



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ»

***«Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ ΣΤΗΝ
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»***

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΜΠΟΥΔΑΚΙΔΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ (Α.Μ. 7117Μ047)

Αθήνα, 2019

Τριμελής Επιτροπή

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
(επιβλέπων)

Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, Ομότιμη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Αιμιλία Παπάζογλου-Μητροπούλου, Λέκτορας Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ιωάννης Μπουδακίδης, 2019

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ' ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

ΓΕΔΔ: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

ΓΕΓΚΑΔ: Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

ΔΕΥ: Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων

ΔΟΑ: Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας

ΔΠΚ: Δήλωση Περιουσιακής Κατάστασης

ΕΣΥ: Εθνικό Σύστημα Υγείας

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης

ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΣΔΟΕ: Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδα Κυβερνήσεως

GRECO: Group of States against Corruption

UNCAC: United Nations Convention against Corruption

Ευχαριστίες

Αισθάνομαι την υποχρέωση να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή κ. Λάμπρο Μπαμπαλιούτα για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε αναθέτοντας μου την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής, την καθοδήγησή του και την αμέριστη συμπαράστασή του.

Ιδιαίτερα δε θέλω να ευχαριστήσω τον Ταξίαρχο (ε.α.) κ. Σταύρο Σταυρόπουλο ο οποίος ως άμεσα προϊστάμενός μου ήταν για μένα «φάρος» γνώσης και εμπειρίας, ενώ μου μετέδωσε και την σημαντικότητα της διαρκούς μάθησης.

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες.....	3
Ευχαριστίες.....	4
Πίνακες	8
Διαγράμματα	9
Περίληψη	10
Abstract.....	11
Εισαγωγή	12
Κεφάλαιο 1 ^ο	14
Διαφθορά: Θεωρητική Προσέγγιση	14
1.1.1 Ιστορικά.....	14
1.1.2 Έννοια.....	16
1.1.3 Αναφορές σε Διεθνείς Συμβάσεις	19
1.1.4 Διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα.....	21
1.2 Αίτια εμφάνισης της διαφθοράς.....	23
1.3 Κατηγορίες διαφθοράς.....	26
1.4 Επιβαρύνσεις που προκαλούνται από την διαφθορά	30
1.4.1 Έννομα αγαθά που προσβάλλονται	31
1.4.2 Επιπτώσεις στον τομέα της ανάπτυξης:	32
1.5 Διακρίσεις διαφθοράς.....	36
1.5.1 Υψηλή και χαμηλή διαφθορά (επίπεδα επηρεασμού)	36
1.5.2 Ενεργητική και παθητική διαφθορά.....	36
1.5.3 Δομική ή μακρά και σποραδική ή περιστασιακή διαφθορά.....	37
1.5.4 Συστηματική και ευκαιριακή διαφθορά	37
1.5.5 Θεσμική και λειτουργική διαφθορά	37
1.5.6 Διαφθορά στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα.....	38
1.5.7 Λευκή, γκρίζα και μαύρη διαφθορά.....	38
1.5.8 Διαφθορά ανάλογα με την ιδιότητα των εμπλεκόμενων προσώπων	38

1.5.9	Άλλες διακρίσεις	39
Κεφάλαιο 2°		40
Διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....		40
2.1	Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά	40
2.2	Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης	41
2.3	Επίπεδο διαφθοράς στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση	44
2.4	Μέτρηση της διαφθοράς.....	45
2.5	Νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς	48
2.5.1	Νομοθεσία προ οικονομικής κρίσης.....	48
2.5.2	Νομοθεσία κατά την διάρκειας της οικονομικής κρίσης.	54
2.6	Αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα.....	56
2.6.1.	Αναφορές ελληνικών Αρχών.....	56
2.6.2.	Θεωρητικές προσεγγίσεις	59
Κεφάλαιο 3°		63
Διαφθορά και Ελληνική Αστυνομία		63
3.1	Η γένεση του αστυνομικού θεσμού	63
3.1.1	Προέλευση του όρου «Αστυνομία»	63
3.1.2	Ιστορική αναδρομή του θεσμού της Αστυνομίας στη Νεότερη Ελλάδα... 64	
3.1.3	Η αποστολή και ο ρόλος της αστυνομίας.....	69
3.2	Η αστυνομία ως φορέας επίσημου κοινωνικού ελέγχου του εγκλήματος.....	70
3.3	Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων (Δ.Ε.Υ.)	73
3.3.1	Παρουσίαση	73
3.3.2	Αποστολή.....	75
3.3.3	Οργανωτική Δομή – Διάρθρωση Δ.Ε.Υ.....	77
3.3.4	Εδαφική αρμοδιότητα Δ.Ε.Υ.-Υ.ΕΣ.Υ.Β.Ε.	78
3.3.5	Τρόποι δράσης της Δ.Ε.Υ.	78
3.3.6	Εποπτεία Δ.Ε.Υ.....	80
3.3.7	Κοινοβουλευτική εποπτεία	82

3.3.8	Στελέχωση και διαδικασία επιλογής προσωπικού	82
3.3.9	Συνεισφορά της Δ.Ε.Υ. στην καταπολέμηση της διαφθοράς.....	82
3.3.10	Στόχοι Δ.Ε.Υ.	85
3.4	Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας (Δ.Ο.Α.).....	87
3.4.1	Παρουσίαση	87
3.4.2	Αποστολή.....	88
3.4.3	Οργανωτική Δομή – Διάρθρωση Δ.Ο.Α.	88
3.4.4	Εδαφική αρμοδιότητα Δ.Ο.Α.-Υ.Ο.Α.Β.Ε.....	89
3.4.5	Τρόποι δράσης της Δ.Ο.Α.	90
3.4.6	Εποπτεία Δ.Ο.Α.....	91
3.4.7	Στελέχωση και διαδικασία επιλογής προσωπικού	91
3.4.8	Συνεισφορά της Δ.Ο.Α. στην καταπολέμηση της διαφθοράς	92
3.4.9	Στόχοι Δ.Ο.Α.	94
	Κεφάλαιο 4 ^ο	100
	Προτάσεις αποτελεσματικότερης αντιμετώπισης της διαφθοράς από Αστυνομικές Υπηρεσίες	100
4.1	Γενικό συμπέρασμα	100
4.2	Εθνικό Σχέδιο καταπολέμησης της Διαφθοράς 2018-2021	100
4.3	Προστασία Μαρτύρων	102
4.4	Δοκιμές Ακεραιότητας (Integrity tests)	104
4.5	Διεθνή συνεργασία.....	105
4.6	Οργάνωση μηχανισμών αναφοράς-καταγγελίας της διαφθοράς.....	106
4.7	Έλεγχος «Πόθεν Έσχες».....	108
4.8	Παροχή κινήτρων για την υποβολή καταγγελιών -ενεργοποίηση νομοθεσίας.....	111
	Συμπεράσματα.....	113
	Πηγές - Βιβλιογραφία	117

