



**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Θέμα: «Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ
ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»
«THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN PUBLIC
ADMINISTRATION»**

**Τασινοπούλου Σταυρούλα
Α.Μ. 9015**

**Επιβλέπων Καθηγητής: Μάνθος Απόστολος
Αθήνα 2021**

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Αυτή η διπλωματική εργασία υποβάλλεται από τον/ην συγγραφέα της ως μερική εκπλήρωση των απαιτήσεων του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής.

Υπεύθυνα δηλώνεται ότι, η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία είναι πρωτότυπη και ότι εκπονήθηκε αποκλειστικά και μόνο από τον/ην Υπογράφο/ουσα και μόνο για την απόκτηση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού τίτλου. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει αξιολογηθεί στο πλαίσιο άλλου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι μέρος της διπλωματικής εργασίας δεν αποτελεί πρωτότυπη δουλειά, αλλά αντιγραφή ήδη δημοσιευμένης εργασίας, ο/η φοιτητής/τρια θα απορρίπτεται οριστικά από το συγκεκριμένο πρόγραμμα σπουδών.

Ονοματεπώνυμο / Υπογραφή



Τασινοπούλου Σταυρούλα

Ευχαριστίες

Με την υλοποίηση της μεταπτυχιακής διπλωματικής μου εργασίας, θα ήθελα να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου σε όλους όσους βοήθησαν στην εκπόνησή της.

Ευχαριστώ ειλικρινά τον επιβλέπων καθηγητή μου, κύριο Μάνθο, για την υπέροχη συνεργασία που είχαμε, αναθέτοντάς μου το συγκεκριμένο θέμα, πάντα με τις ανεκτίμητες συμβουλές και προτάσεις του καθώς και για την αμέριστη συμπαράστασή του, ειδικά σε αυτή τη δύσκολη κατάσταση, που καλούμαστε να αντιμετωπίσουμε παγκοσμίως.

Στο σημείο αυτό, ευχαριστώ και όλο το προσωπικό του εκπαιδευτικού μεταπτυχιακού προγράμματος για τις πολύτιμες γνώσεις που μας χάρισαν σε αυτό το ακαδημαϊκό ταξίδι των δυο χρόνων.

Επιπλέον, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου, για την ψυχολογική και οικονομική υποστήριξη που μου παρείχαν καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου και ιδιαίτερος την ανιψιά μου Παναγιώτα.

Περιεχόμενα

Περίληψη	8
Abstract	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: Εναρκτήρια τοποθέτηση περί διαφθοράς	11
1.1. Το φαινόμενο της διαφθοράς	11
1.2. Διαφθορά: Γνωστικό και Ιστορικό Πλαίσιο	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Αίτια της διαφθοράς	14
2.1. Λόγοι πρόκλησης της διαφθοράς	14
2.2. Πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον	14
2.3. Επαγγελματική ηθική και νομοθετικό πλαίσιο	17
2.4. Συνήθειες, έθιμα, παράδοση και δημογραφία	18
2.5. Αιτίες διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση	19
2.5.1 Προσωπικές και διοικητικές αιτίες της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση	19
2.5.2 Πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές αιτίες της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση	21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: Επιπτώσεις της διαφθοράς	23
3.1. Συνέπειες της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση	23
3.2. Καλή διακυβέρνηση στη Δημόσια Διοίκηση ως μέθοδος καταπολέμησης της διαφθοράς	24
3.3. Ο αντίκτυπος της διαφθοράς στην Οικονομία	28
3.3.1. Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στην οικονομία	28
3.3.2. Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στο δημοσιονομικό σύστημα των χωρών	29
3.3.3. Οι συνέπειες της διαφθοράς στην πνευματική ιδιοκτησία και την οικονομία	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: Διαστάσεις της Διαφθοράς	36
4.1. Διαφθορά και οργανωμένο έγκλημα	36
4.2. Διαπιστώσεις των πτυχών σύνθεσης του οργανωμένου εγκλήματος που σχετίζονται με τη διαφθορά	38

4.3. Το μέγεθος της πρόκλησης που καλείται να αντιμετωπίσει η πολιτική εξουσία	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: Η Συμβολή του Πειθαρχικού δικαίου στην καταπολέμηση της διαφθοράς	42
5.1. Πειθαρχικό δίκαιο και νομοθετήματα για την καταπολέμηση της διαφθοράς	42
5.2. Ορισμός πειθαρχικών παραπτώματων	43
5.3. Πειθαρχικές κυρώσεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς	48
5.4. Πειθαρχικά όργανα	50
5.5. Πειθαρχικά Συμβούλια	50
5.5.1. Τα πειθαρχικά συμβούλια ως εργαλεία περιορισμού των φαινομένων διαφθοράς	50
5.5.2. Η επιτάχυνση της πειθαρχικής διεργασίας ως ένας παράγοντας καταπολέμησης της διαφθοράς	51
5.5.3. Η αναγκαιότητα της αμεροληψίας στα πειθαρχικά συμβούλια	53
5.5.4. Η καθυστέρηση της πειθαρχικής δίωξης ως παράγοντας υποτίμησης των πειθαρχικών διεργασιών	54
5.6. Στάδια πειθαρχικής διαδικασίας	55
5.7. Παραγραφή - διακοπή παραγραφής	58
5.8 Οι επιβαλλόμενες πειθαρχικές ποινές	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο: Οι Διατάξεις του Δικονομικού Δικαίου ως οπτική λειτουργών της δικαιοσύνης κατά των φαινομένων διαφθοράς	63
6.1. Δικαιοδοσία	63
6.2. Ποινές και άλλα μέτρα καταστολής	64
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο: GRECO, η ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς	65
7.1. Η εξάλειψη της διαφθοράς: προτεραιότητα για το Συμβούλιο της Ευρώπης	65
7.2. Ποια είναι η GRECO	66
7.3. Πώς λειτουργεί η GRECO	68
7.4. Αξιολογήσεις GRECO	70
7.5. Η σύνθεση της GRECO	72
7.6. Οι αξιολογήσεις της GRECO για τη διαφθορά στην Ελλάδα	73
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8^ο: Η λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών ως ρόλος θεματοφύλακα για την καταπολέμηση της διαφθοράς	75

8.1. Εισαγωγή	75
8.2. Συνήγορος του Πολίτη	77
8.2.1. Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο	77
8.2.2. Νομοθεσία	78
8.2.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες	78
8.3. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	79
8.3.1. Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο	79
8.3.2. Νομοθεσία	80
8.3.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες	80
8.4. Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων(ΑΠΔΠΧ)	81
8.5. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	83
8.6. Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)	86
8.7. Αρχή Εθνικής Διαφάνειας	88
8.7.1. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.)	91
8.7.1.1.Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο	91
8.7.1.2. Νομοθεσία	92
8.7.1.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες	93
8.7.2. Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ)	95
8.7.2.1. Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο	96
8.7.2.2. Νομοθεσία	96
8.7.2.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες	96
8.7.3. Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.)	97
8.7.3.1. Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο	97
8.7.3.2. Νομοθεσία	97
8.7.3.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες	99
8.7.4. Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.)	100
8.7.4.1. Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο	100
8.7.4.2. Νομοθεσία	100
8.7.4.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες	100

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9^ο: Οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί της Δημόσιας Διοίκησης ως ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς	101
<i>9.1. Ο πολιτικός και κοινοβουλευτικός έλεγχος</i>	<i>101</i>
<i>9.2. Ο Δικαστικός έλεγχος</i>	<i>101</i>
<i>9.3. Ο εσωτερικός διοικητικός έλεγχος</i>	<i>102</i>
<i>9.4. Δημοσιονομικός έλεγχος</i>	<i>103</i>
Συμπεράσματα	104
Πηγές - Βιβλιογραφία	106

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα έρευνα επικεντρώνεται στο φαινόμενο και στα αίτια της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, γίνεται καταγραφή για το πώς εξελίχθηκε ιστορικά από το 1970 και μετά. Επιπλέον, σημειώνονται και οι επιπτώσεις της διαφθοράς σε οικονομικό επίπεδο. Τα στάδια πειθαρχικής διαδικασίας, οι διατάξεις Δικονομικού Δικαίου, καθώς και οι μηχανισμοί ελέγχου στη δημόσια διοίκηση, επεξηγούν το περιεχόμενο της διαφθοράς και τους τρόπους εξάλειψής της. Είναι πολύ σημαντικό να σημειωθεί, ότι γίνεται αναφορά στις ανεξάρτητες αρχές και στο πως αυτές θεσμοθετήθηκαν. Τέλος, η έρευνα εστιάζεται στην ίδρυση της Greco, μιας ομάδας Κρατών κατά της διαφθοράς, που αποβλέπει στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών στα ορισθέντα πρότυπα καταπολέμησης της διαφθοράς από το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Λέξεις – κλειδιά: διαφθορά, δημόσια διοίκηση, πειθαρχική διαδικασία, Greco

Abstract

The present research focuses on the phenomenon and the causes of corruption in the public administration. Specifically, it records how it has evolved historically from 1970 and then. In addition, the effects of corruption on the economic level are noted. The stages of disciplinary proceedings, the provisions of Procedural Law, as well as the control mechanisms in the public administration, explain the content of corruption and the ways to eliminate it. It is very important to note that reference is made to the independent authorities and how they were institutionalized. Finally, the research focuses on the establishment of Greco, a group of States against corruption, which aims to monitor the compliance of states with the anti-corruption standards set by the Council of Europe.

Keywords: corruption, public administration, disciplinary proceeding, Greco

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Βρισκόμαστε σε μια εποχή που όλοι αντιτίθενται στο πολυσχιδές φαινόμενο της διαφθοράς, το οποίο διαχέεται σε όλους τους τομείς της δημόσιας ζωής. Διεθνείς οργανισμοί, πολιτικοί και οικονομικοί κύκλοι συνθέτουν μια ομόφωνη ροή κατά της διαφθοράς. Η διαφθορά, ως αντικείμενο μελέτης από διάφορους διεθνείς οργανισμούς και στοχαστές, προάγει, μια εκτεταμένη τυπολογία καθώς φθείρει την αξιοπιστία των θεσμών και επιφέρει οικονομικές διαστρεβλώσεις.

Η μελέτη ασχολείται περισσότερο τόσο με τις αποφάσεις διεθνών ανησυχιών για τη διαφθορά όσο και την ιστορική εξέλιξη μετά το 1970, το ίδιο το φαινόμενο της διαφθοράς καθώς και στις προσεγγίσεις του. Επιπλέον, η εργασία επικεντρώνεται στο ηθικό μέρος της διαφθοράς, στα αίτια, στα επακόλουθα και στα μέτρα για την εξάλειψη της διαφθοράς. Ακόμα, θα γίνει μια αναφορά για την GRECO, ποια είναι και ποιους σκοπούς εξυπηρετεί.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: Εναρκτήρια τοποθέτηση περί διαφθοράς

1.1. Το φαινόμενο της διαφθοράς

Αν και έχουν γίνει προσπάθειες από τις κυβερνήσεις για να περιορίσουν το φαινόμενο της διαφθοράς, όπως η υπογραφή διεθνών συμβάσεων, ωστόσο αυτές οι συμβάσεις εμφανίζονται να μην έχουν καμία ισχύ κυρώσεων, επειδή επεξηγούνται και εφαρμόζονται με διαφορετικό τρόπο από χώρα σε χώρα, οπότε γίνονται άκαρπες στην εξάλειψη της διαφθοράς.¹

Κατά συνέπεια, δημιουργείται η ανάγκη ύπαρξης ενός διεθνούς οργανισμού που να λειτουργεί για τη μείωση της διαφθοράς και των συμφερόντων των εμπλεκομένων σε αυτή, έχοντας την εξουσία να επιβάλλει κυρώσεις στις κυβερνήσεις και να τις υποχρεώνει να υιοθετούν ένα διοικητικό σύστημα που να διέπεται από ήθος. Αυτή η έρευνα αφενός στοχεύει να φέρει στο φως τις ρίζες της διαφθοράς, οι οποίες έχουν σημαντικές επιδράσεις στα τρέχοντα συστήματα της δημόσιας διοίκησης, αφετέρου να εμφανίσει το μέγεθος των προσπαθειών ορισμένων οργανισμών στην εξάλειψη της διαφθοράς. Τέλος, συνδιαλέγεται τι είναι πιθανόν να συμβάλλει στο τρέχον διοικητικό σύστημα της δημόσιας διοίκησης και να συντείνει στην πειθαρχία των σχέσεων δημόσιας διοίκησης.²

1.2. Διαφθορά: Γνωστικό και Ιστορικό Πλαίσιο

Μια σαφής αποτύπωση του τρόπου αντιμετώπισης της διαφθοράς δεν υπάρχει. Κάτι που λειτουργεί σε μια χώρα ή σε μια περιοχή δεν θα είναι απαραίτητα επιτυχημένο σε άλλη. Το φαινόμενο της διαφθοράς ήδη έχει αναφερθεί ως μια μεγάλη αμαρτία στη Βίβλο: «Μην δέχεστε δωροδοκία, γιατί μια δωροδοκία τυφλώνει όσους βλέπουν και στριφογυρίζουν τα λόγια των αθώων». Στην πραγματικότητα, όμως, η ιστορία της διαφθοράς σχετίζεται με την αρχή της δημιουργίας του νόμου και του κράτους και μάλιστα στην αρχαιότητα θεωρείται κάτι κακό, που επηρεάζει απαισιόδοξα τη δημόσια διοίκηση και τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Οι πρώτες καταγραφές διαφθοράς χρονολογούνται από τον δέκατο τρίτο αιώνα π.Χ., την εποχή του ασσυριακού πολιτισμού. Από τις πλάκες που βρέθηκαν, γραμμένες σε σφηνοειδή, οι αρχαιολόγοι κατάφεραν να διακρίνουν πώς και ποιος δέχτηκε δωροδοκίες. Σύμφωνα με τον ρωμαϊκό νόμο, το ποινικό αδίκημα της διαφθοράς ορίστηκε ως παροχή, λήψη ή διεκδίκηση παροχών από ένα κρατικό υπάλληλο

¹ Σταυρόπουλος, 2013.

² Τάχος, 1996.

προκειμένου να παραβεί το έργο του. Λόγω της επικράτησης της διαφθοράς στη χώρα, αυτός ο νόμος συμπληρώθηκε από έναν νέο νόμο, ο οποίος προέβλεπε αποζημίωση για ζημιά σε διπλή αξία της ζημίας και τη στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων για τον δράστη της διεφθαρμένης πράξης. Ωστόσο, αυτό το μέτρο δεν βοήθησε στη μείωση της διαφθοράς, καθότι η διαφθορά ασκούσε πίεση περισσότερο στα μέλη της Γερουσίας και στα ανώτερα κρατικά στελέχη, τόσο στη Ρώμη όσο και στις απομακρυσμένες ρωμαϊκές επαρχίες. Άλλωστε και η πρώιμη χριστιανική πίστη καταδίκασε τη διαφθορά, αλλά δυστυχώς αυτή διευρύνθηκε ακόμα και σε εκκλησιαστικές δομές. Μάλιστα έφτασε στο αποκορύφωμά της με την πώληση επιδομάτων στον Μεσαίωνα από τον Πάπα καθώς και των άλλων ανήθικων πράξεων του κλήρου.³

Σε πολλούς κλάδους η διαφθορά διατυπώνεται ως «ο αγώνας για μεγιστοποίηση του οφέλους». Οι ελλειπείς έλεγχοι στις παραγωγικές διαδικασίες όσον αφορά τα προσωπικά συμφέροντα επιφέρουν εκτεταμένη διαφθορά. Επειδή όμως, η διαφθορά προκύπτει ως αποτέλεσμα πολλών διαφορετικών τρόπων, είναι αδύνατο να δοθεί ένας συγκεκριμένος και απόλυτος ορισμός για τη διαφθορά. Η διαφθορά παρουσιάζεται όταν οι άνθρωποι που έχουν το μονοπώλιο των πόρων κάνουν κατάχρηση της εξουσίας τους για τα προσωπικά τους συμφέροντα σε ένα σύστημα, το οποίο δεν μπορεί να εναντιωθεί. Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, ο πιο απλός και συνηθισμένος ορισμός για τη διαφθορά είναι η «κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για τη δημιουργία ιδιωτικών παροχών». Αυτός ο ορισμός δίνει την εντύπωση ότι η διαφθορά δεν εμφανίζεται στον ιδιωτικό τομέα. Παρά ταύτα, σε διαδικασίες υποβολής προσφορών και εργασιακών σχέσεων, σημειώνεται διαφθορά και στον ιδιωτικό τομέα. Το φαινόμενο της διαφθοράς, επειδή περιλαμβάνει πολλά διαφορετικά στοιχεία και σχέσεις, ο ορισμός δεν δίδεται με ευκολία. Επομένως, στα πιο πολλά διεθνή έγγραφα, τα είδη και οι μορφές του διατυπώνονται με σαφήνεια αντί για τον ίδιο τον όρο.

Επιπροσθέτως, με την παγκοσμιοποίηση, η διαφθορά έφτασε σε επίπεδα που ξεπερνούν τον έλεγχο του έθνους-κράτους. Συγκεκριμένα, κατά την δεκαετία του '90, όπου ο κόσμος μπήκε σε μια τροχιά παγκοσμιοποίησης, άφησε πίσω του τον Ψυχρό Πόλεμο, ο οποίος αναμφίβολα δημιούργησε οικονομίες βαθιά επηρεασμένες από τη διαφθορά. Επιπλέον, η νεοφιλελεύθερη ιδεολογία, η φιλελεύθερη-

³ Saran, 2004.

δημοκρατική συμφιλίωση, τα οφέλη της αγοράς και η κατανόηση της κοινωνίας των πολιτών κατέστησαν τη διαφθορά ως ένα πρόβλημα, το οποίο κάποτε ανεχόταν τόσο ο πολιτικός κόσμος όσο και οι παράγοντες της οικονομίας. Οργανισμοί όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, η IMG και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, οι οποίοι εξυπηρετούν τις πραγματικές ανάγκες της κινητικότητας των κεφαλαίων και την κατανόηση του θεμιτού εμπορίου, θεσμοθέτησαν την παρούσα άποψη.⁴ Κατόπιν της ενίσχυσης των δράσεων, μετά τη δεκαετία του '90, η διαφθορά έγινε αναπόσπαστο μέρος της ημερήσιας διάταξης της IMG, της Παγκόσμιας Τράπεζας, του ΟΟΣΑ, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, εκφράστηκε ρητά σε επίσημα έγγραφα, όπως στο Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ και ιδρύθηκαν μη κυβερνητικές οργανώσεις, όπως η Διεθνής Διαφάνεια.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, ελήφθησαν πιο εκτεταμένες και αποτελεσματικές πρωτοβουλίες και δημιουργήθηκε μια παγκόσμια συνειδητοποίηση για το θέμα της διαφθοράς. Παρ' όλες αυτές τις προσπάθειες, η διαφθορά φαίνεται ότι αυξάνεται ολοένα και περισσότερο. Επί του παρόντος, η διαφθορά αποτελεί μια ιστορική οντότητα που δεν έχει επιλυθεί ποτέ συστηματικά, ενώ είναι δύσκολο να μελετηθεί, γιατί πολλές χώρες εξακολουθούν να μην ορίζουν τη διαφθορά ως εγκληματική πράξη. Αυτό, ενδεχομένως, να οφείλεται στο ότι η διαφθορά δεν έχει κοινό διεθνή ορισμό. Εκτός τούτου, σε μια κοινωνία πολιτών θεωρείται ότι, εάν κάποιος πιστεύει ότι το επιθυμητό αποτέλεσμα είναι επωφελές, οι στόχοι δικαιολογούν τα μέσα. Αυτό, με την πρώτη ματιά, είναι πιθανόν να θεωρηθεί ως απαραίτητη ηθική. Οπότε, εάν ένα άτομο έχει υιοθετήσει μια τέτοια κατανόηση, θα βλέπει τις αποφάσεις του διοικητικού συστήματος ως εμπόδιο στην επίτευξη των στόχων του και θα προβεί σε πράξεις διαφθοράς προκειμένου να υπερβεί αυτό το εμπόδιο. Από την άλλη μεριά, στη δεοντολογική ηθική, τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται υποτίθεται ότι είναι ηθικά αποδεκτά από την κοινωνία. Άρα, εάν η δεοντολογική ηθική θεωρείται ότι συμβάλλει αρνητικά στην ανάπτυξη μιας κοινωνίας, τότε θα είναι δύσκολο να αποφευχθεί η εμφάνιση του φαινομένου της διαφθοράς στους κόλπους αυτής της κοινωνίας.⁵

⁴ Bank, 2021.

⁵ Μπακούρης, 2015.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Αίτια της διαφθοράς

2.1. Λόγοι πρόκλησης της διαφθοράς

Η διαφθορά ως ένα πολύπλευρο και σύνθετο φαινόμενο συναντάται σε όλους τους πολιτισμούς. Ωστόσο, μόλις τα τελευταία 20 χρόνια, άρχισε να διερευνάται σοβαρά. Εμφανίζεται με πολλές διαφορετικές μορφές και έχει αποτελέσματα, τόσο στην οικονομική όσο και στην κοινωνική ζωή των ατόμων.

Παρόλο που η διαφθορά εμφανίζει διαφορές από χώρα σε χώρα, είναι δυνατόν να εντοπιστούν ορισμένες από τις βασικές κινητήριες δυνάμεις που τη δημιουργούν. Ένα κοινό χαρακτηριστικό των πιο διεφθαρμένων χωρών είναι ότι όλες είναι αναδυόμενες χώρες ή χώρες που βρίσκονται σε μεταβατικό στάδιο σε κοινωνικό-οικονομικό επίπεδο. Τα γνωρίσματα αυτών των χωρών είναι:⁶

- το χαμηλό εισόδημα,
- η κλειστή οικονομία,
- η χαμηλή ελευθερία πολυμέσων,
- η μεγάλη επιρροή της θρησκείας (οι προτεσταντικές χώρες έχουν το χαμηλότερο επίπεδο διαφθοράς), και σχετικά
- το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης.

Εκτός των προαναφερομένων, η διαφθορά δεν δύναται να εκτιμηθεί με σαφήνεια, γιατί ποτέ ένα γεγονός από μόνο του δεν μπορεί να θεωρηθεί πως είναι υπεύθυνο για την εμφάνιση και ανάπτυξη της διαφθοράς. Αποτελεί πάντα το αποτέλεσμα μιας σειράς πολλών αλληλένδετων παραγόντων, οι οποίοι ενδέχεται να παρουσιάζουν σημαντική διαφορά μεταξύ τους. Οι παράγοντες των οποίων η αναφορά είναι πιο συχνή και που επιδρούν στην ανάπτυξη της διαφθοράς, είναι: η επαγγελματική ηθική και η τήρηση της νομοθεσίας, το οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον, αλλά και οι εθνολογικοί παράγοντες, όπως είναι τα έθιμα, οι παραδόσεις, η δημογραφία και οι συνήθειες.⁷

2.2. Πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον

Η επιρροή του πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος στην ανάπτυξη του φαινομένου της διαφθοράς είναι έκδηλη. Όσο περισσότερο περιορίζεται η οικονομική δραστηριότητα σε μια χώρα, τόσο υψηλότερος είναι ο βαθμός εξουσίας των

⁶ Kettl, 2000.

⁷ Saran, 2004.

υπαλλήλων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Το αποτέλεσμα αυτού είναι πως η πιθανότητα της διαφθοράς είναι μεγαλύτερη καθώς τα άτομα που συναλλάσσονται με τους εν λόγω υπαλλήλους είναι διατεθειμένα να πληρώσουν ή να προσφέρουν πληρωμή προκειμένου να αποφευχθούν περιορισμοί για τις υποθέσεις τους. Υπάρχει μεγάλη πιθανότητα διαφθοράς, ειδικά όταν οι υπάλληλοι υπόκεινται στον κανονισμό, δίνοντας την ευκαιρία να αποφασίσουν βάσει της διακριτικής ευχέρειας.⁸

Επίσης, η διαφθορά επηρεάζεται και από τη νομισματική πολιτική. Η έρευνα των Goel και Nelson ανέδειξε ότι στα κράτη υπάρχει μια ισχυρή σχέση ανάμεσα στη νομισματική πολιτική και τη διεφθαρμένη δραστηριότητα. Τα κράτη, που διαθέτουν ένα επαρκές σύστημα ελέγχου στο χρηματοπιστωτικό τομέα (μικρή έκταση άτυπης οικονομίας ή μαύρης αγοράς), εμφανίζουν μικρότερη διαφθορά από εκείνα στα οποία ισχύει το αντίθετο. Ακόμα, διαπιστώνεται λιγότερη διαφθορά σε χώρες υψηλότερης οικονομικής και πολιτικής ελευθερίας.⁹

Επιπροσθέτως, ο Dimant ισχυρίζεται ότι η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης καθορίζεται από τον βαθμό υπονόμευσης της διαφθοράς που δραστηριοποιείται μέσα στους κόλπους της. Επομένως, η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης εξαρτάται από την ποιότητα των κανόνων και των θεσμών που ρυθμίζουν τη λειτουργία της. Οι ανεπιτυχείς και ασαφείς κανονισμοί συντείνουν στην αύξηση της διαφθοράς με δύο τουλάχιστον διαφορετικούς τρόπους:

- την προνομιακή θέση ανώτερων κρατικών υπαλλήλων σε ένα τεχνητά δημιουργημένο μονοπώλιο στην άσκηση εξουσίας, που επιτρέπει την παροχή, τη λήψη ή τη διεκδίκηση των παροχών.
- την ενθάρρυνση της κοινωνίας των πολιτών να προβαίνουν σε δωροδοκίες, προκειμένου να επωφεληθούν, παρακάμπτοντας τη γραφειοκρατική διαδικασία.

Περαιτέρω, η διαφθορά δύναται να αποτελέσει θετικό κίνητρο για τους δημοσίους υπαλλήλους που ανταμείβονται με χαμηλούς μισθούς και που προσπαθούν να βελτιώσουν την οικονομική τους κατάσταση. Συνεπώς, η κοινωνικοοικονομική κατάσταση των κυβερνητικών αξιωματούχων μπορεί να επηρεάσει την αύξηση του φαινομένου της διαφθοράς. Σύμφωνα με τη μελέτη των Kaufmann και Gray, διαπιστώνεται ότι στα αυξητικά ποσοστά της διαφθοράς, συντελεί ο μειωμένος εποπτικός έλεγχος ενός κράτους, που οφείλεται στο μικρό αριθμό υπαλλήλων, που

⁸ Kettl, 2000.

⁹ Goel, 2002.

μπορεί να ανταποκριθεί σε συγκεκριμένες ανάγκες ή απαιτήσεις λόγω των παρεχόμενων ανταμοιβών τους. Γεγονός, το οποίο, ειδικά, στις αναδυόμενες χώρες αποτελεί πρόβλημα γιατί τα φορολογικά έσοδα δεν επαρκούν για να ανταμείψουν σωστά τους τοπικούς αξιωματούχους. Ωστόσο, οι χαμηλοί μισθοί δεν είναι η μόνη αιτία διαφθοράς. Η όλη κακή κατάσταση της δημόσιας διοίκησης, η οποία είναι αποτέλεσμα του πολιτικού «υπερπληθυσμού» υπαλλήλων, επηρεάζει έντονα τη διαφθορά εξαιτίας της απομάκρυνσης των κρατικών υπαλλήλων από τα χρηστά και ηθικά επαγγελματικά πρότυπα.¹⁰

Ακόμα, αξιοσημείωτο είναι να αναφερθεί, ότι ορισμένοι συγγραφείς δείχνουν ικανοποιημένοι με το έργο, που επιτελούν οι αξιωματούχοι - όσο περισσότερο είναι δυσαρεστημένοι με τη δουλειά ή τον τόπο εργασίας τους, τόσο υψηλότερος είναι και ο βαθμός διαφθοράς. Οι αναφερόμενοι συγγραφείς διαπιστώνουν ότι ο ιδιωτικός τομέας έχει υψηλότερες ηθικές αξίες, ιδίως εκείνες που επηρεάζουν την ικανοποίηση από την εργασία και τον κρατικό τομέα, οπότε και είναι λιγότερο ανήθικος (ειδικά όσον αφορά τις κλοπές και τη διαφθορά). Έμμεσα, αυτό επιβεβαιώνεται από τον Kettl, που δηλώνει αρχικά ότι το επίπεδο μισθών των δημοσίων υπαλλήλων επηρεάζει τη λήψη δωροδοκίας: όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο μισθών τόσο μικρότερη είναι η πιθανότητα το άτομο να ενεργήσει διεφθαρμένα. Ωστόσο, συνεχίζει, ότι ένας υψηλότερος μισθός ενισχύει περισσότερο τη διαπραγματευτική δύναμη του υπαλλήλου, η οποία οδηγεί σε υψηλότερες δωροδοκίες. Επιπλέον, γνωστοποιεί ότι, με βάση την υπάρχουσα έρευνα, είναι πολύ δύσκολο να προσδιοριστεί, εάν ένας υψηλότερος μισθός προκαλεί λιγότερη διαφθορά, που σημαίνει ότι το επίπεδο του μισθού δεν είναι καθοριστικός παράγοντας, αλλά απλώς είναι ένας από τους πολλούς.¹¹

Εντούτοις, η οικονομία, δυστυχώς, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πολιτική. Αντικατοπτρίζει το κράτος δικαίου, ενώ αξιοποιούνται διάφορες επιλογές για την εξάλειψη του ανταγωνισμού. Έτσι, η δωροδοκία είναι μόνο ένα από τα πιθανά όπλα στον αγώνα για την απόκτηση εργασίας. Συγχρόνως, όμως, είναι και η νοοτροπία της οικονομίας μερικές φορές: «Το κόστος μιας δωροδοκίας είναι μόνο ένα σημαντικό επιχειρηματικό κόστος, ένα αναπόσπαστο μέρος της σύμβασης» ή «Ακόμα κι αν σταματήσουμε τη δωροδοκία, οι αντίπαλοί μας δεν θα το κάνουν, οπότε αρμόζει η δωροδοκία να παραμείνει ανταγωνιστική» ή «Η δωροδοκία και η

¹⁰ Kaufmann, 1998.

¹¹ Kettl, 2000.

παραπλανητική συμπεριφορά δεν είναι πραγματικά εγκλήματα, είναι απλώς ένα μέρος της παλιάς επιχειρηματικής πρακτικής» ή «Είναι μέρος του παιχνιδιού και όλοι το κάνουν». Από την άλλη μεριά, είναι μερικές φορές απλώς η «λίπανση» του γραφειοκρατικού τροχού από τον ιδιωτικό τομέα, να κάνει ορισμένα πράγματα γρηγορότερα ή ευκολότερα.¹²

Επίσης, όπως επισημαίνει ο Saran η πολιτική επιρροή της διαφθοράς εκδηλώνεται μέσω της παροιμίας: τα παραδείγματα είναι ελκυστικά! Εάν η κορυφή της πολιτικής (κυβέρνηση, κόμματα και κορυφαίοι πολιτικοί) είναι διεφθαρμένη, τότε η διαφθορά εμφανίζεται σε όλα τα επίπεδα. Αυτό το κακό, ταυτόχρονα, εξαπλώνεται στον απλό πληθυσμό, καθώς κανείς δεν εμπιστεύεται τους θεσμούς ή το κράτος δικαίου.¹³ Συνεπώς, παρατηρούνται δύο τύποι ισορροπίας: α) η ισορροπία μεταξύ του ανοίγματος και της αυτονομίας των θεσμών και των ελίτ και β) η ισορροπία μεταξύ πολιτικής και οικονομικής δύναμης και των ευκαιριών συνεργασίας. Στην ιδανική περίπτωση, τα θεσμικά όργανα είναι απαραίτητο να είναι ανοιχτά σε επιρροές και σε ανατροφοδότηση από διάφορες πηγές. Ταυτόχρονα, όμως, θα πρέπει να είναι επαρκώς ανεξάρτητα για να εκτελούν απρόσκοπτα και αποτελεσματικά το έργο τους. Όταν το άνοιγμα και η ανεξαρτησία των θεσμικών οργάνων είναι ισορροπημένα, οι υπάλληλοι είναι προσβάσιμοι, αλλά δεν εκτίθενται υπερβολικά σε ιδιωτικές επιρροές. Εξάλλου, εάν μπορούν να λάβουν έγκυρες αποφάσεις, ενώ δεν χρησιμοποιούν την εξουσία τους για διαιτησία, η διαφθορά είναι σχετικά χαμηλή. Ωστόσο, όταν η επίσημη εξουσία είναι θεσμοποιημένη, είναι πολύ εκτεθειμένη στην ιδιωτική επιρροή.¹⁴

2.3. Επαγγελματική ηθική και νομοθετικό πλαίσιο

Η έλλειψη του κώδικα επαγγελματικής δεοντολογίας και των νόμων, που ορίζουν τη διαφθορά ως ποινικό αδίκημα, η μη αυστηρή εφαρμογή των αποτρεπτικών ποινών για αδικήματα διαφθοράς καθώς και η μη δίωξη αυτών των αδικημάτων, συνιστούν τις πιο σημαντικές αιτίες για την εμφάνιση και διάδοση του φαινομένου της διαφθοράς. Εξάλλου, μεγάλη επιρροή προέρχεται από την αναποτελεσματική κύρωση της διαφθοράς, η οποία αυξάνει όχι μόνο την πιθανότητα συνέχισης των διεφθαρμένων ενεργειών των εμπλεκόμενων αλλά δημιουργεί ταυτόχρονα μεγάλη

¹² Kaufmann, 1998.

¹³ Saran, 2004.

¹⁴ Καλτσόγια –Τουρναβίτη, 2005.

πιθανότητα να συμμετάσχουν και άλλοι στη διαφθορά, λόγω της αναποτελεσματικότητας της κύρωσης.

Ιδιαίτερο ζήτημα αποτελεί η έλλειψη επαγγελματικής δεοντολογίας, αφού η διοίκηση απαιτεί διαφορετικά χρονικά διαστήματα για την ανάπτυξη ή την επίτευξη αλλαγής της δεοντολογίας και των επαγγελματικών της προτύπων. Αυτή η μορφή διοίκησης είναι γνωστή σε χώρες μετάβασης, που από τη μια μέρα στην άλλη άλλαξαν τα δεοντολογικά και επαγγελματικά πρότυπα και πλησίασαν τα αντίστοιχα των ανεπτυγμένων δημοκρατιών, ενώ σε μερικές περιπτώσεις παρέμειναν οι ίδιες με εκείνες του σοσιαλισμού. Φυσικά, στις χώρες μετάβασης οι «πιο ήπιες» πράξεις διαφθοράς πολλάκις θεωρούνται αποδεκτές και δικαιολογημένες. Επομένως, σε ορισμένες χώρες, που διαχειρίζονται διαφορετικά την παράνομη διαφθορά, υπάρχει μια ευρεία μορφή νομικής διαφθοράς, εξαιτίας της έλλειψης επαγγελματικής δεοντολογίας.

Επίσης, σύμφωνα με τον Kettl η έλλειψη διαφάνειας και ελέγχου από τα εποπτικά ιδρύματα συντείνει στη δημιουργία της διαφθοράς. Εξάλλου, όταν δεν υπάρχει ένα επαρκές νομικό πλαίσιο ή μια επαρκής πολιτική βούληση για έλεγχο σε ένα κράτος, το φαινόμενο της διαφθοράς ευδοκιμεί και παράλληλα υπογραμμίζει την αδιαφανή λειτουργία της πολιτικής και οικονομικής ζωής. Ακόμα, η διαφθορά επηρεάζεται από την εκτενή νομοθεσία, από τα κενά στην εφαρμογή της καθώς και από τον διαφορετικό τρόπο ερμηνείας των νόμων.¹⁵

2.4. Συνήθειες, έθιμα, παράδοση και δημογραφία

Διαφορετικές χώρες έχουν διαφορετικές στάσεις απέναντι στη διαφθορά. Μόνο στην Ευρώπη μπορούμε να βρούμε δύο άκρα: από τον εντελώς μη ανεκτικό στη διαφθορά Βορρά έως τον θερμό Νότο, όπου η διαφθορά είναι ένα σχεδόν φυσιολογικό, κοινωνικά αποδεκτό φαινόμενο. Υπάρχει διαφορά ανάμεσα στις χώρες με δημοκρατικό παρελθόν, που παραδοσιακά διώκεται η διαφθορά, και στις πρώην χώρες του σοσιαλισμού, όπου η διαφθορά στον κρατικό μηχανισμό αποτελούσε μέρος της παράδοσης. Επίσης, τα έθιμα διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Σε κάποιες κοινωνίες πολιτών, το «ευχαριστώ» ενός ατόμου που συνοδεύεται με κάποιο δώρο για την παροχή μιας υπηρεσίας (για την οποία έχει ήδη πληρώσει) αποτελεί έκφραση

¹⁵ Kettl, 2000.

ευγένειας, ενώ σε άλλες θεωρείται μια μορφή διαφθοράς. Όλα είναι θέμα ηθικής αντίληψης.¹⁶

Ακόμα, κάποιες μορφές διαφθοράς σχετίζονται με μια άτυπη μορφή κοινωνικής ασφάλισης, όπου η οικογένεια ή η άμεση κοινότητα φροντίζει τα μέλη της. Τέτοιες μορφές άτυπης κοινωνικής ασφάλισης επικρατούν σε λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, όπου δεν υπάρχει νομική ρύθμιση της επίσημης κοινωνικής ασφάλισης καθώς και στις χώρες της Νότιας Ευρώπης, όπου η επιρροή της ευρύτερης οικογένειας εξακολουθεί να είναι πολύ ισχυρή για παράδειγμα στην Ιταλία, την Ελλάδα, την Αλβανία, τη Βοσνία, κ.λπ.¹⁷ Η οικογένεια ή η κοινότητα φροντίζουν τα μέλη τους, τα οποία, σε αντάλλαγμα, πρέπει να είναι πιστά και κατά κάποιο τρόπο να επιστρέφουν τα οφέλη που λαμβάνουν σ' αυτήν. Συγκεκριμένα, το νότιο, κατά κύριο λόγο καθολικό, πολύ ιεραρχικά οργανωμένο τμήμα της Ευρώπης, ενθαρρύνει τη λατρεία της οικογένειας (επίσης κοινής και αρκετής κοινότητας) με πολλές ευθύνες, ενώ το βόρειο, κυρίως προτεσταντικό μέρος, τονίζει τον ατομικισμό και την ατομική ευθύνη (που σημαίνει λιγότερες μορφές διαφθοράς).¹⁸

2.5. Αιτίες διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

Για το φαινόμενο της διαφθοράς, κανείς δεν δύναται να αγνοήσει το νόημα και τη στενή σχέση που έχει με την οικονομική ανάπτυξη και τις επενδύσεις που εντοπίζονται, την διαμόρφωση κράτους δικαίου, την πολιτική λογιστική, τους πολιτικούς θεσμούς καθώς και τη δημοκρατική διακυβέρνηση.¹⁹ Επομένως, οι αιτίες διαφθοράς μπορούν να ταξινομηθούν σε προσωπικές, διοικητικές, πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές.

