

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ: «Πολιτική Ανάλυση
και Πολιτική Θεωρία»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

*«Τα Διεθνή και Ευρωπαϊκά Εργαλεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς:
Ειδικότερα το παράδειγμα της δράσης της Greco στη διαμόρφωση της εσωτερικής
πολιτικής».*

ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ ΒΑΤΙΚΑΛΟΥ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΗΒΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ

ΡΕΘΥΜΝΟ 2016

Περίληψη:

Η Διαφθορά αποτελεί ένα εξαιρετικά σύνθετο φαινόμενο, το οποίο έχει την τάση να διαχέεται στο σύνολο της κοινωνικοπολιτικής δομής και να διεισδύει στους πόρους της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής. Το φαινόμενο της διαφθοράς τείνει να διαποτίσει πολλές λειτουργίες του ανωτέρω συστήματος. Από την άποψη αυτή η διαφθορά μπορεί να χαρακτηριστεί, δίχως υπερβολή, ως δομικό πρόβλημα.

Η παρούσα διπλωματική εργασία που διεξάγεται στο πλαίσιο του μεταπτυχιακού προγράμματος του τμήματος πολιτικής επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης ξεκινάει με την προσπάθεια καταγραφής ενός κοινά αποδεκτού ορισμού για τη διαφθορά, των εννοιολογικών προσεγγίσεων του – παγκόσμιου- αυτού φαινομένου, καθώς και των τρόπων (μορφές) με τις οποίες παρουσιάζεται. Θα επιχειρηθεί η διαφθορά ως έννοια να αναλυθεί, σημασιοδοτηθεί, οριοθετηθεί το τι περιλαμβάνει και τι αποκλείει, τι συμβολίζει και τι νοηματοδοτεί.

Ακολουθεί η παρουσίαση των διεθνών συμβάσεων του ΟΗΕ, του ΟΟΣΑ και της Greco κατά της διαφθοράς με επεξηγηματική ανάλυση των αντιστοίχων Ομάδων Εργασίας, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με την παρακολούθηση της εφαρμογής των συμβάσεων στην πράξη στα Κράτη-μέλη. Κατά τον ίδιο τρόπο απεικονίζεται και το νομικό ευρωπαϊκό πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς με έμφαση στην πρόσφατη ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαφθορά (EU Anti-corruption report) στο πρότυπο των εκθέσεων των ανωτέρω εποπτικών μηχανισμών.

Τέλος γίνεται ειδικότερη αναφορά στην Greco, στον τρόπο λειτουργίας της και τους Κύκλους Αξιολόγησης με τους οποίους λειτουργεί, με αναλυτική παράθεση των συστάσεων που απευθύνθηκαν στην Ελλάδα στους τέσσερις κύκλους αξιολόγησης, καθώς και στα μέτρα εσωτερικής πολιτικής τα οποία ελήφθησαν από τη Χώρα μας στα πλαίσια υλοποίησης των απευθυντέων συστάσεων της Greco.

Λέξεις κλειδιά: πολιτική διαφθορά, έννοια, συστάσεις Greco, υλοποίηση, διεθνή εργαλεία, EU Anti-corruption report.

SUMMARY:

Corruption is an extremely complex phenomenon, which tends to diffuse into the whole of the sociopolitical structure and to penetrate to the resources of public administration and politics. The phenomenon of corruption tends to permeate many functions of the above system. From this point of view, corruption can be characterized, without exaggeration, as a structural problem. The present diploma thesis, which takes place within the framework of the postgraduate program of the Department of Political Science of the University of Crete, begins with the attempt to record a commonly accepted definition of corruption, the conceptual approaches of this global phenomenon and the ways with the presented. Corruption will be attempted as a concept to be analyzed, signified, in order to determine what includes and what it excludes, what it symbolizes and what it implies.

Furthermore this diploma thesis continues with the presentation of the UN, OECD and Greco International Conventions Against Corruption with an explanatory analysis of the respective Working Groups, which are responsible for monitoring the implementation of conventions in practice by the Member States. In the same way, the European legal framework for combating corruption is highlighted, with emphasis on the recent EU Anti-Corruption Report on the model of reports of these supervisory mechanisms.

Finally, there is a specific reference to Greco, its way of operation according to the Evaluation Rounds with a detailed quote to the recommendations addressed to Greece during the four evaluation rounds, as well as the internal policy measures taken by our country in the framework of implementation of Greco's recommendations.

Key Words: political corruption, semantic definition of corruption, Greco recommendations, international instruments, EU Anti-corruption report.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ:

Εισαγωγή

A1. Εμπειρική διερεύνηση του φαινομένου της διαφθοράς.....	6
2. Εννοιολογικός προσδι-ορισμός διαφθοράς.....	7
3α. Η αναζήτηση ενός κοινού ορισμού.....	8
3β. Συναφείς έννοιες.....	13
4. Τυπολογία της διαφθοράς.....	15

B. Τα Διεθνή εργαλεία κατά της διαφθοράς

1. Σύμβαση του ΟΟΣΑ.....	18
2. Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της διαφθοράς.....	19
3. Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών.....	19
4. ΕΕ και Διαφθορά.....	21
5. EU Anti-corruption report	22

Γ. Το παράδειγμα της δράσης της Greco για την Ελλάδα

1. 1ος Κύκλος Αξιολόγησης.....	26
2. 2^{ος} Κύκλος Αξιολόγησης.....	34
3. 3^{ος} Κύκλος Αξιολόγησης.....	42
4. 4^{ος} Κύκλος Αξιολόγησης.....	63

Δ. Συμπέρασμα.....	66
---------------------------	-----------



ΕΙΣΑΓΩΓΗ:

Η Διαφθορά είναι ένα φαινόμενο σύνθετο, πολύπλοκο και διαχρονικό, ένα φαινόμενο που πλήττει τους δημοκρατικούς θεσμούς, την οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή αναπτυσσόμενων και αναπτυσσόμενων κρατών. Είναι ένα φαινόμενο που ειδικά σήμερα, μέσα στο συνεχώς διευρυνόμενο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, δεν γνωρίζει σύνορα κι έχει αναγνωρισθεί από τη Διεθνή Κοινότητα ως παγκόσμιο πρόβλημα, το οποίο στην εποχή της παγκοσμιοποίησης που διανύουμε έχει λάβει διεθνείς διαστάσεις. Το φαινόμενο δεν είναι μονοδιάστατο αλλά εκδηλώνεται με διαφορετική όψη σε κάθε χώρα και συνεπώς η αντιμετώπισή του ποικίλλει. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και οι Διεθνείς Φορείς και Οργανισμοί, συνειδητοποιώντας την πολύμορφη φύση του φαινομένου και των επιπτώσεών του, προχωρούν στη νομική θωράκιση της Διεθνούς Κοινότητας και την από κοινού διαμόρφωση και ανάπτυξη της διεθνούς στρατηγικής του.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να προσπαθήσει να αποσαφηνίσει το περιεχόμενο της έννοιας της διαφθοράς, μέσα από τη διεθνή βιβλιογραφική προσπάθεια προσέγγισης του φαινομένου. Θα γίνει προσπάθεια καταγραφής των σημαντικότερων ορισμών που έχουν δοθεί, καθώς και του τι περιλαμβάνει ως έννοια με ειδικότερη αναφορά στις διεθνείς συμβάσεις που εκπονήθηκαν στο πλαίσιο της καταπολέμησής της σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και τον εποπτικών μηχανισμών που ανέλαβαν την παρακολούθησή τους (monitoring) στα

συμβαλλόμενα σε αυτές (συμβάσεις) Κράτη-Μέλη. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στον τρόπο λειτουργίας της Greco (Group of States Against Corruption), που αποτελεί το ιδρυθέν από το Συμβούλιο της Ευρώπης όργανο προκειμένου να ελέγχει τη συμμόρφωση των Κρατών-Μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης με τα πρότυπα αντι-διαφθοράς του Οργανισμού (ΣΤΕ), καθώς και στις συστάσεις τις οποίες η Greco απηύθυνε στην Χώρα μας και τον τρόπο υλοποίησής τους.

A. 1. Εμπειρική διερεύνηση του φαινομένου της διαφθοράς:

Στα μέσα της δεκαετίας του 1970 έγινε γνωστή στις ΗΠΑ η δωροδοκία πλειάδος ανώτατων κυβερνητικών λειτουργών, πολιτικών ηγετών και κομμάτων στην Ολλανδία, την Ιαπωνία, την Ομοσπονδιακή Γερμανία και την Ιταλία από την αμερικανική εταιρία Lockheed Aircraft, προκειμένου να επιτευχθεί η αύξηση των πωλήσεων των αεροσκαφών στις χώρες αυτές¹. Την περίοδο εκείνη οι ΗΠΑ ποινικοποίησαν οποιαδήποτε πράξη δωροδοκίας ξένων κρατικών λειτουργών με την Federal Corrupt Practices Act μετά το σκάνδαλο της εταιρίας Lockheed Aircraft, παρόλο που την ίδια περίοδο (1977) η γαλλική κυβέρνηση προκειμένου να αντιμετωπίσει την απώλεια ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεών της στο εξωτερικό εμπόριο νομιμοποίησε τις δωροδοκίες (οι οποίες επίσημα ονομάζονταν «προμήθειες» όταν αυτές καταβάλλονταν σε ξένο δημόσιο λειτουργό).

Στη δεκαετία του 1980 οι επενδυτές στις χώρες του Τρίτου Κόσμου και ιδίως στη Λατινική Αμερική και την Αφρική ήταν υποχρεωμένοι να ακολουθήσουν τα ισχύοντα «τοπικά έθιμα» χρηματισμού.

Η αρχή της δεκαετίας του 1990 σημαδεύθηκε στο χώρο της Ιταλίας από την επιχείρηση των δικαστικών αρχών με την επωνυμία «Mani Pulite» (Καθαρά Χέρια) η οποία αποκάλυψε ένα ευρύτατο πεδίο διαφθοράς που συνέδεε κυβερνήσεις, κόμματα, τοπική αυτοδιοίκηση με ιδιωτικές εταιρίες και τη μαφία. Στα τέλη της δεκαετίας αυτής, για κατάχρηση δημόσιου χρήματος καταδικάστηκε ο πρώην υπουργός Εξωτερικών και πρόεδρος του Συνταγματικού Συμβουλίου της Γαλλίας Roland DUMAS, ενώ στην Ιταλία ο πρώην πρωθυπουργός Bettino CRAXI εγκατέλειψε κρυφά τη χώρα για να αποφύγει τη σύλληψη, ο δε πολλακίς διατελέσας

¹ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς «Η Διαφθορά και Εμείς» Αθήνα, Φεβρουάριος 1999 σελ.13-14.

πρωθυπουργός της ίδιας χώρας Gullio ANDREOTTI δικάστηκε για συνεργασία με τη μαφία².

Στην ίδια δεκαετία και πηγαίνοντας στην περιοχή των Ευρωπαϊκών Θεσμών η Επιτροπή SanTERS υποχρεώθηκε να υποβάλει την παραίτησή της το 1998 υπό το βάρος των κατηγοριών για διαφθορά και νεποτισμό μετά από τη σύσταση ειδικής επιτροπής ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων προκειμένου να διερευνηθούν οι ισχυρισμοί περί απάτης και κακής διαχείρισης. Η έκθεση της ειδικής επιτροπής εκδόθηκε το Μάρτιο του 1999³ και περιλάμβανε έντονες επικρίσεις σχετικά με τις πτυχές του έργου και της συμπεριφοράς της Επιτροπής, γεγονός που την εξανάγκασε συλλογικά σε παραίτηση-υπό το φόβο ψήφισης της πρότασης δυσπιστίας εναντίον της από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁴.

Πάντως μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990, η διαφθορά στις διεθνείς συναλλαγές παρέμενε ζήτημα απαγορευμένο. Στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Παγκόσμια Τράπεζα όταν αναφέρονταν στη λέξη «διαφθορά» (corruption), χρησιμοποιούσαν μόνο το αρχικό γράμμα της (the «C» world), θεωρώντας την ως «ταμπού» προκειμένου να εκφράσουν τις αιτιάσεις τους κατά της κουλτούρας της διαφθοράς⁵.

2. Εννοιολογικός προσδι-ορισμός διαφθοράς.

Σχετικά με την έννοια της διαφθοράς στην ανθρώπινη κοινωνία η γνώση μας αρχίζει από τότε που ανακαλύφθηκαν τα πρώτα γραπτά ιστορικά κείμενα. Έτσι για παράδειγμα οι Ασσύριοι περιγράφουν στον ποινικό τους κώδικα την έννοια της διαφθοράς, ενώ το 1300 π.Χ. στην Αίγυπτο οι ιερείς και τα κρατικά στελέχη που

² Νικολάου Μηλιώνη «Διαφθορά και Δημόσια Διαχείριση» ΔιΔικ 15 (2003) σελ. 278-279 ενώ για τη «Μιζούπολη» και την επιχείρηση των δικαστικών αρχών «Καθαρά Χέρια βλ. το δημοσίευμα «πολιτικές διαμάχες στην Ιταλία δέκα χρόνια μετά το θάνατο του Κράξι» στην ιστοσελίδα tnxs.gr

³ Committee of Independent Experts First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission (15 March 1999): <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reporten.pdf>

⁴ Neill Nugent «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση-Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, Γ' έκδοση, Αθήνα 2012, επιμέλεια Μαρία Μενδρινού σελ. 168 και 273-274.

⁵ Νικολάου Μηλιώνη «Διαφθορά και Δημόσια Διαχείριση» ΔιΔικ 15 (2003) σελ. 281 και Βιργινία Τσουδερού «Τι ορίζεται ως διαφθορά» σε Κράτος και Διαφθορά σελ. 15.

ήταν επιφορτισμένα με την απόδοση της δικαιοσύνης απειλούνταν με τη θανατική ποινή στην περίπτωση που δωροδοκούνταν⁶.

Ανατρέχοντας κανείς στα σύγχρονα λεξικά θα βρει ορισμούς όπως «έκλυση ηθών, ανηθικότητα, εξαχρείωση, φθορά, καταστροφή, αποσύνθεση, σήψη⁷. Σύμφωνα με το Oxford English Dictionary, ως διαφθορά νοείται «η κατάλυση, η παράκαμψη και η περιφρόνηση της ακεραιότητας, της νομιμότητας και του καθήκοντος πίστωσης ενός δημοσίου οργάνου κατά την εκτέλεση του έργου του, με σκοπό την απόκτηση ωφελήματος για ίδιο ή αλλότριο λογαριασμό»⁸. Το λεξικό Webster's (Webster's Third International Dictionary) ορίζει τη διαφθορά ως παρακίνηση μέσω αθέμιτων πράξεων (όπως η δωροδοκία) σε κάποιον να διαπράξει παράβαση του καθήκοντος. Η προσφορά πολιτικής εύνοιας ή άλλων αθέμιτων πολιτικών ή νομικών συναλλαγών ή ρυθμίσεων⁹.

Το λεξικό της UNESCO αναφέρεται στη διαφθορά ως η προσπόριση κάποιου οφέλους ή η εξυπηρέτηση ιδιοτελών σκοπών από άτομα που κατέχουν δημόσια αξιώματα κατά παρέκκλιση των κανόνων που κατέχουν και που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά στο αξίωμα¹⁰.

Ετυμολογικά η λέξη διαφθορά προέρχεται από το **διά** και τη λέξη **φθείρω** που σημαίνει ωθώ ή οδηγώ ή παρασύρω στη (δια)**φθορά**, οδηγώ κάποιον σε ανήθικο τρόπο ζωής.

3α. Η αναζήτηση ενός κοινού ορισμού:

Παρά τη γενική συμφωνία για την αναγκαιότητα ενός κοινώς αποδεκτού ορισμού και τις σχετικές προσπάθειες εθνικών και υπερεθνικών οργανισμών και ανεξαρτήτων μελετητών, αυτό που επί του παρόντος είναι κοινά αποδεκτό, είναι το ότι μέχρι σήμερα δεν έχει καταστεί δυνατή η διατύπωση ενός κοινά αποδεκτού

⁶ Δημητρίου Γιαλούρη «Το φαινόμενο της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο» Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 2007 σελ. 989 επ.

⁷ Βλ. Τεγόπουλος-Φυτράκης, Ελληνικό Λεξικό 1993, σελ. 202.

⁸ Τον ορισμό αυτό μεταφέρει από το ανωτέρω λεξικό ο Δ. Φαρμακίδης-Μάρκου στο συλλογικό έργο : Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων, 2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα σελ. 109-βλ. επίσης Κουτσούκης Κλεομένης-Σκλιάς Παντελής: «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2005, σελ. 246 υποσημ.1. Βλ. και Δημητρίου Γιαλούρη «Το φαινόμενο της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο» Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, τόμος 61, σελ. 990.

⁹ Simeon Odidairo: "Transnational corruption and corporations: Regulating Bribery through corporate liability"-Straightforward definitions Δεκέμβριος 2013 σελ. 16.

¹⁰ Κλεομένη Κουτσούκη «Η Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα» Αθήνα 1987, σελ. 5.

ορισμού που να καλύπτει όλες τις μορφές με τις οποίες εμφανίζεται η διαφθορά¹¹. Έχει μάλιστα διατυπωθεί και η άποψη ότι λόγω της ρευστότητας και της σχετικότητας του φαινομένου ένας τέτοιος ορισμός δεν μπορεί να υπάρξει κι αυτό που ονομάζεται «διαφθορά» αποτελεί στην πραγματικότητα έναν ηθικό και μόνο χαρακτηρισμό. Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς δηλαδή είναι δυσεπίλυτος καθώς αποτελεί τη νοηματική μετατόπιση της ηθικής έκπτωσης στο νομικό επίπεδο¹². Η ρίζα του προβλήματος, σε διεθνές τουλάχιστον επίπεδο, φαίνεται να βρίσκεται στο γεγονός ότι η αντίληψη για το τι συνιστά διαφθορά και συνεπώς ποια είναι τα συνθετικά στοιχεία της έννοιας αυτής, ώστε να μπορεί να κριθεί περαιτέρω ποιες συγκεκριμένες συμπεριφορές εμπίπτουν στη νοηματική της έκταση, διαφοροποιείται ανάλογα με τις κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές αντιλήψεις των λαών, οι οποίες μάλιστα κάποιες φορές διαφοροποιούνται κατά τον ίδιο τρόπο ακόμη και μέσα στην ίδια έννομη τάξη και δεν μπορεί παρά να συνδέεται με τη λειτουργία μιας κοινωνίας¹³. Διαπιστώνεται έτσι, ότι κάθε προσπάθεια διατύπωσης ενός γενικού ορισμού με βάση συγκεκριμένα εννοιολογικά κριτήρια (όχι δηλ. μερικού ή περιπτωσιολογικού) συναντά όχι μόνον επιστημονικές αντιδράσεις, αλλά μερικές φορές εγείρει και πολιτικά ζητήματα¹⁴. Η ύπαρξη επομένως ενός γενικού και αποδεκτού ορισμού είναι αποτέλεσμα διαρκούς έρευνας, των συνθηκών μέσα από τις οποίες προβάλλεται και οι οποίες συνεχώς μεταβάλλονται και του γεγονότος ότι η αναζήτησή της αποτελεί κατ' ουσίαν, μια πολιτική διαδικασία, καθώς η σύλληψη της έννοιας εγκαθιστά έναν τρόπο νόμιμης προσέγγισης και ταξινόμησης των φαινομένων διαφθοράς και διευθέτησης

¹¹ Την υπόθεση αδυναμίας διατύπωσης ενός γενικού ορισμού της διαφθοράς που να γίνεται παγκόσμια αποδεκτός, διατύπωσε σχετικά νωρίς ο M. PHILP (1987) *Defining Corruption: An analysis of the Republican Tradition*, Paper presented to the International Political Science Association research roundtable on political finance and political corruption, Bellagio, Italy, βλ. Δημητρίου Πρόντζα «Διαφθορά και Κοινωνία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2013 υποσημ.49 σελ. 53.

¹² Νικολάου Μηλιώνη «Διαφθορά και Δημόσια Διαχείριση» *ΔιΔικ* 15 (2003) σελ. 276

¹³ Κλεομένη Κουτσούκη «Η Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα» Αθήνα 1987, σελ. 6.

¹⁴ Έτσι, ο J. Gardiner (*“Defining Corruption”*, σε *Political Corruption Third Edition*, Arnold J. Heidenheimer-Michael Johnston/editors) εντοπίζει τρία κυρίως προβλήματα που επιδρούν ανασταλτικά στις προσπάθειες ορισμού της διαφθοράς: Πρώτο, ότι η διαφθορά περιλαμβάνει αρκετά διακριτά αλλά σχετιζόμενα προβλήματα. Δεύτερο, ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές ανάμεσα στους ορισμούς της διαφθοράς όπως δίδονται α) νομικά, β) με βάση την επίδρασή της στο δημόσιο (κράτος και συνδεδεμένοι οργανισμοί και στο δημόσιο βίο γενικότερα) και γ) από την κοινή γνώμη. Τρίτο, υπάρχουν επίσης σημαντικές διαφορές μεταξύ των τρόπων που τα διάφορα εθνικά δίκαια περιλαμβάνουν τη συγκεκριμένη έννοια.

αμφισβητούμενων ζητημάτων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών ρόλων στις συμπεριφορές των φορέων της¹⁵.

Η πολυπλοκότητα του φαινομένου της διαφθοράς, η έκτασή της σε ευρεία κλίμακα τομέων της κοινωνικής ζωής και η ποικιλία των τρόπων εκδήλωσής της έχουν ως συνέπεια η εγκληματική συμπεριφορά της διαφθοράς να εκδηλώνεται με κατ' ιδίαν πράξεις που από πρώτη άποψη φαίνεται να μην έχουν πολλά κοινά μεταξύ τους. Οι περισσότερες από αυτές είναι ήδη αξιόποινες (όπως π.χ. οι διάφορες μορφές δωροδοκίας, εκβίασης, απάτης, παράβασης καθήκοντος κτλ), άλλες κινούνται μεταξύ παρανομίας και νομιμότητας (π.χ. παρεμβάσεις στον επαγγελματικό ανταγωνισμό ή οικονομικές, εμπορικές ή άλλες συναλλαγές που μπορεί να εμπίπτουν στις διατάξεις για τον αθέμιτο ανταγωνισμό), ενώ σημαντικός αριθμός τέτοιων πράξεων μπορεί καθ' εαυτές να είναι εντελώς αδιάφορες για το ποινικό δίκαιο (π.χ. η αντιμετώπιση της υπηρεσιακής κατάστασης ή εξέλιξης ιδιωτικών υπαλλήλων με εξω-επαγγελματικά κριτήρια λ.χ. σεξουαλικά κριτήρια, ο νεποτισμός κτλ)¹⁶. Αν και η εγκληματική συμπεριφορά πράξεων οι οποίες συνιστούν τον πυρήνα της διαφθοράς έχουν ποινικοποιηθεί (π.χ. δωροδοκία, εμπορία επιρροής, απάτη κτλ), δεν είναι τυχαίο ότι δεν υπάρχει αυτοτελές ποινικό αδίκημα διαφθοράς¹⁷ και δεν έχει τυποποιηθεί ως τέτοιο, καθώς μια τέτοια παράθεση νομοτεχνικά θα ήταν άστοχη και σίγουρα δεν θα ήταν εξαντλητική όλων των περιπτώσεων που συνιστούν πράξεις διαφθοράς. Η διαφθορά δεν είναι γνήσια νομική έννοια, δεν μπορεί να είναι νομικός όρος, ούτε είναι εφικτός ένας ακριβής, ποινικά αξιοποιήσιμος ορισμός της. Στο μέτρο που δεν χρησιμοποιείται ως συνώνυμο άλλων εννοιών ή ως ένα είδος υποκειμενικού στοιχείου του αδικού με ακαθόριστο περιεχόμενο, συνιστά ένα ρευστό, εξωδικαϊκό εννοιολογικό πλαίσιο που χρησιμοποιείται από συγγραφείς και νομοθέτες καθώς και τελευταία σε νομικά κείμενα Διεθνών Οργανισμών, για την περιγραφή λιγότερο ή περισσότερο

¹⁵ Δημητρίου Πρόντζα «Διαφθορά και Κοινωνία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2013 σελ. 53. Για μια απόπειρα εννοιολογικής προσέγγισης της διαφθοράς βλ. Νίκος Εμπέογλου «Διαφθορά: Απόπειρα Εννοιολογικής διερευνήσεως» σε Κράτος και Διαφθορά εκδ. Ι. Σιδέρης Αθήνα 1998 σελ. 29 επ.

¹⁶ Στέργιου Αλεξιάδη «Προς μία γενιά «Κοινώς Επικίνδυνων Εγκλημάτων»: Το παράδειγμα της διαφθοράς» Ποιν.Δνη 2000 σελ. 1023.

¹⁷ Σημειωτέον ότι στα κεφάλαια του ελληνικού ποινικού κώδικα η διαφθορά δεν αποτελεί αυτή καθ' εαυτή ποινικό αδίκημα, αλλά εμφανίζεται ως παραγωγικό αίτιο σε σειρά ποινικών αδικημάτων όπως η δωροδοκία, η απάτη, η υπεξαίρεση, η απιστία, το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος κτλ. (βλ. Μαρία Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί» εκδ. Σάκκουλα 2014, σελ. 23).

αυθαίρετων επιλεγμένων μορφών «αποκλίνουσας συμπεριφοράς»¹⁸. Στη διεθνή βιβλιογραφία δεν υπάρχει κάποιος γενικός ορισμός της έννοιας, που να καλύπτει όλες τις μορφές της, αλλά προσδιορίζονται σχετικά μόνο κάποια επιμέρους γνωρίσματα που τη χαρακτηρίζουν ως φαινόμενο.

Η διαφθορά αποτελεί μία γενική έννοια στην οποία μπορούν να συμπεριληφθούν όλες εκείνες οι συμπεριφορές που χαρακτηρίζονται ως μορφές κατάχρησης δημοσίου αξιώματος, είναι ο μανδύας ο οποίος περιλαμβάνει πολλά αδικήματα¹⁹.

Ο M. JOHNSTON, καθηγητής του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο της Νέας Υόρκης²⁰, στην αναζήτησή του για τους ορισμούς του φαινομένου της διαφθοράς, καταλήγει ότι υπάρχει μια γενική συμφωνία ως προς το ότι, η διαφθορά αναφέρεται στην κατάχρηση δημοσίων ρόλων για προσωπικό όφελος, αλλά οι γρήγορες εναλλαγές των κοινωνιών μεταβάλλουν τις ενέργειες και τις περιστάσεις μέσα από τις οποίες εκδηλώνεται η ιδιοποίηση οφέλους από δημόσια κατάχρηση.

Ο P. LANGSETH²¹, κατέληξε στον ορισμό της διαφθοράς ως η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικό έργο που παρακωλύει το δημόσιο συμφέρον. Ο ίδιος οδηγήθηκε στην εμφάνιση οκτώ υποκατηγοριών του φαινομένου της διαφθοράς²² καθώς και στο συμπέρασμα ότι το εύρος των κριτηρίων διάκρισης της διαφθοράς δεν οδηγεί σε ένα γενικό ορισμό της διαφθοράς, πολύ περισσότερο, σε έναν ορισμό που να έχει την καθολική συναίνεση ώστε μια συμπεριφορά να περιλαμβάνεται ή να αποκλείεται από την ποινική δικαιοσύνη ή την πολιτική αντιμετώπισή της²³.

Ο J.S. NYE, Αμερικανός πολιτικός και συγγραφέας, με τη δημοσίευσή του το 1967 ορίζει τη διαφθορά «ως μια εκούσια συμπεριφορά, η οποία είτε για ιδιωτικά συμφέροντα, είτε για οικονομικούς λόγους ή λόγους prestige αποκλίνει από τις

¹⁸ Ιωάννη Ανδρουλάκη « Η διαφθορά στον οικονομικό τομέα με ιδιαίτερη αναφορά στην ανάθεση έργων και προμηθειών» Ποιν.Λόγος 2006 σελ. 2081 επ.

¹⁹ Έφη Λαμπροπούλου «Η διαφθορά και οι λειτουργίες της» Επιστήμη και Κοινωνία 2005, τεύχ. 15 σελ. 130.

²⁰ M. JOHNSTON (2000), *Corruption and Democratic Consolidation*, Department of Political Science, Colgate University, Hamilton, NY

²¹ Ο P. LANGSETH είναι ειδικός συνεργάτης του προγράμματος για την έρευνα της διεθνούς διαφθοράς στον Οργανισμό των Ηνωμένων Εθνών, P. LANGSETH, (2002), *Multilateral Instruments and Strategies Against Corruption, The Role of the United Nations Helping Member States Build Integrity to Curb Corruption*, βλ. Δημητρίου Πρόντζα «Διαφθορά και Κοινωνία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2013 υποσημ.53.

