



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
Π.Μ.Σ. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

**«Ο θεσμικός ρόλος των ελεγκτικών αρχών στον εντοπισμό και
την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της
διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση»**

**«The institutional role of audit authorities in detecting and
tackling financial crime and
corruption in public administration»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Περσεφόνη Στίγκα

Αθήνα, 2023

Τριμελής Επιτροπή

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

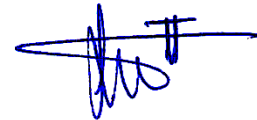
Η κάτωθι υπογεγραμμένη Περσεφόνη Στίγκα του Ανδρέα, με αριθμό μητρώου ΔΜ2010, φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ», του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων, της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι.....και έπειτα από αίτησή μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η ΔΗΛΟΥΣΑ



Περσεφόνη Στίγκα

Σελίδα σκόπιμα κενή

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου,
για την συμπαράσταση, την υπομονή και την κατανόησή τους, όλα αυτά τα χρόνια
υπό τις συνεχείς απαιτήσεις των επαγγελματικών μου υποχρεώσεων.

Επιπλέον, όλους τους καθηγητές μου στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής
για τις πολύτιμες γνώσεις τους στην επιστήμη της Δημόσιας Διοίκησης,
και ιδιαίτερα τον επιβλέποντα καθηγητή κ. Λάμπρο Μπαμπαλιούτα,
για την πολύτιμη υποστήριξη και καθοδήγηση που μου παρείχε,
στη συγγραφή της εργασίας.

Σελίδα σκόπιμα κενή

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	15
ΚΥΡΙΟ ΜΕΡΟΣ	17

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Διαφθορά και Δημόσιος τομέας

1.1. Εννοιολογική προσέγγιση και καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση.	17
1.2. Αιτιακοί παράγοντες της διαφθοράς.	22
1.2.1. Πολιτικό περιβάλλον και οικονομία.	22
1.2.2. Επαγγελματικό ήθος και νομοθεσία.	23
1.2.3. Κουλτούρα και παράδοση.	24
1.3. Αίτια διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση.	25
1.4. Δωροδοκία – Δωροληψία στο δημόσιο τομέα.	27
1.5. Διαφθορά, χρηστή διοίκηση και κράτος δικαίου.	30
1.6. Διαφθορά και κακοδιοίκηση.	32
1.7. Διαφθορά και οργανωμένο έγκλημα.	33
1.8. Ποινικές και αντεγκληματικές διαστάσεις της καταπολέμησης της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.	35

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Εννοιολογική προσέγγιση του οικονομικού εγκλήματος στη δημόσια διοίκηση

2.1. Εννοιολογική προσέγγιση του οικονομικού εγκλήματος.	41
2.2. Το έγκλημα της απάτης.	42
2.3. Οικονομικά εγκλήματα κατά των συμφερόντων του δημοσίου.	43

2.3.1. Η Φοροδιαφυγή.	43
2.3.2. Παραοικονομία.	44
2.4. Η σχέση ποινικής και διοικητικής διαδικασίας για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.	45
2.4.1. Τα προβλήματα των ερευνών στη διοικητική και ποινική διαδικασία.	46
2.4.2. Η σχέση διοικητικών και ποινικών κυρώσεων.	48
2.4.3. Δέσμευση των διοικητικών δικαστηρίων από τις αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων.	50

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Ελεγκτικές Αρχές και ο ρόλος τους στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

3.1. Ο διαμεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ).	53
3.2. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ).	55
3.3. Εθνική Αρχή Διαφάνειας.	56
3.4. Ελεγκτικό Συνέδριο.	58
3.4.1. Κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων από το Ελεγκτικό Συνέδριο.	59
3.4.2. Προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.	60
3.4.3. Προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο.	62
3.5. Δικαιοσύνη - Δικαστική και Εισαγγελική Αρχή.	63
3.5.1. Δικαστική Αρχή - ο ρόλος του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης.	64
3.5.2. Εισαγγελική Αρχή - Εισαγγελείς Οικονομικού Εγκλήματος.	66

3.6. Πρόληψη για την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.	68
3.7. Εκπαίδευση πολιτών και υπαλλήλων διοίκησης.	71
3.8. Καταστολή των συμπεριφορών διαφθοράς από δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς.	72
3.9. Δημόσιος Τομέας.	73
3.9.1. Ο ρόλος των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.	73
3.9.2. Οι δημόσιοι υπάλληλοι ως εγγυητές της δημόσιας περιουσίας.	75
3.10. Το Πειθαρχικό Δίκαιο και η συμβολή του στην καταπολέμηση της διαφθοράς.	76
3.10.1. Τα πειθαρχικά παραπτώματα.	78
3.10.2. Οι πειθαρχικές κυρώσεις για πράξεις διαφθοράς.	81
3.10.3. Η επιτάχυνση της πειθαρχικής διαδικασίας ως παράγοντας καταπολέμησης της διαφθοράς.	83
3.10.4. Η σημασία της αμεροληψίας στην πειθαρχική διαδικασία.	84
3.11. Ο ρόλος των ΜΜΕ.	84

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Διεθνής και Ευρωπαϊκή αντιμετώπιση της διαφθοράς

4.1. Διεθνές και Ευρωπαϊκό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος.	87
4.2. Η Σύμβαση του ΟΟΣΑ.	87
4.3. Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς.	88
4.3.1. Η συμβολή της Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση.	91
4.3.2. Η διαδικασία αξιολόγησης της ρύθμισης.	93
4.4. Η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης.	94

4.5. Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης – GRECO.	96
4.5.1. Έκθεση αξιολόγησης της Ελλάδας από την GRECO για το 2022.	97
4.6. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).	102
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	107
ΠΗΓΕΣ-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	111

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός του παρόντος πονήματος είναι η εξέταση του θεσμικού ρόλου των ελεγκτικών αρχών στην ανεύρεση και αντιμετώπιση των φαινομένων της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος εν γένει. Συγκεκριμένα, γίνεται αρχικά καταγραφή της έννοιας της διαφθοράς και των τρόπων καταπολέμησής της, καθώς και επιχειρείται και η εννοιολογική προσέγγιση του οικονομικού εγκλήματος και των μέσων αντιμετώπισης του. Περαιτέρω, εξετάζονται επιμέρους εκφάνσεις της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος και συγκεκριμένα τυποποιημένων εγκλημάτων, όπως η φοροδιαφυγή και η απάτη. Εν συνεχεία, αναλύεται ο ρόλος και το έργο με το οποίο είναι επιφορτισμένες ορισμένες ελεγκτικές αρχές στην Ελλάδα και ειδικότερα ο Συνήγορος του Πολίτη, το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και κατ' επέκταση ο έλεγχος που ασκείται από τις δικαστικές αρχές. Τέλος, στο τελευταίο κεφάλαιο γίνεται εκτενής αναφορά στο διεθνές και ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος, μέσα από την παρουσίαση διεθνών συμβάσεων που ρυθμίζουν αυτά τα ζητήματα.

Λέξεις - κλειδιά: διαφθορά, δημόσια διοίκηση, οικονομικό έγκλημα, ελεγκτικές αρχές, δημόσιος τομέας

Σελίδα σκόπιμα κενή

ABSTRACT

The purpose of the present research is to examine the institutional role of audit authorities in detecting and tackling the phenomena of corruption and financial crime in general. Specifically, in the first place the meaning of corruption and the ways to combat it are recorded, as well as the conceptual approach of financial crime and the means of dealing with it is also attempted. Furthermore, individual aspects of corruption and financial crime are examined and especially through the analysis of standardized crimes such as tax evasion and fraud. Subsequently, the role and the work with which certain audit authorities in Greece are charged and in particular the Ombudsman, the Audit Court, as well as the Personal Data Protection Authority, and by extension the control exercised by the judicial authorities, are analyzed. Finally, in the last chapter, extensive reference is made to the international and European regulatory framework for the fight against corruption and financial crime, through the presentation of international conventions that regulate such issues.

Keywords: corruption, public administration, financial crime, audit authorities, public sector

Σελίδα σκόπιμα κενή

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το φαινόμενο της διαφθοράς συνιστά τροχοπέδη για την ανάπτυξη μιας οικονομίας και συνολικά μιας κοινωνίας. Παραγωγικοί πόροι εκτρέπονται από την αποτελεσματική πορεία που θα έπρεπε να ακολουθούν, υπονομεύοντας και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών. Ακόμη, όταν οι πόροι είναι περιορισμένοι, η διαφθορά υπονομεύει τη βιωσιμότητα των κρατικών προϋπολογισμών και σημειώνεται μείωση των κονδυλίων που προορίζονται για επενδύσεις, με αρνητικές μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά ενός κράτους. Λαμβάνοντας ως παράδειγμα την παρελθούσα δεκαετή οικονομική κρίση, κράτη με χαμηλό ρυθμό ανάπτυξης αφενός και υψηλά ποσοστά διαφθοράς αφετέρου βίωσαν μεγάλες προκλήσεις στην υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Εξάλλου, διόλου τυχαίο, όπως θα αναλυθεί και κατωτέρω, είναι το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση και άλλοι διεθνείς οργανισμοί, έχουν σχεδιάσει και αναπτύξει μηχανισμούς καταπολέμησης της διαφθοράς, ιδίως μέσω της πάταξης του οργανωμένου εγκλήματος, της φορολογικής απάτης και της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη διαφθορά.

Στο περιβάλλον των επιχειρήσεων, η διαφθορά επισύρει αβεβαιότητα και ενδεχομένως οδηγεί σε επιβολή πρόσθετου κόστους. Εξαιτίας τέτοιων φαινομένων, προκαλείται μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων και της ανταγωνιστικότητας, επιβραδύνοντας την οικονομική ανάπτυξη. Αυτό κατ' επέκταση αποτρέπει την καταβολή φόρων, με συνέπεια να συναντώνται φαινόμενα όπως η φοροδιαφυγή και η φοροκλοπή. Όλα τούτα διαμορφώνουν μία αλυσίδα αρνητικών συνεπειών στα οικονομικά του δημοσίου τομέα, καθώς οδηγούν σε μείωση των φορολογικών εσόδων και ταυτόχρονα περικόπτουν την επενδυτική δυναμική του δημοσίου τομέα.

Η ύπαρξη λιγότερων πόρων εξαιτίας της διαφθοράς προκαλεί ζημίες και στην κοινωνική προστασία, καθότι ελαττώνεται ο διαθέσιμος προϋπολογισμός και κλυδωνίζεται η ισότιμη πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες. Με αυτόν τον τρόπο αυξάνονται τα ποσοστά των κοινωνικών ανισοτήτων, ενώ παράλληλα κλονίζεται η εμπιστοσύνη του κοινωνικού συνόλου στους θεσμούς και εν γένει στο κράτος.

Από την άλλη, η ύπαρξη μεγαλύτερης διαφάνειας και ακεραιότητας στο δημόσιο τομέα αμβλύνουν τον χώρο εμφάνισης της διαφθοράς. Τούτο σημαίνει μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα, αποτελεσματικότερη είσπραξη των φόρων, αποτελεσματικότερες δημόσιες δαπάνες καθώς και ενίσχυση του κράτους δικαίου.

Παρά το γεγονός ότι η διαφθορά απαντάται σε αμφοτέρους ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, στην κοινή αντίληψη είναι περισσότερο συνδεδεμένη με τη δημόσια διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, η διαφθορά νοείται γενικά ότι καλύπτει την κατάχρηση της θέσης την οποία κατέχει κάποιος εντός της δημόσια διοίκησης ή των σχέσεων που διατηρεί με αυτήν, σκοπεύοντας στην εξασφάλιση αδικαιολόγητων οφελών για τον ίδιο ή κάποιον τρίτο. Στην έννοια της μείζονος διαφθοράς τώρα, περιλαμβάνονται οι συναλλαγές ανώτερων κλιμακίων των εθνικών και τοπικών διοικήσεων, κορυφαίων αξιωματούχων πολιτικών κομμάτων, εκλεγμένων πολιτικών και συμφερόντων του ιδιωτικού τομέα. Η διαφθορά μικρής κλίμακας λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της αλληλεπίδρασης μεταξύ χαμηλότερων κλιμακίων της δημόσιας διοίκησης και μεμονωμένων πολιτών.

Προκειμένου για μια αποτελεσματική καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, απαιτείται πραγματική πολιτική βούληση για εθνικές μεταρρυθμίσεις με μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, προϋποτίθεται επίγνωση των ζητημάτων διαφθοράς σε πολιτικό επίπεδο, στην ιεράρχηση των πόρων για την εφαρμογή των πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς, στον καθορισμό σαφών και απτών στόχων και στη διαμόρφωση ενός γενικού κλίματος πολιτικής λογοδοσίας. Ως εκ τούτου, τα μέτρα μείωσης διαφθοράς και της καταπολέμησης φαινομένων, όπως η ευνοιοκρατία, πρέπει να συνδέονται με βαθιές διαρθρωτικές αλλαγές και αλλαγή νοοτροπίας στους δημόσιους φορείς και στην ευρύτερη κοινωνία. Τέλος, αναδεικνύεται αναγκαία η θέσπιση κατάλληλης νομοθεσίας όμως ακόμα αναγκαιότερη αναδεικνύεται η εφαρμογή της. Τούτο καταδεικνύεται ως η σημαντικότερη παράμετρος στο πλαίσιο του έργου που έχουν να επιτελέσουν οι ελεγκτικές αρχές, στις οποίες εναπόκειται μεγάλο βάρος στο στόχο περί πάταξης των φαινομένων διαφθοράς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Διαφθορά και Δημόσιος τομέας

1.1. Εννοιολογική προσέγγιση και καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

Προς την αναζήτηση του εννοιολογικού περιεχομένου της «διαφθοράς», ο ορισμός που δίνουν, αρχικά, τα λεξικά είναι η έκλυση ηθών, η ανηθικότητα και εξαχρείωση¹. Εξ αυτής της οπτικής, η έννοια της διαφθοράς προσεγγίζεται ως η πλέον σημαντική διάσταση αποσύνθεσης και σήψης της ηθικής και πολιτικής τάξης, που καταλήγει σε πτώση, ήτοι ηθική και λειτουργική κατάπτωση από ένα υψηλότερο σε ένα υποδεέστερο επίπεδο. Εξ αυτού του πρίσματος, η ηθική καθίσταται κατανοητή ως ένα αντικειμενικό συστατικό της πολιτείας, παρά ως ένα υποκειμενικό στοιχείο.

Στην προσπάθεια να οριοθετηθεί και να αποσαφηνιστεί ως έννοια η διαφθορά, έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί. Αυτός που είναι ευρύτερα γνωστός είναι της Παγκόσμιας Τράπεζας, ο οποίος ορίζει τη διαφθορά ως κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για την πραγματοποίηση ιδιωτικού οφέλους². Όπως προκύπτει, ο συγκεκριμένος ορισμός δίνει έμφαση και έχει ως σημείο αναφοράς κατά βάση την διαφθορά των λειτουργών του Δημοσίου και εν γένει των δημοσίων υπαλλήλων και επιπλέον την διαφθορά στην πολιτική, αφήνοντας εκτός την διαφθορά που λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο του ιδιωτικού τομέα. Ως προς το ποιος θεωρείται λειτουργός του Δημοσίου ή υπάλληλος αυτού, συναντώνται επίσης αρκετοί ορισμοί, διαφοροποιούμενοι μεταξύ τους σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό. Ο βασικότερος διαχωρισμός έγκειται στο αν ακολουθείται το λειτουργικό ή το τυπικό κριτήριο. Έτσι, κάποιοι ισχυρίζονται ότι θέση δημόσιου λειτουργού επέχει ο οποιοσδήποτε έχει αναλάβει θέση, υπηρεσία ή λειτουργία δημόσιας ευθύνης. Η διατύπωση αυτή εδράζεται στην υιοθέτηση του λειτουργικού κριτηρίου, το οποίο αποδέχεται το Συμβούλιο της Ευρώπης. Όσον αφορά το τυπικό κριτήριο, το οποίο ενστερνίζεται μάλλον ο ΟΟΣΑ, δημόσιος λειτουργός

¹ Βλ. Τεγόπουλος-Φυτράκης, (1995), *Ελληνικό Λεξικό*, Φυτράκης Α.Ε., σελ. 202.

² Βλ. World Bank, (1997) “Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank”, διαθέσιμο στο <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#define> (τελευταία πρόσβαση: 10/11/2022).

θεωρείται κάθε πρόσωπο που κατέχει μια θέση στη νομοθετική, διοικητική ή δικαστική εξουσία, είτε είναι διορισμένο είτε εκλεγμένο.

Σχετικά με τις διακρίσεις της διαφθοράς, αυτές ποικίλλουν ανάλογα με το κριτήριο το οποίο λαμβάνουν υπόψη. Τέτοια κριτήρια είναι το αντικείμενό της, τα εμπλεκόμενα υποκείμενα, η οργάνωσή και η έκταση αυτής. Ενδεικτικά, παρατίθεται η διάκριση βάσει του αντικειμένου στο οποίο μπορεί να παρουσιαστεί διαφθορά, σύμφωνα με τη μελέτη του Gray και Kaufmann³. Έτσι, σύμφωνα με τους δύο συγγραφείς, διαφθορά μπορεί να εντοπιστεί στις εξής δημόσιες δράσεις: *α) Δημόσια έργα και συμβάσεις*: Εν προκειμένω, μέσω για παράδειγμα δωροδοκιών, μπορεί να εμφανιστεί διαφθορά ως προς την επιλογή αναδόχων και προμηθευτών του δημοσίου ή στους όρους των συμβάσεων, προς όφελος του ιδιώτη και εις βάρος του δημοσίου, *β) Δημόσια έσοδα*: Παραδείγματα διαφθοράς στον εν λόγω τομέα αποτελούν οι μη βεβαιώσεις φόρων ή προστίμων, μείωση του ποσού φόρων, εσκεμμένα πλημμελείς ελεγκτικές διαδικασίες και μηχανισμοί, *γ) Οφέλη και προνόμια*: Ως τέτοια νοούνται, επί παραδείγματι, οι εξασφαλίσεις μονοπωλιακών δικαιωμάτων επί ορισμένων αγαθών ή υπηρεσιών, η κατά προτεραιοποίηση εξέταση συγκεκριμένων υποθέσεων επιβαρυντικά άλλων, καθώς και η χορήγηση επιδομάτων και επιχορηγήσεων ενώ δεν πληρούνται τα απαιτούμενα κριτήρια και προϋποθέσεις, *δ) Εκτελεστική λειτουργία και νόμοι*: Εδώ εντάσσονται περιπτώσεις, όπως οι φωτογραφικές διατάξεις νόμων ή πράξεων της διοίκησης με σκοπό την εύνοια συγκεκριμένων ατόμων ή ομάδας συμφερόντων.

Μιλώντας συγκεκριμένα για τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση, ως πράξη διαφθοράς του διοικητικού οργάνου μπορεί να οριστεί «η προς εξυπηρέτηση ιδιοτελούς σκοπού παραβίαση της αρχής της νομιμότητας από τον προσωπικό φορέα του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτόν δημόσιας εξουσίας»⁴. Από τον ορισμό αυτόν προκύπτουν οι ακόλουθοι συνθετικοί όροι της διαφθοράς: *α. πράξη ή παράλειψη του φορέα του οργάνου της διοίκησης κατά την άσκηση και εκδήλωση της δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί σε αυτόν, β. παράνομος*

³Βλ. Gray Cheryl W., and Kaufmann Daniel, (March, 1998), «Corruption and Development», *Finance and Development*, pp. 7, 8, διαθέσιμο στο <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/gray.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 12/11/2022).

⁴ Βλ. Κεφάλαιο II της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και συγκεκριμένα το άρθρο 19 υπό τον τίτλο «κατάχρηση λειτουργίας».

χαρακτήρας της διοικητικής συμπεριφοράς, γ. επιδίωξη εξυπηρέτησης ιδιοτελούς σκοπού.

Αναλυτικότερα, για να συντελεστεί διαφθορά απαιτείται πρώτον πράξη ή παράλειψη του φορέα του οργάνου της διοίκησης, ήτοι του φυσικού προσώπου που σχετίζεται με σχέση οργανική με την πολιτεία, προκειμένου να ασκήσει κάποιος απονεμημένη σε αυτό αρμοδιότητα στον κόλπο μιας δημόσιας υπηρεσίας. Εν προκειμένω, ο όρος *διοικητικό όργανο* εκλαμβάνεται όσο τον δυνατόν ευρύτερα, καλύπτοντας όλα τα φυσικά πρόσωπα που ασκούν κάθε είδους αρμοδιότητες που απορρέουν από συνημμένες διοικητικού δικαίου έννομες σχέσεις, ανεξαρτήτως της ενδεχόμενης ειδικότερης φύσης του δεσμού τους με το δημόσιο νομικό πρόσωπο.

Όσον αφορά την πράξη του διοικητικού οργάνου, είναι αδιάφορο το εάν οδηγεί σε έκδοση νομικής πράξης ή υλικής ενέργειας. Συνεπώς, η πράξη μπορεί να είναι είτε ατομικού είτε κανονιστικού χαρακτήρα διοικητική πράξη είτε υλική ενέργεια οποιασδήποτε φύσης. Εξάλλου, η παράλειψη μπορεί να έγκειται στη μη έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης, την παράλειψη υλικών ή εσωτερικών ενεργειών. Τέλος, για να τεκμαρθεί η ύπαρξη διαφθοράς δεν έχει ιδιαίτερη σημασία αν η πράξη του φορέα του διοικητικού οργάνου είναι εκτελεστή ή μη, πράξη δέσμιας αρμοδιότητας ή διακριτικής ευχέρειας ή αν ανάγεται στη σύναψη, εκτέλεση και λύση διοικητικών συμβάσεων. Τούτα δε ισχύουν *mutatis mutandis* και για παράλειψη του φορέα του διοικητικού οργάνου να ασκήσει την κανονιστική του αρμοδιότητα ή την αρμοδιότητα έκδοσης ατομικής πράξης ή διενέργειας υλικών πράξεων.

Σχετικά με την αρχή της νομιμότητας, δύνανται να σημειωθούν τα ακόλουθα: Η διαφθορά, ανεξαρτήτως των ειδικότερων εκδηλώσεων που μπορεί να λάβει, παραβιάζει σε κάθε περίπτωση την αρχή της νομιμότητας εν ευρεία έννοια, εννοώντας ότι αποτελεί παράβαση οποιουδήποτε κανόνα ανεξαρτήτως της θέσης που αυτός ευρίσκεται στην ιεραρχία της ελληνικής έννομης τάξης. Αρκετά σημαντικό στοιχείο σχετικά με την παραβίαση της νομιμότητας στον ορισμό της διαφθοράς που παρατέθηκε είναι ότι ουσιώδες γνώρισμα της πράξης της διαφθοράς, πέραν του αυτονοήτως παρανόμου χαρακτήρα της, είναι το ελαττωματικό στοιχείο που εντοπίζεται στον σχηματισμό της βούλησης του φορέα του οργάνου της διοίκησης και ιδίως στα ενδότερα αίτια αυτής, ο

οποίος καταλήγει στην παραβίαση της αρχής της νομιμότητας υπό την προαναφερθείσα έννοια⁵.

Ένα άλλο στοιχείο που απορρέει από τα ανωτέρω εκτεθέντα είναι ότι η διάγνωση του παράνομου διοικητικού χαρακτήρα της διοικητικής δράσης δεν περιορίζεται στα στενά δικονομικά όρια μιας ακυρωτικής διοικητικής δίκης, αλλά η κρίση περί παρανομίας της δράσης της διοίκησης και ειδικότερα του φορέα ενός οργάνου της διοίκησης γίνεται βάσει κριτηρίων που προσφέρουν οι ουσιαστικοί διοικητικοί κανόνες, οι οποίοι σκιαγραφούν τα νομικά θεμέλια και εν γένει το πλαίσιο της διοικητικής συμπεριφοράς⁶.

Τέλος, στην έννοια της διαφθοράς εμπίπτει και η κατηγορία των διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων δέσμιας αρμοδιότητας, που παρουσιάζονται μεν σύννομες ως προς τη γενόμενη από αυτές ατομική ρύθμιση, πλην όμως εξαιτίας της εισροής ελαττωματικότητας στην βούληση του προσωπικού φορέα του διοικητικού οργάνου, οδηγούν στην πρόκληση έτερων εννόμων συνεπειών, όπως αξίωση αποζημίωσης του θιγόμενου και αντίστοιχη υποχρέωση αποζημίωσης του Δημοσίου ή επιβολή πειθαρχικών ποινών. Αυτονόητο είναι δε ότι τα προαναφερθέντα ισχύουν και για πράξεις διακριτικής ευχέρειας, όπου το ελάττωμα στη βούληση του φορέα έγκειται στη λεγόμενη, στο διοικητικό δίκαιο, κατάχρηση εξουσίας που καθιστά την απόφαση μη νόμιμη και ως εκ τούτου ακυρωτέα.

Το τελευταίο συστατικό στοιχείο της διαφθοράς είναι η επιδίωξη ικανοποίησης ιδιοτελών σκοπών υπό το πέπλο της άσκησης δημόσιας εξουσίας. Τούτο σημαίνει ότι προκειμένου να καταφανεί διαφθορά στην διοικητική πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια, είναι αναγκαίο να φέρει στοιχεία σύνδεσης με την ευρεία έννοια της κρατικής δραστηριότητας, ουχί να αφορά την ιδιωτική δράση του δράστη. Αυτό είναι αρκετά σημαντικό ώστε να αντιληφθεί κανείς ότι, για παράδειγμα μία πράξη ή παράλειψη του φορέα του οργάνου της διοίκησης που πληροί μεν τους όρους της αδικοπραξίας ή συνιστά αξιόποινη πράξη δεν αποτελεί συγχρόνως πράξη διαφθοράς, όταν εκδηλώνεται εκτός υπηρεσίας και δεν παρουσιάζει κάποιο σύνδεσμο με την άσκηση δημόσιας εξουσίας που είναι ανατεθειμένη σε αυτό.

⁵ Βλ. Γ. Δημήτριος Ράικος, (2006), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά - Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 149.

⁶ Βλ. Π. Δαγτόγλου, (2004), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 559.

Πλέον και συγκεκριμένα, στην έννοια της διαφθοράς ενυπάρχει το κίνητρο του φορέα του οργάνου της διοίκησης, ο οποίος διαπράττει την πράξη ή την παράλειψη κατά την άσκηση των καθηκόντων του, προκειμένου να ικανοποιήσει σκοπούς ξένους προς το δημόσιο συμφέρον. Οι σκοποί αυτοί έγκεινται στην εξυπηρέτηση των ιδιωτικών του συμφερόντων, είτε άμεσα είτε έμμεσα. Όλα τούτα καταδεικνύουν και κάτι περαιτέρω: Πρώτον ότι με την πράξη διαφθοράς το δημόσιο συμφέρον εξοστρακίζεται από τον φορέα του διοικητικού οργάνου προς χάριν του ιδιωτικού συμφέροντος και δεύτερον ότι στην πράξη της διαφθοράς υφίσταται και ένα υποκειμενικό στοιχείο, χωρίς το οποίο αυτή δεν νοείται, ήτοι εκείνο που ανάγεται στο κίνητρο του φορέα του διοικητικού οργάνου και αφορά στην ικανοποίηση αλλότριων προς το δημόσιο συμφέρον σκοπών.

«Σύμφωνα με την Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα του 2010, τα νοσοκομεία, οι εφορίες, οι πολεοδομίες, οι νομαρχίες, το ΙΚΑ, το Υπουργείο Μεταφορών, η ΔΕΗ, οι δήμοι, οι τράπεζες, το Υπουργείο Οικονομικών, τα ασφαλιστικά ταμεία, ο ΟΤΕ, το Κτηματολόγιο, ο ΟΕΚ, το Υπουργείο Υγείας και τα Δασαρχεία, αποτελούν τις πιο διεφθαρμένες δημόσιες υπηρεσίες. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι μία επέμβαση σε δημόσιο νοσοκομείο κοστίζει στον ασθενή από € 150 έως € 15.000, ενώ το «φακελάκι» του γιατρού ξεκινάει από τα € 50 και φτάνει στα € 7.500 για μία εγχείρηση. Στην εφορία, το κλείσιμο και ο έλεγχος βιβλίων κυμαίνονται από € 300 ως € 15.000, ενώ η ρύθμιση οφειλών κοστίζει από € 100 έως € 3.500. Σε ό,τι αφορά στις πολεοδομίες, η οικοδομική άδεια κοστίζει έως και € 9.000, ενώ η επίτευξη των διαδικασιών από € 250 έως € 15.000. Στις παρυφές της διαφθοράς του δημόσιου τομέα συγκαταλέγεται και το μαύρο πολιτικό χρήμα. Πρόκειται για το χρήμα που εισρέει». «Όσον αφορά στη στάση των πολιτών απέναντι στη διαφθορά, το 92% θεωρεί την ελληνική κοινωνία διεφθαρμένη, ενώ παρατηρείται αύξηση του αριθμού όσων θεωρούν πράξεις διαφθοράς ενέργειες όπως το «μέσο» για την πρόσληψη συγγενή. Παράλληλα, αυξήθηκε το ποσοστό όσων ζητούν δημοσιοποίηση του «πόθεν έσχες» των δημοσίων υπαλλήλων, την αυστηρή τιμωρία όσων παίρνουν μίζες ή φακελάκια και όσων δίνουν μίζες ή φακελάκια στα κόμματα και στους πολιτικούς από ιδιώτες, με πλήρη αδιαφάνεια, και αποτελεί γενεσιουργό αιτία διαπλοκής. Η υπόθεση της Siemens υπήρξε χαρακτηριστική της εν λόγω παθογένειας».⁷

⁷<https://www.openbook.gr/ekthesi-axiologisis-toy-ethnikoy-systimatos-akeraiotitas-stin-ellada/> (τελευταία πρόσβαση: 02/06/2022).

1.2. Αιτιακοί παράγοντες της διαφθοράς

Η διαφθορά αποτελεί ένα πολυσχιδές και σύνθετο φαινόμενο το οποίο συναντάται και εντοπίζεται σε όλες τις χώρες και όλους τους πολιτισμούς, σε μικρότερη ή μεγαλύτερη κλίμακα. Μολαταύτα, είναι αξιοσημείωτο ότι μόλις τα τελευταία 20 με 25 χρόνια ξεκίνησε η επιστημονική έρευνα και μελέτη για τις πτυχές του φαινομένου. Πλέον και συγκεκριμένα, παρά το γεγονός ότι συναντάται σε διαφορετικές μορφές από κράτος σε κράτος, είναι εφικτό να εντοπιστούν ορισμένες ομοιότητες ως προς τις αιτίες που τη δημιουργούν και τη συνθέτουν. Έχει διαπιστωθεί ότι ένα κοινό χαρακτηριστικό που μοιράζονται οι πλέον διεφθαρμένες χώρες είναι ότι όλες σχεδόν είναι αναδυόμενες ή χώρες που βιώνουν ή βίωσαν έντονη κοινωνικοοικονομική κρίση. Έτσι, γνωρίσματα όπως το χαμηλό εισόδημα, η φτώχεια και οι κοινωνικοί αποκλεισμοί, οι κλειστές οικονομίες, ο χαμηλός ανταγωνισμός, το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο και η έντονη επιρροή της θρησκείας είναι, συχνά, κοινά ανάμεσα στις πιο διεφθαρμένες χώρες.

Πέραν των ως άνω αναφερθέντων, η διαφθορά δεν είναι εύκολο να αναλυθεί με σαφή τρόπο, διότι σε καμία περίπτωση ένα μεμονωμένο γεγονός δεν δύναται να λογιστεί ότι συνιστά τη μοναδική αιτία για την εμφάνιση και την επέκταση της διαφθοράς. Σαφέστερα, η διαφθορά αποτελεί το “επιστέγασμα” μιας αλληλένδετης σειράς παραγόντων και αιτιών, που μάλιστα είναι πολύ πιθανό να εμφανίζουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους. Βέβαια, οι παράγοντες οι οποίοι πρωτανεύουν και που, κατά κοινή παραδοχή, επιδρούν στην ανάπτυξη της διαφθοράς είναι ενδεικτικά: το επαγγελματικό ήθος, η τήρηση και εφαρμογή των νόμων, το πολιτικό περιβάλλον και η οικονομία, αλλά και οι πολιτισμικοί παράγοντες, όπως είναι τα έθιμα, οι παραδόσεις και η δημογραφία.

1.2.1. Πολιτικό περιβάλλον και οικονομία

Δίχως αμφιβολία, το πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον είναι άκρως αλληλένδετα. Πιο συγκεκριμένα, έχει παρατηρηθεί ότι όσο πιο πολύ συρρικνώνεται η οικονομική δραστηριότητα στην οικονομία μιας χώρας, τόσο αυξάνει ο βαθμός εξουσίας και η συμμετοχή των υπαλλήλων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Συνέπεια των ανωτέρω είναι ότι οι πιθανότητες εμφάνισης της διαφθοράς αυξάνονται, διότι οι διοικούμενοι κατά τις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες και δη με τους

υπαλλήλους είναι διατεθειμένοι εκούσια ή και ακούσια να καταβάλλουν τίμημα ώστε να μη συναντήσουν προσκόμματα οι υποθέσεις τους. Τούτο δε, γίνεται περισσότερο έντονο στις περιπτώσεις που η διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια να αποφασίζει, και όχι δέσμια αρμοδιότητα.

Συνδυαστικά με τα ανωτέρω, λειτουργεί και το συναφές νομοθετικό και εν γένει κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη δημόσια διοίκηση. Ως εκ τούτου, όσο πιο ασαφές ή πολύπλοκο είναι το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη δράση της διοίκησης, τόσο περισσότερα περιθώρια της καταλείπονται για να αυθαιρετεί. Τούτο κατ' επέκταση συμβάλλει στον πολλαπλασιασμό των κρουσμάτων διαφθοράς με διάφορους και διαφορετικούς τρόπους, όπως την λήψη προνομιακών θέσεων από ανώτερους κρατικούς υπαλλήλους εντός ενός δημιουργημένου, με τεχνητό τρόπο, μονοπωλιακού περιβάλλοντος άσκησης της εξουσίας, το οποίο ευνοεί την παροχή, τη λήψη ή τη διεκδίκηση των παροχών, καθώς και την ενθάρρυνση των διοικουμένων να προβαίνουν σε πράξεις παρανομιών, όπως οι δωροδοκίες, προκειμένου να επιτύχουν ταχύτερα τους σκοπούς τους.

Όσον αφορά το πεδίο της οικονομίας, αυτό αναπόδραστα αλληλεπιδρά και επηρεάζεται από την ασκούμενη πολιτική. Ειδικότερα, σε χώρες όπου η έννοια του κράτους δικαίου προσβάλλεται διαρκώς, πράξεις δωροδοκιών και εκβιασμών ευδοκμούν και πολλές φορές επιδοκιμάζονται. Υφίσταται η αντίληψη ότι τέτοιες πράξεις πρέπει δίχως άλλο να γίνουν, διότι είναι απαραίτητες για την απόκτηση εργασίας ή την εξυπηρέτηση γενικότερων σκοπών. Καμιά φορά δε, θεωρούνται ως αναπόφευκτη επιλογή, στο πλαίσιο μίας αντίληψης «Αφού το πράττουν οι άλλοι, αναγκαστικά πρέπει και εμείς να το πράξουμε».