2.5.1. Προσωπικές και διοικητικές αιτίες της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

Η πρώτη αφορμή της διαφθοράς συνδέεται και σχετίζεται άμεσα με την ανθρώπινη φύση. Φαινόμενα διαφθοράς εντοπίζονται ακόμη και σε ευημερούσες περιοχές και κυβερνήσεις, γεγονός που καταδεικνύει ότι η διαφθορά μπορεί να έχει άμεσες σχέσεις με κάτι ψυχολογικό. Το πολιτιστικό υπόβαθρο που διαμορφώνεται στη δημόσια διοίκηση, αντικατοπτρίζεται στη συμπεριφορά των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Πιο αναλυτικά, οι πολιτιστικές αξίες διαμορφώνονται σύμφωνα με τις ατομικές ψυχολογικές συμπεριφορές των δημοσίων υπαλλήλων κατά τη διάρκεια

¹⁶ Σταυρόπουλος, 2013.

¹⁷ Σταυρόπουλος, 2013.

¹⁸ Σταυρόπουλος, 2013.

¹⁹ Καλτσόγια –Τουρναβίτη, 2005.

εκτέλεσης των καθηκόντων τους. Εξάλλου, η παροχή της διακριτικής ευχέρειας στην άσκηση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων, αυξάνει την πιθανότητα για κατάχρηση εξουσίας από άτομα που δεν έχουν ανθρώπινες αρχές και αξίες. Συνήθως, τα άτομα αυτά που έχουν προβεί σε πράξη διαφθοράς, δικαιολογούν την πράξη τους και διευκολύνουν τη συνείδησή τους, ενώ αλληλεπιδρούν και βρίσκουν τρόπους για να ομαλοποιήσουν την πράξη τους.

Εντούτοις, από τη φύση, τα ανθρώπινα όντα καλούνται να σκεφτούν τα οφέλη τους και την προσωπική τους ευημερία σε κάθε μια περίπτωση. Επιπλέον, η παγκόσμια οικονομία της αγοράς που έχει διαμορφωθεί με βάση αυτή την παρόρμηση, προβλέπει ότι τα άτομα που λαμβάνουν υπόψη τις δικές τους παροχές θα παρέχουν αντίστοιχα και κοινωνικές παροχές. Έτσι, κατακτούν την ευμάρεια και την ευτυχία της οικογένειας ή του φίλου τους. Όμως, όταν τα προσωπικά οφέλη που λαμβάνονται δεν ελέγχονται, οι κοινωνικές αλλοιώσεις μπορούν να αυξηθούν και να οδηγήσουν σε φαινόμενα διαφθοράς.^{20,21} Έτσι, μερικές φορές παρατηρείται ότι σε μια δημόσια υπηρεσία, που σημαίνει εξυπηρέτηση του κοινού, κάποιοι υπάλληλοί της να αναρριχώνται σε υψηλές θέσεις για να απολαμβάνουν μεγαλύτερες αποδοχές, ενώ παράλληλα προβαίνουν σε αξιόποινες πράξεις. Αυτές οι ενέργειες συντελούν στη δημιουργία μιας διοικητικής δομής, ανοιχτής στη διαφθορά, αφού αλλοιώνεται το δημόσιο συμφέρον. Οι απόψεις που διαμορφώνονται σε πολιτικό επίπεδο, οι εθνικότητες, οι πεποιθήσεις που αναπτύσσονται ή οι εθνοτικές σχέσεις που δημιουργούνται μεταξύ των πολιτών δεν αρμόζει να επιδρούν και να επηρεάζουν κάποιον κρατικό αξιωματούχο. Η διαφθορά δεν είναι δυνατόν να υφίσταται χωρίς την ύπαρξη ανθρώπων που έχουν την τάση της διαφθοράς. Ο ανθρώπινος παράγοντας στη διαφθορά, ή οι ηθικές αξίες του ανθρώπου, αναστατώνουν την ισορροπία. Οποιαδήποτε ιδεολογία ή πολιτική άποψη κυριαρχεί σε μια χώρα, εάν ο λαός της δεν είναι έντιμος και ειλικρινής, θα επικρατήσει η διαφθορά. Η πρόληψη της διαφθοράς είναι δυνατή, μόνο εάν οι υπάλληλοι που έχουν καθήκοντα, έχουν υψηλές ηθικές αξίες. Εάν οι ενέργειες των δημοσίων υπαλλήλων παραβλέπουν τις ηθικές αξίες, αναπόφευκτα τα άτομα θα τις αγνοήσουν και θα στραφούν σε λάθος ή ανήθικες μεθόδους.

Επίσης, η γραφειοκρατική παράδοση παίζει σημαντικό ρόλο στο φαινόμενο της διαφθοράς. Οι γραφειοκρατικές παραδόσεις είναι δυνατόν να διαφέρουν από χώρα σε

²⁰ Μακρυδημήτρης, 2012.

²¹ Καλτσόγια –Τουρναβίτη, 2005.

χώρα. Η όλο και αυξανόμενη γραφειοκρατία που επικρατεί και κατακλύζει τη Δύση, η οποία διαβιβάστηκε σε υπανάπτυκτες και εξαρτημένες χώρες, έχει γίνει πολιτικός θεσμός με λόγο τόσο στις πολιτικές όσο και στις διοικητικές λειτουργίες. Επιπλέον, στις λιγότερο εξελισσόμενες χώρες, τα πολιτικά κόμματα, τα συνδικάτα, τα νομοθετικά όργανα, καθώς και οι επαγγελματικές οργανώσεις, όπως είναι ο Τύπος αλλά και τα κέντρα μη εξουσίας, εξακολουθούν να είναι αδύναμα σε σχέση με τη γραφειοκρατία.²² Το αποτέλεσμα όλων αυτών είναι οι αποφάσεις χρήσης και της εφαρμογής πόρων, να επηρεάζονται άμεσα και σε σημαντικό βαθμό από τη γραφειοκρατία, αυξάνοντας έτσι την πολιτική εξουσία. Η διαφθορά αποτελεί ένα βασικό παράγοντα για τη διανομή της εξουσίας εντός ενός οργανισμού, καθώς και για τη διαμόρφωση των αποφάσεων και σχέσεων. Οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για την λήψη αποφάσεων από το δημόσιο υπάλληλο διαμορφώνονται και καθορίζονται στον προγραμματισμό των αρμοδιοτήτων και των αποφάσεων του διοικητικού οργάνου. Επιπλέον, η διακριτική εξουσία ελαττώνεται, ενώ αυξάνεται η γραφειοκρατική ισχύς εποπτείας. Οι γραφειοκρατικές διεργασίες επιφέρουν «διαχωρισμό μεταξύ των οργανισμών», φαινόμενο που δύναται να οδηγήσει σε διαφθορά με Πολιτικοποίηση της γραφειοκρατίας.²³

2.5.2. Πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές αιτίες της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

Η πολιτικοποίηση της γραφειοκρατίας σημαίνει ότι τόσο το κράτος όσο και οι υπάλληλοι αποτελούν μέρος των πολιτικών της κυβέρνησης που ανεβαίνει στην εξουσία. Για να εφαρμοστούν οι πολιτικές μιας κυβέρνησης θα πρέπει να υπάρχει συνεργασία με κορυφαία στελέχη της κρατικής γραφειοκρατίας. Οπότε, στο πλαίσιο του αξιακού συστήματος η γραφειοκρατία δεν είναι πιθανόν να βασιστεί σε σημαντικές αλλαγές κάθε φορά που ένα πολιτικό κόμμα ανέρχεται στην εξουσία. Επιπλέον, σημαντικοί λόγοι στη μη αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι η προστασία ορισμένων τομέων κατά την εφαρμογή των νόμων καθώς και το πλεονέκτημα που πηγάζει από αυτό το γεγονός. Η διαφθορά της πολιτικής εμφανίζεται με τη μορφή κομματισμού, προστασίας και ευνοίας. Ο βασικότερος κανόνας της δημοκρατίας είναι ότι αυτοί που συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων θα πρέπει να επηρεάσουν μια απόφαση ή ακόμα και την ίδια τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με

²² Καλτσόγια –Τουρναβίτη, 2005.

²³ Λάζος, 2005.

γνώμονα το όφελος όλων των κοινωνικών ομάδων.²⁴ Η παραβίαση αυτού του κανόνα αποκαλείται διαφθορά. Βασικά, κύριος λόγος που τα άτομα ενδέχεται να μην κατανοούν το γεγονός πως η δημοκρατία προστατεύει «το όφελος του κοινού» είναι ότι η δημοκρατία θεωρείται εργαλείο διαφθοράς στο ισχύον νομικό σύστημα.²⁵

Η πολιτική μερικές φορές αποτελεί το όχημα της αναρρίχησης κάποιου στην ιεραρχία της εξουσίας για να γίνει πλούσιος, παρά για να προσφέρει τη βοήθειά του στην κοινότητα. Ορισμένοι πολιτικοί ηγέτες, προκειμένου να συνεχίσουν την εξουσία τους, περιβάλλονται από άτομα που επισημαίνουν μόνο τα οφέλη τους. Αυτό προκαλεί διαφθορά, δημιουργώντας έναν φαύλο κύκλο. Αυτοί οι ηγέτες υποστηρίζουν μόνο άτομα με οφέλη και ηγέτες με οπαδούς. Με αυτόν τον τρόπο, εμφανίζεται μια σχέση κέρδους μεταξύ του ηγέτη και του περιβάλλοντός του, φαινόμενο που καθίσταται αποτελεσματικό τόσο στην πολιτική όσο και σε ολόκληρη τη χώρα. Εν τούτοις, οι κορυφαιοί ηγέτες αρμόζει να δώσουν ένα καλό παράδειγμα για τον λαό. Εξάλλου, η υποβολή προσφορών, η πίστωση, τα κίνητρα, η υποχρεωτική δωρεά σε πολιτικά κόμματα είναι κοινώς γνωστά φαινόμενα, που προκαλούν τη διάδοση της διαφθοράς.

Ακόμα, η διαφθορά είναι ένα κοινωνικό γεγονός, το οποίο εμφανίζεται ιδιαίτερα, όταν διαταράσσεται η κοινωνική τάξη. Οι μεγάλες οικονομικές κρίσεις και οι πόλεμοι επηρεάζουν την αξία του χρήματος σε μια χώρα, συμβάλλοντας έτσι στη εξάπλωση της διαφθοράς. Η έλλειψη εκπαίδευσης είναι ένα πολύ γνωστό γεγονός, το οποίο είναι πιθανόν να αυξήσει τη διαφθορά σε μια κοινωνία. Λόγω έλλειψης εκπαίδευσης και χαμηλότερου επιπέδου πολιτισμού, η προσπάθεια και η επιτυχία σημαίνουν λιγότερο από το να είσαι οικογένεια, συγγενής ή να έχεις στενές σχέσεις με ανθρώπους που διαθέτουν οικονομική ισχύ. Σε χώρες που δίνουν προτεραιότητα σε τέτοιες αξίες, το επίπεδο διαφθοράς αυξάνεται λόγω της επιλογής προσοδοφόρου κέρδους και όχι επιτυχίας και σκληρής δουλειάς.

Επιπλέον, η τεράστια μεγέθυνση του πληθυσμού, η γρήγορη αστικοποίηση και η δημιουργία κρατικών δομών ανάλογα με τη μετανάστευση μπορούν να καταστήσουν ανεπαρκείς τις δημόσιες υπηρεσίες. Αυτό το γεγονός είναι πιθανόν να ανοίξει το δρόμο για αύξηση της διαφθοράς. Η εκβιομηχάνιση προκαλεί παράτυπη αστικοποίηση και διαφθορά στα διοικητικά γραφεία. Υπάρχει μια γραμμική σχέση

²⁴ Σταυρόπουλος, 2013.

²⁵ Μπακούρης, 2015.

μεταξύ αστικοποίησης και διαφθοράς.²⁶ Παράλληλα, μια αδύναμη κοινωνία των πολιτών μειώνει την ευκαιρία για έναν αποτελεσματικό και υγιή έλεγχο της δημόσιας διοίκησης. Ως αποτέλεσμα της αδύναμης πολιτικής εξουσίας, οι οργανωμένες ομάδες δεν μπορούν να παραδώσουν τις επιλογές τους στους πολιτικούς φορείς λήψης αποφάσεων. Ως εκ τούτου, οι επιλογές των πολιτικών ομάδων μεταδίδονται μετά τις πολιτικές αποφάσεις, με αποτέλεσμα την άνθηση της διαφθοράς.

Επιπροσθέτως, ο ρόλος του κράτους στην οικονομία είναι σημαντικός. Ο ρόλος της κυβέρνησης και οι πολιτικές που ακολουθεί μπορούν να αποτελέσουν πηγή διαφθοράς. Οι εμπορικοί περιορισμοί, που εμποδίζουν το ανταγωνιστικό περιβάλλον ή τις μονοπωλιακές κρατικές εταιρείες, οδηγούν σε οικονομικά κέρδη και δραστηριότητες, που επιδιώκουν μεγέθυνση του κέρδους. Σε χώρες, όπου η οικονομία έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά, η διαφθορά είναι υψηλή:²⁷ κυρίαρχο κράτος και ανεπτυγμένος ιδιωτικός τομέας, κράτος που παρέχει τα περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες, ιδιωτικός τομέας που δεν είναι πιθανόν να ανταγωνιστεί, ποικιλία κανονισμών, υπερ-εξουσιοδότηση δημοσίων υπαλλήλων, αδυναμία μηχανισμών λογοδοσίας-χωρίς διαφάνεια. Εξαιτίας, λοιπόν, αυτών των χαρακτηριστικών, ο ρόλος του κράτους στην οικονομία και στη μεγέθυνση του μονοπωλίου ανοίγει το δρόμο για τη διαφθορά. Συνεπώς, για τις αναδυόμενες χώρες το κράτος έχει πολλές οικονομικές και κοινωνικές ευθύνες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: Επιπτώσεις της διαφθοράς

3.1. Συνέπειες της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση

Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στην οικονομία (και επίσης στην ευρύτερη κοινωνία) έχουν διερευνηθεί, αλλά δεν είναι ακόμη πλήρως εξακριβωμένες. Αξίζει να σημειωθεί ότι η διαφθορά αναστέλλει την ανάπτυξη της οικονομίας, ενώ επιδρά αρνητικά στις επιχειρηματικές δραστηριότητες, την απασχόληση και τις επενδύσεις. Επιπλέον, επεμβαίνει στη μείωση τόσο των φορολογικών εσόδων όσο και της διανομής των διαφόρων προγραμμάτων οικονομικής βοήθειας. Η κοινωνία των πολιτών, επηρεαζόμενη από τον υψηλό βαθμό διαφθοράς, που υπάρχει στα διάφορα επίπεδα της δημόσιας ζωής, χάνει την εμπιστοσύνη της στους πολιτειακούς θεσμούς, στο κράτος δικαίου, στο εκπαιδευτικό σύστημα και γενικά στην ποιότητα ζωής (πρόσβαση σε υποδομές, υγειονομική περίθαλψη).

²⁶ Τάχος, 1996.

²⁷ Σταυρόπουλος, 2013.

Οι οικονομικές συνέπειες της διαφθοράς στα συστήματα της δημόσιας διοίκησης μπορούν να απαριθμηθούν ως εξής:

- Αναποτελεσματικότητα Δημόσιας Διοίκησης: Η αρνητική απήχηση της διαφθοράς στην ενεργοποίηση της δημόσιας διοίκησης γίνεται δεκτή από πολλές απόψεις.
- Διαφθορά στα δημόσια προγράμματα και στις δημόσιες πολιτικές: Η διοίκηση εξασθενεί τη διακυβέρνηση και βάζει φραγμούς στη σταθερότητα και στη συνέχεια στις δημόσιες υπηρεσίες. Οι κρατικοί υπάλληλοι που δεν έχουν διαφθαρεί και εξακολουθούν να είναι ειλικρινείς και εξειδικευμένοι μπορεί να αντιπαθούν τις δημόσιες υπηρεσίες.
- Βλάβη του κράτους δικαίου: Η κατανόηση της διαφθοράς βλάπτει την αρχή του «κράτους δικαίου». Οι διεφθαρμένοι κρατικοί υπάλληλοι προβαίνουν σε κατάχρηση των καθηκόντων τους αντί να υπακούουν σε κανόνες. Το κράτος, το οποίο δεν παίρνει τα αναγκαία μέτρα κατά της διαφθοράς, δεν μπορεί να προβάλλει ένα αξιόπιστο μοντέλο διακυβέρνησης για του πολίτες του.
- Υψηλό κόστος δημόσιας διοίκησης: Στις περιπτώσεις όπου η δωροδοκία αποτελεί την κύρια πηγή ωφέλειας από την παροχή μιας δημόσιας υπηρεσίας, δημιουργείται ένα κυβερνητικό σύστημα στο οποίο δίδεται η δυνατότητα στους πολίτες να επωφελούνται, προσφέροντας κάποιο μεγαλύτερο χρηματικό αντίτιμο.²⁸

3.2. Καλή διακυβέρνηση στη Δημόσια Διοίκηση ως μέθοδος καταπολέμησης της διαφθοράς

Στη νέα εποχή της παγκοσμιοποίησης η αύξηση των διεθνών οικονομικών ενοποιήσεων, καθώς και η επιτάχυνση της ροής των κεφαλαίων, αγαθών και υπηρεσιών ανέδειξαν τη διαφθορά ως ένα διεθνές πρόβλημα. Συνεπώς, η εξάλειψη της διαφθοράς χρήζει διεθνούς προσοχής.²⁹ Οι παράγοντες που συμβάλουν σημαντικά στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης προκειμένου να εξαλειφτεί η διαφθορά είναι δύο. Ο πρώτος παράγοντας είναι να προβούμε σε τέτοιες αλλαγές, έτσι ώστε να αυξηθεί το κόστος για όσους εμπλέκονται στη διαφθορά και ο δεύτερος είναι η πολιτική βούληση για εφαρμογή των δημόσιων αυτών αλλαγών. Στο

²⁸ Κτιστάκη, 2014.

²⁹ Λάζος, 2005.

ανωτέρω πλαίσιο, οι βασικές στρατηγικές που μπορούν να υιοθετηθούν είναι οι ακόλουθες:

- Περιορισμός της δύναμης του επηρεασμού
- Οικονομική μεγέθυνση του κόστους της διαφθοράς
- Μείωση επιπέδου παροχών που ελέγχονται από τους δημόσιους υπαλλήλους

Η σχέση μεταξύ της ανάπτυξης και της διαφθοράς είναι αντίστροφη καθώς όταν αυξάνεται η διαφθορά, η ανάπτυξη μειώνεται.³⁰ Οι συνέπειες της διαφθοράς που συντελούν στη διανομή του εισοδήματος και της φτώχειας είναι το άδικο φορολογικό σύστημα που αναπτύσσεται, τα κακώς σχεδιασμένα κοινωνικά προγράμματα, η ανισότητα του διαθέσιμου ανθρώπινου κεφαλαίου, η απόκλιση και η παρέμβαση στην εκπαίδευση καθώς και οι κοινωνικές δαπάνες. Αυτές οι συνέπειες μπορούν να χαρακτηριστούν ως συντελεστής, που εμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και που παράγει την εισοδηματική ανισότητα και φτώχεια. Εξάλλου, οι αρνητικές επιπτώσεις της διαφθοράς στο κοινωνικό σύνολο εμφανίζονται, κυρίως, στις ομάδες των φτωχών, των ατόμων με ειδικές ανάγκες, των γυναικών καθώς και των μειονοτήτων. Η μείωση των παρεχόμενων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών επηρεάζουν άμεσα αυτές τις ομάδες.³¹

Η εξάλειψη της φτώχειας είναι υποχρέωση της καταπολέμησης της διαφθοράς. Παρόλο που τα χρήματα πηγαίνουν στις τσέπες ορισμένων ατόμων με διαφθορά, δεν πραγματοποιούνται αρκετές επενδύσεις στην εκπαίδευση και την υγεία, στοιχεία, που συνθέτουν τις βασικές ανάγκες της κοινωνίας. Επίσης, υπάρχει μια αντίστροφη συσχέτιση μεταξύ του επιπέδου της διαφθοράς και της ποιότητας της διακυβέρνησης. Εάν το επίπεδο διαφθοράς είναι υψηλό σε μια χώρα, τότε η ποιότητα της διακυβέρνησης είναι χαμηλή. Ένα υψηλό επίπεδο διαφθοράς καθιστά τη μάχη μιας χώρας ενάντια σε αυτήν πιο ολοκληρωμένη, ενώ ένα χαμηλό επίπεδο διαφθοράς είναι πιθανόν να κάνει τη χώρα να επιλέξει μια μέθοδο σε πιο στρατηγικό επίπεδο.

Η έννοια της διακυβέρνησης δεν σχετίζεται με την έννοια της εξουσίας από «πάνω προς τα κάτω», αλλά συνδέεται με τα μέρη που αφορούν ολόκληρη τη διαδικασία διακυβέρνησης και τις σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων. Αυτή η προσέγγιση είναι πιο οριζόντια.³² Η νέα κυβερνητική αντίληψη για τη δημόσια διοίκηση συνδυάζεται με τη «διακυβέρνηση», η οποία χρησιμοποιείται για τη σύλληψη νέων

³⁰ Καλτσόγια –Τουρναβίτη, 2005.

³¹ Μπάγγας, 1995.

³² Κτιστάκη, 2014.

διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση καθώς και για την ανάπτυξη των συναλλακτικών σχέσεων. Σύμφωνα με τον Kettl θα πρέπει να υπάρχουν:³³

- συμμετοχή όλων των παραγόντων στις διαδικασίες του δημόσιου τομέα που αφορούν την λήψη αποφάσεων,
- μεγέθυνση της ποιότητας των δημόσιων θεσμών, ώστε η απόδοση και η αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα να αυξηθεί,
- διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του κρατικού μηχανισμού μέσω αξιοκρατικών διαδικασιών,
- εντατικοποίηση της μεταβίβασης εξουσίας από τη κεντρική δημόσια διοίκηση στους τοπικούς δημόσιους οργανισμούς αλλά και σε τοπικές κυβερνήσεις σύμφωνα πάντα με την υπάρχουσα ιεραρχική διοίκηση,
- λογοδοσία για τα επακόλουθα και τις επιδόσεις των δημόσιων τομέων,
- επαναπροσδιορισμός του οικονομικού ρόλου του κράτους για τον εντοπισμό και την απελευθέρωση της διαδικασίας της ιδιωτικοποίησης.

Επιπροσθέτως, στη διαχείριση της κοινωνικής ευθύνης συμβάλλουν τόσο η γραφειοκρατία της δημόσιας διοίκησης όσο και η ύπαρξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων. Συγκεκριμένα, η γραφειοκρατία, ως οικονομικός πρωτοπόρος και έχοντας την ευθύνη της διαχείρισης της κοινωνίας, φέρνει τεράστιο αριθμό δημοσίων υπαλλήλων, ιεραρχικών οργανώσεων και ενός σκληρού συστήματος ελέγχου. Από την άλλη μεριά, η ύπαρξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων λειτουργεί ως αρωγός στη επίλυση κοινωνικών θεμάτων, οπότε θα πρέπει να αναβαθμιστεί ο ρόλος τους έτσι ώστε οι πολίτες να γίνουν πιο ενεργοί στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Συνεπώς, για τους λόγους αυτούς, θα πρέπει να υπάρξει αναδιάρθρωση στις σχέσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα στη κοινωνία των πολιτών και στους κυβερνητικούς θεσμούς.³⁴

Ακόμα, η μετατροπή του φορολογικού παραπτώματος της απιστίας από πλημμέλημα σε κακούργημα, αποτέλεσε την καθαίρεση του νομικού πλαισίου, το οποίο συντηρούσε φαινόμενα διαφθοράς και διαπλοκής. Επίσης μία πολύ σημαντική νομοθετική κίνηση για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα Κράτη –Μέλη της Ευρώπης , αποτελεί η Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς. Η συγκεκριμένη σύμβαση, δίνει την δυνατότητα σε έκαστο κράτος να ασκήσει τις ανάλογες πολιτικές και νομικές

³³ Kettl, 2000.

³⁴ Saran, 2004.

κινήσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Συγκεκριμένα, στον νόμο 2957/2001 στο άρθρο 3 ορίζεται ότι :«Κάθε Μέρος προβλέπει στο εσωτερικό του δίκαιο ότι τα πρόσωπα που έχουν υποστεί ζημία εξαιτίας πράξης διαφθοράς έχουν το δικαίωμα αγωγής για την πλήρη αποκατάσταση της ζημίας αυτής. Η αποζημίωση αυτή μπορεί να καλύπτει θετική ζημία, διαφυγόν κέρδος και μη περιουσιακή ζημία».³⁵

Μία άλλη θεσμική πρωτοβουλία κατά της διαφθοράς, ορίζεται από τον Ν. 4254/2014 ο οποίος προτρέπει τους μάρτυρες περιστατικών διαφθοράς να αναφέρουν το περιστατικό, στις αρμόδιες αρχές ώστε να πραγματοποιηθεί ποινική δίωξη των ενόχων. Ως μπορεί λοιπόν κανείς να αντιληφθεί έχουν πραγματοποιηθεί σοβαρές προσπάθειες για να καταπολεμηθεί η διαφθορά τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε κρατικό επίπεδο.

Επιπροσθέτως, όταν ένα κράτος έχει μεγάλο δείκτη διαφθοράς μοιραία προϋδεάζει για την ύπαρξη μιας διεφθαρμένης κοινωνίας.³⁶ Για την αντιμετώπιση της διαφθοράς δεν αρκεί να καταργηθούν ορισμένοι νόμοι και να νομοθετηθούν κάποιοι άλλοι πιο αυστηροί. Δεν υφίσταται κανένα νομικό πλαίσιο το οποίο, όσο αυστηρό και αν είναι, να μπορεί να γίνει πιο αποτελεσματικό, χωρίς να βασίζεται στη βούληση του πολιτικού συστήματος να έχει αδιαπραγμάτευτη και αποφασιστική στάση σε θέματα αρχών και πολιτικής ηθικής, διάφανης λειτουργίας του κράτους και αμίαντης διαχείρισης του δημοσίου χρήματος. Θα πρέπει καθημερινά να οικοδομούμε τα υγιή πρότυπα χωρίς εκπτώσεις και συμβιβασμούς. Έτσι, οι νέοι που αποζητούν την αξιοκρατία, οι εργαζόμενοι που έχασαν το εισόδημά τους, οι υγιείς επιχειρηματίες που θέλουν υγιή και θεμιτό ανταγωνισμό καθώς και οι πολίτες που θέλουν ένα κράτος να τους υπηρετεί και όχι να αδιαφορεί θα γίνουν ο φυσικός σύμμαχος στην προσπάθεια της ηθικής ανάταξης της χώρας. Αντίθετα, οι κοινωνικές μειοψηφίες που έμαθαν να συνδέουν τα συμφέροντά τους με τη διατήρηση και την αναπαραγωγή ενός στρεβλού και άρρωστου συστήματος θα αποβάλλονται από το κοινωνικό σύνολο.³⁷ Σήμερα, όσο ποτέ άλλοτε, θεωρείται αναγκαίο και ώριμο το αίτημα της κοινωνίας, να υπάρξει εξυγίανση του συστήματος, αποκατάσταση της ισονομίας και της διαφάνειας προκειμένου να βγούμε από το τέλμα της διαφθοράς και της

³⁵ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 2957/2001/ΦΕΚ 260/Α/12-11-2001.

³⁶ Ρακιντζής, 2015.

³⁷ Σταυρόπουλος, 2013.

διαπλοκής και να προχωρήσουμε, εθνικά επιβιώσαντες, σε μια ουσιαστική πορεία προόδου και ανάπτυξης.³⁸

3.3. Ο αντίκτυπος της διαφθοράς στην οικονομία

3.3.1. Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στην οικονομία

Οι έρευνες για το φαινόμενο και τις αρνητικές επιπτώσεις της διαφθοράς έχουν γίνει πιο συχνές μετά το 1995, όταν χώρες και διεθνείς θεσμοί άρχισαν να γνωρίζουν αυτό το πρόβλημα. Η στάση του κοινού έναντι της διαφθοράς ήταν, μέχρι τότε, ουδέτερη. Οι Kaufmann και Gray μετά από έρευνα για τις συνέπειες της διαφθοράς διαπίστωσαν ότι:

- Η δωροδοκία είναι ευρέως διαδεδομένη, ειδικά στις αναδύμενες και μεταβατικές χώρες. Υπάρχουν, ωστόσο, σημαντικές διαφορές μεταξύ και εντός των περιοχών.
- Η δωροδοκία αυξάνει το κόστος συναλλαγής και δημιουργεί ανασφάλεια στην οικονομία.³⁹
- Η δωροδοκία συνήθως οδηγεί σε αναποτελεσματικά οικονομικά αποτελέσματα, μακροπρόθεσμα εμποδίζει ξένες και εγχώριες επενδύσεις, ανακατανέμει ταλέντα λόγω εισοδήματος και στρεβλώνει τομεακές προτεραιότητες και τεχνολογικές επιλογές (για παράδειγμα, δημιουργεί κίνητρα για τη σύναψη μεγάλων αμυντικών έργων ή περιττών έργων υποδομής, αλλά δεν ενθαρρύνει τις επενδύσεις σε εξειδικευμένες αγροτικές κλινικές υγείας ή σε προληπτική υγειονομική περίθαλψη).⁴⁰ Αυτό ωθεί τις εταιρείες στο «υπόγειο» (εκτός του επίσημου τομέα), αποδυναμώνει την ικανότητα του κράτους να αυξήσει τα έσοδα και οδηγεί σε συνεχώς αυξανόμενους φορολογικούς συντελεστές (καθώς λαμβάνεται πολύ λίγος φόρος), ο οποίος επιβάλλεται σε ολοένα και λιγότερους φορολογούμενους, μειώνοντας κατά συνέπεια την ικανότητα του κράτους να παρέχει αρκετά δημόσια αγαθά, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου.
- Η δωροδοκία είναι άδικη, καθώς επιβάλλει έναν οπισθοδρομικό φόρο, ο οποίος επιβαρύνει ιδιαίτερα τις εμπορικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες παροχής υπηρεσιών που πραγματοποιούνται από μικρές επιχειρήσεις.

³⁸ Λάζος, 2005.

³⁹ kaufmann, 1998.

⁴⁰ kaufmann, 1998.

- Η διαφθορά καταστρέφει τη νομιμότητα του κράτους.

Πολλοί άλλοι ερευνητές και ιδρύματα (το Ινστιτούτο της Παγκόσμιας Τράπεζας - WBI, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα Ηνωμένα Έθνη, η ΕΤΑΑ) έχουν διερευνήσει τη διαφθορά και τον αντίκτυπό της στους μακροοικονομικούς και μικροοικονομικούς δείκτες μέσω διαφόρων μορφών διαφθοράς, καθώς και τη σύνδεσή του με τα τοπικά έθιμα και συνήθειες και πώς επηρεάζει την καθημερινή ζωή των ανθρώπων. Επομένως, οι περισσότερες έρευνες είναι κυρίως οι διαγνώσεις των επιπτώσεων της διαφθοράς σε διάφορους οικονομικούς δείκτες, όπως του ΑΕΠ, επενδύσεις, απασχόληση, φορολογικά έσοδα και ξένες επενδύσεις δηλαδή υψηλό οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό κόστος. Οπότε, συλλογιστικά, η διαφθορά δεν είναι αδυναμία των ανθρώπων αλλά των θεσμικών οργάνων (εποπτικών και άλλων) τα οποία θα έπρεπε να είναι εκείνα, που να εμποδίζουν την απληστία και τον πειρασμό ατόμων εντός αυτών.⁴¹

Επίσης, κάποιοι επισημαίνουν ότι σημαντικός παράγοντας του φαινομένου της διαφθοράς είναι το οικονομικό κίνητρο και για την ακρίβεια του λόγου θεωρούν πως το πολιτικό ιδεώδες παραμερίζεται μπροστά στο οικονομικό συμφέρον. «Όλα υπακούν στον πλούτο, τον πιο μεγαλοδύναμο από όλους τους θεούς», όπως αναφέρει ο Αριστοφάνης. Συνεπώς, η διαφθορά και η διαπλοκή δεν υποσκάπτουν μόνο τα θεμέλια της δημοκρατίας, αλλά ακόμα και την ίδια την παραγωγική οικονομία. Δηλαδή, έχουν τεράστιο οικονομικό τίμημα: υπονομεύουν το εισόδημα, τη δημοσιονομική κατάσταση, τις επενδύσεις, την ανάπτυξη, το φορολογικό σύστημα, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών, ενώ πυροδοτούν την αναξιοκρατία και τον παρασιτισμό. Συντελούν στη διάβρωση της προοπτικής μιας υγιούς ανάπτυξης, ενώ καταδικάζουν τον τόπο σε υπανάπτυξη. Επιπλέον, η διαπλεκόμενη διαφθορά στερεί τον τόπο από τις αναπτυξιακές υποδομές καθώς η ολοκλήρωση των δημοσίων έργων είναι συνυφασμένη με υπέρογκες κοστολογίες, σκανδαλώδεις κακοτεχνίες και καθυστερήσεις που ποτέ δεν ελέγχθηκαν.⁴²

3.3.2. Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στο δημοσιονομικό σύστημα των χωρών.

Επιπροσθέτως, το 1997, οι Tanzi και Davoodi διενήργησαν μια συστηματική έρευνα των συνεπειών της διαφθοράς στα δημοσιοοικονομικά θέματα των χωρών. Αρκετά σημαντικά ευρήματα ήρθαν στο φως όπως:

⁴¹ Αναστοπούλου, 1992.

⁴² Ράϊκος, 2005.

- Η διαφθορά συντείνει στην αύξηση του όγκου των δημοσίων επενδύσεων (σε βάρος των ιδιωτικών επενδύσεων), καθώς υπάρχουν πολλές επιλογές που επιτρέπουν τη χειραγώγηση των δημοσίων δαπανών και πραγματοποιούνται από υψηλόβαθμους αξιωματούχους για να δωροδοκούνται (που υποδηλώνει ότι γενικά οι δημόσιες δαπάνες όπως και ένας μεγάλος προϋπολογισμός προσφέρουν περισσότερες ευκαιρίες για διαφθορά).
- Η διαφθορά αλλάζει την κατεύθυνση της σύνθεσης των δημοσίων δαπανών από τις δαπάνες εκείνες που είναι απαραίτητες για τη βασική λειτουργία και τη συντήρηση ακόμα και όσον αφορά δαπάνες ενός νέου εξοπλισμού.
- Η διαφθορά τείνει να απομακρύνει τη σύνθεση των δημοσίων δαπανών από τα απαραίτητα πάγια στοιχεία για την υγεία και την εκπαίδευση, καθώς υπάρχουν λιγότερες πιθανότητες να λαμβάνονται προμήθειες από άλλα, ίσως και περιττά έργα.
- Η διαφθορά περιορίζει την αποτελεσματικότητα των δημόσιων επενδύσεων και την υποδομή ενός κράτους.
- Η διαφθορά είναι πιθανόν να ελαττώσει τα φορολογικά έσοδα, υπονομεύοντας τη δυνατότητα του κρατικού μηχανισμού να εισπράττει φόρους και τέλη, αν και η καθαρή επίδραση βασίζεται στον τρόπο επιλογής των ονομαστικών φόρων και των άλλων κανονιστικών επιβαρύνσεων από τους αξιωματούχους, εκτεθειμένους στη διαφθορά.
- Ο αντίκτυπος της διαφθοράς στις επιχειρήσεις: Το μέγεθος μιας εταιρείας σχετίζεται άμεσα με την απήχηση της διαφθοράς στην επιχείρηση, καθώς η διαφθορά βασίζεται σε σημαντικό βαθμό σε αυτό. Οι μεγαλύτερες εταιρείες έχουν μεγαλύτερη προστασία σε ένα επιρρεπές περιβάλλον στη διαφθορά, αποφεύγουν φόρους πιο εύκολα λόγω του μεγέθους τους, ενώ πολλές φορές προστατεύονται πολιτικά. Συνεπώς, η επιβίωση των μικρών (ειδικά των νεοσύστατων εταιρειών) και των μεσαίων εταιρειών είναι πολύ δυσκολότερη από την επιβίωση των μεγάλων.
- Η επίδραση της διαφθοράς στις επενδύσεις: Η διαφθορά επιδρά (α) στο σύνολο των επενδύσεων, (β) στο μέγεθος αλλά και στη μορφή αυτών των επενδύσεων από άμεσους ξένους επενδυτές, (γ) στο μέγεθος των δημοσίων

επενδύσεων και (δ) στην ποιότητα των επενδυτικών αποφάσεων και σχεδίων.⁴³

- Η επιρροή της διαφθοράς στην κατανομή των ταλέντων: Έμμεσα, η διαφθορά έχει αρνητική απήχηση στην οικονομική ανάπτυξη, μέσω της κατανομής των ταλέντων. Συγκεκριμένα, οι προικισμένοι και υποψήφιοι φοιτητές οδηγούνται, λόγω της επιρροής του περιβάλλοντος και της κατάστασης στη χώρα, να σπουδάσουν σε τμήματα τα οποία δεν μπορούν να τους εξασφαλίσουν εργασία, κάτι που θα προσέθετε αξία στη χώρα.
- Η επίρροια της διαφθοράς στις δημόσιες δαπάνες: Η διαφθορά έχει αρνητική απήχηση στις δημόσιες δαπάνες, ενώ οι επιπτώσεις της στις δαπάνες υγείας και εκπαίδευσης είναι μεγάλες. Ακόμα, υπάρχουν ενδείξεις ότι υπάρχει υψηλό επίπεδο διαφθοράς στις στρατιωτικές δαπάνες, γεγονός που συντελεί στη μείωση της οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας.⁴⁴
- Ο αντίκτυπος της διαφθοράς στους φόρους: Σε μια χώρα που το φαινόμενο της διαφθοράς βρίσκεται σε υψηλό επίπεδο, επιβάλλονται λιγότεροι φόροι οπότε και τα φορολογικά έσοδα είναι μειωμένα. Έτσι, το κράτος χάνει ένα μέρος του εισοδήματος από τους φόρους λόγω της διαφθοράς, ενώ εμφανίζονται και αρνητικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό λόγω των δημοσίων δαπανών, που προκύπτουν από τη διαφθορά. Συνεπώς, η διαφθορά, αντικατοπτρίζεται μέσω του οικονομικού ελλείμματος μιας χώρας και έτσι επηρεάζει σημαντικά την οικονομική της ανάπτυξη.⁴⁵

Επίσης, ο Goel, όσον αφορά τις συνέπειες που προκύπτουν λόγω της διαφθοράς στην έκταση και τη σύνθεση του χαρτοφυλακίου των επενδύσεων, συμπέρανε ότι οι πιο διεφθαρμένες χώρες αποτελούν λιγότερο δελεαστικές επιλογές για τους μελλοντικούς επενδυτές. Συγκεκριμένα, αναφέρει ότι εάν αυτοί επιλέξουν να προβούν σε μια επένδυση, λόγω της μη διαφανούς γραφειοκρατίας, εισέρχονται πολλές φορές στην αγορά με μια κοινή επιχείρηση, καθώς συνήθως κατανοούν ή ελέγχουν καλύτερα τα θέματα της χώρας καταγωγής. Εκτός τούτου, ο τοπικός εταίρος είναι πιθανόν να βοηθήσει τις ξένες εταιρείες με την απόκτηση τοπικών αδειών ή ενδεχομένως να διαπραγματευτεί με τους γραφειοκρατικούς λαβύρινθους με χαμηλότερο κόστος. Οι Αμερικανοί επιχειρηματίες γίνονται επενδυτές που τείνουν να

⁴³ Tanzi, 1997.