²² Απάτη, Πολιτική Κατάχρηση, Κατάχρηση, Δωροδοκία, Ευνοιοκρατία, Διασπάθιση, Διακριτική Μεταχείριση και Σύγκρουση Συμφερόντων.

²³ Δημητρίου Πρόντζα «Διαφθορά και Κοινωνία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2013 σελ. 58.

φυσιολογικές υποχρεώσεις ενός δημοσίου καθήκοντος ή «σπάει» τον κανόνα προς όφελος της εφαρμογής διαφορετικών μορφών μιας ιδιωτικής υποχρεούμενης επιρροής»²⁴. Ο ορισμός του Nye αποτελεί τον κεντρικό ορισμό της εδραιωμένης αντίληψης για τη διαφθορά και επιπλέον τη βάση για τους ειδικότερους ορισμούς που περιλαμβάνονται στις σύγχρονες συστάσεις και συμβάσεις διεθνών οργανισμών και στα εθνικά δίκτυα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με την έννοια της δημόσιας θέσης (ο διαφθειρόμενος δημόσιος τομέας) να κατέχει κεντρική θέση στη σύγχρονη προσέγγιση της διαφθοράς²⁵.

Το 1996 ο Bardhan, συνεργάτης του ΟΟΣΑ, κατέθεσε τον ακόλουθο ορισμό: διαφθορά είναι η χρήση της δημόσιας θέσης για προσωπικά κέρδη. Η συγκεκριμένη διατύπωση του ορισμού από τον Bardhan έμελλε να εμφανίζεται πολύ πιο συχνά από κάθε άλλη στα επόμενα χρόνια²⁶.

Σύμφωνα με την Νίκη-Καλτσόγια-Τουρναβίτη (καθηγήτρια στο Γενικό Τμήμα Δικαίου του Παντείου Πανεπιστημίου) ως διαφθορά ορίζεται η χρήση δημόσιας εξουσίας κατά τρόπο που να αποτελεί παράβαση του νόμου ή παράβαση δημοσίου καθήκοντος ή απομάκρυνση από τους κανόνες της ηθικής με αντάλλαγμα-ή με προσδοκία-προσωπικού χρηματικού κέρδους, ισχύος, ή γοήτρου ή προς όφελος μιας ομάδας ή τάξης²⁷.

Για τη Διεθνή Διαφάνεια η διαφθορά ξεκινά από την αλληλεξάρτηση του κράτους με τους ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Ο δημόσιος λειτουργός που έχει σε μικρό ή μεγάλο βαθμό τη διακριτική ευχέρεια να ασκήσει κρατική εξουσία διανέμοντας ένα όφελος, καταλογίζοντας ένα βάρος ή παρέχοντας μια υπηρεσία σε ιδιώτες είναι εν δυνάμει στόχος διαφθοράς²⁸.

²⁴ Δημητρίου Γιαλούρη «Το φαινόμενο της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο» Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 2007 σελ. 990.

²⁵ Γρηγόρης Λάζος «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά» Νομική Βιβλιοθήκη 2005 σελ. 36.

²⁶ Γρηγόρης Λάζος «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά» ό.π. σελ. 39-40.

²⁷ Νίκη Καλτσόγια-Τουρναβίτη, «Η κρίση του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς» στο «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2005, σελ. 217.

²⁸ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς «Η Διαφθορά και Εμείς» Αθήνα, Φεβρουάριος 1999 σελ.14. Αξίζει να αναφερθεί ότι η Διεθνής Διαφάνεια έχει θεσμοθετήσει και δημοσιοποιεί ετήσιες μετρήσεις διαφάνειας όπως ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (Corruption Perception Index

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table

και το Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς (Global Corruption Barometer -GCB

<https://www.transparency.org/research/gcb/overview>) βλ. και Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς «Πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;» Κώστας Μπακούρης, σελ. 16.[Για το 2016 η Ελλάδα είναι στην 69^η θέση από τις 176 χώρες παγκοσμίως. Στην κλίμακα από το 0 (highly corrupt) έως το 100 (very clean), η Ελλάδα έχει βαθμολογία 44 για το 2016 με πρώτη τη Δανία και τη Νέα Ζηλανδία (90) και τελευταία τη Σομαλία (10)].

Σύμφωνα με μια έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank) ο όρος διαφθορά καλύπτει ένα ευρύ φάσμα ανθρωπίνων δράσεων. Διαφθορά «είναι η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας προς ίδιον όφελος (the abuse of public office for private gain)»²⁹. Την ίδια έννοια παρουσιάζει η διαφθορά και στη Διεθνή Διαφάνεια³⁰. Εφόσον λοιπόν τη διαφθορά δεν θα την ταυτίζαμε με κάθε είδους παρανομία εκ μέρους των προσώπων που χειρίζονται και ασκούν εξουσία (δημόσια ή οικονομική) αλλά με κάτι πιο συγκεκριμένο, την αλλοίωση της σχέσης μεταξύ φορέων εξουσίας και πολιτών, το ενδιαφέρον εστιάζεται πλέον σε μια συναλλαγή που γίνεται μεταξύ αυτών των προσώπων με αντικείμενο την υπηρεσιακή λειτουργία ή την επιχειρηματική δραστηριότητα. Κρίσιμο στοιχείο επομένως είναι το στοιχείο της συναλλακτικής σχέσης με αντικείμενο αυτή τη δραστηριότητα. Πρόκειται για μια συναλλαγή που εξυπηρετεί και προωθεί ατομικά συμφέροντα με όρους αδιαφάνειας, χρησιμοποιώντας και αξιοποιώντας δημόσιους θεσμούς³¹. Η κατάχρηση δηλ. της δημόσιας θέσης με σκοπό την κάρπωση ιδιωτικών οφελών, πρέπει να οδηγεί στην εξωσυμβατική ωφέλεια³² που προκύπτει από την διαχείριση πόρων ή εξουσίας για λογαριασμό τρίτων³³. Τέλος είναι σημαντικό να καταδειχθεί ότι η διαφθορά αποτελεί σημαντικό εργαλείο το οποίο χρησιμοποιείται από το οργανωμένο έγκλημα τόσο για την προστασία των συμφερόντων τους όσο και στην ανάπτυξη των εγκληματικών δραστηριοτήτων τους³⁴.

3β. ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΕΝΝΟΙΕΣ:

Ένας νεώτερος όρος, ο οποίος συχνά χρησιμοποιείται ως ταυτόσημος με την έννοια της διαφθοράς, είτε ως γενεσιουργός αιτία της είναι ο όρος **διαπλοκή**. Το περιεχόμενό του στηρίζεται στην ίδια την ετυμολογία της λέξης και σημαίνει τη διασύνδεση οικονομικών συμφερόντων με παράγοντες της εκάστοτε πολιτικής

²⁹ <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>

³⁰ <http://www.transparency.org/what-is-corruption>

³¹ Νικολάου Μπιτζιλέκη «Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα» Ποινικά Χρονικά 2009 σελ. 97 και Γιάννη Πανούση «Διαφθορά-Διαπλοκή και πολιτική μηχανή» Ποινική Δικ. 2006 σελ. 1019.

³² Οι εξωσυμβατικές ωφέλειες εμπίπτουν στο εννοιολογικό πεδίο της διαφθοράς μόνο όταν συνδέονται με την άσκηση των καθηκόντων του εντολοδόχου δημόσιου λειτουργού και προσφέρονται σε αυτόν με σκοπό να τον επηρεάσουν κατά τη διαχείριση δημόσιων πόρων ή την άσκηση της δημόσιας εξουσίας για λογαριασμό τρίτων προσώπων-βλ. Νικολάου Μηλιώνη «Διαφθορά και Δημόσια Διαχείριση» Διδικ 15 (2003) σελ. 274 επ.

³³ Για την ποινική και εγκληματολογική προσέγγιση της διαφθοράς βλ. Γιάννη Πανούση «Ποίος ο διαφθορεύς του κρατούμενού μας; (Διαφθορά και Φυλακή) Ποινική Δικαιοσύνη 2004 σελ. 316 επ.

³⁴ Willy Bruggeman, Αναπληρωτής Διευθυντής της EUROPOL- «Η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος: δυνατότητες, προβλήματα και ευκαιρίες, με ειδικότερη έμφαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση» μτφρ Ευάγγελου Στεργιούλη Ποινική Δικαιοσύνη 2000 σελ. 319.

εξουσίας, οι οποίοι λαμβάνουν πολιτικές αποφάσεις, ευνοϊκές για τα οικονομικά συμφέροντα, κατά παρέκκλιση ή και παραβίαση του δημοσίου συμφέροντος, φαινόμενο, αναμφισβήτητο, το οποίο ανέδειξε σε όλο του το εύρος η μαρξιστική θεωρία. Ο άνθρωπος δηλ. της εξουσίας παρέχει επιρροή με αντάλλαγμα κάποιο όφελος που του δίνει ο άνθρωπος των οικονομικών ή άλλων συμφερόντων³⁵. Ειδοποιός διαφορά από την έννοια της διαφθοράς είναι αφενός το αποκλειστικά οικονομικό όφελος και αφετέρου οι ευρύτερες επιπτώσεις στη λειτουργία της δημοκρατικής συνταγματικής νομιμότητας³⁶.

Νεποτισμός: Πρόκειται για την τακτική του δημοσίου αξιωματούχου να διορίζει έναν ή περισσότερους στενούς συγγενείς του στη δημόσια υπηρεσία ή να τους απονέμει άλλου είδους εύνοιες είτε για να ενισχύσει το κοινωνικό γόητρο (prestige) της οικογένειας, είτε για να αυξήσει τα εισοδήματά της, είτε για να υποβοηθήσει τη συγκρότηση πολιτικής μηχανής, παρά για να προωθήσει τη δημόσια ευημερία (public welfare). Το στοιχείο της οικογενειακής σχέσης είναι αυτό που ξεχωρίζει το νεποτισμό, από τις ευρύτερες αλλά στενά συνδεδεμένες έννοιες της πατρωνίας (ή φαβοριτισμού, ευνοιοκρατίας) και των ρουσφετιών³⁷.

Κακοδιοίκηση: Είναι η μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του κράτους, ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση³⁸. Νοείται κυρίως η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη που επιφέρει παράνομα ζημιά στο δημόσιο ή τρίτους.

Σκάνδαλα (διαφθοράς)³⁹: Το σκάνδαλο μπορεί να θεωρηθεί ως ιδιόζουσα περίπτωση διαφθοράς⁴⁰, ιδιαίτερα σοβαρή, λόγω των πολλών συμμετόχων, ή χώρων τέλεσης της πράξης, του αντικειμένου μεγάλης αξίας και προ παντός λόγω

³⁵ Κλεομένη Κουτσούκη «Διαφθορά, σκάνδαλα και σκανδαλολογία στα τέλη του αιώνα. Μια συνοπτική θεώρηση» Ποιν.Δικ. 2000 σελ. 61.

³⁶ Νίκη Καλτσόγια-Τουρναβίτη, «Η κρίση του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς» στο «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2005, σελ. 217. Για την έννοια της διαπλοκής και τη μορφή της στη σύγχρονη κοινωνία βλ. και Νικολάου Μπιτζιλέκη «Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα» Ποινικά Χρονικά 2009 σελ. 107

³⁷ Ο ορισμός ανήκει στον CH. AIKIN, βλ. Δημητρίου Πρόντζα «Διαφθορά και Κοινωνία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2013 σελ. 59.

³⁸ Μαρία Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί» εκδ. Σάκκουλα 2014, σελ. 13.

³⁹ Ο όρος σκάνδαλο προέρχεται από το αρχαίο σκάνδαλον ή πιο δόκιμα σκανδάληθρον που ήταν ένας πάσσαλος που χρησίμευε μαζί με άλλα υλικά για τη παγίδευση των ζώων βλ. Κλεομένη Κουτσούκη-Παντελή Σκλιά «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική» εκδ. Ι. Σιδέρης Αθήνα 2005 σελ. 424.

⁴⁰ Κατά τον Κλεομένη Κουτσούκη το σκάνδαλο μπορεί να θεωρηθεί ως μια εξειδικευμένη περίπτωση διαφθοράς, η οποία χαρακτηρίζεται από έξαρση ορισμένων στοιχείων της (για την έννοια και τα χαρακτηριστικά του σκανδάλου βλ. Κλεομένη Κουτσούκη «Παθολογία της Πολιτικής-Όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος» εκδ. Παπαζήσης σελ. 30-31.

της ιδιότητας των προσώπων που εμπλέκονται. Είναι η δημοσιοποίηση μέσω των ομιλητικών εργαλείων μιας πράξης ή ενός γεγονότος που παραβιάζει την ηθική υπόσταση της κοινωνίας στα πλαίσια της οποίας διαπράττεται η εν λόγω πράξη. Προσδιοριστικό στοιχείο του σκανδάλου είναι πρώτιστα η ηθική ευαισθησία μιας κοινωνίας σε συνδυασμό και με την κρατούσα πολιτική δυναμική και ηθική⁴¹.

4. ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ:

Σύμφωνα με το Ράϊκο και το Δημόπουλο η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση δύναται να διακριθεί σε διάφορες μορφές ανάλογα με τα υποκείμενα, τα αντικείμενα, την έκταση και το στόχο της, την ειδικότερη μορφή με την οποία εμφανίζεται:

4.1 Ανάλογα με τη θέση του δημοσίου λειτουργού που εμπλέκεται στη διαφθορά αυτή μπορεί να διακριθεί σε πολιτική και γραφειοκρατική.

Πολιτική διαφθορά: Η πολιτική διαφθορά λαμβάνει χώρα στα ανώτατα επίπεδα των πολιτικών αρχών (αρχηγοί κρατών, υπουργοί κτλ)⁴².

Γραφειοκρατική διαφθορά: Γίνεται από τη δημόσια διοίκηση κατά τη φάση της καθημερινής παροχής υπηρεσιών (π.χ. νοσοκομεία, τελωνεία, εφορίες κτλ)⁴³.

4.2 Ανάλογα με την κλίμακα αυτής, το μέγεθος των δώρων κτλ. η διαφθορά διακρίνεται σε μικρή και μεγάλη:

Μικρή διαφθορά (petty corruption ή routine bureaucratic corruption): Ως μικρή διαφθορά χαρακτηρίζονται συνήθως πράξεις διαφθοράς κατώτερων δημοσίων υπαλλήλων στις καθημερινές συναλλαγές τους με το κοινό, προκειμένου να «συμπληρώσουν» το ελλιπές εισόδημά τους.

Μεγάλη διαφθορά (grand corruption): Ως μεγάλη διαφθορά χαρακτηρίζονται πράξεις διαφθοράς αρχηγών-κρατών, Υπουργών ή ανώτατων προϊσταμένων δημοσίων

⁴¹ Κλεομένη Κουτσούκη «Διαφθορά, σκάνδαλα και σκανδαλολογία στα τέλη του αιώνα. Μια συνοπτική θεώρηση» Ποιν.Δικ. 2000 σελ. 62 και Κλεομένη Κουτσούκη-Παντελή Σκλιά «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική» εκδ. Ι. Σιδέρης Αθήνα 2005 σελ. 426.

⁴² Ο R. K. Merton θεωρεί ότι η πολιτική διαφθορά είναι μια υποβόσκουσα λειτουργία του πολιτικού συστήματος, με περιεχόμενο την ανάγκη δημιουργίας και διατηρήσεως ενός συστηματικού πλαισίου σχέσεων με σκοπό το όφελος ορισμένου πολιτικού προσώπου-βλ. Γεωργίου Σταθέα, επ. Αρεοπαγίτη «Διαφθορά και Καταστολή» Ποινική Δικ. 2000 σελ. 57 επ. και Γεωργίου Καούρα «Πολιτική Διαφθορά: Πελατειακές Σχέσεις και Δημόσια Διοίκηση» Κράτος και Διαφθορά εκδ. Ι.Σιδέρης Αθήνα 1998, σελ. 193 επ. ενώ για τις αιτίες της πολιτικής διαφθοράς βλ. Κώστα Χρυσόγονου «Κλεπτοκρατία: Το πρόβλημα της διαφθοράς στο ελληνικό πολιτικό σύστημα» Το Σύνταγμα 2009 σελ. 3 επ.

⁴³ Μαρία Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί» εκδ. Σάκκουλα 2014, σελ. 21.

φορέων στις σχέσεις τους με μεγάλες εθνικές ή πολυεθνικές επιχειρήσεις και με αντικείμενο οφέλη ιδιαιτέρως μεγάλης οικονομικής αξίας⁴⁴.

4.3 Θεσμική διαφθορά: Αναφέρεται στη διαφθορά εκείνων που κατέχουν θεσμικές θέσεις (οι στόχοι της θεσμικής διαφθοράς στρέφονται προς το προσωπικό της δίκης του εγκλήματος, τους δικαστικούς λειτουργούς, τα στελέχη του εκτελεστικού βραχίονα ενός κράτους, καθώς και τα αιρετά μέλη των πολιτικών οργάνων).

Λειτουργική διαφθορά: Σχετίζεται με ειδικές δραστηριότητες και σκοπούς, είναι λιγότερο προβλέψιμη και ευκαιριακή.

4.4 Εγχώρια (τοπική) και διεθνική (transnational) διαφθορά: Η διάκριση αυτή γίνεται ανάλογα με το χωρικό πλαίσιο του κράτους, ενώ η διεθνική συνδέεται και με το οργανωμένο έγκλημα.

4.5 Δομική ή διαρκής διαφθορά: Είναι εγγενής συμπεριφορά των θεσμικών λειτουργιών, χαρακτηρίζει μόνιμα ένα οικονομικοκοινωνικό σύστημα και αφορά στη δομική παραμόρφωση ενός πολιτεύματος.

Σποραδική ή περιστασιακή διαφθορά: Παρουσιάζει μια κατ' εξαίρεση λειτουργία που πιστοποιεί την πλημμελή δομική συμπεριφορά ενός εθνικού συστήματος, χωρίς να επεκτείνεται σε εκτροπές διαρκούς χαρακτήρα⁴⁵.

4.6 Οικονομική διαφθορά: Εμφανίζεται συνήθως ως αυτοτελής εγκληματική διαφθορά στοχεύοντας στην εξασφάλιση εύνοιας σε ένα συγκεκριμένο υπηρεσιακό επίπεδο, είτε ως μέσο για τη διευκόλυνση κάποιου άλλου προσοδοφόρου οικονομικού εγκλήματος. Διακρίνεται σε επιθετική και αμυντική διαφθορά.

α) Επιθετική Διαφθορά: Εμφανίζεται ως αποτέλεσμα της εγκληματικής πρωτοβουλίας του προσφέροντος κάποιο δώρο ή ωφέλημα «διαφθορέα», ο οποίος μετέρχεται αυτό το μέσο, προκειμένου να προωθήσει τις οικονομικές του επιδιώξεις ή τους στόχους της επιχείρησής του. Αρχικό στάδιο της επιθετικής διαφθοράς αποτελεί η «επενδυτική διαφθορά» (investive corruption) ήτοι η προσφορά «δώρων» ή άλλων ωφελημάτων, συνήθως μικρής ή μεσαίας αξίας, που δεν συνδέονται με κάποια συγκεκριμένη υπηρεσιακή ενέργεια ή παράλειψη του αποδέκτη τους, αλλά αποσκοπούν στην καλλιέργεια ενός γενικότερου ευνοϊκού

⁴⁴ Ηλία Αργυροηλιόπουλου «Δημόσια και Ιδιωτική διαφθορά στις αρχές του 21^{ου} αιώνα-Σημείο καμπής» Ποινική Δικαιοσύνη 2001 σελ. 664.

⁴⁵ Χαράλαμπου Δημόπουλου «Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ» Νομική Βιβλιοθήκη 2005 σελ. 36 και Βασιλείου Φλωρίδη «Το διεθνές νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με ιδιαίτερη έμφαση στη θεσμική θεώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης» Ποινική Δικ. 2007 σελ. 204.

κλίματος και στην οικοδόμηση μιας σχέσης οικειότητας ή και εξάρτησης, από την οποία ο προσφέρων τα ωφελήματα ελπίζει να ωφεληθεί στο μέλλον.

β) Αμυντική διαφθορά: Εδώ η πρωτοβουλία της διαφθοράς λαμβάνεται εκ των έσω, από τον ίδιο τον υποτιθέμενο «διαφθειρόμενο», ο οποίος εκμεταλλευόμενος τη θέση ισχύος στην οποία βρίσκεται, απειλεί ευθέως ή εμμέσως τον ιδιώτη απέναντί του με την επέλευση κάποιου κακού και τον εξαναγκάζει έτσι στην παροχή μη οφειλόμενων ανταλλαγμάτων⁴⁶.

4.7 Δημόσια διαφθορά: Όταν ο παράνομος χρηματισμός ή άλλου είδους όφελος του διαφθειρόμενου γίνεται κατά την κατάχρηση δημόσιας, κρατικής εξουσίας, όταν δηλ. βλάπτεται το δημόσιο συμφέρον για το οποίο έχουν παραχωρηθεί στο δημόσιο λειτουργό οι εξουσίες που ασκούνται κατά παράβαση καθήκοντος⁴⁷.

Οιονεί διαφθορά: Πρόκειται για μια μορφή διαφθοράς που δεν συνδέεται με οικονομικό αντάλλαγμα, αλλά υπάρχει στις υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Οιονεί διαφθορά υπάρχει στη διοίκηση όταν ερμηνεύονται και εφαρμόζονται πρόχειρα ή εσφαλμένα διατάξεις, όταν προκειμένου να εκδοθεί μια διοικητική πράξη παραβιάζεται ευθέως το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 Σ), όταν οι διοικητικές πράξεις είναι αναιτιολόγητες εμπλέκοντας όχι σπάνια τον πολίτη σε χρονοβόρους και δαπανηρούς δικαστικούς αγώνες⁴⁸.

B.TA ΔΙΕΘΝΗ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ:

Αποτελεί κοινό τόπο ότι το φαινόμενο της διαφθοράς συνεχώς διευρύνεται και τείνει να γίνει μάστιγα, που θέτει πλέον σε κίνδυνο τον κοινωνικό ιστό των σύγχρονων κρατών. Ο κίνδυνος καθίσταται πιο απειλητικός με την παρατηρούμενη σύνδεση της διαφθοράς με μία άλλη σύγχρονη μορφή ανομίας που συνιστά η οργανωμένη εγκληματικότητα, η οποία ακριβώς επιδιώκει τη δημιουργία όσο γίνεται πιο διεφθαρμένων κρατικών μηχανισμών⁴⁹. Το φαινόμενο της διαφθοράς αποτελεί σχετικά πρόσφατη εγκληματική προτίμηση των εγκληματικών οργανώσεων, τη συγκρότηση και δράση των οποίων προϋποθέτει. Από την άποψη αυτή η διαφθορά σήμερα αποτελεί ένα παγκόσμιο φαινόμενο-πρόβλημα και καρπό- κατά βάση της

⁴⁶ Ιωάννη Ανδρουλάκη «Η διαφθορά στον οικονομικό τομέα με ιδιαίτερη αναφορά στην ανάθεση έργων και προμηθειών» Ποινικός Λόγος 2006 σελ. 2082-2084.

⁴⁷ Φαίδων Κοζύρης «Η μάστιγα της δημόσιας διαφθοράς. Έννοια και τρόποι αντιμετώπισης» Δικαιώματα του Ανθρώπου τόμος II 2000 σελ. 391 επ.

⁴⁸ Ρούσσου-Εμμανουήλ Παπαδάκη «Οιονεί Διαφθορά και τρόποι αντιμετώπισής της» Ποιν.Δικ 2010 σελ. 854.

⁴⁹ Βλ. Καταπολέμηση της Διαφθοράς των κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων- Πορίσματα Διεθνούς Συνεδρίου (Αθήνα 22-23-10-1999) σε Ποιν.Δνη 2000, σελ. 71.

παγκοσμιοποίησης και μάλιστα της ύστερης νεωτερικής εποχής. Η διαφθορά λοιπόν είναι παγκόσμια και παγκοσμιοποιητική. Παγκόσμια επειδή απαντάται παντού χωρίς εξαίρεση, παγκοσμιοποιητική επειδή εκτυλίσσεται παράλληλα προς την παγκοσμιοποίηση, αξιοποιώντας τα νέα χωροχρονικά της πράγματα⁵⁰.

Προς την κατεύθυνση της καταπολέμησης αυτού του φαινομένου οι Διεθνείς Οργανισμοί, όπως ο ΟΗΕ, ο ΟΟΣΑ, το Συμβούλιο της Ευρώπης αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν προχωρήσει στη σύνταξη διεθνών συμβάσεων, οι οποίες με την κύρωσή τους από τις συμμετέχουσες στους οργανισμούς Χώρες, αποτελούν το βασικό νομοθετικό οπλοστάσιο κατά της διαφθοράς⁵¹.

1. ΣΥΜΒΑΣΗ ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας):

Στις 21 Νοεμβρίου 1997 κατά τη Διαπραγματευτική Συνδιάσκεψη τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ υπέγραψαν τη «Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές»⁵². Σύμφωνα με τη Σύμβαση αυτή, τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να θεσπίσουν το αξιόπιστο της ενεργητικής δωροδοκίας αλλοδαπού δημοσίου υπαλλήλου στο πλαίσιο των διεθνών επιχειρηματικών συναλλαγών. Η Ελλάδα έχει κυρώσει τη σύμβαση αυτή με το Ν. 2656/1998 (ΦΕΚ Α 265/1-12-1998) «Κύρωση της Σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές».

⁵⁰ Χαράλαμπος Δημόπουλος «Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ» Νομική Βιβλιοθήκη, 2005 σελ. 34.

⁵¹ Για τις διεθνείς συμβάσεις κατά της διαφθοράς βλ. και Στέργιου Αλεξιάδη «Προς μία νέα γενιά Κοινώς Επικίνδυνων Εγκλημάτων; Το παράδειγμα της διαφθοράς» Ποιν. Δικ 2000 σελ. 1021 επ. και Καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων-Πορίσματα Διεθνούς Συνεδρίου Αθήνα 22-23-10-1999, Ποιν.Δικ 2000 σελ. 71 επ. ενώ εκτενή βιβλιογραφία για το θέμα έχει Α. Μπρεδήμας «Διεθνείς Ρυθμίσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς» Πρακτικά Ημερίδας του Ιδρύματος Μαραγκόπουλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ) στην Αθήνα στις 28 Φεβρουαρίου 2013, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2013 σελ. 11 επ.

⁵² Η Σύμβαση του ΟΟΣΑ προέκυψε ως αποτέλεσμα μιας έντονης προσπάθειας των ΗΠΑ για αποφυγή μειονεκτημάτων των αμερικανικών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνταν στο διεθνές εμπόριο. Ειδικότερα επειδή στις ΗΠΑ ίσχυε από το 1977 η Foreign Corrupt Practices Act η οποία απαγόρευε στις αμερικανικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνταν στο εξωτερικό να χρησιμοποιούν μεθόδους διαφθοράς, ο ιδιωτικός οικονομικός τομέας της χώρας αυτής διαπίστωνε ότι με τη συγκεκριμένη νομοθεσία βρισκόταν σε μειονεκτική θέση απέναντι σε εταιρίες άλλων χωρών, που χρησιμοποιούσαν στις διεθνείς συναλλαγές τέτοιες μεθόδους και πίεζε γι' αυτό την κυβέρνηση των ΗΠΑ να «εξομαλύνει το πεδίο του διεθνούς οικονομικού παιχνιδιού» επιβάλλοντας τουλάχιστον όμοιους κανόνες και στους υπόλοιπους μετέχοντες στις διεθνείς συναλλαγές- Μαρία Καϊάφα-Γκμπάντι: «Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο» Ποινικά Χρονικά 2010 σελ. 5., ενώ για τη foreign corrupt practices act βλ. Ιω. Ανδρουλάκη «Το παγκόσμιο νομικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς», 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, Δυνατότητες και όρια, Νομική Βιβλιοθήκη 2013 και Peter Eigen "The Web of Corruption" κεφ. 7: «The OECD Convention» σε Transparency International.

2. ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ:

Η πρώτη επίσημη εμφάνιση ενός ορισμού της διαφθοράς γίνεται με τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα αστικού δικαίου περί διαφθοράς (Civil Law Convention on Corruption-ETS 174) η οποία υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 4 Νοεμβρίου 1999. Σύμφωνα με το άρθρο 2 της σύμβασης αυτής ως διαφθορά «νοείται η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την εκτέλεση του καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος»⁵³. Έχει ήδη προηγηθεί η «Σύμβαση Ποινικού Δικαίου σχετικά με τη διαφθορά» του Συμβουλίου της Ευρώπης (Criminal Law Convention on Corruption-ETS 173) που υπεγράφη στο Στρασβούργο στις 27 Ιανουαρίου 1999⁵⁴. Αρμόδιο όργανο για την επιμέλεια της εφαρμογής των σχετικών διατάξεων είναι η GRECO (Group of States Against Corruption). Η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα αστικού δικαίου περί διαφθοράς κυρώθηκε στην Ελλάδα με το Νόμο 2957/2001 (ΦΕΚ Α 260/12-11-2001) ενώ η Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά κυρώθηκε με το Ν. 3560/2007 (ΦΕΚ Α΄ 103/14-5-2007).