1.2.2. Επαγγελματικό ήθος και νομοθεσία

Η ύπαρξη επαγγελματικών δεοντολογικών κανόνων, ο σεβασμός στις επιταγές και τις απαγορεύσεις των νόμων, οι ισχυροί ελεγκτικοί μηχανισμοί, η πρόβλεψη αυστηρών ποινών για αδικήματα των οργάνων της δημόσιας εξουσίας, καθώς και η επιβολή αυτών στους παραβάτες αποτελούν ισχυρά αντικίνητρα πράξεων διαφθοράς. Αντιθέτως, σε περίπτωση που χωλαίνουν και εφαρμόζονται κατά το δοκούν, επιλεκτικά και πλημμελώς δημιουργούν ένα σύνθετο και νευραλγικό πλέγμα αιτιών εμφάνισης και

εξάπλωσης της διαφθοράς. Εξάλλου, όπως έχει παρατηρηθεί, έντονη επιρροή πηγάζει εκ της ανεπαρκούς τιμώρησης της διαφθοράς, η οποία εντείνει όχι μόνο το ενδεχόμενο επανάληψης των ενεργειών διαφθοράς των όσων εμπλέκονται αλλά καθιστά συγχρόνως εξαιρετικά πιθανή τη συμμετοχή και άλλων σε πράξεις διαφθοράς, ακριβώς εξαιτίας του αναποτελεσματικού χαρακτήρα των επιβαλλόμενων κυρώσεων.

Επιμέρους και πιο ιδιαίτερη έκφραση των προαναφερθέντων αποτελεί η απουσία επαγγελματικής ηθικής και δεοντολογίας. Αναλυτικότερα, οι δεοντολογικοί κανόνες, η επαγγελματική ηθική και τα πρότυπα δεν εμφανίζονται από τη μία στιγμή στην άλλη. Έτσι και η διοίκηση δεν δύναται να αλλάξει ή να αποκτήσει νέες συνήθειες και πρότυπα αυτοστιγμής. Μάλιστα, σε όσες περιπτώσεις χωρών σε καθεστωτική μετάβαση επιχειρήθηκε η γρήγορη αλλαγή, κατά τα πρότυπα ανεπτυγμένων χωρών, η διαφθορά δεν εξαλείφθηκε αμέσως. Σε πολλά δε κράτη που βρίσκονται σε μεταβατικό στάδιο, οι ηπιότερες μορφές διαφθοράς ετύγχαναν και τυγχάνουν αποδοχής και ως ένα βαθμό λογίζονται δικαιολογημένες. Συνεπώς, σε κάποιες χώρες, στις οποίες τυγχάνει διαφορετικής μεταχείρισης η “παράνομη” διαφθορά, συναντάται μια ευρύτητα υπό τη μορφή “νομικής” διαφθοράς, ακριβώς λόγω απουσίας επαγγελματικής δεοντολογίας.

Τέλος, η έλλειψη διαφάνειας, ελέγχων και κυρώσεων από ανώτερα όργανα επιτείνουν τη διαφθορά. Τούτο φαίνεται λογικό, διότι αφ’ ης στιγμής σε ένα κράτος απουσιάζει η πολιτική βούληση της ανώτερης ηγεσίας, συγχρόνως υπάρχει έλλειψη και ενός επαρκούς θεσμικού πλαισίου, το οποίο γίνεται συχνά άθυρμα ενόψει διαφορετικών νομικών ερμηνειών και εκμετάλλευσης των κενών του.

1.2.3. Κουλτούρα και παράδοση

Η κουλτούρα και οι γενικότερες συνήθειες, τα έθιμα και η θρησκεία των χωρών συνιστούν καθοριστικό παράγοντα της ευαλωτότητας ενός λαού στη διαφθορά. Κοιτάζοντας μόνο την Ευρώπη, μπορεί εύκολα να διαπιστωθεί το μεγάλο χάσμα νοοτροπίας και συνηθειών μεταξύ Βορρά και Νότου. Στον μεν πρώτο, η διαφθορά παρουσιάζεται ως καθόλα μη ανεκτή, στο δε δεύτερο, γίνεται αντιληπτή ως ένα αποδεκτό, σχεδόν φυσιολογικό φαινόμενο. Ακόμη, ένα άλλο παράδειγμα αποτελούν οι χώρες που έχουν δοκιμαστεί σε σκληρές καθεστωτικές αλλαγές. Έτσι, παρατηρείται διάσταση μεταξύ των χωρών που παραδοσιακά είχαν δημοκρατικό καθεστώς και που

ανέκαθεν καταδικάζονταν και συνεχίζουν να καταδικάζονται φαινόμενα διαφθοράς, και στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες, όπου η διαφθορά θεωρείτο αναπόσπαστο μέρος της κρατικής λειτουργίας και εν γένει των μηχανισμών του κράτους. Σχετικά με τα εθιμοτυπικά ζητήματα, επίσης και αυτά παρουσιάζουν διαφορές. Λαμβάνοντας, λοιπόν υπόψη αυτό το δεδομένο, σε κάποιες κοινωνίες η ευγνωμοσύνη μπορεί να εκφραστεί μέσα από την προσφορά ενός δώρου για την προηγούμενη παροχή μίας υπηρεσίας, ενώ σε άλλες κοινωνίες, μία τέτοια συμπεριφορά θα εκλαμβάνόταν ως πράξη διαφθοράς, συνεπώς και μη αποδεκτή. Εν προκειμένω, λοιπόν, καθίσταται σαφής η διαφορά ως προς την ηθική αντίληψη των ατόμων και των κοινωνιών⁸.

Τέλος, μία άλλη διάσταση της κουλτούρας η οποία ασκεί επίδραση στη διαφθορά είναι ο τρόπος με τον οποίο γίνεται αντιληπτός από τους πολίτες ο ρόλος που πρέπει να ασκεί και διαδραματίζει η κυβέρνηση. Για παράδειγμα, ορισμένες κοινωνίες επιθυμούν περισσότερο παρεμβατικές κυβερνήσεις, ενώ άλλες αντιστέκονται σε προσπάθειες επεκτατικών κρατικών παρεμβάσεων. Κάποιες έρευνες, επίσης, καταδεικνύουν ότι σε όποιες χώρες και γενικά κοινωνίες υπάρχουν επικρατούσες θρησκείες με ιεραρχικό χαρακτήρα, όπως ο Καθολικισμός και η Ορθοδοξία, οι επιδόσεις του κρατικού μηχανισμού είναι απομειωμένες. Κατά την γνώμη των ερευνητών, τούτο συμβαίνει επειδή σ' αυτές τις κοινωνίες ο κρατικός μηχανισμός δεν είναι απαραίτητο να δικαιολογεί την ύπαρξή και λειτουργία του ως παρέχων υπηρεσίες. Όμοια φαινόμενα, εδραζόμενα βέβαια σε διαφορετικούς αιτιακούς παράγοντες, εντοπίζονται και στα Ισλαμικά καθεστάτα. Σε τιοαύτες περιπτώσεις, ωστόσο, είναι η μοιρολατρία που εξοβελίζει τον πολιτικό ακτιβισμό για περαιτέρω πολιτική λογοδοσία⁹.

1.3. Αίτια διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

Κατόπιν της προηγηθείσας καταγραφής των αιτιών που δημιουργούν και προκαλούν τη διαφθορά, κρίνεται σκόπιμο να γίνει μία ανασκόπηση και στους ειδικότερους παράγοντες που προκαλούν τη διαφθορά στον δημόσιο τομέα. Τούτο, διότι

⁸Βλ. Γ. Σταυρόπουλο, (2013), *Διαφθορά και υπάλληλοι του δημοσίου, Διοικητικές και δικαστικές όψεις*, Αθήνα, Εκδ. Μαραγκοπούλου.

⁹Βλ. Robin Grier, (1995) «The effect of religion on economic development: A cross national study of 63 former colonies», *Kyklos* 1, p.p. 47-62, διαθέσιμο στο <https://www.prismaweb.org/nl/wp-content/uploads/2017/07/The-effect-of-religion-on-economic-development-A-cross-national-study-of-63-former-colonies%e2%94%82Robin-Grier%e2%94%821997.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 03/12/2022).

η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση φαίνεται να είναι αυτή η μορφή διαφθοράς που έχει και το μεγαλύτερο και εντονότερο αντίκτυπο εις αμφοτέρους, θεσμούς και κοινωνία. Ενδεικτικά, λοιπόν, κάποιες εκ των αιτιών της πρόκλησης διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση είναι οι ακόλουθες:

- πολιτικοοικονομικές και κοινωνικές αιτίες: Όταν η γραφειοκρατία πολιτικοποιείται αυτό έχει το νόημα ότι αμφοτέρα το κράτος και οι υπάλληλοι συνιστούν μέρος των ακολουθούμενων κυβερνητικών πολιτικών της κυβέρνησης που ασκεί την εξουσία. Ως εκ τούτου, προκειμένου να υλοποιηθούν οι πολιτικές μιας κυβέρνησης καθίσταται απαραίτητη η συνεργασία με γραφειοκρατικά στελέχη. Επομένως, λαμβάνοντας υπόψη το αξιακό σύστημα της γραφειοκρατίας, δεν φαίνεται πιθανό να κλονίζεται και να υφίσταται μεταβολές -τουλάχιστον όχι ριζικές- κάθε φορά που ένα διαφορετικό πολιτικό κόμμα καταλαμβάνει την εξουσία.

Περαιτέρω, δέον όπως σημειωθεί ότι η διαφθορά που εντοπίζεται στον πολιτικό τομέα εκδηλώνεται υπό τη μορφή της προστασίας και της ευνοιοκρατίας. Τούτο γίνεται αντιληπτό μέσα από την παραβίαση του δημοκρατικού κανόνα ότι αυτοί που μετέχουν και λαμβάνουν μέρος στις διαδικασίες κατά τις οποίες λαμβάνονται αποφάσεις θα πρέπει να επηρεάσουν το περιεχόμενο μιας απόφασης ή ακόμα και την ίδια τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον. Σαφέστερα, ο εν λόγω κανόνας παραβιάζεται μέσα από την προσπάθεια επηρεασμού των ληφθησομένων αποφάσεων υπέρ συγκεκριμένων ομάδων ή συμφερόντων, κάτι που αποτελεί ένδειξη διαφθοράς.

Πέραν των πολιτικών αιτιών, δεν μπορεί να παραβλεφθεί ότι η διαφθορά είναι και ένα κοινωνικό φαινόμενο. Εκδηλώνεται δε ως τέτοιο όταν η κοινωνική τάξη διασαλεύεται. Για παράδειγμα, οι εκτεταμένες οικονομικές διαταραχές και οι εμπόλεμες καταστάσεις ασκούν επιρροή στη νομισματική και δημοσιονομική πολιτική μιας χώρας και την καθιστούν ευάλωτη στη διαφθορά.

Επιπροσθέτως, η έλλειψη εκπαίδευσης δύναται να αυξάνει τα επίπεδα διαφθοράς σε μια κοινωνία. Αναλυτικότερα, σε κοινωνίες όπου η προσπάθεια για απόκτηση μόρφωσης και επιτυχίας είναι λιγότερο σημαντικές από την οικογένεια ή το αίσθημα του ανήκειν σε μια ομάδα ή τις επαφές με άτομα με οικονομική ισχύ, παρατηρούνται μεγαλύτερα επίπεδα διαφθοράς. Τούτο, διότι η προτεραιότητα σε τέτοιες αξίες σημαίνει την προσήλωση και την αναμονή κέρδους χωρίς προσωπική προσπάθεια και μόχθο.

- προσωπικές και διοικητικές αιτίες: Συχνά η διαφθορά αποδίδεται στην ανθρώπινη φύση, ήτοι στον ψυχολογικό παράγοντα. Τούτο διότι φαινόμενα διαφθοράς παρατηρούνται ακόμα και σε κοινωνίες που διέπονται από ευημερία. Κατ' επέκταση αυτό αποτυπώνεται σε μεγάλο βαθμό στην δράση της δημόσιας διοίκησης και στην υπαλληλική συμπεριφορά όσων την απαρτίζουν. Αναλυτικότερα, οι πολιτιστικές αξίες διαπλάθονται βάσει των επιδεικνυόμενων, σε ατομικό επίπεδο, ψυχολογικών συμπεριφορών των υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η πρόβλεψη δε, η δράση τους και η άσκηση των καθηκόντων τους να κινείται βάσει της διακριτικής ευχέρειας, διογκώνει το ενδεχόμενο να σημειώνονται κρούσματα κατάχρησης εξουσίας και δη από άτομα που δεν χαρακτηρίζονται από ακεραιότητα και αξίες. Τα άτομα που έχουν τελέσει διεφθαρμένες ενέργειες, συνήθως βρίσκουν δικαιολογίες για αυτές τους τις πράξεις -απέναντι στον εαυτό τους και στους άλλους- και καθησυχάζονται σε συνειδησιακό επίπεδο, ενώ αλληλεπιδρούν και επινοούν δικαιολογίες για να εξομαλύνουν και να ωραιοποιήσουν τις πράξεις τους.

Τέλος, υπό το πρίσμα των διοικητικών αιτιών, θα έλεγε κανείς ότι η γραφειοκρατική παράδοση έχει διαδραματίσει και συνεχίζει να διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο στην εξάπλωση της διαφθοράς. Ειδικότερα, η ολοένα και αυξανόμενη γραφειοκρατία που επικρατεί στη Δύση, η οποία μεταδόθηκε και σε λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, έχει καθιερωθεί ως θεσμός με πολιτικό περιεχόμενο, τόσο στις λειτουργίες σε πολιτικό επίπεδο όσο και στις λειτουργίες σε διοικητικό επίπεδο. Ακόμη, στις χώρες που έχουν μικρότερη εξέλιξη, τα πολιτικά κόμματα, τα νομοθετικά όργανα, τα συνδικάτα, καθώς και οι επαγγελματικές οργανώσεις συνεχίζουν να βρίσκονται σε δυσμενέστερη θέση εν συγκρίσει με τη γραφειοκρατία. Συνέπεια τούτων είναι οι αποφάσεις για τη χρήση των πόρων να εξαρτώνται κατά πολύ από τις γραφειοκρατικές διαδικασίες, διογκώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο και τις πολιτικές εισροές.

1.4. Δωροδοκία – Δωροληψία στο δημόσιο τομέα

Η έννοια της διαφθοράς χαρακτηρίζεται από πολυσυνθετότητα, καθώς και έλλειψη σαφήνειας και ξεκάθਾਰου περιεχομένου¹⁰. Τούτο με τη σειρά του οδηγεί και στην πρόκληση δυσχέρειας εύρεσης και σαφήνειας του προσβαλλόμενου, από

¹⁰ Βλ. Γ. Δημήτριος Ράικος,, ό.π., σελ. 94.

διεφθαρμένες ενέργειες, έννομου αγαθού, αλλά και στην δημιουργία μηχανισμών, ικανών να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά το φαινόμενο αυτό. Παρακολουθηματική αυτής της ασάφειας είναι και η αποφυγή ή αδυναμία του νομοθέτη να τυποποιήσει ως ξεχωριστό έγκλημα τη διαφθορά, επιλέγοντας εν τέλει αποσπασματικούς τρόπους αντιμετώπισής της, μέσω της τυποποίησης επιμέρους εγκλημάτων.

Ένα εκ των ανωτέρω επιμέρους εγκλημάτων, το οποίο συχνά φτάνει να ταυτίζεται με τη διαφθορά στην κοινή συνείδηση είναι αυτό της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας, άλλως της δωροδοκίας και δωροληψίας¹¹. Πιο συγκεκριμένα, η τυποποίηση της δωροδοκίας ως ποινικό αδίκημα, υποδηλώνει ότι συνιστά έναν εκ των βασικών τρόπων διάπραξης πράξεων διαφθοράς. Δεν είναι τυχαίο εξάλλου ότι στα κείμενα των νόμων περί δωροδοκίας, συναντάται συχνά ο όρος «διαφθορά». Έτι περαιτέρω, τούτο καταφάσκειται και από τις επανειλημμένες τροποποιήσεις των άρθρων του Ποινικού Κώδικα περί δωροδοκίας, κάτι που δηλώνει τις συνεχείς προσπάθειες για ακόμα αποτελεσματικότερο εντοπισμό αλλά και αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς¹².

Προχωρώντας, προς περαιτέρω διασαφήνιση των προαναφερθέντων κρίνεται σκόπιμη η παράθεση του ορισμού της έννοιας της δωροδοκίας στο δημόσιο τομέα, έτσι όπως προκύπτει εκ της τυποποίησής της στον ελληνικό Ποινικό Κώδικα, και συγκεκριμένα στα άρθρα 235 και 236. Ειδικότερα, το έγκλημα της δωροδοκίας προσδιορίζεται ως μια αθέμιτη συναλλαγή μεταξύ δύο προσώπων, που μπορεί να έχει τον χαρακτήρα παροχής - αντιπαροχής, όπου το ένα πρόσωπο προσπορίζεται παράνομο όφελος, με αντάλλαγμα την παροχή μία υπηρεσίας προς το άλλο μέρος, διαπράττοντας παράβαση των καθηκόντων του στο πλαίσιο μιας δημόσιας υπηρεσίας για ενέργεια ή παράλειψη, νόμιμη ή παράνομη. Επιπλέον, σύμφωνα με τον ορισμό που αποδίδει στη δωροδοκία η Διεθνής Διαφάνεια¹³, αυτή ορίζεται ως «προσφορά, υπόσχεση, αποδοχή ή προσέλκυση ενός πλεονεκτήματος ως κίνητρο για μια δράση η οποία είναι παράνομη και ανήθικη».

¹¹Βλ. Η. Αργυροηλιόπουλος, (2006), *Η Ιδιωτική και Δημόσια Διαφθορά ως έγκλημα Αθέμιτου Ανταγωνισμού. Μια προσέγγιση υπό το πρίσμα των Επιχειρηματικών Συναλλαγών*, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 40.

¹² Βλ. ενδεικτικά την Αιτιολογική Έκθεση στο ΣχΝ «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των ΗΕ κατά του Διεθνικού Οργανωμένου εγκλήματος και των τριών Πρωτοκόλλων αυτής και συναφείς διατάξεις», αρ. 8, 9.

¹³ <https://www.transparency.org/> (τελευταία πρόσβαση: 21/11/2022).

Η δωροδοκία στο δημόσιο τομέα, συχνά βρίσκεται στο επίκεντρο και είναι αυτή η μορφή για την οποία και γίνεται ευρύτερη συζήτηση στο δημόσιο διάλογο. Τούτο εξηγείται αν κανείς αναλογιστεί ότι το Δημόσιο αντανακλά την ίδια την κρατική μηχανή, το οποίο δια των υπαλλήλων του και εν γένει των δημόσιων λειτουργών, οι οποίοι αποτελούν και τους εκπροσώπους του, εκφράζει τη βούλησή του. Εξάλλου, μη παραβλεπτό είναι και το άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά το οποίο «οι δημόσιοι υπάλληλοι εκτελούν τη θέληση του Κράτους και βρίσκονται στην υπηρεσία του Λαού, οφείλοντας να μένουν πιστοί στο Σύνταγμα και αφοσιωμένοι στην Πατρίδα». Εξ αυτού προκύπτει η καταστατική αποστολή δημοσίων υπαλλήλων, καθορίζοντας κατ' αρχήν και σαφώς τις υποχρεώσεις τους.

Λαμβανομένων υπόψη των προλεχθέντων, όλες τις δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διατρέχουν αρχές όπως η αξιοκρατία και η αντικειμενικότητα, πράγμα που σημαίνει την ταυτόχρονη απαξία εγκλημάτων διαφθοράς, όπως η δωροδοκία και η δωροληψία. Σαφέστερα, η απαξία αυτή έγκειται στην «ανεπίτρεπτη συναλλαγή»¹⁴ του δράστη της παθητικής δωροδοκίας (δωροληψίας), ήτοι του δημοσίου υπαλλήλου με τον επίδοξο δράστη - τρίτο της ενεργητικής δωροδοκίας. Το ανεπίτρεπτο της συναλλαγής, σύμφωνα με τον Μπιτζιλέκη, εδράζεται στο ότι θίγεται μια προσχεδιασμένη από την κοινωνία και την υπηρεσία σχέση κράτους/υπηρεσίας-πολίτη, η οποία όμως είναι απαραίτητη για την πραγμάτωση της αποστολής της υπηρεσίας.

Επιπλέον, ως προελέχθη, στοιχείο της αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος της δωροδοκίας είναι το αθέμιτο αντάλλαγμα. Βασική υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων, μεταξύ άλλων, είναι η εξυπηρέτηση των πολιτών βάσει της αρχής της ισότητας και κατ' αρχήν δωρεάν. Το αχρημάτιστο, λοιπόν, της δημόσιας υπηρεσίας θεωρείται ως εκ των ων ουκ άνευ στοιχείο, ως πραγματική συνθήκη της εύρυθμης λειτουργίας αυτής¹⁵ και ως προσβαλλόμενο έννομο αγαθό σε περίπτωση χρηματισμού. Υπό το πρίσμα αυτό, η ενεργητική και παθητική δωροδοκία μπορούν να θεωρηθούν ως ανήκοντα στην κατηγορία των εγκλημάτων βλάβης, εφόσον η παράνομη συναλλαγή διαβρώνει τις κοινωνικά οριοθετημένες σχέσεις πολίτη-κράτους.

¹⁴ Βλ. Ν. Μπιτζιλέκης, (2001), *Υπηρεσιακά Εγκλήματα*, Εκδ. Σάκκουλα, 2η εκδ., σελ. 165.

¹⁵ Βλ. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, (2014), *Οικονομικό Έγκλημα και Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα*, 1, Αξιολόγηση του Ισχύοντος Θεσμικού Πλαισίου, Δίκαιο & Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλας, σελ. 598.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το έγκλημα της δωροδοκίας φαίνεται να προσβάλλει το έννομο αγαθό της εμπιστοσύνης των πολιτών στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και στο αχρημάτιστο αυτών. Ως εκ τούτου, με την ποινικοποίηση αυτή επιδιώκεται τόσο η προστασία του αδιάβλητου της δημόσιας υπηρεσίας όσο η διαφύλαξη της εμπιστοσύνης των πολιτών στην αμερόληπτη, αντικειμενική και αδέκαστη δράση τους. Σημειωτέον, τέλος ότι στην ελληνική νομοθεσία το έγκλημα της δωροδοκίας και της δωροληψίας ακολουθεί μία κλιμάκωση, καθώς στη βασική του μορφή αποτελεί πλημμέλημα, ωστόσο υπό ειδικές περιστάσεις θεωρείται κακούργημα, με τις ανάλογα προβλεπόμενες ποινές.

1.5. Διαφθορά, χρηστή διοίκηση και κράτος δικαίου

Ως αναφέρθηκε, η διαφθορά συνιστά ένα πολυδιάστατο και σύνθετο κοινωνικό φαινόμενο, χαρακτηριστικά που καθιστούν αφενός δύσκολη την προσέγγισή του και αφετέρου δυσχερή την αντιμετώπισή του. Τούτο κατ' επέκταση απαιτεί συχνά, μία αντίστοιχη πολυεπίπεδη αλλά και πολύπτυχη εξέταση του εν λόγω φαινομένου. Έτσι, η διαφθορά πέραν των οικονομικών και ηθικών προεκτάσεων της, απηχεί πολιτικών και πολιτισμικών προεκτάσεων. Πιο συγκεκριμένα, ως δαιδαλώδες φαινόμενο, δύναται να πλήξει - συχνά βαθειά- δημοκρατικούς θεσμούς, αλλοιώνοντας τη λειτουργία και την πεμπουσία τους. Λόγω αυτού, κρίνεται σκόπιμη η εξέταση της σχέσης και των επιπτώσεών της στις αρχές της χρηστής διοίκησης και του κράτους δικαίου.

Αρχικά, ένα κράτος δικαίου, με σταθερούς και αποτελεσματικούς θεσμούς, προαπαιτείται να έχει διασφαλίσει την προσήλωση και την τήρηση των αρχών και των κανόνων του Συντάγματος και του νομικού πολιτισμού, καθώς αμφότερα δημιουργούν τα εχέγγυα και τις συνθήκες της ακώλυτης απόλαυσης των ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων. Επιπλέον, η ύπαρξη σαφών και ορθολογικών κανόνων συνηγορεί στην περαιτέρω ισχυροποίηση της νομιμοποίησης του κρατικού μηχανισμού, ο οποίος έτσι δύναται να διοικεί και να ρυθμίζει έτι αποτελεσματικότερα. Σε όλο αυτό το πλέγμα, εντάσσεται σαφώς η βαρύνουσας σημασίας αρχή της χρηστής διοίκησης¹⁶.

¹⁶ Βλ. Νικηφόρος Διαμαντούρος, (2015), «Η διαφθορά στη σχέση της με τη χρηστή διοίκηση, το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία», στο Νέστωρ Κουράκης και Αναστασία Σαμαρά-Κρίστη (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Εκδ. Σάκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή, σελ. 40.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ως άνω αναφερόμενα, θα μπορούσε κάποιος να διαταθεί ότι ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο, με σαφείς κανόνες, με πρόβλεψη ελεγκτικών μηχανισμών που να διαθέτουν τα κατάλληλα μέσα και να διέπονται από ξεκάθαρες αρμοδιότητες, θα μπορούσε να συμβάλλει αφενός στην καλύτερη άσκηση δημοσίων πολιτικών και αφετέρου στην επίτευξη διαφάνειας, λογοδοσίας, εμπιστοσύνης και ασφάλειας των πολιτών απέναντι στη διοίκηση και τους θεσμούς. Όλα τούτα, σημειωτέον, ότι αποτελούν συγχρόνως και “αντίδοτα” στη διαφθορά, καθώς μειώνουν τα κίνητρα και τους λόγους επιδίωξής της.

Ιδωμένο αντιστρόφως το προαναφερθέν πλαίσιο, δύναται κανείς να κατανοήσει ότι η έλλειψη σταθερού και σαφούς θεσμικού πλαισίου, πέραν του ότι διαβρώνει τη δημοκρατική ποιότητα του πολιτεύματος, δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για την εμφάνιση “αξιών” και νοοτροπιών που είναι προσφιλείς σε μη σύννομες συναλλαγές με κρατικούς φορείς καθώς και ευνοϊκές στην ανάδειξη και επικράτηση πρακτικών διαφθοράς. Τούτο, διότι η απουσία προβλέψιμων κανόνων για την επίτευξη διαφόρων στόχων ευνοεί τις αθέμιτες -και συχνά βραχυχρόνιες- πρακτικές, που προσπορίζουν τα συμμετέχοντα μέρη ατομικά οφέλη. Περαιτέρω, όταν εμπλεκόμενοι είναι υπάλληλοι της διοίκησης, την ακρωτηριάζουν από το να λειτουργεί με χρηστό τρόπο και να μεταχειρίζεται δίκαια και με ακριβοδικία τους πολίτες. Αυτό με τη σειρά του πλήττει την αρχή του κράτους δικαίου, το περιεχόμενο της οποίας έγκειται στο ότι όλοι υπόκεινται του νόμου, καθώς ευνοούνται μόνο όσοι έχουν να προσφέρουν κάτι ως αντάλλαγμα. Απώτερη συνέπεια ενός τέτοιου φαύλου κύκλου είναι η ελάττωση της νομιμοποίησης της πολιτείας από τους πολίτες αλλά και η συνακόλουθη υποβάθμιση της οικονομίας και των δημοκρατικών θεσμών και αρχών.

Αυτό που προτείνεται, λοιπόν, είναι η αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών σε πιο μακροπρόθεσμες, με στραμμένο το βλέμμα στο μέλλον και όχι σε κοντόφθαλμες και συνεχείς “εκλογικές” πολιτικές. Αυτό κατ’ επέκταση θα έχει ως αποτέλεσμα την ποιοτικότερη νομοθεσία, την πιο αποτελεσματική και ακέραιη διοίκηση και φυσικά πιο ευχαριστημένους πολίτες, δίχως τάσεις γένεσης μεθόδων διαφθοράς.

1.6. Διαφθορά και κακοδιοίκηση

Πριν αναλυθεί η σχέση μεταξύ της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, κρίνεται σκόπιμη η σύντομη ανάλυση του νοήματος του όρου «κακοδιοίκηση».

Αρχικά, προκειμένου να καταστεί ευκολότερα κατανοητή η έννοια της κακοδιοίκησης, κρίνεται σκόπιμος ο προσδιορισμός της αντίθετης έννοιας, ήτοι της καλής διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, ως καλή διοίκηση δύναται να προσδιοριστεί η κατάσταση κατά την οποία η διοίκηση αντιμετωπίζει τον πολίτη προσηκόντως, δίκαια και αμερόληπτα. Καταρχήν, όταν δεν εκπληρώνεται ένας εκ των προαναφερθέντων όρων αυτό συνιστά έλλειψη καλής διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας και ως συνέπεια έχει την πρόκληση και εμφάνιση της κακοδιοίκησης.

Εκ των ανωτέρω, προκύπτει ότι ο άμεσα ζημιωθείς από την κακοδιοίκηση είναι διοικούμενος ο οποίος υφίσταται προσβολή των εννόμων συμφερόντων του ή δικαιωμάτων του από νομικές ή υλικές ενέργειες ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων. Παρά το γεγονός ότι η κακοδιοίκηση δεν σημαίνει απαραίτητα και καταστρατήγηση της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, εντούτοις διαστρεβλώνει και προκαλεί την καταστρατήγηση άλλων επιμέρους αρχών που τη διέπουν, όπως την διαφάνεια, την αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, προκαλώντας περαιτέρω ακαμψίες και κακή ποιότητα παραγόμενου διοικητικού έργου.

Η κακοδιοίκηση συνήθως καλύπτεται από το γεγονός ότι ο νόμος τηρείται, ή για την ακρίβεια του λόγου, όταν τηρείται το γράμμα του. Σαφέστερα, η τυπολατρία αποτελεί σε πολλές περιπτώσεις βασική έκφανση κακοδιοίκησης. Τούτο, διότι όταν τηρούνται με απόλυτο τρόπο οι διαδικασίες, αυτό επικαλύπτει και υποκαθιστά το σκοπό της δημόσιας υπηρεσίας δημιουργώντας δυσχέρειες και δυσλειτουργίες μεν, μην παραβιάζοντας δε, έστω με ευθύ τρόπο, τους νόμους. Μάλιστα και η ανάρμοστη στάση και συμπεριφορά οργάνου της διοίκησης ενόψει καθημερινών συναλλαγών του με πολίτες, ακόμα και αν δεν αποτελεί αστικό ή ποινικό αδίκημα, αν και θεωρείται πειθαρχικώς κολάσιμη ενέργεια, μπορεί να θεωρηθεί έκφανση κακοδιοίκησης.

Όσον αφορά τη σχέση διαφθοράς και κακοδιοίκησης, πρακτικά φαίνεται να συμπορεύονται, δίχως να ταυτίζονται. Ειδικότερα, η διαφθορά έχει την τάση να εμφανίζεται σε δυσλειτουργικά διοικητικά συστήματα, τα οποία κατά συνέπεια

εμφανίζουν κακοδιοίκηση. Προς επεξήγηση αυτού, αφ' ης στιγμής παρουσιάζονται σε νευραλγικούς τομείς του Δημοσίου φαινόμενα δυσλειτουργίας που φτάνουν να σημαίνουν κακοδιοίκηση, δημιουργούνται -συνήθως αναπόφευκτα- κίνητρα αθέμιτων συναλλαγών και εν γένει πρακτικών μεταξύ των πολιτών με τους δημοσίους υπαλλήλους, με απώτερο στόχο την ικανοποίηση των υποθέσεών τους. Ακόμη, έχουν παρατηρηθεί και περιπτώσεις όπου έχει προκληθεί με τεχνητό τρόπο η δυσλειτουργία της υπηρεσίας, ώστε να μην απομένει άλλη δίοδος, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο πολίτης ή η επιχείρηση, από τις συναλλαγές αθέμιτου χαρακτήρα μεταξύ δημοσίου υπαλλήλου και ιδιώτη.¹⁷

Εκ των προαναφερθέντων, απορρέει ότι κακοδιοίκηση και διαφθορά συνδέονται αιτιακά. Η κακοδιοίκηση αποτελεί και δημιουργεί πρόσφορο έδαφος φαινομένων διαφθοράς, και αντιστοίχως η διαφθορά ευνοεί και εντείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης. Η αιτιακή αυτή σχέση που υφίσταται μεταξύ των δύο αυτών φαινομένων, δημιουργεί και το εύλογο ερώτημα του εάν υφίστανται και κοινά μέτρα αντιμετώπισής τους. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό φαίνεται μάλλον καταφατική. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η χαμηλή ποιότητα του θεσμικού πλαισίου, η έλλειψη παιδείας και κατάλληλης κατάρτισης του ανθρωπίνου δυναμικού που στελεχώνει την δημόσια διοίκηση και η εκτεταμένη ανοχή του κοινωνικού συνόλου στα ανωτέρω φαινόμενα αποτελούν βασικούς παράγοντες πρόκλησης διαφθοράς και κακοδιοίκησης, τα μέσα αντιμετώπισης αναδεικνύονται επίσης κοινά. Επί παραδείγματι, η βελτίωση του τρόπου πρόσληψης και περαιτέρω εκπαίδευσης του προσωπικού του δημοσίου τομέα, οι αποτελεσματικότεροι ελεγκτικοί μηχανισμοί και η ευρύτερη μεταβολή της διοικητικής κουλτούρας δύνανται να συντείνουν στην μείωση της έντασης αμφοτέρων των φαινομένων.

1.7. Διαφθορά και οργανωμένο έγκλημα

Η διαφθορά πέρα από κοινωνική παθογένεια, συνιστά και μια διαχρονική παθολογία του νομικού συστήματος. Αυτό δύναται να εντοπιστεί σε αμφοτέρους δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Ως εκ τούτου, η διαφθορά συνδέεται με το οργανωμένο έγκλημα και δη με το οργανωμένο οικονομικό έγκλημα. Θα έλεγε κανείς ότι η διαφθορά

¹⁷ Βλ. ΓΕΔΔ, (2014): τέτοια φαινόμενα, ενδεικτικά είναι: η πολυνομία, η κακονομία, οι αλληλοεπικαλύψεις και η σύγκρουση αρμοδιοτήτων.

χρησιμεύει ως όπλο της επίτευξης των σκοπών του οργανωμένου οικονομικού εγκλήματος και συχνά αποτελεί τη δίοδο εξασφάλισης της σιωπής, της ανοχής των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων ώστε να διευκολύνονται οι παράνομες ενέργειες και, κατά συνέπεια, το οργανωμένο έγκλημα. Εξάλλου, το οργανωμένο έγκλημα καταλαμβάνει και έχει υπερεθνικές διαστάσεις και ένας εκ των στόχων του είναι η εγκληματική κυριαρχία να αντικαταστήσει την κρατική¹⁸.

