

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ



Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας:
«Τα Δομικά στοιχεία της Διαφθοράς στον Ελληνικό Δημόσιο τομέα»

Μεταπτυχιακός Φοιτητής: Γιώργος Μακράκης

A.M.: 158

Επιβλέπων Καθηγητής: Νίκος Παπαδάκης

ΡΕΘΥΜΝΟ 2015

«...Η λύση για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι η δημιουργία πραγματικά αυτόνομων φορέων που θα προωθήσουν τις αναγκαίες μεταρρυθμιστικές διαδικασίες. Απώτερος στόχος θα πρέπει να είναι η επίτευξη μιας ισορροπίας μεταξύ του Κράτους, της αγοράς και της κοινωνίας, γεγονός που απαιτεί μια αναδιανομή δύναμης μεταξύ των τριών αυτών συνόλων.»

Νίκος Μουζέλης, 2005

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή_____σελ.5-6

Κεφάλαιο 1° Εννοιολογική προσέγγιση του φαινομένου

1.1 Οι σημαντικότερες θεωρήσεις για τη διαφθορά_____σελ.7-11

1.2 Οι κατηγοριοποιήσεις των πράξεων διαφθοράς_____σελ.11-14

1.3 Η δωροδοκία ως καταλύτης των σχέσεων διαφθοράς_____σελ.14-16

Κεφάλαιο 2° Οι δομές της διαφθοράς στην Ελληνική διοίκηση

2.1 Το πολιτικό υπόβαθρο των συστημάτων διαφθοράς_____σελ.17-19

2.2 Η διαφθορά στους θεσμούς ελέγχου και καταστολής της εγκληματικότητας
σελ.19-24

2.3 Ο κοινωνικός αντίκτυπος του φαινομένου_____σελ.24-25

2.4 Η προβολή του φαινομένου στην οικονομία_____σελ.25-27

Κεφάλαιο 3° Μέθοδοι αντιμετώπισης του φαινομένου στην Ελλάδα

3.1 Η ηθική απαξία της πράξης και του υποκειμένου_____σελ. 27-29

3.2 Νομοθετικές παρεμβάσεις για τον έλεγχο του φαινομένου_____σελ.29-33

3.3 Στρατηγικές διοίκησης και οργάνωσης εντός των «ευαίσθητων» δημοσίων
οργανισμών_____σελ.33-35

3.4 Οι πτυχές της διαφθοράς στην Ελλάδα (ενδεικτικά ποσοτικά και ποιοτικά
μεγέθη)_____σελ.35-50

3.5 Ο «Εθνικός Συντονιστής κατά της Διαφθοράς» ως παράδειγμα προς αποφυγή
(Ν.4152/2013)_____σελ.50-54

Κεφάλαιο 4° Διεθνείς προσπάθειες αντιμετώπισης της διαφθοράς

4.1 Οι δράσεις του Ο.Ο.Σ.Α για την καταπολέμηση της διαφθοράς σελ.54-59

4.2 Οι προτεινόμενες στρατηγικές εντός των θεσμών της Ε.Ε σελ.59-62

4.3 Οι προσεγγίσεις στα πλαίσια του Ο.Η.Ε και της Παγκόσμιας Τράπεζας καθώς και η συμβολή της Μ.Κ.Ο «Διεθνής Διαφάνεια» στην αντιμετώπιση του φαινομένου σελ.62-66

*Κριτική Ανασυγκρότηση σελ.67-70

Βιβλιογραφία σελ.70-73

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η περιγραφή και ανάλυση των δομικών στοιχείων της διαφθοράς στην Ελληνική δημόσια διοίκηση. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της χρήσης σχετικών βιβλιογραφικών αναφορών, νομοθετικών κειμένων, συμβάσεων της Ελλάδας με τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με διεθνείς οργανισμούς, κείμενα αναφορών των οργανισμών αυτών καθώς και μελέτες αλλά και έρευνες κοινής γνώμης. Σε κάθε περίπτωση, η ασάφεια που περιβάλλει τον όρο «διαφθορά» αλλά και η πολυπλοκότητα του φαινομένου, προϋποθέτει κατ' αρχήν μια εννοιολογική προσέγγιση του όρου και παραπέρα μια συστηματική παρουσίαση των στοιχείων που συνθέτουν το εν' λόγω φαινόμενο. Αναγκαία κρίνεται επίσης η μελέτη των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της διαφθοράς. Η ανάλυση του σχετικού θεσμικού πλαισίου που ορίζει τις στρατηγικές καταπολέμησης του φαινομένου, η ανάπτυξη μιας μελέτης για τα αίτια και τις επιπτώσεις των πράξεων διαφθοράς, τα ευρήματα ερευνών κοινής γνώμης που σχετίζονται με τα χαρακτηριστικά του φαινομένου αλλά και στατιστικά στοιχεία που παρέχονται από δομές που είναι επιφορτισμένες με την καταπολέμηση της διαφθοράς, αποτελούν κρίσιμα στοιχεία της παρούσας εργασίας.

Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας γίνεται μια εννοιολογική προσέγγιση του φαινομένου της διαφθοράς μέσω της παρουσίασης των σημαντικότερων θεωρήσεων για την έννοια του φαινομένου ενώ παράλληλα παρουσιάζονται οι σημαντικότερες κατηγοριοποιήσεις των πράξεων διαφθοράς. Παρουσιάζονται τα κύρια χαρακτηριστικά της ατομοκεντρικής και της κοινωνικής μεθόδου προσέγγισης ενώ παράλληλα αναπτύσσονται τα τέσσερα μοντέλα ανάλυσης της κοινωνικής μεθόδου που είναι το «Αναπτυξιακό», το «Μαρξιστικό», η «προσέγγιση της πολιτικοποίησης» και η «προσέγγιση της ιδιωτικοποίησης». Παράλληλα γίνεται αναφορά στην ανάλυση του «δημοσίου συμφέροντος» αλλά και στην προσέγγιση της διαφθοράς μέσω της χρήσης νομικών όρων. Επιπρόσθετα, γίνεται ανάλυση των εννοιών του «πελατειασμού» και της «διαπλοκής» και παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά του σχήματος μεταξύ διαφθοράς και διαφθειρόμενου δημόσιου λειτουργού μέσω του καταλυτικού παράγοντα του χρηματισμού.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, γίνεται μια σύντομη αναδρομή στο πολιτικό πλαίσιο ανάπτυξης των συστημάτων διαφθοράς στην Ελλάδα, με αρχή τα σχετικά χαρακτηριστικά από την

ίδρυση του νεοελληνικού κράτους μέχρι και σήμερα. Περαιτέρω, αναλύεται το πλαίσιο της διαφθοράς στους θεσμούς ελέγχου και καταστολής εγκληματικότητας (αστυνομία, δικαστικό σώμα, σωφρονιστικό σύστημα) ενώ παράλληλα παρουσιάζονται οι σημαντικότερες κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις του φαινομένου.

Στο τρίτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται μέθοδοι αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς ενώ δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην ηθική απαξία των πράξεων διαφθοράς, στις νομοθετικές παρεμβάσεις για τον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο του φαινομένου, καθώς και στις στρατηγικές διοίκησης και οργάνωσης εντός των «ευάλωτων» δημοσίων οργανισμών. Επιπλέον, στην τέταρτη ενότητα του κεφαλαίου παρουσιάζονται στο πρώτο μέρος της, στοιχεία από την έκθεση πεπραγμένων του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2013 και στο δεύτερο μέρος περιλαμβάνονται και αναλύονται δεδομένα από την έρευνα κοινής γνώμης στα πλαίσια του «Παγκόσμιου Βαρόμετρου της Διαφθοράς» που διεξάγεται για λογαριασμό της μη κυβερνητικής οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια-Transparency International» και έκανε στην Ελλάδα η εταιρεία Alternative Resolutions στο διάστημα Σεπτεμβρίου 2012 – Φεβρουαρίου 2013.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, αναλύονται οι δράσεις του Ο.Ο.Σ.Α και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς καθώς και οι προσεγγίσεις στα πλαίσια του Ο.Η.Ε και της Παγκόσμιας Τράπεζας. Τέλος, παρουσιάζεται η συμβολή της μη κυβερνητικής οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια-Transparency International» στην αντιμετώπιση του φαινομένου.

Κεφάλαιο 1^ο Εννοιολογική προσέγγιση του φαινομένου

1.1 Οι σημαντικότερες θεωρήσεις για τη διαφθορά

Ο προσδιορισμός της έννοιας της διαφθοράς αποτελεί μια ιδιαίτερα επίπονη εργασία λόγω της ασάφειας που εξακολουθεί ακόμα και σήμερα να διακατέχει τον όρο αυτό. Κατά γενική ομολογία, οι πράξεις διαφθοράς προσλαμβάνονται αρνητικά από το σύνολο σχεδόν των κρατικών θεσμών και των κοινωνικών ομάδων ενώ συχνά συνδέονται με παράνομες συμπεριφορές που ελέγχονται ποινικά. Καθίσταται σαφές, ότι η πολυπλοκότητα του φαινομένου καλύπτεται από ένα ευρύ φάσμα αξιολόγησης των ενεργειών αυτών που εκτείνεται από την ηθική τους απαξία, μέχρι και την ποινική τους μεταχείριση από τα αρμόδια δικαστήρια. Σε αυτή τη διαδικασία κρίσιμοι παράγοντες είναι οι εκάστοτε επικρατούσες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες που συνθέτουν τις οργανωτικές δομές, δημιουργούν την «κοινωνική ηθική» και ταυτόχρονα οριοθετούν το πλαίσιο των επιδράσεων που είναι αποδεκτές από το κοινωνικοπολιτικό σύστημα.

Και τέτοιες επιδράσεις, όπως είναι κατανοητό, δεν θα πρέπει να θέτουν υπό αμφισβήτηση το υπόβαθρο των πολιτικών στόχων που εξυπηρετούν οι κρατικοί θεσμοί και κατ' επέκταση την «πορεία» μιας κοινωνίας. Ο όρος «διαφθορά» δεν τυποποιείται αυτοτελώς ως παράνομη συμπεριφορά στους νομικούς κώδικες, αλλά χρησιμοποιείται για να χαρακτηρίσει ένα ευρύ πλαίσιο επιμέρους πράξεων που παραβιάζουν την έννομη τάξη. Έτσι καθίσταται αναγκαίο, αφενός να αναλυθούν αυτές οι πράξεις και αφετέρου να προσδιοριστεί το πλαίσιο στο οποίο αυτές λαμβάνουν χώρα. Σε αυτό το στάδιο, κρίσιμης σημασίας είναι ο διαχωρισμός της δημόσιας σφαίρας από την ιδιωτική καθώς και ο ρόλος των υποκειμένων στις πράξεις διαφθοράς.

Ως κυρίαρχες θεωρήσεις ανάλυσης του φαινομένου σε ένα ευρύτερο πλαίσιο εντοπίζονται στη βιβλιογραφία η ατομοκεντρική

¹ και η κοινωνική μέθοδος². Σύμφωνα με την πρώτη, κρίσιμης σημασίας για την μελέτη της διαφθοράς αποτελούν όλα εκείνα τα στοιχεία που εντοπίζονται να είναι άρρηκτα συνδεδεμένα

¹ Η «ατομοκεντρική» μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς τυγχάνει πλέον μικρής αποδοχής από τους ερευνητές και εντοπίζεται κυρίως σε μελέτες εγκληματολογίας που στοχεύουν κυρίως στην οργάνωση της κατασταλτικής δράσης απέναντι σε πράξεις διαφθοράς μέσω της περιπτωσιολογικής μελέτης των δεδομένων. Ο πυρήνας της συγκεκριμένης θεωρητικής προσέγγισης εκκινά πρωτίστως από μια αυθαίρετη –και για κάποιους ίσως μοιρολατρική διαπίστωση– της έμφυτης ροπής του ανθρώπου προς την εξυπηρέτηση του ατομικού οφέλους εις

με την ανθρώπινη φύση και οδηγούν το άτομο να ρέπει προς πράξεις διαφθοράς προκειμένου να αποκομίσει προσωπικά οφέλη σε βάρος συλλογικών αγαθών. Στον αντίποδα, η κοινωνική προσέγγιση επικεντρώνεται στην ανάλυση των δομικών και θεσμικών παραμέτρων μιας κοινωνίας –και στις συνακόλουθες συστημικές συνθήκες που αυτές δημιουργούν– που τις αναδεικνύει ως τις κυρίαρχες μεταβλητές που δημιουργούν το πλαίσιο της διαφθοράς σε συνδυασμό βεβαίως με την ατομική πρωτοβουλία. Με γνώμονα την κοινωνική προσέγγιση της διαφθοράς εντοπίζονται ως κυριότερα τέσσερα μοντέλα ανάλυσης. Αυτά είναι η «Αναπτυξιακή», η «Μαρξιστική», η «προσέγγιση της πολιτικοποίησης» και η «προσέγγιση της ιδιωτικοποίησης». Σύμφωνα με την πρώτη που εντοπίζεται κυρίως σε χώρες του «Τρίτου Κόσμου», οι πράξεις διαφθοράς οφείλονται κυρίως σε ένα διχασμένο αξιολογικό σύστημα που προκύπτει από τη διαφοροποίηση των αξιακών στάσεων –και των συνακόλουθων προτεραιοτήτων– μεταξύ των εκσυγχρονιστικών φορέων και της παραδοσιακής κοινωνίας εντός του πλαισίου μιας εκσυγχρονιστικής πορείας. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι αξιωματούχοι προβαίνουν σε πράξεις διαφθοράς επικαλούμενοι στις περισσότερες των περιπτώσεων την αναγκαιότητα της εκσυγχρονιστικής πορείας εκμεταλλευόμενοι σε μεγάλο βαθμό το ασαφές – και διαρκώς μεταβαλλόμενο-«θεσμικό τοπίο» της εκσυγχρονιστικής πορείας. Η δεύτερη κατά σειρά αναφοράς «Μαρξιστική Προσέγγιση» εντοπίζει ως πηγή της διαφθοράς τον καπιταλιστικό τρόπο οικονομικής οργάνωσης μιας χώρας, και τις πράξεις διαφθοράς ως το κύριο μεθοδολογικό εργαλείο για την «εξαγορά» της κοινωνικής συναίνεσης ως προς τη διατήρηση αυτού του μοντέλου. Υπό ένα διαφορετικό πρίσμα, η «Προσέγγιση της Πολιτικοποίησης» επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στη μελέτη του πολιτικού ανταγωνισμού εντός των γραφειοκρατικών δομών θεωρώντας τον ως τον βασικό παράγοντα για τις πράξεις διαφθοράς από κρατικά όργανα. Τέλος, η «Προσέγγιση της Ιδιωτικοποίησης» κατά τον Κουτσούκη (*Κλεομένης Σ. Κουτσούκης στο «Παθολογία της Πολιτικής»-όψεις της διαφθοράς στο Νεοελληνικό κράτος 1999, σελ.27*) εντοπίζει την ανάλυσή της στην εμπλοκή ιδιωτικών συμφερόντων σε τομείς κρατικών αρμοδιοτήτων που εξαγγέλλεται ως μια προσπάθεια βελτιστοποίησης της κρατικής παραγωγικότητας.

βάρος των συλλογικών αγαθών. Η υιοθέτηση μια τέτοιας άποψης θα έθετε εξ' αρχής υπό αμφισβήτηση τα κίνητρα κάθε προσπάθειας αντιμετώπισης του φαινομένου και σε μεγάλο βαθμό θα καθιστούσε άνευ αντικειμένου την όποια επιστημονική προσπάθεια εφόσον αυτή θα μπορούσε να προσφέρει μόνο διαπιστώσεις μιας ήδη προδιαγεγραμμένης κατάστασης στην οποία ο άνθρωπος δεν μπορεί να παρέμβει. Ακόμα και αν δεχόμασταν το αρχικό αυτό «αξίωμα» περί της έμφυτης ροπής του ατόμου προς τη διαφθορά –θέση η οποία δεν έχει αποδειχτεί μέχρι σήμερα με κανέναν επιστημονικό τρόπο– μπορεί στον αντίποδα ο καθένας με ευχέρεια να υποστηρίξει ότι ο άνθρωπος είναι «κοινωνικό ον» εφόσον καθ' όλη τη διάρκεια της καταγεγραμμένης ιστορίας του έχει επιλέξει ελεύθερα να ζει και να δρα εντός ευρύτερων συνόλων δημιουργώντας συστήματα-δομές-αυτοπεριορισμού. Στόχος του είναι η διαρκής πρόοδος και εξέλιξη μέσα από μια πορεία άρρηκτα συνδεδεμένη με την κοινωνική μεταβολή. Υπό αυτό το πρίσμα, καθίσταται σαφές ότι η ατομοκεντρική θεωρία ελάχιστα μπορεί να προσφέρει αυτοτελώς σε μια επιστημονική μελέτη για την ανάλυση και καταπολέμηση της διαφθοράς.

² Βλ. Κλεομένης Σ. Κουτσούκης. «Παθολογία της Πολιτικής-όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος», 1999 σ.25.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το έλλειμμα θεωρητικής σύγκλισης ως προς τη χρησιμοποίηση κοινά αποδεκτών όρων για τη μελέτη της διαφθοράς, καθιστά κατ' αρχήν, αναγκαία την παρουσίαση των σημαντικότερων θεωρητικών προσεγγίσεων που αναπτύχθηκαν για τη μελέτη του φαινομένου. Σε αυτό το επίπεδο, η συλλογή άρθρων από τους Heidenheimer και Johnston με θέμα τη διαφθορά όπως μελετήθηκε από τα μέσα του 20ού μέχρι τις αρχές του 21^{ου} αιώνα συμπυκνώνει σε μεγάλο βαθμό τις κεντρικές θέσεις των διάφορων ερευνητών του φαινομένου (Γρ. Λάζος στο «*Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*» 2005, σελ.30). Κατά τους ίδιους, η επικρατέστερη μεθοδολογία που προτείνεται από τους κοινωνικούς επιστήμονες εντοπίζει τον πυρήνα της διαφθοράς στην παραβίαση των καθηκόντων που προβλέπονται από τον εκάστοτε προορισμό της «δημόσιας θέσης». Σε δεύτερο πλάνο, μια άλλη προσέγγιση στοχεύει στη μελέτη των πράξεων διαφθοράς στα πλαίσια της οικονομικής θεωρίας- και εφόσον αναφερόμαστε στην «ελεύθερη οικονομία» του καπιταλισμού- με όρους προσφοράς και ζήτησης χωρίς να λαμβάνει ως καταλύτη τη λειτουργία της «δημόσιας θέσης». Η τρίτη προσέγγιση που εντοπίζεται αναγνωρίζει ως κομβικό σημείο την έννοια και λειτουργία του «δημοσίου συμφέροντος». Σε αυτό το σημείο, προστίθενται από τον Philp τα στοιχεία της «κοινής γνώμης» και των νομικών κανόνων που είναι ορθότερο κατά τον ίδιο να εκληφθούν ως υποκατηγορίες³ ανάμεσα στις προηγούμενες ταξινομήσεις. Όπως παρατηρεί ο Γρ. Λάζος, η αναλυτική εμβέλεια και χρηστικότητα των παραπάνω θεωρητικών μοντέλων παρουσιάζει αυξομειώσεις, μεταβαλλόμενη πάντα σε σχέση με τις εκάστοτε επικρατούσες κοινωνικοπολιτικές και οικονομικές συνθήκες. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η θεωρητική προσέγγιση του «δημοσίου συμφέροντος» βρίσκεται σε σημαντική υποχώρηση κατά τη δεκαετία του '90 ενώ ταυτόχρονα ενισχύονται οι τάσεις αποδοχής των αναλυτικών μοντέλων της «δημόσιας θέσης» και της «αγοράς». Και αυτό δεν συμβαίνει επειδή η έννοια του «δημοσίου συμφέροντος» εξαλείφεται από το πεδίο της δημόσιας ατζέντας, αλλά περισσότερο επειδή το περιεχόμενο του όρου μεταβάλλεται περικλείοντας πλέον έννοιες που εισάγει το κυρίαρχο μοντέλο της καπιταλιστικής οικονομικής οργάνωσης και η συνακόλουθη πορεία προς την παγκοσμιοποίηση των αγορών. Αυτή η εξέλιξη σε συνδυασμό με την εγγενή ασάφεια του όρου καθιστούν ευρύτερα αντιληπτούς τους λόγους της υποβάθμισης της αναλυτικής του εμβέλειας. Κατ' αυτόν τον τρόπο πλέον, σε ένα δυτικό κόσμο όπου ο ρόλος του κράτους στη

³Σε αντίθεση με τη θέση του Philp, τα στοιχεία της «κοινής γνώμης» -που ως τέτοια μπορεί να εκληφθεί στην προκειμένη περίπτωση η εκάστοτε επικρατούσα αντίληψη στην κοινωνία για τα χαρακτηριστικά και τη λειτουργία της διαφθοράς- και των νομικών κανόνων, κρίνεται ορθότερο να μην αποτελούν κατηγορίες ή υποκατηγορίες των περιγραφόμενων ταξινομήσεων, καθότι, αφενός δεν μπορούν από μόνες τους ως έννοιες να χρησιμοποιηθούν αυτόνομα ως μεθοδολογικά εργαλεία που θα παρέχουν ολοκληρωμένα συμπεράσματα στην ανάλυσή μας και αφετέρου δεν εντοπίζονται ως στοιχεία ανάλυσης σε όλες ανεξαιρέτως τις μεθοδολογικές κατηγορίες που αναφέρθηκαν. Ως τέτοια λοιπόν, μπορούν να έχουν το χαρακτήρα χρήσιμων μεταβλητών στην μελέτη της διαφθοράς, αλλά σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να αποτελέσουν ούτε κατηγορίες ούτε αναλυτικές υποκατηγορίες του υπό μελέτη φαινομένου.

διαμόρφωση των οικονομικών όρων μιας κοινωνίας εξαντλείται στην «εποπτεία» των αγορών, πως μπορεί να προσδιοριστεί το «δημόσιο συμφέρον»⁴ και πολύ περισσότερο πως μπορεί αυτή η ευμετάβλητη έννοια να υιοθετηθεί ως ένα αναλυτικό μοντέλο της έννοιας της διαφθοράς;

Σχετικά με το περιεχόμενο της έννοιας της «δημόσιας θέσης» που αναπτύσσει ο Nye⁵ και αποτελεί την κρατούσα μεθοδολογία προσέγγισης στις σύγχρονες μελέτες για τη διαφθορά, αυτή θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως «η συμπεριφορά που αποκλίνει από τα τυπικά καθήκοντα ενός δημόσιου ρόλου λόγω εκτιμώμενων (private-regarding) ιδιωτικών (προσωπικών, στενών συγγενικών, ιδιωτικής κλίμακας) ωφελημάτων σε οικονομικά ή στάτους ή παραβιάζει κανόνες στην κατεύθυνση της άσκησης συγκεκριμένων τύπων επιρροής με σκοπό το ιδιωτικό όφελος...». Σε αυτό το επίπεδο παρατηρείται ότι οι μελετητές της διαφθοράς εντοπίζουν το ενδιαφέρον τους στις σχέσεις που μπορεί να αναπτύξει ένα υποκείμενο με δημόσια εξουσία –δημόσιος υπάλληλος, πολιτικό προσωπικό ενός κράτους και εκπρόσωποι φορέων με δημόσιο ρόλο- με έναν ιδιώτη κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Έτσι εξειδικεύεται σε μεγάλο βαθμό το πεδίο της έρευνας και προσδιορίζεται το σύνθημα ανάπτυξης πράξεων διαφθοράς προσδίδοντας στον φορέα της δημόσιας εξουσίας το ρόλο του διαφθειρόμενου και στον ιδιώτη αυτόν του διαφθορέα. Υπό ένα διαφορετικό πρίσμα, οι προσεγγίσεις που εδράζονται στις οικονομικές παραδοχές της «ελεύθερης αγοράς» προσπαθούν με όρους «προσφοράς» και «ζήτησης» να αναλύσουν το πλαίσιο των σχέσεων διαφθοράς. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Tillman (1968) «...Η διαφθορά περιλαμβάνει μια μετάπτωση από ένα μοντέλο υποχρεωτικών τιμών σε ένα μοντέλο ελεύθερης αγοράς. Ο κεντρικός μηχανισμός επιμερισμού, ο οποίος αποτελεί το ιδεώδες της σύγχρονης γραφειοκρατίας, μπορεί να αποδιοργανωθεί αντιμετωπίζοντας μια σοβαρή ανισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Οι πελάτες μπορεί να αποφασίσουν ότι αξίζει να διακινδυνεύσουν τις γνωστές κυρώσεις και να πληρώσουν υψηλότερα κόστη ώστε να βεβαιωθούν για τη λήψη των επιθυμούμενων ωφελημάτων»⁶. Και σε αυτήν την περίπτωση, ο ιδιώτης -διαφθορέας- απευθύνεται σε ένα υποκείμενο άσκησης δημόσιας εξουσίας το οποίο δέχεται να συναλλαχθεί με τον διαφθορέα, κατά παράβαση των καθηκόντων του, προκειμένου να προσπορίσει στον εαυτό του κάποιο όφελος.

Εξίσου σημαντική με τις προηγούμενες προσεγγίσεις, η ανάλυση της διαφθοράς μέσω νομικών όρων επιχειρεί να προσδιορίσει με σαφήνεια το περιεχόμενο της έννοιας

⁴ Κατά τους Heidenheimer και Johnston (2001, σελ. 9) δεν αρκεί μόνο η παρατήρηση ότι η επιδίωξη του ιδιωτικού συμφέροντος στις δυτικές καπιταλιστικές κοινωνίες οδηγεί στην ικανοποίηση του «δημοσίου συμφέροντος», αλλά επιπλέον θα πρέπει να σημειωθεί η διάκριση μεταξύ «ομάδων δημοσίου συμφέροντος» που αντλούν τη νομιμοποίησή τους από ένα μεγάλο μέρος της κοινωνίας, και σε «ειδικές ομάδες συμφερόντων» που προωθούν τα οικονομικά συμφέροντα μιας περιορισμένης κοινωνικής βάσης.

⁵ Όπως αναφέρεται από τον Γρ. Λάζο στο «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», 2005, σελ. 36.

⁶ Όπως αναφέρεται από τον Γρ. Λάζο στο «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», 2005, σελ. 42.

αποβλέποντας σε μια προσπάθεια αντικειμενικοποίησης των όρων καταγραφής του φαινομένου. Αρχικά θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι η θετική διάσταση του νομικού συλλογισμού μπορεί να προσφέρει ευρύτερα αποδεκτούς όρους για τον εντοπισμό και ταξινόμηση των πράξεων διαφθοράς, παρέχοντας μια ασφαλή διέξοδο από τις αδυναμίες υιοθέτησης ενός κοινά αποδεκτού ορισμού που θα άρει μια για πάντα τις αμφισβητήσεις. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όταν μια πράξη δημόσιου λειτουργού που γίνεται μέσα στα πλαίσια άσκησης των καθηκόντων του απαγορεύεται από τους ισχύοντες κανόνες δικαίου τότε –πολύ απλά– είναι μια πράξη διαφθοράς. Ωστόσο, η πειστικότητα που αποπνέει αυτός ο ορισμός δεν είναι ικανή από μόνη της να αποκρύψει μια σειρά σοβαρών εγγενών αδυναμιών που πλήττουν σοβαρά την αναλυτική του εμβέλεια. Αυτές σχετίζονται κυρίως με το γεγονός ότι οι νομικές διατάξεις σχεδιάζονται και εφαρμόζονται συνηθέστερα σύμφωνα με τις επιδιώξεις ισχυρών ομάδων συμφερόντων που δρουν σε κάθε κοινωνία. Επιπρόσθετα, όπως παρατηρεί ο R. Williams (1999, σελ. 512) τα διαφορετικά πολιτικά και νομικά συστήματα που επικρατούν σε κάθε χώρα καθώς και οι ποικίλες κοινωνικές αντιλήψεις καθιστούν απαγορευτική κάθε προσπάθεια αποδοχής ενός ενιαίου ορισμού της διαφθοράς με νομικούς όρους. Συμπληρωματικά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η νομοπαρασκευαστική διαδικασία αφενός εκκινά συνήθως -με τους όρους που ήδη περιγράφησαν- στο σημείο που γεννάται η ανάγκη ρύθμισης μιας κατάστασης που έχει ήδη δημιουργηθεί λειτουργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο περισσότερο κατασταλτικά και αφετέρου είναι δυνατόν να αγνοεί συμπεριφορές που υποκρύπτουν σχέσεις διαφθοράς για το λόγο ότι αυτές εξυπηρετούν –η τουλάχιστον δεν θίγουν άμεσα– τις οργανωτικές δομές του πολιτικού και οικονομικού συστήματος.

1.2 Οι κατηγοριοποιήσεις των πράξεων διαφθοράς.