Πριν από τις ανωτέρω Συμβάσεις όμως κατά την 101^η Σύνοδο της 6^{ης} Νοεμβρίου 1997 η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθέτησε τις 20 θεμελιώδεις αρχές για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption)⁵⁵ το οποίο αποτελεί κείμενο αναφοράς –διεθνώς– στον αγώνα για την καταπολέμησή της διεθνώς.

3. ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ:

Στο πλαίσιο του Ο.Η.Ε. έχουν υιοθετηθεί τουλάχιστον δύο αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Στις 12 Δεκεμβρίου 1996, ψηφίστηκε ο Διεθνής Κώδικας Δεοντολογίας των Δημόσιων Λειτουργών (UN international Code for Public Officials), με τον οποίο επιδιώκεται μέσα από τη θέσπιση κανόνων δεοντολογίας των δημόσιων λειτουργών, η καταπολέμηση του

⁵³ Βλ. Civil Law Convention on Corruption (ETS 174) σε <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6>

⁵⁴ <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5> και Αγγλαία Τσίτουρα «Η πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς (δωροδοκίας) στο προσκήνιο της αντεγκληματικής πολιτικής-Η Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης» Ποιν. Δικ. 2000 σελ. 875 επ.

⁵⁵ <https://rm.coe.int/16806cc17c>

φαινομένου της διαφθοράς στο Δημόσιο Τομέα. Στις 16 Δεκεμβρίου 1996 η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών ψήφισε μια σημαντική «Διακήρυξη κατά της διαφθοράς και της δωροδοκίας στις Διεθνείς Εμπορικές Συναλλαγές» (Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions)⁵⁶.

Στη συνέχεια η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, με την απόφαση 55/61 της 4ης Δεκεμβρίου 2000, αναγνώρισε την ανάγκη για την κατάρτιση μιας αποτελεσματικής διεθνούς Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του οργανωμένου εγκλήματος (UN 2000) και αποφάσισε τη σύσταση επιτροπής για την κατάρτιση της σύμβασης. Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (The United Nations Convention against Corruption) (UNCAC 2003), όπως ονομάστηκε, ολοκληρώθηκε μετά τρία χρόνια, υιοθετήθηκε στις 31 Οκτωβρίου 2003 και υπογράφηκε στις 9-11 Δεκεμβρίου 2003⁵⁷. Στο πλαίσιο της σύμβασης αυτής προβλέπεται μηχανισμός παρακολούθησης και συμμόρφωσης των κρατών στους θεσπισμένους όρους. Πρόκειται για την Ομάδα Επίβλεψης Εφαρμογής (Implementation Review Group) της Σύμβασης μέσω μιας «διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης» (peer review process) κατά την οποία κάθε κράτος-Μέλος αξιολογείται από δύο άλλα ένα εκ των οποίων ανήκει κατά βάση στην ίδια Περιφερειακή Ομάδα, το δε άλλο σε έτερη⁵⁸. Η Σύμβαση αυτή κυρώθηκε από τη χώρα μας με το Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ Α΄ 113/18-6-2008) «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς και αντικατάσταση των συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα».

4. ΕΕ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ:

⁵⁶ Μαρία Βενετσανοπούλου «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί» εκδ. Σάκκουλα 2014, σελ. 50.

⁵⁷ Στα Κεφάλαια των Γενικών Προβλέψεων (άρθρα 1-4) και των Προληπτικών Μέτρων (άρθρα 5-14), η Σύμβαση χρησιμοποιεί το γενικό όρο «διαφθορά», αποφεύγοντας να την προσδιορίσει, διότι δεν υπήρξε συναίνεση ως προς τον ορισμό της διαφθοράς. Αντίθετα, στο κεφάλαιο της Ποινικοποίησης και των Κατασταλτικών Μέτρων (άρθρα 15-42) εξειδικεύει τη διαφθορά σε επιμέρους αδικήματα, αναφέροντας πρώτη κατά σειρά την (ενεργητική και παθητική) δωροδοκία δημόσιου λειτουργού και στη συνέχεια την κατάχρηση, την υπεξαίρεση, την εμπορία επιρροής, τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα κ.λπ.

⁵⁸ Δημοσθένης Χρυσικός «Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας και άλλων πρακτικών διαφθοράς: «χαρτογραφώντας» εθνικές νομοθετικές τάσεις και προσεγγίσεις στο πλαίσιο της εποπτείας εφαρμογής της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων «Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, Δυνατότητες και όρια», Νομική Βιβλιοθήκη 2013 σελ. 133, για τις κύριες ρυθμίσεις της σύμβασης βλ. του ίδιου «Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς ως μεταίχμιο και σημείο αναφοράς των σχετικών πρωτοβουλιών και δράσεων της διεθνούς κοινότητας» Ποινική Δικαιοσύνη 2004 σελ. 723 επ.

Στο χώρο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με την ευκαιρία της αποκαλύψεως ορισμένων συμπεριφορών απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων τους, κατέστη σαφές ότι το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς στα κράτη-μέλη τους δεν μπορούσε να καλύψει επαρκώς τις ανάγκες προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁵⁹. Το γεγονός της μη υπάρξεως ίδιας ποινικής εξουσίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, λόγω της μη αναγνώρισης ανάλογης αρμοδιότητας από τα κράτη-μέλη, επέτεινε το πρόβλημα. Η διαπίστωση ότι τόσο οι ιδιώτες όσο και οι εθνικοί δημόσιοι υπάλληλοι μπορούσαν εκ της θέσεώς τους να δημιουργήσουν προβλήματα στα οικονομικά συμφέροντα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η ανάγκη αναγνώρισης αυτών των συμφερόντων ως άξιο προστασίας έννομο αγαθό από τις εθνικές ποινικές νομοθεσίες οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Ένωση σε συγκεκριμένες ενέργειες. Αρχικά, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την «Σύμβαση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», (γνωστή και ως Σύμβαση P.I.F.) που υπογράφηκε στις Βρυξέλλες στις 26 Ιουλίου 1995, όρισε ότι κάθε κράτος-μέλος υποχρεούτο πλέον να λάβει τα απαραίτητα μέτρα και κυρίως να θεσπίσει αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις για τις περιπτώσεις απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναγνωρίζοντας αυτά στο εσωτερικό του ως άξιο ποινικής προστασίας έννομο αγαθό⁶⁰. Η Σύμβαση αυτή συμπληρώθηκε από τα δύο συμπληρωματικά πρωτόκολλα που προσαρτήθηκαν μεταγενέστερα σε αυτήν το Πρωτόκολλο του

⁵⁹ Μέχρι το 1995 δεν υπήρχε επίσημος ορισμός της διαφθοράς ή της απάτης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη και σε περιπτώσεις όπου τα πραγματικά περιστατικά στοιχειοθετούσαν τέτοιες συμπεριφορές το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) δεν προέβη σε χαρακτηρισμό. Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα της υπόθεσης του γιουγκοσλαβικού καλαμποκιού όπου η Ελλάδα καταδικάστηκε επειδή χαρακτήρισε ποσότητες καλαμποκιού που προέρχονταν από τη Γιουγκοσλαβία ως ελληνικές για να αποφύγει την πληρωμή των ανάλογων τελών προς την Κοινότητα. Το ΔΕΚ περιέγραψε τη συμπεριφορά αυτή, την αποδοκίμασε, την καταδίκασε αλλά δεν την κατονόμασε ως απάτη ή διαφθορά-Υπόθ: C-68/1988 *Commission v. Greece* [1990] ECR 2965-2988 σε Κλεομένη Κουτσούκη-Παντελή Σκλιά «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική» εκδ. Ι. Σιδέρης Αθήνα 2005 σελ. 514.

⁶⁰ ΕΕ C 316/27-11-1995 σελ. 49-57. Για την ανάλυση των διατάξεων της βλ. Ιωάννη Καρκάλη «Το νέο νομικό καθεστώς για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της ευρωπαϊκής απάτης» Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 2001 σελ. 533-547 και γενικά για το θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής ένωσης βλ. Μαρία Καϊάφα-Γκμπάντι: «Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο» Ποινικά Χρονικά 2010 σελ. 9 επ. Η Σύμβαση αυτή κυρώθηκε στη Χώρα μας με το Ν. 2803/2000 (ΦΕΚ Α' 48/3-3-2000) «Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων».

Δουβλίνου της 27-9-1996 και το Πρωτόκολλο των Βρυξελλών της 19-7-1997⁶¹. Δύο έτη μετά τη σύμβαση P.I.F για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπέγραψε στις 27 Μαΐου του 1997 τη «Σύμβαση περί καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σύμφωνα με την οποία κάθε κράτος-μέλος υποχρεούται να θεσπίσει αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές ποινές για τις περιπτώσεις παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας κοινοτικού ή εθνικού δημοσίου υπαλλήλου ή λειτουργού εν γένει, ανεξαρτήτως πλέον από την βλάβη ή τον κίνδυνο βλάβης των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁶².

Αναφορικά με τη διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θέσπισε την «Κοινή Δράση της 22ας Δεκεμβρίου 1998 κατά της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα». Σύμφωνα με την Κοινή Δράση αυτή τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να θεσπίσουν αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές ποινές για τις περιπτώσεις παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας από φυσικά ή νομικά πρόσωπα στον ιδιωτικό τομέα⁶³. Για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την αντιμετώπιση της διαφθοράς, ιδρύθηκε το 1999 η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την καταπολέμηση της απάτης (OLAF-Office Europeen de Lutte Anti-Fraude)⁶⁴ αποστολή της οποίας είναι η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράτυπης δραστηριότητας που αφορά ακόμη και τα Ευρωπαϊκά όργανα.

5. EU ANTICORRUPTION REPORT:

Η Επιτροπή εξέδωσε, τον Ιούνιο του 2011, μια ανακοίνωση σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ ⁶⁵ με την οποία έκανε γνωστή την κατάρτιση

⁶¹ ΕΕ C 313/23-10-1996 και ΕΕ C 221/19-7-1997: Για το περιεχόμενό τους βλ. Βασιλείου Φλωρίδη «Το διεθνές νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με ιδιαίτερη έμφαση στη θεσμική θεώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης» Ποινική Δικαιοσύνη 2007 σελ. 206.

⁶² ΕΕ L 195/5-6-1997: Η Σύμβαση αυτή κυρώθηκε με το Ν. 2802/2000 (ΦΕΚ Α' 47/3-3-2000) «Κύρωση της Σύμβασης περί καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

⁶³ Ηλία Αργυροηλιόπουλου «Δημόσια και Ιδιωτική διαφθορά στις αρχές του 21^{ου} αιώνα-Σημείο καμπής» Ποινική Δικαιοσύνη 2001 σελ. 666.

⁶⁴ https://ec.europa.eu/anti-fraud//home_en

⁶⁵ COM(2011) 308 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee: Fighting corruption in the EU:

έκθεσης σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ προκειμένου να παρακολουθεί και να αξιολογεί τις προσπάθειες που καταβάλλουν τα κράτη μέλη στον τομέα αυτόν, με σκοπό την ισχυρότερη πολιτική δέσμευση για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς. Η έκθεση (EU Anti-corruption report) θα εκδίδεται κάθε δύο έτη αρχής γενομένης από το 2013.

Η κατάρτιση της έκθεσης της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι η απάντηση της Επιτροπής στην πρόσκληση από τα κράτη μέλη, στα πλαίσια του προγράμματος της Στοκχόλμης⁶⁶ προκειμένου να «αναπτύξουν δείκτες βάσει των υφιστάμενων συστημάτων και κοινά κριτήρια, για τη μέτρηση των προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση», και η παρακολούθηση αυτή να γίνεται σε τακτική βάση και προκειμένου οι προσπάθειες των κρατών-μελών για την καταπολέμηση της διαφθοράς να επαναξιολογούνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα⁶⁷.

Το σχέδιο ήταν μεγαλόπνοο και πράγματι ακολουθεί στις 3-2-2014 η δημοσίευση του 1^{ου} EU Anti-corruption report με την έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπου μέσα σε πενήντα (50) σελίδες η Επιτροπή προσπάθησε να καταλήξει σε γενικευμένα συμπεράσματα τα οποία ανέκυψαν από την ανάλυση των θετικών και αρνητικών πρακτικών που διαπιστώθηκαν αναλυτικά σε κάθε Κράτος-Μέλος⁶⁸.

Η έκθεση επικεντρώνεται σε συγκεκριμένα βασικά ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για κάθε κράτος μέλος. Περιγράφει τις βέλτιστες πρακτικές, καθώς και τις αδυναμίες και προσδιορίζει τα βήματα που θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν πιο αποτελεσματικά τη διαφθορά. Η έκθεση χωρίζεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος υπάρχει μια γενική καταγραφή του ποινικού και θεσμικού πλαισίου καθώς και της στρατηγικής κατά της διαφθοράς στο υπό εξέταση κράτος μέλος (anti-corruption framework). Ακολουθεί η περιγραφή της κατάστασης όσον αφορά τη διαφθορά στο υπό εξέταση κράτος-μέλος, εντοπίζοντας θέματα που χρήζουν περαιτέρω προσοχής και επισημαίνοντας καλές πρακτικές που θα μπορούσαν να εμπνεύσουν άλλους (issues in focus) σε πολλούς και διάφορους

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>

⁶⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034>

⁶⁷ Δημήτρης Πρόντζας «Λόγος και Πρακτικές Αντι-Διαφθοράς» εκδόσεις Παπαζήση, 2014 σελ. 41 επ. και 102.

⁶⁸ COM (2014) 38, ενώ για το 1^ο EU Anti-corruption report για όλα τα Ευρωπαϊκά Κράτη βλ.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm

τομείς στους οποίους μπορεί να ενσκήψει ενδημικά η διαφθορά (tax system, healthcare, administration, public procurement etc). Η έκθεση περιλαμβάνει επίσης τα αποτελέσματα δύο ερευνών του Ευρωβαρομέτρου σχετικά με την αντίληψη της διαφθοράς μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών, αφενός, και των εταιρειών, αφετέρου. Καταλήγει με τα σημεία που απαιτούν μεγαλύτερη προσοχή από το Κράτος-Μέλος και διατυπώνονται εν είδει συστάσεως (establishing, ensuring, strengthening ...). Η έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς εξηγεί επομένως την κατάσταση σε κάθε κράτος μέλος: ποια είναι τα μέτρα κατά της διαφθοράς, ποια λειτουργούν σε σωστό πλαίσιο, τι μπορεί να βελτιωθεί και πώς. Η έκθεση δείχνει ότι τόσο η φύση και το επίπεδο της διαφθοράς όσο και η αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνονται για την καταπολέμησή της διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Δείχνει επίσης ότι η διαφθορά αξίζει μεγαλύτερη προσοχή σε όλα τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ορισμένα από αυτά τα θέματα αποτελούν αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Είναι, ωστόσο, προς το κοινό συμφέρον της Ένωσης να διασφαλίσει ότι όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν αποτελεσματικές πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ότι η ΕΕ στηρίζει τα κράτη μέλη στην επιδίωξη αυτού του έργου. Ως εκ τούτου, η έκθεση επιδιώκει να προωθήσει υψηλά πρότυπα για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε ολόκληρη την ΕΕ. Με την ανάδειξη των προβλημάτων - καθώς και ορθών πρακτικών - που εντοπίστηκαν στο εσωτερικό της ΕΕ, η έκθεση προσδίδει επίσης αξιοπιστία στις προσπάθειες της ΕΕ για την προώθηση προτύπων σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς ανά τον κόσμο.

Δυστυχώς το EU Anti-corruption report του 2014 ήταν το πρώτο και το τελευταίο. Ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής Frans Timmermans ανακοίνωσε μέσω επιστολής⁶⁹ στις 25 Ιανουαρίου 2016 την αναστολή δημοσίευσης των επόμενων εκθέσεων εκ μέρους της Επιτροπής. Η απόφαση αυτή της Επιτροπής σχολιάστηκε αρνητικά⁷⁰.

Γ) Το παράδειγμα της δράσης της GRECO.

⁶⁹ <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/02/20170130-Letter-FVP-LIBE-Chair.pdf>

⁷⁰ <https://euobserver.com/institutional/136775> και <https://transparency.eu/ac-report-shelved/>

Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO) ιδρύθηκε το 1999 από το Συμβούλιο της Ευρώπης για να παρακολουθήσει τη συμμόρφωση των κρατών με τα πρότυπα της οργάνωσης κατά της διαφθοράς. Ο στόχος της GRECO είναι να βελτιώσει την ικανότητα των μελών της να καταπολεμούν τη διαφθορά ελέγχοντας τη συμμόρφωσή τους με τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης για την καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω μιας δυναμικής διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης. Βοηθά στον εντοπισμό ελλείψεων στις εθνικές πολιτικές κατά της διαφθοράς, προωθώντας τις αναγκαίες νομοθετικές, θεσμικές και πρακτικές μεταρρυθμίσεις. Η GRECO παρέχει επίσης μια πλατφόρμα για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών για την πρόληψη και τον εντοπισμό της διαφθοράς. Η GRECO αποτελείται από 49 Κράτη-μέλη (48 Ευρωπαϊκά Κράτη και οι ΗΠΑ).

Η GRECO παρακολουθεί όλα τα μέλη της σε ισότιμη βάση, μέσω μιας δυναμικής διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης και πίεσης από ομοτίμους. Ο μηχανισμός της GRECO διασφαλίζει την αυστηρή τήρηση της αρχής της ισότητας των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων μεταξύ των μελών της. Όλα τα κράτη-μέλη συμμετέχουν και υποβάλλονται χωρίς περιορισμούς στις διαδικασίες αμοιβαίας αξιολόγησης και συμμόρφωσης. Η παρακολούθηση της GRECO περιλαμβάνει: α) μια "οριζόντια" **διαδικασία αξιολόγησης** (όλα τα μέλη αξιολογούνται στο πλαίσιο ενός κύκλου αξιολόγησης), οδηγώντας σε συστάσεις που αποσκοπούν στην προώθηση των αναγκαίων νομοθετικών, θεσμικών και πρακτικών μεταρρυθμίσεων και β) μια **διαδικασία συμμόρφωσης** που αποσκοπεί στην αξιολόγηση των μέτρων που έλαβαν τα μέλη της για την εφαρμογή των συστάσεων.

Η GRECO εργάζεται σε κύκλους: ο κάθε κύκλος αξιολόγησης καλύπτει συγκεκριμένα θέματα. Ο πρώτος κύκλος αξιολόγησης της GRECO (2000-2002) αφορούσε στην ανεξαρτησία, την εξειδίκευση και τα μέσα των εθνικών φορέων που ασχολούνται με την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ασχολήθηκε επίσης με την έκταση και το πεδίο εφαρμογής των ασυλιών των δημοσίων λειτουργών από τη σύλληψη, τη δίωξη κ.λπ για πράξεις διαφθοράς⁷¹. Ο δεύτερος κύκλος αξιολόγησης (2003-2006) επικεντρώθηκε στον εντοπισμό, την κατάσχεση και τη δήμευση των προϊόντων διαφθοράς, την πρόληψη και τον εντοπισμό της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και την πρόληψη πράξεων διαφθοράς στα νομικά

⁷¹ Η διαδικασία του 1^{ου} Κύκλου Αξιολόγησης στηρίχθηκε στις Κατευθυντήριες Αρχές κατά της Διαφθοράς και ειδικότερα στις Αρχές 3, 6 και 7 (για τις Κατευθυντήριες Αρχές βλ. υποσημ.48): *First Evaluation Round, Evaluation Report on Greece*, adopted at its 9th Plenary meeting /13-17 May 2002, σελ. 2 (<https://rm.coe.int/16806c6403>)

πρόσωπα. Ο τρίτος κύκλος αξιολόγησης (που ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2007) εξέτασε: (α) την ποινικοποίηση των αδικημάτων διαφθοράς που προβλέπονται στην ποινική σύμβαση κατά της διαφθοράς και (β) τη διαφάνεια της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων.

Η διαδικασία αξιολόγησης ακολουθεί μια καλά καθορισμένη διαδικασία, όπου μια ομάδα εμπειρογνομώνων (Greco Evaluation Team ή συντομογραφικά GET) διορίζεται από την GRECO για την αξιολόγηση ενός συγκεκριμένου κράτους-μέλους. Η ανάλυση της κατάστασης σε κάθε χώρα πραγματοποιείται με βάση γραπτές απαντήσεις σε ερωτηματολόγιο και πληροφορίες που συγκεντρώνονται σε συναντήσεις με δημόσιους λειτουργούς και άλλους εκπροσώπους κατά τη διάρκεια της επιτόπιας επίσκεψης στη χώρα. Μετά την επιτόπια επίσκεψη, η ομάδα εμπειρογνομώνων καταρτίζει μια έκθεση η οποία διαβιβάζεται στη χώρα υπό εξέταση για παρατήρηση πριν υποβληθεί τελικά στη GRECO για εξέταση και έγκριση. Στα συμπεράσματα των εκθέσεων αξιολόγησης μπορεί να αναφέρεται ότι η νομοθεσία και η πρακτική της κάθε χώρας «συμμορφώνεται ή δεν συμμορφώνεται» με τις διατάξεις που εξετάζονται. Τα συμπεράσματα μπορούν να οδηγήσουν σε «συστάσεις» που απαιτούν δράση εκ μέρους του κράτους-μέλους σε χρονικό διάστημα δεκαοκτώ μηνών ή σε «παρατηρήσεις» τις οποίες τα μέλη πρέπει να λάβουν υπόψη, υποβάλλοντας αναφορά για την υλοποίηση με τις συστάσεις στη διαδικασία της επακόλουθης συμμόρφωσης⁷².

Ένα από τα πλεονεκτήματα της παρακολούθησης της GRECO είναι ότι η εφαρμογή των συστάσεων εξετάζεται στη **διαδικασία συμμόρφωσης**. Η εκτίμηση του εάν μια σύσταση «έχει υλοποιηθεί ικανοποιητικά», «εν μέρει» ή «δεν έχει υλοποιηθεί», βασίζεται σε μια σχετική έκθεση (report), συνοδευόμενη από τα σχετικά έγγραφα τα οποία υποβλήθηκαν από το κράτος-μέλος υπό έλεγχο 18 μήνες μετά την έγκριση της έκθεσης αξιολόγησης. Στην περίπτωση όπου δεν έχουν υλοποιηθεί όλες οι συστάσεις, η GRECO θα επανεξετάσει τις εκκρεμείς συστάσεις σε χρονικό διάστημα 18 μηνών. Οι εκθέσεις συμμόρφωσης και οι προσθήκες σε αυτές οι οποίες υιοθετήθηκαν από τη GRECO περιέχουν επίσης ένα γενικό συμπέρασμα σχετικά με την εφαρμογή όλων των συστάσεων, σκοπός των οποίων είναι να αποφασιστεί εάν θα τερματιστεί η διαδικασία συμμόρφωσης για ένα συγκεκριμένο κράτος-μέλος. Τέλος, ο Κανονισμός της GRECO προβλέπει μια ειδική

⁷² Για τα κείμενα των εκθέσεων αξιολόγησης και συμμόρφωσης βλ:
<http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/greece>

διαδικασία, βασισμένη σε μια διαβαθμισμένη προσέγγιση, για την αντιμετώπιση των κρατών-μελών των οποίων η υλοποίηση στις συστάσεις της GRECO διαπιστώθηκε ότι είναι «γενικώς μη ικανοποιητική».

1. Ο 1^{ος} Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO: Εξειδίκευση και Εθνικά Όργανα για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

α. Περιγραφή της κατάστασης

Η Ελλάδα ήταν το 21^ο μέλος της GRECO που αξιολογήθηκε στο πλαίσιο του Πρώτου Κύκλου Αξιολόγησης. Η ομάδα αξιολόγησης της GRECO επισκέφτηκε την Αθήνα από τις 13 έως τις 16 Νοεμβρίου 2001. Η σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης στηρίχθηκε στις Κατευθυντήριες Αρχές (Guiding Principles) 3, 6 και 7 του Συμβουλίου της Ευρώπης. Το πρώτο μέρος (descriptive part) της έκθεσης αξιολόγησης αναφέρεται στην κατάσταση που υπήρχε-τότε-στην Ελλάδα αναφορικά με την γενική πολιτική κατά της διαφθοράς, τα θεσμικά όργανα και τις αρχές που ήταν επιφορτισμένες με την καταπολέμησή της (τον τρόπο λειτουργίας τους, δομή, εξουσίες, εξειδίκευση και μέσα) καθώς και το σύστημα των ασυλιών το οποίο εμπόδιζε την άσκηση δίωξης συγκεκριμένων προσώπων για πράξεις διαφθοράς. Το 2^ο μέρος (analysis) περιέχει μια κριτική ανάλυση της περιγραφόμενης κατάστασης, αξιολογώντας, ειδικότερα, εάν το σύστημα στην Ελλάδα είναι πλήρως συμβατό με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από τις κατευθυντήριες αρχές 3, 6 και 7⁷³.

Κατά το περιγραφικό μέρος (descriptive part) της έκθεσης αξιολόγησης γίνεται αναφορά για την αντίληψη της ελληνικής κοινωνίας στο φαινόμενο της διαφθοράς μέσω μιας έρευνας που διενεργήθηκε με πρωτοβουλία της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδος το 2001. Περαιτέρω γίνεται αναφορά στο (υπάρχον τότε) νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς⁷⁴. Ακολουθεί η αναφορά στα θεσμικά όργανα και τις αρχές που έχουν επιφορτιστεί για την καταπολέμηση της διαφθοράς και συγκεκριμένα γίνεται εκτενή αναφορά στην Ελληνική Αστυνομία, στη Διεύθυνση

⁷³ First Evaluation Round, *Evaluation Report on Greece*, adopted at its 9th Plenary meeting /13-17 May 2002, σελ. 3.

⁷⁴ Τα άρθρα 159, 235-237 του Ποινικού Κώδικα για την δωροδοκία (όπως αυτά τροποπ. με τους Ν. 2802 και 2803 του 2000), καθώς και οι διατάξεις του 187 και 238 ΠΚ περί σύστασης εγκληματικής οργάνωσης και δήμευσης δώρων και περιουσιακών στοιχείων, ο Ν. 5227/1931 περί μεσαζόντων (και οι ποινές που επισύρονται κατά τα άρθρα 11 και 12), ο Ν. 2656/1998 για τη δωροδοκία αλλοδαπού δημοσίου λειτουργού, ο Ν. 2331/1995 για το «ξέπλυμα μαύρου χρήματος» (money laundering) και ο Ν. 2429/1996 για τη χρηματοδότηση των κομμάτων- First Evaluation Round, *Evaluation Report on Greece*, adopted at its 9th Plenary meeting /13-17 May 2002, σελ. 6.

Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, στα Δικαστήρια και τους Δικαστές, ενώ αναπτύσσεται διεξοδικά το σύστημα για τη διερεύνηση αδικημάτων διαφθοράς και τη σχέση μεταξύ των αστυνομικών οργάνων, των εισαγγελικών αρχών και την προκαταρκτική έρευνα (είτε πρόκειται για πλημμελήματα είτε για κακουργήματα) των αδικημάτων διαφθοράς⁷⁵. Η ανεξαρτησία και η ακεραιότητα των δικαστών είναι αδιαμφισβήτητη από όλους τους ερωτώμενους από την GET. Ωστόσο η παρατήρηση των αξιολογητών έχει να κάνει με το γεγονός ότι συχνά ελλείπουν από τις δικαστικές αρχές οι γνώσεις και τα νομικά εργαλεία ώστε να εντοπίσουν και να καταστείλουν εστίες διαφθοράς – ακόμη και απλά περιστατικά. Μόνο στην Αθήνα υπάρχει ένας μικρός αριθμός δικαστών που εξειδικεύεται στα κακουργήματα και η GET θεωρεί ότι ελλείπει από τους δικαστές η εξειδίκευση που απαιτείται προκειμένου να ασχολούνται με αδικήματα οικονομικής φύσης⁷⁶.

Ο εισαγγελέας στην Ελλάδα έχει επωμιστεί το βάρος της προκαταρκτικής εξέτασης υποθέσεων που «προϊδεάζουν» για διαφθορά. Είναι ο κύριος αρμόδιος για την εποπτεία της έρευνας ύποπτων περιστατικών, βρίσκεται με τη φυσική του παρουσία σε όλη τη διαδικασία και είναι ο πρώτος που ενημερώνεται για οποιαδήποτε εξέλιξη. Η εισαγγελική έρευνα σε κάποιο περιστατικό διαφθοράς ξεκινά είτε με την καταγγελία ενός πολίτη, είτε (πολύ περισσότερο) με τις ομολογίες δημοσίων υπαλλήλων⁷⁷. Η GET ωστόσο δεν κατάφερε να υπεισέλθει σε λεπτομέρειες αναφορικά με τον βαθμό πληροφόρησης για περιπτώσεις διαφθοράς. Τέτοιου είδους αδικήματα παραμένουν δυσαπόδεικτα στην Ελλάδα, παρατηρεί.

