώδη ζητήματα, γεγονός που καταλύει στην πράξη τον διακηρυχθέντα στο νόμο αυτοδιοίκητο χαρακτήρα της Δικαιοσύνης. Τούτο επηρεάζει την ποιότητα της Δικαιοσύνης, όχι τόσο σε υποθέσεις ρουτίνας, οι οποίες αποτελούν και τη συντριπτική πλειονότητα των υποθέσεων, όσο σε λίγες υποθέσεις με πολιτικές προεκτάσεις ή ενδιαφέρον, όπου όμως τα διακυβευόμενα συμφέροντα ενδέχεται να είναι ιδιαίτερα σημαντικά.

Προτεινόμενες λύσεις:

- Ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης με:
 - ενίσχυση της υλικοτεχνικής υποδομής της Δικαιοσύνης (κτίρια, τεχνολογικός εξοπλισμός, κλπ.)
 - απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας
 - απλοποίηση του δικονομικού συστήματος
 - προώθηση της εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών (π.χ. με διαιτησία, διαμεσολάβηση κλπ.)
 - μεταφορά δικαστικής ύλης στους συμβολαιογράφους
 - μετατροπή δικαστικών διαδικασιών σε διοικητικές
 - στοχοθεσία
 - καθιέρωση κινήτρων.
- Αναβάθμιση του προγράμματος σπουδών της Εθνικής Σχολής Δικαστών με:

- διδασκαλία εξειδικευμένων μαθημάτων, προκειμένου οι δικαστές να δύνανται να ανταποκριθούν σε σύγχρονα ζητήματα της κοινωνίας και της αγοράς
- πρακτική εξάσκηση σε δικαστήρια της αλλοδαπής
- επιτόπιες επισκέψεις σε σημαντικούς φορείς.
- Αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου και της διαδικασίας επιθεώρησης των δικαστικών λειτουργιών.
- Θέσπιση πραγματικού αυτοδιοίκητου της Δικαιοσύνης - πλήρης διαχωρισμός της δικαστικής από την εκτελεστική εξουσία. Θέσπιση, μεταξύ άλλων, αντικειμενικού και αδιάβλητου συστήματος επιλογής των επικεφαλής των ανώτατων δικαστηρίων.
- Αύξηση των ασυμβίβαστων των δικαστών (π.χ. κατάργηση της συμμετοχής τους σε επιτροπές, διαιτησίες, κλπ.).
- Θέσπιση κωλυμάτων αναφορικά με την κατάληψη θέσεων εκ μέρους των δικαστικών λειτουργιών μετά την αποχώρηση από το Δικαστικό Σώμα.
- Θέσπιση υποχρέωσης σύνταξης και δημοσίευσης ετήσιας έκθεσης απολογισμού της Δικαιοσύνης (με συμπερίληψη και στατιστικών στοιχείων).

Γ. ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Ο μεγάλος αριθμός και η έντονη διαφοροποίηση των αρμόδιων για την καταπολέμηση της διαφθοράς φορέων (ΦΚΔ), οπωσδήποτε δεν διευκολύνουν την ενιαία αξιολόγησή τους. Το συμπέρασμα όμως που εξάγεται με ασφάλεια είναι ότι οι συνθήκες υπό τις οποίες δρουν οι ΦΚΔ συνίστανται στην έντονη εξάρτηση από πολιτικούς παράγοντες, στην αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, στην έλλειψη συνεργασίας μεταξύ τους, στην ανομοιομορφία των πρακτικών και στην έλλειψη

διαφάνειας. Οι εν λόγω συνθήκες, όπως είναι λογικό, κάθε άλλο παρά διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα των ΦΚΔ. Ελπίζουμε ότι ο Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς θα καταφέρει προϊόντος του χρόνου να επιλύσει τα ανωτέρω προβλήματα.

Μολαταύτα, αξίζει να σημειωθεί ότι ο ολοένα αυξανόμενος αριθμός των υποθέσεων που χειρίζονται οι ΦΚΔ, καταδεικνύει σε κάποιο βαθμό την αυξανόμενη εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτούς. Τούτο, από την άλλη πλευρά, γεννά την ανάγκη για καλύτερη στελέχωση των εν λόγω φορέων, αλλά και αναδιοργάνωσή τους, ώστε να επιτελούν με επιτυχία την αποστολή τους, ανταποκρινόμενοι ταυτόχρονα στη λογική κόστους – οφέλους.

Προτεινόμενες λύσεις:

- Συγχώνευση των υφιστάμενων φορέων καταπολέμησης διαφθοράς που διαθέτουν συναφείς αρμοδιότητες.
- Θεσμοθέτηση συστήματος αξιολόγησης και ελέγχου των ελεγκτικών μηχανισμών από διεθνείς φορείς, τη Βουλή, την Κοινωνία των Πολιτών κλπ.
- Μεταφορά τεχνογνωσίας από το εξωτερικό.
- Εκπόνηση εθνικής χάρτας αυτοδέσμευσης κατά της διαφθοράς.

Δ. ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Η θεσμοθέτηση και λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ) αποτελεί μία πρόσφατη κατάκτηση για την ελληνική κοινωνία, αφού ιδρύθηκε μόλις το 1997. Η άρτια θεσμοθέτηση του φορέα αναφορικά με ζητήματα ανεξαρτησίας, διαφάνειας και ακεραιότητας και, κυρίως, η επάνδρωσή του με κα-

ταρτισμένο και έμπειρο προσωπικό έχουν καταστήσει τη λειτουργία του αρκούντως αποτελεσματική.

Ωστόσο, η πληθώρα των παθογενειών που μαστίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση απαιτούν την περαιτέρω ενδυνάμωση του θεσμού, ώστε να μην τίθεται επ' ουδενί εν αμφιβόλω η ανεξαρτησία, οι αρμοδιότητες και ο έλεγχός του.

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΣτΠ.
- Ενσωμάτωση του προϋπολογισμού του ΣτΠ σε αυτόν της Βουλής, ώστε να ενισχυθεί η ανεξαρτησία του.
- Επιλογή του ΣτΠ από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία και θητεία μεγαλύτερη από αυτή της κυβέρνησης.
- Θέσπιση διατάξεων που να θωρακίζουν την αξιοπιστία του θεσμού, όπως π.χ. επιπλέον ασυμβίβαστων ιδιοτήτων στο πρόσωπο του στο, οι οποίες θα συντρέχουν πριν, κατά τη διάρκεια και μετά το τέλος της θητείας του.
- Στελέχωση του ΣτΠ όχι με αποσπάσεις προσωπικού, αλλά με απευθείας προσλήψεις, προκειμένου, αφενός μεν, το αποσπασμένο προσωπικό να μην ελέγχει τις υπηρεσίες από τις οποίες προέρχεται, αφετέρου δε, να αξιοποιείται σε βάθος χρόνου η αποκτηθείσα εμπειρία.
- Υιοθέτηση εξειδικευμένων μορφών κοινοβουλευτικού ελέγχου, προσαρμοσμένων στις ιδιαιτερότητες του ΣτΠ (αναθεώρηση άρθρου 138Α Κανονισμού της Βουλής).
- Ενδυνάμωση της σχέσης του ΣτΠ με την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, ώστε και να ελέγχεται αποτελεσματικότερα ο ΣτΠ, και να ενισχύεται η νομοθετική πρωτοβουλία.

- Επεξεργασία του απολογισμού του ΣτΠ (ετήσια έκθεση) από επιστήμονες με εξειδικευμένες γνώσεις, οι οποίοι θα συνεπικουρούν τους βουλευτές κατά την άσκηση του σχετικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, δεδομένου ότι οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές δραστηριοποιούνται, κατά κανόνα, σε πεδία που απαιτούν εξειδικευμένη τεχνογνωσία.
- Αποφόρτιση του ΣτΠ από αρμοδιότητες ξένες προς τη φύση και την αποστολή του, όπως π.χ. εξωτερικού ελέγχου της διαδικασίας απομάκρυνσης από τη χώρα των παράνομων μεταναστών, προσβολής δικαιωμάτων του παιδιού στο εσωτερικό της οικογένειας, κλπ., όπου ο ΣτΠ, αντί να ελέγχει, υποκαθιστά τη δημόσια διοίκηση.
- Ενίσχυση δεσμευτικότητας (όχι κυρώσεων) των ετήσιων εκθέσεων του ΣτΠ και παρακολούθηση της εφαρμογής των προτάσεών του.
- Ουσιαστικότερος έλεγχος της υποχρέωσης των διοικητικών οργάνων να συνεργάζονται ειλικρινά με τον ΣτΠ. Υποχρέωση του οργάνου της δημόσιας διοίκησης να αιτιολογεί ειδικά την επιλογή της μη συμμόρφωσής του με το πόρισμα του ΣτΠ.

Ο ΣτΠ οφείλει να:

- Ασκεί μεγαλύτερη πίεση προς την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία, ώστε οι νομοθετικές και κανονιστικές προτάσεις του να μην αγνοούνται.
- Αυξήσει τις αυτεπάγγελτες έρευνες και επιτόπιες αυτοψίες που διεξάγει. _

Ε. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ) αποτελεί ένα από τα παλαιότερα όργανα του ελληνικού κράτους. Ως ένα από τα ανώτατα

δικαστήρια της χώρας, αντιμετωπίζει και αυτό, ως προς τους πόρους, την ανεξαρτησία και την ακεραιότητά του, τα προβλήματα που ταλανίζουν τη Δικαιοσύνη εν γένει στην Ελλάδα. Επιπλέον όμως, το ΕΣ αποτελεί και έναν φορέα του οποίου οι δυνατότητες δεν έχουν αξιοποιηθεί στο μέγιστο βαθμό. Η δυναμική του ΕΣ αναμφίβολα μετριάζεται από τις περιορισμένες αρμοδιότητες που του εμπιστεύεται ο νόμος. Ωστόσο, ιδίως εν καιρώ οικονομικής κρίσης, η ανάγκη ενίσχυσης του ΕΣ και ιδίως η ανάγκη εξοπλισμού του με την αρμοδιότητα του ελέγχου της οικονομικότητας και αποδοτικότητας, καθίσταται πιο επιτακτική από ποτέ.

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Αποσαφήνιση του νομικού πλαισίου που αφορά στις αρμοδιότητες του ΕΣ.
- Επέκταση της αρμοδιότητας του ΕΣ και σε τομείς που σήμερα δεν περιλαμβάνονται σε αυτή.
- Ενίσχυση της αυτοτέλειας του ΕΣ, μεταξύ άλλων και μέσω της έγκρισης του προϋπολογισμού του από τη Βουλή.
- Θεσμοθέτηση του ελέγχου οικονομικότητας και αποδοτικότητας εκ μέρους του ΕΣ, βάσει των προτύπων της ιδιωτικής ελεγκτικής.
- Εξοπλισμός του ΕΣ με τους απαραίτητους ανθρώπινους και υλικούς πόρους.
- Θεσμοθέτηση διεξαγωγής ουσιαστικής συζήτησης επί της ετήσιας έκθεσης του ΕΣ.
- Υπαγωγή του ΕΣ σε αξιολόγηση από διεθνείς φορείς.
- Σαφείς καθορισμός των σχέσεων μεταξύ ΕΣ, Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και Βουλής.

Το ΕΣ οφείλει να αναλάβει πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της διαφάνειάς του, μεταξύ άλλων, μέσω:

- Εμπλουτισμού της Ετήσιας Έκθεσής του με στοιχεία που αφορούν στην εσωτερική λειτουργία του.
- Σύνταξης της Ετήσιας Έκθεσής του κατά τρόπο εύληπτο, ώστε να γίνεται κατανοητή από τον μέσο φορολογούμενο πολίτη.
- Αναβάθμισης της ιστοσελίδας του.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Βασική αιτία συντήρησης της απάτης και της διαφθοράς ανά τον κόσμο είναι το γεγονός ότι συγκαταλέγονται μεταξύ των «εγκλημάτων του λευκού περιλαιμίου» (white-collar crimes), ήτοι η κοινωνική απαξία που τα περιβάλλει είναι μειωμένη. Παρά τις νομοθετικές ρυθμίσεις, την εκπόνηση προγραμμάτων και την ίδρυση φορέων καταπολέμησης, η διαφθορά παραμένει ένα συχνό έγκλημα, διότι δεν επιφέρει επαρκή ανυποληψία, αποδοκιμασία και βαριές κυρώσεις στον παραβάτη, καθόσον δεν θεωρείται ότι προσβάλλει τις θεμελιώδεις αξίες της κοινωνίας. Τα οικονομικά εγκλήματα αποτελούν εγκλήματα χωρίς άμεσα ορατό θύμα. Το κοινωνικό σύνολο, το οποίο βλάπτεται από τη διαφθορά, αποτελεί μια αφηρημένη και ανοργάνωτη έννοια. Καθώς λοιπόν δεν υπάρχει ένα ορατό θύμα που θα ζητήσει την πάταξη του εγκλήματος και την αποκατάσταση της ζημίας, εναπόκειται, κατά κύριο λόγο, στο κράτος να αναλάβει το έργο αυτό. Και το κράτος οφείλει να το αναλάβει, καθότι το κόστος της διαφθοράς είναι τεράστιο: η οικονομική στασιμότητα ή και οπισθοδρόμηση που συνεπάγεται η διαφθορά επιφέρουν σοβαρό πλήγμα και στην κοινωνική δικαιοσύνη.

Η διαφθορά στην Ελλάδα πηγάζει πρωτίστως από μία κρίση αξιών, η οποία έχει εμποτίσει τη νοοτροπία και τους θεσμούς της χώρας. Η καλλιεργηθείσα για δεκαετίες νοοτροπία της ανοχής και της μοιρολατρίας αναφορικά με την πρόληψη και καταπολέμησή της διαφθοράς διαιώνισε τις αγκυλώσεις σε θεσμούς, οι οποίοι ανθίστανται σθεναρά στις μεταρρυθμίσεις. Οι Έλληνες βιώνουν μία κατάσταση «διεφθαρμένης νομιμότητας», υπό την έννοια ότι ο νόμος συχνά παραβλέπει ή και υποθάλλει διεφθαρμένες πρακτικές, όπως η μη κατεδάφιση και εκ των υστέρων νομιμοποίηση αυθαιρέτων κτισμάτων, η ευκολία με την οποία διαγράφεται μια κλήση, οι καθυστερήσεις με τις οποίες το Δημόσιο προβαίνει στις οφειλόμενες πληρωμές, όταν για οφειλές πολύ μικρότερων ποσών ο πολίτης διώκεται ποινικά. Η διαφθορά δεν αποτελεί προνόμιο κανενός κόμματος, καμιάς κοινωνικής τάξης, ούτε καν προνόμιο του Δημοσίου.

Η κρίση χρέους που μαστίζει την Ελλάδα αποτελεί απότοκο πολλών δεκαετιών σπατάλης, κακοδιαχείρισης και δομικών στρεβλώσεων. Τα μέτρα που λαμβάνει το τελευταίο διάστημα η ελληνική Κυβέρνηση, προκειμένου η χώρα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των δανειστών της, επηρεάζουν δραματικά την ποιότητα ζωής των πολιτών της. Στον 21ο αιώνα, η Ελλάδα, κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξακολουθεί να δίνει αγώνα της για την προστασία θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα οποία παραβιάζονται εξαιτίας της οικονομικής κρίσης. Η προοπτική είναι όμως δυσοίωνη και για την επιχειρηματική δραστηριότητα, η οποία ταλανίζεται και από τις πάγιες στρεβλώσεις του ελληνικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Η κρίση που διέρχεται η Ελλάδα στην παρούσα οικονομική συγκυρία έχει αποδομήσει σημαντικό αριθμό θεσμών. Τούτο

όμως μπορεί να ειπωθεί ως μοναδική ευκαιρία για την εκ βάθρων αναδόμησή τους. Η οικονομική άνθιση της χώρας δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί χωρίς την εξυγίανση των βασικών θεσμών που τη συγκροτούν και προς αυτή την κατεύθυνση θα πρέπει να κινηθούν οι προσπάθειες όλων μας.

Σας ευχαριστώ θερμά για την προσοχή σας.

**Η ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ
ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

ΚΑΘ. ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΠΡΕΔΗΜΑΣ*

**Η ΑΝΑΚΤΗΣΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΟΣ
ΤΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΥΜΦΩΝΑ
ΜΕ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ**

I. Εισαγωγή

Η επιστροφή ή ανάκτηση των περιουσιακών στοιχείων προϊόντος της διαφθοράς αποτελεί μία από τις σημαντικότερες ρυθμίσεις της Σύμβασης του ΟΗΕ, που δεν βρίσκουμε στις άλλες διεθνείς Συμβάσεις καταπολέμησης της διαφθοράς . Πράγματι, η Σύμβαση περιλαμβάνει γενική διάταξη σύμφωνα με την οποία η επιστροφή περιουσιακών στοιχείων αποτελεί θεμελιώδη αρχή της Σύμβασης και τα κράτη μέρη παρέχουν μεταξύ τους την ευρύτερη δυνατή αμοιβαία συνεργασία και συνδρομή . Οι αρκετά εκτενείς διατάξεις της Σύμβασης στο θέμα αυτό αφορούν τα εξής θέματα: 1) την πρόληψη και ανίχνευση μεταφοράς του προϊόντος του εγκλήματος της διαφθοράς, 2) τα μέτρα για την άμεση ανάκτηση περιουσίας, 3) τους μηχανισμούς για την ανάκτηση περιουσίας μέσω διεθνούς συνεργασίας στη δήμευση, 4) τη διεθνή συνεργασία για τους σκοπούς της δήμευσης, και 5) την επιστροφή και διάθεση περιουσιακών στοιχείων.

* Ομότιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών.

1. Η πρόληψη και ανίχνευση μεταφοράς του προϊόντος του εγκλήματος της διαφθοράς

Πρόκειται για μια υποχρέωση του κράτους να υιοθετεί μέτρα –πάντοτε όμως σε συμφωνία με την εσωτερική νομοθεσία– τα οποία είναι απαραίτητα προκειμένου τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα υπό τη δικαιοδοσία του να προβαίνουν σε μια σειρά ενεργειών, όπως: ο προσδιορισμός της ταυτότητας των δικαιούχων των κεφαλαίων που κατατίθενται σε λογαριασμούς μεγάλων ποσών και η αυξημένη παρακολούθηση λογαριασμών που τηρούνται από πρόσωπα που κατέχουν ή κατείχαν εξέχουσες δημόσιες θέσεις, περιλαμβανομένων και των μελών της οικογένειάς τους και των στενών συνεργατών τους . Αυτή η ρύθμιση γίνεται με την επιφύλαξη του άρθρου 14 της Σύμβασης του ΟΗΕ, η οποία αφορά την πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και προβλέπει την υποχρέωση θέσπισης από το κράτος πλήρους ρυθμιστικού και εποπτικού καθεστώτος για τράπεζες ή άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, προκειμένου να αποτρέπονται και να ανιχνεύονται όλες οι μορφές νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες .

Το κράτος παίρνει, προς το σκοπό της πρόληψης και ανίχνευσης μεταφοράς του προϊόντος εγκλήματος, μια σειρά από εφαρμοστικά μέτρα, όπως: τα σχετικά με τους τύπους φυσικών ή νομικών προσώπων στους λογαριασμούς των οποίων πρέπει να εφαρμόζουν τα ιδρύματα αυξημένη παρακολούθηση και οι τύποι λογαριασμών ή συναλλαγών στους οποίους πρέπει να δίδεται ιδιαίτερη προσοχή , ενώ, παράλληλα, ενημερώνει τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα για συγκεκριμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα στους λογαριασμούς και συναλλαγές των οποίων θα πρέπει να υπάρξει αυξημένη παρακολούθηση (λ.χ. τήρηση αρχείων) . Και γενικότερα, πάντως, το κρά-

τος εξασφαλίζει ότι τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα τηρούν επαρκή αρχεία για μια εύλογη περίοδο .

Μια άλλη πρόβλεψη της Σύμβασης, αυτή τη φορά όχι άμεσα δεσμευτική , είναι ότι το κράτος μέρος εξετάζει το ενδεχόμενο δημιουργίας αποτελεσματικών συστημάτων αποκάλυψης χρηματοπιστωτικών πληροφοριών για κατάλληλους δημόσιους αξιωματούχους και προβλέπει, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, κατάλληλες κυρώσεις. Παράλληλα, το κράτος εξετάζει το ενδεχόμενο να λάβει τα μέτρα που είναι απαραίτητα προκειμένου οι αρμόδιες αρχές να ανακοινώνουν στις αρχές άλλων κρατών αυτές τις χρηματοπιστωτικές πληροφορίες, όταν αυτό είναι απαραίτητο για την έρευνα, τη διεκδίκηση και την ανάκτηση προϊόντων εγκλημάτων διαφθοράς .

2. Μέτρα για την άμεση ανάκτηση της περιουσίας

Έρχομαι, τώρα, στα μέτρα για την άμεση ανάκτηση περιουσίας, για την οποία η Σύμβαση του ΟΗΕ προβλέπει ότι το κράτος μέρος:

Πρώτο, λαμβάνει τα μέτρα που είναι απαραίτητα προκειμένου να επιτραπεί σ' ένα άλλο κράτος μέρος να εγείρει αστικές αγωγές στα δικαστήριά του για την αναγνώριση δικαιωμάτων ή ιδιοκτησίας σε περιουσία που αποκτήθηκε μέσω της τέλεσης του εγκλήματος της διαφθοράς .

Δεύτερο, λαμβάνει τα μέτρα που είναι απαραίτητα ώστε τα δικαστήριά του να διατάσσουν αυτούς που τέλεσαν το προαναφερθέν έγκλημα να καταβάλλουν αποζημίωση σε άλλο κράτος που ζημιώθηκε από αυτό .

Τρίτο, λαμβάνει τα μέτρα που είναι απαραίτητα ώστε να επιτρέψει στα δικαστήριά του, όταν αποφασίζουν για δήμηση, να αναγνωρίζουν την αξίωση άλλου κράτους μέρους ως

νόμιμοι ιδιοκτήτη περιουσίας που αποκτήθηκε μέσω της τέλεσης του εγκλήματος της διαφθοράς .

3. Μηχανισμοί για την ανάκτηση περιουσίας μέσω διεθνούς συνεργασίας

Στη Σύμβαση του ΟΗΕ προβλέπονται ορισμένοι μηχανισμοί για την ανάκτηση περιουσίας μέσα από τη διεθνή συνεργασία όσον αφορά τη δήμευση. Πιο συγκεκριμένα, το κράτος μέρος για να παρέχει αμοιβαία δικαστική συνδρομή, πρώτο, λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για να επιτρέψει στις αρμόδιες αρχές του να εκτελούν εντολή δήμευσης που εξέδωσε δικαστήριο άλλου κράτους μέρους . Δεύτερο, επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές του να διατάσσουν τη δήμευση περιουσίας ξένης προέλευσης μετά από απόφαση για έγκλημα νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες . Και τρίτο, επιτρέπει τη δήμευση της εν λόγω περιουσίας χωρίς ποινική καταδίκη, σε περίπτωση που ο δράστης δεν μπορεί να διωχθεί (θάνατος, φυγή, απουσία και άλλα) .

Εξάλλου, το κράτος μέρος λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα ώστε οι αρμόδιες αρχές του να παγώνουν ή να κατάσχουν περιουσία μετά από εντολή παγώματος ή κατάσχεσης που εξέδωσαν οι αρμόδιες αρχές του αιτούντος κράτους μέρους. Η εντολή αυτή πρέπει να παρέχει εύλογη βάση ώστε το προς ου η αίτηση κράτος μέρος να πειστεί ότι υπάρχουν επαρκείς λόγοι για την πραγματοποίηση του παγώματος ή της κατάσχεσης. Επίσης το κράτος μέρος λαμβάνει μέτρα που επιτρέπουν στις αρμόδιες αρχές του να παγώνουν ή να κατάσχουν περιουσία μετά από αίτηση, η οποία πρέπει να προσφέρει εύλογη βάση ώστε το εν λόγω κράτος να πιστεύει ότι υπάρχουν επαρκείς λόγοι για την πραγματοποίηση αυτών των ενεργειών.

4. Η διεθνής συνεργασία για το σκοπό της δήμευσης

Στη Σύμβαση παρατίθεται εξάλλου η διαδικασία στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας για το σκοπό της δήμευσης. Συγκεκριμένα, το κράτος το οποίο λαμβάνει αίτημα από άλλο κράτος μέρος που έχει δικαιοδοσία, για το έγκλημα της διαφθοράς, για δήμευση προϊόντος του εγκλήματος, οφείλει, στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό που του επιτρέπει το εσωτερικό νομικό του σύστημα, να διαβιβάζει την αίτηση στις αρμόδιες αρχές προκειμένου να εκδώσουν εντολή δήμευσης και εκτέλεσής της και, όταν πρόκειται για αίτηση εκτέλεσης εντολής δήμευσης που εξέδωσε δικαστήριο του αιτούντος κράτους, να τη διαβιβάζει στις αρμόδιες αρχές του προς εκτέλεση, στο βαθμό που το προϊόν του εγκλήματος βρίσκεται στην επικράτειά του.

Μετά τούτο, το κράτος μέρος προς το οποίο υποβλήθηκε η αίτηση από το έχον δικαιοδοσία επί του εγκλήματος της διαφθοράς κράτος λαμβάνει μέτρα για να εντοπίσει, ανιχνεύσει, παγώσει ή κατάσχει το προϊόν του εγκλήματος και άλλα σχετικά στοιχεία. Η εν λόγω αίτηση πρέπει να δίδει μια σειρά από πληροφορίες, άλλες εκ των οποίων αναφέρονται στη διάταξη σχετικά με την αίτηση για αμοιβαία δικαστική συνδρομή και άλλες σε πρόσθετες πληροφορίες, όπως λ.χ. περιγραφή περιουσίας που θα δημευθεί (τοποθεσία, εκτιμώμενη αξία) και έκθεση των γεγονότων στα οποία βασίστηκε το αιτούν κράτος, τα οποία πρέπει να είναι επαρκή για τη συνέχιση της διαδικασίας. Αν, πάλι, η αίτηση αφορά εντολή δήμευσης που εξέδωσε δικαστήριο του αιτούντος κράτους, εκτός από την εντολή δήμευσης, θα πρέπει το κράτος αυτό να προσδιορίζει τα μέτρα που έλαβε για να παρέχει επαρκή γνωστοποίηση σε καλόπιστους τρίτους, καθώς και να εγγυηθεί κανονική διαδικασία και να δηλώσει ότι η εντολή δήμευσης είναι οριστική. Και εν

γένει, οι διατάξεις της Σύμβασης για συνεργασία προς το σκοπό της δήμευσης δεν πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο που να θίγουν τα δικαιώματα των καλόπιστων τρίτων .

Από εκεί και πέρα εφαρμόζεται η νομοθεσία του κράτους στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση, τόσο στο ουσιαστικό όσο και στο διαδικαστικό επίπεδο .

Πάντως, αν το κράτος προς το οποίο υποβάλλεται η αίτηση δεν λάβει επαρκή και εγκαίρως τα αποδεικτικά στοιχεία ή αν η περιουσία προς δήμευση είναι ελάχιστης αξίας, τότε η συνεργασία με το αιτούν κράτος μπορεί να απορριφθεί, περιλαμβανομένων και των προσωρινών μέτρων .

Υπάρχει, παράλληλα, η δυνατότητα ειδικής συνεργασίας, δηλαδή η δυνατότητα για ένα κράτος μέρος να διαβιβάσει σ' ένα άλλο κράτος μέρος και χωρίς προηγούμενη αίτησή του, πληροφορίες για το προϊόν του εγκλήματος της διαφθοράς, όταν θεωρήσει ότι οι πληροφορίες αυτές μπορούν να βοηθήσουν το άλλο κράτος στην έναρξη ή πραγματοποίηση έρευνών, διώξεων ή δικαστικών διαδικασιών .

5. Η επιστροφή και διάθεση περιουσιακών στοιχείων

Ένα τελευταίο θέμα για το οποίο η Σύμβαση περιλαμβάνει αρκετές διατάξεις είναι αυτό της επιστροφής και διάθεσης περιουσιακών στοιχείων . Προσδιορίζεται κατ' αρχάς ότι η περιουσία που δημεύθηκε από ένα κράτος μέρος διατίθεται σύμφωνα με τις διατάξεις της Σύμβασης και της εσωτερικής του νομοθεσίας, περιλαμβανομένης και της επιστροφής στους προηγούμενους νόμιμους ιδιοκτήτες . Για το σκοπό αυτό τα κράτη μέρη υιοθετούν νομοθετικά και άλλα μέτρα που είναι απαραίτητα προκειμένου να επιστρέφεται η περιουσία που δημεύθηκε, λαμβάνοντας, παράλληλα, υπόψη τα δικαιώματα των καλόπιστων τρίτων .

Πιο συγκεκριμένα η Σύμβαση διακρίνει, προς το σκοπό της επιστροφής, τρεις περιπτώσεις:

Πρώτο, αν πρόκειται για κατάχρηση δημοσίων κεφαλαίων ή νομιμοποίηση εσόδων από την κατάχρηση αυτή, η δημευθείσα περιουσία θα επιστραφεί στο αιτούν κράτος. Προστίθεται, πάντως, ότι αν η δήμευση έγινε βάσει οριστικής απόφασης του αιτούντος κράτους μέρους, το κράτος προς το οποίο υποβλήθηκε η αίτηση μπορεί να παραιτηθεί από την απαίτηση αυτή.

Αν πρόκειται για προϊόντα άλλου εγκλήματος που καλύπτει η Σύμβαση (όπως αυτά αναφέρονται στο κεφάλαιο III της Σύμβασης), τότε το κράτος μέρος, στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση, οφείλει να επιστρέψει τη δημευθείσα περιουσία στο αιτούν κράτος, υπό την προϋπόθεση ότι αυτό θα αποδείξει εύλογα την προηγούμενη ιδιοκτησία του ή όταν το κράτος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση αναγνωρίζει αποζημίωση του αιτούντος κράτους ως βάση επιστροφής της δημευθείσας περιουσίας.

Τέλος, η Σύμβαση περιέχει ορισμένες άλλες διατάξεις που αφορούν: (α) την αφαίρεση, από το κράτος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση, των εύλογων δαπανών που πραγματοποιήσε για έρευνες, διώξεις και άλλες δικαστικές διαδικασίες σχετικά με την επιστροφή της περιουσίας που δημεύθηκε. (β) Τη δυνατότητα για τα κράτη μέρη στη Σύμβαση να συνάψουν συμφωνίες ή αμοιβαία αποδεκτές ρυθμίσεις για την οριστική διάθεση της δημευθείσας περιουσίας. Και, τέλος (γ) ότι τα κράτη μέρη θα μπορούν να εξετάζουν το ενδεχόμενο δημιουργίας μιας μονάδας οικονομικών πληροφοριών που θα είναι υπεύθυνη για τη λήψη, ανάλυση και διαβίβαση προς τις αρμόδιες αρχές αναφορών για ύποπτες οικονομικές συναλλαγές σχετικά με τη μεταφορά προϊόντων εγκλημάτων κατά τη

Σύμβαση, προκειμένου να προάγουν τρόπους για την ανάκτηση των εν λόγω προϊόντων .

II. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Από όσα εκτέθηκαν προηγουμένως, είναι προφανές ότι η Σύμβαση του ΟΗΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς δεν περιορίζεται μόνο στο να θέτει standards για την πρόληψη και την ποινικοποίησή της. Προχωράει παρακάτω, θεσπίζοντας μια πρωτότυπη διαδικασία για την επιστροφή των περιουσιακών στοιχείων προϊόντων του εγκλήματος της διαφθοράς. Οι ρυθμίσεις της Σύμβασης του ΟΗΕ για την επιστροφή του προϊόντος της διαφθοράς αποτελεί ένα μείζον θέμα για εκείνες τις χώρες οι οποίες υπήρξαν θύματα της λεγόμενης «μεγάλης διαφθοράς» (grand corruption) η οποία επέφερε απώλειες εκατομμυρίων και δισεκατομμυρίων δολαρίων, τα οποία θα μπορούσαν να διατεθούν για τη μείωση της φτώχειας και την ανάπτυξη των χωρών αυτών . Αποτελεί, επομένως, η Σύμβαση του ΟΗΕ, στο θέμα αυτό θεμελιώδους σημασίας ρύθμιση και δείχνει ότι έγινε δυνατή η ύπαρξη πολιτικής βούλησης των κρατών να εργασθούν πραγματικά από κοινού για την καταπολέμηση αυτής της «μεγάλης διαφθοράς» .

Υπάρχει, όμως, και η άλλη πλευρά του νομίσματος. Ενώ δηλαδή αρκετές από τις διατάξεις της Σύμβασης έχουν ένα χαρακτηριστικό επιτακτικό / δεσμευτικό, ορισμένες άλλες, εξίσου σημαντικές, παραμένουν προαιρετικές. Έτσι, λ.χ., τα κράτη το μόνο που χρειάζεται είναι να εξετάσουν τη δημιουργία ενός συστήματος χρηματοδοτικής αποκάλυψης (disclosure) . Επίσης, η εκτέλεση των ρυθμίσεων της Σύμβασης στο θέμα της επιστροφής του προϊόντος του εγκλήματος της διαφθοράς εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από την ουσιαστική λειτουργία της διεθνούς συνεργασίας. Και, τέλος, η σωστή εφαρμογή της

Σύμβασης προϋποθέτει την ύπαρξη μιας αποτελεσματικής παρακολούθησης (follow-up). Χωρίς μηχανισμούς ελέγχου εφαρμογής, υπάρχει υψηλό ρίσκο να γίνει και η Σύμβαση αυτή, όπως έχει λεχθεί, άλλο ένα παράδειγμα της ματαιότητας των υψηλών προσδοκιών.

Υπάρχει ασφαλώς συνείδηση του κινδύνου αυτού στα κράτη μέλη στη Σύμβαση. Έτσι η 3η Συνδιάσκεψη των κρατών μερών στην Doha, το Νοέμβριο 2009, ασχολήθηκε ειδικά με το θέμα της επιστροφής του προϊόντος του εγκλήματος της διαφθοράς. Σημειωτέον δε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθέτησε, ήδη από το 2006, ένα ψήφισμα που καλούσε για την επιστροφή του προϊόντος παράνομης προέλευσης στις χώρες θύματα πρακτικών διαφθοράς. Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί, στο ίδιο μήκος κύματος, η Διακήρυξη Nyang των κρατών μερών της Αφρικανικής Σύμβασης για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Εκείνο που αξίζει κανείς να εξετάσει, κλείνοντας την παρούσα εισήγηση, είναι η δυνατότητα χρησιμοποίησης των εθνικών νομοθεσιών και διαδικασιών προκειμένου να επιτευχθεί η επιστροφή του προϊόντος του εγκλήματος της διαφθοράς. Ενδιαφέρουσα είναι η περίπτωση των ΗΠΑ –που είναι η κατ' εξοχήν ενδιαφερόμενη χώρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ήδη τον Ιανουάριο 2009 το Υπουργείο Δικαιοσύνης της χώρας αυτής ξεκίνησε διαδικασία για την επιστροφή κεφαλαίων που πληρώθηκαν ως δωροδοκία από τη γερμανική εταιρεία Siemens στο γιο του πρωθυπουργού του Μπαγκλαντές, κεφαλαίων που βρίσκονταν σε τραπεζικό λογαριασμό στη Σιγκαπούρη. Αυτό έγινε δυνατό γιατί η Siemens είναι καταχωρημένη στην Securities & Exchange Commission των ΗΠΑ, πράγμα που δίδει τη δυνατότητα στη χώρα αυτή να ξεκινήσει τις εν λόγω διαδικασίες. Το ίδιο συνέβη με την εται-

ρεία Halliburton, που υποχρεώθηκε το 2009 να επιστρέψει τα κέρδη (559 εκ. \$) τα οποία εξασφάλισε από δραστηριότητες στη Νιγηρία . Αντίστοιχη ήταν η επιστροφή από την Ελβετία στην κυβέρνηση του Λεζότο του προϊόντος διαφθοράς γηγενούς εταιρείας με καταθέτη στην Ελβετία. Σ' αυτή την τελευταία περίπτωση, η επιτυχής κατάληξη επιστροφής υπήρξε το αποτέλεσμα των συμφωνιών αποτελεσματικής αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των δύο χωρών .

Θα πρέπει, όμως, να μνημονευθεί ότι ακόμα και σε μια χώρα όπως οι ΗΠΑ, μπορεί να εμφολωθούν πολιτικοί και γεωπολιτικοί παράγοντες που θα επηρεάσουν ή και εκμηδενίσουν την επιστροφή του προϊόντος του εγκλήματος της διαφθοράς. Κλασική είναι η περίπτωση του προέδρου του Καζαχστάν Nazarbaev .

Καταλήγοντας, θα πρέπει να τονιστεί ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς, στο πλαίσιο της πιο ολοκληρωμένης και λεπτομερούς διεθνούς σύμβασης, που είναι αυτή των Ηνωμένων Εθνών, δεν πρέπει να θεωρηθεί ως δεδομένη. Τα πάντα εξαρτώνται από την έμπρακτη πολιτική βούληση των κρατών μερών, και, προκειμένου για «μεγάλη διαφθορά», από τα γενικότερα πολιτικά και άλλα συμφέροντα που διακυβεύονται.

ΔΡ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΓΟΥΡΓΟΥΡΙΝΗΣ*
Η ΠΡΟΛΗΨΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΥΜΦΩΝΑ
ΜΕ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ
ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

Εισαγωγή

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς αποτελεί σήμερα το πληρέστερο κείμενο διεθνώς για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Όπως αναφέρεται στο πρώτο άρθρο της Σύμβασης, σκοπός της είναι η πρόληψη και η καταπολέμηση αυτής της μάστιγας αποτελεσματικά, για την ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας και της τεχνικής βοήθειας και την προώθηση της ακεραιότητας, της λογοδοσίας και της χρηστής διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων και της δημόσιας ιδιοκτησίας.

Η Σύμβαση απαιτεί από τα συμβαλλόμενα κράτη να θεσπίσουν αποτελεσματικές πολιτικές που στοχεύουν στην πρόληψη της διαφθοράς, μέσω μίας σειράς μέτρων που αφο-

* Λέκτορας Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ.

** United Nations Convention Against Corruption, G.A. Res. 58/4, U.N. Doc, A/58/4, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf, που κυρώθηκε με τον Ν. 3666/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα» (ΦΕΚ 113/Α'/18.6.2008).

ρούν τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Τα προβλεπόμενα μέτρα περιλαμβάνουν θεσμικές ρυθμίσεις, όπως η δημιουργία ενός ειδικού σώματος κατά της διαφθοράς, κώδικες δεοντολογίας και πολιτικών για την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης, του κράτους δικαίου, της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Σημαίνων είναι ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών (π.χ. μη κυβερνητικές οργανώσεις) και κάθε συμβαλλόμενο κράτος καλείται να ενθαρρύνει ενεργά τη συμμετοχή της, καθώς και τη γενικότερη ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με το πρόβλημα της διαφθοράς.

Κρίσιμη είναι η συστηματοποίηση των διεθνών εννόμων υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα συμβαλλόμενα κράτη της Σύμβασης σχετικά με τα μέτρα πρόληψης της διαφθοράς. Σύμφωνα με τον *Νομοθετικό Οδηγό για την εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς*, οι διεθνείς υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει τα συμβαλλόμενα κράτη βάσει της Σύμβασης διακρίνονται σε: α) «υποχρεωτικές απαιτήσεις» (mandatory requirements), δηλ. υποχρεώσεις λήψης νομοθετικών ή άλλων μέτρων, β) «προαιρετικές απαιτήσεις» (optional requirements), δηλ. υποχρεώσεις εξέτασης της λήψης νομοθετικών ή άλλων μέτρων, και γ) «προαιρετικά μέτρα», δηλ. μέτρα τη λήψη των οποίων τα συμβαλλόμενα μέρη μπορεί να επιθυμούν να εξετάσουν.¹ Ως εκ τούτου, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι ως άνω περιπτώσεις β) και γ) ανταποκρίνονται σε διατάξεις «ήπιου» (“soft”) ρυθμιστικού

¹ Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption (εφεξής *Νομοθετικός Οδηγός για την εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς*), https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf, σελ. 1.

χαρακτήρα,² ενώ, αντίθετα, η περίπτωση α) αφορά σε διατάξεις «σκληρού» (“hard”) ρυθμιστικού χαρακτήρα, οι οποίες με τη σειρά τους καθιερώνουν διεθνείς έννομες υποχρεώσεις συμπεριφοράς (“obligations of conduct”), αποτελέσματος (“obligations of result”) ή αποτροπής (“obligations of prevention”).³ Στο πλαίσιο αυτό θα εξετάσει η παρούσα σύντομη μελέτη τις προβλέψεις της Σύμβασης για τα μέτρα πρόληψης της διαφθοράς.

Πολιτικές και πρακτικές πρόληψης της διαφθοράς

Το Άρθρο 5 της Σύμβασης («Πολιτικές και πρακτικές πρόληψης της διαφθοράς»), αν και δεν συγκεκριμένα νομοθετικά προαπαιτούμενα (specific legislative requirements),⁴ αφενός, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αναπτύξουν και να διατηρή-

² Πρβλ. τη διάκριση, αφενός, μεταξύ διατάξεων διεθνών συνθηκών οι οποίες μόνο περιορισμένα δημιουργούν ουσιαστική νομική δέσμευση π.χ. λόγω της ασαφούς διατύπωσής τους ή του προγραμματικού περιεχομένου τους (‘legal soft law’), και, αφετέρου, εξ αρχής μη νομικά δεσμευτικών διακηρύξεων, *leges desideratas*, κωδίκων συμπεριφοράς και προτεινόμενων καλών πρακτικών με τα οποία όμως τα κράτη συμμορφώνονται οικειοθελώς (‘non-legal soft law’), σε C. Chinkin, ‘The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law’, 38 *International and Comparative Law Quarterly* (1989), σελ. 851.

³ Όρα ιδίως R. Wolfrum, ‘Obligation of Result versus Obligation of Conduct: some Thought about the Implementation of International Obligations’, σε: M. Arsanjani et al. (eds.), *Looking to the future: essays on international law in honor of W. Michael Reisman*, Nijhoff, 2010, σελ. 363-383; C. Economides, ‘Content of the Obligation: Obligations of Means and Obligations of Result’, σε: J. Crawford et al. (eds.), *The Law of international responsibility*, Oxford University Press, 2010, σελ. 371-381.

⁴ *Νομοθετικός Οδηγός για την εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς*, op.cit., σελ. 19.

σουν μια σειρά από μέτρα και πολιτικές για την πρόληψη της διαφθοράς που προάγουν τη συμμετοχή της κοινωνίας και αντανακλούν τις αρχές της επικράτησης του δικαίου, της ορθής διαχείρισης των δημόσιων υποθέσεων και της δημόσιας παρουσίας της ακεραιότητας της διαφάνειας και της υπευθυνότητας (παρ. 1). Αφετέρου, τα συμβαλλόμενα κράτη, βάσει της παρ. 4 του άρθρου 5, πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους και με τους αρμόδιους διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς για την προώθηση και ανάπτυξη προληπτικών μέτρων. Η συμμόρφωση με τις εν λόγω διατάξεις, οι οποίες *prima facie* είναι «σκληρού» ρυθμιστικού χαρακτήρα και καθιερώνουν σχετικές υποχρεώσεις αποτελέσματος, εντούτοις πραγματοποιείται ανάλογα με τις ανάγκες και σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού συστήματος του εκάστοτε συμβαλλόμενου κράτους.

Αντίθετα, απομειωμένης δεσμευτικότητας είναι οι προβλέψεις του άρθρου 5 που προβλέπουν ότι κάθε κράτος μέρος θα προσπαθήσει να θεσπίσει και να προωθήσει αποτελεσματικές πρακτικές που αποσκοπούν στην πρόληψη της διαφθοράς, καθώς και να αξιολογεί περιοδικά την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των σχετικών του ρυθμιστικού του πλαισίου και των αντιστοίχων διοικητικών μέτρων (διατάξεις «ήπιου» ρυθμιστικού χαρακτήρα). Η απομειωμένη αυτή δεσμευτικότητα θα πρέπει μάλλον να αποδοθεί στη συμμετοχή στη Σύμβαση πολλών αναπτυσσομένων κρατών, με μάλλον περιορισμένες δυνατότητες εκπλήρωσης τυχόν σχετικών υποχρεώσεων αποτελέσματος.

Όργανα πρόληψης της διαφθοράς

Το Άρθρο 6 της Σύμβασης («Όργανα πρόληψης της διαφθοράς») υποχρεώνει κάθε συμβαλλόμενο κράτος, σύμφωνα

με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος, να εξασφαλίζει την ύπαρξη οργάνου ή οργάνων, ανάλογα με τις ανάγκες, που προλαμβάνουν τη διαφθορά με μέσα, όπως την εφαρμογή των πολιτικών που αναφέρονται στο άρθρο 5 και, όπου αρμόζει, την επίβλεψη και το συντονισμό της εφαρμογής των εν λόγω πολιτικών. Αν και η εν λόγω διάταξη είναι «σκληρού» ρυθμιστικού χαρακτήρα και καθιερώνει σχετικές υποχρεώσεις αποτελέσματος, δεν απαιτείται εντούτοις η ίδρυση ή διατήρηση άνω του ενός φορέα ή οργανισμού επιφορτισμένου με τα ανωτέρω, ενώ αναγνωρίζεται και η δυνατότητα καταμερισμού των σχετικών αρμοδιοτήτων σε διαφορετικούς οργανισμούς που λειτουργούν ήδη. Ο φορέας ή οι φορείς που αναφέρονται στο άρθρο 6 μπορεί να ταυτίζονται με αυτούς που αναφέρονται, πχ. στα άρθρα 36, 46 και 58 της Σύμβασης, δηλ. φορείς που έχουν την παράλληλη εξουσία να λαμβάνουν καταγγελίες για διαφθορά και να προβαίνουν στη σχετική έρευνα⁵.

Προληπτικά μέτρα σχετικά με τον Δημόσιο τομέα και κώδικες συμπεριφοράς για δημόσιους λειτουργούς

Απομειωμένης νομικής δεσμευτικότητας είναι οι προβλέψεις των άρθρων 7 & 8 της Σύμβασης, ως διατάξεις «ήπιου» ρυθμιστικού χαρακτήρα. Για παράδειγμα, βάσει του άρθρου 7 της Σύμβασης σχετικά με προληπτικά μέτρα ως προς τον Δημόσιο τομέα, τα κράτη μέρη υποχρεούνται να καταβάλλουν προσπάθειες, ή και απλά να εξετάσουν τη δυνατότητα, προκειμένου, π.χ. να υιοθετήσουν, να διατηρήσουν και να ενισχύσουν συστήματα για την επιλογή, πρόσληψη, διατήρηση,

⁵ Ibid., σελ. 21.

προαγωγή και συνταξιοδότηση δημόσιων υπαλλήλων και, όπου αρμόζει, άλλων μη αιρετών δημόσιων λειτουργών· ή, να λάβουν μέτρα για να καθορίσει τα κριτήρια όσον αφορά με την υποψηφιότητα και την εκλογή σε δημόσιες θέσεις. Ομοίως, το Άρθρο 8 της Σύμβασης αναφέρεται σε Κώδικες συμπεριφοράς για δημόσιους λειτουργούς, και βάσει αυτού, κάθε κράτος μέρος στη Σύμβαση, οφείλει να «προάγει», *inter alia*, την ακεραιότητα, την εντιμότητα και την υπευθυνότητα μεταξύ των δημόσιων λειτουργών του, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος· ή, να προσπαθεί να εφαρμόσει, κώδικες ή πρότυπα συμπεριφοράς για την ορθή, έντιμη και κατάλληλη εκπλήρωση των δημόσιων λειτουργιών· ή, να «λαμβάνει υπόψη» τις σχετικές πρωτοβουλίες περιφερειακών, διαπεριφερειακών και πολυμερών οργανισμών· ή, να «προσπαθεί» να θεσπίσει μέτρα και συστήματα που απαιτούν από τους δημόσιους λειτουργούς να υποβάλλουν δηλώσεις στις αρμόδιες αρχές, όπως η δήλωση πόθεν έσχες· ή, τέλος, να «εξετάσει το ενδεχόμενο» να λάβει, πειθαρχικά ή άλλα μέτρα κατά των δημόσιων λειτουργών του που παραβιάζουν τους ως άνω κώδικες ή τα πρότυπα. Σημειώνεται, δε, ότι η συμμόρφωση με αυτές, τις κατά τα άλλα «ήπιου» ρυθμιστικού χαρακτήρα διατάξεις, και πάλι πραγματοποιείται πάντα ανάλογα με τις ανάγκες και σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος του κάθε συμβαλλομένου κράτους.