Στην παρούσα ενότητα του κεφαλαίου θα γίνει μια σύντομη παράθεση των κυριότερων μορφών διαφθοράς μέσω της ανάλυσης του τρόπου δράσης και των επιδιώξεων των υποκειμένων της διαφθοράς. Σε αυτό το επίπεδο, η περιπτωσιολογική έρευνα- παρά την αδιαμφισβήτητη χρησιμότητά της- θα μπορούσε να προσφέρει περιορισμένης εμβέλειας συμπεράσματα που απλώς θα επιβεβαίωναν το σύννηδες σχήμα διαφθορέα-διαφθειρόμενου- στο οποίο ήδη έγινε αναφορά- στο πεδίο της υλικής συναλλαγής. Μια τέτοια ανάλυση παρά το γεγονός ότι θα εντόπιζε -και σε μεγάλο βαθμό θα οριοθετούσε με ακρίβεια- την πράξη διαφθοράς μέσω του προσδιορισμού των κινήτρων των δρώντων υποκειμένων, ωστόσο με δυσκολία θα μπορούσε να αντιληφθεί την αλληλεπίδραση των όρων που τη συνιστούν με τις

υπάρχουσες πολιτικές και κοινωνικές δομές. Και είναι βέβαιο ότι στις σύγχρονες δημοκρατίες η διαφθορά λαμβάνει κυρίως συστημικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούνται μόνο ως προς το βαθμό πολυπλοκότητας του «πελατειασμού» και της «διαπλοκής». Τα μέσα και οι στρατηγικές ομοιάζουν, όπως και οι στόχοι, ενώ μόνο η συχνότητα και τα ποιοτικά στοιχεία του φαινομένου διαφοροποιούνται ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος.

Στη σχετική βιβλιογραφία⁷, πέρα από την ανάλυση της διαπλοκής και του «πελατειακού» συστήματος που χαρακτηρίζουν το πλαίσιο της συστημικής διαπλοκής των σύγχρονων φιλελεύθερων δημοκρατιών, παρατίθενται επιπλέον διαπιστώσεις ως προς την παραχώρηση δημοσίων θέσεων έναντι χρηματικών –ή άλλων- ανταλλαγμάτων από τα καθεστώτα της Ευρώπης και της Ασίας σε ένα ιστορικό πλαίσιο από τον 15^ο έως και τα τέλη του 18^{ου} αιώνα. Στα φεουδαρχικά συστήματα της δυτικής Ευρώπης του 16^{ου} έως και του 18^{ου} αιώνα παρατηρείται η παραχώρηση δημοσίων αξιωμάτων έναντι χρηματικού τιμήματος που προσφέρουν στον νέο φορέα τους πέρα των εισοδηματικών απολαβών, κοινωνική καταξίωση και εξουσιαστικές αρμοδιότητες. Οι νέοι –υπό την έγκριση του Στέμματος- τοπικοί «δημόσιοι άρχοντες» της Αγγλίας θα αναλάβουν να εδραιώσουν την κυριαρχία του καθεστώτος έως και τα τέλη του 18^{ου} αιώνα μέχρι και τις πιο απομακρυσμένες γεωγραφικά περιοχές από το κέντρο του Βασιλείου. Τα αξιώματα αυτά σε αρκετές περιπτώσεις συνοδεύονται από τίτλους τιμής του Δούκα και του Βαρόνου ως επιβράβευση για τις εξαιρετές διοικητικές και πολεμικές υπηρεσίες προς το Βασίλειο. Κατά τον ίδιο τρόπο το Βυζάντιο αποκτά ιδιώτες φοροεισπράκτορες και η Οθωμανική Αυτοκρατορία πασάδες –διοικητές και τοποτηρητές της «Υψηλής Πύλης». Ως κοινά χαρακτηριστικά όλων αυτών των ιστορικών δεδομένων εντοπίζονται από τους μελετητές αφενός η προοπτική αποτελεσματικότερου ελέγχου των γραφειοκρατικών δομών των καθεστώτων αυτών και αφετέρου η σταθεροποίηση της κυριαρχίας τους σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο χρονικό ορίζοντα.

Σε ένα άλλο επίπεδο, σε κάποια πολιτικά συστήματα του «Ευρωπαϊκού Νότου» –όπως στην Ιταλία και την Ελλάδα- ήδη από τις αρχές του 20ού αιώνα η διαφθορά λαμβάνει δομικά χαρακτηριστικά και θεμελιώνεται στη συναλλαγή μεταξύ του πολιτικού πάτρωνα⁸ και του πελάτη. Σε αυτό το βασικό σχήμα με κάθετο προσανατολισμό, ο πρώτος –που είναι συνηθέστερα πολιτικός ή δημόσιος αξιωματούχος- αναλαμβάνει να διεκπεραιώσει υποθέσεις-εξυπηρετήσεις προς τον πελάτη ο οποίος είναι αποκλεισμένος από τα κέντρα λήψης αποφάσεων δημοσίου ενδιαφέροντος. Σε αυτό το πλαίσιο, παρέχεται από τον πάτρωνα ένα είδος πολιτικής προστασίας προς τον πελάτη, ενώ ο δεύτερος αναλαμβάνει την υποχρέωση είτε της απευθείας παροχής υλικών αγαθών ή ένα ευρύτερο πλέγμα πολιτικών και κοινωνικών

⁷ Βλ. Van Klaveren J.J. “Corruption as a historical phenomenon”, Heidenheimer και Johnston, 2001.

⁸ Βλ. Γρηγόρης Λάζος, «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», 2005,σελ. 120-121.

εξυπηρετήσεων. Εντός αυτής της σχέσης συναλλαγής δημιουργείται ένα πεδίο ισχυρών δεσμών μεταξύ του πάτρωνα και του πελάτη τόσο σε χρονική διάρκεια όσο και ως προς το βαθμό της ψυχικής ταύτισης του πελάτη με τον πολιτικό του «προστάτη». Ως υποκείμενο πολιτικού πάτρωνα εμφανίζεται συνηθέστερα ένα άτομο ενώ ως πελάτης μπορεί να δράσει πέραν του ενός και μια ομάδα ατόμων με ταυτόσημα συμφέροντα αδιάφορα από την περιοχή στην οποία δραστηριοποιούνται -αγροτική η αστική- με μόνο κοινό χαρακτηριστικό την αδυναμία παρέμβασης στα κέντρα λήψης δημόσιων αποφάσεων.

Στα τέλη της δεκαετίας του '50 ο Van Klaveren⁹ τοποθετεί τη διαφθορά στα πλαίσια ενός συστημικού φαινομένου που δρα παράλληλα με το επίσημο πολιτικό σύστημα. Υπό αυτό το πρίσμα, οι πράξεις διαφθοράς δεν αποτελούν συγκυριακές και μεμονωμένες πράξεις ατόμων αλλά εντάσσονται σε ένα ευρύτερο –ανεπίσημο- πλέγμα δομών που χρησιμοποιούνται από μεγάλο αριθμό πολιτών προκειμένου να εξυπηρετήσουν τα συμφέροντά τους. Αυτό οφείλεται κατά τον ίδιο, στο γεγονός ότι τα πολιτικά συστήματα δεν έχουν καταφέρει να ενσωματώσουν επαρκώς στη λειτουργία τους τη λαϊκή βούληση αλλά αντιθέτως προκύπτουν από τις επιδιώξεις των εκάστοτε πολιτικών ελίτ, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό μεγάλου τμήματος του πληθυσμού από τις διαδικασίες λήψης και ελέγχου των αποφάσεων.

Σημαντική συνεισφορά στην ανάλυση -ερμηνεία- του φαινομένου της διαφθοράς αποτελεί το θεωρητικό μοντέλο του Scott¹⁰. Η εν λόγω προσέγγιση, εμφανίζει μεγάλη αναλυτική εμβέλεια καθότι θεμελιώνεται στο σύνολό της στα δομικά χαρακτηριστικά των πολιτικών συστημάτων των σύγχρονων φιλελεύθερων δημοκρατιών. Και αυτό διότι τα συγκριμένα πολιτικά συστήματα αποτελούν σήμερα την επικρατούσα μορφή της κρατικής οργάνωσης. Σύμφωνα με τη θεωρητική προσέγγιση του Scott, οι πράξεις διαφθοράς συνθέτουν ένα άτυπο πολιτικό σύστημα το οποίο επιδιώκει διαρκώς την άσκηση επιρροής στη λήψη των επίσημων δημόσιων αποφάσεων. Τα μέσα που χρησιμοποιούνται και σε αυτήν την περίπτωση για τη σύσταση και προώθηση των σχέσεων διαφθοράς εμφανίζονται ταυτόσημα με αυτά που αναφέρονται στα υπόλοιπα θεωρητικά μοντέλα και αφορούν συνηθέστερα την προσφορά πλούτου και κοινωνικού στάτους ως αντάλλαγμα για την προώθηση μιας συμφέρουσας για το διαφθορέα δημόσιας πολιτικής. Πέραν αυτού του σημείου, η ανάλυση του Scott, μέσω μιας πραγματιστικής λογικής προσφέρει περαιτέρω ιδιαίτερα σημαντικές διαπιστώσεις σχετικά με τα χαρακτηριστικά των υποκειμένων των πράξεων διαφθοράς αλλά και τη λειτουργία της σχέσης στις φιλελεύθερες δημοκρατίες. Κατά τον ίδιο, η προέλευση των διαφθορέων δεν αναφέρεται πλέον σε ανίσχυρα άτομα και ομάδες που προσπαθούν να

⁹ Βλ. Γρηγόρης Λάζος, «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», 2005, σελ. 75.

¹⁰ Βλ. Γρηγόρης Λάζος, «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», 2005, σελ. 152-153.

επιρεάσουν με αυτόν τον τρόπο το «πολιτικό παιχνίδι» αλλά αντιθέτως, σχετίζεται συνήθως με ισχυρές ομάδες που όμως δεν έχουν καταφέρει κατά τη δεδομένη χρονική στιγμή να καταστούν επικρατούσες στο πολιτικό σύστημα. Και αυτό διότι οι επικρατούσες δυνάμεις δεν έχουν κίνητρα να καταφύγουν σε πράξεις διαφθοράς αφού η λειτουργία του πολιτικού συστήματος είναι ήδη προσανατολισμένη σύμφωνα με τα συμφέροντά τους. Επιπλέον, στο πεδίο της λειτουργίας των σχέσεων διαφθοράς, κατά τον Scott η αποτελεσματικότερη μέθοδος ως προς την εξυπηρέτηση ειδικών συμφερόντων είναι εκείνη που στοχεύει στο στάδιο της διαδικασίας παραγωγής νόμων, ωστόσο όπως σημειώνει ο ίδιος μια τέτοια διαδικασία είναι εξαιρετικά δύσκολη και παράλληλα προϋποθέτει την επίτευξη ισχυρών μορφών επιρροής καθότι στα σύγχρονα πολιτικά συστήματα τα νομοθετικά κείμενα εμπεριέχουν το στοιχείο της καθολικότητας. Σε αντιδιαστολή, οι παρεμβάσεις στη διαδικασία εφαρμογής των νόμων επιτυγχάνονται ευκολότερα και επιλέγονται από ομάδες συμφερόντων με μικρότερη ισχύ.

1.3 Η δωροδοκία ως καταλύτης των σχέσεων διαφθοράς.

Όπως αναφέρθηκε ήδη στις προηγούμενες ενότητες, η προσπάθεια οριοθέτησης του πλαισίου εντός του οποίου αναλύονται οι πράξεις διαφθοράς αποτελεί μια διαδικασία που συναντά πολλές δυσχέρειες αναφορικά με την αποσαφήνιση της εν λόγω έννοιας. Η διαθέσιμη βιβλιογραφία που αφορά την ανάλυση των όρων της διαφθοράς, παρά το γεγονός ότι προκρίνει ως μοναδικό και αναγκαίο όρο για τον προσδιορισμό του φαινομένου μια σχέση χρηματισμού μεταξύ του διαφθειρόμενου –δημόσιου λειτουργού- και του διαφθορέα –ιδιώτη, ομάδας πίεσης ή εταιρείας- ωστόσο αντιμετωπίζεται κριτικά από μια σημαντική μερίδα επιστημόνων που θεωρούν ότι μια τέτοια προσέγγιση περιορίζει σημαντικά το πλαίσιο αναφοράς του φαινομένου αποκλείοντας σημαντικές ευρύτερες παραμέτρους. Η πλειοψηφούσα αντίληψη μεταξύ των ερευνητών του φαινομένου τείνει να θεωρεί τις πράξεις διαφθοράς ως διαδικασίες μεταφοράς υλικών πόρων από την πλευρά του διαφθορέα –ιδιώτη- προς την πλευρά του διαφθειρόμενου -δημόσιου λειτουργού- προκειμένου ο πρώτος να αποκομίσει μια ευνοϊκή για τα συμφέροντά του απόφαση από την πλευρά της διοίκησης. Καθοριστικής σημασίας για τη λειτουργία του «χρηματισμού» αποτελεί αφενός η ύπαρξη δημόσιας εξουσίας από την πλευρά του διαφθειρόμενου και αφετέρου ο εντοπισμός της στιγμιαίας σχέσης μεταξύ των δύο πόλων κατά τη διαδικασία μεταφοράς των υλικών πόρων. Κατ' αυτόν τον τρόπο επαληθεύεται πλήρως ο κανόνας των «οκτώ λέξεων» για την ανάλυση της διαφθοράς που έχουν προκρίνει -μεταξύ άλλων- η Παγκόσμια Τράπεζα και ο ΟΟΣΑ και

ορίζει τη διαφθορά ως « ...την κατάχρηση της δημόσιας θέσης με σκοπό την λήψη ιδιωτικού οφέλους...». Εντός αυτού του πλαισίου δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν δραστηριότητες όπως το εμπόριο ναρκωτικών και η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες παρά το γεγονός ότι στις εγκληματικές αυτές δράσεις μπορεί να έχουν εισχωρήσει υποβοηθητικά πράξεις χρηματισμού δημόσιων λειτουργών καθώς αυτές μπορούν να αναλυθούν ευκρινέστερα κάτω από το πρίσμα δράσης εγκληματικών δικτύων. Περαιτέρω, ερευνητές όπως ο Huntington¹¹ αποδεχόμενοι τον ορισμό των «οκτώ λέξεων» για τη διαφθορά, επιπλέον, αποσυνδέουν έννοιες όπως η πολιτική πατρωνία από το ερευνόμενο πλαίσιο της διαφθοράς, ενώ ακόμα και ως προς τις σχέσεις χρηματισμού τείνουν να τις αποδέχονται στο βαθμό που αυτές διευκολύνουν την εξέλιξη μιας εκσυγχρονιστικής πορείας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η μελέτη της διαφθοράς στο πλαίσιο του «χρηματισμού» τείνει να αποσυνδέεται από ευρύτερες κοινωνιακές δομές και διεργασίες που θα μπορούσαν να δράσουν επεξηγηματικά ως προς τα βαθύτερα αίτια της διαφθοράς. Η θετική συμβολή αυτής της αντίληψης έγκειται στο ότι συμβάλει σημαντικά στην αποδοχή ενός ενιαίου πλαισίου για τη μελέτη του φαινομένου που είναι απαλλαγμένο από ατελέσφορες συζητήσεις κοινωνιολογικού χαρακτήρα. Στον αντίποδα, στενεύοντας σε τέτοιο βαθμό το πλαίσιο αναφοράς του φαινομένου αποκλείονται από τη συζήτηση έννοιες που αφορούν τη βαθύτερη κατανόηση της διαφθοράς σε ένα επίπεδο που υπερβαίνει τη στιγμιαία σχέση χρηματισμού και τοποθετεί την έννοια της διαφθοράς σε ένα διαφορετικό επίπεδο ταξινόμησης εντός πολυεπίπεδων μακροχρόνιων και σταθερών σχέσεων συναλλαγής μεταξύ δημοσίων λειτουργών-διαφθειρόμενων- και ιδιωτών –διαφθορέων- από τις οποίες απουσιάζει σε πολλές των περιπτώσεων ο παράγοντας του χρηματισμού. Κατά τον Johnston, αξίζει να μελετηθούν και άλλες μορφές διαφθοράς που υπερβαίνουν το σύνθετο σχήμα του χρηματισμού. Ως τέτοιες ορίζονται ο νεποτισμός, η πατρωνία, οι εκλογικές απάτες και η «μικρή διαφθορά» χαμηλόβαθμων αξιωματούχων του δημοσίου. Περαιτέρω, οι Goodie και Stasavage, αποδεχόμενοι πλήρως τη θέση του περιορισμού της διαφθοράς σε μια σχέση χρηματισμού μεταξύ ενός δημόσιου λειτουργού και ιδιωτών, αποσυνδέουν τη λήψη μια κυβερνητικής απόφασης σε υψηλό επίπεδο από την έννοια της διαφθοράς. Μια διαφοροποιημένη αντίληψη ως προς τον ορισμό της έννοιας της διαφθοράς εκφράζεται από τον Jain. Σύμφωνα με αυτήν, οι πράξεις διαφθοράς ορίζονται ως τέτοιες με κριτήριο το κατά πόσον μια «πληρωμή» προς δημόσιο λειτουργό ορίζεται ως παράνομη από τις ισχύουσες νομικές διατάξεις. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η οικονομική συμβολή ιδιωτών στην προεκλογική εκστρατεία ενός υποψηφίου ή ενός κόμματος παρά το γεγονός ότι μπορεί να γίνεται ως αντάλλαγμα για «εξυπηρετήσεις» που έγιναν σε παρελθόντα χρόνο, δεν μπορεί να εντάσσεται στις πράξεις διαφθοράς εφόσον αυτή έγινε μέσω νόμιμης οδού. Έναντι αυτής της θέσης

¹¹ Βλ. Γρηγόρης Λάζος, «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», 2005, σελ. 54.

μπορεί να υποστηριχθεί η άποψη ότι ενδεχομένως να υπάρχουν περιπτώσεις όπου ο νομοθέτης έχει κρίνει ως νόμιμες, πρακτικές που διακατέχονται από στοιχεία διαφθοράς. Μια πρόσθετη αδυναμία του ορισμού των «οκτώ λέξεων» για τη διαφθορά εντοπίζεται στην απουσία στοιχείων που αφορούν τις σχέσεις διαφθοράς μεταξύ επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, γεγονός σύνηθες στις σύγχρονες κοινωνίες.

Συμπερασματικά, μπορεί να υποστηριχθεί η άποψη ότι η εστίαση της πλειονότητας των βιβλιογραφικών πηγών για τη διαφθορά στο σχήμα δημόσιου λειτουργού-ως διαφθειρόμενου-και ιδιώτη-ως διαφθορέα προκειμένου ο πρώτος να παρέχει μια ευνοϊκή για τα συμφέροντα του δευτέρου απόφαση με καταλύτη στη σχέση αυτή τη μεταφορά υλικών πόρων από την πλευρά του ιδιώτη προς τον δημόσιο λειτουργό αποτελεί μάλλον μία θετική προσέγγιση ως προς τη μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς παρά τις σοβαρές αδυναμίες της. Πράγματι, σε αυτήν την προσέγγιση το στοιχείο του χρηματισμού αποτελεί ένα κομβικό σημείο ως προς την εξέλιξη του συλλογισμού χωρίς ωστόσο να είναι το μόνο αλλά ούτε και να περιορίζεται στο στιγμιαίο χαρακτήρα αυτής της σχέσης. Περισσότερο φαίνεται να αποτελεί μια ευρύτερα αποδεκτή αφετηρία ως προς τη λειτουργία των σχέσεων αυτών και ως τέτοια, μάλλον θετικά συμβάλει ως προς τη μελέτη του φαινομένου. Η μεταφορά υλικών πόρων από την μία κατεύθυνση –ιδιώτη- προς την άλλη –δημόσιο λειτουργό είναι αναμφισβήτητα μια πραγματικότητα που ακόμα και όταν δεν συμβαίνει στιγμιαία και με απόλυτα καθορισμένο ως προς το μέγεθος και ύψος τρόπο εν τούτοις αποτελεί το ζητούμενο στις περισσότερες των περιπτώσεων και μετατίθεται σε μελλοντικό χρόνο με το αποτέλεσμα πάντως να παραμένει το ίδιο. Ο ορισμός των «οκτώ λέξεων» για τη διαφθορά όπως γίνεται αποδεκτός από την Παγκόσμια Τράπεζα και τον ΟΟΣΑ, παρά τις αδιαμφισβήτητες αδυναμίες του, αποτελεί μια στέρεα βάση για τη μελέτη της διαφθοράς εντός ενός πλαισίου ευρύτερης ομοφωνίας μεταξύ των ερευνητών του φαινομένου δεδομένου και του γεγονότος ότι η πλευρά των μελετητών που στέκεται κριτικά απέναντί του δεν έχει καταφέρει να αντιπροτείνει ένα εναλλακτικό πλαίσιο.

Κεφάλαιο 2^ο Οι δομές της διαφθοράς στην Ελληνική διοίκηση

2.1 Το πολιτικό υπόβαθρο των συστημάτων διαφθοράς

Στην παρούσα ενότητα του κεφαλαίου θα γίνει μια σύντομη αναδρομή στο πολιτικό πλαίσιο ανάπτυξης των συστημάτων διαφθοράς στην Ελλάδα, με απαρχή τα σχετικά χαρακτηριστικά από την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους μέχρι και σήμερα. Περαιτέρω, θα αναλυθεί το πλαίσιο της διαφθοράς στους θεσμούς ελέγχου και καταστολής της εγκληματικότητας ενώ θα παρουσιαστούν οι σημαντικότερες κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις του φαινομένου.

Ήδη από τη διακήρυξη της ανεξαρτησίας του, το νεότερο Ελληνικό κράτος θεμελιώνεται σε βασικές δομές «κατάλοιπα» που κληρονομεί από την μακρά περίοδο της τουρκοκρατίας. Η πλειοψηφία του Ελληνικού –κατά βάση αγροτικού- πληθυσμού βρίσκεται αποκλεισμένη από τα κέντρα λήψης αποφάσεων και το «ρουσφέτι» αποτελεί σχεδόν τον μοναδικό δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ της ευρείας μάζας των πολιτών με τους φορείς πολιτικής εξουσίας διαμέσου των άκαμπτων γραφειοκρατικών δομών των δημοσίων υπηρεσιών. Σε αυτό το πλαίσιο, η διαφθορά ενισχύεται σε συνδυασμό με άλλους κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτικούς παράγοντες όπως οι συχνές αγροτικές εξεγέρσεις, οι ανελεύθερες εκλογές και η ανεργία. Μέσα σε αυτό το περιβάλλον τα φαινόμενα διαφθοράς ίσως συνέβαλαν στη σταδιακή ένταξη ευρύτερων κοινωνικών ομάδων εντός του πολιτικού συστήματος¹². Κατά τον 19^ο αιώνα η συγκρότηση του νεοελληνικού κράτους θεμελιώνεται σε «εισαγόμενους» αστικούς Ευρωπαϊκούς θεσμούς που δεν εκφράζουν την ελληνική κοινωνία καθότι σε αυτήν δεν υπάρχει ακόμα μια διαμορφωμένη αστική τάξη. Ως εκ τούτου, η ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων έρχεται να αναπληρώσει αυτό το κενό και αποτελεί το βασικό τρόπο έκφρασης των επαγγελματικών συμφερόντων στο πολιτικό σύστημα. Κατά την μεταπολεμική περίοδο η Ελλάδα εισέρχεται σε μια περίοδο εκσυγχρονισμού και οικονομικής ανάπτυξης. Το μεταβατικό αυτό στάδιο μοιραία φέρνει αντιμέτωπες τις παραδοσιακές δομές με τις εξελικτικές διαδικασίες που χαρακτηρίζουν μια αναπτυσσόμενη οικονομία. Η ταχύτητα των διαδικασιών μιας εκσυγχρονιστικής διαδικασίας σε όλα τα επίπεδα αντιμετωπίζει την πρόκληση της υπέρβασης των γραφειοκρατικών αγκυλώσεων μέσω των πρακτικών διαφθοράς

¹²Βλ. Κλεομένης Σ. Κουτσούκης «Παθολογία της Πολιτικής- Όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος», 1999 σ.40-41.

στο δημόσιο τομέα. Κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης η διαδικασία αυτή εξελίσσεται εντονότερα και στο προσκήνιο του δημόσιου διαλόγου κυριαρχεί η συζήτηση για τον επανακαθορισμό της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος αλλά και του κοινωνικού κράτους. Ο εντοπισμός κρουσμάτων διαφθοράς στο δημόσιο τομέα είναι συνεχής χωρίς όμως να συνοδεύεται από τις ανάλογες πειθαρχικές και ποινικές κυρώσεις. Στα χρόνια που ακολουθούν η διαφθορά λαμβάνει συστημικό χαρακτήρα και αναλύεται κυρίως στα φαινόμενα πολιτικής διαφθοράς και πελατειακών σχέσεων. Το ήδη διαμορφωμένο πεδίο της υπέρμετρης γραφειοκρατικής διάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και οι δομές του πολιτικού συστήματος ευνοούν τη δημιουργία πολύπλοκων πλέον δικτύων διαφθοράς μέσω της διαπλοκής φορέων δημόσιας εξουσίας και πολιτών, ενώ η διαχρονική επικράτηση και εξέλιξη του φαινομένου δημιουργούν μάλλον μια «κουλτούρα» διαφθοράς εντός της ελληνικής κοινωνίας. Η πολιτική διαφθορά εξαρτά την παροχή μιας δημόσιας απόφασης με την ανάλογη αντιπαροχή σε χρήμα από πλευράς του πολίτη. Κατά μία ανάλογη αλλά όχι ταυτόσημη διαδικασία το πελατειακό σύστημα προσφέρει μια σειρά «εξυπηρετήσεων» προς τον πολίτη με αντάλλαγμα την πολιτική του συναίνεση¹³. Ο διεφθαρμένος πολιτικός τοποθετεί «έμπιστα» πρόσωπα τόσο εντός του κομματικού μηχανισμού όσο και στη δημόσια διοίκηση εξασφαλίζοντας έτσι ένα ευρύ δίκτυο ελέγχου τόσο του κόμματος όσο και του κρατικού μηχανισμού. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αφενός δημιουργεί την απαραίτητη «υποδομή» που του επιτρέπει να προβεί σε πράξεις διαφθοράς και αφετέρου εξασφαλίζει ότι αυτές οι πράξεις θα λάβουν χώρα σε ένα ελεγχόμενο από τον ίδιο περιβάλλον που θα αποτρέπει τυχόν αντιρρήσεις. Η στρατηγική αυτή δημιουργεί ένα φαύλο κύκλο μεταξύ της ολοένα και μεγαλύτερης επέκτασης των δικτύων διαφθοράς και της απαραίτητης προϋπόθεσης για την επανεκλογή. Η εξέλιξη αυτή αυξάνει αναγκαστικά το κόστος λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών και σε συνδυασμό με το πελατειακό σύστημα δημιουργούνται ευκαιρίες για πράξεις διαφθοράς. Σε σχετικές έρευνες για την πολιτική διαφθορά στην Ιταλία¹⁴ εντοπίζεται μια αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση που οφείλεται σε μια σειρά λόγους. Ως κυριότεροι αυτών εντοπίζονται η αύξηση του κόστους των δημοσίων έργων αλλά και η υποβάθμιση της ποιότητάς τους. Ο συνυπολογισμός του κόστους του χρηματισμού αξιωματούχων του δημοσίου προκειμένου να επιτευχθεί η ανάληψη ενός δημοσίου έργου, αντισταθμίζεται από τον επιχειρηματία από τις συνεχείς υπερβάσεις του αρχικού προϋπολογισμού και από τη χρησιμοποίηση χαμηλής ποιότητας υλικών. Επιπρόσθετα, οι γραφειοκρατικές δομές εντός

¹³Κατά τον Γιώργο Καούρα, βλ. στο «Κράτος και Διαφθορά», σε Α.Π. Νικολακοπούλου (επιμ.),σ.199-200, η πολιτική διαφθορά βασίζεται σε παράνομες ενέργειες κάτι που δεν συμβαίνει κατ' ανάγκη στις περιπτώσεις των εξυπηρετήσεων μέσω των πελατειακών σχέσεων.

¹⁴Βλ. στο Γιώργος Καούρας, «Πελατειακές Σχέσεις και Δημόσια Διοίκηση» στο «Κράτος και Διαφθορά», σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.),σ. 203-204.

αυτού του πλαισίου διαφθοράς δημιουργούν εμπόδια ως προς την ταχύτητα παροχής υπηρεσιών προς τους μη συμμετέχοντες στις πράξεις χρηματισμού πολίτες ενώ παράλληλα εξασφαλίζουν προνομιακή μεταχείριση για εκείνους που καταφεύγουν σε πράξεις διαφθοράς.