⁴⁴ Tanzi, 1997.

⁴⁵ Tanzi, 1997.

δημιουργούν κοινή επιχείρηση στις διεφθαρμένες χώρες. Ωστόσο, ακόμη και επενδυτές από αυτές τις ευρωπαϊκές χώρες, οι οποίες συγκαταλέγονται στις υψηλότερες θέσεις στον ΔΤΚ, προσαρμόζονται γρήγορα στις τοπικές συνθήκες.⁴⁶

Επιπροσθέτως, η διαφθορά για ποικίλους λόγους επηρεάζει τα εξής:

- την απασχόληση, γιατί η δουλειά δεν πηγαίνει στο πιο κατάλληλο ή εξειδικευμένο άτομο, αλλά σε αυτό που είναι έτοιμο να πληρώσει για αυτό ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο.
- τη σύνθεση και το μέγεθος των ξένων επενδύσεων, την έκταση των δημοσίων επενδύσεων και γενικότερα τις συνολικές επενδύσεις.
- την αποτελεσματικότητα των επενδυτικών αποφάσεων. Σε χώρες που οι δείκτες διαφθοράς είναι υψηλοί, γίνονται λιγότερες επενδύσεις, καθώς είναι γνωστό στους επιχειρηματίες ότι επικρατούν συνθήκες διαφθοράς και θα πρέπει να δωροδοκηθούν υπάλληλοι ή να τους δοθεί ένα μέρος του κέρδους τους, προκειμένου να επιτύχουν τη δημιουργία μιας βιώσιμης επιχείρησης.
- τη μείωση της αποτελεσματικότητας των διαφόρων προγραμμάτων που αφορούν την παροχή οικονομικής βοήθειας (τόσο κρατικών όσο και διεθνών). Αυτό το γεγονός συμβαίνει γιατί η ροή των χρημάτων χάνεται στη διαδρομή και κα επέκταση χάνονται και τα χρήματα με αποτέλεσμα να μην φτάνουν ποτέ σε εκείνους που τα χρειάζονται και τα έχουν ανάγκη.⁴⁷
- την επίπτωση στις επιχειρήσεις. Μια έρευνα που διενεργήθηκε από την ΕΤΑΑ και την Παγκόσμια Τράπεζα δείχνει ότι οι δωροδοκίες που καταβάλλονται σε μικρότερες εταιρείες, αντιπροσωπεύουν το 5% των ετήσιων κερδών τους, ενώ στις μεσαίες επιχειρήσεις το 4% των ετήσιων κερδών τους. Ωστόσο, και τα δύο είναι, σε σύγκριση με τις μεγάλες εταιρείες, όπου οι δωροδοκίες περιλαμβάνουν λιγότερο του 3%, σε πολύ χειρότερη θέση. Συνεπώς, οι δωροδοκίες προκαλούν προβλήματα ή βάζουν αυτές τις μικρότερες εταιρείες σε δευτερεύουσα θέση σε σύγκριση με τις μεγάλες, συμβάλλοντας στην κατάρρευση αυτών.

Επίσης, ενδιαφέρουσα είναι η μελέτη των Schneider και Buehn. Σύμφωνα με αυτήν οι χώρες του ΟΟΣΑ, βρίσκονται να έχουν σχέση μεταξύ της χαμηλής ποιότητας των ιδρυμάτων, που είναι κάτοχοι του κράτους δικαίου (ή του βαθμού διαφθοράς) και της οικονομίας τους. Επομένως, όσο πιο αδύναμος είναι ο «νόμος»,

⁴⁶ Goel, 2002.

⁴⁷ Goel, 2002.

τόσο υψηλότερος είναι ο βαθμός διαφθοράς και της σκιώδους οικονομίας.⁴⁸ Οι ίδιοι συγγραφείς διερευνούν τη σχέση μεταξύ του βαθμού διαφθοράς και της εμφάνισης της σκιώδους οικονομίας. Τα ευρήματά τους είναι, ότι το υψηλό επίπεδο της σκιώδους οικονομίας καθώς και ο υψηλός βαθμός διαφθοράς συνδέονται στενά μεταξύ τους. Ακόμα, μια από τις υποθέσεις αυτής της έρευνας (η οποία έχει επιβεβαιωθεί) είναι ότι: όσο πιο μεγάλος είναι ο βαθμός διαφθοράς, τόσο πιο χαμηλή είναι η οικονομική ανάπτυξη που μετρείται από το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ. Οπότε, οι συγγραφείς, εντοπίζοντας μια θετική συσχέτιση, αποφάνθηκαν ότι η διαφθορά επηρεάζει την οικονομική ανάπτυξη.⁴⁹

Επιπλέον, η εκτεταμένη πρακτική εξεύρεσης προσόδων εκτός της λογικής της αγοράς και του ανταγωνισμού είναι πιθανόν να οδηγήσει σε ένα φιλελεύθερο συμπέρασμα. Η ρίζα δηλαδή της ύπαρξης της διαφθοράς είναι στην ίδια την ύπαρξη του κράτους. Αυτό φαίνεται μέσα από υπερβολικές, επιλεκτικές και παραμορφωμένες κρατικές παρεμβάσεις και επιδοτήσεις, που δημιουργούν εύφορο έδαφος για την ανάπτυξη της διαφθοράς. Η αλήθεια, πάντως, είναι ότι ο καταστροφικός συνδυασμός συνίσταται σε εκτεταμένη κρατική παρέμβαση και επιδοτήσεις με ταυτόχρονη απουσία ισχυρού θεσμικού πλαισίου και λεπτομερών κανόνων του παιχνιδιού. Πέραν τούτου, συμπεριλαμβάνει τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών και την αποτελεσματική αντιμονοπωλιακή νομοθεσία και τις νομικές πρακτικές.⁵⁰ Ωστόσο, από την άλλη μεριά, δεν υπάρχουν σαφείς ενδείξεις ότι τα ιδιωτικά μονοπώλια είναι πιο αποτελεσματικά και λιγότερο διεφθαρμένα από τα δημόσια καθώς και ότι η ιδιωτικοποίηση είναι ιδιαίτερα μακροχρόνια. Ακόμα, η απορύθμιση της αγοράς, η νομική και δικαστική μεταρρύθμιση και η διαφανής χρήση των δημοσίων συμβάσεων, θα μειώσουν σημαντικά τη διαφθορά σε πολλές αναδυόμενες χώρες (καθώς και σε χώρες μετάβασης). Επομένως, η κυβέρνηση αρμόζει να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής κατά της διαφθοράς. Επιβάλλεται να υπάρξει ισχυρή ενίσχυση του ιδρύματος δημοσίων συμβάσεων. Ο νόμος είναι, ομολογουμένως, αυστηρός σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Όμως, ένας από τους κύριους λόγους για τα προβλήματα των δημοσίων συμβάσεων είναι η έλλειψη ειδικευμένου εργατικού δυναμικού που οδηγεί τις δημόσιες συμβάσεις να εξακολουθούν να συνθέτουν ένα πρόσφορο έδαφος για τη διαφθορά. Στην ουσία, η

⁴⁸ Schneider, 2004.

⁴⁹ Schneider, 2004.

⁵⁰ Μπακούρης, 2015.

φτώχεια που θεωρείται κατάρρα, ισχύει σε μεγάλο βαθμό για όλες τις αναδυόμενες χώρες, καθώς αυτές πλήττονται περισσότερο απ' αυτήν. Η φτώχεια οδηγεί στην καταστροφή όλων των ηθικών αξιών και αρχών.⁵¹

3.3.3. Οι συνέπειες της διαφθοράς στην πνευματική ιδιοκτησία και την οικονομία.

Ακόμη, μία από τις σημαντικές πτυχές της ζημίας στην παγκόσμια οικονομία είναι η μη τήρηση των πνευματικών δικαιωμάτων και της πνευματικής ιδιοκτησίας. Οι πιο διεφθαρμένες χώρες τείνουν να μειώσουν τον σεβασμό για τα προαναφερθέντα, ενώ η οικονομική ζημιά ανέρχεται σε δισεκατομμύρια δολάρια. Έχει διαπιστωθεί, σύμφωνα με τον Schneider, ότι οι μεταρρυθμίσεις, τα νομικά, φορολογικά και πνευματικά κίνητρα για τον σεβασμό των δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας και πνευματικής ιδιοκτησίας ενθαρρύνουν την κοινωνία να καταστεί πιο καινοτόμος και οικονομικά πιο αποτελεσματική. Ωστόσο, υπογραμμίζουν τη σημασία του ανθρώπινου κεφαλαίου και των επενδύσεων σε ανθρώπους ως βασικό ελάττωμα του επιπέδου διαφθοράς στη χώρα.⁵²

Επίσης, ο Saran σημειώνει ότι, παρόλο, που υπό το φως της θεωρητικής βιβλιογραφίας και των διαφόρων ερευνητικών μελετών, διαφαίνεται η αρνητική απήχηση της διαφθοράς στην οικονομική ανάπτυξη, ωστόσο δεν είναι πιθανόν να ειπωθεί με βεβαιότητα, καθώς υπάρχουν δυσκολίες στη μέτρηση της διαφθοράς. Όμως, ταυτόχρονα, τίθεται το ερώτημα αν τα οικονομετρικά μοντέλα που κατασκευάστηκαν είναι αρκετά καλά για να καταγράψουν όλες τις σημαντικές μεταβλητές. Πάντως, δηλώνει ότι η διαφθορά εμφανίζεται με πολλές μορφές και ότι δεν υπάρχει λόγος να υποθέσουμε ότι όλοι οι τύποι διαφθοράς είναι εξίσου επιβλαβείς για την οικονομική ανάπτυξη.⁵³

Άλλωστε, πρόσφατες εμπειρικές έρευνες επιβεβαιώνουν το προαναφερόμενο. Σε πολλές χώρες που, ενώ έχουν υποστεί, ως χαρακτηριστική συνέπεια της διαφθοράς, την ελάττωση της οικονομικής ανάπτυξης, σ' άλλες υπάρχει οικονομική ανάπτυξη (σε ορισμένες περιπτώσεις πολύ θετική) παρά τη διαφθορά. Το τελευταίο, φυσικά, είναι αναμενόμενο, δεδομένου ότι η διαφθορά έχει πολλές εκφάνσεις και θα ήταν έκπληξη εάν όλοι οι τύποι διεφθαρμένων πρακτικών είχαν την ίδια επίδραση στην οικονομική απόδοση. Οι διαγνώσεις δείχνουν ότι, ένας από τους λόγους για αυτό, είναι ο βαθμός στον οποίο οι δράστες διεφθαρμένων πρακτικών - στην

⁵¹ Φυτράκης, 2010.

⁵² Schneider, 2004.

⁵³ Saran, 2004.

περίπτωση αυτή οι γραφειοκράτες - συντονίζουν τη συμπεριφορά τους. Ελλείπει του οργανωμένου δικτύου διαφθοράς, κάθε γραφειοκράτης συλλέγει δωροδοκίες για τον εαυτό του, αγνοώντας παράλληλα τον αρνητικό αντίκτυπο των απαιτήσεων των άλλων για αυτούς.⁵⁴ Παρουσία ενός τέτοιου δικτύου, η συλλογική γραφειοκρατία μειώνει τη συνολική αξία της δωροδοκίας, η οποία έχει ως αποτέλεσμα χαμηλότερες πληρωμές δωροδοκίας και υψηλότερη καινοτομία. Αυτό έχει ως συνέπεια την οικονομική ανάπτυξη να είναι υψηλότερη στην τελευταία περίπτωση από ό,τι στην προηγούμενη περίπτωση. Το ενδιαφέρον ερώτημα, δεν είναι τόσο γιατί ο βαθμός διαφθοράς στις φτωχές χώρες είναι υψηλότερος από ό,τι στις πλούσιες, αλλά γιατί ο χαρακτήρας της διαφθοράς διαφέρει μεταξύ των χωρών. Ο βαθμός οργάνωσης της διαφθοράς είναι μόνο μία πτυχή αυτού, αλλά υπάρχουν και άλλες πτυχές. Για παράδειγμα, είναι κοινή πρακτική σε ορισμένες χώρες να πληρώνουν εκ των υστέρων (ως μερίδιο του κέρδους, για παράδειγμα) αντί εκ των προτέρων (εκ των προτέρων, ως δωροδοκία) σε αξιωματούχους ή πολιτικούς, οπότε θεωρείται ότι οι επιπτώσεις στην οικονομία θα είναι διαφορετικές.⁵⁵

Επιπροσθέτως, στην εξάλειψη της διαφθοράς, αξιολογήθηκε ο ρόλος, έπαιξε η κρίση του χρέους. Σύμφωνα με τη μελέτη (Bank, 2021) η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ιταλία σημείωσαν μεγάλη πρόοδο στον αγώνα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της δωροδοκίας των δημοσίων υπαλλήλων τους, η οποία οφείλεται στην έλλειψη χρημάτων, που επέτρεψε μια πολύ πιο διαφανή και «καθαρή» πρακτική για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Η κρίση υποτίθεται ότι θα στεγνώσει τους νομισματικούς πόρους και έτσι θα μειώσει τις πιθανότητες διαφθοράς. Επιπλέον, η κρίση άλλαξε την αντίληψη της κοινωνίας και οι κακές επιχειρηματικές πρακτικές, οι οποίες ήταν αποδεκτές πριν από την κρίση, δεν είναι πλέον αποδεκτές. Ωστόσο, η εξάλειψη της διαφθοράς είναι στην ουσία σχεδόν αδύνατη. Η περίπτωση της Ινδίας εμφανίζει πώς η διαφθορά αλλάζει, αποκτώντας νέες διαστάσεις, όχι μόνο στο πεδίο εφαρμογής, αλλά και σε μεθόδους. Όπως αυξάνεται ο πληθυσμός στην Ινδία, έτσι αυξάνεται και η διαφθορά, ενώ υπάρχουν πάντα νέοι τρόποι για να εξαπατήσουν τόσο το κράτος όσο και την κοινωνία. Παρά τις κινήσεις και τις πρωτοβουλίες κατά της διαφθοράς, οι άνθρωποι δεν διστάζουν να προσφέρουν ή να δεχτούν δωροδοκία.⁵⁶ Οι δωροδοκίες γίνονται καινοτόμοι και προσαρμόζονται σε κάθε

⁵⁴ Τάχος, 1996.

⁵⁵ Kettl, 2000.

⁵⁶ Bank, 2021.

κατάσταση. Ακόμα, είναι ορατή η καινοτομία των εταιρειών, όσον αφορά την πληρωμή και την απόκρυψή τους. Εντούτοις, όπως και αλλού στον κόσμο, τα απαισιόδοξα επακόλουθα της διαφθοράς είναι τα ίδια. Μειώνει τις ξένες άμεσες και εγχώριες επενδύσεις, αυξάνει την ανισότητα και τη φτώχεια, αυξάνει τον αριθμό των φορτωτών (ενοικιαστές, ελεύθεροι) στην οικονομία, στρεβλώνει και εκμεταλλεύεται τις δημόσιες επενδύσεις και μειώνει τα δημόσια έσοδα.⁵⁷

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: Διαστάσεις της Διαφθοράς

4.1. Διαφθορά και οργανωμένο έγκλημα

Η διαφθορά αποτελεί ένα χρόνιο αλλά και παθολογικό σύμπτωμα του νομικού συστήματος, το οποίο ανευρίσκεται σε όλους τους τομείς της παροχής υπηρεσιών, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα αλλά και στον τομέα άσκησης της πολιτικής εξουσίας σε μία κοινωνία. Η διαφθορά συσχετίζεται με το οργανωμένο έγκλημα και κυρίως με το οικονομικό οργανωμένο έγκλημα. Το οικονομικό οργανωμένο έγκλημα με σκοπό την επίτευξη των σκοπών του, χρησιμοποιεί ως όπλο τη διαφθορά.⁵⁸ Το οργανωμένο έγκλημα είναι υπερεθνικό και στόχο του αποτελεί η αντικατάσταση της κρατικής κυριαρχίας από την αντίστοιχη εγκληματική.⁵⁹ Η διαφθορά χρησιμοποιείται ως ένα μέσο για να εξασφαλίσει το οργανωμένο έγκλημα τη σιωπή, την ανοχή των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ώστε να συνεχίσει τις παράνομες ενέργειές του. Παρακάτω παρουσιάζονται τα κριτήρια που σχετίζονται με τη διαφθορά σε σχέση με το οργανωμένο έγκλημα.

- Ως πρώτο κριτήριο ορίζονται οι δραστηριότητες σε ομάδες των δύο ή περισσότερων ατόμων, με σκοπό την τέλεση πράξεων που εμπίπτουν στην κατηγορία των κακουργημάτων ή πλημμελημάτων και νομικά επισύρουν ποινή στέρησης της ελευθερίας με διάρκεια μεγαλύτερη των δύο ετών.
- Ως δεύτερο κριτήριο της διαφθοράς, ορίζεται η ιεραρχία στο εσωτερικό της οργάνωσης του οργανωμένου εγκλήματος. Επικεφαλής της οργάνωσης τοποθετείται συνήθως ορισμένο πρόσωπο ή εναλλακτικά βασικά μέλη αυτής, ενώ το δίκτυο εκτελεστικών οργάνων δεσμεύεται με σιωπή, είναι εκτεταμένο και ευρύ, απολαμβάνοντας τα κέρδη που αναπτύσσονται λόγω της δράσης της εγκληματικής δραστηριότητας. Η συγκεκριμένη οργάνωση της ιεραρχίας,

⁵⁷ Φυτράκης, 2010.

⁵⁸ Ράϊκος, 2005.

⁵⁹ Λίβος, 2005.

μπορεί να ξεφύγει από το συγκεκριμένο πλαίσιο και να γίνει πιο χαλαρή, πάντα μεμονωμένα κατά περίπτωση, όπως, ήδη, εντοπίζεται στις περισσότερες περιπτώσεις συμμοριών, που παρατηρούνται στις ευρωπαϊκές χώρες. Το παραπάνω προκύπτει από την σχετική έκθεση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την κατάσταση του οργανωμένου εγκλήματος, κατά το έτος 1996, στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁶⁰

- Ως τρίτο κριτήριο ορίζεται η επιδίωξη καθώς και η επίτευξη του οργανωμένου εγκλήματος για μεγάλα οικονομικά κέρδη από τη δραστηριότητά του, που πραγματοποιείται με όσο το δυνατόν πιο μικρότερο κίνδυνο.
- Ως τέταρτο κριτήριο ορίζεται η οργάνωση του οργανωμένου εγκλήματος, προκειμένου να πετύχει τους εγκληματικούς της στόχους, κάνει χρήση βίας ή απειλή χρήσης βίας χωρίς να αποκλείεται η χρήση μη βίαιων μέσων, όπως είναι για παράδειγμα η δωροδοκία.
- Ως πέμπτο κριτήριο ορίζεται η αφθονία των οικονομικών πόρων που διαθέτει το οργανωμένο έγκλημα, καθιστώντας τα μέλη του ικανά να κινούνται άνετα στο εσωτερικό όλων των κοινωνικών στρωμάτων, προωθώντας έτσι και επιτυγχάνοντας τους στόχους της οργάνωσης.
- Ως έκτο κριτήριο ορίζεται η οργάνωση του οργανωμένου εγκλήματος που διαθέτει τη δυνατότητα να ελέγχει ολικώς ή μερικώς περιοχές ή αγορές, ξένων ή εσωτερικών, με χρήση βίας, εκφοβισμού ή διαφθοράς, προκειμένου να εξυπηρετήσει τα συμφέροντα της εγκληματικής της δραστηριότητας.

Ειδικότερα, οι κατευθύνσεις δράσεις της εγκληματικής των δραστών είναι:

1. Η παράνομη διακίνηση ναρκωτικών ουσιών.⁶¹
2. Η εμπορία ανθρώπων, μέσα στην οποία μπορεί να ενταχθεί η εκμετάλλευση πόρων, η λαθρομετανάστευση και η πορνεία. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις τα άτομα εξισώνονται με αντικείμενα και πραγματοποιείται εκμετάλλευση και μεταχείρισή τους. Όλα τα παραπάνω υπάγονται στην παράνομη ή πραγματική εξουσία άλλων προσώπων μέσω απειλών και εκφοβισμού.
3. Η παραχάραξη νομισμάτων, οι ληστείες με τη χρήση όπλων, οι εκβιασμοί καθώς και οι απάτες αποτελούν κάποιες από τις εγκληματικές συμπεριφορές των δραστών. Ειδικά, στις απάτες μπορεί να πραγματοποιηθεί ακόμα και

⁶⁰ Kaufmann, 1998.

⁶¹ Kettl, 2000.

προσθήκη, ατόμων που ενεργούν κατά οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συγκεκριμένα, οι δράστες ενεργούν παράνομα, προκειμένου να επωφεληθούν κάποια από τα ευρωπαϊκά οικονομικά κονδύλια, που προορίζονταν για την υποστήριξη των οικονομικά ασθενέστερων ευρωπαίων πολιτών.

Επίσης, η κλοπή έργων τέχνης ή αρχαιοτήτων, οι τρομοκρατικές πράξεις με τις συναφείς εγκληματικές πράξεις, οι απαγωγές είτε με στόχο την λήψη οικονομικών απολαβών (λίτρων) είτε ως κομμάτι τρομοκρατικών ενεργειών, η παράνομη διακίνηση ή η κλοπή οχημάτων είναι κάποιες εγκληματικές κατευθύνσεις, που ακολουθούν οι δράστες.

Ακόμα, η διαφθορά δημοσίων λειτουργών, οι εγκληματικές δραστηριότητες τεχνολογίας πληροφοριών και οι υπολογιστές, οι οποίοι είναι οι πιο πρόσφατοι και μιας πιο προηγμένης φόρμας, που εμφανίζονται σε διαφορετικές χώρες της ΕΕ, συμπληρώνουν την εικόνα του οργανωμένου εγκλήματος.⁶² Στη σύγχρονη έκδοσή του πρέπει να σημειωθεί, ότι περιλαμβάνει πρόσφατες μορφές κλοπής και μάλιστα εμπορίας πυρηνικών υλικών, που αποτελεί μεγάλο περιβαλλοντικό έγκλημα. Από το 1996, με βάση δύο διεθνείς νομισματικές εκθέσεις, είναι αναμφισβήτητο, ότι το παράνομο κέρδος που απορρέει από τις δραστηριότητες των εγκληματικών οργανώσεων αυξάνεται τόσο σημαντικά, ώστε τους δίνει τη δυνατότητα να πραγματοποιούν επενδύσεις σε νέες επιχειρήσεις είτε παράνομες, είτε νόμιμες. Σύμφωνα με τις διαπιστώσεις της έκθεσης της Ε.Ε. χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η διείσδυσή τους στις εθνικές και στις διεθνείς χρηματαγορές, καθώς και η κίνησή τους σε μεγάλης έκτασης αγορές ακινήτων και επιχειρήσεις. Αυτή ακριβώς η δραστηριότητα, είναι αυτή που πολλές φορές ονομάζεται ξέπλυμα του βρώμικου χρήματος και συνιστά το αποκορύφωμα της δράσης τους στις εγκληματικές οργανώσεις. Επομένως, θεωρείται λογικό να βρίσκεται στην κορυφή αυτή η μορφή οργανωμένου εγκλήματος και αυτή η κατεύθυνση είναι πολύ ενδιαφέρουσα για να καταπολεμηθεί.⁶³

4.2. Διαπιστώσεις των πτυχών σύνθεσης του οργανωμένου εγκλήματος που σχετίζονται με τη διαφθορά

⁶² Σταυρόπουλος, 2013.

⁶³ Μπακούρης, 2015.

Μία από τις πιο σοβαρές περιπτώσεις εγκληματικής ενέργειας είναι η διακίνηση ναρκωτικών ουσιών, κατά κύριο λόγο μέσω Τουρκίας. Πιο συγκεκριμένα για την ουσία της ηρωίνης, περνάει πρώτα στην Ελλάδα, μετά στην Ιταλία και τελικά στις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές πόλεις, δεδομένου πως εμφανίζεται σημαντική αύξηση της παρούσας δραστηριότητας από τις αρχές της δεκαετίας του 1960. Αυτή η διαδρομή στην πραγματικότητα, αποτελεί έναν από τους δύο δρόμους/άξονες, που ονομάζονται Βαλκανικοί άξονες. Η δεύτερη διαδρομή εκτείνεται από την Τουρκία μέχρι τη Βουλγαρία, δια μέσου της οποίας διοχετεύεται κυρίως στην Ευρώπη. Η εμπορία της ηρωίνης ελέγχεται ουσιαστικά από τις τουρκικές συμμορίες, που χρησιμοποιούν τα Βαλκανικά δρομολόγια για να την εισάγουν στην Ευρώπη. Έτσι, μετά την κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων και της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που σημειώθηκαν στην κεντρική και Νοτιοανατολική Ευρώπη, η Ελλάδα συνεχίζει να έρχεται αντιμέτωπη και να καλείται να αντιμετωπίσει ένα κύμα εισαγόμενου εγκλήματος που πηγάζει από κάποιες από αυτές τις χώρες. Συγκεκριμένα, αυτές οι οργανωμένες συμμορίες προέρχονται κυρίως α) από την Αλβανία και έχουν σχέση ιδίως με λαθρεμπόριο κάνναβης, κλεμμένα οχήματα, παράνομη μετανάστευση και παραποίηση δημοσίων εγγράφων, β) την πρώην Γιουγκοσλαβία και τις άλλες βαλκανικές χώρες, όμως σε μικρότερο βαθμό από την πρώην Σοβιετική Ένωση. Δυστυχώς, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται στη χώρα μας, το φαινόμενο των λεγόμενων εγκληματικών συνδικάτων. Όταν διαπράττεται ένας φόνος, αυτός σχετίζεται είτε με κλοπή της περιουσίας των θυμάτων είτε με απαγωγές που απαιτούν χρήματα για να επιστρέψουν τα θύματα.⁶⁴

Ακόμα, η συχνότητα εμφάνισης ενώσεων νονών του υποκόσμου εμφανίζει τελευταία μια όλο και πιο ανοδική τάση. Σκοπός των ενώσεων αυτών είναι η παροχή προστασίας στα κέντρα διασκέδασης, στις επιχειρήσεις πώλησης αυτοκινήτων αλλά και σε άλλες παρόμοιες και συναφείς επιχειρήσεις. Οι παραπάνω συμμορίες είναι ιδιαίτερα άγριες και πραγματοποιούν πράξεις βίας, ακόμη και εναντίον δημόσιων λειτουργών, χωρίς να διστάσουν. Για παράδειγμα, τοποθετούνται βόμβες σε αυτοκίνητα και σε σπίτια αστυνομικών, παρέχουν προστασία στους επιχειρηματίες στα νυχτερινά κέντρα, σε πωλήσεις αυτοκινήτων ή άλλα σχετικά. Μορφή οργανωμένου εγκλήματος είναι και η απάτη κατά των ευρωπαϊκών οικονομικών συμφερόντων, που σχετίζεται με διάφορες ενισχύσεις, επιχορηγήσεις και

⁶⁴ Λάζος, 2005.

προγράμματα. Οπότε, για να αντιμετωπίσουμε, ειδικά, αυτό το φαινόμενο, δηλαδή την προώθηση των ευρωπαϊκών οικονομικών συμφερόντων, προτάθηκε η δημιουργία μιας σύμβασης, που προωθείται, προς κύρωση με το ανάλογο σχέδιο νόμου. Η πρόταση αυτή πραγματοποιήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το οργανωμένο έγκλημα αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του φαινομένου της διαφθοράς, αφού μέσω ενός διεφθαρμένου κρατικού μηχανισμού, γίνεται πιο εύχρηστη η κακοποιός δράση των συμμοριών και των εγκληματιών. Από την εγκληματική δράση των συμμοριών, που βάζουν σαν πρώτο τους στόχο την επίτευξη του οικονομικού τους οφέλους, δημιουργείται μια ανομία και μια παραοικονομία, που δηλητηριάζουν την κοινωνική και οικονομική ζωή, ενώ παράλληλα τροφοδοτούν την εγκληματικότητα.⁶⁵

Επίσης, είναι σημαντικό να τονιστεί πως οι βασικές μορφές της δωροδοκίας, προβλέπονται και κατατάσσονται ως αξιόποινες πράξεις στο άρθρα 235-238 του Ελληνικού Ποινικού Κώδικα. Ωστόσο, όμως, οι διατάξεις που σχετίζονται με το αδίκημα της δωροδοκίας θα πρέπει να επανεξεταστούν υπό το πρίσμα της ένταξής τους, υπό το πρίσμα της αντιμετώπισης αυτών των οργανωμένων εγκλημάτων και της οργανωμένης εγκληματικότητας, έτσι ώστε μέσα από τις απαραίτητες τροποποιήσεις τους να είναι πλέον ικανές να επιτελέσουν την ορθή εφαρμογή τους.⁶⁶ Κατά επέκταση προκύπτει πως η δωροδοκία ανακύπτει σε ένα βασικό παράγοντα διαφθοράς και η καταπολέμησή της συνθέτει ένα κυρίαρχο στόχο στην προβληματική για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος.

4.3. Το μέγεθος της πρόκλησης που καλείται να αντιμετωπίσει η πολιτική εξουσία

Σήμερα, οι ρίζες του φαινομένου της διαφθοράς εντοπίζονται μέχρι και τη συγκρότηση μιας πανίσχυρης εξωθερμικής ομάδας πίεσης, που έφθασε στο σημείο να ελέγχει τα Μέσα Ενημέρωσης, ενώ μεγαλεπήβολο σχέδιό της είναι ο έλεγχος της θεσμικής εξουσίας και των πολιτικών εξελίξεων. Παράλληλα έχει άμεση συμμετοχή στη διαπλοκή της επιρροής των MEDIA με τα κρατικοδίαιτα οικονομικά της συμφέροντα.⁶⁷ Συνεπώς, θύμα αυτής της διαπλοκής είναι τα κρατικά συμφέροντα και το πολιτικό κύρος των πολιτικών. Η διαφθορά είναι αποτέλεσμα μιας αδιαφανούς εξουσίας του κυκλώματος, που δρα σε υποθέσεις δημοσίων έργων, συμβάσεων, κρατικών προμηθειών και μεγάλων ευρωπαϊκών επιχορηγήσεων, ενώ εξυπηρετεί ένα

⁶⁵ Λάζος, 2005.

⁶⁶ Καρράς, 2001.

⁶⁷ Ρακιντζής, 2015.

οικονομικό μονοπώλιο, το οποίο θέτει στο περιθώριο μεγάλο αριθμό υγιών επιχειρηματιών. Έχουμε δηλαδή μια ιδιόμορφη «θεσμοποίηση» της διαπλοκής, που λειτουργεί ως υποχρεωτικό εργαλείο στην άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Αυτό οδηγεί στην καταρράκωση της οικονομίας, την αποθάρρυνση της υγιούς επιχειρηματικότητας, τη νόθευση του ανταγωνισμού καθώς και την υπονόμηση του πραγματικού εκσυγχρονισμού της χώρας.⁶⁸ Η διαφθορά που είναι εμφανής σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, (υπηρεσίες όπως η πολεοδομία και η εφορία, τα δασαρχεία, και τα τελωνεία, τα ασφαλιστικά ταμεία και τα κρατικά νοσοκομεία, κ.λπ.), αναδεικνύει τον κρατικό μηχανισμό σαν έναν διαμεσολαβητή του συστήματος της διάβρωσης, κάτω από τις συνθήκες της συνενοχής και της ατιμωρησίας.

Καθίσταται αναγκαίο η πολιτική εξουσία να λάβει προληπτικά μέτρα κατά της διαφθοράς αλλά και να καταπολεμήσει με νέα μέτρα τις υφιστάμενες περιπτώσεις της διαφθοράς. Η καταπολέμηση της διαφθοράς προσήκει να βασιστεί σε μακροπρόθεσμες και αποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις. Μέσω της νομοθεσίας, της κατανομής πόρων αλλά και της συγκεκριμενοποίησης στόχων η αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς, δύναται να είναι εφικτή. Καθώς η διαφθορά υφίσταται σε εκφάνσεις τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα, το μέγεθος της πρόκλησης που αντιμετωπίζει μια πολιτική εξουσία, για να φανεί αντάξια του ονόματός της, θα πρέπει να είναι:⁶⁹

- Αποφασισμένη να καταπολεμήσει το φαινόμενο της διαφθοράς στη πράξη και όχι να την εξορκίζει λεκτικά. Να μη φανεί «δειλή, άβουλη και μοιραία» σε φαινόμενα προϊούσας διαφθοράς, αλλά αντίθετα να χαράξει μια πορεία εξυγίανσης που δεν θα υπηρετεί τις διάφορες κομματικές σκοπιμότητες που αναπτύσσονται.
- Αποφασισμένη να συγκροτήσει ένα τέτοιο θεσμικό πλαίσιο που να θωρακίζει τον πολιτικό κόσμο και το δημόσιο βίο. Επιπλέον, θα πρέπει να διασφαλίσει τη χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, τη διαφάνεια και την ισονομία καθώς και την τήρηση των κανόνων του υγιούς ανταγωνισμού.

⁶⁸ Σταυρόπουλος, 2013.

⁶⁹ Τάχος, 1996.

- Αποφασισμένη, να επιβάλει παραδειγματικές τιμωρίες σε όσους προβαίνουν σε άνομες πράξεις, αφού ένα σύστημα για να θεωρηθεί πως είναι αποτελεσματικό θα πρέπει να βασίζεται στα πρότυπα και την τιμωρία.⁷⁰

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: Η Συμβολή του Πειθαρχικού δικαίου στην καταπολέμηση της διαφθοράς

5.1. Πειθαρχικό δίκαιο και νομοθετήματα για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Η πειθαρχία σύμφωνα με τη Νέα Ελληνική, ορίζεται ως η υποταγή στους ανωτέρους ή η συμμόρφωση και η τήρηση των κανόνων και των νόμων, ως βέβαια μαρτυρούν και τα συνθετικά της λέξης πείθω –άρχω.⁷¹ Η σημασία της πειθαρχίας για την ευημερία του κοινωνικού συνόλου, απασχόλησε τόσο τους φιλοσόφους στην αρχαιότητα όσο και τους επιστήμονες στη σύγχρονη εποχή. Ο κοινωνιολόγος Athony Giddens, υποστηρίζει ότι η κοινωνία αποτελεί ένα σύστημα ανθρώπων οι οποίοι αλληλεπιδρούν και δρουν σύμφωνα με ένα σύστημα κανόνων και αξιών.⁷²

Το πειθαρχικό δίκαιο αποτελεί τομέα του Διοικητικού Δικαίου και περιλαμβάνει διατάξεις, οι οποίες ρυθμίζουν τόσο τη συμπεριφορά όσο και τις υποχρεώσεις των δημόσιων υπαλλήλων. Πιο συγκεκριμένα, το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο έχει δύο στόχους. Από τη μία πλευρά στοχεύει στη διατήρηση σωστής συμπεριφοράς από τους δημόσιους υπαλλήλους, συμπεριλαμβανομένης και της μη δωροδοκίας τους στα πλαίσια των καθηκόντων τους, ενώ συγχρόνως σέβεται τα ατομικά τους δικαιώματα.

Σύμφωνα με το άρθρο 148 του πειθαρχικού δικαίου ορίζονται οι εξής αρχές:

1. Η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από κάθε άλλη.
2. Οι πειθαρχικές ποινές στους διαχειριστές αφερεγγυότητας επιβάλλονται από τα Πειθαρχικά Συμβούλια. Σε περίπτωση που διαχειριστής αφερεγγυότητας είναι νομικό πρόσωπο, πειθαρχική ποινή μπορεί να επιβληθεί τόσο στον διαχειριστή αφερεγγυότητας όσο και σε πιστοποιημένο πρόσωπο που απασχολεί. Η ευθύνη του διαχειριστή και του απασχολούμενου πιστοποιημένου προσώπου στην περίπτωση αυτή ελέγχονται διακριτά.
3. Η ποινική διαδικασία δεν αναστέλλει την πειθαρχική. Τα Πειθαρχικά Συμβούλια δύνανται να διατάξουν την αναστολή της πειθαρχικής διαδικασίας, έως ότου

⁷⁰ Ρακιντζής, 2015.

⁷¹ Μπαμπινιώτης, 1998.

⁷² Giddens, 2002.

περατωθεί η ποινική. Σε περίπτωση αθώωσης στην ποινική δίκη, η πειθαρχική διαδικασία επαναλαμβάνεται αν έχει τιμωρηθεί ο διωχθείς. Οι διαπιστώσεις που περιέχονται σε αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή αμετάκλητο βούλευμα, για την ύπαρξη ή όχι ορισμένων γεγονότων, δεσμεύουν τα πειθαρχικά όργανα.

4. Κανένας δεν διώκεται για δεύτερη φορά για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα, για το οποίο επιβάλλεται μόνο μια πειθαρχική ποινή. Νέα πειθαρχική δίωξη για το ίδιο παράπτωμα είναι απαράδεκτη. Διαφορετική νομική υπαγωγή των ίδιων περιστατικών δεν καθιστά νέα την πειθαρχική δίωξη.
5. Περισσότερες πράξεις, που αποτελούν εξακολούθηση του ίδιου παραπτώματος, θεωρούνται ως ενιαίο σύνολο, η βαρύτητα του οποίου λαμβάνεται υπόψη για τον καθορισμό και την επιμέτρηση της ποινής.
6. Σε περίπτωση συρροής περισσότερων συνεκδικαζόμενων πειθαρχικών παραπτωμάτων, μετά τον προσδιορισμό της κύρωσης για καθένα από τα συρρέοντα παραπτώματα, επιβάλλεται μια συνολική ποινή. Αυτή η ποινή αποτελείται από τη βαρύτερη από αυτές που προσδιορίστηκαν, επαυξανόμενη κατά την κρίση του Πειθαρχικού Συμβουλίου έως το ανώτατο όριό της, αν συντρέχει περίπτωση. Εάν οι πειθαρχικές ποινές είναι του αυτού είδους, ή αν οι ποινές είναι ίσης διάρκειας, η συνολική ποινή αποτελείται από μια από αυτές, που προσαυξάνεται μέχρι το ανώτατο όριό της.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 107 στην παράγραφο 1, πραγματοποιείται ο ορισμός των πειθαρχικών παραπτωμάτων. Στην περ. δ, με σκοπό την αντιμετώπιση της διαφθοράς, αποδίδεται ως πειθαρχικό παράπτωμα η διαφθορά με τον εξής ορισμό: «η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών».⁷³ Το συγκεκριμένο παράπτωμα, επισύρει τις ανάλογες πειθαρχικές ποινές, οι οποίες θα αναλυθούν στη συνέχεια.