Ειδικότερες μορφές, άλλως εγκληματικές κατευθύνσεις που μπορεί να λάβει το οργανωμένο έγκλημα, είναι ιδίως οι ακόλουθες: η παράνομη διακίνηση ναρκωτικών ουσιών, η παραχάραξη νομισμάτων, οι ένοπλες ληστείες, η εκβίαση, καθώς και η απάτη, εκ των οποίων τα τελευταία δύο εγκλήματα ανήκουν και στην κατηγορία του οικονομικού εγκλήματος. Επιπλέον, η κλοπή έργων τέχνης ή αρχαιοτήτων, η τρομοκρατία, οι απαγωγές που είτε στοχεύουν στη λήψη αθέμιτων οικονομικών απολαβών -τα λεγόμενα «λίτρα»- είτε ως μέρος τρομοκρατικών ενεργειών, η παράνομη διακίνηση ή κλοπή οχημάτων αποτελούν συνιστώσες του οργανωμένου εγκλήματος.

Σε συνάρτηση με τη διαφθορά, ενδιαφέρουσα μορφή αποτελεί το λεγόμενο «ξέπλυμα του βρώμικου χρήματος», μέσα από τη διείσδυση της εγκληματικής δράσης στις αγορές χρήματος σε εθνικό και διεθνές επίπεδο και η κίνησή της σε αγορές, για παράδειγμα, ακινήτων και επιχειρήσεων. Εκ του περισσού, αναφέρεται ότι μορφές της δράσης του οργανωμένου εγκλήματος είναι η ενεργητική και παθητική δωροδοκία, καθώς και η σύσταση και ένταξη σε εγκληματική οργάνωση.

Αναλυτικότερα, το οργανωμένο έγκλημα χρησιμοποιεί ως μέθοδο διάβρωσης των οργάνων της διοίκησης και του κράτους εν γένει τη διαφθορά, ήτοι την εξαγορά, τα αθέμιτα ωφελήματα και την εύνοια και μέσω αυτών επιχειρεί την καταβράθρωση της νομιμότητας και την περιχαράκωση της παράνομης δράσης του απέναντι στον οποιονδήποτε κίνδυνο να αποκαλυφθούν ή να διωχθούν τα πρόσωπα που μετέχουν σε αυτήν και να διερευνηθεί ή να εξαρθρωθεί το δίκτυό της. Ως εκ τούτου, η διαφθορά των οργάνων της δημόσιας διοίκησης αποτελεί για το οργανωμένο έγκλημα ένα δοκιμασμένο εργαλείο για την άσκηση επιρροής στον εξωτερικό κόσμο και την ευδοκίμηση της δράσης του ή την προστασία απέναντι στον κίνδυνο αποκάλυψης, ενώ δεν είναι σπάνιες

¹⁸Βλ. Ν. Λίβος, (2000), «Οργανωμένο Έγκλημα: Έννοια και δικονομικοί τρόποι αντιμετώπισής του», στο *Το Οργανωμένο Έγκλημα από τη σκοπιά του Ποινικού Δικαίου*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 18.

οι περιπτώσεις έκθεσης των δημοσίων λειτουργών σε ψευδείς κατηγορίες ή εκβίασης αυτών από το οργανωμένο έγκλημα.

Όπως ορθώς επισημαίνεται, το οργανωμένο έγκλημα έχει την ικανότητα να κινείται και να εισχωρεί ενίοτε στην καρδιά του κρατικού παρεμβατισμού, τον οποίο υποσκελίζει και εκμαυλίζει, τυγχάνει δε κοινής αποδοχής το γεγονός ότι υφίστανται διαμορφωμένοι θεσμοί μεταξύ κύκλων παρανομίας, όπως εμπορίου όπλων και ναρκωτικών, αρχαιοκαπηλίας κ.α., με διάφορα κέντρα εξουσίας, προκειμένου να εξασφαλίζεται η ανοχή ή ακόμη ακόμη και η προστασία εκ μέρους των επίορκων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, που κατέχουν θέσεις-κλειδιά στον κρατικό μηχανισμό. Τούτο ακριβώς συνιστά και το κυριότερο γνώρισμα του οργανωμένου εγκλήματος¹⁹.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, κρίνεται άξιο να σημειωθεί ότι, όπως στο ποινικό δίκαιο και στην εγκληματολογία το οργανωμένο έγκλημα φέρει ιδιαίτερη κοινωνική απαξία, ακριβώς επειδή συνδέεται και κάνει χρήση, προκειμένου να πετύχει τη δράση του, εγκλημάτων που στρέφονται κατά της ζωής και περιουσιακών εγκλημάτων, έτσι και στο χώρο του δημοσίου δικαίου δεν πρέπει να υποβαθμίζεται, πόσω δε μάλλον να αγνοείται η επικινδυνότητα της διαφθοράς, η οποία οδηγεί τα δημόσια όργανα σε παράνομες πράξεις ή/και παραλείψεις, που αναμφίβολα υποδαυλίζουν την πολιτειακή λειτουργία και το δημοκρατικό πολίτευμα.

1.8. Ποινικές και αντεγκληματικές διαστάσεις της καταπολέμησης της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα

Ως σημειώθηκε ανωτέρω, η διαφθορά συνιστά ένα πολυπαραγοντικό και σύνθετο φαινόμενο. Κάτι τέτοιο σημαίνει ότι ο εντοπισμός των αιτιών πρόκλησης και άνθησής της δεν μπορεί να γίνει σε ένα μόνο επιστημονικό πεδίο ή χώρο. Αυτό με τη σειρά του έχει μεγάλη σημασία, αν αναλογιστεί κανείς ότι οι αποτελεσματικές απαντήσεις και τρόποι αντιμετώπισης ενός τέτοιου φαινομένου μπορούν να επέλθουν μόνο εφόσον συνειδητοποιηθούν τα πραγματικά αίτια εμφάνισης και εξάπλωσής του, αλλά και τα πεδία τα οποία επηρεάζει. Έτσι, ενώ το ποινικό δίκαιο αποτελεί καίριο όπλο απέναντι

¹⁹Βλ. Ν. Κουράκης (2000), «Το οικονομικό έγκλημα στην Ελλάδα σήμερα», στο ΠοινΔικ, σελ. 652.

στην αντιμετώπιση πράξεων διαφθοράς, με τις κυρωτικές του προβλέψεις, ζητήματα αναφέρονται ως προς την εφαρμογή αυτού. Τούτο, διότι λόγω της επικρατούσας εξειδίκευσης στην επιστήμη, φαίνεται να απουσιάζει στις διάφορες προσεγγίσεις και αναλύσεις της διαφθοράς η διεπιστημονικότητα, η συστηματική παρατηρητικότητα και η ελλιπής σύνδεση θεωρητικών συμπερασμάτων με την πραγματικότητα²⁰. Ακριβώς λόγω του πολυαιτιακού χαρακτήρα της διαφθοράς, φαίνεται να απαιτείται μία συνεκτικότερη επιστημονική προσέγγιση και μεθοδολογία για την εξεύρεση τρόπων αντιμετώπισης αλλά και πρόληψής της.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά το ζήτημα της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, που θεωρείται μείζον, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ταυτόχρονα συστημικό και συστηματικό²¹. Από τη μία πλευρά μπορεί να χαρακτηριστεί συστημικό, καθώς αφορά το ίδιο το σύστημα αφ' ης στιγμής κύριοι μέτοχοι της διαφθοράς είναι φορείς της δημόσιας διοίκησης. Πηγάζει έτσι από αυτό και το αφορά. Συνοδευόμενη της δεκαετούς οικονομικής κρίσης, τέτοια φαινόμενα επεκτάθηκαν και αλλοίωσαν έτι περαιτέρω την ήδη δύσρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Από την άλλη πλευρά, μπορεί να χαρακτηριστεί ως συστημικό, αν σκεφτεί κανείς, ότι η διαφθορά θεωρείται από το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού ως κυρίαρχο φαινόμενο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ήδη από καταβολών του ελληνικού κράτους έως και σήμερα. Κατ' επέκταση, το αίτημα για εξορθολογισμό, μεταρρυθμίσεις και διαφάνεια παραμένει μόνιμο.

Σχετικά με την ποινική διάσταση της διαφθοράς, ακριβώς επειδή συνιστά ένα συστημικό και σύνθετο φαινόμενο, το ίδιο σύνθετο είναι και ως εγκληματικό φαινόμενο. Ειδικότερα, σε εγκλήματα όπως η φοροδιαφυγή και το ξέπλυμα χρήματος (ν. 4816/2021) μπορεί να γίνει ευκόλως αντιληπτό ότι συνήθως συμμετέχουν παραπάνω του ενός δράστη αλλά και η τέλεση του ίδιου του εγκλήματος μπορεί να γίνει μέσω πολλαπλών πράξεων ή/και παραλείψεων, καθιστώντας τη διαδικασία έτι συνθετότερη άρα και δυσκολότερα διαγνώσιμη.

Η δυσκολία αυτή ως προς τη διάγνωση δημιουργεί με τη σειρά της και άλλη μία δυσχέρεια. Αυτή δεν είναι άλλη από την αποτελεσματική ποινική καταστολή, ή ευρύτερα

²⁰ Βλ. Δημήτρης Ζιούβας, (2015) «Η ποινική και Αντεγκληματική Διάσταση της Καταπολέμησης της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση», στο Νέστωρ Κουράκης και Αναστασία Σαμαρά-Κρίστη (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, ό.π., σελ. 133-134.

²¹ Δημήτρης Ζιούβας, «Η ποινική και Αντεγκληματική Διάσταση της Καταπολέμησης της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση», ό.π., σελ. 135.

αντεγκληματική πολιτική εναντίον της διαφθοράς. Προς επίρρωση τούτων, παρατίθενται τα ακόλουθα: Το εθνικό ποινικό δίκαιο ρυθμίζει τον αξιόποιο χαρακτήρα για τα περισσότερα επιμέρους εγκληματικά στάδια που συνθέτουν το εγκληματικό σύστημα της διαφθοράς, τυποποιώντας τα ως ξεχωριστά εγκλήματα. Επί παραδείγματι, τέτοια είναι η φοροδιαφυγή, το ξέπλυμα μαύρου χρήματος, το λαθρεμπόριο, η δωροδοκία και η δωροληψία, τα οποία και προαναλύθηκαν. Εντούτοις, αυτό που φαίνεται να απουσιάζει στην παραπάνω ποινική “κατάστρωση” είναι το άδικο που πολλές φορές συνδέει τις επιμέρους εγκληματικές πράξεις και που μπορεί η μη “ορατότητά” του να οδηγεί συχνά σε ατιμωρησία ή εν γένει στη μη ορθή και ολιστική εκτίμηση των πράξεων διαφθοράς εν συνόλω. Πιο συγκεκριμένα, το έλλειμμα αυτό παρατηρείται περισσότερο στο πεδίο των ουσιαστικών ποινικών διατάξεων, με την ελλειμματική διασύνδεση των επιμέρους εγκλημάτων που συγκροτούν την διαφθορά, εξ αμφοτέρων νομοτυπικής και ουσιαστικής άποψης. Καθίσταται, ως εκ τούτου σαφές, ότι το εν λόγω έλλειμμα που συνιστά εκδήλωση της ελλιπούς και ελαττωματικής συγκρότησης και συνέπειας της αντεγκληματικής πολιτικής κατά της διαφθοράς, διέπει συνολικά το ελληνικό ποινικό δίκαιο και εκφράζεται τόσο σε επίπεδο δικονομικό όσο και σε επίπεδο οργάνωσης και λειτουργίας αποτελεσματικών και αποδοτικών μηχανισμών ελέγχου και πάταξης φαινομένων διαφθοράς.

Έχοντας κατά νου τα προαναφερθέντα, κρίνεται αναγκαίο να επισημανθούν τα ακόλουθα: Όπως προσημειώθηκε, το ελληνικό ποινικό δίκαιο θεμελιώνει το αξιόποιο επιμέρους σταδίων του ευρύτερου εγκληματικού φαινομένου της διαφθοράς. Ωστόσο, οι προβλεπόμενες και δη οι επιβαλλόμενες ποινές για τα εγκλήματα αυτά, συχνά αποδεικνύονται ανεπαρκείς και μη αποτρεπτικές για τη διάπραξή τους εκ νέου. Τούτο απορρέει κυρίως από το γεγονός ότι είναι λίγες οι καταδίκες σε υποθέσεις διαφθοράς. Λαμβάνοντας υπόψη τα δεδομένα αυτά, οι ποινές θα έπρεπε να χαρακτηρίζονται από αυστηρότητα αλλά και βεβαιότητα.

Όσον αφορά την αυστηρότητα, αυτό σημαίνει ότι οι επαπειλούμενες ποινές οφείλουν να είναι ανάλογες με το άδικο της πράξης. Εν προκειμένω, κρίνεται άξιο να σημειωθεί ότι με την τελευταία τροποποίηση του Ποινικού Κώδικα του 2019, έγινε μία προσπάθεια κλιμακωτής τιμώρησης των δραστών κάποιων εγκλημάτων, όπως της δωροδοκίας και της δωροληψίας, όπου οι ποινές διαβαθμίζονται, καθιστώντας τα άλλοτε

πλημμέλημα και άλλοτε κακούργημα. Πέραν όμως αυτού, ακόμα και η κατάφαση της ενοχής ενός δράστη, εάν συνοδεύεται από αναστολή εκτέλεσης της ποινής ή μετατροπή της ποινής αυτή από στερητική της ελευθερίας σε χρηματική, στην πράξη και στα μάτια της κοινωνίας φαίνεται ως έλλειψη τιμώρησης. Κατ' επέκταση, γεννά το πολύ πιθανό ενδεχόμενο μελλοντικής υποτροπής του δράστη για διάπραξη ανάλογων εγκλημάτων.

Σχετικά με τη βεβαιότητα της ποινής, αυτή είναι άμεσα συνδεδεμένη με την αυστηρότητα της ποινής. Αναλυτικότερα, όταν η αυστηρότητα της ποινής καταλήγει σε κάποιες περιπτώσεις να είναι κενό γράμμα, τότε η επιβολή της εκ του αποτελέσματος μοιάζει να είναι αβέβαιη. Έτσι, επιβολή επεικόν ποινών μπορεί να σημαίνει στην κοινωνική αλλά και στη νομική συνείδηση εξομοίωση με ποινές αβέβαιου χαρακτήρα, που αποστερούν από το ποινικό δίκαιο την βασική σημασία και αποστολή του στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Σημειωτέον ότι ένα ποινικό σύστημα κυρώσεων οφείλει να είναι συναφές και να τηρεί διαλογική σχέση με ένα αντίστοιχο διοικητικό πλέγμα κυρώσεων, όταν η διαφθορά λαμβάνει χώρα στη δημόσια διοίκηση. Η επιβολή διοικητικών κυρώσεων στο δράστη διαφθοράς δύναται να συμβάλλει καθοριστικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσια τομέα, καθώς τούτο ίσως διευκολύνει αλλά και διαφωτίζει και την περαιτέρω ποινική αντιμετώπισή του.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι προκειμένου αποτελεσματικής αντιμετώπισης της διαφθοράς απαιτείται, μάλλον προϋποτίθεται, συνεκτική διαλειτουργικότητα και συνεργασία μεταξύ διοικητικών μηχανισμών προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου και των οργάνων του ποινικού συστήματος. Παρακολουθηματικό αυτού είναι και το γεγονός ότι υφίσταται πλειάδα ελεγκτικών οργάνων σε αμφότερα διοικητικό και ποινικό σύστημα, με αποτέλεσμα να παρατηρείται κατακερματισμός ή και σύγκρουση αρμοδιοτήτων. Επί παραδείγματι, ο Εισαγγελέας κατά της Διαφθοράς, ο Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος, η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας είναι μερικά εκ των πολλών υφιστάμενων ελεγκτικών και διωκτικών οργάνων. Η συνεμπλοκή τους σε μία συγκεκριμένη υπόθεση μπορεί συχνά να δημιουργεί κωλύματα αλλά και αμφίβολα αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, προτείνεται ή συγχώνευση κάποιων εξ αυτών με άλλα, στη βάση δεδομένων αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς τους ή η αποσαφήνιση των

αρμοδιοτήτων τους, με σαφή πρόβλεψη του ποιος και σε ποιο χρονικό στάδιο εισέρχεται στην εξέταση της υπόθεσης. Τούτο θα βελτιώσει και τη μεταξύ τους συνεργασία αλλά θα επιφέρει γρηγορότερα και καλύτερα αποτελέσματα. Ωστόσο κάτι τέτοιο δεν μπορεί να γίνει δίχως τις ανάλογες πρωτοβουλίες της πολιτείας, η οποία καλείται να αποδείξει εμπράκτως την σημασία που αποδίδει στον αγώνα της για την πάταξη της διαφθοράς, δείχνοντας την υποστήριξή της και παρέχοντας επαρκή χρηματοδότηση στους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς που μάχονται κατά της διαφθοράς. Η πολιτική θέληση οφείλει να είναι αδιάλειπτη, με δράσεις και αξιοποίηση των κατάλληλων στελεχών, προασπίζοντας έτσι τη συνέπεια θεωρίας και πράξης.

Σελίδα σκόπιμα κενή

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Εννοιολογική προσέγγιση του οικονομικού εγκλήματος στη δημόσια διοίκηση

2.1. Εννοιολογική προσέγγιση του οικονομικού εγκλήματος

Το οικονομικό έγκλημα, ιστορικά έχει συνδεθεί με τον όρο *έγκλημα του λευκού κολάρου* (*White Collar Crime*), όρος που πρωτοαναφέρθηκε από τον Edward Alsworth Ross, αλλά έγινε ευρέως γνωστός από τον Αμερικανό Πρόεδρο E.H. Sutherland²². Πιο συγκεκριμένα, ο Sutherland ταύτισε τους δράστες τέτοιων εγκλημάτων με άτομα αυξημένου κύρους, που προέρχονται από ανώτερη κοινωνική τάξη και προκαλούν οικονομική ζημία κατά την άσκηση επαγγελματικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Ο όρος *έγκλημα του λευκού κολάρου* έχει ωστόσο εξελιχθεί και πλέον έχει φτάσει να ταυτίζεται με τον όρο «οικονομικό έγκλημα», που αφορά κάθε αθέμιτη δραστηριότητα, η οποία τελείται κατά τρόπο που βλάπτει τα περιουσιακά δικαιώματα και συμφέροντα τρίτων με μη βίαιο τρόπο. Κριτήριο για να χαρακτηριστεί ένα έγκλημα ως οικονομικό είναι αφενός η προσβολή του οικονομικού συστήματος προκαλώντας του ζημία και αφετέρου ο προσανατολισμός αυτής της ζημίας που μπορεί να είναι είτε τα συμφέροντα του δημοσίου είτε τα συμφέροντα μιας επιχείρησης είτε ακόμη του ευρύτερου κοινού²³. Η αλήθεια είναι βέβαια ότι δεδομένης της σύγχρονης περίπλοκης πραγματικότητας και της αλληλεξάρτησης των προαναφερθέντων παραγόντων στο πλαίσιο του οικονομικού συστήματος, είναι πολύ πιθανή η ταυτόχρονη πρόκληση ζημίας σε περισσότερους τομείς εκ των ανωτέρω αναφερομένων.

Συνήθως το οικονομικό έγκλημα αφορά εκείνες τις πράξεις και πρακτικές, που χρησιμοποιώντας ιδιαίτερα τεχνάσματα, γνώσεις και πληροφορίες σκοπεύουν στον αθέμιτο πλουτισμό για ίδιον όφελος.

²² Βλ. Χρύσα Τζώρτζη, (2016), «Εγκλήματα Λευκού Κολάρου», διαθέσιμο στο <https://socialpolicy.gr/2016/05/%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CE%BB%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CE%BB%CE%B5%CF%85%CE%BA%CE%BF%CF%8D-%CE%BA%CE%BF%CE%BB%CE%AC%CF%81%CE%BF%CF%85.html> (τελευταία πρόσβαση: 05/12/2022).

²³ Βλ. Β. Ζησιάδης, (2002), *Η οικονομική εγκληματικότητα. Το ουσιαστικό και δικονομικό οικονομικό ποινικό δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 44.

Δεν μπορεί να αγνοηθεί επίσης ο ρόλος του διαδικτύου ως μέσο για διάπραξη τέτοιων εγκλημάτων. Πιο συγκεκριμένα, η ταχύτερη ανάπτυξη του διαδικτύου αφήνει πρόσφορο έδαφος και νέες ευκαιρίες οικονομικής εγκληματικότητας, καθώς και μετεξελισσόμενες μορφές διάπραξης οικονομικών εγκλημάτων. Εντούτοις, στα εγκλήματα που διαπράττονται μέσω του διαδικτύου υφίσταται μία μεγάλη δυσκολία, αυτή της καταγραφής. Ειδικότερα, η σε πολλές περιπτώσεις αδυναμία ανίχνευσης του εγκλήματος, η μη καταγραφή του σε επίσημες στατιστικές είτε λόγω μη αναφοράς του από τα θύματα είτε από φόβο για έκθεση αυτών, δυσχεραίνει τον προσδιορισμό του πραγματικού όγκου του προβλήματος, των αιτιών και των συνεπειών του.

Τέλος, κατά την προσπάθεια οριοθέτησης του οικονομικού εγκλήματος, έχουν συνδεθεί με αυτό έννοιες όπως η απάτη, η δωροδοκία, η διαφθορά, το οργανωμένο οικονομικό έγκλημα. Ωστόσο, ο κατάλογος των εγκληματικών πράξεων που φέρουν οικονομικό χαρακτήρα δεν μπορεί και ούτε πρέπει να περιοριστεί μόνο στις προαναφερθείσες έννοιες.

2.2. Το έγκλημα της απάτης

Η απάτη σχετίζεται με εκείνες τις πράξεις που σκοπό έχουν την δόλια παραπλάνηση και εξαπάτηση ατόμου ή ατόμων, με απώτερο σκοπό ο δράστης να αποκομίσει ίδιον όφελος, κατά κανόνα οικονομικό. Η πειθώ, η δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης και η δημιουργία προσδοκίας στα επίδοξα θύματα αποτελεί μία εκ των βασικών μεθόδων των δραστών, ενώ τα μέσα της απάτης μπορούν να ποικίλλουν από την προσωπική επαφή και την αλληλογραφία έως την παραπλανητική διοχέτευση πληροφοριών στα ΜΜΕ και στο διαδίκτυο.

Ως μέθοδοι απάτης έχουν αναδειχθεί οι απάτες δια διαδικτύου, οι απάτες με την παράνομη χρέωση τραπεζικών καρτών, η κλοπή και η αντιποίηση ταυτότητας με την χρήση προσωπικών στοιχείων.

Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι στη διεθνή βιβλιογραφία επικρατεί ένα θολό τοπίο ως προς τον όρο του τι σημαίνει “απάτη”. Έτσι, άλλοτε έχει αποδοθεί σε κάθε είδους παράνομες πράξεις που στόχο έχουν το οικονομικό όφελος, ανεξαρτήτως ποιος είναι το θύμα, ο θύτης και ποιο το εύρος της ζημίας, ενώ άλλοτε γίνεται αποσπασματική επιλογή συγκεκριμένων παράνομων πράξεων για να τους αποδοθεί ο όρος αυτός.

2.3. Οικονομικά εγκλήματα κατά των συμφερόντων του δημοσίου

2.3.1. Η Φοροδιαφυγή

Ως φοροδιαφυγή μπορεί να οριστεί κάθε παράνομη πράξη ή παράλειψη του φορολογουμένου με την οποία επιδιώκεται η μείωση της φορολογικής του βάσης και ως εκ τούτου της φορολογικής του επιβάρυνσης²⁴.

Σχετικές με την φοροδιαφυγή έννοιες, οι οποίες συχνά στην πράξη δύσκολα διαχωρίζονται είναι η φοροκλοπή και η φοροαποφυγή. Η φοροκλοπή αφορά τη μη απόδοση στο Δημόσιο των ήδη παρακρατημένων φόρων και οι οποίοι όφειλαν να αποδοθούν, ενώ ως φοροαποφυγή περιγράφονται οι νόμιμες ενέργειες καλά σχεδιασμένων λογιστικών πρακτικών που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο ενός καλά σχεδιασμένου φορολογικού σχεδιασμού με σκοπό την ανεύρεση των κενών της νομοθεσίας, στον οποίο διαπλάθονται διαφορετικά σενάρια και εναλλακτικές επιλογές με μοναδικό στόχο τη μείωση της φορολογητέας ύλης ενός φυσικού ή νομικού προσώπου και η πληρωμή του ελάχιστου δυνατού φόρου. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται συρρίκνωση των φορολογικών υποχρεώσεων ή και πλήρης αποφυγή καταβολής φόρου, ακόμα και μέσω μεταβίβασης φορολογητέας ύλης σε άλλα πρόσωπα και την αλλαγή εγκατάστασης για την αποφυγή πληρωμής φόρων²⁵.

Σχετικά με τις μεθόδους φοροδιαφυγής μπορούν να λεχθούν τα ακόλουθα: Αρχικά, το φαινόμενο της φοροδιαφυγής μπορεί να συμβεί σε αμφοτέρους άμεσους και έμμεσους φόρους, ήτοι στην φορολογία φυσικών και νομικών προσώπων, στον ΦΠΑ, στον φόρο μεταβίβασης ακινήτων, στον φόρο της δωρεάς, στους φόρους κατανάλωσης. Οι συνηθέστερες, λοιπόν, μέθοδοι φοροδιαφυγής είναι οι εξής: 1. αγοραπωλησίες δίχως επίσημα φορολογικά στοιχεία, 2. υπερτιμολόγηση εισαγωγών και υποτιμολόγηση εξαγωγών, 3. καταχώριση ανύπαρκτων εξόδων μέσω παρουσίασης φαινομενικής διόγκωσης του κόστους παραγωγής, 4. διαστρεβλώσεις σε καταχωρίσεις σε βιβλία με απώτερο στόχο την αλλοίωση των αποδιδόμενων έμμεσων και άμεσων φόρων στο

²⁴ Βλ. Κ. Κανελλόπουλος, Ι. Κουσουλάκος, Β. Ράπανος, (1995) *Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή, Μετρήσεις και οικονομικές επιπτώσεις*, ΚΕΠΕ, σελ. 19.

²⁵ Βλ. <https://euretirio.com/forodiatfygi/> (τελευταία πρόσβαση: 07/12/2022).

Δημόσιο, 5. αθεώρητες αποδείξεις ή κράτηση ενός λογαριασμού και χρήση αυτού σε επόμενο πελάτη.

2.3.2. Παραοικονομία

Η παραοικονομία αφορά το φαινόμενο κατά το οποίο δεν καταγράφεται στους επίσημους εθνικούς λογαριασμούς που διαμορφώνουν το ΑΕΠ της οικονομίας μιας χώρας η παραγωγική οικονομική, είτε νόμιμη είτε παράνομη, δραστηριότητα. Τούτο οφείλεται είτε σε αδυναμία να υπολογιστούν είτε λόγω σημείωσης διαφωνίας ανάμεσα στους ειδικούς σε ό,τι αφορά τις παράνομες δραστηριότητες που θα πρέπει να καταγράφονται. Αποκαλύπτεται συνήθως όταν οι καταναλωτικές δαπάνες εμφανίζονται εμφανώς υψηλότερες από τα επίσημα καταγεγραμμένα συνολικά εισοδήματα.

Αρχικά, η παραοικονομία συνιστά μία έννοια πολύπλευρη και πολύπλοκη. Τούτο επιβεβαιώνεται έτι περαιτέρω από την απουσία συγκεκριμένου και σαφούς ορισμού της στη διεθνή βιβλιογραφία, κάτι που δυσχεραίνει την κατανόηση του φαινομένου. Υπό ευρεία έννοια και λαμβανομένων υπόψη των προαναφερθέντων, η παραοικονομία περιλαμβάνει είτε οικονομικές δραστηριότητες που λαμβάνουν χώρα εκτός του πλαισίου της αγοράς (ιδιοπαραγωγή), είτε δραστηριότητες με παράνομο χαρακτήρα εντός του πλαισίου της, είτε δράσεις της αγοράς με νόμιμο χαρακτήρα οι οποίες όμως, λόγω φοροδιαφυγής ή φοροκλοπής, δεν είναι καταγεγραμμένες.

Ένα εκ των βασικών στοιχείων της παραοικονομίας είναι η αμοιβαία συγκατάβαση ανάμεσα στους συναλλασσόμενους. Παράλληλα, οι συνέπειες στην οικονομία μπορεί να είναι και θετικές και αρνητικές, αναλόγως των σκοπιμοτήτων που έχουν όσοι ασκούν την οικονομική πολιτική²⁶.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η παραοικονομία δεν πρέπει να συγχέεται με τη μαύρη αγορά, η οποία αφορά και μόνο παράνομες δραστηριότητες. Τούτο επιβεβαιώνεται και από τη διάκριση που πραγματώνει το ποινικό δίκαιο ανάμεσα στο οικονομικό και το οργανωμένο έγκλημα βάσει του είδους της αγοράς που αυτά εμφανίζονται. Ειδικότερα, το οικονομικό έγκλημα στη νόμιμη αγορά και το οργανωμένο στην παράνομη-μαύρη αγορά. Έτσι, θα μπορούσε κανείς να πει ότι στην πρώτη

²⁶Βλ. Μ. Νεγρεπόντη - Διβάνη, (1991), *Η οικονομία της Παραοικονομίας στην Ελλάδα*, Εκδ. Παπαζήση, σελ. 122.

κατηγορία περιλαμβάνονται τα σχετικά με την φορολογία εγκλήματα, αυτά που σχετίζονται με το χρηματοοικονομικό σύστημα, η απάτη, η δωροδοκία, οι τελωνειακές παραβάσεις κ.λπ., ενώ στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται το εμπόριο ναρκωτικών, το λαθρεμπόριο όπλων, τα νομιμοποιημένα έσοδα από εγκληματικές δραστηριότητες, η παράνομη μετανάστευση, το εμπόριο κλοπιμαίων.

Το ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι η παραοικονομία συνιστά ένα φαινόμενο με παγκόσμιες διαστάσεις, ανεξαρτήτως μάλιστα του βαθμού ανάπτυξης της οικονομίας της χώρας. Πέραν αυτού, λόγω του διαφορετικού όγκου συναλλαγών και της ανομοιογένειας σε νομικό και πολιτικό επίπεδο δημιουργείται μια ασάφεια ως προς το χώρο που ανήκει μια οικονομική δραστηριότητα, ήτοι νόμιμη ή μαύρη αγορά. Έτσι, θα έλεγε κανείς ότι η παραοικονομία εμπίπτει σε μία γκριζα ζώνη.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει μια κοινή αποδεκτή μέθοδος μέτρησης της παραοικονομίας. Τούτο έχει ως αντίκτυπο τη δημιουργία προβλημάτων στην εύρεση ενιαίου τρόπου εξάλειψης των αιτιών της και αντιμετώπισης των συνεπειών της. Εξάλλου, σε αυτό διαδραματίζει σημαντικό ρόλο και το ότι η μέτρηση του φαινομένου ενέχει υποκειμενικότητας και κατά συνέπεια διαφορετικές προτάσεις για τη μέτρησή της.

2.4. Η σχέση ποινικής και διοικητικής διαδικασίας για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα

Η ύπαρξη συντονισμού μεταξύ διοικητικής και ποινικής διαδικασίας αναδεικνύεται σε ένα εκ των βασικότερων ζητουμένων προκειμένου να επιτυγχάνεται κάθε φορά η αποτελεσματική καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς που λαμβάνουν χώρα στο Δημόσιο. Τούτο επισημαίνεται διότι συχνά αναδύονται είτε αλληλοεπικαλύψεις είτε έλλειψη σύνδεσης μεταξύ των αυτών διαδικασιών και δη σε νομικά ζητήματα, όπως οι έρευνες (διοικητικοί έλεγχοι στη διοικητική διαδικασία και ανακριτικές ή προανακριτικές πράξεις στην ποινική διαδικασία), οι κυρώσεις και η δέσμευση ή μη του διοικητικού δικαστηρίου από την πρόοδο ή την έκβαση της ποινικής δίκης, όπως και το αντίστροφο. Ενδεικτικά, τα

προαναφερθέντα αποτελούν κάποια από τα πεδία όπου συναντώνται προβλήματα συντονισμού, που μπορούν πολλές φορές να δυσχεράνουν την ομαλή εξέλιξη μιας υπόθεσης και κατ' επέκταση την διαμόρφωση ορθής κρίσης επί αυτής. Επιπροσθέτως, φαίνεται σε πολλές των περιπτώσεων να απουσιάζει και ένα συνεκτικό και σαφές πλαίσιο κανόνων, που να δίνει ξεκάθαρες κατευθυντήριες γραμμές και να αποσαφηνίζει τις αρμοδιότητες μεταξύ των διοικητικών οργάνων και των οργάνων που μετέχουν της ποινικής διαδικασίας, αλλά και τα όρια ελέγχου τους. Έτι περαιτέρω, πολλές νομοθετικές παρεμβάσεις που στοχεύουν κατά καιρούς να διορθώσουν τέτοιου είδους προβλήματα, στις πλείστες των περιπτώσεων έχουν αποδειχθεί αποσπασματικές και άνευ καθολικού χαρακτήρα.

2.4.1. Τα προβλήματα των ερευνών στη διοικητική και ποινική διαδικασία

Το πρώτο και ίσως σημαντικότερο πεδίο στο οποίο ανακύπτει η ανάγκη για συντονισμό μεταξύ διοικητικής και ποινικής διαδικασίας είναι αυτό των ερευνών. Τούτο οφείλεται, αρχικά, στο ότι ο χαρακτήρας αμφοτέρων των ερευνών είναι παρόμοιος, αφενός διότι διεξάγονται με βάση παρόμοια στάδια αφετέρου εξυπηρετούν σχεδόν όμοιους σκοπούς²⁷. Αναλυτικότερα, αμφοτέρες περιλαμβάνουν αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών, υφίσταται η δυνατότητα λήψης μέτρων εξακριβωτικού χαρακτήρα και στο πλαίσιο διενέργειάς τους μπορούν να επιβληθούν κυρώσεις είτε από τα ίδια τα όργανα που κάνουν τον έλεγχο είτε από άλλα, κατ' αρχήν δικαστικά όργανα. Εξ αυτών, προκύπτει ότι και οι διοικητικές έρευνες φέρουν «ανακριτικό» χαρακτήρα, με τη διαφορά ότι οι κανόνες που εφαρμόζονται δεν είναι ειλημμένοι από το ποινικό δίκαιο, αλλά διοικητικού δικαίου. Περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω δεδομένα, είναι λογικό να ανακύπτει ο ακόλουθος προβληματισμός: υπό ποιες συνθήκες και αν είναι προτιμότερη η επιλογή του διοικητικού ή του ποινικού δικαίου ή πρέπει να εφαρμοστούν αμφότερα για την επίτευξη του ίδιου και αυτού σκοπού. Τούτος δεν είναι άλλος από την

²⁷ Βλ. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, (2014) *Οικονομικό Έγκλημα και Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα*, 3, Ένα συνεκτικό σχέδιο για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, Δίκαιο & Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλας, σελ. 206.

καταπολέμηση και την αποτελεσματική αντιμετώπιση της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.