Κατά τον Νίκο Μουζέλη¹⁵ ο κύριος παράγοντας αδυναμίας εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης είναι η επικράτηση της κομματικοκρατίας που ως φαινόμενο εξελίσσεται εντονότερα κατά τη διάρκεια της μεταπολίτευσης. Ως τέτοια ο συγγραφέας εννοεί «...την τάση των κομμάτων να διεισδύουν σε όλους τους θεσμικούς χώρους της κοινωνίας, υποσκάπτοντας, μέσω της άκρατης κομματικοποίησης, τις αυτόνομες λογικές και αξίες αυτών των χώρων...». Τα κόμματα της μεταπολίτευσης μαζικοποιούνται χωρίς παράλληλα να εφαρμόσουν στο εσωτερικό τους διαδικασίες εκσυγχρονισμού. Κατ' αυτόν τον τρόπο και η επέκταση της διαφθοράς και του πελατειακού συστήματος χαρακτηρίζουν το συνολικό πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Οι υπηρεσίες του δημοσίου στελεχώνονται από κομματικά στελέχη και οι στόχοι τους προσδιορίζονται σχεδόν αποκλειστικά από το κομματικό συμφέρον. Ως λύση για την αντιμετώπιση του φαινομένου, ο συγγραφέας προτείνει τη δημιουργία πραγματικά αυτόνομων φορέων που θα προωθήσουν τις αναγκαίες μεταρρυθμιστικές διαδικασίες. Απώτερος στόχος θα πρέπει να είναι η επίτευξη μιας ισορροπίας¹⁶ μεταξύ του κράτους, της αγοράς και της κοινωνίας γεγονός που απαιτεί μια αναδιανομή δύναμης μεταξύ των τριών αυτών συνόλων.

2.2 Η διαφθορά στους θεσμούς ελέγχου και καταστολής της εγκληματικότητας

Πράξεις διαφθοράς εντοπίζονται διαχρονικά σε κρίσιμους τομείς άσκησης της κρατικής εξουσίας που είναι επιφορτισμένοι με τις διαδικασίες ελέγχου και καταστολής της εγκληματικότητας. Φαινόμενα διαφθοράς στην αστυνομία, στο δικαστικό σώμα αλλά και στο σωφρονιστικό σύστημα είναι ικανά να κλονίσουν τη νομιμοποίηση της συντεταγμένης εξουσίας και γι' αυτό το λόγο οι μέθοδοι αντιμετώπισής τους αποτελούν σημαντική προτεραιότητα για μια σύγχρονη αστική δημοκρατία.

Φαινόμενα αστυνομικής διαφθοράς παρατηρούνται διαχρονικά σε όλες της κοινωνίες, ενώ τα χαρακτηριστικά και η έντασή τους διαφοροποιούνται ανάλογα με τις ιδιαίτερες πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές δομές του κάθε κράτους. Η «αστυνομική

¹⁵Βλ.. στο Νίκος Μουζέλης «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις –Το κράτος και το κομματικό φούτμπολ» στο «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα», σε Θεοδωρή Πελαγίδη (Επιμ.), σ.17-20.

¹⁶Βλ.. στο Νίκος Μουζέλης «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις –Το κράτος και το κομματικό φούτμπολ» στο «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα», σε Θεοδωρή Πελαγίδη (Επιμ.), σ.27.

υποκουλτούρα»¹⁷ αποτελεί ίσως το σημαντικότερο παράγοντα που δημιουργεί το πλαίσιο ανάπτυξης τέτοιων φαινομένων. Η εχεμύθεια και η πίστη είναι τα βασικά στοιχεία που συνθέτουν τον όρο της «αστυνομικής υποκουλτούρας». Σύμφωνα με την πρώτη, το αστυνομικό όργανο οφείλει να δρα με γνώμονα τη συγκάλυψη των ενεργειών των συναδέλφων του. Η πίστη από την άλλη πλευρά αναφέρεται στην προσήλωση του αστυνομικού ως προς την εκτέλεση των καθηκόντων που έχει αναλάβει αλλά και στην τήρηση των κανόνων που συνθέτουν την αστυνομική οργάνωση. Η συνεργασία των αστυνομικών οργάνων ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη βεβαίωση και καταστολή εγκληματικών πράξεων αναπτύσσεται σε ένα επικίνδυνο περιβάλλον, γεγονός που δημιουργεί συχνά μια ιδιαίτερη ψυχολογία που λειτουργεί αμυντικά σε σχέση με την υπόλοιπη κοινωνία. Το γεγονός αυτό μπορεί να δημιουργήσει αισθήματα υπεροχής αλλά και απομόνωσης στον αστυνομικό. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με άλλους όρους όπως το χαμηλό μισθολόγιο, η πλημμελής εκπαίδευση, η απουσία δομών συστηματικού ελέγχου αλλά και ο «συγχρωτισμός» με τα εγκληματικά δίκτυα αποτελούν τις κύριες αιτίες εμφάνισης περιπτώσεων αστυνομικής διαφθοράς.

Ως βασικός μηχανισμός ελέγχου και καταστολής των κρουσμάτων αστυνομικής διαφθοράς στην Ελλάδα λειτουργεί η «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Αστυνομίας»¹⁸. Η υπηρεσία αυτή έχει ως στόχο την εξακρίβωση πράξεων διαφθοράς που τελούνται από αστυνομικούς, ειδικούς φρουρούς και συνοριοφύλακες. Η υπηρεσία αυτή στελεχώνεται από μόνιμο προσωπικό της Ελληνικής αστυνομίας για χρόνο υπηρεσίας που εκκινά από τα τρία έτη και δεν μπορεί να υπερβεί τα έξι, ενώ ως προϊστάμενοι της υπηρεσίας αυτής τοποθετούνται ανώτερα στελέχη της ελληνικής αστυνομίας από το βαθμό του Αστυνόμου Α΄ έως και το βαθμό του Αστυνομικού διευθυντή. Η επιλογή του προσωπικού που θα υπηρετήσει στην εν΄ λόγω υπηρεσία γίνεται με αυστηρά κριτήρια που αναφέρονται στην αποτελεσματικότητα άσκησης των καθηκόντων αλλά και στην εν΄ γένει διαγωγή του¹⁹. Η «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων» της Ελληνικής Αστυνομίας, συλλέγει και διερευνά όλα τα απαραίτητα στοιχεία στα πλαίσια προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης για την εξακρίβωση των εγκλημάτων που προβλέπονται στο άρθρο 1 παρ. 2 του νόμου 2713/1999. Εντός του πλαισίου αυτού, έχει τη δυνατότητα –μεταξύ άλλων- να άρει το φορολογικό το τραπεζικό και το απόρρητο των τηλεφωνικών συνδιαλέξεων σε συνεργασία με τις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές και με τις διαδικασίες που προβλέπει κατά περίπτωση ο νόμος²⁰. Ως σημαντική για την αποδοτικότητα του εν΄ λόγω νόμου κρίνεται η πρόβλεψη του νομοθέτη

¹⁷ Βλ. στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «Η Διαφθορά» σ.322-324.

¹⁸ Βλ. Ν 2713/1999.

¹⁹ Βλ. Αρ.2 Ν. 2713/1999

²⁰ Βλ. Αρ.6 Ν. 2713/1999

στην παράγραφο 5 του σχετικού νόμου για την άρση του αξιοποίνου ή την επιβολή ποινής με τη συνδρομή ελαφρυντικών περιστάσεων, για όσους κατηγορούμενους για «αστυνομική διαφθορά» υπαλλήλους συνεργαστούν με τις αρχές προκειμένου να γίνει ευχερέστερη η βεβαίωση τέτοιων πράξεων. Κρίσιμης σημασίας είναι επίσης η πρόβλεψη του νομοθέτη για την παροχή προστασίας στους εν' λόγω κατηγορούμενους καθώς και στους ουσιώδεις μάρτυρες των υποθέσεων αυτών, στους πραγματογνώμονες, στα θύματα ή στους συγγενείς τους, ή άλλα πρόσωπα που συνδέονται στενά με αυτούς²¹. Η αναγκαιότητα αλλά και η δυσκολία αντιμετώπισης των σύγχρονων φαινομένων «αστυνομικής διαφθοράς»²² οδήγησε την interpol να προτείνει, ήδη από το 2002, τη συνεργασία των επιμέρους αστυνομικών υπηρεσιών που είναι μέλη της, σε διασυνοριακό επίπεδο.

Η δικαστική εξουσία αποτελεί κρίσιμο τομέα άσκησης της κρατικής εξουσίας και ως εκ τούτου, φαινόμενα διαφθοράς στο χώρο αυτό μειώνουν την εμπιστοσύνη της κοινωνίας προς το θεσμό αυτό, ενώ παράλληλα μπορούν να πλήξουν σημαντικά τον πυρήνα της έννοιας της νομιμότητας. Η διαφθορά στο χώρο της δικαιοσύνης υποσκάπτει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, καθώς και τη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία που απολαμβάνει ο Έλληνας δικαστής σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα άρθρα 26 παρ3 και 87 του Συντάγματος.

Στην Ελλάδα το φαινόμενο της δικαστικής διαφθοράς πηγάζει σε μεγάλο βαθμό από τη σχέση διαπλοκής μεταξύ της εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, ενώ ενισχυτικοί παράγοντες του φαινομένου αυτού είναι το χαμηλό μισθολόγιο των δικαστικών λειτουργών αλλά και οι εν' γένει συνθήκες που χαρακτηρίζουν το πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων τους (όπως λ.χ. οι υποβαθμισμένες κτιριακές υποδομές, η μικρή διείσδυση σύγχρονων τεχνολογικών εφαρμογών, ο μεγάλος όγκος των εκκρεμών δικαστικών υποθέσεων κ.α). Σε θεσμικό επίπεδο, η επιλογή²³ από την εκάστοτε κυβέρνηση των δικαστικών λειτουργών που θα στελεχώσουν τις σημαντικότερες θέσεις των ανωτάτων δικαστηρίων –κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 90 παρ.5 Σ.- αποτελεί με βεβαιότητα μια θεσμική αγκύλωση που θέτει υπό αμφισβήτηση τη συνταγματική κατοχύρωση της διάκρισης των εξουσιών και δημιουργεί «ευκαιρίες» παρέμβασης από την εκτελεστική εξουσία στο έργο της δικαστικής. Επιπρόσθετα, με το ν.3841/2010 με τον οποίο τροποποιήθηκε η παράγραφος 3 του άρθρου 49 του Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών, προβλέπεται μια διαδικασία

²¹ Βλ. Αρ.5 παρ.6 Ν. 3938/2011

²² Βλ. στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «Η Διαφθορά» σ.329. Σύμφωνα με την Interpol η έννοια της διαφθοράς προσδιορίζεται ως «...απαίτηση ή αποδοχή, άμεσα ή έμμεσα, από έναν αστυνομικό ή άλλον σχετικά απασχολούμενο υπάλληλο, χρημάτων, πραγμάτων αξίας, δώρου, έννοιας, υπόσχεσης, ωφελήματος (αμοιβής) ή πλεονεκτήματος, είτε για τον εαυτό του είτε για άλλο πρόσωπο, ομάδα ή οντότητα (νομικό πρόσωπο) σε απάντηση (ανταλλαγή) κάποιας πράξης ή παράλειψης που ήδη έκανε ή υποσχέθηκε να πράξει ή παραλείψει στο μέλλον, σε σχέση με το αστυνομικό λειτούργημα.»

²³ Αναμφισβήτητα η καθιέρωση μιας διαδικασίας εκλογής των δικαστικών λειτουργών που στελεχώνουν σημαντικές θέσεις των ανωτάτων δικαστηρίων, από τους ίδιους τους δικαστές, θα αποτελούσε μια θετική εξέλιξη στη λειτουργία μιας «πραγματικά» ανεξάρτητης δικαστικής εξουσίας.

ακρόασης των υποψηφίων δικαστικών για την πλήρωση των θέσεων στα ανώτατα δικαστήρια, από τη διάσκεψη των προέδρων της βουλής. Κατ' αυτόν τον τρόπο, δίδεται μια αίσθηση «υποταγής» της δικαστικής εξουσίας προς έναν άλλο θεσμό που μάλιστα δεν έχει την εξουσία να εκδώσει δεσμευτική απόφαση.

Σύμφωνα με τον Tohn Hosettler υπάρχουν δύο βασικοί τύποι κακής δικαστικής συμπεριφοράς²⁴. Ο πρώτος είναι αποτέλεσμα της επιρροής πράξεων διαφθοράς όπως για παράδειγμα δωροδοκίας ή απάτης, ενώ ο δεύτερος αναφέρεται στην έκδοση λανθασμένων δικαστικών αποφάσεων που είναι αποτέλεσμα όχι της διαφθοράς αλλά λόγω της έλλειψης αξιοπιστίας του δικαστή προς τις αποφάσεις του. Ευρύτερα αποδεκτές ως μέθοδοι αντιμετώπισης αυτών των φαινομένων διαφθοράς προκρίνονται η διαδικασία της επιτήρησης και ο πειθαρχικός έλεγχος²⁵. Οι εν' λόγω διαδικασίες πραγματοποιούνται στις περισσότερες χώρες, κατά περίπτωση, από ανεξάρτητες αρχές με αυξημένες αρμοδιότητες, από την παρέμβαση της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας ή και από δομές εντός του δικαστικού σώματος. Σε όλες τις περιπτώσεις θεωρείται κρίσιμη η συμβολή και άλλων φορέων όπως νομικών σχολών πανεπιστημίων, δικηγορικών συλλόγων και μη κυβερνητικών οργανώσεων. Σημαντικός πρέπει να θεωρείται επίσης ο ρόλος των μέσων μαζικής ενημέρωσης και κοινωνικής δικτύωσης, αλλά και εν' γένει ολόκληρης της κοινωνίας. Στην Ελλάδα, ο πειθαρχικός έλεγχος των δικαστικών λειτουργών ασκείται από τα πειθαρχικά συμβούλια – σύμφωνα με τα άρθρα 90 και 91Σ- ενώ προβλέπεται επίσης στο άρθρο 99Σ η εκδίκαση αγωγών κακοδικίας από ειδικό δικαστήριο. Σημαντική είναι επίσης η πρόβλεψη του ν.3213/2003-όπως τροποποιήθηκε από το ν.3327/2005- για τον έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης των δικαστικών και εισαγγελικών λειτουργών. Τέλος, σημαντικές κρίνονται οι τροποποιήσεις των σχετικών άρθρων του ποινικού κώδικα που προήλθαν από τον ν.3327/2005²⁶ και επαυξάνουν το κατώτερο πλαίσιο της ποινής για εγκλήματα διαφθοράς που τελούνται από δικαστικούς λειτουργούς.

Τέλος, ένας άλλος τομέας άσκησης της κρατικής εξουσίας στον οποίο εντοπίζονται σοβαρές πράξεις διαφθοράς είναι το σωφρονιστικό σύστημα. Η σημαντικότητα της κρατικής αυτής λειτουργίας ίσως έχει υποτιμηθεί στη χώρα μας σε σχέση πάντα με τη θεμελιώδη λειτουργία που αυτός υπηρετεί σε όλες τις σύγχρονες κοινωνίες.

²⁴ Βλ. στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «*Η Διαφθορά*» σ.337.

²⁵ Βλ. στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «*Η Διαφθορά*» σ.339-341». Χαρακτηριστικά παραδείγματα επιτήρησης και πειθαρχικού ελέγχου των δικαστικών λειτουργών αποτελούν ο θεσμός του «Ombudsmen's Office» που λειτουργεί στη Σουηδία και τη Φινλανδία, το «γραφείο ακεραιότητας» (integrity office) των Η.Π.Α., ο έλεγχος από τα δικαστικά συμβούλια που εφαρμόζεται στον Καναδά, ο έλεγχος από το κοινοβούλιο που εφαρμόζεται στη Μεγάλη Βρετανία κ.α.

²⁶ Βλ. Ειδικότερα το άρθρο 237 του ποινικού κώδικα όπως τροποποιήθηκε από το ν. 3327/2005.

Ειδικότερα, οι πράξεις διαφθοράς²⁷ που εντοπίζονται σε αυτόν το χώρο οφείλονται κυρίως στον ίδιο το χαρακτήρα και τη λειτουργία των σωφρονιστικών ιδρυμάτων που αποτελούν κατά βάσει μια «κλειστή» δομή με περιορισμένα περιθώρια ελέγχου. Ενισχυτικά σε αυτήν την κατεύθυνση δημιουργώντας ευκαιρίες στους σωφρονιστικούς υπαλλήλους για τη διάπραξη πράξεων διαφθοράς, αποτελούν το χαμηλό μισθολόγιο των υπαλλήλων αυτών σε συνδυασμό με τα μεγάλα περιθώρια κέρδους από πράξεις διαφθοράς και ο υπερπληθυσμός των φυλακών. Κρίσιμής σημασίας είναι επίσης η ίδια η «κατεύθυνση» της σωφρονιστικής πολιτικής που ασκείται στη χώρα μας και έχει ως κύριο στόχο την καταστολή των πράξεων βίας εντός των φυλακών μέσω σχεδόν αποκλειστικά του πειθαρχικού ελέγχου των φυλακισμένων, χωρίς να δίνει ιδιαίτερη σημασία στον «πραγματικό σωφρονισμό» με απώτερο στόχο την κοινωνική επανένταξη των αποφυλακισθέντων. Άλλοι παράγοντες που ευνοούν τις πράξεις διαφθοράς εντός του σωφρονιστικού συστήματος είναι ο μεγάλος αριθμός των αλλοδαπών κρατουμένων καθώς και η ποικιλομορφία της εθνοτικής τους προέλευσης, στοιχεία που δημιουργούν δυσκολίες στους σωφρονιστικούς υπαλλήλους -που δεν έχουν λάβει την απαραίτητη εκπαίδευση- ως προς τη διαχείριση αυτών των κρατουμένων και ως εκ τούτου η χρησιμοποίηση υπέρμετρης βίας αλλά και πράξεων διαφθοράς έρχονται να αμβλύνουν αυτές τις δυσκολίες. Σύμφωνα με τον Robert Freeman²⁸ οι κυριότερες μορφές σωφρονιστικής διαφθοράς είναι η κλοπή υλικών αγαθών από τις φυλακές, η παράνομη διακίνηση απαγορευμένων ειδών –όπως λ.χ ναρκωτικών, αλκοόλ κινητών τηλεφώνων, όπλων κ.α.,-η κατάχρηση των αγαθών που προορίζονται για τους κρατουμένους καθώς και η κατάχρηση εξουσίας. Στην Ελλάδα η ασκούμενη σωφρονιστική πολιτική ρυθμίζεται από το ν.2776/1999²⁹ (Σωφρονιστικός Κώδικας) καθώς και από μια σειρά συναφών νόμων όπως ο ν.3090/2002 και εσωτερικών κανονισμών των καταστημάτων κράτησης.

Η αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς στο σωφρονιστικό σύστημα προϋποθέτει κατ' αρχήν την πλήρη εφαρμογή των διατάξεων του σωφρονιστικού κώδικα και των συναφών νομοθετημάτων καθώς και των διατάξεων του ποινικού κώδικα που αφορούν τις πράξεις διαφθοράς-μεταξύ άλλων- που τελούνται από σωφρονιστικούς υπαλλήλους³⁰ Ειδικότερα, απαιτείται η δημιουργία νέων καταστημάτων κράτησης προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο υπερπληθυσμός των φυλακών σε συνδυασμό με την ενίσχυση της

²⁷ Στην Ελλάδα οι κυριότερες μορφές διαφθοράς από σωφρονιστικούς υπαλλήλους που έχουν κατά καιρούς εντοπιστεί, αφορούν την εισαγωγή ναρκωτικών ουσιών και κινητών τηλεφώνων εντός των καταστημάτων κράτησης. Η συνέργεια σωφρονιστικών υπαλλήλων σε αποδράσεις κρατουμένων είναι σπάνια ενώ εξίσου σπάνια είναι και η διευκόλυνση εισόδου ιερόδουλων σε καταστήματα κράτησης.

²⁸ Βλ. στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «*Η Διαφθορά*» σ. 353.

²⁹ Βλ. ειδικότερα στο «*Σωφρονιστικός Κώδικας και Συναφή Κείμενα*» σε (επιμ.) Λ. Μαργαρίτης- Ν. Παρασκευόπουλος.

³⁰ Βλ. στο Λεωνίδας Κοτσαλής, Μιχαήλ Μαργαρίτης, Ιάκωβος Φορσεδάκης «*Ναρκωτικά –κατ' άρθρο ερμηνεία του ν.3459/2006.*» Ειδικότερα, βλ. σχόλια και ερμηνεία στο άρθρο 21 παρ.2 του ν.2459/2006.

εναλλακτικής εκτέλεσης ποινών όπως για παράδειγμα η παροχή κοινωφελούς εργασίας. Σχετικό είναι και το ζήτημα της ανάγκης περιορισμού του μεγάλου αριθμού προσωρινά κρατουμένων που οφείλεται κυρίως στην εσφαλμένη εφαρμογή των σχετικών διατάξεων από τα αρμόδια κατά νόμο δικαστικά όργανα. Επιπλέον, απαιτείται συνεχής εκπαίδευση των σωφρονιστικών υπαλλήλων καθώς και ενίσχυση των δομών που απευθύνονται σε κάποιες κατηγορίες κρατουμένων που χρήζουν ειδικής μεταχείρισης, όπως λ.χ. σε μητέρες ανηλίκων τέκνων, σε αναπήρους, σε τοξικο-εξαρτημένους και σε πάσχοντες από χρόνια νοσήματα. Η ενίσχυση του θεσμού των αδειών των κρατουμένων, η τοποθέτηση των κρατουμένων σε διαφορετικούς χώρους κράτησης ανάλογα με το είδος του αδικήματος που έχουν διαπράξει και ενδεχομένως της εθνικής τους προέλευσης, είναι επίσης μέθοδοι που κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση.

2.3 Ο κοινωνικός αντίκτυπος του φαινομένου

Στις σύγχρονες δημοκρατίες η ποιότητα του πολιτεύματος θεμελιώνεται σε μεγάλο βαθμό στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Η θέση αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη μιας ισορροπίας ανάμεσα στις διαδικασίες άσκησης της κρατικής εξουσίας και στην ανάπτυξη των ατομικών δικαιωμάτων. Κατ' αυτόν τον τρόπο η δημόσια διοίκηση οφείλει να δρα εντός ενός καθορισμένου πλαισίου κριτηρίων και κανόνων συμπεριφοράς. Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του πολίτη θα πρέπει να προσδιορίζονται με σαφή τρόπο, ούτως ώστε να είναι ευχερής η αποκατάσταση αυτής της ισορροπίας σε περιπτώσεις παραβίασης. Οι πράξεις διαφθοράς που εντοπίζονται στις διαδικασίες άσκησης της δημόσιας εξουσίας μπορούν να διαταράξουν όχι μόνο τη σχέση ισορροπίας ανάμεσα στο «δημόσιο» και στο «ιδιωτικό», αλλά δύναται να τροφοδοτήσουν μία υποβάθμιση της ίδιας της ποιότητας της δημοκρατίας. Η κρίση των αξιών αναπαράγεται μέσα από πράξεις διαφθοράς και είναι δυνατόν να δημιουργήσει μια γενικότερη «κουλτούρα διαφθοράς» αναφορικά με τον τρόπο σκέψης και δράσης ευρύτερων κοινωνικών ομάδων.

Η διαφθορά είναι γεγονός ότι τροφοδοτεί και τροφοδοτείται από το σύστημα κοινωνικών αξιών³¹ που επικρατεί σε μια δεδομένη χρονική στιγμή. Ως φαινόμενο πλήττει τους δημοκρατικούς θεσμούς και «νοθεύει» την έννοια του γενικού συμφέροντος προκρίνοντας το προσωπικό όφελος σε κριτήριο άσκησης δημόσιας εξουσίας. Επιπλέον, κατ'

³¹ Βλ. στο Αλέκος Παπαδόπουλος, «Κοινωνίες που διαπαιδαγωγούνται στη διαφθορά δεν μπορούν να υπερηφανεύονται» στο «Κράτος και Διαφθορά», σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.), σ. 255-256.

αυτόν τον τρόπο, πέρα από την κατασπατάληση δημόσιων πόρων δημιουργείται μια κρίση αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος και τίθενται εμπόδια στη δράση των κοινωνικών ομάδων. Στην Ελλάδα, πέρα από το θεσμικό πλαίσιο άσκησης της κρατικής εξουσίας που ευνοεί τις πράξεις διαφθοράς, κρίσιμης σημασίας είναι και οι επικρατούσες αξίες που διέπουν το νεοφιλελεύθερο μοντέλο οικονομικής οργάνωσης. Σύμφωνα με αυτό, το χρήμα αναδεικνύεται στη σημαντικότερη κοινωνική αξία που οι πολίτες οφείλουν να κατακτήσουν δρώντας ατομικιστικά –και αν χρειαστεί- σε βάρος του γενικού συμφέροντος.

2.4 Η προβολή του φαινομένου στην οικονομία

Πέρα από τις πολιτικές και κοινωνικές επιπτώσεις, η διαφθορά ως φαινόμενο δημιουργεί ένα αρνητικό πλαίσιο ως προς την ανάπτυξη της οικονομίας στο σύγχρονο περιβάλλον. Η ένταση των κρουσμάτων διαφθοράς δύναται να αλλοιώσει τις συνθήκες ανταγωνισμού όπως αυτές διαμορφώνονται στις ελεύθερες αγορές του διεθνούς εμπορίου ενώ παράλληλα δημιουργεί ασταθές και μη προβλέψιμο περιβάλλον για τις επενδύσεις.

Κατά τον Sutton³² η διαφθορά δημιουργεί μια αβεβαιότητα ως προς το κόστος της επένδυσης ενώ σε κάποιες περιπτώσεις το κόστος αυτό είναι τόσο υψηλό που καθίσταται απαγορευτικό για τον υποψήφιο επενδυτή. Επιπλέον, τα μεγάλα χρονικά πλαίσια που απαιτεί ένα «διεφθαρμένο πλαίσιο συναλλαγών» ως προς την ολοκλήρωση μιας επένδυσης –με αβέβαιο αποτέλεσμα- αλλά και η μυστικότητα ως προς τη μεταφορά των απαραίτητων πληροφοριών συνιστούν κατά τον Sutton τα «εμπόδια συναλλαγών».

Απαραίτητη προϋπόθεση για τον προσδιορισμό του «κόστους» της διαφθοράς σε μία συναλλαγή είναι η διάκριση αυτών των συναλλαγών σε αυτές όπου είναι εμφανείς στις δημόσιες ελεγκτικές αρχές και το κόστος τους είναι ήδη προσδιορισμένο και σε αυτές που είναι αφανείς. Στην πρώτη περίπτωση, ο διεφθαρμένος κρατικός λειτουργός εισπράττει και καταθέτει στο δημόσιο ταμείο το «επίσημο» και ήδη καθορισμένο από το κράτος ποσό για την παροχή του συγκεκριμένου δημόσιου αγαθού, ενώ λαμβάνει παρανόμως και ιδιοποιείται ένα συμπληρωματικό ποσό «μίζα» προκειμένου να ολοκληρώσει τη συναλλαγή με τον ενδιαφερόμενο. Στη δεύτερη περίπτωση, ο δημόσιος υπάλληλος λαμβάνει παρανόμως ένα ποσό το οποίο προορίζεται εξ' ολοκλήρου για τον εαυτό του προκειμένου να προβεί σε μια

³² Βλ. Γρηγόρης Λάζος, «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», σ.213.

συναλλαγή, μέσω μιας στρατηγικής παράκαμψης όλων των νόμιμων διαδικασιών και κατ' αυτό τον τρόπο να καταστήσει αφανή για το κράτος την εν λόγω συναλλαγή³³.

Κατά βάση η διαμόρφωση των οικονομικών δεικτών αποτελεί προϊόν των ασκούμενων πολιτικών από την εκάστοτε κυβέρνηση. Η εκτελεστική εξουσία έχει τη δυνατότητα να διαμορφώσει το οικονομικό περιβάλλον μέσα από το θεσμικό πλαίσιο που δημιουργεί τόσο για τον έλεγχο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας όσο και ως προς τους όρους παροχής των δημόσιων αγαθών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ένα θεσμικό πλαίσιο που προϋποθέτει υπέρογκες δαπάνες αλλά και χρονικές καθυστερήσεις μπορεί να λειτουργήσει αρνητικά ως προς την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας ενώ παράλληλα ένα δημόσιο έργο που υλοποιείται χωρίς να έχει παράλληλα οικονομικά αναπτυξιακά αποτελέσματα οδηγεί στην άσκοπη διάθεση δημοσίων πόρων. Στην περίπτωση ενός διεφθαρμένου πλαισίου ως προς τη λήψη της απόφασης για την υλοποίηση ενός δημόσιου έργου συνήθως επιλέγεται αυτό που εμπεριέχει όρους απροσδιοριστίας ως προς το τελικό κόστος, καθώς με αυτόν τον τρόπο δημιουργούνται ευκαιρίες για την παράνομη ιδιοποίηση πόρων. Εντός αυτού του πλαισίου, παρατηρείται αφενός η κατασπατάληση δημοσίων οικονομικών πόρων χωρίς το αντίστοιχο οικονομικό αποτέλεσμα και αφετέρου μειώνονται τα κρατικά έσοδα. Το γεγονός αυτό αντιμετωπίζεται από την επιβολή νέων φορολογικών βαρών που αναμφισβήτητα οδηγεί σε μια σταδιακή και άδικη αναδιανομή³⁴ του εισοδήματος των πολιτών.