5.2. Ορισμός πειθαρχικών παραπτωμάτων

Υπήρξε μία μεγάλη ανάγκη αναθεώρησης του ν.2683/1993 από τον υπαλληλικό κώδικα (ν. 3528/2007) με σκοπό να ενισχυθεί τόσο η λειτουργικότητα όσο και η παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης. Συγκεκριμένα στο άρθρο 24 ορίζεται ότι: «Ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της θέλησης του Κράτους, υπηρετεί

⁷³ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4057/2012-ΦΕΚ54/Α'/14-03-2012.

μόνο το Λαό και οφείλει πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία» και στο άρθρο 25.1.:«Ο υπάλληλος είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των καθηκόντων του και τη νομιμότητα των υπηρεσιακών του ενεργειών».⁷⁴ Συνάγεται, επομένως, σε ένα αρχικό επίπεδο, το συμπέρασμα ότι με βάση τον ΥΚ, ο δημόσιος υπάλληλος «υπηρετεί» το κράτος και το σύνταγμα, ενώ οφείλει καθόλα να δρα με διαφάνεια.

Αρχικά, όσον αφορά, το πειθαρχικό δίκαιο αυτό καθαυτό μέσω του νόμου 4057/2012, πραγματοποιήθηκε αναδιαμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου των δημόσιων υπαλλήλων. Ο στόχος της αναδιαμόρφωσης του πειθαρχικού δικαίου ήταν διττός, από τη μία πλευρά στόχευε στην καταπολέμηση της διαφθοράς και από την άλλη πλευρά στη βελτίωση της λειτουργικότητας αλλά και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Μέσω του πειθαρχικού δικαίου και συγκεκριμένα μέσω του ορισμού των πειθαρχικών παραπτώματων όχι μόνο υπάρχει σαφής οριοθέτηση αυτών αλλά υπάρχει και οριοθέτηση, όσο αφορά συγκεκριμένα τις υποχρεώσεις των δημόσιων υπαλλήλων. Σε αυτό το σημείο καθίσταται αναγκαίο να αναφερθούν τα πειθαρχικά παραπτώματα που ορίζει ο νόμος 3528/07, άρθρο 107. Ως πειθαρχικά παραπτώματα ορίζονται: α) πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία, β) η παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, γ) η παράβαση της αρχής της αμεροληψίας, δ) η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων, ε) η άρνηση ή παρέλκυση εκτέλεσης υπηρεσίας, στ) η αμέλεια, καθώς και η ατελής ή μη έγκαιρη εκπλήρωση του καθήκοντος, ζ) η παράβαση της υποχρέωσης εχεμύθειας, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 26 του παρόντος, η) η άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής που γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικώς, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλως ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις, θ) η άσκηση εργασίας ή έργου με αμοιβή χωρίς προηγούμενη άδεια της υπηρεσίας, ι) η αδικαιολόγητη άρνηση προσέλευσης για ιατρική εξέταση, ια) η αδικαιολόγητη μη έγκαιρη σύνταξη ή η σύνταξη μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης, ιβ) η ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες, η αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτησή τους και η μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, ιγ) η αδικαιολόγητη μη έγκαιρη απάντηση σε αναφορές

⁷⁴ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 3528/2007 - ΦΕΚ 26/Α/9-2-2007.

πολιτών, ιδ) η αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων, ιε) η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή η αρχή στην οποία αυτός ανήκει, ιστ) η χρησιμοποίηση της δημοσιουπάλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων, ιζ) η αποδοχή οποιασδήποτε υλικής εύνοιας ή ανταλλάγματος για τον χειρισμό υπόθεσης από τον υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ιη) η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση διαταγής της υπηρεσίας, ιθ) η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα των οποίων ουσιώδη συμφέροντα εξαρτώνται από τον τρόπο αντιμετώπισης θεμάτων της αρμοδιότητας του υπαλλήλου, κ) η φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης, η εγκατάλειψη ή η παράνομη χρήση πράγματος το οποίο ανήκει στην υπηρεσία, κα) η παράλειψη δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρ. 2 του άρθρου 110 του παρόντος, κβ) η άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες, κγ) η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας και χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου.

Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με το πειθαρχικό δίκαιο, ως πράξη διαφθοράς, ορίζεται: «η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών». Ο ορισμός της ως ηθικό παράπτωμα, φέρει εν τη γενέσει τιμωρία αυτού του παραπτώματος. Με το άρθρο 107 του νόμου 4057/2012, πραγματοποιείται μία αλλαγή στον τίτλο του νόμου 3528/2007 και τα «Πειθαρχικά Παραπτώματα», μετονομάζονται σε «Απαρίθμηση πειθαρχικών παραπτωμάτων». Αυτή η αλλαγή δείχνει την πρόθεση του νομοθέτη να δημιουργήσει μία ακόμα πιο ακριβή και αναλυτική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων. Στον εν λόγω νόμο ο νομοθέτης αυξάνει τον αριθμό των πειθαρχικών παραπτωμάτων τα οποία από 23 γίνονται 33. Με αυτό τον τρόπο αυστηροποιείται το νομικό πλαίσιο του τι θεωρείται ηθικό παράπτωμα και τι όχι. Το Μέρος Ε΄ του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 3528/2007, Α΄ 26) αντικαθίσταται ως εξής:⁷⁵

⁷⁵ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4057/2012, άρθρο 107.

Πειθαρχικά παραπτώματα είναι:

- α) πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία,
- β) κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος, που προσδιορίζεται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες. Το υπαλληλικό καθήκον, σε καμία περίπτωση, δεν επιβάλλει στον υπάλληλο πράξη ή παράλειψη που να αντίκειται προς τις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 25 του παρόντος,
- γ) η παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους,
- δ) η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών,
- ε) η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας,
- στ) η παράβαση της αρχής της αμεροληψίας,
- ζ) η παραβίαση της αρχής της ισότητας των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2006/54/EK στην ελληνική έννομη τάξη,
- η) η παράβαση της υποχρέωσης εχεμύθειας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 του παρόντος,
- θ) η σοβαρή απείθεια,
- ι) η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων,
- ια) η παραβίαση των υποχρεώσεων του άρθρου 27 του παρόντος, καθώς και η αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων,
- ιβ) η άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες και τις αρχές,
- ιγ) η μη έγκαιρη απάντηση σε αιτήσεις και αναφορές πολιτών σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις,
- ιδ) η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων,
- ιε) η αδικαιολόγητη άρνηση προσέλευσης για ιατρική εξέταση,

- ιστ) η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί,
- ιζ) η άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής που γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικώς, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλων ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις,
- ιη) η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας, χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου,
- ιθ) η αδικαιολόγητα μη έγκαιρη σύνταξη ή η σύνταξη μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης ή η σύνταξη έκθεσης με κρίσεις ή χαρακτηρισμούς που δεν εξειδικεύονται με αναφορά συγκεκριμένων στοιχείων,
- κ) η άρνηση ή παρέλκυση εκτέλεσης υπηρεσίας,
- κα) η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση εντολής της υπηρεσίας,
- κβ) η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα, με αφορμή το χειρισμό θεμάτων αρμοδιότητας του υπαλλήλου από την αντιμετώπιση των οποίων εξαρτώνται ουσιώδη συμφέροντα των προσώπων αυτών,
- κγ) η φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης, η εγκατάλειψη ή η παράνομη χρήση πράγματος το οποίο ανήκει στην υπηρεσία,
- κδ) η παράλειψη από τα πειθαρχικά όργανα δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2 του άρθρου 110 του παρόντος,
- κε) η άσκηση εργασίας ή έργου με αμοιβή χωρίς προηγούμενη άδεια της υπηρεσίας,
- κστ) η απλή απείθεια,
- κζ) η μη τήρηση του ωραρίου από τον υπάλληλο και η παράλειψη του προϊσταμένου να ελέγχει την τήρησή του,
- κη) η αμέλεια ή ατελής εκπλήρωση του υπηρεσιακού καθήκοντος,
- κθ) τα ειδικά πειθαρχικά παραπτώματα που ορίζονται στο στοιχείο α' της παραγράφου 4 του άρθρου 117 του παρόντος νόμου,
- λ) το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 130 του παρόντος νόμου,

λα) το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα που προβλέπεται στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 144 του παρόντος νόμου,

λβ) το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα που προβλέπεται στην παράγραφο 4 του άρθρου τρίτου του παρόντος νόμου.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 107, περ. ιζ, ιη, ιθ, του νόμου 3528/2007 το πειθαρχικό παράπτωμα της διαφθοράς ορίζεται ως: «η αποδοχή οποιασδήποτε υλικής εύνοιας ή ανταλλάγματος για το χειρισμό υπόθεσης από τον υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ιη) η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση διαταγής της υπηρεσίας, ιθ) η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα των οποίων ουσιώδη συμφέροντα εξαρτώνται από τον τρόπο αντιμετώπισης θεμάτων της αρμοδιότητας του υπαλλήλου». ⁷⁶ Με αυτόν τον τρόπο γίνεται η προσπάθεια να οριστούν οι πράξεις της διαφθοράς και να έχουν τις αντίστοιχες πειθαρχικές κυρώσεις.

5.3. Πειθαρχικές κυρώσεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς

Η νομοθεσία και συγκεκριμένα, η απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων που προαναφέρθηκαν, αποτελεί το πρώτο και αναγκαίο βήμα, πριν επέλθουν οι πειθαρχικές κυρώσεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Αρχικά, ως γίνεται αντιληπτό, το πειθαρχικό δίκαιο αφορά την «κλειστή» σχέση της Διοίκησης και των υπαλλήλων. Καθώς πραγματοποιούνται οι απαραίτητες ενέργειες των πειθαρχικών κυρώσεων, το ποινικό σκέλος και η ποινική διαδικασία όποιου παραπτώματος δεν παύουν να είναι σε εξέλιξη. Ουσιαστικά, είναι κρίσιμο και αναγκαίο ο πειθαρχικός έλεγχος να πραγματοποιείται με αμεροληψία, ενώ συγχρόνως να μην επηρεάζεται από την ποινική διαδικασία.⁷⁷

Οι πειθαρχικές κυρώσεις που δύναται να λάβει ο δημόσιος υπάλληλος σύμφωνα με τον νόμο 4057/2012, άρθρο 109 είναι οι εξής:

1. Οι πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται στους υπαλλήλους είναι: α) η έγγραφη επίπληξη, β) το πρόστιμο έως τις αποδοχές δώδεκα (12) μηνών, γ) η στέρηση του δικαιώματος για προαγωγή από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, δ) η στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, ε) η αφαίρεση της άσκησης των καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου

⁷⁶ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 3528/2007-ΦΕΚ26/Α/9-2-2007.

⁷⁷ ΕΔΔΑ, Σταυρόπουλος κατά Ελλάδας, 35522/04, απόφαση της 27-9-2007.

για τη θητεία ή το υπόλοιπό της, στ) ο υποβιβασμός έως δύο (2) βαθμούς. ζ) η προσωρινή παύση από τρεις (3) έως δώδεκα (12) μήνες με πλήρη στέρηση των αποδοχών και η) η οριστική παύση. 2. Για την επιβολή οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής σε υπάλληλο συνεκτιμώνται οι ιδιαίτερες συνθήκες τέλεσης του παραπτώματος, η εν γένει προσωπικότητα του υπαλλήλου, καθώς και η υπηρεσιακή του εικόνα όπως προκύπτει από το προσωπικό του μητρώο και τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. 3. Όταν επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές των περιπτώσεων γ' έως ζ' της παραγράφου 1 και συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις, το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί να επιβάλει επιπλέον διοικητική κύρωση από 3.000 έως 30.000 ευρώ. Όταν επιβάλλεται η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης και πρόκειται για πειθαρχικά παραπτώματα των περιπτώσεων δ' και ε' της παραγράφου 1 του άρθρου 107 του παρόντος που σχετίζονται με οικονομικό αντικείμενο, το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί να επιβάλει επιπλέον διοικητική κύρωση από 10.000 έως 100.000 ευρώ. 4. Η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί στον υπάλληλο και αν: α) κατά την προηγούμενη της διάπραξης του παραπτώματος πενταετία είχαν επιβληθεί σε αυτόν τρεις (3) τουλάχιστον πειθαρχικές ποινές ανώτερες του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός ή β) κατά την προηγούμενη της διάπραξης του παραπτώματος τριετία είχε τιμωρηθεί για το ίδιο παράπτωμα με ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός. 5.α. Για τα παραπτώματα των περιπτώσεων α', γ', δ', θ' της παραγράφου 1 του άρθρου 107 δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή κατώτερη του υποβιβασμού. Για το παράπτωμα της περίπτωσης ι' της παραγράφου 1 του άρθρου 107 δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή κατώτερη του υποβιβασμού, εφόσον η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων υπερβαίνει τις είκοσι δύο (22) εργάσιμες ημέρες συνεχώς ή τις τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες σε διάστημα ενός (1) έτους. β. Για τα παραπτώματα των περιπτώσεων ιδ', ιε', ιστ', ιη', ιθ', κά', κβ', κδ' της παραγράφου 1 του άρθρου 107 δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή κατώτερη του προστίμου. γ. Για τα λοιπά παραπτώματα μπορεί να επιβληθεί οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή.

Συγκεκριμένα, για το αδίκημα της διαφθοράς το άρθρο 103 του νόμου 4057/2012, ορίζει: Τίθεται αυτοδίκαια σε αργία ο υπάλληλος, ο οποίος στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία, ύστερα από πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή ένταλμα προσωρινής κράτησης. Υπάλληλος που παραπέμφθηκε αμετακλήτως στο ακροατήριο προκειμένου να δικαστεί για τα αδικήματα της δωροδοκίας, της υπεξαίρεσης περί την υπηρεσία, της κατάχρησης

ανηλίκων σε ασέλγεια, της ασέλγειας με κατάχρηση εξουσίας ή της πορνογραφίας ανηλίκων, τίθεται αυτοδίκαια σε αργία. Ο υπάλληλος ασκεί εκ νέου τα καθήκοντά του αν αθωωθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση.⁷⁸

5.4. Πειθαρχικά όργανα

Τα Πειθαρχικά όργανα, δηλαδή τα όργανα που έχουν αρμοδιότητα να ασκήσουν πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους του Δημοσίου, ορίζονται περιοριστικά στον υπαλληλικό κώδικα ή στη σχετική με το φορέα νομοθεσία και είναι: το Διοικητικό Συμβούλιο του Ν.Π.Δ.Δ. όσον αφορά τους υπαλλήλους του Νομικού Προσώπου, οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι, το πειθαρχικό συμβούλιο του οικείου φορέα, το πειθαρχικό συμβούλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης για συγκεκριμένες περιπτώσεις, ο Γενικός Επιθεωρητής της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο. Επίσης, Πειθαρχικά όργανα είναι το Διοικητικό Εφετείο και το Συμβούλιο της Επικρατείας, υπό την έννοια ότι έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες στην πειθαρχική διαδικασία όπως π.χ. την τροποποίηση της πειθαρχικής ποινής.

5.5. Πειθαρχικά Συμβούλια

5.5.1. Τα πειθαρχικά συμβούλια ως εργαλεία περιορισμού των φαινομένων διαφθοράς

Ο Νόμος 4057/12 (ΦΕΚ 54/Α/14-3-2012) προκάλεσε σπουδαίες και ουσιαστικές αλλαγές στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων και με το άρθρο 2 αντικατέστησε σχεδόν όλο το συνολικό μέρος Ε', που εμπεριέχει τα άρθρ. 106 – 146 Β του Ν. 3528/07. Στην υπ' αριθ. ΔΙΔΑ/Φ58/341/οικ.10874/3-5-2012 υπουργική εγκύκλιο που αφορά την εφαρμογή του προαναφερόμενου νόμου καθώς και στην αιτιολογική έκθεση του νόμου υπογραμμίζεται ότι με τις νέες ρυθμίσεις του Ν. 4057/12 επακολουθεί ριζική αλλαγή στους κανόνες του υπαλληλικού κώδικα που αναφέρονται στο πειθαρχικό δίκαιο. Σκοπός αυτής της αναμόρφωσης των ρυθμίσεων του πειθαρχικού δικαίου ήταν να αντιμετωπιστούν και να επιλυθούν τα χρονίζοντα προβλήματα που αφορούν την πειθαρχική δικαιοσύνη. Οι αλλαγές, που επήλθαν στο πειθαρχικό δίκαιο, είχαν ως σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς. Συγκεκριμένα στο 107 ΥΚ, όπως ήδη αντικ. με το άρ. 6 (ν. 4325/2015), αναφέρεται ρητά ως πειθαρχικό παράπτωμα «Η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς

⁷⁸ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4057/2012-ΦΕΚ Α54/14-3-2012.

όφελος του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ' αφορμής αυτών».⁷⁹ Οι πιο σημαντικές αλλαγές που έγιναν ήταν αυτές που σχετίζονταν με το φαινόμενο της ατιμωρησίας των διωκόμενων υπαλλήλων καθώς και τις ποινές που επιβάλλονταν σε αυτούς ανάλογα με τη βαρύτητα, που έφεραν τα παραπτώματα, που είχαν διαπράξει. Πριν από τον νόμο 4057/12, η σύνθεση των πειθαρχικών συμβουλίων συγκροτείτο από τρεις προϊσταμένους ή συναδέλφους του διωκόμενου και δύο εκπροσώπους των υπαλλήλων. Έτσι, η υποτιθέμενη «συναδελφική αλληλεγγύη» οδηγούσε στην μη επιβολή ποινών. Επομένως, η διαφθορά συνέχιζε να επεκτείνεται στους κλάδους της Δημόσιας Διοίκησης, καθότι δεν υπήρχε ο φόβος της τιμωρίας. Τόσο η ατιμωρησία όσο και οι χαλαρές πειθαρχικές ποινές, αποτέλεσαν την αιτία του εκσυγχρονισμού του πειθαρχικού δικαίου.

Με τον Ν.4057/12 υλοποιήθηκε μια ενιαία πειθαρχική αντιμετώπιση, διαδικαστική και ουσιαστική, για όλους τους υπαλλήλους του κράτους, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, δηλαδή όλων όσων εντάσσονται στους νόμους 3528/2007, 3584/2007 και στο ΠΔ 410/198878. Οι πιο σημαντικές αλλαγές που πραγματοποιούνται με αυτό το νέο νόμο είναι:⁸⁰ η αυστηροποίηση του πειθαρχικού δικαίου με τη θέσπιση νέων πειθαρχικών παραπτωμάτων (άρθ. 107). Συγκεκριμένα στο άρθρο 107, ορίζεται ως πειθαρχικό παράπτωμα η διαφθορά και αναφέρεται το εξής: «η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ' αφορμής αυτών, αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα». Η πρόβλεψη για την επιβολή βαρύτερων ποινών ανάλογα με τη σοβαρότητα της τέλεσης των πειθαρχικών αδικημάτων (άρθ. 109) καθώς και η ρύθμιση για την επιβολή διοικητικής χρηματικής κύρωσης και για την επέκταση του χρόνου παραγραφής τους (άρθ. 112). Συνοπτικά, παρατηρεί κανείς ότι, μέσω της νομοθεσίας του Πειθαρχικού Δικαίου, πραγματοποιείται μία προσπάθεια να τιμωρείται πιο αυστηρά η διαφθορά.

5.5.2. Η επιτάχυνση της πειθαρχικής διεργασίας ως ένας παράγοντας καταπολέμησης της διαφθοράς.

Με τις διατάξεις του Ν.4057/12 γίνεται μια προσπάθεια, μέσω της θέσπισης προθεσμιών, να επιταχυνθεί και να ολοκληρωθεί η πειθαρχική διαδικασία είτε

⁷⁹ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4325/2015, Άρθρ. 107, παρ.1, περ. δ' ΥΚ.

⁸⁰ Φυτράκης, 2010.

ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου είτε ενώπιον του μονομελούς οργάνου (άρθ. 122). Μέσω της επιτάχυνσης των πειθαρχικών διεργασιών, επιταχύνονται και οι κυρώσεις για το πειθαρχικό αδίκημα, ένα δεδομένο που συνεισφέρει με καθοριστικό τρόπο στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Παράλληλα, η παράλειψη της άσκησης πειθαρχικής δίωξης αναδεικνύεται σε ανεξάρτητο πειθαρχικό αδίκημα. Πέραν τούτων, ο νέος αυτός νόμος επιφέρει αλλαγές στη σύσταση και στην οργάνωση των πειθαρχικών συμβουλίων. Συγκεκριμένα, προβλέπει τη σύσταση των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων, των οποίων αποκλειστική αρμοδιότητα ορίζεται η εξέταση των πειθαρχικών υποθέσεων. Ακόμα, σύμφωνα με τα άρθρα 146Α και 146Β του νόμου αυτού, αποκλείεται η συμμετοχή των αιρετών υπαλλήλων στα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια, ενώ εισάγεται η παρουσία δικαστικού λειτουργού σ' αυτά, προκειμένου να λειτουργήσουν απρόσκοπτα με μεγαλύτερη αμεροληψία και διαφάνεια. Με αυτόν τον τρόπο το πειθαρχικό παράπτωμα, κρίνεται με μεγαλύτερη αμεροληψία ως προαναφέρθηκε και η ίδια η διαδικασία οδηγεί σε μία πιο αυστηρή νομική πρόσληψη της διαφθοράς.

Επίσης, με τις διατάξεις του Ν. 4057/12 τροποποιήθηκε ο θεσμός της αυτοδίκαιης αργίας (103ΥΚ), παρόλο που δεν αποτελεί πειθαρχική ποινή αλλά διοικητική κύρωση. Μέσω της αυτοδίκαιης αργίας, ουσιαστικά δίνεται νομική βαρύτητα στη διαφθορά και στις συνέπειες που αυτή επιφέρει, καθώς ο δημόσιος υπάλληλος δεν έχει το δικαίωμα να εργαστεί στην υπηρεσία. Με αυτόν τον τρόπο όχι μόνο τιμωρείται η διαφθορά αλλά και το ίδιο το άτομο που βρίσκεται σε αυτοδίκαιη αργία στιγματίζεται κοινωνικά από το αδίκημα που διέπραξε. Αυτό, σαφώς, οδηγεί στην αποτροπή αδικημάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά. Αυτή η τροποποίηση θεσπίστηκε με στόχο να επέλθει η έγκαιρη και άμεση απομάκρυνση των διωκόμενων υπαλλήλων ή αυτών που κατηγορούνται για την διάπραξη σοβαρών πειθαρχικών αδικημάτων. Με αυτό τον τρόπο επετεύχθη η διεύρυνση της έκτασης της εφαρμογής του άρθρου 103 του υπαλληλικού κώδικα, και παράλληλα αναιρέθηκαν οι προϊσχύουσες διατάξεις, που προέβλεπαν ότι έπρεπε να έχει προηγηθεί η πειθαρχική καταδίκη του διωκόμενου υπαλλήλου, για να εκδιωχθεί από την υπηρεσία του. Οι διατάξεις των επόμενων νόμων 4111/2013, 4203/2013, 4210/2013, 4305/2014 και 4310/2014 επέφεραν σημαντικές μεταβολές στις ρυθμίσεις που προβλέπει το πειθαρχικό δίκαιο. Ωστόσο, μια σημαντική μεταβολή, που επήλθε στο πειθαρχικό δίκαιο, ήταν οι διατάξεις του Ν. 4325/2015 (ΦΕΚ 47 Α/11-05-2015), που αποκατέστησαν το τεκμήριο της αθωότητας του υπαλλήλου, που είχε πληγεί με τις

προηγούμενες διατάξεις περί αυτοδίκαιης αργίας. Συγκεκριμένα, με αυτές τις διατάξεις προβλέπεται ότι ο διωκόμενος υπάλληλος θα τεθεί σε αυτοδίκαιη αργία μόνο εάν στερηθεί την προσωπική του ελευθερία ή αν του επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης.⁸¹ Πράγματι, οι καταργηθείσες διατάξεις του Ν. 4057/12 είχαν επικριθεί έντονα για τη συνταγματικότητα και την παραβίαση του κανόνα της μονιμότητας των υπαλλήλων, ενώ είχαν προκαλέσει μεγάλη ζημιά στις δημόσιες υπηρεσίες, στερώντας τες από έμπειρο προσωπικό.

5.5.3. Η αναγκαιότητα της αμεροληψίας στα πειθαρχικά συμβούλια

Οι διατάξεις του άρθ. 5 του Ν. 4325/2015 προβλέπουν αφενός την κατάργηση της απαγόρευσης της συμμετοχής των αιρετών υπαλλήλων στα συλλογικά πειθαρχικά όργανα αφετέρου την εκπροσώπηση της ΑΔΕΔΥ και της ΠΟΕ – ΟΤΑ, τόσο στα δευτεροβάθμια όσο και στα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια (άρθ. 146Α και 146Β ΥΚ). Ενδεχομένως, το γεγονός ότι προβλέπεται η συμμετοχή των συνδικαλιστών στα πειθαρχικά συμβούλια να έχει σαν αποτέλεσμα να εγείρονται μομφές, κυρίως για τη συρρίκνωση των εχεγγύων περί αμεροληψίας και αντικειμενικότητας των πειθαρχικών αυτών οργάνων καθώς και της αμερόληπτης απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης.⁸² Μια από τις πλέον σημαντικές αλλαγές που έφερε ο Ν. 4057/2012, είναι ο διαχωρισμός της πειθαρχικής διαδικασίας από τα υπηρεσιακά συμβούλια και η δημιουργία νέων πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων, στα οποία ανήκει πλέον η αρμοδιότητα της πειθαρχικής δίκης. Με τον τρόπο αυτό, όπως αποτυπώνεται και στην εισηγητική έκθεση του ανωτέρω νόμου, τα πειθαρχικά συμβούλια εξειδικεύονται στις πειθαρχικές υποθέσεις χωρίς να επιφορτίζονται με θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων. Έτσι εξασφαλίζεται η καλύτερη επισκόπηση των πειθαρχικών υποθέσεων και αυτό έχει ως αποτέλεσμα, την παραγωγή μεγαλύτερου και πιο ποιοτικού έργου σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Με τον νόμο 4057/12, αποκλείστηκε κατ' αρχήν η συμμετοχή αιρετών υπαλλήλων στα Πρωτοβάθμια Πειθαρχικά Συμβούλια και εξέλειπε η συμμετοχή, στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, δυο μονίμων υπαλλήλων, καθ' υπόδειξη της ΑΔΕΔΥ. Τα νεοσυσταθέντα Πρωτοβάθμια Πειθαρχικά Συμβούλια αποτελούνται από τρία μέλη με τους αναπληρωτές τους: α) Τον Πρόεδρο, που είναι πάρεδρος του

⁸¹ Ελλήνων, 2012.

⁸² Ελλήνων, 2012.

Ελεγκτικού Συνεδρίου ή Εφέτης ή Πρόεδρος Πρωτοδικών ή Πρωτοδίκης των Διοικητικών ή των Πολιτικών δικαστηρίων ή Αντεισαγγελέας Εφετών ή Εισαγγελέας ή Αντεισαγγελέας Πρωτοδικών, β) Ένα (1) μέλος, που είναι Πάρεδρος ή δικαστικός αντιπρόσωπος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και γ) Ένα (1) μέλος, που είναι τακτικός υπάλληλος, Προϊστάμενος Διεύθυνσης, που υπηρετεί σε διαφορετικό Υπουργείο, Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Περιφέρεια ή Ν.Π.Δ.Δ. Η αλλαγή της σύστασης του πειθαρχικού συμβουλίου, επιφέρει την αμερόληπτη εξέταση του πειθαρχικού παραπτώματος.

5.5.4. Η καθυστέρηση της Πειθαρχικής Δίωξης ως παράγοντας υποτίμησης των Πειθαρχικών Διεργασιών

Τροχοπέδη στον επιδιωκόμενο σκοπό του Ν. 4057/2012, αποτελεί το γεγονός ότι και μετά την ισχύ των διατάξεών του, με τις οποίες προβλέφθηκε για πρώτη φορά ο θεσμός των Πειθαρχικών Συμβουλίων, υπάρχει σημαντική χρονική καθυστέρηση στην ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας. Αυτή η καθυστέρηση έχει ως αποτέλεσμα, την υποτίμηση της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και κατ' επέκταση τον υποβιβασμό της πειθαρχικής διαδικασίας. Τα δεδομένα αυτά, μπορούν να ενισχύσουν τη διαφθορά καθώς ενδυναμώνεται το αίσθημα της ατιμωρησίας. Μια από τις βασικές αιτίες της ανωτέρω καθυστέρησης, αναδεικνύεται η χρονοβόρα και πολύπλοκη διαδικασία ορισμού και αντικατάστασης των μελών των Π.Σ. Όπως προβλέπεται στο άρθρο 146B του Υ.Κ., «κατά μήνα» Δεκέμβριο εκδίδεται η σχετική απόφαση του αρμοδίου οργάνου, με την οποία διορίζονται τα μέλη και οι αναπληρωτές των πειθαρχικών συμβουλίων. Η θητεία ορίζεται στα δύο (2) έτη και αρχίζει από την 1η Ιανουαρίου του επόμενου έτους.

Σύμφωνα με τον νόμο 4057/2012⁸³ και συγκεκριμένα το άρθρο 120, η αρμοδιότητα των πειθαρχικών συμβουλίων ορίζεται ως εξής: «1. Τα πειθαρχικά συμβούλια μπορεί να επιβάλουν οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή. Τα πειθαρχικά συμβούλια κρίνουν σε πρώτο βαθμό ύστερα από παραπομπή της υπόθεσης σε αυτά και σε δεύτερο βαθμό ύστερα από άσκηση ένστασης κατά αποφάσεων πειθαρχικών προϊσταμένων. Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο αποφαινεται σε δεύτερο βαθμό ύστερα από ένσταση κατά αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων και σε πρώτο βαθμό για την εκδίκαση του παραπτώματος της παραγράφου 2 του άρθρου 122 του παρόντος. Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο είναι το αρμόδιο

⁸³ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4057/2012 – ΦΕΚ Α 54/14-3-2012.

πειθαρχικό όργανο των ανωτάτων υπαλλήλων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ., το οποίο κρίνει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό. 2. Αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο είναι το συμβούλιο της υπηρεσίας στην οποία υπάγεται οργανικά ο υπάλληλος κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 4 του άρθρου 117 του παρόντος. Για υπάλληλο ο οποίος κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος υπηρετεί με οποιαδήποτε υπηρεσιακή σχέση ή κατάσταση σε άλλη υπηρεσία, αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο είναι το συμβούλιο της υπηρεσίας στην οποία υπηρετεί, εφόσον το πειθαρχικό παράπτωμα σχετίζεται με την άσκηση των καθηκόντων του στην υπηρεσία αυτή. 3. Συγκρούσεις αρμοδιότητας μεταξύ περισσότερων πειθαρχικών συμβουλίων για την κρίση του ίδιου παραπτώματος αίρονται από τον πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Οι καταφατικές συγκρούσεις αίρονται, εφόσον δεν έχει εκδοθεί οριστική απόφαση ενός τουλάχιστον από τα συμβούλια που έχουν επιληφθεί. Οι αποφατικές συγκρούσεις αίρονται, εφόσον οι αποφάσεις δύο τουλάχιστον συμβουλίων που έχουν κηρυχθεί αναρμόδια, είναι τελεσίδικες. Για την άρση απαιτείται αίτηση της υπηρεσίας ή του υπαλλήλου. Αν πρόκειται για καταφατική σύγκρουση, την άρση μπορεί να τη ζητήσει και ο πρόεδρος ενός από τα πειθαρχικά συμβούλια που έχουν επιληφθεί». ⁸⁴

5.6. Στάδια πειθαρχικής διαδικασίας

Η δίωξη του διωκόμενου υπαλλήλου σε πειθαρχικό βαθμό ξεκινά πάντα, είτε με την παραπομπή του στο πειθαρχικό συμβούλιο, είτε με την επίδοση, από το μονομελές πειθαρχικό όργανο, κλήσης του σε απολογία. Η κλήση σε απολογία είναι υποχρεωτική, είτε από τον πειθαρχικό προϊστάμενο, είτε από το πειθαρχικό συμβούλιο. Συγκεκριμένα, η κλήση του διωκόμενου προς απολογία είναι μέρος του ουσιώδους τύπου της πειθαρχικής διαδικασίας, η παράλειψη του οποίου οδηγεί στην ακυρότητα της πειθαρχικής διαδικασίας, εκτός και αν ο υπάλληλος, που διώκεται πειθαρχικά, παραστεί στο πειθαρχικό συμβούλιο και απολογηθεί χωρίς τη σχετική επιφύλαξη ή αν υποβάλει έγγραφη την ανεπιφύλακτη απολογία του στο συμβούλιο.⁸⁵ Ο μόνος αρμόδιος να εκκινήσει την πειθαρχική διαδικασία, είναι ο άμεσος πειθαρχικός Προϊστάμενος του υπαλλήλου ή ο Υπουργός. Ο πειθαρχικός προϊστάμενος υποχρεούται να καταλήξει: είτε σε επαρκώς αιτιολογημένη απαλλαγή του υπαλλήλου, είτε σε επιβολή ποινής εντός των αρμοδιοτήτων του, είτε σε

⁸⁴ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4057/2012–ΦΕΚ Α 54/14-3-2012.

⁸⁵ ΣτΕ 1352/02 και ΣτΕ 1675/2008.

παραπομπή του στο πειθαρχικό συμβούλιο. Στην περίπτωση παραπομπής στο Πειθαρχικό Συμβούλιο, συντάσσεται παραπεμπτήριο έγγραφο, στο οποίο πρέπει να προσδιορίζονται πάντα και με πλήρη σαφήνεια το ονοματεπώνυμο του διωκόμενου υπαλλήλου καθώς και ο τόπος και ο χρόνος που τελέστηκαν τα πραγματικά γεγονότα, που συνιστούν το πειθαρχικό αδίκημα. Ο νομικός χαρακτηρισμός του παραπτώματος δεν απαιτείται.

Ακόμα, το ανωτέρω παραπεμπτήριο έγγραφο, το οποίο δεν ανακαλείται, κοινοποιείται και στο διωκόμενο υπάλληλο. Αν αυτό δεν κοινοποιηθεί, καθίσταται άκυρη όλη η πειθαρχική διαδικασία καθώς και η τυχόν επιβολή της πειθαρχικής ποινής. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι *«δεν επιτρέπεται να προβούν σε πειθαρχικό κολασμό υπαλλήλου χωρίς την έκδοση και αποστολή σε αυτόν του παραπεμπτηρίου εγγράφου ή για αδίκημα το οποίο δεν περιλαμβάνεται στο παραπεμπτήριο έγγραφο»*.⁸⁶ Επομένως, αν κατά την πορεία της πειθαρχικής διαδικασίας ανακύψουν στοιχεία ότι ο διωκόμενος υπάλληλος έχει προβεί και σε άλλα πειθαρχικά παραπτώματα, εκτός των αναφερομένων στο παραπεμπτήριο έγγραφο, θα πρέπει ως προς τα τελευταία αυτά αδικήματα, να έχει εκδοθεί συμπληρωματικό παραπεμπτήριο έγγραφο από το αρμόδιο όργανο. Σ' αυτό το συμπληρωματικό παραπεμπτήριο θα πρέπει να αναφέρονται τα πειθαρχικά αδικήματα, που διέπραξε ο διωκόμενος υπάλληλος, πριν της τέλεσης του τελευταίου και αν τελικά τιμωρήθηκε για αυτά καθώς και αν τηρήθηκε η νόμιμη διαδικασία της άσκησης της πειθαρχικής του δίωξης. Ο υπάλληλος ο οποίος διώκεται, πριν πραγματοποιήσει την διαδικασία της απολογίας του, δικαιούται να λάβει γνώση του φακέλου του καθώς και προθεσμία, προκειμένου να υποβάλλει πρόσθετα στοιχεία. Κατόπιν της υποβολής της έγγραφης απολογίας του ή της άπρακτης παρέλευσης της προθεσμίας, ο πρόεδρος του πειθαρχικού συμβουλίου αποφασίζει την ημερομηνία κατά την οποία θα πραγματοποιηθεί η συζήτηση της υπόθεσης. Η πράξη κοινοποιείται στον διωκόμενο, ο οποίος δικαιούται να παραστεί είτε αυτοπροσώπως είτε μέσω πληρεξουσίου δικηγόρου του.⁸⁷ Η πειθαρχική διαδικασία ενώπιον του Πειθαρχικού Συμβουλίου λήγει με την έκδοση οριστικής και αιτιολογημένης απόφασης. Η πειθαρχική διαδικασία ολοκληρώνεται μέσα σε δύο μήνες από την ημέρα παραπομπής του διωκόμενου υπαλλήλου, εκτός και αν είναι αναγκαία η διεξαγωγή ανάκρισης, οπότε ολοκληρώνεται μέσα σε τέσσερις μήνες. Όμως, όταν εκδικάζεται από μονομελές όργανο, η πειθαρχική

⁸⁶ ΣτΕ 1624/2000 και ΣτΕ 3192/2003.

⁸⁷ Ρακιντζής, 2015.

διαδικασία θα ολοκληρωθεί το αργότερο δύο μήνες μετά την κλήση του διωκόμενου σε απολογία.

Όσον αφορά την περίπτωση της διαφθοράς, για το παράπτωμα αυτής της περίπτωσης απαιτείται υπαιτιότητα. Κάθε προσφορά που συνίσταται σε πάσης φύσης ανταλλάγματα, που έχουν περιουσιακή αξία ή και χρήματα νοείται ως υλική εύνοια, ενώ δεν είναι απαραίτητο να αποτιμάται σε χρήμα το ιδιωτικό συμφέρον που εξυπηρετείται.⁸⁸ Το συγκεκριμένο παράπτωμα αποτελεί μία ιδιάζουσα περίπτωση παραπτώματος, καθώς παραπέμπει εννοιολογικά στον Ποινικό Κώδικα και συγκεκριμένα στο άρθρο 259 «Υπάλληλος, που με πρόθεση παραβαίνει τα καθήκοντα της υπηρεσίας του με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ή για να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλο, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών, αν η πράξη αυτή δεν τιμωρείται με άλλη ποινική διάταξη» Σύμφωνα με τον ποινικό κώδικα, το συγκεκριμένο παράπτωμα τιμωρείται με φυλάκιση δύο ετών.