Πίνακες

Εικόνα 1- Σχέσεις διαφθοράς σε μία δημοκρατική κοινωνία	23
Εικόνα 2 -Η έννοια του τριγώνου της απάτης	26
Εικόνα 3- Ενδεικτικοί τρόποι και μορφές διαφθοράς	29
Εικόνα 4- Ο φαύλος κύκλος της παραοικονομίας.....	35
Εικόνα 5- Οι συνέπειες της διαφθοράς.	35
Εικόνα 6-Έκθεση της Ε.Ε. κατά της διαφθοράς 2014.....	46
Εικόνα 7- Αποστολή Δ.Ε.Υ.....	76
Εικόνα 8- Οργανόγραμμα Δ.Ε.Υ.....	77
Εικόνα 9- Τοπική αρμοδιότητα Δ.Ε.Υ.-Υ.ΕΣ.Υ.Β.Ε.	78
Εικόνα 10-Οργανόγραμμα Δ.Ο.Α.	89

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1- Θέση Ελλάδας στον Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς	48
Διάγραμμα 2 - Υποβληθείσες καταγγελίες Δ.Ε.Υ.....	83
Διάγραμμα 3 - Συλλήψεις Υπαλλήλων Δ.Ε.Υ.	83
Διάγραμμα 4 - Ποινικές Διώξεις Υπαλλήλων Δ.Ε.Υ.	84
Διάγραμμα 5 - Συλλήψεις Αστυνομικών Δ.Ε.Υ.....	84
Διάγραμμα 6 - Ποινικές Διώξεις Αστυνομικών Δ.Ε.Υ.	84
Διάγραμμα 7 - Καταγγελίες Δ.Ο.Α.	92
Διάγραμμα 8 - Συλληφθέντες Δ.Ο.Α.....	93
Διάγραμμα 9 - Ποινικές Διώξεις Δ.Ο.Α.	93
Διάγραμμα 10 - Ζημιά Δημοσίου Δ.Ο.Α.....	94
Διάγραμμα 11 - Καταλογισθέντα Πρόστιμα Δ.Ο.Α.....	94

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει ως σκοπό την παρουσίαση του φαινομένου της διαφθοράς, εστιάζοντας στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης και στον τρόπο καταπολέμησής του από μηχανισμούς της Ελληνικής Αστυνομίας.

Στο πρώτο κεφάλαιο ο αναγνώστης εισάγεται στα βασικά συστατικά στοιχεία της διαφθοράς, από την «γέννησή» της μέχρι την σύγχρονη εποχή και την προβληματική που αυτή έχει επιφέρει σε παγκόσμιο επίπεδο.

Εν συνεχεία στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται η παρουσίαση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και αναλύεται η υφιστάμενη κατάσταση της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο.

Ακολούθως με το τρίτο κεφάλαιο πραγματοποιείται η εισαγωγή τον θεσμό της Ελληνικής Αστυνομίας και την διαχρονική λειτουργία του ενώ παρουσιάζονται αναλυτικά οι ειδικές μονάδες της που έχουν ως αρμοδιότητα την καταπολέμησή της διαφθοράς καθώς και τα αποτελέσματα που έχουν επιφέρει και μελλοντικοί τους στόχοι.

Η διπλωματική εργασία ολοκληρώνεται με το τέταρτο κεφάλαιο το οποίο παραθέτει μια σειρά από προτάσεις για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της διαφθοράς από την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, μέσω των ειδικών Σωμάτων της Ελληνικής Αστυνομίας που παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο

Λέξεις κλειδιά: Διαφθορά, Αστυνομία, Οικονομική Αστυνομία, Εσωτερικές Υποθέσεις, Δημόσια Διοίκηση.

"The contribution of Hellenic police to combat corruption in the Greek public administration"

Ioannis Boudakidis

Abstract

This paper discusses the phenomenon of corruption, focusing on the field of Public Administration and combating it via Hellenic Police.

In the first chapter, the reader is introduced into the basic components of corruption, from its "birth" to modern times and the global problems that has caused.

Subsequently, the second chapter attempts to present the Greek Public Administration and analyzes the current state of corruption at national level.

Furthermore, the third chapter introduces the institution of the Hellenic Police and its operation over time, while analyzing its special anti-corruption units, as well as the results they have achieved and their future goals.

The diploma thesis is completed with the fourth chapter which presents a series of proposals for the more effective treatment of corruption by the Greek Public Administration, through the special Units of Hellenic Police presented in the previous chapter.

Key words: Corruption, Police, Economic Police, Internal Affairs, Public Administration.

Εισαγωγή

Η διαφθορά συνιστά πράξη ανήθικη και παράνομη αλλά επιπλέον λειτουργεί εις βάρος του συνόλου της κοινωνίας αφού καθυστερεί την οικονομική ανάπτυξη, αυξάνει τη φτώχεια, υποβαθμίζει την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών, αποστερεί από το κοινωνικό κράτος τους πολυτίμους εκείνους οικονομικούς πόρους που είναι απαραίτητοί για εκείνα τα κοινωνικά στρώματα που το έχουν ανάγκη. Πέραν αυτών, η διαφθορά υποσκάπτει στην αντίληψη των πολιτών την αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος οδηγώντας την κοινωνία στο πολύ επικίνδυνο μονοπάτι της αποσταθεροποίησης του δημοκρατικού συστήματος.

Οι πράξεις της διαφθοράς συνδέονται κατά κανόνα με εγκλήματα, όπως, απειλές, εκβιάσεις, δωροδοκίες, παράβαση του νόμου περί μεσαζόντων, απάτες, απιστίες, πλαστογραφίες, υπεξαιρέσεις, καταχρήσεις. Ωστόσο, χαρακτήρα διαφθοράς έχουν επίσης πράξεις που – χωρίς να είναι εγκλήματα – αποσκοπούν στην εξασφάλιση αθέμιτου πλουτισμού μέσω ευνοϊκών «διευκολύνσεων» ή «εξυπηρετήσεων» που παραβιάζουν την ισότητα.

Ο εννοιολογικός όμως προσδιορισμός της διαφθοράς ο οποίος είναι απαραίτητος για την μελέτη, κατανόηση και αντιμετώπιση του παρουσιάζει ιδιαίτερος μεγάλη δυσχέρεια αφού μέχρι σήμερα δεν έχει καταστεί δυνατή η διατύπωση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού που να ικανοποιεί όλες τις μορφές με τις οποίες εμφανίζεται, εξ' αιτίας του γεγονότος ότι, παγκοσμίως, δεν υφίσταται ομοιομορφία στις κοινωνικές, πολιτιστικές και πολιτικές αντιλήψεις.

Η διαφθορά επικεντρωμένη στο δημόσιο χώρο εμφανίζει κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, αφού σ' αυτή συμμετέχουν κρατικοί ή δημόσιοι αξιωματούχοι ή και απλοί υπάλληλοι, ανάγεται στην κρατική δράση και έχει σαν στόχο την πρόσβαση σε ευκαιρίες πλουτισμού σε βάρος της δημόσιας περιουσίας. Οι συνέπειες της διαφθοράς στο δημόσιο χώρο είναι σημαντικές στην οικονομία και στην κοινωνική ζωή, καθώς καταλύεται η νομιμότητα, υπονομεύονται οι θεσμοί, περιφρονούνται τα ανθρώπινα δικαιώματα ενώ η δωροδοκία και εξυπηρετήσεις «κάτω από το τραπέζι» γίνονται συνήθεις πρακτικές. Εξάλλου η διαφθορά συνδέεται στενά και με το οικονομικό και το οργανωμένο έγκλημα που αποτελεί μια από τις πλέον σοβαρές απειλές της σύγχρονης κοινωνίας και των δημοκρατικών θεσμών.