Οι πράξεις διαφθοράς αυξάνουν το εισόδημα των διεφθαρμένων δημοσίων υπαλλήλων και αντίστοιχα μειώνουν εκείνο των υπολοίπων πολιτών που καλούνται μέσω της επιπρόσθετης φορολογίας να καλύψουν την υστέρηση των κρατικών εσόδων. Στην περίπτωση των «αγοραστών» δημοσίων αγαθών μέσα από πράξεις διαφθοράς, αυτοί ζημιώνονται όταν καλούνται να πληρώσουν επιπρόσθετα ποσά- «μίζα»- από την επίσημη καθορισμένη τιμή, ενώ ενδέχεται να ωφελούνται όταν η συναλλαγή είναι απολύτως αδιαφανής. Επιπλέον, η αύξηση του εισοδήματος των διεφθαρμένων δημοσίων υπαλλήλων οδηγεί και σε αύξηση της δαπάνης³⁵ τους για την απόκτηση δημοσίων αγαθών που όταν αυτά είναι ταυτόσημα και προσφέρονται σε σταθερές ποσότητες τροφοδοτούν αυξητικές τάσεις στις τιμές τους και ουσιαστικά αποκλείουν την απόκτησή τους από τους υπόλοιπους πολίτες.

³³ Βλ. στο Τρύφων Κολλίντζας και Χάρης Ντέλλας «*Διαφθορά, Οικονομική Ανάπτυξη και Διανομή του Εισοδήματος*» στο «*Κράτος και Διαφθορά*», σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.),σ.176. Στην περίπτωση της «αφανούς συναλλαγής» αναφέρεται χαρακτηριστικά το παράδειγμα του λαθρεμπορίου στις περιπτώσεις όπου οι τελωνιακοί υπάλληλοι δεν καταγράφουν το εισαγόμενο είδος.

³⁴ Βλ. στο Στέφανος Μάνος «*Η Συνάρτηση της Διαφθοράς στο Δημόσιο*» στο «*Κράτος και Διαφθορά*», σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.),σ.247.

³⁵ Βλ. στο Τρύφων Κολλίντζας και Χάρης Ντέλλας «*Διαφθορά, Οικονομική Ανάπτυξη και Διανομή του Εισοδήματος*» στο «*Κράτος και Διαφθορά*», σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.),σ.181.

Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, η διαφθορά γίνεται αντιληπτή ως ένας σημαντικός παράγοντας αποσταθεροποίησης³⁶ της παγκόσμιας αγοράς. Αυτό οφείλεται στην αύξηση του κόστους των συναλλαγών, στην αλλοίωση των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού καθώς και στα εμπόδια που τίθενται στην ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου. Το πλαίσιο³⁷ αυτό δημιουργεί αναμφίβολα όρους αστάθειας και αύξησης του ρίσκου στους υποψήφιους επενδυτές. Κατά μία άποψη³⁸, οι εντεινόμενες προσπάθειες καταπολέμησης της διαφθοράς από τις εθνικές κυβερνήσεις αλλά και από τους διεθνείς οργανισμούς δεν στοχεύουν απαραίτητα στην προώθηση της ανάπτυξης των αναπτυσσόμενων οικονομιών, αλλά στην άρση των εμποδίων για την επικράτηση του παγκόσμιου οικονομικού συστήματος εις όφελος των ανεπτυγμένων κρατών και των κυρίαρχων οικονομικών ομάδων-επενδυτών.

Κεφάλαιο 3^ο Μέθοδοι αντιμετώπισης του φαινομένου στην Ελλάδα

3.1 Η ηθική απαξία της πράξης και του υποκειμένου

Αναμφισβήτητα, οι παράγοντες διαμόρφωσης ενός πλαισίου διαφθοράς βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με το σύστημα κοινωνικών αξιών που επικρατεί στην κοινωνία σε μια δεδομένη χρονική στιγμή. Όπως ήδη αναφέρθηκε σε προηγούμενη ενότητα, η αποθέωση του χρήματος που τροφοδοτεί το καπιταλιστικό σύστημα οικονομικής οργάνωσης ως πρωταρχικής αξίας, είναι δυνατόν να δημιουργήσει μια κοινωνική ηθική που ευνοεί τις πρακτικές διαφθοράς. Ωστόσο, από μόνη της η διαπίστωση αυτή δεν επαρκεί για να ερμηνεύσει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της διαφθοράς που εντοπίζονται σε καπιταλιστικά κράτη. Αυτό

³⁶ Βλ. στο Γρηγόρης Λάζος «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», σ.212. Χαρακτηριστικά ο Ο.Ο.Σ.Α. αναφέρει, «αλλοιώνοντας τον ανταγωνισμό, ανεβάζοντας το κόστος των συναλλαγών, διακινδυνεύοντας-υποβαθμίζοντας τη λειτουργία των ελεύθερων και ανοικτών αγορών, και παραμορφώνοντας την κατανομή των πόρων στο εσωτερικό επίπεδο, η διαφθορά παρεμποδίζει την ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου. Η διαφθορά αποτελεί αρνητικό κίνητρο για τις επενδύσεις: οι επενδυτές αποφεύγουν τις χώρες όπου η διαφθορά είναι ενδημική. Τέλος, οι πρακτικές διαφθοράς σε συνδυασμό με τη βοήθεια για ανάπτυξη μπορούν να προκαλέσουν αμφισβητήσεις για τις αναπτυσσόμενες προσπάθειες, και να παράσχουν μια δικαίωση για δραστηριότητες περιεκτικές στους προϋπολογισμούς βοήθειας στις δωρητριες χώρες.»

³⁷ Το πλαίσιο ανάπτυξης των οικονομικών συναλλαγών διέπεται στα περισσότερα κράτη από την ύπαρξη μιας «φαιάς ζώνης» όπου γίνονται αντιληπτά τα όρια μεταξύ θεμιτής και αθέμιτης οικονομικής συναλλαγής. Σκοπός της ύπαρξης αυτού του πλαισίου είναι η διασφάλιση ενός ευρύ χώρου ως προς τη δράση των επιχειρήσεων με τη συνακόλουθη λειτουργία των οικονομικών νόμων. Αυτό το πεδίο είναι δυνατόν να λειτουργεί ευνοϊκά για τις στρατηγικές αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς αλλά και για την «υπόθαλψη» πράξεων διαφθοράς. Βλ. στο Νέστωρ Ε. Κουράκης, «Τα Οικονομικά Εγκλήματα Ι» -Τόμος Πρώτος Γενικό Μέρος, σ.56-57.

³⁸ Βλ. στο Γρηγόρης Λάζος «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», σ.214.

συμβαίνει γιατί υπάρχει μια σειρά άλλων παραγόντων που δημιουργεί «ευκαιρίες» για την ανάληψη πράξεων διαφθοράς.

Παρατηρείται, ότι η ύπαρξη μονοπωλιακής εξουσίας, η διακριτική ευχέρεια ως προς την εφαρμογή των πολιτικών από τη δημόσια διοίκηση αλλά και το «χαλαρό» σύστημα ελέγχου και επιβολής ποινών είναι παράγοντες³⁹ που μακροπρόθεσμα μπορούν να οδηγήσουν σε μια ανεκτική στάση της κοινωνίας απέναντι σε φαινόμενα διαφθοράς. Κατά τον Στέφανο Μάνο, η ανάδειξη φαινομένων διαφθοράς από έναν αξιόπιστο πολιτικό φορέα και η συστηματική προβολή τους από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας μπορεί σταδιακά να επηρεάσει την κοινωνική στάση απέναντι σε αυτές τις πρακτικές. Η προβολή αυτή μπορεί ταυτόχρονα να στρέφεται προς δύο κατευθύνσεις. Αφενός στην στηλίτευση των υποκειμένων των πράξεων διαφθοράς και αφετέρου στην επιβράβευση και έμπρακτη ενίσχυση εκείνων που καταπολεμούν τέτοιου είδους φαινόμενα⁴⁰. Σε ένα άλλο επίπεδο, η συστηματική παρουσίαση από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας των δικαστικών εξελίξεων σε υποθέσεις πολιτικής διαφθοράς, -όπως για παράδειγμα στην υπόθεση του τέως υπουργού Άκη Τσοχατζόπουλου αλλά και σε αυτήν του πρώην δημάρχου Θεσσαλονίκης Βασίλη Παπαγεωργόπουλου- παρά το γεγονός ότι μπορεί να δημιουργήσουν στους πολίτες αισθήματα απαξίωσης του πολιτικού συστήματος, κρίνονται θετικές καθότι μεταφέρουν προς την κοινωνία ένα αίσθημα ισονομίας. Παραταύτα, πρέπει να σημειωθεί ότι σε αυτές τις περιπτώσεις θα πρέπει να γίνονται σεβαστές αρχές που αφορούν τόσο το σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας του εκάστοτε κατηγορουμένου όσο και την αρχή της μυστικότητας της ανάκρισης. Σε κάθε περίπτωση, η υιοθέτηση μιας τέτοιας στρατηγικής θα πρέπει να υλοποιείται με γνώμονα την τήρηση της νομιμότητας ενώ παράλληλα δεν θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως μια διαδικασία ιδιότυπης «κάθαρσης» του πολιτικού συστήματος.

Κατά τον Κλεομένη Κουτσούκη⁴¹ η σπάνια πλέον διαδικασία της παραίτησης για λόγους ηθικής τάξης των κατηγορούμενων για πράξεις διαφθοράς δημόσιων λειτουργών αλλά και των ιεραρχικά προϊσταμένων τους, θα μπορούσε να συμβάλει σε μια διαδικασία «διαπαιδαγώγησης» των πολιτών ως προς τη στάση τους απέναντι σε φαινόμενα διαφθοράς. Αντ' αυτού, οι εν' λόγω δημόσιοι λειτουργοί προτιμούν να εκκινούν τις διαδικασίες για τη διενέργεια ένορκων διοικητικών εξετάσεων, αποδίδοντας τα φαινόμενα διαφθοράς σε μια

³⁹ Βλ. στο Στέφανο Μάνο *«Η Συνάρτηση της Διαφθοράς στο Δημόσιο»* στο *«Κράτος και Διαφθορά»*. Σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.), σ. 251-252.

⁴⁰ Αναμφισβήτητα, η Ελληνική κυβέρνηση ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων ετών χρησιμοποιεί με μεγάλη ένταση την εν' λόγω στρατηγική -σε συνδυασμό με νομοθετικές παρεμβάσεις- προκειμένου, αφενός να καταδείξει την αποτελεσματικότητα της ως προς την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και αφετέρου να διαμορφώσει μια κοινωνική αντίληψη που θα καταδικάζει τέτοιου είδους φαινόμενα.

⁴¹ Βλ. στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης *«Παθολογία της Πολιτικής- Οψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος»*, 1999 σ.75-76.

γενικότερη δυσλειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ενώ τα πολιτικά πρόσωπα συνηθίζουν να παραπέμπουν τέτοιες υποθέσεις σε κοινοβουλευτικές επιτροπές που λειτουργούν συνηθέστερα ως «μηχανισμοί συγκάλυψης» τέτοιων φαινομένων.

Αναμφίβολα, η ηθική απαξία των πράξεων διαφθοράς και των υποκειμένων που τις τελούν αλλά και η ταυτόχρονη επιβράβευση αυτών που καταπολεμούν τέτοια φαινόμενα μπορεί να διαμορφώσει σταδιακά ένα σύστημα κοινωνικών αξιών που θα αποδοκιμάζει τέτοια φαινόμενα. Κρίσιμο ρόλο σε αυτή τη διαδικασία θα πρέπει να διαδραματίζουν οι κρατικοί φορείς, το πολιτικό σύστημα, τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αλλά και η κοινωνία των πολιτών όπως αυτή εκφράζεται μέσα από επαγγελματικούς και επιστημονικούς φορείς καθώς και οργανώσεις πολιτών. Ως στόχος θα πρέπει να τίθεται η παροχή μιας παιδείας μέσω της εκπαίδευσης όλων των βαθμίδων που θα διαμορφώνει τις αξίες που θα πρέπει να χαρακτηρίζουν τον πολίτη μιας σύγχρονης αστικής δημοκρατίας. Απαραίτητη προϋπόθεση για να συμβεί αυτό, είναι να πεισθούν οι πολίτες ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς έχει μετρήσιμες θετικές επιπτώσεις για όλους στον οικονομικό τομέα, ενώ ταυτόχρονα ενισχύει τις δημοκρατικές δομές.

3.2 Νομοθετικές παρεμβάσεις για τον έλεγχο του φαινομένου

Νομοθετικές παρεμβάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα έχουν γίνει ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '30, όμως μόλις την τελευταία δεκαετία παρατηρείται μια συντονισμένη προσπάθεια δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου που θα καταπολεμά αποτελεσματικά τα φαινόμενα διαφθοράς. Η προσπάθεια αυτή επικεντρώνεται κυρίως σε δύο κατευθύνσεις, που αφορούν, αφενός την αυστηροποίηση των ποινικών κυρώσεων για περιπτώσεις διαφθοράς και αφετέρου τη σύσταση νέων θεσμικών οργάνων που είναι επιφορτισμένα αποκλειστικά με τη διερεύνηση πράξεων διαφθοράς. Ιδιαίτερης σημασίας κρίνεται επίσης η εισαγωγή ενός θεσμικού πλαισίου που επιτρέπει την ευχερέστερη εξακρίβωση κρουσμάτων διαφθοράς καθώς και την ταχύτερη δικαστική αντιμετώπιση των υποθέσεων αυτών.

Ήδη με το Ν. 5227/1931 «Περί Μεσαζόντων» τυποποιείται έγκλημα πλημμελήματος που τιμωρεί όποιον παριστάνει ψευδώς ή αληθώς ότι λόγω των σχέσεων του ή της επιρροής

και του κύρους του δύναται να επιτύχει υπέρ άλλου ή του εαυτού του τη σύναψη σύμβασης με το δημόσιο ή με πρόσωπα τα οποία είναι υπάλληλοι ή αντιπρόσωποι ή όργανα του Δημοσίου ή των Ο.Τ.Α ή κρατικών επιχειρήσεων ή άλλων Ν.Π.Δ.Δ ή φέρουν αιρετό αξίωμα. Με το Ν. 1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη» οργανώνεται και στελεχώνεται το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης που καθίσταται αρμόδιο για τον έλεγχο περιπτώσεων κακοδιοίκησης εντός των δημοσίων υπηρεσιών ενώ παράλληλα μπορεί να δέχεται και να ερευνά καταγγελίες για παραβάσεις του Υπαλληλικού Κώδικα. Με το Ν. 2343/1995 συστήνεται ο οργανισμός του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος που έχει ως στόχο τη διακρίβωση και δίωξη οικονομικών εγκλημάτων που τελέστηκαν είτε στο εξωτερικό είτε στο εσωτερικό και στρέφονται κατά των οικονομικών συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου. Σημαντική νομοθετική παρέμβαση κρίνεται επίσης αυτή που έγινε με το Ν. 2429/1996 και αφορά τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, τον έλεγχο των οικονομικών των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών καθώς και τη δήλωση περιουσιακής κατάστασης πολιτικών, κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και εντύπων. Ειδικότερα στο άρθρο 7 παρ. ε του εν' λόγω νόμου προβλέπεται απαγόρευση⁴² χρηματοδότησης προς τα κόμματα, τους βουλευτές και τους υποψηφίους βουλευτές από επιχειρήσεις που κατέχουν άδειες τηλεοπτικών ή ραδιοφωνικών σταθμών ή διατηρούν ή εκμεταλλεύονται τέτοιους σταθμούς. Στις παραγράφους στ και ζ η απαγόρευση επεκτείνεται και στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που εκδίδουν ημερήσια ή περιοδικά έντυπα πανελληνίας ή τοπικής κυκλοφορίας, ενώ για τις επιχειρήσεις που έλαβαν μέρος σε διαδικασία διαγωνισμού ή απευθείας ανάθεσης για την ανάληψη έργου ή προμήθειας του Δημοσίου θεσπίζεται απαγόρευση πενταετούς διάρκειας που εκκινά από την ολοκλήρωση της τελευταίας διαδικασίας στην οποία συμμετείχαν. Στους παραβάτες του εν' λόγω άρθρου επιβάλλεται ποινή φυλάκισης τουλάχιστον δύο ετών και χρηματική ποινή τουλάχιστον δέκα εκατομμυρίων δραχμών.

Με το Ν. 2656/1998 η Ελλάδα κύρωσε τη σύμβαση του Ο.Ο.Σ.Α για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Αναμφίβολα, η εν' λόγω σύμβαση του Ο.Ο.Σ.Α., που υπογράφηκε στο Παρίσι την 17^η Δεκεμβρίου 1997, αφενός αναγνωρίζει το μέγεθος του προβλήματος της δωροδοκίας των δημοσίων υπαλλήλων στις διεθνείς επιχειρηματικές

⁴² Καθίσταται σαφές ότι με το άρθρο 7 του Ν. 2429/1996 ο νομοθέτης επιχειρεί να καταπολεμήσει το φαινόμενο της διαπλοκής μεταξύ πολιτικών προσώπων και επιχειρηματιών που δραστηριοποιούνται στο χώρο των μέσων μαζικής ενημέρωσης καθώς και εκείνων που αναλαμβάνουν προμήθειες του δημοσίου και κατασκευή δημοσίων έργων. Από μόνη της η διάταξη αυτή δεν μπορεί να καταστείλει τις ομοιογενείς μεγάλες διαστάσεις του φαινομένου αυτού, αλλά θα πρέπει να συνοδευτεί από την εισαγωγή νέων διαδικασιών και επιχειρησιακών δράσεων του κρατικού μηχανισμού. Κρίσιμης σημασίας προς αυτήν την κατεύθυνση είναι η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών η υψηλή επιστημονική κατάρτιση του προσωπικού αλλά και η -κατά περίπτωση- κάμψη του τραπεζικού και του απορρήτου των τηλεφωνικών συνδιαλέξεων.

συναλλαγές και αφετέρου προκρίνει την αναγκαιότητα της διεθνούς συνεργασίας των κρατών μελών για την αποτελεσματική καταπολέμηση του φαινομένου. Με το Ν. 3074/2002 και το σχετικό προεδρικό διάταγμα 77/2005, ιδρύεται και ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, που έχει ως αποστολή τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Ειδικότερα, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα σώματα και υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου Υπουργείων, των Περιφερειών, των Ο.Τ.Α και των επιχειρήσεών τους, των Ν.Π.Δ.Δ, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, καθώς και των επιχειρήσεων των οποίων το δημόσιο ορίζει άμεσα ή έμμεσα τη διοίκησή τους με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Επιπλέον, παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων που διενεργούνται και ενημερώνεται για τα πορίσματα αυτών οποτεδήποτε το ζητήσει. Επιπρόσθετα, διεξάγει έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης – «πόθεν έσχες»- όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, ενώ τέλος μπορεί να ελέγχει καταγγελίες που υποβάλλονται στο Γραφείο του σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης στους φορείς του δημοσίου και στα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου αυτών. Με το Ν. 3560/2007 κυρώνεται από το Ελληνικό Κοινοβούλιο η Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά που υπογράφηκε στο Στρασβούργο την 27^η Ιανουαρίου 1999 και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο στη Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά που υπογράφηκε στο Στρασβούργο την 15^η Μαΐ ου 2003 από τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Μέσω της Σύμβασης αυτής τα υπογράφοντα κράτη καλούνται –για όσα δεν το έχουν πράξει ήδη- να θεσμοθετήσουν ποινικά αδικήματα που αφορούν την ενεργητική και παθητική δωροδοκία εθνικών και αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών, τη δωροδοκία δικαστών και λειτουργών διεθνών δικαστηρίων, τη δωροδοκία μελών διεθνών κοινοβουλευτικών συνελεύσεων, τη δωροδοκία λειτουργών διεθνών οργανισμών καθώς και τη δωροδοκία μελών αλλοδαπών δημοσίων συνελεύσεων. Με το Ν. 4022/2011 εισάγεται μία νέα διαδικασία ταχύτερης και αποτελεσματικότερης δικαστικής διερεύνησης κακουργημάτων –που δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του άρθρου 86 του Συντάγματος- και διαπράττονται από πολιτικά πρόσωπα ενώ παράλληλα με τον εν’ λόγω νόμο αντιμετωπίζονται και κακουργήματα που διαπράττουν υψηλόβαθμοι κρατικοί υπάλληλοι. Στην τρίτη παράγραφο του πρώτου άρθρου της διάταξης, ο νομοθέτης εντάσσει και κακουργήματα ιδιαίτερα μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος ή μείζονος δημοσίου συμφέροντος, εφόσον υπάγονται στην καθ’ ύλην αρμοδιότητα του τριμελούς εφετείου. Αρμόδιος για τον χαρακτηρισμό μιας υπόθεσης ως

ιδιαίτερα μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος ή μείζονος δημοσίου συμφέροντος είναι ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου. Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου αρμόδιος είναι ο Εισαγγελέας και ο Ανακριτής Εγκλημάτων Διαφθοράς οι οποίοι ασχολούνται αποκλειστικά με τη δικαστική διερεύνηση τέτοιων υποθέσεων και συνεπικουρούνται στο έργο τους από ειδικό επιστημονικό προσωπικό. Οι εν' λόγω δικαστικοί λειτουργοί έχουν πρόσβαση σε κάθε πληροφορία ή στοιχείο που είναι χρήσιμο για την άσκηση του έργου τους, μη υποκείμενοι στους περιορισμούς της νομοθεσίας περί φορολογικού, τραπεζικού, χρηματιστηριακού και κάθε άλλου απορρήτου καθώς και σε κάθε άλλης μορφής Αρχείο Δημόσιας Αρχής ή Οργανισμού που τηρεί και επεξεργάζεται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα. Τέλος, ο εν' λόγω νόμος θέτει σύντομα χρονικά όρια για την περάτωση της ανάκρισης, την παραπομπή ή όχι των κατηγορουμένων σε δίκη καθώς και για την εκδίκαση σε πρώτο και δεύτερο βαθμό των σχετικών υποθέσεων.

Με τους νόμους 4254/2014 και 4258/2014 επέρχονται σημαντικές αλλαγές στα άρθρα του ποινικού κώδικα που αφορούν την ποινική μεταχείριση καταδικασθέντων για υποθέσεις διαφθοράς. Οι αλλαγές αυτές αναφέρονται στην σημαντική αύξηση⁴³ του πλαισίου των απειλούμενων ποινών για τους καταδικασθέντες για υποθέσεις διαφθοράς –όπου πλέον προβλέπεται η ποινή της καθείρξεως, ενώ δίδεται και η δυνατότητα στον δικαστή της πρόσθετης επιβολής υψηλών χρηματικών προστίμων-καθώς και η εισαγωγή νέων εγκλημάτων. Ειδικότερα στα άρθρα 159 και 159Α του ποινικού κώδικα ορίζονται νέα αυξημένα πλαίσια ποινών καθώς και χρηματικές ποινές για τα εγκλήματα της δωροδοκίας και δωροληψίας πολιτικών αξιωματούχων. Στα άρθρα⁴⁴ 235 και 236 του ποινικού κώδικα προβλέπονται επίσης αυξημένα πλαίσια ποινών και χρηματικές ποινές για τα εγκλήματα της δωροδοκίας και δωροληψίας υπαλλήλων. Στο άρθρο 237 του ποινικού κώδικα προβλέπεται επίσης η επιβολή ποινής καθείρξεως καθώς και υψηλές χρηματικές ποινές -15.000 έως 150.000 ευρώ- για τα εγκλήματα της δωροληψίας και δωροδοκίας δικαστικών λειτουργών, ενώ με το άρθρο 237 Α εισάγεται το έγκλημα της «επιρροής-μεσάζοντες» που αναφέρεται σε διαμεσολαβούντα πρόσωπα που βοηθούν στην τέλεση των εγκλημάτων από τα πρόσωπα που

⁴³ Ήδη με το νόμο 1608/1950 που είναι ευρύτερα γνωστός ως νόμος «περί καταχραστών του Δημοσίου» ο νομοθέτης είχε προβλέψει την ποινή της καθείρξεως όταν η ζημία που προξενήθηκε ή οπωσδήποτε απειλήθηκε για το Δημόσιο υπερέβαινε το ποσό των 5.000.000 δραχμών, –που αργότερα με την τροποποίηση του νόμου 2408/1996 αυξήθηκε στα 50.000.000 δραχμές- ενώ αν συνέτρεχαν ιδιαίτερες επιβαρυντικές περιστάσεις, ιδίως αν ο ένοχος εξακολούθησε επί μακρό χρόνο την εκτέλεση του εγκλήματος ή το αντικείμενό του ήταν ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, επιβάλλεται η ποινή της ισόβιας καθείρξεως.

⁴⁴ Σημειώνεται πως με το άρθρο 15 του νόμου 3849/2010, δίνεται η δυνατότητα στον υπάλληλο που καταγγέλλει την τέλεση κάποιου από τα εγκλήματα των άρθρων 235-261 του ποινικού κώδικα και με βάση την καταγγελία του ασκείται ποινική δίωξη σε βάρος ενός ή περισσότερων υπαλλήλων, να μπορεί, μετά από αίτημά του να μεταταχθεί, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων με απόφαση του οικείου Υπουργού και του Υπουργού Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σε οποιαδήποτε άλλη υπηρεσία, εφόσον υπάρχουν σε αυτή κενές οργανικές θέσεις.

αναφέρονται στα άρθρα 159, 235 παράγραφος 1 και 237 παράγραφος 1 (δηλαδή πολιτικών αξιωματούχων, υπαλλήλων και δικαστικών λειτουργιών). Τέλος, με το άρθρο 237B του ποινικού κώδικα εισάγεται το έγκλημα της δωροληψίας και δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα ενώ με το άρθρο 238 του ποινικού κώδικα προβλέπεται πλέον η δήμευση όχι μόνο του «δώρου» που δόθηκε αλλά και όλων των περιουσιακών στοιχείων που αποκτήθηκαν αμέσως ή εμμέσως από αυτό.

3.3 Στρατηγικές διοίκησης και οργάνωσης εντός των «ευαίσθητων» δημοσίων οργανισμών

Αναμφίβολα, το φαινόμενο της διαφθοράς όπως αυτό εντοπίζεται στις διαδικασίες λειτουργίας των Ελληνικών δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί ένα σημαντικό πρόβλημα με πολλές διαστάσεις που απαιτεί συνεχή, συντονισμένη και πολυεπίπεδη δράση από τους φορείς που είναι επιφορτισμένοι ως προς την αντιμετώπισή του. Πάνω απ' όλα όμως απαιτεί μια καθολική συναίνεση από τα πολιτικά κόμματα αλλά και την ίδια την κοινωνία. Οι όποιες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να συνοδεύονται από συγκεκριμένες στρατηγικές δράσης εντός των «ευαίσθητων δημοσίων οργανισμών», ενώ ταυτόχρονη θα πρέπει να είναι και η προσπάθεια διαμόρφωσης μιας νέας κοινωνικής ηθικής απέναντι στο φαινόμενο.

Όπως έγινε ήδη αναφορά σε προηγούμενη ενότητα του κεφαλαίου, οι νομοθετικές παρεμβάσεις για την ποινική αντιμετώπιση των πράξεων διαφθοράς, ιδίως στην επαύξηση των ποινών για τους καταδικασθέντες για εγκλήματα διαφθοράς κρίνεται επαρκής. Προς τη σωστή κατεύθυνση επίσης κινείται η προσπάθεια ευαισθητοποίησης των πολιτών για τις αρνητικές επιπτώσεις του φαινομένου τόσο στο οικονομικό επίπεδο όσο και στην ποιότητα της δημοκρατικής λειτουργίας των θεσμών. Η συστηματική παρουσίαση υποθέσεων διαφθοράς από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας καθώς και η ηθική απαξία των υποκειμένων των πράξεων αυτών δύναται σε βάθος χρόνου να διαμορφώσει μια νέα στάση των πολιτών απέναντι στο φαινόμενο. Όπως όμως ήδη ανέφερα, μία τέτοια τακτική θα πρέπει να χρησιμοποιείται προσεκτικά προκειμένου να μη θίγονται τα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα του κατηγορουμένου. Το τεκμήριο της αθωότητας αλλά και ο σεβασμός των δικονομικών αρχών

που διέπουν ειδικότερα το στάδιο της ανάκρισης θα πρέπει να γίνονται σεβαστά από όλους, καθότι σε τέτοιες περιπτώσεις ο «σκοπός δεν μπορεί να αγιάζει τα μέσα». Αναμφίβολα, στο γενικό πεδίο οι στόχοι που θα πρέπει να τεθούν είναι η μείωση της γραφειοκρατίας ως προς τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, ο περιορισμός –στις απολύτως αναγκαίες περιπτώσεις που σχετίζονται με την ταχύτερη έκδοση διοικητικών πράξεων- της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων ως προς την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων, η διαφάνεια⁴⁵ ως προς την έκδοση των διοικητικών πράξεων, η αξιολόγηση των δομών και του προσωπικού καθώς και ο ποιοτικός έλεγχος των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Στο πεδίο των στρατηγικών διοίκησης και οργάνωσης εντός των «ευαίσθητων δημοσίων οργανισμών» προτείνεται η δημιουργία «πυρήνων διαφάνειας» εντός των οργανισμών, στα πρότυπα λειτουργίας των τμημάτων εσωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων. Το προσωπικό των τμημάτων αυτών θα πρέπει να έχει υψηλά τυπικά προσόντα που να σχετίζονται με τα διδάγματα της οικονομικής και της νομικής επιστήμης, να έχει σημαντική επαγγελματική εμπειρία και ηθική υπόσταση ενώ δεν θα πρέπει να ανήκει διοικητικά στους οργανισμούς που ελέγχει αλλά σε μια υπερκείμενη δομή. Η υπερκείμενη αυτή δομή κάλλιστα θα μπορούσε να είναι μια «ανεξάρτητη»⁴⁶ διοικητική αρχή- στα πρότυπα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης- η οποία θα έχει συντονιστικό ρόλο και θα παρουσιάζει εκθέσεις πεπραγμένων στο Ελληνικό Κοινοβούλιο. Κρίσιμης σημασίας είναι η δυνατότητα λήψης ανώνυμων καταγγελιών από την υπερκείμενη αυτή δομή η οποία θα μπορεί κατά περίπτωση, και έπειτα από αξιολόγηση, να μηνύει στο ήδη υπάρχον Γραφείο του Εισαγγελέα κατά της Διαφθοράς. Επιπλέον, η ήδη υπάρχουσα δομή της οικονομικής αστυνομίας κρίνεται σκόπιμο να στελεχώνεται και αυτή από προσωπικό της υπερκείμενης ανεξάρτητης δομής και να υπάγεται διοικητικά σε αυτήν. Για την αποτελεσματική λειτουργία του σχήματος αυτού προτείνεται η λήψη προσεκτικών νομοθετικών παρεμβάσεων προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα αλλεπικαλύψεων. Στην πράξη, το σχήμα αυτό προϋποθέτει μία δομή επιχειρησιακής δράσης –αυτήν της υπερκείμενης ανεξάρτητης αρχής- με εκτελεστικά όργανα τους «πυρήνες διαφάνειας» και την οικονομική αστυνομία και μία άλλη –ούτως η άλλως ανεξάρτητη εκ του Συντάγματος- δομή, αυτή του Γραφείου του Εισαγγελέα της Διαφθοράς που θα ελέγχει την τήρηση των νόμων. Απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία αυτών των δομών, είναι η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, η υψηλή επιστημονική κατάρτιση του προσωπικού καθώς και η επέκταση της δυνατότητας κάμψης των

⁴⁵ Αναμφίβολα η εφαρμογή του συστήματος «Διαύγεια» κρίνεται ότι λειτουργεί προς τη σωστή κατεύθυνση.