Η περίπτωση της διαφθοράς, εισάγεται με τον νόμο 4057/2012, ως ένα ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα. Η Πολιτεία δείχνει πως αποδοκιμάζει το φαινόμενο της διαφθοράς, ωστόσο «αφήνει» την αξιολόγηση της βαρύτητας του συγκεκριμένου παραπτώματος στην διακριτική ευχέρεια του πειθαρχικού οργάνου.⁸⁹

Το άρθρο 142 του Υ.Κ. προβλέπει: «Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκησή της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, με εξαίρεση τις πειθαρχικές αποφάσεις που επιβάλλουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού. Στις δύο αυτές περιπτώσεις, το αρμόδιο διοικητικό εφετείο μπορεί, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, να αναστείλει την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, εφόσον πιθανολογείται ανεπανόρθωτη βλάβη του προσφεύγοντος ή ευδοκίμηση της προσφυγής, εκτός εάν λόγοι δημοσίου συμφέροντος αποκλείουν τη χορήγηση της αναστολής. Στην περίπτωση χορήγησης αναστολής, η εκδίκαση της προσφυγής γίνεται μέσα σε προθεσμία οκτώ (8) μηνών από τη χορήγησή της, άλλως η χορηγηθείσα αναστολή εκτέλεσης της πειθαρχικής απόφασης παύει να ισχύει. Σε κάθε περίπτωση, η εκδίκαση της προσφυγής από το Συμβούλιο της Επικρατείας ή από το αρμόδιο Διοικητικό Εφετείο γίνεται μέσα σε οκτώ (8) μήνες από την παρέλευσή της στο «οικείο δικαστήριο». Στο τελευταίο εδάφιο του άρθρου, ο νομοθέτης, προφανώς με σκοπό να μη διαιωνίζονται εκκρεμότητες, που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλου, το κύρος της Υπηρεσίας αλλά και το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης

⁸⁸ Παναγόπουλος, 2014.

⁸⁹ Λαλαούνη, 2012.

κάποιες φορές, θέτει ως προϋπόθεση για τη συνέχιση της αναστολής να συζητηθεί η προσφυγή από το Δικαστήριο μέσα σε οκτώ μήνες. [Στον προϊσχύοντα νόμο, η προθεσμία συζήτησης της προσφυγής, προκειμένου να ισχύει η αναστολή ήταν έξι (6) μήνες]. Η ρύθμιση αυτή δείχνει ιδιαίτερα αυστηρή, αν αναλογισθεί κανείς το φόρτο εργασίας των Δικαστηρίων, για τον οποίο όμως δεν ευθύνεται ο υπάλληλος.⁹⁰

Επίσης, το ΣτΕ σε απόφαση Ολομέλειας 3369/2015, κατόπιν διαφωνιών σε απόφαση Τμήματος –«όπου η μειοψηφία διατύπωσε την άποψη ότι η προθεσμία αυτή θα πρέπει να είναι εύλογη, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η παροχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στον προσφεύγοντα και ότι η προθεσμία αυτή ως υπέρμετρα σύντομη συνιστά δυσανάλογο περιορισμό του συνταγματικού δικαιώματος του προσφεύγοντος για αποτελεσματική δικαστική προστασία - αποφάσισε ότι «ο κοινός νομοθέτης δεν υποχρεούται από το Σύνταγμα να αναβάλλει την εκτέλεση της πειθαρχικής αποφάσεως αλλά μπορεί ελεύθερα να θεσπίσει ή όχι, μια τέτοια αναβολή καθώς και να ορίσει αδέσμευτα τον χρόνο της τυχόν εκτελέσεως της οριστικής παύσεως του υπαλλήλου, ο οποίος, πάντως, μπορεί να ζητήσει προσωρινή δικαστική προστασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά της πράξεως, με την οποία απολύεται από την υπηρεσία σύμφωνα με τις πάγιες δικονομικές διατάξεις...». Δηλαδή, σύμφωνα με το ΣτΕ, δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, το άρθρο του υπαλληλικού κώδικα, που προβλέπει ότι παύει να ισχύει η αναστολή εκτέλεσης της ποινής της οριστικής παύσεως ή του υποβιβασμού, στην περίπτωση, που η προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ δεν εκδικασθεί μέσα σε έξι μήνες από την ημερομηνία άσκησής της.⁹¹

5.7. Παραγραφή - διακοπή παραγραφής

Με την έννοια παραγραφή, εννοούμε τον θεσμό σύμφωνα με τον οποίο, μετά την παρέλευση ορισμένου χρόνου, το πειθαρχικό όργανο δεν έχει πλέον την αρμοδιότητα να ερευνήσει την ουσία της υπόθεσης, άρα δεν είναι δυνατή η πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου, που διέπραξε πειθαρχικό παράπτωμα, ούτε και η επιβολή πειθαρχικής ποινής. Ο χρόνος παραγραφής καθορίζεται ανάλογα με τη βαρύτητα που δίνει ο νομοθέτης σε κάθε πειθαρχικό παράπτωμα. Στο προ ισχύον Πειθαρχικό Δίκαιο, η γενική παραγραφή των πειθαρχικών παραπτωμάτων ήταν δύο έτη και για συγκεκριμένα παραπτώματα ήταν πέντε έτη, ενώ με το ισχύον Πειθαρχικό Δίκαιο (άρθρο 112 του ισχύοντος Υ.Κ.) ο χρόνος παραγραφής αυξήθηκε αντίστοιχα

⁹⁰ Ρακιντζής, 2015.

⁹¹ Ρακιντζής, 2015.

σε πέντε και επτά έτη. Σημειώνεται ότι ως ημερομηνία έναρξης της παραγραφής όλων των πειθαρχικών παραπτώματων, ορίζεται η ημερομηνία τέλεσης αυτών. Εν αντιθέσει, για αδίκημα επίτευξης οικονομικού οφέλους ή οποιουδήποτε ανταλλάγματος προς όφελος του διωκόμενου ή άλλου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών, η παραγραφή ξεκινάει από την ημερομηνία γνωστοποίησης της τέλεσης της πράξης στον αρμόδιο πειθαρχικό προϊστάμενο. Η παραγραφή διακόπτεται με την κλήση του υπαλλήλου σε απολογία ή την παραπομπή του στο πειθαρχικό Συμβούλιο.

Σε περίπτωση, που το πειθαρχικό αδίκημα εμπίπτει στο πλαίσιο ποινικού αδικήματος, η παραγραφή διακόπτεται με την άσκηση ποινικής δίωξης, καθώς το πειθαρχικό αδίκημα δεν παραγράφεται προτού γίνει η παραγραφή και του σχετικού ποινικού αδικήματος. Επίσης, γίνεται διακοπή της παραγραφής του πειθαρχικού αδικήματος όταν τελεστεί νέο πειθαρχικό παράπτωμα, το οποίο αποβλέπει στην παρεμπόδιση ή την απόκρυψη της πειθαρχικής δίωξης του πρώτου. Σε τέτοια περίπτωση το πρώτο παράπτωμα δύναται να παραγραφεί όταν παραγραφεί το δεύτερο.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 112 παρ 3. *«Όταν έχει γίνει διακοπή της παραγραφής με την κλήση του υπαλλήλου σε απολογία ή την παραπομπή του στο πειθαρχικό συμβούλιο, τότε ο συνολικός χρόνος παραγραφής μέχρι την έκδοση της πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης δεν μπορεί να υπερβεί τα επτά έτη. Ακόμα, για τα παραπτώματα με επταετή παραγραφή, ο συνολικός χρόνος παραγραφής δε μπορεί να υπερβεί τα δέκα έτη»*. Αυτό υπαγορεύεται και από τη λογική της ασφάλειας Δικαίου, υπό την έννοια ότι με το επιβαλλόμενο χρονικό όριο, ούτε η Διοίκηση μπορεί να κωλυσιεργεί για την έκδοση της σχετικής απόφασης, ούτε ο υπάλληλος μπορεί να είναι όμηρος μιας πειθαρχικής διαδικασίας που δε λήγει σε ορισμένο βάθος χρόνου.

Στο άρθρο 145 του Υ.Κ. *«Διαγραφή πειθαρχικών ποινών»* προβλέπεται η αυτοδίκαιη διαγραφή των ποινών εκτός αυτών της προσωρινής και οριστικής παύσης καθώς και του υποβιβασμού. Συγκεκριμένα, η ποινή της επίπληξης διαγράφεται τρία έτη μετά από την εκτέλεση της πειθαρχικής ποινής, του προστίμου μετά από οκτώ έτη και των υπόλοιπων ποινών, μετά από δέκα έτη, υπό την προϋπόθεση ότι κατά το αντίστοιχο χρονικό διάστημα, δεν επιβλήθηκε άλλη ποινή στο υπάλληλο. Με τη διαγραφή της ποινής, αποσυνδέεται η υπόθεση από το προσωπικό μητρώο του

υπαλλήλου και δεν μπορεί στο εξής να αποτελέσει στοιχείο κρίσης της επαγγελματικής του εξέλιξης.⁹²

Το πρόβλημα που ανακύπτει από την παραγραφή του πειθαρχικού παραπτώματος και δη του παραπτώματος της διαφθοράς, σχετίζεται με το αίσθημα ατιμωρησίας. Το άτομο που έχει προβεί στη συγκεκριμένη πράξη, μετά από λίγα χρόνια, δεν υφίστατο καμία συνέπεια για την πράξη αυτή. Το γεγονός αυτό, αμβλύνει το αίσθημα της ατιμωρησίας και μειώνει τον κατασταλτικό χαρακτήρα του Πειθαρχικού Δικαίου.

5.8. Οι επιβαλλόμενες πειθαρχικές ποινές

Οι πράξεις που επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις και η προσβολή τους συγκροτεί διοικητική διαφορά (ακυρωτική ή ουσίας). Η περιγραφή των πειθαρχικών κυρώσεων που ορίζεται σε πειθαρχικές παραβιάσεις ορίζεται από το νόμο, είτε από την άποψη των επιβαλλόμενων όρων, είτε από τη διάρκεια και τις νομικές συνέπειές τους. Το πειθαρχικό όργανο που είναι αρμόδιο για την επιβολή της ποινής έχει τη δυνατότητα να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά του πειθαρχικού παραπτώματος καθώς και να προβεί στην επιμέτρηση της ποινής.

Η επιβολή των πειθαρχικών ποινών δεν στοχεύει στην ανάπτυξη φόβου για τα φαινόμενα της διαφθοράς στους υπαλλήλους αλλά σκοπός είναι η βελτίωση του παραγόμενου υπηρεσιακού έργου τους. Οι πειθαρχικές ποινές καθορίζονται στο άρθρ. 109 παρ. 1 του υπαλληλικού κώδικα με περιοριστικά μέτρα, καθότι αποτελούν κυρώσεις και δεν δύνανται να τροποποιηθούν με την παρεμβολή διατάξεων που μετριάζουν το αποτέλεσμά τους. Οι πειθαρχικές ποινές που ορίζονται από τον υπαλληλικό κώδικα είναι οι εξής: α) Επιβολή προστίμου που μπορεί να φτάσει έως τις αποδοχές των δώδεκα (12) μηνών, β) Έγγραφο επίπληξη, γ) Στέρηση, από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, στο δικαίωμα της προαγωγής, δ) Στέρηση, από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, στο δικαίωμα σε συμμετοχή στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένου οργανικής μονάδας για οποιουδήποτε επίπεδο ε) ο υποβιβασμός έως δύο (2) βαθμούς, στ) η αφαίρεση της άσκησης των καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου για τη θητεία ή το υπόλοιπό της, ζ) Προσωρινή παύση και πλήρη στέρηση αποδοχών, η οποία μπορεί να διαρκέσει τρεις (3) έως δώδεκα (12) μήνες, η) Ποινή οριστικής παύσης. Από όλα τα παραπάνω η ποινή έγγραφης

⁹² Ρακιντζής, 2015.

επίπληξης είναι η πιο ήπια ποινή από όλες τις υπόλοιπες και εμπεριέχει μομφή λόγω της λανθασμένης πράξης ή της παράλειψης του υπαλλήλου. Σκοπός αυτής της ποινής είναι η μεταμέλεια και το να δημιουργηθεί έμπρακτη αλλαγή στη συμπεριφοράς που έχει ο υπάλληλος. Η ποινή επιβολής προστίμου δεν ενέχει μόνο υλικές αλλά και ηθικές συνέπειες για τον υπάλληλο και θεωρείται πιο δραστική.

Επιπλέον, η στέρηση του δικαιώματος για προαγωγή του υπαλλήλου επιφέρει επιβράδυνση στη βαθμολογική του εξέλιξη, δεν έχει όμως άμεση οικονομική απήχηση, καθότι η κατοχή του βαθμού έχει διαχωριστεί πλέον από τη μισθολογική εξέλιξή του, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθ. 8 του Ν. 4354/15 (ΦΕΚ 176/Α/1612-15).⁹³ Ο υποβιβασμός αποτελεί μια σημαντική ποινή γιατί μειώνει την υπηρεσιακή και ανθρώπινη αξιοπρέπεια του υπαλλήλου. Ακόμα, όποιος υπάλληλος τιμωρείται με την ποινή του υποβιβασμού δεν μπορεί να λάβει μέρος στη διαδικασία της προαγωγής ούτε μπορεί να αποτελεί μέρος της διαδικασίας επιλογής των προϊσταμένων όπως ορίζεται στις διατάξεις του άρθρου 144 παρ. 5 του υπαλληλικού κώδικα. Παράλληλα, η ποινή προσωρινής παύσης, που ορίζεται στα σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα, ενέχει προσωρινό χαρακτήρα και είναι ποινή απόλυσης. Περιλαμβάνεται στις διατάξεις του άρθ. 103 παρ. 4Σ και προσβάλλεται με προσφυγή στο ΣτΕ. Αυτή η ποινή, που θίγει ηθικά και καιρία τον υπάλληλο, επιβάλλει την απομάκρυνση του υπαλλήλου από τα υπηρεσιακά του καθήκοντα καθώς και τη στέρηση των οικονομικών αποδοχών του. Προσθέτως, η επιβολή ποινής οριστικής παύσης, που ορίζεται μόνο για τα χαρακτηρισθέντα από το νόμο βαριά πειθαρχικά παραπτώματα, επιφέρει τη λύση της σχέσης του υπαλλήλου με το Κράτος και δεν υπάρχει η αναδρομική εφαρμογή αυτής.

Κατά το άρθρο 103 ΥΚ (όπως αντικ. με το ν. 4093/2012 και όπως ο τελευταίος τροποποιήθηκε με το αρ. 14§1 ν. 4111/2013 και πριν τροποποιηθεί με το αρ. 2 ν. 4325/2015) σε αυτοδίκαιη αργία ετίθετο μεταξύ άλλων: α) ο υπάλληλος που στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία ύστερα από πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή ένταλμα προσωρινής κράτησης β) ο υπάλληλος κατά του οποίου εκδόθηκε ένταλμα προσωρινής κράτησης και στη συνέχεια ήρθη η προσωρινή κράτησή του ή αντικαταστάθηκε με περιοριστικούς όρους. γ) ο υπάλληλος, ο οποίος παραπέμφθηκε αμετάκλητα ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου για κακούργημα ή για τα αδικήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης (κοινής και στην

⁹³ Ελλήνων, 2021.

υπηρεσία), απάτης, πλαστογραφίας, δωροδοκίας, καταπίεσης, απιστίας περί την υπηρεσία, καθώς και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής. Ενώ, περαιτέρω, αν συνέτρεχαν λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή υπηρεσιακοί λόγοι, μπορούσε δυνητικά να τεθεί σε αργία υπάλληλος κατά του οποίου: α) έχει ασκηθεί ποινική ή πειθαρχική δίωξη για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα, το οποίο επιφέρει έκπτωση από την υπηρεσία ή β) υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για άτακτη διαχείριση, η οποία στηρίζεται σε έκθεση της προϊσταμένης αρχής ή του αρμόδιου επιθεωρητή. (άρ. 104§1 ΥΚ). Τέλος, προβλεπόταν η επιβολή του μέτρου της αναστολής εκτέλεσης των καθηκόντων του υπαλλήλου «σε κατεπείγουσες περιπτώσεις και εφόσον διακυβεύεται το συμφέρον της υπηρεσίας» (άρ. 104§3 ΥΚ). Η αυτοδίκαιη θέση σε αργία, επιβάλλεται ως πειθαρχική ποινή για το παράπτωμα της διαφθοράς και συνήθως διαρκεί το διάστημα που πραγματοποιούνται και οι ποινικές διαδικασίες για το συγκεκριμένο παράπτωμα.

Συγκεκριμένα, με τον νόμο 4325/2015 για το παράπτωμα της διαφθοράς ορίζεται το εξής: η ποινή της οριστικής παύσης, η οποία μπορεί να επιβληθεί μόνο για τα ακόλουθα παραπτώματα: της παράβασης του άρθρου 107 παράγραφος 1α του παρόντος, της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς νόμους, της απόκτησης οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών, της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας, της παράβασης της υποχρέωσης εχεμύθειας, της αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων πάνω από είκοσι δύο (22) εργάσιμες ημέρες συνεχώς ή πάνω από τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες σε διάστημα ενός (1) έτους ή πάνω από πενήντα (50) εντός μίας τριετίας, της εξαιρετικώς σοβαρής απείθειας, της άμεσης ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχής σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί, της εμμονής σε άρνηση προσέλευσης για εξέταση από υγειονομική επιτροπή. Επίσης, η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί στον υπάλληλο για οποιοδήποτε παράπτωμα αν κατά την προηγούμενη της διάπραξης του διετία του είχαν επιβληθεί τρεις (3) τουλάχιστον πειθαρχικές ποινές ανώτερες του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός ή κατά το προηγούμενο της διάπραξης του έτος είχε τιμωρηθεί για το ίδιο παράπτωμα

με ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός.⁹⁴ Επομένως, γίνεται αντιληπτό, ότι πραγματοποιείται μία σημαντική προσπάθεια το άτομο, που διέπραξε το πειθαρχικό και ποινικό αδίκημα της διαφθοράς, να τιμωρηθεί είτε με οριστική παύση των καθηκόντων του είτε με παύση των καθηκόντων του για ορισμένες ημέρες, μία ποινή που ως φαίνεται έχει και κοινωνικό αντίκτυπο στη ζωή του παραβάτη και που θα μπορούσε να δράσει αποτρεπτικά στο να διαπράξει κανείς το παράπτωμα της διαφθοράς. Η συγκεκριμένη διάταξη, έχει τόσο τιμωρητικό όσο και κατασταλτικό χαρακτήρα για το φαινόμενο της διαφθοράς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο: Οι Διατάξεις του δικονομικού δικαίου ως οπτική λειτουργών της δικαιοσύνης κατά των φαινομένων διαφθοράς

6.1. Δικαιοδοσία

Τα κριτήρια που αφορούν την τέλεση του αδικήματος της δωροδοκίας είναι τρία: της εδαφικότητας, της εθνικότητας του δράστη και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Το κριτήριο της εδαφικότητας είναι υποχρεωτικό, ενώ για ένα εκ των άλλων δύο κριτηρίων υπάρχει πιθανότητα να πραγματοποιηθούν ορισμένες εξαιρέσεις. Όσον αφορά το κριτήριο της εδαφικότητας, το αδίκημα της δωροδοκίας δεν είναι απαραίτητο να έχει πραγματοποιηθεί εξ ολοκλήρου στην επικράτεια ενός κράτους αλλά και από τα μέρη που έχουν την τελευταία δικαιοδοσία. Λαμβάνεται υπόψη μόνο το μέρος της αντικειμενικής φύσης του εγκλήματος, που διαπράχθηκε στην επικράτειά του, όπως η λήψη δώρου.⁹⁵ Το δεύτερο κριτήριο είναι η εθνικότητα του δράστη, καθώς και η ιδιότητά του ως κρατικού υπαλλήλου. Πολλές φορές σε διάφορα κράτη αυτές οι ιδιότητες δραστών συνάδουν. Βέβαια, για να είναι κάποιος κρατικός υπάλληλος απαραίτητη προϋπόθεση είναι ότι θα πρέπει να κατέχει την υπηκοότητα αυτού του κράτους. Παρόλα αυτά υπάρχουν και ορισμένες εξαιρέσεις τις οποίες καλείται να συμπεριλάβει αυτή η διάταξη του νόμου. Επιπλέον, το τρίτο κριτήριο βασίζεται στην εθνικότητα και στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, θεσπίζεται η δικαιοδοσία ενός κράτους, σε περιπτώσεις που το άτομο που είναι εμπλεκόμενο σε μορφές δωροδοκίας, είναι το κράτος ή ο υπάλληλος ή ένας υπάλληλος διεθνών οργανισμών ή διεθνών δικαστηρίων (αλλά είναι πολίτης του κράτους). Αυτές

⁹⁴ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4325/2015, ΦΕΚ Α 47/11-5-2015.

⁹⁵ Κτιστάκη, 2014.

οι δύο τελευταίες περιπτώσεις, που είναι πιθανόν να διατηρήσει η πολιτεία, υπόκεινται στην εφαρμογή αυτού του άρθρου ταυτόχρονα με την επικύρωση της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών⁹⁶ ή προσχώρησή της σε αυτήν. Ωστόσο, το κράτος, που προβλέπεται να εφαρμόσει την ανωτέρω διάταξη, δεσμεύτηκε να λάβει εκείνα τα μέτρα νομοθετικού χαρακτήρα, που πρέπει να έχουν δικαιοδοσία στις περιπτώσεις, όπου ο συμμετέχων στη δωροδοκία βρίσκεται στην επικράτειά του, ενώ στις άλλες περιπτώσεις η αίτηση έκδοσης απορρίπτεται λόγω ιδιότητας υπηκόου.⁹⁷

6.2. Ποινές και άλλα μέτρα καταστολής

Η δέσμευση των Κρατών να συμπεριλάβουν στη νομοθεσία τους τις διατάξεις, που αφορούν το ποινικό αδίκημα της δωροδοκίας, δεν θα έφερνε τα ανάλογα αποτελέσματα, αν η νομοθεσία δεν συμπληρωνόταν από τις διατάξεις της Διεθνούς Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς. Η Διεθνής Σύμβαση έχει σύμφωνα με το κεφάλαιο 1 τους εξής σκοπούς: «(α) Να προάγει και να ενισχύει τα μέτρα πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς ικανοποιητικότερα και αποτελεσματικότερα, (β) Να προωθήσει, διευκολύνει και στηρίζει τη διεθνή συνεργασία και την τεχνική αρωγή για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς συμπεριλαμβανομένης της ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων, (γ) Να προωθήσει την ακεραιότητα, την υπευθυνότητα και την ορθή διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων και της δημόσιας περιουσίας».⁹⁸

Η σύμβαση αυτή ορίζει και στοχεύει στην επιβολή αυστηρών ποινών. Οι ποινές αυτές, ανάλογα με τη βαρύτητα του εγκλήματος διακρίνονται σε αποτελεσματικές και σε αποτρεπτικές. Με βάση τη σύμβαση δεν νοείται ότι μπορεί να επιβληθεί στα εγκλήματα της δωροδοκίας η τιμωρία της ποινής του εγκλεισμού κάποιας διάρκειας. Εν αντιθέσει, ο Ποινικός Κώδικας επιβάλλεται να προσδιορίζει την ποινή φυλάκισης κάποιας διάρκειας. Αναφορικά με τα διάφορα νομικά πρόσωπα στις αποφάσεις που συνδέονται με αυτά, η Σύμβαση επιβάλλει στα Κράτη να καθορίζουν την ικανότητα επιβολής χρηματικής ποινής τέτοιου ύψους που να είναι ικανοποιητικό στα συγκεκριμένα πρόσωπα.⁹⁹

⁹⁶ Εφημερίδα Κυβερνήσεως, Νόμος 3666/2008 ΦΕΚ 113/ ΦΕΚ 113/Α'/18.6.2008.

⁹⁷ Καρράς, 2001.

⁹⁸ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 3666/2008-ΦΕΚ 113/Α'/18.6.2008.

⁹⁹ Καρράς, 2001.

Επίσης στη Διεθνή Σύμβαση, φαίνεται να υφίσταται σε μεγάλο βαθμό προαγωγή μία προληπτικής πολιτικής για όλα τα κράτη σε σχέση με την διαφθορά. Συγκεκριμένα, στο Κεφάλαιο 5II η Διεθνής Σύμβαση ορίζει ως προληπτικά μέτρα τα εξής:

1. Κάθε Κράτος Μέρος σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος αναπτύσσει, εφαρμόζει ή διατηρεί αποτελεσματικές συντονισμένες πολιτικές κατά της διαφθοράς που προάγουν τη συμμετοχή της κοινωνίας και αντανakλούν τις αρχές της επικράτησης του δικαίου, της ορθής διαχείρισης των δημόσιων υποθέσεων και της δημόσιας παρουσίας της ακεραιότητας της διαφάνειας και της υπευθυνότητας.
2. Κάθε Κράτος Μέρος θα προσπαθήσει να θεσπίσει και να προωθήσει αποτελεσματικές πρακτικές που αποσκοπούν στην πρόληψη της διαφθοράς.
3. Κάθε Κράτος Μέρος θα προσπαθήσει να αξιολογεί κατά περιόδους τα σχετικά νομικά κείμενα και διοικητικά μέτρα, με σκοπό να προσδιορίζει αν επαρκούν στην πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς.
4. Τα Κράτη Μέρη, ανάλογα με τις ανάγκες και σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού τους συστήματος συνεργάζονται μεταξύ τους και με τους αρμόδιους διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς για την προώθηση και ανάπτυξη των μέτρων που αναφέρονται στο παρόν άρθρο. Η συνεργασία αυτή μπορεί να περιλαμβάνει τη συμμετοχή σε διεθνή προγράμματα και σχέδια που αποσκοπούν στην πρόληψη της διαφθοράς.¹⁰⁰

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο: GRECO, η ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς

7.1. Η εξάλειψη της διαφθοράς: προτεραιότητα για το Συμβούλιο της Ευρώπης

Από την αρχαιότητα, η διαφθορά υπήρξε ένα από τα πιο διαδεδομένα και ύπουλα κοινωνικά κακά. Η εμπλοκή του κράτους, των αξιωματούχων ή των εκλεγμένων αντιπροσώπων σε πράξεις διαφθοράς προκαλούν μια αντίθεση στα χρηστά ήθη, που θα πρέπει να διέπουν τα δημόσια πράγματα. Από τα τέλη του 19ου αιώνα, θεωρείται σημαντική απειλή για τον ιδιωτικό τομέα, γιατί υπονομεύει την εμπιστοσύνη που είναι απαραίτητη για τη διατήρηση και την ανάπτυξη των βιώσιμων οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων. Υπολογίζεται ότι εκατοντάδες δισεκατομμύρια ευρώ, καταβάλλονται σε δωροδοκίες κάθε χρόνο.

¹⁰⁰ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 3666/2008- ΦΕΚ 113/Α'/18.6.2008.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης υπάρχει για να υποστηρίξει, να προάγει και να εξασφαλίζει τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία καθώς και το κράτος δικαίου, ενώ πρωτοστατεί στο να εξαλείφει τη διαφθορά καθώς συνθέτει απειλή για τα ίδια τα θεμέλια αυτών των βασικών αξιών. Όπως τονίζεται στη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου, η δικαιοσύνη, το κράτος δικαίου, η χρηστή διακυβέρνηση και φυσικά τα ανθρώπινα δικαιώματα τίθενται σε κίνδυνο από τη διαφθορά. Ακόμα, ο γόνιμος ανταγωνισμός διαστρεβλώνεται, θέτονται εμπόδια στην ανάπτυξη της οικονομίας και η σταθερότητα δημοκρατικών θεσμών άλλα και ηθικών θεμελίων της κοινωνίας απειλούνται.

Περαιτέρω, το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει καταλήξει σε μια διεπιστημονική προσέγγιση για την εξάλειψη της διαφθοράς, η οποία απαρτίζεται από τρία στοιχεία τα οποία είναι αλληλένδετα μεταξύ τους. Πρώτο στοιχείο είναι ο καθορισμός των προδιαγραφών στους ευρωπαϊκούς κανόνες και στα ευρωπαϊκά πρότυπα. Το δεύτερο στοιχείο είναι η επιστασία της συμμόρφωσης με βάση τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Τρίτο και τελευταίο στοιχείο ορίζεται η ανάπτυξη των ικανοτήτων, μέσω τεχνικών συνεργασιών και προγραμμάτων λειτουργίας, που προτείνονται σε μεμονωμένες περιοχές και χώρες.¹⁰¹

Επιπλέον, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δημιουργήθηκε μια σειρά πολύπλευρων νομικών εργαλείων, τα οποία καταπιάνονται με ποικίλα θέματα. Τέτοια θέματα είναι η ποινικοποίηση της διαφθοράς στον κρατικό και ιδιωτικό τομέα, η ευθύνη και αποζημίωση των πολιτών σχετικά με ζημίες, που υπέστησαν από ζημιογόνα γεγονότα διαφθοράς (ο τρόπος συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, η παροχή χρηματοδότησης σε πολιτικά κόμματα, κ.α.). Αυτά τα εργαλεία δίνουν τη δυνατότητα στα κράτη να ενισχύσουν τις ικανότητες των υπηρεσιών τους, έτσι ώστε έγκαιρα να καταπολεμούν τα φαινόμενα διαφθοράς στο διεθνές και εσωτερικό επίπεδο. Στην Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς, την GRECO, ανατίθεται σύμφωνα με αυτά τα πρότυπα η παρακολούθηση της συμμόρφωσης.¹⁰²

7.2. Ποια είναι η GRECO

Η GRECO, δημιουργήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης το 1999 και αποτελεί Ομάδα Κρατών για την καταπολέμηση της Διαφθοράς. Στόχος της είναι η

¹⁰¹ Καλτσόγια –Τουρναβίτη, 2005.

¹⁰² Greco, 2021.

επίβλεψη της συμμόρφωσης των κρατών στα ορισθέντα ευρωπαϊκά πρότυπα καταπολέμησης και αντιμετώπισης της διαφθοράς.

Σκοπός της είναι η βελτίωση των ικανοτήτων των μελών της στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Παράλληλα, επιτηρεί την προσαρμογή και συμφωνία τους στα πρότυπα, που ορίζει το Συμβούλιο της Ευρώπης. Το παραπάνω πραγματοποιείται με την ανάπτυξη μιας δυναμικής διαδικασίας, που περιλαμβάνει αμοιβαία πίεση και αξιολόγηση από ομότιμους. Βοηθά στο να εντοπιστούν οι ελλείψεις των εθνικών πολιτικών κατά της διαφθοράς, οδηγώντας με αυτό τον τρόπο στις απαραίτητες θεσμικές, νομοθετικές και πρακτικές μεταρρυθμίσεις. Ακόμα, μέσω πλατφόρμας που προσφέρεται από την GRECO γίνεται ανταλλαγή των τρόπων και των βέλτιστων πρακτικών που συμβάλουν στον εντοπισμό αλλά και στην πρόληψη φαινομένων διαφθοράς.

Στη GRECO δεν συμμετέχουν μόνο κράτη που είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Καθώς η GRECO αποτελεί μια διευρυμένη συμφωνία, κάθε κράτος που αποτελεί συμβαλλόμενο μέλος σε συμβάσεις για την διαφθορά, είτε ποινικού είτε αστικού δικαίου, εντάσσεται άμεσα σε αυτή και στις διαδικασίες που πραγματοποιούνται για την αξιολόγηση της. Η GRECO απαρτίζεται σήμερα από 50 κράτη μέλη, εκ των οποίων 48 είναι ευρωπαϊκές χώρες και επιπλέον εντάσσεται το Καζακστάν και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής.¹⁰³

Ο τρόπος λειτουργίας της GRECO, καθορίζεται λεπτομερώς στον εσωτερικό της κανονισμό και συμπληρώνεται από το Καταστατικό της. Από κάθε κράτος - μέλος ορίζονται δύο εκπρόσωποι με δικαίωμα ψήφου, οι οποίοι λαμβάνουν μέρος στις συνεδριάσεις που πραγματοποιούνται από την ολομέλεια της GRECO. Επίσης, μια λίστα εμπειρογνομόνων προσφέρεται στη GRECO από κάθε ξεχωριστό μέλος, η οποία λίστα πρόκειται να λάβει μέρος στις αξιολογήσεις της. Η GRECO παραχώρησε τον ρόλο παρατηρητή στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και στα Ηνωμένα Έθνη [(εκπροσωπούνται από την Υπηρεσία των Ηνωμένων Εθνών για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα (UNODC)]. Ο πρόεδρος, ο αντιπρόεδρος και τα μέλη του προεδρείου της GRECO εκλέγονται από την ίδια. Οι παραπάνω κατέχουν και παίζουν σημαντικό ρόλο τόσο στον σχεδιασμό του προγράμματος διεργασίας της όσο και στην εποπτεία διαδικασιών αξιολόγησης.¹⁰⁴

¹⁰³ Greco, 2021.

¹⁰⁴ Greco, 2021.

Η Νομική Επιτροπή της GRECO συγκροτείται από εκπροσώπους της Επιτροπής Υπουργών των κρατών μελών, τα οποία έχουν προσχωρήσει στη GRECO καθώς και από εκπροσώπους, τους οποίους ορίζουν ειδικά τα άλλα μέλη της GRECO. Έχει ως αρμοδιότητα την έγκριση του προϋπολογισμού της GRECO. Είναι ένα θεσμικό όργανο, νομίμως εξουσιοδοτημένο, που μπορεί να προβαίνει σε δημόσιες δηλώσεις, εάν θεωρεί, ότι ένα μέλος της GRECO δεν παίρνει τα απαραίτητα μέτρα σχετικά με τις συστάσεις που του γίνονται.

Το καταστατικό της ορίζει μια διαδικασία τύπου master, η οποία είναι πιθανόν να εναρμονιστεί στα διάφορα νομικά μέσα, που εξετάζονται. Η GRECO παρακολουθεί όλα τα μέλη της σε ισότιμη βάση, μέσω μιας δυναμικής διαδικασίας με αμοιβαία πίεση και αξιολόγηση από ομότιμους. Η αυστηρή εφαρμογή της αρχής για την ισότητα των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων ανάμεσα στα κράτη που είναι μέλη της, διασφαλίζεται μέσω του μηχανισμού της. Όλα τα μέλη της, χωρίς περιορισμούς, συμμετέχουν και υποβάλλονται στις πρακτικές της αμοιβαίας αξιολόγησης και συμμόρφωσης.¹⁰⁵

7.3. Πώς λειτουργεί η GRECO

Στις αρμοδιότητες της GRECO περιλαμβάνονται:

- Πραγματοποίηση «οριζόντιας» διαδικασίας αξιολόγησης. Δηλαδή, όλα τα μέλη περνούν από αξιολόγηση που συμβαίνει στο πλαίσιο ενός Γύρου Αξιολόγησης. Το παρών οδηγεί σε συστάσεις για την υλοποίηση των απαιτούμενων πρακτικών, θεσμικών και νομοθετικών μεταρρυθμίσεων.
- Εφαρμογή διαδικασίας συμμόρφωσης η οποία σχεδιάστηκε για να αξιολογήσει το τι μέτρα λαμβάνουν τα μέλη της προκειμένου να εφαρμόσουν τις συστάσεις.

Η GRECO λειτουργεί σε κύκλους αξιολόγησης, που ο καθένας αναπτύσσει συγκεκριμένα θέματα:

- Το 2000-2002 έλαβε χώρα ο πρώτος γύρος αξιολόγησης της GRECO. Ασχολήθηκε με την εξειδίκευση και τα μέσα των εθνικών φορέων, που καταγίνονται με την πρόληψη και την εξάλειψη της διαφθοράς. Επιπλέον, μελέτησε το μέγεθος και το εύρος της ατιμωρησίας υπαλλήλων του δημοσίου σε σχέση με τη σύλληψη, τη δίωξη κ.λπ.

¹⁰⁵ Greco, 2021.

- Το 2003-2006 πραγματοποιήθηκε ο δεύτερος γύρος αξιολόγησης. Εστίασε στον εντοπισμό, στην κατάσχεση και στη δήμευση των προϊόντων διαφθοράς καθώς και σε μεθόδους εντοπισμού και πρόληψης της διαφθοράς στα τμήματα της δημόσιας διοίκησης.
- Τον Ιανουάριο του 2007 ξεκίνησε ο τρίτος γύρος αξιολόγησης που επιδόθηκε: (α) στις εξωσυμβατικές ενοχές που εντοπίζονται στη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά (β) στη χρηματοδοτική διαφάνεια των κομμάτων.¹⁰⁶

Η αξιολόγηση ενός συγκεκριμένου μέλους πραγματοποιείται, κατά τη διαδικασία αξιολόγησης από μια ομάδα εμπειρογνομόνων η οποία ορίζεται από τη GRECO. Επιπλέον, η διαδικασία είναι μια καλά καθορισμένη διεργασία. Η διάγνωση του τι κατάσταση, επικρατεί σε κάθε χώρα, διενεργείται σύμφωνα με τις γραπτές απαντήσεις ενός ερωτηματολογίου και τις πληροφορίες που συλλέγονται από συναντήσεις με κρατικούς υπαλλήλους αλλά και εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών κατά τη πραγματοποίηση κάποιας επίσκεψης στη χώρα. Στη συνέχεια, η ομάδα εμπειρογνομόνων συντάσσει μια έκθεση που κοινοποιείται στη χώρα που ελέγχεται, ώστε να πραγματοποιηθούν σχόλια, πριν γίνει η τελική υποβολή της στη GRECO για μελέτη και τελική έγκριση.¹⁰⁷ Τα συμπεράσματα που προκύπτουν από τις εκθέσεις αξιολόγησης είναι πιθανόν να αναφέρουν ότι η νομοθεσία και η πρακτική είναι σύμφωνες ή δεν είναι με τις διατάξεις που εξετάζονται. Ακόμα, είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε συστάσεις, που αξιώνουν δράση εντός 18 μηνών ή σε παρατηρήσεις, που υποτίθεται ότι πρέπει να λάβουν υπόψη τα μέλη, αλλά ωστόσο δεν χρειάζεται επίσημα να τις αναφέρουν στην επόμενη διαδικασία συμμόρφωσης.¹⁰⁸

Επιπλέον, στα πλεονεκτήματα που διαθέτει η επίβλεψη της GRECO εντάσσεται η υλοποίηση των συστάσεων, που εξετάζεται κατά τη διαδικασία συμμόρφωσης. Το κατά πόσο μια σύσταση έχει υλοποιηθεί σε ικανοποιητικό βαθμό ή όχι, θεμελιώνεται σε μια έκθεση κατάστασης. Η έκθεση κατάστασης συνοδεύεται από δικαιολογητικά, τα οποία κατατέθηκαν από το μέλος που βρίσκεται στη διαδικασία ελέγχου, 18 μήνες κατόπιν της έγκρισης της έκθεσης αξιολόγησης. Όταν δεν εφαρμόζονται όλες οι συστάσεις που έχουν πραγματοποιηθεί, η GRECO επανεξετάζει τις συστάσεις που εκκρεμούν μέσα σε 18 μήνες. Στις εκθέσεις συμμόρφωσης που επικύρωσε η GRECO,εμπεριέχεται ένα γενικό συμπέρασμα που

¹⁰⁶ Greco, 2021.