Στην προσπάθεια ενδυνάμωσης των λεγομένων «Πυλώνων ακεραιότητας» της Πολιτείας, τη θεσμική και λειτουργική αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης και τη δημιουργία ειδικών ελεγκτικών μηχανισμών Σωμάτων και Υπηρεσιών στο χώρο αυτής, ιδρύθηκαν η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων και η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας της Ελληνικής Αστυνομίας. Τα εν λόγω ειδικά Σώματα είναι ειδικευμένες Υπηρεσίες με αποστολή τη διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη εγκλημάτων που μαρτυρούν διαφθορά χαρακτήρα, με πεδίο δράσης τον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Η χάραξη αποτελεσματικών πρακτικών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς αποτελεί μια δύσκολη και επίπονη διαδικασία, αφού προϋποθέτει τον προηγούμενο προσδιορισμό των γενεσιουργών παραγόντων της διαφθοράς και εν συνεχεία την κατάστρωση μιας στρατηγικής που θα εμπεριέχει, υποχρεωτικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα.

Κεφάλαιο 1^ο

Διαφθορά: Θεωρητική Προσέγγιση

1.1.1 Ιστορικά

Το φαινόμενο της διαφθοράς είναι τόσο παλιό όσο και η έννοια της εξουσίας με την οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη. Συναντάται από τις απαρχές της οργανωμένης κοινωνίας ως η δημοφιλέστερη ανθρώπινη συμπεριφορά που εχθρεύεται τη νόμιμη και ορθή διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων.

Ο Πλάτωνας (427 - 347 π.Χ.) ήταν ένας από τους πρώτους που διατύπωσαν σχετικούς στοχασμούς σχετικά με την διαφθορά στην κοινωνία. Στους πλατωνικούς διαλόγους «Νόμοι» παρουσιάζεται η θέση του συγγραφέα για τα διεφθαρμένα πολιτεύματα και ειδικότερα αναφέρεται ότι όταν η δημοκρατία, η ολιγαρχία και η μοναρχία αντί να λειτουργούν με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, διαφθείρονται και τείνουν να υπηρετούν προσωπικά συμφέροντα, μετατρέπονται σε αναρχία, αριστοκρατία και τυραννία αντίστοιχα¹. Ο Πλάτωνας κάνει επίσης λόγο στη σχέση εξουσίας και διαφθοράς και ειδικότερα αναφέρει²: *«Ο Κρόνος στα σίγουρα κατέληξε στο συμπέρασμα -όπως εδώ και λίγη ώρα το συζητούσαμε κι εμείς- ότι δεν βρίσκεται άνθρωπος που, ενώ κρατά στα χέρια του την απεριόριστη εξουσία πάνω σ' όλα, να μην ξεχειλίζει η ψυχή του από ξιπασιά και αδικία»*.

Ο Αριστοτέλης (384 - 322 π.Χ.) παρομοιάζει την πολιτική διαφθορά με το μολυσμένο νερό. Παρουσιάζει την έννοια του «διαφθείρεσθαι» ως συγγενής έννοια του «μολύνεσθαι». Στο έργο του «Πολιτικά» υποστηρίζει ότι *«Όταν λοιπόν ο ένας ή οι λίγοι ή το πλήθος ολόκληρο ασκούν την εξουσία για την εξυπηρέτηση του κοινού συμφέροντος, αυτά τα πολιτεύματα δεν μπορεί παρά να είναι ορθά· όταν, αντίθετα, η εξουσία ασκείται για την εξυπηρέτηση του ιδιαίτερου συμφέροντος είτε του ενός είτε των λίγων είτε του πλήθους, τα πολιτεύματα αυτά είναι παρεκκλίσεις και διαστρεβλώσεις των ορθών»*³ ενώ ο ποιητής Ησίοδος στο κλασικό του έργο «Έργα και Ημέραι»⁴ κάνει λόγο *«για βασιληας δωροφάγους»*.

¹ Βλ. Β. Μοσκόβη «Πλάτωνος Νόμοι», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 1988 σελ. 118.

² Βλ. Η. Σπυρόπουλου «Πλατων: Μυθοι», Τόμος Α', εκδόσεις Ζήτηρος. Αθήνα, 2005, σελ. 51.

³ ΕΝΟΤΗΤΑ 17^η (Γ 7. 1-3/ 5) μεταφρασμένο κείμενο από <http://ebooks.edu.gr/modules/ebook/show.php/DSGL-C128/680/4512,20354/> [Πρόσβαση 13-9-2018].

⁴ Βλ.Θ. Γεωργιάδη, «Ησίοδου: Έργα και Ημαίραι», εκδόσεις Σύγχρονοι Ορίζοντες, 2003, σελ. 39.

Στην Ρωμαϊκή αυτοκρατορία⁵, κατά το έτος 59 π.Χ., συναντάμε την έκδοση του νομοθετήματος «Lex Julia repetundarum», το οποίο προέβλεπε και τιμωρούσε μεταξύ άλλων την δωροληψία από τους δημόσιους υπαλλήλους, και τους μάρτυρες με την ποινή να αναφέρεται σε απόδοση του τετραπλού της αξίας του τιμήματος με το οποίο δωροδοκήθηκαν, εξορία, αποβολή από τη Σύγκλητο και (μερική) ατίμωση.

Η έννοια της διαφθοράς συναντάται και στους νόμους του Σόλωνα (640-658 π.Χ.) που οριζόταν ότι (άρθρο 289) «*όποιος από τους Αθηναίους δωροδοκηθεί ή δωροδοκήσει άλλους ή μεταχειριστεί άλλους τρόπους, για να βλάψει τον λαό, τιμωρείται με την ποινή της ατιμίας, αυτός, τα τέκνα του και όλη η περιουσία*»⁶.

Αναφορά γίνεται και στον όρκο των Ηλιαστών, του ανώτατου δικαστηρίου της αρχαίας Αθήνας, όπου αναφέρουν: «*Δεν θα δεχθώ δώρα, επειδή είμαι Ηλιαστής, ούτε εγώ, ούτε άλλος άνδρας ή γυναίκα, αντί για μένα, εν γνώσει μου, με κανένα πλάγιο μέσο ή τρόπο*»⁷.

Ο Νικολό Μακιαβέλλι ερμήνευσε την διαφθορά ως την κατάσταση εντός της οποίας η αγαθότητα του καλού πολίτη υποβαθμίζεται και τελικά καταστρέφεται. Στο έργο του *Διατριβές* αναλύοντας την λειτουργία και τις αιτίες που προκαλούν την εμφάνιση της διαφθοράς συνειδητοποίησε ότι οι άνθρωποι τείνουν προς την διαφθορά κυρίως λόγω της έκπτωσης των ηθών και της υπέρμετρης φιλοδοξίας για απόκτηση πλούτου. Έτσι λοιπόν προτείνει⁸ «*να κρατιούνται οι πολίτες φτωχοί, για να μη μπορούν να διαφθείρουνε ούτε τον εαυτό τους ούτε και τους άλλους με τα πλούτη που δεν τα συντροφεύει η αξιοσύνη*».

Ο Ελβετός φιλόσοφος Jean-Jacques Rousseau επηρεασμένος από τις θέσεις του Μακιαβέλλι διατύπωσε την άποψη ότι «*Δεν είναι η διαφθορά των ανθρώπων που καταστρέφει το πολιτικό σύστημα αλλά το πολιτικό σύστημα που διαφθείρει και καταστρέφει τους ανθρώπους*»⁹. Κατά τον Ρουσσώ, η ανάγκη για εξουσία και η ματαιοδοξία που διακατείχε τους κοσμικούς και διανοούμενους της εποχής του ήταν η

⁵ Βλ. Χ. Δημόπουλου, «*Η Διαφθορά*», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2005, σελ. 5-6.