⁴⁶ Η σύσταση του θεσμού του Γ.Ε.Δ.Δ., ως μονοπρόσωπης διοικητικής διοικητικής αρχής έγινε με το νόμο 3074/2002. Ο Γ.Ε.Δ.Δ., απολαμβάνει πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, φέροντας όλα τα χαρακτηριστικά της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής. Σύμφωνα με την υπ' αριθμό 1849/2008 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο Γ.Ε.Δ.Δ ανήκει στην κατηγορία των μετακλητών ανωτάτων διοικητικών υπαλλήλων των εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας θέσεων.

απορρήτων –τραπεζικού, χρηματιστηριακού, τηλεφωνικών συνδιαλέξεων κ.α- και για την υπερκείμενη αρχή (ισχύει ήδη για το Γραφείο του Εισαγγελέα κατά της Διαφθοράς). Τονίζεται σε αυτό το σημείο, ότι είναι κρίσιμης σημασίας να αποφασίζει το Ελληνικό Κοινοβούλιο με αυξημένη πλειοψηφία για τα ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας της υπερκείμενης Αρχής κατά της διαφθοράς ούτως ώστε να εξασφαλίζεται έτσι η μέγιστη δυνατή συναίνεση των πολιτικών κομμάτων. Τέλος, σε ένα άλλο επίπεδο, κρίνεται σκόπιμο να μην είναι απαραίτητη η σύγκλιση των πειθαρχικών συμβουλίων για υποθέσεις διαφθοράς που απειλούνται με την ποινή της απόλυσης –όπως για παράδειγμα πράξεις υπεξαίρεσης και παθητικής δωροδοκίας- καθώς όπως έχει αποδειχθεί στην πράξη μέχρι σήμερα, αυτά –είτε σκόπιμα είτε από αμέλεια λόγων της ανεπάρκειας των προσώπων που τα απαρτίζουν- σε πολλές των περιπτώσεων λειτουργούν είτε ως μηχανισμοί συγκάλυψης, είτε καθυστερούν σημαντικά τις διαδικασίες ελέγχου με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται ή και να ματαιώνεται εν τέλει η ποινική διαδικασία στα αρμόδια δικαστήρια.

Συμπερασματικά, η αποτελεσματική δράση κατά του φαινομένου της διαφθοράς στην Ελλάδα, προϋποθέτει, πέρα από τη λήψη των ανάλογων νομοθετικών πρωτοβουλιών καθώς και των στρατηγικών διοίκησης και οργάνωσης εντός των «ευαίσθητων δημοσίων οργανισμών», τη συνεργασία συνδικαλιστικών οργανώσεων, επιστημονικών φορέων, ομάδων πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, αλλά πάνω απ’ όλα προϋποθέτει τη συναίνεση της ίδιας της κοινωνίας.

3.4 Οι πτυχές της διαφθοράς στην Ελλάδα (ενδεικτικά ποσοτικά και ποιοτικά μεγέθη)

Στην παρούσα ενότητα του κεφαλαίου, στο **Μέρος Α**, παρουσιάζονται, ενδεικτικά, στοιχεία από την ετήσια έκθεση πεπραγμένων του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2013, που δημοσιεύτηκε τον Ιούνιο του 2014 και είναι αναρτημένη αυτούσια στον ιστότοπο www.gedd.gr. Επιπλέον, στο **Μέρος Β** περιλαμβάνονται δεδομένα από την έρευνα κοινής γνώμης στα πλαίσια του «Παγκόσμιου Βαρόμετρου της Διαφθοράς» που διεξάγεται για λογαριασμό της μη κυβερνητικής οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια⁴⁷ – Transparency International» και έκανε στην Ελλάδα η εταιρεία Alternative Resolutions στο διάστημα Σεπτεμβρίου 2012-Φεβρουαρίου 2013 μέσω τηλεφωνικών συνεντεύξεων σε ένα τυχαίο δείγμα

⁴⁷ Η «Διεθνής Διαφάνεια» είναι μια παγκόσμια μη κυβερνητική οργάνωση με περισσότερα από 90 παραρτήματα παγκοσμίως και έχει εγκατεστημένη τη διεθνή γραμματεία της στο Βερολίνο. Η «Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς» είναι το Ελληνικό τμήμα της οργάνωσης και βρίσκεται εγκατεστημένο στην Αθήνα.

1.000 ατόμων, από τις αστικές και αγροτικές περιοχές της Ελλάδας. Το δείγμα αυτό αντιπροσωπεύει πληθυσμό 6.576.383 Ελλήνων άνω των 18 ετών. Το σύνολο της εν' λόγω έρευνας είναι δημοσιευμένο στον ιστότοπο www.transparency.gr.

Μέρος Α

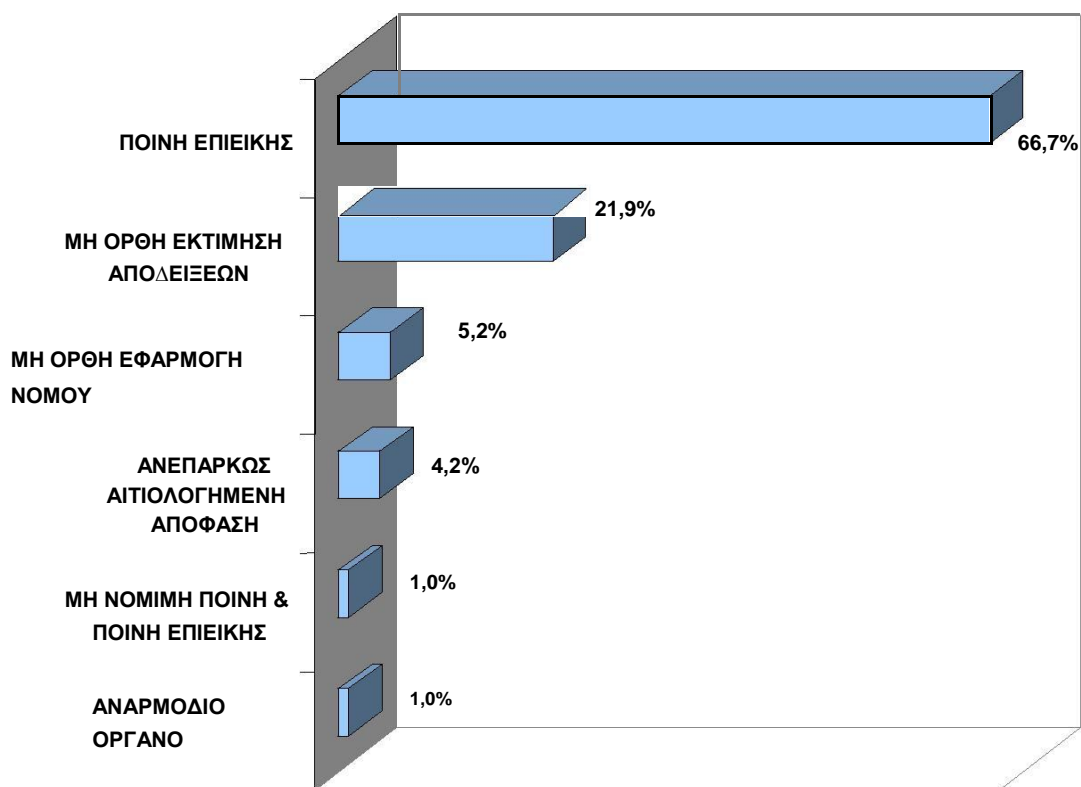
Στα τρία πρώτα γραφήματα που ακολουθούν και προέρχονται από την έκθεση πεπραγμένων του Γραφείου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης παρουσιάζεται το σύνολο των ενστάσεων που κατέθεσε ο Γ.Ε.Δ.Δ., στις πειθαρχικές αποφάσεις που εξέδωσαν τα αρμόδια όργανα του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα. Κατά το έτος 2013 κοινοποιήθηκαν στον Γ.Ε.Δ.Δ 2294 πειθαρχικές αποφάσεις που εξέδωσαν τα αρμόδια όργανα του στενού δημόσιου τομέα και 1709 αποφάσεις φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ο Γ.Ε.Δ.Δ υπέβαλε ένσταση σε 91 πειθαρχικές αποφάσεις που εξέδωσαν αρμόδια όργανα του στενού δημόσιου τομέα και 5 σε αποφάσεις που εξέδωσαν όργανα του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Με μια πρώτη ανάγνωση, παρατηρείται ιδιαίτερα μεγάλο ποσοστό ενστάσεων σε πειθαρχικές αποφάσεις που εξέδωσαν τα αρμόδια όργανα του στενού δημόσιου τομέα και κοινοποιήθηκαν στο Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, σε σχέση με αυτές που ασκήθηκαν κατά των πειθαρχικών αποφάσεων που προέρχονται από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Από μόνη της αυτή η διαπίστωση⁴⁸ δεν μπορεί να οδηγήσει σε ασφαλή συμπεράσματα αναφορικά με το βαθμό παραβατικότητας των υπαλλήλων του στενού δημόσιου τομέα σε σχέση με αυτούς που εργάζονται σε υπηρεσίες που ανήκουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Στους δύο πρώτους πίνακες που ακολουθούν εμφανίζονται ο αριθμός των ενστάσεων και το ποσοστό κατά λόγο ένστασης. Παρατηρείται, ότι σε ποσοστό 88.6% ο λόγος της ένστασης αφορούσε αθροιστικά σε επιβολή επιεικούς ποινής καθώς και σε μη ορθή εκτίμηση αποδείξεων. Διαπιστώνεται κατ' αυτόν τον τρόπο, ότι τα πειθαρχικά συμβούλια αποφεύγουν, στις περισσότερες των περιπτώσεων, διαδικασίες που θα οδηγούσαν στη λήψη αποφάσεων που παρεκκλίνουν εμφανώς από τις κείμενες διατάξεις και εκμεταλλεύονται τη διακριτική ευχέρεια που τους παρέχει ο νόμος ως προς την ελεύθερη εκτίμηση των αποδείξεων καθώς και ως προς το ύψος της επιβαλλόμενης ποινής, ειδικά όταν αυτή εκτείνεται σε μεγάλο εύρος (π. χ από την επιβολή απλής επίπληξης μέχρι την πρόταση

⁴⁸ Σημειώνεται ότι τα σχόλια που παρατίθενται σε σχέση με τα εν' λόγω δημοσιευμένα στοιχεία από το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, αποτελούν απλές διαπιστώσεις και όχι ασφαλή συμπεράσματα καθώς κάτι τέτοιο προϋποθέτει πρόσβαση και έλεγχο των αντίστοιχων φακέλων –ανά περίπτωση-, δικαίωμα που έχουν εκ του νόμου μόνο οι αρμόδιες αρχές.

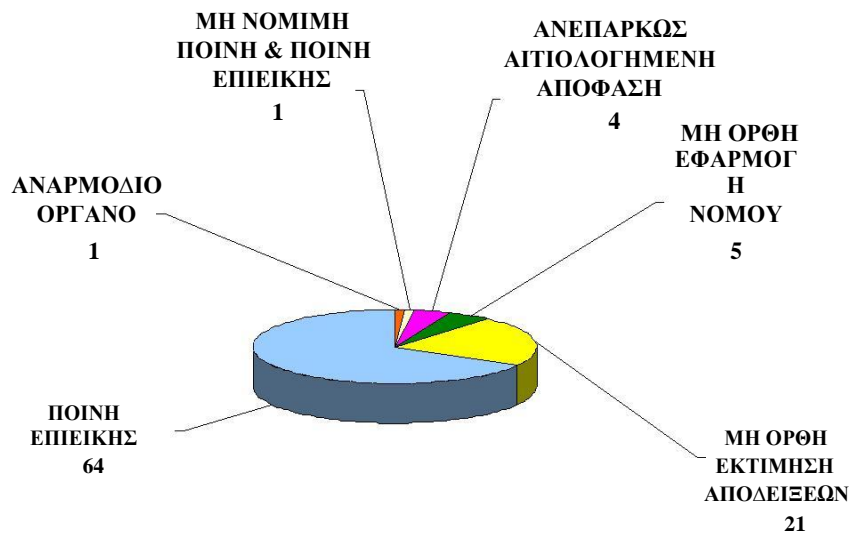
για απόλυση). Στο τρίτο γράφημα παρουσιάζεται το ποσοστό των υποθέσεων κατά θεματική κατηγορία και παρατηρείται ποσοστό 41,8% να αφορά ζητήματα που άπτονται της οικονομικής διαχείρισης, ενώ στο τέταρτο γράφημα εμφανίζεται το ποσοστό των υποθέσεων κατά νομική μορφή φορέα και καταγράφεται στην πρώτη θέση ποσοστό 37% για τους δήμους και έπονται οι δημόσιες υπηρεσίες με ποσοστό 18,6%. Στον πρώτο πίνακα που έπεται παρουσιάζεται η πορεία των ποινικών διώξεων που ασκήθηκαν και η ιδιότητα των διωκόμενων καθώς και η ενέργειες στις οποίες προέβη ο Γ.Ε.Δ.Δ. Παρατηρείται, ότι από το σύνολο των 1093 ποινικών διώξεων που ασκήθηκαν, μόλις οι 52 οδήγησαν σε καταδικαστικές αποφάσεις. Στους δύο επόμενους πίνακες που ακολουθούν παρουσιάζεται ο αριθμός των εκθέσεων επιθεώρησης και ελέγχων, ο αριθμός των προκαταρκτικών εξετάσεων που ολοκληρώθηκαν καθώς και το έναυσμα του ελέγχου. Ειδικότερα, παρουσιάζει αξιοσημείωτο ενδιαφέρον το γεγονός ότι το 58,42% των ελέγχων πραγματοποιήθηκαν κατόπιν καταγγελίας ενώ μόλις το 0,25% των ελέγχων πραγματοποιήθηκαν κατόπιν αιτήματος κάποιας Ανεξάρτητης Αρχής. Εξίσου χαμηλά είναι και τα ποσοστά των ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν αυτεπάγγελτα ή κατόπιν αιτήματος δημόσιας υπηρεσίας. Κατόπιν αυτών, μπορεί κάλλιστα κάποιος να συμπεράνει, αφενός, ότι η ευαισθητοποίηση των πολιτών αποτελεί κρίσιμο παράγοντα ως προς την αντιμετώπιση πράξεων διαφθοράς, και αφετέρου ότι οι υπάρχουσες δομές για τον έλεγχο του φαινομένου κρίνονται ως ανεπαρκείς. Στον τέταρτο πίνακα παρουσιάζεται η κατανομή των 396 εκθέσεων επιθεώρησης και ελέγχου ανά θεματικό αντικείμενο και ανά φορέα υπαγωγής των ελεγχθεισών υπηρεσιών, ενώ στον πέμπτο και τελευταίο πίνακα παρατίθεται ο αριθμός των εκθέσεων που περιλαμβάνουν προτάσεις αναζήτησης πειθαρχικών ή και ποινικών ευθυνών ανά θεματικό αντικείμενο. Παρατηρείται λοιπόν στον τελευταίο πίνακα ότι τον υψηλότερο δείκτη παραβατικότητας παρουσιάζουν οι κατηγορίες «Λοιπά Θέματα Ο.Τ.Α Α΄ Βαθμού» (74,77%), «Έργα, Προμήθειες» (25%) «Οργάνωση, Λειτουργία Υπηρεσιών» (24,76%), και «Εκπαίδευση, Κατάρτιση» (23,08%). Το ιδιαίτερα μεγάλο ποσοστό παραβατικότητας που εντοπίστηκε στους Δήμους μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι οι διαδικασίες «αποκέντρωσης» εξουσιών-αρμοδιοτήτων, χωρίς να έχει προηγηθεί μια εκ' βάθρων αναμόρφωση των διεφθαρμένων δομών της κεντρικής διοίκησης, επιτείνει το πρόβλημα, που εν' προκειμένω ενισχύεται από τη συχνότητα των διαπροσωπικών σχέσεων ανάμεσα στους τοπικούς άρχοντες και τους πολίτες, γεγονός που δημιουργεί πολλές ευκαιρίες για «συναλλαγές διαφθοράς».

ΓΡΑΦΗΜΑ 1

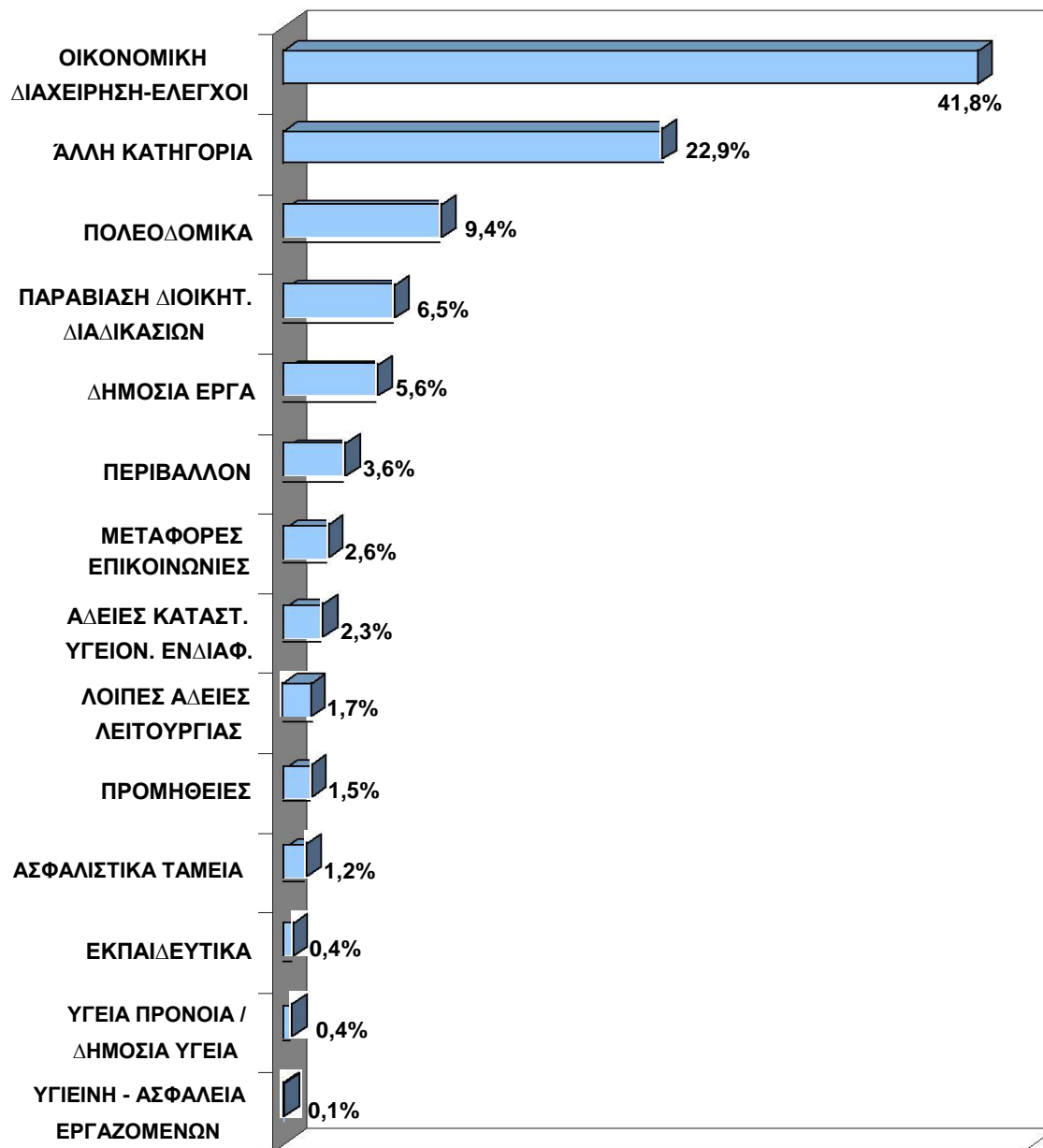
ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΝΣΤΑΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΛΟΓΟ ΕΝΣΤΑΣΗΣ



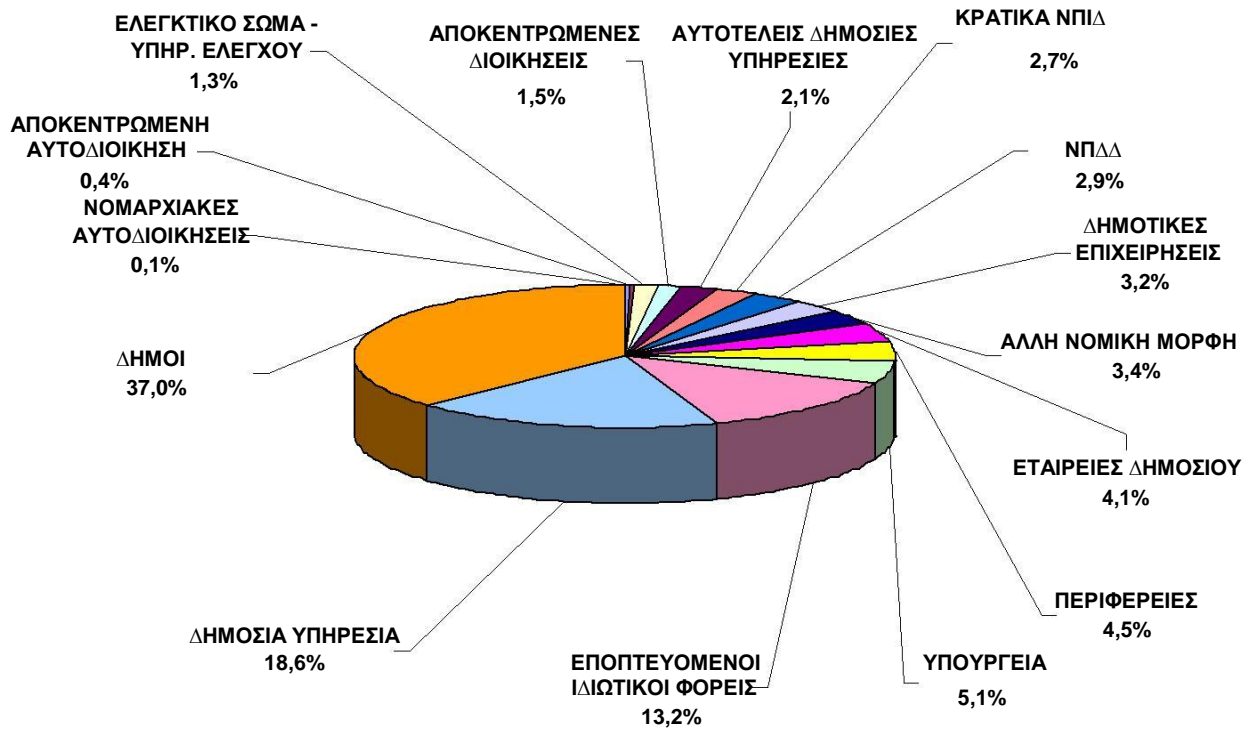
ΓΡΑΦΗΜΑ 2
ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΝΣΤΑΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΛΟΓΟ ΕΝΣΤΑΣΗΣ



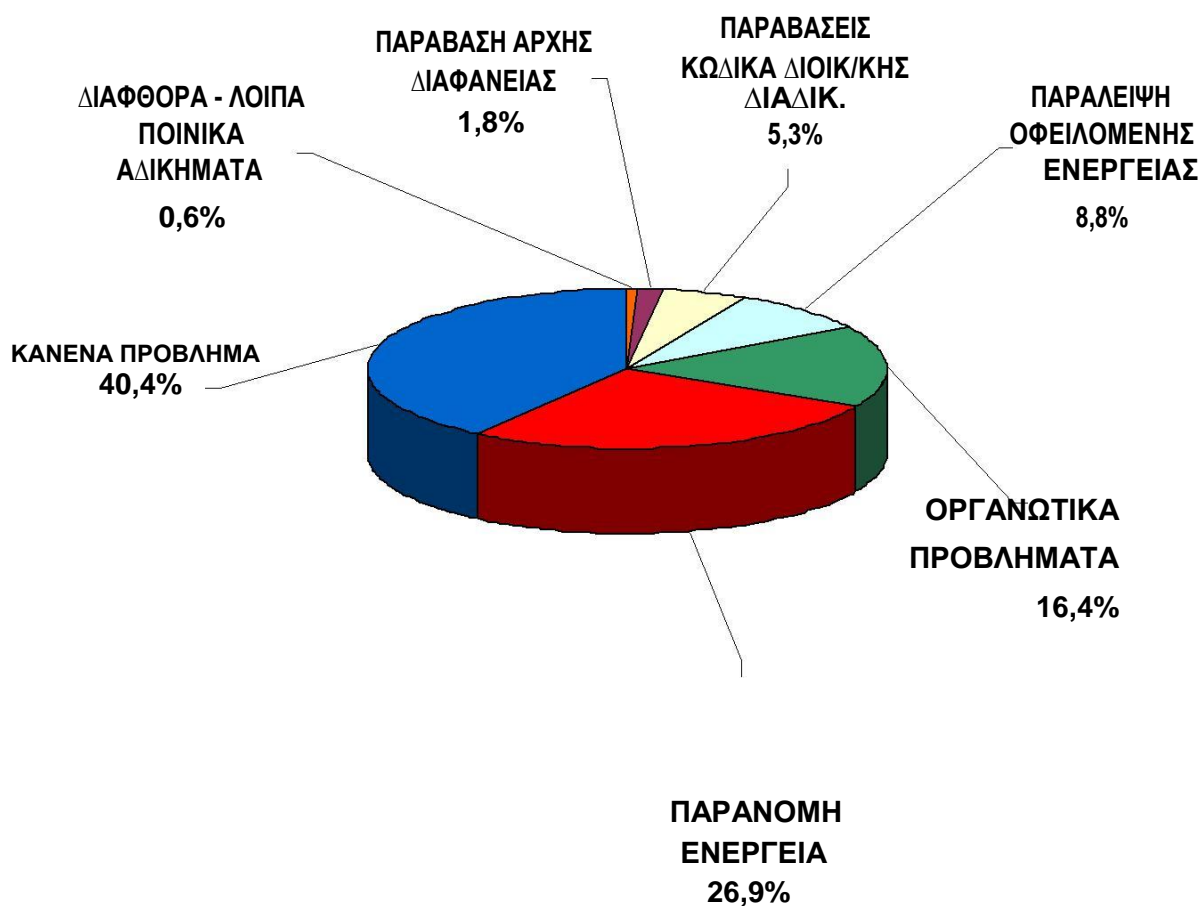
**ΓΡΑΦΗΜΑ 3
ΠΟΣΟΣΤΟ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ
ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΗ
ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ**



**ΓΡΑΦΗΜΑ 4
ΠΟΣΟΣΤΟ
ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ
ΝΟΜΙΚΗ ΜΟΡΦΗ
ΦΟΡΕΑ**



**ΓΡΑΦΗΜΑ 5
ΠΟΣΟΣΤΟ
ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ
ΚΑΤΑ ΜΟΡΦΗ
ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ**