Ακολουθεί αναφορά και σε άλλες ελεγκτικές υπηρεσίες όπως είναι το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), που ιδρύθηκε το 1997, με κύριες αρμοδιότητες την έρευνα σοβαρών οικονομικών παραβάσεων, τον έλεγχο εφαρμογής της τελωνειακής και φορολογικής νομοθεσίας (με έμφαση στο Φ.Π.Α.), την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου κ.α.. Άλλο όργανο είναι το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ιδρύθηκε το 1997) με κεντρική αποστολή την επισήμανση φαινομένων κακοδιοίκησης, αδιαφάνειας και διαφθοράς στις παρεχόμενες υπηρεσίες. Οι ελεγχόμενες υπηρεσίες υποχρεούνται, μετά τη γνωστοποίηση σ' αυτές των εκθέσεων των επιθεωρητών-ελεγκτών, να αναφέρουν τις ενέργειες στις οποίες προέβησαν για την εφαρμογή των συστάσεων που

⁷⁵ First Evaluation Round, *Evaluation Report on Greece*, adopted at its 9th Plenary meeting /13-17 May 2002, σελ. 11.

⁷⁶ First Evaluation Round, ό.π., σελ. 20

⁷⁷ First Evaluation Round, ό.π., σελ. 11-12

περιλαμβάνονται στις εκθέσεις. Ένας επιπλέον θεσμός είναι, ο Συνήγορος του Πολίτη (ιδρύθηκε το 1997) που έχει ως σκοπό τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της Διοίκησης, για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Δεν μπορεί να παρέμβει ωστόσο σε θέματα που αφορούν στην κυβερνητική πολιτική, τον κλήρο, τις δικαστικές αρχές, τις στρατιωτικές υπηρεσίες, την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, την εξωτερική πολιτική, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, την κρατική ασφάλεια, την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και σε θέματα που εκκρεμούν ενώπιον δικαστικής αρχής⁷⁸.

Ειδική αναφορά γίνεται στα Υπουργεία που είναι επιφορτισμένα με τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων (public procurement contracts) καθώς και στα όργανα με δικαιοδοτικό χαρακτήρα που επικουρούν την κυβέρνηση τα οποία είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, η Εθνική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ειδική αναφορά γίνεται και στην Υπηρεσία Οικονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών προκειμένου να προληφθεί η διαφθορά στους υπαλλήλους του Υπουργείου αυτού (αν και η GRECO αμφισβήτησε την αποτελεσματικότητά του⁷⁹). Η Υπηρεσία Οικονομικού Ελέγχου ασκεί ελέγχους σε όλα τα τμήματα του Υπουργείου, ενώ διερευνά και καταγγελίες που λαμβάνει, συνεργαζόμενη στη συνέχεια με τον εισαγγελέα και την αστυνομία. Για να αποφευχθούν περιπτώσεις διαφθοράς σε κρίσιμα αξιώματα (λ.χ. εισαγγελείς, δικαστές, βουλευτές) έχει αναπτυχθεί ένας επιπλέον μηχανισμός, αυτός του «πρόθεν έσχες», δηλαδή της ετήσιας υποχρέωσης να δηλώνονται τα περιουσιακά στοιχεία και η προέλευση αυτών, με σκοπό να ελεγχθούν από τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου⁸⁰.

Σχετικά με το καθεστώς ασυλίας που απολαμβάνουν τα βασικά θεσμικά πρόσωπα στη χώρα μας α) ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν ευθύνεται για πράξεις που έχει ενεργήσει κατά την άσκηση των καθηκόντων του, παρά μόνο για έσχατη προδοσία ή παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος (άρ. 46 Συντ), β) οι βουλευτές δεν διώκονται ούτε συλλαμβάνονται ούτε φυλακίζονται (άρ. 62 Συντ), γ) τα νυν και πρώην μέλη της Κυβέρνησης ή οι Υφυπουργοί διώκονται μόνο κατόπιν απόφασης

⁷⁸ First Evaluation Round, ό.π., σελ. 13

⁷⁹ First Evaluation Round, ό.π., σελ. 23

⁸⁰ First Evaluation Round, ό.π., σελ. 14-15

της Βουλής για ποινικά αδικήματα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, με την δεύτερη τακτική σύνοδο της βουλευτικής περιόδου που αρχίζει μετά την τέλεση του αδικήματος να αποτελεί το όριο παραγραφής (άρ. 86 Συντ). Ο προβληματισμός της GET για την βουλευτική και κυβερνητική ασυλία ήταν έντονος, καθώς η διαδικασία άρσης της φανερώνει μια ισχυρή αίσθηση αλληλεγγύης μεταξύ των μελών του Κοινοβουλίου⁸¹.

β. Συστάσεις προς την ελληνική πλευρά και παρακολούθηση υλοποίησής τους

Κατά τον πρώτο κύκλο αξιολόγησης η GRECO διατύπωσε δέκα (10) συστάσεις προς την ελληνική πλευρά. Ως προς την υλοποίηση των κατωτέρω αναφερομένων συστάσεων από την ελληνική πλευρά η GRECO συνέταξε το 2004 μία Έκθεση Συμμόρφωσης⁸² σύμφωνα με την οποία υλοποιήθηκαν ικανοποιητικά εννέα (9) συστάσεις και μια παρέμεινε εν μέρει υλοποιηθείσα, ενώ με την Προσθήκη στην Έκθεση Συμμόρφωσης υλοποιήθηκε ικανοποιητικά και η τελευταία (με αριθμό ν) σύσταση. Ειδικότερα η GRECO απηύθυνε τις κατωτέρω συστάσεις στη χώρα μας:

- i. **Να οργανώσει τη συλλογή πληροφοριών -θέτοντας ως προτεραιότητα την ψηφιοποίηση των στοιχείων στο Υπουργείο Δικαιοσύνης- να καταρτίσει κατάλληλα στατιστικά στοιχεία, επίσημη έρευνα και ειδικευμένες μελέτες για το φαινόμενο της διαφθοράς.** Η GRECO στην Έκθεση Συμμόρφωσης που συνέταξε το 2004 παρατήρησε ότι η Εισαγγελία του Αρείου Πάγου ξεκίνησε τις απαραίτητες διαδικασίες για τη συλλογή στατιστικών στοιχείων σχετικά με υποθέσεις διαφθοράς, καθώς οι Εισαγγελίες της Χώρας άρχισαν να της αποστέλλουν συγκεντρωτικές αναφορές με λεπτομερή καταγραφή των περιστατικών, αλλά και την τελική τους έκβαση. Η Εισαγγελία του Αρείου Πάγου άρχισε την ψηφιοποίηση του εν λόγω υλικού, ώστε να το αποστείλει με τη σειρά της στο Υπουργείο Δικαιοσύνης το οποίο από την πλευρά του εκκίνησε την δική του ψηφιοποίηση ποινικών υποθέσεων. Η GRECO επικρότησε αυτές τις πρωτοβουλίες και κατέληξε ότι η σύσταση αυτή υλοποιήθηκε ικανοποιητικά⁸³.
- ii. **Να ενοποιήσει και να απλουστεύσει τη νομοθεσία και να εντείνει τις προσπάθειές της για την προώθηση της ευαισθητοποίησης, της επιβολής και του ελέγχου των διοικητικών κανόνων σε όλο το φάσμα της Διοίκησης.** Στην

⁸¹ First Evaluation Round, ό.π., σελ. 24-25

⁸² First Evaluation Round, *Compliance Report on Greece*, adopted at its 21th Plenary meeting /29 November-2 December 2004

⁸³ First Evaluation Round, *Compliance Report on Greece*, ό.π., σελ. 2-3

Έκθεση Συμμόρφωσης οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης που ιδρύθηκε με τον Ν. 3133/2003 αποτέλεσε την κυριότερη πρωτοβουλία για την ενοποίηση της κατακερματισμένης νομοθεσίας κατά της διαφθοράς, αλλά και για την εφαρμογή και εποπτεία τήρησης των κανόνων λειτουργίας της Διοίκησης. Επιπλέον με τον Ν. 3074/2002 συστάθηκε θέση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για τον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, καθώς επίσης και Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου. Η GRECO επαίνεσε την ίδρυση τόσο της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης όσο και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου, κρίνοντας ότι η Ελλάδα ανταποκρίθηκε ικανοποιητικά και στην δεύτερη σύσταση⁸⁴.

- iii. **Να υιοθετήσει μια εθνική στρατηγική κατά της διαφθοράς και να δημιουργήσει ένα διεπιστημονικό-διυπουργικό όργανο αυξημένου κύρους με στόχο την παρακολούθηση της εφαρμογής της εθνικής πολιτικής κατά της διαφθοράς.** Η ελληνική πλευρά στην έκθεση επικαλέστηκε πάλι τον Ν. 3074/2002 καθώς με τη θέσπιση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης διευκολύνθηκε ο εντοπισμός της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, ενώ ο ίδιος ο Γενικός Επιθεωρητής ήταν επιφορτισμένος για τη δημιουργία μιας στρατηγικής κατά της διαφθοράς και του ελέγχου τήρησής της. Επίσης η χώρα μας ενσωμάτωσε την Οδηγία 98/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 1998 (για την τροποποίηση της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών), ενώ καθιέρωσε και το ασυμβίβαστο του ιδιοκτήτη/εταίρου/βασικού μετόχου μέσων ενημέρωσης με αντίστοιχες ιδιότητες σε επιχείρηση που αναλαμβάνει την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών έναντι του Δημοσίου (Αναθεώρηση 2001/14 παρ.9 Συντ). Τέλος, αναμόρφωσε το θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων έργων ενόψει της Ολυμπιάδας του 2004, έβαλε πλαφόν στην οικονομική ενίσχυση και προεκλογική προβολή των κομμάτων (29 παρ. 2 Συντ) και ψήφισε τον Ν. 2928/2001 για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Η GRECO έκρινε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά⁸⁵.

⁸⁴ First Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 3-4

⁸⁵ First Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 4-6

- iv. **Να ενισχύσει την Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, διευρύνοντας τη δικαιοδοσία της και στην υπόλοιπη Διοίκηση (λ.χ. εφορίες-τελωνεία).** Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν στην Έκθεση Συμμόρφωσης ότι ο Ν. 2713/1999 τροποποιήθηκε με τον Ν. 3103/2003 και πλέον η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων έχει ως αποστολή τη διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη σε όλη την επικράτεια των εγκλημάτων που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά αστυνομικοί όλων των βαθμών, συνοριακοί φύλακες και ειδικοί φρουροί των εγκλημάτων των άρθρων 235, 236 και 385 του Π.Κ., υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα πλην του Λιμενικού Σώματος και των πολιτικών υπαλλήλων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας. Επιπλέον με την δημιουργία Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου ενδυναμώθηκε περαιτέρω η εποπτεία του δημοσίου τομέα, γεγονός που κρίθηκε από την GRECO ως ικανοποιητική υλοποίηση της σύστασης⁸⁶.
- v. **Να δημιουργήσει ένα τμήμα ποινικής διερεύνησης (υπό την εποπτεία Εισαγγελέων και Ανακριτών) που θα ελέγχει εξονυχιστικά τους υποψηφίους αξιωματούχους (πριν την πρόσληψή τους), και να ιδρύσει εντός του τμήματος μονάδες με ειδίκευση στο οικονομικό έγκλημα (συμπεριλαμβανομένων και των αδικημάτων διαφθοράς).** Οι ελληνικές αρχές απάντησαν ότι υπάρχουν ειδικευμένα αστυνομικά όργανα που διενεργούν προκαταρκτική έρευνα σε τέτοια ζητήματα (κατόπιν εντολής του αρμοδίου εισαγγελέα πρωτοδικών), ενώ με μία πρόσφατη αλλαγή στη νομοθεσία ο Εισαγγελέας Εφετών της Αθήνας αποκτά πανελλήνια δικαιοδοσία σε ζητήματα οικονομικής εγκληματικότητας. Επιπλέον, εισαγγελέας προΐσταται στην Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων, αλλά και στις διαδικασίες διερεύνησης νομιμοποίησης παράνομων προσόδων. Την εποπτεία του ΣΔΟΕ την ασκεί επίσης εισαγγελέας, ενώ ο κατά τόπον εισαγγελέας πρωτοδικών διευθύνει και τις προκαταρκτικές έρευνες που διεξάγονται από τους Επιθεωρητές. Τέλος, οι ελληνικές αρχές σημείωσαν ότι είχε συσταθεί επιτροπή στο Υπουργείο Δικαιοσύνης που επεξεργαζόταν τη δημιουργία δικαστικής αστυνομίας. Η GRECO ανέφερε ότι το 2^ο μέρος της σύστασης περί εξειδικευμένου ελέγχου των υποψηφίων αστυνομικών και ανάπτυξης ειδικών μονάδων οικονομικού εγκλήματος. Γι' αυτό και έκρινε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε εν μέρει⁸⁷. Η Ελλάδα επανήλθε σε δεύτερο χρόνο (στην Προσθήκη της Έκθεσης Συμμόρφωσης) και πλέον με τις σχετικές νομοθετικές

⁸⁶ First Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 6

⁸⁷ First Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 7

τροποποιήσεις το ΣΔΟΕ και η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας πλέον διεξάγουν ποινικές έρευνες για αδικήματα διαφθοράς. Η GRECO ακολούθως έκρινε ότι η 5^η σύσταση έχει υλοποιηθεί με ικανοποιητικό τρόπο⁸⁸.

- vi. **Να εξακολουθεί να ενισχύει την εκπαίδευση δικαστών και εισαγγελέων υπεύθυνων για την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος (συμπεριλαμβανομένων και των αδικημάτων διαφθοράς) και ορισμένοι εξ αυτών να εξειδικευτούν στην εκδίκαση μόνο τέτοιων υποθέσεων.** Οι ελληνικές αρχές απάντησαν πως δυνάμει του ΠΔ 308/1996 οι δικαστικοί λειτουργοί εκπαιδεύονται συνεχώς και όσον αφορά στις νέες μορφές οικονομικού εγκλήματος οφείλουν να παρακολουθήσουν τουλάχιστον οκτώ επιμορφωτικά σεμινάρια. Η Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών είναι επιφορτισμένη με την εκπαίδευσή τους και σε αυτό το αντικείμενο. Ο χειρισμός υποθέσεων διαφθοράς ανατίθεται σε ειδικευμένα τμήματα, ενώ όπως προαναφέρθηκε ο Εισαγγελέας Εφετών της Αθήνας έχει πανελλήνια δικαιοδοσία σε αυτές τις υποθέσεις (άρθρο 7 Ν. 3074/2002). Η GRECO έκρινε θετικά αυτές τις κινήσεις, λέγοντας ότι και η 6^η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά⁸⁹.
- vii. **Να υιοθετήσει το απαραίτητο νομικό πλαίσιο ώστε να διασφαλιστεί η συστηματική πληροφόρηση της Αστυνομίας και των Δικαστών από το Ελεγκτικό Συνέδριο για την αποκάλυψη υποθέσεων διαφθοράς.** Δυνάμει του Ν. 3704/2002 ο Εισαγγελέας Εφετών δύναται να παραγγέλλει στους Επιθεωρητές Ελεγκτές και στους Βοηθούς Επιθεωρητές Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης, ενώ μπορεί να ζητηθεί η συνδρομή της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων. Το ισχύον καθεστώς συμπληρώνεται και από το ΠΔ 774/1980 «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου», σύμφωνα με το οποίο το Ελεγκτικό Συνέδριο ενημερώνεται για το πόρισμα του ελέγχου λογαριασμών ύποπτων για διαφθορά⁹⁰. Η GRECO κατέληξε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά⁹¹.
- viii. **Να προωθήσει την πλήρη εφαρμογή του μηχανισμού δήλωσης «πρόθεν έσχες», αξιοποιώντας με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τις δηλώσεις των δημοσίων υπαλλήλων και προβλέποντας νομικές κυρώσεις για συγκεκριμένες παραβάσεις.** Οι αρχές ανέφεραν ότι ψηφίστηκε στη βουλή ο Ν.

⁸⁸ First Evaluation Round, *Addendum to the Compliance Report on Greece*, adopted at its 35th Plenary meeting/3-7 Δεκεμβρίου 2007, σελ. 3.

⁸⁹ First Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 8

⁹⁰ Βλ. και Λαγαρίας Ν., *Οι πολιτικές κατά της διαφθοράς στην Ελλάδα*, σελ. 16-30

⁹¹ First Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 8-9

3213/2003 (για το πόθεν έσχες των μελών του Κοινοβουλίου, δημοσίων υπαλλήλων, ιδιοκτητών ΜΜΕ κ.α.), που προβλέπει την εμπλοκή του εισαγγελέα μόλις διαπιστωθεί μια παράβαση. Το άρθρο 3 του νόμου ορίζει τα όργανα και τη διαδικασία ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης ενώ το άρθρο 4 τις ποινές (φυλάκιση κάθειρξη, χρηματική ποινή, ανάλογα με τη βαρύτητα). Η GRECO ήταν αισιόδοξη ότι ο νόμος αυτός θα μπορούσε να δώσει στα δικαιοδοτικά όργανα τα μέσα για την εντατικότερη εφαρμογή του μηχανισμού δήλωσης περιουσιακών στοιχείων, επομένως έκρινε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά⁹².

- ix. **Να ενεργοποιήσει (με σκοπό την εκπόνηση μιας πολυτομεακής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς) διαύλους επικοινωνίας μεταξύ των ΜΚΟ και των διαφόρων οργάνων για την καταπολέμηση της διαφθοράς.** Οι ελληνικές αρχές δήλωσαν ότι όλοι οι θεσμικοί παράγοντες και οι διοικητικοί μηχανισμοί λαμβάνουν υπόψη τις απόψεις των ΜΚΟ, αναφορικά με τα ζητήματα διαφθοράς. Άλλωστε βάσει του άρθρου 10 του Συντάγματος επιτρέπεται έτσι η πρόσβαση των πολιτών σε πληροφορίες και δεδομένα που είναι διαθέσιμα από την Δημόσια Διοίκηση και η διατύπωση των απόψεων τους σε μια σειρά από ζητήματα (μεταξύ αυτών και σε θέματα διαφθοράς). Τυπικό παράδειγμα είναι η συμμετοχή της «Διεθνούς Διαφάνειας» στην Ομάδα Εργασίας για την εδραίωση της αρχής της διαφάνειας και την καταπολέμηση της που ξεκίνησε με πρωτοβουλία του Υπουργού Δικαιοσύνης το Μάιο του 2003. Η GRECO κατέληξε ότι και η σύσταση αυτή υλοποιήθηκε ικανοποιητικά⁹³.
- x. **Να αναθεωρήσει –υπό την προοπτική μιας μελλοντικής Συνταγματικής Αναθεώρησης τη διαδικασία για την άρση της ασυλίας των βουλευτών και των μελών της κυβέρνησης, έτσι ώστε να γίνει πιο διαφανής και ευκολότερη στην εφαρμογή.** Στο θέμα της ασυλίας, η χώρα μας απάντησε ότι το άρθρο 86 του Συντάγματος (αναθεώρηση 2001) καθώς και ο Ν. 3126/2003 καθιέρωσαν μια νέα διαδικασία, κατά την οποία αρμόδιο για την εκδίκαση των σχετικών υποθέσεων διαφθοράς για τα μέλη της Κυβέρνησης σε πρώτο και τελευταίο βαθμό είναι ένα Ειδικό Δικαστήριο που συγκροτείται ad hoc. Η GRECO επικρότησε αυτή τη διαδικασία ωστόσο την βρήκε δυσεφάρμοστη, λόγω της δυσκίνητης διαδικασίας του

⁹² First Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 9-10

⁹³ First Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 10

άρθρου 86 Σ για την παραπομπή στο Ειδικό Δικαστήριο. Παρά ταύτα θεώρησε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικό με τρόπο⁹⁴.

2. Ο 2^{ος} Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO: Πρόσοδοι από αδικήματα διαφθοράς, δημόσια διοίκηση και διαφθορά, νομικά πρόσωπα και διαφθορά.

α. Περιγραφή της κατάστασης

Ο Δεύτερος Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO ξεκίνησε με την επίσκεψη της Ομάδας Αξιολόγησης (GET) την 30^η Μαΐου η οποία ολοκληρώθηκε στις 3 Ιουνίου 2005⁹⁵. Τα θέματα που απασχόλησαν τους αξιολογητές ήταν **Θέμα I:** οι πρόσοδοι από τη διαφθορά (ειδική αναφορά σε θέματα κατάσχεσης και δήμευσης από τα περιουσιακά οφέλη της διαφθοράς (Κατευθυντήρια Αρχή 4 του Συμβουλίου της Ευρώπης), **Θέμα II:** η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση (Κατευθυντήρια Αρχή 9 & 10 του Συμβουλίου της Ευρώπης) και **Θέμα III:** η διαφθορά στα νομικά πρόσωπα (Κατευθυντήρια Αρχή 5 & 8).

Θέμα I: Κατά το περιγραφικό μέρος της έκθεσης έγινε αναφορά στις νομοθετικές διατάξεις που αναφέρονται στην κατάσχεση και δήμευση περιουσιακών αντικειμένων που είναι αποτέλεσμα πράξεων διαφθοράς⁹⁶, στις ειδικές οικονομικές έρευνες που διεξάγονται με σκοπό τη διαπίστωση και ακολούθως κατάσχεση των περιουσιακών στοιχείων από αδικήματα διαφθοράς, καθώς και στην κατάσχεση που διεξάγεται μέσω αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής⁹⁷. Για το Θέμα I η GRECO απηύθυνε στη χώρας μας δύο συστάσεις (i και ii).

Θέμα II: Για τη διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση στο περιγραφικό μέρος της έκθεσης αναφέρεται ότι δεν υπάρχει ένα γενικό στρατηγικό σχέδιο κατά της διαφθοράς (anti-corruption policy). Ακολουθεί η αναφορά στον έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης (control of public administration), ο οποίος γίνεται είτε εκ των ενόντων είτε δικαστικά, από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη επικουρεί επίσης το ελεγκτικό έργο. Ακολουθεί αναφορά στο διορισμό, τα κριτήρια επιλογής, τη σύγκρουση συμφερόντων, τα

⁹⁴ First Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 11-12

⁹⁵ Second Evaluation Round, *Evaluation Report on Greece*, adopted at its 6th Plenary meeting /5-9 December 2005, σελ. 2

⁹⁶ Ιδιαίτερη αναφορά έγινε στο άρθρο 2 παρ.6 και άρθρο 5 του Ν. 2331/1995 που ήταν σε ισχύ τότε για την κατάσχεση στα πλαίσια του αδικήματος της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες βλ. Second Evaluation Round, *Evaluation Report on Greece* ό.π. σελ. 4.

⁹⁷ Second Evaluation Round, *Evaluation Report on Greece* ό.π., σελ.5- 6

ασυμβίβαστα και τις -τυχόν-επιπλέον έμμισθες δραστηριότητες των δημοσίων υπαλλήλων⁹⁸, στην έλλειψη Κανόνων Δεοντολογίας σε αυτούς καθώς και στις γενικές (ποινικές) διατάξεις οι οποίες ίσχυαν για την αποδοχή (ή μη) των δώρων και άλλων ωφελημάτων από αυτούς. Τέλος διατυπώνονται οι διατάξεις σύμφωνα με τις οποίες οι δημόσιοι υπάλληλοι υποχρεούνται να ανακοινώνουν αδικήματα τα οποία υποπίπτουν στην αντίληψή τους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους (μεταξύ των οποίων και αδικήματα διαφθοράς), την προστασία που λαμβάνουν σε περίπτωση που αναγγείλουν αδίκημα διαφθοράς και τέλος την πειθαρχική διαδικασία σε βάρος των δημοσίων υπαλλήλων⁹⁹. Για το Θέμα II η GRECO απηύθυνε στη Χώρα μας τέσσερις (4) συστάσεις (iii, iv, v και vi).

Θέμα III: Το θέμα αυτό περιγράφει καταρχήν τις διάφορες μορφές των νομικών προσώπων και τον τρόπο με τον οποίο ιδρύονται –κυρίως- οι εμπορικές εταιρίες. Επιπλέον η Ομάδα Αξιολόγησης ενημερώθηκε πως επρόκειτο να εκπονηθεί ένα ενιαίο εθνικό μητρώο καταγραφής τους, εύκολα προσβάσιμο από τον καθένα¹⁰⁰. Η υποχρεωτική τήρηση της δημοσιότητας του συστατικού τους τύπου και ο έλεγχός τους από τις φορολογικές αρχές, το ΣΔΟΕ, τις (τότε) νομαρχίες, την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς και τα δικαστήρια, χαρακτηρίστηκε ότι προσδίδουν έναν χαρακτήρα διαφάνειας στο σύστημα. Ακολουθεί η τυποποίηση της ευθύνης των νομικών προσώπων στο ελληνικό δικαϊκό σύστημα¹⁰¹, καθώς και οι διοικητικές ποινές οι οποίες προβλέπονται σε νομικά πρόσωπα τα οποία κρίνονται υπεύθυνα για αδικήματα διαφθοράς. Για το Θέμα III η GRECO απηύθυνε στη χώρα μας τέσσερις (4) συστάσεις (vii, viii, ix και x).

β. Συστάσεις προς την ελληνική πλευρά και παρακολούθηση υλοποίησής τους

Ενόψει των ανωτέρω η ομάδα αξιολόγησης της GRECO απηύθυνε συνολικά δέκα (10) συστάσεις¹⁰² στην Ελλάδα, την υλοποίηση των οποίων ήλεγξε στην Έκθεση Συμμόρφωσης του 2008 και τις δύο Προσθήκες αυτής. Ειδικότερα πρότεινε στη χώρα μας:

- i. **Να αναθεωρήσει την εφαρμογή των διατάξεων για τον εντοπισμό, την κατάσχεση και την δήμευση των παράνομων εσόδων από τη διαφθορά**

⁹⁸ Second Evaluation Round , *Evaluation Report on Greece* ό.π., σελ. 11-12

⁹⁹ Second Evaluation Round , *Evaluation Report on Greece* ό.π., σελ. 13-15

¹⁰⁰ Second Evaluation Round , *Evaluation Report on Greece* ό.π., σελ. 18-19

¹⁰¹ Second Evaluation Round , *Evaluation Report on Greece* ό.π., σελ. 20

¹⁰² Second Evaluation Round , *Evaluation Report on Greece* ό.π., σελ. 24-25

και, όπου κρίνεται απαραίτητο, να παρέχει επαρκή εκπαίδευση και να αυξήσει τα κονδύλια ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των οικονομικών ελέγχων. Στην Έκθεση Συμμόρφωσης του 2008, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι με το άρθρο 12 του Ν. 3560/2007 που επικύρωσε την Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά, καλύπτονται από τη διάταξη για την κατάσχεση και δήμευση των περιουσιακών στοιχείων και τα σχετικά αδικήματα διαφθοράς. Επιπλέον με τον Ν. 3424/2005 η Εθνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες εδραιώθηκε ως ανεξάρτητη μονάδα και στελεχώθηκε με μόνιμο προσωπικό, απολαμβάνοντας ευρύτερες αρμοδιότητες. Στο ζήτημα της εκπαίδευσης των αρμοδίων οργάνων δίωξης, οι αρχές ανέφεραν ότι δόθηκε έμφαση στο οικονομικό έγκλημα, ενώ το Υπουργείο Δικαιοσύνης ξεκίνησε την επεξεργασία του νέου ΠΚ και ΚΠΔ. Η GRECO έμεινε ικανοποιημένη, ωστόσο τόνισε ότι οι πρωτοβουλίες βρίσκονται σε πρωτόλειο στάδιο και θα έπρεπε επίσης να εξεταστεί αν χρειάζεται επιπλέον προσωπικό ή πόροι στα αρμόδια όργανα. Κατέληξε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε εν μέρει¹⁰³.