⁶ Βλ. Κ. Κωνσταντόπουλου, «Οι νόμοι του Σόλωνα», εκδόσεις Παλαιολόγος, 2003 σελ. 122.

⁷ Βλ. Β. Μανδηλάρα (επιμ.) «*Δημοσθένης κατά Τιμοκράτους-Κατά Αριστογείτονος Α' Άπαντα 8*», εκδόσεις Κάκτος, Αθήνα, 1992, σελ. 251.

⁸ Βλ. Π. Κονδύλη «*Έργα Νικόλο Μακιαβέλλι Ι*», εκδόσεις Κάλβος, Αθήνα, 1984, σελ. 479.

⁹ Βλ. J.J. Rousseau, «*Το κοινωνικό συμβόλαιο*», (μτφ. και επιμ. Δανάη και Νίκος Κουχτσόγλου), εκδόσεις Λύρα, Αθήνα, 1957, σελ. 16.

κύρια αιτία για τον «εκπολιτισμό της κοινωνίας, η οποία με την σειρά της της συνέβαλε στην διαφθορά και εξαθλίωση¹⁰.

1.1.2 Έννοια

Η εννοιολογική προσέγγιση του όρου της διαφθοράς αποτελεί από μόνη της μια μακροχρόνια απόπειρα πλήθους ορισμών χωρίς να υφίσταται μέχρι σήμερα ένας γενικά αποδεκτός όρος διεθνώς ο οποίος να καλύπτει όλες τις μορφές, τύπους και διαβαθμίσεις αυτής¹¹. Ως έννοια δύναται να αναφέρεται σε ένα ευρύ φάσμα συμπεριφορών που γίνεται αντιληπτό διαφορετικά σε διάφορες κοινωνίες και εποχές και επηρεάζεται από την κουλτούρα, τα ήθη, τα έθιμα και τον πολιτισμό κάθε κοινωνίας.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο καθηγητής Arvind K. Jain «ένα δείγμα της δυσκολίας του ορισμού της διαφθοράς είναι ότι σχεδόν όλοι όσοι γράφουν για αυτήν, προσπαθούν αρχικά να την ορίσουν»¹².

Αρχικά αναζητώντας λεξιλογικά την ερμηνεία του όρου «διαφθορά» προκύπτει ότι ορίζεται ως: «η φθορά των ηθών, η εξαχρείωση, η ανηθικότητα, η κατάσταση στην οποία χρησιμοποιούνται αθέμιτα μέσα για να παραβιάζονται οι νόμοι (ε δωροδοκίες, εξυπηρετήσεις, προσφορές κ.λπ.) για ιδιωτικό όφελος»¹³.

Τα προβλήματα που παρουσιάζονται αναφορικά με τον ορισμό της έννοιας της διαφθοράς είναι τα εξής¹⁴:

- (α) Η διαφθορά αν και περιλαμβάνει πολλά διακριτά προβλήματα, αυτά αλληλοσυνδέονται μεταξύ τους.
- (β) Ο ορισμός παρουσιάζεται διαφορετικά όταν ορίζεται:
 - I. από τη νομική επιστήμη,
 - II. ανάλογα με την επίδρασή της στον δημόσιο τομέα και

¹⁰ Βλ. J.J. Rousseau, «Πραγματεία περί της καταγωγής και των θεμελίων της ανισότητας ανάμεσα στους ανθρώπους», (μτφ. και επιμ. Μ. Αλεξίου-Καναγκίνη), εκδόσεις Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα, 2010, σελ.114.

¹¹ Η σχετική συζήτηση, τόσο σε επίπεδο επιστήμης, όσο και σε επίπεδο διεθνών διαβουλεύσεων είναι αρκετά εκτεταμένη.

¹² Βλ. Jain K. Arvin «Corruption: A Review». Journal of economic Surveys, τεύχος 15, Φεβρουάριος 2001, σελ. 104.

¹³ Βλ. Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας (Β' έκδοση), εκδόσεις Κέντρο Λεξικολογίας Ε.Π.Ε., Αθήνα, Ιανουάριος 2002, σελ. 498.

¹⁴ Βλ. Μ. Punch, «Coping with corruption in a borderless world: proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference», εκδόσεις Kluwer Law and Taxations Publishers, 1993, σελ. 21-38.

III. από την άποψη της κοινωνίας.

(γ) Οι ορισμοί ποικίλουν στα διάφορα εθνικά δίκαια

Οι τρεις κυριότερες κατηγορίες¹⁵ ορισμών περί την διαφθορά θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής:

- (α) Η διαφθορά που συνδέεται με την δημόσια θέση όπως αυτή εμφανίζεται (δημόσιος υπάλληλος, ορισθείς πολιτικός αξιωματούχος, πολιτικός)
- (β) Η διαφθορά που συνδέεται με τις οικονομικές έννοιες περί προσφοράς, ζήτησης και ανταλλαγής. Στην παρούσα περίπτωση η διαφθορά δεν συνδέεται αποκλειστικά με δημόσιο αξίωμα και θέση αλλά διευρύνεται σε όλη την οικονομική θεώρηση.
- (γ) Η διαφθορά που συνδέεται με το δημόσιο συμφέρον. Στην κατηγορία αυτή, η εννοιολογική προσέγγιση της διαφθοράς επικεντρώνεται (αποκλειστικά) στην προσβολή του δημοσίου συμφέροντος και στις επιπτώσεις που αυτή έχει στην σφαίρα του δημόσιου τομέα.

Από τους πιο φημισμένους ορισμούς της διαφθοράς είναι εκείνος του Αμερικανού πολιτικού επιστήμονα Joseph Nye ο οποίος αναφέρει: «*Συμπεριφορά που αποκλίνει από τα τυπικά καθήκοντα ενός δημοσίου ρόλου εξαιτίας ιδιοτελούς (προσωπικού, οικογενειακού ή φιλικού) χρηματικού ή πολιτικού οφέλους· ή συμπεριφορά που παραβιάζει τους κανόνες άσκησης συγκεκριμένων μορφών ιδιωτικής επιρροής*»¹⁶.

Μία ακόμη ερμηνεία του φαινομένου της διαφθοράς η οποία ορίζεται ως: «*ένα είδος συμπεριφοράς που αποκλίνει από τον γνώμονα που επικρατεί ή που πιστεύεται ότι επικρατεί σ' ένα συγκεκριμένο πλαίσιο όπως εκείνο της πολιτικής. Είναι μία παρεκκλίνουσα συμπεριφορά που συνδέεται με ένα ιδιαίτερο κίνητρο, συγκεκριμένα το κίνητρο του ιδιωτικού οφέλους εις βάρος του δημοσίου. Ανεξαρτήτως κινήτρου, εκείνο πάντως που βαρύνει είναι το γεγονός ότι το ιδιωτικό όφελος εξασφαλίζεται εις βάρος του δημοσίου. Το ιδιωτικό όφελος μπορεί να είναι χρηματικό, και συνήθως έτσι το αντιλαμβάνεται το κοινό, αλλά μπορεί να πάρει και άλλες μορφές. Μπορεί να είναι μια ταχεία προαγωγή, μια παραγγελία, διακοσμήσεις και άλλα παρόμοια, και το κέρδος*

¹⁵ Βλ. Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston, «*Political Corruption: Concepts and Contexts*», Εκδόσεις Transaction Publishers, 1989, σελ. 7.