Πλέον και συγκεκριμένα, με την έναρξη των διοικητικών ερευνών και ενδεχομένως των ποινικών ερευνών, όταν ένα διοικητικό παράπτωμα συνιστά συγχρόνως και ποινικό αδίκημα, είναι πιθανή η εμφάνιση συντονιστικών προβλημάτων, τα οποία κατά κύριο λόγο οφείλονται στη διάρθρωση του διοικητικού μηχανισμού. Κύρια αιτία αυτών φαίνεται να είναι η πολυνομία που εντοπίζεται στο πεδίο των διοικητικών ερευνών, αλλά και οι αποσπασματικές νομοθετικές παρεμβάσεις, οι οποίες όπως αναφέρθηκε, λόγω αυτού του χαρακτηριστικού τους, αντί να βελτιώσουν τα όποια προβλήματα, προκαλούν περισσότερες δυσχέρειες. Έτσι, σε μια προσπάθεια μείωσης των ασαφειών και της πολυπλοκότητας, εκδίδονται ερμηνευτικές εγκύκλιοι προκειμένου να καταστήσουν εφαρμόσιμες τις επίμαχες διατάξεις. Λύση εν προκειμένω θα αποτελούσε η κωδικοποίηση των σχετικών διατάξεων, η οποία θα προσδίδει ενιαία ερμηνεία και εφαρμογή σε αυτές.

Άμεσα συνδεδεμένο με το πρόβλημα της πολυνομίας αποτελούσε και η προϋφιστάμενη κατάσταση ύπαρξης πολλών ελεγκτικών σωμάτων στους κόλπους της διοίκησης. Σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης του κατακερματισμού των πολλαπλών ελεγκτικών σωμάτων και της συνεπαγόμενης αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων τους, δομήθηκε μια νέα ελεγκτική αρχή, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, στην οποία συγχωνεύτηκαν προϋφιστάμενα ελεγκτικά σώματα. Σε αυτό το σημείο κρίνεται αναγκαίο να επισημανθεί, αν και θα χωρήσει κατωτέρω ξεχωριστή ανάλυση για την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, είναι ότι συγκροτήθηκε ως μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, επιχειρώντας να επιρρώσει αλλά και να επιφέρει μεγαλύτερη διαφάνεια στο έργο των υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου, φέροντας τα εχέγγυα της ανεξαρτησίας και της αντικειμενικότητας.

Ένα άλλο πρόβλημα στις διενεργούμενες έρευνες έγκειται στη συχνή προβληματική οριοθέτηση των εξουσιών κάθε αρχής στο προανακριτικό στάδιο. Ειδικότερα, δεν είναι πάντα σαφές ποιοι λειτουργοί θεωρούνται ειδικοί προανακριτικοί υπάλληλοι και κατ' επέκταση ποια μέτρα δύνανται να λάβουν έναντι των διοικουμένων/υπόπτων. Δεδομένου ότι διοικητικές ενέργειες, όπως η ένορκη διοικητική εξέταση (ΕΔΕ), μπορούν να αντικαταστήσουν ορισμένες φορές τη διενέργεια της προκαταρκτικής εξέτασης, αναδύονται συχνά προβλήματα και ασάφειες σχετικά με την

έκταση της εξουσίας των αρμόδιων οργάνων. Λαμβανομένων υπόψη αυτών των ζητημάτων, ανακύπτει η ανάγκη εναργέστερων ρυθμίσεων όσον αφορά στο ποια όργανα θα επιλαμβάνονται ποιων υποθέσεων και υπό ποιες συνθήκες θα μπορούν να επιβάλουν συγκεκριμένα μέτρα.

2.4.2. Η σχέση διοικητικών και ποινικών κυρώσεων

Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά στο δημόσιο τομέα αποτελούν κατεξοχήν πεδία συνάντησης διοικητικών και ποινικών κυρώσεων. Η επιλογή του είδους της κύρωσης που θα επιβληθεί σε κάθε περίπτωση δεν εδράζεται πάντα σε συγκεκριμένα προϋφιστάμενα κριτήρια, που υπαγορεύουν κάθε φορά μηχανικά τη λύση και εν γένει μια συγκεκριμένη αντίδραση ή αντιμετώπιση. Τούτο επιτείνεται έτι περαιτέρω από το φαινόμενο της πολυνομίας, το οποίο και προαναφέρθηκε, καθώς και από την κακονομία που επιφέρει η έλλειψη συστηματικότητας και κωδικοποίησης.

Πιο συγκεκριμένα, στον τομέα του διοικητικού δικαίου, αν συλλογιστεί κανείς τις επαπειλούμενες κυρώσεις σε συσχέτιση με τα διοικητικά παραπτώματα, θα διαπιστώσει μία έντονη έλλειψη σύνδεσης μεταξύ των. Τούτο οφείλεται κυρίως στην απουσία σαφών και συγκεκριμένων κριτηρίων που να συνδέουν τη συγκεκριμένη παράβαση με τη συγκεκριμένη κύρωση. Προς επίρρωση αυτού, επισημαίνεται ότι αν εξετάσει κανείς τις πειθαρχικές διατάξεις του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα, θα παρατηρήσει ότι στο άρθρο 107 του ν. 3528/2007 αποτυπώνονται τα πειθαρχικά παραπτώματα, ενώ στο άρθρο 109, όπου στην παρ. 1 γίνεται η αναφορά στις πειθαρχικές ποινές, τα κριτήρια που αποτυπώνονται σχετικά με την επιβολή της ποινής είναι κατά τι αόριστα. Αναλυτικότερα, η περ. η) της παρ. 1 του άρθρου 109 αρκείται στη συγκεκριμενοποίηση των παραπτωμάτων που επιδέχονται την βαρύτερη ποινή της οριστικής παύσης, ενώ τα περισσότερα των λοιπών παραπτωμάτων επιδέχονται τις λοιπές ποινές, δίχως τη θέση κριτηρίων συσχέτισης μεταξύ των. Οι μόνες έννοιες που εμφανίζονται ως κριτήρια προκειμένου να επιβληθεί οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή είναι οι “ιδιαιτερες συνθήκες” υπό τις οποίες τελείται το παράπτωμα, η “προσωπικότητα” του υπαλλήλου και η “υπηρεσιακή εικόνα” του υπαλλήλου, καθώς και η ανάγκη για τήρηση της αρχής της αναλογικότητας (παρ. 2 του άρθρου 109). Τούτο προκαλεί αρκετές δυσκολίες ως προς την εκτίμηση της καταλληλότητας της πειθαρχικής ποινής που αναλογεί σε ένα

πειθαρχικό παράπτωμα, ενώ αφήνει περιθώρια εισχώρησης μεροληψίας και εν γένει υποκειμενισμού.

Τα παραπάνω συνδέονται άμεσα και με έναν προβληματισμό που αναδύεται στο πλαίσιο του ποινικού δικαίου. Ειδικότερα, το ποινικό δίκαιο μοιάζει να θεωρεί τα προαναφερθέντα ως “ξένα”, με συνέπεια να απουσιάζει μια συγκροτημένη άποψη που να διαβαθμίζει τις κυρώσεις με βάση ποιοτικά κριτήρια, όπως για παράδειγμα το προσβαλλόμενο έννομο αγαθό, η συνάφεια της επιβαλλόμενης κύρωσης με τη συμπεριφορά για την οποία επιβάλλεται, ή η ιδιαίτερη αποδοκιμασία όπως αυτή αντανακλάται ιδίως μέσα από τη βαρύτητα της απειλούμενης κύρωσης. Όντως, είναι δύσκολο να εντοπίσει κανείς κάποιο διαφορετικό έννομο αγαθό που να προστατεύεται μέσω της απειλής (διοικητικών) κυρώσεων για διοικητικές παραβάσεις, αφενός, και της απειλής ποινικών κυρώσεων για εγκλήματα κατά του Δημοσίου, αφετέρου. Ως εκ τούτου, παρατηρείται πολλές φορές ότι υφίστανται και επιβάλλονται διοικητικές κυρώσεις οι οποίες έχουν επαχθείς συνέπειες, ανάλογες με εκείνες των ποινικών κυρώσεων. Για παράδειγμα, ένα διοικητικό πρόστιμο που επιβάλλεται και που μπορεί να φτάσει το τριπλάσιο επί προσβολών των συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί εύκολα να ερμηνευθεί ως απλά κυρωτικό μέτρο, ουχί ως αποκαταστατικό.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η έκταση των δυσμενών συνεπειών ως κριτήριο διάκρισης μεταξύ διοικητικής και ποινικής κύρωσης δεν είναι επαρκές, διότι πολλές φορές η ένταση της διοικητικής κύρωσης φτάνει να ξεπερνά αυτή της ποινικής. Αυτό το φαινόμενο εντείνεται ορισμένες φορές και από την έλλειψη της ποινικής “εκτελεστότητας”, που μπορεί να επέλθει, επί παραδείγματι, από την ποινή που αναστέλλεται ή από την έφεση και το ανασταλτικό αποτέλεσμα που επιφέρει και την οποία έρχεται να “αποκαταστήσει” η άμεση εκτελεστότητα των διοικητικών κυρώσεων.

Εκτιμώντας τα προπαρατεθειμένα, θα μπορούσε να πει κανείς ότι όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ διοικητικών και ποινικών κυρώσεων κρίνεται αναγκαία η οριοθέτησή τους βάσει περισσότερο ποιοτικών κριτηρίων, ουχί αμιγώς ποσοτικών. Οι διοικητικές κυρώσεις θα πρέπει να προτάσσονται των ποινικών, ενώ η απειλή των δεύτερων να επέρχεται μόνο στις περιπτώσεις που εμφανίζουν χαρακτήρα ουσιώδους προσβολής για έννομα αγαθά. Ακολούθως, αναδεικνύεται σε εξαιρετικής σημασίας το ζήτημα της διάκρισης μεταξύ των διοικητικών κυρώσεων, οι οποίες έχουν ομοιότητα με τις ποινικές

λόγω του κατασταλτικού τους χαρακτήρα και των διοικητικών μέτρων, τα οποία δεν έχουν κατασταλτικό χαρακτήρα, αλλά σκοπεύουν στη συμμόρφωση του διοικουμένου ή του υπαλλήλου με ορισμένη συμπεριφορά. Μέσω αυτής της διάκρισης μπορεί να γίνει ένα βήμα περαιτέρω, ήτοι η επίτευξη της ενιαίας αντιμετώπισης των διοικητικών και ποινικών κυρώσεων υπό προϋποθέσεις, δίχως να υποκαθιστούν οι μεν τις δε ή το αντίστροφο.

Τέλος, όσον αφορά την προβληματική που αναδύεται μέσα από την διπλή αξιολόγηση της ίδιας συμπεριφοράς του ίδιου προσώπου λόγω της επιβολής διοικητικών και ποινικών κυρώσεων, εγείρεται το ζήτημα του σεβασμού της αρχής *ne bis in idem*. Σαφέστερα, όταν μια διοικητική κύρωση φτάνει ως προς την έκταση ή την έντασή της να προσιδιάζει ποινική κύρωση, τότε εγείρονται ζητήματα παραβίασης της προαναφερθείσας αρχής. Σκόπιμο εν προκειμένω θα ήταν η ποινή να μετριάζεται μέσω της αναγνώρισης επιμετρητικού κανόνα, σε όσες περιπτώσεις έχει προηγηθεί η επιβολή και η εκτέλεση της διοικητικής κύρωσης.

2.4.3. Δέσμευση των διοικητικών δικαστηρίων από τις αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ορίζεται ότι: «...2. Τα δικαστήρια δεσμεύονται από τις αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων, οι οποίες, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, ισχύουν έναντι όλων. Δεσμεύονται, επίσης, από τις αμετάκλητες καταδικαστικές αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων ως προς την ενοχή του δράστη, από τις αμετάκλητες αθωωτικές αποφάσεις, καθώς και από τα αμετάκλητα αποφαινόμενα να μην γίνει η κατηγορία βουλεύματα, εκτός εάν η απαλλαγή στηρίχθηκε στην έλλειψη αντικειμενικών ή υποκειμενικών στοιχείων που δεν αποτελούν προϋπόθεση της διοικητικής παράβασης»²⁸.

Εκ της ανωτέρω διάταξης απορρέουν βασικά συμπεράσματα σχετικά με τη δεσμευτικότητα που αναπτύσσουν οι ποινικές αποφάσεις επί των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων επί μιας διοικητικής παράβασης, που συγχρόνως έχει κριθεί ως ποινικό ή όχι αδίκημα. Πιο συγκεκριμένα, αρχικά παρατηρείται ότι δεσμεύεται από αμετάκλητες αποφάσεις, κάτι που κρίνεται λογικό, καθώς η όποια δέσμευση οφείλει να

²⁸ Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών: NOMOS (τελευταία πρόσβαση: 03/01/2023).

επέρχεται αφότου έχει χωρήσει ώριμη δικαστική κρίση και απόφαση, κατόπιν πλήρωσης των αποδεικτικών αξιώσεων που απαιτεί μια ποινική δίκη. Η επιλογή του νομοθέτη κρίνεται ορθολογική. Ειδικότερα, όσον αφορά την περίπτωση της δέσμευσης από αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση, σημαίνει ότι η καταδίκη από ποινικό δικαστήριο υποδηλώνει την υπέρβαση των αποδεικτικών δυσχερειών που θέτει η ποινική δίκη, και κατά συνέπεια συνεπάγεται και τη θεμελίωση διοικητικής ευθύνης.

Όσον αφορά την δέσμευση από αμετάκλητη αθωωτική απόφαση ή αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα, επίσης κρίνεται ορθή η νομοθετική επιλογή, η οποία μάλιστα καταχωρήθηκε το 2016 με το άρθρο 17 του ν. 4446/2016. Εν προκειμένω, καθοριστικό ρόλο για την επιλογή αυτή διαδραμάτισε ο προβληματισμός για το σεβασμό της αρχής *ne bis in idem* καθώς και του τεκμηρίου της αθωότητας. Αναλυτικότερα, όταν κάποιος έχει περάσει επιτυχώς την βάσανο της ποινικής δίκης και έχει αθωωθεί, αλλά απειλείται με ιδιαίτερα επαχθή διοικητική κύρωση, που φτάνει να μπορεί να θεωρηθεί συγκαλυμμένη ποινή, οι ανωτέρω αρχές τίγονται και ως εκ τούτου εγείρονται ζητήματα συνταγματικότητας.

Τέλος, ορθή κρίνεται και η εξαίρεση που προβλέπει ο νόμος σχετικά με την απαλλαγή που επήλθε λόγω έλλειψης αντικειμενικών ή υποκειμενικών στοιχείων που δεν αποτελούν προϋπόθεση της διοικητικής παράβασης. Μέσω αυτής της ρύθμισης, αποφεύγεται η παραγωγή δεσμευτικού δεδικασμένου όταν ο κατηγορούμενος απηλλάγη για λόγους στηριζόμενους, για παράδειγμα, σε απουσία εξωτερικού όρου του αξιοποίνου, κάτι που αξιώνει μόνο μια ποινική ρύθμιση, ή δόλου. Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται ο σεβασμός στο τεκμήριο της αθωότητας, ιδίως για εκείνες τις περιπτώσεις όπου ο κατηγορούμενος αθώθηκε εκ του ποινικού δικαστηρίου λόγω έλλειψης αντικειμενικής υπόστασης, ουχί λόγω του ότι δεν πληρώθηκαν επιμέρους στοιχεία της νομοτυπικής μορφής, τα οποία δεν συνθέτουν και τη διοικητική παράβαση.

Σελίδα σκόπιμα κενή

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Ελεγκτικές Αρχές και ο ρόλος τους στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

3.1. Ο διαμεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ)

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μία εκ των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ).²⁹ Η θεσμοθέτηση³⁰ και η λειτουργία του ΣτΠ αποτέλεσε καινοτομία για την ελληνική κοινωνία. Η Ανεξάρτητη Αρχή του ΣτΠ έχει την ιδιότητα, τρόπον τινά, του κυματοθραύστη των παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης προστατεύοντας τον πολίτη-διοικούμενο. Είναι αρμόδια να επιλαμβάνεται υποθέσεων που σχετίζονται με υπηρεσίες του Δημοσίου υπό στενή εννοία, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των υπολοίπων Ν.Π.Δ.Δ, των επιχειρήσεων κοινής ωφελείας (ΕΥΔΑΠ, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ, κ.λπ.), των κρατικών Ν.Π.Ι.Δ, των δημοσίων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων που υπάγονται στους ΟΤΑ καθώς και των επιχειρήσεων στις οποίες συμμετέχει το Δημόσιο είτε ως μέτοχος είτε ορίζοντας τη διοίκηση αυτών με άμεσο ή έμμεσο τρόπο με διοικητική πράξη, εξαιρουμένων των τραπεζών και του Χρηματιστηρίου Αξιών Αθηνών (Χ.Α.Α).³¹

Η παρουσίαση της δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη στην αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς που εντοπίζονται στη δημόσια διοίκηση, αναδεικνύει τη συμβολή της Αρχής στο να διαμορφωθεί - στα δρώμενα της δημόσιας διοίκησης - τέτοιο κλίμα έτσι ώστε τυχόν φαινόμενα διαφθοράς να εντοπίζονται, να απομονώνονται και να περιθωριοποιούνται.³² Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι ο ΣτΠ δεν έχει κυρωτικές αρμοδιότητες. Στον αντίποδα, ο ρόλος του είναι μεσολαβητικός μεταξύ των διοικουμένων και των υπηρεσιών του Δημοσίου, προσπαθώντας να εξομαλύνει και να

²⁹ Βλ. παρ. 9 του άρθρου 103 του Συντάγματος της Ελλάδας, διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/> (τελευταία πρόσβαση: 11/06/2022).

³⁰ Η θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη υλοποιήθηκε το 1998 σύμφωνα με τον Ν. 2477/1997. Ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3094/2003, διαθέσιμο στο https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs.php (τελευταία πρόσβαση: 13/06/2022).

³¹ Βλ. www.transparency.gr (τελευταία πρόσβαση: 31/05/2022).

³² Βλ. Νέστωρ Κουράκης, (2012), *Διαφάνεια & καταπολέμηση της διαφθοράς*, Εκδ. Σάκουλα, Αθήνα, σελ. 56.

επιλύει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης. Τούτο σημαίνει ότι, αφ' ης στιγμής δεν επιβάλλει κυρώσεις, οι αποφάσεις του δεν υπόκεινται σε προσβολή ούτε δύναται κάποιος να προσφύγει εναντίον τους ενώπιον δικαστηρίων. Ωστόσο, εκ του ότι ο ΣτΠ αποτελεί ανεξάρτητη αρχή, υποβάλλει ετήσια έκθεση πεπραγμένων στη Βουλή, η οποία συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής. Όσον αφορά τα οικονομικά ζητήματα του ΣτΠ, αυτά υπόκεινται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο.³³ Ο Συνήγορος του Πολίτη, καλείται κατά βάση, να προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας των δράσεων της διοίκησης καθώς και να λαμβάνει μέτρα, διαμεσολαβητικού χαρακτήρα, ανάμεσα στον πολίτη και τη διοίκηση, στοχεύοντας στην επίτευξη της άρσης της κακοδιοίκησης και της αποκατάστασης της νομιμότητας σε υποθέσεις για τις οποίες κάνει αναφορά καταγγελιών ο πολίτης-διοικούμενος. Υπό το πρίσμα της συγκεκριμένης οπτικής, ο Συνήγορος του Πολίτη εξετάζει ατομικές διοικητικές πράξεις της διοίκησης καθώς και παραλείψεις στις ενέργειες των οργάνων αυτής. Συγκεκριμένοι τομείς της δημόσιας διοίκησης βρίθουν πληθώρας πληροφοριών περί κακοδιοίκησης. Αυτό επιτρέπει στην Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη να συγκεντρώνει και να ομαδοποιεί τα ανακύπτοντα προβλήματα παρεμβαίνοντας πλέον στη διοίκηση με συγκεκριμένες νομοθετικές ή και οργανωτικές προτάσεις.

Η Μ. Λιαδή διατείνεται ότι η αντιμετώπιση της διαφθοράς δύναται και πρέπει να πραγματοποιηθεί σε τρία επίπεδα. Πρώτον, στο επίπεδο της πρόληψης με απλοποίηση των διαδικασιών και την εξασφάλιση της διαφάνειας σε κάθε δράση του Δημοσίου. Δεύτερον, στο επίπεδο της εκπαίδευσης μέσω υιοθέτησης κωδίκων δεοντολογίας από τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς καθώς και στη δημιουργία κοινωνικής συνείδησης των πολιτών ώστε να αποκτήσουν την κουλτούρα της μη ανοχής στις πράξεις διαφθοράς. Τρίτον, σε ό,τι αφορά τα κατασταλτικά μέτρα, μέσω ενδεδειγμένης διερεύνησης των καταγγελιών διαφθοράς καθώς και την αποτελεσματική δίωξη των παράνομων συμπεριφορών.³⁴

³³ www.transparency.gr (ανάκτηση 31/05/2022).

³⁴ Βλ. Νέστορ Κουράκης, ό.π., σελ. 46-47.

3.2. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα αποτελεί εκ των σπουδαιότερων Ανεξάρτητων Αρχών. Αποτελεί Δημόσια Αρχή, η οποία κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα (άρθρο 9Α του Συντάγματος). Συγκεκριμένα, η αποστολή της έγκειται στο να εποπτεύει την ορθή εφαρμογή του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων, του ν. 4624/2019³⁵, του ν. 3471/2006 και των λοιπών ρυθμίσεων που σχετίζονται με την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Μέσω των πληροφοριακών μέσων, προσωπικά δεδομένα και στοιχεία δύναται να καταγράφονται με ηλεκτρονικά και ψηφιακά συστήματα των ηλεκτρονικών υπολογιστών. Η διασφάλιση και διαφύλαξη της ιδιωτικότητας και των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων του πολίτη- διοικουμένου αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου εν γένει. Στα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα συγκαταλέγονται το ονοματεπώνυμο, η ταχυδρομική και ηλεκτρονική του διεύθυνση, πληροφοριακά στοιχεία που είναι συνδεδεμένα με την υγεία του και το εισόδημά του, καθώς και άλλα χαρακτηριστικά γνωρίσματα διάκρισης ενός ανθρώπου. Η ΑΠΔΠΧ απαρτίζεται από επτά (7) μέλη συνολικά, τον πρόεδρο, ο οποίος προέρχεται από το δικαστικό σώμα και έξι (6) μέλη. Η θητεία τους είναι τετραετής και δύνανται να ανανεώσουν για ακόμη μια θητεία.³⁶ Με τον Ν. 2472/1997³⁷ έγινε η σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής και ταυτοχρόνως ενσωματώθηκε στο Εθνικό Δίκαιο η ευρωπαϊκή οδηγία 95/46/ΕΚ μέσω της οποίας ορίζονται οι κανόνες που αφορούν στην προστασία των προσωπικών δεδομένων για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στη συνέχεια, «... με τον 2016/679 κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ο οποίος τέθηκε σε εφαρμογή στις 25/5/2018 σε όλες τις χώρες της ΕΕ, η Οδηγία 95/46/ΕΚ καταργήθηκε. Πλέον, από 29/8/2019, ισχύει ο νόμος 4624/2019 («Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού

³⁵ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ν. 4624/2019 - ΦΕΚ Α' 137 / 29.08.2019.

³⁶ Βλ. <https://www.dpa.gr/sites/default/files/2022-09/Annual%202020%20v2.0%20-%20Webpage.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 03/10/2022).

³⁷ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Ν. 2472/1997 - ΦΕΚ Α 50 / 10.04.1997.

χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27 ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις. Στον ανωτέρω αναφερόμενο νόμο, τα άρθρα 9 έως και 20 αναφέρονται στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (εποπτική αρχή). Ο δε νόμος 2472/1997 έχει καταργηθεί εκτός ορισμένων διατάξεων που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 84 του νόμου 4624/2019...».³⁸

Το φαινόμενο της διαφθοράς σχετίζεται άμεσα με την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Ειδικότερα, με το άρθρο 1 του ν. 4624/2019 ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη η υπ' αριθ. 2016/680 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27/4/2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές. Υπάλληλος του κράτους ο οποίος έχει υποπέσει στο πειθαρχικό παράπτωμα της διαφθοράς πιθανότατα να του καταλογιστεί και διάπραξη ποινικού αδικήματος. Στην περίπτωση που θα υποστεί και ποινική δίωξη για την εγκληματική πράξη της διαφθοράς θα προστατευτεί ταυτόχρονα από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Ο νομοθέτης έχει προβλέψει οριζοντίως την διαφύλαξη των προσωπικών δεδομένων όλων ανεξαιρέτως των ανθρώπων, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που έχουν διαπράξει ποινικά αδικήματα.³⁹

3.3. Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (*εφεξής ΕΑΔ*) ιδρύθηκε με το ν. 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος». Αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή, η οποία φέρει ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, όπως υπαγορεύουν οι βέλτιστες πρακτικές διεθνώς, καθώς και σύμφωνα με τις απαιτήσεις του διεθνούς δικαίου. Η ίδρυσή της ΕΑΔ στηρίχθηκε στην αντίληψη και την άποψη να συγχωνευθούν τα επιμέρους ελεγκτικά σώματα, συγκροτώντας μία ανεξάρτητη αρχή, που έχρηζε νομικής θωράκισης⁴⁰.

³⁸Βλ. <https://www.dpa.gr/sites/default/files/2022-09/Annual%202020%20v2.0%20-%20Webpage.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 03/10/2022).

³⁹ Ν. 4624/2019 - ΦΕΚ Α 137 / 29.08.2019.

⁴⁰Βλ. Β. Σωτηρόπουλος, (2019) «Είναι αναγκαία η Εθνική Αρχή Διαφάνειας;», διαθέσιμο στο <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/einai-anagkaia-i-ethniki-archi-diafaneias/> (τελευταία πρόσβαση: 03/06/2022).

Στην Ελλάδα υφίστανται τρεις κατηγορίες ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τις συνταγματικά κατοχυρωμένες, η δεύτερη αυτές που υποδεικνύονται και ουσιαστικά επιβάλλονται από το ενωσιακό δίκαιο και η τρίτη αυτές που ιδρύονται αποκλειστικά βάσει της εθνικής πρωτοβουλίας. Η ΕΑΔ ανήκει στην τρίτη κατηγορία. Η βασική ιδέα ίδρυσής της έγκειτο στην επιδίωξη για μείωση των πολλών και πολλαπλών ελεγκτικών οργάνων που υφίσταντο έως τότε. Συγκεκριμένα, η ΕΑΔ συγχώνευσε τα ακόλουθα σώματα: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Μεταφορών, Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας-Πρόνοιας.

Αναλυτικότερα, σύμφωνα και με τα καταγραφόμενα στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕΑΔ⁴¹, οι αιτίες της μεταρρύθμισης, της γένεσης της ΕΑΔ και της συγχώνευσης στους κόλπους της προϋφιστάμενων ελεγκτικών οργάνων εδράζονταν στην επιτακτική ανάγκη ριζικής αλλαγής του πλαισίου λογοδοσίας και ελέγχου. Επιμέρους λόγοι όπως ο κατακερματισμός των ελεγκτικών σωμάτων οδηγούσε στην αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και στην απουσία συντονισμού. Τούτα σε συνδυασμό με το παρωχημένο θεσμικό πλαίσιο καθιστούσαν την ανάγκη μίας ταχείας και αποτελεσματικής μεταβολής. Έτσι, η λογική της παρέμβασης και της δημιουργίας της ΕΑΔ στόχευε στην άρση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων και επικαλύψεων, στην ορθολογική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, στην επίτευξη της βέλτιστης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των ελέγχων της δημόσιας διοίκησης, στην τυποποίηση μεθόδων και διαδικασιών, στην προώθηση της ακεραιότητας και στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών.

Η ΕΑΔ, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην ακεραιότητα, στοχεύει στην αλλαγή των προτύπων και των αντιλήψεων περί δημόσιας ηθικής. Ως εκ τούτου, έχει ως αποστολή το σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών που αφορούν τόσο στον εντοπισμό και την καταστολή φαινομένων διαφθοράς όσο και στην πρόληψη και αποτροπή τους. Τούτο κατ' επέκταση μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα μέσα από την ορθότερη πληροφόρηση και ευαισθητοποίηση του κοινωνικού συνόλου. Εξάλλου, η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, καθώς και η επίδειξη μηδενικής ανοχής στη διαφθορά αποτελούν ζητούμενα

⁴¹Βλ. <https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites> (τελευταία πρόσβαση:03/06/2022).

της ελληνικής κοινωνίας διαχρονικά, κάτι που τα μετατρέπει συγχρόνως και σε κεντρική αποστολή της ΕΑΔ. Έτσι, η τελευταία, μέσα από τους μηχανισμούς της φροντίζει να εκπληρώνει τους προαναφερθέντες στόχους, με απώτερη επιδίωξη την αναβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατίας, την θωράκιση του κράτους δικαίου και την προαγωγή των κοινωνικών αξιών. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα επιτύχει και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς, ένα εκ των βασικών αιτουμένων, όπως ανωτέρω ελέχθη.

Καταληκτικά, αξιοσημείωτοι είναι οι μηχανισμοί που έχει αναπτύξει η ΕΑΔ σχετικά με τη λογοδοσία. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΑΔ προωθεί βαρύνουσας σημασίας διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και καινοτομίες σε επιχειρησιακό επίπεδο. Οι καινοτομίες της έγκεινται στο ότι σχεδιάζει και στηρίζει την ανάπτυξη ενεργητικών πολιτικών πρόληψης και δράσεων για την κινητοποίηση όλου του κοινωνικού συνόλου, δίχως να περιορίζεται στο μονοδιάστατο έλεγχο και εντοπισμό φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Στο πλαίσιο αυτό η Αρχή διαρθρώνεται σε τρεις βασικούς πυλώνες, εισάγοντας για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα ολοκληρωμένο οργανωτικό και επιχειρησιακό μοντέλο καινοτόμων δράσεων και πρακτικών για την ενίσχυση της διαφάνειας. Οι πυλώνες αυτοί καλύπτουν τους εξής τομείς: α. διενέργεια επιθεωρήσεων και ελέγχων, β. εκπόνηση πολιτικών πρόληψης και ακεραιότητας, γ. υλοποίηση δράσεων ευαισθητοποίησης της κοινωνίας.

3.4. Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας, είναι αναγνωρισμένο συνταγματικώς ως τμήμα της δικαστικής εξουσίας και επιτελεί το ρόλο του ως εξωτερικού δικαστή επί της δημοσιονομικής δράσης της εκτελεστικής εξουσίας σύμφωνα με το άρθρο 169 του ν. 4270/2014.⁴² Ιδρύθηκε από τον Ιωάννη Καποδίστρια με στόχο την πάταξη της διαφθοράς. Ο προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, π.δ. 136/2011 διενεργείται:

- ° Στις δαπάνες της κεντρικής διοίκησης για ποσά άνω των 15.000 ευρώ.

⁴² Βλ. άρθρο 169 του ν. 4270/2014, διαθέσιμο στο https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs.php (τελευταία πρόσβαση: 07/07/2022).

◦ Στις δαπάνες ΝΠΔΔ (όπου ασκείται προληπτικός έλεγχος) για ποσά άνω των 10.000 ευρώ.

◦ Στις δαπάνες ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού για ποσά άνω των 5.000 και 15.000 ευρώ αντίστοιχα.

Ο κ. Γεώργιος Κούρτης,⁴³ στο Συνέδριο του Ιδρύματος Νομικών Μελετών του Καθηγητού Ηλία Κρίστη για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, σχετικά με τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας μιας δαπάνης, ανέφερε ότι στα 27 κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά το γενόμενο έλεγχο της δαπάνης ελέγχεται ταυτόχρονα και το κατά πόσο αποτελεσματική είναι. Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν προβλέπεται να έχει ανάλογη αρμοδιότητα αν και με το άρθρο 39 του ν. 3772/2009 έγινε προσπάθεια η οποία όμως δεν καρποφόρησε διότι η συγκεκριμένη διάταξη δεν υλοποιήθηκε.⁴⁴ Ωστόσο πρότεινε: α) την καθιέρωση της δυνατότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου να γνωμοδοτεί όχι μόνο σε ερωτήματα Υπουργών αλλά και σε αυτά των Γενικών Γραμματέων Υπουργείων, Περιφερειών, Πρυτάνεων ΑΕΙ, Δημάρχων, Προέδρων ΝΠΔΔ, καθώς και πολιτών για την εννοιολογική σημασία νόμων με οικονομικές συνέπειες, β) να εφαρμόζεται ευρέως το άρθρο 4 του ν.δ. 3983/1959 και το άρθρου 8 του ν. 1256/1982 σχετικά με την ανάθεση, σε μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διενεργειών ΕΔΕ όταν υφίστανται παράπονα πολιτών για κακοδιοίκηση καθώς και σε βάρος ανώτατων υπαλλήλων της κρατικής διοίκησης, γ) να γίνει αυτόνομη η δράση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, η οποία εποπτεύεται από το Υπουργείο Οικονομικών, με τη συνεπικουρία δικαστικών λειτουργών, συγκεκριμένα, να εποπτεύεται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για να είναι ουσιαστικά η δράση της ανεξάρτητη.⁴⁵

3.4.1. Κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. γ΄ του Συντάγματος, έχει ανατεθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο η αρμοδιότητα να ασκεί κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας των

⁴³Βλ. Επίτιμος Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου.

⁴⁴Βλ. Γ. Κούρτης, (2015) στο Νέστορ Κουράκης και Αναστασία Σαμαρά-Κρίστη (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, ό.π., σελ. 226-229.

⁴⁵Βλ. Γ. Κούρτης, ό.π., σελ. 229-230.

λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. Διενεργείται με το πέρας της λήξης της διαχείρισης του υπόλογου όπως επίσης και η εκδίκαση των σχετιζόμενων με αυτό τον έλεγχο διαφορών. Υπάγονται σε αυτόν όλα τα δημόσια νομικά πρόσωπα εφόσον πρόκειται για οργανικές μονάδες που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα. Εν προκειμένω, ο κατασταλτικός έλεγχος διενεργείται για το κατά πόσο νόμιμη είναι η διαχείριση και η διάθεση του δημοσίου χρήματος. Αφορά τόσο στο αντικείμενο όσο και στο υποκείμενο της διαχείρισης, δηλαδή τον υπόλογο. Ελέγχει την ύπαρξη τυχόν παρεκκλίσεων από την αρχή της νομιμότητας. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκδηλώνεται σε δύο εκφάνσεις-μορφές: α) Κατά την εκδίκαση των λογαριασμών των υπολόγων οι οποίοι καλούνται σε λογοδοσία ενώπιον του Κλιμακίου το οποίο *«ελέγχει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας κατά τη διαδικασία εκταμίευσης του δημοσίου χρήματος και τη διαπίστωση του ελλείμματος από τα διοικητικά όργανα με την έκδοση και κοινοποίηση στον υπόλογο του φύλλου μεταβολών και ελλείψεων»*. β) Κατά την επίλυση των διαφορών που αναδεικνύονται μέσω του γενόμενου ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, *«με την εκδίκαση των εφέσεων κατά των σχετικών πράξεων, που εκδίδονται από τα διοικητικά όργανα και αφορούν στον καταλογισμό των ελλειμμάτων που διαπιστώθηκαν από τη διαχείριση χρημάτων ή υλικού του δημοσίου ή δημοσίων προσώπων»*.⁴⁶

3.4.2. Προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Σύμφωνα με την περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, έχει ανατεθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους,⁴⁷ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και άλλων νομικών προσώπων που εμπίπτουν στον έλεγχό του. Η αρμόδια υπηρεσία Επιτρόπου, κατά τον έλεγχο αυτό, εξετάζει κατά πόσο νόμιμη είναι η εντελλόμενη δαπάνη καθώς και την κανονικότητα αυτής. Βάσει του άρθρου 26 του κώδικα Δημόσιου Λογιστικού του ν. 2362/1996, νόμιμη καθίστατο η δαπάνη την οποία προβλέπει διάταξη νόμου και για την οποία υφίσταται εγγεγραμμένη

⁴⁶ Βλ. Δ. Ράικος, ό.π., σελ. 490-491.