Στις συμπληρωματικές πληροφορίες που ζητήθηκαν από την GRECO¹⁰⁴, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι ένας νέος νόμος, ο Ν. 3691/2008, αντικατέστησε τον Ν. 2331/1995 που ρύθμιζε την νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες. Η νεοϊδρυθείσα Εθνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες έχει πλέον την δυνατότητα να διεξάγει έρευνες, να παγώνει λογαριασμούς και να εκπαιδεύει πρόσωπα από κάθε όργανο που εμπλέκεται στις διαδικασίες που περιγράφει ο νόμος. Η GRECO σημείωσε ωστόσο ότι δεν έλαβε νέες πληροφορίες που να στοχεύουν στην αναθεώρηση των νομοθετικών διατάξεων για τη δήμευση και κατάσχεση των περιουσιακών στοιχείων από αδικήματα διαφθοράς, καθώς στην υπάρχουσα νομοθεσία υπήρχε έλλειψη συνοχής των σχετικών διατάξεων μεταξύ τους. Κατέληξε ότι η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη. Η κατάσταση δεν άλλαξε ούτε με τον Ν. 3849/2010 ο οποίος τροποποίησε τις σχετικές διατάξεις του Ποινικού Κώδικα (όπως διαπιστώθηκε στην

¹⁰³ Second Evaluation Round, *Compliance Report on Greece adopted at its 36th Plenary meeting/11-15 February 2008*, σελ. 2-4

¹⁰⁴ Second Evaluation Round, *Addendum to the Compliance Report*, adopted at its 46th Plenary meeting 22-26 March 2010, σελ. 23.

2^η Προσθήκη της Έκθεσης Συμμόρφωσης), καθώς δεν υπήρξε ενοποίηση των κατακερματισμένων στη νομοθεσία διατάξεων¹⁰⁵.

- ii. **Να ενδυναμώσει την πολιτική ενάντια στη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, με στόχο να καταστεί αποτελεσματικότερη η καταπολέμηση της διαφθοράς και να σχεδιάσει κατευθυντήριες γραμμές ως προς την εκπαίδευση για τον εντοπισμό της διαφθοράς.** Στην Έκθεση Συμμόρφωσης οι αρχές ανέφεραν ότι η αναμορφωμένη με τον Ν. 3424/2005 Εθνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες βελτίωσε την κατάσταση. Επίσης, η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2005/60/EC (για την καταπολέμηση του ξεπλύματος) αναφέρθηκε ότι αναμένεται μες στο 2008, ενώ η εν λόγω Εθνική Αρχή έχει ξεκινήσει μια σειρά από σεμινάρια για δικαστές, εισαγγελείς και δικηγόρους για να εμπεδωθεί η νέα νομοθεσία. Η GRECO αντελήφθη το βελτιωμένο σκηνικό, ωστόσο οι πληροφορίες που έδωσε η ελληνική πλευρά δεν ήταν επαρκείς για να εξαχθεί συμπέρασμα για τον βαθμό εμπέδωσης και αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας, με συνέπεια να κρίνει την σύσταση μερικώς υλοποιημένη¹⁰⁶.

Στην Προσθήκη της Έκθεσης Συμμόρφωσης, η GRECO σημείωσε ότι οι βελτιώσεις που εισάγει ο νέος νόμος δεν είναι σαφείς και δεν έχει ρυθμιστεί επαρκώς το ζήτημα του εντοπισμού αδικημάτων νομιμοποίησης εσόδων από αδικήματα διαφθοράς. Επίσης δεν της δόθηκαν πληροφορίες ως προς τη λειτουργία του μηχανισμού ενάντια στο ξέπλυμα. Χωρίς απτά αποτελέσματα στα χέρια της, η GRECO συμπέρανε ότι και αυτή η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη¹⁰⁷. Η κατάσταση δεν άλλαξε ούτε με τη 2η Προσθήκη στην Έκθεση Συμμόρφωσης καθώς δεν υπήρχε διάθεση επιπλέον προσωπικού και πόρων για την εκπαίδευση, στην Αρχή Καταπολέμησης Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες¹⁰⁸.

- iii. **Να διασφαλίσει την παρακολούθηση της εφαρμογής του νέου νόμου για την ελεύθερη πληροφόρηση.** Στην Έκθεση Συμμόρφωσης η ελληνική πλευρά τόνισε πως πρόκειται για τον τομέα (διαφάνεια στο δημόσιο τομέα) με τη μεγαλύτερη βελτίωση. Η GRECO επικρότησε τη συλλογή στατιστικών δεδομένων καθώς και τις

¹⁰⁵ Second Evaluation Round, *Second Addendum to the Compliance Report*, adopted at its 49th Plenary meeting 29 November-3 December 2010, σελ. 3-4

¹⁰⁶ Second Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 4-5

¹⁰⁷ Second Evaluation Round, *Addendum to the Compliance Report*, ό.π. σελ. 4

¹⁰⁸ Second Evaluation Round, *Second Addendum*, ό.π., σελ. 3-4

αρμοδιότητες του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και κατέληξε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε με ικανοποιητικό τρόπο¹⁰⁹.

iv. **Να διασφαλίσει ότι όλοι οι δημόσιοι αξιωματούχοι, δημόσιοι υπάλληλοι και μη, θα δεσμεύονται από νόμους και οδηγίες ειδικά καταρτισμένες για την πρόληψη της διαφθοράς (ιδίως ως προς την δεοντολογία, την προσδοκώμενη αντίδρασή τους στα δώρα και την καταπολέμηση κινδύνων διαφθοράς) και θα εκπαιδεύονται κατάλληλα, ότι θα αυξηθούν οι έλεγχοι στις διαδικασίες επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων και ότι θα εδραιωθεί ένα σύστημα αξιολόγησης της απόδοσής τους.** Ο νέος νόμος 3528/2007 που αναμόρφωσε τον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων, εισήγαγε λεπτομερή κριτήρια επιλογής προσωπικού, διορισμού των επιλεγέντων, προαγωγής τους και επιβολής κυρώσεων, μεταξύ των οποίων και για δωροδοκία. Η GRECO επαίνεσε την νομοθετική προσπάθεια, αν και εξέφρασε το παράπονο για την έλλειψη πρόβλεψης περί δεοντολογίας των υπαλλήλων, ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία θα δεχτούν ένα δώρο. Παρά ταύτα η σύσταση κρίθηκε ικανοποιητικά υλοποιημένη¹¹⁰.

v. **Να θεσπίσει πιο αυστηρά τους κανόνες για τη σύγκρουση συμφερόντων (συμπεριλαμβανομένου και του γεγονότος της μετακίνησής τους στον ιδιωτικό τομέα), για τα κωλύματα και ασυμβίβαστα για όλους τους δημόσιους υπαλλήλους και να καθιερώσει έλεγχο εφαρμογής των εν λόγω κανόνων.** Στην Έκθεση Συμμόρφωσης οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι ο νέος Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων περιλαμβάνει λεπτομερείς κανόνες για δευτερεύουσες ιδιωτικές δραστηριότητες, συμμετοχή σε εμπορικές εταιρείες και ασυμβίβαστα. Επιπλέον ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης παρουσίασε στο Κοινοβούλιο στατιστικά δεδομένα και λεπτομέρειες (για τις πειθαρχικές διαδικασίες και την έκβασή τους), ενώ ως προς την μετακίνηση δημοσίων υπαλλήλων στον ιδιωτικό τομέα αυτή μπορεί να γίνει μόνο κατόπιν συνταξιοδότησης από το δημόσιο. Η GRECO χαιρέτισε τις προσπάθειες της χώρας μας, λέγοντας ωστόσο ότι τα μέτρα φαίνονται μεμονωμένα και όχι εντός μιας συνολικής πολιτικής. Κατέληξε λοιπόν αρχικά ότι η σύσταση υλοποιήθηκε εν μέρει¹¹¹.

¹⁰⁹ Second Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 6

¹¹⁰ Second Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 7-8

¹¹¹ Second Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 8

Στην Προσθήκη της Έκθεσης Συμμόρφωσης, οι ελληνικές αρχές αναφέρθηκαν στις διατάξεις οι οποίες προβλέπουν την αποχή των δικαστικών λειτουργών και των λειτουργών της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, όταν ανέκυπτε υπόθεση σύγκρουσης συμφερόντων. Η GRECO όμως ανέφερε ότι αυτό δεν ίσχυε σε όλες τις κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων και αξιωματούχων, με αποτέλεσμα να κρίνει την σύσταση και πάλι μερικώς υλοποιημένη¹¹².

Στην δεύτερη Προσθήκη της Έκθεσης Συμμόρφωσης και πάλι η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιηθείσα, καθώς δεν υπήρχαν επαρκείς κανόνες που να ρυθμίζουν τα της αθέμιτης μετακίνησης δημοσίου υπαλλήλου στον ιδιωτικό τομέα, τα ασυμβίβαστα και τις παράλληλες (ενν. έμμισθες) δραστηριότητες των δημοσίων υπαλλήλων¹¹³.

vi. **Να προστατεύσει αποτελεσματικά τους καταγγέλλοντες αδικήματα διαφθοράς (whistleblowers) και να διευκολύνει με περαιτέρω μέτρα την αναφορά περιστατικών διαφθοράς.** Η ελληνική πλευρά τόνισε ότι υφίσταται εκ του ΚΠΔ η υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων να αναφέρουν οποιοδήποτε αδίκημα στις αρμόδιες αρχές (άρ. 40), η οποία επαναλαμβάνεται και στη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά και το Πρόσθετο αυτής Πρωτόκολλο. Η GRECO επικρότησε το νομοθετικό πλαίσιο (το οποίο σαφώς ισχύει και για τα αδικήματα διαφθοράς), αλλά επέμεινε ότι δεν έχουν ληφθεί συγκεκριμένα μέτρα προστασίας των πληροφοριοδοτών, ούτε έχουν αναπτυχθεί μηχανισμοί περαιτέρω διευκόλυνσης της αναφοράς αδικημάτων (κάτι που υποδηλώνεται και από το γεγονός ότι πολλοί υπάλληλοι προτιμούν να μην αναφέρουν, αλλά να ενημερώσουν απλώς τον προϊστάμενό τους). Ενόψει των ανωτέρω η GRECO κατέληξε ότι η σύσταση δεν υλοποιήθηκε¹¹⁴.

Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν στην Προσθήκη της Έκθεσης Συμμόρφωσης ότι το άρθρο 30 του Ν. 3691/2008 για το ξέπλυμα παρέχει μηχανισμούς προστασίας των πληροφοριοδοτών, ενώ επανέλαβαν τις προβλέψεις του ΚΠΔ στο θέμα. Η GRECO θεώρησε ότι το πεδίο εφαρμογής του νόμου είναι περιορισμένο (καλύπτει μόνο οικονομικές οντότητες, ένα περιορισμένο κατάλογο επιχειρήσεων και τα εποπτικά-επαγγελματικά τους όργανα), ενώ τόνισε ότι δεν έχει σημειωθεί πρόοδος από την

¹¹² Second Evaluation Round, *Addendum to the Compliance Report*, ό.π., σελ. 5

¹¹³ Second Evaluation Round, *Second Addendum to the Compliance Report*, ό.π., σελ. 4

¹¹⁴ Second Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 9

εκπόνηση της έκθεσης συμμόρφωσης για το θέμα της προστασίας των καταγγελλόντων πράξεις διαφθοράς (whistleblower's protection), με συνέπεια να καταλήξει στο ότι η σύσταση δεν υλοποιήθηκε¹¹⁵.

Στην δεύτερη Προσθήκη της Έκθεσης Συμμόρφωσης, οι αρχές ανέφεραν ότι το νέο άρθρο 263B ΠΚ, οι καταγγέλλοντες πράξεις διαφθοράς δεν τιμωρούνται για τη συμμετοχή τους στο αδίκημα – το ίδιο ισχύει και όταν ο δημόσιος υπάλληλος που με τις αποκαλύψεις του βοηθά στην διάλυση ενός «κύκλου διαφθοράς». Η GRECO θεώρησε ότι στην πράξη δεν κατοχυρώθηκε η επαγγελματική προστασία ενός υπαλλήλου – από πράξεις αντεκδίκησης λχ. του προϊσταμένου του – συνεπώς η σύσταση δεν υλοποιήθηκε¹¹⁶.

vii. **Να επιταχύνει την νομοθέτηση ενός κεντρικού συστήματος καταγραφής νομικών προσώπων και να διασφαλίσει τον έλεγχο της εφαρμογής του.** Στην Έκθεση Συμμόρφωσης, οι αρχές ανέφεραν ότι ο νόμος 3419/2005 εισήγαγε το Γενικό Εμπορικό Μητρώο που διαχειρίζεται η Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων, στο οποίο η καταχώριση των στοιχείων μιας εταιρείας αποτελεί υποχρεωτική προϋπόθεση για τη σύστασή της. Επιπλέον με τον Ν. 3604/2007, ο οποίος αναθεώρησε τον Ν. 2190/1920 για τις ανώνυμες εταιρείες, εδραιώθηκε η λειτουργία Μητρώου Ανωνύμων Εταιρειών, που τηρείται στο Υπουργείο Ανάπτυξης και αποτελεί επίσης προϋπόθεση σύστασής τους. Η GRECO χαιρέτισε αυτές τις προσπάθειες και συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε με ικανοποιητικό τρόπο¹¹⁷.

viii. **Να καθιερώσει ένα σύστημα επαγγελματικών περιορισμών για πρόσωπα που κρίθηκαν ένοχα για ποινικά αδικήματα.** Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι υπό το ισχύον καθεστώς, όποιος κρίνεται ένοχος για ποινικά αδικήματα, αποκλείεται από το διαγωνισμό για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης. Η χώρα μας ανανέωσε το καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων με τα ΠΔ 59/2007 και 60/2007, τα οποία ενσωμάτωσαν ευρωπαϊκές οδηγίες, με εγκυκλίους του Γενικού Γραμματέα Εμπορίου και με το ΠΔ 118/2007 για τις δημόσιες συμβάσεις του Δημοσίου. Από τη στιγμή όμως που δεν ελήφθησαν συγκεκριμένα μέτρα ως προς τους επαγγελματικούς περιορισμούς (τα οποία ουσιαστικά αναφέρονται στην απαγόρευση καταδικασθέντων για αδικήματα διαφθοράς προσώπων να κατέχουν

¹¹⁵ Second Evaluation Round, *Addendum to the Compliance Report*, ό.π., σελ. 5-6

¹¹⁶ Second Evaluation Round, *Second Addendum to the Compliance Report*, ό.π., σελ. 5

¹¹⁷ Second Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 9-10

θέσεις εξουσίας σε νομικά πρόσωπα), η GRECO κατέληξε ότι η ανωτέρω σύσταση δεν έχει υλοποιηθεί¹¹⁸. Στην Προσθήκη της Έκθεσης Συμμόρφωσης, οι αρχές επανέλαβαν το ισχύον καθεστώς και η GRECO έκρινε ότι η σύσταση παρέμεινε μη υλοποιημένη. Ούτε στην δεύτερη Προσθήκη, παρατηρήθηκε κάποια σημαντική εξέλιξη, με αποτέλεσμα η GRECO να συνεχίσει να θεωρεί τη σύσταση μη υλοποιημένη¹¹⁹.

ix. **Να εκπαιδευτούν όλοι οι αρμόδιοι δημόσιοι υπάλληλοι στο ζήτημα της νομικής ευθύνης των εταιρειών (corporate liability)– ενόψει της επικύρωσης της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για την διαφθορά – ώστε να αξιοποιήσουν πλήρως τις διατάξεις για την ενεργητική δωροδοκία, την προσφορά για άσκηση επιρροής και το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και τις κυρώσεις αυτών, καθώς και η Χώρα μας να εξετάσει το ενδεχόμενο κατάρτισης μητρώου των νομικών προσώπων που έχουν υποστεί τις κυρώσεις αυτές.** Οι ελληνικές αρχές απάντησαν ότι η εκπαίδευση σε ζητήματα διαφθοράς και ξεπλύματος μαύρο χρήματος, που παρέχεται στα αρμόδια όργανα επιβολής του νόμου, είναι διαρκής και πλήρης. Επίσης το Γενικό Εμπορικό Μητρώο καταγράφει ποιες εταιρείες έχουν χρεοκοπήσει ή εκκαθαριστεί, ενώ το Υπουργείο Ανάπτυξης κρατάει αρχείο εταιρειών που καταδικάστηκαν για αδικήματα διαφθοράς, οι οποίες και αποκλείονται από τους δημοσίους διαγωνισμούς. Η GRECO συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά¹²⁰.

x. **Να διερευνήσουν οι αρχές – κατόπιν διαλόγου με τα επαγγελματικά σωματεία των λογιστών και ελεγκτών – ποια πρόσθετα μέτρα θα βελτίωναν το ζήτημα της αναφοράς ύποπτων περιστατικών διαφθοράς.** Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι η Επιτροπή Λογιστικού Ελέγχου και Τυποποίησης εξέδωσε μια εγκύκλιο προς κάθε ελεγκτική εταιρεία και το Σώμα Ορκωτών Λογιστών, ζητώντας τους να εκτελούν τα καθήκοντά τους με τρόπο ώστε ακόμη και η παραμικρή υποψία διαφθοράς να αναφέρεται στις αρχές. Η GRECO χαιρέτισε τις πρωτοβουλίες και δήλωσε ότι αναμένει αποτελέσματα, καταλήγοντας ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά¹²¹.

¹¹⁸ Second Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 10-11

¹¹⁹ Second Evaluation Round, *Addendum to the Compliance report* ό.π. σελ. 6-7 και *Second Addendum to the Compliance report*, ό.π., σελ. 5-6

¹²⁰ Second Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ.12

¹²¹ Second Evaluation Round, *Compliance Report*, ό.π., σελ. 12-13

3. Ο 3^{ος} Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO: ποινικοποίηση των αδικημάτων διαφθοράς (Θέμα I) και χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων (Θέμα II).

Ο Τρίτος Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO (2007-2011) ασχολήθηκε **αφενός** με την ποινικοποίηση των αδικημάτων διαφθοράς τα οποία περιλαμβάνονται στη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (ETS 173), το Πρόσθετο Πρωτόκολλο αυτής (ETS 191) και την Κατευθυντήρια Αρχή 2 και **αφετέρου** με τη διαφάνεια της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων όπως καθορίζεται από την Σύσταση Rec (2003) 4 του Συμβουλίου της Ευρώπης «για τους Κοινούς Κανόνες για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς ως προς τη Χρηματοδότηση των Πολιτικών Κομμάτων και των Προεκλογικών Εκστρατειών»¹²² και την Κατευθυντήρια Αρχή 15 (χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων και προεκλογικών εκστρατειών). Η Ομάδα Αξιολόγησης της GRECO πραγματοποίησε επιτόπια επίσκεψη στη χώρα μας από τις 14 έως και τις 15 Δεκεμβρίου 2009.

Aα. Περιγραφή της κατάστασης (ποινικοποίηση της δωροδοκίας και της προσφοράς για άσκηση επιρροής)

Η Ελλάδα επικύρωσε την Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (ETS 173) στις 10 Ιουλίου 2007, με τον Ν. 3560/2007. Η Σύμβαση τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου, ενώ τέθηκε από ελληνικής πλευράς επιφύλαξη για το άρθρο 26 της Σύμβασης από το οποίο η Ελληνική Δημοκρατία δεν δεσμεύεται και «μπορεί να αρνηθεί τη δικαστική συνδρομή, αν το αίτημα του κράτους μέρους αφορά αδίκημα, το οποίο θεωρεί ως πολιτικό». Το Πρόσθετο Πρωτόκολλο στην Σύμβαση ποινικού δικαίου κυρώθηκε επίσης την 10^η Ιουλίου 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου. Η Ελλάδα δεν διατύπωσε επιφυλάξεις ως προς το Πρόσθετο Πρωτόκολλο¹²³.

Το αναλυτικό μέρος της έκθεσης αξιολόγησης ασχολείται με την τυποποίηση (ποινικοποίηση) των αδικημάτων διαφθοράς και το κατά πόσο συντάσσονται με τους ορισμούς και τα στοιχεία των άρθρων 1-3 και 19 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά (για κείμενο βλ. υποσημ. 47): Ειδικότερα αναφέρεται ότι η

¹²² <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

¹²³ Third Evaluation Round –Incriminations (THEME I), adopted at its 47th Plenary meeting/7-11 June 2010, σελ. 3.

ενεργητική δωροδοκία υπαλλήλου ποινικοποιήθηκε (με τον Ν. 3666/2008 που κύρωσε τη Σύμβαση του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς) και αναφέρεται πλέον στον Ποινικό Κώδικα με το άρθρο 236 ΠΚ, ενώ η ενεργητική και παθητική δωροδοκία δικαστικών λειτουργών περιλαμβάνεται στο άρθρο 237 ΠΚ. Η δε ποινικοποίηση της παθητικής δωροδοκίας σχετίζεται με τον υπάλληλο που ζητεί ή λαμβάνει ωφελήματα οποιασδήποτε φύσης ή δέχεται υπόσχεση τούτων, για ενέργεια ή παράλειψη που σχετίζεται με τα καθήκοντά του (άρθρο 235 ΠΚ). Αναφέρονται και οι σχετικές νομοθετικές προβλέψεις για τις παρεπόμενες ποινές, καθώς και ότι σε περίπτωση καταδίκης με τις ανωτέρω διατάξεις (δηλ. στις περιπτώσεις των άρθρων 235, 236 και 237 ΠΚ), το άρθρο 238 ΠΚ προβλέπει δήμευση, ενώ επιπλέον προβλέπεται και αποστέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων (σύμφωνα με τα άρθρα 61, 62, 63 ΠΚ) και ενίοτε και απαγόρευση άσκησης επαγγέλματος έως πέντε έτη. Ακολουθώντας γίνεται αναφορά για το αν υπάρχει τυποποίηση στην Ελλάδα των αδικημάτων της δωροδοκίας των μελών των εγχώριων δημοσίων συνελεύσεων (κατά την έννοια που δίδεται στο άρθρο 4 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά και τυποποιείται με το άρθρο 159ΠΚ στην ελληνική νομοθεσία), τη δωροδοκία αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών (άρθρο τέταρτο παρ. 1 του Ν. 3666/2008 και άρθρο τρίτο του Ν. 3560/2007), τη δωροδοκία μελών αλλοδαπών δημοσίων συνελεύσεων (άρθρο πέμπτο του Ν. 3666/2008), τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα (άρθρο πέμπτο του Ν. 3560/2007), τη δωροδοκία λειτουργών των διεθνών οργανισμών (άρθρο τέταρτο παρ. 2 του Ν. 3666/2008), τη δωροδοκία μελών των διεθνών δημοσίων συνελεύσεων (άρθρο πέμπτο παρ.2 του Ν. 3666/2008) και τέλος τη δωροδοκία δικαστών και λειτουργών των διεθνών δικαστηρίων (άρθρο τέταρτο παρ. 3 του Ν. 3666/2008).

Όσον αφορά στο αδίκημα της «προσφοράς για άσκηση επιρροής» η ελληνική νομοθεσία την έχει ποινικοποιήσει αφενός στον Ν. 3560/2007 (άρ. 6), αφετέρου στον παλαιό νομοθέτημα περί μεσαζόντων του Ν. 5227/1931 (άρ. 11). Και εδώ η ποινικοποίηση αφορά αυτόν που υπόσχεται, παρέχει ή προσφέρει μη οφειλόμενο οικονομικό αντάλλαγμα σε οποιονδήποτε ισχυρίζεται ότι μπορεί να ασκήσει παράνομη και εκτός αρμοδιότητάς του επιρροή στη διαδικασία λήψης απόφασης ή στη σύναψη οποιασδήποτε σύμβασης¹²⁴. Τέλος γίνεται αναφορά στην τυποποίηση των αδικημάτων για τη δωροδοκία εγχώριων ή αλλοδαπών διαιτητών, καθώς και

¹²⁴ Third Evaluation Round Incriminations Theme I, ό.π., σελ. 15-16

αναλυτικά στο χρόνο παραγραφής όλων των ανωτέρω αδικημάτων με ιδιαίτερη αναφορά και στο –ισχύον τότε- άρθρο 30 παρ.2 ΚΠΔ, σύμφωνα με το οποίο ο Υπουργός Δικαιοσύνης στα πολιτικά εγκλήματα, καθώς και σ' αυτά που μπορούν να διαταραχθούν οι διεθνείς σχέσεις του κράτους, μπορεί να αναβάλει την έναρξη της ποινικής δίωξης ή να αναστείλει την ποινική δίωξη, το αργότερο έως την έναρξη της συζήτησης στο ακροατήριο (στα αδικήματα αυτά συμπεριλαμβάνονται και όλα τα αδικήματα της δωροδοκίας είτε έλαβαν χώρα εντός της Ελλάδας είτε και σε διεθνές επίπεδο).

Αβ. Συστάσεις προς την ελληνική πλευρά και παρακολούθηση υλοποίησής τους

Αναφορικά με το 1^ο Θέμα (Theme I του 3^{ου} Κύκλου Αξιολόγησης), η GRECO απηύθυνε έντεκα (11) συστάσεις στις ελληνικές αρχές, ωστόσο η μειωμένη ανταπόκριση της χώρας μας την ανάγκασε να επανέλθει αρκετές φορές. Έτσι συνετάχθη μία Έκθεση Συμμόρφωσης, το 2012, τρεις ενδιάμεσες εκθέσεις συμμόρφωσης το 2013 (Interim Compliance report) , το 2014 (2nd Interim Compliance report) , το 2015 (3rd Interim Compliance report) και μία δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης (2nd Compliance report) το 2016. Ειδικότερα, η GRECO απηύθυνε στην Ελλάδα τις κάτωθι συστάσεις:

- i. **Να ενοποιηθούν όλες οι σχετικές διατάξεις (για τη δωροδοκία και την προσφορά για άσκηση επιρροής), κατά προτίμηση εντός του Ποινικού Κώδικα**¹²⁵. Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι όλες οι σχετικές διατάξεις για τη δωροδοκία και την προσφορά για άσκηση επιρροής, πρόκειται να ενοποιηθούν εντός του νέου Ποινικού Κώδικα. Η GRECO χαιρέτισε αυτήν την πρόθεση, αλλά χωρίς ο νέος Π.Κ. να είναι σε ισχύ, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η συγκεκριμένη σύσταση έχει υλοποιηθεί εν μέρει¹²⁶.

Στην πρώτη ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, διαπιστώθηκε ότι το σχέδιο του νέου ΠΚ δεν κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο λόγω της πολιτικής κατάστασης, συνεπώς η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη¹²⁷. Στην δεύτερη ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2014, η χώρα μας προχώρησε στο έργο της

¹²⁵ Third Evaluation Round-Incriminations THEME I, ό.π., σελ. 22

¹²⁶ Third Evaluation Round, *Compliance Report on Greece*, adopted at its 56th Plenary meeting /20-22 June 2012, σελ. 3-4

¹²⁷ Third Evaluation Round, *Interim Compliance report*, adopted at its 60th Plenary meeting/17-21 June 2013 σελ. 8

ενοποίησης της νομοθεσίας, συμπεριλαμβάνοντας και την ποινικοποίηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα, με συνέπεια η GRECO να θεωρήσει ότι η σύσταση τελικώς υλοποιήθηκε ικανοποιητικά¹²⁸.

- ii. **Να διασφαλίσει ότι τα αδικήματα της ενεργητικής και της παθητικής δωροδοκίας στον δημόσιο τομέα καλύπτουν όλες τις πράξεις/παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων του δημοσίου λειτουργού, ασχέτως του αν ανάγονται ή όχι στο πλαίσιο των καθηκόντων του**¹²⁹. Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι η επιτροπή για το νέο Σχέδιο του ΠΚ δεν θεωρεί δωροδοκία την προσφορά ή την αποδοχή ενός δώρου προκειμένου ο δημόσιος υπάλληλος να ενεργήσει πράξη που ανάγεται εκτός των καθηκόντων του, αλλά μορφή συμμετοχής. Η GRECO ωστόσο υπενθύμισε στην ελληνική πλευρά ότι η Εισηγητική Έκθεση της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου τονίζει ότι κρίσιμη για το αδίκημα της ενεργητικής ή παθητικής δωροδοκίας είναι η προσφορά ή η αξίωση ενός δώρου, και όχι το αν η τελούμενη πράξη/παραλείψη ενέπιπτε στις αρμοδιότητες του δημοσίου υπαλλήλου ή όχι. Η GRECO κάλεσε, επομένως, τις ελληνικές αρχές να δώσουν τις απαιτούμενες διευκρινίσεις για την υλοποίηση της σύστασης αυτής και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η σύσταση δεν έχει υλοποιηθεί¹³⁰.

Στην Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, διαπιστώθηκε πως δεν σημειώθηκε πρόοδος και η σύσταση δεν υλοποιήθηκε¹³¹, η οποία υλοποιήθηκε τελικά στην 2^η ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2014, κατά την οποία διαπιστώθηκε ότι η Ελλάδα ενέταξε στα αναθεωρημένα άρθρα 235 και 236 ΠΚ οποιαδήποτε επίσημη πράξη δημοσίου λειτουργού, ακόμη κι αν κείται εκτός των καθηκόντων του, οπότε κρίθηκε πως η σύσταση υλοποιήθηκε με ικανοποιητικό τρόπο¹³².