ΠΙΝΑΚΑΣ 1

ΠΟΙΝΙΚΕΣ ΔΙΩΞΕΙΣ	
ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΔΙΩΚΟΜΕΝΟΥ	ΠΛΗΘΟΣ ΔΙΩΚΟΜΕΝΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ *	575
ΑΙΡΕΤΟΣ	360
ΣΩΜΑΤΑ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ	110
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΕΥΡΥΤΕΡΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ	36
ΜΕΛΟΣ Δ.Ε.Π.	12
ΣΥΝΟΛΟ	1093

ΠΑΡΑΠΕΜΠΤΙΚΟ ΒΟΥΛΕΥΜΑ	
ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΔΙΩΚΟΜΕΝΟΥ	ΠΛΗΘΟΣ ΔΙΩΚΟΜΕΝΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ *	14
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΕΥΡΥΤΕΡΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ	2
ΑΙΡΕΤΟΙ	13
ΣΥΝΟΛΟ	29

ΚΑΤΑΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	
ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΔΙΩΚΟΜΕΝΟΥ	ΠΛΗΘΟΣ ΔΙΩΚΟΜΕΝΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ *	46
ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ ΕΥΡΥΤΕΡΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ	3
ΑΙΡΕΤΟΙ	3
ΣΥΝΟΛΟ	52

ΕΝΕΡΓΕΙΑ Γ.Ε.Δ.Δ.	ΠΛΗΘΟΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ
ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ Γ.Ε.Δ.Δ. ΓΙΑ ΕΝΑΡΞΗ / ΕΠΙΣΠΕΥΣΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ	1093
ΑΙΤΗΜΑ Γ.Ε.Δ.Δ. ΓΙΑ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΓΩΓΗΣ	31

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

ΤΟ ΕΡΓΟ ΤΟΥ ΣΕΕΔΔ	ΣΥΝΟΛΟ
ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΙΣ – ΕΛΕΓΧΟΙ	404
ΕΛΕΓΧΟΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	38
ΣΥΝΟΛΟ	442
ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΕΣ ΕΞΕΤΑΣΕΙΣ	22
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	464

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

ΕΝΑΥΣΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	Πλήθος	%
Αυτεπάγγελα	9	2,22
Εντολή Υπουργού	103	25,49
Αίτημα ΓΕΔΔ	20	4,95
Αίτημα Ανεξάρτητης Αρχής	1	0,25
Αίτημα Δικαστικής Αρχής	14	3,47
Εντολή Γ.Γ. Περιφέρειας	7	1,73
Αίτημα Δημόσιας Υπηρεσίας	14	3,47
Καταγγελία	236	58,42
Σύνολο	404	100,00

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ			ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ		Σύνολο	%
	Υπουργεία	Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	Ν.Π.Δ.Δ.	Περιφέρειες	Δήμοι και Επιχειρήσεις τους		
Δόμηση, Χωροταξία	2	3		8	46	59	14,90
Φυσικό Περιβάλλον	1	16		4		21	5,30
Πολιτιστικό Περιβάλλον	3	3				6	1,52
Έργα, Προμήθειες, Συμβάσεις	3	1	6	2	20	32	8,08
Άδειες Επιχειρήσεων, Άσκησης Επαγγελματών				2	3	5	1,26
Υγεία, Πρόνοια			10	1	1	12	3,03

Ασφάλιση, Απασχόληση	3		6		2	11	2,78
Εκπαίδευση, Κατάρτιση	13		12	1		26	6,57
Μεταφορές, Επικοινωνίες	1			3		4	1,01
Αναπτυξιακά και λοιπά Προγράμματα	1		1	1		3	0,76
Δημόσια Περιουσία-Έσοδα	2	2			1	5	1,26
Οργάνωση, Λειτουργία Υπηρεσιών	25	4	39	9	26	103	26,01
Λοιπά θέματα ΟΤΑ Α' βαθμού					109	109	27,53
ΣΥΝΟΛΟ	54	29	74	31	208	396	100,00
%	13,64	7,32	18,69	7,83	52,53	100,00	

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

α/α	Θεματικό αντικείμενο	Αριθμός εκθέσεων	Αριθμός εκθέσεων με αναζήτηση ευθυνών	Δείκτης παραβατικότητας
1	Δόμηση, Χωροταξία	59	1	1,69
2	Φυσικό Περιβάλλον	21	4	19,05
3	Πολιτιστικό Περιβάλλον	6		0,00
4	Έργα, Προμήθειες	32	8	25,00
5	Άδειες Επιχειρήσεων, Άσκησης Επαγγελματιών	5	2	40,00
6	Υγεία, Πρόνοια	12	2	16,67
7	Ασφάλιση, Απασχόληση	11	1	9,09
8	Εκπαίδευση, Κατάρτιση	26	6	23,08
9	Μεταφορές, Επικοινωνίες	4		0,00
10	Αναπτυξιακά και λοιπά Προγράμματα	3	1	33,33
11	Δημόσια Περιουσία-Έσοδα	5	1	20,00
12	Οργάνωση, Λειτουργία Υπηρεσιών	105	26	24,76
13	Λοιπά θέματα ΟΤΑ α' βαθμού	107	80	74,77
	Σύνολο	396	132	Γενικός Δείκτης 33,3

Μέρος Β

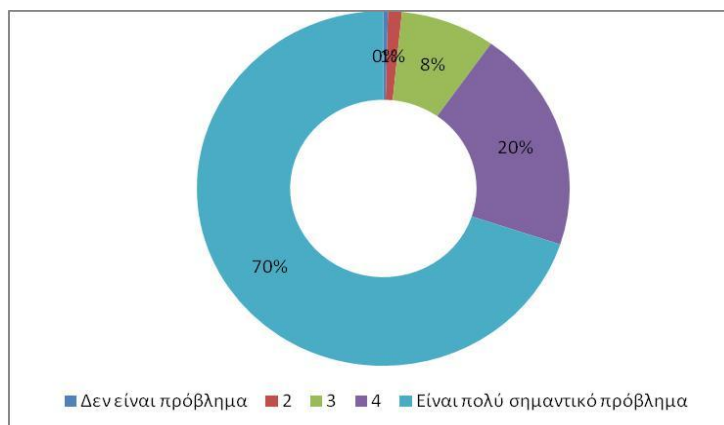
Τα δεδομένα που ακολουθούν προέρχονται από την έρευνα κοινής γνώμης που πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα (Σεπτέμβριος 2012-Φεβρουάριος 2013) για λογαριασμό της μη κυβερνητικής οργάνωσης “Transparency International”, τα στοιχεία της οποίας παρατίθενται στην αρχή της παρούσας ενότητας. Στο πρώτο γράφημα απεικονίζονται οι απαντήσεις των πολιτών στο ερώτημα «Πόσο μεγάλο είναι το πρόβλημα της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα». Σε κλίμακα 1-5 (όπου 1=δεν είναι καθόλου πρόβλημα και 5=είναι πολύ σημαντικό πρόβλημα), το 70% των ερωτηθέντων απάντησε ότι η διαφθορά είναι πολύ σημαντικό πρόβλημα στο δημόσιο τομέα. Στο δεύτερο γράφημα απεικονίζεται η έκταση της διαφθοράς ανά θεσμό σύμφωνα με τις απόψεις των πολιτών σε κλίμακα 1-5 (όπου 1=καθόλου διεφθαρμένη και 5=είναι πάρα πολύ διεφθαρμένη). Παρατηρείται, ότι τα πολιτικά κόμματα είναι ο πιο διεφθαρμένος θεσμός (μέσος όρος 4.6), και ακολουθούν τα Μ.Μ.Ε (μέσος όρος 4.4), το κοινοβούλιο (μέσος όρος 4.3), οι ιατρικές υπηρεσίες (μέσος όρος 4.1) οι δημόσιες υπηρεσίες (μέσος όρος 3.9) και ο δικαστικός κλάδος (μέσος όρος 3.9). Τα στοιχεία αυτά μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι πολίτες αντιλαμβάνονται τη διαφθορά ως ένα φαινόμενο που σχετίζεται με τις τρεις ανεξάρτητες εξουσίες του πολιτεύματος μας, δηλαδή την Εκτελεστική, την Νομοθετική και τη Δικαστική. Προκύπτει δηλαδή, ότι το φαινόμενο της διαφθοράς έχει κατά την άποψη των πολιτών δομικά χαρακτηριστικά στην Ελλάδα, ενώ η έντασή του είναι τέτοια σε βαθμό που απειλεί την ίδια την υπόσταση της Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη η γενική απαξίωση των πολιτών προς τα κόμματα και εν’ γένει την έννοια της πολιτικής. Στο ίδιο γράφημα, οι θρησκευτικοί φορείς, το εκπαιδευτικό σύστημα, οι Μ.Κ.Ο και ο στρατός εμφανίζουν τους χαμηλότερους μέσους όρους, ωστόσο μπορούν να γίνουν κάποιες παρατηρήσεις για τον κάθε θεσμό ξεχωριστά. Αναφορικά με τους θρησκευτικούς φορείς μπορεί να σημειωθεί ότι το αυξημένο θρησκευτικό συναίσθημα των Ελλήνων πολιτών σε συνδυασμό με την απουσία ελέγχων, ενδέχεται να είναι παράγοντες που συμβάλουν στη διαμόρφωση της εν’ λόγω πεποίθησης. Σχετικά με το στρατό και τις Μ.Κ.Ο –όπου πρόσφατοι έλεγχοι που πραγματοποιήθηκαν σε μεταγενέστερο χρόνο από τη διενέργεια της εν’ λόγω έρευνας

κοινής γνώμης, διαπίστωσαν παράτυπες χρηματοδοτήσεις προς αυτές, από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης- ενδέχεται να οφείλεται επίσης στην απουσία ελέγχων, ενώ για το εκπαιδευτικό σύστημα σημειώνεται ότι υπάρχουν εκ των πραγμάτων μειωμένα κίνητρα για τη διενέργεια πράξεων διαφθοράς, εφόσον δεν υφίστανται στο χώρο αυτό σημαντικά προσδωκόμενα οικονομικά οφέλη.

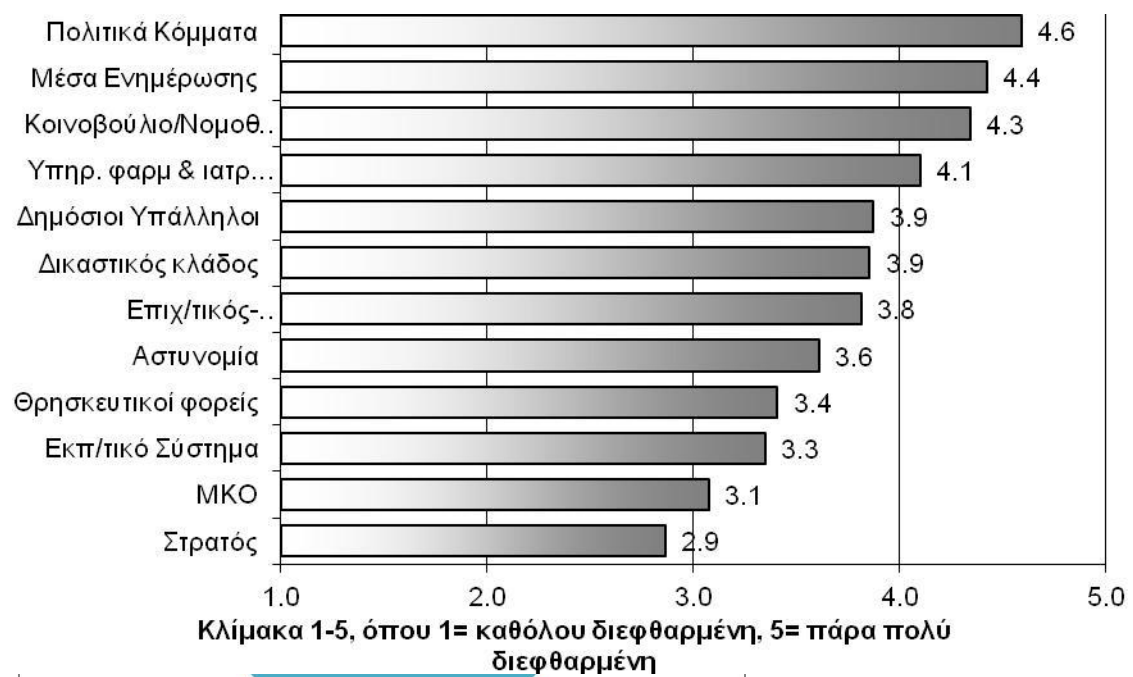
Στον πίνακα που ακολουθεί απεικονίζονται τα ποσοστά των απαντήσεων που έδωσαν οι πολίτες, που παραδέχτηκαν ότι δωροδόκησαν σε κάποια δημόσια υπηρεσία κατά τους δώδεκα τελευταίους μήνες, στο ερώτημα «Γιατί οι άνθρωποι δωροδοκούν». Παρατηρείται έτσι ένα υψηλό ποσοστό (41%) που απάντησε ότι ήταν ο μοναδικός τρόπος για να εξυπηρετηθεί, ενώ αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός ότι στους πολίτες που έχουν λάβει μόνο τη βασική εκπαίδευση, το ποσοστό ανεβαίνει στο 53%. Στο γράφημα 3 απεικονίζεται ποσοστό 82% των ερωτώμενων που απάντησε ότι οι απλοί Έλληνες μπορούν να κάνουν τη διαφορά στον αγώνα κατά της διαφθοράς. Από αυτό το ποσοστό μπορούμε να συμπεράνουμε –σε συνδυασμό με το 70% του πρώτου γραφήματος που θεωρεί ότι το πρόβλημα της διαφθοράς στον Ελληνικό δημόσιο τομέα είναι πολύ σημαντικό- αφενός ότι οι πολίτες έχουν αντιληφθεί τη σημαντικότητα του προβλήματος στον Ελληνικό δημόσιο τομέα και αφετέρου ότι είναι διατεθειμένοι να αναλάβουν δράση για την πάταξη του φαινομένου. Στον πίνακα 2 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα από τις απαντήσεις των πολιτών σε ερώτηση σχετικά με το που θα ανέφεραν ένα περιστατικό διαφθοράς. Προκύπτει, ότι αθροιστικά ένα ποσοστό που προσεγγίζει το 62% θα ήταν διατεθειμένο να αναφέρει ένα περιστατικό διαφθοράς σε μία κρατική δομή ενώ μόλις ένα 12% απάντησε ότι θα ανέφερε ένα περιστατικό διαφθοράς σε μια ανεξάρτητη μη κερδοσκοπική οργάνωση. Παρατηρείται εδώ μια ουσιώδης αντίφαση ανάμεσα στην έλλειψη εμπιστοσύνης προς τις κρατικές δομές που οι ίδιοι οι ερωτώμενοι χαρακτηρίζουν κατά μεγάλο ποσοστό σε προηγούμενες ερωτήσεις ως διεφθαρμένες και στην επιλογή τους να αναφέρουν ένα περιστατικό διαφθοράς σε μια κρατική δομή αντί σε μια ανεξάρτητη μη κερδοσκοπική οργάνωση. Το γεγονός αυτό μπορεί να οφείλεται στην έλλειψη ενημέρωσης για τις δυνατότητες αποτελεσματικής παρέμβασης μιας Μ.Κ.Ο., αλλά σημαντικότερα, μάλλον οφείλεται στη διαμορφωμένη «κουλτούρα» του Έλληνα πολίτη που τείνει να θεωρεί το κράτος ως τον μοναδικό ρυθμιστή των σημαντικών οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων. Και δεν θα μπορούσε να είναι διαφορετικά αφού το σύγχρονο Ελληνικό κράτος -με ελάχιστες διαφοροποιήσεις κατά την τελευταία δεκαετία- λειτουργεί άκρως

παρεμβατικά σε όλους τους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής μην αφήνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο χώρο για την ανάπτυξη μιας κοινωνίας των πολιτών. Έτσι και στην περίπτωση της διαφθοράς, το κράτος καλείται να ελέγξει τον εαυτό του. Στον τρίτο και τελευταίο πίνακα, απεικονίζονται οι απαντήσεις των πολιτών που κλήθηκαν να απαντήσουν στην ερώτηση : «Για ποιο λόγο οι άνθρωποι δεν θα ανέφεραν ένα περιστατικό διαφθοράς». Ένα σημαντικό ποσοστό του 56% απάντησε ότι «δεν θα έκανε καμία διαφορά», υποδηλώνοντας με αυτόν τον τρόπο την απογοήτευσή του από τα αποτελέσματα των ασκούμενων πολιτικών για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Επίσης, ένα εξίσου σημαντικό ποσοστό του 31% απάντησε ότι: «φοβάμαι τις συνέπειες», μία στάση που θα πρέπει να προβληματίσει ιδιαίτερα τον κάθε αναγνώστη της παρούσας έρευνας και καθιστά επιτακτική την ανάγκη λήψης περαιτέρω μέτρων για την προστασία του καταγγέλλοντα.

ΓΡΑΦΗΜΑ 1 «Πόσο μεγάλο είναι το πρόβλημα της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα;»



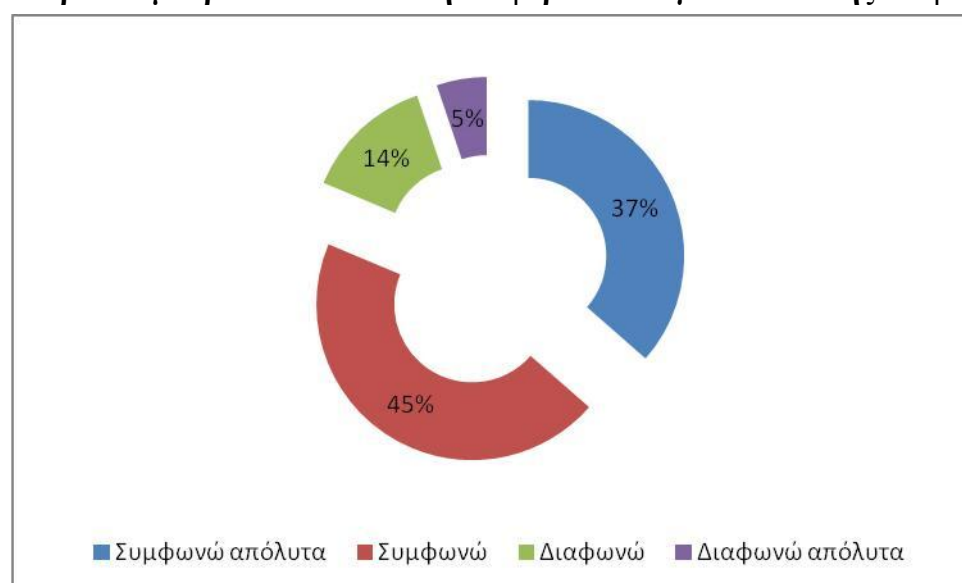
ΓΡΑΦΗΜΑ 2 « Σε κλίμακα 1-5, (όπου 1=καθόλου διεφθαρμένη και 5=είναι πάρα πολύ διεφθαρμένη), σε τι βαθμό βλέπετε καθεμιά από τις κάτωθι κατηγορίες να επηρεάζεται από διαφθορά στην Ελλάδα;»



ΠΙΝΑΚΑΣ 1 «Ποιος ήταν ο κυριότερος λόγος για τον οποίο δωροδοκήσατε;»

ΧΩΡΑ	ΩΣ ΔΩΡΟ ΓΙΑ ΕΚΦΡΑΣΩ ΕΥΓΝΩΜΟΣΥΝΗ	ΝΑ	ΓΙΑ ΝΑ ΓΛΥΤΩΣΩ ΧΡΗΜΑΤΑ / ΝΑ ΠΕΤΥΧΩ ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΤΙΜΗ	ΓΙΑ ΝΑ ΕΠΙΤΑΧΥΝΩ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ	ΗΤΑΝ ΜΟΝΑΔΙΚΟΣ ΤΡΟΠΟΣ ΓΙΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΘΩ	Ο ΝΑ
Ελλάδα	22%		6%	31%	41%	
Άνδρες	19%		2%	39%	41%	
Γυναίκες	26%		10%	24%	41%	
Κάτω των 25 ετών	6%		15%	31%	48%	
25-50 ετών	25%		4%	31%	40%	
50-65 ετών	25%		5%	33%	37%	
Βασική εκπαίδευση	13%		5%	29%	53%	
Δευτεροβάθμια εκπαίδευση	25%		6%	33%	36%	
Υψηλό επίπεδο μόρφωσης	22%		6%	31%	41%	

ΓΡΑΦΗΜΑ 3 «Συμφωνείτε ή διαφωνείτε με την ακόλουθη δήλωση; απλοί άνθρωποι μπορούν να κάνουν τη διαφορά στον αγώνα κατά της διαφθοράς»



ΠΙΝΑΚΑΣ 2 «Σε ποιο φορέα/οργανισμό θα αναφέρατε περιστατικό διαφθοράς»;

ΧΩΡΑ	ΚΑΤΕΥΘΕΙΑΝ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΗ ΣΤΗΝ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟ ΥΠΗΡΕΣΙΑ/ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ	ΣΕ ΕΝΑ ΓΕΝΙΚΟ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ Ή ΣΕ ΕΙΔΙΚΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΗ	ΣΕ ΜΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ	ΣΤΑ ΜΜΕ	ΑΛΛΟ
Ελλάδα	32%	30%	12%	20%	7%

ΠΙΝΑΚΑΣ 3 «Για ποιο λόγο οι άνθρωποι δεν θα ανέφεραν ένα περιστατικό διαφθοράς»;

ΧΩΡΑ	ΔΕΝ ΓΝΩΡΙΖΩ ΠΟΥ ΚΑΤΑΓΕΙΛΩ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	ΜΠΟΡΩ ΝΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΟ	ΦΟΒΑΜΑΙ ΤΙΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ	ΔΕΝ ΘΑ ΕΚΑΝΕ ΚΑΜΙΑ ΔΙΑΦΟΡΑ	ΑΛΛΟ
Ελλάδα	5%		31%	56%	8%

3.5 Ο «Εθνικός Συντονιστής κατά της διαφθοράς», ως παράδειγμα προς αποφυγή (Ν. 4152/2013)

Ήδη σε προηγούμενες ενότητες του παρόντος κεφαλαίου προτείνονται μέθοδοι αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς μέσω της υιοθέτησης νομοθετικών πρωτοβουλιών, αλλά και στρατηγικών διοίκησης και οργάνωσης εντός των δημοσίων οργανισμών. Στη παρούσα ενότητα, κρίνεται σκόπιμο να γίνει αναφορά σε μία πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης που αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθότι αυτή εμφανίζει ξεχωριστό ενδιαφέρον τόσο από νομοτεχνικής απόψεως αλλά παράλληλα δίνει και το στίγμα της κυβερνητικής άποψης για την κατεύθυνση της εν λόγω πολιτικής.

Με την παράγραφο ΙΓ του Ν. 4152/2013 που φέρει τον τίτλο «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046, 4093/2012 και 4127/2013» που ψηφίστηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο και δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως την 9^η/05/2013, συνίσταται η θέση του «Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς», καθορίζονται οι αρμοδιότητές του και ρυθμίζονται οργανωτικά και λειτουργικά θέματα. Ειδικότερα, στην ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟ ΙΓ.1, μεταξύ άλλων, ορίζονται τα εξής: «Συνίσταται θέση Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Εθνικός Συντονιστής), ο οποίος υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό...». «Για τη θέση του Εθνικού Συντονιστή επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και ευρύτερης αποδοχής που διορίζεται με απόφαση του Πρωθυπουργού...». Στην ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟ ΙΓ.2 ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Παρακολουθεί την εφαρμογή του σχεδίου, ελέγχει την τήρησή του και επεμβαίνει στις περιπτώσεις που διαπιστώνονται αποκλίσεις». «Ο Εθνικός Συντονιστής απολαμβάνει ανεξαρτησίας στην άσκηση των καθηκόντων του». «Συνεργάζεται με τους Υπουργούς...Στο πλαίσιο της συνεργασίας αυτής εισηγείται στους αρμόδιους Υπουργούς νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις». «Μπορεί να ζητεί από τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες στατιστικά στοιχεία, καθώς και άλλα στοιχεία και πληροφορίες σχετικά με υποθέσεις διαφθοράς και να απευθύνει προς αυτές τις αναγκαίες για το συντονισμό του έργου τους συστάσεις». Ακολούθως ορίζεται: «Μπορεί να ζητεί από τις αρμόδιες δικαστικές και εισαγγελικές αρχές στατιστικά στοιχεία, καθώς και πληροφορίες για τη δικονομική πορεία των υποθέσεων διαφθοράς και να λαμβάνει αντίγραφα βουλευμάτων, δικαστικών αποφάσεων και άλλων πράξεων των δικαστικών και εισαγγελικών αρχών». Στην ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟ ΙΓ.3 που ακολουθεί ορίζεται ο τρόπος συγκρότησης της «Συντονιστικής Επιτροπής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς» η οποία στην πραγματικότητα αποτελεί το επιχειρησιακό σκέλος του οργάνου. Σε αυτήν την επιτροπή, μεταξύ άλλων, συμμετέχει και ο Εισαγγελέας κατά της Διαφθοράς. Στην εν λόγω ΥΠΟΠΑΡΑΓΡΑΦΟ ορίζονται, μεταξύ άλλων τα εξής: «Τα μέλη της Συντονιστικής Επιτροπής ορίζονται με απόφαση του Πρωθυπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». «Τα μέλη της Συντονιστικής Επιτροπής –μεταξύ των οποίων, όπως ήδη αναφέρθηκε είναι και ο Εισαγγελέας κατά της Διαφθοράς- παρέχουν στον Εθνικό Συντονιστή όλες τις διαθέσιμες πληροφορίες, στοιχεία και δεδομένα των Υπηρεσιών ή Φορέων που εκπροσωπούν, που είναι αναγκαία για το σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της εφαρμογής της εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς».

Ως προς το νομοτεχνικό σκέλος αυτής της νομοθετικής διάταξης οφείλουν να γίνουν κάποιες παρατηρήσεις. Αρχικά, παρατηρείται και σε αυτόν τον νόμο –όπως αντίστοιχα συνέβη και με το Ν. 3074/2012 με τον οποίο συστήθηκε «η Αρχή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης»- μία ασάφεια ως προς τη θέση της νέας αυτής δομής στο ισχύον νομικό σύστημα. Αυτό συμβαίνει διότι το Ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 101 Α ορίζει τη διαδικασία σύστασης και στελέχωσης των Α.Δ.Α με ορισμένο τρόπο, που δεν συμφωνεί με τα προβλεπόμενα του εν λόγω νόμου. Ωστόσο, μία «ιδιότυπη» Α.Δ.Α μπορεί να συσταθεί και με διάταξη νόμου αν αυτή είναι η βούληση του νομοθέτη. Και εν προκειμένω, ορίζεται ότι «...ο Εθνικός Συντονιστής απολαμβάνει ανεξαρτησίας στην άσκηση των καθηκόντων του». Έστω και έτσι όμως, ποιος μπορεί να μιλήσει για μία πραγματικά ανεξάρτητη, έστω και «ιδιότυπη» Αρχή όπως είναι αυτή, όταν στην πράξη τον απόλυτο έλεγχο της έχει αποκλειστικά και μόνο ο Πρωθυπουργός, χωρίς κανένα άλλο θεσμικό αντίβαρο; Επιπρόσθετα, πώς προσδιορίζεται η «επέμβαση της εν λόγω δομής στις περιπτώσεις που διαπιστώνονται αποκλίσεις»; Ποια είναι τα «άλλα στοιχεία και πληροφορίες» που μπορεί να ζητεί από τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες σχετικά με υποθέσεις διαφθοράς; Σε τι μπορούν να του χρησιμεύσουν οι πληροφορίες σχετικά με τη δικονομική πορεία των υποθέσεων διαφθοράς; Σημαντικότερα όμως, ποιες είναι οι «άλλες πράξεις» που μπορεί να ζητά η εν λόγω δομή, εκτός των δικαστικών αποφάσεων και βουλευμάτων από τις αρμόδιες δικαστικές και εισαγγελικές δομές; Και εν' τέλει, πώς μπορεί να προσδιοριστεί ο ρόλος του Εισαγγελέα κατά της Διαφθοράς ως προς τη συμμετοχή του στη «Συντονιστική Επιτροπή» αυτής της δομής; Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω, κάλλιστα θα μπορούσε να ισχυριστεί κάποιος ότι ο εν λόγω νόμος αντίκειται ευθέως στις διατάξεις του άρθρου 26Σ, ενώ κινείται στα όρια της συνταγματικότητας ως προς τις διατάξεις των άρθρων 19 και 101 Α παρ2 του Συντάγματος. Κατά την προσωπική μου γνώμη ούτε η επίκληση της παραγράφου 2 του άρθρου 82 Σ μπορεί να άρει την αντισυνταγματικότητα του εν λόγω νόμου, ούτε όμως και τα οριζόμενα στην παράγραφο 2 του άρθρου 89 Σ, καθότι αυτή εφαρμόζεται μόνο κατ' εξαίρεση. Συνοψίζοντας λοιπόν, η εν λόγω δομή μπορεί να χαρακτηριστεί μόνο ως ένα «νομικό μάρφωμα» με αμφίβολη συνταγματική νομιμοποίηση, ενώ παρατηρείται επίσης ότι σε μια παρόμοια περίπτωση, αυτή του «Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης» -η οποία όμως δεν είχε τέτοια θεσμικά ατοπήματα- χρειάστηκε να περάσουν 6 χρόνια από τη σύστασή του μέχρι η Ολομέλεια του Σ.τ Ε, με την υπ' αριθμό 1849/2008 απόφασή της, να τον κατατάξει

στην κατηγορία των μετακλητών ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων των εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας θέσεων.