Προληπτικά μέτρα σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και τη διαχείριση δημόσιων οικονομικών

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η ρύθμιση του Άρθρου 9 της Σύμβασης («Δημόσιες προμήθειες και διαχείριση δημόσιων οικονομικών»), η οποία συνιστά διάταξη «σκληρού» ρυθμι-

στικού χαρακτήρα που καθιερώνει σχετικές υποχρεώσεις αποτελέσματος για τα συμβαλλόμενα κράτη. Σύμφωνα με το άρθρο 9, τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να θεσπίσουν διά νόμου κατάλληλα συστήματα προμηθειών, με βάση τη διαφάνεια, τον ανταγωνισμό και αντικειμενικά κριτήρια για τη λήψη αποφάσεων, το οποία είναι αποτελεσματικά, μεταξύ άλλων, για την πρόληψη της διαφθοράς. Παράλληλα, κάθε συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για την ενίσχυση της διαφάνειας και της υπευθυνότητας στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών· τα, δε, «μέτρα αυτά περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων» (δηλ. κατ' ελάχιστον) διαδικασίες για την εφαρμογή του εθνικού προ-ϋπολογισμού, σύστημα λογιστικών και ελεγκτικών προτύπων και σχετικής επίβλεψης, αποτελεσματικά και αποδοτικά συστήματα διαχείρισης κινδύνου και εσωτερικού ελέγχου, ενώ παράλληλα κάθε συμβαλλόμενο κράτος έχει και την υποχρέωση να προβεί στις απαραίτητες διορθωτικές ενέργειες σε περίπτωση παράλειψης συμμόρφωσης με τις ως άνω απαιτήσεις. Ιδίως, δε, κάθε συμβαλλόμενο κράτος πρέπει να λάβει τα απαραίτητα αστικά και διοικητικά μέτρα για να διατηρηθεί η ακεραιότητα των λογιστικών βιβλίων, αρχείων, οικονομικών καταστάσεων ή άλλων εγγράφων που αφορούν τα δημόσια έξοδα και έσοδα και για να προληφθεί η νόθευση των εγγράφων αυτών. Εν όλω, αν και η συμμόρφωση με την «σκληρού» ρυθμιστικού χαρακτήρα διάταξη του Άρθρου 9 της Σύμβασης πραγματοποιείται πάντα σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές της εσωτερικής νομοθεσίας κάθε συμβαλλόμενου κράτους, δύναται κανείς να διακρίνει ότι η Σύμβαση δίνει σημαντική έμφαση στις υποχρεώσεις λήψης νομοθετικών ή άλλων μέτρων βάσει του Άρθρου 9, η τυχόν δε παράλειψη των οποίων εγείρει τη διεθνή ευθύνη του κάθε συμβαλλόμενου κράτους.

Δημόσια ενημέρωση και προληπτικά μέτρα που αφορούν τους δικαστές και τις εισαγγελικές υπηρεσίες

Τα Άρθρα 10 («Δημόσια ενημέρωση») και 11 («Μέτρα που αφορούν τους δικαστές και τις εισαγγελικές υπηρεσίες») της Σύμβασης, βάσει των οποίων τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται να λάβουν τα μέτρα που είναι απαραίτητα για να ενισχυθεί η διαφάνεια και η πάταξη της γραφειοκρατίας στη δημόσια διοίκηση της (π.χ., όσον αφορά την οργάνωση, λειτουργία και διαδικασία λήψης αποφάσεων) καθώς και την ενίσχυση της ακεραιότητας και την πρόληψη της διαφθοράς στο δικαστικό σώμα, συνιστούν διατάξεις «ήπιου» ρυθμιστικού χαρακτήρα. Τούτο διότι παρέχεται ευρεία διακριτική ευχέρεια επιλογής των εν λόγω μέτρων (Άρθρο 10: «Τα μέτρα αυτά *μπορούν* να περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων...»· Άρθρο 11 παρ. 1: «Τα μέτρα αυτά *μπορούν* να περιλαμβάνουν κανόνες για τη συμπεριφορά των μελών του δικαστικού σώματος»), και πάντα, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές της εσωτερικής νομοθεσίας των συμβαλλομένων κρατών.

Προληπτικά μέτρα σχετικά με τον ιδιωτικό τομέα

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 12 («Ιδιωτικός τομέας») της Σύμβασης, τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να λάβουν μέτρα για την πρόληψη της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα, τη βελτίωση των λογιστικών και ελεγκτικών προτύπων στον ιδιωτικό τομέα (ρύθμιση «σκληρού» ρυθμιστικού χαρακτήρα που καθιερώνει σχετικές υποχρεώσεις συμπεριφοράς) και, «όπου αρμόζει» (δηλ. ως ρύθμιση «ήπιου» ρυθμιστικού χαρακτήρα), για την πρόβλεψη αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών αστικών, διοικητικών ή ποινικών κυρώσεων για παράλειψη συμμόρφωσης στα μέτρα αυ-

τά. Σε κάθε, δε, περίπτωση, η συμμόρφωση «μετριάζεται» από την αναφορά στις θεμελιώδεις αρχές της εσωτερικής νομοθεσίας του κάθε συμβαλλόμενου κράτους. Η παράγραφος 2 του άρθρου 12 συνιστά διάταξη «ήπιου» ρυθμιστικού χαρακτήρα που παρέχει παραδείγματα επιμέρους μέτρων για την επίτευξη των ως άνω σκοπών (τα μέτρα αυτά «μπορούν να περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων...», όπως π.χ. την προώθηση της διαφάνειας μεταξύ ιδιωτικών φορέων, ή την πρόληψη συγκρούσεων συμφερόντων κ.α.

Αντίθετα, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 12, τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να λάβουν συγκεκριμένα μέτρα (αποκλειστικά απαριθμούμενα) για να παρεμποδιστούν οι συγκεκριμένες ενέργειες που γίνονται με σκοπό την τέλεση των αδικημάτων που ορίζονται στη Σύμβαση, ήτοι δημιουργία λογαριασμών εκτός βιβλίων, πραγματοποίηση συναλλαγών εκτός βιβλίων ή με ανεπαρκή προσδιορισμό, καταχώρηση ανύπαρκτων δαπανών, καταχώρηση παθητικού με ανακριβή προσδιορισμό του αντικειμένου του, χρήση πλαστών εγγράφων, και σκόπιμη καταστροφή λογιστικών εγγράφων νωρίτερα από ότι προβλέπει η ισχύουσα εθνική νομοθεσία. Η εν λόγω διάταξη αποτελεί ρύθμιση «σκληρού» ρυθμιστικού χαρακτήρα που καθιερώνει σχετικές υποχρεώσεις συμπεριφοράς, οι οποίες εκπληρώνονται σύμφωνα πάντα με την εσωτερική νομοθεσία του κάθε συμβαλλόμενου κράτους και τους κανονισμούς του που αφορούν την τήρηση βιβλίων και αρχείων, δημοσιεύσεις οικονομικών καταστάσεων και λογιστικά και ελεγκτικά πρότυπα.

Πρέπει, επίσης, να τονιστεί ότι σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 12 της Σύμβασης, τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να απαγορεύσουν την φορολογική έκπτωση δαπανών που αποτελούν δωροδοκία, η οποία αποτελεί ένα από τα συ-

στατικά στοιχεία των αδικημάτων που ορίζονται στη Σύμβαση (διάταξη «σκληρού» ρυθμιστικού χαρακτήρα που καθιερώνει υποχρεώσεις αποτελέσματος), καθώς και, «όπου αρμόζει» (ρύθμιση «ήπιου» ρυθμιστικού χαρακτήρα), άλλων δαπανών που πραγματοποιούνται με σκοπό τη διαφθορά.

Πρόληψη της διαφθοράς και συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών

Σύμφωνα με το άρθρο 13 («Συμμετοχή της κοινωνίας») της Σύμβασης, τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα, εντός των δυνατοτήτων τους, για την προώθηση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων και ενώσεων προσώπων, στην πρόληψη και τον αγώνα κατά της διαφθοράς, και την ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με την ύπαρξη, τις αιτίες, τη σοβαρότητα και την απειλή που συνιστά η διαφθορά. Αν και καταρχήν διάταξη «σκληρού» ρυθμιστικού χαρακτήρα που καθιερώνει σχετικές υποχρεώσεις αποτελέσματος, φαίνεται ότι παρέχεται μέσω της παρ. 2 του Άρθρου 13 κάποια διακριτική ευχέρεια επιλογής των εν λόγω μέτρων («Η συμμετοχή αυτή πρέπει να ενισχύεται με μέτρα όπως...»), μεταξύ των οποίων αναφέρονται γενικής φύσης (άρα, απομειωμένης νομικής δεσμευτικότητας) στόχοι όπως η βελτίωση της διαφάνειας και προώθηση της συμβολής του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων ή η εξασφάλιση ότι το κοινό έχει αποτελεσματική πρόσβαση στην ενημέρωση. Ενδιαφέρουσα, δε, είναι η αναφορά σε μέτρα που αποσκοπούν στο σεβασμό, προώθηση και προστασία της ελευθερίας αναζήτησης, λήψης, δημοσιοποίησης και διάδοσης πληροφοριών σχετικά με τη διαφθορά, όπου όμως γίνεται ρητή αναφορά σε «ορισμένους περιορισμούς», εκ του νόμου απαραίτητους για το σεβασμό

των δικαιωμάτων ή της φήμης άλλων, και την προστασία της εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας υγείας ή των ηθών.

Μέτρα πρόληψης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες

Το Άρθρο 14 παρ. 1 της Σύμβασης συνιστά διάταξη «σκληροῦ» ρυθμιστικού χαρακτήρα που καθιερώνει υποχρεώσεις αποτελέσματος. Ειδικότερα, ορίζεται ότι κάθε συμβαλλόμενο κράτος πρέπει να θεσπίσει πλήρες εσωτερικό ρυθμιστικό και εποπτικό καθεστώς για τράπεζες και μη τραπεζικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, με σκοπό να αποτρέπονται και να ανιχνεύονται όλες οι μορφές νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, καθώς και να εξασφαλίζει ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές (διοικητικές και ρυθμιστικές αρχές, οι αρχές επιβολής του νόμου, δικαστικές και άλλες αρχές) διαθέτουν την ικανότητα συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, πάντα υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει η εσωτερική νομοθεσία του. Προβλέπεται για το σκοπό αυτό περαιτέρω ότι κάθε συμβαλλόμενο κράτος «θα εξετάσει τη δυνατότητα» ίδρυσης ειδικής μονάδας χρηματοπιστωτικών πληροφοριών ως εθνικό κέντρο συλλογής, ανάλυσης και διάδοσης πληροφοριών για δραστηριότητες νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (διάταξη «ήπιου» ρυθμιστικού χαρακτήρα). Ομοίως, σύμφωνα με την παρ. 2 του Άρθρου 14, τα συμβαλλόμενα κράτη καλούνται να «θα εξετάσουν τη δυνατότητα» εφαρμογής εφικτών μέτρων για την ανίχνευση και παρακολούθηση της κίνησης των μετρητών και των κατάλληλων διαπραγματεύσιμων χρηματοδοτικών μέσων από τα σύνορά τους, υπό τον όρο εγγυήσεων διασφάλισης της ορθής χρήσης των πληροφοριών και χωρίς

να παρεμποδίζεται με κανένα τρόπο η κίνηση νόμιμου κεφαλαίου (διάταξη «ήπιου» ρυθμιστικού χαρακτήρα). Εντούτοις, τα συμβαλλόμενα κράτη «καλούνται να χρησιμοποιούν ως κατευθυντήρια γραμμή» τις σχετικές πρωτοβουλίες περιφερειακών, διαπεριφερειακών και πολυμερών οργανισμών κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (διάταξη «σκληρού» ρυθμιστικού χαρακτήρα που καθιερώνει υποχρεώσεις συμπεριφοράς).

Συμπερασματικές παρατηρήσεις.

Η Σύμβαση απαιτεί από τα συμβαλλόμενα κράτη να θεσπίσουν αποτελεσματικές πολιτικές που στοχεύουν στην πρόληψη της διαφθοράς. Αφιερώνει ένα ολόκληρο κεφάλαιο σε αυτό το θέμα, με μια σειρά μέτρων που αφορούν τόσο το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Τα μέτρα πρόληψης περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, θεσμικές ρυθμίσεις, όπως η δημιουργία ενός ειδικού σώματος κατά της διαφθοράς, κώδικες δεοντολογίας και πολιτικών για την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης, του κράτους δικαίου, της διαφάνειας και της λογοδοσίας, κ.α. Η παρούσα σύντομη μελέτη είχε ως σκοπό τη συνοπτική σκιαγράφηση των επιταγών της Σύμβασης σε σχέση με τα μέτρα πρόληψης, καθώς και τη συστηματοποίηση των διεθνών εννόμων υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα συμβαλλόμενα κράτη αυτής.

ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ

**ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ
ΚΑΘ. ΚΩΝΣΤΑΝΙΝΟΥ Ν. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΟΥ***

**ΑΣΤΙΚΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ
ΓΙΑ ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

Διακριτό λόγο ακυρώσεως, συνήθως όμως μάλλον περίπτωση απάτης (υπό του αντιπροσώπου του απατηθέντος ως τρίτου ή -συνηθέστερα- ως προστηθέντος του απατεώνας αντισυμβαλλομένου του) φαίνεται να συνιστά το αδίκημα της «διαφθοράς», αδίκημα εισαχθέν στην διεθνή και ακολούθως στην ελληνική έννομη τάξη αντιστοίχως με σειρά διεθνών συμβάσεων του ΟΗΕ και τους συνακόλουθους κυρωτικούς αυτών και περαιτέρω εξειδικευτικούς (ήτοι περιέχοντες και διατάξεις προσαρμογής) νόμους. Από αστικής πλευράς προέχοντας ενδιαφέροντος παρίσταται η διεθνής σύμβαση κατά της διαφθοράς του 1999 και ο κυρωτικός αυτής ν. 2957/2001, ο οποίος -μετά το 1ο άρθρο αυτού (περιλαμβάνον αυτολεξεί την κυρουμένη σύμβαση)- περιέχει εξειδικευτικές αυτής διατάξεις, ως πράξεις προσαρμογής του εθνικού νομοθέτη στα προτάγματα του διεθνούς. Δυνάμει αυτών η διαφθορά καθιδρύεται ως ειδικός λόγος ακυρωσίας, εφαρμοζομένων αυτοουσίω των ΑΚ 154-157 (και 180) κατά ρητή παραπομπή σ' αυτές (άρθρ. 4ο ν. 2597/2001).

* Αναπληρωτής Καθηγητής του Αστικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών.

1. Διάκριση μεταξύ κύριας δικαιοπραξίας και προπαρασκευαστικής συμφωνίας: Ακριβέστερα θα πρέπει να διακρίνει κανείς μεταξύ της σκοπούμενης (από τον διαφθείροντα κυρίας) συμβάσεως και της προπαρασκευαστικής αυτής συμφωνίας μεταξύ διαφθείροντος και διαφθειρομένου. Η τελευταία θα ήταν βεβαίως ούτως ή άλλως αυτοδικαίως και απολύτως άκυρη κατ' ΑΚ 174 σε συνδ. με ΠΚ 390, αφού θα είχε ως περιεχόμενό της την (κατά την ορολογία του άρθρ. 2 της διεθνούς συμβάσεως) «μη ορθή εκτέλεση των καθηκόντων του διαφθειρομένου» έναντι «μη προσήκοντος ωφελήματος». Τούτο ορίζεται και ρητώς στο άρθρ. 8 §1 της διεθνούς συμβάσεως. Τουναντίον η κύρια σκοπούμενη σύμβαση δεν θα είναι αυτοδικαίως άκυρη, αφού δεν θα περιλαμβάνεται στο περιεχόμενό της, αλλά στις περιστάσεις αυτής η προαναφερθείσα συμφωνία περί απιστίας έναντι μη προσήκοντος ωφελήματος. Αν βεβαίως συνεκτιμούσε κανείς στο περιεχόμενο της κυρίας συμφωνίας και τις ως άνω περιστάσεις αυτής –τ.έ. την προπαρασκευαστική συμφωνία περί απιστίας και διαφθοράς, τότε φυσικά θα κατέληγε στην ακυρότητα και των δυο. Μια τέτοια λύση μοιάζει να δυσχεραίνεται επί τυπικών δικαιοπραξιών – στο σώμα των οποίων θα έπρεπε να είχε περιληφθεί η μνεία για την προηγηθείσα διαφθορά-, θα αποκλείεται δε σε κάθε περίπτωση, όταν το ένα μέρος της κύριας σύμβασης την αγνοεί (την προηγηθείσα διαφθορά). Τουναντίον όταν αυτή είναι γνωστή και στα δυο μέρη της κύριας σύμβασης, τότε αυτή, παρά τον τύπο της, θα είναι άκυρη ως εικονική (ΑΚ 138), καλύπτουσα την συμφωνία τους περί διαφθοράς. Βλ. και παραπάνω αρ. ...

2. Εννοιολογική σχέση προς την απάτη: Η κύρια δικαιοπραξία θα έπρεπε να κριθεί ως ακυρώσιμη λόγω απάτης, καθώς και υπό το γενικό δίκαιο γινόταν δεκτό (όχι πάντως χω-

ρίς αντίλογο), ότι ο διαφθειρόμενος οφείλει ως εκ του καθήκοντος πίστεως να αποκαλύψει ότι ο διαφθείρων του υπεσχέθη το επίμαχο μη προσήκον ωφέλημα με σκοπό την απιστία. Το ότι η κύρια δικαιοπραξία δεν είναι άνευ ετέρου αυτοδικαίως άκυρη, αλλά ο θιγόμενος θα δικαιούται να ζητήσει την ακύρωσή της δικαστικώς το ορίζει ήδη ρητώς *ad hoc* το άρθρο 8 §2 της διεθνούς συμβάσεως του 1999. Ως εκ τούτου, παρά την ενδεχομένως δικαιολογημένη ενθουσιώδη του υποδοχή, η ρύθμιση θα μπορούσε να συναχθεί και από το γενικό δίκαιο με κατάλληλη εφαρμογή των 147, 214 και 235.

Όντως προβλέπεται η ακυρωσία «δήλωσης βουλήσεως που επηρεάσθηκε από πράξη διαφθοράς» (άρθρ. 4 ν. 2957/2001), ήτοι από «απαίτηση (*sic*), προσφορά, παροχή ή αποδοχή αμέσως ή εμμέσως δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση του καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη ...». Ασχέτως της (σύμφωνης με τα μοντέρνα νομοτεχνικά έθη υπερχειλούς) γραμματικής διατυπώσεως της διατάξεως, παρατηρεί κανείς ότι «επηρεασμός της ορθής εκτελέσεως του καθήκοντος ή της απαιτούμενης συμπεριφοράς» θα συνεπάγεται δεσμεύσεις αντίθετες προς τα συμφέροντα του δηλούντος. Μια τέτοια όμως δικαιοπρακτική απόφαση θα μπορούσε να είναι προϊόν είτε παραπληροφόρησης, είτε βίας, ο δε σκοπός απόκτησης μη προσήκοντος ωφελήματος προδίδει τον δόλο του παραπληροφορούντος ή απειλούντος. Τόσο το ένα, όσο και το άλλο ενδεχόμενο συνιστά λόγο ακυρωσίας ήδη υπό τον ΑΚ, αντιστοίχως απάτη ή απειλή.

Η μοναδική περίπτωση που μια τέτοια πράξη διαφθοράς δεν φαίνεται να καλύπτεται από την γραμματική διατύπωση των ΑΚ 147 και 150, φαίνεται να είναι εκείνη όπου ο διαφθα-

ρείς λήπτης ενεργεί ταυτόχρονα (για ίδιον μεν συμφέρον, αλλά και ως αντιπρόσωπος (ή εκπρόσωπος) του δικαιοπρακτούντος. Στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε εκ πρώτης όψεως να υποστηριχθεί ότι ο δικαιοπρακτών δεν εξαπατήθηκε, με το σκεπτικό ότι σύμφωνα με ΑΚ 214 «τα ελαττώματα της δικαιοπρακτικής βούλησης κρίνονται από το πρόσωπο του αντιπροσώπου». Μολαταύτα μια τέτοια θέση θα ήταν τυπολατρική και εσφαλμένη, αφού στην προκείμενη περίπτωση ο διαφθαρείς ενήργησε στην πραγματικότητα όχι για λογαριασμό του εντολέως του, αλλά για ίδιον όφελος, οπότε και θα επρόκειτο για απαγορευμένη αυτοδικαιοπραξία (ΑΚ 235), έστω μη γνήσια. Πολλώ μάλλον προκειμένου για διαφθορά εκπροσωπευτικού οργάνου νομικού προσώπου, στις προαναφερόμενες διατάξεις, αναλόγως ισχύουσες κατ' ΑΚ 68 §2, το ίδιο συμπέρασμα υπαγορεύεται και από την κρατούσα ερμηνεία της ΑΚ 69, κατά την οποία η σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ οργάνου και νομικού προσώπου συνεπάγεται την "έλλειψη" του πρώτου (κατ' ουσίαν την αυτοδίκαιη έκπτωσή του).

Ενόψει των παραπάνω η διαφθορά παρίσταται ως ειδική περίπτωση απάτης (σπανιότατα δε απειλής), με δύο σωρευτικώς συντρέχοντα ειδοποιά χαρακτηριστικά:

(α) Την προοπτική (υπόσχεση, προσφορά κ.τ.τ.) λήψεως (δώρου ή εν γένει) "μη προσήκοντος ωφελήματός", περιουσιακού ή και μη, του νόμου μη διακρίνοντος.

(β) Την ως εκ τούτου "μη ορθή εκτέλεση καθήκοντος", γνώρισμα που χαρακτηρίζει την κατά ΠΚ 390 απιστία.

ΚΑΘ. ΜΑΡΙΑ ΚΡΑΜΒΙΑ-ΚΑΠΑΡΔΗ*

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

Η Επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων Σεσίλια Μάλμστρομ δήλωσε πως «Η διαφθορά υπονομεύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και το κράτος δικαίου, πλήττει την ευρωπαϊκή οικονομία και στερεί τα κράτη από φορολογικά έσοδα που έχουν τόσο πολύ ανάγκη. Τα κράτη μέλη έχουν συμβάλει σε μεγάλο βαθμό τα τελευταία χρόνια στην καταπολέμηση της διαφθοράς, αλλά... χρειάζονται ακόμη πολλά να γίνουν».

Κοιτάζοντας το ευρωβαρόμετρο που δημοσιοποιήθηκε το Φεβρουάριο 2014 και ορίζοντας την διαφθορά σε γενικές γραμμές ως κάθε κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος η Κύπρος φαίνεται να επηρεάζεται από νεποτισμό, ευνοιοκρατία και την έλλειψη διαφάνειας στη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Παρά το γεγονός ότι οι Κύπριοι δεν πιστεύουν ότι είναι αποδεκτό να δίνουν χρήματα για να αποκτήσουν κάτι από τη δημόσια διοίκηση ή τις δημόσιες υπηρεσίες, πιστεύουν ότι η δωροδοκία και η χρήση διασυνδέσεων είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος για να αποκτήσουν ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες. Ανησυχητικό είναι επίσης το γεγονός ότι 90% των Κυπρίων ερωτηθέντων συμφωνούν πως

* Μαρία Κραμβιά-Καπαρδή (PhD, FCA, ACFE), Αναπλ. Καθ. Λογιστικής Τεχνολογικό Πανεπιστήμιο Κύπρου και Πρόεδρος της Διεθνούς Διαφάνειας - Κύπρος.

για να πετύχει η επιχείρησή τους θα πρέπει να έχουν πολιτικές διασυνδέσεις όπως και το γεγονός ότι 92% πιστεύουν πως η δωροδοκία και ο νεποτισμός χρειάζεται για να εξασφαλίσουν υπηρεσίες από το δημόσιο. Σε αντίθεση με την Ελλάδα όπου το ποσοστό είναι πιο ψηλό, στην Κύπρο μόνο 3% των ερωτηθέντων δωροδοκίασαν ένα δημόσιο λειτουργό τους τελευταίους 12 μήνες.

Η έκθεση της διαφθοράς που ετοιμάστηκε από την ΕΕ για την Κύπρο επικροτεί το γεγονός ότι από το 2003 η Κύπρος δημιούργησε μετά από εισήγηση της GRECO το Συντονιστικό Σώμα Κατά της Διαφθοράς του οποίου προεδρεύει ο Γενικός Εισαγγελέας και στο οποίο συμμετέχουν εκπρόσωποι συναφών υπουργείων, ο Παγκύπριος Δικηγορικός Σύλλογος και ο Σύνδεσμος των Εγκεκριμένων Λογιστών.

Θετικά για την Κύπρο είναι επίσης τα ακόλουθα:

(α) έχει νομοθετηθεί η ενεργητική και παθητική μορφή διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα και υπάρχουν ποινές για φυσικά και νομικά πρόσωπα,

(β) από τον Ιούνιο του 2013 υπάρχει Κώδικας Δεοντολογίας για Δημόσιους Υπαλλήλους,

(γ) για πρώτη φορά στην ιστορία της Κύπρου, πριν τις προεδρικές εκλογές, οι υποψήφιοι δήλωσαν τα περιουσιακά τους στοιχεία και ο εκλεγείς Πρόεδρος απαίτησε από τους υπουργούς του να υπογράψουν ένα κώδικα δεοντολογίας - πράγμα το οποίο και έπραξαν,

(δ) το Δεκέμβριο του 2012 θεσπίστηκε ο Νόμος Περί Χρηματοδότησης των Πολιτικών Κομμάτων,

(ε) το Γενικό Λογιστήριο έχει εφαρμόσει ένα εθνικό κώδικα δεοντολογίας για τις δημόσιες συμβάσεις και, τέλος,

(στ) η έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθετεί την εισήγηση της Διεθνούς Διαφάνειας Κύπρου για την δημιουργία μιας Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς με τον δικό της προϋπολογισμό και μόνη αποστολή την διερεύνηση και πρόληψη της διαφθοράς.

Μερικές από τις σημαντικές ελλείψεις που εντοπίζει η έκθεση της ΕΕ είναι και οι εξής επτά:

(α) η έλλειψη νομοθεσίας για πρόσβαση του πολίτη σε πληροφορίες στο δημόσιο,

(β) η έλλειψη νομοθεσίας που να προστατεύει ένα πολίτη που καταγγέλλει περίπτωση διαφθοράς,

(γ) το γεγονός ότι η υφιστάμενη νομοθεσία δεν παρεμποδίζει αξιωματούχους του κράτους ή εκλεγμένα άτομα του κράτους να εργοδοτούνται στον ιδιωτικό τομέα αμέσως μετά την αφυπηρέτησή τους σε τομέα συναφή με τα προηγούμενα καθήκοντά τους. Να αναφέρω εδώ ότι υπάρχει νομοθεσία από το 2007 που προβλέπει ότι δημόσιοι υπάλληλοι που αφυπηρετούν ή αποχωρούν από την Δημόσια Υπηρεσία (ΔΥ) ή των ευρύτερων δημόσιου τομέα θα πρέπει να παίρνουν έγκριση προτού αναλάβουν μια θέση στο ιδιωτικό τομέα. Δεν υπάρχει δημόσια κάποια αναφορά εφαρμογής αυτού του Νόμου. Επίσης να αναφέρω ότι δεν υπάρχει κάτι ανάλογο για Υπουργούς και Επιτρόπους,

(δ) το γεγονός ότι: ο Περί Χρηματοδότησης των Πολιτικών Κομμάτων Νόμος του 2012 αναφέρεται σε κόμματα αλλά όχι σε υποψήφιους σε εκλογές και δεν προβλέπει την παρακολούθηση των οικονομικών μιας προεκλογικής εκστρατείας και την δημοσιοποίηση των ετήσιων ελεγμένων λογαριασμών των πολιτικών κομμάτων βάση των διεθνή λογιστικών προτύπων, δεν είναι υποχρεωτική η αναφορά των ονομάτων των δωρητών και, επίσης, δεν έχει διοριστεί ανεξάρτητος έφορος

εκλογών που να επιτηρεί τα εισοδήματα και έξοδα υποψηφίων σε προεκλογικές εκλογές,

(ε) το Συντονιστικό Σώμα κατά της Διαφθοράς δεν έχει διαμορφώσει ακόμη μια εθνική στρατηγική,

(στ) η έκθεση κακίζει το γεγονός ότι υπάρχει στενή σχέση πολιτικών και των επιχειρηματιών, παράγοντας που προάγει την διαφθορά, και, τέλος,

(ζ) όσο αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, δεν υπάρχει ακόμη ένας μηχανισμός για την επιτήρηση και τον εντοπισμό περιπτώσεων διαφθοράς σε διάφορα στάδια της διαδικασίας.

Η έκθεση για την διαφθορά που ετοιμάστηκε από την ΕΕ για την Κύπρο τονίζει την ανάγκη ενίσχυσης του όλου συστήματος για την αναφορά, διερεύνηση, προσαγωγή στην δικαιοσύνη και την καταδίκη ατόμων που ενέχονται σε πράξεις διαφθοράς. Προς τον σκοπό αυτό γίνονται συγκεκριμένες εισηγήσεις

(α) για την βελτίωση των πειθαρχικών μέτρων για δημόσιους υπάλληλους,

(β) την πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς στην αστυνομία,

(γ) την δημιουργία μιας ανεξάρτητης αρχής κατά της διαφθοράς με τις απαραίτητες εξουσίες,

(δ) την θεσμοθέτηση κώδικα συμπεριφοράς και τον απαραίτητο μηχανισμό επιτήρησης για το Πόθεν Έσχες για τους εκλεγμένους και διορισμένους αξιωματούχους. Σε αντίθεση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν υπάρχει στην Κύπρο ένας κώδικας δεοντολογίας για τους Βουλευτές, Υπουργούς, Επιτρόπους και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

(ε) να δημοσιοποιούνται και πιο χαμηλές δωρεές προς τα πολιτικά κόμματα,

(στ) να περιοριστεί η δυνατότητα των ημικρατικών οργανισμών να χρηματοδοτούν πολιτικές δραστηριότητες ή/και υποψήφιους,

(ζ) τα κόμματα να δημοσιοποιούν στο διαδίκτυο τους ενοποιημένους (δηλαδή να συμπεριλαμβάνουν όλες τις θυγατρικές και συνδεδεμένες οντότητες με το πολιτικό κόμμα) ελεγμένους ετήσιους λογαριασμούς τους οι οποίοι θα πρέπει να συνάδουν με τα διεθνή λογιστικά πρότυπα.

(η) την δημιουργία ενός καλύτερου μηχανισμού ελέγχου της όλης διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων.

(θ) την εφαρμογή 'cooling- off period' για αποφυγή του φαινομένου των περιστρεφόμενων θυρών όπου ένας αξιωματούχος π.χ. Υπουργός όταν αποχωρήσει από την θέση του σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα να διορίζεται στον ιδιωτικό τομέα σε συναφή τομέα (π.χ. Υπουργός Οικονομικών να διορίζεται αξιωματούχος τράπεζας κλπ.

Ας κλείσουμε όμως με κάτι θετικό και για την ώρα αυτό είναι ο Κώδικας Συμπεριφοράς και Δεοντολογίας για τη Δημόσια Υπηρεσία όπου αναφέρεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι θα πρέπει να:

- Συμπεριφέρονται με ευπρέπεια, ευγένεια και ειλικρίνεια,
- μη ενεργούν ή συμπεριφέρονται με τρόπο που δυνατόν να δυσφημήσει το κύρος της ΔΥ.
- καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για εξυπηρέτηση του κοινού με τρόπο αντικειμενικό, δίκαιο, απροσωπώληπτο και αμερόληπτο,
- εκτελούν τα καθήκοντα τους αμερόληπτα και αντικειμενικά με αξιοπιστία, υπευθυνότητα και με διαφάνεια.
- Κάθε πρόσωπο πρέπει να τυγχάνει ίσης μεταχείρισης και οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν πρέπει να χρησιμοποιούν

την θέση τους με σκοπό να επηρεάσει για προσωπικό ή οικογενειακό όφελος το οποιοδήποτε πρόσωπο ή να παρέχει ευνοϊκή ή προνομιούχα εξυπηρέτηση σε συγγενικά ή φιλικά του πρόσωπα ή συναδέλφους του.

- Ο δημόσιος υπάλληλος να τηρεί τους κανόνες σεβασμού και προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων των πολιτών.

Η απλή παρακολούθηση της διαφθοράς στην ΕΕ δεν είναι αρκετή, η συγκεκριμένη και στοχευόμενη δράση είναι απαραίτητη. Η Διεθνής Διαφάνεια Κύπρου (ΔΔΚ) έχει καλέσει τη Κυπριακή Δημοκρατία να ενεργήσει σύμφωνα με τις συστάσεις της έκθεσης έτσι ώστε να κλείσουν τα νομικά κενά και να διασφαλιστεί η εφαρμογή των μέτρων για την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς. Εν κατακλείδι, η ΔΔΚ έχει ζητήσει την συγγραφή ενός εθνικού σχεδίου δράσης, την εφαρμογή νομοθεσίας για το Πόθεν Έσχες και τις περιστρεφόμενες πόρτες, την ετοιμασία νομοθεσίας για την προστασία του πληροφοριοδότη και την διαφάνεια στις διαβουλεύσεις (lobbying).

Εν κατακλείδι, η ΔΔΚ έχει ζητήσει: (α) την συγγραφή ενός εθνικού σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, (β) την εφαρμογή νομοθεσίας για το Πόθεν Έσχες, (γ) την δημιουργία κώδικα δεοντολογίας για τους εκλεγμένους και διορισμένους από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αξιωματούχους, (δ) την λογοδοσία και διαφάνεια στην εφαρμογή της νομοθεσίας για τις περιστρεφόμενες πόρτες, (ε) την θέσπιση νομοθεσίας για την προστασία του πληροφοριοδότη (Whistleblowing Protection Legislation), (στ) την θεσμοθέτηση και διαφάνεια στις διαβουλεύσεις (lobbying) και, τέλος, (ζ) την δημιουργία μιας Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς με στόχο την καταστολή, πρόληψη και ευαισθητοποίηση του κοινού όσο αφορά στη διαφθορά.

ΛΕΚΤΟΡΑΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΖΙΟΥΒΑΣ*
Η ΠΟΙΝΙΚΗ ΚΑΙ ΑΝΤΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ
ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Εισαγωγή

Η διαφθορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση θυμίζει τη Λερναία Ύδρα. Δεν αρκεί να της κόβουμε ένα κεφάλι κάθε φορά. Το τελευταίο και «αθάνατο» κεφάλι του μυθικού τέρατος χωρίς το οπλοστάσιο του ποινικού δικαίου θα είναι ιδιαίτερα δυσχερές να το καταπολεμήσουμε. Το ότι η αξιοποίηση του ποινικού δικαίου είναι καίριας σημασίας για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση αποτελεί κοινό τόπο. Δυσκολίες όμως εμφανίζει η αποτελεσματική εφαρμογή του προστάγματος αυτού στην πράξη.

Προϋπόθεση για να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρόβλημα της διαφθοράς είναι να διαπιστωθούν κατ' αρχάς η έκταση και τα αίτιά του. Οι περισσότερες προσεγγίσεις και προτάσεις αντιμετώπισης της διαφθοράς χαρακτηρίζονται από έλλειψη διεπιστημονικότητας και κατ' επέκταση συστη-

* Λέκτορας Ποινικού Δικαίου Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Επιστημονικός Διευθυντής Κέντρου Ποινικών Επιστημών Παν/μίου, Μέλος Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς. Επικοινωνία για σχόλια και παρατηρήσεις στο email: ziouvas@panteion.gr.

ματικότητα,¹ έλλειψη εμπειρικής (evidence based) τεκμηρίωσης και ανεπαρκή διασύνδεση θεωρητικών πορισμάτων και πράξης. Απουσιάζει με άλλα λόγια στην Ελλάδα η απαραίτητη ολιστική επιστημονική προσέγγιση και κατ' επέκταση η υιοθέτηση από το Κράτος ολιστικής μεθοδολογίας στην αντιμετώπιση του φαινομένου.

Νομικοί, διοικητικοί επιστήμονες, οικονομολόγοι, κοινωνιολόγοι, πολιτικοί επιστήμονες και τόσοι άλλοι μελετούν τη διαφθορά αποσπασματικά και κλαδικά σε επίπεδο επιστημονικής πειθαρχίας αδυνατώντας να συλλάβουν συνολικά και πανοπτικά τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά του φαινομένου και να προτείνουν λύσεις συστηματικά συνεπείς. Η επιστήμη βέβαια ορθά στηρίζεται εξ ορισμού στην εξειδίκευση. Απλώς η εξειδίκευση πρέπει να διακρίνεται από συστηματική συνοχή και την αναγκαία διεπιστημονικότητα και διακλαδικότητα κατά τη διερεύνηση σύνθετων προβλημάτων.

Σε αντιστοιχία με την αδυναμία της προσέγγισης τελεί και η αδυναμία των λύσεων. Ανεπάρκεια έως παντελής παραγνώριση της σημασίας της πρόληψης, έλλειψη κατασταλτικής-κυρωτικής συνοχής και κατακερματισμός με ταυτόχρονη αποδυνάμωση των ελεγκτικών και διωκτικών μηχανισμών χαρακτηρίζουν, δυστυχώς, το δημόσιο μέτωπο κατά της διαφθοράς στην Ελλάδα έως σήμερα.

¹ Αξιοσημείωτη συστηματική ερευνητική εργασία στο πεδίο του ποινικού δικαίου αποτελεί πάντως το δίτομο έργο υπό την επιστημονική εποπτεία της Καθηγήτριας Μαρίας Καϊάφα-Γκμπάντι, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά στο δημόσιο τομέα, Τόμος 1ος: Αξιολόγηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, Τόμος 2ος: Η οπτική λειτουργιών της δικαιοσύνης, της διοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών - Δικαιοσυγκριτικά δεδομένα, 2014.

2. Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση ως πρόβλημα συστημικό και συστηματικό

Το μείζον πρόβλημα της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση είναι ταυτόχρονα συστημικό αλλά και συστηματικό. Ως συστημική ή ενδημική χαρακτηρίζεται η διαφθορά επειδή ενδημεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση από καταβολές του ελληνικού κράτους. Η μόνιμη αυτή νόσος του ελληνικού δημοσίου τομέα τρέφεται από τη διοικητική πολυνομία, τη γραφειοκρατία, την αναξιοκρατία και την απουσία αποτελεσματικών ελεγκτικών μηχανισμών. Μόνο ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα διοικητικών μεταρρυθμίσεων που αποβλέπουν στην αναδιοργάνωση και τον εξορθολογισμό των δημοσίων υπηρεσιών θα μπορέσει να βελτιώσει τα χαμηλότερα επίπεδα διαφάνειας και ακεραιότητας στο δημόσιο τομέα και έτσι να συμβάλει στην αποτελεσματική πρόληψη της διαφθοράς.

Το πρόβλημα της διαφθοράς είναι επίσης πρωτίστως συστημικό, επειδή σε αυτό πρωταγωνιστούν οι φορείς του συστήματος της δημόσιας διοίκησης. Η διαφθορά της δημόσιας διοίκησης πηγάζει μέσα από το σύστημα και αφορά πρωτίστως το ίδιο το σύστημα. Ένα σύστημα που δυστυχώς καταλαμβάνει το μεγαλύτερο ίσως μέρος της κρατικοδίαιτης ελληνικής οικονομίας. Οι συνθήκες οικονομικής κρίσης έρχονται να συρρικνώσουν έτι περαιτέρω την υγιή ιδιωτική πρωτοβουλία αυξάνοντας κατ' αποτέλεσμα το μερίδιο της δημόσιας συμμετοχής στην εθνική οικονομία.

2.1. Ορισμός της δημόσιας διοίκησης και του πεδίου εφαρμογής των εγκλημάτων διαφθοράς

Το ευρύ εγκληματικό πεδίο της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα γίνεται σαφές από τον απαραίτητο ευρύ ορισμό της

δημόσιας διοίκησης ως διοίκησης των Υπουργείων, των Περιφερειών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων αλλά και των ιδιωτικών επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει το Δημόσιο άμεσα με διοικητική πράξη ή έμμεσα ως μέτοχος τους². Πρόκειται επομένως για τη διοίκηση του ευρύτερου δημόσιου τομέα³ που περιλαμβάνει μεταξύ άλλων

² Ο ευσύνοπτος αυτός ορισμός της Δημόσιας Διοίκησης προκύπτει εμμέσως από τον καθορισμό του πεδίου αρμοδιότητας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης στο άρθρο 1 παρ. 2 ν. 3074/2002 («Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α'296/4.12.2002) ως εξής: «2. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης: α. Μπορεί να διατάσσει, αυτεπαγγέλτως, τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και από τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των Υπουργείων, των Περιφερειών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεων τους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.»

³ Για τον ορισμό των εννοιών του ελληνικού δημοσίου τομέα και της κεντρικής διοίκησης βλ. αντί άλλων άρθρο 14 ν. 4270/2014 [«Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 143/28-6-2014], όπου προβλέπεται ότι «1. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, οι κάτωθι όροι έχουν την ακόλουθη έννοια:

α. Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, κατά την έννοια των παραγράφων

το σύνολο των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών (Δ.Ε.Κ.Ο.)⁴ αλλά και των «συνδεδεμένων» επιχειρήσεων^{5,6} Τα

1, 2,3 και 6 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005.

β. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει τρία υποσύνολα, εφεξής αποκαλούμενα υποτομείς: της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) (...).

γ. Υποτομέας της Κεντρικής Κυβέρνησης: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που περιλαμβάνονται στη Γενική Κυβέρνηση και δεν ανήκουν στους υποτομείς των ΟΤΑ και των ΟΚΑ.

δ. Υποτομέας ΟΤΑ: περιλαμβάνει: (αα) τους ΟΤΑ, οι οποίοι αποτελούνται από τους Δήμους (ΟΤΑ Α' βαθμού) και τις Περιφέρειες (ΟΤΑ Β' βαθμού) και (ββ) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που ανήκουν, ελέγχονται ή χρηματοδοτούνται από τους ΟΤΑ.

ε. Υποτομέας ΟΚΑ: περιλαμβάνει Ασφαλιστικά Ταμεία, Οργανισμούς Απασχόλησης και Οργανισμούς Παροχής Υπηρεσιών Υγείας.

στ. Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές που δεν έχουν νομική προσωπικότητα. Για λόγους στατιστικής ταξινόμησης, η Βουλή των Ελλήνων περιλαμβάνεται και αυτή στην Κεντρική Διοίκηση, σύμφωνα με τον Κανονισμό της, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό-απολογισμό αυτής. Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και οι υποδιαιρέσεις τους σε ειδικούς φορείς είναι διοικητικές της μονάδες και μονάδες του προϋπολογισμού της, χωρίς αυτοτελή νομική προσωπικότητα.»

⁴ Για την έννοια των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών (Δ.Ε.Κ.Ο) κατ' άρθρο 14 παρ. 1 περίπτ. α' ν. 4270/2014 βλ. άρθρο 1 του ν. 3429/2005 [«Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.)», ΦΕΚ Α' 314/27.12.2005], όπου προβλέπεται ότι: «1. Για τους σκοπούς του νόμου αυτού, ως "δημόσια επιχείρηση" νοείται κάθε ανώνυμη εταιρεία, στην οποία το ελληνικό δημόσιο δύναται να ασκεί άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή, λόγω της συμμετοχής του στο μετοχικό της

κεφάλαιο ή της χρηματοοικονομικής συμμετοχής του ή των κανόνων που τη διέπουν.

2. Η άσκηση αποφασιστικής επιρροής από το ελληνικό δημόσιο τεκμαίρεται όταν το ελληνικό δημόσιο ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου χρηματοδοτούμενα από το ελληνικό δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό ή άλλες δημόσιες επιχειρήσεις υπό την έννοια του παρόντος νόμου:

α) είναι κύριοι μετοχών που εκπροσωπούν την απόλυτη πλειοψηφία του καταβεβλημένου μετοχικού κεφαλαίου της ή

β) ελέγχουν την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου στη γενική της συνέλευση ή

γ) δύνανται να διορίζουν το ήμισυ πλέον ενός των μελών του διοικητικού της συμβουλίου ή

δ) χρηματοδοτούν την ετήσια δραστηριότητά της σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό.

3. Ως "δημόσια επιχείρηση" νοείται και κάθε ανώνυμη εταιρεία συνδεδεμένη με άλλη δημόσια επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 42 ε παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920, όπως ισχύει.

(..)

5. Το Κεφάλαιο Β' του νόμου αυτού εφαρμόζεται:

α) στις ανώνυμες εταιρείες των οποίων μετοχές έχουν εισαχθεί προς διαπραγμάτευση σε οργανωμένη αγορά (χρηματιστήριο), εφόσον το Δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα της παρ. 2 του παρόντος άρθρου εξακολουθούν να συμμετέχουν στο μετοχικό τους κεφάλαιο με οποιοδήποτε ποσοστό συμμετοχής,

β) στις ανώνυμες εταιρείες που είναι συνδεδεμένες με τις εισηγμένες εταιρείες της προηγούμενης περίπτωσης, κατά την έννοια του άρθρου 42ε παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920,

γ) στις ανώνυμες εταιρείες ως προς τις οποίες έχει αποφασιστεί η έναρξη διαδικασιών αποκρατικοποίησης δια της εισαγωγής μετοχών τους σε οργανωμένη αγορά, με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων του ν. 3049/2002.

δ) στις ανώνυμες εταιρείες των οποίων το δικαίωμα διορισμού της

πλειοψηφίας των μελών του διοικητικού συμβουλίου ή των οργάνων της διοίκησης ή το δικαίωμα άσκησης της διαχείρισης της επιχείρησης έχει μεταβιβασθεί εν όλω ή εν μέρει από το Δημόσιο σε τρίτους που δεν αποτελούν πρόσωπα της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής αποκρατικοποιήσεων του ν. 3049/2002 εφόσον το Δημόσιο ή νομικά πρόσωπα της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου εξακολουθούν να συμμετέχουν στο μετοχικό τους κεφάλαιο με οποιοδήποτε ποσοστό συμμετοχής.

6. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του εποπτεύοντος Υπουργού, υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Κεφαλαίου Α' του νόμου αυτού, εφαρμοζομένων αναλόγως, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων) χρηματοδοτούμενα από το Δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό ("Όργανισμοί"), καθώς και δημόσιες επιχειρήσεις που έχουν εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής του Κεφαλαίου αυτού.»

⁵ Για την έννοια των «συνδεδεμένων» δημόσιων επιχειρήσεων κατ' άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 3429/2005 βλ. άρθρο 42ε παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920, όπου ορίζεται ότι: «Για την εφαρμογή αυτού του Νόμου συνδεδεμένες επιχειρήσεις είναι:

α. Οι επιχειρήσεις εκείνες μεταξύ των οποίων υπάρχει σχέση μητρικής επιχείρησης προς θυγατρική. Σχέση μητρικής επιχείρησης προς θυγατρική υπάρχει όταν μία επιχείρηση (μητρική):

α.α. ή έχει την πλειοψηφία του κεφαλαίου ή των δικαιωμάτων ψήφου μιας άλλης (θυγατρικής) επιχείρησης, έστω και αν η πλειοψηφία αυτή σχηματίζεται ύστερα από συνυπολογισμό των τίτλων και δικαιωμάτων που κατέχονται από τρίτους για λογαριασμό της μητρικής επιχείρησης.

β.β. ή ελέγχει την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου μιας άλλης (θυγατρικής) επιχείρησης ύστερα από συμφωνία με άλλους μετόχους ή εταίρους της επιχείρησης αυτής,

γ.γ. ή συμμετέχει στο κεφάλαιο μιας άλλης επιχείρησης και έχει το δικαίωμα είτε άμεσα είτε μέσω τρίτων να διορίζει ή να παύει την πλειοψηφία των μελών των οργάνων διοίκησης της επιχείρησης αυτής (θυγατρικής).