¹⁰⁷ Greco, 2021.

¹⁰⁸ Greco, 2021.

σχετίζεται με τη μερική ή ολική εφαρμογή των συστάσεων. Στόχος αυτών των συστάσεων είναι να ληφθεί απόφαση σχετικά με το αν η διαδικασία συμμόρφωσης για κάποιο μέλος θα παύσει ή όχι. Τέλος, σύμφωνα με τον κανονισμό της GRECO, προβλέπεται μια ειδική διαδικασία, βασισμένη σε μια διαβαθμισμένη προσέγγιση, μη ικανοποιητικά παγκοσμίως.

Συμπληρωματικά, η GRECO, η οποία εδρεύει στο Στρασβούργο, επικουρείται από μια γραμματεία, υπό την ηγεσία ενός εκτελεστικού γραμματέα, που προσφέρεται από τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης.¹⁰⁹

7.4. Αξιολογήσεις GRECO

Οι διαδικασίες αξιολόγησης GRECO περιλαμβάνουν τη συλλογή πληροφοριών και τη σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης. Συγκεκριμένα, οι πληροφορίες συλλέγονται μέσω ερωτηματολογίων ή επισκέψεων στη χώρα, ενώ επιτρέπουν στις ομάδες αξιολόγησης να ζητήσουν περαιτέρω πληροφορίες κατά τη διάρκεια συζητήσεων υψηλού επιπέδου με εγχώριους βασικούς παράγοντες. Οι εκθέσεις αξιολόγησης, οι οποίες εξετάζονται και εγκρίνονται από τη GRECO, εμπεριέχουν συστάσεις προς τις χώρες που αξιολογούνται, προκειμένου να βελτιωθεί η στάθμη της συμμόρφωσής που παρουσιάζουν με τις υπό εξέταση διατάξεις. Τα μέτρα, τα οποία ελήφθησαν για εφαρμογή των συστάσεων, αξιολογούνται στη συνέχεια από τη GRECO στο πλαίσιο χωριστής διαδικασίας συμμόρφωσης.¹¹⁰

Μέχρι στιγμής, η GRECO έχει ξεκινήσει πέντε γύρους αξιολόγησης που αφορούν ειδικές διατάξεις των είκοσι κατευθυντήριων αρχών (και συναφών διατάξεων της σύμβασης ποινικού δικαίου). Ειδικότερα, τα θέματα που παρουσιάζονται πιο διεξοδικά σε κάθε γύρο αξιολόγησης της GRECO είναι τα ακόλουθα:

ΠΡΩΤΟΣ ΓΥΡΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Θέματα που εξετάστηκαν:

- Η εξειδίκευση, η ανεξαρτησία καθώς και τα μέσα που μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι εθνικοί φορείς που δραστηριοποιούνται σε θέματα πρόληψης και εξάλειψης της διαφθοράς
- Η έκταση και το πεδίο των ασυλιών.

ΔΕΥΤΕΡΟΣ ΓΥΡΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

¹⁰⁹ Greco, 2021.

¹¹⁰ Greco, 2021.

Θέματα που εξετάστηκαν:

- Η ταυτοποίηση, κατάσχεση και δήμευση της διαφθοράς,
- Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση (συστήματα ελέγχου, συγκρούσεις συμφερόντων),
- Η πρόληψη της χρήσης νομικών προσώπων ως ασπίδας διαφθοράς,
- Η χρηματοοικονομική και φορολογική νομοθεσία που αφορά την εξάλειψη της διαφθοράς
- Η ανάπτυξη δεσμών ανάμεσα στη διαφθορά και το οργανωμένο έγκλημα αλλά και η νομιμοποίηση εσόδων που προέρχονται από την τέλεση παράνομων δραστηριοτήτων.¹¹¹

ΤΡΙΤΟΣ ΓΥΡΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Θέματα που εξετάστηκαν:

- Οι ενοχές που αναφέρονται στη σύμβαση του ποινικού δικαίου για τη διαφθορά (ETS 173), στο πρόσθετο πρωτόκολλό της (ETS 191) και στην κατευθυντήρια αρχή (GPC 2),
- Η διαφάνεια της κομματικής χρηματοδότησης, όπως γίνεται κατανοητή με αναφορά στη σύνθεση της Επιτροπής Υπουργών, για κοινές νόρμες ενάντια στη διαφθορά που αφορά την χρηματοδότηση πολιτικών παρατάξεων ή/ και εκλογικών εκστρατειών.¹¹²

ΤΕΤΑΡΤΟΣ ΓΥΡΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Θέματα που εξετάστηκαν:

- Η πρόληψη της διαφθοράς που σχετίζεται με δικαστές και εισαγγελείς ή με άτομα που είναι μέλη στο κοινοβούλιο,
- Οι ηθικοί κανόνες και αρχές συμπεριφοράς,
- Η σύγκρουση των συμφερόντων,
- Ο περιορισμός ή η απαγόρευση κάποιων δραστηριοτήτων,
- Η δήλωση των περιουσιακών στοιχείων, των εσόδων, των τόκων και των υποχρεώσεων
- Η επιβολή των κανόνων που σχετίζονται με τις συγκρούσεις συμφερόντων και
- Η επίγνωση.

¹¹¹ Greco, 2021.

¹¹² Greco, 2021.

ΠΕΜΠΤΟΣ ΓΥΡΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Θέματα που εξετάστηκαν:

- Η λήψη μέτρων για την πρόληψη φαινομένων διαφθοράς και τακτικές που προωθούν την ακεραιότητα στις κεντρικές κυβερνήσεις (ανώτατα εκτελεστικά καθήκοντα) αλλά και στις υπηρεσίες που αφορούν την επιβολή του νόμου,
- Οι ηθικές αρχές και κανόνες συμπεριφοράς,
- Η σύγκρουση των συμφερόντων,
- Η απαγόρευση ή ο περιορισμός κάποιων δραστηριοτήτων,
- Η δήλωση των περιουσιακών στοιχείων, των εσόδων, των τόκων και των υποχρεώσεων
- επιβολή των κανόνων σχετικά με τις συγκρούσεις συμφερόντων
- Η επίγνωση.¹¹³

7.5. Η σύνθεση της GRECO

Μια αντιπροσωπεία με το ανώτερο δυο αντιπροσώπους της, εκ των οποίων ο ένας τίθεται επικεφαλής της αντίστοιχης αντιπροσωπείας, διορίζεται στη GRECO από κάθε ένα κράτος. Τα έξοδα διαμονής και μετακίνησής των ατόμων αυτών εντάσσονται και πληρώνονται από τον προϋπολογισμό της GRECO. Πέρα από τους παραπάνω, σύμφωνα με το άρθ. 7, συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου στις Ολομέλειες της GRECO: α) Ένας αντιπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Νομική Συνεργασία ως και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για προβλήματα εγκληματικότητας, β) Οι αντιπρόσωποι διαφορετικών οργάνων που ανήκουν στο Συμβούλιο της Ευρώπης, οι οποίοι θα αποφασίσουν μετά από πρόσκληση της Επιτροπής των Υπουργών, και γ) Ένας αντιπρόσωπος της Καταστατικής Επιτροπής που προβλέπεται από το άρθ. 18 του Καταστατικού.¹¹⁴

Η GRECO η οποία αποφασίζει για τη λειτουργία της κυρίως έχει καθήκον:

1. Την αποδοχή των εκθέσεων αξιολόγησης,
2. Να ενστερνίζεται το σχέδιο του ετήσιου προγράμματος των δραστηριοτήτων,
3. Την κατάθεση προτάσεων που έχει συντάξει στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου της Ευρώπης ώστε το σχέδιο του προϋπολογισμού να επεξεργαστεί, προτού το υποβάλλει στην Καταστατική Επιτροπή

¹¹³ Greco, 2021.

¹¹⁴ Καρράς, 2001.

4. Την έγκριση της εκθέσεως των πεπραγμένων, προτού τη διαβιβάσει στην Καταστατική Επιτροπή και στην Επιτροπή Υπουργών.

Οι συνεδριάσεις της γίνονται χωρίς την παρουσία κοινού και δικαίωμα ψήφου έχουν τα μέλη τα οποία συμμετέχουν στην αμοιβαία αξιολόγηση που πραγματοποιείται από τα κράτη μέλη. Σύμφωνα με το καταστατικό της GRECO, εάν ένα μέλος της, πάνω από δύο χρόνια, δεν καταβάλλει μέρος ή ολόκληρο το χρηματικό ποσό, που υποχρεούται να συνεισφέρει στον προϋπολογισμό της, του απαγορεύεται η συμμετοχή στη διαδικασία κατά την οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις, εκτός και αν υπάρξει αντίθετη απόφαση της Καταστατικής Επιτροπής. Η απαρτία της GRECO ορίζεται με την πλειοψηφία των μελών. Η λήψη των αποφάσεων γίνεται με την πλειοψηφία και συγκεκριμένα με την θετική ψήφο των 2/3 των συμμετεχόντων σε αυτή. Για διαδικαστικά θέματα απαιτείται η πλειοψηφία των ψηφισάντων. Επιπλέον, ο Πρόεδρος καθώς και ο Αντιπρόεδρος εκλέγονται από όσους αντιπροσώπους έχουν δικαίωμα ψήφου.¹¹⁵

7.6. Οι αξιολογήσεις της GRECO για τη διαφθορά στην Ελλάδα

Η GRECO, ως προαναφέρθηκε, έχει σαν σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατών, ενώ, συγχρόνως, αφού εντοπίσει της ελλείψεις των εθνικών δράσεων, που επιτρέπουν στη διαφθορά να «ανθίσει», παρέχει προτάσεις ώστε να πραγματοποιηθούν μεταρρυθμίσεις. Η Greco με στόχο τη συμμόρφωση των κρατών μελών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, πραγματοποιεί μία διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης από ομότιμους εταίρους. Όλα τα κράτη μέλη υποβάλλονται στη διαδικασία της αμοιβαίας αξιολόγησης αλλά και της συμμόρφωσης.

Ο μηχανισμός, που χρησιμοποιεί η GRECO, αποτελείται από δύο διακριτές φάσεις:

- Η πρώτη φάση, ονομάζεται οριζόντια φάση παρατήρησης, κατά τη διάρκεια της οποίας τα μέλη υπόκεινται σε μια σειρά αξιολογήσεων με στόχο να διατυπωθούν συστάσεις σχετικές με την προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις οδηγίες του Συμβουλίου της Ευρώπης (διαδικασία αξιολόγησης από ομάδα εμπειρογνομόνων (Greco Evaluation Team ή συντομογραφικά GET).
- Η δεύτερη φάση, ονομάζεται κάθετη φάση ελέγχου σχετικά με την καταλληλότητα των εθνικών μέτρων και την επίτευξη των στόχων που

¹¹⁵ Greco, 2021.

θέτει, για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η GRECO εργάζεται σε κύκλους αξιολόγησης καλύπτοντας συγκεκριμένα θέματα.

Ο πρώτος κύκλος αξιολόγησης της GRECO (2000-2002) αφορά την εξειδίκευση και τα Εθνικά Όργανα που ασχολούνται με την καταπολέμηση της διαφθοράς.¹¹⁶ Η σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης βασίστηκε στις Κατευθυντήριες Αρχές 3, 6 και 7 του Συμβουλίου της Ευρώπης. Σε αυτόν τον κύκλο, πραγματοποιήθηκε η αξιολόγηση της γενικής πολιτικής της Ελλάδας κατά της διαφθοράς και ειδικότερα το νομοθετικό πλαίσιο περί διαφθοράς, τα θεσμικά όργανα και οι αρχές που ήταν υπεύθυνες για την καταπολέμησή της διαφθοράς, όπως ελληνική αστυνομία, δικαστήρια, άλλες ελεγκτικές υπηρεσίες καθώς και το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, η Εθνική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο δεύτερος κύκλος αξιολόγησης (2003-2006) αφορούσε προσόδους από αδικήματα διαφθοράς, δημόσια διοίκηση και διαφθορά, νομικά πρόσωπα και διαφθορά. Η σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης στηρίχθηκε στις Κατευθυντήριες Αρχές 4, 9 & 10, 5 & 8 του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η GRECO απηύθυνε στην Ελλάδα δέκα (10) συστάσεις. Σύμφωνα με την Έκθεση Συμμόρφωσης, η GRECO θεώρησε πως η ελληνική πλευρά υλοποίησε ικανοποιητικά πέντε (5) συστάσεις τις υπ' αριθμ.iii, iv,vii,ix,x, εν μέρει υλοποίηση υπήρξε για τις υπ' αριθμ.i, ii, v, και μη υλοποίηση για τις υπ' αριθμ. vi και viii (προστασία καταγγελλόντων για περιστατικά αναφοράς, επαγγελματικοί περιορισμοί για πρόσωπα που κρίθηκαν ένοχα για ποινικά αδικήματα).

Ο τρίτος κύκλος αξιολόγησης της GRECO (2007-2011) αφορούσε στην ποινικοποίηση των αδικημάτων διαφθοράς και χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων. Η σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης βασίστηκε στις Κατευθυντήριες Αρχές 2 και 4. Η GRECO απηύθυνε στην Ελλάδα έντεκα συστάσεις αλλά λόγω της ελλιπούς συμμόρφωσης, αναγκάστηκε να επανέλθει αρκετές φορές. Οι συστάσεις προς την Ελλάδα, αφορούσαν θέματα ποινικοποίησης αδικημάτων διαφθοράς μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται, η αναθεώρηση των διατάξεων για την ειλικρινή μεταμέλεια (αποφυγή κατάχρησής τους και παρεμπόδισης των ερευνών και των διώξεων για τα αδικήματα διαφθοράς), η κατάργηση ειδικής παραγραφής για τη δίωξη των μελών της κυβέρνησης και των πρώην μελών της κυβέρνησης, την αλλαγή

¹¹⁶ Greco, 2021, Έκθεση Αξιολόγησης και Συμμόρφωσης για την Ελλάδα.

της νομοθεσίας ώστε να μην είναι δυνατή η εφαρμογή του άρθρου 30 παρ. 2 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, περί αναβολής ή αναστολής της δίωξης «πολιτικών πράξεων» και «αδικημάτων μέσω των οποίων μπορούν να διαταραχθούν οι διεθνείς σχέσεις του Κράτους», για όλα τα αδικήματα ημεδαπής και αλλοδαπής δωροδοκίας. Όσον αφορά την αξιολόγηση του καθεστώτος χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, η ομάδα αξιολόγησης της GRECO (GET) απηύθυνε δεκαέξι (16) συστάσεις στις ελληνικές αρχές.¹¹⁷

Ο τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO (2012-2016) αφορά στην πρόληψη της Διαφθοράς Μελών του Κοινοβουλίου, Δικαστών και Εισαγγελέων. Οι επιμέρους θεματικές του σχετίζονται με τη διαδικασία ψήφισης νόμων από το κοινοβούλιο, τους θεσπισμένους κώδικες δεοντολογίας (codes of conduct), τις συγκρούσεις συμφερόντων των ανωτέρω προσώπων, τα ασυμβίβαστα και την απαγόρευση/περιορισμό ορισμένων δραστηριοτήτων, τη δήλωση των περιουσιακών τους στοιχείων (πόθεν έσχες), το εισόδημά τους, υποχρεώσεις και συμφέροντα αυτών με την επιβολή των εφαρμοστέων κανόνων αλλά και την εκπαίδευσή τους σε θέματα διαφθοράς.

Ο πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO (2017-2021) αφορά στην πρόληψη της διαφθοράς και προώθηση της ακεραιότητας στα κεντρικά όργανα της κυβέρνησης και τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου. Δεν υπάρχει σχετική έκθεση αξιολόγησης για την χώρα μας.

Συνάγεται το συμπέρασμα με βάση τα προαναφερθέντα ότι η Greco, έχει πραγματοποιήσει μια μεγάλη προσπάθεια για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα Κράτη – Μέλη και ότι προσπάθησε μέσω του ποινικού δικαίου να περιορίσει τα φαινόμενα διαφθοράς από τους απλούς δημόσιους υπαλλήλους μέχρι και τους πολιτικούς.¹¹⁸

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8^ο: Η λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών ως ρόλος θεματοφύλακα για την καταπολέμηση της διαφθοράς

8.1. Εισαγωγή

Η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών, θεωρείται μία καινοτομία του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Η δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών στοχεύει στην ενίσχυση μορφών ελέγχου των αποτελεσμάτων δράσης της Δημόσιας Διοίκησης

¹¹⁷ Λαλαούνη, 2021.

¹¹⁸ Λαλαούνη, 2021.

αλλά και στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών.¹¹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι υπεύθυνες για την εποπτεία και τη ρύθμιση κάποιου τομέα κρατικής δραστηριότητας, ο οποίος αποσπάται από την κλασική κρατική-διοικητική αρμοδιότητα και έτσι οι Αρχές αυτές δεν υπάγονται στην εποπτεία ή στον ιεραρχικό έλεγχο κάποιου υπουργού για αυτό και ονομάζονται «ανεξάρτητες».¹²⁰ Οι Ανεξάρτητες Αρχές, είναι υπεύθυνες για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την προαγωγή της διαφάνειας. Συγκεκριμένα οι Ανεξάρτητες Αρχές, που αποτελούν υπηρεσίες διοίκησης, διακρίνονται για κάποια χαρακτηριστικά όπως:

- α) Αποτελούν κρατικά όργανα, που δεν επιδέχονται ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία της κεντρικής διοίκησης, ενώ υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας. Συνεπώς, δεν υποχρεούνται να υπακούουν στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Η ανεξαρτησία που κατέχουν τα μέλη τους είναι τόσο προσωπική, η οποία έγκειται στο γεγονός ότι δεν δέχονται εντολές και δεσμεύονται νομικά, όσο και λειτουργική, η οποία σημαίνει ότι άλλα κρατικά όργανα, και ιδιαιτέρως η εκτελεστική λειτουργία δεν έχουν το δικαίωμα παρέμβασης στον τρόπο άσκησης των καθηκόντων τους. Η ανεξαρτησία που κατέχουν τα μέλη ισοδυναμεί με την αντίστοιχη των δικαστών.¹²¹
 - β) Λαμβάνοντας υπόψη τις σημαντικές και ευαίσθητες πτυχές της πολιτικής οικονομίας και της κοινωνικής ζωής, παρέχουν ένα ευρύ φάσμα εξουσιών αρμοδιοτήτων (κυρίως κανονιστικού και κυρωτικού επιπέδου). Ακόμα, οι αποφάσεις που λαμβάνουν επιβάλλουν δεσμεύσεις σε άλλα κρατικά όργανα. Το άρθρο 101Α του Συντάγματος διασφαλίζει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών καθώς και η εκλογική διαδικασία των μελών τους. Όμως, αυτή η προβλεπτικότητα αφορά μόνο στις πέντε κατοχυρωμένες συνταγματικά Ανεξάρτητες Αρχές, οι οποίες έγιναν κομμάτι του Συντάγματος στην αναθεώρηση του 2001.¹²² Οι παραπάνω αρχές δίνονται στη συνέχεια:
1. Ο Συνήγορος του Πολίτη
 2. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
 3. Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων
 4. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

¹¹⁹ Μακρυδημήτρης, 2012.

¹²⁰ Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά, 2000.

¹²¹ Σταυρόπουλος, 2013.

¹²² Τράπεζα πληροφοριών νομοθεσίας, Αναθεώρηση Συντάγματος 2001.

5. Η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών.

Με βάση το Σύνταγμα τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών αναλαμβάνουν τα καθήκοντά τους για μια συγκεκριμένη θητεία και κατέχουν εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Τα μέλη επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων, ένας θεσμός ο οποίος έχει προβλεφθεί από τον Κανονισμό της Βουλής και ο οποίος ρυθμίζεται με διακομματική συγκρότηση. Η λήψη της τελικής κρίσης της Διάσκεψης των προέδρων που αφορά την επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, πραγματοποιείται είτε ομόφωνα, είτε με την ειδική αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Οι πράξεις και οι αποφάσεις, που εκδίδονται, επιδέχονται δικαστικό έλεγχο, ενώ προβλέπεται ο τρόπος που θα ασκηθεί κοινοβουλευτικός έλεγχος στη δραστηριότητα Ανεξάρτητων Αρχών από τον κανονισμό της Βουλής.

Πέρα από τις πέντε Ανεξάρτητες Αρχές που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες, υπάρχει και ένας μεγάλος αριθμός τους που προβλέπεται και νομοθετικά. Πιο κύριες από αυτές που προβλέπονται νομοθετικά είναι: η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών ή Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), [(η οποία έχει την επίβλεψη και την καθοδήγηση της τηλεπικοινωνιακής αγοράς και της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ενώ υπάγεται σ' αυτή και το Διαδίκτυο (Internet)], ο Συνήγορος του Καταναλωτή και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, κ.ά.¹²³

8.2. Συνήγορος του Πολίτη

8.2.1. Ιδρυτικό Νομικό πλαίσιο

Η θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη πραγματοποιήθηκε στο Ν.2477/97 και η δράση του ξεκίνησε στις 1/10/1998. Κατοχυρώνεται με στο άρθρο 103 §9 του Συντάγματος, ενώ ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3094/03. Η παροχή των υπηρεσιών του είναι δωρεάν. Επιπλέον, η αφοσίωση στη λογική του θετικού αθροίσματος, είναι βασική, καθοριστική αρχή και κανόνας της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη. Η διεξοδική έρευνα, δηλαδή, και η παρουσίαση λύσεων από τις οποίες ωφελούνται τόσο η διοίκηση όσο και οι πολίτες.¹²⁴ Η Ανεξάρτητη Αρχή προασπίζει τα δικαιώματα στο κράτος και στο εσωτερικό του ιδιωτικού τομέα, δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στην επιστασία και διεύρυνση της υλοποίησης της

¹²³ Τάχος, 1996.

¹²⁴ Ελλήνων, 2021.

αρχής της ισότιμης μεταχείρισης, των δικαιωμάτων των παιδιών και των ευπαθών ομάδων. Από τον Συνήγορο του Πολίτη αλλά και τους πέντε Βοηθούς Συνηγόρους πραγματοποιείται η στελέχωσή της. Ο Συνήγορος του πολίτη και οι πέντε Βοηθοί Συνήγοροι διευθύνουν και επιτηρούν τις εργασίες και τα στελέχη των ανάλογων θεματικών κύκλων της Αρχής. Οι θεματικοί αυτοί κύκλοι είναι: της Ποιότητας Ζωής, της Κοινωνικής Προστασίας, των Δικαιωμάτων του Παιδιού, των Ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των Σχέσεων Κράτους-Πολίτη. Σε αυτό το σημείο καθίσταται αναγκαίο να διευκρινιστεί ότι ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει άμεση σχέση με τη διαφθορά. Η συγκεκριμένη αρχή σύμφωνα με το νόμο αν έχει ενδείξεις για την τέλεση του πειθαρχικού και ποινικού παραπτώματος της διαφθοράς, συνίσταται να το αναφέρει στις αρμόδιες αρχές.¹²⁵

8.2.2. Νομοθεσία

- Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59/Α/1997):«*Συνήγορος του Πολίτη, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης*»,
- ΠΔ 273/1999 (ΦΕΚ 229/Α/1999):«*Κανονισμός Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη*»,
- Ν. 3094/2003 (ΦΕΚ 10/ Α/2003):«*Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις*».

8.2.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες

Η ανεξάρτητη αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» διαμεσολαβεί ανάμεσα στους πολίτες και τις δημόσιες υπηρεσίες, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τα Ν.Π.Ι.Δ. για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την εφαρμογή της νομιμότητας.«Ο Συνήγορος του Πολίτη» έχει, επιπλέον, ως διεκπεραίωση την υποστήριξη και προώθηση των συμφερόντων του παιδιού, καθώς και την ανάπτυξη της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων, χωρίς διάκριση, εξαιτίας φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας, ή γενετήσιου προσανατολισμού».

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο αντίστοιχος θεσμός που λειτουργεί, είναι αυτός του Ευρωπαϊκού διαμεσολαβητή. Ο Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής καθιερώθηκε με τη συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, ενώ ο θεσμός καθορίζεται πλέον από τον χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (άρθρο 43) και στο άρθρο 228 της Συνθήκης

¹²⁵ Συνήγορος του Πολίτη, 2001.

για τη λειτουργικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βασικές υποχρεώσεις του «Συνηγόρου του Πολίτη» είναι η παρέμβαση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών με σκοπό την προάσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη, την εξάλειψη της κακοδιοίκησης και την διατήρηση της νομιμότητας. Επίσης, αρμοδιότητά του είναι η στήριξη και προώθηση των δικαιωμάτων του παιδιού, μέσω του Συνηγόρου του Παιδιού. Πέραν τούτων, ο Συνήγορος του Πολίτη διαχειρίστηκε υποθέσεις, που σχετίζονταν με «απειλές, βασανιστήρια, παράνομη χρήση όπλου, ρατσιστικές συμπεριφορές. Ακόμα, κάθε είδους καταγγελία συμβάντος αστυνομικής αυθαιρεσίας θα διερευνάται στο εξής από τον Συνήγορο του Πολίτη, καθώς ακυρώνονται τα πολύ-ανακοινωθέντα γραφεία «Αντιμετώπισης Περιστατικών Αστυνομικής Αυθαιρεσίας», που πρακτικά δεν λειτούργησαν ποτέ.¹²⁶ Τα γραφεία Αντιμετώπισης Περιστατικών Αυθαιρεσίας δημιουργήθηκαν με τον Ν.3938/2011για τη γρήγορη και αποτελεσματική εξέταση αναφορών, οι οποίες αφορούν γεγονότα συμπεριφοράς που είναι παράνομη, από ένστολο άτομο κατά των πολιτών και την παράθεσή αυτών ώστε να διεξαχθεί περισσότερη έρευνα, στις αρμόδιες αρχές και υπηρεσίες, όπου θεωρείται επιβεβλημένο. Ουσιαστικά, τα «γραφεία» αυτά ποτέ δεν λειτούργησαν και δεν στελεχώθηκαν από δικηγόρους παρ' Αρείω Πάγω, γιατί οι οικονομικές αποδοχές που προσφέρονταν ήταν μικρές και δεν υπήρχε το ανάλογο ενδιαφέρον.¹²⁷

8.3. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)

8.3.1. Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) είναι Ανεξάρτητη Αρχή, που προβλέπεται από το Σύνταγμα και δεν υπόκειται σε κυβερνητικό ή οποιονδήποτε άλλο έλεγχο. Διασφαλίζει το δικαίωμα εργασίας στο δημόσιο τομέα σε συνθήκες ξεκάθαρης αντικειμενικότητας, αξιοκρατίας, δημοσιότητας και διαφάνειας, ενώ θεσμοθετεί την ουδετερότητα της Διοίκησης αλλά και την παροχή και προστασία των ίσων ευκαιριών προς όλους τους πολίτες. Η σύνθεση του ΑΣΕΠ, ως θεσμικού εγγυητή της διατήρησης αυτών των αρχών, επιφορτίστηκε με το να ελέγξει τη σωστή υλοποίηση διατάξεων, οι οποίες ρυθμίζουν τον τρόπο με τον οποίο κάποιος προσλαμβάνεται στο δημόσιο τομέα. Η σύστασή του πραγματοποιήθηκε με τον Ν.

¹²⁶ Λάζος, 2005.

¹²⁷ Σταυρόπουλος, 2013.

2190/94, ενώ απαρτίζεται από τον Πρόεδρο, δύο (2) αντιπροέδρους, είκοσι τέσσερα (24) μέλη και εικοσιένα (21) Συμβούλους.¹²⁸

8.3.2. Νομοθεσία

- ❖ Ν.4325/2015: *«Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις».*
- ❖ Ν.4210/2013: *«Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις».*
- ❖ Ν.3868/2010: (Άρθρο 7): *«Διαδικασία επιλογής μόνιμου νοσηλευτικού και λοιπού προσωπικού».*
- ❖ Ν.3848/2010: (Κεφάλαιο Α'): *«Κάλυψη θέσεων και λειτουργικών αναγκών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης».*
- ❖ Ν.3812/2009: *«Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο κράτος τομέα και άλλες διατάξεις».*
- ❖ Ν.3320/2005: *«Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου κρατικού τομέα και για τους Ο.Τ.Α.»*
- ❖ Ν.3260/2004: *«Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων δημόσιας διοίκησης».*
- ❖ Ν.3051/2002: *«Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο κράτος τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».*
- ❖ Ν.2190/1994: *«Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης».*¹²⁹

8.3.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες

Το ΑΣΕΠ, με βάση τον νόμο ίδρυσής του, έχει προμηθευτεί με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, προκειμένου να εκπληρώσει την αποστολή του. Σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής δεν εμπίπτει στο πλαίσιο επιστασίας ή σε έλεγχο από όργανα της κυβέρνησης ή από άλλες διοικητικές αρχές, αλλά σε έλεγχο από το κοινοβούλιο. Τα μέλη του ΑΣΕΠ είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, που διαθέτουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι πράξεις του

¹²⁸ Ελλήνων, 2021.

¹²⁹ Ελλήνων, 2021.

μπορούν να υποστούν δικαστικό έλεγχο αλλά όχι, όμως, και ιεραρχικό έλεγχο από άποψη νομιμότητας. Η απήγηση δράσης του ΑΣΕΠ είναι εθνική. Η αρμοδιότητα του είναι κανονιστική και ελεγκτική όσον αφορά την νομιμότητα πράξεων που εντάσσονται στην δικαιοδοσία του. Επιπλέον, κατέχει ελεγχόμενη κυρωτική υποχρέωση. Σύμφωνα με αυτόν τον κανονισμό διαθέτει δικό του προϋπολογισμό, που διέπεται από οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια. Επίσης, μέσω ΑΣΕΠ τελεσφορούν όλοι οι διαγωνισμοί που πραγματοποιούνται για την πρόσληψη ατόμων ως προσωπικό στον κρατικό φορέα, από την έκδοση της προκήρυξης, δηλαδή την αρχή, μέχρι και την επιλογή του ως διορισθέντες δημόσιοι υπάλληλοι. Ακόμα, με απόφαση του υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης δημιουργήθηκε μια Ειδική Επιτροπή για το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού(Α.Σ.Ε.Π.),¹³⁰ που έχει ως αντικείμενο την εξέταση ενστάσεων για τη συνάφεια των τίτλων σπουδών μεταπτυχιακού επιπέδου που διαθέτουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθ. 9 του Νόμου 4354/2015 (ΦΕΚ/176/Α) «μισθολογικές ρυθμίσεις των δημοσίων υπαλλήλων».¹³¹, ¹³² Το ΑΣΕΠ μέσα στο πέρασμα των χρόνων κατάφερε μέσω των δημοσίων διαγωνισμών, να εκπληρώσει τον ρόλο του ως ανεξάρτητη αρχή και ακριβώς εξαιτίας της αυτοτέλειάς του και των προσλήψεων μέσω των διαγωνισμών, επιτυγχάνει την έλλειψη διαφθοράς.

8.4. Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (ΑΠΔΠΧ)

Αποτελεί μία εκ' των πιο αξιοσημείωτων ανεξάρτητων αρχών, κυρίως την σημερινή εποχή που επικρατεί μια καθολική υπερίσχυση των πληροφοριακών μέσων. Συγκεκριμένα, προσωπικά στοιχεία και δεδομένα μπορούν να καταγραφούν με την πληροφορική, τους ηλεκτρονικούς υπολογιστές και όλα τα σχετικά ψηφιακά μέσα που διαθέτουν οι υπολογιστές. Είναι σημαντικό πως θεμέλιο δικαίωμα στη ζωή του ανθρώπου αποτελεί η διασφάλιση της προστασίας των προσωπικών δεδομένων καθώς και της ιδιωτικότητάς του. Σύμφωνα με τον νόμο χορηγούνται συγκεκριμένα δικαιώματα στα φυσικά πρόσωπα, δηλαδή στα υποκείμενα των δεδομένων, ενώ παράλληλα προβάλλονται καθορισμένες υποχρεώσεις, σε αυτούς που τηρούν αρχεία τα οποία συμπεριλαμβάνουν προσωπικά δεδομένα. Στα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα συμπεριλαμβάνονται το όνομα, η διεύθυνση, η ηλεκτρονική αναγνώριση, οι

¹³⁰ Ρακιντζής, 2015.

¹³¹ Σταυρόπουλος, 2013.

¹³² Φυτράκης, 2010.

πληροφορίες υγείας, το εισόδημα, τα πολιτιστικά χαρακτηριστικά και άλλα γνωρίσματα που μπορούν να διακρίνουν έναν πολίτη.

Η σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής έγινε με τον Ν. 2472/1997 και μετατρέπει την ευρωπαϊκή οδηγία 95/46/ΕΚ σε κομμάτι του ελληνικού δικαίου. Η παρούσα οδηγία ορίζει κανόνες που αφορούν την προστασία των προσωπικών δεδομένων για όλη την έκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή για όλες τις χώρες της. Επίσης, η ύπαρξη του νόμου 2774/1999 αφορά τη φύλαξη των προσωπικών δεδομένων στον τομέα των τηλεπικοινωνιών.¹³³ Στις 10 Νοεμβρίου 1997 ξεκίνησε η λειτουργία της *ΑΠΔΠΧ*, η οποία κατοχυρώθηκε και στο άρθ. 9Α του Συντάγματος. Αρμοδιότητα της είναι η διαχείριση θεμάτων, τα οποία αφορούν την διαφύλαξη του ατόμου κατά τη διάρκεια επεξεργασίας των προσωπικών του δεδομένων, τα οποία αποθηκεύονται σε αρχεία με έντυπη ή ηλεκτρονική μορφή. Για τη διάθεση στοιχείων προσωπικού χαρακτήρα σε τρίτους είναι απαραίτητη και η συγκατάθεση του ατόμου του οποίου αυτά τα στοιχεία είναι, δηλαδή του ατόμου στο οποίο ανήκουν π.χ. για να διατεθούν στοιχεία από κάποιο ιατρικό φάκελο ενός ασθενούς αυτό είναι εφικτό μονάχα μετά τη συναίνεση του ασθενούς. Με παρόμοιο τρόπο οι απαντήσεις στις εξετάσεις του ασθενούς παραδίδονται και γνωστοποιούνται μόνο στον ίδιο κλπ. Η *ΑΠΔΠΧ* απαρτίζεται από επτά (7) μέλη, τον πρόεδρο και έξι (6) μέλη. Είναι σημαντικό πως ο Πρόεδρος είναι δικαστικός λειτουργός, με το βαθμό του Συμβούλου της Επικρατείας ή κάποιο παρόμοιο ή μεγαλύτερο. Ο διορισμός, των μελών, των ισάριθμων αναπληρωτών τους, καθώς και του Προέδρου έχει διάρκεια τέσσερα έτη θητείας και παρέχεται η δυνατότητα μίας ανανέωσης.

Το έτος 2015, οι υποθέσεις ελέγχου, προσφυγών, καταγγελιών, ερωτημάτων και γνωστοποιήσεων αρχείων και επεξεργασιών, που διεκπεραιώθηκαν από την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων υποθέσεων, ανήλθαν σε 2.849, παρουσιάζοντας μια μικρή ελάττωση της τάξεως του 5,5% σε σχέση με το 2014. Το ποσοστό όμως, σε σχέση με τα παρελθόντα χρόνια, παρέμεινε σημαντικά αυξημένο,¹³⁴ δηλαδή σε σχέση με το έτος 2013 περίπου 14% και 30% αν μπει σε αναλογία με τη χρονιά του 2012. Μάλιστα, η έρευνα σε 138 υποθέσεις ολοκληρώθηκε με τις αποφάσεις που εξεδόθησαν από την Ολομέλεια ή το Τμήμα. Επιπλέον, η *ΑΠΔΠΧ*, τη χρονιά του 2015, ανακοίνωσε επτά (7) γνωμοδοτήσεις. Συγκεκριμένα μελετήθηκαν από την Αρχή 452 προσφυγές (καταγγελίες) αλλά και

¹³³ Μακρυδημήτρης, 2012.

¹³⁴ Μακρυδημήτρης, 2012.

ερωτήματα υπευθύνων επεξεργασίας ή πολιτών που έφτασαν 1.194. Κύριο πλαίσιο των παραπάνω ήταν η νομιμότητα κάποιας συγκεκριμένης επεξεργασίας ή ο τρόπος εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας. Σε σύνολο εξέτασε 1.203 περιπτώσεις που σχετίζονταν με γνωστοποιήσεις αρχείων και επεξεργασιών. Συγκεκριμένα οι 753 συνδέονταν με εγκατάσταση και λειτουργία κλειστών κυκλωμάτων τηλεόρασης ενώ οι εναπομείναντες 450 σχετίζονταν με την τήρηση αρχείων ή την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων. Ένα σημαντικό αποτέλεσμα είναι η αύξηση των ειδοποιήσεων από το σύστημα παρακολούθησης βίντεο, η οποία αυξήθηκε κατά περίπου 65% σε σύγκριση με το έτος 2014. Επίσης το 2015, η Αρχή διέθεσε ή ανανέωσε 193 άδειες για την τήρηση αρχείων ευαίσθητων δεδομένων, 1 άδεια διασύνδεσης αρχείων και 2 άδειες για την διαβίβαση δεδομένων σε χώρες που δεν ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μέσα στις προαναφερόμενες υποθέσεις που διεκπεραιώθηκαν εντάσσονται και οι 32 υποθέσεις πρόσβασης και αντίρρησης όσον αφορά το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν.

Η σχέση της Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα με το φαινόμενο της διαφθοράς είναι έμμεση. Συγκεκριμένα ο νόμος 4624/2019 και μάλιστα στο άρθρο 1, ορίζει ως σκοπό του «την ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης ή δίωξης ποινικών αδικημάτων ή της εκτέλεσης ποινικών κυρώσεων και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της απόφασης - πλαίσιο 2008/977/ΔΕΥ του Συμβουλίου.»¹³⁵

Ως γνωρίζουμε η διαφθορά είναι πειθαρχικό παράπτωμα αλλά δύναται να θεωρηθεί και ποινικό αδίκημα. Επομένως, στη δεύτερη περίπτωση, παρατηρούμε ότι το άτομο που διώκεται ποινικά για το αδίκημα της διαφθοράς, προστατεύεται από την Αρχή Προστασίας των Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Αυτό φανερώνει τον σεβασμό που δείχνει ο νομοθέτης για τα προσωπικά δεδομένα όλων των ανθρώπων ακόμα και αυτών που έχουν τελέσει αξιόποινες πράξεις.

8.5. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

¹³⁵ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4624/2019 - ΦΕΚ 137/Α/29-8-2019.