Ως προς την πολιτική σκοπιμότητα για την υιοθέτηση της συγκεκριμένης νομοθετικής πρωτοβουλίας σημειώνεται ότι ακόμα και οι «καλές προθέσεις» μιας οποιασδήποτε κυβέρνησης για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, μπορούν να τεθούν υπό αμφισβήτηση όταν εξωτερικεύονται με θεσμικούς πειραματισμούς, όπως είναι αυτός που ήδη περιέγραφα. Και αυτό θα συμβεί για μια σειρά από λόγους που θα αναφέρω παρακάτω.

Στον ιστότοπο της Γενικής Γραμματείας Μέσων Ενημέρωσης της Ελληνικής Κυβέρνησης (www.ggme.gov.gr) σε επισυναπτόμενο αρχείο με τίτλο «Χαρτογράφηση υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών» αριθμούνται περίπου 27 δομές που ,μεταξύ άλλων, έχουν ως στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς. Παράλληλα στην ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2013 καταγράφονται 15 σώματα/υπηρεσίες ελέγχου. Παρά το γεγονός λοιπόν ότι υπάρχουν δεκάδες δομές που έχουν ως στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς, τα αποτελέσματα ,μέχρι στιγμής, είναι ομολογουμένως κατώτερα των προσδοκιών. Και αυτό συμβαίνει γιατί οι εν λόγω δομές εντάχθηκαν στο ήδη υπάρχον υπέρμετρα γραφειοκρατικό σύστημα λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Αυτή η στρατηγική, πέρα του γεγονότος ότι δεν καταπολεμά τα αίτια του φαινομένου –όπως προσπάθησα να τα περιγράψω σε προηγούμενη ενότητα του κεφαλαίου- επιπρόσθετα, δημιουργεί επιχειρησιακά προβλήματα ως προς τη λειτουργία τους, όπως μεταξύ άλλων είναι, η έλλειψη συντονισμού και οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Η λύση του προβλήματος ίσως θα πρέπει να βασιστεί στην κατάργηση νόμων και υπηρεσιών και όχι στη δημιουργία νέων όπως αυτή του Ν. 4152/2013. Το έργο της καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς θα πρέπει να το αναλάβει μία Α.Δ.Α –αν κριθεί σκόπιμο προβλεπόμενη με Συνταγματική διάταξη- που θα προσλάβει πολυάριθμο και εξειδικευμένο προσωπικό για αυτόν το σκοπό. Ενώ η διάρθρωση, η λειτουργία της και η σχέση της με τις διακριτές εκ του Συντάγματος εξουσίες του Πολιτεύματος μπορεί να γίνει κατά τον τρόπο που περιγράφεται στην ενότητα 3.3 του παρόντος κεφαλαίου. Σημαντικότερα όμως, ένα τέτοιο εγχείρημα θα πρέπει να βασιστεί στην ευρύτερη συναίνεση των πολιτικών δυνάμεων του τόπου και την ενεργοποίηση, προς αυτή την κατεύθυνση, της ίδιας της κοινωνίας. Όσο σημαντική και αν κρίνεται η προτεραιότητα αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς –που ομολογουμένως

έχει λάβει ανεξέλεγκτες διαστάσεις στην Ελλάδα-, οι όποιες πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται θα πρέπει να είναι προσεκτικές και στοχευμένες και κυριότερα θα πρέπει να σέβονται τις θεσμικές λειτουργίες του Πολιτεύματος αλλά και τα χαρακτηριστικά του νομικού μας πολιτισμού. Σε αντίθετη περίπτωση, αν επιλεγεί μια στρατηγική στη βάση του ότι: «ο σκοπός αγιάζει τα μέσα», τότε, είναι πολύ πιθανό η επιλογή αυτή να προκαλέσει σημαντικότερα προβλήματα από αυτά που έχει δημιουργήσει το φαινόμενο της διαφθοράς στην Ελλάδα.

Κεφάλαιο 4^ο Διεθνείς προσπάθειες αντιμετώπισης της διαφθοράς

4.1 Οι δράσεις του Ο.Ο.Σ.Α για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD)⁴⁹, δημιουργήθηκε το 1948 ως Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (Organization for European Economic Co-operation-OEEC) με σκοπό να διαχειριστεί το σχέδιο (Marshall) για την ανοικοδόμηση της Ευρώπης μετά το Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο. Το 1960 μετασχηματίζεται στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, όπου πλέον δυνατότητα συμμετοχής έχουν και μη ευρωπαϊκά κράτη. Η εν λόγω δομή χαρακτηρίζεται ως ένας διεθνής οργανισμός των ανεπτυγμένων κρατών που προωθούν τις αρχές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και της οικονομίας της ελεύθερης αγοράς. Ο Ο.Ο.Σ.Α έχει την έδρα του στο Παρίσι και αριθμεί σήμερα 34 κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων είναι και η Ελλάδα που αποτελεί ένα από τα ιδρυτικά του μέλη, ενώ χρέη Γενικού Γραμματέα εκτελεί σήμερα ο Χοσέ Άνχελ Γκουρία. Ο Ο.Ο.Σ.Α έχει ψηλά στην ατζέντα του το ζήτημα της αντιμετώπισης της διαφθοράς και ιδιαίτερα κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, το έχει αναδείξει σε απόλυτη προτεραιότητα για τα κράτη μέλη του. Στην παρούσα ενότητα του κεφαλαίου θα παρουσιαστούν συνοπτικά τα βασικά στοιχεία της διαφθοράς όπως την προσεγγίζει ο

⁴⁹ Βλ. στον ιστότοπο <http://www.oecd.org>.

εν λόγω οργανισμός, καθώς και οι προτεινόμενες στρατηγικές προς τα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση του φαινομένου.

Στο γενικό πλαίσιο, ο Ο.Ο.Σ.Α αντιλαμβάνεται το φαινόμενο της διαφθοράς ως κρίσιμο ανασταλτικό παράγοντα των διαδικασιών προώθησης του παγκόσμιου νεοφιλελεύθερου μοντέλου οικονομικής οργάνωσης, και για αυτόν ακριβώς το λόγο η αντιμετώπισή του προϋποθέτει ένα ευρύ πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των ανεπτυγμένων χωρών. Ως εμπόδιο για την επίτευξη του στόχου αυτού λειτουργεί η μη δεσμευτικότητα των αποφάσεων του οργανισμού για τα κράτη μέλη, εφόσον αυτές καθίστανται λειτουργικές και επιφέρουν αποτελέσματα μόνο μετά την ενσωμάτωσή τους στα νομικά συστήματα των κρατών μελών. Σημείο καμπής ως προς την παραγωγή νομικών κανόνων για την αντιμετώπιση του φαινομένου, υπήρξε αναμφίβολα, η Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές –γνωστή ως «1997 Bribery Convention» η οποία ενσωματώθηκε σε σύντομο χρονικό διάστημα στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, και στην Ελλάδα κυρώθηκε με το ν. 2656/1998. Στην «1997 Bribery Convention» ο Οργανισμός προσεγγίζει το φαινόμενο της διαφθοράς, σχεδόν αποκλειστικά, από οικονομοτεχνικά μοντέλα που παραβλέπουν τις πολιτικές και κοινωνικές προεκτάσεις του φαινομένου. Ίσως όμως δεν θα μπορούσε να συμβεί και διαφορετικά, αφού ο Ο.Ο.Σ.Α είναι πρωτίστως διεθνής οργανισμός οικονομικής συνεργασίας. Νομοτεχνικά η διαφθορά προσεγγίζεται μέσα από τα εγκλήματα της δωροδοκίας (bribery) και του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος (money laundering), ενώ η συμμετοχή του δημόσιου λειτουργού σε αυτή τη διαδικασία γίνεται αντιληπτή υπό το πρίσμα της δωροληψίας και της παράβασης καθήκοντος. Τα φαινόμενα της διαφθοράς αναπτύσσονται πλέον μέσω πολυδαίδαλων διαδρομών μεταφοράς χρήματος και συνεπικουρούνται από τα εργαλεία που προσφέρει η παγκοσμιοποιημένη πλέον, ελεύθερη οικονομία της αγοράς. Τα δρώντα πρόσωπα δραστηριοποιούνται διασυννοριακά και ενίοτε εφαρμόζουν πρακτικές οργανωμένου εγκλήματος. Ως εκ τούτου, ένα τέτοιο φαινόμενο που απειλεί ευθέως τις προοπτικές της παγκόσμιας ανάπτυξης καθίσταται αναγκαίο να αντιμετωπιστεί μέσω διεθνών συμπράξεων. Στο επίπεδο αυτό, πρέπει να σημειωθεί, ότι ο Ο.Ο.Σ.Α έχει εμφανίσει σημαντικές ελλείψεις ως προς τις δυνατότητες πίεσης που διαθέτει προς τα κράτη που αποτελούν φορολογικούς παραδείσους –όπως είναι για παράδειγμα η Ελβετία, το Λουξεμβούργο και η Μεγάλη Βρετανία που είναι μέλη του Οργανισμού και επιπρόσθετα μετέχουν στην «1997

Anti- Bribery Convention»- για τον έλεγχο των κεφαλαίων που διέρχονται από τις τραπεζικές τους δομές, ενώ παράλληλα σημαντικό έλλειμμα φαίνεται να υπάρχει και ως προς το πλαίσιο λειτουργίας των εταιρειών μεταφοράς χρημάτων εκτός τραπεζικού συστήματος.

Ειδικότερα, στην πρώτη παράγραφο του πρώτου άρθρου της Συνθήκης⁵⁰ τα συνυπογράφοντα μέλη αναλαμβάνουν την ευθύνη να εισάγουν στο νομικό τους σύστημα, όπου αυτό δεν υπάρχει ήδη, το αδίκημα της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές που προσδιορίζεται ως εξής: «..όποιος προσφέρει ή υπόσχεται να δώσει χρηματικό ή άλλο ωφέλημα ευθέως ή με ενδιάμεσο τρόπο σε αλλοδαπό δημόσιο λειτουργό, για τον εαυτό του ή για τρίτο μέρος, προκειμένου ο υπάλληλος αυτός να δράσει ή να παραλείψει οφειλόμενη ενέργεια κατά παράβαση των καθηκόντων του προκειμένου να αποκομίσει οποιοδήποτε όφελος ή πλεονέκτημα μία διεθνής σύμβαση επιχειρηματικής συναλλαγής..». Στο τρίτο άρθρο της Σύμβασης προβλέπεται η θέσπιση αποτελεσματικών ποινών για τις πράξεις αυτές καθώς και η δυνατότητα δήμευσης των χρηματικών και εν γένει περιουσιακών ωφελημάτων της δωροδοκίας. Σε επόμενα άρθρα της Σύμβασης ρυθμίζονται ζητήματα δικαιοδοσίας και αρμοδιότητας των αρχών, θέματα που αφορούν το ξέπλυμα «βρώμικου» χρήματος καθώς και ζητήματα δικαστικής συνεργασίας μεταξύ εμπλεκόμενων μερών που συμμετέχουν στην παρούσα Σύμβαση. Στις 26 Νοεμβρίου του 2009 το Συμβούλιο του Οργανισμού αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα αποτελεσματικής καταπολέμησης του φαινομένου υιοθετεί Σύσταση⁵¹ για την περεταίρω ενίσχυση της διαδικασίας καταπολέμησης της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Μέσω αυτής της Σύστασης το Συμβούλιο ενθαρρύνει τη διεθνή συνεργασία για την καταπολέμηση του φαινομένου και με μη κράτη μέλη και προτείνει μια σειρά μέτρων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος, στη δυνατότητα ακύρωσης συμβάσεων που συνήφθησαν με το δημόσιο στις οποίες εμφιλοχώρησαν πρακτικές χρηματισμού, στην ενίσχυση των πρακτικών εσωτερικού ελέγχου, συμμόρφωσης καθώς και της ορθής τήρησης του αισθήματος τους καθήκοντος εντός των επιχειρήσεων, στην καταπολέμηση των χρηματισμών μικρής κλίμακας, στην

⁵⁰ Βλ. στον ιστότοπο [http:// www.oecd.org](http://www.oecd.org) – «Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions» (Text of the Convention).

⁵¹ Βλ. στον ιστότοπο [http:// www.oecd.org](http://www.oecd.org) . – «Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions».

διευκόλυνση της αναφοράς φαινομένων δωροδοκίας μέσω της δημιουργίας δομών απευθείας καταγγελίας προς τις αρμόδιες αρχές και σε κάθε περίπτωση δίνεται έμφαση στη συνεχή και βήμα βήμα επισκόπηση της προόδου των κρατών μελών ως προς την εφαρμογή των περιεχομένων της «Anti-Bribery Convention 1997».

Η πρόσφατη αναφορά⁵² του Οργανισμού –που δημοσιεύτηκε στις 02/12/2014- σχετικά με την ανάλυση του εγκλήματος της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων εμπεριέχει σημαντικά στοιχεία ως προς τη μελέτη του φαινομένου. Σύμφωνα με αυτήν, 390 έρευνες που αφορούν το έτος 2013 βρίσκονται σε εξέλιξη σε 24 από τα 41 μέρη που συμμετέχουν στη Σύμβαση ενώ 7.3 έτη είναι η μέση διάρκεια των ερευνών για τις υποθέσεις που ολοκληρώθηκαν εντός του 2013 και 15 έτη ήταν ο μακρύτερος χρόνος που μεσολάβησε μέχρι την τελεσιδικία μιας υπόθεσης. Ποσό 1.8 δισεκατομμυρίων ευρώ ήταν το μεγαλύτερο ποσό που επιβλήθηκε σε υπόθεση, ενώ ποσό 149 εκατομμυρίων δολαρίων ήταν το μεγαλύτερο ποσό που κατασχέθηκε από ένα μόνο πρόσωπο. Επιπρόσθετα, στο 75% των υποθέσεων περιλαμβάνονταν πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν μέσω διαμέσων, 80 πρόσωπα προφυλακίστηκαν και 261 πρόστιμα επιβλήθηκαν σε πρόσωπα και εταιρείες που ενεπλάκησαν σε υποθέσεις. Από τα στοιχεία που προαναφέρθηκαν γίνεται αντιληπτό το μεγάλο μέγεθος των χρηματικών ποσών που διακινούνται μέσω δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, αλλά και το μεγάλο χρονικό διάστημα που απαιτείται για τη διεξαγωγή μιας έρευνας για σχετικές υποθέσεις.

Σχετικά με την Ελλάδα, κατά το διάστημα 31/01/2012 έως 02/02/2012 επισκέφτηκε την Αθήνα η ομάδα εργασίας⁵³ του Ο.Ο.Σ.Α για τη δωροδοκία των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, προκειμένου να εξετάσει το βαθμό προσαρμογής της χώρας ως προς τα προβλεπόμενα της «Anti-Bribery Convention». Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης αυτής τα μέλη της ομάδας εργασίας συναντήθηκαν με περισσότερους από 90 εκπροσώπους του Ελληνικού δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας και των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Από την ομάδα επισημάνθηκε αρχικά πως δεν κατέστη δυνατό να εξεταστούν με ορθό τρόπο

⁵² Βλ. στον ιστότοπο [http:// www.oecd.org](http://www.oecd.org). «Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials».

⁵³ Βλ. στον ιστότοπο [http:// www.oecd.org](http://www.oecd.org). «The Phase 3 Report on Greece by the OECD Working Group on Bribery. Steps taken by Greece to implement and enforce the OECD Anti-Bribery Convention. 06/2012».

επιμέρους ζητήματα της διαδικασίας προσαρμογής λόγω της αδυναμίας των Ελληνικών αρχών να παρέχουν σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα, λεπτομερή στατιστικά στοιχεία και μεταφρασμένη νομοθεσία, γεγονός που αποδόθηκε στην εξελισσόμενη οικονομική κρίση που πλήττει τη χώρα. Η ομάδα επισημαίνει στην αναφορά της ως κρίσιμο παράγοντα το γεγονός ότι ποσό ίσο με το 20-30% του Εθνικού Ακαθάριστου Προϊόντος είναι μαύρη οικονομία. Επισημαίνεται σε πρώτη φάση ότι η Ελλάδα έχει πολλαπλές αρχές για το χρηματισμό των αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων, γεγονός που αφενός θα βοηθήσει ως προς την προσαρμογή με τα προβλεπόμενα της Συνθήκης, αλλά αφετέρου δημιουργεί αλληλεπικαλύψεις και δυσλειτουργίες του μηχανισμού. Παρατηρείται, ότι η Ελλάδα έχει αυξήσει το μέγιστο όριο των προβλεπόμενων χρηματικών ποινών για τα φυσικά πρόσωπα που εμπλέκονται σε υποθέσεις δωροδοκίας αλλά επισημαίνεται ότι θα πρέπει να εξεταστεί η αποτελεσματικότητα αυτού του μέτρου σε συνδυασμό με το χαλαρό⁵⁴ ποινικό σύστημα, ενώ οι ποινές και τα πρόστιμα θα πρέπει να επιβάλλονται και στις περιπτώσεις που υπάρχει έμμεσο όφελος από τη δωροδοκία. Σε ένα άλλο επίπεδο εκφράζεται η ανησυχία της ομάδας για την υπόθεση δωροδοκίας της «Magyar Telekom» καθότι παρά το γεγονός ότι από τον Απρίλιο του 2010 κατέστη γνωστό ότι 3 πρόσωπα από την Ελλάδα εμπλέκονται στην υπόθεση, δεν έχει ξεκινήσει ακόμα έρευνα από τις αρμόδιες αρχές. Σημειώνεται επίσης ότι στις υποθέσεις οι δικαστικές αρχές θα πρέπει να συνεργάζονται όχι μόνο με το Σ.Δ.Ο.Ε αλλά και με την Ελληνική Αστυνομία, να συντονίζονται καλύτερα, ενώ προτείνεται η εκπαίδευση των δικαστικών λειτουργών και των στελεχών της Ελληνικής Αστυνομίας σε πρακτικά ζητήματα που αφορούν υποθέσεις δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών. Επιπλέον προτείνεται η διενέργεια περισσότερων συστηματικών φορολογικών ελέγχων κυρίως μέσω του εντοπισμού ποσών που υποκρύπτουν πρακτικές δωροδοκίας από τις επιστροφές φόρων και συστήνεται η ενημέρωση όλων των υπαλλήλων των φορολογικών ελεγκτικών μηχανισμών για τα προβλεπόμενα της Συνθήκης καθώς και η κάμψη των φορολογικών απορρήτων για τους ελεγκτές τέτοιων υποθέσεων. Επιπρόσθετα, παρατηρείται χαμηλός βαθμός ενημέρωσης των επιχειρηματιών ως προς τους κινδύνους εμπλοκής σε υποθέσεις δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές καθώς οι

⁵⁴Σημειώνεται ότι κατά τα έτη που ακολούθησαν το 2012, ιδίως κατά το έτος 2014, αυστηροποιήθηκαν σημαντικά οι ποινές του Ποινικού Κώδικα για τα σχετικά εγκλήματα. Βλ. σχετικά στην ενότητα 3.2 της παρούσας εργασίας.

περισσότεροι θεωρούν ότι το φαινόμενο έχει εσωτερικά και τοπικά χαρακτηριστικά. Οι αρχές, συμπεριλαμβανομένων και των διπλωματικών θα πρέπει να ευαισθητοποιήσουν τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται κυρίως στο εξωτερικό για το φαινόμενο, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις επιχειρήσεις ναυτιλίας που φαίνονται να είναι οι πιο ευάλωτες λόγω της φύσης των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων. Τέλος γίνονται παρατηρήσεις ως προς τα προβλεπόμενα του άρθρου 26 του Δημοσιούπαλληλικού Κώδικα, αφού η εμπιστευτικότητα ως προς τη διαχείριση των πληροφοριών από τους δημοσίους υπαλλήλους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους μπορεί να δυσχεράνει την καταγγελία υποθέσεων δωροδοκίας, που σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να ενθαρρύνεται και να γίνεται χωρίς την απειλή ποινικών και πειθαρχικών κυρώσεων.

4.2 Οι προτεινόμενες στρατηγικές εντός των θεσμών της Ε.Ε.

Μέσω της Συνθήκης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Treaty of the European Union on the Protection of Financial Interests of the Communities of July 26, 1995/95/ C 316/03), η οποία αποτέλεσε τη βάση για την έκδοση του Πρώτου Πρωτοκόλλου του 1996, η Ευρωπαϊκή Ένωση ποινικοποιεί τη διεθνική δωροδοκία. Το φαινόμενο της διαφθοράς αντιμετωπίζεται από τους θεσμούς της Ε.Ε πρωτίστως ως ζήτημα προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης⁵⁵, ενώ δεν αναδεικνύονται οι πολιτικές και κοινωνικές του επιπτώσεις. Με τη σειρά της η Επιτροπή (Commission) έχει αναπτύξει ένα υπερεθνικό δίκαιο κατά της διαφθοράς που σχετίζεται με τη φορολόγηση των δώρων και με τον έλεγχο των λογαριασμών. Το Συμβούλιο της Ευρώπης από την πλευρά του λειτουργεί περισσότερο ως μία δεξαμενή σκέψης (think tank) που έχει ως στόχο την παροχή κατευθυντήριων γραμμών ως προς την εναρμόνιση των εθνικών θεσμικών πλαισίων ενάντια στη διαφθορά, μέσω της νομοθετικής ομογενοποίησης⁵⁶. Εντός αυτού του πλαισίου δημιουργήθηκε ένας

⁵⁵ Βλ. στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «Η Διαφθορά» σ.69-70.

⁵⁶ Βλ. στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «Η Διαφθορά» σ.70-71.

μηχανισμός συνεργασίας κρατών με την επωνυμία GRECO – Group of States Against Corruption- στον οποίο θα γίνει εκτενής αναφορά στη συνέχεια, μέσω της συμφωνίας της Ομάδας Κρατών Εναντίον της Διαφθοράς.

Η Σύμβαση⁵⁷ «περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» η οποία υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 3 Δεκεμβρίου 1998, αποτελεί κρίσιμης σημασίας θεσμικό πλαίσιο ως προς την ποινική μεταχείριση των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που εμπλέκονται σε πράξεις δωροδοκίας. Στο τέταρτο άρθρο της Σύμβασης προβλέπεται η προσαρμογή του ποινικού δικαίου κάθε κράτους μέλους, έτσι ώστε να προσδιοριστεί ο τρόπος της ποινικής μεταχείρισης ορισμένων αδικημάτων που διαπράττονται από υπαλλήλους των κοινοτικών οργάνων, ενώ στο άρθρο 5 ορίζεται ότι οι προβλεπόμενες ποινές θα πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. Τέλος στα άρθρα 9 και 10 ρυθμίζονται θέματα αμοιβαίας δικαστικής συνεργασίας σε ποινικά θέματα, σε ζητήματα έκδοσης, διαβίβασης δικογραφιών και εκτέλεσης αποφάσεων που εκδόθηκαν σε άλλο κράτος μέλος καθώς και ζητήματα ως προς τη δικαιοδοσία.

Η αναφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της διαφθοράς (EU Anti-Corruption Report⁵⁸) που απευθύνεται προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και δημοσιεύτηκε στις 3/2/2014, λαμβάνει υπόψιν της σχετικές συστάσεις και αναφορές άλλων δομών όπως της GRECO και του Ο.Ο.Σ.Α και αποτελεί ίσως την πιο πρόσφατη και χαρακτηριστική θέση της Επιτροπής απέναντι στο φαινόμενο της διαφθοράς. Στην αναφορά αυτή το φαινόμενο της διαφθοράς γίνεται αντιληπτό ως μία σημαντική απειλή για τις στρατηγικές ανάπτυξης με ορίζοντα το 2020 και εκτιμάται ότι κοστίζει στην Ε.Ε περίπου 120 δισεκατομμύρια Ευρώ. Στα αποτελέσματα της έρευνας για το Ευροβαρόμετρο που προηγήθηκε της εν λόγω αναφοράς και αφορά το έτος 2013, η Ελλάδα συμπεριλαμβάνεται σε μια ομάδα κρατών μαζί με τη Βουλγαρία τη Ρουμανία, την Τσεχική Δημοκρατία, τη Λιθουανία και την Κροατία. Σε αυτή την ομάδα κρατών, ένα ποσοστό της τάξεως του 6 έως 29% απάντησε πως κατά τους τελευταίους 12 μήνες τους ζητήθηκε να δωροδοκήσουν, ενώ ένα ποσοστό της τάξεως του 84 έως 99% -που στην Ελλάδα φτάνει το 99%- δήλωσαν πως η διαφθορά είναι εκτεταμένη στη χώρα τους. Στην Ελλάδα ένα ποσοστό της τάξεως του 63% δηλώνει επίσης ότι η διαφθορά τους επηρεάζει προσωπικά ενώ

⁵⁷ Βλ. την 98/C 391/01 στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «Η Διαφθορά» σ. 103-123.

⁵⁸ Βλ. ec.europa. European Commission, COM (2014) 38 final. Brussels, 3/2/2014.

ποσοστό ίσο με το 93% δηλώνει ότι η δωροδοκία και η χρήση των «διασυνδέσεων» είναι ο ευκολότερος τρόπος για την παροχή μιας δημόσιας υπηρεσίας. Επίσης στη χώρα μας το 66% δηλώνει ότι υπάρχουν φαινόμενα διαφθοράς που σχετίζονται με την επιχειρηματικότητα. Τέλος ένα ποσοστό της τάξεως του 30% από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν σε δημόσιο διαγωνισμό στην Ελλάδα, απάντησαν ότι η διαφθορά ήταν αποτρεπτικός παράγοντας για τη σύναψη της σύμβασης.

Στην αναφορά, υπογραμμίζεται το γεγονός ότι η πρόσφατη οικονομική κρίση, ιδιαίτερα από το έτος 2011 και εντεύθεν, οδήγησε τα κράτη να αντιληφθούν το μέγεθος του προβλήματος της διαφθοράς και να εφαρμόσουν αποτελεσματικότερες στρατηγικές για την αντιμετώπισή του. Στα πεδία της αστικής ανάπτυξης, των κατασκευών, του περιβαλλοντικού σχεδιασμού, της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και της φορολογικής διοίκησης παρατηρούνται αυξημένα κρούσματα διαφθοράς, ενώ δεν είναι λίγες οι φορές που αυτά σχετίζονται με το οργανωμένο έγκλημα. Για την καταπολέμησή τους, η ενίσχυση της διαφάνειας⁵⁹, η ελευθερία στη διακίνηση των πληροφοριών, η προστασία των καταγγελλόντων (whistleblowers), η διαφάνεια στο lobbying, η ενίσχυση και εξειδίκευση των ελεγκτικών μηχανισμών σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, η συνεχής εκπαίδευση στις πολιτικές κατά της διαφθοράς καθώς και η κάμψη του τραπεζικού απορρήτου σε περιπτώσεις έρευνας για υποθέσεις διαφθοράς, αποτελούν στρατηγικές που οδηγούν προς τη σωστή κατεύθυνση. Σε αυτό το επίπεδο, η Επιτροπή έχει ήδη από το 2011 προτείνει αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο της διοικητικής λειτουργίας στους τομείς της διαχείρισης των υδάτων, της ενέργειας, των μεταφορών και των δημοσίων προμηθειών.

Σε ένα άλλο επίπεδο, η «Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς-Group of States Against Corruption (GRECO)⁶⁰» ιδρύθηκε την 1^η/05/1999 από 19 κράτη, μεταξύ των οποίων ήταν και η Ελλάδα, στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ σήμερα την ομάδα αυτή απαρτίζουν 49 κράτη μέλη. Η GRECO είναι στην πραγματικότητα μία δεξαμενή σκέψης (think tank) που έχει ως στόχο να προτείνει προς τα μέλη λύσεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Εντός αυτού του πλαισίου, διεξάγει ανά τακτά χρονικά διαστήματα φάσεις αξιολόγησης των κρατών μελών προτείνοντας θεσμικές και άλλες αλλαγές για την καταπολέμηση των κρουσμάτων διαφθοράς που αντιμετωπίζουν. Στις 7 Αυγούστου 2014 δημοσιεύτηκαν τα αποτελέσματα του τρίτου

⁵⁹ Ειδική θετική αναφορά γίνεται στο πρόγραμμα «Διαύγεια» που εφαρμόζεται στην Ελλάδα ήδη από την 1^η/10/2010.

⁶⁰ Βλ. στον ιστότοπο www.coe.int/greco.