δ.δ. ή έχει την εξουσία να ασκεί ή πράγματι ασκεί κυριαρχική επιρροή ή έλεγχο σε άλλη επιχείρηση (θυγατρική επιχείρηση), ή με άλλη επιχείρηση (θυγατρική επιχείρηση), υπάγονται στην ενιαία διεύθυνση της μητρικής επιχείρησης".

Για την εφαρμογή των παραπάνω υποπεριπτώσεων στα ποσοστά συμμετοχής ή στα δικαιώματα ψήφου, καθώς και στα δικαιώματα διορισμού ή ανάκλησης που έχει η μητρική επιχείρηση, πρέπει να προστίθενται τα ποσοστά συμμετοχής και τα δικαιώματα κάθε άλλης επιχείρησης που είναι θυγατρική της ή θυγατρική θυγατρικής της.

Για την εφαρμογή των παραπάνω περιπτώσεων αα, ββ, γγ και δδ, από τα αναφερόμενα ποσοστά συμμετοχής ή δικαιώματα ψήφου πρέπει να αφαιρούνται εκείνα που απορρέουν από: (1) τις μετοχές ή τα μερίδια που κατέχονται για λογαριασμό άλλου προσώπου εκτός της μητρικής ή θυγατρικής επιχείρησης, ή (2) τις μετοχές ή τα μερίδια που κατέχονται για εγγύηση, εφόσον τα δικαιώματα αυτά ασκούνται σύμφωνα με τις οδηγίες που έχουν δοθεί, ή που κατέχονται για ασφάλεια δανείων που χορηγήθηκαν στα πλαίσια συνήθους επιχειρηματικής δραστηριότητας στον τομέα της χορήγησης δανείων, υπό τον όρο ότι αυτά τα δικαιώματα ψήφου ασκούνται προς όφελος του παρέχοντος την εγγύηση. Για την εφαρμογή των παραπάνω υποπεριπτώσεων αα και ββ, από το σύνολο του κεφαλαίου ή των δικαιωμάτων ψήφου των μετόχων ή εταίρων της θυγατρικής επιχείρησης πρέπει να αφαιρούνται τα ποσοστά κεφαλαίου ή τα δικαιώματα ψήφου που απορρέουν από τις μετοχές ή μερίδια που κατέχονται, είτε από την ίδια επιχείρηση, είτε από θυγατρικές της επιχειρήσεις, είτε από πρόσωπο που ενεργεί στο όνομά του, αλλά για λογαριασμό των επιχειρήσεων αυτών.

β. Οι συνδεδεμένες επιχειρήσεις της προηγούμενης περίπτωσης α, και κάθε μία από τις θυγατρικές ή τις θυγατρικές των θυγατρικών των συνδεδεμένων αυτών επιχειρήσεων.

γ. Οι θυγατρικές επιχειρήσεις των προηγούμενων περιπτώσεων α και β, άσχετα αν μεταξύ των θυγατρικών αυτών δεν υπάρχει απευθείας δεσμός συμμετοχής.

δ. Οι συνδεδεμένες επιχειρήσεις των προηγούμενων περιπτώσεων α, β και γ και κάθε άλλη επιχείρηση που συνδέεται με αυτές με τις σχέσεις των

νέα τραπεζικά δεδομένα με την καθοριστική κεφαλαιακή στήριξη των ελληνικών τραπεζών από το δημόσιο Ταμείο

διατάξεων της παρ. 1 του άρθρου 96.»

⁶ Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και ο ορισμός του ευρύτερου δημοσίου τομέα στο άρθρο 2 περίπτ. 2, 3 του νόμου υπ' αριθμ. 3310/2005 («Μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την αποτροπή καταστρατηγήσεων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων», ΦΕΚ Α' 30/14.2.2005), του οποίου όμως η ισχύς έχει ανασταλεί, ως εξής:

«2. "Δημόσιο": Το Κράτος, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), καθώς και οι υπηρεσίες που υπάγονται σε αυτά ή εκπροσωπούνται από αυτά, συμπεριλαμβανομένων των Ανεξάρτητων Αρχών.

3. "Ευρύτερος Δημόσιος Τομέας": α) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου τα οποία είτε υπάγονται στο άρθρο 1 του ν. 2414/1996 (ΦΕΚ 135 Α') είτε η διοίκησή τους διορίζεται από το Δημόσιο, εξαιρουμένων των νομικών προσώπων που είναι εισηγμένα στο Χρηματιστήριο Αθηνών και των οποίων η πλειοψηφία των μετοχών δεν ανήκει στο Δημόσιο ή σε νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα,

β) οι τράπεζες, στις οποίες ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου ή ο διοικητής ή ο διευθύνων σύμβουλος τους διορίζονται ύστερα από τη διατύπωση γνώμης της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 49Α του Κανονισμού της,

γ) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στα οποία το Δημόσιο συμμετέχει σε ποσοστό τουλάχιστον πενήντα τοις εκατό (50%) του μετοχικού τους κεφαλαίου ή επιχορηγούνται, τακτικώς ή εκτάκτως, από αυτό και η επιχορήγηση αυτή υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) των ετήσιων εσόδων τους κατά το εκάστοτε προηγούμενο έτος, καθώς και οι ενώσεις προσώπων που επιχορηγούνται, τακτικώς ή εκτάκτως, από το Δημόσιο και η επιχορήγηση υπερβαίνει το ανωτέρω ποσοστό,

δ) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ιδρύονται από το Δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα που αναφέρονται στις περιπτώσεις α' έως γ' της παρούσας παραγράφου και αποτελούν συνδεδεμένη με αυτά εταιρεία κατά την έννοια του άρθρου 42Ε του κ.ν. 2190/1920, καθώς και οι συνδεδεμένες με τις εταιρείες αυτές άλλες εταιρείες.»

Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας εντάσσουν, αν όχι ακόμη εταιρικά-τυπικά, τουλάχιστον οικονομικά κατ' ουσία, το μεγαλύτερο μέρος του ελληνικού τραπεζικού συστήματος στην έννοια του ευρύτερου δημοσίου τομέα.

Τον ανωτέρω ευρύ ορισμό της δημόσιας διοίκησης ως προνομιακού πεδίου τέλεσης των εγκλημάτων διαφθοράς υιοθετεί και ο Έλληνας ποινικός νομοθέτης, επεκτείνοντας μάλιστα το πεδίο του αξιοποιήσιμου ακόμα περισσότερο. Για την εφαρμογή των εγκλημάτων της δωροληψίας και δωροδοκίας υπαλλήλου κατ' άρθρο 235 ΠΚ και 236 ΠΚ αντίστοιχα υπάλληλοι θεωρούνται όχι μόνο αυτοί στους οποίους κατ' άρθρο 13 περ. α' ΠΚ «νόμιμα έχει ανατεθεί, έστω και προσωρινά, η άσκηση υπηρεσίας δημόσιας, δημοτικής ή κοινοτικής ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου» αλλά και όσοι κατ' άρθρο 263Α παρ. 1 περ. α' ΠΚ «υπηρετούν μόνιμα ή πρόσκαιρα και με οποιαδήποτε ιδιότητα ή σχέση σε επιχειρήσεις ή οργανισμούς που ανήκουν στο Κράτος, σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου και που εξυπηρετούν με αποκλειστική ή προνομιακή εκμετάλλευση την προμήθεια ή την παροχή στο κοινό νερού, φωτισμού, θερμότητας, κινητήριας δύναμης ή μέσων συγκοινωνίας ή επικοινωνίας ή μαζικής ενημέρωσης».

Την ένταξη μάλιστα των (στελεχών και υπαλλήλων)⁷ ελληνικών τραπεζών στο *ratione personae* και κατ' επέκταση *ra-*

⁷ Στο ελληνικό ποινικό δίκαιο δεν υφίσταται ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων, αλλά μόνο κατασκευές θεμελίωσης αυτοσυγκριτικής ή συμμετοχικής ευθύνης των διοικητικών στελεχών. Για τη σχετική προβληματική βλ. αντί άλλων Α. Παπανεοφύτου, Ποινική ευθύνη νομικών προσώπων: Μια κατασκευή ποινικής ασυλίας του επιχειρηματία δράστη;, 2012, *passim*, καθώς και *Papaneofytou/ Ziouvas, Responsabilidad penal de*

tionem materiae πεδίο εφαρμογής του ποινικού νόμου κατά της διαφθοράς θεμελιώνει η επιλογή του 263Α ΠΚ να θεωρεί υπαλλήλους και όσους υπηρετούν μόνιμα ή πρόσκαιρα και με οποιαδήποτε ιδιότητα ή σχέση «σε τράπεζες που εδρεύουν στην ημεδαπή κατά το νόμο ή το καταστατικό τους» (263Α παρ. 1 περ. β΄ ΠΚ). Ο ποινικός νόμος πηγαίνει μάλιστα, ορθά, ένα βήμα περαιτέρω και εντάσσει στην έννοια του δυνάμει δράστη εγκλήματος διαφθοράς και όσους υπηρετούν μόνιμα ή πρόσκαιρα και με οποιαδήποτε ιδιότητα ή σχέση σε «νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ιδρύθηκαν από το Δημόσιο, από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και από νομικά πρόσωπα αναφερόμενα στα προηγούμενα εδάφια, εφόσον τα ιδρυτικά νομικά πρόσωπα συμμετέχουν στη διοίκηση τους ή, αν πρόκειται για ανώνυμη εταιρία, στο κεφάλαιο της ή τα νομικά αυτά πρόσωπα είναι επιφορτισμένα με εκτέλεση κρατικών προγραμμάτων οικονομικής ανασυγκρότησης ή ανάπτυξης» (263Α παρ. 1 περ. γ΄ ΠΚ), αλλά και «σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στα οποία κατά τις κείμενες διατάξεις μπορούν να διατεθούν από το Δημόσιο, από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή από τις πιο πάνω τράπεζες, επιχορηγήσεις ή χρηματοδοτήσεις» (263Α παρ. 1 περ. ε΄ ΠΚ)⁸.

2.2. Το εγκληματικό σύστημα της διαφθοράς

Η διαφθορά είναι ταυτόχρονα και πρόβλημα συστηματικό. Από την κοινωνιολογική και εγκληματολογική σκοπιά δεν αρ-

las personas jurídicas, Sistemas penales comparados: Grecia, Revista Penal 2006, 228 επ.

⁸ Ειδικά για την τελευταία αυτή πάντως περίπτωση πρέπει να παρατηρηθεί κριτικά η νομοθετική παλινωδία του ν. 4254/2014, η οποία πάντως ήρθη λίγο αργότερα δια του ν. 4258/2014.

κεί ένα πρόσωπο για την εμφάνιση του φαινομένου. Κάθε δωρολήπτης προϋποθέτει έναν δωροδότη. Ο δράστης του εγκλήματος της δωροληψίας υπαλλήλου «ζητεί ή λαμβάνει» ωφελήματα από κάποιον άλλον που «προσφέρει, υπόσχεται ή παρέχει» ωφελήματα. Συνήθως απέναντι στον δράστη της δωροληψίας υπαλλήλου (235 ΠΚ) θα βρίσκεται ο δράστης της δωροδοκίας υπαλλήλου (236 ΠΚ). Η συναλλαγή προϋποθέτει τουλάχιστον δύο πρόσωπα. Αν παρατηρήσουμε μάλιστα καλύτερα τον εγκληματολογικό φαινότυπο της διαφθοράς θα διαπιστώσουμε ότι οι συμμετοχοί στη διαφθορά είναι συνήθως πολλοί περισσότεροι. Πρόκειται για ένα σύστημα περισσότερων εγκλημάτων, ένα «εγκληματικό σύστημα», του οποίου η καταπολέμηση μόνο εξίσου συστηματικά μπορεί να επιτευχθεί.

Για την καλύτερη αντίληψη του εγκληματικού συστήματος της διαφθοράς αρκεί να παρακολουθήσει κανείς μία συνήθη εγκληματική πορεία, όπως αυτή εκτυλίσσεται σε τέσσερις εγκληματικούς χρόνους. Έστω ότι κάποιος επιχειρηματίας φοροδιαφεύγει συστηματικά. Η αξιόποινη κατ' άρθρο 17 ν. 2523/1997 υποβολή ανακριβών φορολογικών δηλώσεων εισοδήματος⁹ τελείται σε έναν πρώτο χρόνο. Εφοριακός υπάλληλος που υπηρετεί στο τμήμα ελέγχου της αρμόδιας Δ.Ο.Υ. διαπιστώνει την απόκρυψη εισοδημάτων κατά τη διενέργεια ελέγχου. Συμφωνεί με τον φοροφυγά επιχειρηματία και λαμβάνει χρηματικό ωφέλημα προκειμένου να παραλείψει να δι-

⁹ Για το έγκλημα της φοροδιαφυγής βλ. συνοπτικά Δ. Ζιούβα, Φορολογικά Αδικήματα: Νομοθετικοί άξονες, συστηματική θεμελίωση και βασικοί δογματικοί προβληματισμοί του ελληνικού φορολογικού ποινικού δικαίου, σε: Ν. Κουράκης (εκδοτ. επιμ.)/ Δ. Ζιούβας (συν.), Οικονομικά Εγκλήματα, Τόμος ΙΙ: Ειδικό Μέρος, 2007, σελ. 11 επ.

απιστώσει την παράβαση στο πόρισμα του φορολογικού ελέγχου. Η πράξη δωροληψίας του εφοριακού είναι αξιόποινη κατ' άρθρο 235 ΠΚ και η πράξη δωροδοκίας του επιχειρηματία αξιόποινη κατ' άρθρο 236 ΠΚ. Εν προκειμένω τα τελούμενα σε έναν δεύτερο χρόνο στενά εννοούμενα εγκλήματα διαφθοράς αποσκοπούν στη συγκάλυψη του πρότερου εγκλήματος της φοροδιαφυγής.

Σε έναν τρίτο εγκληματικό χρόνο ο εφοριακός καταθέτει μεγάλο μέρος του δώρου στον τραπεζικό λογαριασμό της φοροτεχνικού συζύγου του με σκοπό να συγκαλύψει την παράνομη προέλευση των χρημάτων εν γνώσει της συζύγου του. Πρόθεσή τους είναι αργότερα να αγοράσουν με τα χρήματα αυτά ακίνητο στην ανήλικη κόρη τους και έτσι να δυσχεράνουν ακόμα περισσότερο την εξακρίβωση της δωροληψίας. Η πράξη της τραπεζικής κατάθεσης συνιστά αξιόποινη πράξη νομιμοποίησης εσόδων από το προγενέστερο «βασικό» έγκλημα της δωροληψίας. Η πράξη αυτή του λεγόμενου ξεπλύματος χρήματος τιμωρείται κατ' άρθρο 45 σε συνδυασμό με τα άρθρα 2, 3 περ. γ' ν. 3691/2008.

Για να ολοκληρωθεί η απόπειρα συγκάλυψης της δωροληψίας τόσο ο εφοριακός υπάλληλος όσο και η σύζυγός του, οι οποίοι είναι πρόσωπα υπόχρεα σε υποβολή δήλωσης περιουσιακής κατάστασης (δήλωση «πόθεν έσχες») κατ' άρθρο 1 παρ. 1 περ. λα' ν. 3213/2003, παραλείπουν να δηλώσουν την αύξηση της περιουσίας τους στην ετήσια δήλωση της περιουσιακής τους κατάστασης και έτσι καθίστανται αξιόποιοι κατ' άρθρο 6 ν. 3213/2003.¹⁰ Η παράβαση «πόθεν έσχες» τελείται

¹⁰ Αυτοτελές αξιόποινο για την πράξη παράνομου πλουτισμού του εφοριακού υπαλλήλου και της συζύγου του θεμελιώνει περαιτέρω το προβλεπόμενο στο άρθρο 4 ν. 3213/2014 έγκλημα του παράνομου

στον τέταρτο και τελευταίο εγκληματικό χρόνο της ανωτέρω εγκληματικής πορείας.

Όλες οι ανωτέρω εγκληματικές ενέργειες συνθέτουν το Εγκληματικό Σύστημα της Διαφθοράς. Συνιστούν κρίκους στην αλυσίδα ενός σύνθετου εγκληματικού φαινομένου, το οποίο γίνεται ακόμα πιο σύνθετο, όταν σε αυτό εμπλέκονται περισσότερα πρόσωπα (λογιστές, προϊστάμενοι και υφιστάμενοι εφοριακοί υπάλληλοι κ.λπ.) ως μέλη εγκληματικής οργάνωσης, δηλαδή μιας δομημένης και με διαρκή δράση ομάδας που επιδιώκει συστηματικά την τέλεση εγκλημάτων δω-

πλουτισμού έως την, κατά την άποψή μας αντεγκληματικά ανακόλουθη, κατάργησή του με το άρθρο Πρώτο υποπαρ.ΙΕ.20 περ.10 του ν. 4254/2014. Η ποινική υπόσταση του εν λόγω εγκλήματος ήταν πριν την αποποινικοποίησή του η εξής:

«Παράνομος πλουτισμός

1. Υπόχρεος σε δήλωση, ο οποίος επωφελούμενος από την ιδιότητά του αποκτά ή προσπορίζει σε τρίτον αθέμιτο περιουσιακό όφελος, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών (3) ετών και με χρηματική ποινή από είκοσι χιλιάδες (20.000) ευρώ έως ένα εκατομμύριο (1.000.000) ευρώ.

2. Ο υπαίτιος των παραπάνω πράξεων τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα (10) ετών και με χρηματική ποινή από τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ έως ένα εκατομμύριο πεντακόσιες χιλιάδες (1.500.000) ευρώ: (α) αν το αποκτηθέν ή προσπορισθέν αθέμιτο περιουσιακό όφελος υπερβαίνει συνολικά το ποσό των εβδομήντα τριών χιλιάδων (73.000) ευρώ, ή (β) αν ενεργεί κατ' επάγγελμα ή είναι υπότροπος.

3. Με τις ποινές των παραγράφων 1 και 2 τιμωρούνται και οι τρίτοι που πορίζονται το αθέμιτο όφελος που προκύπτει από τα αδικήματα των παραγράφων 1 και 2 εν γνώσει της τέλεσης αυτών από τον υπόχρεο σε δήλωση.

4. Οι παραπάνω διατάξεις εφαρμόζονται, εφόσον η πράξη του υπόχρεου σε δήλωση ή του τρίτου δεν τιμωρείται βαρύτερα με άλλη διάταξη.»

ροδοκίας/δωροληψίας. Η σύσταση ή η ένταξη σε μία τέτοια εγκληματική οργάνωση (στενά εννοούμενης) διαφθοράς, η οποία ως εγκληματική ενέργεια θα προτασσόταν χρονικά των ανωτέρω εγκληματικών χρόνων/σταδίων, εξακολουθεί, δυστυχώς, να μην είναι αξιόποινη κατ' άρθρο 187 ΠΚ στερώντας έτσι από το μέτωπο κατά της διαφθοράς το διωκτικά ιδιαίτερα αποτελεσματικό ποινικοδικονομικό οπλοστάσιο της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος (πρβλ. πάντως και άρθρο 253B ΚΠΔ). Εξίσου ανεπαρκής έως ανύπαρκτη είναι η ποινικοποίηση στην Ελλάδα των λεγόμενων λογιστικών εγκλημάτων διαφθοράς, για τα οποία περισσότερα εκτίθενται κατωτέρω.

3. Άξονες μίας νέας αντεγκληματικής πολιτικής κατά της διαφθοράς

3.1. Συστηματική συνοχή και συνέχεια των ποινικών υποστάσεων των εγκλημάτων διαφθοράς *lato sensu*

Η σύλληψη της διαφθοράς ως εγκληματικού συστήματος και όχι ως μεμονωμένου εγκλήματος των άρθρων 235 και 236 ΠΚ θα οδηγήσει και σε διαφορετική ποινική αντιμετώπιση του φαινομένου. Ενώ το ελληνικό ποινικό δίκαιο προβλέπει το αξιόποινο στα περισσότερα από τα ανωτέρω εγκληματικά στάδια, εντούτοις το αξιόποινο αυτό δεν λαμβάνει υπόψη του το ειδικό εγκληματικό άδικο που πραγματώνουν οι δράστες υποβολής ανακριβών δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, νομιμοποίησης εσόδων προερχόμενων από δωροδοκία, λογιστικών εγκλημάτων κ.λπ. Το προστιθέμενο αυτό άδικο εν είδει υποκειμενικού στοιχείου του αδικού έγκειται στο σκοπό διευκόλυνσης ή συγκάλυψης της στενά εννοούμενης πράξης διαφθοράς. Το συστηματικό αυτό έλλειμμα εκδηλώνεται σε

επίπεδο ουσιαστικού ποινικού δικαίου με την ελλιπή νομοτυπική και ουσιαστική διασύνδεση των επιμέρους εγκλημάτων του συστήματος της διαφθοράς.

Αυτονόητο ότι το έλλειμμα αυτό που αποτελεί έκφραση προβληματικής σύλληψης και ελλείπουσας συνοχής της αντεγκληματικής πολιτικής κατά της διαφθοράς διατρέχει το σύνολο της ελληνικής ποινικής νομοθεσίας κατά της διαφθοράς και εκδηλώνεται τόσο στενά ποινικοδικονομικά όσο και ευρύτερα σε επίπεδο σύλληψης, δημιουργίας και οργάνωσης αποτελεσματικών ελεγκτικών και διωκτικών μηχανισμών κατά της διαφθοράς. Το παράδειγμα των λογιστικών εγκλημάτων διαφθοράς είναι χαρακτηριστικό αυτής της έλλειψης συνοχής της αντεγκληματικής πολιτικής κατά της διαφθοράς και αξίζει ιδιαίτερης αναφοράς.

Υπό τον όρο λογιστικά εγκλήματα διαφθοράς νοούνται τα λογιστικά εγκλήματα, δηλαδή τα εγκλήματα τα σχετικά με τα φορολογικά βιβλία και στοιχεία και τις οικονομικές καταστάσεις (ισολογισμοί κ.λπ.) των επιχειρήσεων, τα οποία τελούνται προς διευκόλυνση ή απόκρυψη ενός στενά εννοούμενου εγκλήματος διαφθοράς, δηλαδή δωροληψίας ή δωροδοκίας. Η σημασία της αποτελεσματικής ποινικής αντιμετώπισης των εγκλημάτων αυτών είναι κομβική, αφού στην πράξη οι περισσότερες περιπτώσεις της λεγόμενης μείζονος διαφθοράς (grand, high-level corruption), δηλαδή της διαφθοράς εκείνης που σε αντίθεση με την ελάσσονα διαφθορά (petty, low-level corruption) είναι μεγάλης κλίμακας, δηλαδή τελείται με ωφέληματα μεγάλης αξίας, και συνήθως αφορά υψηλά ιστάμενα πρόσωπα, δηλαδή πολιτικούς αξιωματούχους ή ανώτερους ή

ανώτατους υπαλλήλους και στελέχη¹¹, προϋποθέτουν τη λογιστική τους υποστήριξη, με την έννοια τόσο της εκ των προτέρων προετοιμασίας όσο και της εκ των υστέρων απόκρυψης ή συγκάλυψης. Ο δραστικός περιορισμός των συναλλαγών με μετρητά τα τελευταία χρόνια και η σύγχρονη τάση για περαιτέρω περιορισμό καθιστά τη διακίνηση λογιστικού χρήματος μονόδρομο για τους μείζονες διαφθορές και διεφθαρμένους.

Η ανάγκη επιβολής κυρώσεων στους δράστες των λογιστικών εγκλημάτων διαφθοράς αναγνωρίζεται από τη διεθνή κοινότητα και ανάγεται μάλιστα από τις διεθνείς συμβάσεις κατά της διαφθοράς σε υποχρέωση των επιμέρους κρατών μερών στις συμβάσεις. Χαρακτηριστικά είναι τόσο το άρθρο 8¹² της Σύμβασης του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωρο-

¹¹ Για την «προσωποπαγή» αντίληψη περί οικονομικής εγκληματικότητας με άξονα την έννοια του «εγκληματία λευκού περιλαιμίου» κατά Sutherland βλ. Ν. Κουράκη (με συνεργασία Δ. Ζιούβα), Τα Οικονομικά Εγκλήματα, Τόμος Ι: Γενικό Μέρος, γ'. έκδ. 2007, σελ. 32 επ.

¹² «Άρθρο 8 - Λογιστικοί κανόνες: 1. Για την αποτελεσματική καταπολέμηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών, κάθε Μέρος θα λάβει τα αναγκαία μέτρα εντός του πλαισίου των νόμων και κανονισμών του σχετικά με την τήρηση των βιβλίων και στοιχείων, τη δημοσίευση πληροφοριών για τους ισολογισμούς και τους κανόνες της λογιστικής και του ελέγχου των λογαριασμών για να απαγορεύσουν την τήρηση λογαριασμών εκτός των βιβλίων, τη διενέργεια συναλλαγών εκτός των βιβλίων ή συναλλαγών ανεπαρκώς προσδιορισμένων, την καταχώριση ανύπαρκτων δαπανών, την καταχώριση υποχρεώσεων με λανθασμένο προσδιορισμό του αντικειμένου τους, καθώς επίσης και τη χρήση ψευδών εγγράφων, με σκοπό τη δωροδοκία αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών ή την απόκρυψη μιας τέτοιας δωροδοκίας από εταιρίες που υπόκεινται σε αυτούς τους νόμους και κανονισμούς. 2. Κάθε Μέρος θα προβλέψει αποτελεσματικές, αναλογιστικές και αποτρεπτικές αστικές, διοικητικές ή

δοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές¹³, όσο και το άρθρο 14¹⁴ της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά (Criminal Law Convention on Corruption) του Συμβουλίου της Ευρώπης¹⁵. Μάλιστα

ποινικές κυρώσεις για τέτοιες παραλείψεις και νοθεύσεις σε σχέση με τα βιβλία, στοιχεία, λογαριασμούς και ισολογισμούς αυτών των εταιριών.»

¹³ Η Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, η οποία υπεγράφη στο Παρίσι στις 17 Δεκεμβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 15η Φεβρουαρίου 1999, κυρώθηκε με το άρθρο Πρώτο του νόμου 2656/1998 (ΦΕΚ Α' 265/1.12.1998, «Κύρωση της Σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές»).

¹⁴ «Λογιστικά αδικήματα: Κάθε Μέρος πρέπει να υιοθετήσει τα νομοθετικά και άλλα μέτρα που είναι απαραίτητα για να θεσπίσει ως αδικήματα που υπόκεινται σε ποινικές ή άλλες κυρώσεις σύμφωνα με το εσωτερικό του δίκαιο, τις ακόλουθες πράξεις ή παραλείψεις, όταν τελούνται με πρόθεση, και με το σκοπό διάπραξης, απόκρυψης ή συγκαλύψης των αδικημάτων που αναφέρονται στα Άρθρα 2 έως 12, στην έκταση που το Μέρος δεν εξέφρασε επιφύλαξη ή δεν έκανε δήλωση: α. δημιουργία ή χρήση τιμολογίου ή άλλου λογιστικού εγγράφου ή αρχείου που περιέχει ψευδείς ή ελλιπείς πληροφορίες β. παράνομη παράλειψη καταχώρησης πληρωμής.»

¹⁵ Η Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά υπεγράφη στο Στρασβούργο στις 27.1.1999 και ετέθη σε ισχύ την 1.7.2002 ως υπ' αριθμ. 173 σύμβαση (European Treaty Series) του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ συνοδεύεται από το Πρόσθετο Πρωτόκολλο στη Σύμβαση Ποινικού δικαίου για τη Διαφθορά (υπεγράφη στο Στρασβούργο στις 15.5.2003 και ετέθη σε ισχύ την 1.2.2005 ως ETS υπ' αριθμ. 191). Βλ. σχετικά και περαιτέρω στην ιστοσελίδα

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default_en.asp. Η Σύμβαση κυρώθηκε από την Ελλάδα με το άρθρο Πρώτο του ν. 3560/2007.

η Ελλάδα είχε ενεργοποιήσει τις ανωτέρω διεθνείς υποχρεώσεις της ανάγοντας τα σχετικά αδικήματα σε εγκλήματα με τις διατάξεις του άρθρου Τρίτου του ν. 2656/1998¹⁶ και του άρθρου Ογδόου του ν. 3560/2007¹⁷ αντίστοιχα.

Ωστόσο τα ανωτέρω εγκλήματα καταργήθηκαν με το άρθρο Πρώτο υποπαράγραφος ΙΕ.20 περ. 3 και 11 αντίστοιχα του ν. 4254/2014 για να «συγκεραστούν» κατά τη διατύπωση της Αιτιολογικής Έκθεσης του ανωτέρω νόμου¹⁸ σε ένα νέο

¹⁶ «Άρθρο Τρίτο - Διευκόλυνση ή απόκρυψη τελέσεως δωροδοκίας αλλοδαπού δημόσιου λειτουργού: Όποιος για να διευκολύνει ή για να αποκρύψει την τέλεση της κατά το άρθρο δεύτερο (σημ.: Δωροδοκία αλλοδαπού δημόσιου λειτουργού) πράξεως: 1. Τηρεί λογαριασμούς εκτός των βιβλίων της επιχείρησής του. 2. Διενεργεί συναλλαγές εκτός βιβλίων ή ανεπαρκώς προσδιορισμένες σε αυτά. 3. Καταχωρίζει ανύπαρκτες δαπάνες ή προσδιορίζει εσφαλμένα το αντικείμενό τους, ή 4. Χρησιμοποιεί έγγραφα με αναληθές περιεχόμενο, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι τριών ετών, αν η πράξη του δεν τιμωρείται βαρύτερα με άλλη διάταξη».

¹⁷ Άρθρο Όγδοο ν. 3560/2007: «Λογιστικά αδικήματα: Τιμωρείται με φυλάκιση και χρηματική ποινή, αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη, όποιος καταρτίζει ή κάνει χρήση τιμολογίου ή άλλου λογιστικού εγγράφου ή αρχείου που περιέχει ψευδείς ή ελλιπείς πληροφορίες ή παραλείπει παράνομα την καταχώρηση πληρωμής, αν οι πράξεις αυτές τελούνται για τη διευκόλυνση διάπραξης, απόκρυψης ή συγκάλυψης κάποιας από τις πράξεις που αναφέρονται στα άρθρα 159, 235, 236 και 237 του Ποινικού Κώδικα, καθώς και στα άρθρα τρίτο ως και έβδομο του παρόντος νόμου».

Τα άρθρα Τρίτο έως Έβδομο του ν. 3560/2007 προέβλεπαν τα εξής αδικήματα: Δωροδοκία αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών, λειτουργών διεθνών οργανισμών κ.λπ., Δωροδοκία μελών αλλοδαπών δημόσιων συνελεύσεων, Ενεργητική και Παθητική Δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα, Προσφορά για άσκηση επιρροής, Ξέπλυμα εσόδων από αδικήματα διαφθοράς.

¹⁸ Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν.

έγκλημα, το οποίο τυποποιείται πλέον στην υποπαράγραφο ΙΕ.19 του ν. 4254/2014 ως εξής:

«Όποιος, με σκοπό τη διευκόλυνση, απόκρυψη ή συγκάλυψη κάποιας από τις πράξεις που αναφέρονται στα άρθρα 159Α παρ. 1, 236 παράγραφοι 1 και 2, 237 παρ. 2, 237Α παρ. 2 και 237Β παράγραφο 1 του Ποινικού Κώδικα: α) τηρεί λογαριασμούς εκτός των βιβλίων της επιχείρησής του, β) διενεργεί συναλλαγές εκτός βιβλίων ή ανεπαρκώς προσδιορισμένες σε αυτά, γ) καταχωρίζει ανύπαρκτες δαπάνες ή υποχρεώσεις, ή δ) καταρτίζει ή χρησιμοποιεί τιμολόγιο ή άλλο λογιστικό έγγραφο με αναληθές περιεχόμενο, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι τριών ετών, αν η πράξη του δεν τιμωρείται βαρύτερα με άλλη διάταξη.»

Προσεκτική σύγκριση των καταργηθέντων με τη νεοεισαχθείσα διάταξη καθιστά σαφή την τάση αποποινικοποίησης. Πέραν της μείωσης του πλαισίου ανώτατης ποινής από τα πέντε στα τρία έτη (πρβλ. την υποχρεωτική αναστολή εκτέλεσης ποινών έως τρία έτη κατ' άρθρο 99 ΠΚ), παρατηρούμε ότι πλέον στο πεδίο της διάταξης περιλαμβάνεται η διευκόλυνση, απόκρυψη ή συγκάλυψη μόνο πράξεων δωροδοκίας και όχι και δωροληψίας (άρθρο 235 ΠΚ), όπως παλαιότερα. Περαιτέρω απεγκληματοποιήθηκε η τέλεση λογιστικών παραβάσεων με σκοπό την υποστήριξη του ξεπλύματος εσόδων από εγκλήματα διαφθοράς.

Το αντεγκληματικό οξύμωρο των ανωτέρω αποποινικοποιήσεων επιτείνουν οι εντελώς ανεπαρκείς αντεγκληματικά λοιπές διατάξεις του ελληνικού λογιστικού ποινικού δικαί-

4046/2012 και άλλες διατάξεις» επί της υποπαραγράφου ΙΕ.19: Λογιστικά Αδικήματα, σελ. 62.

ου¹⁹. Οι λοιπές δυνατότητες τιμώρησης των δραστών λογιστικών εγκλημάτων διαφθοράς στη βάση της συμμετοχής (απλής συνέργειας) σε πράξη διαφθοράς ή των διατάξεων περί υπόθαλψης εγκληματία (231 ΠΚ) κ.λπ. σε καμία περίπτωση δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις μίας σύγχρονης και αποτελεσματικής αντεγκληματικής πολιτικής κατά της διαφθοράς.

3.2. Θέσπιση αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών ποινικών κυρώσεων

Το ελληνικό ποινικό δίκαιο παρά τα ανωτέρω αναδειχθέντα ελλείμματα συστηματικής συνοχής θεμελιώνει ωστόσο, όπως αναφέρθηκε, το αξιόποινο στα βασικά στάδια του εγκληματικού Συστήματος της διαφθοράς. Εντούτοις οι προβλεπόμενες ποινές αποδεικνύονται στην πράξη αναποτελεσματικές και μη αποτρεπτικές. Αυτό καταδεικνύουν οι περιορισμένες σε σχέση με την έκταση του φαινομένου αμετάκλητες καταδίκες για υποθέσεις διαφθοράς, που είναι ακόμα λιγότερες σε επίπεδο μείζονος διαφθοράς. Καμία μάχη κατά της διαφθοράς δεν θα είναι όμως νικηφόρα όσο οι ποινές κατά της διαφθοράς δεν έχουν δύο χαρακτηριστικά:

α) Αυστηρότητα της ποινής. Οι προβλεπόμενες ποινές για εγκλήματα διαφθοράς πρέπει να είναι ανάλογες με το εγκλη-

¹⁹ Για την ελλιπή δογματικά και δικαιοκρατικά ποινική αντιμετώπιση των λογιστικών εγκλημάτων βλ. Ν. Κουράκη/Δ. Ζιούβα, Αδικήματα Ανωνύμων Εταιριών, Συστηματική ερμηνεία, δογματική θεμελίωση και κριτική προσέγγιση του ελληνικού ποινικού δικαίου των ανωνύμων εταιριών (ά. 54-63γ ν. 2190/1920), σε: Ν. Κουράκης (εκδ.)/Δ. Ζιούβας (συν.), Τα οικονομικά εγκλήματα, Τόμος II: Ειδικό Μέρος, 2007, σελ. 118, 153 επ.

ματικό άδικο των πράξεων, δηλαδή αυστηρές. Ο κακουργηματικός χαρακτήρας ενός εγκλήματος είναι δηλωτικός της βαναυσικής διάρρηξης των όρων κοινωνικής συμβίωσης από την εγκληματική συμπεριφορά. Η ελληνική κοινωνία πρέπει να αποφασίσει το βαθμό απαξίας που θέλει να προσδίδει η έννομη τάξη στα εγκλήματα διαφθοράς. Οι ευνοϊκές για τους δράστες πλημμελημάτων διατάξεις περί αναστολής εκτέλεσης των ποινών και μετατροπής των στερητικών της ελευθερίας ποινών σε χρηματικές (βλ. άρθρα 99 επ. ΠΚ, άρθρο 82 ΠΚ) στην πράξη και κατ' αποτέλεσμα μόνο κατ' εξαίρεση θα οδηγήσουν τον δράστη πλημμελήματος διαφθοράς στη στέρηση της ελευθερίας του, σε καθεστώς προσωρινής κράτησης κ.λπ.

β) Βεβαιότητα της ποινής. Η αυστηρότητα της ποινής καταλήγει ψευδεπίγραφη και στερείται κάθε αποτρεπτικής δράσης και γενικοπροληπτικής αποτελεσματικότητας, όταν η επιβολή της ποινής είναι εντελώς αβέβαιη, αν όχι απίθανη. Ποινή στην αντίληψη της κοινωνίας, αλλά και των δραστών, είναι μόνο η στερητική της ελευθερίας ποινή που εκτίεται στην πράξη. Επιεικείς κατά τα ανωτέρω ποινές εξομοιώνονται επομένως με αβέβαιες ποινές και στερούν από το ποινικό δίκαιο την κεντρική σημασία του στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Ο πρόσφατος νόμος 4312/2014 («Ρύθμιση δεσμευμένων ή κατασχεμένων χρηματικών απαιτήσεων και μετρητών και άλλες διατάξεις») έρχεται με την εισαγωγή ενός ιδιότυπου και δυστυχώς εν μέρει ανασφαλούς στην εφαρμογή του καθεστώτος ποινικής «συνδιαλλαγής» να επιτείνει την αβεβαιότητα.

Αυτονόητο ότι ένα σύστημα ποινικών κυρώσεων κατά της διαφθοράς πρέπει να τελεί σε διάλογο και να συμπληρώνει κυρωτικά ένα σύστημα πρωτίστως διοικητικών αλλά και αστικών κυρώσεων κατά της διαφθοράς. Η δυνατότητα επιβο-

λής διοικητικών κυρώσεων σε βάρος των εμπλεκόμενων σε εγκλήματα διαφθοράς νομικών προσώπων – επιχειρήσεων είναι κομβικής σημασίας για την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς και στο δημόσιο τομέα, αφού ο διαφθορέας συνήθως θα εντοπίζεται στον ιδιωτικό τομέα. Σημαντική και συμπληρωματική προς τα ανωτέρω είναι και η καθιέρωση ενός αποτελεσματικού συστήματος ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων (asset recovery)²⁰ ως προϊόντων των στενά αλλά και των ευρέως εννοούμενων εγκλημάτων διαφθοράς.

3.3. Διαλειτουργικότητα των ποινικοοικονομικών ρυθμίσεων και των ελεγκτικών/διωκτικών μηχανισμών κατά της διαφθοράς

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση προϋποθέτει σε αντιστοίχιση με τη συστηματική συνοχή του ουσιαστικού ποινικού δικαίου τη διαλειτουργικότητα των ποινικοοικονομικών ρυθμίσεων σχετικά με τα ευρέως εννοούμενα εγκλήματα διαφθοράς, όπως αυτά περιγράφονται ανωτέρω. Οι ρυθμίσεις αυτές αφορούν την κυρίως ποινική δίκη αλλά πρωτίστως και πιο σημαντικά την ποινική προδικασία. Ο καίριος ρόλος των μηχανισμών προληπτικού ελέγχου και ανακριτικής δίωξης των εγκλημάτων του Συστήματος της διαφθοράς προϋποθέτει ενοποίηση και εναρμόνιση φορέων και ελεγκτικών/διωκτικών μηχανισμών, ενίσχυση της μεταξύ τους συνεργασίας και άρση τυχόν συγκρούσεων αρμοδιοτήτων.

²⁰ Η ουσιαστική συμβολή του προαναφερθέντος νόμου 4312/2014 προς αυτήν την κατεύθυνση είναι αμφίβολη.

Παρατηρείται σήμερα κατακερματισμός των ελεγκτικών και διωκτικών μηχανισμών ανά πεδίο δράσης/τομέα διαφθοράς (φορολογία, υγεία κ.λπ.) και υποκείμενο ελέγχου (πολιτικά πρόσωπα, προσωπικό αστυνομίας, λιμενικού σώματος κ.λπ.). Ο Εισαγγελέας κατά της Διαφθοράς²¹, ο Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος²², το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος²³, η Οικονομική Αστυνομία²⁴, η Αρχή καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες²⁵, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης²⁶, η Υπη-

²¹ Βλ. σχετικά άρθρο 2 ν. 4022/2011 (ΦΕΚ Α' 219, 03.10.2011) «Εκδίκαση πράξεων διαφθοράς Πολιτικών και Κρατικών Αξιωματούχων, υποθέσεων μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος και μείζονος Δημοσίου Συμφέροντος και άλλες διατάξεις», όπως ισχύει μετά τον ν. 4139/2013.

²² Βλ. σχετικά άρθρο 17Α ν. 2523/1997 (ΦΕΚ Α' 179, 11.9.1997) «Διοικητικές και ποινικές κυρώσεις στη φορολογική νομοθεσία και άλλες διατάξεις».

²³ Βλ. σχετικά ΠΔ 85/2005 (ΦΕΚ Α' 122, 25.5.2005) «Οργάνωση της Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων (ΥΠΕΕ) του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών».

²⁴ Βλ. σχετικά ΠΔ 9/2011 (ΦΕΚ Α' 24, 21.2.2011) «Σύσταση, οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος».

²⁵ Για την Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης βλ. άρθρο 7 ν. 3691/2008 (ΦΕΚ Α' 166, 5.8.2008) «Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και άλλες διατάξεις».

²⁶ Βλ. σχετικά ν. 3074/2002 (ΦΕΚ Α' 296, 4.12.2002) «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις».

ρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας²⁷ και άλλοι πολλοί φορείς συνεμπλέκονται ελεγκτικά και διωκτικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς με συχνά αμφίβολα αποτελέσματα.

Στην ανάγκη αυτή για συντονισμό των φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς ανταποκρίθηκε αρχικά ο Έλληνας νομοθέτης με τη θέσπιση με τον ν. 4152/2013²⁸ του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και των υποστηρικτικών αυτού Σωμάτων, της

²⁷ Βλ. σχετικά ν. 2713/1999 (ΦΕΚ Α' 89, 30.4.1999) «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις».

²⁸ Ν. 4152/2013 (ΦΕΚ Α' 107, 9.5.2013) «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013». Στην παράγραφο ΙΓ του νόμου προβλέπεται η σύσταση του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και ειδικότερα προβλέπονται τα εξής: «ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ ΙΓ.1.: ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

1. Συνιστάται θέση Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Εθνικός Συντονιστής), ο οποίος υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Αποστολή του Εθνικού Συντονιστή είναι η διαμόρφωση Εθνικής Στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα του δημόσιου τομέα (πολιτικό, κυβερνητικό, δικαστικό, διοικητικό), η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της εφαρμογής της στρατηγικής αυτής, καθώς και ο συντονισμός όλων των φορέων που εμπλέκονται στην εφαρμογή της ανωτέρω εθνικής στρατηγικής. Ο Εθνικός Συντονιστής υποστηρίζεται στο έργο του από: α) τη Συντονιστική Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και β) το Συμβουλευτικό Σώμα».

Η θέση του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς καταργήθηκε στις 19.03.2015 με το άρθρο 15 του νόμου 4320/2015 (ΦΕΚ 29 Α'/19.03.2015, «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και άλλες διατάξεις»).

Συντονιστικής Επιτροπής και του Συμβουλευτικού Σώματος, στο οποίο μετείχαν προσωπικότητες με ειδικές γνώσεις, τεχνογνωσία και εμπειρία στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Το δύσκολο αυτό έργο της διαμόρφωσης μιας Εθνικής Στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα του δημόσιου (πολιτικό, κυβερνητικό, δικαστικό, διοικητικό) και ιδιωτικού τομέα αλλά και του επιχειρησιακού συντονισμού των ελεγκτικών και διωκτικών φορέων κατά της διαφθοράς έχει πλέον ανατεθεί σε ειδικό Υπουργό Επικρατείας²⁹, στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται και η νεοσυστα-

²⁹ Βλ. Πρωθυπουργική απόφαση υπ' αριθμ. Υ26 (ΦΕΚ Β' 212/6.2.2015):

«Άρθρο 1: Στον Υπουργό Επικρατείας Παναγιώτη Νικολούδη αναθέτουμε τις αρμοδιότητες που αφορούν στη *καταπολέμηση της διαφθοράς* και τη δίωξη του οικονομικού εγκλήματος. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, ο Υπουργός Επικρατείας

α. καταρτίζει συντονισμένα προγράμματα δράσης και ελέγχει την υλοποίησή τους από τους ελεγκτικούς και διωκτικούς μηχανισμούς και σώματα της Διοίκησης,

β. ασκεί τον επιχειρησιακό έλεγχο της Οικονομικής Αστυνομίας, του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), και συντονίζει και εποπτεύει τη δράση τους, καθορίζει τις προτεραιότητες των ελεγκτικών τους δράσεων και τους αναθέτει τη διενέργεια συντονισμένων ή επιμέρους ελέγχων και διορίζει από κοινού με τους συναρμόδιους Υπουργούς τον Ειδικό Γραμματέα ΣΔΟΕ και τους επικεφαλής των Υπηρεσιών που αναφέρονται στο άρθρο αυτό,

γ. εκπροσωπεί τη Κυβέρνηση σε διεθνείς οργανισμούς και όργανα ή/και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών για ζητήματα συνεργασίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος.

Άρθρο 2: Στις αρμοδιότητες του Υπουργού Επικρατείας ανήκουν το

θείσα Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.)³⁰. Η πολιτεία καλείται να αποδείξει έμπρακτα

Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) και το Σώμα Επιθεώρησης Δημοσίων Έργων (ΣΕ.ΔΕ.).»

³⁰ Βλ. σχετικά ν. 4320/2015: «Άρθρο 6: Συνιστάται Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς ως δημόσια υπηρεσία που υπάγεται στον αρμόδιο Υπουργό Επικρατείας και θέση Γενικού Γραμματέα με βαθμό α΄ της κατηγορίας ειδικών θέσεων που προΐσταται αυτής.

Άρθρο 7 - Αρμοδιότητες ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.: 1. Η Γενική Γραμματεία:

α. Αναλαμβάνει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και ενέργειες για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής, με ιδιαίτερη έμφαση στο συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων και την αποτελεσματικότητα των ενεργειών τους και παρέχει σχετικές οδηγίες και συστάσεις.

β. Ορίζεται ως η αρμόδια αρχή για το συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFC[US] σύμφωνα με την παραγράφο 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2013 (ΕΕ L248).

γ. Συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς και όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, υλοποίηση προγραμμάτων - στρατηγικών σχεδίων, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τη λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.

δ. Αίρει συγκρούσεις και επιλύει ζητήματα επικάλυψων αρμοδιοτήτων μεταξύ υπηρεσιών ή φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς, προτείνοντας τις σχετικές λύσεις για την αποτελεσματική επίλυσή τους.»

2. Με απόφαση του Υπουργού Επικρατείας, καθορίζεται η σύνταξη των αναγκαίων εκθέσεων πεπραγμένων κατά κατηγορία και είδος δράσης, με τις οποίες ενημερώνεται ο Πρωθυπουργός και οι αρμόδιοι Υπουργοί και υπηρεσίες.

Άρθρο 8

Στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς μεταφέρονται, με τις αρμοδιότητες, υπηρεσίες και δομές τους:

την προσήλωσή της στον αγώνα κατά της διαφθοράς υποστηρίζοντας, στελεχώνοντας και χρηματοδοτώντας επαρκώς τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς που δραστηριοποιούνται κατά της διαφθοράς. Η πολιτική βούληση πρέπει να είναι συνεχής και διαρκής. Οι δράσεις πρέπει να υλοποιούνται αξιοποιώντας το επιστημονικό και επιχειρησιακό προσωπικό δυναμικό και με συνέργεια θεωρίας και πράξης.

Η ελληνική κοινωνία απαιτεί «καθαρή» και αδιάφθορη δημόσια διοίκηση. Χρόνος για χάσιμο δεν υπάρχει. Αυτό επιτάσσει η ανάγκη για ανάπτυξη και για ενίσχυση της δημοκρατίας στη χώρα μας.

α. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.).

β. Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.).

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΕΙΣΗΓΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΩΝ
ΑΠΟ ΕΙΔΙΚΟΥΣ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΕΣ**

ΔΡ. ΟΔΥΣΣΕΑΣ ΜΙΧΑΗΛΙΔΗΣ*
ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ
ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΖΩΗ

Το αληθινό και το δίκαιο έχουν, εκ φύσεως, μεγαλύτερη δύναμη απ' το ψέμα και το άδικο.

Αριστοτέλης

(1) Ορισμός διαφθοράς

"Corruption is behavior which deviates from the normal duties of a public role because of private-regarding (family, close private clique), pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private regarding uses)."

J. S. Nye (1967)

"Η διαφθορά είναι η συμπεριφορά που αποκλίνει από τα καθήκοντα της δημόσιας θέσης λόγω ιδιωτικού συμφέροντος (οικογένεια, στενός κύκλος ή κλίκα), ή για χρηματικό όφελος ή για όφελος στην κοινωνική θέση (status), ή η συμπεριφορά που παραβιάζει κανόνες κατά την άσκηση επιρροής σε σχέση με ιδιωτικά συμφέροντα. Περιλαμβάνει δωροδοκία (χρήση της ανταμοιβής για τη διαστροφή της κρίσης ενός ατόμου σε μια θέση εμπιστοσύνης), νεποτισμό (παροχή προστασίας για λόγους συμφεροντολογικής σχέσης και όχι λόγω αξίας) και υπεξαίρεση (παράνομη ιδιοποίησης δημοσίων πόρων για ιδιωτική χρήση)."

J. S. Nye (1967)

Ο Μη Κυβερνητικός Οργανισμός “Διεθνής Διαφάνεια” (Transparency International) ορίζει τη διαφθορά ως την **«κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για ίδιο όφελος»**.

Τι συνιστά όμως «κατάχρηση δημόσιας εξουσίας» και ποιες μορφές λαμβάνει το «ίδιο όφελος»;

(2) Κατάχρηση εξουσίας

Στη σφαίρα του διοικητικού δικαίου, «κατάχρηση εξουσίας» υπάρχει όταν η διοίκηση, κατά την άσκηση δημόσιας διακριτικής εξουσίας, παραβαίνει το σκοπό του γράμματος και πνεύματος του νόμου. Η κρινόμενη διοικητική πράξη πρέπει να είναι κατά τα άλλα νόμιμη, αλλά να έχει εκδοθεί για καταχρηστικό λόγο και σκοπό, σκοπό κατάδηλα διαφορετικό από εκείνο που ο νομοθέτης θέλησε, έξω δηλαδή από τα τελεολογικά όρια του νόμου (Armonia Estates Ltd και άλλη ν. Κυπριακής Δημοκρατίας, ημερομηνίας 19/5/1989, Υπόθ. Αρ. 112/86).

(3) Ίδιον όφελος

- α) Χρήματα και άλλου είδους περιουσιακά στοιχεία,
- β) Προσδοκία για εργασία ή συγκεκριμένο αξίωμα στο μέλλον, ή
- γ) Ανταμοιβή για «χάρη» που έγινε στο παρελθόν, κλπ

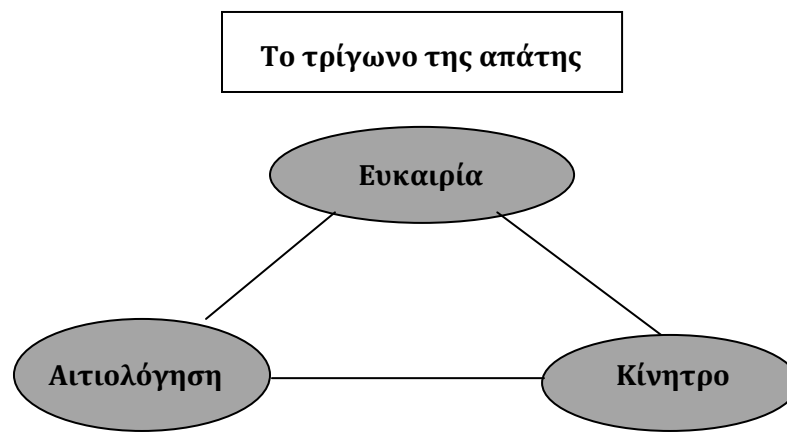
Οι συμμετέχοντες στο σκάνδαλο Watergate στις ΗΠΑ, ενεργούσαν προς όφελος του κόμματος των Ρεπουμπλικάνων, και όχι για τον εαυτό τους! Ήταν αυτό που έκαναν πράξη διαφθοράς;

Είναι πράξη διαφθοράς ή κατάχρηση εξουσίας προς όφελος κόμματος, ή οργάνωσης; ΣΑΦΕΣΤΑΤΑ ΝΑΙ

(4) Οι επιπτώσεις της διαφθοράς

Η διαφθορά είναι μια ύπουλη μάστιγα και έχει ένα πολύ ευρύ φάσμα διαβρωτικών επιδράσεων στις κοινωνίες. Υπονομεύει τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου, οδηγεί σε παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ζημιώνει τα δημόσια οικονομικά, στρεβλώνει τις αγορές, δημιουργεί διάχυτη δυσλειτουργία του κράτους και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού, διαβρώνει την ποιότητα της ζωής και επιτρέπει την άθηση και ανάπτυξη του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας και άλλων απειλών για την ανθρώπινη ασφάλεια.

(5) Προϋποθέσεις για ύπαρξη διαφθοράς



α) Ευκαιρία

- i) Ευρεία διακριτική εξουσία, χωρίς σαφή όρια,
- ii) Αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες,

- iii) Γραφειοκρατικά εμπόδια,
- iv) Έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών προληπτικού ελέγχου,
- v) Βραδύτητα κατασταλτικού ελέγχου,
- vi) Πειθαρχική και ποινική ατιμωρησία λόγω μη ύπαρξης βούλησης ή λόγω αναποτελεσματικότητας των διοικητικών ή αρμόδιων αρχών,
- vii) Βραδύτητα στην απονομή δικαιοσύνης,
- viii) Ανεπάρκεια προβλεπομένων ποινών
- ix) Αναξιοκρατία, και
- x) Έλλειψη ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ.

ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

Η έλλειψη διαφάνειας, λόγω απουσίας κανόνων που επιβάλλουν ή επιτρέπουν τη διαφάνεια ή λόγω μη εφαρμογής των κανόνων αυτών, έχει ως αποτέλεσμα οι πολίτες και οι ΜΚΟ να μην μπορούν να αποκτήσουν πληροφορίες για να τις χρησιμοποιήσουν για τον έλεγχο της δημόσιας δράσης και της κακοδιοίκησης.

Η έλλειψη διαφάνειας αποτελεί πολύ βασικό σύμμαχο της διαφθοράς

β) Αιτιολόγηση

Ένα άτομο θα προσπαθήσει να επινοήσει μια δικαιολογία για τον εαυτό του ώστε να αιτιολογήσει την πράξη του. Θα πει για παράδειγμα «είναι δίκαιο να πάρω λεφτά από αυτό τον εργολάβο, μου αξίζουν αυτά τα λεφτά αφού δουλεύω τόσο σκληρά» ή «στο κάτω-κάτω αυτό που κάνω δεν βλάπτει κανέναν».

Η διαφθορά (και η αιτιολόγηση της πράξης) είναι επίσης ένα θέμα της δημόσιας αντίληψης και αποδοχής.

Η ιδιωτική χορηγία σε κόμμα είναι παράνομη στην Γαλλία αλλά νόμιμη στις ΗΠΑ.

Μια αντίληψη στη λογική «στο κάτω-κάτω αυτό που κάνω δεν βλάπτει κανέναν», περιγράφει μια κουλτούρα διαφθοράς που οφείλεται σε στρέβλωση των αξιών.

Η συνείδηση «χαλαρώνει», και σταδιακά οι δημόσιοι λειτουργοί και πολίτες αποκτούν μια ιδιόρρυθμη «συνείδηση δικαίου» όταν διαφθείρουν ή διαφθείρονται.

Σε αυτούς, το δίλημμα δεν τίθεται συνεπώς ως προς τι είναι «ηθικό» (γιατί θεωρητικά σχεδόν όλα επιτρέπονται) αλλά «ως προς τι μπορούμε να κάνουμε ατιμωρητί» ή ακόμα, και «ποια μορφή διαφθοράς είναι αποδεκτή από την πλειονότητα της κοινωνίας»

Ο Arnold Heidenheimer (2001), τονίζει τις διαφορές μεταξύ, «μαύρης», «λευκής» και «γκρίζας» διαφθοράς:

- **Μαύρη διαφθορά** είναι η δράση την οποία η πλειονότητα τόσο της (ηθικής) ελίτ όσο και της κοινής γνώμης καταδικάζουν απερίφραστα και ζητούν να τιμωρηθεί ως θέμα αρχής.
- **Η γκρίζα διαφθορά** είναι η δράση την οποία μόνο η (ηθική) ελίτ της κοινωνίας βλέπει ως διαφθορά, αλλά οι υπόλοιποι όχι, και γενικά η γνώμη της πλειονότητας των πολιτών είναι αμφίσημη.
- **Λευκή διαφθορά** είναι η δράση την οποία τόσο η ελίτ όσο και η κοινή γνώμη ανέχονται και δεν στηρίζουν σθεναρά την επιβολή τιμωρίας

Ανάγκη για ηθική δεοντολογία

Πως επιτυγχάνεται?

- i) Κώδικας δεοντολογίας,
- ii) Εκπαίδευση της κοινωνίας, ακόμη με την εισαγωγή σχετικών μαθημάτων στα σχολεία, ώστε οι πολίτες να προσδίδουν στους παράγοντες της διαφθοράς την προσήκουσα κοινωνική απαξία, και
- iii) Αντίσταση στην παθητική ανοχή των φαινομένων διαφθοράς,

γ) Κίνητρο ή οικονομική πίεση

Οικονομική πίεση μπορεί να προκύψει λόγω προσωπικών οικονομικών προβλημάτων, ή προσωπικών αδυναμιών όπως ο τζόγος τα ναρκωτικά κλπ.

Η καθαρή απληστία μπορεί επίσης να αποτελέσει ένα πολύ ισχυρό κίνητρο.

(6) Η διαφθορά στην Κύπρο

Σε έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Φεβ. 2014), φαίνεται ότι:

- 57% των Κυπρίων πιστεύουν ότι η διαφθορά επηρεάζει την καθημερινή ζωή τους (μ.ό. ΕΕ 26%),
- 78% των Κυπρίων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη (μ.ο. ΕΕ 76%),
- 92% των Κυπρίων πιστεύουν ότι η δωροδοκία και η χρήση «μέσου» είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος να πετύχει κάποιος πρόσβαση σε συγκεκριμένες δημόσιες υπηρεσίες (μ.ό. ΕΕ 73%),

- 83% των Κυπρίων (το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ) πιστεύουν ότι ο μόνος τρόπος να πετύχει κάποιος στην επιχείρηση του είναι με πολιτικές διασυνδέσεις
- 90% των Κυπρίων (το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ) πιστεύουν ότι οι στενές διασυνδέσεις μεταξύ επιχειρήσεων και πολιτικών οδηγεί στη διαφθορά.

(7) Υφιστάμενη Κατάσταση στην Κύπρο .

Το άρθρο 105 («Κατάχρηση εξουσίας») του Ποινικού Κώδικα (Κεφ. 154) προβλέπει ότι *«Δημόσιος λειτουργός, ο οποίος κατά κατάχρηση εξουσίας που ανάγεται στα καθήκοντα του, ενεργεί ή διατάσσει την ενέργεια οποιασδήποτε αυθαίρετης πράξης που παραβιάζει τα δικαιώματα άλλου, είναι ένοχος πλημμελήματος. Αν ο υπαίτιος απέβλεπε με τέτοια πράξη σε κέρδος, είναι ένοχος κακουργήματος και υπόκειται σε φυλάκιση τριών χρόνων.»*

“δημόσιος λειτουργός” σημαίνει πρόσωπο που κατέχει οποιοδήποτε από τα πιο κάτω αξιώματα ή που ασκεί τα καθήκοντα που αρμόζουν σε τέτοιο αξίωμα, είτε ως αναπληρωτής ή διαφορετικά, δηλαδή-

- (α) οποιοδήποτε δημόσιο αξίωμα καθώς και οποιαδήποτε δημόσια θέση, εφόσον την εξουσία να διορίζει ή να παύει στη θέση αυτή έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ή το Υπουργικό Συμβούλιο ή δημόσια επιτροπή ή συμβούλιο, ή
- (β) οποιαδήποτε θέση, στην οποία κάποιο πρόσωπο διορίζεται ή υποδειχνεται με νόμο ή κατόπιν εκλογής, ή
- (γ) οποιαδήποτε δημόσια θέση, εφόσον την εξουσία να διορίζει ή να παύει στη θέση αυτή έχουν πρόσωπο ή

πρόσωπα που κατέχουν δημόσιο αξίωμα ή θέση από αυτά που περιλαμβάνονται πιο πάνω, ή

(δ) οποιαδήποτε θέση διαιτητού σε διαιτησία που ασκείται με διαταγή ή με έγκριση Δικαστηρίου ή κατά την εφαρμογή οποιουδήποτε νόμου.

Ο όρος που αναφέρθηκε πιο πάνω περιλαμβάνει επίσης:

(i) τα μέλη ερευνητικής επιτροπής, που διορίζονται κατά την εφαρμογή οποιουδήποτε νόμου

(ii) όλα τα πρόσωπα που απασχολούνται στην εκτέλεση ενταλμάτων και δικογράφων

(iii) τους θρησκευτικούς λειτουργούς οποιουδήποτε θρησκευτικού δόγματος, καθόσον αφορά τα καθήκοντα τους που αναφέρονται σε γνωστοποιήσεις μελλοντικών γάμων ή την ιερολογία γάμων, ή τον καταρτισμό ή την τήρηση ληξιαρχικών βιβλίων ή πιστοποιητικών γάμου, γέννησης, βάπτισης, θανάτου, ή ταφής, όχι όμως καθόσον αφορά τα υπόλοιπα καθήκοντα τους.

Το άρθρο 100 («Δεκάσμος Δημόσιου Λειτουργού») του Ποινικού Κώδικα (Κεφ. 154) προβλέπει ότι

«Όποιος-

(α) είναι δημόσιος λειτουργός και είναι επιφορτισμένος με την εκτέλεση οποιουδήποτε καθήκοντος λόγω του λειτουργήματός του, με τέτοιο τρόπο που υποδηλώνει δεκάσμο ζητά, δέχεται ή παίρνει ή συμφωνεί ή αποπειράται να δεχτεί ή να πάρει περιουσία ή ωφέλημα οποιουδήποτε είδους για τον εαυτό του ή για άλλον, για χάρη εκτέλεσης ή μελλοντικής ενέργειας ή παράλειψης κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων του λειτουργήματός του ή ...

(β) με τέτοιο τρόπο που υποδηλώνει δεκάσμο, δίνει ή υπόσχεται ή προσφέρεται να δώσει σε δημόσιο λειτουργό ή σε άλλ-

λο, περιουσία, ή ωφελήματα οποιουδήποτε είδους για χάρη τέτοιας ενέργειας ή παράλειψης από τέτοιο δημόσιο λειτουργό, είναι ένοχος αδικήματος και υπόκειται σε φυλάκιση μέχρι επτά χρόνια και σε χρηματική ποινή μέχρι εκατό χιλιάδες ευρώ ή και στις δύο ποινές, **η δε περιουσία του, αντικείμενο του δεκάσμου, υπόκειται σε δήμευση** σύμφωνα με τον περί Συγκάλυψης, Έρευνας και Δήμευσης Εσόδων από Ορισμένες Εγκληματικές Πράξεις Νόμο.»

Το άρθρο 101 («Απόσπαση από δημόσιο λειτουργό») του Ποινικού Κώδικα (Κεφ. 154) προβλέπει ότι

«Δημόσιος λειτουργός που παίρνει ή που δέχεται από άλλο για την εκτέλεση των καθηκόντων που ανάγονται στην υπηρεσία του, οποιαδήποτε αμοιβή πέρα από τον κανονικό μισθό και των απολαβών του ή την υπόσχεση τέτοιας, είναι ένοχος πλημμελήματος και υπόκειται σε φυλάκιση τριών χρόνων και σε χρηματική ποινή.»

Το άρθρο 102 («Δωροληψία για επίδειξη εύνοιας από δημόσιο λειτουργό») του Ποινικού Κώδικα (Κεφ. 154) προβλέπει ότι

«Δημόσιος λειτουργός, που παίρνει περιουσία ή ωφέλημα πάσης φύσης υπό το ρητό ή σιωπηρό όρο, ότι αυτός θα ευνοήσει εκείνο που δίνει την περιουσία ή οποιοδήποτε άλλο, για τον οποίο ενδιαφέρεται εκείνος που προσφέρει, σε εκκρεμή συναλλαγή ή σε συναλλαγή η οποία ενδέχεται να προκύψει μεταξύ εκείνου που προσφέρει ή άλλου, για τον οποίο αυτός ενδιαφέρεται και οποιουδήποτε δημόσιου λειτουργού, είναι ένοχος πλημμελήματος και υπόκειται σε φυλάκιση δύο χρόνων και σε χρηματική ποινή..»

Το άρθρο 105Α («Επηρεασμός αρμόδιας αρχής») του Ποινικού Κώδικα (Κεφ. 154) προβλέπει ότι

«Οποιοδήποτε πρόσωπο προσπαθεί με οποιοδήποτε τρόπο να επηρεάσει οποιαδήποτε αρχή, επιτροπή, συλλογικό όργανο ή μέλος αυτών ή οποιοδήποτε δημόσιο λειτουργό κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους σε σχέση με διαδικασία πρόσληψης, διορισμού, προαγωγής, τοποθέτησης, μετάθεσης ή άσκησης πειθαρχικής εξουσίας σε κρατική υπηρεσία, υπέρ του ιδίου ή υπέρ ή κατά οποιουδήποτε άλλου προσώπου, είναι ένοχο ποινικού αδικήματος και σε περίπτωση καταδίκης του υπόκειται σε φυλάκιση που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες»

Το ίδιο άρθρο 105Α («Επηρεασμός αρμόδιας αρχής») του Ποινικού Κώδικα (Κεφ. 154) προβλέπει ότι

«(2) Οποιοδήποτε μέλος αρχής, επιτροπής, συλλογικού οργάνου ή οποιοσδήποτε δημόσιος λειτουργός έχει προσεγγισθεί προς το σκοπό επηρεασμού του, όπως αναφέρεται στο προηγούμενο εδάφιο και **έχει παραλείψει να καταγγείλει το πρόσωπο που το έχει προσεγγίσει** στον Αστυνομικό Διευθυντή της επαρχίας όπου διεπράχθη το αδίκημα εντός τριών ημερών από τη διάπραξη του, είναι ένοχος αδικήματος και σε περίπτωση καταδίκης του υπόκειται σε φυλάκιση που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες ή σε χρηματική ποινή που δεν υπερβαίνει τις δύο χιλιάδες λίρες ή και στις δύο αυτές ποινές.»

Whistleblowing

Το ίδιο άρθρο 69Α («Υποχρέωση αναφοράς στην οικεία αρμόδια αρχή πράξεων διαφθοράς ή δωροδοκίας») του περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμου προβλέπει ότι

«Υπάλληλος, ο οποίος κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, διαπιστώνει ή έχει εύλογη αιτία να πιστεύει ότι έχει τελεστεί πράξη διαφθοράς ή δωροδοκίας από άλλο υπάλληλο, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, οφείλει να το αναφέρει εγγράφως στην οικεία αρμόδια αρχή στην οποία υπάγεται, δίδο-

ντας όλα τα αναγκαία στοιχεία προς υποστήριξη του ισχυρισμού του.»

Πόθεν Έσχες

Η πρώτη απόπειρα θεσμοθέτησης του ελέγχου «Πόθεν έσχες» έγινε το **1965** με τον περί Αθεμίτου Κτήσεως Περιουσιακού Οφέλους υπό Ωρισμένων Αξιωματούχων της Πολιτείας Νόμο.

Τον Οκτώβριο του 1993, κατατέθηκε στη Βουλή νομοσχέδιο, τιτλοφορούμενο «ο περί της Προστασίας της Τιμής, του Ελέγχου και του Κολασμού Αξιωματούχων του Κράτους και Πολιτικών Προσώπων, Νόμος». Το νομοσχέδιο έτυχε εξέτασης από την Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών, η οποία θεώρησε τις πρόνοιές του ανεπαρκείς για την επίτευξη των διαφαινόμενων στόχων του. Έτσι, το νομοσχέδιο εγκαταλείφθηκε και υποκαταστάθηκε με νέο, που ετοίμασαν τα μέλη της Επιτροπής.

Μετά την εγκατάλειψη του κυβερνητικού νομοσχεδίου, η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών αποφάσισε να προχωρήσει αυτεπάγγελτα σε σύνταξη εξ υπαρχής νέου κειμένου σχεδίου νόμου. Υλοποίησε την απόφασή της, προβαίνοντας στη σύνταξη του «περί Αξιωματούχων του Κράτους και Άλλων Προσώπων (Δήλωση και Έλεγχος Περιουσίας) Νόμου του 1999». Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υπέβαλε Αναφορά στο Ανώτατο Δικαστήριο, το οποίο το 2000 έκρινε ότι ο νόμος αντίκειται προς το Άρθρο 15 του Συντάγματος που διασφαλίζει το δικαίωμα της ιδιωτικής ζωής.

Το 2004 ο νόμος του 1965, αντικαταστάθηκε από τον περί Αθέμιτης Κτήσης Περιουσιακού Οφέλους από Αξιωματούχους και Λειτουργούς του Δημοσίου Νόμο (Ν.51(Ι)/2004) ο οποίος καθορίζει ότι οποιοσδήποτε αξιωματούχος ή λειτουργός του

δημοσίου αποκτά αθέμιτα περιουσιακό όφελος, είναι ένοχος αδικήματος και, σε περίπτωση καταδίκης του, υπόκειται σε ποινή φυλάκισης μέχρι επτά ετών ή σε πρόστιμο μέχρι είκοσι πέντε χιλιάδων λιρών (£25.000) ή και στις δύο ποινές και το δικαστήριο το οποίο εκδικάζει την υπόθεση μπορεί επιπρόσθετα να διατάξει τη δήμευση οποιουδήποτε περιουσιακού οφέλους αποκτήθηκε αθέμιτα.

Παράλληλα, ψηφίστηκε ως ο περί Ορισμένων Αξιωματούχων της Κυπριακής Δημοκρατίας (Δήλωση και Έλεγχος Περιουσίας) Νόμος του 2004 (Ν.50(I)/2004) ο οποίος καθορίζει ότι κάθε αξιωματούχος έχει υποχρέωση να καταθέτει μέσα σε τρεις μήνες από την απόκτηση της ιδιότητας ή του αξιώματός του ή την ανάληψη των καθηκόντων του, και ανά τριετία από το χρόνο που ανέλαβε και καθ' όσο χρόνο κατέχει την ιδιότητα ή το αξίωμά του, δήλωση των περιουσιακών του στοιχείων. Το 2011 κρίθηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο ότι και αυτός ο νόμος αντίκειται προς το Άρθρο 15 του Συντάγματος που διασφαλίζει το δικαίωμα της ιδιωτικής ζωής.

Ασυμβίβαστο

Ο περί του Ελέγχου της Ανάληψης Εργασίας στον Ιδιωτικό Τομέα από Πρώην Κρατικούς Αξιωματούχους και Ορισμένους Πρώην Υπαλλήλους του Δημοσίου και του Ευρύτερου Δημοσίου Τομέα Νόμος του 2007 (Ν. 114(I)/2007), απαγόρευσε την ανάληψη θέσης στον ιδιωτικό τομέα που σχετίζεται με τα καθήκοντα αξιωματούχου, για περίοδο 2 ετών μετά την αποχώρηση του από τη θέση αυτή. Η πρόνοια αυτή αποσκοπεί στην αντιμετώπιση του φαινομένου της περιστρεφόμενης θύρας (*revolving door*).

Με τον περί του Ασυμβιβάστου προς την Άσκηση των Καθηκόντων Ορισμένων Αξιωματούχων της Δημοκρατίας Ορι-

σμένων Επαγγελματικών και Άλλων Συναφών Δραστηριοτήτων τους Νόμο του 2008 (Ν.7(Ι)/2008), κατέστη ασυμβίβαστη με την κατοχή δημόσιου αξιώματος η παροχή προς το δημόσιο ή προς οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή προς κρατική ή ημικρατική εταιρεία, νομικών, ελεγκτικών, λογιστικών, συμβουλευτικών περιλαμβανομένης της εκπόνησης μελετών ή οποιασδήποτε άλλης φύσεως υπηρεσιών. Ο νόμος αυτός έχει κριθεί ως παντελώς ανεπαρκής αφού αφήνει ακάλυπτες ακόμη και πολύ σοβαρές περιπτώσεις ασυμβίβαστου ή σύγκρουσης συμφερόντων.

Κώδικας Δεοντολογίας

Το Υπουργείο Οικονομικών και η Επίτροπος Διοικήσεως εξέδωσε τον Οκτώβριο του 2013 «Οδηγό Συμπεριφοράς και Δεοντολογίας Δημοσίων Υπαλλήλων» που, μεταξύ άλλων, θέτει κανόνες συμπεριφοράς και ηθικής δεοντολογίας και επιβάλλει την καταγγελία στην αρμόδια αρχή πράξεων διαφθοράς και δωροδοκίας που περιέρχονται σε γνώση του. Καθορίζει επίσης την υποχρέωση για διαφάνεια στη δράση της διοίκησης, όπου τούτο δεν συγκρούεται με την ανάγκη τήρησης εμπιστευτικότητας των πληροφοριών.

Πολιτικά Κόμματα

Το 2011 ψηφίστηκε ο περί Πολιτικών Κομμάτων Νόμος, ο οποίος αντικαταστάθηκε το 2012 από νεώτερο νόμο (Ν.175(Ι)/2012). Με βάση το νόμο αυτό:

- Ρυθμίζεται η εγγραφή των πολιτικών κομμάτων
- Καθορίζονται τα κριτήρια κρατικής χρηματοδότησης στα κόμματα.

- Τίθεται ανώτατο όριο επώνυμων ιδιωτικών εισφορών €50.000 από το ίδιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο προς πολιτικό κόμμα.
- Επιτρέπονται οι ανώνυμες ιδιωτικές εισφορές μέχρι ποσού 1.000 από το ίδιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο προς πολιτικό κόμμα.

Δημόσιες συμβάσεις

Το άρθρο 90 του περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημόσιων Συμβάσεων Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών και για Συναφή Θέματα Νόμου (Ν.12(Ι)/2006), καθορίζει ότι κάθε πρόσωπο που παρέχει σε οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο, οποιαδήποτε πληροφορία, γραπτή ή προφορική που έχει περιέλθει εις γνώση του κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων του ή εκτέλεσης των εξουσιών που του παρέχονται δυνάμει του παρόντος Νόμου είναι ένοχο αδικήματος. Ένοχος είναι και οποιοδήποτε λαμβάνει ή κατέχει τέτοιες πληροφορίες.

Διαφάνεια

Τον Ιούλιο του 2014 ψηφίστηκε ο περί Γενικών Αρχών Διοικητικού Δικαίου τροποποιητικός νόμος (Ν.99(Ι)/2014) ο οποίος καθιερώνει τη διαφάνεια στις αποφάσεις κάθε διοικητικού οργάνου το οποίο οφείλει να αναρτά στην ιστοσελίδα του το πρακτικό και την αιτιολογία των αποφάσεων για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων.

(8) Απομένουν να γίνουν:

- 8.1 Αναφορικά με τον περί Πολιτικών Κομμάτων Νόμο:

- (α) ο νόμος καλύπτει τα κόμματα αλλά όχι τους ανεξάρτητους υποψηφίους,
- (β) ο νόμος δεν περιλαμβάνει χωριστές διατάξεις για την παρακολούθηση των οικονομικών που σχετίζονται με προεκλογικές εκστρατείες ή επιμέρους δωρεές που υπερβαίνουν συγκεκριμένο ανώτατο όριο και
- (γ) στο νόμο δεν προβλέπεται η έγκαιρη και ολοκληρωμένη δημοσίευση των λογαριασμών των κομμάτων.

Μεγάλο κενό αποτελεί το θέμα της ύπαρξης ανώνυμων ιδιωτικών εισφορών.

8.2 Οι πιο πάνω αδυναμίες θα πρέπει να αρθούν το συντομότερο.

- Ενίσχυση του πλέγματος ελέγχου (κυρίως των νεοσύστατων μονάδων εσωτερικού ελέγχου)
- Ενίσχυση της ηθικής δεοντολογίας (αλλαγή κουλτούρας)
- Εισαγωγή ελέγχου πόθεν έσχες
- Υποβολή κατάστασης περιουσιακών στοιχείων από κάθε δημόσιο λειτουργό
- Ενίσχυση της διαφάνειας
- Ενίσχυση της λογοδοσίας
- Ενίσχυση της δυνατότητας λήψης αποτρεπτικών τιμωρητικών μέτρων και κυρώσεων (ποινικής και πειθαρχικής φύσης)
- Ενίσχυση (μάλλον εισαγωγή) μέτρων για το Whistleblowing
- Καταπολέμηση της γραφειοκρατίας κλπ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ**Πώς γεννήθηκε η ανάγκη για έλεγχο;**

Ο θεσμός του ελέγχου των δημόσιων οικονομικών, όπως τόσες άλλες αρχές και αξίες, έχει και αυτός τις ρίζες του στην αρχαία Αθηναϊκή Δημοκρατία.

Ρητές αναφορές στον Πλάτωνα (στα έργα του “Νόμοι” και “Πολιτεία”) και στον Αριστοτέλη υπογραμμίζουν τη σημασία του ελέγχου όσων ασκούν εξουσία και χαρακτηρίζουν τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών ως βασική αρχή της Δημοκρατίας.

Αναφέρει ο Αριστοτέλης στο έργο του “Πολιτικά”:

“Για να προστατεύσουμε το δημόσιο από ατασθαλίες, οι δημόσιες δαπάνες πρέπει να γίνονται γνωστές στους Πολίτες της πόλης και αντίγραφα όλων των λογαριασμών να αναρτώνται σε δημόσια μέρη Επειδή μερικοί υπάλληλοι διαχειρίζονται μεγάλα ποσά δημόσιου χρήματος είναι απαραίτητο να υπάρχουν άλλοι υπάλληλοι που να ελέγχουν τους λογαριασμούς. Οι υπάλληλοι αυτοί δεν πρέπει να διαχειρίζονται οι ίδιοι τα χρήματα”.

Ο κορυφαίος Έλληνας φιλόσοφος συμπυκνώνει τις βασικές αρχές του ελέγχου ως μέσου δημόσιας λογοδοσίας των εκάστοτε κυβερνώντων, αρχές που ισχύουν μέχρι σήμερα στις σύγχρονες δημοκρατίες:

- τη διαφάνεια, και
- την ανεξαρτησία του ελεγκτικού οργάνου.

Ρόλος Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας από την ίδρυση της Δημοκρατίας και βάσει προνοιών του Συντάγματος:

Να συμβάλει στη βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και να συμβάλει στη εμπέδωση των αρχών χρηστής διοίκησης.

Ο Γενικός Ελεγκτής της Δημοκρατίας

(α) Διορισμός

Συνταγματική Πρόνοια

Ο Γενικός Ελεγκτής και ο Βοηθός του διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

(β) Ανεξαρτησία

Συνταγματική Πρόνοια

- Ανεξάρτητη Υπηρεσία και μη υπαγόμενη σε οποιοδήποτε Υπουργείο
- Ο Γενικός Ελεγκτής παραμένει στη θέση του μέχρι να αφυπηρετήσει (65ο έτος)
- Ο Γενικός Ελεγκτής δεν απολύεται ούτε αποχωρεί από τη θέση του, παρά μόνο με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους Δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου (Πνευματική ή σωματική ανικανότητα ή ανάρμοστη συμπεριφορά)

Περιορισμοί στην Ανεξαρτησία:

- Έγκριση του Προϋπολογισμού από την Κυβέρνηση (Υπουργικό Συμβούλιο).

(γ) Καθήκοντα

Συνταγματική Πρόνοια

Εκ μέρους της Δημοκρατίας:

- Ελέγχει κάθε πληρωμή ή είσπραξη

- Επιθεωρεί κάθε λογαριασμό χρηματικών διαθεσίμων, του ενεργητικού και όλων των υποχρεώσεων
- Του παρέχεται εξουσία από άλλους Νόμους να ελέγχει:
- Ημικρατικούς Οργανισμούς
 - Αρχές Τοπικής Διοίκησης
 - Ειδικά Ταμεία & άλλους Οργανισμούς

(δ) Εξουσίες

Συνταγματική Πρόνοια Δικαίωμα επιθεώρησης βιβλίων, αρχείων και καταστάσεων.

Ο Γενικός Ελεγκτής έχει εξουσία να απαιτήσει στοιχεία από οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο λαμβάνει χορηγία ή εγγύηση ή δάνειο από το Πάγιο Ταμείο ή άλλο ταμείο του Δημοσίου.

Η απόκρυψη πληροφοριών ή στοιχείων αποτελεί ποινικό αδίκημα

(ε) Υποβολή Εκθέσεων

Συνταγματική Πρόνοια

Ο Γενικός Ελεγκτής υποβάλλει κάθε χρόνο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας την Έκθεση του, ο οποίος την καταθέτει στη Βουλή των Αντιπροσώπων.

- Υποβάλλει Εκθέσεις Ελέγχου στους ελεγχόμενους
- Ειδικές Έρευνες

Προσωπικό Ελεγκτικής Υπηρεσίας

Η Ελεγκτική Υπηρεσία εργοδοτεί 119 υπαλλήλους (82 Ελεγκτικό Προσωπικό, 6 Έκτακτους Λειτουργούς Ελέγχου, 10 με απόσπαση 21 Διοικητικό/Γραμματειακό/Βοηθητικό Προσωπικό)

Οι Ελεγκτές είναι κάτοχοι Επαγγελματικών / Ακαδημαϊκών Προσόντων.

Είδη Ελέγχου:

✓ Οικονομικός Έλεγχος

- Γνώμη Ελεγκτή για Οικονομικές Καταστάσεις: Αληθινή και Δίκαιη Εικόνα
- Εκθέσεις / Συναντήσεις με Διεύθυνση Ελεγχόμενου
- Έμφαση :
 - Ποιότητα του συστήματος εσωτερικού ελέγχου
 - Νόμους / Κανονισμούς
 - Εκτέλεση Εργασίας - οικονομικά, αποδοτικά, αποτελεσματικά

✓ Τεχνικός Έλεγχος

- Δημόσια Έργα - Υψηλή Δαπάνη
- Έμφαση :
 - Προσφορές
 - Θέματα Απόδοσης
 - Προγραμματισμό, Σχεδιασμό και Εκτέλεση Έργων

✓ Διαχειριστικός Έλεγχος

- Σε ειδικά θέματα που εντοπίζονται
- Διαχείριση πόρων: Αποδοτικά, Οικονομικά και Αποτελεσματικά

- Η Ελεγκτική Εργασία βασίζεται στα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου.
- ✓ **Προληπτικός Έλεγχος**
 - Τεχνικοί Ελέγχοι Δημοσίων Έργων
 - Προσφορές
 - Νόμος Προσφορών
 - Γενικός Ελεγκτής ως παρατηρητής
 - Συνταξιοδοτικά Ωφελήματα
 - Επιβεβαιώσεις / Επαληθεύσεις Υπολογισμών
 - Έλεγχος και Συμβουλευτικές Υπηρεσίες για Έργα
 - Μηχανογράφηση

Συνεργασία με :

- Πρόεδρο της Δημοκρατίας
- Υπουργεία
- Βουλή Αντιπροσώπων
- Επιτροπή Ελέγχου της Βουλής
- Γενικό Εισαγγελέα
- Αστυνομία

Το Κοινό & τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης

- ✓ **Μ.Μ.Ε. Εκτενής Κάλυψη – Δημόσια Αφύπνιση**
 - Ετήσια Έκθεση – Ετοιμάζεται με αντικειμενικότητα, ακρίβεια και υψηλά επίπεδα επαγγελματικής ευθύνης
 - Συνεντεύξεις στην Τηλεόραση, Ραδιόφωνο και σχεδόν καθημερινά δημοσιεύματα σε εφημερίδες

- Κοντά στους Πολίτες – Διαδίκτυο/Υποβολή Παραπόνων
- ✓ INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions - SAIs)
- ✓ ISSAI 20 – Principles of transparency and accountability
- ✓ Principles of transparency
- ✓ SAIs report publicly on the results of their audits and on their conclusions regarding overall government activities
- ✓ SAIs communicate timely and widely on their activities and audit results through the media, websites and by other means

Ρόλος Ελεγκτικής Υπηρεσίας στην αναμόρφωση Δημοσίου Τομέα

- Βελτίωση Απόδοσης Δημοσίου Τομέα
- Εδραίωση της εμπιστοσύνης των πολιτών
- Βελτίωση της ποιότητας ζωής

ΣΥΜΒΟΛΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

- Βασική αρχή της Δημοκρατίας είναι ο απολογισμός των κυβερνώντων προς τους πολίτες
- Οι Ετήσιες Εκθέσεις του Γενικού Ελεγκτή αποτελούν βασικό εργαλείο στη διαδικασία αυτή αφού οι εκπρόσωποι των πολιτών, η Βουλή των Αντιπροσώπων λαμβάνει γνώ-

ση και καλεί τους κυβερνώντες να απαντήσουν σε θέματα που αφορούν την οικονομική διαχείριση του Κράτους.

ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ / ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΗ

- Ο Γενικός Ελεγκτής δεν έχει εκτελεστική εξουσία. Οι διαπιστώσεις/παρατηρήσεις του υποβάλλονται στους ελεγχόμενους για τυχόν λήψη μέτρων και στη Βουλή των Αντιπροσώπων στα πλαίσια της άσκησης Κοινοβουλευτικού ελέγχου.
- Η εφαρμογή των εισηγήσεων του Γενικού Ελεγκτή δεν είναι υποχρεωτική, ωστόσο οι εκάστοτε κυβερνήσεις έθεσαν μηχανισμούς παρακολούθησης της υλοποίησής τους.
- Στόχος των ελέγχων του Γενικού Ελεγκτή δεν είναι ο εντοπισμός απάτης, αλλά η αποκόμιση ελεγκτικής μαρτυρίας για έκφραση γνώμης.
- Αν στα πλαίσια του ελέγχου εντοπιστούν υποθέσεις που αφορούν την ενδεχόμενη διάπραξη ποινικών αδικημάτων, αυτές προωθούνται στο Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας για περαιτέρω διερεύνηση.
- Η αποκόμιση ελεγκτικής μαρτυρίας που καταδεικνύει αδυναμίες/παρατυπίες στη διαχείριση των δημόσιων πόρων δεν σημαίνει απαραίτητα την αποκόμιση ικανοποιητικού μαρτυρικού υλικού για ποινική δίωξη
- Παρατηρήσεις που αφορούν σε αδυναμίες στη διαχείριση των δημόσιων πόρων (πχ αλόγιστες σπατάλες) είναι πολλές φορές συνάρτηση του τι είναι αποδεκτό ή μη στην κουλτούρα μας

ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΩΝ/ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΩΝ

- Εξέταση Ετήσιας Έκθεσης Γενικού Ελεγκτή στην Επιτροπή Παρακολουθήσεως Σχεδίων Αναπτύξεως και Ελέγχου Δημοσίων Δαπανών της Βουλής των Αντιπροσώπων
- Εξέταση Ετήσιας Έκθεσης Γενικού Ελεγκτή από το Υπουργικό Συμβούλιο - Όλοι οι ελεγχόμενοι Οργανισμοί/Υπηρεσίες/Τμήματα καλούνται να υποβάλουν γραπτώς σχόλια και απόψεις.

ΑΛΛΑΓΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΤΗΣ ΚΥΠΡΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ

- Υποχρέωση κρατών μελών για διαφύλαξη των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ
- Σύσταση κυπριακού AFCOS (Anti-Fraud Co-Ordinating Structure) στο οποίο συμμετέχει η Υπηρεσία μας
- Το κυπριακό AFCOS λειτουργεί ως σύνδεσμος με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

ΝΕΣΤΩΡ Ε. ΚΟΥΡΑΚΗΣ*

**«ΣΤΑΣΕΙΣ» ΓΙΑ ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ
ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΚΡΙΣΗΣ**

**Πορίσματα έρευνας σε φοιτητές
ελληνικών πανεπιστημίων****

* Ο Νέστωρ Κουράκης είναι ομότιμος Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών, τακτικός Καθηγητής Νομικής του Πανεπιστημίου Λευκωσίας και Διευθυντής του Εργαστηρίου Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών.

** Τα πορίσματα της έρευνας αυτής παρουσιάσθηκαν στο «Ζάππειο» την 24.3.2014 σε αγγλόφωνη εισήγηση με τίτλο "Attitudes in Greece towards corruption and towards ways to cope with it", κατά τη διάρκεια του συνεδρίου των εθνικών αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Δικτύου για την Πρόληψη του Εγκλήματος (European Crime Prevention Network - EUCPN), που αναπτύσσει δραστηριότητες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Νέστωρ Κουράκης συμμετέσχε στο συνέδριο αυτό ως αναπληρωτής εθνικός αντιπρόσωπος της Ελλάδας στο EUCPN και ως επικεφαλής του Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, που λειτουργεί στην Ελλάδα από τον Ιούλιο 2013. Από τις πιο πρόσφατες μελέτες του *N.E. Κουράκη* σε θέματα διαφθοράς μνημονεύονται εδώ οι ακόλουθες: (α) Καταπολεμώντας τη διαφθορά στην Ελλάδα, εις: *N.E. Κουράκη/ Κ.Δ. Σπινέλλη/ Πάρ. Ζαγούρα* (επιστημ. Επιμέλεια), Διαφάνεια & Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Αθήνα/ Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλας, 2012, σελ. 299-314 (εισήγηση σε ημερίδα που συνδιοργανώθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη, την Ένωση Εισαγγελέων Ελλάδος και το Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών), (β) *Confronting Corruption in*

Ι. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Γενεσιουργοί λόγοι και σκοπός της έρευνας

Όπως σημείωσα και στον Χαιρετισμό μου σε αυτόν τον τόμο, η οικονομική κρίση, που κυριάρχησε στην Ελλάδα από το 2009 και μετά, έδωσε μεταξύ άλλων την ευκαιρία μιας έντονης συζήτησης στα ΜΜΕ και την πολιτική σκηνή για τον ρόλο της διαφθοράς ως κεντρικού παράγοντα που οδήγησε σε αυτήν την κρίση, ενώ συνάμα λήφθηκαν σημαντικά διοικητικά και νομοθετικά μέτρα για την αντιμετώπισή της.

Οι εξελίξεις αυτές εύλογα εγείρουν δύο τουλάχιστον ερωτήματα: Πρώτον, κατά πόσον οι πολίτες έγιναν μετά την οικονομική κρίση περισσότερο ευαισθητοποιημένοι και αυστηροί σε θέματα διαφθοράς. Και δεύτερον, και κατά πόσον οι πολίτες αυτοί θα μπορούσαν να συνδράμουν με τη γνώμη τους στον καλύτερο σχεδιασμό μιας στρατηγικής κατά της διαφθοράς, με εμβάθυνση στα αίτια της διαφθοράς και με σαφείς στόχους και προτεραιότητες για την αντιμετώπισή της.

Greece and Italy, εις: Honorary Volume in memory of Professor Dr. Chr. Dedes, Ant.N. Sakkoulas Publishers, 2013, 11-44, (σε συνεργασία με την *Gracia Mannozi*), (γ) Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις Συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO), εις: Ποιν.Χρον. ΞΓ' 2013, 561-567 (εισήγηση στο 6^ο Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Ποινολόγων), (δ) Επιτυχημένες «καλές πρακτικές» κατά της διαφθοράς. Τα παραδείγματα του Χονγκ Κονγκ και της Σιγκαπούρης, εις: περ. «Εγκληματολογία», τχ. 1-2 2013, σελ. 34-37 (εισήγηση σε ημερίδα που συνδιοργανώθηκε από τον Εθνικό Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και τη Γεν. Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης).

Για την απάντηση στα ερωτήματα αυτά θεωρήθηκε σκόπιμο να διεξαχθεί από το Εργαστήριο Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών έρευνα «στάσεων» σε νέους και κατά τεκμήριο μορφωμένους ανθρώπους, κυρίως δηλαδή σε φοιτητές Ελληνικών Πανεπιστημίων, ώστε να καταγραφούν με τον τρόπο αυτό οι ευαισθησίες και οι προτάσεις στρατηγικής κατά της διαφθοράς εκείνων ακριβώς των συμπολιτών μας οι οποίοι θα μπορούσαν να την αντιμετωπίσουν με σθένος αλλά και με πρόσφορα μέσα κατά τα επόμενα χρόνια¹.

Ταυτότητα και Μεθοδολογία της Έρευνας

Για τη διεξαγωγή της έρευνας επιλέχθηκε ως κατάλληλο ερευνητικό εργαλείο η χρήση ενός σύντομου ερωτηματολογίου μιας σελίδας, με επτά ερωτήσεις και επιμέρους υποερωτήσεις. Όλες οι ερωτήσεις είναι κλειστές προεπιλεγμένες, αλλά

¹ Ιδιαίτερες ευχαριστίες απευθύνονται από τη θέση αυτή εκ μέρους του συγγραφέα αυτής της μελέτης στους συναδέλφους και συνεργάτες που βοήθησαν στην υλοποίηση αυτής της ερευνητικής προσπάθειας. Συγκεκριμένα, σημαντική υπήρξε η συμβολή της Ομότιμης Καθηγήτριας κ. Κ.Δ. Σπινέλλη και της Διδάκτορος Εγκληματολογίας κ. Αναστ. Χαλκιά στη διαμόρφωση του ερωτηματολογίου, των Καθηγητών Εγκληματολογίας κ.κ. Αγγ. Πιτσελά (Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης), Α. Συκιώτου (Πανεπιστήμιο Θράκης), Βασ. Καρύδη (Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου), Όλγας Θεμελή (Πανεπιστήμιο Κρήτης), Γεωργ. Νικολόπουλου (Πάντειο Πανεπιστήμιο), Νικ. Κουλούρη και Σοφίας Βιδάλη (Πανεπιστήμιο Αθηνών, τμήμα ΜΜΕ) και Νικ. Λίβου, Φωτ. Μηλιώνη και Μαρ. Κρανιδιώτη (Νομική Σχολή Πανεπιστημίου Αθηνών) για τη συνδρομή τους στη συμπλήρωση των ερωτηματολογίων, τέλος δε στον κ. Νικ. Αρβανίτη και τον κ. Νικ. Βασιάκο για τη συναγωγή των στοιχείων που προέκυψαν από τα συμπληρωμένα ερωτηματολόγια και στην υποψήφια Διδάκτορα Εγκληματολογίας κ. Μαργαρίτα Γασπαρινάτου για μια πρώτη αξιολόγηση των πορισμάτων της έρευνας.

στη δεύτερη και στην έκτη ερώτηση, που αφορούσαν αντιστοίχως τα αίτια και τους τρόπους αντιμετώπισης της διαφθοράς, δόθηκε στους ερωτώμενους με την ένδειξη «άλλο», η δυνατότητα να προσθέσουν και άλλες συναφείς περιπτώσεις. Εξάλλου, ως προς τις απαντήσεις, οι περισσότερες είχαν μια κλιμάκωση από το «καθόλου» στο «αρκετά», το «πολύ» και το «πάρα πολύ», ώστε να αποφευχθεί έτσι η μονοδιάστατη και συνήθως απλουστευτική απάντηση του «ναι» και «όχι». Τέλος, η πρώτη από τις ερωτήσεις έχει έναν περισσότερο διαπιστωτικό χαρακτήρα και αφορά την αντίληψη των ερωτηθέντων για τη γενικότερη στάση ανοχής ή μη των πολιτών στην Ελλάδα απέναντι στη διαφθορά μετά την έναρξη της κρίσης, το 2009, ενώ οι υπόλοιπες ερωτήσεις στοχεύουν στις προσωπικές και βιωματικές στάσεις των ίδιων των ερωτηθέντων.