⁴⁷ Η διάθεση χρηματικού ποσού για λογαριασμό του κράτους αποτελεί δημόσια δαπάνη για την ικανοποίηση δημόσιας ανάγκης.

σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό. Ακολούθως, η κανονικότητα αυτής έγκειτο στο ότι είχε αναληφθεί νόμιμα, είχαν επισυναφθεί τα απαιτούμενα από το νόμο δικαιολογητικά έγγραφα και επιπρόσθετα η αντίστοιχη απαίτηση να μην είχε υποπέσει σε παραγραφή.

Οι Πάρεδροι και οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως αρμόδια ελεγκτικά όργανα, εδύνατο μεν να διενεργήσουν τους ως άνω ελέγχους καθώς και να ελέγξουν τη νομιμότητα και σε άλλα παρεμπύπτοντα ζητήματα που αρμόδια είναι τα πολιτικά και διοικητικά δικαστήρια, δεν μπορούσαν όμως να διεξάγουν παρεμπύπτοντα έλεγχο για τη νομιμότητα των ατομικών διοικητικών πράξεων, η εγκυρότητα και η νομιμότητα των οποίων θεωρείτο δεδομένη, υπό την προϋπόθεση ότι δεν είχε μεσολαβήσει ανάκλησή τους από τη Διοίκηση ή δεν είχαν ακυρωθεί με δικαστική απόφαση. Ωστόσο, βάσει της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου πέραν της εξέτασης της δημοσιονομικής νομιμότητας, διενεργείτο έρευνα και σε ζητήματα σχετιζόμενα με την νομιμότητα της δράσης των αρμοδίων διοικητικών οργάνων υπό το πρίσμα του παρεμπύπτοντος ελέγχου της δαπάνης των διοικητικών πράξεων. Η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 17 του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου ορίζει ότι: *«Κατά τον υπό του Συνεδρίου ασκούμενον έλεγχον επιτρέπεται η εξέτασις και των παρεπιπτόντων αναφερόμενων ζητημάτων, επιφυλασσόμενων των περί δεδικασμένου διατάξεων»*. Όπως πρότερα τονίστηκε, στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανατίθεται μόνο ο έλεγχος νομιμότητας ενός χρηματικού εντάλματος όχι όμως και ο έλεγχος σκοπιμότητας της οικείας δαπάνης, έτσι ώστε ο διενεργούμενος προληπτικός έλεγχος να γίνεται σε επίπεδο καθαρά νομικό και να μην υπάρχει εμπλοκή των αρμοδίων ελεγκτικών οργάνων του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε αξιολογήσεις και κρίσεις που αφορούν τη διοικητική δράση και που ανάγονται καθαρά στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης. Αν παρόλα αυτά κατά την άσκηση του εν λόγω ελέγχου υπάρξουν αποχρώσεις ενδείξεις ποινικού αδικήματος, αυτό ανακοινώνεται στον Υπουργό των Οικονομικών καθώς και στον αρμόδιο Εισαγγελέα.⁴⁸

⁴⁸ Βλ. Δ. Ράικος, ό.π., σελ. 485-489.

3.4.3. Προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Σύμφωνα με την περ. β' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι επιφορτισμένο με την αρμοδιότητα ελέγχου συμβάσεων που έχουν μεγάλη οικονομική αξία και στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο. Οι λεπτομέρειες της άσκησης του προσυμβατικού αυτού ελέγχου ρυθμίζονται στο ν. 4700/2020 (ΦΕΚ Α' 127) και συγκεκριμένα στα άρθρα 324-337.

Αναλυτικότερα, στη γενική κατηγορία προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας εμπίπτουν συμβάσεις προμηθειών, έργων, παροχής υπηρεσιών καθώς και συμβάσεις αγοράς ακινήτων συναφθείσες από το Δημόσιο, τους ΟΤΑ, τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και από τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς με προϋπολογιζόμενη δαπάνη άνω του ενός εκατομμυρίου επτακοσίων χιλιάδων (1.700.000) ευρώ. Εν προκειμένω, καθίσταται υποχρεωτικός ο έλεγχος νομιμότητας από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην ίδια ακριβώς περιπτώσιολογία συμβάσεων και αντισυμβαλλομένων διενεργείται επίσης, πριν την σύναψή τους, έλεγχος νομιμότητας από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ.

Περαιτέρω, υποχρεωτικός είναι ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας και στις συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους και η αξία τους είναι ανώτερη των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ. Ακόμη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020, σε πρότερο έλεγχο νομιμότητας εμπίπτουν και ειδικές κατηγορίες συμβάσεων, όπως οι προγραμματικές συμβάσεις για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων, την εφαρμογή προγραμμάτων και δράσεων, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους, εφόσον ο προϋπολογισμός των συμβάσεων αυτών υπερβαίνει τα αντιστοίχως ανωτέρω αναφερόμενα όρια, τα δυναμικά συστήματα αγορών σύμφωνα με την παρ. 11 του άρθρου 33 και την παρ. 11 του άρθρου 270 του ν. 4412/2016, οι συμφωνίες πλαίσιο και οι εκτελεστικές τους συμβάσεις, κατά τα όσα ορίζουν οι παρ. 9 του άρθρου 39 και παρ. 3 του άρθρου 273 του ν. 4412/2016, καθώς και σε άλλες περιπτώσεις.

Σημειωτέον ότι σε προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας υπάγονται και οι τροποποιήσεις των προαναφερθεισών περιπτώσεων όταν: α) η τροποποίηση που λαμβάνει χώρα είναι ουσιώδης και β) η αρχικώς συναφθείσα σύμβαση δεν είχε υποβληθεί σε έλεγχο, αλλά η τροποποίηση προσαυξάνει την οικονομική αξία με αποτέλεσμα η νέα συνολική δαπάνη να υπερβαίνει τα ανωτέρω αναφερόμενα όρια.

Τέλος, τονίζεται ότι σε περίπτωση που δεν ασκηθεί ο προβλεπόμενος εκ του νόμου υποχρεωτικός προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας, η τυχόν συναφθείσα σύμβαση θα είναι άκυρη.

3.5. Δικαιοσύνη - Δικαστική και Εισαγγελική Αρχή

Η Δικαιοσύνη διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο στην προστασία της ακεραιότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Το συνεκτικό νομοθετικό πλαίσιο θωράκισης της δικαιοσύνης ενάντια στη διαφθορά εφαρμόζεται στην πράξη. Η συχνή προσφυγή των Ελλήνων πολιτών στη δικαιοσύνη ανά την επικράτεια αποδεικνύει ότι οι πολίτες εμπιστεύονται τον ανεξάρτητο και ακέραιο χαρακτήρα του δικαστικού συστήματος και των λειτουργών του. Τα δικαστικά σκάνδαλα που έχουν δημοσιοποιηθεί κατά καιρούς θεωρούνται και είναι, ευτυχώς, μεμονωμένες περιπτώσεις. Ωστόσο, η συχνή και μεγάλη σε διάρκεια καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης ισούται επί τοις πράγμασι με αρνησιδικία και κατ' επέκταση με ελλειπτική έως και κάποιες φορές ανύπαρκτη προστασία των εννόμων συμφερόντων του πολίτη. Η εξάρτηση της δικαστικής από την εκτελεστική εξουσία σε καίρια ζητήματα, αποτελεί τροχοπέδη και ταυτόχρονα καταλύει τον αυτοδιοίκητο χαρακτήρα της δικαιοσύνης. Αυτό ακριβώς είναι που επηρεάζει την ποιότητα της δικαιοσύνης στις λίγες έστω υποθέσεις με πολιτική χροιά ή ενδιαφέρον που ίσως όμως να διακυβεύονται ιδιαιτέρως σημαντικά συμφέροντα για τον πολίτη και το κοινό καλό. Σύμφωνα με τον Κωνσταντίνο Μπακούρη, Πρόεδρο Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδας, κάποιες προτεινόμενες λύσεις για ταχύτερη και πιο ποιοτική απονομή Δικαιοσύνης θα μπορούσαν να αποτελέσουν ενδεικτικά οι κάτωθι προτάσεις:

- Απλοποιημένο, κωδικοποιημένο και συνεκτικότερο νομοθετικό πλαίσιο και δικονομικό σύστημα.

- Ενίσχυση τόσο της υλικοτεχνικής υποδομής η οποία συνίσταται σε κτίρια και τεχνολογικό εξοπλισμό όσο και σε ανθρώπινο δυναμικό.

- Καθιέρωση εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών με διαιτησία ή διαμεσολάβηση.
 - Στοχοθεσία και καθιέρωση κινήτρων.
 - Αναβάθμιση στο πρόγραμμα σπουδών της Εθνικής Σχολής Δικαστών μέσω εξειδικευμένης διδασκαλίας μαθημάτων ώστε να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες κοινωνικές απαιτήσεις και την αγορά.
 - Μεταρρυθμίσεις στο πειθαρχικό δίκαιο και στη διαδικασία επιθεώρησης των δικαστικών λειτουργιών.
 - Πλήρης διαχωρισμός της δικαστικής από την εκτελεστική εξουσία με την θέσπιση πραγματικού αυτοδιοίκητου της Δικαιοσύνης καθώς και αναδιαμόρφωση της διαδικασίας επιλογής των επικεφαλής των Ανωτάτων Δικαστηρίων της Χώρας, μέσω της θεμελίωσης ενός συστήματος με ενισχυμένη διαφάνεια.
 - Περισσότερα δικαστικά ασυμβίβαστα (μη συμμετοχή σε επιτροπές και διαιτησίες).
 - Θέση κωλυμάτων σε δικαστικούς λειτουργούς, προκειμένου να μην καταλαμβάνουν θέσεις μετά την συνταξιοδότησή τους από το Δικαστικό Σώμα.
- Τέλος, προτείνεται η θέσπιση υποχρέωσης για σύνταξη ετήσιας έκθεσης απολογισμού της δικαστικής λειτουργίας με την ταυτόχρονη συμπερίληψη στατιστικών στοιχείων, προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η ταχύτερη απονομή της Δικαιοσύνης.⁴⁹

3.5.1. Δικαστική Αρχή - ο ρόλος του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης

Η ολοένα συνεχιζόμενη παρεμβατική δράση της διοίκησης σε διάφορους τομείς της ζωής των διοικουμένων και η συνοδευόμενη άσκηση δημόσιας εξουσίας από αυτήν, θέτει την υποχρέωση σε ένα ευνομούμενο και σύγχρονο κράτος δικαίου να προβλέπει και να οργανώνει μηχανισμούς ελέγχου αυτής. Η αξίωση αυτή εξάλλου απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και συγκεκριμένα από την αρχή της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τη διοικητική δράση⁵⁰, ήτοι: οφείλει να πράττει καθ' όπως υπαγορεύει ο νόμος και υπό του νόμου. Αυτή η επιβαλλόμενη εκ του Συντάγματος υποταγή της

⁴⁹ Βλ. Νέστωρ Κουράκης, ό.π., σελ. 86-89.

⁵⁰ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, (2017), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 86.

διοίκησης στο νόμο και κατά συνέπεια η τήρησή της, διασφαλίζονται με αποτελεσματικό τρόπο μόνο όταν υφίστανται οι κατάλληλες εγγυήσεις και οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της συμφωνίας της διοικητικής συμπεριφοράς με το νόμο και ανατροπής των συνεπειών της τυχόν παράνομης διοικητικής δράσης εις βάρος των διοικουμένων⁵¹.

Οι προαναφερθέντες ελεγκτικοί μηχανισμοί που τίθενται και ως εγγυήσεις ως προς τη νομιμότητα και τη διαφάνεια της συνολικής δράσης των διοικητικών οργάνων, φέρουν βαρύνουσα σημασία για αμφοτέρως πρόληψη και καταστολή φαινομένων διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση. Προεξέχοντα ελεγκτικό ρόλο εν προκειμένω φέρει ο δικαστικός έλεγχος που ασκείται από τα αρμόδια διοικητικά όργανα. Τούτα είναι, κατά περίπτωση, οι εισαγγελείς και εν γένει η ποινική δικαιοσύνη, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵². Εν ολίγοις, μπορεί να λεχθεί ότι ο δικαστικός έλεγχος της διοίκησης, ο οποίος διασφαλίζεται μέσα από τη συνταγματική και διεθνή κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης του πολίτη στη δικαιοσύνη, συνιστά την έσχατη απόληξη του κράτους δικαίου⁵³.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά στο ρόλο του δικαστή αυτός είναι κρίσιμος. Είναι επιφορτισμένος με την εκτίμηση των καταστάσεων, των συμφερόντων και των δικαιοσύνης ρυθμίσεων ώστε να συναγάγει τα ορθά συμπεράσματα. Δεν αποτελεί απλά τον εφαρμοστή του νόμου, αλλά συνάμα σκοπός του είναι να εξασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των εκάστοτε υπό κρίση διατάξεων. Επιπλέον, φέρει παράλληλα και ένα άλλο σημαντικό βάρος, αυτό της διαφύλαξης των δικαιωμάτων των ιδιωτών, τα οποία νέμονται σε αυτούς από την έννομη τάξη. Συνεπώς, ο δικαστής έχει ένα διττό έργο: αφενός την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα του κανόνα δικαίου και αφετέρου την αποτελεσματικότητα της προστασίας των δικαιωμάτων των προσφευγόντων πολιτών.

Η σημασία της παροχής της δικαστικής προστασίας στους διοικουμένους επιρρωνύεται και από την ύπαρξη ανάλογων δικαιοσύνης ρυθμίσεων σε Διεθνείς

⁵¹ Γ. Δημήτριος Ράικος, *ό.π.*, σελ. 652.

⁵²Βλ. Γ. Δημήτριος Ράικος, (2005), *Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 151.

⁵³Βλ. Α. Μανιτάκης, (1994) *Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας*, Τόμος Ι, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 372.

Συμβάσεις, οι οποίες καθιερώνουν και προστατεύουν θεμελιώδη δικαιώματα των ιδιωτών και ιδρύουν μηχανισμούς ελέγχου της προστασίας των συγκεκριμένων δικαιωμάτων, δικαιοδοτικούς και μη, σε υπερνομοθετικό επίπεδο, μέσω ενός δικτύου αμοιβαίων διμερών ή πολυμερών δεσμεύσεων, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Οι Διεθνείς αυτές Συμβάσεις δεν υποκαθιστούν τους εθνικούς μηχανισμούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αλλά αποτελούν ένα συμπληρωματικό, ύστατο μέσο θεραπείας των ενδεχόμενων παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Κατά τα λοιπά, είναι ο εθνικός διοικητικός δικαστής που κατέχει τον κεντρικό ρόλο, δεδομένου ότι σε αυτόν ανήκει η αρμοδιότητα της επέμβασης μετά από προσφυγή του θιγόμενου για την άρση της τυχόν παράνομης διοικητικής δράσης και την αποκατάσταση της τυχόν επελθούσης παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο. Εξάλλου, προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων που ιδρύουν οι Διεθνείς Συμβάσεις είναι η προηγούμενη εξάντληση των εσωτερικών ενδίκων μέσων. Τούτο καταδεικνύει και τη θεσμική ευθύνη του εθνικού δικαστή, καθώς αυτός παραμένει ο φυσικός δικαστής των συμβάσεων αυτών.

Σχετικά, τώρα, με τη διαφθορά στη διοίκηση, γίνεται ευκόλως αντιληπτό ότι τα δικαστήρια, ποινικά και διοικητικά, κατέχουν κεντρικό και νευραλγικό ρόλο στην αντιμετώπισή της. Μέσα στην οργανωμένη και την οικονομική εγκληματικότητα και την αυξανόμενη διαφθορά σε διεθνή κλίμακα, η επάρκεια και η αποτελεσματικότητα της δικαστικής παρέμβασης και εν γένει παροχής δικαστικής προστασίας κρίνεται σε καθημερινό επίπεδο. Ο ρόλος των δικαστηρίων βρίσκεται στο επίκεντρο του δημοσίου διαλόγου και τα αντανακλαστικά των δικαιοδοτικών οργάνων αξιολογούνται συνεχώς υπό το πρίσμα των συχνών κρουσμάτων διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση.

3.5.2. Εισαγγελική Αρχή - Εισαγγελείς Οικονομικού Εγκλήματος

Στα άρθρα 33-36 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας καταστρώνεται ο θεσμός του Οικονομικού Εισαγγελέα, όπου και ρυθμίζονται τα πεδία αρμοδιοτήτων των Εισαγγελέων Οικονομικού Εγκλήματος, οι εξουσίες τους, καθώς και τα καθήκοντα αυτών. Ως θεσμός εισήχθη για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη με το ν.

3943/2011, ενώ με το ν. 4620/2019 μετονομάστηκε σε Εισαγγελείς Ειδικών Καθηκόντων ενέχοντας τη διττή διάκριση του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος και του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς. Με το ν. 4745/2020 ο θεσμός των Εισαγγελέων Ειδικών Καθηκόντων μετατράπηκε στους Εισαγγελείς Οικονομικού Εγκλήματος. Η επιλογή αυτή, επισκοπώντας κανείς και την αιτιολογική έκθεση του ΣχΝ⁵⁴, έγκειτο στην βούληση εξάλειψης της διάσπασης αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο Εισαγγελέων, καθώς είχαν παρατηρηθεί φαινόμενα επικάλυψης και σύγκρουσης των μεταξύ τους αρμοδιοτήτων με αποτέλεσμα πολλές φορές αυτό να έχει ως συνέπεια την αργή εξέλιξη των υπό κρίση υποθέσεων και εν γένει την θέση ακούσιων εμποδίων στην διενεργούμενη έρευνα. Επιπλέον, με την ώσμωση αυτή έπαυσε το φαινόμενο έκτασης της αρμοδιότητας του Εισαγγελέα εγκλημάτων διαφθοράς αποκλειστικά και μόνο στην εδαφική περιφέρεια του εφετείου όπου είναι τοποθετημένος, ήτοι στην εδαφική περιφέρεια του Εφετείου Αθηνών ή Θεσσαλονίκης. Έτσι πλέον, η κατά τόπον αρμοδιότητα των Εισαγγελέων Οικονομικού Εγκλήματος εκτείνεται σε όλη την επικράτεια αδιαφοροποίητα.

Πιο αναλυτικά, στην Εισαγγελία Εφετών Αθηνών, με το ν. 4745/2020 δημιουργείται Τμήμα Οικονομικού Εγκλήματος το οποίο απαρτίζεται από τέσσερις εισαγγελείς ή αντεισαγγελείς εφετών με θητεία τριών ετών. Το έργο των εν λόγω εισαγγελέων εποπτεύει και συντονίζει ο Προϊστάμενος του Τμήματος. Τα καθήκοντά τους συνοψίζονται, σύμφωνα με το άρθρο 35 του ΚΠΔ, ως ακολούθως: α) διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης είτε αυτοπροσώπως είτε με παραγγελία διεξαγωγής της από τους γενικούς ή ειδικούς ανακριτικούς υπαλλήλους για την εξακρίβωση τέλεσης μείζονος σημασίας και απαξίας φορολογικών και εν γένει οικονομικών εγκλημάτων που τελούνται σε βάρος του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Σημειωτέον ότι στην αρμοδιότητά τους εμπίπτουν και τα κακουργήματα που φέρεται να έχουν τελέσει οι Υπουργοί ή Υφυπουργοί και που δεν υπάγονται στις ρυθμίσεις της παρ. 1 του άρθρου 86 του Συντάγματος, β) ο Προϊστάμενος Εισαγγελέας εποπτεύει, καθοδηγεί και συντονίζει τις ενέργειες των γενικών και ειδικών ανακριτικών υπαλλήλων και ιδίως αυτών του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, της Διεύθυνσης Ερευνών Οικονομικού Εγκλήματος και της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας σχετικά με τις υποθέσεις που

⁵⁴ Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών: NOMOS (τελευταία πρόσβαση: 05/01/2023).

έχουν επιληφθεί στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, γ) ο Προϊστάμενος Εισαγγελέας διερευνά και διενεργεί αξιολόγηση των πληροφοριών που περιέρχονται στις προαναφερθείσες υπηρεσίες και επιλύει ζητήματα σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ των Εισαγγελέων Οικονομικού Εγκλήματος και των κατά τόπους Εισαγγελέων Πλημμελειοδικών, δ) περάτωση της προκαταρκτικής εξέτασης εντός έξι μηνών αφότου περιέλθει στους εισαγγελείς, εκτός και εάν η φύση της υπόθεσης επιβάλλει την υπέρβαση αυτής και ε) υποστηρίζονται στο έργο τους από ειδικούς επιστήμονες, ο ορισμός των οποίων γίνεται με πράξη του Προϊσταμένου Εισαγγελέα.

Τέλος, όσον αφορά τις εξουσίες που διαθέτουν, οι Εισαγγελείς Οικονομικού Εγκλήματος υπό την προϋπόθεση της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, έχουν πρόσβαση σε κάθε πληροφορία ή στοιχείο που είναι απαραίτητο για το έργο τους, μη υπαγόμενοι στους περιορισμούς που θέτει το τραπεζικό, φορολογικό και κάθε άλλου είδους απόρρητο, με εξαίρεση το δικηγορικό. Ακόμη, στο πλαίσιο διενέργειας της προκαταρκτικής εξέτασης, με αιτιολογημένη διάταξή τους δύνανται να προβαίνουν σε δεσμεύσεις τραπεζικών λογαριασμών και άλλων εν γένει περιουσιακών στοιχείων προς τον σκοπό διασφάλισης των συμφερόντων του Δημοσίου, για χρονικό διάστημα μέχρι εννέα (9) μηνών που μπορεί να παρατείνεται με βούλευμα του αρμόδιου συμβουλίου κατ' ανώτατο όριο για άλλους εννέα (9) μήνες, λόγω δικαιολογημένης μη ολοκλήρωσης της διενεργούμενης προκαταρκτικής εξέτασης.

3.6. Πρόληψη για την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς

Καταρχήν, «κακοδιοίκηση» καλείται η παράβαση της αρχής της νομιμότητας υπό την ευρεία έννοια. Πιο συγκεκριμένα, τούτο μεταφράζεται στην βασική υποχρέωση της διοίκησης να ενεργεί σύμφωνα με τα όσα επιτάσσει ο νόμος και πάντοτε με γνώμονα και στόχο την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.⁵⁵ Οι δράσεις της δημόσιας διοίκησης επιβάλλεται να συμφωνούν με τους κανόνες δικαίου και τους νόμους, όπως το Σύνταγμα ορίζει με βάση την αρχή της νομιμότητας, αλλά πρέπει επίσης να συμπορεύονται συνυφασμένες με την εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης, προκειμένου να ρυθμίζονται οι συναλλαγές των εμπλεκομένων αποτελεσματικά και

⁵⁵ Βλ. Νέστωρ Κουράκης, ό.π., σελ. 48.

πάντα με τον καλύτερο τρόπο. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Νικηφόρος Διαμαντούρος, προλογίζοντας τον Ευρωπαϊκό Κώδικα, υποστηρίζει: «*Σύμφωνα με το Άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση από τα Κοινοτικά Όργανα και τους Οργανισμούς αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα. ... ο Χάρτης αποτελεί το Μέρος II της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, ...*».⁵⁶ Η αρχή της νομιμότητας, απορρέουσα από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, άρθρο 26 του Συντάγματος, αποτελεί βασικό πυλώνα και είναι μία εκ των θεμελιωδών αρχών από τις οποίες η δημόσια διοίκηση αντλεί τη δράση της. Επιβάλλει τόσο στις διοικητικές αρχές όσο και στις δημόσιες λειτουργίες – εξουσίες να τηρούν το ισχύον δίκαιο ενεργώντας στο πλαίσιο του νόμου διασφαλίζοντας την εφαρμογή του έτσι ώστε να μην υπόκεινται σε κανενός είδους περιορισμό τα δικαιώματα και οι ελευθερίες των πολιτών, ει μη μόνο βάσει επιφύλαξης του νόμου. Η Δημόσια Διοίκηση και κατ' επέκταση όλα τα όργανα του κράτους που ασκούν δημόσια διοικητική λειτουργία υποχρεούνται κατά την υπηρεσιακή τους δράση να τηρούν τους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Επιπλέον, οφείλουν να σέβονται τις νομοθετικές ρυθμίσεις, διασφαλίζοντας ότι οι εκδιδόμενες από αυτά πράξεις θα μπορούν να τύχουν δικαστικού ελέγχου από τα διοικητικά δικαστήρια.⁵⁷

Η αρχή της νομιμότητας συνίσταται στην υποχρέωση της διοίκησης να κινείται εντός του πλαισίου της νόμιμης δράσης της ώστε να παρέχει στον πολίτη την δυνατότητα άσκησης των δικαιωμάτων του. Ο Βασίλης Γ. Τζέμος υποστηρίζει χαρακτηριστικά: «...α) *ό,τι δεν επιτρέπεται (προβλέπεται) απαγορεύεται, β) ό,τι προβλέπεται είναι καταρχήν υποχρεωτικό*». Επίσης, η αρχή της νομιμότητας αποτελεί λογική απόρροια της υιοθέτησης ενός κοινωνικού συμβολαίου από τα μέλη των κοινωνιών που οργανώνονται σε θεσμικά συγκροτημένες πολιτείες και τη σήμερον ημέρα, συγκροτούνται σε κράτη. Εξάλλου, συνιστά την ουσιαστική έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου, η οποία μαζί με τη δημοκρατική αρχή και την αρχή του κοινωνικού κράτους διαμορφώνουν το μοντέλο του σύγχρονου συνταγματικού κράτους.⁵⁸

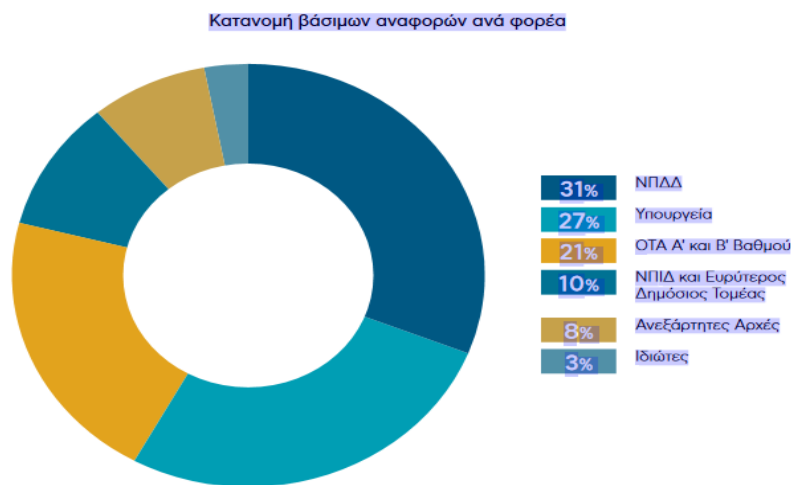
⁵⁶ Βλ. Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2005) «*Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*», Βέλγιο.

⁵⁷ Βλ. Χριστίνα Ακριβοπούλου - Χαράλαμπος Ανθόπουλος, (2015), «*Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*», Εκδόσεις Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, Αθήνα, σελ. 23.

⁵⁸ Βλ. Βασίλης Τζέμος, «*Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο - Διαγράμματα*», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013, σελ. 28.

Η παράβαση των γενικών αρχών δικαίου (π.χ. αρχή αναλογικότητας) και η δημιουργία πολύπλοκων και αδιαφανών διαδικασιών, συνιστούν κακοδιοίκηση και καταχρώνται την εμπιστοσύνη του πολίτη έναντι της διοίκησης. Η διαφθορά ως πολυπαραγοντικό φαινόμενο πλήττει την ακεραιότητα της δημόσιας διοίκησης.

Η συναλλαγή μεταξύ πολίτη και υπαλλήλου της δημόσιας διοίκησης, όταν δεν τελείται στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας αποτελεί μεν κακοδιοίκηση αλλά εμπεριέχει και πράξη διαφθοράς. Διαφθορά βέβαια μπορεί να υπάρξει και στην περίπτωση που η συναλλαγή συντελείται για νόμιμη πράξη. Χωρίς να ταυτίζεται επακριβώς η κακοδιοίκηση με τη διαφθορά, είναι εύκολο να αντιληφθούμε ότι υπάρχει σημείο που τέμνονται και είναι ακριβώς αυτό στο οποίο η κακοδιοίκηση διευκολύνει και υποθάλλει φαινόμενα διαφθοράς. Αρωγός τέτοιων περιπτώσεων συνίσταται η πολυνομία, η αδιαφάνεια και η γραφειοκρατία με την έννοια των πολύπλοκων διαδικασιών. Η πληροφόρηση των πολιτών για τα δικαιώματά τους και τις υποχρεώσεις τους καθώς και η υποχρέωση της διοίκησης να απαντά εμπεριστατωμένα στα αιτήματά τους είναι ένα μέσο εξασφάλισης τόσο της τήρησης των νόμων όσο και της εφαρμογής των κανόνων δεοντολογίας.⁵⁹ Σύμφωνα με την έκθεση του ΣτΠ για το έτος 2019, οι φορείς στους οποίους διαπιστώνονται προβλήματα κακοδιοίκησης, βάσει αναφορών πολιτών προς την Αρχή, αποτυπώνονται στο παρακάτω γράφημα.⁶⁰



⁵⁹ Βλ. Νέστωρ Κουράκης, ό.π., σελ. 48-51.

⁶⁰ Βλ. <https://www.synigoros.gr/resources/ee2019-p03-25-47-statistiki-apotiposi.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 01/06/2022).

3.7. Εκπαίδευση πολιτών και υπαλλήλων διοίκησης

Διαπιστώθηκε ότι ο ΣτΠ, μέσα από την διαδικασία διαμεσολάβησης, προκειμένου να τύχουν επίλυσης τα διάφορα προβλήματα των πολιτών, θα μπορούσε να συμβάλει εκπαιδευτικά έναντι των πολιτών και των υπαλλήλων των υπηρεσιών που εμπλέκονται. Η συσσωρευμένη εμπειρία της Αρχής οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα περισσότερα προβλήματα θα ήταν επιλύσιμα *«εάν οι πολίτες και οι υπάλληλοι οριοθετούσαν τη σχέση τους, γνωρίζοντας με σαφήνεια τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους»*.⁶¹ Χαρακτηριστικά, το Συμβούλιο της Ευρώπης, στην προσπάθεια πάταξης της διαφθοράς, δίδει ιδιαίτερη έμφαση στο πως συμπεριφέρονται οι δημόσιοι υπάλληλοι και στο ρόλο που επιτελούν τηρώντας τον κώδικα δεοντολογίας. Κατά τη σύνταξη του Οδηγού Ορθής Συμπεριφοράς των Δημοσίων Υπαλλήλων ο ΣτΠ συνεργάστηκε με τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης ενώ εισήγαγε σ' αυτόν βασικούς κανόνες και διατυπώθηκαν ρητά αρχές όπως αυτή της αμεροληψίας, της ανεξαρτησίας, της εχεμύθειας, της υπευθυνότητας, της εμπιστευτικότητας καθώς και της αναλογικότητας, της επιείκειας, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη διοίκηση. Έννοιες όπως αυτή του επαγγελματισμού, της ευπρέπειας, του σεβασμού, της ανιδιοτέλειας και της ακεραιότητας προσδίδουν επάρκεια στον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς των Δημοσίων Υπαλλήλων. Ο Οδηγός Συμπεριφοράς διδάσκεται στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, είναι αναρτημένος στην ιστοσελίδα του ΣτΠ και του Υπουργείου Εσωτερικών προκειμένου να είναι προσβάσιμος από τον πολίτη.⁶² Σε κάθε περίπτωση, δεν πρέπει να λησμονείται το πρώτιστο καθήκον των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο αποτυπώνεται με σαφήνεια στο άρθρου 103 του Συντάγματος και δεν είναι άλλο από την υποχρέωση εκτέλεσης της βούλησης του κράτους και της υπηρεσίας στο λαό, μένοντας πιστοί στο Σύνταγμα και αφοσιωμένοι στην Πατρίδα.⁶³

⁶¹ Βλ. Νέστωρ Κουράκης, ό.π., σελ. 52.

⁶² Βλ. Νέστωρ Κουράκης, ό.π., σελ. 53.

⁶³ Βλ. παρ. 1 του άρθρου 103 του Συντάγματος της Ελλάδας, διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/> (τελευταία πρόσβαση: 01/06/2022).

3.8. Καταστολή των συμπεριφορών διαφθοράς από δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς

Παρόλο που ο ΣτΠ δεν αποτελεί Ειδικό Σώμα κατά της διαφθοράς, δύναται να παρεμβαίνει κατασταλτικά όταν, ελέγχοντας αναφορές πολιτών, διαπιστώσει πειθαρχικές ή ποινικές ευθύνες των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών. Σε σοβαρές περιπτώσεις κακοδιοίκησης, ασκώντας τα θεσμικά του όπλα, συντάσσει έκθεση και την διαβιβάζει στον αρμόδιο πειθαρχικό προϊστάμενο του υπαιτίου οργάνου.⁶⁴ Συγκεκριμένα, αν «προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος διοίκησης»,⁶⁵ ο ΣτΠ υποχρεούται στη σύνταξη έκθεσης και ακολούθως τη διαβίβαση αυτής στον αρμόδιο Εισαγγελέα.⁶⁶ Παρατηρώντας τα έτη λειτουργίας του, ο ΣτΠ, ασκώντας τα θεσμικά του όπλα, παρέπεμψε για πειθαρχικό έλεγχο των υπαλλήλων πολύ λίγες αναλογικά υποθέσεις και ακόμα λιγότερες ήταν οι παραπομπές για ποινικές ευθύνες αυτών. Με αυτόν τον τρόπο αυτοπεριορίζεται στο κυρίως έργο του που είναι η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης ώστε η Διοίκηση να αναγνωρίζει και να διορθώνει τα σφάλματά της, μέσα από συνεργατικές διαδικασίες και όχι υπό την απειλή άσκησης πειθαρχικών ή ποινικών διώξεων των εμπλεκόμενων αρμόδιων υπαλλήλων. Σε περιπτώσεις που δεν υφίστανται αποχρώσεις ενδείξεις περί τέλεσης των καταγγελλόμενων από τον πολίτη πράξεων διαφθοράς, ο Συνήγορος του Πολίτη δηλώνει αναρμοδιότητα προκειμένου να επιτελέσει προανακριτικό έργο. Ωστόσο παρέχει στον πολίτη τις απαραίτητες πληροφορίες και παραπέμπει τον φάκελο της υπόθεσης στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για περαιτέρω ενέργειες. Τέλος, ο ΣτΠ, διαθέτει, από την αρχή της λειτουργίας του, μια αξιόπιστη βάση δεδομένων που περιλαμβάνει χιλιάδες αναφορές πολιτών, ομαδοποιημένων ανά φορέα δημόσιας διοίκησης, τόσο ως προς το θέμα όσο και ως προς τη μορφή της διαπιστούμενης κακοδιοίκησης. Χαρακτηριστικά, ήδη από το 2001, η ομάδα GRECO διαπίστωσε ότι ο Συνήγορος του Πολίτη κατείχε αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία τα οποία αποτελούν τη θεσμική μνήμη της Αρχής. Επίσης δύναται να αποτελέσουν το εργαλείο για την

⁶⁴ Βλ. παρ. 10 του άρθρου 4 του ν. 3094/2003, διαθέσιμο στο https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs.php (τελευταία πρόσβαση: 02/06/2022).