¹⁶ Βλ. J.S. Nye, «*Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*», The American Political Science Review, τεύχος 61, Ιούνιος 1967, σελ. 417-427.

μπορεί να μην είναι προσωπικό, αλλά να ωφελήσει μια οικογένεια ή μία άλλη ομάδα. Επομένως, το μοντέλο της διαφθοράς μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει όταν ο έχων την εξουσία και είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση ορισμένων πράξεων, δηλαδή ένας υπεύθυνος λειτουργίας ή ένας διοικητικός, λαμβάνει μέτρα που ευνοούν αυτόν που παρέχει ανταμοιβή, χρηματική ή άλλη μορφής, όπως η προσδοκία μιας επαγγελματικής θέσης στο μέλλον, βλάπτοντας την ομάδα ή την οργάνωση στην οποία ανήκει, ειδικότερα την Κυβέρνηση»¹⁷.

Ο καθηγητής Robert Klitgaard αναφέρει ότι «Η διαφθορά σημαίνει κατάχρηση του αξιώματος για προσωπικό κέρδος. Το αξίωμα είναι μια θέση εμπιστοσύνης την οποία λαμβάνει κάποιος με εντολή να ενεργεί εξ' ονόματος ενός θεσμικού οργάνου, είτε πρόκειται για ιδιωτικό, δημόσιο, ή μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Διαφθορά αποτελεί η χρέωση μιας αδικαιολόγητης τιμής για μια υπηρεσία ή η εκμετάλλευση του αξιώματος που κατέχει κάποιος σε περαιτέρω παράνομους στόχους»¹⁸.

Ο οικονομολόγος Johann Lambsdorf όρισε την διαφθορά ως την «κατάχρηση του δημόσιου αξιώματος προς εξυπηρέτηση ιδιωτικού οφέλους»¹⁹ ενώ η καθηγήτρια Νομικής και Πολιτικών Επιστημών Susan Rose-Ackerman διατύπωσε την άποψη ότι «Η διαφθορά συμβαίνει όταν ο ιδιωτικός πλούτος και η δημόσια εξουσία επικαλύπτονται. Αντιπροσωπεύει την παράνομη χρήση της επιθυμίας χρηματισμού ως κριτήριο λήψης αποφάσεων»²⁰.

Στην ελληνική βιβλιογραφία συναντάμε τον ορισμό της διαφθοράς ως; «οποιαδήποτε νομικά κολάσιμη συμπεριφορά που έχει κατάχρηση δημόσιου αξιώματος ή ρόλου για την επίτευξη ιδιωτικού οφέλους και περιλαμβάνει κυρίως περιπτώσεις, οι οποίες μετά; Από έλεγχο ή επανέλεγχο ή προκαταρκτική έρευνα ή ένορκη διοικητική εξέταση, παραπέμφθηκαν στην Εισαγγελική Αρχή προς άσκηση ποινικής δίωξης για τα εγκλήματα της δωροδοκίας, της παράβασης καθήκοντος και λοιπά σχετικά εγκλήματα.»²¹. Σύμφωνα με τον καθηγητή Ανδρέα Ανδριανόπουλο

¹⁷ Βλ. Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston, op. cit. σ. 15.

¹⁸ Βλ. R. Klitgaard / R. MacLean-Abaroa / H. Lindsey Parris, «A practical approach to dealing with municipal malfeasance», εκδόσεις UNDP/UNCHS/World Bank-UMP, τεύχος 7, 1996, σελ. 1 [Πρόσβαση 25-9-2018].

¹⁹ Βλ. JG Lambsdorff «The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory Evidence and Policy» Πανεπιστήμιο Cambridge University Press, Cambridge Ηνωμένου Βασιλείου, 2007, σελ. 16.

²⁰ Βλ. Susan Rose-Ackerman, «International Handbook on the Economics of Corruption», εκδόσεις Edward Elgar, ΗΠΑ, 2006, σελ. XVII.

²¹ Βλ. Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη, «Έλεγχος Διοίκησης» τόμος Β, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σελ. 29.

«διαφθορά είναι ο συνολικός εθισμός της κοινωνικής, πνευματικής και πολιτικής ζωής στην υποκρισία, την ψευτιά και την παραπληροφόρηση»²². Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.) ορίζει της διαφθορά ως «κατάχρηση εξουσίας (από πρόσωπα που υπηρετούν στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα) με στόχο την απόκτηση ιδιωτικού οφέλους»²³.

Τέλος, από νομική σκοπιά ο δημοφιλέστερος ορισμός της διαφθοράς την ορίζει ως: «Ανέντιμη συμπεριφορά, όπως η πληρωμή ή η αποδοχή χρημάτων ή η παροχή χάρις για την επίτευξη ενός αποτελέσματος»²⁴.

1.1.3 Αναφορές σε Διεθνείς Συμβάσεις

Η Πρόταση του Συμβουλίου του Ο.Ο.Σ.Α. για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, η οποία υπεγράφη στις 21/05/1994²⁵ επισήμανε ότι:

«Η διαφθορά είναι ένα "κανονικό, επαναλαμβανόμενο, αναπόσπαστο μέρος" της λειτουργίας των πολιτικών συστημάτων. Η διαφθορά εμφανίζεται σε κάθε επίπεδο κυβέρνησης και στην οικονομία. Οι περιπτώσεις διαφθοράς αποτελούν αδικήματα τα οποία τελούν οι έχοντες δημόσια αξιώματα, καταχρώμενοι την εξουσία που τους έχει δοθεί.

Η πολιτική διαφθορά είναι ένας συνδυασμός αδιάλλακτης και συνήθως καταδικασμένης πολιτικής επιρροής με σκοπό το προσωπικό όφελος, το οποίο μπορεί να έχει την μορφή οικονομικής, κοινωνικής, πολιτικής ή ιδεολογικής ανταμοιβής.

Τα πεδία της διαφθοράς αφορούν κυρίως:

- Πολιτικά κόμματα
- Επιρροή στις εκλογές και στους υποψηφίους
- Επιρροή των επιχειρηματιών (π.χ. κατασκευαστική βιομηχανία)

²² Βλ. Α. Νικολοπούλου (επιμ.) «Κράτος και Διαφθορά», εκδόσεις Σιδέρης Ι., Αθήνα, Ιούνιος 1998, σελ. 57.

²³ Βλ. Ετήσια Έκθεση ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. έτους 2017, σελ. 6.

²⁴ Βλ. «Dictionary of Law, 5th edition» εκδόσεις A&C Black Publishers LTd., Λονδίνο, 2009, σελ. 132.

²⁵ ΠΗΓΗ: <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/1952622.pdf> [Πρόσβαση 29-9-2018].

- Επιρροή στη γραφειοκρατία
- Επιρροή από και προς τους δημοσιογράφους»

Στην Ευρωπαϊκή Αστική Σύμβαση κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης, (Στρασβούργο 1999), σύμφωνα με τον οποίο η διαφθορά ορίστηκε «...κάθε επιδίωξη, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, ευθέως ή πλαγίως, μιας παράνομης προμήθειας ή άλλου μη οφειλόμενου οφέλους, η οποία επηρεάζει την ομαλή άσκηση ενός λειτουργήματος ή την αναμενόμενη συμπεριφορά εκείνου που ωφελείται την παράνομη προμήθεια ή το μη οφειλόμενο όφελος ή την υπόσχεση ενός τέτοιου μη οφειλόμενου οφέλους»²⁶.