Ως προς το δείγμα που χρησιμοποιήθηκε, συγκεντρώθηκαν κατά τη χρονική περίοδο Φεβρουαρίου - Μαρτίου 2014 εν συνόλω 390 έγκυρα ερωτηματολόγια, που συμπληρώθηκαν κυρίως από προπτυχιακούς φοιτητές² (ηλικίας κατά μέσο όρο 21,2 ετών) και πρωτίστως γυναικείου φύλου (69,7%) από πανεπιστημιακές σχολές σε όλη την Ελλάδα (Πανεπιστήμια Αθηνών, Θεσσαλονίκης, Θράκης, Πελοποννήσου και Κρήτης), με εξειδίκευση στη νομική επιστήμη, ή τις κοινωνικές επιστήμες. Σημειώνεται ότι αντίστοιχη έρευνα σε πανεπιστημιακούς φοιτητές για τη διαφθορά είχε διεξαχθεί και το 2011 με επιστημονική ευθύνη της Ομότιμης Καθηγήτριας Κ.Δ. Σπινέλλη³.

² Συμμετέσχαν και 30 φοιτητές/τριες του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών του Τομέα Ποινικών Επιστημών Πανεπιστημίου Αθηνών.

³ Βλ. Κ.Δ. Σπινέλλη, Στάσεις και Αντιλήψεις Φοιτητών/τριών απέναντι στη Διαφθορά. Πρόδρομες σημειώσεις σε μια ανιχνευτική έρευνα του

Μάλιστα θεωρήθηκε χρήσιμο, προς συναγωγή συγκριτικών πορισμάτων, να επαναληφθεί και στο εδώ ερωτηματολόγιο (υπ' αρ. 7 ερώτηση) μία από τις ερωτήσεις αυτής της έρευνας, και συγκεκριμένα η τελευταία (υπ' αρ. 10).

II. ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Τα ευρήματα της έρευνας μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

Η στάση του κοινού απέναντι στη διαφθορά

Ως προς το πώς έχει διαμορφωθεί η στάση του κοινού στην Ελλάδα σήμερα, σε σύγκριση με την περίοδο πριν από το 2009, απέναντι στη δωροδοκία (π.χ. να δίνει ή να παίρνει κανείς χρήματα ή ανταλλάγματα) και γενικά απέναντι στη διαφθορά, η πλειονότητα των νεαρών ερωτηθέντων επικεντρώθηκε στη θέση ότι παρατηρείται σήμερα «κάπως μεγαλύτερη αυστηρότητα» (37,95%). Επίσης και από τις υπόλοιπες απαντήσεις, αρκετές κλίνουν υπέρ της άποψης ότι παρατηρείται «μεγαλύτερη αυστηρότητα» (13,85%) και «κατάσταση μηδενικής ανοχής» (7,18%), έτσι ώστε συνολικά η αντίληψη περί αυστηροποίησης να συγκεντρώνει ποσοστό περί το 59%. Αντίθετα, η άποψη ότι υπάρχει «ίδια κατάσταση ανοχής» (25,90%) ή ακόμη και ότι η ανοχή είναι «μεγαλύτερη από πριν» (14,62%), συμποσούνται περί το 40,5 %. Θεωρούν επομένως οι ερωτηθέντες, σε γενικό επίπεδο, ότι η στάση του κοινού απέναντι στη διαφθορά έχει διαφοροποιηθεί σημαντι-

Εργαστηρίου Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών ΕΚΠΑ, εις: Ν.Ε. Κουράκη/ Κ.Δ. Σπινέλλη/ Πάρ. Ζαγούρα (επιστημ. επιμέλεια), Διαφάνεια & Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Αθήνα/ Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλας, 2012, σελ. 173-213.

κά λόγω της κρίσης και ότι χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη αυστηρότητα, σε σχέση με την προ του 2009 περίοδο. Πάντως, και το ποσοστό εκείνων που θεωρούν ότι η αντιμετώπιση της διαφθοράς από το κοινό είναι ίδια ή και χαλαρότερη από πριν, δεν είναι διόλου ευκαταφρόνητο, καθώς πλησιάζει τα 2/5. Η διαφοροποίηση αυτή ίσως θα μπορούσε να συσχετισθεί με το γεγονός ότι αυτοί που ανήκουν στο ευρύτερο κοινό, σε αντίθεση με τους νεαρούς φοιτητές, βρίσκονται ήδη στην παραγωγική διαδικασία, έχουν ενδεχομένως επαγγελματικές ή και οικογενειακές υποχρεώσεις και επομένως θεωρούνται ότι αναγκάζονται να καταφεύγουν στις πελατειακές σχέσεις και σε παράνομους θύλακες διαμεσολάβησης, ακόμη και σε περιόδους οικονομικής κρίσης, προκειμένου να ισορροπήσουν έτσι τις ελλείψεις ενός Κράτους Δικαίου και Πρόνοιας.

Οι προσωπικές στάσεις των ερωτηθέντων σε ειδικά θέματα διαφθοράς

Από την επεξεργασία των επιμέρους άλλων απαντήσεων που δόθηκαν από τους νεαρούς φοιτητές προκύπτει επίσης μια στάση τους για μεγαλύτερη αυστηρότητα απέναντι στη διαφθορά.

Έτσι, στο ερώτημα (υπ' αρ. 7) εάν θα ήθελαν να επιβληθεί ποινή στον επιχειρηματία που «λαδώνει» για να πάρει δημόσιο έργο, η συντριπτική πλειονότητά τους, όπως και στην αντίστοιχη ερώτηση της έρευνας Σπινέλλη, απάντησε καταφατικά (89,23%), ενώ σε ακόμη μεγαλύτερο ποσοστό (94,10%), όπως και στην έρευνα Σπινέλλη, έφθασε το ποσοστό εκείνων που τάχθηκαν υπέρ της επιβολής ποινής σε κρατικό αξιωματούχο που λαδώνεται.

Εξίσου αυστηρή υπήρξε τόσο στην εδώ έρευνα, όσο και στην έρευνα Σπινέλλη, η γνώμη των ερωτηθέντων φοιτητών απέναντι στον γιατρό που παίρνει φακελάκι, δηλαδή 93,59% υπέρ της επιβολής ποινής. Αντίθετα, ανοχή επιδείχθηκε προς όσους δίνουν φακελάκι σε γιατρό, καθώς εδώ οι απόψεις περί επιβολής ποινής έφθασαν μόνο στο 52,05% (στην έρευνα Σπινέλλη προ 3ετίας το αντίστοιχο ποσοστό υπήρξε ακόμη μικρότερο – μόλις 24,5%!). Η κάπως «απαλλακτική» αυτή απάντηση για όσους δωροδοκούν γιατρό σε συνδυασμό με την αμέσως προηγούμενη απάντηση για τιμωρία του γιατρού που παίρνει φακελάκι, προδίδει πιστεύω μian αντίληψη των ερωτηθέντων ότι σε μεγάλο βαθμό για τα φακελάκια των νοσοκομείων ευθύνονται πρωτίστως οι ίδιοι οι γιατροί, που ασκούν πίεση στους ασθενείς ή/ και τους συγγενείς τους, και όχι τόσο οι εν λόγω ασθενείς, που αναγκάζονται να υποκύψουν σε αυτή την πίεση προκειμένου να μην έχουν άλλα προβλήματα υγείας. Δεν θεωρώ δηλαδή ότι το μειωμένο ποσοστό «καταδίκης» για όσους δίνουν φακελάκια σε γιατρούς φανερώνει ανοχή στο πρόβλημα της διαφθοράς των νοσοκομείων, αλλ' απλώς δείχνει κατανόηση σε μια κατάσταση που οι πολίτες και βεβαίως οι ίδιοι οι ερωτώμενοι συχνά δεν μπορούν δυστυχώς να αντιμετωπίσουν διαφορετικά.

Η αυστηρότητα αυτή απέναντι στη διαφθορά των νοσοκομείων και, γενικότερα, απέναντι στη λεγόμενη «μικρή» ή «καθημερινή» διαφθορά προκύπτει και από τις απαντήσεις στη συναφή ερώτηση υπ' αριθμ. 5, όπου οι ερωτηθέντες σχεδόν ισοψηφούν, αποδοκιμάζοντας εξ ίσου την εν λόγω «καθημερινή» διαφθοράς αλλά και τη λεγόμενη «υψηλή» διαφθορά (π.χ. εξοπλισμοί). Στην ερώτηση δηλ. εάν θεωρούν σοβαρότερη περίπτωση διαφθοράς τη μία ή την άλλη, 49,23% επέλεξαν ως σοβαρότερη την «καθημερινή» διαφθορά και 48,72% την «υ-

ψηλή» διαφθορά, χωρίς δηλ. σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τον βαθμό προσλαμβανόμενης απαξίας των δύο αυτών ειδών διαφθοράς, δηλ. της κάθετης (πελατειακές σχέσεις) και της οριζόντιας (διαπλοκή).

Σε παρόμοια κατεύθυνση αυστηρής στάσης απέναντι στη διαφθορά κινούνται και οι απαντήσεις σε μίαν άλλη ερώτηση, την υπ' αρ. 3. Εδώ το ζήτημα είναι εάν ο ερωτώμενος προσωπικά θα ήταν πρόθυμος να δώσει χρήματα ή άλλη παροχή προκειμένου να προχωρήσει μια υπόθεσή του πιο γρήγορα («γρηγορόσημο») ή πιο ευνοϊκά γι' αυτόν, εφόσον θα ήταν βέβαιος ότι δεν θα αποκαλυφθεί. Σκοπός δηλ. της ερώτησης ήταν να μετρήσει τη διάθεση του ερωτώμενου για εμπλοκή σε πράξη διαφθοράς, ανεξάρτητα από τον κίνδυνο αποκάλυψης και τιμωρίας του. Εντυπωσιακό είναι και εδώ το γεγονός ότι η μεγάλη πλειονότητα των ερωτηθέντων απάντησαν με απόλυτο τρόπο αρνητικά: «καθόλου» (57,95%), ενώ και από τους υπόλοιπους ερωτηθέντες μόλις το 1/3 (33,85%) απάντησε «αρκετά», που ήταν η αμέσως επόμενη διαβάθμιση μετά το «καθόλου» (άθροισμα των δύο ποσοστών: 91,80 %). Τουναντίον, οι απαντήσεις «πολύ» και «πάρα πολύ» δεν έφθασαν καν τον διψήφιο αριθμό, αφού ήσαν μόλις 7,69%.

Στο αμέσως επόμενο, ωστόσο, ερώτημα (αρ. 4) περί του εάν οι ερωτηθέντες θα ήσαν πρόθυμοι να καταγγείλουν κάποιον που θα τους ζητούσε «γρηγορόσημο», έστω και αν ελλόχευε έτσι ο κίνδυνος να έχουν αργότερα προβλήματα με τον υποψήφιο δωροδοκούμενο ή την υπηρεσία του, οι περισσότεροι ερωτηθέντες απάντησαν ότι θα ήταν «αρκετά» (39,49 %) πρόθυμοι να καταγγείλουν τέτοιες συμπεριφορές διαφθοράς, «πολύ» πρόθυμοι σε ποσοστό 24,10% και «πάρα πολύ» πρόθυμοι σε ποσοστό 17,95% (άθροισμα ποσοστών: 81,54 %). Ωστόσο πρέπει εδώ να επισημανθεί ότι περί το 1/5 από τους

νεαρούς ερωτηθέντες (18,21%) εκδήλωσαν επιφυλακτικότητα και απάντησαν «καθόλου» ως προς το εάν είναι πρόθυμοι να καταγγέλλουν τέτοια περιστατικά στις Αρχές. Προφανώς στη σκέψη τους πρυτάνευσε η ιδέα ότι μια τέτοια καταγγελία δεν θα τους ωφελούσε ιδιαίτερω, αλλ' αντίθετα θα τους δημιουργούσε δυσκολίες στη διεκπεραίωση της υπόθεσής τους, τλαιπωρίες με τη γραφειοκρατία της Διοίκησης και των Δικαστηρίων αλλά και κινδύνους ατελεύτητων δικαστικών αντιπαραθέσεων με τον καταγγελλθέντα, καθώς ο καταγγείλας θα μπορούσε εύκολα από κατήγορος να βρεθεί κατηγορούμενος.

Η γνώμη των ερωτηθέντων για τους λόγους αντίθεσης προς τη διαφθορά

Με ένα άλλο κρίσιμο ερώτημα, το υπ' αρ. 2, επιχειρήθηκε να διερευνηθούν οι λόγοι για τους οποίους υπάρχει ενδεχομένως αντίθεση των ερωτηθέντων απέναντι στη διαφθορά.

Σύμφωνα με τους μέσους όρους των απαντήσεων που δόθηκαν (σε κλίμακα 1-4) και με τα ποσοστά των επιμέρους απαντήσεων, κύρια εξήγηση για την εν λόγω αρνητική στάση των ερωτηθέντων απέναντι στη διαφθορά αποτελεί το ότι δεν υπάρχουν πλέον αρκετά χρήματα για να δωροδοκεί κάποιος. Απορρίπτεται δηλ. από τους πολίτες η ιδέα να σκεφθούν ευνοϊκά το θέμα της διαφθοράς, διότι δεν είναι (πλέον) σε θέση να διαθέσουν χρήματα για κάτι τέτοιο (μέσος όρος: 2,01, με επίκεντρο την περίπτωση (β) «αρκετά», όπου οι απαντήσεις έφθασαν το ποσοστό 50,26%, και «καθόλου»: 25,64%). Βέβαια, η έμφαση στην οικονομική αυτή παράμετρο φανερώνει μια ρεαλιστική προσέγγιση, που δεν είναι συνήθης σε τέτοιου είδους έρευνες. Φαίνεται όμως ότι η οικονομική κρίση επέδρασε στους πολίτες κυρίως από αυτή τη ρεαλιστι-

κή άποψη και τους αποστασιοποίησε από άλλες απόψεις περισσότερο ιδεαλιστικές. Τούτο προκύπτει άλλωστε και από τις λοιπές εξηγήσεις που δόθηκαν ως προς τους λόγους ενδεχόμενης αντίθεσης των πολιτών κατά της διαφθοράς.

Πράγματι, με βάση τους μέσους όρους των υπόλοιπων εξηγήσεων, η «ηθική» προσέγγιση έρχεται δεύτερη, με μέσο όρο 1,80 και με κύριο ποσοστό απαντήσεων το «καθόλου» (40,51%) στο κατά πόσον οι πολίτες πιστεύουν ότι «δεν είναι ηθικά ορθό να δίνουν ή να δέχονται χρήματα ή άλλα ανταλλάγματα λόγω δωροδοκίας» («αρκετά»: 37,18%, «πολύ» 15,64%, «πάρα πολύ»: 2,82%).

Τρίτη στη σειρά των εξηγήσεων έρχεται η «συμβολική» προσέγγιση περί του ότι έχει αλλάξει γενικότερα η στάση της πολιτικής ηγεσίας και της δικαιοσύνης απέναντι στη διαφθορά, με μέσο όρο 1,76. Αναλυτικότερα τα ποσοστά των απαντήσεων έχουν στην περίπτωση αυτή ως εξής: «καθόλου»: 48,46%, «αρκετά»: 29,49%, «πολύ»: 12,31%, «πάρα πολύ»: 6,41%.

Εξάλλου, ως τέταρτη εξήγηση των ερωτηθέντων για την τυχόν αντίθεση στη διαφθορά, καταγράφεται το ότι θεωρείται «ταπεινωτικό για τους πολίτες να προχωρούν σε τέτοιες συναλλαγές», με μέσο όρο 1,68 και κύριο ποσοστό (και εδώ) τις απαντήσεις στο «καθόλου» (46,67%) και στο «αρκετά» (36,67%). Αντίθετα, οι απαντήσεις «πολύ» και «πάρα πολύ» συγκέντρωσαν αντίστοιχα μόλις 11,54% και 2,05%, γεγονός που επιβεβαιώνει το ότι η ιδεαλιστική αντίληψη περί του ότι η διαφθορά προσβάλλει την οντότητα και την τιμή του ανθρώπου δεν διαδραματίζει εδώ κυρίαρχο ρόλο.

Η γνώμη των ερωτηθέντων ως προς τις προτεραιότητες μέτρων κατά της διαφθοράς

Ενδιαφέρον είναι ήδη να αξιολογηθούν εδώ οι απαντήσεις των ερωτηθέντων στην ερωτ. 6 ως προς το ποιες πρέπει να είναι κατά τη γνώμη τους οι προτεραιότητες στη χάραξη της αντεγκληματικής πολιτικής κατά της δωροδοκίας και της διαφθοράς. Στους ερωτηθέντες δόθηκαν προς αξιολόγηση (με κλιμάκωση από το «καθόλου» έως το «πάρα πολύ») εννέα εναλλακτικές προτάσεις, καθώς και η δυνατότητα «άλλο», ώστε να προσθέσουν κάποια ακόμη δική τους πρόταση.

Πρώτη επιλογή των ερωτηθέντων για τη βέλτιστη πρακτική καταπολέμησης της διαφθοράς είναι η «ενεργοποίηση των δυνατοτήτων της παιδείας από τα νηπιαγωγεία έως τα πανεπιστήμια», με μέσο όρο 3,39 (σε κλίμακα 1-4), και με τα ισχυρότερα ποσοστά να επικεντρώνονται στις απαντήσεις «πάρα πολύ» (56,67%) και «πολύ» (12,05%). Ορθά θεωρώ ότι οι ερωτηθέντες προτάσσουν το θέμα της παιδείας ως μείζονα προϋπόθεση (*conditio sine qua non*) για την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς η διαφθορά απετέλεσε επί έτη μέρος μιας ενδημικής «κουλτούρας», την οποία μόνη η παιδεία, και μάλιστα «εξ απαλών ονύχων» για τους εκπαιδευόμενους, μπορεί να ανατρέψει εκ βάθρων.

Με βάση και πάλι τους μέσους όρους των απαντήσεων στην ίδια αυτή ερώτηση, η κατάταξη των προτεραιοτήτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς έχει ως εξής:

Στη δεύτερη θέση, με μέσο όρο 3,36 και ποσοστά «πάρα πολύ» 53,33% και «πολύ» 29,74%, άρα σε απόσταση αναπνοής από την προηγούμενη απάντηση, έρχεται το πρόταγμα – αίτημα των πολιτών για μεγαλύτερη αξιοκρατία στην επιλογή υπαλλήλων, ώστε αυτοί να εξυπηρετούν καλύτερα τον

πολίτη και να μην εμπλέκονται σε πράξεις διαφθοράς. Και εδώ, όπως και στην προηγούμενη απάντηση, η τοποθέτηση των ερωτηθέντων πηγαίνει πράγματι στη ρίζα του προβλήματος, αφού η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση εκτρέφεται κατά κανόνα από το πελατειακό κράτος και την εξυπηρέτηση ιδιοτελών συμφερόντων διοικούντων και διοικουμένων. Μάλιστα τα δύο προτάγματα που θέτουν οι ερωτηθέντες για καταπολέμηση της διαφθοράς, δηλ. η εμπνευσμένη παιδεία και η αξιοκρατική διοίκηση, αποτελούν αναμφίβολα τους δύο στέρεους πυλώνες, επάνω στους οποίους μπορεί να οικοδομηθεί η νέα Ελλάδα της επόμενης γενεάς.

Στην τρίτη θέση ισοβαθμούν με μέσο όρο 3,28, τρεις ειδικότερες προτεραιότητες, που αποτελούν επίσης βασικές προϋποθέσεις λειτουργίας ενός αποτελεσματικού κράτους δικαίου: Η αυστηρότερη εφαρμογή του Νόμου προς κάθε κατεύθυνση («πάρα πολύ» 47,69% και «πολύ» 31,03%), η βεβαιότητα σύλληψης και καταδίκης των παρανομοούντων («πάρα πολύ: 50,26%, «πολύ» 26,92%) και ο περιορισμός περίπλοκων γραφειοκρατικών διαδικασιών και ασαφών νομοθετικών ρυθμίσεων που «μπλοκάρουν» την απρόσκοπτη εξυπηρέτηση του πολίτη και διευκολύνουν έτσι τη διαφθορά («πάρα πολύ»; 48,72, «πολύ»: 28,97%). Επομένως, η αμείλικτη εφαρμογή του νόμου, ακόμη και για υψηλά ιστάμενους πολίτες, σε συνδυασμό με ανατροπή των γραφειοκρατικών εμποδίων που υποθάλλουν τη διαφθορά, συνιστούν, κατά τη γνώμη των ερωτηθέντων, μέτρα που θα αποτελέσουν σοβαρά πλήγματα κατά της διαφθοράς.

Στην τέταρτη θέση, με μέσο όρο 2,87, κατατάσσεται το αίτημα για αυστηρότερους νόμους σε όλο το φάσμα των πράξεων διαφθοράς («πάρα πολύ» 30,26%, «πολύ» 28,72%). Ενδιαφέρον είναι εδώ να παρατηρηθεί ότι το πρόταγμα για αυ-

στηρότερους νόμους έρχεται μετά από εκείνο για εφαρμογή των νόμων, που, όπως αναφέρθηκε ήδη, ιεραρχείται στην τρίτη θέση. Εκφράζουν έτσι οι ερωτηθέντες – και ορθά, ιδίως μάλιστα στη χώρα μας, το αυτονόητο, ότι δηλ. η εφαρμογή των νόμων είναι σημαντικότερη από την (απλή) θέσπισή τους, αφού όσο καλός και αν είναι ένας νόμος, όταν παραμένει ανεφάρμοστος, χάνει κάθε χρησιμότητα και αξία.

Στην πέμπτη θέση, με μέσο όρο 2,83, κατατάσσεται ως μέτρο κατά της διαφθοράς η ενίσχυση του ηθικού παραδείγματος που δίνει η πολιτική και πνευματική ηγεσία («πάρα πολύ» 30,51%, «πολύ» 30,26%). Είναι άλλωστε γνωστή η σημασία του καλού ή κακού παραδείγματος που παρέχεται από τους ταγούς μιας χώρας προς τους πολίτες, παραδείγματος το οποίο μέσω της υποβολής και της μίμησης διαχέεται στην κοινωνία και καθίσταται είτε δικαιολογία και επιχείρημα για την τέλεση πράξεων διαφθοράς (όταν το παράδειγμα είναι αρνητικό), είτε, αντιθέτως, σημείο αναφοράς για αποφυγή τέτοιων πράξεων (όταν το παράδειγμα είναι θετικό).

Στην έκτη θέση, με μέσο όρο 2,70, καταγράφεται ως μέσο κατά της διαφθοράς, η διεξαγωγή ενημερωτικής εκστρατείας για ευαισθητοποίηση του κοινού μέσω των ΜΜΕ αναφορικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της δωροδοκίας και της διαφθοράς («πάρα πολύ» 24,36%, «πολύ» 28,97%). Είναι βέβαια καταλυτική η σημασία που μπορεί να έχει μια επιτυχημένη εκστρατεία ενημέρωσης κατά της διαφθοράς στην αλλαγή νοοτροπίας των πολιτών απέναντι στο θέμα αυτό. Ορισμένα επιτυχημένα σποτάκια στην τηλεόραση, αλλά ακόμη και δραματοποιημένα σήριαλ με θέμα τον πόλεμο κατά της διαφθοράς, όπως αυτά που προβλήθηκαν κατά καιρούς στο Χονγκ Κονγκ, είναι, προφανώς, ικανά να αποτελέσουν σημαντικό αντικείμενο συζήτησης και ευαισθητοποίησης των πολιτών κατά της

διαφθοράς. Ωστόσο χρήσιμο είναι να τονισθεί εδώ ότι περισσότερο και από την εκστρατεία ενημέρωσης «μετράει» το παράδειγμα της ηγεσίας, το οποίο, όπως αναφέρθηκε ήδη, κατατάσσεται κατά τη γνώμη των ερωτηθέντων σε μια θέση υψηλότερα.

Τέλος, μία ακόμη προτεραιότητα που θεωρήθηκε από τους ερωτηθέντες ως επιδιωκτέα, αλλά με χαμηλή θέση στην ιεράρχηση των προταγμάτων (μέσος όρος: 2,37) και με μεγάλη διασπορά τιμών («καθόλου 18,46%, «αρκετά» 40%, «πολύ» 23,33%, «πάρα πολύ» 15,64%), είναι αυτή που αφορά την αποκοπή της επικοινωνίας του πολίτη με τον υποψήφιο δωροδοκούμενο και, αντιθέτως, την προώθηση των επαφών του πολίτη και της Διοίκησης μέσω ΚΕΠ ή ηλεκτρονικών μέσων. Εύλογα δηλ. θα μπορούσε να προσδοκά κανείς ότι εάν οι συναλλαγές με την Εφορία, την Πολεοδομία ή τα Τελωνεία γίνονται «απρόσωπα» μέσω διαδικτύου ή μέσω τρίτων προσώπων και χωρίς προσωπική επαφή του πολίτη με τη συγκεκριμένη υπηρεσία, τότε η πιθανότητα μιας πίεσης του υπαλλήλου προς τον πολίτη για δωροδοκία ή έστω μιας «ευκαιρίας» για τέτοιες ενέργειες μειώνεται αισθητά. Ωστόσο, στην προκειμένη έρευνα η προτεραιότητα αυτή δεν φάνηκε να έχει απήχηση, πρώτον διότι το ευρύ κοινό στην Ελλάδα δεν έχει αποκτήσει έως τώρα μεγάλη εξοικείωση με τις ηλεκτρονικές συναλλαγές, δεύτερον διότι υπάρχει στον πολίτη ο φόβος μήπως μέσα στο πλαίσιο μια τέτοιας ηλεκτρονικής διαδικασίας η αίτησή του «βαλτώσει» για μεγάλο χρονικό διάστημα χωρίς αυτός να γνωρίζει πού ακριβώς να απευθυνθεί για να «ξεμπλοκάρει» την υπόθεσή του, και τρίτον, διότι θα χανόταν έτσι η προσωπική επαφή που καλώς ή κακώς αποτελεί ιδιαίτερη και προσφιλή συνήθεια των λαών στη νότια Ευρώπη.

III. EN ΕΙΔΕΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΟΣ

Ενόψει των ανωτέρω πορισμάτων της έρευνας και με αναφορά στα ερωτήματα που τέθηκαν στην αρχή αυτής της μελέτης, προκύπτουν τρία ειδικότερα συμπεράσματα:

Εν πρώτοις, οι νέοι πολίτες των πανεπιστημίων μας φαίνεται ότι έγιναν πράγματι περισσότερο ευαισθητοποιημένοι και αυστηροί απέναντι σε θέματα διαφθοράς λόγω της οικονομικής κρίσης. Βέβαια, θεωρούν ότι το ευρύ κοινό δεν έχει απογαλακτισθεί ακόμη αρκετά από την παλαιότερη νοοτροπία ανοχής και εφησυχασμού απέναντι στη διαφθορά, οι ίδιοι όμως δείχνουν αποφασισμένοι να αντιμετωπίσουν τις πράξεις διαφθοράς με αμείλικτη αποφασιστικότητα.

Κατά δεύτερον, οι νέοι πολίτες επιχειρώντας να διεισδύσουν στους λόγους για τους οποίους μπορεί κανείς να είναι σήμερα αντίθετος σε πράξεις διαφθοράς, προτάσσουν ιδέες που αποπνέουν ρεαλισμό και που εστιάζουν λιγότερο σε απόψεις ηθικού, συμβολικού ή προσωπικού χαρακτήρα.

Τέλος, ως προς τις προτεραιότητες για αντιμετώπιση της διαφθοράς, οι νέοι πολίτες ιεραρχούν στις πρώτες θέσεις προτάγματα που αγγίζουν τις ρίζες του προβλήματος, όπως η εμπνευσμένη παιδεία, η αξιοκρατία στη διοίκηση, η άτεγκτη εφαρμογή των νόμων και η πάταξη της γραφειοκρατίας, και αποδίδουν μικρότερη σημασία σε ζητήματα ουσιώδη μεν, αλλά επικοινωνιακού ή τεχνικού χαρακτήρα, όπως οι εκστρατείες ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης και το παράδειγμα των «ταγών» μιας χώρας.

Οι ανωτέρω θέσεις των ερωτηθέντων παρουσιάζουν ωριμότητα, η οποία παρά το νεαρό της ηλικίας τους εντυπωσιάζει και παρέχει στους ασχολούμενους με τον σχεδιασμό και την υλοποίηση μιας επιτυχημένης στρατηγικής κατά της διαφθο-

ράς σημαντικές ιδέες για την επιλογή και ιεράρχηση των στόχων. Βέβαιοι, ορισμένοι από τους στόχους αυτούς, όπως η αναβάθμιση της παιδείας και η επίτευξη της διοικητικής αξιοκρατίας, είναι οραματικοί, μεγαλόπνοοι και επομένως δεν μπορούν να επιτευχθούν άμεσα. Μπορούν όμως να αποτελέσουν τον ακρογωνιαίο λίθο για μακρόπνοες στρατηγικές, που θα αποδώσουν σημαντικούς καρπούς όταν οι νέοι αυτοί πολίτες, δηλ. οι ερωτηθέντες, κληθούν –πολύ σύντομα – να οικοδομήσουν οι ίδιοι ένα καλύτερο αύριο για τη χώρα.

ΠΡΟΣΘΗΚΗ: ΤΑ ΠΛΗΡΗ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Έρευνα: Έρευνα για διαφθορά στην Ελλάδα

Πλήθος ερωτηματολογίων: 390

(Όλα τα ερωτηματολόγια)

Ερώτηση	ΜΟ	ΤΑ	Δεν Απ/σαν	1	2	3	4	5
1 Πώς πιστεύετε ότι έχει διαμορφωθεί η στάση του κοινού στην Ελλάδα σήμερα, σε σύγκριση με την περίοδο πριν από το 2009, Απέναντι στη δωροδοκία (π.χ. να δίνει ή να παίρνει κανείς χρήματα ή ανταλλάγματα) και γενικά απέναντι στη διαφθορά (πχ ξέπλυμα) 1: Μεγαλύτερη ανοχή, 2:Ίδια κατάσταση ανοχής, 3:Κάπως μεγαλύτερη αυστηρότητα, 4:Μεγάλη αυστηρότητα, 5:Κατάσταση μηδενικής ανοχής	2,73	1,10	2	57	101	148	54	28
2 Πόσο πολύ η ενδεχόμενη αντίθεση των πολιτών στην Ελλάδα απέναντι στη διαφθορά οφείλεται, κατά τη γνώμη σας: (α) στο ότι δεν υπάρχουν πλέον αρκετά χρήματα για να δωροδοκεί κάποιος;	2.01	0,80	9	100	196	65	20	0

Ερώτηση		ΜΟ	ΤΑ	Δεν Απ/σ αν	1	2	3	4	5
	1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ								
3	β) στο ότι θεωρείται ταπεινωτικό για τους πολίτες να προχωρούν σε τέτοιες συναλλαγές; 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	1,68	0,76	12	182	143	45	8	0
4	(γ) στο ότι πιστεύουν οι πολίτες ότι δεν είναι ηθικά ορθό να δίνουν ή να δέχονται χρήματα ή άλλα ανταλλάγματα λόγω δωροδοκίας; 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	1,80	0,81	15	158	145	61	11	0
5	(δ) στο ότι έχει αλλάξει γενικότερα η στάση της πολιτικής ηγεσίας και της δικαιοσύνης απέναντι στη διαφθορά. 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	1,70	0,92	13	189	115	48	25	0
6	Εσείς προσωπικά, πόσο πρόθυμος/ή θα ήσασταν να δώσετε κάποια χρήματα ή άλλη παροχή για να προχωρήσει μια υπόθεσή σας πιο γρήγορα («γρηγορόσημο»), ή πιο ευνοϊκά για σας, εφόσον θα ήσασταν βέβαιοι ότι δεν θα αποκαλυφθείτε; 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	1,52	0,70	2	226	132	22	8	0
7	Αντίστροφα, πόσο πρόθυμος/ πρόθυμη θα ήσασταν να καταγγείλετε κάποιον που σας ζητάει “γρηγορόσημο”, έστω και αν ελλοχεύει έτσι ο κίνδυνος να έχετε αργότερα προβλήματα με τον υποψήφιο δωροδοκούμενο ή την υπηρεσία του; 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	2,42	0,99	1	71	154	94	70	0

Ερώτηση	ΜΟ	ΤΑ	Δεν Απ/σ αν	1	2	3	4	5
8 Θεωρείτε σοβαρότερη περίπτωση διαφθοράς την καθημερινή διαφθορά (π.χ. "γρηγορόσημο") ή τη λεγόμενη "υψηλή διαφθορά" (π.χ. Εξοπλισμοί). 1: Καθημερινή Διαφθορά, 2:Υψηλή Διαφθορά	1,50	0,50	8	192	190	0	0	0
9 Ποιές πρέπει να είναι κατά τη γνώμη σας οι προτεραιότητες στη χάραξη της αντεγκληματικής πολιτικής κατά της δωροδοκίας και της διαφθοράς: (α) Αυστηρότεροι νόμοι και για όλο το φάσμα πράξεων διαφθοράς. 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	2,87	0,93	5	28	112	127	118	0
10 (β) Αυστηρότερη εφαρμογή των νόμων προς κάθε κατεύθυνση. 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	3,28	0,80	8	5	70	121	186	0
11 (γ) Βεβαιότητα σύλληψης και καταδίκης των παρανομούντων. 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	3,28	0,87	12	14	63	105	196	0
12 (δ) Ενεργοποίηση των δυνατοτήτων της παιδείας από τα νηπιαγωγεία έως τα πανεπιστήμια. 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	3,39	0,85	16	14	47	92	221	0
13 (ε) Καμία απ' ευθείας επικοινωνία μεταξύ πολίτη και υποψηφίου δωροδοκούμενου (αντίθετα: π.χ. Χρησιμοποίηση ΚΕΠ ή ηλεκτρονικών συναλλαγών)	2,37	0,97	10	72	156	91	61	0

Ερώτηση	ΜΟ	ΤΑ	Δεν Απ/σαν	1	2	3	4	5
1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ								
14 (στ) Μεγαλύτερη αξιοκρατία στην επιλογή υπαλλήλων, ώστε να εξυπηρετούν καλύτερα τον πολίτη και να μην προβαίνουν σε πράξεις διαφθοράς. 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	3,36	0,81	6	10	50	116	208	0
15 (ζ) Διεξαγωγή ενημερωτικής εκστρατείας για ευαισθητοποίηση του κοινού μέσω ΜΜΕ αναφορικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της δωροδοκίας και της διαφθοράς. 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	2,70	0,96	11	38	133	113	95	0
16 (η) Ενίσχυση του ηθικού παραδείγματος που δίνει η πολιτική και πνευματική ηγεσία. 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	2,83	1,00	11	42	100	118	119	0
17 (θ) Περιορισμός περίπλοκων γραφειοκρατικών διαδικασιών και ασαφών νομοθετικών ρυθμίσεων, που “μπλοκάρουν” την απρόσκοπτη εξυπηρέτηση του πολίτη και διευκολύνουν έτσι τη διαφθορά. 1: Καθόλου, 2:Αρκετά, 3:Πολύ, 4:Πάρα πολύ	3,28	0,85	17	14	56	113	190	0
18 Θα θέλατε να επιβληθεί (ΝΑΙ) ή να μην επιβληθεί ποινή (ΟΧΙ) σε κάποια από τις εξής περιπτώσεις: (α) σε κάποιον που δίνει φακελάκι σε γιατρό, 1: Ναι, 2:Όχι	1,47	0,50	7	203	180	0	0	0

Ερώτηση		ΜΟ	ΤΑ	Δεν Απ/σ αν	1	2	3	4	5
19	(β) στον γιατρό που παίρνει το φακελάκι 1: Ναι, 2: Όχι	1,05	0,22	6	365	19	0	0	0
20	(γ) στον επιχειρηματία που "λαδώνει" για να πάρει δημόσιο έργο, 1: Ναι, 2: Όχι	1,10	0,30	5	348	37	0	0	0
21	(δ) στον αξιωματούχο του δημοσίου που "λαδώνεται". 1: Ναι, 2: Όχι	1,03	0,18	11	367	12	0	0	0

ΑΝΔΡΕΑΣ ΦΑΚΟΣ*
ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟ

I. ΧΕΙΡΑΓΩΓΗΜΕΝΟΙ ΑΓΩΝΕΣ – ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

A.1 Στο χώρο του Ποδοσφαίρου, με την άκρατη εμπορευματοποίηση και επαγγελματοποίηση, ο Αθλητισμός απέκτησε άλλη διάσταση. Έτσι το αθλητικό «ιδεώδες», το φίλαθλο πνεύμα και οι αρχές του Ολυμπισμού, αλλά και η σημαντικότερη όλων αρχή του «ευ αγωνίζεσθαι» (το κατά τον αγγλικό όρο “fair play”) αποτελούν γράμμα κενό.

A.2 Η στοιχηματική βιομηχανία των ποδοσφαιρικών αγώνων ανθεί στην Ευρώπη, αλλά βρίσκεται σε ιδιαίτερη έξαρση στην Ασία, όπου αποτελεί το «εθνικό χόμπι». Ειδικότερα οι χώρες που έχουν κοινές οργανώσεις «παράνομου τζόγου» είναι οι: Κίνα, Ινδονησία, Βιετνάμ, Μαλαισία και Ταϊλάνδη.

Στην Ασία το σύνολο της βιομηχανίας του τζόγου (νόμιμου και παράνομου) κυμαίνεται γύρω στα 450 δις δολάρια ετησίως, ενώ η φαρμακευτική βιομηχανία ανέρχεται στα 106 δις δολάρια το χρόνο (βλ. αμερικανικό περιοδικό *Foreign Policy & σελ. 72* του βιβλίου *Τα στημένα – Ποδόσφαιρο & Οργανωμένο έγκλημα*, Declan Hill, εκδ. Πολύτροπον, 2008).

* Επίτιμος Αντεισαγγελέας Αρείου Πάγου, πρ. Ποδοσφαιρικός Εισαγγελέας.

Ενδεικτική είναι και η μελέτη της Σχολής Κυβερνητικών υποθέσεων του Πανεπιστημίου Χάρβαρντ, που διαπίστωσε ότι το έτος 2001 τοποθετήθηκαν στο Χονγκ-Κονγκ 2,5 δις δολάρια για το πρωτάθλημα της Αγγλικής «Πρέμιερ-Λιγκ».

A.3 Στους χειραγωγημένους αγώνες (στημένα ματς) πρωταγωνιστούν οι: «Στοιχηματζήδες», Παράγοντες ποδοσφαιρικών ομάδων, Διαιτητές και Ποδοσφαιριστές. Η δωροδοκία είναι πάντα το δέλεαρ.

Μερικές από τις αναγκαίες συνθήκες για την άνθηση των «στημένων» είναι:

α) Όταν η εκμετάλλευση των Ποδοσφαιριστών είναι μεγάλη, δηλαδή είναι τόσο κακοπληρωμένοι από τους Συλλόγους τους, που βρίσκονται σε απόγνωση και αποφασίζουν να «στήσουν» έναν αγώνα, διότι θα βγάλουν περισσότερα χρήματα, απ'όσα θα πάρουν ως αμοιβή σε μία ολόκληρη σεζόν.

β) Αν θεωρούν οι παίκτες μιας ομάδας, ότι οι Παράγοντες και οι Διοικούντες βγάζουν πολλά χρήματα από την αθλητική τους εργασία.

γ) Όταν γύρω από το άθλημα λειτουργούν «παράνομα στοιχηματικά κυκλώματα». Σήμερα, εξάλλου, με το Διαδίκτυο, τα παράνομα συνδικάτα του τζόγου μπαίνουν στο σπίτι του καθένα με το πάτημα ενός κουμπιού.

δ) Όταν υπάρχουν μερικοί Ποδοσφαιριστές (αποκαλούμενοι «αποβράσματα») που ανεξαρτήτως του μισθού που παίρνουν ή του κύρους που απολαμβάνουν, στήνουν παιχνίδια χάριν παράνομου πλουτισμού τους.

ε) Όταν οι Παράγοντες – Διοικούντες το Σωματείο επιθυμούν να αποφύγουν τον υποβιβασμό κατηγορίας ή την άνοδο ή τη συμμετοχή σε διεθνείς συναντήσεις.

και στ) Η φαυλότητα ορισμένων Διαιτητών, που αποδέχονται τη δωροδοκία.

II. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΟΔΟΣΦΑΙΡΙΚΗ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ

Β.1 Στην Ελλάδα η Ε.Π.Ο. (Ελληνική Ποδοσφαιρική Ομοσπονδία) είναι ο ανώτατος φορέας για την οργάνωση και λειτουργία του ποδοσφαιρικού αθλήματος, πλην όμως, αν και επιχορηγείται από το κράτος, πολλές φορές, με την επίκληση του μανδύα του «Αυτοδιοίκητου», καλύπτει μη σύννομες ενέργειες, όπως ενδεικτικώς:

α) Απαγορεύει στις Π.Α.Ε. (ποδοσφαιρικές ανώνυμες εταιρείες) να ασκήσουν το Συνταγματικό δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα Δικαστήρια και τις υποχρεώνει να προσφύγουν μόνο στη δική της Διαιτησία.

β) Ενώ στο πλαίσιο αυτής λειτουργούν Πειθαρχικές Επιτροπές, διατηρεί παράλληλα και την εκ μέρους της πειθαρχική δικαιοδοσία, με ανεπίτρεπτη εν ταυτώ σύμπτωση ιδιότητας Κατήγορου και Δικαστή, ενώ στο πρόσφατο παρελθόν υπήρξε συγκρότηση Επιτροπής με «κακή σύνθεση» μελών (βλ. Άρθ. 41 κεφάλ. Στ' παρ. 6 καταστατικού Ε.Π.Ο., απόφ. Δ.Σ. αυτής 30/2011 και από 20-4-2011 πόρισμα Επιτροπής).

γ) Αν και οι αρχαιρεσίες για το Διοικητικό Συμβούλιο το έτος 2012 έπρεπε να διεξαχθούν με 400 εκλέκτορες (βλ. Ν.3479/2006) διενεργήθηκαν μόνο με 57 ψηφοφόρους, δηλαδή με ένα εκπρόσωπο ανά Νομό και παρόλον ότι:

αα) Έχουν εκφραστεί έντονες επικρίσεις για τον ενδεχόμενο επηρεασμό του μικρού αυτού εκλεκτορικού σώματος.

ββ) Αποτελεί στρέβλωση π.χ. η μια ψήφος για το Ν. Χίου (με ένα ποδοσφαιρικό σωματείο) και η μία ψήφος για το Ν.

Θεσσαλονίκης (που αριθμεί περί τα 200 ποδοσφαιρικά σωματεία) και

γγ) Σε καμία Ευρωπαϊκή χώρα δεν ισχύει η περιορισμένη εκπροσώπηση με μία μοναδική ψήφο ανά Νομό, γι' ανάδειξη Δ.Σ. στις αντίστοιχες Ομοσπονδίες.

δ) Λίαν προσφάτως καθιερώθηκε η αποκάλυπτη λογοκρισία στη δημοσιογραφική κριτική, με απειλούμενη επιβολή πειθαρχικής ποινής για δυσφήμιση στις Π.Α.Ε. (βλ. Δηλώσεις: Ι. Πανούση, καθηγ. Εγκληματολογίας, που έκανε λόγο για πισωγύρισμα στο σκοταδισμό του φεουδαρχικού μεσαίωνα, Ν. Κωνσταντόπουλου, δικηγόρου κ.λ.π.).

ε) Με απόφαση της 30-11-2011 ορίστηκε η άσκηση καθηκόντων «Ποδοσφαιρικού Εισαγγελέα» από την Εκτελεστική Γραμματεία της Ε.Π.Ο., παρόλον ότι σύμφωνα με τον νόμο, ο Ποδοσφαιρικός Εισαγγελέας πρέπει να έχει «δικαστική ιδιότητα».

Β2. Από τον Οκτώβριο 2010 λειτουργεί ο «Ποδοσφαιρικός Εισαγγελέας» με μόνη αρμοδιότητα την άσκηση πειθαρχικής δίωξης και δικαίωμα έφεσης κατ' αποφάσεων των Πειθαρχικών Επιτροπών. Έτσι δεν δικαιούται να ενεργήσει ή να παραγγείλει π.χ. εξέταση μαρτύρων, κατάσχεση εγγράφων, πραγματογνωμοσύνη, αυτοψία κ.λ.π. Επίσης, στερείται του δικαιώματος να παρίσταται και να συμμετέχει στη σύνθεση των Πειθαρχικών Επιτροπών κατά τη δημόσια συνεδρίαση και εκδίκαση των υποθέσεων.

Β3. Ο ορισμός Διαιτητών για τους αγώνες γίνεται από τμήμα της Ε.Π.Ο. καλούμενο Κ.Ε.Δ. (Κεντρική Επιτροπή Διαιτησίας) που συνεδριάζει ως Συμβούλιο και όχι δημόσια, αλλά και χωρίς προκαθορισμένα κριτήρια επιλογής, ιδίως για τα κρίσιμα ματς. Εντεύθεν η πρόκληση καχυποψίας γι' αντικει-

μενικότητα και η κατ' επανάληψη έκφραση αιτιάσεων από παράγοντες Σωματείων και αθλητικό τύπο.

III. ΜΕΤΡΑ ΘΕΡΑΠΕΙΑΣ

Γ1. Οι Πειθαρχικές Επιτροπές να συγκροτούνται αποκλειστικώς από Δικαστικούς Λειτουργούς (εν ενεργεία ή συνταξιούχους) με βάση την πρόβλεψη της παρ.2 του άρθρου 89 Συντάγματος και τις σχετικές διατάξεις του Οργανισμού Δικαστηρίων. Η μέχρι σήμερα συμμετοχή και Δικηγόρων σ' αυτές έχει προκαλέσει ζωηρές αμφισβητήσεις και επικριτικά σχόλια.

Γ2. Η επιλογή των Δικαστικών Λειτουργών θα γίνεται από το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο, για δε τους συνταξιούχους από τον Υπουργό Δικαιοσύνης.

Οπωσδήποτε, πρέπει να σταματήσει η εφαρμοζόμενη επιλογή αυτών από το Δ.Σ. της Ε.Π.Ο.

Γ3. Σε κάθε περίπτωση επιβάλλεται η απομάκρυνση των γραφείων και αίθουσας συνεδριάσεων των Πειθαρχικών Επιτροπών από τους χώρους της Ε.Π.Ο. (πάρκο Γουδί), της Σούπερ-Λιγκ (Μαρούσι) και της Φούτμπολ-Λιγκ (Αθήνα, οδός Θεμιστοκλέους).

Τόσο η λειτουργία των γραφείων, όσο και οι συνεδριάσεις των παραπάνω Επιτροπών θα γίνονται, αντιστοίχως, στο Πρωτοδικείο ή Εφετείο. Έτσι αφενός μεν θα επέλθει λειτουργική ενοποίηση, αφετέρου δε θα εκλείψουν οι υφέρπουσες καχυποψίες για ενδεχόμενο επηρεασμό από τους Παράγοντες των Ενώσεων, λόγω άμεσης γειτνίασης και συγχρωτισμού.

Γ4. Ο ορισμός των Διαιτητών από την Κ.Ε.Δ. βάλλεται πανταχόθεν και ήδη έχει επιληφθεί ο ποινικός μηχανισμός για φερόμενη πλαστογραφία πινάκων.

Μοναδικό μέτρο θεραπείας είναι η κλήρωση των Διαιτητών, που θα γίνεται δημόσια στο ακροατήριο. Έτσι μόνο θα εκλείψει (ή θα περιοριστεί σημαντικά) η μόνιμη καχυποψία και οι μεμψιμοιρίες για τις αποκαλούμενες «βρώμικες σφυρίχτρες», που είναι της αρεσκείας μιας Ομάδας.

Γ5. Η αρμοδιότητα του «Ποδοσφαιρικού Εισαγγελέα», ως προς την πειθαρχική δικαιοδοσία, να περιέλθει εξολοκλήρου στον «Αθλητικό Εισαγγελέα», ο οποίος θα δικαιούται να ενεργεί προκαταρκτική εξέταση, θα συμμετέχει στις συνθέσεις των Πειθαρχικών Επιτροπών και θα παρίσταται στην εκδίκαση των συναφών παραβάσεων, υποβάλλοντας προτάσεις και αγορεύοντας πριν από την έκδοση της απόφασης. Και

Δ1. Επειδή η απεμπλοκή της Πολιτικής από το χώρο του Ποδοσφαίρου φαίνεται ανέφικτη, επιβάλλεται άμεσα (και ενόψει της οικονομικής κρίσης) η «μη διαγραφή» των χρεών των Ποδοσφαιρικών Ανώνυμων Εταιρειών (Π.Α.Ε.) λόγω πτώσης αυτών από την πρώτη στην Τρίτη κατηγορία πρωταθλήματος.