⁶⁵ Βλ. Νέστωρ Κουράκης, ό.π., σελ. 54.

⁶⁶ Βλ. παρ. 11 του άρθρου 4 του ν. 3094/2003 διαθέσιμο στο https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs.php (τελευταία πρόσβαση: 02/06/2022).

καλύτερη κατανόηση της κακοδιοίκησης στη δημόσια διοίκηση. Εν κατακλείδι, τα στοιχεία αυτά είναι δυνατόν να γίνουν μέσο και οδηγός για τον εντοπισμό εστιών διαφθοράς.⁶⁷

3.9. Δημόσιος Τομέας

3.9.1. Ο ρόλος των οργάνων της δημόσιας διοίκησης

Πάγιο αίτημα της ελληνικής κοινωνίας αποτελεί η εκσυγχρονιστική μεταρρύθμιση και η ενίσχυση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα. Η βελτίωση της απόδοσης των υπαλλήλων καθώς και η μείωση του αριθμού τους μόνο, δεν αρκούν για να ελαφρυνθεί ο κρατικός προϋπολογισμός. Αδήριτες καθίστανται ριζικές αλλαγές και περαιτέρω καινοτομίες στη δημόσια διοίκηση. Επισκοπώντας τα τελευταία χρόνια, έχουν διενεργηθεί προσπάθειες στο νομοθετικό πεδίο, προκειμένου να ενισχυθούν οι έλεγχοι και η διαφάνεια στο δημόσιο τομέα. Ωστόσο, η διαφθορά στο Δημόσιο δεν έχει μειωθεί δραστικά. Δεδομένου ότι το Δημόσιο διαχειρίζεται κονδύλια εθνικής και ευρωπαϊκής προέλευσης ικανού αριθμητικού μεγέθους, η ύπαρξη διαφθοράς αποτελεί τροχοπέδη για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Κατωτέρω, παρατίθενται προτάσεις οι οποίες σύμφωνα με τον Κωνσταντίνο Μπακούρη⁶⁸ αποτελούν ενδεικνυόμενες λύσεις για την δραστική μείωση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση.

- Θέση σε ισχύ ενός συστήματος στοχοθεσίας και κινήτρων στο Δημόσιο.
- Σύνδεση και συσχέτιση των απολαβών των δημοσίων υπαλλήλων σε συνάρτηση με το κατά πόσο παραγωγικοί είναι.
- Θέση σε ισχύ αυστηρού και δεσμευτικού χρονοδιαγραμματικού πλαισίου για την περάτωση διοικητικών ενεργειών και έργων.
- Ένταξη όλων των προσλήψεων μέσω του ΑΣΕΠ βάσει αντικειμενικής αξιολόγησης τόσο των τυπικών προσόντων όσο και της προφορικής συνέντευξης προκειμένου να γίνεται ορθή αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.
- Ουσιαστικός και ενδεδειγμένος έλεγχος του «πόθεν έσχες».
- Μεταβολές στον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων.

⁶⁷ Βλ. Νέστωρ Κουράκης, ό.π., σελ. 55-57.

⁶⁸ Βλ. Πρόεδρος Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδας (2006 - 2012).

ο Κωδικοποίηση και απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου με ταυτόχρονο απλοποιημένο διαδικαστικό πλαίσιο.

ο Ανάπτυξη ηλεκτρονικών συστημάτων με ψηφιοποίηση δεδομένων και εγγράφων με ταυτόχρονη ενοποίηση των υπηρεσιών έτσι ώστε να υπάρξει αποστασιοποίηση του πολίτη από τους δημοσίους υπαλλήλους όταν χρειάζεται να διεκπεραιώσει υποθέσεις με τη δημόσια διοίκηση.

ο Εφαρμογή διπλογραφικού λογιστικού συστήματος.

ο Εξωτερικές αναθέσεις (outsourcing), πάντα με την εποπτεία του Δημοσίου, όπου αυτό είναι εφικτό και ταυτόχρονα κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να παραχθεί έργο και να βελτιωθεί η ταχύτητα και η αποτελεσματικότητα στη δημόσια διοίκηση.

ο Εύρεση αποτελεσματικών τρόπων ενημέρωσης του πολίτη σχετικά με τα δικαιώματά του και την προστασία του από φαινόμενα διαφθοράς.

ο Επίρρωση του εποπτικού και ελεγκτικού συστήματος που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις, για την επίτευξη του οποίου προτείνονται ως πιθανές λύσεις οι εξής:

ο Απλοποίηση και κωδικοποίηση της σχετικής με τις δημόσιες συμβάσεις νομοθεσίας,

ο Διάθεση των προδιαγραφών στην κρίση των ενδιαφερομένων για τυχόν παρατηρήσεις,

ο Θέσπιση αντικειμενικού και διαφανούς πλαισίου του τρόπου με τον οποίο επιλέγονται τα μέλη των επιτροπών δημοσίων έργων και προμηθειών (επιτροπών αξιολόγησης προσφορών, εμπειρογνομόνων, παραλαβής έργων, κ.λπ.)

ο Επιτάχυνση των διαδικασιών εκδίκασης προσφυγών

ο Θέσπιση ειδικών ποινών για τα μέλη των επιτροπών

ο Ενεργοποίηση των διατάξεων που απαγορεύουν την ανάθεση δημοσίων έργων σε πρόσωπα που έχει μεσολαβήσει σύλληψή τους για το έγκλημα της δωροδοκίας ή που έχουν αθετήσει τις συμβατικές υποχρεώσεις τους.⁶⁹

ο Η υιοθέτηση και εφαρμογή του «Συμφώνου Ακεραιότητας»⁷⁰ της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδος.⁷¹

⁶⁹ Βλ. Νέστωρ Κουράκης, ό.π., σελ. 83-86.

3.9.2. Οι δημόσιοι υπάλληλοι ως εγγυητές της δημόσιας περιουσίας

Η έννοια του υπαλλήλου που ορίζεται στον ποινικό κώδικα και συγκεκριμένα στο άρθρο 13 παρ. α΄ ΠΚ (ν. 4619/2019), δεν είναι μόνο ευρύτερη αλλά και στενότερη από αυτή του διοικητικού δικαίου. Αναφέρεται στο πρόσωπο το οποίο έχει αναλάβει με νόμιμο τρόπο, για προσωρινό διάστημα ή με διάρκεια, την άσκηση δημόσιας ή δημοτικής υπηρεσίας ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Εύλογα αντιμετωπίζονται ως δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπηρετούντες σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου τα οποία ελέγχονται από το κράτος, αφού στην ουσία ασκούν κρατική εξουσία επιτελώντας σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και υπερασπίζονται τα συμφέροντα του κράτους. Επίσης, η διευρυμένη έννοια του υπαλλήλου που εργάζεται σε υπηρεσίες κοινωνικού ενδιαφέροντος (φως, νερό, συγκοινωνίες) ανταποκρίνεται επαρκώς στα σύγχρονα κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα.⁷² Οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί του κρατικού μηχανισμού καθίστανται νομικά και ουσιαστικά υπόχρεοι για την διαφύλαξη ή και ορθολογική-χρηστή διαχείριση της κρατικής περιουσίας. Ο ισχυρισμός-χαρακτηρισμός ότι αποτελούν τους θεματοφύλακες και εγγυητές της περιουσίας του δημοσίου δεν θα ήταν υπερβολικός. Η ιδιαιτερότητα της σχέσης των

⁷⁰ «Το Σύμφωνο Ακεραιότητας είναι ένας μηχανισμός που δίνει τη δυνατότητα σε έναν δημόσιο φορέα ή σε ένα σύνολο φορέων να συνεργαστούν με την Κοινωνία των Πολιτών προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι Αναθέτουσες Αρχές και οι συμμετέχοντες σε ένα διαγωνισμό οικονομικοί φορείς ενεργούν με βάση τους περιορισμούς που θέτει ο νόμος, αντιμετωπίζουν τους κινδύνους διαφθοράς και ενισχύουν την εμπιστοσύνη του κοινού στις διαδικασίες στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου έργου που αποτελεί αντικείμενο δημόσιας σύμβασης. Μέσω μιας δημόσιας συμφωνίας, τα μέρη που συμμετέχουν δεσμεύονται να απέχουν από πρακτικές διαφθοράς και να προάγουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Ως εκ τούτου, στη συμφωνία προβλέπεται η συμμετοχή ενός ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης της συμμόρφωσης με τα συμφωνηθέντα, που προέρχεται από την Κοινωνία των Πολιτών», διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/guide_decision_makers_el.pdf (τελευταία πρόσβαση: 23/9/2022).

⁷¹ «Το εργαλείο που σχεδιάστηκε από τη Διεθνή Διαφάνεια χρησιμοποιείται οικειοθελώς από την Αναθέτουσα Αρχή και επιτρέπει στους πολίτες να παρακολουθούν τη διαδικασία ανάθεσης και υλοποίησης των δημοσίων συμβάσεων, ενισχύοντας τη διαφάνεια σε όλη τη διαδικασία. Σε κάθε διαγωνισμό η Αναθέτουσα Αρχή και ο υποψήφιος ανάδοχος υπογράφουν μια συμφωνία με την οποία δεσμεύονται να απέχουν από μη διαφανείς διαδικασίες (π.χ. συμφωνίες κάτω από το τραπέζι) και να δημοσιοποιούν όλες τις πληροφορίες που επιτρέπεται βάσει Νόμου. Η συμφωνία προβλέπει, επίσης, τη συμμετοχή Ανεξάρτητου Παρατηρητή (ιδιώτη ή οργάνωσης της Κοινωνίας των Πολιτών) που παρακολουθεί τις διαδικασίες και ενημερώνει τους πολίτες σε τακτική βάση μέσα από τη δημοσίευση εκθέσεων (reports). Ο Ανεξάρτητος Παρατηρητής παρακολουθεί τη διαδικασία συνήθως σε όλα τα στάδια, από την προετοιμασία του διαγωνισμού μέχρι το τελικό στάδιο της υλοποίησης του δημόσιου έργου. Το Σύμφωνο Ακεραιότητας μπορεί να συμβάλει στη μείωση του κόστους των δημοσίων συμβάσεων, στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης στους δημόσιους θεσμούς και στην ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού στον τομέα των επιχειρήσεων», διαθέσιμο στο <https://integritypact.gr/> (τελευταία πρόσβαση: 21/09/2022).

⁷² Βλ. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, ό.π., σελ. 376-379.

δημοσίων υπαλλήλων προς τη δημόσια περιουσία μεταφράζεται αυτόματα σε αυξημένη ευθύνη των προσώπων αυτών για τυχόν προσβολές της δημόσιας περιουσίας που γίνονται συνήθως μέσω του καταχρηστικού χαρακτήρα τόσο της υπαλληλικής ιδιότητάς τους όσο και της υπηρεσιακής τους σχέσης με αυτή την περιουσία. Αυτό απαντάται όχι μόνο στα αμιγώς διαχειριστικά υπηρεσιακά εγκλήματα, αλλά και σε εγκληματικού χαρακτήρα πράξεις που προσβάλλουν έννομα αγαθά και συνδυάζονται με περιουσιακή προσβολή του Δημοσίου (π.χ. η ψευδής βεβαίωση, άρθρο 242 ΠΚ, ν. 4619/2019)⁷³. Η θέσπιση της ειδικής και αυξημένης αυτής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων, έναντι της περιουσίας του Δημοσίου, αποτελεί το λόγο της σύνδεσης στο δίπολο δημόσια περιουσία και δημόσιοι υπάλληλοι.⁷⁴

3.10. Το Πειθαρχικό Δίκαιο και η συμβολή του στην καταπολέμηση της διαφθοράς

Το πειθαρχικό δίκαιο συνιστά κλάδο του Διοικητικού Δικαίου και περιέχει ρυθμίσεις που αφορούν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων και τις υποχρεώσεις τους. Οι ρυθμίσεις του περιλαμβάνονται στο δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα (άρθρα 106 - 146B του ν. 3528/2007), ο οποίος έχει κυρίως τον ακόλουθο διττό στόχο: την τήρηση και διατήρηση της σωστής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων με τον ταυτόχρονο σεβασμό των ατομικών τους δικαιωμάτων. Εξ αυτών απορρέει ότι οι πειθαρχικές ρυθμίσεις, μεταξύ άλλων, στοχεύουν στην αποτροπή αλλά και στην καταπολέμηση των πράξεων διαφθοράς των δημοσίων υπαλλήλων στο πλαίσιο των καθηκόντων τους.

Πριν προχωρήσει η ανάλυση του ρόλου του πειθαρχικού δικαίου στην καταπολέμηση της διαφθοράς, κρίνεται αναγκαία και χρήσιμη η παράθεση των βασικότερων αρχών που το διέπουν. Πιο συγκεκριμένα, σημειώνονται τα ακόλουθα:

α. Σύμφωνα με το άρθρο 114 του ν. 3528/2007, η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική και οποιαδήποτε άλλη δίκη. Ειδικότερα, η ποινική δίκη δεν λειτουργεί ανασταλτικά επί της πειθαρχικής διαδικασίας, παρά μόνο για εξαιρετικούς λόγους, χωρίς η αναστολή να υπερβαίνει το ένα έτος.

⁷³Βλ. άρθρο 242 ΠΚ, διαθέσιμο στο https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs.php (τελευταία πρόσβαση: 21/09/2022).

⁷⁴ Βλ. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, ό.π., σελ. 381-382.

Επισημαίνεται δε ότι, τα Πειθαρχικά Συμβούλια έχουν τη δυνατότητα να διατάξουν να ανασταλεί η πειθαρχική διαδικασία μέχρι να ολοκληρωθεί η ποινική διαδικασία. Σε περίπτωση αθώωσης στην ποινική δίκη, η πειθαρχική διαδικασία επαναλαμβάνεται αν έχει τιμωρηθεί ο πειθαρχικά διωχθείς. Σημαντικό εν προκειμένω να σημειωθεί ότι, τα συμπεράσματα και οι διαπιστώσεις που περιλαμβάνονται σε αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή σε αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα, για την ύπαρξη ή όχι ορισμένων γεγονότων, δεσμεύουν τα πειθαρχικά όργανα.

β. Από την παρ. 3 του άρθρου 110 του ν. 3528/2007 προκύπτει ότι ουδείς διώκεται δεύτερη φορά για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα για το οποίο επιβάλλεται μόνο μία πειθαρχική ποινή. Ως εκ τούτου, νέα πειθαρχική δίωξη για το ίδιο παράπτωμα θα κριθεί απαράδεκτη. Άλλο ζήτημα αποτελεί ο ορθότερος νομικός χαρακτηρισμός, ο οποίος είναι επιτρεπτός, ήτοι η υπαγωγή των ίδιων πραγματικών περιστατικών σε άλλο πειθαρχικό παράπτωμα. Κάτι τέτοιο δεν καθιστά την πειθαρχική δίωξη νέα-διαφορετική. Εν τοιαύτη περιπτώσει, διαπιστώνει κανείς ότι βρίσκουν εφαρμογής οι αρνητικές δικονομικές προϋποθέσεις της εκκρεμοδικίας και του δεδικασμένου, που ισχύουν και στους λοιπούς τομείς του δικαίου.

γ. Οι περισσότερες πράξεις που έχουν εξακολουθητικό χαρακτήρα του ίδιου και αυτού παραπτώματος δεν κρίνονται ως ξεχωριστά πειθαρχικά παραπτώματα, αλλά θεωρούνται ως ενιαίο σύνολο. Παρ' όλα αυτά, η βαρύτητα της διάπραξης του κατ' εξακολούθηση παραπτώματος λαμβάνεται υπόψη για τον καθορισμό και την επιμέτρηση της ποινής.

δ. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 111 του ν. 3528/2007, σε περίπτωση που ο πειθαρχικά διωκόμενος έχει διαπράξει περισσότερα πειθαρχικά παραπτώματα (συρροή), η επιβληθησομένη ποινή θα είναι συνολική, κατά συγχώνευση, αφότου προσδιοριστεί η κύρωση για καθένα από τα συρρέοντα παραπτώματα. Κατά την επιμέτρηση της ποινής, το πειθαρχικό όργανο λαμβάνει υπόψη την βαρύτητα όλων των πειθαρχικών παραπτωμάτων. Η συνολική ποινή που θα επιβληθεί αποτελείται από τη βαρύτερη, εάν δε συντρέχει περίπτωση, το Πειθαρχικό Συμβούλιο δύναται να την επαυξήσει μέχρι του ανωτάτου ορίου της. Τέλος, εάν οι πειθαρχικές ποινές είναι του ίδιου είδους ή έχουν ίση διάρκεια, η συνολική ποινή αποτελείται από μια από αυτές, που προσυαυξάνεται ως το ανώτατο όριό της.

3.10.1. Τα πειθαρχικά παραπτώματα

Σε μια προσπάθεια αναδιαμόρφωσης του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα με απώτερο σκοπό την ενδυνάμωση της λειτουργικότητας και της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης, το πειθαρχικό δίκαιο αναδιαμορφώθηκε με το ν. 4057/2012 (Α' 54). Ο λόγος για τον οποίο επιχειρήθηκαν αλλαγές στο πειθαρχικό δίκαιο ήταν κατά βάση η καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς.

Πιο συγκεκριμένα, μέσα από τον προσδιορισμό των πειθαρχικών παραπτωμάτων, διακρίνει κανείς ότι επιτυγχάνεται μια διττή οριοθέτηση: αφενός οριοθετούνται τα πειθαρχικά παραπτώματα και αφετέρου οριοθετούνται οι υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Έτσι, με το άρθρο 107 του ν. 3528/2007, τιτλοφορούμενο ως *Απαρίθμηση πειθαρχικών παραπτωμάτων*, αποτυπώνονται μία προς μία οι συμπεριφορές (πράξεις ή παραλείψεις) που συνιστούν πειθαρχικά παραπτώματα. Σημειώνεται δε ότι με το ν. 4052/2012 τα πειθαρχικά παραπτώματα αυξήθηκαν τω αριθμώ από 33 σε 43, η απαρίθμηση των οποίων γίνεται αναλυτικά και με ακρίβεια στο Μέρος Ε' του Υπαλληλικού Κώδικα και έχει ως ακολούθως:

Πειθαρχικά παραπτώματα είναι⁷⁵:

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.

⁷⁵ Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών: NOMOS (τελευταία πρόσβαση: 05/10/2022).

- στ. Η παραβίαση 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 το ν. 3896/2010, και η χρήση γλώσσας έμφυλης διάκρισης, κατά την άσκηση των καθηκόντων.
 - η. Η παραβίαση 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 προδήλως αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση των πολιτών και η υπαίτια μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, 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 το 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 κακόβουλη άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής που γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικώς, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλως ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπών εκφράσεων.
 - ιη. Η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας, χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας 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 παρ. 2 του άρθρου 110 του παρόντος.

κε. Η άσκηση 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. Η άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) και η μη εφαρμογή των διατάξεων περί απλούστευσης των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας.

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 5 του άρθρου 3 του ν. 3861/2010 (Α` 112).

λγ. Η κατάθεση, η χρήση, η συμπερίληψη και η διατήρηση στον ατομικό υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, πλαστού, νοθευμένου ή παραποιημένου πιστοποιητικού ή τίτλου ή βεβαιώσεως και

λδ. Οποιαδήποτε πράξη κατά της γενετήσιας ελευθερίας, καθώς και ειδικότερα η προσβολή της γενετήσιας αξιοπρέπειας άλλου προσώπου ή και οποιαδήποτε πράξη οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, εντός και εκτός υπηρεσίας. Επιβαρυντική περίπτωση αποτελεί η τέλεση των πράξεων αυτών σε βάρος ανηλίκων ή και η τέλεση των πράξεων αυτών από υπαλλήλους κατά κατάχρηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων.

Ως προκύπτει από την επισκόπηση των ανωτέρω και δη από την περίπτωση δ), ως πράξη διαφθοράς που διώκεται πειθαρχικά ορίζεται *«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»*. Εν προκειμένω, παρατηρείται ότι το πειθαρχικό δίκαιο του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα, πέραν της τιμωρητής πράξης που περιγράφει, προσδίδει και μια ηθική απαξία σε τέτοιου είδους συμπεριφορές, οι οποίες μάλιστα, μπορούν να επιφέρουν την επιβολή της έσχατης πειθαρχικής ποινής, ήτοι να παυθεί ο υπάλληλος οριστικά από την υπηρεσία, σύμφωνα με την περ. η) της παρ. 1 του άρθρου 109 του ν. 3528/2007.

3.10.2. Οι πειθαρχικές κυρώσεις για πράξεις διαφθοράς

Τα άρθρα δια των οποίων γίνεται απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων αποτελούν την πρώτη και βασική προϋπόθεση, προκειμένου να διαπιστώνονται πιθανές πράξεις διαφθοράς και να γίνεται ευκολότερη η νομική υπαγωγή τους. Ο τελικός ωστόσο προσδιορισμός μιας συμπεριφοράς ως πράξη διαφθοράς επέρχεται μέσα από την επιβολή της πειθαρχικής ποινής στον διαπράξαντα πράξη διαφθοράς. Σημειωτέον δε εν προκειμένω ότι, όπως καθίσταται κατανοητό, οι πειθαρχικές διατάξεις σχετίζονται και έχουν ως σημείο αναφοράς την στενή σχέση των υπαλλήλων και της Διοίκησης. Τούτο δικαιολογείται εξάλλου και από τον αυτοτελή και ανεξάρτητο χαρακτήρα της πειθαρχικής διαδικασίας, καθότι η ποινική διαδικασία -στην περίπτωση που ένα πειθαρχικό παράπτωμα συνιστά συγχρόνως και ποινικό αδίκημα- μπορεί να εξελίσσεται ή όχι, άσχετα με την πειθαρχική εξέλιξη. Εξ αυτού προκύπτει ότι ο πειθαρχικός έλεγχος

και εν γένει η πειθαρχική διαδικασία οφείλουν να διέπονται από αμεροληψία, δίχως να επηρεάζεται από την ποινική ή οποιαδήποτε άλλη εξέλιξη.

Όσον αφορά τις πειθαρχικές κυρώσεις που δύνανται να επιβληθούν στο δημόσιο υπάλληλο, αυτές καταγράφονται, από την ηπιότερη μορφή στη βαρύτερη μορφή, στην παρ. 1 του άρθρου 109 του ν. 3528/2007. Συγκεκριμένα, αυτές 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 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 ποινή της οριστικής παύσης.

Η τελευταία αυτή πειθαρχική ποινή μπορεί να επιβληθεί, μεταξύ άλλων, για το πειθαρχικό παράπτωμα 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. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η ποινή της οριστικής παύσης αποτελεί τη βαρύτερη μορφή πειθαρχικής κύρωσης, συνειδητοποιεί κανείς ότι το αδίκημα της διαφθοράς φέρει ιδιαίτερη ηθική και νομική απαξία στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου, υπενθυμίζοντας τη σημασία των επιταγών που θέτει ο δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας αφενός στο άρθρο 24: «*Ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της θέλησης του Κράτους, υπηρετεί μόνο το Λαό και οφείλει πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία*» και αφετέρου στην παρ. 1 του άρθρου 25: «*1. Ο υπάλληλος είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των καθηκόντων του και τη νομιμότητα των υπηρεσιακών του ενεργειών*». Εξ αυτών, απορρέει το χρέος των δημοσίων υπαλλήλων να δρουν πρωτίστως υπηρετώντας τους πολίτες, σεβόμενοι το Σύνταγμα και τους νόμους, δρώντας με διαφάνεια και συνείδηση.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι δύναται να επιβληθεί, υπό προϋποθέσεις, στο δημόσιο υπάλληλο που φέρεται να έχει διαπράξει πράξη διαφθοράς, η διοικητική κύρωση της αργίας. Τούτο προκύπτει από την περ. β) της παρ. 1 του άρθρου 104 του ν. 3528/2007, σύμφωνα με το οποίο ορίζεται ότι: «1. Αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος μπορεί να τίθεται σε αργία ο υπάλληλος, κατά του οποίου:β) έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για παράπτωμα, το οποίο μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης».

3.10.3. Η επιτάχυνση της πειθαρχικής διαδικασίας ως παράγοντας καταπολέμησης της διαφθοράς

Ο ν. 4052/2012 επιχείρησε την επίτευξη επιτάχυνσης και ολοκλήρωσης της διαδικασίας του πειθαρχικού ελέγχου είτε ενώπιον μονομελούς οργάνου είτε ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου, μέσα από τη θέσπιση προθεσμιών (παρ. 1 άρθρου 122 ν. 3528/2007). Πλέον και συγκεκριμένα, η επιτάχυνση συμβάλλει με ένα διττό τρόπο στην πειθαρχική διαδικασία. Αρχικά, η ίδια η διαδικασία εξελίσσεται γρηγορότερα και κατά δεύτερον οι πειθαρχικές κυρώσεις επιβάλλονται πιο γρήγορα. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται αφενός πιο σύντομα η απόδοση της δικαιοσύνης και αφετέρου αμβλύνεται γρηγορότερα η όποια διατάραξη υπέστη η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ας μη λησμονείται εξάλλου ότι σε περίπτωση που παραλειφθεί να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη, τούτο συνιστά ξεχωριστό πειθαρχικό αδίκημα. Ειδικότερα, αυτό προβλέπεται στο άρθρο 122 του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα.

Περαιτέρω, με τον προαναφερθέντα νόμο επήλθαν μεταβολές στη σύνθεση και την οργάνωση των πειθαρχικών συμβουλίων. Ειδικότερα, προβλέπεται η σύσταση των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων, τα οποία είναι αποκλειστικά αρμόδια να εξετάζουν τις πειθαρχικές υποθέσεις. Επιπλέον, κατά τις διατάξεις των άρθρων 146Α και 146Β αποκλείονται οι αιρετοί υπάλληλοι να συμμετέχουν στα δευτεροβάθμια πειθαρχικά συμβούλια, ενώ προβλέπεται και να συμμετέχουν δικαστικοί λειτουργοί, κάτι που επιτείνει την απαιτούμενη αμεροληψία και διαφάνεια. Κατ' αυτόν τον τρόπο, εξασφαλίζονται τα απαραίτητα εχέγγυα ότι ο πειθαρχικά διωκόμενος θα κριθεί όσο το δυνατότερο αντικειμενικά και αμερόληπτα, κάτι που αναδεικνύεται ως εξαιρετικά

κρίσιμο σε περιπτώσεις διαφθοράς, οι οποίες και απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή ως προς την εξέτασή τους και κατ' επέκταση στην επιβολή της ανάλογης πειθαρχικής κύρωσης.

3.10.4. Η σημασία της αμεροληψίας στην πειθαρχική διαδικασία

Ο νόμος 4052/2012 και δη οι διατάξεις του ν. 4325/2015 (Α' 107) φαίνεται ότι ως έναν εκ των βασικών τους στόχων είχαν θέσει την επίταση της αμεροληψίας στην πειθαρχική διαδικασία, μέσα από ειδικότερες προβλέψεις που προσδίδουν μεγαλύτερη αμεροληψία στη σύνθεση των πειθαρχικών συμβουλίων. Πιο συγκεκριμένα, οι προβλέψεις για τις περιπτώσεις συμμετοχής των αιρετών υπαλλήλων αλλά και η εκπροσώπηση της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. και της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. σε αμφότερα τα πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια πειθαρχικά συμβούλια επιχειρούν να επιτείνουν την πολυμέρεια της σύνθεσης αυτών, με απώτερο σκοπό την ενίσχυση της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας. Βέβαια, εύλογες αντιρρήσεις θα μπορούσαν να αναδυθούν εν προκειμένω, σχετικά με τη συμμετοχή του συνδικαλιστικού στοιχείου στα πειθαρχικά συμβούλια, με την υποψία εισροής του ακριβώς αντιθέτου, ήτοι της μεροληψίας και της συρρίκνωσης της αντικειμενικότητας στην πειθαρχική κρίση.

Περαιτέρω, μια σημαντική μεταβολή που επέφερε ο ν. 4052/2012 είναι η απεμπλοκή των υπηρεσιακών συμβουλίων από την πειθαρχική διαδικασία και η δημιουργία πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων, τα οποία έχουν την αποκλειστική πειθαρχική αρμοδιότητα. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται η εξειδίκευση των μετεχόντων στα πειθαρχικά συμβούλια στις πειθαρχικές υποθέσεις, δίχως να ασχολούνται με ζητήματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται βελτιωμένη και ταχύτερη εξέταση υποθέσεων πειθαρχικού χαρακτήρα, το αποτέλεσμα της πειθαρχικής δίκης θα είναι κατά το μάλλον ορθότερο και εν γένει το έργο θα είναι ποιοτικότερο.

3.11. Ο ρόλος των ΜΜΕ

Ο πρωταρχικός ρόλος των ΜΜΕ έγκειται στην ορθή, αντικειμενική και πολυφωνική πληροφόρηση, με απώτερο σκοπό την εγγύηση των ατομικών δικαιωμάτων, την δίχως εμπόδια και ανόθευτη άσκηση των πολιτικών δικαιωμάτων, καθώς και τη διαμόρφωση πολιτών κατεχόντων αληθή πληροφόρηση που θα τους επιτρέπει το

σχηματισμό ελεύθερης κρίσης και επιλογής. Εν ολίγοις, τα ΜΜΕ συμβάλλουν στην ενίσχυση της δημοκρατικής υφής της ίδιας της δημοκρατίας ως πολίτευμα και στην διασφάλιση της ελευθερίας, καθώς και στην επίταση της με ουσιαστικό τρόπο συμμετοχής των πολιτών στον σχηματισμό και την εκδήλωση της κρατικής βούλησης και ειδικότερα στη λήψη πολιτικών αποφάσεων, αλλά και την άσκηση ελέγχου στη δράση της πολιτικής εξουσίας⁷⁶.

Σαφέστερα, η ενημέρωση του κοινού μέσω αντικειμενικής και πλήρους πληροφόρησης για τα θέματα που τυγχάνουν χειρισμού από την κρατική εξουσία και συνακόλουθα η κινητοποίηση του κοινού να ασκεί τα δικαιώματά του και να συμβάλλει στον έλεγχο των πολιτικών αποφάσεων συμβάλλουν στα μέγιστα στην πρόληψη της διαφθοράς. Τούτο διότι δρουν αποτρεπτικά σε επίδοξους φορείς διοικητικών οργάνων από το να προβούν σε πράξεις διαφθοράς, συντελούν στην ποιοτικότερη και ορθότερη διακυβέρνηση, καθώς και ενδυναμώνουν το σύστημα αμοιβαίων ελέγχων μεταξύ των οργάνων των τριών κρατικών λειτουργιών.

Συνειδητοποιεί κανείς ότι τα ΜΜΕ διαδραματίζουν έναν αποφασιστικό ρόλο, συμβάλλοντας προληπτικά και κατασταλτικά στην επισημειούμενη διαφθορά στον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Τούτο, γιατί αφενός έχουν τη δύναμη να διαμορφώνουν συνειδήσεις και κατ' επέκταση να ωθούν στην λήψη πολιτικών αποφάσεων, παίζοντας συχνά το ρόλο του διαμεσολαβητή μεταξύ του κοινού και της πολιτικής εξουσίας. Ειδικότερα, ο στόχος της καταπολέμησης της διαφθοράς μέσω των ΜΜΕ εκπληρώνεται μέσα από την εγρήγορση των πολιτών-κοινού και από την άσκηση ελέγχου στην εξουσία.

Τέλος, οφείλει κανείς να αναφέρει ότι προκειμένου τα ΜΜΕ να εκπληρώνουν τον καταστατικό τους ρόλο και να επιτυγχάνουν τους προαναφερθέντες στόχους, θα πρέπει να λειτουργούν υπό καθεστώς πλουραλισμού και διαφάνειας και αυτά τα στοιχεία επίσης να προάγουν. Οποιαδήποτε εξάρτηση από πολιτικές επιρροές ή επιχειρηματικά συμφέροντα είναι καθόλα ανεπιθύμητη, καθώς είναι ζωτικής σημασίας η διατήρηση της αξιοπιστίας τους στην κοινή γνώμη. Αυτό δεν είναι καθόλου αυτονόητο, διότι σε κράτη διεφθαρμένα, πρόσωπα ύποπτα για διαφθορά χρησιμοποιούν τα ΜΜΕ ως εργαλείο για την προβολή βελτιωμένης εικόνας τους ή για την απόκρυψη πληροφοριών που

⁷⁶ Βλ. Α. Μάνεσης, (1982) *Ατομικές ελευθερίες*, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 34.

σχετίζονται με παράνομες δραστηριότητές τους. Για να κατοχυρωθεί και να θωρακιστεί ο σκοπός της παροχής αληθών πληροφοριών και ύπαρξης πολυφωνίας, δεν είναι τυχαίο ότι προβλέπεται η συνταγματική κατοχύρωση της ελευθεροτυπίας στο άρθρο 14 του Ελληνικού Συντάγματος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Διεθνής και Ευρωπαϊκή αντιμετώπιση της διαφθοράς

4.1. Διεθνές και Ευρωπαϊκό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος

Ανεξάρτητα από το εθνικό πλαίσιο προστασίας της δημόσιας διοίκησης από το φαινόμενο διαφθοράς και την ελληνική ποινική νομοθεσία καταστολής ανάλογων εγκλημάτων, υφίστανται κείμενα σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο που αποτελούν εκδήλωση της διεθνοποιημένης προσπάθειας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Πιο συγκεκριμένα, θα μπορούσε να διαταθεί κανείς ότι σημειώθηκε μια διεύρυνση του ποινικού πεδίου προκειμένου να καταλαμβάνονται πράξεις δωροδοκίας δημοσίων υπαλλήλων της αλλοδαπής και κρατών τρίτων χωρών, αλλά και υπαλλήλων που απασχολούνται σε διεθνείς οργανισμούς. Τα σπουδαιότερα κείμενα σε διεθνές επίπεδο, στα οποία περιλαμβάνονται ρυθμίσεις επί του ζητήματος είναι η Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές⁷⁷, η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης⁷⁸ για τη διαφθορά και η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τη διαφθορά⁷⁹. Τέλος, όσον αφορά το ευρωπαϊκό πλαίσιο, ήδη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας που τέθηκε σε ισχύ το Δεκέμβριο του 2009, ενεργοποιήθηκε ο πυλώνας που αφορά το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Επιπλέον, ευρωπαϊκοί θεσμοί αλλά και Οδηγίες καθώς και Αποφάσεις-Πλαίσιο του Συμβουλίου της ΕΕ έχουν ως αντικείμενο την καταπολέμηση οικονομικών εγκλημάτων στον ενωσιακό χώρο.