- iii. **Να λάβει τα κατάλληλα μέτρα (όπως π.χ. εγκύκλιοι ή κατάλληλη εκπαίδευση) ώστε να εμπεδωθεί από όλους ότι τα αδικήματα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας τιμωρούνται αυτοτελώς και δεν χρειάζεται να υπάρξει συμφωνία ανάμεσα στα δύο μέρη**¹³³. Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι η υλοποίηση της σύστασης αυτής καθυστέρησε, εν αναμονή της έγκρισης του νέου Ποινικού Κώδικα, συνεπώς η GRECO λαμβάνοντας υπόψη τις πληροφορίες που

¹²⁸ Third Evaluation Round, *2nd Interim Compliance report, adopted at its 64th Plenary meeting 16-20- June 2014*, σελ. 6

¹²⁹ Third Evaluation Round Incriminations THEME I, ό.π., σελ. 23

¹³⁰ Third Evaluation Round, *Compliance Report on Greece (2012)* ό.π., σελ. 3-4

¹³¹ Third Evaluation Round, *Interim Compliance report, (2013)*, ό.π., σελ. 4

¹³² Third Evaluation Round, *2nd Interim Compliance report*, ό.π., σελ. 4-5

¹³³ Third Evaluation Round Incriminations THEME I, σελ. 23

δόθηκαν κατέληξε στο συμπέρασμα αρχικά ότι η εν λόγω σύσταση δεν έχει υλοποιηθεί¹³⁴. Στην πρώτη ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν δύο αποφάσεις του Αρείου Πάγου (1202/2011 και 253/2012) που αποσαφήνισαν το γεγονός ότι τα αδικήματα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας δεν απαιτούν συμφωνία μεταξύ των μερών. Η GRECO διαπίστωσε ότι τούτο συνάγεται εμμέσως και όχι ρητώς στις αποφάσεις και απαίτησε πρόσθετα μέτρα, καταλήγοντας ότι η σύσταση υλοποιήθηκε εν μέρει¹³⁵. Στην δεύτερη ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2014, δεν σημειώθηκε κάποια πρόοδος και η εν λόγω σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη¹³⁶. Στην τρίτη ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2015, ειπώθηκε ότι η ελληνική πλευρά συμμερίστηκε πλέον τη θέση πως τα αδικήματα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας διατηρούν την αυτονομία τους το ένα από το άλλο, συνεπώς δεν απαιτείται συμφωνία των μερών, ενώ η εκπαίδευση των δικαστών πάνω στο θέμα τελείται στην ίδια κατεύθυνση. Συνεπώς η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά¹³⁷.

- iv. **Να ποινικοποιηθούν περαιτέρω η δωροδοκία των εγχώριων, αλλοδαπών και διεθνών δικαστικών λειτουργών, διαιτητών και ενόρκων σε αντιστοιχία με τα άρθρα 2,3, 5, 11 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά, και τα άρθρα 2 έως 6 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, ιδίως σε ό,τι αφορά τους μεσάζοντες, τους τρίτους που επωφελούνται και το εύρος των ποινικοποιούμενων πράξεων/παραλείψεων του δωρολήπτη¹³⁸.** Οι ελληνικές αρχές παρέπεμψαν στο σχέδιο του Άρθρου 137 του νέου Ποινικού Κώδικα το οποίο καλύπτει όλα τα στοιχεία των αντίστοιχων αδικημάτων της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου κατά της Διαφθοράς. Η GRECO έμεινε ικανοποιημένη από το σχέδιο του νέου ΠΚ, ωστόσο υποστήριξε ότι η έννοια του «οικείου» στο Σχέδιο νόμου είναι στενότερη από την απαίτηση της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου, σύμφωνα με την οποία ο τρίτος ωφελούμενος μπορεί να είναι οποιοδήποτε πρόσωπο (φίλος, γείτονας κτλ). Επίσης, μένουν ακάλυπτες πράξεις/παραλείψεις που δεν συνδέονται άμεσα με τα καθήκοντα του δικαστή ή διαιτητή. Η GRECO κάλεσε τις ελληνικές αρχές να βελτιώσουν περαιτέρω το κείμενο του σχεδίου του Άρθρου 137 του νέου

¹³⁴ Third Evaluation Round, *Compliance Report on Greece (2012)*, ό.π., σελ. 4

¹³⁵ Third Evaluation Round, *Interim Compliance Report (2013)*, ό.π., σελ. 5

¹³⁶ Third Evaluation Round, *2nd Interim Compliance report (2014)*, ό.π., σελ. 5

¹³⁷ Third Evaluation Round, *3rd Interim Compliance report (2015)*, adopted at its 68th Plenary meeting/ 15-19 June 2015, σελ. 3

¹³⁸ Third Evaluation Round Incriminations THEME I, ό.π., σελ. 24

Ποινικού Κώδικα και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω σύσταση υλοποιήθηκε εν μέρει¹³⁹. Στην Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, διαπιστώθηκε ότι το σχέδιο του νέου ΠΚ δεν κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο λόγω της πολιτικής κατάστασης, συνεπώς η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη¹⁴⁰. Στην 2η ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2014, η συμπερίληψη των όρων «προσφορά», «υπόσχεση» και «παροχή» στα αναθεωρημένα 237, 235 παρ. 1 & 2, 236 και 236Α κρίθηκε πως ανταποκρίνονται στο περιεχόμενο της δωροδοκίας κατά τη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου κατά της Διαφθοράς, και η GRECO συμπέρανε πως η σύσταση τελικώς υλοποιήθηκε ικανοποιητικά¹⁴¹.

ν. **Να ποινικοποιηθούν περαιτέρω η δωροδοκία των μελών των εγχώριων, αλλοδαπών και διεθνών δημοσίων συνελεύσεων, σε αντιστοιχία με τα άρθρα 4, 6, 10 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου κατά της Διαφθοράς ιδίως σε ό,τι αφορά τους όρους «της παροχής» και «της αποδοχής» του αθέμιτου ωφελήματος, των μεσαζόντων, των τρίτων που ωφελούνται και το εύρος των ποινικοποιούμενων πράξεων/παραλείψεων του δωρολήπτη¹⁴². Οι ελληνικές αρχές στο σχέδιο του Άρθρου 126 του νέου Ποινικού Κώδικα για την ενεργητική και παθητική δωροδοκία των μελών των εγχώριων, αλλοδαπών κα διεθνών δημοσίων συνελεύσεων. Η GRECO διαπίστωσε ότι το ως άνω άρθρο περιείχε βελτιωμένες διατυπώσεις αν και υπήρχαν ακόμη ελλείψεις (σχετικά με τις διατάξεις για την παθητική δωροδοκία και τους μεσαζόντες), ενώ η ανάγκη για διεύρυνση των ποινικοποιούμενων πράξεων/παραλείψεων (πέραν του στενού πεδίου καθηκόντων του δωρολήπτη) παρέμεινε. Γι' αυτό και η GRECO συμπέρανε ότι αυτή η σύσταση υλοποιήθηκε εν μέρει¹⁴³. Στην Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, διαπιστώθηκε ότι το σχέδιο του νέου ΠΚ δεν κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο λόγω της πολιτικής κατάστασης, συνεπώς η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη¹⁴⁴. Στην 2^η ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2014, τα νέα άρθρα 159, 159Α και 263Α (παρ. 1 & 2) τα οποία διεύρυναν το αξιόποινο για τα μέλη των δημοσίων συνελεύσεων καλωσορίστηκαν από την GRECO, με ορισμένα κενά να διατηρούνται ακόμη (ως προς την λήψη δώρου από μέλος του Κοινοβουλίου) και την σύσταση να**

¹³⁹ Third Evaluation Round, *Compliance Report on Greece (2012)*, ό.π., σελ. 4-5

¹⁴⁰ Third Evaluation Round, *Interim Compliance Report (2013)*, ό.π., σελ. 4

¹⁴¹ Third Evaluation Round, *2nd Interim Compliance report (2014)*, ό.π., σελ. 6, όπου παρατίθεται και το νέο κείμενο του νόμου.

¹⁴² Third Evaluation Round, *Incriminations THEME I*, ό.π., σελ. 24

¹⁴³ Third Evaluation Round, *Compliance Report on Greece (2012)*, ό.π., σελ. 6

¹⁴⁴ Third Evaluation Round, *Interim Compliance Report (2013)*, ό.π., σ. 4

παραμένει μερικώς υλοποιημένη¹⁴⁵. Στην 3^η ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2015, παρατηρήθηκε επίσης ότι η δυνατότητα λήψης του οφέλους μέσω μεσάζοντα έχει αγνοηθεί από τον νομοθέτη. Ελλείπει προόδου πάνω στο ζήτημα, η GRECO έκρινε την εν λόγω σύσταση εν μέρει υλοποιημένη¹⁴⁶. Στην Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης του 2016 (που ακολούθησε τις ενδιάμεσες του 2013-2015) οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι η Γενική Γραμματεία κατά της Διαφθοράς έχει υποβάλει στο Υπουργείο Δικαιοσύνης πρόταση ενδεχόμενων τροπολογιών, αλλά προς το παρόν, καμία περαιτέρω νέα εξέλιξη δεν έχει λάβει χώρα. Η GRECO δεν μπόρεσε παρά να συμπεράνει ότι η σύσταση παραμένει εν μέρει υλοποιημένη¹⁴⁷.

vi. **Να διεξαχθεί μια κατάλληλη αξιολόγηση για την αποτελεσματικότητα των διατάξεων που αφορούν στη δωροδοκία και την άσκηση για εμπορία επιρροής¹⁴⁸**. Οι ελληνικές αρχές απάντησαν ότι η αξιολόγηση αυτή δεν έχει διενεργηθεί, δεδομένου ότι οι διατάξεις για τη δωροδοκία και την προσφορά για άσκηση επιρροής θα τροποποιούνταν με το νέο Σχέδιο του Ποινικού Κώδικα. Η GRECO τονίζοντας, εντούτοις ότι η αξιολόγηση που ζητήθηκε είναι, σε μεγάλο βαθμό, ανεξάρτητη από το ζήτημα της νομοθετικής αποτύπωσης των σχετικών αδικημάτων, κατέληξε λοιπόν στο συμπέρασμα ότι η συγκεκριμένη σύσταση δεν υλοποιήθηκε¹⁴⁹. Στην ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, η χώρα μας ανέφερε ότι η Ετήσια Έκθεση 2012 του Τμήματος Εσωτερικών Υποθέσεων της Αστυνομίας κατέδειξε μια σημαντική αύξηση του αριθμού των ποινικών διώξεων για αδικήματα διαφθοράς, δεδομένου ότι τα εγκλήματα διαφθοράς μπορούν, τώρα, να αναφέρονται ανώνυμα, μέσω e-mail ή τηλεφώνου. Επιπλέον εγκρίθηκε ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης κατά της Διαφθοράς, ενώ με τον Ν. 4152/2013 θεσπίστηκε ο θεσμός του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς, ως ανεξάρτητη αρχή, ο οποίος διορίζεται από τον Πρωθυπουργό για πέντε έτη και επικουρείται από όλα τα αρμόδια όργανα για την πάταξη της διαφθοράς¹⁵⁰. Η GRECO κατέληξε ότι είναι πολύ νωρίς για να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα αυτών των κινήσεων (με την έλλειψη

¹⁴⁵ Third Evaluation Round, 2nd Interim Compliance report (2014), ό.π., σελ. 7 όπου παρατίθεται και το νέο κείμενο του νόμου.

¹⁴⁶ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance report (2015), ό.π., σελ. 4

¹⁴⁷ Third Evaluation Round, 2nd Compliance Report on Greece, adopted at its 74th Plenary meeting/ 28 November-2 December 2016, σελ. 4.

¹⁴⁸ Third Evaluation Round, Incriminations THEME I, ό.π., σελ. 24-25

¹⁴⁹ Third Evaluation Round, Compliance Report on Greece (2012), ό.π., σελ. 7

¹⁵⁰ Με το άρθρο 15 του Ν. 4320/2015 καταργήθηκε πλέον ο Εθνικός Συντονιστής κατά της Διαφθοράς ενώ με το άρθρο 6 του ιδίου ως άνω Νόμου συστήθηκε η Γενική Γραμματεία κατά της Διαφθοράς: <http://www.gsac.gov.gr/>

δεδομένων και στατιστικών να χρονίζει ως πρόβλημα) και κατ' επέκταση αυτή η σύσταση εκκρεμεί προς υλοποίηση¹⁵¹. Μέσα σε μία χρονιά δεν σημειώθηκε πρόοδος, γι' αυτό και η 2^η ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2014 έκρινε ότι η εν λόγω σύσταση παραμένει μη υλοποιημένη¹⁵². Η δημοσίευση μιας έρευνας σε δύο τόμους με τίτλο «Ένα συνεκτικό μοντέλο για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα», την επόμενη χρονιά, για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο Ελληνικό Δημόσιο προσέφερε σημαντικά πορίσματα για την αποτελεσματικότητα των ανωτέρω διατάξεων, με συνέπεια στην 3^η ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2015 να κριθεί ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά¹⁵³.

- vii. **Να διασφαλιστεί ότι η δωροδοκία δημοσίων λειτουργών, δικαστών, μελών δημοσίων συνελεύσεων, διαιτητών και ενόρκων, ποινικοποιείται από την πλευρά των δωροληπτών σε οποιοδήποτε Κράτος-Μέλος κι αν ανήκουν σε αντιστοιχία με τα άρθρα 5 και 6 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου και 4 και 6 του Πρόσθετου σε αυτήν Πρωτοκόλλου** ¹⁵⁴. Η χώρα μας ανέφερε τα άρθρα 126 παρ. 5, 137 παρ. 3 και 159 παρ. 3 του νέου σχεδίου του Ποινικού Κώδικα, τα οποία επρόκειτο να ισχύσουν για τη δωροδοκία αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων, μελών δημοσίων συνελεύσεων, διαιτητών και ενόρκων, από οποιοδήποτε τρίτο Κράτος, υπό τον όρο της αμοιβαιότητας. Η GRECO κάλεσε σε κατάργηση του εν λόγω όρου της αμοιβαιότητας πριν την ψήφιση του σχεδίου νόμου και συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε εν μέρει¹⁵⁵. Στην Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, διαπιστώθηκε ότι το σχέδιο του νέου ΠΚ δεν κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο λόγω της πολιτικής κατάστασης, συνεπώς η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη¹⁵⁶. Στην 2^η Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2014, οι ελληνικές αρχές αναφέρθηκαν στις καινούργιες παραγράφους 2 και 3 αντίστοιχα, του Άρθρου 263Α ΠΚ οι οποίες επεκτείνουν την εφαρμογή των άρθρων 235 και 236 ΠΚ σε μια ευρεία κατηγορία αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών, πλην όμως διαπιστώθηκε ότι η διατύπωση του 263Α ΠΚ δεν καλύπτει τους δωροδοκούμενους αλλοδαπούς διαιτητές όταν αυτοί δεν ενεργούν στα πλαίσια ενός δημόσιου αξιώματος. Ενόψει

¹⁵¹ Third Evaluation Round, *Interim Compliance Report (2013)*, ό.π., σελ. 5-6

¹⁵² Third Evaluation Round, *2nd Interim Compliance Report (2014)*, ό.π., σελ. 8-9

¹⁵³ Third Evaluation Round, *3rd Interim Compliance Report (2015)*, ό.π., σελ. 5 (πληροφορίες για την έρευνα στην ιστοσελίδα <http://fcc.law.auth.gr/index.php?lang=en>)

¹⁵⁴ Third Evaluation Round, *Incriminations THEME I*, ό.π., σελ. 25

¹⁵⁵ Third Evaluation Round, *Compliance Report on Greece (2012)*, ό.π., σελ. 7

¹⁵⁶ Third Evaluation Round, *Interim Compliance Report (2013)*, ό.π., σελ. 4

αυτής της νομοθετικής ανεπάρκειας, η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη¹⁵⁷, ενώ στην 3η Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2015 τα πράγματα δεν μεταβλήθηκαν ως προς τη μερική της υλοποίηση¹⁵⁸.

Στην Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης του 2016 (που ακολούθησε τις ενδιάμεσες του 2013-2015) οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι η Γενική Γραμματεία κατά της Διαφθοράς έχει υποβάλει στο Υπουργείο Δικαιοσύνης πρόταση ενδεχόμενων τροπολογιών, αλλά προς το παρόν, καμία περαιτέρω νέα εξέλιξη δεν έχει λάβει χώρα. Η GRECO δεν μπόρεσε παρά να συμπεράνει ότι η σύσταση παραμένει εν μέρει υλοποιημένη¹⁵⁹.

- viii. **Να ενοποιήσει τη νομοθεσία για την προσφορά άσκησης επιρροής ώστε να ανταποκρίνεται πλήρως στις απαιτήσεις του άρθρου 12 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου, ιδιαίτερα όσον αφορά τα στοιχεία της ανάρμοστης επιρροής, της ενεργητικής πλευράς του αδικήματος προσφοράς για άσκηση επιρροής, της ζήτησης αθέμιτων ωφελημάτων, άυλων ωφελημάτων, τους διαμεσολαβητές και τρίτους δικαιούχους¹⁶⁰.** Η ελληνική πλευρά ανέφερε πως το άρθρο 161 του σχεδίου του νέου ΠΚ κινήθηκε σε αυτή την λογική, ωστόσο παρατηρούνται ελλείψεις, αφού δεν καλύπτει όλα τα στοιχεία του άρθρου 12 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου κατά της διαφθοράς, όπως τα άυλα ωφελήματα, ενώ και από την παθητική πλευρά του αδικήματος απουσιάζει η αναφορά στους διαμεσολαβητές και τρίτους δικαιούχους ως νομοτυπική μορφή του αδικήματος. Η σύσταση κρίθηκε πως υλοποιήθηκε εν μέρει¹⁶¹. Στην Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, διαπιστώθηκε ότι το σχέδιο του νέου ΠΚ δεν κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο λόγω της πολιτικής κατάστασης, συνεπώς η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη¹⁶². Στην 2^η ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2014, η ελληνική πλευρά αναφέρθηκε στο νέο άρθρο 237Α ΠΚ που ενσωμάτωσε τις ελλείψεις που επισήμανε η προηγούμενη Έκθεση. Ωστόσο το άρθρο δεν κάλυψε όλες τις περιπτώσεις δημοσίων λειτουργών τους οποίους καλύπτει το άρθρο 12 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά, με συνέπεια η σύσταση να παραμένει

¹⁵⁷ Third Evaluation Round, 2nd Interim *Compliance Report (2014)*, ό.π., σελ. 9

¹⁵⁸ Third Evaluation Round, 3rd Interim *Compliance Report (2015)*, ό.π., σελ. 6

¹⁵⁹ Third Evaluation Round, 2nd *Compliance Report on Greece, (2016)*, ό.π., σελ. 4

¹⁶⁰ Third Evaluation Round, Incriminations THEME I, ό.π., σ. 26

¹⁶¹ Third Evaluation Round, *Compliance Report on Greece (2012)*, ό.π., σελ. 8 όπου παρατίθεται και το κείμενο του-τότε-σχεδίου νόμου.

¹⁶² Third Evaluation Round, Interim *Compliance Report (2013)*, ό.π., σελ. 4

εν μέρει υλοποιημένη¹⁶³. Η ίδια κατάσταση παρέμεινε και στην 3^η ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2015¹⁶⁴. Στην Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης του 2016 (που ακολούθησε τις ενδιάμεσες του 2013-2015) οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι η Γενική Γραμματεία κατά της Διαφθοράς έχει υποβάλει στο Υπουργείο Δικαιοσύνης πρόταση ενδεχόμενων τροπολογιών, αλλά προς το παρόν, καμία περαιτέρω νέα εξέλιξη δεν έχει λάβει χώρα. Η GRECO δεν μπόρεσε παρά να συμπεράνει ότι η σύσταση παραμένει εν μέρει υλοποιημένη¹⁶⁵.

- ix. **i) Να αναθεωρηθούν οι διατάξεις για τον υπερασπιστικό ισχυρισμό της ειλικρινούς μεταμέλειας, προς αποφυγήν κατάχρησής τους και παρεμπόδισης των ερευνών και των διώξεων για τα αδικήματα διαφθοράς και εάν χρειάζεται η Χώρα μας να λάβει τα κατάλληλα μέτρα και ii) να καταργηθεί η διάταξη που προβλέπει την αυτοδίκαιη επιστροφή του δώρου στον δωροδοκούντα¹⁶⁶.** Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι το άρ. 236, παρ. 3 και το άρ. 237, παρ. 4 ΠΚ, καθώς και το πέμπτο Άρθρο του Νόμου 3560/2007, τα οποία αναφέρονται «στην ειλικρινή μεταμέλεια» των δημόσιων υπαλλήλων, των δικαστικών λειτουργών και αντιστοίχως στον ιδιωτικό τομέα, καταργήθηκαν με το άρθρο 22, εδ. γ του Ν. 3849/2010. Η GRECO σημείωσε με ικανοποίηση την κατάργηση όλων των σχετικών διατάξεων για την ειλικρινή μεταμέλεια και κατέληξε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά¹⁶⁷.
- x. **Να καταργηθεί η ειδική παραγραφή για τη δίωξη των μελών της κυβέρνησης και των πρώην μελών της κυβέρνησης¹⁶⁸.** Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν πως τούτο θα απαιτούσε Συνταγματική αναθεώρηση, δεδομένου ότι το ζήτημα ρυθμίζεται εκεί – κάτι που δεν θα μπορούσε να γίνει πριν το 2013. Εντούτοις, αναφέρθηκε ότι πολλοί εισαγγελείς προσπάθησαν να παρακάμψουν το εμπόδιο της ειδικής παραγραφής, ασκώντας δίωξη σε μερικούς πρώην υπουργούς, για νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και ψευδείς δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων. Η GRECO βέβαια κατέληξε το ότι αυτή η σύσταση δεν υλοποιήθηκε¹⁶⁹. Στην Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, διαπιστώθηκε πως δεν σημειώθηκε πρόοδος και η σύσταση δεν υλοποιήθηκε¹⁷⁰. Ούτε η 2^η

¹⁶³ Third Evaluation Round, 2nd Interim Compliance Report (2014), ό.π., σελ. 10.

¹⁶⁴ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 6-7.

¹⁶⁵ Third Evaluation Round, 2nd Compliance Report on Greece (2016), ό.π., σελ. 5.

¹⁶⁶ Third Evaluation Round Incriminations THEME I, ό.π., σελ. 26-27

¹⁶⁷ Third Evaluation Round, Compliance Report on Greece (2012), ό.π., σελ. 8

¹⁶⁸ Third Evaluation Round Incriminations THEME I, ό.π., σελ. 27

¹⁶⁹ Third Evaluation Round, Compliance Report on Greece (2012), ό.π., σελ. 9.

¹⁷⁰ Third Evaluation Round, Interim Compliance Report (2013), ό.π., σελ.4

Ενδιάμεση Έκθεση του 2014 βρήκε πως υπήρξε υλοποίηση¹⁷¹, ενώ το ίδιο συμπέρασμα εξήχθη και στην 3^η Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2015¹⁷². Στην Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης του 2016 (που ακολούθησε τις ενδιάμεσες του 2013-2015) οι ελληνικές αρχές επανέλαβαν ότι η υλοποίηση της σύστασης αυτής θα απαιτούσε συνταγματική τροποποίηση. Μια συζήτηση άρχισε πρόσφατα για το ζήτημα αυτό, αλλά δεν έχει, ακόμη, οδηγήσει σε συγκεκριμένες εξελίξεις, με συνέπεια η GRECO να θεωρεί ότι η σύσταση δεν έχει ακόμη υλοποιηθεί¹⁷³.

- xi. **Να τροποποιηθεί η ισχύουσα νομοθεσία ώστε να αποκλείεται ρητά η εφαρμογή του άρθρου 30 παρ. 2 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, σχετικά με την αναβολή ή την αναστολή της δίωξης «πολιτικών πράξεων» και «αδικημάτων μέσω των οποίων μπορούν να διαταραχθούν οι διεθνείς σχέσεις του Κράτους», για όλα τα αδικήματα ημεδαπής και αλλοδαπής δωροδοκίας¹⁷⁴.** Οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι, σύμφωνα με το Άρθρο 2 του ν. 2656/1998, όπως τροποποιήθηκε με το Άρθρο 2, παρ. 4 του νόμου 3666/2008, αποκλείεται η εφαρμογή του Άρθρου 30, παράγραφος 2 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας σε σχέση με τη δωροδοκία αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Η GRECO διαπίστωσε ότι η πληροφορία αυτή ήταν ήδη γνωστή στη Greco στα πλαίσια της Έκθεσης Αξιολόγησης και ότι καμία ενέργεια δεν φάνηκε να έχει γίνει προκειμένου να υπάρξει ανταπόκριση στη σύσταση, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι η σύσταση δεν υλοποιήθηκε¹⁷⁵. Στην Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2013, διαπιστώθηκε πως δεν σημειώθηκε πρόοδος και η σύσταση δεν υλοποιήθηκε¹⁷⁶. Δεδομένου ότι η ελληνική πλευρά δεν έδωσε πληροφορίες που να αποδεικνύουν κινητικότητα στο ζήτημα, η 2^η ενδιάμεση Έκθεση του 2014 βρήκε πως και πάλι δεν υπήρξε υλοποίηση¹⁷⁷. Ίδιο συμπέρασμα εξήχθη και στην 3^η ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2015¹⁷⁸. Στην Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης του 2016 (που ακολούθησε τις ενδιάμεσες του 2013-2015) οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι η Γενική Γραμματεία κατά της Διαφθοράς έχει υποβάλει στο Υπουργείο Δικαιοσύνης πρόταση ενδεχόμενων τροπολογιών, αλλά

¹⁷¹ Third Evaluation Round, 2nd Interim Compliance Report (2014), ό.π., σελ. 10-11

¹⁷² Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 7

¹⁷³ Third Evaluation Round, 2nd Compliance Report on Greece (2016), ό.π., σελ. 5-6

¹⁷⁴ Third Evaluation Round Incriminations THEME I, ό.π., σελ. 27

¹⁷⁵ Third Evaluation Round, Compliance Report on Greece (2012), ό.π., σελ. 9.

¹⁷⁶ Third Evaluation Round, Interim Compliance Report (2013), ό.π., σελ. 4

¹⁷⁷ Third Evaluation Round, 2nd Interim Compliance Report (2014), ό.π., σελ. 11

¹⁷⁸ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 7-8

προς το παρόν, καμία περαιτέρω νέα εξέλιξη δεν έχει λάβει χώρα. Η GRECO δεν μπόρεσε παρά να συμπεράνει ότι η σύσταση παραμένει μη υλοποιημένη¹⁷⁹.

Ba. Περιγραφή της κατάστασης (χρηματοδότηση των κομμάτων)

Στο 2^ο Θέμα του 2^{ου} Κύκλου γίνεται αναφορά στη Χρηματοδότηση των Πολιτικών Κομμάτων και κυρίως εάν η κείμενη νομοθεσία συμπλέει με τα άρθρα 11, 12, 13b, 14 και 16 της Σύστασης Rec(2003)4 του Συμβουλίου της Ευρώπης «για τους Κοινούς Κανόνες για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς ως προς τη Χρηματοδότηση των Πολιτικών Κομμάτων και των Προεκλογικών Εκστρατειών και της Κατευθυντήριας Αρχής 15 (χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων και προεκλογικών εκστρατειών- για το κείμενο των κανόνων βλ. υποσημ. 107 και 48).

Στο αναλυτικό μέρος (descriptive part) της έκθεσης αξιολόγησης για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων γίνεται μια επισκόπηση στο πολιτικό/εκλογικό σύστημα της Ελλάδας, την κρατική χρηματοδότηση των κομμάτων (με ειδική αναφορά στην κρατική χρηματοδότηση ανά πολιτικό κόμμα για την περίοδο 2007-2009), σε όσα ρυθμίζουν την προεκλογική εκστρατεία και τη χρηματοδότησή της, στο τι περιλαμβάνει η ιδιωτική χρηματοδότηση¹⁸⁰ και γενικά στις ρυθμίσεις του Ν. 3023/2002 (ΦΕΚ Α 146/2002) «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος»¹⁸¹.

Ακολουθεί το ειδικό μέρος της έκθεσης στο οποίο αξιολογείται κατά πόσο η κείμενες νομοθετικές διατάξεις συμπλέουν με τις ανωτέρω διατάξεις της Σύστασης Rec(2003)4 του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Κατευθυντήριας Αρχής 15. Ειδικότερα γίνεται αναφορά στην υποχρέωση τήρησης εκ μέρους των πολιτικών κομμάτων ειδικού βιβλίου εσόδων-δαπανών με ξεχωριστή καταχώριση σε αυτό των ποσών που συγκέντρωσαν στον προεκλογικό αγώνα και των εκλογικών δαπανών (άρ. 16 του Ν. 3023/2002), στην υποχρέωση (κατ' έτος) δημοσίευσης του ισολογισμού και των προεκλογικών εσόδων-δαπανών (άρ. 18, 19 Ν. 3023/2002). Ακολουθούν οι νομοθετικές διατάξεις για τον εσωτερικό έλεγχο των κομμάτων από τα όργανα που προβλέπει το καταστατικό τους (άρ. 15 παρ. 1 Ν. 3023/2002) και τον

¹⁷⁹ Third Evaluation Round, 2nd Compliance Report on Greece (2016), ό.π., σελ. 6

¹⁸⁰ Ως προς την ιδιωτική χρηματοδότηση, απαγορεύεται η χρηματοδότηση από ανώνυμα πρόσωπα, από φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν ελληνική ιθαγένεια, από νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, από ΟΤΑ και από φυσικά πρόσωπα που είναι ιδιοκτήτες εντύπων πανελληνίας ή τοπικής κυκλοφορίας ή ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών σταθμών (άρ. 7 παρ. 1 Ν. 3023/2002).