ΣΤΕΛΙΟΣ ΦΕΝΕΚΟΣ*
ΖΗΤΗΜΑΤΑ «ΥΨΗΛΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ»
ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΩΝ Κ.ΛΠ.**
(ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ)

Ο κ. Φενέκος ανέφερε ότι υπάρχουν εσωτερικά παθογενή ζητήματα στην ανάθεση και εκτέλεση αμυντικών συμβάσεων ενώ η διαφθορά στις ένοπλες δυνάμεις δεν περιορίζεται μόνο στο ποσό αλλά και στην ποιότητα των εξοπλιστικών συστημάτων.

Συγκεκριμένα, ο κ. Φενέκος ανέφερε ότι η διαφθορά στην άμυνα εκδηλώνεται με διάφορες μορφές, ήτοι στη διαπραγμάτευση του ποσού, στην επιλογή των οπλικών συστημάτων, δηλαδή εάν τα επιλεγθέντα οπλικά συστήματα εξυπηρετούν το σχεδιαζόμενο στρατηγικό και επιχειρησιακό σκοπό και στην υλοποίηση των συμβάσεων δηλαδή στην επιλογή του κατάλληλου αναδόχου. Στο σημείο αυτό ο κ. Φενέκος επεσήμανε την ανάγκη το ΓΕΕΘΑ να έχει αυτοτελή νομική υπηρεσία η οποία θα συμβουλεύει σε όλα τα στάδια της υλοποίησης των συμβάσεων και της παραλαβής των έργων.

* Υποναύαρχος Π.Ν. ε.α., με μεταπτυχιακές σπουδές στη διεθνή πολιτική, στρατηγική και λήψη αποφάσεων.

** Απόσπασμα από τα Πρακτικά του Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, 14.1.2014.

Αναφορικά με το στρατηγικό σχεδιασμό, ο κ. Φενέκος ανέφερε ότι υπάρχουν διαφορετικά μοντέλα. Η Αμερική σχεδιάζει με μαξιμαλιστικό τρόπο βασιζόμενη στο χειρότερο σενάριο 'worst case scenario'. Το NATO καταρτίζει στρατηγικό σχέδιο με βάση ένα μεσαίο σενάριο καθώς διαθέτει τα οπλικά αποθέματα κάθε χώρας μέλους. Η Ελλάδα λειτουργεί εν πολλοίς με μαξιμαλιστικές βάσεις ενώ θα πρέπει να μεταβεί σε σχεδιασμό με βάση ένα μέτριο ρεαλιστικό σενάριο, καθώς θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και οι διαθέσιμοι πόροι.

Αναφορικά με την οριοθέτηση της ανάγκης, ο κ. Φενέκος σημείωσε ότι η ανάγκη είτε προκαλείται από άλλο φορέα (π.χ. η Αμερική μας γνωστοποιεί ότι μπορεί να μας πουλήσει οπλικά συστήματα) είτε η Ελλάδα να ζητήσει την προμήθεια οπλικών συστημάτων οπότε και πρόκειται για ουσιαστική ανάγκη.

Αναφορικά με την τεκμηρίωση της ανάγκης, ο κ. Φενέκος υποστήριξε την άποψη ότι εάν η ανάγκη είναι πραγματική και ουσιαστική τότε η τεκμηρίωσή της είναι εύκολη. Στην περίπτωση που η ανάγκη είναι πλασματική τότε υπάρχει χειραγώγηση του διοικητικού συστήματος για την τεκμηρίωσή της, αφού ο σχεδιαστής του στρατηγικού σχεδίου θα πρέπει να δημιουργήσει την ανάγκη. Σύμφωνα με τον κ. Φενέκο εστία διαφθοράς είναι ότι τα μέλη και οι αρμοδιότητες των επιτροπών για τις απαραίτητες μελέτες σκοπιμότητας, καθορισμού προγράμματος, προδιαγραφών κλπ, ρυθμίζονται τελικά από τη Γενική Διεύθυνση Αμυντικών Εξοπλισμών και Επενδύσεων (εφεξής: «ΓΔΑΕΕ») η οποία υπάγεται στον Υπουργό. Η συγκέντρωση όλων των αρμοδιοτήτων στη ΓΔΑΕΕ, που έχει την ευθύνη όλων των διαδικασιών για την υπογραφή των συμβάσεων, από τη φάση των διαδικασιών επιλογής, της διαπραγματεύσεως αλλά και του καθορισμού των αρμοδιοτήτων όλων

των επιτροπών για την επιλογή, αξιολόγηση και εκτέλεση των εξοπλιστικών προγραμμάτων, δίνει τη δυνατότητα χειραγώγησης όλης της διαδικασίας. Κατά την άποψη του κ. Φενέκου πολλές από τις αρμοδιότητες αυτές μπορούν να αφαιρεθούν από την ΓΔΑΕΕ και να αναληφθούν με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και διαφάνεια από το επιτελείο του ΓΕΕΘΑ.

Ο κ. Φενέκος ανέφερε ότι το ΚΥΣΕΑ λαμβάνει τις τελικές πολιτικές αποφάσεις για τις στρατηγικές ανάγκες προμήθειας εξοπλιστικών συστημάτων.

Αναφορικά με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων, ο κ. Φενέκος ανέφερε ότι μέσω της ύπαρξης πολλών επιτροπών διαχέεται η ευθύνη και δεν μπορεί να προσδιοριστεί ποιος πραγματικά χειραγωγήθηκε και φταίει για τη διαφθορά. Σύμφωνα με τον κ. Φενέκο, τη συνολική ευθύνη, σε ότι αφορά το σχεδιασμό, την επιλογή και την υλοποίηση, θα πρέπει να φέρει ο ΑΓΕΕΘΑ ο οποίος περιβάλλεται και από τους αρχηγούς των 3 ενόπλων σωμάτων και έχει επαρκές επιτελείο. Ο ρόλος της ΓΔΑΕΕ θα μπορούσε να περιορισθεί στα διαδικαστικά ζητήματα των συμβάσεων, των διαγωνισμών και την τελική υπογραφή σε ότι αφορά τα εξοπλιστικά προγράμματα.

Αναφορικά με τον τρόπο προσδιορισμού της τιμής, ο κ. Φενέκος ανέφερε ότι η Ελλάδα στο παρελθόν επέλεγε να προμηθευτεί νέα οπλικά συστήματα γιατί πετύχαινε χαμηλότερη τιμή. Όμως αυτό μεταφράστηκε σε υπερτιμολογήσεις αφού δεν υπάρχουν συγκριτικά στοιχεία κόστους. Σύμφωνα με τον κ. Φενέκο η καλύτερη λύση είναι η συμμετοχή της χώρας σε διακρατικές κοινοπραξίες για την συμπαραγωγή οπλικών συστημάτων που θα έχουν τελικά μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα σε όλα τα επίπεδα και θα επιτυγχάνονται διαφανείς διακρατικές διαπραγματεύσεις και συμφωνίες.

Ο Πρόεδρος του ΣΣ έθεσε τον προβληματισμό πως θα λειτουργήσει στην πράξη μία κοινοπραξία όπου κάθε χώρα θα θέλει να πουλήσει τα δικά της εξοπλιστικά συστήματα.

Ο κ. Φενέκος απάντησε ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχει συνεννόηση μεταξύ των χωρών για τα οπλικά συστήματα που διαθέτει η κάθε χώρα, π.χ. η Γαλλία είναι πολύ καλή στις φρεγάτες, η Γερμανία στα άρματα μάχης, η Αγγλία στις μηχανές. Ωστόσο, ο κ. Φενέκος επεσήμανε το μειονέκτημα ότι όσον αφορά την τιμή δεν θα παρέχονται μεγάλες δυνατότητες διαπραγμάτευσης.

Ο κ. Tom De Bruijn ανέφερε ότι σημαντικό ρόλο στην Ολλανδία διαδραματίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο καθώς δεν πραγματοποιείται καμία προμήθεια αμυντικού εξοπλισμού χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου το οποίο ελέγχει την τιμή.

Ο κ. Φενέκος ανέφερε ότι γνωρίζει τον τρόπο λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ολλανδία αλλά εδώ με την παρούσα δομή δεν μπορεί να εφαρμοστεί ανάλογη διαδικασία καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν διαθέτει τα κατάλληλα μέσα. Για το λόγο αυτό λειτουργεί σχετική Επιτροπή στη Βουλή αλλά θα πρέπει να ξεπεράσει τα προβλήματα πολιτικών ανταγωνισμών και να λειτουργεί ορθολογικά με βάση το δημόσιο συμφέρον. Επίσης, ο κ. Φενέκος επεσήμανε την ανάγκη οι συμβάσεις να μην είναι κατατεταγμένες (σαλαμοποιημένες) αλλά να διαπραγματεύονται στο σύνολο, ήτοι φορείς, συστήματα, εξοπλισμός, πυρομαχικά κλπ να συμφωνούνται συνολικά και μαζί. Επίσης θα πρέπει να υπολογίζεται και να παρουσιάζεται και το κόστος κύκλου ζωής ως καθοριστικό στοιχείο για την επιλογή ενός οπλικού συστήματος. Σημαντικό επίσης είναι, θα πρέπει να αξιοποιηθεί η δυνατότητα που δίνει το θε-

σμικό πλαίσιο για επαναδιαπραγμάτευση, δυνατότητα που δεν έχει αξιοποιηθεί μέχρι σήμερα από τη χώρα.

Ο κ. Ζιούβας ρώτησε εάν προβλέπονται ρήτρες διαφθοράς και ρήτρες διαιτησίας στις συμβάσεις των αμυντικών συστημάτων. Η χρήση τέτοιων ρητρών θα συμπαρέσυρε σε ακυρότητα τις συμβάσεις σε περίπτωση μεταγενέστερης διαπίστωσης πράξεων διαφθοράς και θα διευκόλυνε το Δημόσιο στην έγερση οικονομικών αξιώσεων. Η καθιέρωση συστήματος Διαιτησίας θα επιτάχυνε την επιστροφή χρημάτων στο Δημόσιο.

Ο κ. Φενέκος απάντησε ότι δεν γνωρίζει αν προβλέπονται ρήτρες διαφθοράς. Στο νόμο υπάρχουν οι ρήτρες ακεραιότητας, αλλά χρειάζεται έλεγχος για την εφαρμογή και τις επιπτώσεις. Επίσης πρέπει να επανεξεταστούν οι ρήτρες διαιτησίας σε όλα τα στάδια του κάθε προγράμματος ώστε να λειτουργούν αποτελεσματικά και ότι προβλέπονται ρήτρες καθυστερήσεων.

Ο κ. Φενέκος πρότεινε την κατάργηση της ΓΔΑΕΕ όπως είναι σήμερα και την ανάληψη αρμοδιοτήτων από ένστολους σε όλα τα στάδια επιλογής και υλοποίησης των προμηθειών εξοπλιστικών συστημάτων. Ο ρόλος της ΓΔΑΕΕ μπορεί να περιοριστεί μόνο στο επίπεδο υπογραφής των συμβάσεων και διενέργειας διαγωνισμών.

Συνοπτικά, ο κ. Φενέκος κατέθεσε και τις ακόλουθες επιπλέον προτάσεις:

1. Αλλαγή μοντέλου σχεδίασης, επιχειρησιακού και στρατηγικού, με βάση το νατοϊκό μοντέλο των ρεαλιστικών σεναρίων.
2. Άρση της έννοιας του απορρήτου για τα περισσότερα προγράμματα που εξακολουθεί να υφίσταται και στο νόμο του 2011. Οι προβληματισμοί αναφέρονται στις εξαιρέσεις

που υπάρχουν στο νόμο, γιατί το απόρρητο των προγραμμάτων στην σημερινή εποχή της πληροφορίας δεν μπορεί να υφίσταται σε μεγάλη έκταση.

3. Επίσης δεν θα πρέπει για λόγους λειτουργικότητας αλλά και αποφυγής αυξημένων δυνατοτήτων χειραγώγησης της διαδικασίας από κάποιον, να μην υπάρχουν τα λεγόμενα "bottle necks" στην οργάνωση. Δηλαδή τα κομβικά εκείνα πρόσωπα η φορείς στα οποία να συγκεντρώνονται καθοριστικές αποφασιστικές αρμοδιότητες, στα ενδιάμεσα στάδια της διαδικασίας (όπως είναι η ΓΔΑΕΕ) . Οι αρχηγοί κλάδων και ο ΑΓΕΕΘΑ πρέπει να έχουν την ευθύνη για το επιχειρησιακό κομμάτι καθορισμού των αναγκών και υλοποίησης των οπλικών προγραμμάτων, ενώ ο Υπουργός και Πρόεδρος του ΣΑΜ (Συμβουλίου Άμυνας) θα πρέπει να εμπλέκεται ως έχων την πολιτική ευθύνη, συνολική εποπτεία και την ευθύνη εισήγησης στο ΚΥΣΕΑ και διαχείρισης της πολιτικής απόφασης.
4. Οι μελέτες να έχουν συγκριτικά στοιχεία τιμής για τα ίδια οπικά συστήματα που ενδεχόμενα αγοράστηκαν και από άλλες χώρες και οπωσδήποτε να συνοδεύονται και από συνολικό κόστος κύκλου ζωής κάθε εξοπλισμού.

ΜΑΝΟΣ ΣΦΑΚΙΑΝΑΚΗΣ*

ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΗΣ ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

Η λύση που προτείνεται παρακάτω δεν περιορίζεται στην απλή πληροφόρηση μέσω της ιστοσελίδας αλλά παρουσιάζει ένα σύστημα διαχείρισης το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την ολοκληρωμένη διαχείριση του θέματος της διαφθοράς.

Με τη λύση αυτή εκτιμάται ότι θα καλυφθούν οι ανάγκες για ενημέρωση, αμφίδρομη επικοινωνία, καταπολέμηση της διαφθοράς και ευαισθητοποίησης του κοινού, εύκολη διαχείριση και εκπαίδευση.

Λειτουργίες

Ενδεικτικά αναφέρονται οι παρακάτω προτεινόμενες λειτουργίες οι οποίες θα μπορούσαν να υλοποιηθούν στα πλαίσια της εν λόγω ιστοσελίδας:

- **Ενημέρωση:** Βασικό μέρος της ιστοσελίδας θα είναι αφιερωμένο στην ενημέρωση για πάσης φύσεως θέματα που αφορούν την διαφθορά, την καταπολέμησή της, πως η διαφθορά επηρεάζει την Εθνική οικονομία κ.λπ. Τα θέματα που θα προβάλλονται θα ανανεώνονται δυ-

* Ταξίαρχος και Διευθυντής στη Διεύθυνση Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος.

ναμικά μέσω του συστήματος διαχείρισης παρέχοντας όλες τις σύγχρονες λειτουργίες ενημέρωσης περιεχομένου το οποίο θα είναι πάντα επίκαιρο. Επίσης, οι κατηγορίες και η θεματολογία θα δύναται να αλλάξει κατά ζήτηση ώστε να είναι εφικτή η προσθήκη ή η αλλαγή τους ανάλογα με τις απαιτήσεις. Κάποιες από τις ενότητες που θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται αρχικά είναι:

- **Γενική πληροφόρηση:** Θα παρέχεται γενική πληροφόρηση γύρω από το θέμα για ζητήματα όπως η επιρροή της διαφθοράς στους τομείς της κοινωνίας, τρόποι καταπολέμησης αυτής κ.λπ.
- **Νομικά Θέματα:** Στην ενότητα αυτή μπορούν να παρέχονται πληροφορίες για τα νομικά ζητήματα σχετικά με τη διαφθορά
- **Επικαιρότητα - Γεγονότα:** Στην ενότητα αυτή θα παρουσιάζονται γεγονότα και ειδήσεις σχετικά με το θέμα της διαφθοράς
- **Εκπαίδευση:** Μέσω της ιστοσελίδας μπορούν να δημιουργηθούν ειδικές ενότητες στις οποίες θα παρέχεται εκπαίδευση στους αρμόδιους φορείς. Μπορούν να παρέχονται μοναδικοί κωδικοί σε κάθε χρήστη ανάλογα με τη διαβάθμισή του και τη θέση του ώστε να διασφαλίζεται η αυθεντικότητα των χρηστών και η πρόσβαση σε συγκεκριμένη εκπαίδευση και πληροφορία. Η εκπαίδευση μπορεί επιπλέον να πραγματοποιείται μέσω πλατφόρμας e-learning για την μεγαλύτερη δυνατή αποδοτικότητα αυτής. Θα μπορούσε, επίσης, να παρέχεται η δυ-

νατότητα σε ειδικούς εκπαιδευτές να πραγματοποιούν online μαθήματα μέσω εξειδικευμένου λογισμικού.

- **Forum:** Στα πλαίσια της ιστοσελίδας, θα ήταν πολύ χρήσιμο να δημιουργηθεί και ένα forum μέσω του οποίου θα επικοινωνούν οι πολίτες τόσο μεταξύ τους όσο και με τους αρμόδιους φορείς για την επίλυση αποριών, την ενημέρωση, την πληροφόρηση κ.λπ. Το forum, δύναται να οργανωθεί σε ανοικτά και κλειστά groups ανάλογα με τα θέματα που αφορούν και στα οποία θα συμμετάσχουν αντίστοιχα οι ενδιαφερόμενοι με συγκεκριμένους κωδικούς πρόσβασης.
- **Online φόρμα υποβολής καταγγελιών:** Στην ιστοσελίδα δύναται, επίσης, να παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες να υποβάλουν τις καταγγελίες τους μέσω ειδικής φόρμας στην οποία με εύχρηστο και γρήγορο τρόπο θα μπορούν να καταχωρούν τα απαιτούμενα στοιχεία χωρίς να είναι απαραίτητο να μετακινηθούν από την οικία τους. Το σύστημα θα συλλέγει τα στοιχεία αυτά και θα τα προωθεί αυτόματα στους αρμόδιους φορείς, κατά περίπτωση. Οι αρμόδιοι, από την πλευρά τους, θα μπορούν να τα επεξεργαστούν μέσω του συστήματος συγκεντρωτικά και θα τους παρέχονται πολλές λειτουργίες για τη διευκόλυνση του χειρισμού των καταγγελιών. Εφικτή είναι και η επιπλέον ενημέρωση μέσω mail ή SMS.
- **Παρακολούθηση εξέλιξης:** Μπορεί επιπλέον να παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες να μπορούν να ελέγξουν το στάδιο στο οποίο βρίσκεται η καταγγελία τους

μέσω του συστήματος το οποίο θα ενημερώνεται από τους χειριστές μέσω εύχρηστων αυτοματοποιημένων διαδικασιών.

- **Στατιστικά - Εξαγωγή Γνώσης:** Μέσω των συλλεγόμενων στοιχείων και των στοιχείων που θα καταχωρούνται στο σύστημα θα μπορούν αυτόματα να εξάγονται πολύ χρήσιμα στοιχεία και στατιστικά τα οποία στη σύγχρονη διοίκηση θεωρούνται πολύτιμη γνώση.
- **Αποστολή ενημερώσεων - Newsletter:** Τέλος, προτείνεται η λειτουργία αποστολής τακτικών ενημερώσεων (1 φορά την εβδομάδα ή 1 φορά το μήνα) μέσω του συστήματος σε όλους τους εγγεγραμμένους χρήστες, οι οποίοι θα ενημερώνονται στο κινητό τους τηλέφωνο ή στον ηλεκτρονικό τους υπολογιστή έγκαιρα και έγκυρα.

Σκοπός

Με το παραπάνω σύστημα μπορεί να επιτευχθούν οι παρακάτω στόχοι:

- Ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τα θέματα της διαφθοράς
- Ενημέρωση των πολιτών για τις τελευταίες εξελίξεις και γεγονότα
- Ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τη νομοθεσία
- Ευαισθητοποίηση των πολιτών σε θέματα διαφθοράς
- Δυνατότητα των πολιτών να συμμετάσχουν ενεργά στην καταπολέμηση της διαφθοράς
- Ενίσχυση της ιδέας ενός κράτους διαφάνειας
- Εκπαίδευση των αρμόδιων φορέων σε θέματα διαφθοράς

- Εύκολη και εύχρηστη διαχείριση των καταγγελιών
- Εξαγωγή πολύτιμης γνώσης από τα συλλεγόμενα στοιχεία

Social Media

Πέραν των ανωτέρω, όπως αναγράφεται και στην αρχική πρόταση, είναι θεμιτή η ανάπτυξη και των σχετικών social media για την ιστοσελίδα. Τα social media αποτελούν πλέον βασικό κομμάτι στη ζωή του Έλληνα πολίτη, και δη της νεολαίας, και είναι πολύ μεγάλα τα ποσοστά, πλέον, που αναζητούν να ενημερωθούν μέσω του Facebook ή του Twitter. Συνοπτικά προτείνονται τα παρακάτω:

- **Facebook fanpage:** Μέσω της σελίδας θα παρέχεται ενημέρωση και πληροφόρηση αντλώντας θεματολογία από την ιστοσελίδα αλλά και δίνοντας έναν ακόμη δρόμο στους πολίτες για αμφίδρομη επικοινωνία.
- **Twitter account:** Μέσω του Twitter μπορεί να παρέχεται άμεση και γρήγορη ενημέρωση σε όλους τους ενδιαφερόμενους. Επίσης μπορεί να πραγματοποιηθεί διασύνδεση με το Facebook ώστε να υπάρχει και αυτόματη δημοσίευση από τη μία κοινότητα στην άλλη.
- **Facebook groups:** Θα μπορούσαν, τέλος, να δημιουργηθούν αντίστοιχα groups μέσω των οποίων θα παρέχεται επιπλέον ενημέρωση αλλά και δυνατότητα ανταλλαγής απόψεων μεταξύ των πολιτών.

Μελλοντικές επεκτάσεις

Το προτεινόμενο σύστημα θα αποτελεί ένα ανοικτό και πλήρως επεκτάσιμο σύστημα το οποίο θα παρέχει τη δυνατότητα προσθήκης, εύκολα και γρήγορα, πολλών ακόμη θεματικών ενοτήτων αλλά και λειτουργιών και δύναται να αποτελέσει το πρώτο βήμα για μία ολοκληρωμένη λύση στην ενημέρωση για τη διαφθορά αλλά και την αντιμετώπιση αυτής.

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΚΟΥΡΤΗΣ*

ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΛΕΓΧΩΝ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ, ΙΔΙΩΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ (ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ)**

Ο Πρόεδρος του ΣΣ έδωσε το λόγο στον κ. Κούρτη, επίτιμο Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενός από τα ανώτατα δικαστήρια της χώρας εφάμιλλο του Αρείου Πάγου και Πρόεδρο του Συμβουλίου Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, επομένως έχει και γνώσεις management. Ο Πρόεδρος ευχαρίστησε τον κ. Κούρτη για την παρουσία του στη σημερινή συνεδρίαση στην οποία θα μας αναπτύξει το σημείο V του Σχεδίου Δράσης που αφορά την παρακολούθηση των ελέγχων διαφθοράς.

Ο κ. Κούρτης ανέφερε ότι από τα 38 χρόνια ως δικαστής του έχει αποκομίσει μια πολύπλευρη εμπειρία. Ανέφερε ότι η γραφειοκρατία δεν γεννά μόνο διαφθορά, αλλά και κακοδιοίκηση. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ιδρύθηκε από τον Ιωάννη Καποδίστρια για την καταπολέμηση της διαφθοράς, είναι το αρχαιότερο δικαστήριο της Ελλάδας.

Σήμερα υπάρχουν δυστυχώς κάποιες νομοθετικές ρυθμίσεις που διευκολύνουν τη διαφθορά.

* Επίτιμος Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου.

** Απόσπασμα από τα Πρακτικά του Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, 18.2.2014.

Ο κ. Κούρτης συνέχισε λέγοντας πως στο άρθρο 98 του Συντάγματος αναφέρεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι υπεύθυνο για τον προληπτικό έλεγχο των κρατικών δαπανών. Αυτό ίσχυε από το 1887 έως το Ν.2479/1997, που ο έλεγχος αφαιρέθηκε από τους δικαστές και μεταφέρθηκε σε επιτρόπους υπαλλήλους. Κατά την άποψή του ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών επιβάλλεται να γίνεται από δικαστικούς και όχι από δικαστικούς υπαλλήλους.

Επίσης ο κ. Κούρτης αναφέρθηκε στο πλεονέκτημα του προληπτικού ελέγχου σημειώνοντας ότι ο έλεγχος στην Ελλάδα γίνεται πριν την εκταμίευση του δημόσιου χρήματος. Είναι προληπτικός δηλαδή και όχι κατασταλτικός. Υποστήριξε ότι θα πρέπει να εμείνουμε στον προληπτικό έλεγχο, ο οποίος για το Ελεγκτικό Συνέδριο διαρκεί έως 10 ημέρες.

Συνέχισε αναφέροντας ότι σύμφωνα με το Π.Δ. 136/2011 ο ασκούμενος προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο γίνεται:

- στις δαπάνες κεντρικής διοίκησης για ποσά άνω των 15.000 ευρώ
- στις δαπάνες ΝΠΔΔ για ποσά άνω των 10.000 ευρώ
- στις δαπάνες ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμοι) για ποσά άνω των 5.000 ευρώ και
- στις δαπάνες ΟΤΑ β' βαθμού (Περιφέρειες) για ποσά άνω των 15.000 ευρώ

Τέτοια ποσά διευκολύνουν την αδιαφάνεια.

Όσο αφορά τις δημόσιες συμβάσεις ο κ. Κούρτης είπε ότι το άρθρο 98 του Συντάγματος αναφέρει ότι στις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν: «ο προληπτικός έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που

εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή». Όμως το άρθρο 35 του Ν. 4129/2013 αναφέρει ότι υποχρεωτικός έλεγχος της νομιμότητας διενεργείται για ποσά που υπερβαίνουν το 1 εκ. ευρώ και όσον αφορά τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις ο έλεγχος διενεργείται για ποσά άνω των 10 εκ ευρώ σύμφωνα με τροποποίηση του άρθρου 73 παρ. 1 ν. 4146/2013, ενώ για τις συμβάσεις ποσού κάτω των ως άνω ορίων ουδείς προληπτικός έλεγχος διενεργείται. Αυτά τα ποσά διευκολύνουν την αδιαφάνεια.

Ο έλεγχος διενεργείται μόνο με το πρώτο χρηματικό ένταλμα ασχέτως ύψους ποσού και αυτό που συμβαίνει είναι ότι συνήθως αυτό το πρώτο ένταλμα «κανονίζεται» να είναι σε πολύ χαμηλό ποσό, ενώ στη συνέχεια δεν ξαναγίνεται έλεγχος.

Ο κ. Strijker είπε ότι καταλαβαίνει ότι ο κ. Κούρτης είναι υπέρμαχος των προληπτικών ελέγχων και τον ρώτησε αν γνωρίζει ότι αυτή τη στιγμή η Ελλάδα είναι η μοναδική χώρα της ΕΕ που διατηρεί ακόμα αυτούς τους προληπτικούς ελέγχους στα δικαστήριά της.

Ο κ. Κούρτης υποστήριξε ότι είναι καλύτερα να προλαμβάνουμε παρά να αναζητούμε στη συνέχεια τα χρήματα από κάποιον που ή δεν τα έχει, ή που τα έχει μεταφέρει ήδη στο εξωτερικό και επισήμανε ότι σε αυτή την πρακτική θα έπρεπε να γίνουμε παράδειγμα και για τις άλλες χώρες, διότι αν φύγουν τα χρήματα είναι πολύ δύσκολο να ξαναμαζευτούν.

Ο κ. Strijker συμφώνησε στο ότι οι εξωτερικοί έλεγχοι είναι χρήσιμοι, παρόλα αυτά τόνισε το τεράστιο γραφειοκρατικό τους κόστος.

Ο κ. Κούρτης ανέφερε ότι δεν έχουν κόστος φέρνοντας σαν παράδειγμα το Ελεγκτικό Συνέδριο που ο έλεγχος των χρηματικών ενταλμάτων διαρκεί 1-2 ημέρες.

Ο κ. Strijker σημείωσε πως θα πρέπει να υπάρχει ένας συνδυασμός εσωτερικών ελέγχων (μέσα στα Υπουργεία) και εξωτερικών ελέγχων. Ο προληπτικός έλεγχος είναι χρήσιμος, αφού οι εσωτερικοί έλεγχοι δεν λειτουργούν όπως θα έπρεπε. Παρόλα αυτά οι 27+ της Ευρώπης έχουν αποφασίσει ότι το σύστημα των εσωτερικών ελέγχων είναι παρωχημένο.

Ο κ. Κούρτης ανέφερε ότι τον είχε επισκεφθεί όταν ήταν Πρόεδρος η τρόικα και πως βρήκαν άρτιο το σύστημα ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Τόνισε ότι εκεί που χωλαίνουμε είναι το σύστημα εισπράξεων των εσόδων. Σε συνομιλία που είχε με τον κ. Παπακωνσταντίνου, όταν ήταν ακόμα Υπουργός Οικονομικών, του πρότεινε να γίνουν τριμελείς ελεγκτικές επιτροπές οι οποίες θα καθοδηγούν τους εφόρους για την είσπραξη. Οι έλεγχοι όμως να ξεκινούν από τους μεγάλους οφειλέτες. Δεν το αποδέχτηκε.

Ο κ. Κούρτης ανέφερε ότι στο κυπριακό Συνέδριο έχει θεσπιστεί ένα σύστημα ελέγχου των διακηρύξεων. Όμως το κυπριακό Συνέδριο έχει και επιστήμονες για να ελέγχουν τα έργα ή τις μελέτες. Πρότεινε να θεσπιστεί ένα τέτοιο σώμα από ειδικούς επιστήμονες που θα μπορεί το Ελεγκτικό Συνέδριο να στέλνει σε έκτακτους ελέγχους σε περιπτώσεις που υπάρχει μικρή τροποποίηση του έργου ή παράταση του χρόνου υλοποίησης και τόνισε ότι θα ήταν ουσιαστικό να δοθεί η δυνατότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο να δίνει παρατάσεις για τέτοιου είδους περιπτώσεις, μιας και θα ήταν ένας τρόπος να μειωθεί η χρονοτριβή ή η εγκατάλειψη των έργων.

Ο κ. Κούρτης αναφερόμενος στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας μιας δαπάνης και είπε πως τα 27 κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τον έλεγχο της δαπάνης ελέγχουν επιπλέον και την αποτελεσματικότητά της. Μόνο το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει αυτή την αρμοδιότητα. Έγινε μία

πρώτη προσπάθεια στο άρθρο 39 του Ν.3772/2009, αλλά στην ουσία η διάταξη αυτή δεν υλοποιήθηκε.

Ο κ. Κούρτης συνέχισε λέγοντας πως το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά το άρθρο 98 παρ. 1 εδ/ δ' του Συντάγματος έχει τη δυνατότητα να γνωμοδοτεί σε ερωτήματα Υπουργών και πρότεινε να καθιερωθεί να μπορεί το Ελεγκτικό Συνέδριο να γνωμοδοτεί σε ερωτήσεις Γενικών Γραμματέων Υπουργείων, Περιφερειών, Πρυτάνεων ΑΕΙ, Δημάρχων, Προέδρων ΝΠΔΔ, αλλά και πολιτών για την έννοια νόμων με οικονομικές συνέπειες. Επίσης πρότεινε ευρεία εφαρμογή του άρθρου 4 του Νομοθετικού Διατάγματος 3983/1959 και του άρθρου 8 του Ν. 1256/1982 ώστε να ανατίθεται σε μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου διενέργεια ΕΔΕ σε περιπτώσεις παραπόνων πολιτών για κακοδιοίκηση και σε βάρος ανώτατων υπαλλήλων της κρατικής διοίκησης. Το πόρισμα της ΕΔΕ πρέπει με νομοθετική ρύθμιση να παρέχει δικαίωμα στο δικαστή του Ελεγκτικού Συνεδρίου που διενήργησε την ΕΔΕ να ασκεί πειθαρχική δίωξη κατά του υπαιτίου, η οποία να εκδικάζεται από το πειθαρχικό συμβούλιο του υπαιτίου.

Ο κ. Ζιούβας ρώτησε τον κ. Κούρτη αν πιστεύει ότι επαρκεί ο αριθμός των δικαστών ώστε να υλοποιήσουν τις δυνατότητες που δίνουν οι νόμοι.

Ο κ. Κούρτης απάντησε πως επαρκούν και πρόσθεσε ότι στο Ισραήλ το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι συγχρόνως και Συνήγορος του Πολίτη και πως η παραπάνω διάταξη θα μπορέσει να συνδέσει αυτά τα δύο.

Ο κ. Κούρτης αναφέρθηκε επίσης ότι η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς η οποία είναι υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών. Κατά τη γνώμη του θα πρέπει να δρα αυτόνομα, με τη συμπάρσταση δικαστικών λειτουργιών και ειδικότερα να

τεθεί υπό την εποπτεία του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου για να είναι πραγματικά ανεξάρτητη.

Αναφερόμενος στις προσλήψεις του προσωπικού ο κ. Κούρτης είπε ότι με ειδική διάταξη νόμου μπορεί να καταστεί δυνατή η ουσιαστική συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην ταχεία περάτωση τους με σύγχρονη έρευνα τήρησης της νομιμότητας σ' αυτές. Έτσι μετά τη λήξη της διαδικασίας πρόσληψης από τον αρμόδιο φορέα και υποβολή του σχετικού φακέλου για έγκριση στο ΑΣΕΠ, η απόφαση με τις τυχόν ενστάσεις να υποβάλλεται σε Τμήμα του Δικαστηρίου αφού τούτο επιτρέπει το άρθρο 94 παρ. 4 του Συντάγματος, το οποίο με δημόσια κατ' αντιδικία διαδικασία θα κάνει τον τελικό έλεγχο νομιμότητας της πρόσληψης.

Στη συνέχεια ο κ. Κούρτης αναφέρθηκε στο Γενικό Επίτροπο Επικρατείας σημειώνοντας ότι απαντάται ως θεσμός σε όλα τα κράτη της Ευρώπης και ότι είναι οιονεί εισαγγελικός θεσμός. Έχει τη γενική εποπτεία στους οικονομικούς επιθεωρητές (είναι συγκεκριμένη κατηγορία και κάθε Υπουργείο έχει τους δικούς του). Εάν διαπιστωθεί όμως ότι κάποιος επιθεωρητής δεν κάνει καλά το έργο του ή ότι η υπόθεση όχι βάσιμα έχει τεθεί στο αρχείο ο Γενικός Επίτροπος δεν έχει άλλη αρμοδιότητα. Πρόττεινε να έχει τη δυνατότητα ο Γενικός Επίτροπος, να μπορεί, να ασκήσει πειθαρχική δίωξη κατά του υπαίτιου την οποία θα εκδικάσει το υπηρεσιακό του συμβούλιο.

Ο κ. Κούρτης συνέχισε αναφέροντας ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο δικάζει τις υποθέσεις αστικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων. Για παράδειγμα αν ένας υπάλληλος ζημιώσει έναν πολίτη, τότε ο πολίτης μπορεί να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης μόνο κατά του κράτους και το οποίο είναι υπεύθυνο να πληρώσει τον αδικηθέντα. Υπάρχει στη συνέχεια η δυνατότητα, από το νόμο, να αναζητήσει το κράτος από την προ-

σωπική περιουσία του υπαλλήλου που ζημίωσε τον πολίτη την αποζημίωση που αυτό κατέβαλε. Τότε ο Γενικός Επίτροπος κάνει καταλογισμό αστικής ευθύνης. Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αφορούν τέτοιες υποθέσεις είναι ελάχιστες γιατί δεν ενημερώνεται ο Γενικός Επίτροπος να κινήσει τη διαδικασία. Προκειμένου να ενεργοποιηθεί η διαδικασία αυτή πρότεινε κατά την πληρωμή του αδικηθέντος να είναι δικαιολογητικό εξόφλησης η αναγγελία στο Γενικό Επίτροπο.

Ο Πρόεδρος του ΣΣ ρώτησε αν υπάρχει η δυνατότητα να στραφεί ο πολίτης κατευθείαν εναντίον του υπαλλήλου, και σημείωσε ότι θα άξιζε να δούμε τις καλές πρακτικές που χρησιμοποιούνται στο εξωτερικό για ανάλογες περιπτώσεις.

Ο κ. Κούρτης απάντησε ότι ο πολίτης δεν μπορεί να στραφεί εναντίον του υπαλλήλου, αλλά παρόλα αυτά θα πρέπει να γνωρίζει ο υπάλληλος ότι φέρει ευθύνη και πως θα διωχτεί αν ζημιώσει τον πολίτη και μέσω αυτού και το κράτος.

Ο κ. Strijker ρώτησε τον κ. Κούρτη πώς σχετίζονται οι αρμοδιότητες και οι δυνάμεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και αν είναι αλληλεπικαλυπτόμενες.

Ο κ. Κούρτης απάντησε πως το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι δικαστήριο ενώ ο κ. Ρακιντζής είναι απλώς ελεγκτικός μηχανισμός της Δημόσιας Διοίκησης. Τον τελευταίο λόγο τον έχει το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο κ. Κούρτης πέρασε σε ένα επόμενο θέμα αναφέροντας πως είναι γνωστό σε όλους ότι για τους βουλευτές και τους Υπουργούς δεν υπάρχει πόθεν έσχες, αλλά στην ουσία μόνο έσχες αφού δεν τους ζητείται να δικαιολογήσουν το πού βρήκαν τα χρήματα, αρκεί να δηλώσουν το τι έχουν (σχετικά οι Ν.3213/2003, Ν.3849/2010 και Ν.3932/2011). Η επιτροπή

που ελέγχει αυτή τη διαδικασία αποτελείται από εκπροσώπους όλων των κομμάτων και 3 δικαστές που κληρώνονται. Αν η επιτροπή που ελέγχει το πόθεν έσχες διαπιστώσει ότι η δήλωση του ελεγχόμενου βουλευτή δεν είναι αληθής τότε στέλνει ένα φάκελο στο Γενικό Επίτροπο Επικρατείας και αυτός με τη σειρά του κάνει αίτηση καταλογισμού στο αρμόδιο Τμήμα για την κτηθείσα παρανόμως ωφέλεια, δηλαδή μία αίτηση καταλογισμού του αδικαιολογήτου πλουτισμού.

Ο Πρόεδρος του ΣΣ επισήμανε ότι αυτό το τόνισε και ο κ. Νικολούδης.

Ο κ. Κούρτης συνέχισε λέγοντας ότι μία άλλη περίπτωση είναι ότι ο φάκελος μπορεί να είναι ατελής. Ο Γενικός Επίτροπος όμως δεν έχει το δικαίωμα να διατάξει συμπληρωματική έρευνα. Άρα λοιπόν πρέπει να του δοθεί η εξουσία με νόμο, ώστε να μπορεί να διεξάγει συμπληρωματικό έλεγχο με δικαίωμα πρόσβασης στην ηλεκτρονική βάση της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων.

Επίσης θα μπορούσε να δέχεται και προφορική καταγγελία ατέλειας του φακέλλου αλλά από τη στιγμή που οι δηλώσεις πάνε υποχρεωτικά σε αυτές τις επιτροπές ελέγχου του πόθεν έσχες, ούτε αυτό γίνεται. Πρέπει επίσης να δοθεί δυνατότητα στο Γενικό Επίτροπο εποπτείας της Οικονομικής Αστυνομίας ώστε δια αυτής να διατάσσει έκτακτους ελέγχους για ύπαρξη ή μη παράνομου περιουσιακού οφέλους.

Άρα λοιπόν πρέπει να καταστήσουμε δυνατότερο τον θεσμό του Γενικού Επιτρόπου.

Ο κ. Κούρτης πρότεινε να γίνει ένα ενιαίο σώμα κατά της διαφθοράς, μια ανεξάρτητη αρχή υπό τον Εθνικό Συντονιστή ο οποίος θα συντονίζει και παράλληλα να υπάρχει πλησίον του κατά της διαφθοράς εποπτικό συμβούλιο, ώστε να μπορέσει να υπάρξει μια ενοποίηση των ελέγχων.

Ο Πρόεδρος παρακάλεσε τον κ. Κούρτη να στείλει και με e-mail τις προτάσεις που έκανε στη σημερινή συνεδρίαση.

Ο κ. Strijker σημείωσε ότι υποστηρίζει απόλυτα την ενοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών και μάλιστα υπό τον Εθνικό Συντονιστή, καθώς έχει ένα σημείο υψηλής επιστασίας, τόσο κατά της διαφθοράς όσο και κατά της απάτης. Τώρα αναφερόμενος στο κομμάτι της δημόσιας διοίκησης ο κ. Strijker είπε ότι επειδή υπάρχουν πολλά όργανα που επιτελούν παρόμοιες αρμοδιότητες καλό θα ήταν να γίνει ένα ξεκαθάρισμα ώστε να μην υπάρχει αλληλοεπικάλυψη. Η δουλειά του ΕΣ θα είναι, όχι να χτίσει ένα καινούριο σύστημα, αλλά στην ουσία να ενώσει τις τελείες.

Ο Πρόεδρος του ΣΣ σημείωσε ότι ο κ. Κούρτης ανέφερε το ενδεχόμενο να τεθεί υπό το Ελεγκτικό Συνέδριο και ο έλεγχος της απάτης εις βάρος της ΕΕ. Και πρόσθεσε πως μιας και το όλο έργο θα είναι πλέον ιδιαίτερα βαρύ μπαίνουμε σε μία καινούρια διαδικασία μελετώντας πλέον και τους οργανισμούς άλλων ανεξαρτήτων αρχών.

Ο ΕΣ ανέφερε ότι αν και συμφωνεί θα ήθελε πρώτα να προηγηθεί μια μελέτη όλων αυτών ώστε οι προτάσεις να είναι θεμελιωμένες. Για να γίνουν όλα αυτά υπό τον ΕΣ, θα χρειαστεί πολύ περισσότερο προσωπικό για να υποστηρίξει το όλο εγχείρημα.

Ο Πρόεδρος του ΣΣ ρώτησε αν υπάρχουν ποινές για τους υπαλλήλους αν διαπιστωθεί από τον προληπτικό έλεγχο ενός έργου ότι έγινε κατάτμηση.

Ο κ. Κούρτης απάντησε πως όχι, δεν υπάρχουν πειθαρχικές συνέπειες γιατί δεν πρόλαβε να φύγει το χρήμα.

Ο Πρόεδρος ρώτησε αν μπορεί να γίνει κάτι στην περίπτωση που φαινομενικά έχουμε ένα άψογο τιμολόγιο, που στα

μάτια όμως κάποιου έμπειρου είναι πασιφανές ότι δεν είναι σωστό.

Ο κ. Κούρτης ανέφερε ότι και σε αυτή την περίπτωση υπάρχει έλλειμμα διαφάνειας και πως κατά τη γνώμη του θα έπρεπε να μπορεί ο Γενικός Επίτροπος να διενεργεί ο ίδιος Ένορκη Διοικητική Εξέταση και κατά τη διάρκεια αυτής να κωλύεται η εκταμίευση του ποσού του χρηματικού εντάλματος.

ΓΙΑΝΝΗΣ ΚΑΚΟΥΛΙΔΗΣ*

ΕΙΣΗΓΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΜΠΑΝΙΑ ΕΥΑΙΣΘΗΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

Θα ήθελα να σας ευχαριστήσω για την τιμητική πρόσκληση που μου δώσατε την ευκαιρία να εκθέσω στα εκλεκτά μέλη του Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς κάποιες σκέψεις για τον τρόπο που η τέχνη της επικοινωνίας και η αξιοποίηση των μεθόδων της μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματική υλοποίηση του δύσκολου έργου σας.

Αντιλαμβάνομαι ότι τόσο ο θεσμός του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς που αναφέρεται απευθείας στον Πρωθυπουργό, όσο και η Συντονιστική Επιτροπή και το Συμβουλευτικό Σώμα είναι καινούργιες και πρωτοποριακές θεσμικές πρωτοβουλίες που ανοίγουν μια νέα εποχή για την Ελλάδα στην αντιμετώπιση του μείζονος θέματος της διαφθοράς. Συγκροτούν, για πρώτη φορά, μαζί με την υιοθέτηση εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς, του «Οδικού Χάρτη Καταπολέμησης της Διαφθοράς» ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο που αποτελεί απόδειξη ότι υπάρχει μια νέα πο-

* Επικοινωνιολόγος και Συγγραφέας.

** Η Εισήγηση παρουσιάστηκε στο Συμβουλευτικό Σώμα του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση τα Διαφθοράς την 11.3.2014.

λιτική βούληση για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και γενικά ελπίδες ότι θα μεταφραστεί σε δυναμικές και αποτελεσματικές ενέργειες.

Δεν είναι στις προθέσεις μου να μιλήσω θεωρητικά για το φαινόμενο της διαφθοράς. Γνωρίζω πολύ καλά ότι για τους περισσότερους από εσάς, το ζήτημα αυτό αποτελεί καθημερινό αντικείμενο το οποίο γνωρίζετε πολύ καλύτερα από εμένα και σε μεγαλύτερο βάθος. Για να τεκμηριώσω όμως μια στρατηγική προσέγγιση κάποιων δράσεων επικοινωνίας και ενημέρωσης θα προσπαθήσω να κωδικοποιήσω το κοινωνικό υπόβαθρο της διαφθοράς και πως η κοινωνία και οι πολίτες αντιλαμβάνονται το φαινόμενο αυτό.

Το φαινόμενο της διαφθοράς δεν είναι φρούτο της εποχής μας και δεν ευδοκιμεί μόνο στην Ελλάδα. Εκατοντάδες αναφορές στην αρχαία ελληνική γραμματεία υπάρχουν που μιλούν για «δώρα» και τη σχέση τους με την εξουσία, όπως και στην παγκόσμια λογοτεχνία. Μία από τις πιο χαρακτηριστικές αναφορές αυτή του κάνει ο Σαίξπηρ στον Άμλετ όπου βάζει το βασιλιά Κλαύδιο να αποφαινεται ότι «Στα ρεύματα της διαφθοράς τούτου του κόσμου, της παρανομίας τα λάφυρα - συχνά θα δεις - να εξαγοράζουνε το νόμο».

Η διαφθορά είναι ένα διαχρονικό φαινόμενο που διαπερνά τους ιστορικούς χρόνους και στιγματίζει όλες τις εποχές σε πολλά επίπεδα: Το ηθικό, το κοινωνικό, το οικονομικό και το θεσμικό.

Στη σημερινή εποχή ένας αξιόπιστος τρόπος για να αποτυπωθεί και προσδιοριστεί το φαινόμενο της διαφθοράς προκύπτει μέσα από την επεξεργασία των αποτελεσμάτων που έχουμε από τις διάφορες έρευνες που γίνονται. Στην πρώτη έκθεση για τη διαφθορά που συνέταξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και δημοσιεύτηκε στις αρχές Φεβρουαρίου περιλαμβάνε-

ται μία ιδιαιτέρως αποκαλυπτική έρευνα του Ευρωβαρόμετρου. Τα στοιχεία των ερευνών αυτών, είναι ιδιαιτέρως χρήσιμα γιατί καταγράφουν πως οι πολίτες και οι σύγχρονες κοινωνίες, μεταξύ αυτών και η ελληνική, αντιλαμβάνονται και βιώνουν το φαινόμενο της διαφθοράς.

Σύμφωνα με την Ειδική Έρευνα του Ευρωβαρόμετρου, που περιλαμβάνεται στην πρώτη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαφθορά, τρεις στους τέσσερις πολίτες της ΕΕ θεωρούν τη διαφθορά ως σημαντικό πρόβλημα στη χώρα τους.