Η σύσταση του ΕΣΡ έγινε με τον Ν.1866/1989 κατά το χρονικό διάστημα στο οποίο εμφανίστηκαν τα κανάλια της ιδιωτικής τηλεόρασης. Αντικείμενό του υπήρξε η θέσπιση της λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών ιδιωτικού δικαίου. Σήμερα, ο τρόπος με τον οποίον λειτουργούν ρυθμίζεται από τα παρακάτω: α) το Ν.2863/2000, το Ν.3052/2002 και σε μικρότερο βαθμό από το Ν.2328/1995, το Ν.2644/1998 και το Ν.3021/2002, β) το προεδρικό διάταγμα 310/1996 και το προεδρικό διάταγμα 100/2000, σύμφωνα με τα οποία καθορίζεται το ποιες είναι οι σημαντικότερες αρμοδιότητές τους. Στο αρθ.15 §2 του Συντάγματος, διατυπώνεται με σαφήνεια όπως: *«Η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον άμεσο έλεγχο του Κράτους. Ο έλεγχος και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει. Ο άμεσος έλεγχος του Κράτους, που λαμβάνει και τη μορφή της προηγούμενης άδειας, έχει ως σκοπό την αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης, την εξασφάλιση της ποιοτικής στάθμης των προγραμμάτων που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και η πολιτιστική ανάπτυξη της Χώρας, καθώς και το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας»*. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ υπάγεται αφενός ο έλεγχος των τηλεοπτικών και ραδιοφωνικών σταθμών, αφετέρου το να επιβάλει πρόστιμα τύπου διοικητικών κυρώσεων για περιπτώσεις όπου συμβαίνει τυχόν παραβίαση της ισχύουσας νομοθεσίας. Οπότε, με αυτό τον τρόπο καθιερώνεται ένα αποδεικτικό στοιχείο αρμοδιότητας προς όφελος του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης όσον αφορά τα θέματα που σχετίζονται με τον τρόπο λειτουργίας των τηλεοπτικών και ραδιοφωνικών σταθμών.¹³⁶

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης απαρτίζεται από επτά (7) μέλη: Πρώτο μέλος είναι ο Πρόεδρος, δεύτερο ο Αντιπρόεδρος και τα υπόλοιπα πέντε μέλη είναι μέλη που είναι όλα πλήρους απασχόλησης. Μέχρι το 2001 και την αναθεώρηση που πραγματοποιήθηκε εκείνη την χρονιά, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης προβλεπόταν απλώς νομοθετικά και δεν γινόταν αναφορά του στο άρθ. 15 παρ. 2 του Συντάγματος (1975/1986). Ανάμεσα στις υποθέσεις που ελέγχθηκαν από το ΕΣΡ ερευνήθηκαν υποθέσεις που αφορούσαν παραβάσεις των τηλεοπτικών καναλιών, σχετικά με την υπέρμετρη προώθηση που πραγματοποιήθηκε από αυτά κατά το

¹³⁶ Αναστοπούλου, 1992.

δημοψήφισμα τη χρονιά του 2015, υπέρ του «Ναι». Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, έπειτα από το πέρας δύο ετών και 2 μηνών από την πραγματοποίηση του δημοψηφίσματος στις 5 Ιουλίου το έτος 2015, αποφάνθηκε επιδοκιμαστικά με εννιά (9) συνολικά αποφάσεις του για τους δράστες της παραβίασης της δεοντολογίας και την υπερβολική εμφάνιση του «ΝΑΙ» στο σύνολο των τηλεοπτικών σταθμών της Ελληνικής τηλεόρασης. Ωστόσο, όμως, σε μια ιδιαίτερη κρίσιμη και πολιτικά φορτισμένη περίοδο, η επιβεβαίωση των παραβάσεων δεοντολογίας από το ΕΣΡ έρχεται με μεγάλη καθυστέρηση για την κοινωνία, οπότε έτσι αποδεικνύεται ότι τα θεσμικά όργανα είτε δεν επαρκούν είτε ενεργούν εσκεμμένα. Συγκεκριμένα επιβλήθηκε πρόστιμο ύψους 15.000 ευρώ σε διάφορους τηλεοπτικούς σταθμούς για τον λόγο αυτόν. Καθώς το ΕΣΡ, υποτίθεται ότι είναι μία Ανεξάρτητη Αρχή, τέτοια γεγονότα πλήττουν τη ανεξαρτησία του και κινούν υποψίες για την έλλειψη αμεροληψίας που δύναται να οφείλεται σε δωροδοκία.

Με σκοπό τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας του ΕΣΡ και την αποφυγή όποιας μεροληψίας που μπορεί να βασίζεται σε δωροδοκία ή άλλου είδους ίδιον όφελος, ο νόμος 2863/2000 και συγκεκριμένα το άρθρο 3 ορίζει τα εξής: *«1. Τα μέλη του είναι πλήρους απασχόλησης και υποχρεούνται να συμμετέχουν ανελλιπώς στην άσκηση των αρμοδιοτήτων και στις εν γένει εργασίες του Ε.Σ.Ρ. 2. Η καταδίκη με τελεσίδικη δικαστική απόφαση για τα αδικήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης, απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, δωροδοκίας ή δωροληψίας, καταπίεσης, απιστίας, παράβασης καθήκοντος, συκοφαντικής δυσφήμισης, διασποράς δια του τύπου ψευδών ειδήσεων, καθώς και για αδίκημα που αποτελεί έγκλημα κατά των ηθών ή κακούργημα, αποτελεί κώλυμα διορισμού στη θέση μέλους του Ε.Σ.Ρ. 3. Η ιδιότητα του μέλους του Ε.Σ.Ρ. είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του μέλους του Υπουργικού Συμβουλίου, του Υφυπουργού, του Βουλευτή, του Γενικού ή Ειδικού Γραμματέα Υπουργείου ή αυτοτελούς Γενικής Γραμματείας, του στρατιωτικού εν ενεργεία, του υπηρετούντος στα σώματα ασφαλείας, του δημοσίου υπαλλήλου, καθώς και με την ανάληψη αξιώματος ή θέσης σε οποιοδήποτε πολιτικό κόμμα.»*¹³⁷

Ο συγκεκριμένος νόμος ως μπορεί κανείς να αντιληφθεί, έχει ως σκοπό την πρόληψη φαινομένων διαφθοράς και της προαγωγής ιδίου οφέλους. Από τη μία πλευρά ορίζεται ότι δεν δίνεται η δυνατότητα σε άτομα που έχουν διαπράξει αδικήματα, όπως η δωροδοκία να διοριστούν και από την άλλη πλευρά όποια

¹³⁷ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 2863/2000 - ΦΕΚ 262/Α/29-11-2000.

πολιτική ιδιότητα θεωρείται ασυμβίβαστη με την άσκηση καθήκοντος στο ΕΣΡ. Ο συγκεκριμένος νόμος, εάν τηρηθεί σίγουρα τα φαινόμενα διαφθοράς στο ΕΣΡ θα μειωθούν.

8.6. Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)

Στο άρθ. 19 του Συντάγματος πραγματοποιήθηκε η σύνθεση της ΑΔΑΕ με το άρθ. 1, παρ. 2, του Ν.3135/2003. Σκοπός αυτής της Αρχής ήταν το να προστατευτεί το απόρρητο των επιστολών, η ελεύθερη ανταπόκριση ή επικοινωνία με χρήση όλων των μέσων, καθώς και η ασφάλεια των δικτύων και πληροφοριών. Σε αρχικό στάδιο συστάθηκε η Εθνική επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών με τον Ν.2225/1994. Στις περιπτώσεις που προβλέπεται από τον νόμο, ο έλεγχος τήρησης των όρων και η διαδικασία που απαιτείται για την άρση του απορρήτου, εντάσσονται στην έννοια της προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών. Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών ως ανεξάρτητη Αρχή έχει το πλεονέκτημα της διοικητικής αυτοτέλειας.¹³⁸ Η έδρα της είναι στην Αθήνα και δύναται με δικιά της απόφασή να καθιδρύσει καθώς και να λειτουργήσει γραφεία της και σε άλλες πόλεις της Ελλάδας.

Κάθε απόφαση της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, κοινοποιείται στον Υπουργό Δικαιοσύνης και στο τέλος κάθε έτους, η έκθεση πεπραγμένων της υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής, τον Υπουργό Δικαιοσύνης και τους ηγέτες των πολιτικών κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή των Ελλήνων και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών υπόκειται σε έλεγχο από το κοινοβούλιο με τις μεθόδους και τις διαδικασίες που ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής, και απαρτίζεται από τον πρόεδρο και ακόμα τέσσερα μέλη.¹³⁹

Τα τελευταία χρόνια, η ψήφιση του νομοθετικού πλαισίου, που αφορά την ΑΔΑΕ, τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη αποδεικνύει την τεράστια σημασία της Αρχής για την προστασία των επικοινωνιών. Ειδικά, στη σημερινή εποχή, καθίσταται αναγκαία η προστασία των πολιτών, γιατί τόσο η ψηφιοποίηση όλων των μέσων όσο και η ευρεία χρήση των υπολογιστών (φορείς της ταχείας παραγωγής, μετάδοσης και επικοινωνίας πληροφοριών) συντελούν στην άμεση διάδοση των προσωπικών δεδομένων των πολιτών μέσω των επικοινωνιών και του διαδικτύου.

¹³⁸ Φυτράκης, 2010.

¹³⁹ Μακρυδημήτρης, 2012.

Νόμοι που σχετίζονται με τις επικοινωνίες και το απόρρητό τους είναι οι εξής:

- Ν. 4411/2016 (ΦΕΚ 142/Α/2016):«Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για το έγκλημα στον Κυβερνοχώρο και του Προσθέτου Πρωτοκόλλου της, σχετικά με την ποινικοποίηση πράξεων ρατσιστικής και ξενόφοβης φύσης, που διαπράττονται μέσω Συστημάτων Υπολογιστών»
- Ν. 4070/2012:«Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 82/Α/2012).Πλαίσιο παροχής δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών εντός της Ελληνικής Επικράτειας και ενσωμάτωση των σχετικών Κοινοτικών Οδηγιών με τις τροποποιήσεις τους
- Ν.4055/2012 (ΦΕΚ 51/Α/2012):«Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής»
- Ν. 3917/2011 (ΦΕΚ 22/Α/2011):«Διατήρηση δεδομένων που παράγονται ή υποβάλλονται σε επεξεργασία σε συνάρτηση με την παροχή διαθέσιμων στο κοινό υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή δημόσιων δικτύων επικοινωνιών, χρήση συστημάτων επιτήρησης με τη λήψη ή καταγραφή ήχου ή εικόνας σε δημόσιους χώρους και συναφείς διατάξεις»
- Ν.3674 (ΦΕΚ 136/10-07-2008):«Ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου διασφάλισης του απορρήτου της τηλεφωνικής επικοινωνίας και άλλες διατάξεις»
- Ν.3471(ΦΕΚ 133/Α/28-06-2006):«Προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και της ιδιωτικής ζωής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και τροποποίηση του Ν. 2472/1997»
- Ν.3431 (ΦΕΚ 13/Α/3-2-2006):«Περί Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και άλλες διατάξεις»
- Ν.3472 (ΦΕΚ 135/Α/04-07-2006):«Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις (Τροποποιήσεις του Ν. 3115/2003)»
- Ν.3115(ΦΕΚ 47/Α/27-02-2003):«Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών»
- Ν.2225 (ΦΕΚ 121/20-7-1994):«Για την προστασία της ελευθερίας της ανταπόκρισης και επικοινωνίας και άλλες διατάξεις».¹⁴⁰

Παρότι η Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου ακολουθεί τόσους νόμους σε σχέση με το απόρρητο, υπάρχουν κάποιες ειδικές διατάξεις που σχετίζονται με τη διαφθορά

¹⁴⁰ Φυτράκης, 2010.

και εγκρίνουν την άρση απορρήτου. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 του Ν. 2225/1994, προβλέπεται η άρση απορρήτου για: Τα άρθρ. 134 («εσχάτη προδοσία»), 135 παρ. 1, 2 («προπαρασκευαστικές πράξεις εσχάτης προδοσίας»), 135Α («προσβολή κατά της ζωής φορέων πολιτειακών λειτουργημάτων»), 137Α («βασανιστήρια και άλλες προσβολές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας»), 138 (επιβουλή της ακεραιότητας της χώρας), 139 («νόθευση αποδεικτικών»), 140 («έκθεση σε κίνδυνο πολέμου»), 143 («στρατιωτική υπηρεσία στον εχθρό»), 144 («υποστήριξη πολεμικής δύναμης του εχθρού»), 146 («παραβίαση μυστικών της πολιτείας»), 148 παρ. 2 («κατασκοπεία»), 157 παρ. 1 («προσβολές κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας, της Βουλής, ή της Κυβέρνησης και οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης»), 159 («δωροληψία πολιτικών προσώπων»), 159Α («δωροδοκία πολιτικών προσώπων»), 187 παρ. 1, 4 («σύσταση και συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση»), 187Α παρ. 1, 2 («τρομοκρατικές πράξεις»), 207 («παραχάραξη νομίσματος και άλλων μέσων πληρωμής»), 208 παρ. 1 («κυκλοφορία πλαστών νομισμάτων κι άλλων μέσων πληρωμής»), 235 παρ. 2 («δωροληψία υπαλλήλου»), 236 παρ. 2 («δωροδοκία υπαλλήλου»), 237 παρ. 1, 2 («δωροληψία και δωροδοκία δικαστικών λειτουργιών»)¹⁴¹.

8.7. Αρχή Εθνικής Διαφάνειας

Με βάση το ν. 4622/2019, ιδρύθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία αποτελεί μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αποτελείται από ένα πενταμελές Διοικητικό Συμβούλιο, τον Πρόεδρο και τέσσερα τακτικά μέλη. Το άρθρο 82 του προαναφερθέντος νόμου ορίζει το εξής: Συνιστάται Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία «Εθνική Αρχή Διαφάνειας, (Ε.Α.Δ.)», στο εξής η «Αρχή», με σκοπό: α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων και δημόσιων οργανισμών και β) την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών. Η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες Διοικητικές Αρχές. Η Αρχή υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και

¹⁴¹ Λιόγας, 2020.

τη διαδικασία του άρθρου 85 του παρόντος νόμου. Οι πιστώσεις για τη λειτουργία της Αρχής εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό του Υπουργείου που είναι αρμόδιο για θέματα προσωπικού δημόσιας διοίκησης.»

Στο άρθρο 83 του προαναφερθέντος νόμου ως μία από τις αρμοδιότητες της Εθνική Αρχής της Διαφάνειας, ορίζεται το εξής: « Η Αρχή έχει, ιδίως, τις ακόλουθες αρμοδιότητες: (α) τον κεντρικό σχεδιασμό και συντονισμό όλων των απαραίτητων δράσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών και δημόσιων οργάνων και φορέων, (β) τον κεντρικό σχεδιασμό και συντονισμό όλων των απαραίτητων δράσεων για την πρόληψη, την αποτροπή, τον εντοπισμό και την καταστολή πράξεων και φαινομένων απάτης και διαφθοράς, την ευαισθητοποίηση, την εκπαίδευση και την αλλαγή προτύπων στο σύνολο της κοινωνίας όσον αφορά σε θέματα διαφάνειας, ακεραιότητας και καταπολέμησης της διαφθοράς, (γ) την εκπόνηση, παρακολούθηση, αξιολόγηση και ανασχεδιασμό του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς, (δ) τη διενέργεια ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στους φορείς της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου, (ε) την παραγγελία, αυτεπαγγέλτως, της διενέργειας επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από τα ιδιαίτερα αρμόδια Σώματα, υπηρεσίες και μονάδες ελέγχων και ερευνών των φορέων της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου που δεν εντάσσονται στην Αρχή, (στ) τον σχεδιασμό και την ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων για τον καλύτερο συντονισμό, την άρση επικαλύψεων αρμοδιοτήτων και την αξιοποίηση των συνεργειών μεταξύ όλων των δημοσίων φορέων και υπηρεσιών που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς, (ζ) την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του έργου και της δράσης των ιδιαίτερων σωμάτων, υπηρεσιών και φορέων επιθεώρησης και ελέγχου, που δεν εντάσσονται στην Αρχή, συμπεριλαμβανομένων των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και των Μονάδων Εσωτερικών Υποθέσεων και την υποβολή προτάσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων που κατεγράφησαν κατά τη διαδικασία αξιολόγησης, (η) την παρακολούθηση της πορείας των ελέγχων που διενεργούν οι φορείς και οι υπηρεσίες της προηγούμενης περίπτωσης, την ενημέρωση της Αρχής για τις εκθέσεις και τα πορίσματα αυτών, καθώς και την πορεία υλοποίησης των προτάσεων τους, οποτεδήποτε το ζητήσει, έχοντας τη δυνατότητα να επέμβει για να διασφαλίσει την υλοποίηση αυτών εφαρμόζοντας αναλογικά τις διατάξεις του άρθρου 100 του παρόντος νόμου, (θ) τον κεντρικό σχεδιασμό, ανάπτυξη και παρακολούθηση

της εφαρμογής Πλαισίου Λογοδοσίας Δημόσιας Διακυβέρνησης για δημόσιους φορείς και οργανισμούς, (ι) την ανάπτυξη του θεσμικού, οργανωτικού και επιχειρησιακού πλαισίου για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, τη λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου και τη λειτουργία διαχείρισης κινδύνων σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία για τη δημόσια διοίκηση και τη δημοσιονομική διαχείριση, (ια) τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας.»¹⁴² Ως αντιλαμβάνεται κανείς, η Αρχή της Διαφάνειας, αποτελεί εκείνη την ανεξάρτητη αρχή που αποσκοπεί στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Ο λόγος που ιδρύθηκε η συγκεκριμένη αρχή, είναι ότι τα φαινόμενα της διαφθοράς ήταν πολύ συχνά στην Ελλάδα και έπρεπε να ιδρυθεί μία Ανεξάρτητη Αρχή η οποία θα τα καταπολεμήσει.

Η ΕΑΔ δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο παρά μόνο σε κοινοβουλευτικό. Έχει αναλάβει όλες τις υποχρεώσεις, τις αρμοδιότητες και τα δικαιώματα πέντε σημαντικών δημόσιων ελεγκτικών ιδρυμάτων, όπως: του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, του Γραφείου Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών, του Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας καθώς και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς. Οι λόγοι οι οποίοι οδήγησαν στη συγχώνευση των πέντε (5) ελεγκτικών φορέων και του ενός (1) φορέα συντονισμού σε μια ενιαία διοικητική μονάδα ήταν οι εξής:

- Η αναίρεση των συγκρουόμενων αρμοδιοτήτων και επικαλύψεων
- Η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών
- Η ορθολογική επίβλεψη του ανθρώπινου δυναμικού
- Η ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας
- Η αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των ελέγχων.

Αρμοδιότητα της ΕΑΔ είναι να προάγει τις κοινωνικές αξίες, το ήθος, και την ποιότητα της Δημοκρατίας στο δημόσιο, μέσα από συστηματικούς διενεργούμενους ελέγχους και την ανάγκη υιοθέτησης νέων αντιλήψεων στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση της πάταξης του φαινομένου διαφθοράς. Επιπλέον, η ΕΑΔ διαθέτει τρία βασικά πεδία πολιτικής που συνοδεύονται από τις ανάλογες δράσεις όπως:

- Την καταστολή του φαινομένου της διαφθοράς με την συστηματική διεξαγωγή ερευνών και ελέγχων

¹⁴² Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4622/2019 - ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019.

- Την πρόληψη της διαφθοράς μέσα από πρότυπα και εργαλεία εσωτερικών ελέγχων βάσει του εθνικού συστήματος ακεραιότητας και
- Την ευαισθητοποίηση των πολιτών για τις πράξεις διαφθοράς μέσα από την ενημέρωση, την εκπαιδευτική δράση της νεολαίας καθώς και την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στην καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς.¹⁴³

Στη συνέχεια παρατίθενται αναλυτικά οι προαναφερόμενοι ελεγκτικοί μηχανισμοί που ενσωματώθηκαν στη Ανεξάρτητη Αρχή Εθνικής Διαφάνειας.

8.7.1. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.)

8.7.1.1. Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο

Τα τελευταία χρόνια, στο πλαίσιο ενίσχυσης του αιτήματος αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και της εξάλειψης της διαφθοράς, δημιουργήθηκαν νέοι, ή ενισχύθηκαν οι ήδη υφιστάμενοι, ελεγκτικοί μηχανισμοί της Δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, σε αυτή την προσπάθεια βελτίωσης της οργάνωσης της Δημόσιας διοίκησης πολλές φορές έμπαινε τροχοπέδη η λήψη επιμέρους μέτρων ακόμα και η απουσία του απαραίτητου εξειδικευμένου προσωπικού. Επιπλέον, οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, η ανεπάρκεια συντονισμού, η διαφοροποίηση των μεθόδων και πρακτικών και εν γένει η δυσλειτουργία ενός συνολικού σχεδιασμού της Δημόσιας διοίκησης οδήγησαν στην ανάγκη της ύπαρξης ενός συσχετισμού των ελεγκτικών δράσεων σ' όλο το σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι, δημιουργήθηκε ένα κεντρικό συντονιστικό όργανο, του θεσμού του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας διοίκησης (ΓΕΔΔ). Η θέση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) δημιουργήθηκε με την κύρωση του νόμου 3074/2002 (ΦΕΚ 296/Α/2002):¹⁴⁴ «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις».¹⁴⁵

Τα καθήκοντα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης αναλαμβάνει πρόσωπο αναγνωρισμένου κύρους, υψηλής επιστημονικής κατάρτισης καθώς και μεγάλη αποδοχή από την κοινωνία. Το Υπουργικό Συμβούλιο πραγματοποιεί την επιλογή, κατόπιν εισήγησης από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και ο διορισμός αφορά θητεία πέντε χρόνων. Ο κ. Κ. Δαφέρμος,

¹⁴³ Ανεξάρτητη Αρχή Εθνικής Διαφάνειας, 2019.

¹⁴⁴ Λάζος, 2005.

¹⁴⁵ Λάζος, 2005.

πρώην Πρόεδρος της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και επίτιμος Αντιπρόεδρος του Αρείου Πάγου, ορίστηκε ως πρώτος Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Από τις 13/09/2004 έως τις 23/02/2016, ο κ. Λεάνδρος Ρακιτζής, επίτιμος αεροπαγίτης, υπηρέτησε ως Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ενώ από τις 23/02/2016, η κα Μαρία Παπασπύρου, επίτιμος εφέτης, εξελέγη Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης.¹⁴⁶ Το έργο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης υποστηρίζεται από τους δώδεκα ειδικούς επιθεωρητές, ενός εξειδικευμένου προσωπικού με προϋπηρεσία οκτώ χρόνων. Οι ειδικοί επιθεωρητές επιβλέπουν το έργο της διενέργειας των ελέγχων, των επαναληπτικών ελέγχων, των επιθεωρήσεων αλλά και των ερευνών στους φορείς, που ελέγχονται από τον θεσμό και γενικά πράττουν μετά από εντολή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης καθώς και των Βοηθών του. Διεξάγουν ένορκες διοικητικές εξετάσεις και λειτουργούν σαν ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι.

8.7.1.2. Νομοθεσία

- Ν.3074/2002: «σε ό,τι αφορά τις διατάξεις, που αναφέρονται στο Γ.Ε.Δ.Δ. συμπληρώθηκε με το Ν.3094/2003 (ΦΕΚ 10/Α /2003)»,
- Ν.3146/2003 (ΦΕΚ 125/ Α/23-5-2003): «Οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών και άλλες διατάξεις», τις παρ. 1-4 του άρθρου 26 του Ν.3200/2003 (ΦΕΚ 281/ Α/2003),
- Ν.3345/2005 (ΦΕΚ 138/Α/2005): «Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων», «Τροποποιήσεις του Ν. 1388/1983 «Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης», ίδρυση Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» και την παρ. 5 του άρθρου 14 του «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις».

Η συμπλήρωση του θεσμικού πλαισίου, που ρυθμίζει το Γ.Ε.Δ.Δ., πραγματοποιήθηκε στις παραγράφους 5-6 του άρθ. 26 του Νόμου 3200/2003 (ΦΕΚ 281/Α/2003), στην παρ. 4 του άρθρου 8 του Νόμου 3213/2003 (ΦΕΚ 309/Α/2003), στο Νόμο 3320/2005 (ΦΕΚ 48/Α/2005), στο Νόμο 3345/2005 (ΦΕΚ 138/Α/2005) «Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Κράτους και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημοσίου τομέα και για τους Ο.Τ.Α.» και τις παρ. 3, 4, 6 και 7 του άρθρου 14 του Ν.3213/2003 (ΦΕΚ 309/Α/2003) «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων

¹⁴⁶ Ρακιτζής, 2015.

μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων». Τέλος, εκδόθηκε, κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 2 περ. δ' και της παρ. 7 εδ. τελευταίο του άρθρου 1 του Ν.3074/2002, το Π.Δ. υπ' αριθ.77 (ΦΕΚ 118/Α/2005) «Προϋποθέσεις και τρόπος διενέργειας του ελέγχου - Οργάνωση και λειτουργία του Γραφείου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης».

8.7.1.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες

Το έργο της προστασίας της ομαλής και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί υποχρέωση του έργου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Επιπλέον, θα πρέπει να εποπτεύει και να αξιολογεί το έργο των επιθεωρητών, των ελεγκτών δημόσιας διοίκησης και όλων των ειδικών υπηρεσιών, σωμάτων και ελέγχου της δημόσιας διοίκησης προκειμένου να εντοπιστούν τα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιαχείρισης. Με βάση «το άρθρο 1 του Ν.3074/2002 ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης»:¹⁴⁷

- Διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διεξαγωγή επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το ΣΕΕΔΔ, τα ιδιαίτερα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των Υπουργείων, των Περιφερειών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, 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 ή έμμεσα το κράτος με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.
- Παρακολουθεί τις ενέργειες του ΣΕΕΔΔ και ιδιαίτερα των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου της περ. β' της παρ. 2 του ίδιου άρθρου.
- Ενημερώνεται για την εξέλιξη των ελέγχων, που διεξάγονται από τα ανωτέρω Σώματα, ενώ πληροφορείται για τα αποτελέσματα των ελέγχων, που διενεργούνται από αυτά, οποτεδήποτε το απαιτήσει.
- Διενεργεί αξιολογήσεις για το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.
- Πραγματοποιεί ελέγχους,¹⁴⁸ επανέλεγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες στο Κράτος, στα ΝΠΔΔ, στους ΟΤΑ, πρώτου και δεύτερου βαθμού και στις επιχειρήσεις τους, στα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στις δημόσιες επιχειρήσεις, στις επιχειρήσεις, την οργάνωση της διοίκησης των

¹⁴⁷ Ελλήνων, 2021.

¹⁴⁸ Ελλήνων, 2021.

οποίων καθορίζει άμεσα ή έμμεσα το Κράτος είτε με διοικητική πράξη είτε ως μέτοχος.

- *Επιτελεί έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης («πόθεν έσχες») όλων των μελών των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου.*
- *Διενεργεί έλεγχο για καταγγελίες οι οποίες υποβάλλονται στο Γραφείο του σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης στους φορείς της παρ. 2α του άρθρου 1 του Ν.3074/2002 και στα Σώματα Ελέγχου αυτών.*
- *Προϊσταται του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.) το οποίο έχει σκοπό την επιτήρηση και καθοδήγηση των επιθεωρήσεων και ελέγχων των ιδιαίτερων σωμάτων και υπηρεσιών επιθεωρήσεων και ελέγχου».*

Ξεκινώντας με την έκθεση του κ. Ρακιτζή, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τονίζεται ότι υπάρχουν προβλήματα κακοδιοίκησης και διαφθοράς τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Αυτά τα προβλήματα με την αναποτελεσματικότητα της γραφειοκρατίας, δημιουργούν επιβλαβείς επιπτώσεις στη λειτουργία του κράτους και στην ιδιωτική πρωτοβουλία, η οποία έχει ανησυχητικές συνέπειες για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας. Είναι δεδομένο πως οι δύο αυτοί τομείς αλληλεπιδρούν σαν δύο συγκοινωνούντα δοχεία.

Στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, α' και β' βαθμού διαπιστώνονται πλήθος περιπτώσεων κακοδιαχείρισης και κακοδιοίκησης που συντείνουν στη διαφθορά ή διευκολύνουν στην ανάπτυξή της.¹⁴⁹ Αποτελεί γεγονός ότι το μέγεθος της κακοδιοίκησης και της κακοδιαχείρισης, συνάδουν με το μέγεθος της διαφθοράς.¹⁵⁰ Μία δημόσια διοίκηση, η οποία έχει διαμορφωθεί με αξιοκρατικό τρόπο και που διακατέχεται από νόμους που τηρούνται, δεν αποτελεί ένα πρόσφορο έδαφος για να δημιουργηθεί και να αναπτυχθεί η διαφθορά.¹⁵¹ Ένα παράδειγμα κακοδιοίκησης και κατά συνέπεια διαφθοράς θα μπορούσε να προκύπτει και από την ίδια τη νομοθεσία αυτή καθαυτή, όπως το παράδειγμα της ύπαρξης οργανισμών που εποπτεύονται από το Κράτος χωρίς ουσιαστικό αντικείμενο ύπαρξης. Για παράδειγμα ο εγκλεισμός του οργανισμού αποξήρανσης της λίμνης της Κωπαΐδας το έτος 2014 αποτελεί μια περίπτωση διαφθοράς με τη βοήθεια του κράτους. Το συγκεκριμένο έργο, ενώ ξεκίνησε το 1882 και αποπερατώθηκε το 1931, ωστόσο ο εν λόγω οργανισμός παρέμενε σε λειτουργία για ογδόντα και πλέον έτη χωρίς λόγο ύπαρξης. Από αυτό το

¹⁴⁹ Σταυρόπουλος, 2013.

¹⁵⁰ Νομικό ιστολόγιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα, 2010.

¹⁵¹ Βενετσανοπούλου, 2014.

γεγονός αποδεικνύεται η αδυναμία του νομικού πλαισίου και της ολιγορίας των αρμόδιων ελεγκτικών μηχανισμών του Κράτους.¹⁵²

Ορισμένοι παράγοντες που συμβάλλουν προς αυτήν την κατεύθυνση είναι: η απρόσμενη και πρόχειρη οργάνωση της υποδομής μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση, η ανεπάρκεια ελέγχων από πλευράς της κεντρικής διοίκησης, ο τρόπος λειτουργίας ενός τμήματος των αιρετών οι οποίοι κινούνται εκτός ορίων νομιμότητας, έτσι όπως τα ορίζει ο θεσμός που υπηρετούν κ.ά.

Άλλωστε, οι οργανικές δυσλειτουργίες που εντοπίζονται στους ΟΤΑ ενισχύουν την άποψη ότι λαμβάνουν το αιρετό της ιδιότητάς τους ως δυνατότητα υπέρβασης ή/και κατάχρησης των αρμοδιοτήτων τους, όπως ορίζονται εκ του νόμου, και μάλιστα υπό την έννοια του τοπικού συμφέροντος, παραβιάζοντας έτσι τη νομιμότητα. Τέτοιες έκδηλες περιπτώσεις κακοδιοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση εστιάζονται στις πολεοδομίες, στα δημόσια έργα, στις μεταφορές, στις υπηρεσίες για το περιβάλλον, στις χορηγήσεις αδειών καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, στις σχέσεις ΟΤΑ-διοικουμένων κ.ά. Ακόμα, πολλές φορές, οι αδιαφανείς διαδικασίες σε προσλήψεις ή σε συνάψεις συμβάσεων έργου είναι συχνές, ενώ οι προσφερόμενες υπηρεσίες στους πολίτες είναι ελλιπείς. Συνεπώς, όλο αυτό το οικοδόμημα της κακοδιοίκησης στους ΟΤΑ γεννά στον πολίτη το αίσθημα της προκατάληψης και δυσπιστίας απέναντί τους, ενώ προωθεί τη δημιουργία φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς.¹⁵³

Καθίσταται αναγκαίο ωστόσο να αναφερθεί ότι τρεις είναι οι βασικοί λόγοι που το φαινόμενο της διαφθοράς ανθίζει στους ΟΤΑ. Ο πρώτος παράγοντας έχει σχέση με το γεγονός ότι στην Ευρώπη και κατ' επέκταση στην Ελλάδα, παρατηρείται μία τάση ενίσχυσης των ΟΤΑ. Στους ΟΤΑ α' βαθμού μεταβιβάστηκαν αρκετές αρμοδιότητες χωρίς ωστόσο να παρέχονται οι αναγκαίοι οικονομικοί πόροι. Ο δεύτερος παράγοντας αφορά στη νοοτροπία των ατόμων που απαρτίζουν τον ΟΤΑ. Μία νοοτροπία αρκετά συγκεντρωτική, που εξυψώνει την εξουσία και υποτιμά τις αρχές ενός κράτους δικαίου. Ο τρίτος παράγοντας που οδηγεί στη διαφθορά, είναι η έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών στους ΟΤΑ σε σχέση με την τήρηση του νόμου και τη μη δωροληψία των Διοικητικών Οργάνων.¹⁵⁴

8.7.2. Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)

¹⁵² Διαφθορά, κακοδιοίκηση και παράβαση της νομιμότητας, 2020.

¹⁵³ Ρακιντζής, 2015.

¹⁵⁴ Γαρόζη, 2014.

8.7.2.1. Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο

Ο ειδικός Γραμματέας ορίζεται προϊστάμενος του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έπειτα από κοινή απόφαση του ίδιου Πρωθυπουργού της χώρας και του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Επιπλέον, είναι επικεφαλής στη διοίκηση του Σώματος, των Επιθεωρητών-Ελεγκτών, των Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών, των Προϊσταμένων Επιθεωρητών και του προσωπικού της Γραμματείας. Συνάμα αποτελεί πειθαρχικό προϊστάμενο σε αυτούς και δύναται η επιβολή της ποινής της επιπλήξεως ή της ποινής επιβολής προστίμου έως και για τις αποδοχές του ενός μηνός. Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές αποτελούν τακτικούς υπαλλήλους του Κράτους, Ν.Π.Δ.Δ. και ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, κατηγορίας ΠΕ με βαθμό τουλάχιστον Δ' και δωδεκαετή δημόσια υπηρεσία. Ακόμα, μπορεί να είναι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και τα χρόνια προϋπηρεσίας μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους και την αποφοίτησή τους, να είναι τέσσερα. Όλοι οι προαναφερόμενοι υπάλληλοι διακρίνονται για την επαγγελματική τους κατάρτιση, αλλά και την υπηρεσιακή τους επίδοση και για το ήθος τους.¹⁵⁵

8.7.2.2. Νομοθεσία

- Ν. 3074/2002 - ΦΕΚ 296/Α/4-12-2002
- Ν. 3074/2002: *«Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις».*

8.7.2.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες

Το ΓΕΔΔ *«έχει ως διεκπεραίωση:*

- *Τη διεξαγωγή επιθεωρήσεων – ελέγχων και ερευνών.*
- *Τη διενέργεια προανακρίσεων και προκαταρκτικών εξετάσεων κατόπιν παραγγελίας του αρμόδιου εισαγγελέα.*
- *Τη συγκέντρωση του απαιτούμενου αποδεικτικού υλικού για κρατικούς υπαλλήλους που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε παράνομες πράξεις, προκειμένου να διαβιβαστεί στην αρμόδια Εισαγγελική Αρχή,*

¹⁵⁵ Ρακιντζής, 2015.

- Την πραγματοποίηση ένορκων διοικητικών εξετάσεων (Ε.Δ.Ε.) κατά τη διάρκεια ή μετά το τέλος των επιθεωρήσεων – ελέγχων για τη εξακρίβωση τέλεσης πειθαρχικών αδικημάτων.
- Την λεπτομερή εξέταση της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των φορέων, που ελέγχονται από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.¹⁵⁶
- Την παρακολούθηση των πειθαρχικών διαδικασιών στους φορείς, που υπάγονται στην ελεγκτική αρμοδιότητά του (υποπαρ. ΣΤ.11. περ. 1 της παραγράφου ΣΤ του άρθρου πρώτου του Ν. 4152/2013, ΦΕΚ 107/ Α/2013)».

Επιπροσθέτως, στις αρμοδιότητες του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. περιλαμβάνεται ο έλεγχος των δημοσίων υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των επιχειρήσεών τους, των Ν.Π.Δ.Δ., των κρατικών Ν.Π.Ι.Δ. καθώς και των δημόσιων επιχειρήσεων. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δεν ασχολείται με θέματα, που αφορούν τη λειτουργία των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων. Επιπλέον, οι υποθέσεις οι οποίες αποτελούν αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, του Γραφείου Εσωτερικών Υποθέσεων και αυτές του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας δεν ερευνώνται από αυτό. Ακόμα, όσον αφορά τον τρόπο διαχειριστικής και οικονομικής λειτουργίας της Οικονομικής Επιθεώρησης και των Δημοσιονομικών Ελεγκτών που εντάσσονται στο Υπουργείο Οικονομικών, δεν ασκείται αυτή η αρμοδιότητα από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.Δ.¹⁵⁷

8.7.3. Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.)

8.7.3.1. Ιδρυτικό Νομικό πλαίσιο

Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) εντάσσεται στις αρμοδιότητες του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας. Η συμβολή του συνίσταται στη δημιουργία και την βελτίωση της λειτουργίας του κεντρικού και περιφερειακού μηχανισμού, προκειμένου να διεξάγονται συστηματικοί έλεγχοι, επιθεωρήσεις και έρευνες σε όλους τους φορείς και τις υπηρεσίες, που τελούν υπό την εποπτεία ή την αρμοδιότητα του Υπουργού Υγείας καθώς και του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ως προς το αντικείμενο της Γενικής Γραμματείας Πρόνοιας.

8.7.3.2. Νομοθεσία

¹⁵⁶ Ελλήνων, 2021.

¹⁵⁷ Φυτράκης, 2010.