¹⁸¹ Third Evaluation Round, Party Funding Theme II, adopted at its 47th Plenary meeting/7-11 June 2010 σελ. 3-11.

εξωτερικό έλεγχο από την Επιτροπή Ελέγχου (άρ. 21 του Ν. 3023/2002), η οποία ενεργεί ως ειδικό όργανο σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 29 του Συντάγματος ενώ γίνεται ειδική αναφορά στη σύνθεση και τις αρμοδιότητές της. Ακολουθεί ειδική αναφορά για τον έλεγχο στις νομαρχιακές/δημοτικές εκλογές. Οι διοικητικές κυρώσεις για πράξεις και παραλείψεις κατά παράβαση των διατάξεων του νόμου (άρ. 23 παρ. 3-5 Ν. 3023/2002), μπορούν να επιβληθούν βάσει του εν λόγω νόμου με αιτιολογημένη απόφαση του Προέδρου της Βουλής, ενώ γίνεται εξαντλητική αναφορά στο τι ακριβώς περιλαμβάνουν. Προβλέπονται και ποινικές κυρώσεις, στο Ν. 3023/2002, στην περίπτωση κατά την οποία μια χρηματοδότηση (π.χ. δωρεά) γίνει δεκτή (είτε από πολιτικά κόμματα είτε από υποψηφίους) κατά παράβαση του νόμου (άρθρο 7 Ν. 3023/2002). Τέλος γίνεται αναφορά στην ασυλία των μελών της Κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου καθώς και στο καθεστώς της ειδικής παραγραφής υπέρ τους¹⁸².

Ββ. Συστάσεις προς την ελληνική πλευρά και παρακολούθηση υλοποίησής τους

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης του καθεστώτος χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων η ομάδα αξιολόγησης της GRECO (GET) απηύθυνε δεκαέξι (16) συστάσεις στις ελληνικές αρχές¹⁸³, την εφαρμογή των οποίων έλεγξε στις δύο Εκθέσεις Συμμόρφωσης (2012, 2016) και στις τρεις ενδιάμεσες Εκθέσεις.

Στην Έκθεση Συμμόρφωσης, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι καταρτιζόταν από το Υπουργείο Εσωτερικών ένα σχέδιο νόμου για τη συμμόρφωση με τις συστάσεις της GRECO. Ωστόσο, λόγω της τότε πολιτικής και οικονομικής κατάστασης στην Ελλάδα, η κύρια εντολή της πρώην ελληνικής κυβέρνησης, η οποία υποστηρίχθηκε από ένα συνασπισμό πολιτικών κομμάτων, ήταν να ασχοληθούν με τα πιο επείγοντα οικονομικά και διοικητικά θέματα που προέκυψαν από την κρίση. Ως εκ τούτου, όλες οι νομοθετικές εργασίες που δεν σχετίζονταν με τα θέματα αυτά τέθηκαν σε αναμονή, για μετά τις εκλογές της 17ης Ιουνίου 2012 και το σχηματισμό νέας κυβέρνησης, στις 20 Ιουνίου 2012. Η GRECO έλαβε υπόψη τις πληροφορίες

¹⁸² Third Evaluation Round, Party Funding, Theme II, ό.π, σελ. 11-20

¹⁸³ Third Evaluation Round , Party Funding, Theme II, ό.π, σελ. 29-30

που δόθηκαν και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι όλες οι συστάσεις για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων δεν υλοποιήθηκαν¹⁸⁴.

Στην ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης, οι ελληνικές αρχές δεν παρείχαν λεπτομερείς πληροφορίες για τα μέτρα που ελήφθησαν σε σχέση με κάθε επιμέρους σύσταση. Αντ' αυτού, ανέφεραν ότι είχε συσταθεί μια νομοθετική επιτροπή στο Υπουργείο Εσωτερικών, με στόχο τη συμμόρφωση της νομοθεσίας στις συστάσεις, η οποία ωστόσο δεν είχε να παρουσιάσει ακόμη έργο. Υπογραμμίστηκε, επίσης, ότι με τον Ν. 3870/2010 (Εκλογικές δαπάνες συνασπισμών κομμάτων και υποψηφίων και έλεγχος αυτών κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές), θεσπίστηκαν απαγορεύσεις και όρια στη χρηματοδότηση και τις δαπάνες και προβλέφθηκε υποχρέωση δημοσίευσης εσόδων-δαπανών των κομμάτων (στις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές) σε μια κεντρική βάση δεδομένων στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η ίδια υποχρέωση δημοσίευσης βαραίνει και τα εκλεγέντα μέλη των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού, ενώ σε κάθε περιφέρεια προβλέφθηκε η σύσταση επιτροπής (από δικαστικούς, μέλη του ΣΔΟΕ και υπαλλήλους της περιφέρειας) με ελεγκτικές-κυρωτικές αρμοδιότητες. Η GRECO επαίνεσε την ψήφιση του Ν. 3870/2010, [που ανταποκρίνεται στις συστάσεις vii και viii (κατά το ένα σκέλος)], ενώ δεν ήταν εντελώς σαφές εάν τα μέτρα αυτά συμβάλλουν στην επίτευξη του πρώτου σκέλους της σύστασης viii, δηλαδή να καταστεί εμφανέστερη η οικονομική στήριξη των πολιτικών κομμάτων προς συνασπισμούς και υποψηφίους, στις εκλογές σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Κατέληξε λοιπόν στο συμπέρασμα ότι οι συστάσεις vii και viii (βλ. κατωτέρω) υλοποιήθηκαν εν μέρει ενώ όλες οι λοιπές συστάσεις δεν υλοποιήθηκαν¹⁸⁵.

Στην δεύτερη ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης του 2014, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν και πάλι ότι η νομοθετική επιτροπή του Υπουργείου Εσωτερικών επεξεργαζόταν έναν νέο νόμο σχετικά με την χρηματοδότηση των κομμάτων που αναμενόταν να εγκριθεί από τη Βουλή τον Ιούλιο του 2014. Η GRECO ωστόσο δεν παρατήρησε πρόοδο και δεν τροποποίησε το συμπέρασμά της σχετικά με την υλοποίηση των συστάσεων¹⁸⁶.

Χρειάστηκε να περάσουμε στην τρίτη ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης (2015) προκειμένου να υλοποιηθούν όλες -σχεδόν- οι συστάσεις για τη χρηματοδότηση των

¹⁸⁴ Third Evaluation Round, *Compliance Report n Greece*, ό.π. σελ. 10-11

¹⁸⁵ Third Evaluation Round, *Interim Compliance Report (2013)*, ό.π., σελ 7-9.

¹⁸⁶ Third Evaluation Round, *2nd Interim Compliance Report (2014)*, ό.π., σελ. 14

πολιτικών κομμάτων, έκθεση κατά την οποία η Ελλάδα επαινέθηκε για την πρόοδό της, ενώ στην δεύτερη (κύρια) Έκθεση Συμμόρφωσης (2016) εξετάστηκε η πορεία υλοποίησης των ελαχίστων συστάσεων που παρέμεναν σε εκκρεμότητα και ήταν όλες υλοποιηθείσες εν μέρει. Οι συστάσεις είναι οι κάτωθι:

- i. **Να επεκταθεί η περίοδος οικονομικών αναφορών η οποία ισχύει για τις προεκλογικές εκστρατείες, έτσι ώστε η οικονομική δραστηριότητα κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής να καταγράφεται με ακρίβεια και πληρότητα.** Όσον αφορά την σύσταση για παράταση της περιόδου οικονομικών αναφορών στις προεκλογικές εκστρατείες, οι αρχές ανέφεραν ότι, σύμφωνα με το νέο Ν. 4304/2014, άρ. 1 παρ. 1 (που τροποποίησε τον Ν. 3023/2002), η περίοδος ελέγχου των προεκλογικών δαπανών ορίστηκε στους έξι μήνες πριν την ανακοίνωση των βουλευτικών εκλογών και των ευρωεκλογών. Η GRECO επαίνεσε τα μέτρα που λήφθηκαν ωστόσο παρατήρησε ότι η ρύθμιση καλύπτει **μόνο** τις δαπάνες και όχι τα έσοδα των κομμάτων. Η GRECO κατέληξε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε εν μέρει¹⁸⁷. Στην δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης του 2016, οι ελληνικές αρχές είπαν πως διορθώθηκε η έλλειψη αυτή με σχέδιο νόμου το οποίο είχε υποβληθεί από τη Γενική Γραμματεία Διαφθοράς, χωρίς ακόμη ωστόσο να έχει ψηφιστεί. Η GRECO συμπέρανε ότι, προς το παρόν, η σύσταση παραμένει εν μέρει υλοποιημένη¹⁸⁸.
- ii. i) **Να καταργηθεί η δυνατότητα χρήσης ανώνυμων κουπονιών για δωρεές σε πολιτικά κόμματα, συνασπισμούς και υποψηφίους και να ii) θεσπιστεί απαίτηση όλες οι δωρεές, οι οποίες υπερβαίνουν ένα ορισμένο όριο, προς πολιτικά κόμματα και συνασπισμούς και, ενδεχομένως, υποψηφίους στις εκλογές, να πραγματοποιούνται μέσω τραπεζικού εμβάσματος.** Ως προς την κατάργηση των ανώνυμων κουπονιών για δωρεές προς τα κόμματα, και την πραγματοποίησή δωρεών που υπερβαίνουν ένα ορισμένο όριο μέσω τραπεζικών εμβασμάτων, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν αφενός ότι με τον 4304/2014 (άρ. 5 παρ. 4) καταργήθηκε η διάταξη περί ανωνύμων κουπονιών (άρ. 7, ν. 3023/2002), η έκδοση των οποίων επιτρέπεται μόνο αν είναι αριθμημένα και σφραγισμένα από την Ελεγκτική Επιτροπή και αφετέρου ότι με το άρ. 5 παρ. 1 και άρ. 6 παρ. 1 του Ν. 4304/2014 η χρηματοδότηση γίνεται με ονομαστικές καταθέσεις

¹⁸⁷ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 8.

¹⁸⁸ Third Evaluation Round, 2nd Compliance Report on Greece (2016), ό.π., σελ. 7

στους τραπεζικούς λογαριασμούς. Η GRECO συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό¹⁸⁹. Κατά την υποβολή όμως του σχεδίου νόμου που υποβλήθηκε στα πλαίσια της 2^{ης} Έκθεσης Συμμόρφωσης (2016) διαπιστώθηκε ότι οι ελληνικές αρχές είχαν πρόθεση να επαναφέρουν την ανωνυμία των κουπονιών μόνο για δωρεές έως το ποσό 50 ευρώ. Κάτι τέτοιο σχολιάστηκε από τη Greco, η οποία έλαβε την απόφαση να επαναξιολογήσει το προηγούμενο αποτέλεσμα της σύστασης¹⁹⁰.

iii. Να ληφθούν κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα δάνεια που χορηγούνται σε πολιτικά κόμματα, συνασπισμούς και υποψηφίους δεν θα χρησιμοποιούνται για την παράκαμψη των κανονισμών πολιτικής χρηματοδότησης, ιδίως διαπιστώνοντας αν τα δάνεια εξοφλούνται σύμφωνα με τους όρους με τους οποίους χορηγήθηκαν. Σχετικά με την σύσταση για έλεγχο των δανείων προς τα κόμματα ώστε να μη φαλκιδεύονται οι κανονισμοί χρηματοδότησης οι αρχές ανέφεραν ότι το άρθρο 3 παρ. 1 του νόμου 4304/2014 προβλέπει πως το σύνολο των εισοδημάτων (και ιδίως τα δάνεια) πρέπει να μεταφέρεται μέσω λογαριασμού και τα στοιχεία των λογαριασμών πρέπει να κοινοποιούνται στην Ελεγκτική Επιτροπή (του ά. 3Α του Ν. 3213/2003), ενώ ορίζεται υποχρέωση τήρησης «βιβλίων Γ΄ κατηγορίας» από τα κόμματα για την καταγραφή των εσόδων-εξόδων. Για τα δάνεια «που έχουν διαγραφεί δίχως να αποπληρωθούν», τα οποία ισοδυναμούν με δωρεές (πρακτική που ασκείται για να παρακαμφθεί το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο δωρεών σε ένα κόμμα), δεν υπήρξε ωστόσο πρόβλεψη λογοδοσίας. Συνεπώς θεωρήθηκε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε εν μέρει¹⁹¹.

Στην δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης του 2016, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι, σύμφωνα με το νέο σχέδιο νόμου «οι δικαιούχοι κρατικής υποστήριξης με βάση μια εγγύηση χρηματοδότησης του δημοσίου δεν μπορούν να λαμβάνουν τραπεζικά δάνεια πέραν του τρέχοντος οικονομικού έτους», ενώ καθιερώνεται υποχρέωση έγγραφης ενημέρωσης της Επιτροπής Ελέγχου και της Τράπεζας της Ελλάδος για κάθε σύναψη/διαγραφή δανείου, εντός 10 ημερών επί ποινή ολικής ή μερικής απώλειας της ενίσχυσης. Η GRECO επικρότησε την ρύθμιση αλλά χωρίς να έχει ψηφιστεί ακόμη το σχέδιο νόμου, επιπλέον δε η τροποποίηση πρέπει να επεκταθεί

¹⁸⁹ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 9

¹⁹⁰ Third Evaluation Round, 2nd Compliance Report on Greece (2016), ό.π., σελ. 7-8

¹⁹¹ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 10

και στη χρηματοδότηση των εκλογικών δαπανών των υποψηφίων, η σύσταση παρέμεινε εν μέρει υλοποιημένη¹⁹².

iv Να διασφαλιστεί ότι όλα τα αγαθά και οι υπηρεσίες που παρέχονται σε είδος προς πολιτικά κόμματα, συνασπισμούς, μέλη του ελληνικού και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και προς υποψηφίους σε εκλογές (πλην της εθελοντικής εργασίας από μη-επαγγελματίες) **θα προσδιορίζονται σωστά και θα καταγράφονται πλήρως, στην αγοραία αξία τους**, τόσο ως όσον αφορά στις λειτουργικές δραστηριότητες των κομμάτων και συνασπισμών, όσο και όσον αφορά στις προεκλογικές εκστρατείες. Σχετικά με τη σύσταση για την αποτίμηση των αγαθών και υπηρεσιών σε είδος, οι ελληνικές αρχές υποστήριξαν ότι τα άρθρα 3 και 4 του Ν. 4304/2014 αντικατέστησαν το περιεχόμενο των αντίστοιχων διατάξεων του Ν. 3023/2002 ορίζοντας ότι όλοι οι τύποι εισοδημάτων θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στους λογαριασμούς και να ελέγχονται από την Ελεγκτική Επιτροπή. Η GRECO επαίνεσε την νέα νομοθετική πρωτοβουλία και έκρινε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό¹⁹³.

v Να απεικονίζεται σωστά στους κομματικούς λογαριασμούς η αξία των υπηρεσιών που παρέχονται από δημόσιους υπαλλήλους οι οποίοι αποσπώνται για την παροχή συνδρομής προς μέλη του ελληνικού ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να βεβαιώνεται ότι οι πληροφορίες αυτές είναι άμεσα διαθέσιμες στο κοινό. Σχετικά με τη σύσταση αυτή οι αρχές ενημέρωσαν ότι, από την 1η Ιανουαρίου 2014, η «Κοινοβουλευτική Πύλη Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων» περιέχει πράξεις και αποφάσεις του Προέδρου και του Γενικού Γραμματέα του Κοινοβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 164 του Κανονισμού του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Επίσης, το άρθρο 13 παρ. 1 εδ. γ, σε συνδυασμό με το αρ. 1, εδάφια ιγ και ιδ του νέου Ν. 4304/2014 υποχρεώνουν τους εκλεγμένους βουλευτές του Ελληνικού και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να δηλώνουν, κάθε χρόνο, στο αναλυτικό οικονομικό έγγραφο εσόδων-εξόδων, τις συνεισφορές σε είδος, συμπεριλαμβανόμενων και των υπηρεσιών, με ρητή αναφορά στην αξία της παρεχόμενης από δημόσιους λειτουργούς υπηρεσίας. Η GRECO συμπέρανε ότι η σύσταση έχει υλοποιηθεί με ικανοποιητικό τρόπο¹⁹⁴.

¹⁹² Third Evaluation Round, 2nd Compliance Report on Greece (2016), ό.π., σελ. 9

¹⁹³ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 11

¹⁹⁴ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 11-12.

vi **Να αυξηθεί η διαφάνεια των λογαριασμών και των δραστηριοτήτων των οντοτήτων που σχετίζονται, άμεσα ή έμμεσα, με πολιτικά κόμματα**, ή είναι, με άλλο τρόπο, υπό τον έλεγχό τους. Σχετικά με τη σύσταση αυτή οι αρχές παρέπεμψαν στα άρθρα 3, 4 και 5 του Ν. 4304/2014, και ιδίως στο άρθρο 3 παρ. 2 που ορίζει ότι όλα τα έσοδα και οι δαπάνες ανά νομικό πρόσωπο που χρησιμοποιούν τα πολιτικά κόμματα ή οι συνασπισμοί κομμάτων, ως κέντρα έρευνας και μελέτης πρέπει να μεταφέρονται μέσω των τραπεζικών λογαριασμών του νομικού προσώπου. Η GRECO έκρινε ότι αυτή η προσπάθεια αυξάνει το δείκτη διαφάνειας, άρα η σύσταση υλοποιήθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό¹⁹⁵.

Vii **Να θεσπιστεί πρόβλεψη για έγκαιρη δημοσίευση των ιδιωτικών δωρεών προς πολιτικά κόμματα**, συνασπισμούς και υποψηφίους, πάνω από ένα ορισμένο όριο. Στα πλαίσια της 3^{ης} Έκθεσης Συμμόρφωσης οι αρχές ανέφεραν το άρ. 19 του Ν. 4304/2014 περί αρμοδιότητας της Ελεγκτικής Επιτροπής για τήρηση δικτυακού τόπου στον οποίο η πρόσβαση σε πληροφορίες είναι ελεύθερη, και ο οποίος θα περιέχει πλήρη στοιχεία κάθε νομικού προσώπου-χρηματοδότη και οποιοδήποτε χορηγεί πάνω από 3.000 ευρώ ανά έτος. Η GRECO παρατήρησε ότι η νέα αυτή υποχρέωση της Ελεγκτικής Επιτροπής δεν περιέχει κανόνες ή κατευθυντήριες γραμμές ως προς τη χρονική στιγμή της υποβολής των στοιχείων στην Ελεγκτική Επιτροπή, ούτε την επακόλουθη δημοσίευση των στοιχείων, τονίζοντας την αναγκαιότητα της έγκαιρης δράσης της. Έκρινε λοιπόν ότι η σύσταση παρέμεινε μερικώς υλοποιημένη¹⁹⁶.

Στην δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης του 2016, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι επίκεινται τροποποιήσεις με το νέο σχέδιο νόμου, όπου το δημόσιο μητρώο που διαχειρίζεται η Επιτροπή Ελέγχου θα παρέχει πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα των φυσικών προσώπων των οποίων η υποστήριξη υπερβαίνει τα 3.000 ευρώ ανά έτος, προς υποψήφιους ή εκλεγμένους βουλευτές/ευρωβουλευτές, και τα 5.000 ευρώ ανά έτος, προς πολιτικά κόμματα ή συνασπισμούς κομμάτων. Τα ίδια τα κόμματα θα δημοσιεύουν και στο δικτυακό τους τόπο οικονομικά στοιχεία (ισολογισμό εσόδων και δαπανών), ενώ η Επιτροπή Ελέγχου θα δημοσιεύει τα ανωτέρω στοιχεία εντός τριάντα ημερών από την παραλαβή τους. Η GRECO

¹⁹⁵ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 12

¹⁹⁶ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 13.

επαίνεσε τις κινήσεις της χώρας μας, αλλά καθώς το σχέδιο νόμου δεν είχε ψηφιστεί ακόμη έκρινε και πάλι τη σύσταση εν μέρει υλοποιημένη¹⁹⁷.

Viii Να αυξηθεί σημαντικά η διαφάνεια της χρηματοδότησης των προεκλογικών εκστρατειών, i) καθιστώντας εμφανή την οικονομική υποστήριξη από πολιτικά κόμματα και συνασπισμούς προς υποψηφίους σε δημοτικές και περιφερειακές εκλογές και ii) θεσπίζοντας σχετική ρύθμιση περί υποβολής εκθέσεων και δημοσίευσης (των εκθέσεων) για όλους τους υποψηφίους των εκλογών ή τους καταλόγους των υποψηφίων, σε όλα τα επίπεδα. Οι αρχές ανέφεραν ότι το άρ. 19 του Ν. 4304/2014 ορίζει ότι η Ελεγκτική Επιτροπή πρέπει να διασφαλίζει τη διαφάνεια όσον αφορά στην χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, μέσω της δημοσίευσης των οικονομικών καταστάσεων σε ειδικό δικτυακό τόπο. Η GRECO κατέληξε ότι και η εν λόγω σύσταση υλοποιήθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό¹⁹⁸, καθώς το δεύτερο μέρος της είχε ήδη υλοποιηθεί με το Ν. 3870/2010.

Ix Να διευκολυνθεί η εύκολη πρόσβαση του κοινού σε δημοσιευμένες πληροφορίες σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών. Οι ελληνικές αρχές παρέπεμψαν στους Ν. 4304/2014 και 3870/2010, οι οποίοι ρυθμίζουν τις υποχρεώσεις δημοσίευσης εκ μέρους της Ελεγκτικής Επιτροπής (σε δική της ιστοσελίδα), αλλά και σε ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, αναφορικά με τις προεκλογικές εκστρατείες σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η GRECO κατέληξε ότι και η εν λόγω σύσταση υλοποιήθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό¹⁹⁹.

X. Να διασφαλιστεί ο ανεξάρτητος έλεγχος όσον αφορά στα πολιτικά κόμματα τα οποία υποχρεούνται να τηρούν βιβλία και λογαριασμούς. Για τη σύσταση αυτή αρχές παρέπεμψαν στις εποπτικές αρμοδιότητες της Ελεγκτικής Επιτροπής για τον έλεγχο των πολιτικών κομμάτων σε σχέση με τους κανόνες χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, ο οποίος πραγματοποιείται σε ετήσια βάση, όπως αναφέρεται λεπτομερώς στο άρθρο 11 του Ν. 4304/2014. Αν και προσιδιάζει σε εξωτερικό έλεγχο, η GRECO αναγνωρίζει ότι η Ελεγκτική Επιτροπή εισέρχεται και

¹⁹⁷ Third Evaluation Round, 2nd Compliance Report on Greece (2016), ό.π., σελ. 9-11.

¹⁹⁸ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 13-14.

¹⁹⁹ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 14.

στο χώρο του παραδοσιακού λογιστικού ελέγχου, με συνέπεια να κρίνει ότι και η εν λόγω σύσταση υλοποιήθηκε με ικανοποιητικό τρόπο²⁰⁰.

xi Να ενισχυθεί σημαντικά η ανεξαρτησία της Επιτροπής Ελέγχου έναντι των πολιτικών κομμάτων και συνασπισμών. Για την υλοποίηση της σύστασης αυτής η ελληνική πλευρά ανέφερε ότι η προηγούμενη εποπτική αρχή για την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, η «Επιτροπή Ελέγχου», αντικαταστάθηκε από την «Ελεγκτική Επιτροπή», με την ψήφιση του Ν. 4304/2014. Η σύνθεση της Ελεγκτικής Επιτροπής είναι διαφορετική από εκείνη της προκατόχου της, καθώς περιλαμβάνει πλέον μέλη του Προεδρείου της Βουλής, δικαστικούς, τραπεζικούς και αξιωματούχους από άλλα ελεγκτικά όργανα (πχ Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες), ενώ μόνο τρία από τα επτά μέλη της είναι μέλη του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Η GRECO συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά²⁰¹.

xii Να διασφαλιστεί μια ουσιαστικότερη και συνεχής παρακολούθηση των οικονομικών εγγράφων των πολιτικών κομμάτων, συνασπισμών και υποψηφίων. Για τον ουσιαστικότερο και μονιμότερο έλεγχο των οικονομικών εγγράφων οι ελληνικές αρχές παρέπεμψαν στην ψήφιση του Ν. 4304/2014. Η Ελεγκτική Επιτροπή ενεργεί ως ειδικό όργανο, σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ. 2 του Συντάγματος. Επιπλέον, το άρθρο 19 του νόμου 4304/2014 περιγράφει λεπτομερώς τις αρμοδιότητές της, στις οποίες συγκαταλέγεται το δικαίωμα να ελέγχει πλήρως όλα τα είδη βιβλίων, καταστάσεων, εγγράφων και λοιπών αρχείων που τηρούνται από τους υπόχρεους, και να επιβάλλει τυχόν κυρώσεις. Η GRECO συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά²⁰².

Xiii i) Να διασφαλιστεί η δημοσίευση και η εύκολη πρόσβαση του κοινού στις εκθέσεις της Επιτροπής Ελέγχου, συμπεριλαμβανομένων και των προσαρτημάτων που περιέχουν τις εκθέσεις των ορκωτών ελεγκτών και ii) να θεσπιστεί η δυνατότητα, για τα μέλη της Επιτροπής Ελέγχου, να εκφράζουν και να δημοσιεύουν διιστάμενες ή μειοψηφικές απόψεις στην έκθεση της Επιτροπής. Το άρθρο 19 παρ. 2 περ. ια του ίδιου νόμου ορίζει ότι στην επίσημη ιστοσελίδα πρέπει να τηρούνται και να δημοσιεύονται οι αιτιολογημένες διαπιστώσεις κατά τους ελέγχους που διενεργούνται από την Επιτροπή,

²⁰⁰ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 14-15

²⁰¹ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 15

²⁰² Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 16

συμπεριλαμβανόμενων και των διαφορετικών απόψεων που εκφράστηκαν. Η Επιτροπή χρησιμοποιεί το δικό της προσωπικό και δεν εμπλέκονται πλέον ορκωτοί ελεγκτές. Η GRECO συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε με ικανοποιητικό τρόπο²⁰³.

xiv **Να διασφαλιστεί ότι οι φάκελοι θα μπορούν να ανοίγουν εκ νέου, όταν έρχονται στο φως νέες πληροφορίες** και να τροποποιηθούν οι κανόνες σχετικά με την τήρηση των οικονομικών εγγράφων από κόμματα, συνασπισμούς, υποψήφιους, καθώς και από την ίδια την Επιτροπή Ελέγχου, κατά περίπτωση. Σχετικά με την ανάγκη επανεξέτασης μιας υπόθεσης, οι αρχές υποστήριξαν ότι βάσει νόμου η Ελεγκτική Επιτροπή, μετά την ολοκλήρωση μιας έρευνας, αποφασίζει αν μια υπόθεση θα πρέπει να κλείσει ή να διαβιβαστεί στον αρμόδιο εισαγγελέα (αιτιολογημένα και λεπτομερώς). Όταν υφίσταται περίπτωση καταλογισμού, τότε το πόρισμα της Επιτροπής πρέπει να διαβιβάζεται στο Γενικό Επίτροπο του Κράτους, στο Ελεγκτικό Συνέδριο και (όταν είναι απαραίτητο να διερευνηθούν περαιτέρω φορολογικά ή άλλα ζητήματα) στις αρμόδιες φορολογικές αρχές και σαφώς η υπόθεση μπορεί να ανοιχθεί εκ νέου όταν έρθουν στο φως νέα στοιχεία (19 παρ.2δ του Ν. 4304/204 σε συνδ. με άρθρο 3B παρ.4 του Ν. 3213/2003). Η GRECO συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά²⁰⁴.