Ανάμεσα σ' αυτούς την πρωτιά έχουν οι Έλληνες με το συντριπτικό ποσοστό του 99%. Το ένα τέταρτο των Ευρωπαίων, το 26%, πιστεύουν πως επηρεάζονται σε προσωπικό επίπεδο από τη διαφθορά στην καθημερινή τους ζωή. Την πρωτιά και στο τομέα αυτό έχουν και πάλι οι Έλληνες, μαζί με τους Ισπανούς με ποσοστό 63%. Σχεδόν το 73% των Ευρωπαίων αναφέρουν ότι η δωροδοκία και οι προσωπικές επαφές είναι συχνά ο πιο εύκολος τρόπος να διεκπεραιώσει κανείς δουλειές στις δημόσιες υπηρεσίες. Το 93% των Ελλήνων ασπάζεται αυτή την άποψη. Επίσης τα δύο τρίτα των Ευρωπαίων πιστεύουν ότι η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων δεν είναι αρκετά διαφανής και δεν επιβλέπεται επαρκώς.

Εδώ οι Ισπανοί προηγούνται με το 87% των ερωτηθέντων να συμφωνούν ενώ οι Έλληνες έπονται με 86%.

Από την έρευνα του Παγκόσμιου Βαρομέτρου Διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας, υπάρχουν κάποια στοιχεία που είναι ακόμα πιο ανησυχητικά. Τα δύο τρίτα των ερωτηθέντων στην Ελλάδα πιστεύουν ότι οι δικαστικοί, οι πολιτικοί και οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι διεφθαρμένοι. Τα προβλήματα στην Ελλάδα επιδεινώνονται και λόγω της αντίληψης του κοινού γι' αυτά: Σχεδόν τρεις στους τέσσερις Έλληνες πιστεύουν ότι

τα μετρά καταπολέμησης της διαφθοράς που λαμβάνει η κυβέρνηση είναι αναποτελεσματικά. 83% των ερωτηθέντων στην Ελλάδα, στα πλαίσια της ίδιας έρευνας, θεωρούν ότι η κυβέρνηση ελέγχεται από ελάχιστους μεγάλους παράγοντες που δρουν βάσει των δικών τους συμφερόντων.

Αυτό αποτελεί με διαφορά το μεγαλύτερο ποσοστό που καταγράφεται στο ερώτημα αυτό της έρευνας που διενεργήθηκε σε 28 χώρες του ΟΟΣΑ.

Θετικό δείγμα για την ελληνική κοινωνία είναι ότι ο Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς που έχει διαμορφώσει η Διεθνής Διαφάνεια για το 2013 δείχνει ότι το επίπεδο διαφθοράς στην Ελλάδα σύμφωνα με την αντίληψη που επικρατεί έχει βελτιωθεί σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Και σ' αυτό χωρίς να θέλω να ευλογήσω τα γένια σας, σημαντική συμβολή έχει ότι επιτέλους η χώρα έχει αποκτήσει έναν ανεξάρτητο μηχανισμό και δομή δράσης όπως είναι ο Εθνικός Συντονιστής και ο υποστηρικτικός μηχανισμός του.

Η ανάλυση των δεδομένων που προκύπτουν από τις έρευνες συμπεριφοράς των πολιτών και από τις εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Διεθνούς Διαφάνειας μας οδηγούν σε δύο βασικά συμπεράσματα που είναι χρήσιμα για την εκπόνηση μιας επικοινωνιακής στρατηγικής.

Το πρώτο συμπέρασμα: Η Ελλάδα έχει οξυμμένα προβλήματα, κατατάσσεται πρώτη στον θλιβερό κατάλογο αλλά δεν είναι ειδική περίπτωση. Το φαινόμενο της διαφθοράς υπάρχει σε όλη την Ευρώπη. Κανένα κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν εξαιρείται από τη διαπίστωση αυτή. Δεν μιλούμε για γενετικό Ελληνικό πρόβλημα αλλά για διεθνές διαχρονικό πρόβλημα με ξεχωριστή έκταση και ένταση. Αυτά οφείλονται σε χρόνιες στρεβλώσεις του πολιτικο- διοικητικού της συστήματος που είναι σοβαρές αλλά όχι αθεράπευτες.

Αυτό δεν το αναδεικνύω για να απαλύνω το εθνικό βάρος. Το επισημαίνω για να σημειώσω ότι δεν χρειάζεται να ανακαλύψουμε την πυρίτιδα ή τον τροχό.

Υπάρχει διεθνής τεχνογνωσία, εμπειρία, καλές πρακτικές που μπορούμε να αξιοποιήσουμε για να υλοποιήσουμε με αποτελεσματικό τρόπο μια εθνική στρατηγική.

Το δεύτερο συμπέρασμα που προκύπτει από την ανάλυση της κοινωνικής συμπεριφοράς και των τάσεων που υπάρχουν στους πολίτες: Η κοινωνική ανοχή συμβάλει στην ανάπτυξη του φαινομένου της διαφθοράς.

Το φαινόμενο της διαφθοράς και η ανοχή σ' αυτό δεν κινείται απλώς αυξητικά αλλά διευρύνει τη βάση και το περιβάλλον του. Δεν αφορά δηλαδή πλέον μόνον τους ασκούντες ή παροικούντες την εξουσία αλλά και μεγάλα τμήματα του κοινωνικού ιστού. Διαμορφώνεται μια νέα ιδιότυπη κουλτούρα ανοχής, η λεγόμενη κουλτούρα της «λαμογιάς» σύμφωνα με την οποία οι πράξεις διαφθοράς εμφανίζονται ως το σύνηθες και όχι η εξαίρεση του κανόνα.

Έτσι σταδιακά τα φαινόμενα διαφθοράς γίνονται κάπως ανεκτά και δικαιολογούνται με την επίκληση εξωγενών παραγόντων, όπως είναι η γραφειοκρατία, οι κρατικές δυσλειτουργίες ή οι χαμηλοί μισθοί των διοικούντων και η κοινωνική «αναγκαιότητα».

Με απλά λόγια ο πολίτης αισθάνεται ανυπεράσπιστος απέναντι στο φαινόμενο, αντιμετωπίζει με μοιρολατρία και αδιαφορία τις παραβατικές συμπεριφορές και αρνείται να αναλάβει δράση ή να πάρει θέση καταγγέλλοντας περιπτώσεις διαφθοράς, γιατί θεωρούν ότι ακόμη και αν το κάνουν, δεν θα υπάρξει τιμωρία. Αποδέχεται σιωπηρά ή ενεργά ότι στις καθημερινές συναλλαγές η διαφθορά «διευκολύνει». Όλα αυτά

καλλιεργούνται από το γεγονός ότι δεν υπάρχει εκπαίδευση σε θέματα καταπολέμησης του φαινομένου.

Μετά από αυτά τα δύο συμπεράσματα η λογική κατάληξη είναι ότι παράλληλα με όσα χρήσιμα και ενδιαφέροντα εκπονείτε ως Εθνικός Συντονιστής και Συμβουλευτικό Σώμα για ενίσχυση των προληπτικών ελέγχων, για αυστηριοποίηση του θεσμικού πλαισίου, για αλλαγές στη νομοθεσία και στις διαδικασίες της διοίκησης, για ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών και των κατασταλτικών δράσεων, είναι αναγκαίο και ωφέλιμο να σχεδιαστούν και να υλοποιηθούν δράσεις που να στοχεύουν στην αλλαγή νοοτροπίας και κοινωνικής συμπεριφοράς.

Αυτό θα πρέπει να είναι το αντικείμενο μιας ολοκληρωμένης και πολυεπίπεδης εκστρατείας επικοινωνίας και ενημέρωσης που είναι σκόπιμο και αναγκαίο θα έλεγα να σχεδιάσει η ελληνική πολιτεία. Με την εμπειρία δεκαετιών στο χώρο της επικοινωνίας, αλλά και στο κόσμο των γραμμάτων και της ποίησης, τολμώνα προτείνω ότι η στρατηγική στόχευση, που πρέπει να προταχθεί και να διαχυθεί στην ελληνική κοινωνία για να ανατρέψει τα υπάρχοντα δεδομένα, μπορεί να είναι η ακόλουθη:

Ο πολίτης να πάψει να αντιλαμβάνεται τη διαφθορά ως μέρος της σύγχρονης πολιτικής κουλτούρας, καταδικαστέο μεν στα λόγια, αναπόφευκτο ωστόσο στην πράξη. Να δει τον εαυτό του όχι απέναντι, αλλά συνοδοιπόρο και αλληλέγγυο με τη Δικαιοσύνη και τις κρατικές δομές στη μάχη ενάντια στη διαφθορά.

Το μήνυμα θα πρέπει να είναι συγκεκριμένο: « ας πιστέψουμε πως είναι υπόθεση του καθενός μας η αντιμετώπιση της διαφθοράς». Και για να το πω με τα λόγια ενός μεγάλου

Έλληνα λογοτέχνη θα χρησιμοποιήσω τα λόγια του Νίκου Καζαντζάκη:

«Να αγαπάς την ευθύνη. Να λες εγώ, εγώ μονάχος μου έχω χρέος να σώσω τη γη. Αν δε σωθεί, εγώ φταίω».

Αν και η διατύπωση σκέψεων και προτάσεων για μια ολοκληρωμένη στρατηγική και το σχεδιασμό μιας πολύπλευρης εκστρατείας απαιτεί δομημένη ανάλυση, τεκμηρίωση, σχεδιασμό και επεξεργασία, θα προσπαθήσω να περιγράψω, κατά τη γνώμη μου, τους βασικούς πυλώνες που πρέπει να αξιοποιηθούν για το σκοπό αυτό.

Η κόκκινη κλωστή που θα συνδέει όλες τις δράσεις επικοινωνίας, ενημέρωσης και προβολής θα πρέπει να εδράζονται στο ακόλουθο θεμελιώδες "concept" που θα επαναλαμβάνεται ανάλογα με την κατάσταση και το μέσο:

«Η διαφθορά επηρεάζει την οικονομική ανάπτυξη, τις ξένες επενδύσεις, τις δημόσιες υποδομές, το βιοτικό επίπεδο, την ποιότητα ζωής και έχει κοινωνικές και πολιτικές επιπτώσεις. Εναπόκειται στον καθένα από εμάς να μην είναι αδιάφορος/ή αλλιώς είμαστε συνεργοί σε αυτό το έγκλημα».

Θα ολοκληρώσω την παρέμβαση μου, διατυπώνοντας κάποιες σκέψεις για τη βασική κατεύθυνση που θα πρέπει να έχει σχέδιο επικοινωνίας και ενημέρωσης για την προβολή και διαχείριση του έργου που παράγει ο Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της Διαφθοράς και ο μηχανισμός που έχει αναπτυχθεί.

Το "Σχέδιο Επικοινωνίας" θα προβάλλει στην ελληνική κοινωνία τους στρατηγικούς στόχους της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του προγράμματος δράσης του Εθνικού Συντονιστή. Ειδικότερα θα δοθεί η δυνατότητα στους πολίτες να γίνουν «κοινωνοί» της δράσης και του αντικειμένου του προγράμματος δράσης για την κα-

ταπολέμηση της διαφθοράς και θα επιδιώξει να διαμορφωθεί μια ενιαία, καθαρή και ισχυρή ταυτότητα για το Εθνικό Συντονιστή και το συνολικό μηχανισμό.

Στόχος να γίνει περισσότερο διακριτό και αναγνωρίσιμο από το ευρύ κοινό σε όλη την Ελλάδα, ως ενιαίο σύνολο παρεμβάσεων που αποσκοπούν στην αναβάθμιση και βελτίωση της εικόνας που υπάρχει για τις δράσεις αντιμετώπισης της διαφθοράς που υλοποιεί η ελληνική πολιτεία.

Επισημαίνεται ότι η στρατηγική επικοινωνίας έχει ως κεντρικό σημείο αναφοράς την ανάδειξη της συνολικής κοινής προσπάθειας του Εθνικού Συντονιστή και του συνόλου των ελληνικών αρχών για την επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων του Προγράμματος «Διαφάνειας» και των επιμέρους στοχευμένων δράσεων.

Ένα σχέδιο επικοινωνίας με αυτά τα στρατηγικά χαρακτηριστικά, σε συνδυασμό με την αδιαμφισβήτητη προσπάθεια που κάνετε σε όλα τα μέτωπα εσείς και πολλοί άλλοι αφανείς παράγοντες, αν υλοποιηθεί με συνέπεια και συνέχεια, θα έχει ως αποτέλεσμα τα επόμενα χρόνια οι δείκτες και τα ποσοστά που καταγράφουν οι διάφορες εθνικές και διεθνείς έρευνες στην ελληνική κοινωνία θα εμφανίσουν σημαντική βελτίωση.

Γιατί προσπάθειες γίνονται, έργο παράγεται, αποτελέσματα υπάρχουν, αλλά παραμένουν διάσπαρτες ψηφίδες. Δεν συγκροτούν μια μεγάλη ενιαία εικόνα.

Στο Σχέδιο Επικοινωνίας θα πρέπει να προσδιοριστούν οι επικοινωνιακοί στόχοι, το στοχοθετούμενο κοινό, τα μέσα που θα αξιοποιηθούν, καθώς οι όροι και οι προϋποθέσεις της επικοινωνίας γενικότερα.

Κατά τη γνώμη μου δύο πρέπει να είναι οι βραχίονες του Σχεδίου Επικοινωνίας:

Ο πρώτος είναι μια εκστρατεία κύρους για τον Εθνικό Συντονιστή.

Ο δεύτερος είναι ενέργειες προώθησης και προβολής

Το κύρια στοχοθετούμενα κοινά για το σχέδιο επικοινωνίας θα πρέπει μεταξύ άλλων να είναι κυρίως: Η νέα γενιά, μαθητές και φοιτητές. Τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Οι επιχειρήσεις/επιχειρηματίες και τα στελέχη αυτών. Και βεβαίως το ευρύ κοινό, η κοινή γνώμη.

Τέλος ως προς τα μέσα επικοινωνίας, δεδομένης της δύσκολης οικονομικής συγκυρίας, οι επιλογές θα πρέπει να είναι έξυπνης εξειδίκευσης, όπως το θέλει η ορολογία της εποχής, και να έχουν σαφή απόδοση κόστους-ωφέλειας.

Θα σας πω αυτονόητα πράγματα, τουλάχιστον για όσους έχουν στοιχειώδη επαφή με το χώρο της επικοινωνίας και το σημερινό κοινωνικό περιβάλλον :

Πρώτη επιλογή για όλες τις εφαρμογές και δράσεις του σχεδίου επικοινωνίας πρέπει να είναι το διαδίκτυο. Είναι το μέσο της εποχής. Αυτό που κρύβει δυναμική, εξελίσσεται, διευρύνεται, επεκτείνεται. Δημιουργεί επικοινωνιακή υπεραξία γιατί μεταφέρει το μήνυμα και την εικόνα σε κοινά και ομάδες που δεν έχουν προδιαγραφεί. Το διαδίκτυο είναι ένα πολύ ισχυρό μέσο επικοινωνίας, έχει το πλεονέκτημα ότι ενθαρρύνει την αμφίπλευρη επικοινωνία.

Ταυτόχρονα επιτρέπει επίσης μία τεράστια εξοικονόμηση πόρων σε κόστη παραγωγής και διάθεσης έντυπου υλικού.

Θεωρώ, αυτονόητο, ότι ο Εθνικός Συντονιστής, το Συμβουλευτικό Σώμα και οι άλλες δομές αυτής της αρχής πρέπει να αποκτήσει Ιστοσελίδα για τον Εθνικό Συντονιστή. Αν και εγώ ανήκω στους ιντερνετικά αναλφάβητους, έψαξα και δεν βρήκα κάτι τέτοιο. Το διαδίκτυο αποτελεί το βασικό επικοινωνι-

ακό εργαλείο για τη Διαχειριστική Αρχή καθ' όλο το χρόνο. Η πληροφόρηση που θα περιλαμβάνει, θα πρέπει είναι διαβαθμισμένη ανάλογα με το κοινό στο οποίο απευθύνεται και να καλύπτει όλα τα κοινά στόχους, δημόσιους φορείς, δημόσιους υπαλλήλους, επιχειρήσεις κλπ. Στην ιστοσελίδα του Εθνικού Συντονιστή θα υπάρχει λεπτομερής παρουσίαση του Προγράμματος Δράσης, οδηγίες διαχείρισης φαινομένων διαφθοράς, λεπτομέρειες για τις διαδικασίες υλοποίησης του προγράμματος, θεσμικό πλαίσιο, συχνές ερωτήσεις - απαντήσεις, καλές πρακτικές στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, σύνδεσμοι με ιστοσελίδες αντίστοιχων αρχών στα κράτη-μέλη της ΕΕ και με το δίκτυο φορέων που συνδράμουν στο έργο του Εθνικού Συντονιστή.

Μαζί με την ιστοσελίδα πηγαίνουν και αντίστοιχες σελίδες και λογαριασμοί, όπως τους λένε οι ειδικοί, στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, τα social media, όπως είναι το facebook, το twitter και άλλες αντίστοιχες πλατφόρμες αμφίδρομης επικοινωνίας που αναπτύσσονται ταχύτατα. Όλα αυτά μπορεί να φαντάζουν εξωτικά, αλλά δεν είναι. Σ' αυτά θα βρούμε τη νέα γενιά, τους συμπολίτες μας στις κρίσιμες ηλικίες από τα 25 έως τα 45 έτη και εκεί θα δοθεί η μάχη για την αλλαγή της νοοτροπίας για την οποία μιλήσαμε στην αρχή.

Θα σας έκανα και μια πιο προωθημένη πρόταση: Πέρα από κλασσικές πλέον δράσεις σε αυτά τα μέσα, θα πρέπει να εξετάσετε και λύσεις όπως είναι η δημιουργία ενός ιντερνετικού παιχνιδιού, τύπου video game, για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Με απλά λόγια ο παίκτης, δηλαδή κυρίως ένας νέος, αλλά και κάθε πολίτης που ασχολείται με αυτά, αντιμετωπίζει τη διαφθορά, μαθαίνοντας νόμους, θεσμούς, διαδικασίες, ταυτιζόμενος με τις δυνάμεις του καλού.

Περνώ σε πιο κλασσικές και συμβατικές προτάσεις:

-Έντυπα και ηλεκτρονικό υλικό (CD-ROMS, DVDS κλπ).

Αναγκαία μέσα έντυπου ή ηλεκτρονικού υλικού προς προ-επιλεγμένα στοχοθετούμενα κοινά, (μαθητές, φοιτητές, σπουδαστές, εκπαιδευτικούς) για ενημέρωση και προτροπή για συμμετοχή. Οι ενημερωτικοί οδηγοί, αναρτώνται στην ιστοσελίδα του Εθνικού Συντονιστή.

-Εκπαιδευτικά Σεμινάρια, ενημερωτικές συναντήσεις, ημερίδες, συνέδρια, εκθέσεις, κλπ. Οι ενημερωτικές συναντήσεις ή η συμμετοχή του Εθνικού Συντονιστή και των μελών του Συμβουλευτικού Σώματος σε συνέδρια και εκθέσεις εξασφαλίζουν την προσωπική επαφή των στελεχών της με τους ενδιαφερόμενους και το εξειδικευμένο κοινό και παράγουν δημοσιότητα, καθώς το ίδιο το κοινό γίνεται πολλαπλασιαστής του επικοινωνιακού μηνύματος.

-Τηλεόραση, Ραδιόφωνο: Η τηλεόραση εξασφαλίζει ευρεία ενημέρωση σε τοπικό ή εθνικό επίπεδο. Όσον αφορά στο ραδιόφωνο, εξασφαλίζεται η ευρεία ενημέρωση του κοινού σε τοπικό ή εθνικό επίπεδο, και με δεδομένης την γεωγραφική μορφολογία της χώρας μας, η προβολή του Προγράμματος μέσω του ραδιοφώνου φτάνει και στις πιο απομακρυσμένες περιοχές. Λόγω του υψηλού κόστους τα μηνύματα θα πρέπει να περάσουν ως κοινωνικά μηνύματα.

-Ημερήσιος και περιοδικός Τύπος εξασφαλίζει μια καθημερινή αναγνωσιμότητα του Προγράμματος, μέσα από καταχωρήσεις σε φύλλα εθνικής και περιφερειακής εμβέλειας, αλλά και περιοδικά.- Road show:

Μπορεί να χρησιμοποιηθεί συνδυαστικά ως μέσο προβολής της δράσης του Εθνικού Συντονιστή και καλών πρακτικών ή ακραίων περιπτώσεων διαφθοράς, αποσκοπώντας στην διάδοση πληροφοριών κυρίως των πολιτών που ζουν στην Περι-

φέρεια για τις δυνατότητες μάθησης και εκπαίδευσης μέσω των δράσεων Εθνικού Συντονιστή.

-Δράσεις Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Είναι σημαντικό το σχέδιο επικοινωνίας και δράσεις του Εθνικού Συντονιστή να ενταχθούν στα προγράμματα Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης των επιχειρήσεων. ΜΕ τον τρόπο αυτό θα υπάρξουν σημαντικοί πόροι για δράσεις σε σχολεία για παράδειγμα ή για έκδοση εξειδικευμένων εντύπων, αλλά παράλληλα θα πρέπει να προχωρήσουν και ειδικά προγράμματα αυτοδέσμευσης των επιχειρήσεων να μην εμπλέκονται στο σπινάλ της διαφθοράς. Γιατί ως γνωστόν η διαφθορά χρειάζεται δύο, και ο ένας είναι ο ιδιωτικός τομέας για τον οποίο πρέπει να υπάρξουν δράσεις και πρωτοβουλίες. Θα σταθώ λίγο στην εκστρατεία κύρους, που θεωρώ ότι πρέπει να είναι ένα από τους βραχίονες του σχεδίου επικοινωνίας.

Η εκστρατεία κύρους θα πρέπει να στοχεύσει να καταστήσει στην κοινή γνώμη, στους πολίτες γνωστή την ύπαρξη, το ρόλο, την αποστολή και τις δράσεις του Εθνικού Συντονιστή. Βασικό εργαλείο για την εκστρατεία κύρους είναι να καθιερωθεί σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο, για παράδειγμα μέσα στο Μάρτιο, κάθε χρόνο να παρουσιάζεται η ετήσια έκθεση του Εθνικού Συντονιστή για τα πεπραγμένα, τα ευρήματα, τα αποτελέσματα και τα συμπεράσματα από τις δράσεις της χρονιάς που πέρασε.

Η ετήσια έκθεση του Εθνικού Συντονιστή, θα πρέπει να αποτελεί γεγονός βαρύνουσας σημασίας για τη δημόσια ζωή της χώρας. Η εκδήλωση δημοσιοποίησης της ετήσιας έκθεσης θα πρέπει να έχει το συμβολισμό, αλλά και τη σημασία, που έχει για την οικονομική ζωή της χώρας, η δημοσιοποίηση της ετήσιας έκθεσης του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας.

Δεν θα μπω σε παραμέτρους, πολλές εκ των οποίων είναι προφανείς και αυτονόητες, αλλά μια τέτοια εκδήλωση απαιτεί το χώρο με τον αναγκαίο συμβολισμό, την εξασφάλιση της συμμετοχής των βασικών παραγόντων της Ελληνικής Βουλής, της κυβέρνησης και της Δικαιοσύνης και βεβαίως της αναγκαίας εξασφάλισης προβολής από τα ΜΜΕ.

Θα ήταν σκόπιμο να εξεταστεί σ' αυτή την εκδήλωση να υπάρχει και ένας ομιλητής από το εξωτερικό, ένας καλεσμένος *Keynote speaker*, που να είναι μια προσωπικότητα που δραστηριοποιείται σε διεθνείς οργανισμούς καταπολέμησης της διαφθοράς, για να ενισχύει τη σημασία της εκδήλωσης και εμμέσως το κύρος του Εθνικού Συντονιστή.

Στοιχεία από τα συμπεράσματα και τα ευρήματα της Ετήσιας Έκθεσης μπορούν να αποτελούν αντικείμενο μικρών διαφημιστικών εκστρατειών. Θετικά αποτελέσματα από τις δράσεις για παράδειγμα ποσοτικοποίηση του περιορισμού των δράσεων ή εξοικονόμηση δημόσιου χρήματος από εξολόθρευση μηχανισμών διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, θα πρέπει να αποτελούν σύντομα μηνύματα για το διαδίκτυο, τα ραδιόφωνα και τα ΜΜΕ, πριν και λίγο μετά από την εκδήλωση δημοσιοποίησης της Ετήσιας Έκθεσης για να αυξάνουν το ενδιαφέρον για την ίδια την έκθεση και το έργο του Εθνικού Συντονιστή.

Οι ενέργειες προώθησης και προβολής του έργου και των δράσεων του Εθνικού Συντονιστή θα πρέπει να έχουν στοχεύουν πέρα από την ευρεία κοινή γνώμη και ειδικά κοινά που είναι οι μαθητές/νεολαία, οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι επιχειρήσεις/επιχειρηματίες.

Θα κλείσω με κάτι αυτονόητο: Ένα σχέδιο επικοινωνίας για να έχει αποτέλεσμα χρειάζεται διάρκεια, συνέχεια και προσαρμογή στα νέα δεδομένα. Αυτό σημαίνει ότι δεν μπορεί

να είναι μεμονωμένες δράσεις, αποσπασματικές και ασύνδετες.

Γι' αυτό απαιτούνται συγκεκριμένοι πόροι, οικονομικοί και ανθρώπινοι.

Επικοινωνία χωρίς προϋπολογισμό και χρήματα και εξειδικευμένους συνεργάτες δεν μπορεί να υπάρξει.

Γνωρίζω τη δύσκολη συγκυρία για τους δημόσιους φορείς, αλλά έχω δει πολλές φορές στην πορεία μου, μεγαλόπνοα σχέδια επικοινωνίας να βουλιάζουν στα ρηχά, γιατί δεν υπήρχε δέσμευση και συνέπεια από τους εντολείς.

Αυτή η απόφαση είναι πιο σημαντική από όλα όσα σας είπα εγώ σήμερα.

Η επικοινωνία γενικά, πέρα από τέχνη της πειθούς, είναι μια διαρκής διαδικασία κίνησης ιδεών, διάδοσης γνώσης και τεχνογνωσίας. Μια διαδικασία κοινωνικής, οικονομικής και πολιτιστικής ανάπτυξης, αλλά και του συνόλου των ανθρώπινων σχέσεων.

Η γλώσσα, ο πολιτισμός, η ιστορία, η πολιτική, η εργασία, το εμπόριο και η επιχειρηματικότητα αναπτύσσονται χάριν της μετάδοσης των μηνυμάτων, της γνώσης, των ιδεών και της τεχνολογίας. Όλες οι μεγάλες κοινωνικές επαναστάσεις τους τρεις τελευταίους αιώνες ήσαν απότοκες τεχνολογικών επαναστάσεων στο χώρο της επικοινωνίας που διευκόλυναν τη διάδοση των μηνυμάτων μέσα στα κοινωνικά κινήματα.

Ωστόσο η τέχνη της επικοινωνίας από μόνη δεν είναι καλή ούτε κακή, μπορεί να οδηγήσει στο καλύτερο αλλά και στο χειρότερο. Μπορεί να προωθήσει την ειρήνη, την αλληλεγγύη, τον συνεργατισμό αλλά και το αντίθετό της, το εθνικιστικό μίσος, το κοινωνικό μίσος και τον αθέμιτο ανταγωνισμό. Μπορεί να οδηγήσει στην ανάπτυξη αγαθών έργων, αλλά και

στην παραπλάνηση, την παραπληροφόρηση, την ύφεση και εν τέλει στην καταστροφή. Εξαρτάται από ποιους και για ποιόν ασκείται αυτή η τέχνη και ποιους υπηρετεί.

Πιστεύω ότι μπορεί να υπηρετήσει αποτελεσματικά την καταπολέμηση της διαφθοράς.

ΜΕΛΕΤΗΣ ΜΕΛΕΤΟΠΟΥΛΟΣ*

ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΜΕΩΝ ΥΨΗΛΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΣΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ (ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ)**

Ο κ. Μελετόπουλος ευχαρίστησε για την πρόσκληση και ανέφερε ότι του δίνει ελπίδα για το μέλλον το γεγονός ότι αυτή η ομάδα, το ΣΣ δηλαδή, είναι 'αντίσωμα' στην σημερινή πραγματικότητα. Έχοντας υπηρετήσει ως σύμβουλος δύο Υπουργών, και μάλιστα Υπουργών εντιμότητας και ακεραιότητας, διαπίστωσε ότι διαφθορά υπήρχε στο γενικότερο περιβάλλον και υπεισερχόταν και στο υγιές περιβάλλον. Ανέφερε ότι το θέμα της διαφθοράς χρειάζεται μια γενικότερη αντιμετώπιση, καθώς είναι κοινότυπη η διαπίστωση ότι δεν είναι μόνο η διαφθορά στο κράτος και την πολιτική ηθικά απαράδεκτη και απορριπτέα, αλλά απορριπτέος είναι και ένας πολιτικός, του οποίου οι αποφάσεις θα πλήξουν το δημόσιο συμφέρον. Ανέφερε ότι υπάρχουν πολύ σοβαρά ελλείμματα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και συμπλήρωσε ότι αυτό μπορεί να επιφέρει πλήγμα στη χώρα όταν διαπιστώνεται για παράδειγμα διαφθορά στις προμήθειες οπλικών συστημάτων της χώρας.

* Διδάκτωρ Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών Πανεπιστημίου Γενεύης.

** Απόσπασμα από τα Πρακτικά του Συμβουλευτικού Σώματος του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, 17.6.2014.

Ο κ. Μελετόπουλος συνέχισε με κάποιες τεχνικές παρατηρήσεις αναφέροντας τις περιοχές υψηλού κινδύνου:

1. Οι τομείς που σχετίζονται με διαδικασίες λήψης αποφάσεων, οι οποίες δεν προκύπτουν αυτόματα, αλλά υπάρχει ελευθερία αποφάσεων χωρίς τον αντίστοιχο έλεγχο. Μάλιστα το ελληνικό σύστημα που είναι διευθυντοκεντρικό έχει μεγάλες περιοχές που δεν ελέγχονται οι αποφάσεις και οι δεσμεύσεις που λαμβάνονται.

Ο κ. Μελετόπουλος ανέφερε ότι του έχει κάνει εντύπωση το γεγονός ότι ένας υπουργός στο ελληνικό σύστημα είναι τρομερά δυνατός. Για παράδειγμα μπορεί να παραγγέλνει την πρόσληψη ενός υπάλληλου μέχρι και την απόλυσή του.

2. Οι περιοχές όπου υπάρχει απουσία συγκεκριμένου μηχανισμού ο οποίος θα παράγει αντισταθμιστικούς ελέγχους.

3. Όποια περιοχή σχετίζεται με υψηλό οικονομικό διακύβευμα. Όσο μεγαλύτερη είναι η δαπάνη ή το όφελος που συνεπάγεται μια απόφαση τόσο υψηλότερη η πιθανότητα διαφθοράς.

4. Οι περιοχές που συνδέονται με τομείς που θεωρούνται διεθνώς υψηλής διαφθοράς. Για παράδειγμα ο τομέας των οπλικών συστημάτων. Διεθνώς είναι ένας τομέας που χρειάζεται μεγάλα αποθέματα ηθικής αντοχής.

Ο κ. Μελετόπουλος ανέφερε ότι επειδή η προμήθεια θεωρείται αυτονόητη δεν σημαίνει ότι και η μίζα είναι αυτονόητη. Υπάρχουν συγκεκριμένοι τομείς που αντιμετωπίζουν έντονο πρόβλημα. Για παράδειγμα το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Εκεί υπάρχει το θέμα των ναρκωτικών. Τα ναρκωτικά είναι ο πρώτος τζίρος παγκοσμίως. Είναι τεράστια τα ποσά που διατίθενται σε αυτές τις περιπτώσεις. Ο κ. Μελετόπουλος σημείωσε ότι όταν είχε ασχοληθεί με το θέμα διαφθοράς το 1993-1994, κανένας άλλος δεν είχε ασχοληθεί μέχρι τότε.

Ο κ. Μπακούρης ανέφερε ότι η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας είναι υπεύθυνη για τέτοια θέματα.

Ο κ. Μελετόπουλος υπενθύμισε ότι δεν υπήρχε ακόμα τότε η εν λόγω Διεύθυνση.

5. Τελευταία κατηγορία είναι οι περιοχές που υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων. Για παράδειγμα όταν διαπιστώνει κανείς ότι ο αξιωματούχος που χειρίζεται κάποια υπόθεση έχει κάποια σχέση, συγγένεια ή εντοπιότητα με κάποιον εμπλεκόμενο.

Ο κ. Μελετόπουλος ανέφερε ότι οι πιέσεις που ασκούνται στους πολιτικούς από τα περιβάλλοντα συμφέροντα είναι τεράστιες. Ανέφερε ότι η κατάργηση του υποκειμενικού στοιχείου στην πολιτική διαδικασία είναι αδύνατη διότι κάποιος πρέπει να αποφασίζει. Παρόλα αυτά μπορεί να δεσμευτεί το σύστημα λήψης αποφάσεων με εγγυήσεις και αντισταθμιστικούς ελέγχους.

Πρώτα θα πρέπει να υπάρχει νομοθετική ενίσχυση των κανονισμών ενάντια στη διαφθορά. Ο έλεγχος του «πόθεν έσχες» σημαίνει ότι υπάρχει μια σύγκριση που αν δεν συνάδει, τότε θα πρέπει να καταλήγει στον εισαγγελέα. Ενίσχυση των μηχανισμών σημαίνει ότι θα πρέπει να υπάρχουν κυρώσεις. Ο κ. Μελετόπουλος πρότεινε την εγκαθίδρυση ενός κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε κάθε σοβαρό δημόσιο μηχανισμό, κάθε υπουργείο, τη Βουλή και το Μέγαρο Μαξίμου, το οποίο θα ασχολείται αποκλειστικά με αυτό. Σύμφωνα με την υπάρχουσα κατάσταση, οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου δεν αρκούν.

Σε μια χώρα της Λατινικής Αμερικής, ιδρύθηκε κάποτε ένας μηχανισμός αντίστοιχος του ΣΔΟΕ. Γρήγορα αποδείχθηκε ότι είχε κενά και έτσι δημιούργησαν ένα εσωτερικό μηχανισμό

που θα ήταν υπεύθυνο για τον έλεγχο της υπηρεσίας τύπου ΣΔΟΕ. Η θέση του επικεφαλής αυτής της υπηρεσίας εξαγοραζόταν με 40 εκ δρχ, μια θέση της οποίας ο κάτοχος θα μπορούσε να εκβιάζει όποιον ήθελε. Αυτό το σύστημα δεν καταπολεμάται. Εκτός αν ανασυρθούν οι μηχανισμοί ελέγχου που έχουν μείνει ακόμα ανέπαφοι ή/και τοποθετώντας δικαστικούς ως εξωτερικούς παράγοντες ελέγχου.

Ο κ. Strijker ανέφερε ότι η εμπλοκή του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι φανταστική ιδέα και είναι μια απάντηση σε βασικά θέματα όπως πώς θα εφαρμοστεί ο νόμος, από ποιους και πόση διαφάνεια μπορεί τελικά να υπάρχει. Ρώτησε τον κ. Μελετόπουλο τη γνώμη του για το πώς θα μπορέσει να εφαρμοστεί και κυρίως να διατηρηθεί αυτό.

Ο κ. Μελετόπουλος ανέφερε ότι κατά τη γνώμη του είναι καθαρά νομοτεχνικό θέμα και πως πιθανόν να μην χρήζει συνταγματικής αλλαγής. Επαρκούν 3 άτομα και η γραμματειακή τους υποστήριξη σε κάθε υπουργείο, στο Μέγαρο Μαξίμου, στο Κοινοβούλιο, σε όλους τους μεγάλους δημόσιους οργανισμούς.

Πιθανόν να μπορεί το Ελεγκτικό Συνέδριο να επανδρώσει αυτό το εγχείρημα, αλλά σε περίπτωση που δεν επαρκεί το υπαλληλικό προσωπικό υπάρχει και η δυνατότητα να αποσπάσει υπαλλήλους. Ο κ. Μελετόπουλος ανέφερε ότι πιστεύει στη Δικαιοσύνη και πως θεωρεί ότι είναι ο πιο αδιάβλητος θεσμός.

Ο κ. Strijker επεσήμανε ότι όσον αφορά τον έλεγχο του «πόθεν έσχες» είναι σημαντικότερη η ανεξαρτησία του ελέγχου και η διαδικασία καθαυτή και λιγότερο σημαντικό το που θα τοποθετηθεί.

Ο κ. Μπακούρης ανέφερε ότι το καλύτερο σύστημα ελέγχου από άποψη αποτελεσματικότητας είναι να πραγματοποιι-

είται ο έλεγχος μέσω μιας ανεξάρτητης αρχής, η οποία θα παρακολουθεί το «πόθεν έσχες» και δεν θα σχετίζεται με άλλους.

Ο κ. Μελετόπουλος σημείωσε ότι ακόμα και η ανεξαρτησία του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα πρέπει να διασφαλιστεί δεδομένου ότι θα δεχτεί πιέσεις από το πολιτικό σύστημα. Μόνο αν ο Άρειος Πάγος και το Ελεγκτικό Συνέδριο καταφέρουν να αυτοδιοικούνται θα έχουμε αποτέλεσμα και μία πρόταση θα μπορούσε να είναι η κλήρωση μεταξύ των παλαιότερων δικαστικών λειτουργών ώστε να ανεξαρτητοποιηθεί πλήρως η δικαιοσύνη από το πολιτικό σύστημα, σύμφωνα και με τα όσα υποστήριξε ο κ. Σταθόπουλος στην ημερίδα που διενεργήθηκε στις 19 Ιουνίου υπό την αιγίδα του ΕΣ στο Πανεπιστήμιο Αθηνών. Ο σημερινός εναγκαλισμός των εξουσιών είναι η βαθύτερη πηγή όλων των προβλημάτων. Οι υπουργοί δεν θα πρέπει να είναι ταυτόχρονα και βουλευτές, έτσι η Βουλή δεν θα δεσμεύεται από τη σημερινή κομματική κυριαρχία. Αν αυτά ισχύσουν θα υπάρξουν αποτελέσματα.

Ο κ. Μελετόπουλος επισήμανε ότι το διαδίκτυο είναι πολύ θετική εξέλιξη γιατί ενοποιεί, διασταυρώνει, αυτοματοποιεί και δημοσιοποιεί τις διαδικασίες

Ο κ. Μπακούρης πρόσθεσε ότι το διαδίκτυο αντικειμενοποιεί τη σχέση μεταξύ των φορέων.

Ο κ. Μελετόπουλος συμφώνησε και ανέφερε ότι παρότι έχουν γίνει βήματα στην Ελλάδα, δεν έχουν ακόμα απεγκλωβιστεί οι σχέσεις μεταξύ των φορέων από τις υποκειμενικές παρεμβολές.

Σημείωσε επιπλέον ότι είναι σημαντική η συμβολή της Διεύθυνσης Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας καθώς φέρνει τεχνογνωσία από άλλες χώρες και έτσι μπορούμε να επωφεληθούμε από άλλες υπηρεσίες, όπως τη βέλγικη ή την κυπρια-

κή Αστυνομία, που διαθέτουν πολύ υψηλό επιστημονικό επίπεδο.

Σημείωσε ότι είναι δυσάρεστο το γεγονός ότι αυτή τη στιγμή απαιτούνται δρακόντεια μέτρα προκειμένου να επανέλθει η Ελλάδα σε μια κατάσταση ηθικοποίησης, που θα πρέπει να προβλέπονται για τον αιρετό ή μόνιμο αξιωματούχο και θα αποτελούν ένα συνδυασμό κατάχρησης περιουσιακών στοιχείων και στέρησης των πολιτικών δικαιωμάτων.

Αναφερόμενος στο θέμα της παιδείας ο κ. Μελετόπουλος επεσήμανε ότι είναι κεφαλαιώδους σημασίας. Μέσω της συμμετοχής του κόσμου θα υπάρξει η προοπτική βελτίωσης και η εξουδετέρωση ενός σημαντικού αριθμού περιπτώσεων διαφθοράς ανοίγοντας το δρόμο για μια σοβαρή πολιτική ηγεσία και μια κοινωνία η οποία εργάζεται και παράγει. Για να επιτευχθεί αυτό είναι σημαντικό να ενισχυθεί στην πεποίθηση της κοινής γνώμης η ανάγκη που έχει η χώρα για ηθικοποίηση. Ο κόσμος πρέπει να συνειδητοποιήσει πόσο επιζήμια είναι η διαφθορά, ότι αποτελεί έναν από τους λόγους για τη σημερινή της κατάσταση της χώρας και πως μόνο αν την αντιμετωπίσουμε θα υπάρξει δυνατότητα αλλαγής. Διαφορετικά δεν πρόκειται να υπάρξουν αποτελέσματα.

Ο κ. Μελετόπουλος ανέφερε ότι το πως η εύρυθμη και διαφανής λειτουργία της κοινωνίας πρόκειται για μια αρχαία συζήτηση που φτάνει μέχρι σήμερα. Πρωτεύον είναι να υπάρξει μια ηθική υπόσταση της πνευματικής και πολιτικής ηγεσίας, που θα δώσει τον ηθικό τόνο στην ελληνική κοινωνία.

Πρόκειται για θέμα παιδείας. Επεσήμανε πως δεν αποτελεί λύση να καταδεικνύουμε τη δυσκολία του θέματος και πρότεινε τη δημιουργία μιας ομάδας εργασίας κορυφαίων προσωπικοτήτων στην Ελλάδα, προκειμένου να δοθούν άλλα πρότυπα από τον πλούτο ώστε να θεωρούνται υψηλότερης

σημασίας η ακεραιότητα και η κοινωνική συμμετοχή, από την διαφθορά και την αδιαφορία. Αυτή είναι η βάση της σημερινής συζήτησης. Ο κ. Μελετόπουλος εξέφρασε την άποψη ότι, αν και οικονομολόγος, πιστεύει πως το εκπαιδευτικό σύστημα θα πρέπει να αναδομηθεί εξαρχής, ώστε να μπορεί να βγάξει ολοκληρωμένες προσωπικότητες, με ισχυρές αξίες.

Ο κ. Μπακούρης ανέφερε ότι χάρηκε πολύ για αυτή τη συζήτηση και πρόσθεσε ότι έχουμε μια κοινωνία 2 μέτρων. Αφού πρώτα χάθηκαν οι αξίες και η συνείδηση δεν βοηθά πια, το μόνο που απομένει είναι η επιβολή των νόμων από την Πολιτεία ώστε να αντληφθεί η κοινωνία ότι υπάρχουν συνέπειες για την παραβατική συμπεριφορά. Όσο αφορά το έλλειμμα ηγεσίας εάν, όπως έλεγε ένας κινέζος βασιλιάς οι κοινωνίες δεν ξαναβγάλουν καλούς πολίτες, θα πρέπει αυτό το κενό να καλυφθεί. Σημείωσε ότι είναι σημαντικό να βρεθούν ηθικά πρότυπα, από όλους τους χώρους, ώστε να επανέρθουν οι αξίες, κάτι το οποίο μπορεί να πάρει μια γενιά ή και παραπάνω.

Ο κ. Κλαμαρής ανέφερε ότι η πρόταση του κ. Μελετόπουλου για το Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά και γενικότερα για την ενεργοποίηση των δικαστών είναι ένα θέμα που έχει αναφερθεί ξανά παλιότερα και με το οποίο συμφωνεί. Κατά τη γνώμη του μόνο οι δικαστές μπορούν να συμβάλουν με ένα τρόπο πειστικό και βάσει των κανόνων του Κράτους Δικαίου, ώστε να υπάρξει ένα μήνυμα προς την κοινωνία και την άρχουσα τάξη, που είναι η βασική πηγή της διαφθοράς, αλλά και γενικότερα προς άπαντες ότι κανένας δεν μένει ατιμώρητος. Το γεγονός ότι στο παρελθόν η διαφθορά δεν αντιμετωπίστηκε με τη σοβαρότητα που αρμόζει αποτελεί και έναν από τους λόγους που εντέλει ρίζωσε στην ελληνική κοινωνία. Υποστήριξε πως ακόμα και τα πειθαρχικά συμβούλια θα πρέπει να απαρτίζονται από δικαστικούς λειτουργούς και υπενθύμισε

ότι με τη συνταγματική τροποποίηση του 2001 προβλεπόταν η συμμετοχή κάποιων δικαστικών λειτουργιών.

Ο ΕΣ ανέφερε ότι τώρα πια η συμμετοχή τους προβλέπεται σε 3 περιπτώσεις.

Ο κ. Κλαμαρής ανέφερε ότι θα μπορούσαν να ήταν δικαστές επί τιμή, συνταξιούχοι. Μάλιστα πρόκειται για μια ενέργεια που μπορεί να γίνει άμεσα.

Αναφερόμενος στην ανεξαρτησία των δικαστηρίων, σημείωσε ότι διαθέτει το πιο εξασφαλιστικό και έντιμο σύστημα επιλογής. Το μόνο πρόβλημα είναι οι προεδρίες. Αυτό συμβαίνει επίσης στις ΗΠΑ, αλλά και στην Γαλλία. Επισήμανε ότι και ο ίδιος έχει υποστηρίξει κατά το παρελθόν πως πρέπει να γίνεται έλεγχος από την εκάστοτε κυβέρνηση, η οποία έχει δημοκρατική νομιμοποίηση. Πρότεινε η επιλογή να γίνεται είτε βάσει αρχαιότητας, είτε βάσει ολομέλειας και συμπλήρωσε ότι κατά την άποψή του το σύστημα που πρότεινε ο κ. Καστανίδης είναι διαβλητό και θα έπρεπε να έχει καταργηθεί ήδη.

Αναφερόμενος στο ζήτημα των εξωκοινοβουλευτικών προσωπικοτήτων ο κ. Κλαμαρής σημείωσε ότι είναι άδικο να λέμε ότι όλοι οι πολιτικοί και όλα τα κόμματα είναι διεφθαρμένοι. Ας υποθέσουμε ότι είναι πολιτικοί, λίγοι και τα κόμματα, όχι όλα όμως.

Ο κ. Κλαμαρής ανέφερε ότι παλαιότερα δεν είχε θεοποιηθεί τόσο έντονα το χρήμα. Υπήρχαν κάποιες ηθικές επιταγές που αποτελούσαν μια εσωτερική δέσμευση. Σύμφωνα με τον κ. Κλαμαρή δεν φταίει μόνο η διαφθορά για τη σημερινή κατάσταση, αλλά συντέλεσε σημαντικά η τραγική πολιτική που ακολουθήθηκε από το 1981 και ύστερα. Όλες οι κυβερνήσεις έδιναν λεφτά από τα δανεικά, άλλες περισσότερο, άλλες λιγότερο. Αναγνώρισε ότι πράγματι είναι απαραίτητος ο εντοπι-

σμός των τομέων υψηλής διαφθοράς και επιπλέον αποτελεί ένα θέμα που θα μπορούσε να πάει και προς τα έξω με τη συμμετοχή δικαστών, είτε εν ενεργεία, είτε συνταξιούχων.

Ο κ. Κλαμαρής ανέφερε ότι είναι Πρόεδρος του Μουσείου Σύγχρονης Τέχνης και πως, αν και έχουν γίνει κάποια βήματα, βρίσκονται σε αδιέξοδο λόγω των πολλών προϋποθέσεων που απαιτούνται. Ανέφερε ότι χρειάστηκαν έκτακτο προσωπικό και έτσι θα έπρεπε να προβούν σε προκήρυξη. Για να έχουν όμως τη δυνατότητα αυτή θα έπρεπε να λεχουν και τα χρήματα. Ο κ. Κλαμαρής ανέφερε ότι είχαν λάβει έγκριση για το αυτό ποσό από το Υπουργείο Πολιτισμού, το γεγονός ότι δεν είχαν τα χρήματα πάγωσε τη διαδικασία.

Ο κ. Strijker σημείωσε πως ο κ. Μελετόπουλος προανέφερε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο θα αποτελέσει μια καλή πηγή για τα άτομα του κλιμακίου. Ρώτησε τον κ. Μελετόπουλο ποιες είναι οι σκέψεις του όσο αφορά την Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (εφεξής FIU). Ρώτησε εάν έχει σκεφτεί τη συμμετοχή του FIU σε αυτό το ρόλο.