Το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. καθορίζεται με βάση το παρακάτω συνταγματικό πλαίσιο:

- Ν. 2920/2001 (ΦΕΚ 131/Α/2001):. «*Σώμα Επιθεωρητών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) και άλλες διατάξεις*»
- Υ.Α. ΔΥ(3-4) α/οικ.2161/24.07.2001 (ΦΕΚ1008/Β/2001): «*Σύσταση Περιφερειακού Γραφείου (Μ&Θ) του Σ.Ε.Υ.Υ.Π.*»
- Π.Δ. 278/2002 (ΦΕΚ 244/Α/2002): «*Οργάνωση του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) και Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας αυτού*»
- Ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296/Α/2002): «*Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις*»
- Ν.3730/2008 (ΦΕΚ 262/Α/2008): «*Προστασία ανηλίκων από τον καπνό και τα αλκοολούχα ποτά και άλλες διατάξεις. Συνιστάται στο Σ.Ε.Υ.Υ.Π. Τομέας Ελέγχου Καπνού και Αλκοόλ*»
- Π.Δ. 106/2014 (ΦΕΚ 173/ Α/2014): «*Οργανισμός του Υπουργείου Υγείας*»
- Ν.4316/2014 (ΦΕΚ 270/Α/2014), άρθρο 59: «*Ρυθμίσεις Σ.Ε.Υ.Υ.Π. (α) επανασύσταση του Τομέα Ελέγχου Φορέων Πρόνοιας με αντικείμενο τη διενέργεια ελέγχων των υπηρεσιών που υπάγονται στην αρμοδιότητα ή εποπτεία του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, ως προς το αντικείμενο της Γενικής Γραμματείας πρόνοιας και β) μετονομασία του Τομέα Ελέγχου Καπνού και Αλκοόλ, σε Τομέα Δημόσιας Υγείας και Ψυχικής Υγείας*».
- Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ 29/Α/2015). «*Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις*».¹⁵⁸. (Συνιστάται Γενική Γραμματεία για την εξάλειψη της Διαφθοράς ως δημόσια υπηρεσία, στην οποία λειτουργεί Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού του Σ.Ε.Υ.Υ.Π.).
- Απόφαση Πρωθυπουργού Υ30/09.10.2015 (ΦΕΚ 2183/Β/2015): «*Ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του «ασκεί τον επιχειρησιακό έλεγχο του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, και*

¹⁵⁸ Μακρυδημήτρης, 2012.

*συντονίζει και εποπτεύει τη δράση τους, καθορίζει τις προτεραιότητες των ελεγκτικών τους δράσεων...».*¹⁵⁹

8.7.3.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες

Έργο του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας αποτελεί η παρέμβασή του τόσο στις κεντρικές, αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας, όσο και στα ΝΠΔΔ και τα ΝΠΙΔ, στις υπηρεσίες των ασφαλιστικών φορέων και υπηρεσιών των Περιφερειών που δραστηριοποιούνται στους τομείς που αφορούν την υγεία και υπεύθυνος για την επιτήρηση τους είναι ο Υπουργός Υγείας. Ακόμα, σημαντική είναι η εμπλοκή του σε όλους τους ιδιωτικούς φορείς που παρέχουν υπηρεσίες υγείας και την εποπτεία τους κατέχει ο Υπουργός Υγείας, στα ιδιωτικά και στα νοσοκομειακά φαρμακεία, στις αποθήκες φαρμάκων καθώς και στα εργαστήρια ή καταστήματα που παράγουν ή εμπορεύονται κάθε είδους υγειονομικό και φαρμακευτικό υλικό. Επιπλέον, η επέμβαση του Σ.Ε.Υ.Υ.Π. είναι αισθητή τόσο στις ιαματικές πηγές και στα εργοστάσια που εμφιαλώνουν νερό όσο και σε εκείνους του ιδιωτικούς φορείς που διαθέτουν προϊόντα που έχουν άμεση σχέση με τις υπηρεσίες υγείας. Επίσης, δραστηριοποιείται και ενεργεί σε εκείνους τους φορείς που εποπτεύονται από τη Γενική Γραμματεία Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθώς και στα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ παροχής υπηρεσιών υγείας που τελούν υπό την εποπτεία του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.¹⁶⁰

Αντιπροσωπευτικό δείγμα της ελεγκτικής δράσης του Σ.Ε.Υ.Υ.Π. αποτελούν οι είκοσι τρεις (23) υποθέσεις¹⁶¹ ελέγχου από το σύνολο 350 της περιόδου 2009-2015, που διαβιβάστηκαν στις αρμόδιες εισαγγελίες για να αποδοθούν οι ποινικές ευθύνες για τα αδικήματα διαφθοράς. Μεταξύ αυτών των υποθέσεων ενδεικτικά αναφέρουμε τις περιπτώσεις: α) της έκθεσης ελέγχου στις 18/12/2013 όσον αφορά τις οικονομικές επιπτώσεις και τη ζημία που υπέστη το Γενικό Νοσοκομείο κάποιας επαρχιακής πόλης από εταιρεία παραγωγής ιατρικών ειδών¹⁶² και β) της έκθεσης της 10/7/2014 περί διενέργειας ελέγχου όσον αφορά τον τρόπο λειτουργίας των ιδιωτικών κλινικών και θεραπευτηρίων, που πήραν το δρόμο της δικαιοσύνης.¹⁶³

¹⁵⁹ Ρακιντζής, 2015.

¹⁶⁰ Ρακιντζής, 2015.

¹⁶¹ Σταυρόπουλος, 2013.

¹⁶² Μπακούρης, 2015.

¹⁶³ Φυτράκης, 2010.

8.7.4. Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.).

8.7.4.1. Ιδρυτικό Νομικό Πλαίσιο

Το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. ανήκει διοικητικά στον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών. Ο Προϊστάμενος της διοίκησης του Σώματος είναι ο Γενικός Επιθεωρητής. Επιθεωρητές-Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. αποτελούν ορισμένοι τακτικοί υπάλληλοι Α' βαθμού, που κατέχουν πανεπιστημιακή εκπαίδευση. Οι εξεταζόμενες υποθέσεις προκύπτουν μετά από καταγγελίες πολιτών, οι οποίες οφείλουν να είναι ενυπόγραφες. Η διαδικασία κινείται αυτεπάγγελτα ύστερα από διαταγή του Γενικού Επιθεωρητή και με εντολή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, με οδηγία του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών, ή με εντολή που δίνεται από το Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου, μετά από απαίτηση του Συνηγόρου του Πολίτη ή του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.¹⁶⁴

8.7.4.2. Νομοθεσία

Η σύνθεση του Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. που υλοποιήθηκε με το άρθ. 19 του Νόμου 2671/98 (Φ.Ε.Κ./289/Α/1998), ισχύει μέχρι τώρα με κάποιες τροποποιήσεις. Η οργάνωση και η λειτουργία πραγματοποιήθηκε βάσει των ρυθμίσεων του κανονισμού λειτουργίας του (Π.Δ.338/02, Φ.Ε.Κ.282/Α/2002). Η συγκρότησή του έγινε σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα και αποτελεί ένα εσωτερικό όργανο λειτουργίας ελέγχου για τις υπηρεσίες του Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών καθώς και για τους εξωτερικούς φορείς που το έργο τους υπάγεται στο εν λόγω Υπουργείο.¹⁶⁵

8.7.4.3. Δράσεις και Αρμοδιότητες

Αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.¹⁶⁶ αποτελεί και η προστασία του σωστού και ομαλού τρόπου λειτουργίας των φορέων και υπηρεσιών, που εντάσσονται στη δικαιοδοσία του μέσα από τη διεξαγωγή ερευνών, ελέγχων και επιθεωρήσεων. Επιπλέον, προβαίνει σε ανάλογες των προαναφερομένων δράσεις σε υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (τομέας Μεταφορών και Επικοινωνιών), των ΕΛΤΑ, της Υ.Π.Α., των ΗΣΑΠ, των ΗΛΠΑΠ, της ΕΘΕΛ κ.ά. καθώς και σε οποιονδήποτε

¹⁶⁴ Μακρυδημήτρης, 2012.

¹⁶⁵ Ελλήνων, 2021.

¹⁶⁶ Φυτράκης, 2010.

ιδιωτικό φορέα που παράγει έργο, που εμπίπτει στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών. Ακόμα, εξετάζει τα όρια της νομιμότητας στις διοικητικές δράσεις και εντοπίζει τα αίτια κακής λειτουργίας και κακοδιαχείρισης καθώς τα χαμηλά ποσοστά ποιότητας των υπηρεσιών. Επίσης, ερευνά εάν εφαρμόζεται η νομοθεσία ή εάν παραβιάζονται αρχές ισότητας και διαφάνειας κατά την διάρκεια της παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες αλλά και για οτιδήποτε συντελεί αρνητικά στο βαθμό απόδοσης αλλά και αποτελεσματικότητας των ελεγχόμενων υπηρεσιών.¹⁶⁷

Στο πλαίσιο του εκτελεσθέντος έργου του Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. εντοπίστηκαν πολλές παθογένειες, παρατυπίες, παραλείψεις καθώς και φαινόμενα κακοδιοίκησης και οργανωτικής αδυναμίας, ενώ πολλές υποθέσεις με πειθαρχικές ή και πιθανόν ποινικές συνέπειες απεστάλησαν για πειθαρχικό έλεγχο και στις αρμόδιες Εισαγγελικές Αρχές αντίστοιχα.¹⁶⁸

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9^ο: Οι Ελεγκτικοί Μηχανισμοί της Δημόσιας Διοίκησης ως ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς.

9.1. Ο πολιτικός και κοινοβουλευτικός έλεγχος

Σαν μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής, προβλέπουν τον συνήθη κοινοβουλευτικό έλεγχο, τη συγκρότηση εξεταστικής επιτροπής, τη πρόταση μομφής ή δυσπιστίας καθώς τη συζήτηση προ ημερησίας διάταξης. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασχολείται αφενός με την κατάδειξη των πολιτικών ευθυνών της Κυβέρνησης αφετέρου με τον έλεγχο του έργου των Υπουργών και Υφυπουργών και της Δημόσιας Διοίκησης μέσα από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές. Άλλωστε, ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι ελεγκτική αρμοδιότητα της Βουλής, βασίζεται στο Σύνταγμα και ενασκείται πρωτίστως από την αντιπολίτευση. Επιπλέον, αποτελεί έμμεσα έναν ελεγκτικό μηχανισμό της διοίκησης, ενώ ασκείται με ερωτήσεις, επερωτήσεις, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, με εξεταστικές επιτροπές κ.ά.¹⁶⁹

9.2. Ο Δικαστικός έλεγχος

Ο Δικαστικός έλεγχος, ως συνταγματικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητα της δικαστικής εξουσίας, προστατεύει τους πολίτες από το να συμβούν παραβιάσεις στην

¹⁶⁷ Φυτράκης, 2010.

¹⁶⁸ Ρακιντζής, 2015.

¹⁶⁹ Σταυρόπουλος, 2013.

αρχής της νομιμότητας, που συντελούν στα φαινόμενα της κακοδιαχείρισης και κακοδιοίκησης της δημόσιας διοίκησης. Η δικαστική προστασία γίνεται εμφανής έμμεσα με την ακύρωση ή τροποποίηση των επιβλαβών αποφάσεων, διοικητικών πράξεων και υλικών ενεργειών, ενώ δύναται να καθορίσει τις αποζημιώσεις των πολιτών που υπέστησαν βλάβη από τις δημόσιες υπηρεσίες. Η δικαστική διαδικασία διενεργείται στην Ελλάδα με καθυστέρηση για τους εξής λόγους:¹⁷⁰

- Το μέγεθος της κακοδιοίκησης και της κακοδιαχείρισης καθώς και οι πολυποικίλες πτυχές της διαφθοράς έχουν συμβάλει σε έναν σημαντικό αριθμό περιπτώσεων που προορίζονται για εκδίκαση.
- Η σύνθεση του νομοθετικού πλαισίου με τις πολλές τροποποιήσεις επί των νόμων και τις αλληπάλληλες ερμηνευτικές εγκυκλίους προς επεξήγηση προκαλούν πολλά ερμηνευτικά προβλήματα και επιβραδύνσεις στην εφαρμογή του.
- Η υποστελέχωση των δικαστηρίων, η ελλιπής γραμματειακή υποστήριξη καθώς και οι αντίξοες συνθήκες εργασίας συμβάλλουν αρνητικά στην όλη κατάσταση.

Εκτός από αυτά τα προβλήματα πολλές φορές η Δημόσια διοίκηση με διάφορες δικαιολογίες αρνείται να εκτελέσει δεδικασμένες αποφάσεις παραβιάζοντας το άρθ. 95 παρ. 5 του Συντάγματος, γεγονός που από μόνο του αποτελεί μια μορφή κακοδιοίκησης.¹⁷¹

9.3. Ο εσωτερικός διοικητικός έλεγχος

Οι δημόσιες υπηρεσίες στο πλαίσιο του εσωτερικού διοικητικού ελέγχου έχουν δημιουργήσει Τμήματα, που διενεργούν ελέγχους, προκειμένου να ελέγξουν τη σωστή και απρόσκοπτη λειτουργία όλων των τμημάτων τους και για να προλάβουν τυχόν περιπτώσεις διαφθοράς. Σύμφωνα με τον εσωτερικό διοικητικό έλεγχο εντοπίζονται οι αδυναμίες της διοίκησης, ενώ τίθενται δικλείδες ασφαλείας για να αποφευχθούν φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Η άσκηση του διοικητικού ελέγχου γίνεται από συγκεκριμένα διοικητικά όργανα επί των άλλων διοικητικών οργάνων. Δεν δύνανται να επιβάλλουν ποινές αλλά προβάλλουν προτάσεις για τις δυσλειτουργίες, που τυχόν εμφανίζονται στη διοικητική οργάνωση. Άλλωστε, η κεντρική διοίκηση μέσω της διοικητικής εποπτείας ασκεί έλεγχο στις πράξεις των

¹⁷⁰ Σταυρόπουλος, 2013.

¹⁷¹ Φυτράκης, 2010.

αυτοδιοικούμενων νομικών της προσώπων, επιτυγχάνοντας έτσι την επίλυση προβλημάτων κακοδιαχείρισης σ' όλο το εύρος της δικαιοδοσίας της.¹⁷²

Η σύσταση των αυτοτελών Σωμάτων Ελέγχου, τα οποία υπεισέρχονται στον διοικητικό έλεγχο, συντείνουν στην πάταξη της κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης και γενικά στα φαινόμενα διαφθοράς.¹⁷³ Τα πιο αξιοσημείωτα είναι:

1. Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας.
2. Το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών.
3. Η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος.
4. Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων.
5. Το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας και
6. Η Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων.¹⁷⁴

Σήμερα, τα εν λόγω Σώματα Ελέγχου και Επιθεώρησης που δραστηριοποιήθηκαν μέχρι το 2019 αυτοτελώς υπό την αιγίδα των Υπουργείων στα οποία υπάγονταν, ενσωματώθηκαν στη νεοσύστατη ανεξάρτητη αρχή εθνικής διαφάνειας.

9.4. Δημοσιονομικός έλεγχος

Στον δημόσιο τομέα¹⁷⁵ πολλές φορές εμφανίζονται φαινόμενα κακοδιαχείρισης και διαφθοράς, που αφορούν θέματα τόσο οικονομικής φύσεως όσο και αυτών, που άπτονται των περιουσιακών του στοιχείων. Για αυτού του είδους θέματα αρμόδιο όργανο, με ελεγκτικό ρόλο, διαδραματίζει το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της Χώρας, το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ) (άρθ. 98 του Συντάγματος), το οποίο προβαίνει στον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών.¹⁷⁶ Αξίζει να αναφερθεί ότι και αυτό το δικαστήριο, λόγω των χρονοβόρων διαδικασιών ελέγχου και των προβλημάτων, που διέπεται καθυστερεί στην έκδοση αποφάσεων για την επίλυση των υποθέσεων της αρμοδιότητάς του.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο *«έχει ως αρμοδιότητες:*

- α. Τον έλεγχο των δαπανών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των ΝΠΔΔ και εν γένει του Κράτους*
- β. Τον προληπτικό έλεγχο των συμβάσεων του δημοσίου τομέα, που έχουν μεγάλη οικονομική αξία ή άλλων νομικών προσώπων, που εξομοιώνονται προς αυτόν*

¹⁷² Μπακούρης, 2015.

¹⁷³ Μπακούρης, 2015.

¹⁷⁴ Μακρυδημήτρης, 2012.

¹⁷⁵ Ελλήνων, 2021.

¹⁷⁶ Φυτράκης, 2010.

- γ. Τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που εντάσσονται στον προσδοκώμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.
- δ. Τη γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73 του Συντάγματος, καθώς και για κάθε άλλο θέμα, που ορίζει ο νόμος.
- ε. Τη σύνταξη και την υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7 του Συντάγματος.¹⁷⁷
- στ. Την εκδίκαση διαφορών που άπτονται της απόδοσης των συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.
- ζ. Την εκδίκαση υποθέσεων που είναι σχετικές με την ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων καθώς και των υπαλλήλων των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ για κάθε ζημία, που από δόλο ή αμέλεια, δημιουργήθηκε στο Κράτος, τους ΟΤΑ ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου».

Το Ελεγκτικό Συνέδριο προπαρασκευάζει τις ετήσιες εκθέσεις, ενώ υποδεικνύει τους προβληματικούς τομείς της δημοσιονομικής διαχείρισης στον δημόσιο τομέα. Ακόμα, υποβάλλει συστάσεις για τη ορθή διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, την αποσόβηση της σπατάλης δημόσιων οικονομικών πόρων καθώς και την αποτροπή της παράνομης απώλειας δημόσιων χρηματικών πόρων. Οι αρμοδιότητες του ΕΣ εξυπηρετούν το Νόμο 3871/2010 «Δημοσιονομική Χρήση και Ευθύνη», σύμφωνα με τον οποίο προσδίδεται μεγάλη σημασία στη λογοδοσία, στη διαφάνεια αλλά και στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.¹⁷⁸

Συμπεράσματα

Ένα νομικό δικαστικό σύστημα, που είναι αναποτελεσματικό, είναι πιθανόν να συγκροτήσει κάποιους ιδιαίτερους παράγοντες, που δύνανται να οδηγήσουν στην εμφάνιση του φαινομένου της διαφθοράς. Εξάλλου, η ενδυνάμωση της διαφθοράς είναι δυνατόν να έχει ως αποτέλεσμα την πρόσθετη υποβάθμιση του νομικού δικαστικού συστήματος. Αυτή η υποβάθμιση, λοιπόν, μπορεί να επιτευχθεί με τη μείωση του ποιοτικού επιπέδου που χαρακτηρίζει το παραγόμενο νομικό πλαίσιο, με την απορύθμιση της εφαρμογής του νόμου, με την ελάττωση των διαθέσιμων πόρων

¹⁷⁷ Ελλήνων, 2021.

¹⁷⁸ Φυτράκης, 2010.

στο χώρο της δικαιοσύνης καθώς και τον διορισμό των κατάλληλων προσώπων, ευπειθών ή και διεφθαρμένων, σε καίριες και νευραλγικές θέσεις.

Σε ένα γενικότερο πλαίσιο, η ανηθικότητα θεωρείται ότι έχει επήρεια πρώτα απ' όλα στα πρότυπα και στους τρόπους κατανομής των διαθέσιμων δημόσιων πόρων. Κάποιες συνέπειες μπορεί να είναι πρωτεύουσας σημασίας και άλλες δευτερεύουσας. Ωστόσο, η σχέση μεταξύ πρωτεύουσας και δευτερεύουσας σημασίας δύναται να μην είναι η ίδια για όλους τους τύπους διαφθοράς. Χαρακτηριστική περίπτωση είναι ότι για κάποιους τύπους διαφθοράς να δημιουργείται μια μη ορθολογική διανομή πόρων, ενώ για κάποιους άλλους τύπους πρωτεύουσας σημασίας, να εντείνονται ή να παράγονται και επιπρόσθετες ανισότητες στην κάθετη και οριζόντια οικονομική ισχύ. Επιπλέον, οι επενδύσεις δημόσιων πόρων συγκροτούνται και υλοποιούνται με λιγότερο ορθολογικούς ή και μη ορθολογικούς τρόπους. Αυτή η δυνατότητα παρέχεται και στους ιδιώτες, που επενδύουν για λογαριασμό του δημοσίου, με ένα επιπλέον επακόλουθο της αλλαγής στον τρόπο συμπεριφοράς κάποιων ιδιωτών επενδυτών, οι οποίοι καθορίζουν «το εάν και το με ποια αντικειμενικά κριτήρια» θα προχωρήσουν σε επενδύσεις. Άλλωστε, σε μια σχετικά εκτεταμένη περίπτωση διαφθοράς, οι ιδιώτες, που θέλουν να προβούν σε επενδύσεις, δύνανται να επηρεάζονται σε τέτοιο καθοριστικό βαθμό ώστε να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τους τη δωροδοκία ως ένα ρυθμιστικό και αποφασιστικό παράγοντα για τη λήψη αποφάσεων από πλευράς του δημοσίου. Συνεπώς, οι ιδιώτες επενδυτές είναι σε θέση να προχωρήσουν σε προτάσεις επενδύσεων, μόνο, εφόσον έχουν διασφαλίσει και τις ανάλογες διασυνδέσεις για να συμπεριλάβουν τη δωροδοκία στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων.

Ένα επακόλουθο του φαινομένου της διαφθοράς στην οικονομία και την κοινωνία είναι η προέκταση των κοινωνικών ανισοτήτων και η ενίσχυση του πλούτου και της ισχύος. Αυτή η θέση, που αναφέρθηκε στην επιχειρηματολογία επιστημόνων, οι οποίοι δεν υπεισέρχονται στη βαθιά ριζωμένη θεώρηση, θα πρέπει να υπεισέλθει στην επιχειρηματολογία της εδραιωμένης θεώρησης. Εξάλλου, πολλές φορές, τη συναντάμε κυρίως κατά τη διάρκεια ενημέρωσης της κοινής γνώμης και μάλιστα υπό την καθοδήγηση των διεθνών οργανισμών που συνιστούν τους κινητήριους πυρήνες της εδραιωμένης θεώρησης.

Κατ' επανάληψη έχει γίνει αναφορά ότι η εδραιωμένη θεώρηση βασίζεται σε χιλιάδες έρευνες και αναλύσεις. Οι τρόποι, που προτείνονται για την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς, είναι οι αντίστοιχοι που προσεγγίζουν τις αιτίες και

τα αποτελέσματα της διαφθοράς. Έχουν γίνει διάφορες προτάσεις για τα μοντέλα που θα μπορούσαν να συνεισφέρουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Σε ποικίλες χώρες, κάποιοι εμπειρογνώμονες είναι εμφανές ότι συνάδουν στην επισήμανση ότι οι μεθοδολογίες και οι στρατηγικές είναι επωφελείς όπως: α) σχηματισμός δέσμευσης, αφοσίωσης, συναίσθησης και ενημέρωσης των ατόμων που προΐστανται των πολιτικών και δημόσιων λειτουργιών στους διάφορους κρατικούς μηχανισμούς πως η εξάλειψη των φαινομένων διαφθοράς οφείλει να είναι πρωτεύον στόχος, β) μεγέθυνση της καθαρότητας της πολιτικής ζωής και αναβάθμιση της συγκρότησης των δημόσιων υπηρεσιών, γ) βελτίωση του επιπέδου αξιοπιστίας στις αναλογίες επιχείρησης και κράτους, δ) εξάλειψη του φαινομένου του οργανωμένου εγκλήματος προπάντων στις αναδυόμενες χώρες και ε) δημιουργία πρωτοβουλιών κατά της διαφθοράς, οι οποίες αρμόζει να συνδυαστούν με τις πολιτικές ανάπτυξης.

Βιβλιογραφία

Αναστοπούλου, Ι., 1992. Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.ΕΛ.Δ.Δ.). 2 επιμ. Αθήνα: Εφαρμογές Δημόσιας Διοίκησης.

Βενετσανοπούλου, Μ., 2014. Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτικοί Μηχανισμοί. Αθήνα: Σάκκουλα.

Καλτσόγια –Τουρναβίτη, Ν., 2005. Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική. 1η επιμ. Αθήνα: Σιδέρη.

Καρράς, Α., 2001. Ευρωπαϊκό πρόγραμμα Grotius. Αθήνα: Σάκκουλα.

Κτιστάκη, Σ., 2014. Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. 1η επιμ. Αθήνα: Παπαζήσης.

Λάζος, Γρ., 2005. «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά». 1η επιμ. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Λίβος, Ν., 2000. Οργανωμένο έγκλημα: Έννοια και δικονομικοί τρόποι αντιμετώπισης του. *Πρακτικά του Ζ' Πανελληνίου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρείας Ποινικού Δικαίου με θέμα: «ΤΟ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΟ ΕΓΚΛΗΜΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΚΟΠΙΑ ΤΟΥ ΠΟΙΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ»*. Αθήνα: Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης, Αντ., & Πραβίτα, Ηλ., 2012. Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης. 5η έκδοση Αθήνα: Σάκκουλα.

Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α., 2000. Η Προστασία του Διοικουμένου: Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως. Αθήνα: Σάκκουλα.

Μπάγγας, Ν., 1995. Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Διοικητική Ενημέρωση. 1η επιμ. Αθήνα: Σάκκουλα.

Μπαμπινιώτης, Γ., 1998. Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας. Αθήνα: Κέντρο Λεξικολογίας ΕΠΕ.

Μπακούρης, Κ., 2015. Η αντίσταση βασικών θεσμών της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στην διαφθορά. 1η επιμ. Αθήνα: Σάκκουλα.

Παναγόπουλος, Θ., 2014. Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο. Αθήνα: Αθ. Σταμούλης.

Πανταζής, Ν., 2015. Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Υπαλλήλων, Πρακτικά θέματα πειθαρχικής Διαδικασίας – Ενημέρωση με το ν. 4325/2015. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ράικος, Δ., 2006. Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά. 1η επιμ. Αθήνα: Σάκκουλα.

Ρακιντζής, Λ., 2015. Διαφθορά και Κακοδιοίκηση στο Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά – Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του. 1η επιμ. Αθήνα: Σάκκουλα.

Ραουνάς, Γ., 2005. Επενδύσεις. *το βήμα*, pp. 45-51.

Σταυρόπουλος, Γ., 2013. Διαφθορά και υπάλληλοι του δημοσίου, Διοικητικές και δικαστικές όψεις. 1η επιμ. Αθήνα: Μαραγκοπούλου.

Τάχος, Α., 1996. Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο. 1η επιμ. Αθήνα: Σάκκουλας.

Φυτράκης, Ε., 2010. Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης, Θεωρία - Νομοθεσία – Νομολογία. 1η επιμ. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Goel, N., 2002. *law*. 1η επιμ. s.l.:books.

Giddens, A., 2002. Κοινωνιολογία. Μτφ. Δ. Τσαούσης, Αθήνα: Gutenberg.

kaufmann, G., 1998 . *law*. 1^η επιμ. s.l.:laws.

Kettl, D., 2000. *books*. 1η επιμ. s.l: works.

Saran, 2004 . *book*. 1ηεπιμ. s.l: works.

Schneider, B., 2004. *economy law*. 1ηεπιμ. s.l:sample.

Tanzi, D., 1997. *public*. 1ηεπιμ. s.l: works.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Αποφάσεις ΣτΕ:216/16, 3880/15, 918/15, 4333/14, 3841/14, 3473/14, 2365/14, 2298/14, 2164/14, 2109/14, 1731/14, 1105/14, 1095/14, 4849/13, 4055/13, 2677/13, 1925/13, 1669/13, 770/13, 5304/12, 920/12, 597/12, 416/12, 415/12, 329/12, 198/12, 110/12, 2612/11, 2472/11, 2244/11, 2175/11, 2166/11, 2043/11, 2166/11, 1789/11, 3971/10, 3758/10, 3228/10, 117/10, 116/10, 108/10, 4070/09, 2354/09, 2320/09, 1805/09, 1736/09, 1670/09, 86/09, 2690/08, 2475/08, 2124/08, 1540/08, 1317/08, 1251/08, 196/08, 3370/07, 3461/07, 3366/07, 2721/07, 2464/07, 2318/07, 501/2007, 2617/06, 3056/06, 2070/06, 1439/06, 1025/06, 4112/05, 3383/05, 2231/05, 1430/05, 575/05, 533/05, 328/05, 2909/04, 2163/04, 1789/04, 812/04, 262/04, 131/04, 116/04, 2664/03, 1854/03, 1585/03, 1517/03, 1467/03, 311/03, 1352/02, 1008/02, 642/02, 275/02, 175/02, 2/02, 4254/01, 4204/01, 2540/01, 2522/01, 2501/01, 2493/01, 1068/01, 724/01, 696/01, 4336/00, 3847/00, 2858/00, 2816/00, 2061/00, 1741/00, 1738/00, 1624/00, 1117/00, 1064/00, 927/00, 323/00, 178/00, 8/00, 4493/99, 4255/99, 4116/99, 3733/99, 3327/99, 3305/99, 2820/99, 2786/99, 2628/99, 2040/99, 1783/99, 1683/99, 959/99, 708/99, 262/99, 78/99, 4841/98, 3090/98, 2908/98, 332/98, 4920/97, 4751/97, 4545/97, 2031/97, 1488/97, 1471/97, 1342/97, 5797/96, 5660/96, 3970/96, 3954/96, 3190/96, 3125/96, 2504/96, 1913/96, 1597/96, 1229/96, 997/96, 997/96, 990/96, 648/96, 469/96, 461/96, 5954/95, 5724/95, 4569/95, 4567/95, 3825/95, 3665/95, 3395/95, 2327/95, 2210/95, 1618/95, 620/95, 3711/94, 3516/94, 2744/94, 2714/94, 2009/94, 1064/94, 972/94, 3972/92, 2788/92, 2607/92, 1889/92, 861/92, 3553/91, 3144/91, 3019/91, 2866/91, 1608/91, 1337/91, 1440/91, 1061/91, 4206/90, 3774/90, 2712/90, 2175/90, 2128/90, 1291/90, 905/90, 376/90, 117/90, 3847/89, 3563/89, 1251/89, 946/89, 622/89, 336/89, 3929/88, 2774/88, 2086/88, 1363/88, 584/88, 115/88, 85/88, 5029/87, 4262/87, 3699/87, 3185/87, 2171/87, 1759/87, 1746/87, 1747/87, 1666/87, 1497/87, 920/87, 437/87, 4806/86, 4578/86, 4436/86, 2901/86, 2220/86, 1867/86, 1549/86, 3429/85, 2565/85, 2564/85, 2544/85, 2281/85, 1849/85, 106/85, 2458/84, 1462/84, 666/84, 563/84, 5145/83, 4303/83, 1414/83,

3608/81, 4101/80, 3954/80, 3780/80, 706/80, 3177/78, 2425/78, 1807/78, 1005/78, 1963/77, 1820/77, 3419/76, 1922/76, 1748/76, 1957/75, 3868/74, 2331/74, 2058/74, 1698/74, 3758/72, 2064/72, 2052/72, 1262/72, 1202/72, 57320/71, 3199/71, 3198/71, 3268/70, 2201/70, 1595/70, 2579/66, 2522/66, 2000/66, 24/66, 721/65, 2128/64, 1873/64, 1291/63, 1966/62, 1070/62, 1650/61, 1149/57, 29/57, 2388/53, 1444/53, 1633/51, 1007/36, 417/34, 257/34, 254/34, 645/30, 84/30, 125/29
Αποφάσεις ΟλΣτΕ: 1990/14, 94/13, 4662/12, 2238/99, 2829/90, 1864/85, 1678/85, 1067/79, 262/61.

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΦΕΤΕΙΩΝ:

α) Αθηνών: 3124/14, 176/13, 2653/13, 1966/12, 1110/12, 585/10, 877/10, 851/2010, 1384/10, 568/10, 1383/10, 964/10, 93/09, 579/09, 1326/07, 1808/00, 472/91, 787/89,

β) Πάτρας: 446/14, 18/2008, γ) Θεσσαλονίκης : 1176/14, 217/13, 1870/01

Αποφάσεις Αρείου Πάγου: 1900/14, 7/11, 611/10, 8/02, 1234/98, 188/1989, 348/1986 και αποφάσεις Ολομέλειας 570/12, 360/1992, 262/1961.

Αποφάσεις ΕΔΔΑ: της 25.10.2011 – αριθ. προσφ. 27520/07, της 5.5.2011 – αριθ. προσφ. 33014/05, της 17.1.2006 - αριθ. προσφ. 35083/97, της 26.10.2000 – αριθ. προσφ. 30985/96, της 24.4.1990 – αριθ. προσφ. 11801/85, Pellegrin κατά Γαλλίας της 8.12.1999.

Αποφάσεις ΔΕΚ : 0255/83

ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΕΙΣ:

ΝΣΚ: 237/16, 299/14, 5/12, 145/2012, 330/11, 239/10, 221/2007, 366/03, 76/01, 255/00, 610/99, 200/97, 168/95, 497/94

ΔΙΑΤΡΙΒΕΣ:

Γαρόζη, Ε., 2014. Η αντιμετώπιση της κακοδιαχείρισης – κακοδιοίκησης στα πλαίσια της ΕΕ σε σύγκριση με το ελληνικό παράδειγμα, Μεταπτυχιακή Διατριβή στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης. Διαθέσιμη ηλεκτρονικά σε: https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/22/034/1710.pdf (Πρόσβαση: 12 Οκτωβρίου 2021)

Γιαρένη, Ι., 2009. Παράβαση Καθήκοντος Πειθαρχική και Ποινική Προσέγγιση. Διδακτορική Διατριβή στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης. Διαθέσιμη ηλεκτρονικά σε: <http://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/23904#page/1/mode/2up> (Πρόσβαση: 30 Μαρτίου 2021).

Λαλαούνη, Μ., 2021. Οι πρόσφατες τροποποιήσεις στο Πειθαρχικό Δίκαιο των Δημόσιων Υπαλλήλων και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης, Μεταπτυχιακή Διατριβή στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, Τμήμα Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ. Διαθέσιμη ηλεκτρονικά σε: https://polynoe.lib.uniwa.gr/xmlui/bitstream/handle/11400/540/Lalaouni_1820.pdf?sequence=2&isAllowed=y (Πρόσβαση: 13 Οκτωβρίου 2021)

Λιόγας, Αντ., 2020. Η άρση του απορρήτου των τηλεφωνικών επικοινωνιών για λόγους εθνικής ασφάλειας και για τη διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων. Μεταπτυχιακή Διατριβή στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστήμιο Κύπρου, Τμήμα Νομική. Διαθέσιμη Ηλεκτρονικά σε : <https://repo.euc.ac.cy/bitstream/handle/123456789/2191/%CE%9B%CE%99%CE%9F%CE%93%CE%91%CE%A3%20%CE%91%CE%9D%CE%A4%CE%A9%CE%9D%CE%99%CE%9F%CE%A3%2C%20F20182505%2C%20%CE%9C%CE%95%CE%A4%CE%91%CE%A0%CE%A4%CE%A5%CE%A7%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%97%20%CE%94%CE%99%CE%91%CE%A4%CE%A1%CE%99%CE%92%CE%97.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Πρόσβαση 12 Οκτωβρίου 2021)

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

Ανεξάρτητη Αρχή Εθνικής Διαφάνειας, 2019. «Ανεξάρτητη Αρχή Εθνικής Διαφάνειας». Διαθέσιμο ηλεκτρονικά σε: <https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites> (Πρόσβαση: 6 Ιουνίου 2021).

Βουλή των Ελλήνων, 2012. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά σε: http://www.hellenicparliament.gr/NomothetikoErgo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=b401092a-12d2-44cb-855c957f41db4973 (Πρόσβαση: 20 Μαρτίου 2021).

Βουλή των Ελλήνων, β. τ., 2021. *Βουλή των Ελλήνων*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-26/> (Πρόσβαση 24 Μαρτίου 2021).

Διαφθορά, κακοδιοίκηση και παράβαση της νομιμότητας, 2020, <https://www.crimetimes.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC-%CE%BA%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%AC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84/> (Πρόσβαση 14 Οκτωβρίου 2021).

ΕΔΔΑ, Σταυρόπουλος κατά Ελλάδας, προσφυγή υπ' αριθ. 35522/04, παρ. 37επ., απόφαση της 27/9/2007, [Ηλεκτρονικό] Available at: http://www.dsanet.gr/Epikairothta/Nomologia/edad_stavropoulos_27_9_07.htm (Πρόσβαση 10 Οκτωβρίου 2021).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 3528/2007 - ΦΕΚ 26/Α/9-2-2007. Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-3528-2007.html> (Πρόσβαση 10 Οκτωβρίου 2021).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 3666/2008 - ΦΕΚ 113/Α'/18.6.2008. Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα. http://www.dsanet.gr/Epikairothta/Nomothesia/n3666_08.htm (Πρόσβαση 6 Ιουνίου 2021).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4622/2019 - ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019. Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. <https://www.e-nomothesia.gr/kubernese/nomos-4622-2019-phek-133a-7-8-2019.html> (Πρόσβαση 10 Οκτωβρίου 2021).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 2957/2001/ΦΕΚ 260/Α/12-11-2001. Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς. <https://www.e-nomothesia.gr/diethneis-sunthekes/nomos-2957-2001-fek-260a-12-11-2001.html> (Πρόσβαση 11 Οκτωβρίου 2021).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4325/2015 – ΦΕΚ Α 47/11-5-2015. Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις. <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-4325-2015.html> (Πρόσβαση 12 Οκτωβρίου 2021).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4057/2012 – ΦΕΚ Α 54/14-3-2012. Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-4057-2012.html> (Πρόσβαση 12 Οκτωβρίου 2021).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 4624/2019 - ΦΕΚ 137/Α/29-8-2019. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων. <https://www.e-nomothesia.gr/kat-dedomena-prosopikou-kharaktera/nomos-4624-2019-phkek-137a-29-8-2019.html> (Πρόσβαση 12 Οκτωβρίου 2021).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Νόμος 2863/2000 – ΦΕΚ 262/Α/29-11-2000. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και άλλες αρχές και όργανα του τομέα παροχής ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών. <https://www.e-nomothesia.gr/enemerose-tupos-radiophono-teleorase/n-2863-2000.html> (Πρόσβαση 12 Οκτωβρίου 2021).

Νομικό ιστολόγιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα, 2010, http://elawyer.blogspot.com/2010/11/blog-post_30.html (Πρόσβαση 14 Οκτωβρίου 2021).

Πρεβεδούρου, Ε., 2016. Διευκρινίσεις ως προς τις εκφάνσεις της αρχής της συνέχειας της δημόσιας διοίκησης (ΣτΕ 4643/2015 και 4646/2015). Διαθέσιμο ηλεκτρονικά σε: <https://www.prevedourou.gr/> (Πρόσβαση: 30 Μαρτίου 2021).

Συνήγορος του Πολίτη, 2012. «Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς». Διαθέσιμο ηλεκτρονικά σε: <http://www.synigoros.gr/?i=state-citizen-relationships.el.skpnews.65769> (Πρόσβαση: 31 Μαρτίου 2021).

Συνήγορος του Πολίτη, 2001. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά σε: https://www.synigoros.gr/resources/docs/564_a.pdf. (Πρόσβαση: 11 Οκτωβρίου 2021).

Τράπεζα πληροφοριών νομοθεσίας, αναθεώρηση Συντάγματος 2001, <https://www.e-nomothesia.gr/syntagma/syntagma-ellados-2001.html> (Πρόσβαση 24 Μαρτίου 2021).

Bank, w., 2021. *worldbank*. [Ηλεκτρονικό] Availableat: www.worldbank.org [Πρόσβαση 24 Μαρτίου 2021].

Greco, 2021, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>. [Ηλεκτρονικό] Availableat: <https://www.coe.int/en/web/greco> (Πρόσβαση 24 Μαρτίου 2021)

Greco, 2021, Έκθεση Αξιολόγησης και Συμμόρφωσης για την Ελλάδα, [Ηλεκτρονικό] Availableat: <https://www.coe.int/greco> (Πρόσβαση 12 Οκτωβρίου 2021).