Η Σύμβαση του Ο.Η.Ε. ενάντια στη Διαφθορά (UNCAC), η οποία υπεγράφη στις 9/12/2003²⁷ αναφέρεται στις πράξεις που συνιστούν διαφθορά και ορίζει ότι²⁸:

«Δωροδοκία εθνικών δημόσιων λειτουργών

(α) Υπόσχεση, προσφορά ή παροχή σε δημόσιο λειτουργό, άμεσα ή έμμεσα, μη οφειλόμενου πλεονεκτήματος για τον ίδιο τον λειτουργό ή άλλο πρόσωπο ή φορέα, με σκοπό ο εν λόγω λειτουργός να πράξει ή να παραλείψει ενέργεια κατά την άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων του.

(β) Απαίτηση ή λήψη από δημόσιο λειτουργό, άμεσα ή έμμεσα, μη οφειλόμενου πλεονεκτήματος, για τον ίδιο τον λειτουργό ή άλλο πρόσωπο ή φορέα, με σκοπό ο εν λόγω λειτουργός να πράξει ή να παραλείψει ενέργεια κατά την άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων του.»

Στην Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά²⁹, που υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 27 Ιανουαρίου 1999 και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο στη Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά, που υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 15 Μαΐου 2003 και στο προοίμιο αυτού αναφέρεται ότι «η διαφθορά συνιστά απειλή για το κράτος του δικαίου, της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, υπονομεύει τη χρηστή διοίκηση, τη δίκαιη μεταχείριση και την κοινωνική

²⁶ Βλ. Άρθρο 2 του Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260/12-11-2001).

²⁷ Κυρώθηκε από τη χώρα μας με το Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ Α' 105/20-6-2008).

²⁸ Βλ. Άρθρο 15.

²⁹ Βλ. Ν. 3560/2007 (ΦΕΚΑ' 103-14-5-2007) ΠΗΓΗ:

<http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=QdN8a97uMRc%3D&tabid=132>
[Πρόσβαση 25-9-2018].

δικαιοσύνη, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό, παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο τη σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και των ηθικών θεμελίων της κοινωνίας».

Κοινοί στόχοι των πιο πάνω διεθνών Συμβάσεων και άλλων κειμένων για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι οι ακόλουθοι:

- Η αντιμετώπιση της διαφθοράς με ποινικά μέτρα. Εννοείται κατά κανόνα η αντιμετώπιση της διαφθοράς (όχι με τη μορφή των μεμονωμένων εκδηλώσεων δωροδοκίας, απιστίας κ.ά.) αλλά ως νέας μορφής εγκληματικής δραστηριότητας, συνδεδεμένης (κυρίως) με την δραστηριότητα των εγκληματικών οργανώσεων.
- Η ποινικοποίηση του ξεπλύματος του βρώμικου χρήματος, εφόσον τούτο σχετίζεται με περιπτώσεις διαφθοράς.
- Η προστασία των συνεργατών της δικαιοσύνης και των μαρτύρων στις δίκες κατά της διαφθοράς.
- Η λήψη μέτρων διεθνούς συνεργασίας για την αντιμετώπιση των εγκλημάτων διαφθοράς που υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα.
- Καθιέρωση της έννοιας της διαφθοράς και στις ιδιωτικές συναλλαγές.

1.1.4 Διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα

Μπορεί η πλειοψηφία των φαινομένων διαφθοράς κατά τις προηγούμενες δεκαετίες να μονοπωλούσε το ενδιαφέρον στο δημόσιο τομέα, ωστόσο μια τέτοια προσέγγιση στην σημερινή κοινωνική πραγματικότητα θα ήταν ανεδαφική. Σήμερα που η δραστηριότητα του δημόσιου τομέα συρρικνώνεται δίνοντας προνόμια και ισχύ στον ιδιωτικό τομέα ο οποίος καλείται να αναλάβει τομείς που μέχρι πρότινος ήταν αποκλειστικής αρμοδιότητας του κράτους, (υγεία, παιδεία, κλπ.) είναι προφανές ότι η διαφθορά έχει επεκταθεί και σε δραστηριότητές που καλύπτονται από τον ιδιωτικό τομέα.

Η αποδοχή της εμφάνισής της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα παρουσιάζεται εμφαντικά τόσο στην Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη

διαφθορά και του Πρόσθετου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου και ειδικότερα στα άρθρα 7³⁰ «Ενεργητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα» και 8³¹ «Παθητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα» όσο και στην Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς, στα άρθρα 21³² «Δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα» και 22³³ «Ιδιοποίηση περιουσίας στον ιδιωτικό τομέα» ενώ παράλληλα παρουσιάζεται ως φαινόμενο στην διεθνή πρακτική³⁴.

Έτσι λοιπόν η έννοια της διαφθοράς συμπεριλαμβάνοντας και τα προαναφερθέντα δεδομένα καταλήγει να ορίζεται ως: «Η κατάχρηση εξουσίας από πρόσωπο που υπηρετεί στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα με στόχο την απόκτηση ιδιωτικού οφέλους»³⁵ ή γενικότερα «η κατάχρηση της εμπιστευμένης εξουσίας για ιδιωτικό όφελος»³⁶ ενώ η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της διαφθοράς την χαρακτηρίζει ως «κατάχρηση εξουσίας (από πρόσωπα που υπηρετούν στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα) με στόχο την απόκτηση ιδιωτικού οφέλους»³⁷.

Αξιοσημείωτο να αναφερθεί ότι στην αιτιολογική έκθεση³⁸ (explanatory report) της εν λόγω Σύμβασης η δίωξη των εγκλημάτων διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα έχει ως στόχο την προστασία της πίστης και της εμπιστοσύνης στις ιδιωτικές συναλλαγές, την προστασία του υγιούς ανταγωνισμού και την γενικότερη ποινικοποίηση δράσεων διαφθοράς σε τομείς που μέχρι πρότινος κατείχε το μονοπώλιο η Δημόσια Διοίκηση οι οποίοι πλέον έχουν αναληφθεί από ιδιωτικές επιχειρήσεις.

³⁰ Όπως κυρώθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο με το Ν. 3560/2007 (ΦΕΚ Α' 103/14-5-2007).

³¹ Όπως κυρώθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο με το Ν. 3560/2007 (ΦΕΚ Α' 103/14-5-2007).

³² Όπως κυρώθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο με το Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ Α' 113/18.6.2008).

³³ Όπως κυρώθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο με το Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ Α' 113/18.6.2008).