Ο κ. Μελετόπουλος επισήμανε ότι είναι πολύ σημαντικό το γεγονός ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο κάνει ήδη έλεγχο δαπανών και αυτός είναι ο λόγος πρότεινε αυτό συγκεκριμένα. Όσο για το FIU, δεν καλύπτει όλο το εύρος του προβλήματος που απασχολεί το ΣΣ σήμερα, καθώς το ξέπλυμα χρήματος αφορά και τον ιδιωτικό τομέα. Αυτές οι αρχές στελεχώθηκαν από ακέραιους ανθρώπους, αλλά ούτε τα μέσα τους έχουν δοθεί για να αντιμετωπίσουν το χάος που επικρατεί, ούτε οι αποφάσεις τους έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. Για παράδειγμα ο Συνήγορος του Πολίτη ελάχιστη πρακτική επίδραση είχε πάνω στη Δημόσια Διοίκηση, παρότι παρουσίασε καινούριες μεθόδους

και προτάσεις. Το πρόβλημα με αυτές τις υπηρεσίες είναι ότι οι αποφάσεις τους δεν έχουν συνέχεια στη Δημόσια Διοίκηση.

Ο κ. Strijker ανέφερε ότι πρότεινε το FIU, δεδομένου ότι ήδη λειτουργούν και προβαίνουν σε έρευνες και ελέγχους αυτή τη στιγμή. Ανέφερε ότι δεν προτείνει να χρησιμοποιηθεί το FIU αντί του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά το FIU αποτελεί μια αρχή ανεξάρτητη που διαθέτει ένα καλό μοντέλο λειτουργίας και έχει και μία μονάδα που καταπολεμά την διαφθορά.

Ο κ. Μπακούρης υπενθύμισε ότι ακόμα και το FIU στον Γενικό Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου απευθύνεται όταν βρίσκει παραφωνία στους διενεργούμενους ελέγχους.

Ο κ. Μελετόπουλος ανέφερε ότι αυτές οι αρχές έχουν συσσωρεύσει τεράστια εμπειρία. Στην Ελλάδα η Δημόσια Διοίκηση είναι υπουργικά επικεντρωμένη. Αν μπορούσε για παράδειγμα να γίνει ο ΓΕΔΔ Υπουργός Εσωτερικών θα ταρακουνούσε το σύστημα.

Ο κ. Μελετόπουλος ανέφερε ότι μέχρι το 1993 στην Αστυνομία διορίζονταν με διαγωνισμούς. Υποψήφιοι από όλη την Ελλάδα εξετάζονταν στο μάθημα της Ιστορίας, των Μαθηματικών και της Έκθεσης και τα γραπτά διόρθωναν εκπαιδευτικοί του Υπουργείου Δημόσιας Τάξεως. Στη συνέχεια τα γραπτά στέλνονταν στην Επιτροπή Αποκαλύψεως, η οποία αντί να γράφει τους βαθμούς στους Πίνακες Βαθμολογίας που ήταν κανονικά το έργο της, πλαστογραφούσε τη βαθμολογία. Με πρωτοβουλία του κ. Μελετόπουλου, ως σύμβουλος του τότε Υπουργού, αυτό το μέτρο καταργήθηκε, και επανήρθαν οι Πανελλαδικές Εξετάσεις. Τελικά δύο χρόνια αργότερα, η Βουλή οργάνωσε την πρόσληψη των συνοριοφυλάκων με μόρια, για να μπου από την πλάγια οδό όσοι δεν τα κατάφεραν να μούνε μέσω της προαναφερθείσας διαδικασίας.

Ο Πρόεδρος ανέφερε ότι σύμφωνα με τα προλεγόμενα, τα κλιμάκια θα έχουν τον έλεγχο του «πόθεν έσχες» και της οικονομικής κατάστασης των Υπουργών και των αξιωματούχων. Πρότεινε ένα από τα μέλη της Επιτροπής αυτής να είναι υπάλληλος του FIU, που θα διαθέτει εμπειρία στους ελέγχους. Με αυτό τον τρόπο η Επιτροπή δεν θα είναι ένα μονομερές μπλοκ δικαστών, αλλά θα υπάρχει και ένας τεχνοκράτης.

ΚΑΘ. ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ*
ΕΥΘΥΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΚΑΙ ΖΗΤΗΜΑΤΑ
ΠΡΟΛΗΨΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

1. ΙΣΤΟΡΙΑ

1.1 Το ζήτημα της ειδικής μεταχείρισης της ποινικής ευθύνης των μελών της κυβέρνησης έχει πολύ μακρά ιστορία. Στην Αγγλία, κατά την περίοδο του «Ωραίου Κοινοβουλίου», στο τέλος του 14^{ου} αιώνα επί βασιλείας Εδουάρδου III, ενεργοποιήθηκε για πρώτη φορά ο θεσμός της καθαίρεσης (*impeachment*) Υπουργού. Επρόκειτο για τον William Latimer, μέλος του Ανώτατου Συμβουλίου, ευγενούς, στρατιωτικού και διπλωμάτη, ο οποίος εξέπεσε από το αξίωμά του και φυλακίσθηκε με την κατηγορία της προδοσίας κατά της χώρας και της διαφθοράς. Ο θεσμός της καθαίρεσης συνιστούσε την όσμωση ποινικής και κοινοβουλευτικής ευθύνης και ήταν το μόνο θεσμικό μέσο διά του οποίου μπορούσε να αποδοθεί ευθύνη έναντι υπουργού του βασιλιά. Με σημείο αναφοράς το αγγλοσαξωνικό δίκαιο, ο θεσμός της ευθύνης των υπουργών μεταφέρθηκε σε όλες τις αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες, ιδίως μετά τις μεγάλες επαναστάσεις του 18^{ου} αιώνα, με προ-

* Αναπληρωτής Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών.

** Εισήγηση προς το Συμβουλευτικό Σώμα του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, 17.12.2013.

σαρμογές ανά χώρα αναλόγως των ιστορικών τους βιωμάτων και της αρχιτεκτονικής των λειτουργιών του κράτους.

Στην ελληνική ιστορία, η ποινική ευθύνη των υπουργών αποτέλεσε από συστάσεως του κράτους αντικείμενο συνταγματικής ρύθμισης. Ήδη το πρώτο επαναστατικό Σύνταγμα της Επιδάουρου του 1822 προέβλεπε την αρμοδιότητα του Βουλευτικού, μετά από γνώμη ειδικής εννεαμελούς επιτροπής, να κηρύξει μέλος του Εκτελεστικού έκπτωτο με αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των βουλευτών, οπότε ο εκπεσών, «ως απλός πολίτης» κατά τη διατύπωση του Συντάγματος, υπόκειτο στις προβλεπόμενες από τον κοινό νόμο ποινικές διαδικασίες. Έκτοτε, με συνέπεια τα ελληνικά Σύνταγματα αφιερώνουν διατάξεις στην ευθύνη υπουργών, άλλοτε επιμερίζοντας την αρμοδιότητα μεταξύ της παραπέμπουσας Βουλής και της δικάζουσας Γερουσίας, όπως συνέβη με τα Σύνταγματα του 1844 και του 1927, και ήδη υπό το Σύνταγμα του 1864 με τη θέσπιση ειδικού δικαστηρίου στο οποίο θα παραπέμπονταν από τη Βουλή οι υπουργοί.

Το Σύνταγμα του 1975 διακήρυξε την αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής σε σχέση με την παραπομπή, την αρμοδιότητα ειδικού δικαστηρίου υπό τον Πρόεδρο του Αρείου Πάγου και 12 αεροπαγίτες να δικάσει τα αδικήματα και την υποχρέωση διαβίβασης του φακέλου της υπόθεσης στη Βουλή μετά το πέρας διοικητικής εξέτασης. Στην πληθωρική αναθεώρηση του 2001, το ειδικό δικαστήριο εμπλουτίστηκε με μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας, προβλέφθηκε ειδική κοινοβουλευτική διαδικασία με κύριο ανακριτικό όργανο την κοινοβουλευτική επιτροπή διενέργειας προκαταρκτικής εξέτασης, προστέθηκε στη δικαστική διαδικασία το δικαστικό συμβούλιο και ανήχθη σε συνταγματικό επίπεδο η σύντομη αποσβεστική προθεσμία εντός της οποίας η Βουλή μπορεί να

ασκήσει την αρμοδιότητα παραπομπής, ήτοι έως το τέλος της δεύτερης τακτικής συνόδου της επόμενης από την τέλεση του αδικήματος βουλευτικής περιόδου. Ενόσω δεν προβλέφθηκε στο Σύνταγμα συμμετοχή δικαστών στο στάδιο της διαδικασίας λήψης απόφασης για την άσκηση ποινικής δίωξης, υπό την πίεση της κοινής γνώμης που ακολούθησε την συνολική κρίση του πολιτικού συστήματος, ο νόμος 3961/2011 πρόβλεψε τη δυνατότητα της Βουλής να αναθέτει σε τριμελές γνωμοδοτικό συμβούλιο, συγκροτούμενο από εισαγγελικούς λειτουργούς, τον νομικό έλεγχο των στοιχείων της κατηγορίας και την αξιολόγηση της ουσιαστικής βασιμότητάς τους. Εντούτοις, εκτός του ότι η ενεργοποίηση του συμβουλίου ανάγεται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια της Βουλής, η γνώμη του δεν δεσμεύει τους βουλευτές, οι οποίοι μπορούν να εκτιμήσουν ελευθέρως όλα τα σχετικά στοιχεία της κατηγορίας.

1.2 Ανεύθυνο (60/ 1). Οι βουλευτές έχουν απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση. (61) 1. Ο βουλευτής δεν καταδιώκεται ούτε εξετάζεται με οποιονδήποτε τρόπο για γνώμη ή ψήφο που έδωσε κατά την άσκηση των βουλευτικών καθηκόντων. 2. Ο βουλευτής διώκεται μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, κατά το νόμο, ύστερα από άδεια της Βουλής. Αρμόδιο για την εκδίκαση είναι το Εφετείο. Η άδεια θεωρείται ότι οριστικά δεν δόθηκε, αν η Βουλή δεν αποφανθεί μέσα σε σαράντα πέντε ημέρες αφότου η έγκλιση περιήλθε στον Πρόεδρο της Βουλής. Αν η Βουλή αρνηθεί να δώσει την άδεια ή αν περάσει άπρακτη η προθεσμία, η πράξη θεωρείται ανέγκλητη.

Ακαταδίωκτο (62) 1. Όσο διαρκεί η βουλευτική περίοδος ο βουλευτής δεν διώκεται ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με άλλο τρόπο περιορίζεται χωρίς άδεια του Σώματος. Επίσης δεν διώκεται για πολιτικά εγκλήματα βουλευτής

της Βουλής που διαλύθηκε, από τη διάλυσή της και έως την ανακήρυξη των βουλευτών της νέας Βουλής. Η άδεια θεωρείται ότι δεν δόθηκε, αν η Βουλή δεν αποφανθεί μέσα σε τρεις μήνες αφότου η αίτηση του εισαγγελέα για δίωξη διαβιβάστηκε στον Πρόεδρο της Βουλής. Η τρίμηνη προθεσμία αναστέλλεται κατά τη διάρκεια των διακοπών της Βουλής. Δεν απαιτείται άδεια για τα αυτόφωρα κακουργήματα.

Έως το 2008, η αρμόδια Επιτροπή Κοινοβουλευτικής Δεοντολογίας, ερευνούσε αν η φερόμενη ως αξιόποινη πράξη συνδεόταν με την πολιτική δραστηριότητα του βουλευτή ή αν η δίωξή του υπέκρυπτε πολιτική σκοπιμότητα ή αποσκοπούσε στο να τρωθεί το κύρος της Βουλής ή του βουλευτή ή να παρακωλυθεί ουσιαστικά η άσκηση του λειτουργήματός του ή της κοινοβουλευτικής του ομάδας. Κατά τον τρόπο αυτό η Επιτροπή δεν λειτουργούσε εξεταστικά σε σχέση με το αδίκημα, αφού δεν αξιολογούσε τη βασιμότητα της κατηγορίας, αλλά μόνο τα παραγωγικά αίτια εκ μέρους του επισπεύδοντος την ποινική δίωξη. Με την τροποποίηση του Κανονισμού το 2008, υπό την πίεση και των καταδικών από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, επικράτησε ως λογική η αρχή της λογοδοσίας, κατά τρόπο ώστε πλέον ελέγχεται από την Επιτροπή αν η πράξη για την οποία ζητείται η δίωξη συνδέεται με την πολιτική ή κοινοβουλευτική δραστηριότητα του βουλευτή (Άρθρο 83 παρ. 2 και 3 ΚΒ).

2. RATIO ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ

2.1 Οι λόγοι για τους οποίους καθιερώνεται ειδικό - προνομιακό- καθεστώς για τους υπουργούς είναι μάλλον προφανείς. Αφενός για να περιορίζονται φαινόμενα κατάχρησης της άσκησης ποινικής δίωξης για λόγους πολιτικής αντιπαλότητας και, αφετέρου, για να υπάρχει ταχεία εκκαθάριση

των σχετικών διαδικασιών, ώστε να μην τελεί το πολιτικό σύστημα και οι εκφραστές του υπό ομηρία, η οποία μπορεί εν δυνάμει να νοθεύει ακόμη και την γνήσια έκφραση του εκλογικού σώματος.

Στην Ελλάδα θα μπορούσε πράγματι κάποιος με ιστορικά επιχειρήματα να δικαιολογήσει τις υφιστάμενες προνομιακές ρυθμίσεις. Από τις πρώτες παραπομπές υπό την οθωνική μοναρχία, του υπουργού οικονομικών Νικόλαου Πονηρόπουλου και του στρατηγού Μιχαήλ Σπύρου-Μήλιου, ο οποίος μάλιστα παρέμενε αδίκως προφυλακισθείς επί διετία, έως την παραπομπή του Χαρίλαου Τρικούπη και των μελών της κυβέρνησής του το 1891 για την προμήθεια αρβυλών και την παράνομη διάθεση των δανείων, την πρόταση σε βάρος του Ελευθερίου Βενιζέλου το 1933 για παθητική στάση έναντι του κινήματος του Νικόλαου Πλαστήρα και τη δίκη του Ανδρέα Παπανδρέου το 1989 για το σκάνδαλο Κοσκωτά, αναδεικνύεται εύγλωττα η υπαγωγή του θεσμού της ποινικής ευθύνης των υπουργών σε πολιτικές σκοπιμότητες.

Σήμερα, εκτός της πολιτικής δίωξης φαίνεται να χρησιμοποιείται η σχετική διαδικασία και για την απόδοση μομφής σε βάρος πολιτικών που έχουν απέλθει από το πολιτικό προσκήνιο, έτσι ώστε αυτοί μεν να τίθενται βορά προς ικανοποίηση της λαϊκής απαίτησης για κάθαρση, οι δε παραπέμποντες να εξαγνίζονται ώστε να συνεχίσουν απερίσπαστοι την πολιτική τους διαδρομή. Δεν είναι νομίζω τυχαίο ότι παραπέμπονται συνήθως πολιτικά πρόσωπα στη βάση ελασσόνων σε ηθική απαξία αδικημάτων, μάλιστα δε ακόμη και πέραν της προβλεπόμενης από το Σύνταγμα προθεσμίας για την άσκηση της ποινικής δίωξης από τη Βουλή, οπότε προφανώς η παραπομπή καθίσταται προσχηματική.

Στην πράξη, η συνταγματική αρχιτεκτονική της ποινικής ευθύνης των υπουργών απέτυχε να εξυπηρετήσει τον σκοπό της. Αντί της πρόληψης πολιτικών διώξεων κατέστη εργαλείο πολιτικού σχεδιασμού και καθαρτήριο σοβαρών αδικημάτων.

2.2 Το αντίθετο συνέβη σχετικά με τους βουλευτές – Δειτούργησε μια κακώς εννοούμενη συναδελφική αλληλεγγύη. Σε 32 χρόνια 17/831 υποθέσεις.

- 1990 Δροσογιάννης – χαστούκι σε τροχονόμο που έκοψε κλήση
- 1998 Καραμηνάς – θανατηφόρο τροχαίο, άρνηση αλκοτέστ
- 1999 Χατζημιχάλης – θανατηφόρο τροχαίο
- 1996 Κατσίκης: Πυροβολισμός σε διαδήλωση
- 1998 Τσακλίδης /2008 Καραόγλου: είσοδος – βιαιοπραγία – εξύβριση σε γήπεδο.
- 2005 Αποστολάκη: Μη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση σε οικογενειακή αντιδικία
- 2010 Βελόπουλος: Ξεφούσκωμα ελαστικών πολίτη σε αντιδικία

3 ΠΡΟΤΑΣΗ

3.1 Αναθεώρηση: Για δε τους υπουργούς, θα πρέπει να καταργηθεί η εξαιρετικά σύντομη αποσβεστική προθεσμία για την άσκηση της αρμοδιότητας παραπομπής από τη Βουλή, η οποία θα πρέπει να αποφασίζεται από διευρυμένο δικαστικό συμβούλιο αποτελούμενο από τους ανώτερους στην τάξη εισαγγελικούς λειτουργούς. Έως την αναθεώρηση του Συντάγματος, οι πολιτικές δυνάμεις του τόπου θα μπορούσαν ως πολιτική συνθήκη να συμφωνήσουν να συγκροτούνται καταρ-

χών οι προβλεπόμενες ειδικές κοινοβουλευτικές επιτροπές στις προτάσεις που κατατίθενται με τις προϋποθέσεις του Συντάγματος και να υιοθετεί η Βουλή το πόρισμα του γνωμοδοτικού εισαγγελικού συμβουλίου που προβλέπει ο νόμος. Με τον τρόπο αυτό όχι μόνο θα αποδείξει το πολιτικό σύστημα ότι έχει την ικανότητα αυτοκάθαρσης και θα ανακτήσει ένα μέρος της χαμένης του αξιοπιστίας.

3.2 Για μεν τους βουλευτές το ακαταδίωκτο πρέπει να αφορά αποκλειστικά αδικήματα που τελέστηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και να ενεργοποιείται μόνο μετά από αίτηση του ίδιου του βουλευτή του οποίου ζητείται η δίωξη, ώστε να ανατραπεί το υφιστάμενο σήμερα τεκμήριο μη άσκησης ποινικής δίωξης μετά την παρέλευση τριμήνου από τότε που η σχετική αίτηση διαβιβάστηκε στη Βουλή.

Παραδοχές:

- Προστασία μόνο κατά την άσκηση καθηκόντων
- Πλήρης προστασία του (πολιτικού) λόγου – τυπική ασυλία λοιπών κοινών αδικημάτων
- Προστασία κατεξοχήν σε δικαστές και νομοθέτες - όχι κυβέρνηση
- Προστασία μόνο κατ' αίτηση του ενδιαφερομένου

4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

1998 Καραόγλου («ο διαιτητής ήθελα να αισθάνεται ότι μπορώ να τον δείρω χωρίς να τον προστατεύσει η αστυνομία επειδή έχω ασυλία. Ήθελα να του δείξω ότι μπορώ να το κάνω»). Η ασυλία συμβάλλει στην αλαζονεία της εξουσίας.

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ:
ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΑΝΑΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ**

**Αιτιολογική Έκθεση και Κείμενα των
προς αναθεώρηση Διατάξεων:**

Αιτιολογική Έκθεση

Οι λόγοι για τους οποίους καθιερώνεται ειδικό - προνομιακό- καθεστώς για τους υπουργούς και τους βουλευτές είναι μάλλον προφανείς. Αφενός για να περιορίζονται φαινόμενα κατάχρησης της άσκησης ποινικής δίωξης για λόγους πολιτικής αντιπαλότητας και, αφετέρου, για να υπάρχει ταχεία εκκαθάριση των σχετικών διαδικασιών, ώστε να μην τελεί το πολιτικό σύστημα και οι εκφραστές του υπό ομηρία, η οποία μπορεί εν δυνάμει να νοθεύει ακόμη και την γνήσια έκφραση του εκλογικού σώματος.

Στην ελληνική ιστορία, η ποινική ευθύνη τόσο των βουλευτών όσο και των υπουργών αποτέλεσε από συστάσεως του κράτους αντικείμενο συνταγματικής ρύθμισης. Ήδη το πρώτο επαναστατικό Σύνταγμα της Επιδαύρου του 1822 προέβλεπε την αρμοδιότητα του Βουλευτικού, μετά από γνώμη ειδικής εννεαμελούς επιτροπής, να κηρύξει μέλος του Εκτελεστικού έκπτωτο με αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των βουλευτών, οπότε ο εκπεσών, «ως απλός πολίτης» κατά τη διατύπωση του Συντάγματος, υπόκειτο στις προβλεπόμενες από τον κοινό νόμο ποινικές διαδικασίες. Έκτοτε, με συνέπεια τα ελληνικά Συντάγματα αφιερώνουν διατάξεις στην ευθύνη υπουργών, άλλοτε επιμερίζοντας την αρμοδιότητα μεταξύ της παραπέμπουσας Βουλής και της δικάζουσας Γερουσίας, όπως συνέβη με τα Συντάγματα του 1844 και του

1927, και ήδη υπό το Σύνταγμα του 1864 με τη θέσπιση ειδικού δικαστηρίου στο οποίο θα παραπέμπονταν από τη Βουλή οι υπουργοί.

Το Σύνταγμα του 1975 διακήρυξε για μεν τους βουλευτές το παντάπασιν ακαταδίωκτο (πλην των αυτόφωρων κακοεργημάτων) χωρίς την άδεια της Βουλής, για δε τους υπουργούς την αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής σε σχέση με την παραπομπή, την αρμοδιότητα ειδικού δικαστηρίου υπό τον Πρόεδρο του Αρείου Πάγου και 12 αεροπαγίτες να δικάσει τα αδικήματα και την υποχρέωση διαβίβασης του φακέλου της υπόθεσης στη Βουλή μετά το πέρας διοικητικής εξέτασης. Στην πληθωρική αναθεώρηση του 2001, το ειδικό δικαστήριο εμπλουτίστηκε με μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας, προβλέφθηκε ειδική κοινοβουλευτική διαδικασία με κύριο ανακριτικό όργανο την κοινοβουλευτική επιτροπή διενέργειας προκαταρκτικής εξέτασης, προστέθηκε στη δικαστική διαδικασία το δικαστικό συμβούλιο και ανήχθη σε συνταγματικό επίπεδο η σύντομη αποσβεστική προθεσμία εντός της οποίας η Βουλή μπορεί να ασκήσει την αρμοδιότητα παραπομπής, ήτοι έως το τέλος της δεύτερης τακτικής συνόδου της επόμενης από την τέλεση του αδικήματος βουλευτικής περιόδου. Ενόσω δεν προβλέφθηκε στο Σύνταγμα συμμετοχή δικαστών στο στάδιο της διαδικασίας λήψης απόφασης για την άσκηση ποινικής δίωξης, υπό την πίεση της κοινής γνώμης που ακολούθησε την συνολική κρίση του πολιτικού συστήματος, ο νόμος 3961/2011 προέβλεψε τη δυνατότητα της Βουλής να αναθέτει σε τριμελές γνωμοδοτικό συμβούλιο, συγκροτούμενο από εισαγγελικούς λειτουργούς, τον νομικό έλεγχο των στοιχείων της κατηγορίας και την αξιολόγηση της ουσιαστικής βασιμότητάς τους. Εντούτοις, εκτός του ότι η ενεργοποίηση του συμβουλίου ανάγεται στην απόλυτη διακριτική ευχέ-

ρεια της Βουλής, η γνώμη του δεν δεσμεύει τους βουλευτές, οι οποίοι μπορούν να εκτιμήσουν ελευθέρως όλα τα σχετικά στοιχεία της κατηγορίας.

Στην πράξη, η συνταγματική αρχιτεκτονική της ποινικής ευθύνης βουλευτών και υπουργών απέτυχε να εξυπηρετήσει τον σκοπό της. Αντί της πρόληψης πολιτικών διώξεων κατέστη εργαλείο πολιτικού σχεδιασμού και καθαρτήριο σοβαρών αδικημάτων. Για τον λόγο αυτό προτείνεται η αναθεώρηση των άρθρων 62 και 84 προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού των διατάξεων και της ανεύρεσης μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της αναγκαίας προστασίας του πολιτικού προσωπικού και της πρόληψης φαινομένων αρνησιδικίας.

Για μεν τη δίωξη των βουλευτών προτείνονται ως καινοτομίες:

- Α) Η άδεια της Βουλής να δίδεται σε κάθε περίπτωση όταν τα αποδιδόμενα αδικήματα δεν συνέχονται με την πολιτική δραστηριότητα του βουλευτή κατά τη διάρκεια της θητείας του.
- Β) Ανατροπή του τεκμηρίου μη παραπομπής μετά την πάροδο άπρακτου τριμήνου.
- Γ) Εντός προθεσμίας δύο μηνών ο βουλευτής, στον οποίο αφορά η αίτηση για δίωξη, μπορεί ο ίδιος να ζητήσει από το Σώμα να λάβει ειδικώς απόφαση επί του θέματος αυτού αναλαμβάνοντας και τη σχετική πολιτική ευθύνη.
- Δ) Η Βουλή να δεσμεύεται από την γραπτή δήλωση του προσώπου στο οποίο αφορά η δίωξη ότι επιθυμεί την παραπομπή του.
- Ε) Όλες οι σχετικές ψηφοφορίες να είναι ονομαστικές.

Για δε τη δίωξη των υπουργών προτείνονται ως καινοτομίες:

- Α) Κατάργηση της «αμελλητί» διαβίβασης του φακέλου στη Βουλή ώστε να είναι δυνατός ο περαιτέρω έλεγχος από το ανώτερο διωκτικό όργανο.
- Β) Καταργείται η σύντομη αποσβεστική προθεσμία και παραμένει μόνο η προβλεπόμενη παραγραφή.
- Γ) Η Βουλή να δεσμεύεται από την γραπτή δήλωση του προσώπου στο οποίο αφορά η δίωξη ότι επιθυμεί την παραπομπή του.
- Δ) Όλες οι σχετικές ψηφοφορίες είναι ονομαστικές.

Προτεινόμενες διατάξεις

Άρθρο 62

Όσο διαρκεί η βουλευτική περίοδος ο βουλευτής δεν διώκεται ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με άλλο τρόπο περιορίζεται χωρίς άδεια της Βουλής. Η άδεια δίδεται σε κάθε περίπτωση όταν τα αποδιδόμενα αδικήματα δεν συνέχονται με την πολιτική δραστηριότητα του βουλευτή κατά τη διάρκεια της θητείας του

Η άδεια της προηγούμενης παραγράφου θεωρείται ότι έχει δοθεί αν η Βουλή δεν αποφανθεί μέσα σε δύο μήνες αφότου η αίτηση του εισαγγελέα για δίωξη διαβιβάστηκε στον Πρόεδρο της Βουλής. Εντός της προθεσμίας αυτής ο βουλευτής, στον οποίο αφορά η αίτηση για δίωξη, μπορεί να ζητήσει από το Σώμα να λάβει ειδικώς απόφαση επί του θέματος αυτού. Στην περίπτωση αυτή, αποφαινεται το Σώμα εντός δύο μηνών από την κατάθεση του αιτήματος του βουλευτή. Όλες οι ψηφοφορίες της παρούσης παραγράφου είναι ονομαστικές. Οι προθε-

σμίες της παρούσας παραγράφου αναστέλλονται κατά τη διάρκεια των διακοπών της Βουλής.

Η Βουλή δεσμεύεται από την γραπτή δήλωση του προσώπου στο οποίο αφορά η δίωξη ότι επιθυμεί την παραπομπή του.

Δεν διώκεται για πολιτικά εγκλήματα βουλευτής της Βουλής που διαλύθηκε, από τη διάλυσή της και έως την ανακήρυξη των βουλευτών της νέας Βουλής.

Δεν απαιτείται άδεια της Βουλής για τα αυτόφωρα κακουργήματα.

Άρθρο 86

Μόνο η Βουλή έχει την αρμοδιότητα να ασκεί δίωξη κατά όσων διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί για ποινικά αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, όπως νόμος ορίζει. Δίωξη, ανάκριση, προανάκριση ή προκαταρκτική εξέταση κατά των προσώπων για τα αδικήματα του προηγούμενου εδαφίου που δεν επιτρέπεται χωρίς προηγούμενη απόφαση της Βουλής κατά την παράγραφο 3 του παρόντος άρθρου.

Αν στο πλαίσιο άλλης ανάκρισης, προανάκρισης, προκαταρκτικής εξέτασης ή διοικητικής εξέτασης προκύψουν στοιχεία, τα οποία σχετίζονται με τα πρόσωπα και τα αδικήματα της προηγούμενης παραγράφου, αυτά διαβιβάζονται στη Βουλή από αυτόν που ενεργεί την ανάκριση, προανάκριση ή εξέταση.

1. Πρόταση άσκησης δίωξης υποβάλλεται από τριάντα τουλάχιστον βουλευτές. Η Βουλή, με απόφασή της που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, συγκροτεί ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή για

τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης, διαφορετικά, η πρόταση απορρίπτεται ως προδήλως αβάσιμη. Το πόρισμα της επιτροπής του προηγούμενου εδαφίου εισάγεται στην Ολομέλεια της Βουλής, η οποία αποφασίζει για την άσκηση ή μη δίωξης. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Με τη διαδικασία και την πλειοψηφία του πρώτου εδαφίου της παραγράφου αυτής η Βουλή μπορεί οποτεδήποτε να ανακαλεί την απόφασή της ή να αναστέλλει τη δίωξη, την προδικασία ή την κύρια διαδικασία. Όλες οι ψηφοφορίες της παρούσης παραγράφου είναι ονομαστικές.

2. Αρμόδιο για την εκδίκαση των σχετικών υποθέσεων σε πρώτο και τελευταίο βαθμό είναι, ως ανώτατο δικαστήριο, Ειδικό Δικαστήριο που συγκροτείται για κάθε υπόθεση από έξι μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας και επτά μέλη του Αρείου Πάγου. Τα τακτικά και αναπληρωματικά μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου κληρώνονται, μετά την άσκηση δίωξης, από τον Πρόεδρο της Βουλής σε δημόσια συνεδρίαση της Βουλής, μεταξύ των μελών των δύο ανώτατων αυτών δικαστηρίων, που έχουν διορισθεί ή προαχθεί στο βαθμό που κατέχουν πριν από την υποβολή πρότασης για άσκηση δίωξης. Του Ειδικού Δικαστηρίου προεδρεύει ο ανώτερος σε βαθμό από τα μέλη του Αρείου Πάγου που κληρώθηκαν και μεταξύ ομοιοβαθμων ο αρχαιότερος. Στο πλαίσιο του Ειδικού Δικαστηρίου της παραγράφου αυτής λειτουργεί Δικαστικό Συμβούλιο που συγκροτείται για κάθε υπόθεση από δύο μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας και τρία μέλη του Αρείου Πάγου. Τα μέλη του Δικαστικού Συμβουλίου δεν μπορεί να είναι και μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου. Με απόφαση του Δικαστικού Συμβουλίου ορίζεται ένα από τα μέλη του που ανήκει στον Άρειο Πάγο ως ανακριτής. Η προδικασία λήγει με την έκδοση

βουλεύματος. Καθήκοντα εισαγγελέα στο Ειδικό Δικαστήριο και στο Δικαστικό Συμβούλιο της παραγράφου αυτής ασκεί μέλος της Εισαγγελίας του Αρείου Πάγου που κληρώνεται μαζί με τον αναπληρωτή του. Το δεύτερο και τρίτο εδάφιο της παραγράφου αυτής εφαρμόζονται και για τα μέλη του Δικαστικού Συμβουλίου ενώ το δεύτερο εδάφιο και για τον εισαγγελέα. Σε περίπτωση παραπομπής προσώπου που είναι ή διετέλεσε μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργός, ενώπιον του Ειδικού Δικαστηρίου συμπαραπέμπονται και οι τυχόν συμμέτοχοι, όπως νόμος ορίζει.

3. Αν για οποιονδήποτε άλλο λόγο, στον οποίο περιλαμβάνεται και η παραγραφή, δεν περατωθεί η διαδικασία που αφορά δίωξη κατά προσώπου που είναι ή διετέλεσε μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργός, η Βουλή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ίδιου ή των κληρονόμων του, να συστήσει ειδική επιτροπή, στην οποία μπορούν να μετέχουν και ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, για τον έλεγχο της κατηγορίας.

4. Η Βουλή δεσμεύεται από την γραπτή δήλωση του προσώπου στο οποίο αφορά η δίωξη ότι επιθυμεί την παραπομπή του.

ΚΑΘ. ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΚΛΑΜΑΡΗΣ*

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ (ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ)**

- Κουράκης: Ο λόγος στον κ. Κλαμαρή, που θα μας εισηγηθεί για τη διαφθορά στον τομέα της Υγείας, κατά την Ημερήσια Διάταξη.
- Κλαμαρής: Η επιτροπή στην οποία προεδρεύω θεσπίστηκε με πρωτοβουλία του (τότε) Υπουργού Υγείας κ. Α. Λυκουρέντζου και λειτουργεί ανελλιπώς στο Υπουργείο Υγείας λειτουργεί από τον Μάιο 2013, συνεδριάζοντας 2-3 φορές το μήνα. Οι παραβάσεις στον τομέα της υγείας με την έννοια της υποκρυπτόμενης διαφθοράς φαίνεται, με βάση τις καταγγελίες, ότι είναι πολλές. Οι γιατροί εν πρώτοις, όπως καταγγέλλεται, συνάπτουν άτυπες συμφωνίες με τις φαρμακευτικές εταιρείες και δωροδοκούνται προκειμένου να προτείνουν προνομιακώς ορισμένα προϊόντα ιατρικής φύσεως συγκεκριμένης εταιρείας. Αυ-

* Ομότιμος Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών και μέλος του Συμβουλευτικού Σώματος του Εθν. Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

** Εισήγηση προς το Συμβουλευτικό Σώμα του Εθν. Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, (18.11.2013).

τή, όπως καταγγέλλεται, είναι χαρακτηριστική περίπτωση μεγάλης διαφθοράς, με όρους τόσο ποσοτικούς όσο και ποιοτικούς, γιατί διακινούνται μεγάλα ποσά εν είδει άμεσου ανταλλάγματος. Μία άλλη μορφή διαφθοράς, όπως καταγγέλλεται, αφορά τη δωροδοκία συνεργαζόμενων γιατρών χωρίς άμεσο αντάλλαγμα αλλά με έμμεσο τρόπο π.χ. με τη χρηματοδότηση συμμετοχής σε συνέδρια, με δωρεές οργάνων, μηχανημάτων, καταβολή μισθών σε γραμματείς γιατρών, οι οποίες όμως δεν έχουν καμία σχέση με το νοσοκομείο στο οποίο υπηρετεί ο γιατρός.

Μια άλλη μορφή ιατρικής διαφθοράς μεγάλης κλίμακας παρατηρείται, όπως καταγγέλλεται σε κάποιες χειρουργικές επεμβάσεις όπου, λόγω του επείγοντος χαρακτήρα τους, ο ασθενής ενδίδει ευκολότερα στην εκβίαση του ιατρού.

Η Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας και Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΠΕΔΥΦΚΑ) και το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) είναι δύο φορείς ελέγχου που λειτουργούν στον χώρο της υγείας, ο μεν πρώτος φορέας με αρμοδιότητα κυρίως στους γιατρούς, ο δε δεύτερος με γενικότερη αρμοδιότητα. Οι εντυπώσεις μου από τη λειτουργία τους είναι άριστες και πολύ θετικές, διότι οι άνθρωποι αυτοί δρουν με αυταπάρνηση, θεωρώ μάλιστα ότι είναι οι «ιδανικοί δημόσιοι υπάλληλοι», όμως τα μέσα για ελέγχους (π.χ. ταξίδι σε ελεγχόμενο νοσοκομείο εκτός Αθηνών) είναι ελάχιστα, γιατί δεν υπάρχει ικανή χρηματοδό-

τηση. Επιπλέον από πλευράς αξιολογήσεως του προβλήματος δεν υπάρχουν αναλυτικοί στατιστικοί πίνακες περιπτώσεων διαφθοράς, ούτε και πραγματική εικόνα για το μέγεθος της διαφθοράς. Τα στοιχεία αφορούν μόνο τους ελέγχους των δύο ανωτέρω ελεγκτικών φορέων, αφήνοντας όμως σημαντικό «σκοτεινό» πεδίο τόσο σε επίπεδο προγενέστερο της διενέργειας ελέγχου (π.χ. τι ποσοστό περιπτώσεων διαφθοράς αφορούν οι έλεγχοι;) όσο και για το στάδιο μετά τον έλεγχο, δηλαδή αναφορικά με τα αποτελέσματα (follow-up) των ελέγχων. Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί δεν είναι αρμόδιοι για κυρώσεις· αρμόδια είναι τα πειθαρχικά συμβούλια και τα δικαστήρια. Σήμερα, μετά τον έλεγχο ούτε ο Εισαγγελεύς ούτε και οι αρμόδιοι των πειθαρχικών συμβουλίων ενημερώνουν τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, και κατά συνέπεια, η παραπέμπουσα ελεγκτική υπηρεσία που αποστέλλει τον φάκελο δεν έχει καμία πρόσβαση σε ενημέρωση και δεν ξέρει τι γίνεται μετά τους ελέγχους (π.χ. αρχειοθέτηση υποθέσεως από Εισαγγελέα, παραπομπή σε κύρια δίκη κ.λ.π.). Για να αλλάξει αυτή η αδυναμία απαιτείται νομοθετική παρέμβαση.

- Μπακούρης: Το προγενέστερο των ελέγχων «σκοτεινό» πεδίο δεν μπορεί να αξιολογηθεί από τις υπηρεσίες αλλά απαιτούνται σχετικές έρευνες.
- Κλαμαρής: Πράγματι, πάντως απαιτείται ένα μέτρο συγκρίσεως και κρίσεως. Οι περιορισμένοι έλεγ-

χοι δεν μπορούν να αποτυπώσουν και να δώσουν την πραγματική εικόνα. Όσον αφορά τις παρατηρούμενες παρεμβάσεις, μπορεί να λεχθεί από άποψη συχνότητας και οικονομικής βαρύτητας, ότι το «φακελάκι» (που ζημιώνει τους ασθενείς) δεν είναι στην πρώτη θέση σύμφωνα με την άποψη των ελεγκτικών μηχανισμών που ενδιαφέρονται περισσότερο για ζημίες εις βάρος του Κράτους.

Μπακούρης: Όμως και στο φακελάκι υπάρχει απώλεια φορολογικών εσόδων του Κράτους.

Κλαμαρής: Σωστά, αλλά κυρίως ενδιαφέρουν τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, οι προμήθειες, οι παρατυπίες των οργάνων και η εισαγωγή ασθενών χωρίς τήρηση λίστας. Εδώ έχει προταθεί από την Επιτροπή να συγκεντρώνονται τα στοιχεία από όλη την Ελλάδα στο Υπ. Υγείας και να γίνεται έλεγχος ως προς το ποιοι ασθενείς προηγούνται. Τα μέτρα της ενοποίησης των λιστών εξυπηρετεί τη διαφάνεια και δεν απαιτεί μεγάλη δαπάνη.

Μπακούρης: Αυτό θα μπορούσε όμως να καταστρατηγηθεί με το πρόσχημα του «κατεπείγοντος».

Κλαμαρής: Έστω κι έτσι, για τα επείγοντα θα πρέπει να υπάρχει ειδική αιτιολογία. Η γνώση ότι υπάρχει έλεγχος θα αποτρέπει τέτοιες μεθοδεύσεις έτσι θα υπάρχει διαφάνεια στη λίστα.
Ως προς τα πειθαρχικά συμβούλια απαιτείται συμμετοχή μόνο δικαστικών λειτουργών εν ε-

νεργεία ή εν συντάξει ή/και Καθηγητών Νομικής Σχολής ή Νομικών Συμβούλων του Κράτους. Πρέπει να σταματήσουν να μετέχουν συνάδελφοι των παραπεμπομένων. Σε επίπεδο ποινικής αντιμετώπισης, όλα θα πρέπει να αναχθούν σε κακουργήματα και να υπάρξει παράταση της παραγραφής. Ίσως θα πρέπει να μπει σχετική διάταξη στο νομοσχέδιο που κατατέθηκε από την Επιτροπή του καθηγητού κ. Λίβου.

Όσον αφορά τις δράσεις μπορούν να λεχθούν τα ακόλουθα:

Χρειάζεται ενίσχυση συντονισμού και ανταλλαγή πληροφορήσεως μεταξύ αρμοδίων οργανισμών γενικότερα. Π.χ. Πανεπιστημιακός Καθηγητής Ιατρικής έκανε φοροδιαφυγή, έγινε έλεγχος από το ΣΔΟΕ και του επεβλήθη πρόστιμο. Ωστόσο, το έγγραφο δεν κοινοποιήθηκε στο οικείο Α.Ε.Ι. που υπηρετεί, ούτε στον Ιατρικό Σύλλογο για περαιτέρω κυρώσεις πειθαρχικού χαρακτήρος. Άλλο πρόβλημα, επίσης, είναι ότι το αξιόποινο για φοροδιαφυγή αίρεται για όσους καταβάλλουν χρήματα με μορφή συμβιβασμού και αυτό δεν είναι καλό μήνυμα στην κοινωνία από άποψη ηθικής τάξεως, καθώς θα μπορούσε να προβλέπεται στην περίπτωση αυτή έστω πειθαρχική δίωξη.

Επιπλέον δεν υπάρχει θεσμικώς καταγεγραμμένη συνεργασία ελεγκτικών μηχανισμών μεταξύ τους. Χρειάζεται λοιπόν η δημιουργία ειδικής πλατφόρμας, με οριζόμενα σημεία επα-

φών με τον Εθνικό Συντονιστή για πλήρη πληροφόρηση. Τέλος, πρέπει να βελτιωθεί το νομικό πλαίσιο, διότι το υπάρχον έχει ελλείψεις και κενά σχετικά με τις δυνατότητες του να τιμωρήσει τους παραβάτες, κυρίως λόγω ελλείψεως αποδεικτικών στοιχείων.

Όσον αφορά την πρόληψη μπορούν να λεχθούν τα ακόλουθα: Αυτή τη στιγμή από το Υπουργείο Υγείας όλες οι καταγγελίες ελέγχονται, ακόμη και οι ανώνυμες. Δεν υπάρχει συγκεκριμένη υπηρεσία υποδοχής τους. Αφετηρία στην έρευνα των καταγγελιών (πρέπει να) είναι το γραφείο του Υπουργού. Όμως και οι υποδομές είναι ελλιπέστατες και το προσωπικό ανεπαρκές, ιδίως όταν πρόκειται για περιστατικά που απαιτούν μετακίνηση των ελεγκτικών υπαλλήλων εκτός Αθηνών. Επίσης το σημαντικότερο όλων : υπάρχει έλλειψη χρημάτων.

Γενικότερα για την καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να αντιμετωπιστεί σοβαρά το πρόβλημα της υποβαθμίσεως των ηθικών αξιών και της σύγχρονης θεοποίηση του χρήματος. Πρέπει, περαιτέρω, να αναδειχθεί η διαφθορά ως έντονη αντικοινωνική συμπεριφορά.

Κουράκης: Είναι η πρώτη Επιτροπή κατά της διαφθοράς αυτή που λειτουργεί τώρα στο Υπουργείο Υγείας, ή προϋπήρχε κάποιο άλλο συντονιστικό όργανο για την εναρμόνιση δράσεων των δύο ελεγκτικών μηχανισμών;

Κλαμαρής: Όχι, λειτουργούσαν απλώς οι δύο μηχανισμοί. Τα θέματα αντιμετωπίζονται μετά από καταγγελίες τις οποίες ελέγχουν οι δύο μηχανισμοί του Υπουργείου Υγείας (ΥΠΕΔΥΦΚΑ και Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) με εντολή Υπουργού. Δεν υπάρχει θεσμικά προβλεπόμενη συνεργασία με παράλληλους ελεγκτικούς μηχανισμούς.

ΒΙΒΛΙΑ ΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ

1. Κωνσταντίνος Γ. Γαρδίκας, ο Θεμελιωτής της Εγκληματολογίας στην Ελλάδα, 2000 (επιμ. Κ.Δ. Σπινέλλη).
2. Ναρκωτικά. Δρόμοι Προσφοράς Δρόμοι Πρόληψης, 2001 (επιμ. Κ.Δ. Σπινέλλη και Λίνα Κροκίδη).
3. Για να νιώθουμε ασφαλείς μέσα σε μία κοινωνία ενεργών πολιτών, 2006 (επιμ. Νέστωρ Κουράκης).
4. «Ανήλικοι και Παραβατικότητα». Πρακτικά του 1ου Φοιτητικού Συνεδρίου Εγκληματολογίας, 2007 (επιμ. Βασιλική Μπακάλη).
5. Ασυνόδευτοι Ανήλικοι. Υποδοχή, ένταξη και προστασία από την εμπορία και εκμετάλλευση, 2007 (επιμ. Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου).
6. Στηρίζοντας τον ανήλικο παραβάτη, 2007 (επιμ. Κ.Δ. Σπινέλλη).
7. (Αν)ασφάλεια, αντεγκληματική πολιτική & δικαιώματα του ανθρώπου, 2007 (επιμ. Χρ. Ζαραφώνιτου).
8. Τοπικά συμβούλια πρόληψης της παραβατικότητας, 2007 (επιμ. Ν. Κουράκης).
9. Ευθανασία: ένα ακανθώδες ζήτημα, 2008 (επιμ. Ν. Κουράκης και Κ.Δ. Σπινέλλη).
10. Συμβουλευτική και φυλακή, 2008 (επιμ. Σ. Βιδάλη και Π. Ζαγούρα).
11. Εκδίκαση εγκλημάτων κατά της ανθρωπότητας με αφορμή την υπόθεση Saddam Hussein, 2008 (επιμ. Φ. Σπυρόπουλος).
12. Ενδοοικογενειακή βία. Προοπτικές μετά τον Ν. 3500/06, 2008 (επιμ. Φ. Μηλιώνη).
13. Νέες τεχνολογίες και ανθρώπινα δικαιώματα, 2008 (επιμ. Μ.Π. Κρανιδιώτη).
14. Έρευνα βιβλιογραφικών όρων, 2008 (επιμ. Ν. Κουράκης, Χρ. Τσουραμάνης, Μ. Γαλανού).

15. Αξιολογήσεις παρεμβάσεων απεξάρτησης: από την προδικασία ως την εκτέλεση της ποινής, 2008 (επιμ.Π. Ζαγούρα).
16. Μετά την αποφυλάκιση. Οδηγός για αποφυλακιζομένους, 2009 (επιμ. Ε. Ζ. Φασούλα, Β. Τσιλιμιγκάκη, Α. Διακάκη).
17. Οδηγός μεταπτυχιακών σπουδών στις εγκληματολογικές επιστήμες, 2010 (επιμ.Π. Ζαγούρα).
18. (Αν)ασφάλεια, τιμωρητικότητα και αντεγκληματική πολιτική, 2009 (επιμ. Χ. Μ. Ζαραφονίτου, Ν. Ε. Κουράκης).
19. Οι βίαιες πράξεις και η λογική τους, 2010 (επιμ. Ν. Κουράκης, Ντ. Περτέση).
20. Ο άτυπος κώδικας συμπεριφοράς κρατουμένων, 2010 (Ο. Αλοσκόφης).
21. Διεπιστημονικότητα, διεταιρικότητα και κοινωνική ένταξη του νεαρού παραβάτη, 2011 (επιμ. Π. Ζαγούρα)
22. Εγκληματολογία: Διδασκαλία και έρευνα στην Ελλάδα, 2011 (επιμ. Ν. Κουράκης, Χρ. Ζαραφονίτου, Χρ. Τσουραμάνης, Ε. Χαϊνάς)
23. Λεξικό για το Αμερικανικό Σύστημα ποινικής δικαιοσύνης, 2011 (Κ. Σπινέλλη - Θ. Σίψας)
24. Σχολικός Τραμπουκισμός, 2011 (Φώτης Σπυρόπουλος)
25. Κοινωνία, Έγκλημα, Εθελοντισμός, 2012 (επιμ. Ε. Φασούλα - Φ. Μηλιώνη)
26. Διαφάνεια και καταπολέμηση της διαφθοράς, 2012 (επιμ. Ν. Κουράκης - Κ. Σπινέλλη - Π. Ζαγούρα)
27. Η Διοίκηση των φυλακών, 2012 (επιστ. επιμ. Ν. Κουλούρης)
28. Χρήση & εμπορία κοκαΐνης στην Ελλάδα, 2012 (Σ. Σπύρου)
29. Σωματεμπορία, 2014 (Α. Παπαντωνίου - Μ. Παπαντωνίου-Φραγκούλη - Α. Συκιώτου)

30. Φυλακή και Γλώσσα, 2014
(Αγγελική Καρδαρά)