Xv **Να διασφαλιστεί ότι η πολιτική χρηματοδότηση σε υπο-εθνικό επίπεδο θα αποτελεί αντικείμενο ελέγχου** από ανεξάρτητο και αποτελεσματικό μηχανισμό ελέγχου, κατά προτίμηση υπό την επίβλεψη της Επιτροπής Ελέγχου. Σχετικά με τη σύσταση οι αρχές ανέφεραν ότι ο Ν. 3870/2010 ορίζει ότι οι Επιτροπές Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβιάσεων έχουν πλέον συσταθεί μόνο σε περιφερειακό επίπεδο, σε σχέση με τους δύο τύπους εκλογών. Επίσης, η Ελεγκτική Επιτροπή ελέγχει την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων των εκλογικών καταλόγων των υποψηφίων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, πρώτου και δευτέρου βαθμού. Η GRECO συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε ικανοποιητικά²⁰⁵.

xvi i) **Να θεσπιστεί απαίτηση, έναντι της Επιτροπής Ελέγχου και των ελεγκτών, να αναφέρουν εικαζόμενες παραβιάσεις** των κανόνων σχετικά με την

²⁰³ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 16-17.

²⁰⁴ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 17

²⁰⁵ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 17-18.

πολιτική χρηματοδότηση προς τις αρχές επιβολής του νόμου και ii) να διασφαλιστεί ότι ο μηχανισμός, με τον οποίο επιβάλλονται κυρώσεις για παραβιάσεις των κανόνων πολιτικής χρηματοδότησης, λειτουργεί αποτελεσματικά στην πράξη. Για την υλοποίηση της σύστασης αυτής η ελληνική πλευρά ανέφερε ότι, σε περίπτωση που η Ελεγκτική Επιτροπή έχει υποψίες για τη διάπραξη ποινικών αδικημάτων κατά τη διάρκεια των ελέγχων της, πρέπει να διαβιβάζει, χωρίς καθυστέρηση, τα ευρήματα αυτά και την αιτιολόγησή τους στην αρμόδια εισαγγελική αρχή, η οποία προβλέπεται από το άρθρο 19 (ιβ) του Ν. 4304 /2014. Επίσης η επιτροπή επικουρείται από έναν εισαγγελέα, ο οποίος, έχοντας ειδικές εξουσίες και όντας αποκλειστικής απασχόλησης ασχολείται με τις παραβιάσεις του νόμου και μπορεί να παράσχει στην επιτροπή την απαραίτητη βοήθεια και σε αυτά τα θέματα όπως και για τις διοικητικές κυρώσεις που μπορούν να εκτελεστούν από την ίδια την επιτροπή. Η GRECO συμπέρανε ότι η σύσταση υλοποιήθηκε με ικανοποιητικό τρόπο²⁰⁶.

4. Ο 4^{ος} Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO: βουλευτές, δικαστές και εισαγγελείς

Ο Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO (2012-2016) αναφέρεται στην «Πρόληψη της Διαφθοράς Μελών του Κοινοβουλίου, Δικαστών και Εισαγγελέων». Οι επιμέρους θεματικές του σχετίζονται με τους θεσπισμένους κώδικες δεοντολογίας (codes of conduct), συγκρούσεις συμφερόντων των ανωτέρω προσώπων, με τα ασυμβίβαστα και την απαγόρευση/περιορισμό ορισμένων δραστηριοτήτων, με τη δήλωση των περιουσιακών τους στοιχείων (πόθεν έσχες), το εισόδημά τους, υποχρεώσεις και συμφέροντα, με την επιβολή των εφαρμοστέων κανόνων και με την εκπαίδευσή τους σε θέματα διαφθοράς²⁰⁷.

Η GRECO αναφορικά με τον 4^ο Κύκλο Αξιολόγησης απηύθηνε έντεκα (11) συστάσεις για το 1ο Θέμα (Πρόληψη Διαφθοράς στα Μέλη του Κοινοβουλίου) και οκτώ (8) συστάσεις για το 2ο Θέμα (Πρόληψη Διαφθοράς σε Δικαστές-Εισαγγελείς). Η εξέταση της Έκθεσης Συμμόρφωσης για τις ανωτέρω συστάσεις²⁰⁸ εκκρεμεί ακόμη.

²⁰⁶ Third Evaluation Round, 3rd Interim Compliance Report (2015), ό.π., σελ. 18-19.

²⁰⁷ Fourth Evaluation Round, Evaluation Report on Greece, adopted at its 68th Plenary meeting/15-19 June 2015, σελ. 4

²⁰⁸ Η προθεσμία για την Χώρα μας προκειμένου να υποβάλλει έκθεση για συμμόρφωση με τις συστάσεις εξέπνεε στις 31-12-2016, βλ. Fourth Evaluation Round, Evaluation Report on Greece, ό.π. σελ. 53 και η έκθεση

Οι συστάσεις αναφορικά με την πρόληψη της διαφθοράς στα μέλη του Κοινοβουλίου είναι συνοπτικά οι κάτωθι:

- i. Να διασφαλιστεί ότι τα νομοσχέδια τα οποία περιλαμβάνουν τροποποιήσεις νόμων υπόκεινται σε επεξεργασία με διαφανείς διαδικασίες και εντός ευλόγων χρονικών ορίων για διαβούλευση.
- ii. i) Να υιοθετηθεί άμεσα κώδικας δεοντολογίας βουλευτών και θέσπιση μηχανισμού εφαρμογής του ii) να ακολουθήσει ενημέρωση των πολιτών γι' αυτό.
- iii. Να εισαχθούν κανόνες για ad hoc γνωστοποίηση όταν προκύπτει σύγκρουση με τα ιδιωτικά συμφέροντα ενός βουλευτή.
- iv. Να θεσπιστεί πλαίσιο σχετικά με την αποδοχή εκ μέρους των βουλευτών δώρων και λοιπών ωφελημάτων (συμπεριλαμβανομένης και της ειδικής στήριξης που προβλέπεται για την κοινοβουλευτική εργασία) και να θεσπιστούν ξεκάθαροι κανόνες για την εκτίμηση, δήλωση και την επιστροφή των μη αποδεκτών δώρων.
- v. i) Να αξιολογηθεί με ενδεδειγμένο τρόπο η εφαρμογή των κανόνων περί ασυμβίβαστων που εφαρμόζονται στους βουλευτές και να ψηφιστεί η απαραίτητη δευτερογενής νομοθεσία όπως ρητά προβλέπεται στο άρθρο 57 παρ.4 Σ και ii) να επανεξεταστεί το καθεστώς συμμετοχής βουλευτών σε υπεράκτιες εταιρίες (καθώς το άρθρο 8 του Ν. 3213/2003 έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 2 του ίδιου νόμου στο οποίο αναφέρεται ότι δηλώνονται περιουσιακά στοιχεία εταιριών στην ημεδαπή και στην αλλοδαπή).
- vi. Να αναπτυχθούν κανόνες για την πρόληψη της κατάχρησης εμπιστευτικών πληροφοριών, κατά τρόπο που να καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα το οποίο δεν περιλαμβάνεται στο ποινικό αδίκημα της διάδοσης των κρατικών μυστικών.
- vii. Να υιοθετηθούν κανόνες για το πώς να αντιμετωπίζουν οι βουλευτές τις ομάδες πίεσης (lobbyists) και άλλους τρίτους οι οποίοι αναζητούν να επηρεάσουν την κοινοβουλευτική διαδικασία.
- viii. Να αναθεωρηθεί το σύστημα δήλωσης περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες), το οποίο να περιλαμβάνει την καταγραφή χρεών και υποχρεώσεων των βουλευτών

συμμόρφωσης πρόκειται να εξεταστεί κατά την 77^η Ολομέλεια της GRECO 16-20 Οκτωβρίου 2017 βλ. <https://rm.coe.int/168070b138>

(π.χ. δάνεια) εσόδων και συμφερόντων και να διασφαλίζεται ότι το κοινό έχει άνετη πρόσβαση στις δηλώσεις αυτές για επαρκές χρονικό διάστημα.

- ix. Να καταστεί λειτουργική η νεοσυσταθείσα Επιτροπή Ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης το ταχύτερο δυνατόν και να έχει στη διάθεσή της όλα τα απαραίτητα μέσα, επιπλέον δε να αναφέρεται περιοδικά για τα αποτελέσματα των ερευνών της.
- x. Να ληφθούν αποφασιστικά μέτρα για να διασφαλιστεί ότι οι διαδικασίες άρσης της ασυλίας των βουλευτών δεν παρεμποδίζουν την ποινική τους δίωξη σχετικά με αδικήματα διαφθοράς.
- xi. Να αναπτυχθούν αποτελεσματικοί εσωτερικοί μηχανισμοί για την προαγωγή της ακεραιότητας στη βουλή σε συλλογικό επίπεδο (π.χ. εκπαίδευση, συζητήσεις για τη δεοντολογία και την ακεραιότητα, ευαισθητοποίηση για τη δωροδοκία και άλλα αδικήματα διαφθοράς) και σε ατομικό επίπεδο, μέσω συμβουλευτικής σε ιδιάζουσες καταστάσεις.

Οι συστάσεις όσον αφορά με την πρόληψη διαφθοράς σε δικαστές και εισαγγελείς είναι οι κάτωθι:

- xii. i) Να αναθεωρηθεί η μέθοδος επιλογής στις ανώτερες θέσεις δικαστών και εισαγγελέων έτσι ώστε να συμμετέχουν και οι ίδιοι στη διαδικασία και ii) να αναμορφωθεί το πλαίσιο της πειθαρχικής τους δίωξης (έτσι ώστε δηλ. την μοναδική αρμοδιότητα πειθαρχικής τους δίωξης να μην έχει μόνο ο Υπουργός Δικαιοσύνης).
- xiii. i) Να θεσπιστούν διαδικαστικοί κανόνες οι οποίοι να εγγυώνται περαιτέρω την αποφυγή καθυστερήσεων πριν το στάδιο της απόφασης και να υπάρχει ξεκάθαρη διαδικασία παραπόνων για την καθυστέρηση στην έκδοση αποφάσεων που να είναι σε γνώση των πολιτών, ii) να ενισχυθεί ο ρόλος των δικαστών και των εισαγγελέων που έχουν διοικητικά καθήκοντα όσον αφορά στη διαχείριση του φόρτου εργασίας.
- xiv. Να θεσπιστεί κώδικας δεοντολογίας (codes of conduct) για δικαστές και εισαγγελείς, που να συνοδεύεται από ερμηνευτικά σχόλια και/ή πρακτικά παραδείγματα.
- xv. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο ενοποίησης των διάφορων δικαστικών συμβουλίων (Αρείου Πάγου, Συμβουλίου της Επικρατείας και Ελεγκτικού Συνεδρίου) αρμόδιων για την εξέλιξη, την επαγγελματική εποπτεία και τα πειθαρχικά παραπτώματα των δικαστών και των εισαγγελέων.
- xvi. Να εισαχθεί η περιοδική δημόσια υποβολή εκθέσεων αναφορικά με τη λειτουργία των δικαστηρίων και της εισαγγελίας, που να περιλαμβάνουν επαρκή στατιστικά

στοιχεία, πληροφορίες και αναλύσεις, ιδίως σχετικά με τη διαχείριση του φόρτου εργασίας και τις πειθαρχικές υποθέσεις.

xvii. Να ενισχυθεί τόσο η αρχική όσο και η διαρκής εκπαίδευση των δικαστών και εισαγγελέων σε θέματα δικαστικής ακεραιότητας.

Όσον αφορά ειδικά τους εισαγγελείς:

xviii. Να καταρτιστούν ακριβείς κανόνες διαχείρισης υποθέσεων (συμπεριλαμβανομένων των κανόνων ανάθεσης και αφαίρεσης μιας υπόθεσης από έναν Εισαγγελέα) και να εφαρμόζονται με συνέπεια εντός των εισαγγελιών.

xix. Να τροποποιηθούν οι διαδικασίες που αφορούν το ειδικό δικαστήριο του άρθρου 86 του Συντάγματος έτσι ώστε να μην παρακωλύουν την ποινική δίωξη νυν ή πρώην μελών της κυβέρνησης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ:

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 εκδηλώθηκε ένα διευρυνόμενο και εντεινόμενο διεθνές ενδιαφέρον για τη διαφθορά, με τη διεθνή κοινότητα να συνειδητοποιεί τις πολλαπλές αρνητικές συνέπειες και τη βαρύτητα των συνεπειών αυτών για την οικονομία και την πολιτική. Στο πρώτο κεφάλαιο της σχετικής έκδοσης του ΟΟΣΑ, ο Cartier-Bresson αξιολογεί ότι τρία ιστορικά γεγονότα αποτελούν το ορόσημο αυτής της εξέλιξης: Το 1992 η επιχείρηση «Καθαρά Χέρια» στην Ιταλία, το 1996 όταν «ο κ. Wolfensohn, Πρόεδρος της Παγκόσμιας Τράπεζας ενέταξε την Τράπεζα στη μάχη ενάντια στη διαφθορά, με μέτρα που εκτείνονται από την αναμόρφωση του δημόσιου τομέα έως την ακύρωση των χρεών» και το 1997 με τη Διεθνή Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Μέχρι τότε η διαφθορά οριζόταν κυρίως ως τοπικό πρόβλημα, σαν πρόβλημα του εθνικού κράτους το οποίο δεν εκτεινόταν πέρα από τα σύνορα μιας χώρας. Όμως η νέα προσέγγιση της δεκαετίας του 1990 όρισε τη διαφθορά σαν ένα καταρχήν διεθνές πρόβλημα με παγκόσμιες διαστάσεις²⁰⁹.

Η διαφθορά ανεξάρτητα από την ειδικότερη μορφή που εκδηλώνεται στοιχειοθετεί παραβίαση της αρχής της νομιμότητας και είναι διαθεσμικό φαινόμενο επηρεάζοντας όλους τους τομείς της ζωής μας. Η διαφθορά είναι ενδημική και είναι παντού. Δεν είναι μόνο η υπόθεση δημοσίων λειτουργών οι οποίοι καταχρώνται τις

²⁰⁹ Γρηγόρης Λάζος «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά» Νομική Βιβλιοθήκη 2005 σελ. 206-207.

θέσεις τους, αλλά ανθρώπων καταχρώμενοι τις θέσεις τους οπουδήποτε είναι εύκολο να αποκτηθούν χρήματα²¹⁰, καθώς η διαφθορά ενδημεί και στον ιδιωτικό τομέα. Όλοι καθημερινά συναντούμε, αντιμετωπίζουμε, υφιστάμεθα και υποφέρουμε από τη διαφθορά. Όλοι διαπιστώνουμε ένα φαύλο δημόσιο μηχανισμό που έχει χάσει το σκοπό για τον οποίο δημιουργήθηκε και λειτουργεί ολοένα και λιγότερο. Τι πρέπει όμως να γίνει γι' αυτό; Το δίλημμα δεν είναι διαφθορά ή αντι-διαφθορά, αλλά εξάρτηση ή ανεξαρτησία από κάθε μορφής μη δημοκρατικά νομιμοποιημένων και αδιαφανώς λειτουργούντων μηχανισμών (παρα)εξουσίας.

Η σύναψη διεθνών συμφωνιών θεωρείται σημαντικό βήμα για την καταπολέμησή της. Η αντιμετώπιση αυτή γίνεται πιο αποτελεσματική με τον εναρμονισμό του δικαίου μεταξύ των κρατών και τη σύσταση επιτροπών ελέγχου, οι οποίες αλληλοϋποστηρίζονται με τη χρήση κοινών δικαιοκρινών βοηθημάτων²¹¹. Από το σύνολο επίσης των διεθνών συμβάσεων συνάγεται το συμπέρασμα ότι η διεθνής τάση είναι η ανάπτυξη μηχανισμών αποτελεσματικού ελέγχου της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης τόσο από δικαστικά όργανα όσο και από ειδικά επιφορτισμένα γι' αυτό σώματα, όπως είναι τα ελεγκτικά σώματα.

Το πρώτο και ουσιαστικό βήμα είναι να γίνει έργο σε επίπεδο θεσμών με μείωση της διακριτικής ευχέρειας των κρατικών οργάνων κατόπιν θεσπίσεως νόμων που θα εμποδίζουν την ανεξέλεγκτη δράση τους. Σημαντικό επίσης στοιχείο είναι η αποφυγή συγκεντρώσεως μονοπωλιακής εξουσίας στα χέρια ενός μόνον οργάνου και η συχνή αλλαγή προσώπων στις συγκεκριμένες θέσεις. Εξαιρετικά σοβαρή είναι η εκ των υστέρων άσκηση ελέγχου, η διασταύρωση και καταλογισμός ευθυνών²¹². Η καταστολή όμως των εγκλημάτων διαφθοράς εκ μέρους της πολιτείας δεν αρκεί. Χρειάζονται προληπτικά μέτρα όπως η διαμόρφωση μισ εθνικής ή διεθνικής στρατηγικής η οποία στοχεύει στη μείωση των συνθηκών που παράγουν το οργανωμένο έγκλημα και τη διαφθορά: καθολική εφαρμογή συντονισμένης πολιτικής που αντανακλά τις αρχές του κράτους δικαίου, την ορθή διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων και της δημόσιας περιουσίας²¹³. Το δεύτερο βήμα είναι η προσπάθεια για αλλαγή νοοτροπίας ολόκληρης της κοινωνίας και του συστήματος μέσω της παιδείας. Το εγχείρημα για την πάταξη

²¹⁰ Jeremy Pope "Confronting corruption: The elements of a National Integrity System" Transparency International Source Book 2000 σελ. 17.

²¹¹ Gunther Kaiser «Η Διαφθορά και η αντιμετώπισή της» μτφρ και επιμ. Λαμπροπούλου Έφη, Επιστήμη και Κοινωνία, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας τεύχ. 15, 2005, σελ. 35.

²¹² Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς «Η Διαφθορά και Εμείς» Αθήνα, Φεβρουάριος 1999 σελ.47.

²¹³ Γρηγόριος Λάζος «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά» σελ. 197 υποσημ. 4.

των φαινομένων της διαφθοράς χρειάζεται αποφασιστικότητα, συστηματικότητα, συνέπεια, πολιτική βούληση καθώς και συνειδητοποίηση ότι πρέπει να αποτελέσει αποστολή τόσο των κρατικών θεσμών όσο και της κοινωνίας των πολιτών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ:

- 1) Αλεξιάδη Στέργιου «Προς μία νέα γενιά Κοινώς Επικίνδυνων Εγκλημάτων; Το παράδειγμα της διαφθοράς» Ποιν. Δικ 2000 σελ. 1021 επ.
- 2) Ανδρουλάκης Ιωάννης «Το παγκόσμιο νομικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς», 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων «Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, Δυνατότητες και όρια», Νομική Βιβλιοθήκη 2013.
- 3) Ανδρουλάκης Ιωάννης «Η διαφθορά στον οικονομικό τομέα με ιδιαίτερη αναφορά στην ανάθεση έργων και προμηθειών» Ποινικός Λόγος 2006 σελ. 2081 επ.
- 4) Αργυροηλιόπουλος Ηλίας «Δημόσια και Ιδιωτική διαφθορά στις αρχές του 21^{ου} αιώνα-Σημείο καμπής» Ποινική Δικαιοσύνη 2001 σελ. 663 επ.
- 5) Βενετσανοπούλου Μαρία, «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί» εκδ. Σάκκουλα 2014.
- 6) Γιαλούρης Δημήτριος «Το φαινόμενο της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο» Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 2007 σελ. 989 επ.
- 7) Δημόπουλος Χαράλαμπος «Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ» Νομική Βιβλιοθήκη 2005.
- 8) Εμπέογλου Νίκος «Διαφθορά: Απόπειρα Εννοιολογικής διερευνήσεως» σε Κράτος και Διαφθορά εκδ. Ι. Σιδέρης Αθήνα 1998 σελ. 29 επ.
- 9) Καϊάφα-Γκμπάντι Μαρία: Η ποινική αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επίδρασή της στην εθνική μας έννομη τάξη: σημεία αιχμής των σύγχρονων ενωσιακών επιλογών και δικαιοκρατικές προκλήσεις σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. 6ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων: «Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, Δυνατότητες και όρια», Νομική Βιβλιοθήκη 2013, σ. 11-90.
- 10) Καϊάφα-Γκμπάντι Μαρία: «Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο» Ποινικά Χρονικά 2010 σελ. 3 επ.
- 11) Καλτσόγια-Τουρναβίτη Νίκη, «Η κρίση του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς» στο «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2005.
- 12) Καούρας Γεώργιος «Πολιτική Διαφθορά: Πελατειακές Σχέσεις και Δημόσια Διοίκηση» Κράτος και Διαφθορά εκδ. Ι.Σιδέρης Αθήνα 1998, σελ. 193 επ.

- 13) Καρκάλης Ιωάννης «Το νέο νομικό καθεστώς για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της ευρωαπάτης» Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 2001 σελ. 533-547.
- 14) Κοζύρης Φαίδων «Η μάστιγα της δημόσιας διαφθοράς. Έννοια και τρόποι αντιμετώπισης» Δικαιώματα του Ανθρώπου τόμος II 2000 σελ. 391 επ.
- 15) Κουτσούκης Κλεομένης «Η Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα» Αθήνα 1987.
- 16) Κουτσούκης Κλεομένης «Διαφθορά, σκάνδαλα και σκανδαλολογία στα τέλη του αιώνα. Μια συνοπτική θεώρηση» Ποιν.Δικ. 2000 σελ. 61 επ.
- 17) Κουτσούκης Κλεομένης «Παθολογία της Πολιτικής-Όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος» εκδ. Παπαζήσης.
- 18) Κουτσούκης Κλεομένης- Σκλιάς Παντελής «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική» εκδ. Ι. Σιδέρης Αθήνα 2005, πρόλογος Βιργινία Τσουδερού.
- 19) Λάζος Γρηγόριος «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά» Νομική Βιβλιοθήκη 2005.
- 20) Λαμπροπούλου Έφη «Η διαφθορά και οι λειτουργίες της» Επιστήμη και Κοινωνία 2005, τεύχ. 15 σελ. 129 επ.
- 21) Μαθίας Στέφανος «Διαφθορά και Κρατική Εξουσία» Επιστήμη και Κοινωνία 2005, τεύχ. 15 σελ. 1 επ.
- 22) Μηλιώνης Νικόλαος «Διαφθορά και Δημόσια Διαχείριση» ΔιΔικ 15 (2003) σελ. 274 επ.
- 23) Μπιτζιλέκης Νικόλαος «Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα» Ποινικά Χρονικά 2009 σελ. 97 επ.
- 24) Μπρεδήμας Α. «Διεθνείς Ρυθμίσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς» Πρακτικά Ημερίδας του Ιδρύματος Μαραγκόπουλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ) στην Αθήνα στις 28 Φεβρουαρίου 2013, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2013 σελ. 11 επ.
- 25) Πανούσης Γιάννης «Ποίος ο διαφθορεύς του κρατούμενού μας; (Διαφθορά και Φυλακή) Ποινική Δικαιοσύνη 2004 σελ. 315 επ.
- 26) Πανούσης Γιάννης «Διαφθορά-Διαπλοκή και πολιτική μηχανή» Ποινική Δικαιοσύνη 2006 σελ. 1015 επ.
- 27) Πρόντζας Δημήτριος «Διαφθορά και Κοινωνία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2013.
- 28) Πρόντζας Δημήτριος «Λόγος και Πρακτικές Αντι-Διαφθοράς» εκδόσεις Παπαζήση, 2014
- 29) Σταθέας Γεώργιος, επ. Αρεοπαγίτης «Διαφθορά και Καταστολή» Ποινική Δικαιοσύνη 2000 σελ. 57 επ.

- 30) Τσίπουρα Αγγαία «Η πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς (δωροδοκίας) στο προσκήνιο της αντεγκληματικής πολιτικής-Η Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης» Ποινική Δικαιοσύνη 2000 σελ. 875 επ.
- 31) Τσουδερού Βιργινία «Τι ορίζεται ως διαφθορά» σε Κράτος και Διαφθορά εκδ. Σιδέρης Ιούνιος 1998.
- 32) Παπαδάκης Ρούσσοσ-Εμμανουήλ (Αντεισαγγελέας Αρείου Πάγου) «Οιονεί Διαφθορά και τρόποι αντιμετώπισής της» Ποιν.Δικ 2010 σελ. 854.
- 33) Ράικου Δημήτριου «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά» εκδ. Σάκκουλα 2006.
- 34) Φλωρίδης Βασίλειος (Εισαγγελέας) «Το διεθνές νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με ιδιαίτερη έμφαση στη θεσμική θεώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης» Ποινική Δικ. 2007 σελ. 203 επ.
- 35) Χρυσικός Δημοσθένης «Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας και άλλων πρακτικών διαφθοράς: «χαρτογραφώντας» εθνικές νομοθετικές τάσεις και προσεγγίσεις στο πλαίσιο της εποπτείας εφαρμογής της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων «Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, Δυνατότητες και όρια», Νομική Βιβλιοθήκη 2013.
- 36) Χρυσικός Δημοσθένης «Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς ως μεταίχιμο και σημείο αναφοράς των σχετικών πρωτοβουλιών και δράσεων της διεθνούς κοινότητας» Ποιν.Δνη 2004 σελ. 723 επ.
- 37) Χρυσόγονος Κώστας «Κλεπτοκρατία: Το πρόβλημα της διαφθοράς στο ελληνικό πολιτικό σύστημα» Το Σύνταγμα 2009 σελ. 3 επ.

ΜΕΤΑΦΡΑΣΜΕΝΑ:

- 1) Gunther Kaiser «Η Διαφθορά και η αντιμετώπισή της» (μτφρ και επιμ. Λαμπροπούλου Έφη), Επιστήμη και Κοινωνία, τεύχ. 15, 2005 σελ. 19 επ.
- 2) Neill Nugent “Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση-Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές”, (επιμέλεια Μαρία Μενδρινού) Γ΄ έκδοση, Αθήνα 2012.
- 3) Willy Bruggeman, Αναπληρωτής Διευθυντής της EUROPOL- «Η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος: δυνατότητες, προβλήματα και ευκαιρίες, με ειδικότερη έμφαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση» μτφρ Ευάγγελου Στεργιούλη Ποινική Δικαιοσύνη 2000 σελ. 316 επ.
- 4) Thomas Lynch και Cynthia Lynch «Διαφθορά, δημοκρατία και η δεοντολογία της αρετής» μτφρ Δώρα Στρατή, Επιστήμη και Κοινωνία 2005, τεύχος 15 σελ. 97 επ.

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ:

- 1) Καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων-Πορίσματα Διεθνούς Συνεδρίου Αθήνα 22-23-10-1999, Ποιν.Δικ 2000 σελ. 71 επ.
- 2) Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς «Η Διαφθορά και Εμείς» Αθήνα, Φεβρουάριος 1999.
- 3) Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς «Πως θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;» Κείμενα στην ημερίδα της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδος που πραγματοποιήθηκε στις 14-1-2008.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ:

- 1) Transparency International Peter Eigen “The Web of Corruption” κεφ. 7 The OECD Convention
- 2) Transparency International “Global Corruption Report 2009-Corruption and the Private Sector”-Country reports: Europe and Central Asia: GREECE p. 338
- 3) Jeremy Pope “Confronting corruption: The elements of a National Integrity System” Transparency International Source Book 2000.
- 4) Simeon Odidairo: “Transnational corruption and corporations: Regulating Bribery through corporate liability” Δεκέμβριος 2013.
- 5) Peter Langseth «Measuring Corruption», σε «Measuring Corruption” edited by Charles Sampford, Arthur Shackloch, Carmel Connors and Fredrik Galtung, chapter 2, 2006.
- 6) John Gardiner «Defining Corruption», Political Corruption Third Edition, Arnold J. Heidenheimer-Michael Johnston/editors.
- 7) Carl Friedrich “Corruption Concepts in Historical Perspective” Political Corruption Third Edition, Arnold J. Heidenheimer-Michael Johnston/editors.
- 8) Colin Leys “What is the problem about corruption” Political Corruption Third Edition, Arnold J. Heidenheimer-Michael Johnston/editors.
- 9) Arnold Heidenheimer and Holger Moroff “Controlling Business Payoffs to Foreign Officials: The 1998 OECD Anti-Bribery Convention” Political Corruption Third Edition, Arnold J. Heidenheimer-Michael Johnston/editors.
- 10) Maria Gavouneli “The International System of corruption control”, I Bantekas (ed.) International and European Financial and criminal law, London 2006.
- 11) Luciano Vaz Ferreira, Fabio Costa Morosini “The Implementation of International Anti-corruption Law in Business: Legal Control of corruption directed to transnational

corporations” Brazilian Journal of Strategy & International Relations, Jan-Jun 2013 p. 241-260.

Διαδικτυακές Πηγές:

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table

<https://www.transparency.org/research/gcb/overview>

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

<http://www.transparency.org/what-is-corruption>

<http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reporten.pdf>

<http://www.coe.int/fr/web/conventions/>

https://ec.europa.eu/anti-fraud//home_en

<http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

<https://rm.coe.int/16806cc17c>

<http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/greece>

<https://tvxs.gr>

<http://fcc.law.auth.gr/index.php?lang=en>

<http://www.gsac.gov.gr/>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034>

<https://euobserver.com/institutional/136775>

<https://transparency.eu/ac-report-shelved/>

<http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/02/20170130-Letter-FVP-LIBE-Chair.pdf>