4.2. Η Σύμβαση του ΟΟΣΑ

Το πρώτο βήμα δια του οποίου σημειώθηκε μια σημαντική μετάβαση από το εθνικό και περιφερειακό επίπεδο προς τα διεθνή νομοθετικά εργαλεία για την αντιμετώπιση της διαφθοράς ήταν η Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της

⁷⁷ Διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm> (τελευταία πρόσβαση: 05/10/2022).

⁷⁸ Διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/168007f3f5> (τελευταία πρόσβαση: 05/10/2022).

⁷⁹ Διαθέσιμο στο https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf (τελευταία πρόσβαση: 05/10/2022).

δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργιών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Η εν λόγω Σύμβαση υπεγράφη το 1997 και τέθηκε σε ισχύ το 1999. Ως προκύπτει εκ του τίτλου της, το πεδίο εφαρμογής της είναι περιορισμένο. Τούτο διότι προβλέπει ρυθμίσεις και εφαρμογή κανόνων ποινικού χαρακτήρα για την αντιμετώπιση και καταστολή πράξεων που αφορούν αποκλειστικά ενεργητική δωροδοκία, στις οποίες πράξεις εμπλέκονται αλλοδαποί δημόσιοι υπάλληλοι στο πλαίσιο των διεθνών επιχειρηματικών συναλλαγών⁸⁰.

Από τον τίτλο, επίσης, της Σύμβασης απορρέει και ένα άλλο χαρακτηριστικό, το οποίο επιβεβαιώνεται και από το περιεχόμενό της. Αυτό έγκειται στο ότι σκοπός της δεν ήταν να υποχρεώσει τα κράτη-μέλη να λάβουν μέτρα για την προστασία των αλλοδαπών δημόσιων υπηρεσιών, αλλά να προσφέρει ένα οπλοστάσιο προστασίας του διεθνούς οικονομικού χώρου και δη του διεθνούς ανταγωνισμού⁸¹.

Προς επίρρωση των προλεχθέντων, αξίζει να σημειωθεί ότι η Σύμβαση ποινικοποιεί συμμετοχικές πράξεις και θεμελιώνει την ποινική ευθύνη σύμφωνα με τις αρχές και τους επιμέρους εθνικούς κανόνες κάθε κράτους-μέρους. Αντιστοίχως, επιτάσσει την επιβολή αποτρεπτικών, αναλογικών και αποτελεσματικών κυρώσεων (άρθρο 3 παρ. 1) στους δράστες, καθώς και τη δήμευση του αθέμιτου ωφελήματος και εν γένει των προϊόντων της δωροδοκίας ή περιουσίας, σύμφωνα και πάλι με τις προβλεπόμενες εγχώριες διαδικασίες και κανόνες.

4.3. Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

Η Σύμβαση των ΗΕ κατά της Διαφθοράς, η οποία υπεγράφη εν έτει 2003 και ετέθη σε ισχύ το 2005, αποτελεί ένα σημαντικό νομικό μέσο στο πλαίσιο των υφισταμένων διεθνών συμβατικών κειμένων στον αγώνα για την πάταξη της διαφθοράς.

⁸⁰ Βλ. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, (2010) «Ποινική καταστολή της διαφθοράς στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο», στο *Σύγχρονες εξελίξεις του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Ποινικού Δικαίου*, σελ. 144-145.

⁸¹ Τούτο αποτυπώνεται χαρακτηριστικά στην παρ. 1 του άρθρου 1 της Σύμβασης, όπου ορίζονται τα εξής: «Κάθε συμβαλλόμενο μέρος πρέπει να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα έτσι ώστε να θεμελιώνεται ως ποινικό αδίκημα σύμφωνα με το δίκαιό του, όταν κάποιος με πρόθεση προσφέρει, υπόσχεται ή δίνει ένα μη οφειλόμενο αντάλλαγμα, χρηματικό ή άλλο είτε άμεσα είτε μέσω ενδιάμεσου προσώπου σε ξένο δημόσιο λειτουργό, προς όφελος αυτού ή τρίτου για ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη του λειτουργού αυτού κατά την εκτέλεση των καθηκόντων υπηρεσίας του προκειμένου να αποκτήσει ή να διατηρήσει μία επιχειρηματική δραστηριότητα ή κάποιο άλλο αθέμιτο πλεονέκτημα στο πλαίσιο των διεθνών επιχειρηματικών συναλλαγών».

Αυτό, διότι το κανονιστικό της περιεχόμενο εκτείνεται σε ένα ευρύ φάσμα δράσεων που αλληλοσυμπληρώνει η μία την άλλη, τόσο διεθνώς όσο και εγχώρια. Επί παραδείγματι, περιλαμβάνει στο Κεφ. 2 προληπτικά μέτρα, στο Κεφ. 3 την ποινικοποίηση και την επιβολή του νόμου, στο Κεφ. 4 τη διεθνή συνεργασία και στο Κεφ. 5 την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων.

Ως εκ τούτου, η ευρύτητα της στοχοθεσίας της Σύμβασης απορρέει από την ίδια της τη δομή αφενός, αλλά και από τις τομές που επέφερε σε επιμέρους τομείς, όπως αυτόν της λήψης προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, καθώς και της διεθνούς συνεργασίας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς⁸². Σημειωτέον δε, ότι το ρυθμιστικό της πεδίο δεν περιλαμβάνει μόνο τη διαφθορά που συναντάται στο δημόσιο τομέα, αλλά περιέχει και προβλέψεις για την καταπολέμηση ανάλογων φαινομένων και του ιδιωτικού τομέα. Αναλυτικότερα, περιέχει συνολικά 71 άρθρα εκ των οποίων τα άρθρα 1-4 αφορούν γενικές προβλέψεις, τα άρθρα 5-14 αφορούν προληπτικές πρακτικές και πολιτικές εναντίον της διαφθοράς, τα άρθρα 15-42 περικλείουν μέτρα καταστολής και την ποινικοποίηση φαινομένων διαφθοράς και τέλος, τα άρθρα 43-71 περιλαμβάνουν ρυθμίσεις για σύναψη διεθνούς συνεργασίας μεταξύ των κρατών σε διάφορους τομείς, όπως ενδεικτικά την εκπαίδευση και την παροχή τεχνικής βοήθειας, καθώς και την παροχή συνδρομής σε περιπτώσεις που παρουσιάζεται η ανάγκη για ανταλλαγή πληροφοριών και για την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων.

Ο σκοπός της Σύμβασης τίθεται στο πρώτο της άρθρο, ο οποίος έγκειται στην προώθηση και στην επίρρωση των προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων της διαφθοράς με ολιστικότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο, στην παροχή διευκολύνσεων και ενθάρρυνση της διεθνούς συνεργασίας, καθώς και της αρωγής με τεχνικά μέσα για την καταπολέμηση της διαφθοράς συμπεριλαμβανομένης της ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων. Περαιτέρω, η Σύμβαση στοχεύει στην ορθολογική διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων και της δημόσιας περιουσίας, μέσω της ενδυνάμωσης της ακεραιότητας και της υπευθυνότητας του δημοσίου τομέα των κρατών. Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής

⁸² Βλ. Δημήτρης Βλάσσης, (2012) «Σύγχρονες εξελίξεις στη διεθνή σκηνή για την αντιμετώπιση της διαφθοράς υπό το πρίσμα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών: εμβέλεια, εφαρμογή και δυναμική της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς» στο Νέστορ Κουράκης, Κ.Δ. Σπινέλλη, Πάρης Ζύγουρας, (επιμ.) *Διαφάνεια & Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Θεσμικές Συγκλίσεις και παράλληλοι δρόμοι*, Εκδ. Σάκουλα, Αθήνα, σελ. 28.

της, ως περιγράφεται στο άρθρο 3 της Σύμβασης, αυτό αφορά την πρόληψη, την έρευνα και δίωξη της διαφθοράς, καθώς και την κατάσχεση, τη δήμευση και την επιστροφή των προϊόντων εγκλημάτων που ορίζονται στη Σύμβαση. Επιπλέον, ποινικοποιεί πράξεις ενεργητικής δωροδοκίας τελούμενες από δημόσιους λειτουργούς της αλλοδαπής καθώς και λειτουργούς διεθνών οργανισμών, ενώ όσον αφορά την ενδεχόμενη ρύθμιση της παθητικής δωροδοκίας ως ποινικό αδίκημα στις ως άνω περιπτώσεις, την άφησε στην ελεύθερη επιλογή των κρατών που θα υπογράψουν και επικυρώσουν (άρθρο 16 παρ. 1 και 2). Τέλος, αναφέρεται στην δωροδοκία και τη δωροληψία που λαμβάνει χώρα και στον ιδιωτικό τομέα, όμως και πάλι χωρίς να υποχρεώνει τα κράτη στην ποινικοποίηση αυτών των πράξεων.

Περαιτέρω, ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης το γεγονός ότι ενώ ως το άρθρο 14 ο όρος διαφθορά χρησιμοποιείται γενικά, χωρίς να προσδιορίζεται σαφώς και συγκεκριμένα, από το άρθρο 15 και έπειτα εξειδικεύεται σε επιμέρους αδικήματα, όπως η δωροδοκία (άρθρα 15 και 16), η υπεξαίρεση ή άλλης μορφής σφετερισμός της δημόσιας περιουσίας (άρθρο 17), η εμπορευματοποίηση επιρροής (άρθρο 18), η κατάχρηση λειτουργιών ή θέσης (άρθρο 19), ο παράνομος πλουτισμός (άρθρο 20), η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες (άρθρο 23), η απόκρυψη περιουσίας από πράξεις διαφθοράς (άρθρο 24), η παρεμπόδιση της λειτουργίας της δικαιοσύνης σε σχετικές υποθέσεις (άρθρο 25).

Όπως προελέχθη, η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών μπορεί να χαρακτηριστεί καινοτόμα και συνεκτικότερη στο διεθνές πλαίσιο σε σχέση με προηγούμενες, όπως αυτή του ΟΟΣΑ, η οποία προαναλύθηκε, ή αυτή του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία θα αναλυθεί κατωτέρω, καθώς συμπεριλαμβάνει, συνοπτικά, τα ακόλουθα: πρόβλεψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων έναντι της διαφθοράς, σύσταση φορέων με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς, τη χρηματοδότηση των προεκλογικών εκστρατειών των πολιτικών κομμάτων μέσα από διαφανείς διαδικασίες. Συγχρόνως, προβλέπεται η υποχρεωτική θέσπιση ανεξάρτητων αρχών με κύρια αρμοδιότητα την λήψη προληπτικών μέτρων κατά της εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς, η θέσπιση κωδίκων δεοντολογίας που αποσκοπούν στην επιβράβευση των υπεύθυνων, ακέραιων και έντιμων δημοσίων υπαλλήλων, θέτοντας πάντοτε ως κύριο σκοπό την ενδυνάμωση αξιών, όπως η αξιοκρατία και η ισότητα.

4.3.1. Η συμβολή της Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Το ελληνικό κράτος κύρωσε τη Σύμβαση του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς με τον ν. 3666/2008, βάσει της παραγράφου 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος. Βάσει αυτού, η Ελλάδα ανέλαβε την υποχρέωση θέσπισης σωμάτων ελέγχου για τη βέλτιστη εφαρμογή των κατευθύνσεων και των πρακτικών που υποδεικνύει η Σύμβαση αλλά και για την ενθάρρυνση της διεθνούς συνεργασίας με τα λοιπά μετέχοντα κράτη μέλη, μέσα από την βελτίωση της τεχνογνωσίας σχετικά με προληπτικά μέτρα κατά της διαφθοράς. Αυτά τα σώματα ελέγχου πρέπει να τελούν σε καθεστώς ανεξαρτησίας και να στελεχώνονται από εξειδικευμένο προσωπικό, ικανό να εντοπίζει και να καταπολεμά φαινόμενα διαφθοράς. Συγκεκριμένα, τέτοια ελεγκτικά σώματα και σώματα επιθεώρησης άρχισαν να ιδρύονται ήδη από τη δεκαετία του '90 στην Ελλάδα, τα οποία σε συνδυασμό με τα εσωτερικά ελεγκτικά σώματα που βρίσκονται εντός του κόλπου της δημόσιας διοίκησης και τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου συνθέτουν, από οργανωτική άποψη, ένα ορθολογικό ελεγκτικό σύστημα, με στόχο την περαιτέρω αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Ειδικότερα, εν προκειμένω θα γίνει μια προσπάθεια καταγραφής της προόδου που σημείωσε η Ελλάδα σε σχέση με την εφαρμογή της Σύμβασης, με ιδιαίτερη έμφαση στα βήματα που έλαβαν χώρα στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης. Είναι αδιαμφισβήτητο ότι η κύρωση της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς από το ελληνικό κράτος σήμανε την αρχή από μια σειρά σημαντικών και αναγκαίων μεταβολών στην ελληνική δημόσια διοίκηση, στο δρόμο της ενίσχυσης αρχών, όπως αυτές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της αξιοκρατίας.

Αρχικά, σύμφωνα με το άρθρο 7 της Σύμβασης, κάθε κράτος πρέπει να καταβάλλει προσπάθεια προαγωγής μιας σειράς αλλαγών στο δημόσιο τομέα όσον αφορά την επιλογή, πρόσληψη, διατήρηση, προαγωγή και συνταξιοδότηση δημοσίων υπαλλήλων. Ήδη και πριν τη θέση σε ισχύ της Σύμβασης, θεσπίστηκε με το ν. 2190/1994 το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ως Ανεξάρτητη Αρχή, συνοδευόμενη από ενισχυμένα εχέγγυα ανεξαρτησίας. Τα μέλη του φέρουν τον χαρακτήρα του ανώτατου κρατικού λειτουργού και απολαμβάνουν των εγγυήσεων της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Με το ν. 3812/2009, που έπεται χρονικά της

Σύμβασης, επήλθε αναμόρφωση του συστήματος πρόσληψης στο δημόσιο. Πιο συγκεκριμένα, η επιλογή προσωπικού με βάση το νόμο αυτό γίνεται με τη διεξαγωγή γραπτών εξετάσεων, την αξιολόγηση υπαρχόντων πιστοποιημένων προσόντων των υποψηφίων, καθώς και σε ορισμένες περιπτώσεις τη χρήση συνέντευξης ως μέσο εξέτασης και αποτίμησης αμφότερων των χαρακτηριστικών της προσωπικότητας και επαγγελματικής εμπειρίας, όσο και των τυπικών προσόντων και των ακαδημαϊκών γνώσεων.

Σχετικά με τον τρόπο προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων, βάσει των επιταγών του άρθρου 7 της Σύμβασης, οι οποίες έγκεινται στην υιοθέτηση, διατήρηση και ενίσχυση συστημάτων προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων με βάση τις αρχές της αποδοτικότητας και της διαφάνειας, ψηφίστηκε από το ελληνικό κράτος ο ν. 4369/2016. Ειδικότερα, βάσει αυτού του νομοθετικού πλαισίου θεσπίστηκε το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και διαμορφώθηκε μια πενταβάθμια κλίμακα διάρθρωσης θέσεων (Βαθμοί: Α-Ε), όπου η προαγωγή σε μεγαλύτερο βαθμό προβλέπεται βάσει της πλήρωσης συγκεκριμένων κριτηρίων. Κατόπιν, ακολουθεί ο ν. 4440/2016, ο οποίος εγκαθιδρύει ένα ολοκληρωμένο σύστημα κινητικότητας, με διαφανείς διαδικασίες, προσπαθώντας έτσι να ικανοποιήσει το αίτημα που διατυπώνεται ρητά εντός της Σύμβασης, περί εξορθολογισμένης αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού και αναμόρφωσης των διαδικασιών κινητικότητας, διαμορφωμένο έτσι που να διευκολύνει την ανάδειξη των επαγγελματικών ικανοτήτων και την απόκτηση εμπειρίας σε διάφορες θέσεις υπηρεσίας.

Στην ίδια κατεύθυνση της ορθής αξιοποίησης του στελεχιακού δυναμικού του δημοσίου τομέα εντάσσονται και τα προγράμματα κατάρτισης και επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)⁸³, τα οποία σκοπό έχουν την περαιτέρω εκπαίδευση των υπαλλήλων με βάση βέλτιστες πρακτικές, που έχουν υιοθετηθεί στο εξωτερικό και αποδεδειγμένα έχουν συμβάλει στην περαιτέρω αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των διοικήσεων.

Τέλος, στο άρθρο 10 της Σύμβασης, τιτλοφορούμενο *Δημόσια Ενημέρωση* και στο άρθρο 13, τιτλοφορούμενο *Συμμετοχή της Κοινωνίας* γίνεται λόγος για υιοθέτηση

⁸³ Βλ. <https://www.ekdd.gr/i-sxoli-esdda/%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%86%CE%B9%CE%BB-%CE%B5%CF%83%CE%B4%CE%B4%CE%B1/> (τελευταία πρόσβαση: 08/10/2022).

διαδικασιών ή κανονισμών προκειμένου να επιτευχθεί η διευκόλυνση του κοινού να έχει πρόσβαση στις αρχές που είναι αρμόδιες να λαμβάνουν αποφάσεις. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται η ενίσχυση της διαφάνειας, η καλύτερη πρόσβαση στην ενημέρωση, η δημοσιότητα και η καλύτερη πληροφόρηση, στοιχεία βασικά προς την καταπολέμηση της διαφθοράς.

4.3.2. Η διαδικασία αξιολόγησης της ρύθμισης

Η εξέταση του κατά πόσο εφαρμόζεται ορθά η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, ως νομική βάση έχει τις παρ. 1 και 7 του άρθρου 63 της Σύμβασης. Το βασικό όργανο του Μηχανισμού επισκόπησης είναι η διακρατική Ομάδα Επισκόπησης Εφαρμογής της Σύμβασης (Implementation Review Group). Η εν λόγω Ομάδα διοργανώνει κάθε χρόνο γύρους επισκόπησης εφαρμογής της Σύμβασης από το 2009 και μετά. Τούτο γίνεται πάντα υπό την αιγίδα της Συνόδου των Κρατών-μελών. Κύριο πεδίο δράσης της Ομάδας Επισκόπησης Εφαρμογής είναι ο εντοπισμός τυχόν ανακυπτόντων πρακτικών ζητημάτων στην διαδικασία κατά την οποία τα κράτη μέλη ενσωματώνουν στην εσωτερική νομοθεσία τους κεφάλαια της Σύμβασης.

Τα κράτη μέλη συμφώνησαν η εφαρμογή της Σύμβασης να λαμβάνει χώρα σε δύο κύκλους αξιολόγησης. Ειδικότερα, ο πρώτος κύκλος αποφασίστηκε να διεξαχθεί για τα έτη 2010-2015 και αφορούσε την ενσωμάτωση και εφαρμογή των άρθρων 15-42 του Κεφαλαίου III «Ποινικοποίηση και επιβολή του νόμου» και των άρθρων 44-50 του κεφαλαίου IV «Διεθνής Συνεργασία». Ο δεύτερος κύκλος διενεργήθηκε για τα 2016-2021 και αφορούσε την ενσωμάτωση των άρθρων 5-14 του κεφαλαίου II «Προληπτικά μέτρα» και των άρθρων 51-59 του κεφαλαίου V «Ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων». Σημειώνεται ότι στο πλαίσιο κάθε κύκλου αξιολόγησης το κάθε κράτος αξιολογείται από μία έως τρεις φορές από αξιολογητές-ειδήμονες (experts) οι οποίοι, στο πλαίσιο των αρχών της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας, έχουν προέλευση από δύο άλλα κράτη. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι ο πρώτος από τους αξιολογητές είναι από χώρα που ευρίσκεται εντός του ευρύτερου γεωγραφικού πεδίου της αξιολογούμενης χώρας, ενώ ο δεύτερος αξιολογητής προέρχεται από οποιοδήποτε άλλο κράτος του κόσμου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, κάθε κράτος διενεργεί και υφίσταται αξιολόγηση. Σημειωτέον ότι οι

αξιολογητές επιλέγονται κατά τη διάρκεια διασκέψεων της ομάδας με τη μέθοδο της κλήρωσης.

Κατά την αξιολόγηση ενός κράτους διενεργούνται επιτόπιες διασκέψεις των αξιολογητών, οι αρμόδιες υπηρεσίες για τη νομοθεσία και τις εθνικές πρακτικές διενεργούν συλλογή πληροφοριών και στο τέλος καταρτίζεται έκθεση αξιολόγησης με τα δεδομένα και τα συμπεράσματα. Η συγκεκριμένη έκθεση αξιολόγησης κατατίθεται στη γραμματεία του UNODC-UNCAC, αναρτάται στην επίσημη ιστοσελίδα του Γραφείου των Ηνωμένων Εθνών για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα και διανέμεται στα κράτη μέλη κατά τις διασκέψεις της Ομάδας Επισκόπησης Εφαρμογής. Ενδιαφέρον στοιχείο αποτελεί το ότι δεν προβλέπονται κυρώσεις, γι' αυτό με την έκθεση αξιολόγησης απευθύνονται μόνο συστάσεις προς το αξιολογούμενο κράτος.

Τέλος, σημειώνεται ότι η διαδικασία αξιολόγησης έχει τεχνικό χαρακτήρα. Τούτο σημαίνει ότι πρώτο και κύριο στάδιο αποτελεί ο κατάλογος αυτοαξιολόγησης, του οποίου τα κράτη, αρχικά, προετοιμάζουν την επεξεργασία και σε δεύτερο και τελικό χρόνο, υλοποιούν την υποβολή του. Υφίσταται ειδικό χρονοδιάγραμμα ως προς την εκπλήρωση ορισμένων στόχων και διαδικασιών, το οποίο έχει συμφωνηθεί από τα κράτη μέλη της Σύμβασης. Προς επίτευξη των ανωτέρω, προκύπτει ότι αναδεικνύεται μεγίστης σημασίας η συνεργασία των συναρμοδίων φορέων προς την επίτευξη και βέλτιστη εκπλήρωση μιας ολοκληρωμένης και ακριβούς αξιολόγησης.

4.4. Η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης

Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε το 1949. Έχει έδρα το Στρασβούργο και αποτελεί έναν διεθνή και διακυβερνητικό οργανισμό. Απαριθμεί 46 κράτη μέλη σήμερα. Μέσα από τις διεργασίες του διαμορφώνονται συμβάσεις και συμφωνίες ευρωπαϊκού χαρακτήρα, με βάση τις οποίες τα κράτη μέλη δύνανται να εναρμονίσουν τη νομοθεσία τους ή/και να πραγματοποιήσουν, μέσω τροποποιήσεων, νομοθετικές μεταβολές.

Βασικοί σκοποί του Συμβουλίου είναι οι ακόλουθοι:

- α. Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.
- β. Η προώθηση της ενημέρωσης και η ενθάρρυνση της ανάπτυξης της ευρωπαϊκής πολιτιστικής ταυτότητας.

γ. Η εύρεση λύσεων σε προβλήματα που αντιμετωπίζει η κοινωνία της Ευρώπης, όπως οι διακρίσεις εις βάρος μειονοτήτων, η περιβαλλοντική προστασία, το διασυνοριακό έγκλημα κα.

δ. Η βοήθεια στη σταθεροποίηση των δημοκρατικών καθεστώτων και εν γένει της δημοκρατίας στην Ευρώπη, μέσω της υποστήριξης, όπου είναι απαραίτητο, πολιτικών και νομικών αλλαγών, καθώς και συνταγματικής αναδιαμόρφωσης.

Το 1990 υπεγράφη από το Συμβούλιο της Ευρώπης η Σύμβαση του Στρασβούργου με τίτλο «*Σύμβαση για το ζέπλυμα, την έρευνα, την κατάσχεση και δήμευση των προϊόντων που προέρχονται από εγκληματικές δραστηριότητες*»⁸⁴. Με τη Σύμβαση αυτή άρχισε η διασαφήνιση έως, εν τέλει αποκρυστάλλωση εννοιών, όπως «*προϊόν*» και «*περιουσία*». Περαιτέρω, από τη Σύμβαση αυτή υιοθετήθηκαν όλα τα έως τότε κοινώς αποδεκτά στοιχεία που συνέθεταν το αδίκημα του ζεπλύματος και με αυτόν τον τρόπο άρχισε η οριοθέτηση και τυποποίησή του.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει επίσης ενασχόληση με όλα τα θέματα αφορώντα στη δικαιοσύνη και εργάζεται για τη συνεργασία των κρατών μελών του σχετικά με την αποτελεσματικότητα της ποινικής και αστικής δικαιοσύνης, καθώς και την αναμόρφωση του οικογενειακού δικαίου και δικαίου της εθνικότητας. Προς επικούρηση αυτών των στόχων, λειτουργούν διάφορες επιτροπές⁸⁵, όπως: α. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Νομική Συνεργασία, β. Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τα ποινικά ζητήματα, γ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης, δ. Μηχανισμός Παρακολούθησης της Σύμβασης για την Εμπορία Ανθρώπων του Συμβουλίου της Ευρώπης, ε. Συμβουλευτικό Συμβούλιο Ευρωπαίων Εισαγγελέων, στ. Συμβουλευτικό Συμβούλιο Ευρωπαίων Δικαστών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Τέλος, όσον αφορά το ηλεκτρονικό έγκλημα, το 2001 υπεγράφη η Συνθήκη της Βουδαπέστης, γνωστή ως *Convention on Cyber Crime 2001*. Ήταν η πρώτη προσπάθεια παγκοσμίως και περιελάμβανε τα συμπεράσματα του σχετικού συνεδρίου με οριοθετήσεις εννοιών και ρυθμίσεις για όλα τα είδη ψηφιακών εγκλημάτων, όπως ενδεικτικά η παράνομη πρόσβαση, η παράνομη υποκλοπή, τα δεδομένα παρεμβολής σε

⁸⁴ Η Ελλάδα κύρωσε την εν λόγω Σύμβαση αρκετά αργότερα, και συγκεκριμένα το ν. 2655/1998.

⁸⁵ Όλα τούτα διαθέσιμα στο <https://www.coe.int/el/web/about-us> (τελευταία πρόσβαση: 07/11/2022).

ηλεκτρονικό σύστημα, κακή χρήση συσκευών ηλεκτρονικής επεξεργασίας, πλαστογραφία με ηλεκτρονικό υπολογιστή, αδικήματα που έχουν σχέση με την απάτη μέσω υπολογιστή, αδικήματα που σχετίζονται με παιδική πορνογραφία και τα σχετικά εγκλήματα με δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας και συγγενικών δικαιωμάτων. Οι βασικοί στόχοι της, όπως περιγράφονται στο προοίμιο της Σύμβασης, είναι να ακολουθηθεί μία κοινή γραμμή σε ό,τι αφορά την αντεγκληματική πολιτική, η οποία θέτει ως στόχο την κοινωνική προστασία έναντι του κυβερνοεγκλήματος, με την υιοθέτηση κατάλληλης και πρόσφορης νομοθεσίας και την προώθηση της συνεργασίας σε διεθνές επίπεδο.

4.5. Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης - GRECO

Στο πλαίσιο της προσπάθειας και των στόχων του Συμβουλίου της Ευρώπης που αφορούν την προώθηση και καλή λειτουργία και ποιότητα της δημοκρατίας, την προάσπιση και το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την εφαρμογή της ανάλογης νομοθεσίας, το 1999 ιδρύθηκε από 17 κράτη μέλη, με συμμετέχουσα και την Ελλάδα, η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (Group of States against Corruption - Greco)⁸⁶. Η εν λόγω ομάδα έχει ως αποστολή να παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κρατών μελών που την απαρτίζουν με τα προτάγματα και τις κατευθύνσεις των πολιτικών πρόληψης και καταστολής κατά της διαφθοράς, την μέριμνα να προωθηθούν οι σχετικοί νόμοι, καθώς και την παροχή στήριξης στο πλαίσιο της ανταλλαγής γνώσεων και υιοθέτησης βέλτιστων πρακτικών μέσω διαφόρων προγραμμάτων. Σήμερα απαριθμεί 49 κράτη, μαζί με τις ΗΠΑ. Η λειτουργία του βασίζεται στη διενέργεια αξιολογητικών κύκλων των κρατών μελών, βάσει συγκεκριμένης θεματολογίας και κριτηρίων συμμόρφωσης. Όλα τούτα με τη σειρά τους μεταφράζονται σε συγκεκριμένες νομοθετικές, διοικητικές και πρακτικές εφαρμοστέες προτάσεις, οι οποίες με τη σειρά τους ενσωματώνονται σε ένα ενιαίο σύνολο διαδικασιών και προτάσεων, προκειμένου να καθίσταται εφικτή η αξιολόγηση και η μέτρηση της αποτελεσματικότητας του βαθμού συμμόρφωσης των κρατών μελών. Έτσι, η GRECO μπορεί να θεωρηθεί φορέας

⁸⁶ Με την απόφαση 13598/23-09-2009 του Συμβουλίου εγκρίθηκε το Εγχειρίδιο Κοινών Ομάδων Έρευνας (KOE), το οποίο κατήρτισε από κοινού η Eurojust με τη Europol.

δημιουργίας εξειδικευμένης γνώσης, με στόχο την παρότρυνση να συμμορφώνονται τα κράτη με πρότυπά της.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι μέσω των συναντήσεων ομάδων εργασίας προωθεί συνεργασίες και μέτρα για τη μείωση του φαινομένου της διαφθοράς στο Δημόσιο και τον πολιτικό χώρο. Χαρακτηριστική εξάλλου είναι η επικέντρωση του ενδιαφέροντός της για τον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτούνται τα πολιτικά κόμματα και τις χορηγίες σε αυτά για την προεκλογική εκστρατεία τους.

4.5.1. Έκθεση αξιολόγησης της Ελλάδας από την GRECO για το 2022

Το Μάρτιο του 2022 δημοσιεύθηκαν οι αξιολογήσεις της GRECO για την Ελλάδα στο πλαίσιο διεξαγωγής των διαφόρων κύκλων αξιολόγησής της⁸⁷. Πιο συγκεκριμένα, η GRECO αξιολόγησε την Ελλάδα σε σχέση με προηγούμενες συστάσεις που της είχε απευθύνει, στο κατά πόσο και με ποιους τρόπους τις εφάρμοσαν. Ακολουθεί η καταγραφή των τομέων για τους οποίους η GRECO είχε κάνει συστάσεις και οι παρατηρήσεις που έλαβαν χώρα.

A. Διαφάνεια και αποτελεσματικότητα των σχεδίων νομοθετικών πράξεων (Σύσταση i)

Η GRECO είχε συστήσει τη διασφάλιση της ύπαρξης κατάλληλου επιπέδου διαφάνειας και διαβούλευσης, συμπεριλαμβανομένων κατάλληλων χρονοδιαγραμμάτων σε αμφότερα νέα και τροποποιητικά σχέδια νομοθετικών πράξεων.

Ως προς τα ανωτέρω, σημειώνει ότι η Ελλάδα σημείωσε πρόοδο, καθώς η θέσπιση νομοθεσίας με επείγοντα χαρακτήρα μειώθηκε. Επιπλέον, η έκθεση αναφέρει ότι η Ελλάδα διαβεβαιώνει ότι επήλθε τροποποίηση στον Κανονισμό της Βουλής το 2020 με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας καθώς και της ποιοτικότερης και αποτελεσματικότερης νομοθεσίας. Περαιτέρω, χαιρετίζει το γεγονός ότι προνοήθηκε η συνόδευση κάθε νομοσχεδίου από μια Εκτίμηση Επιπτώσεων των Κανονιστικών Ρυθμίσεων, την αποκαλούμενη Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Η μόνη επιφύλαξη που εκφράζει η GRECO αφορά την αποδοτική εφαρμογή των υφιστάμενων κανονιστικών

⁸⁷ Διαθέσιμη στο https://www.ministryofjustice.gr/wp-content/uploads/2022/06/ADDENDUM_TO_THE_SECOND_COMPLIANCE_REPORT_25_MARCH_2022_GRECO-%CE%B5%CE%BB%CE%BB.pdf (τελευταία πρόσβαση: 06/11/2022).

ρυθμίσεων σχετικά με τη σαφήνεια των προτεινόμενων τροπολογιών και την διασφάλιση ότι δεν γίνεται κατάχρηση των επείγουσών τροπολογιών.

Η GRECO καταλήγει ότι η προαναφερθείσα Σύσταση συνεχίζει εν μέρει να εφαρμόζεται.

B. Πρόληψη της διαφθοράς των βουλευτών (Σύσταση χι)

Με την εν λόγω σύσταση, η GRECO πρότεινε την δημιουργία και την ανάπτυξη αποτελεσματικών εσωτερικών μηχανισμών για την προώθηση, την ευαισθητοποίηση και κατά συνέπεια την διασφάλιση της ακεραιότητας στη Βουλή, στο πλαίσιο της προσπάθειας μιας διακηρυγμένης πολιτικής ακεραιότητας σε συλλογικό επίπεδο, και σε ατομικό επίπεδο, μέσω της παροχής εμπιστευτικών συμβουλών σε μη ομαλές καταστάσεις.

Εν προκειμένω, σημειώνεται ότι η εν λόγω σύσταση εφαρμόστηκε εν μέρει, ήτοι σε ικανοποιητικό βαθμό, στη Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης. Προτάθηκε ένα εγχειρίδιο συμμόρφωσης με τον Κώδικα Δεοντολογίας, το οποίο λειτουργεί συμπληρωματικά του Κώδικα και βοηθά στο να εφαρμόζεται ορθότερα ο Κώδικας. Αμφότερα τα έγγραφα διατέθηκαν στους βουλευτές και δημοσιεύτηκαν στο διαδίκτυο. Ορισμένες περιπτώσεις που αφορούσαν την ακεραιότητα των βουλευτών, αντιμετωπίστηκαν μεταξύ άλλων με μεμονωμένες και συγκεκριμένες συστάσεις προς τους βουλευτές, κατά τα προβλεπόμενα του Κώδικα. Κατόπιν, διενεργήθηκε αξιολόγηση για τον τρόπο με τον οποίο οι βουλευτές εφάρμοσαν τις συστάσεις αυτές.

Επιπλέον, η GRECO επισημαίνει ότι στο Εγχειρίδιο για συμμόρφωση με τον Κώδικα Δεοντολογίας υπάρχει η πρόβλεψη παροχής συμβουλών στους βουλευτές με εμπιστευτικό τρόπο, κάτι που αξιολογείται θετικά. Εντούτοις, τονίζεται ότι η Επιτροπή Κοινοβουλευτικής Δεοντολογίας, ήτοι το όργανο που είναι επιφορτισμένο με το έργο να ελέγχει κατά πόσο ο Κώδικας εφαρμόζεται ορθά και είναι αρμόδιο για την κίνηση πειθαρχικών διαδικασιών σχετικά με τους βουλευτές, είναι συγχρόνως αρμόδιο να παρέχει εμπιστευτικές συμβουλές. Τούτος ο συνδυασμός λειτουργιών στο ίδιο και το αυτό όργανο φαίνεται να προκαλεί σύγχυση. Ακριβώς λόγω αυτού, η GRECO καταλήγει στο ότι η Σύσταση εφαρμόζεται μόνο κατά ένα μέρος.