³⁴ Στο από 3/12/2012 Έγγραφο Εργασίας της Ειδικής Επιτροπής για το Οργανωμένο Έγκλημα, τη Διαφθορά και τη Νομιμοποίηση Εσόδων από Εγκληματικές Ενέργειες αναφέρεται ότι: «...το παραδοσιακό αντικείμενο των μέτρων καταπολέμησης έχει διευρυνθεί, συμπεριλαμβάνοντας τη διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα, γεγονός που επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση του φαινομένου στο σύνολό του». ΠΗΓΗ:

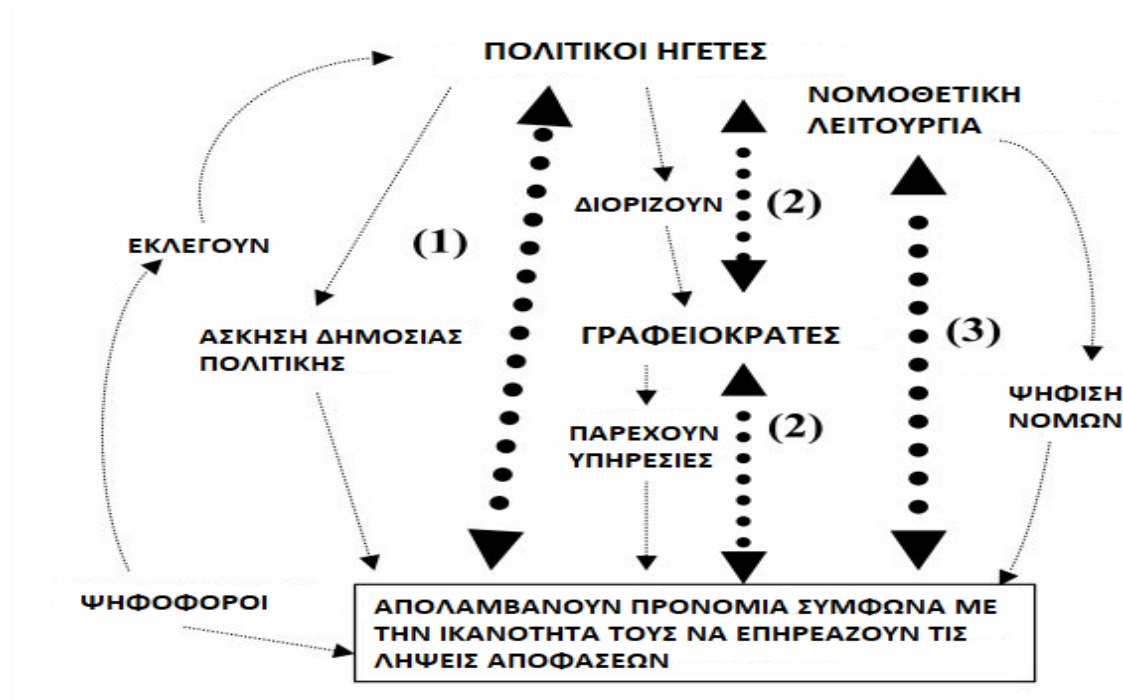
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/crim/dt/919/919585/919585el.pdf [Πρόσβαση 29-9-2018].

³⁵ ΠΗΓΗ <http://www.isth.gr/images/uploads/files/flyer-diaf.pdf> [Πρόσβαση 30-9-2018].

³⁶ Βλ. Transparency International, «The anti-corruption plain language guide», Berlin, 2009, σελ. 14. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide [Πρόσβαση 01-10-2018].

³⁷ Βλ. Ετήσια έκθεση Γενικής Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς Μάρτιος 2015-Ιούνιος 2016, σελ. 16.

³⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090001016800cce44> [Πρόσβαση 1-10-2018].



Εικόνα 1- Σχέσεις διαφθοράς σε μία δημοκρατική κοινωνία (ΠΗΓΗ: JainK. Arvin, op.cit. σ. 74)

1.2 Αίτια εμφάνισης της διαφθοράς

Η διαφθορά απαιτεί την ύπαρξη τριών στοιχείων³⁹:

- 1 Η διακριτική εξουσία, η οποία να έχει την ευχέρεια να καθορίζει κανόνες και πολιτικές ή να τους εφαρμόζει.
- 2 Το αναμενόμενο οικονομικό αντάλλαγμα που συνδέεται με διακριτική ευχέρεια,
- 3 Το αναμενόμενο κόστος της διαφθοράς

Συγκεκριμένα, το τελευταίο στοιχείο αποτελείται από μερικά επιμέρους στοιχεία:

- το ψυχολογικό κόστος της διάπραξης του αδικήματος,
- το κόστος ευκαιρίας για τη χρήση του χρόνου και των πόρων σε μια νόμιμη δραστηριότητα, και
- η πιθανότητα σύλληψης, δίωξης και τιμωρίας σε συνδυασμό με τον βαθμό της τιμωρίας.

³⁹ Βλ. JainK. Arvi, loc. cit.

Η διακριτική εξουσία και το οικονομικό αντάλλαγμα λειτουργούν ως κίνητρα για την διαφθορά, ενώ τα αναμενόμενα κόστος ως αποτρεπτικός παράγοντας. Αυτά τα στοιχεία δικαιολογούν την παρουσία και τα επίπεδα διαφθοράς. Αναλυτικότερα, από την εμπειρική και την θεωρητική οικονομική ανάλυση, προκύπτει ότι οι ακόλουθοι παράγοντες έχουν παρατηρηθεί ή προβλεφθεί ως αίτια της διαφθοράς:

«Παραμορφώσεις» στην ελεύθερη οικονομία της αγοράς λόγω κρατικών παρεμβάσεων

Είναι σαφές ότι η παρέμβαση του κράτους στην λειτουργία της ελεύθερης αγοράς δημιουργεί τις ευκαιρίες εκείνες, τόσο στις επιχειρήσεις, όσο και στους δημόσιους αξιωματούχους (πολιτικοί ή δημόσιοι υπάλληλοι) να ωφεληθούν σε βάρος των ομολόγων τους και ευρύτερα της κοινωνίας.

Υψηλά επίπεδα κανονιστικών ρυθμίσεων και μειωμένο επίπεδο ανταγωνισμού.

Η κύρια ιδέα είναι ότι οι αξιωματούχοι μπορούν να εκχωρήσουν συμβάσεις, άδειες, υπηρεσίες και φορολογικά οφέλη και εκμεταλλευόμενοι τη διακριτική εξουσία που τους έχει νόμιμα δοθεί μπορούν να αποσπάσουν μέρος των χρημάτων που καταβάλλουν οι δικαιούχοι. Επίσης, η πολυπλοκότητα της νομοθετικής και κανονιστικής διαδικασίας σε συνδυασμό με την χαμηλή ανταγωνιστικότητα στις αγορές επιφέρει διευκολύνει την εμφάνιση της διαφθοράς.

Τα υψηλά επίπεδα δημόσιων δαπανών

Η μεγάλη συμμετοχή της κυβέρνησης στην οικονομική δραστηριότητα, ιδίως μέσω επενδύσεων και των δαπανών, αυξάνουν τις πράξεις διαφθοράς, αν και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα⁴⁰.

Η ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου

Αποτελεί τον κυριότερο λόγο για την εμφάνιση υψηλού επιπέδου δωροδοκίας που συχνά καταβάλλεται από αλλοδαπές εταιρίες για να αναλάβουν έργα ή να αποκτήσουν προνομιακή πρόσβαση στις εσωτερικές αγορές. Επικρατεί βέβαια και η

⁴⁰ Βλ. R. Goel / M. Nelson, «Corruption and the government size: A disaggregated analysis», εκδόσεις Public Choice, τεύχος 97, 1998, σελ. 108.

αντίθετη άποψη⁴¹ η οποία υποστηρίζει ότι το «άνοιγμα» των αγορών σε διεθνές επίπεδο συνεπάγεται χαμηλότερα επίπεδα διαφθοράς.