γύρου αξιολόγησης⁶¹ της GRECO για την Ελλάδα και αφορούν τη στάση της χώρας σχετικά με τις 26 συστάσεις που της είχαν γίνει ειδικότερα για θεσμικές αλλαγές που σχετίζονται με τα φαινόμενα δωροδοκίας, τη χρηματοδότηση των κομμάτων αλλά και τους περιορισμούς που θέτει το ισχύον καθεστώς ως προς τη δίωξη νυν και πρώην μελών της κυβέρνησης. Παρά το γεγονός ότι γίνονται θετικά σχόλια κυρίως για τις αλλαγές στον Ποινικό Κώδικα που ρυθμίζουν τις περιπτώσεις δωροδοκίας, ωστόσο η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Ελλάδα έχει διεξάγει μικρή μόνο πρόοδο καθότι από το σύνολο των 26 συστάσεων που της είχαν γίνει εφάρμοσε επιτυχώς τις 3, μερικώς 6, ενώ δεν εφάρμοσε τις υπόλοιπες 17.

4.3 Οι προσεγγίσεις στα πλαίσια του Ο.Η.Ε και της Παγκόσμιας Τράπεζας καθώς και η συμβολή της Μ.Κ.Ο «Διεθνής Διαφάνεια» στην αντιμετώπιση του φαινομένου.

Σύμφωνα με την προσέγγιση του Ο.Η.Ε., η διαφθορά συνίσταται στην «..κατάχρηση (δημόσιας) εξουσίας για ιδιωτικό όφελος, που θέτει σε διακινδύνευση το δημόσιο συμφέρον, ενώ το εν λόγω όφελος (κέρδος) μπορεί να είναι άμεσο ή έμμεσο. Η διαφθορά συνίσταται επίσης, σε μια σύγχυση (διαπλοκή) της ιδιωτικής με τη δημόσια σφαίρα, ενώ κατ ουσίαν, οι πρακτικές της διαφθοράς εμπλέκουν δημόσιους λειτουργούς στις ιδιωτικές μέριμνες.»⁶² Σε αυτό το επίπεδο διακρίνεται η «grand corruption» που αφορά περιπτώσεις όπου η διαφθορά εμφιλοχωρεί σε κεντρικές πολιτικές αποφάσεις, όπως για παράδειγμα οι διαδικασίες ιδιωτικοποιήσεων και οι κρατικές προμήθειες, και η «petty corruption» στις υπόλοιπες περιπτώσεις. Φαινόμενα διαφθοράς εμφανίζονται τόσο στις αναπτυσσόμενες χώρες όσο και στις ανεπτυγμένες. Στις πρώτες, η διαφθορά έχει ως αποτέλεσμα την αναποτελεσματική κατανομή των δημόσιων πόρων, τη δυσλειτουργία των κρατικών δομών, καθώς και τη μείωση της παραγωγικότητας. Όλα αυτά τα στοιχεία οδηγούν σε φαινόμενα υπανάπτυξης, αποσταθεροποίησης του πολιτικού συστήματος καθώς και σε μια γενικευμένη κρίση

⁶¹ Βλ. Greco RC-III (2014) 8E Interim Report.

⁶² Βλ. στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «Η Διαφθορά» σ.42.

αξιοπιστίας του κράτους. Στις ανεπτυγμένες χώρες η διαφθορά, δημιουργεί μια ηθική κατάρπωση της κοινωνίας που εκφράζεται μέσω της δυσπιστίας των πολιτών απέναντι στο νόμο, μεγαλώνει τις ανισότητες και νοθεύει τα χαρακτηριστικά του υγιούς ανταγωνισμού.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τον Ο.Η.Ε θα πρέπει να βασίζεται σε μια ολοκληρωμένη στρατηγική αντιμετώπισης του φαινομένου στα πλαίσια της διεθνούς συνεργασίας. Σύμφωνα με το εγχειρίδιο⁶³ των Ηνωμένων Εθνών για τις πολιτικές κατά της διαφθοράς, η καταπολέμηση του φαινομένου θα πρέπει να βασίζεται πρωτίστως στην ενεργοποίηση όλων των συμβάσεων κατά της διαφθοράς μέσω της υιοθέτησης διεθνών στρατηγικών δράσης κατά του φαινομένου. Πρωτίστως, απαιτείται διαφάνεια ως προς τη λήψη των αποφάσεων και την κατανομή των δημόσιων πόρων, καθώς και μία ευρύτερη και απρόσκοπτη πρόσβαση της κοινωνίας στην πληροφόρηση με τη συνακόλουθη ευαισθητοποίησή της για τις επιπτώσεις του φαινομένου. Επιπλέον, προϋποτίθεται η ύπαρξη ενός αυστηρού θεσμικού πλαισίου για τα υποκείμενα της διαφθοράς, που ταυτόχρονα θα είναι αποτελεσματικό και ως προς την ευχερέστερη διεξαγωγή των ερευνών σε σχετικές υποθέσεις, με την κάμψη των τραπεζικών απορρήτων όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο. Κρίσιμης σημασίας είναι επίσης η ύπαρξη δομών εσωτερικού ελέγχου, ο έλεγχος της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, οι εκθέσεις αξιολόγησης καθώς και η καθιέρωση κωδίκων συμπεριφοράς στις δημόσιες υπηρεσίες. Επιπρόσθετα, σημαντική κρίνεται η θεμελίωση αποτελεσματικών δομών για την καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος «money laundering», η προστασία των καταγγελλόντων καθώς και η ενημέρωση των επιχειρηματιών για τις επιπτώσεις μιας ενδεχόμενης εμπλοκής τους σε υποθέσεις διαφθοράς.

Σε ένα άλλο κείμενο που είναι η Σύμβαση⁶⁴ των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, επαναλαμβάνεται η θέση του Οργανισμού ότι η διαφθορά αποτελεί ενισχυτικό παράγοντα της φτώχειας που απειλεί τις προοπτικές της παγκόσμιας ανάπτυξης. Οι στρατηγικές που περιλαμβάνονται στο εγχειρίδιο για τις πολιτικές κατά της διαφθοράς, στις οποίες αναφέρθηκα παραπάνω, υιοθετούνται και σε αυτή τη Σύμβαση ενώ αναδιατυπώνεται η θέση για την αναγκαιότητα της διεθνούς δράσης απέναντι στο φαινόμενο. Σε αυτό το επίπεδο κάθε κράτος που συμμετέχει στη

⁶³Βλ. «Global Programme Against Corruption-United Nations Manual on Anti-Corruption Policy» 2001.

⁶⁴Βλ. «United Nations Convention Against Corruption» 2004.

Σύμβαση θα πρέπει να διαμορφώσει το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο που θα αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τα φαινόμενα διαφθοράς. Στα άρθρα 7 και 8 του κειμένου περιγράφεται η αναγκαιότητα προώθησης των κατάλληλων εκπαιδευτικών προγραμμάτων για τους δημοσίους υπαλλήλους, αφενός για να τους ευαισθητοποιήσει για τις αρνητικές επιπτώσεις της διαφθοράς και αφετέρου να τους εμφυσήσει κώδικες συμπεριφοράς και την αίσθηση του καθήκοντος κατά την εκτέλεση των υπηρεσιών τους. Στο άρθρο 14 προτείνονται μέθοδοι για την καταπολέμηση του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος ενώ στο άρθρο 31 ρυθμίσεις για το πάγωμα καταθέσεων και τη δήμευση προϊόντων διαφθοράς. Τέλος, στα άρθρα που ακολουθούν ρυθμίζονται ζητήματα για την προστασία μαρτύρων και θυμάτων πράξεων διαφθοράς, για το τραπεζικό απόρρητο, για τη δικαιοδοσία και τη δικαστική συνεργασία καθώς και για τις διαδικασίες παροχής τεχνικής βοήθειας και ανταλλαγής πληροφοριών.

Κατά την Παγκόσμια Τράπεζα, ως διαφθορά ορίζεται «..η κατάχρηση της δημόσιας θέσης με σκοπό τη λήψη ιδιωτικού οφέλους». Μορφές⁶⁵ διαφθοράς μπορεί να είναι η δωροδοκία, η κλοπή που διαπράττεται εις βάρος του κράτους από δημόσιους υπαλλήλους, κυρίως με τη μέθοδο της υπεξαίρεσης, η πολιτική διαφθορά που εκδηλώνεται συνηθέστερα μέσω της πατρωνίας και του πελατειασμού καθώς και η διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα. Οι προτεινόμενες στρατηγικές από την Παγκόσμια Τράπεζα για την καταπολέμηση του φαινομένου συνοψίζονται σε ένα πλαίσιο πρόληψης της απάτης στον τομέα των τραπεζικών χρηματοδοτήσεων καθώς και στην προτροπή των κρατών να προσμετρούν τις επιπτώσεις της διαφθοράς κατά τον σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών και την επιλογή των επενδυτικών προγραμμάτων. Η Παγκόσμια Τράπεζα συνδράμει στις διεθνείς προσπάθειες για την καταπολέμηση του φαινομένου μέσω της έκδοσης πληθώρας εκθέσεων και μελετών για τις διαστάσεις της διαφθοράς, καθώς και με την παροχή τεχνικής υποστήριξης προς τα κράτη που θα τη ζητήσουν. Στο γενικό πεδίο, προκρίνει τη μείωση της παρεμβατικότητας του κράτους στην οικονομία, την προστασία του υγιούς ανταγωνισμού, της καθιέρωσης συστημάτων διαφάνειας ως προς τη λήψη των αποφάσεων, τη φορολογική μεταρρύθμιση, την ανεξαρτησία του δικαστικού συστήματος από τις υπόλοιπες λειτουργίες της κρατικής εξουσίας, καθώς και την

⁶⁵ Βλ. στο Χαράλαμπος Δημόπουλος «Η Διαφθορά» σ.56.

καθιέρωση ενός λειτουργικού και αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου για την πάταξη της διαφθοράς.

Ένας άλλος οργανισμός, η Μ.Κ.Ο «Διεθνής Διαφάνεια-Transparency International» συμβάλει και αυτή με τη σειρά της στην καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, μέσω της δημοσίευσης μελετών, άρθρων και ερευνών καθώς και με τη διενέργεια στοχευμένων εκδηλώσεων για την ευαισθητοποίηση του κοινού. Προτεραιότητα της οργάνωσης είναι η προώθηση διεθνών συμπράξεων για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Η ίδια προκρίνει την αναγκαιότητα υιοθέτησης νέων θεσμών που θα προωθούν τη διακυβέρνηση με διαφανείς διαδικασίες ενώ ταυτόχρονα θα εξασφαλίζουν την προστασία των καταγγελλόντων. Κρίσιμης σημασίας παράγοντας για την πορεία αυτής της διαδικασίας είναι η συμμετοχή της ίδιας της κοινωνίας των πολιτών που θα πρέπει να ενεργοποιηθεί προς αυτή την κατεύθυνση. Στην «Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα»⁶⁶ κατά το έτος 2013, που διεξάγεται από το 2007 μέχρι σήμερα από τη «Διεθνή Διαφάνεια» αναδεικνύει το μέγεθος της μικροδιαφθοράς στην Ελλάδα μέσα από ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες. Η εν λόγω έρευνα διεξήχθη για το έτος 2013 από την εταιρεία «public issue» μέσω τηλεφωνικών συνεντεύξεων που βασίζονταν σε δομημένο ερωτηματολόγιο και αφορούσε πολίτες ηλικίας άνω των 18 ετών. Σε αυτήν αναφέρεται το εκτιμώμενο κόστος της μικροδιαφθοράς⁶⁷ για την Ελληνική οικονομία, που για το έτος 2013 προσεγγίζει τα 389 εκατομμύρια ευρώ, μειωμένο κατά 86 εκατομμύρια ευρώ σε σχέση με το έτος 2012 που ήταν 475 εκατομμύρια ευρώ. Για το έτος 2013 τα 284 εκατομμύρια ευρώ αφορούσαν το δημόσιο τομέα και τα 105 τον ιδιωτικό. Παράλληλα, ο μέσος όρος του ποσού της δωροδοκίας που ζητήθηκε για το έτος 2013 και αφορούσε το δημόσιο τομέα ήταν 1226 ευρώ, ενώ αυτό για τον ιδιωτικό ήταν 1333 ευρώ. Επιπλέον, οι απαντήσεις αυτών που δήλωσαν ότι τους ζητήθηκε κατά το έτος 2013 να δωροδοκήσουν σε κάποια δημόσια υπηρεσία, καταδεικνύουν ως πιο διεφθαρμένο τομέα αυτόν των νοσοκομείων που συγκέντρωσε το 50% των απαντήσεων και έπεται ο τομέας των φορολογικών υπηρεσιών με 12,1%. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν επίσης τα αποτελέσματα του «Παγκόσμιου Βαρόμετρου κατά της διαφθοράς»⁶⁸ για το έτος 2013, καθώς και ο «Δείκτης Αντίληψης της

⁶⁶ Βλ. στον ιστότοπο www.transparency.gr.

⁶⁷ Σημειώνεται ότι η έννοια της μικροδιαφθοράς δεν περιλαμβάνει υποθέσεις μεγάλης διαφθοράς, όπως για παράδειγμα ιδιωτικοποιήσεις ή κρατικές προμήθειες.

⁶⁸ Βλ. σχετικά στην ενότητα 3.4 της παρούσας εργασίας.

Διαφθοράς»⁶⁹ για το έτος 2014 που μετρά το δείκτη της αντίληψης για τη διαφθορά που υπάρχει στο δημόσιο τομέα και κατατάσσει την Ελλάδα στην 69^η θέση ανάμεσα σε 180 χώρες. Τέλος αξιοσημείωτη κρίνεται η υπηρεσία «Διαφάνεια Τώρα!»⁷⁰ που εγκαινίασε πρόσφατα η «Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς» και αφορά την ενεργοποίηση μια τηλεφωνικής γραμμής για την καταγγελία περιστατικών διαφθοράς.

⁶⁹ Βλ. στον ιστότοπο www.traparency.gr .CPI 2014 global scores.

⁷⁰ Βλ. στον ιστότοπο www.traparency.gr/diafaneiatora/

***Κριτική Ανασυγκρότηση**

Η έννοια της διαφθοράς προϋποθέτει την ύπαρξη ενός σχήματος διαφθορά-ιδιώτη και ενός διαφθειρόμενου-δημοσίου λειτουργού, όπου ο πρώτος υπόσχεται η παραδίδει προς τον διαφθειρόμενο ένα υλικό αγαθό, με αντάλλαγμα μία πράξη ή παράλειψη του δημοσίου λειτουργού κατά παράβαση των καθηκόντων του. Σε αυτό το σημείο ο παράγοντας του χρηματισμού κρίνεται επαρκής για να ερμηνεύσει σχεδόν το σύνολο των σχέσεων που αναπτύσσονται μέσα από πράξεις διαφθοράς, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν και περιπτώσεις όπου ο διαφθορέας υπόσχεται ή παρέχει προς το διαφθειρόμενο μη υλικά αγαθά, όπως είναι για παράδειγμα οι πολιτικές εξυπηρετήσεις-ρουσφέτια. Επιπλέον, οι πράξεις του διαφθειρόμενου-δημοσίου λειτουργού, δεν λαμβάνουν χώρα πάντοτε υπό τη μορφή της παράβασης καθήκοντος –που άλλωστε τυποποιείται αυτοτελώς στον ποινικό κώδικα ως αδίκημα– αλλά μπορεί να διαφοροποιούνται σε κάποιες περιπτώσεις, όπως όταν για παράδειγμα ο διαφθειρόμενος παρέχει εμπιστευτική πληροφόρηση προς τον διαφθορέα για ένα ζήτημα, ή όταν παρέχει σε ταχύτερο χρόνο ένα δημόσιο αγαθό ή μια υπηρεσία προς τον διαφθορέα. Σε αυτές τις περιπτώσεις, θεωρώ ότι οι πράξεις αυτές δεν θα πρέπει να εντάσσονται αυστηρά στο πλαίσιο της διαφθοράς, όχι γιατί δεν τυποποιούνται ως παράνομες πράξεις στον ποινικό κώδικα ή στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων ενώ παράλληλα δεν θίγουν το δημόσιο συμφέρον, αλλά γιατί σε διαφορετική περίπτωση θα καταφεύγαμε σε ένα ευρύτερο πλαίσιο τιμωρίας και στιγματισμού πράξεων που emπίπτουν στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Για αυτές της πράξεις, πέραν ενδεχομένως από την ηθική τους απαξία, δεν θα πρέπει να επιφυλάσσεται από το νομοθέτη άλλου είδους ποινική ή πειθαρχική αντιμετώπιση, πάντα βεβαίως όταν δεν λειτουργούν καταχρηστικά και εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Σε διαφορετική περίπτωση, θα είχαμε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός φοβικού συνδρόμου ως προς την εκτέλεση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων, με αρνητικά αποτελέσματα τόσο για την αποτελεσματικότητα όσο και για την ταχύτητα έκδοσης των διοικητικών πράξεων από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Αναμφίβολα, το ζήτημα της αντιμετώπισης της διαφθοράς αποτελεί σήμερα ένα θέμα κομβικής σημασίας σε διεθνές επίπεδο, που απαιτεί πρωτίστως ευρείες

πολιτικές συνενάσεις και διεθνείς συμπράξεις. Κυβερνήσεις κρατών και διεθνείς οργανισμοί έχουν επισημάνει τη σημαντικότητα του ζητήματος και το έχουν ιεραρχήσει σε υψηλή θέση στη δημόσια ατζέντα. Οι δημόσιες επισημάνσεις των κυβερνήσεων –κυρίως των ανεπτυγμένων κρατών- αλλά και των διεθνών οργανισμών, αντιλαμβάνονται τις στρατηγικές αντιμετώπισης της διαφθοράς, περισσότερο ως μια προσπάθεια προστασίας των ρυθμών της παγκόσμιας οικονομικής ανάπτυξης, υποβαθμίζοντας την παράμετρο της κοινωνικής δικαιοσύνης, που αναμφίβολα θίγεται από τις πράξεις διαφθοράς. Και όταν μιλάμε σήμερα για «παγκόσμια οικονομική ανάπτυξη» δεν θα πρέπει να μας διαφεύγει το γεγονός ότι αναφερόμαστε στην περεταίρω ανάπτυξη του κυρίαρχου μοντέλου οικονομικής οργάνωσης, που θεμελιώνεται πρωτίστως στη συσσώρευση κεφαλαίου μέσω των αγορών. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, οι πολιτικές αποφάσεις των κυβερνήσεων του ανεπτυγμένου κόσμου, πρωτίστως, στοχεύουν στη διατήρηση των καπιταλιστικών σχέσεων και δευτερευόντως μόνο στοχεύουν να προσθέσουν κάτι νέο στους ήδη υπάρχοντες συσχετισμούς. Και κάνω αυτή την αναφορά, γιατί κατά τη γνώμη μου το ζήτημα της διαφθοράς είναι κατά βάση πολιτικό θέμα, λιγότερο θεσμικό και σε καμία περίπτωση οικονομικό. Σε κάθε περίπτωση, η αντιμετώπιση της διαφθοράς, ανεξάρτητα από την οπτική που ο καθένας την αντιλαμβάνεται, θα πρέπει να αποτελεί κύριο μέλημα κάθε δημοκρατικής κυβέρνησης. Αυτή η στόχευση όμως, μοιραία συναντά πολλά εμπόδια και προκλήσεις που σχετίζονται, αφενός με την ασάφεια που διακατέχει τον όρο αυτό και αφετέρου με την πολυπλοκότητα του φαινομένου. Ως προς την εννοιολογική προσέγγιση του όρου, εφόσον το κυρίαρχο πλαίσιο αναφοράς είναι το καπιταλιστικό μοντέλο οικονομικής οργάνωσης, τότε ο ορισμός των «οκτώ λέξεων» της Παγκόσμιας Τράπεζας για τη διαφθορά που την ορίζει ως : *«...την κατάχρηση της δημόσιας θέσης με σκοπό την λήψη ιδιωτικού οφέλους..»*, κρίνεται επαρκής ως προς την αποδοχή ενός ενιαίου πλαισίου για τη μελέτη του φαινομένου, παρά τις όποιες αδυναμίες του που σχετίζονται με την απουσία στοιχείων που αφορούν τις σχέσεις διαφθοράς μεταξύ επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, καθώς και ως προς την αποσύνδεση που αυτός δημιουργεί από ευρύτερες κοινωνικές διεργασίες που θα μπορούσαν να δράσουν επεξηγηματικά ως προς τα βαθύτερα αίτια της διαφθοράς. Σε διεθνές επίπεδο, η απουσία δομών που θα παράγουν δεσμευτικές πολιτικές προς τα κράτη για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η πολυμορφία των εθνικών δικαϊκών συστημάτων, αλλά και οι σύγχρονες πρακτικές των υποκειμένων πράξεων διαφθοράς που ομοιάζουν εν' πολλοίς με αυτές

που χρησιμοποιούν οργανωμένα εγκληματικά δίκτυα, αποτελούν σημαντικά προβλήματα που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν. Σε αυτό το σημείο, σημειώνεται η αδυναμία της διεθνούς κοινότητας να θέσει κανόνες ως προς τον έλεγχο των κεφαλαίων στους «φορολογικούς παραδείσους» αλλά και στις εταιρείες μεταφοράς κεφαλαίων εκτός τραπεζικού συστήματος.

Στην Ελλάδα, το ζήτημα της αντιμετώπισης της διαφθοράς εξαγγέλλεται κατά την τελευταία δεκαετία από την εκάστοτε κυβέρνηση ως ζήτημα απόλυτης προτεραιότητας. Παραταύτα, παρά την ύπαρξη 27 περίπου ελεγκτικών μηχανισμών κατά τη Γενική Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης της Ελληνικής Κυβέρνησης και 15 κατά το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τα αποτελέσματα μέχρι στιγμής είναι κατώτερα των προσδοκιών. Και αυτό συμβαίνει γιατί οι δομές που δημιουργούνται εντάσσονται στο ήδη υπάρχον γραφειοκρατικό σύστημα της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που δημιουργεί αλληλεπικαλύψεις και προβλήματα συντονισμού. Η λύση του προβλήματος λοιπόν, κατά τη γνώμη μου, δεν βρίσκεται στη δημιουργία νέων δομών –επιτροπών ή σωμάτων ελέγχου- που μοιραία θα αδρανοποιηθούν εντός του υπάρχοντος συστήματος αλλά η δημιουργία μιας Ανεξάρτητης αρχής –ή η ενίσχυση της ήδη υπάρχουσας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης- και η δημιουργία «πυρήνων διαφάνειας» εντός των ευαίσθητων δημοσίων οργανισμών που θα βρίσκονται σε συνεργασία με τις αρμόδιες δικαστικές αρχές. Στον τρόπο λειτουργίας αυτού του σχήματος δεν θα επανέλθω καθότι αυτός περιγράφεται επαρκώς στην ενότητα 3.3 της παρούσας εργασίας, ωστόσο σημειώνω ότι η αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος απαιτεί πολιτικές, τομές, που θα κόψουν το γόρδιο δεσμό.

Στην Ελλάδα το ζήτημα της διαφθοράς, έχει χαρακτηριστικά ενός δομικού προβλήματος που διαχέεται σε όλες τις εκφάνσεις της δημόσιας ζωής και ως τέτοιο έχει αποσαρθρώσει τους θεσμούς, το πολιτικό σύστημα και απειλεί ευθέως την ίδια την ποιότητα του πολιτεύματος. Και ως τέτοιο χαρακτηρίζεται από όλους ανεξαιρέτως τους διεθνείς οργανισμούς αλλά και από την ίδια την κοινή γνώμη, που εκδηλώνεται ως κρίση εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς. Τα αίτια του φαινομένου παρουσιάζονται αναλυτικά στην παρούσα εργασία και άπτονται της απώτερης αλλά και πιο πρόσφατης ιστορικής κληρονομιάς του Ελληνικού Κράτους. Το γεγονός αυτό όμως δεν θα πρέπει να αποτελεί μονίμως τη δικαιολογία για την αδυναμία αντιμετώπισης του φαινομένου από την πολιτική εξουσία που οφείλεται σε έλλειψη πολιτικής βούλησης, σε αλληπάλληλες αποτυχημένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες

του δημοσίου τομέα αλλά ενίοτε και σε μια ανεξήγητη επιπολαιότητα της πολιτικής εξουσίας. Γιατί πως αλλιώς θα μπορούσε να χαρακτηριστεί διαφορετικά η εξαγγελόμενη από τις κυβερνήσεις μεταφορά υλικών πόρων και αρμοδιοτήτων προς τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενός θεσμού που εμφανίζει τα υψηλότερα ποσοστά διεφθαρμένων πρακτικών και κατασπατάλησης πόρων εντός της Ελληνικής Διοίκησης;

Σε κάθε περίπτωση, σημαντικό ρόλο στη διαδικασία αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς θα πρέπει να διαδραματίζουν το πολιτικό σύστημα, τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αλλά και η κοινωνία των πολιτών όπως αυτή εκφράζεται μέσα από επαγγελματικούς κλάδους, επιστημονικούς φορείς καθώς και οργανώσεις πολιτών. Ως στόχος θα πρέπει να τίθεται η παροχή μιας παιδείας μέσω της εκπαίδευσης όλων των βαθμίδων που θα διαμορφώνει τις αξίες που θα πρέπει να χαρακτηρίζουν τον πολίτη μιας σύγχρονης αστικής δημοκρατίας. Απαραίτητη προϋπόθεση για να συμβεί αυτό, είναι να πεισθούν οι πολίτες ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς έχει μετρήσιμες θετικές επιπτώσεις για όλους στον οικονομικό τομέα, ενώ ταυτόχρονα ενισχύει τις δημοκρατικές δομές. Η διαδικασία αυτή είναι επίπονη και χρονοβόρα, απαιτεί ευρύτερες συναινέσεις και συμπράξεις, με απώτερο στόχο την επίτευξη μιας ισορροπίας μεταξύ Κράτους, αγοράς και κοινωνίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Κλεομένης Σ. Κουτσούκης *«Παθολογία της Πολιτικής-όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος.»* Εκδόσεις Παπαζήση 1999.

Γρηγόρης Λάζος *«Διαφθορά και Αντιδιαφθορά.»* Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2005.

Γιώργος Καούρας *«Πελατειακές Σχέσεις και Δημόσια Διοίκηση»* στο *«Κράτος και Διαφθορά»* σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.).

Νίκος Μουζέλης *«Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις-Το κράτος και το κομματικό φούτιμπολ»* στο *«Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα»*, σε Θεωρή Πελαγίδη (επιμ.). Εκδόσεις Παπαζήση 2005.

Χαράλαμπος Δημόπουλος *«Η Διαφθορά»*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2005.

«Σωφρονιστικός Κώδικας και Συναφή Κείμενα» σε (επιμ.) Λ. Μαργαρίτης-Ν. Παρασκευόπουλος. Εκδόσεις Σάκκουλα 2003.

Λεωνίδα Κοτσάλης, Μιχαήλ Μαργαρίτης, Ιάκωβος Φορσεδάκης *«Ναρκωτικά-κατ' άρθρο ερμηνεία του ν.3459/2006.»* Ειδικότερα, βλ. σχόλια και ερμηνεία στο άρθρο 21 παρ. 2 του ν. 3459/2006. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2010.

Αλέκος Παπαδόπουλος *«Κοινωνίες που διαπαιδαγωγούνται στη διαφθορά δεν μπορούν να υπερηφανεύονται»* στο *«Κράτος και Διαφθορά»*, σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.).

Τρύφων Κολλιντζας και Χάρης Ντέλλας *«Διαφθορά, Οικονομική Ανάπτυξη και Διανομή του Εισοδήματος»* στο *«Κράτος και Διαφθορά»*, σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.).

Στέφανος Μάνος «*Η Συνάρτηση της Διαφθοράς στο Δημόσιο*» στο «*Κράτος και Διαφθορά*», σε Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.).

Νέστωρ Ε. Κουράκης «*Τα Οικονομικά Εγκλήματα Ι*» -Τόμος Πρώτος Γενικό Μέρος. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2007.

Van Klaveren JJ “*Corruption as a historical phenomenon.*” 2001.

ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΑ

Άρθρα του Συντάγματος: 19, 26, 82, 86, 87, 89, 90, 91, 99, 101 Α.

Νόμοι: Ν.2713/1999, Ν.3841/2010, Ν.3849/2010, Ν.3938/2011, Ν.3213/2003, Ν.3327/2005, Ν.2776/1999, Ν.1608/1950, Ν.2656/1998, Ν.3090/2002, Ν.5227/1931, Ν.1892/1990, Ν.2343/1995, Ν.2429/1996, Ν.2656/1998, Ν.3074/2002, Ν.3560/2007, Ν.4022/2011, Ν.4254/2014, Ν.4258/2014, Ν.4152/2013, Ν.4093/2012, Ν.4127/2013, Π.Δ. 77/2005.

ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ

www.oecd.org- «Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions» (Text of the Convention).

www.oecd.org- «Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions».

www.oecd.org- «The Phase 3 Report on Greece by the OECD Working Group on Bribery. Steps taken by Greece to implement and enforce the OECD Anti-Bribery Convention. 06/2012.

www.oecd.org- «Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials».

Ec.europa. European Commission, COM (2014) 38 Final. Brussels, 3/2/2014.

Greco RC-III (2014) 8E Interim Report.

«Global Programme Against Corruption-United Nations Manual on Anti-Corruption Policy».

«United Nations Convention Against Corruption» 2004.

www.transparency.gr. CPI 2014 global scores.

www.gedd.gr

www.transparency.gr

www.ggme.gov.gr

www.oecd.org

www.coe.int/greco

www.transparency.gr/diafaneiatora/