Γ. Πρόληψη της διαφθοράς των δικαστών και εισαγγελέων (Σύσταση xii)

Η GRECO είχε κάνει σύσταση περί αλλαγής του τρόπου με τον οποίο επιλέγονται οι δικαστές και οι εισαγγελείς στις υψηλότερες θέσεις, αποκλείοντας τις πολιτικές εισροές και προτείνοντας την εμπλοκή των ομοτίμων τους, καθώς και την εξέταση του ενδεχομένου μεταβολής των όρων για την εκκίνηση των πειθαρχικών διαδικασιών ως προς αυτές.

Σχετικά με τη σύσταση αυτή, η GRECO σημειώνει ότι δεν εφαρμόστηκε στη Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης. Αναλυτικότερα, επισημάνθηκε ότι παρά την ύπαρξη νομοσχεδίου για την τροποποίηση του «Κώδικα οργανισμού δικαστηρίων και κατάσταση δικαστικών λειτουργιών» σχετικά με την προαγωγή δικαστών και εισαγγελέων σε κάποιες ανώτερες θέσεις, τούτο δεν είχε ωριμάσει ακόμα στο Υπουργείο Δικαιοσύνης. Ακόμη, αναφέρει ότι ναι μεν συμπεριλήφθηκε στο Εθνικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς 2018-2021 μία νέα χαρτογράφηση των πειθαρχικών διαδικασιών για δικαστές και εισαγγελείς, ωστόσο δεν είχαν λάβει χώρα συγκεκριμένα και ξεκάθαρα βήματα.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, η GRECO καταλήγει ότι η εν λόγω Σύσταση συνεχίζει να μην εφαρμόζεται.

Δ. Βελτίωση διαδικαστικών κανόνων και πρόβλεψη περισσότερων εγγυήσεων του συστήματος υποβολής καταγγελιών και ενίσχυση του ρόλου των δικαστών και των εισαγγελέων με διευθυντικά καθήκοντα όσον αφορά τη διαχείριση του φόρτου υποθέσεων (Σύσταση xiii).

Εν προκειμένω, σημειώνεται πως η συγκεκριμένη σύσταση δεν εφαρμόστηκε στη Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης. Παρά, όπως προελέχθη, την εκπόνηση σχεδίου νόμου προκειμένου να τροποποιηθεί ο «Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάσταση δικαστικών λειτουργιών» προκειμένου να ενδυναμωθούν οι εγγυήσεις έναντι των καθυστερήσεων και του ρόλου των δικαστών στη διαχείριση του φόρτου υποθέσεων, αυτό δεν είχε ολοκληρωθεί ακόμα.

Οι Ελληνικές Αρχές ωστόσο αναφέρουν ότι έγιναν βήματα προς την εκπλήρωση των κατευθύνσεων της Σύστασης. Αρχικά, αναφέρουν ότι ετέθη σε ισχύ ο νόμος για τη Διαμεσολάβηση σε αστικές εμπορικές διαφορές, κάτι που βοήθησε σε μεγάλο βαθμό στην αποσυμφόρηση των πινακίων των δικαστηρίων και στη μη κατάληξη μεγάλου ποσοστού ανάλογων υποθέσεων στο ακροατήριο.

Η GRECO, λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερθέντα, διατυπώνει το συμπέρασμα ότι ναι μεν τα ανωτέρω βοηθούν στη μείωση του φόρτου εργασίας και των καθυστερήσεων των δικαστηρίων, αλλά συνιστούν μόνο μία έμμεση αντιμετώπιση. Παρόλα αυτά, επισημαίνει ότι δεν έχει γίνει επαρκής προσπάθεια σε σχέση με τη λήψη μέτρων για την δημιουργία και εξασφάλιση διαδικαστικών εγγυήσεων έναντι των δικαστηριακών καθυστερήσεων και την απουσία διόδων για υποβολή καταγγελιών, που αφορούν τέτοιου είδους καθυστερήσεις. Κατά συνέπεια, συμπεραίνει ότι ειδικά αυτό το σκέλος της Σύστασης δεν εφαρμόζεται. Έτσι, καταλήγει στο ότι η Σύσταση εν συνόλω δεν εφαρμόζεται.

Ε. Εισαγωγή προτύπων επαγγελματικής συμπεριφοράς και ακεραιότητας (Σύσταση χiv)

Η συγκεκριμένη σύσταση δεν εφαρμόστηκε στη Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης. Η GRECO επισημαίνει πως παρά την έκδοση ενός χάρτη δεοντολογίας για τους διοικητικούς δικαστές από το Συμβούλιο της Επικρατείας, τούτος εξεδόθη εξαιρετικά αργά, ήδη κατά την ημέρα της συζήτησης της Έκθεσης Αξιολόγησης. Ως εκ τούτου, η GRECO δεν εδύνατο να αξιολογήσει το περιεχόμενο του χάρτη αυτού για τους σκοπούς της Έκθεσης. Καταλήγει, λοιπόν στο ότι η συγκεκριμένη Σύσταση εξακολουθεί να μην εφαρμόζεται.

ΣΤ. Ανάπτυξη εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης σε θέματα ακεραιότητας της κατάρτισης δικαστών και εισαγγελέων (Σύσταση xvii)

Σχετικά με τη Σύσταση αυτή, η GRECO σημειώνει ότι εφαρμόστηκε κατά ένα μέρος στη Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης. Παρατηρήθηκε βελτιωμένη και συνεπής κατάρτιση δικαστών και εισαγγελέων σε ζητήματα δικαστικής ακεραιότητας.

Οι Ελληνικές Αρχές από την πλευρά τους διατείνονται πως, ένεκα της συνεχιζόμενης κατάρτισης των δικαστών και εισαγγελέων, η Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών, σε συνεργασία με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας και το UNODC (Γραφείο Ηνωμένων Εθνών για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα), προγραμμάτισε και υλοποίησε δύο σεμινάρια για τη δικαστική δεοντολογία. Στόχος και των δύο σεμιναρίων ήταν η επίρρωση της δικαστικής και εισαγγελικής ευαισθητοποίησης όσον αφορά τους δεοντολογικούς και συμπεριφορικούς κανόνες σχετικά με την επαγγελματική και προσωπική τους ζωή, σύμφωνα με τα πρότυπα που επικρατούν διεθνώς και τις βέλτιστες

πρακτικές των Κρατών Μελών της Ε.Ε. Περαιτέρω, οι Αρχές ανέφεραν ότι με το ν. 4871/2021, επήλθαν σημαντικές αλλαγές εις αμφότερα οργανωτικό και λειτουργικό επίπεδο της Σχολής Δικαστών, με άμεση επίδραση στη συνεχή εκπαίδευση δικαστών και εισαγγελέων. Ακόμη, σημειώνει ότι προβλέπονται ετήσια σεμινάρια για τη δικαστική δεοντολογία.

Όσον αφορά τη στάση της GRECO, ναι μεν δίνει σημασία στα ανωτέρω δεδομένα, ωστόσο υπογραμμίζει ότι τα σεμινάρια δεν μπορούν να λειτουργούν ως υποκατάστατο διαρκούς πολιτικής κατάρτισης και ευαισθητοποίησης δικαστών και εισαγγελέων σε ζητήματα ακεραιότητας. Συμπεραίνει, λοιπόν, ότι η Σύσταση αυτή συνεχίζει να παραμένει εν μέρει ανεφάρμοστη.

Z. Πρόληψη της διαφθορά ειδικά όσον αφορά τους εισαγγελείς (Σύσταση xix)

Η GRECO έκανε σύσταση ώστε να τροποποιηθούν οι διαδικασίες του άρθρου 86 του Συντάγματος, προκειμένου να καθίσταται ευχερέστερη η διάγνωση της ποινικής ευθύνης εν ενεργεία ή πρώην μελών της Κυβέρνησης.

Η Σύσταση αυτή εφαρμόστηκε μόνο κατά ένα μέρος στη Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης. Πράγματι, το άρθρο 86 του Συντάγματος αναθεωρήθηκε με την τελευταία αναθεώρηση του 2019. Ειδικότερα, η ειδική περίοδος παραγραφής μέσα στην οποία μπορούσε να ασκηθεί ποινική δίωξη εναντίον των εν ενεργεία και πρώην μελών της Κυβέρνησης καταργήθηκε και παράλληλα προβλέφθηκε ένα ρεαλιστικότερο χρονικό περιθώριο προκειμένου η Βουλή να μπορεί να ασκήσει τον «εισαγγελικό» της ρόλο κατά των προαναφερθέντων προσώπων για ποινικά αδικήματα που διαπράχθηκαν κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους. Παρά τους δισταγμούς της GRECO για την αποτελεσματικότητα της αναθεωρημένης διάταξης, έλαβε υπόψη την δυσκολία της συνταγματικής αναθεωρητικής διαδικασίας, η οποία, όπως επισημάνθηκε από τις ελληνικές αρχές, δεν μπορεί να λάβει χώρα πριν την πάροδο πενταετίας από την προηγούμενη αναθεώρηση. Ως εκ τούτου, η GRECO δεν εξέφρασε περαιτέρω προβληματισμούς όσον αφορά τις ακολουθούμενες διαδικασίες από το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86, καταλήγοντας έτσι στο συμπέρασμα ότι η Σύσταση xix εφαρμόστηκε ικανοποιητικά.

4.6. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)⁸⁸ είναι επιφορτισμένη με το καθήκον διενέργειας ερευνών για τον εντοπισμό φαινομένων απάτης, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ενωσιακός νομοθέτης, κοινοτικός τότε, ήδη από το 1995 είχε σχηματίσει ένα οριζόντιο νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο περιελάμβανε μεταξύ άλλων τον ορισμό της απάτης (3ος πυλώνας), που περιλαμβάνει επιμέρους αξιόποινες πράξεις⁸⁹. Πιο συγκεκριμένα, τα καθήκοντα της υπηρεσίας έγκεινται στην καταπολέμηση της απάτης σε επιχειρησιακό επίπεδο και σε επίπεδο προετοιμασίας των πολιτικών και νομοθετικών δράσεων με ιδιαίτερη έμφαση στον τομέα των εσωτερικών ερευνών.

Η νομική βάση για την καταπολέμηση της απάτης δίδεται ήδη από το άρθρο 325⁹⁰ της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ και το άρθρο 280 της Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΕ. Η OLAF συγκέντρωσε σταδιακά όλες τις αρμοδιότητες που σχετίζονταν με την καταπολέμηση της απάτης, κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής, ως αποτέλεσμα διαδοχικών προσαρμογών με σκοπό την ενδυνάμωση των μέσων και των εργαλείων για την αντιμετώπιση και εξάλειψη φαινομένων απάτης.

Οι λεπτομέρειες εφαρμογής των αρμοδιοτήτων και εν γένει της λειτουργίας της OLAF καθορίζονται από δύο Κανονισμούς και μία διοργανική συμφωνία. Ειδικότερα, πρόκειται για τον Κανονισμό 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 1999 σχετικά με τις έρευνες που διεξάγονται από την

⁸⁸ Η συντομογραφία *OLAF* προέρχεται από τη γαλλική ονομασία της Υπηρεσίας *Office European De Lutte Antifraude*, μεταφραζόμενη ως «Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης».

⁸⁹ Στο προοίμιο της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ C 316, 27.11.1995), διαθέσιμη στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41995A1127%2803%29&qid=1673786087124>, λέγεται ότι «Οι απάτες σε βάρος των εσόδων και των δαπανών των Κοινοτήτων σε πολλές περιπτώσεις δεν περιορίζονται σε μία μόνη χώρα, συχνά δε διαπράττονται από οργανωμένα εγκληματικά δίκτυα». (τελευταία πρόσβαση: 07/11/2022).

⁹⁰ «Η Ένωση και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οποιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη καθώς και στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.», διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> (τελευταία πρόσβαση: 07/11/2022).

OLAF⁹¹, τον Κανονισμό 1074/1999 του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 1999 σχετικά με τις έρευνες που διεξάγονται από την OLAF και τη Διοργανική Συμφωνία της 25ης Μαΐου 1999 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που διεξάγονται από την OLAF.

Οι αρμοδιότητες διενέργειας ερευνών της OLAF σχετίζονται κυρίως με καθήκοντα που είχαν πιο πριν ανατεθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάσει των Κανονισμών 2988/1995 και 2185/1996 για την προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τη διεξαγωγή από την Επιτροπή επιτόπιων ελέγχων και επαληθεύσεων για την προστασία των χρηματοοικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από την απάτη και άλλες παράνομες πράξεις, αντίστοιχα. Ακόμη, η OLAF λειτουργεί βάσει του Κανονισμού 515/1997 περί αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των διοικητικών αρχών.

Βάσει των ανωτέρω ιδρυτικών πράξεων και ρυθμιστικών κανόνων, οι αρμοδιότητες της OLAF συνοψίζονται ως ακολούθως: 1. διενέργεια εξωτερικών διοικητικών ερευνών στο πλαίσιο καταπολέμησης της απάτης και κάθε δραστηριότητας με παράνομο χαρακτήρα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, καθώς και με κάθε πράξη ή δραστηριότητα επιχειρηματιών που διαπράττουν παραβάσεις σχετικές με ενωσιακές διατάξεις, 2. διενέργεια εσωτερικών διοικητικών ερευνητικών ελέγχων με στόχο την ανεύρεση κάθε παράνομης δραστηριότητας σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ που δύνανται να στοιχειοθετούν απάτη, διαφθορά ή σοβαρή παράλειψη των υποχρεώσεων των κύριων και επικουρικών οργάνων ή οργανισμών, μονίμων ή μη υπαλλήλων της ΕΕ, ώστε να υπόκεινται σε πειθαρχικές και πιθανόν ποινικές κυρώσεις, 3. διεξαγωγή ερευνητικών αποστολών σε άλλους τομείς μετά από αίτηση των κύριων και επικουρικών οργάνων της ΕΕ, 4. ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα καταπολέμησης της απάτης, 5. σχεδιασμός και προετοιμασία των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης, 6. σχεδιασμός και ανάπτυξη επιχειρησιακών δραστηριοτήτων όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης (ανάπτυξη υποδομών που συλλέγουν και

⁹¹ Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52006PC0244> (τελευταία πρόσβαση: 10/11/2022).

αναλύουν πληροφορίες, παροχή συνδρομής τεχνικού χαρακτήρα), 7. άμεση επαφή και συνομιλίες με τις δικαστικές αρχές και με τις υπάρχουσες εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με την αρμοδιότητα να επιβάλλουν τον νόμο και 8. εκπροσώπηση της Επιτροπής για ζητήματα καταπολέμησης της απάτης.

Λαμβανομένων υπόψη των προπεριγραφέντων, θα έλεγε κανείς ότι οι αρμοδιότητες της OLAF καλύπτουν τρεις βασικούς τομείς: πληροφορίες, σχεδιασμό και εφαρμογή της πολιτικής για την καταπολέμηση της απάτης, έρευνες και συντονισμός. Πιο συγκεκριμένα, η OLAF έχει την εξουσία διενέργειας διοικητικών ερευνών όμως μπορεί παράλληλα να επικουρεί τις αρχές των κρατών μελών, παρέχοντάς τους συνδρομή στις διοικητικές και ποινικές έρευνές τους ή συντονίζοντας διακρατικές υποθέσεις. Μέσα από τη δράση της διασφαλίζει ότι τα κονδύλια της ΕΕ δαπανώνται με ορθό τρόπο, η ΕΕ προστατεύεται ως προς την είσπραξη των νομίμων εσόδων της και ότι το προσωπικό της δρα κατά πως υπαγορεύουν οι κανόνες.

Όσον αφορά τις εξωτερικές έρευνες, η OLAF δύναται να έχει άμεση πρόσβαση, χωρίς προειδοποίηση, σε κάθε γραπτό στοιχείο που έχουν στη διάθεσή τους τα ενωσιακά κύρια και επικουρικά όργανα. Δύναται επίσης να αιτηθεί προφορικές πληροφορίες σε κάθε σχετικό άτομο και να διεξαγάγει επιτόπιους ελέγχους στους οικονομικούς φορείς.

Σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες, σε περίπτωση που η OLAF εντοπίσει και διαπιστώσει τη συμμετοχή μέλους, προϊσταμένου ή υπαλλήλου, ενημερώνει το κύριο ή επικουρικό όργανο ή τον οργανισμό στον οποίο ανήκει το άτομο αυτό, εκτός της περίπτωσης όπου η πληροφορία αυτή πρέπει να τηρηθεί απόρρητη με στόχο τη διεξαγωγή έρευνας ή ενδεχόμενης διερεύνησης σε εθνικό επίπεδο.

Σημειωτέον, ότι η δράση της OLAF υπόκειται σε περιορισμούς. Επί παραδείγματι, η OLAF μπορεί να διεξαγάγει ελέγχους στο χώρο εργασίας των υπαλλήλων της ΕΕ, όχι όμως στην κατοικία τους. Σε κάθε περίπτωση, οι εσωτερικοί και εξωτερικοί έλεγχοι και επαληθεύσεις δεν επηρεάζουν τις κρατικές αρμοδιότητες όσον αφορά την άσκηση ποινικής δίωξης.

Εκ του ρόλου και του τρόπου λειτουργίας της OLAF, προκύπτει ότι συνιστά μία υπηρεσία με ιδιόρρυθμο χαρακτήρα. Σαφέστερα, δεν αποτελεί ούτε ανεξάρτητη αρχή, καθώς είναι τμήμα της Επιτροπής, ούτε όμως υπόκειται ιεραρχικά ή σε σχέση εποπτείας

με αυτή ή άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης. Διέπεται από δημοσιονομική και διοικητική αυτονομία με πρώτιστο λόγο να καθίσταται ανεξάρτητη επιχειρησιακά.

Τέλος, οι δραστηριότητες της OLAF καλύπτουν όλα τα θεσμικά και λοιπά όργανα, οργανισμούς και υπηρεσίες που έχουν ιδρυθεί από την ΕΕ, την επικράτεια και τρίτες χώρες σε περιπτώσεις που διακυβεύονται ευρωπαϊκά κονδύλια και η συνεργασία με τις χώρες αυτές είναι δυνατή βάσει προηγούμενων συμφωνιών. Αμφότερες οι αρχές της συνεργασίας και η αρχή της εναρμόνισης, ήτοι της προσέγγισης με σκοπό την άρση των διαφορών των εσωτερικών νομικών κανόνων διέπουν τη δράση της OLAF.

Σελίδα σκόπιμα κενή

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο βασικότερος λόγος συνέχισης της ύπαρξης του φαινομένου της διαφθοράς στον πλανήτη έγκειται στο ότι στις πλείστες των περιπτώσεων γίνεται αντιληπτή και συγχρόνως ρυθμίζεται ως ένα ή περισσότερα κοινά εγκλήματα. Παρά τις νομοθετικές παρεμβάσεις, τη διαμόρφωση πρακτικών και την δημιουργία φορέων, αρχών και μηχανισμών καταπολέμησής της, η διαφθορά παραμένει ένα συχνό έγκλημα. Τούτο οφείλεται κυρίως στο ότι δεν συνεπάγεται την αρμόζουσα ανυποληψία και αποδοκιμασία στον παραβάτη. Επιπλέον, οι σημειωθείσες παραβάσεις δεν επιφέρουν αυστηρές κυρώσεις, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται συχνές υποτροπές. Καθώς δεν υφίσταται ένα ορατό θύμα που στη συνέχεια θα επιδιώξει την τιμωρία του εγκλήματος και του παραβάτη, αλλά και την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη, ο ρόλος της πάταξης του εγκλήματος της διαφθοράς και της δίωξης του παραβάτη εναπόκειται στο κράτος. Όντως είναι το κράτος που οφείλει να αναλάβει αυτό το έργο, καθώς το κόστος της διαφθοράς είναι πολύ μεγάλο: Ενδεικτικά, η οικονομική στασιμότητα ή και η οπισθοδρόμηση που συνεπάγεται η διαφθορά προκαλούν πλήγμα στην κοινωνική δικαιοσύνη.

Όπως αναλυτικά προεξετέθη, οι αιτιακοί παράγοντες του φαινομένου της διαφθοράς είναι ποικίλοι και πηγάζουν εκ πολλών τομέων. Πολιτική και οικονομία περιπλέκονται, με συνέπεια όταν η δεύτερη βρίσκεται σε ισχνή θέση η πρώτη να λαμβάνει ενισχυμένο ρόλο και το πεδίο δράσης να καθίσταται αρκετά εκτεταμένο με συνέπεια να σημειώνονται συχνές αυθαιρεσίες. Άμεσα συνδεδεμένο τούτου είναι εξάλλου το επαγγελματικό ήθος και η κουλτούρα ενός λαού που συχνά τον ωθεί προς περισσότερο διεφθαρμένες ή μη πράξεις. Ως εκ τούτου, η ενδυνάμωση της εκπαίδευσης με έμφαση σε αρχές και αξίες υγιούς ανταγωνισμού και επαγγελματικής αλληλεγγύης αναδεικνύεται ως η κύρια δίοδος αλλαγής κοινωνιών που είναι “εκπαιδευμένες” στο να είναι ευάλωτες στη διαφυγή διεφθαρμένων τακτικών προς επίτευξη των σκοπών τους. Τούτο με την σειρά του σαφώς και θα οδηγήσει και σε εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης αυτών των κρατών από φαινόμενα διαφθοράς, καθώς οι υπάλληλοι που θα την στελεχώνουν θα εισέρχονται με νοοτροπία απηλλαγμένη τέτοιων αντιλήψεων και μεθόδων. Κατ’ επέκταση, η κακοδιοίκηση θα αρχίσει να αντικαθίσταται από την καλή διοίκηση, όπου η διοίκηση θα προασπίζεται μεν το δημόσιο συμφέρον αλλά συγχρόνως θα αντιμετωπίζει τον πολίτη δίκαια και αμερόληπτα.

Περαιτέρω, κατεγράφη η προσπάθεια που καταβάλλεται σε αμφότερα εθνικό, ενωσιακό και διεθνές πλαίσιο με σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Εντούτοις, αυτό το οποίο εντοπίστηκε ως προβληματική, ιδίως σε ό,τι αφορά το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο και δη το ελληνικό ποινικό δίκαιο είναι η συχνή έλλειψη αποτελεσματικής εφαρμογής του, κυρίως λόγω της απουσίας διεπιστημονικής οπτικής και αντιμετώπισης των εγκληματικών φαινομένων διαφθοράς και οργανωμένου οικονομικού -κυρίως- εγκλήματος. Ως εκ τούτου, αυτό το οποίο αναδεικνύεται ως επιτακτικού χαρακτήρα είναι η συνεργασία μεταξύ περισσότερων επιστημονικών πεδίων, όπως κοινωνιολογίας, νομικής και πολιτικής επιστήμης προκειμένου να καταπολεμηθεί η ίδια η πολυαιτιακότητα των προαναφερθέντων φαινομένων, ουχί μόνο τα αποτελέσματά τους. Με αυτόν τρόπο, επιπλέον, και η αντεγκληματική πολιτική θα αποκτήσει το πλήρες νόημά της και θα εκπληρώνει το σκοπό της με ολοκληρωμένο τρόπο.

Όσον αφορά την περίπτωση της Ελλάδας, η διαφθορά φαίνεται να προέρχεται κυρίως από μια αξιακή κρίση, με την οποία έχει εμποτιστεί η πολιτική, και όχι μόνο, κουλτούρα και η νοοτροπία. Η διαφθορά δεν συνιστά εξάλλου προνόμιο που έχει συγκεκριμένο πολιτικό κόμμα ή κοινωνική τάξη. Η οικονομική κρίση που ταλάνισε την Ελλάδα, δεν ήταν κεραυνός εν αιθρία. Αντιθέτως, υπήρξε απότοκος δεκαετιών κακοδιαχείρισης και αλόγιστης σπατάλης. Εντούτοις, μη παραβλεπτέα είναι και τα βήματα που έχουν επισυμβεί σε εγχώριο πλαίσιο, τα οποία ωστόσο πολλές φορές είτε δεν κρίθηκαν ικανοποιητικά αυτά καθαυτά είτε σημειώνονται πλημμέλειες στην εφαρμογή των διαφόρων μηχανισμών είτε απλώς απαιτούνται και άλλα μέτρα και εν γένει βελτιώσεις για την καταπολέμηση αμφοτέρων διαφθοράς και οικονομικού εγκλήματος.

Ειδικότερα, ο Συνήγορος του Πολίτη και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα αποτέλεσαν και συνεχίζουν να αποτελούν σημαντικούς θεσμούς στην καταπολέμηση των υπό ανάλυση φαινομένων. Λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη ότι συνιστούν ανεξάρτητες αρχές συνταγματικά κατοχυρωμένες, περιβαλλόμενες με τις εγγυήσεις της ανεξαρτησίας, γίνεται αντιληπτό ότι οι όποιες πολιτικές παρεμβολές απεμπολούνται και είναι καταδικαστέες. Ακολούθως, ο νεοπαγής θεσμός του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος με πανελλαδική αρμοδιότητα και με ενισχυμένες εξουσίες

αποτελεί ένα ελπιδοφόρο βήμα προς την αποτελεσματικότερη εύρεση και εξάλειψη οικονομικών εγκλημάτων και δη διαπραττομένων έναντι του Δημοσίου.

Στον αντίποδα, μη ενθαρρυντικό στοιχείο φαίνεται να είναι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών που ασκούσε το Ελεγκτικό Συνέδριο στους ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα. Τούτο φαίνεται να αποτελεί δημοσιονομικό πρόβλημα, καθώς με αυτόν τον τρόπο οι δημόσιες δαπάνες «ελέγχονται» αποκλειστικά και μόνο από τις Οικονομικές Υπηρεσίες που διοικητικά υπάγονται στους Διατάκτες και στον ιεραρχικό έλεγχό τους. Έτσι, παραβιάζεται η βασική ελεγκτική αρχή περί μη σύμπτωσης στο ίδιο πρόσωπο του ελέγχοντος και του ελεγχόμενου, αφού καταργείται η ανεξαρτησία του εκκαθαριστή έναντι του Διατάκτη, με επαπειλούμενο κίνδυνο πληρωμής μη σύννομων δαπανών υπό κράτος εξάρτησης. Ακόμη, η Έκθεση αξιολόγησης της Ελλάδας από την Greco για το 2022 αποτύπωσε υφιστάμενες παθογένειες, οι οποίες πολλάκις έχουν επισημανθεί στο ελληνικό κράτος. Ενώ επισημάνθηκαν σημαντικές βελτιώσεις, όπως η βελτίωση του τρόπου νομοθεσίας με την συνοδευτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης καθώς και αναβάθμιση της διαφάνειας, η Ελλάδα εξακολουθεί να μην εφαρμόζει ή να εφαρμόζει μόνο εν μέρει αρκετές συστάσεις, όπως την σύσταση για βελτίωση διαδικαστικών κανόνων και πρόβλεψη περισσότερων εγγυήσεων του συστήματος υποβολής καταγγελιών και ενίσχυση του ρόλου των δικαστών και των εισαγγελέων με διευθυντικά καθήκοντα όσον αφορά τη διαχείριση του φόρτου υποθέσεων ή την σύσταση για εισαγωγή βελτιωμένων προτύπων συμπεριφοράς και ακεραιότητας αμφοτέρων δικαστών και εισαγγελέων.

Καταληκτικά, αυτό που μπορεί να γίνει αντιληπτό είναι ότι σε κάθε περίπτωση πάντα και παντού παραμένουν περιθώρια βελτίωσης και περαιτέρω αποτελεσματικών παρεμβάσεων. Αυτό όμως που αναδεικνύεται ως ζωτικής σημασίας δεν είναι άλλο από την προσπάθεια αλλαγής της όλης στάσης και συμπεριφοράς απέναντι στο φαινόμενο «διαφθορά», ώστε αμφότερες κοινωνία και εξουσία να μη μένουν στην επίκριση του φαινομένου, αλλά να μην εισέρχονται στον πειρασμό να πράξουν ανάλογες πράξεις όταν τους δοθεί η ευκαιρία.

Σελίδα σκόπιμα κενή

ΠΗΓΕΣ-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

I. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ακριβοπούλου Χριστίνα - Ανθόπουλος Χαράλαμπος, (2015), «Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, Αθήνα.
- Αργυροηλιόπουλος Ηλίας, (2006), *Η Ιδιωτική και Δημόσια Διαφθορά ως έγκλημα Αθέμιτου Ανταγωνισμού. Μια προσέγγιση υπό το πρίσμα των Επιχειρηματικών Συναλλαγών*, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Δαγτόγλου Π., (2004), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα.
- Ζησιάδης Β., (2002), *Η οικονομική εγκληματικότητα. Το ουσιαστικό και δικονομικό οικονομικό ποινικό δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα.
- Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., (2014), *Οικονομικό Έγκλημα και Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα, 1, Αξιολόγηση του Ισχύοντος Θεσμικού Πλαισίου, Δίκαιο & Οικονομία*, Π.Ν. Σάκκουλας.
- Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., (2014), *Οικονομικό Έγκλημα και Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα, 3, Ένα συνεκτικό σχέδιο για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, Δίκαιο & Οικονομία*, Π.Ν. Σάκκουλα.
- Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., (2010), *Ποινική καταστολή της διαφθοράς στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο, σε Σύγχρονες εξελίξεις του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Ποινικού Δικαίου*.
- Κανελλόπουλος Κ., Κουσουλάκος Ι., Ράπανος Β., (1995), *Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή, Μετρήσεις και οικονομικές επιπτώσεις*, ΚΕΠΕ.
- Κουράκης Νέστωρ, (2012), *Διαφάνεια & καταπολέμηση της διαφθοράς*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Κουράκης Νέστωρ και Αναστασία Σαμαρά-Κρίσπη (2015), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.
- Μάνεσης Α., (1982), *Ατομικές ελευθερίες*, Εκδ. Σάκκουλα.

- Μανιτάκης Α., (1994), *Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας*, Τόμος Ι, Εκδ. Σάκκουλα.
- Μπιτζιλέκης Ν., (2001), *Υπηρεσιακά Εγκλήματα*, Εκδ. Σάκκουλα, 2η εκδ.
- Νεγρεπόντη - Διβάνη Μ., (1991), *Η οικονομία της Παραοικονομίας στην Ελλάδα*, Εκδ. Παπαζήση.
- Ράικος Γ. Δημήτριος, (2006), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά - Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Εκδ. Σάκκουλα.
- Ράικος Γ. Δημήτριος, (2005), *Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδ. Σάκκουλα.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., (2017), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σταυρόπουλος Γ., (2013), *Διαφθορά και υπάλληλοι του δημοσίου, Διοικητικές και δικαστικές όψεις*, Αθήνα, Εκδ. Μαραγκοπούλου.
- Τεγόπουλος-Φυτράκης, (1995), *Ελληνικό Λεξικό*, Φυτράκης Α.Ε.
- Τζέμος Βασίλης, (2013), *«Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο - Διαγράμματα»*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

II. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ:

- Gray Cheryl W., and Kaufmann Daniel, (March, 1998), «Corruption and Development», *Finance and Development*.
- Grier Robin, (1995), «The effect of religion on economic development: A cross national study of 63 former colonies», *Kyklos* 1.

III. ΝΟΜΟΙ:

- Ελληνικό Σύνταγμα, διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/> (τελευταία πρόσβαση: 01/06/2022).
- Ποινικός Κώδικας, άρθρο 242, διαθέσιμο στο https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs.php (τελευταία πρόσβαση: 21/09/2022).

Ν. 3094/2003 (ΦΕΚ Α' 10/22.01.2003) *Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις* διαθέσιμο στο https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs.php (τελευταία πρόσβαση: 13/06/2022).

Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143/28-6-2014) *Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)* - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις, άρθρο 169 διαθέσιμο στο https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs.php (τελευταία πρόσβαση: 07/07/2022).

IV. ΑΡΘΡΑ

Δημήτρης Βλάσσης, (2012), *Σύγχρονες εξελίξεις στη διεθνή σκηνή για την αντιμετώπιση της διαφθοράς υπό το πρίσμα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών: εμπέλεια, εφαρμογή και δυναμική της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς σε Διαφάνεια & Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Θεσμικές Συγκλίσεις και παράλληλοι δρόμοι*, Επιμ. Νέστωρ Κουράκης, Κ.Δ. Σπινέλλη, Πάρης Ζύγουρας, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.

Νικηφόρος Διαμαντούρος, (2015), «Η διαφθορά στη σχέση της με τη χρηστή διοίκηση, το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία», στο Νέστωρ Κουράκης και Αναστασία Σαμαρά-Κρίσπη (επιμ.), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Κουράκης Ν., (2000), «Το οικονομικό έγκλημα στην Ελλάδα σήμερα», στο ΠοινΔικ.

Λίβος Ν., (2000) «Οργανωμένο Έγκλημα: Έννοια και δικονομικοί τρόποι αντιμετώπισής του», στο *Το Οργανωμένο Έγκλημα από τη σκοπιά του Ποινικού Δικαίου*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.

Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε., (2000), «Η νομιμοποίηση των εσόδων από εγκληματικές πράξεις», στο *Το Οργανωμένο Έγκλημα από τη σκοπιά του Ποινικού Δικαίου*.

Σωτηρόπουλος Βασίλης, (2019), «Είναι αναγκαία η Εθνική Αρχή Διαφάνειας;».

Τζώρτζη Χρύσα, «Εγκλήματα Λευκού Κολάρου».

V. ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

<https://www.openbook.gr/ekthesi-axiologisis-toy-ethnikoy-systimatos-akeraiotitas-stin-ellada/>

<https://www.transparency.org/>

<https://socialpolicy.gr/2016/05/%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CE%BB%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CE%BB%CE%B5%CF%85%CE%BA%CE%BF%CF%8D-%CE%BA%CE%BF%CE%BB%CE%AC%CF%81%CE%BF%CF%85.html>

<https://euretirio.com/forodiatfygi/>

<https://www.synigoros.gr/resources/ee2019-p03-25-47-statistiki-apotiposi.pdf>

<https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/einai-anagkaia-i-ethniki-archi-diafaneias/>

<https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites>

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/guide_decision_makers_el.pdf

<https://integritypact.gr/>

<https://www.dpa.gr/sites/default/files/2022-09/Annual%202020%20v2.0%20-%20Webpage.pdf>

<https://www.dpa.gr/sites/default/files/2022-09/Annual%202020%20v2.0%20-%20Webpage.pdf>

<https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

<https://rm.coe.int/168007f3f5>

https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

<https://www.ekdd.gr/i-sxolisdda/%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%86%CE%B9%CE%BB-%CE%B5%CF%83%CE%B4%CE%B4%CE%B1/>

<https://www.coe.int/el/web/about-us>

https://www.ministryofjustice.gr/wp-content/uploads/2022/06/ADDENDUM_TO_THE_SECOND_COMPLIANCE_REPORT_25_MARCH_2022_GRECO-%CE%B5%CE%BB%CE%BB.pdf

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41995A1127%2803%29&qid=1673786087124>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52006PC0244>

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#define>

<https://www.prismaweb.org/nl/wp-content/uploads/2017/07/The-effect-of-religion-on-economic-development-A-cross-national-study-of-63-former-colonies%e2%94%82Robin-Grier%e2%94%821997.pdf>

<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>

https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs.php