Χαμηλοί μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων

Αναμφίβολα υπάρχει σαφής αιτιώδης σχέση μεταξύ του επιπέδου των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων και της έκτασης της διαφθοράς. Βέβαια θα πρέπει να επισημανθεί ότι, καίτοι η αύξηση των μισθών θα μείωνε τα επίπεδα διαφθοράς, η δαπάνη που απαιτείται είναι σημαντικός ανασταλτικός παράγοντας και κατ' επέκταση θα πρέπει να συνδυαστεί με άλλα μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς.

Επενδύσεις αποτροπής

Οι επενδύσεις αποτροπής εξωθούν τους εγκληματίες, να επενδύσουν σε πιο εξελιγμένους μηχανισμούς διαφθοράς, συμβάλλοντας στην περαιτέρω «ανάπτυξη» των εγκληματικών δράσεων που υποστηρίζουν την διαφθορά.

Περαιτέρω αίτια

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), τα σημαντικότερα αυτά που συμβάλλουν στην «γέννηση» της διαφθοράς είναι⁴²:

1. το μέγεθος των προσόδων στον έλεγχο του κράτους
2. η διακριτική εξουσία του κράτους στη διαχείριση των προσόδων
3. ο βαθμός αδιαφάνειας και έλλειψης λογοδοσίας των διαχειριστών των προσόδων προς τον προϋστάμενό τους, την κοινωνία και το εκλογικό σώμα

Άλλες πηγές διαφθοράς

- Ελευθερία του τύπου
- Συμμετοχή της κυβέρνησης στην προώθηση της βιομηχανικής πολιτικής
- Παράνομες προσλήψεις
- Υψηλά επίπεδα φορολογίας
- Γραφειοκρατία
- Η νομοτεχνικά άστοχη και γενικά ασαφής νομοθεσία

⁴¹ Βλ. Ades, A. / Di Tella, R. «*Rents, competition and corruption*», εκδόσεις The American Economic Review, τεύχος 89, Σεπτέμβριος 1999, σελ. 982–993.

⁴² Βλ. J. Cartier-Bresson, «*The Causes and Consequences of Corruption: Economic Analyses and Lessons Learnt*», εκδόσεις Ο.Ο.Σ.Α., Παρίσι, 2000, σελ. 11–12.

- Έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον ακριβή έλεγχο της διοίκησης
- Έλλειψη διαφάνειας
- Έλλειψη προληπτικού ελέγχου και η βραδύτητα του κατασταλτικού ελέγχου.
- Διασυννοριακή διαφθορά
- Κοινωνική ανισότητα η οποία αυξάνει τη μη σύννομη δράση των υπαλλήλων και την εγκληματικότητα
- Διαπλοκή μέσω κοινωνικών σχέσεων όπου αναφέρεται στον εθισμό της κοινωνίας στις πελατειακές σχέσεις ατόμων-επιχειρήσεων με υπαλλήλους
- Παιδεία – διαπαιδαγώγηση
- Παγκοσμιοποίηση διότι η σκοτεινή πλευρά της εισάγει διασυννοριακή διαφθορά, η οποία συνδέεται με το οργανωμένο έγκλημα, όπως είναι η πορνεία και το λαθρεμπόριο ναρκωτικών.
- Ατομικοί παράγοντες
- Πολιτικοί παράγοντες.



Εικόνα 2 -Η έννοια του τριγώνου της απάτης επινοήθηκε από τον ερευνητή της απάτης Dr. Donald R. Cressey. Βλ. “The Handbook of Fraud Deterrence”, των Harry Cendrowski, James P. Martin και Louis W. Petro, 2007

1.3 Κατηγορίες διαφθοράς

Οι μορφές και τα επίπεδα της διαφθοράς διαφέρουν, συχνά ανάλογα, με τις εθνικότητες, τους πολιτισμούς, την ιστορικό παρελθόν και το διαφορετικό επίπεδο

ανάπτυξης. Οι πλέον γνωστές και διαδεδομένες μορφές διαφθοράς είναι οι ακόλουθες⁴³:

(α) Δωροδοκία

Αποτελεί την συνηθέστερη μορφή διαφθοράς. Η δωροδοκία νοείται ως η τυποποιημένη εκείνη αξιόποινη συμπεριφορά σύμφωνα με την οποία ο φορέας του δημόσιου αξιώματος και γενικότερα ασκών δημόσια εξουσία καταχράται ή εκμεταλλεύεται την θέση του, ενεργώντας ή παραλείποντας να ενεργήσει ως οφείλει για εξυπηρέτηση, ειδική μεταχείριση ή/ και επηρεασμό μιας απόφασης. Ο σκοπός της δωροδοκίας είναι το προσωπικό όφελος μέσα από τη λήψη χρημάτων, πληροφοριών, θέσης ή την αναδοχή ενός επιθυμητού έργου. Η δωροδοκία μπορεί να σχετίζεται ή να προκαλεί τις άλλες μορφές διαφθοράς που αναφέρονται παρακάτω. Ο ΟΗΕ διακρίνει ορισμένα συγκεκριμένα είδη δωροδοκίας, όπως η επιρροή-εμπορία των προνομίων, η προσφορά ή λήψη ακατάλληλων δώρων, δωροδοκία για την αποφυγή πληρωμής φόρων ή άλλων δαπανών, δωροδοκία προς υποστήριξη της απάτης, δωροδοκία προς όφελος του αθέμιτου ανταγωνισμού (που θα μπορούσε να συνδέεται με τη συνηθέστερη μορφή διαφθοράς στον τομέα, αυτή των δημόσιων συμβάσεων).

(β) Υπεξαίρεση, κλοπή και απάτη.

Αφορούν άτομα που λαμβάνουν χρήματα, προνόμια ή άλλα ωφελήματα στα οποία έχουν μεν πρόσβαση, πλην όμως δεν τους ανήκουν

(γ) Εκβίαση

Αυτή η μορφή διαφθοράς χρησιμοποιεί την απειλή της παράνομης βίας ή της παροχής πληροφοριών για τη διασφάλιση της συνεργασίας ενός ή περισσότερων ατόμων

(δ) Κατάχρηση δημόσιας εξουσίας

Αποτελεί την δεύτερη συνηθέστερη εννοιολογική προσέγγιση της διαφθοράς. Η διάκριση αυτή αναφέρεται στην απόφαση ή παράλειψη του ασκούντος δημόσια εξουσία και έχοντος αποφασιστική αρμοδιότητα να προβεί σε πράξη ή παράλειψη

⁴³ Όπως αναφέρονται στο οδηγό που εξέδωσε ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών με θέμα: «Οδηγός για πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς» σελ. 29-35.
ΠΗΓΗ: https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf [Πρόσβαση: 29-9-2018].

υπέρ εκπλήρωσης συγκεκριμένου (αθέμιτου) συμφέροντος, με σκοπό τον την απόκτηση ωφελήματος για τον ίδιο ή τρίτο

Ο ΟΗΕ παρέχει το παράδειγμα ενός υπαλλήλου υπεύθυνου για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων ο οποίος ασκεί τη διακριτική εξουσία να αγοράζει αγαθά από μια εταιρία από την οποία έχει προσωπικό όφελος. Μια παραλλαγή αυτής της μορφής διαφθοράς στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων υφίσταται όταν ένας εκπρόσωπος της συμβαλλομένης αρχής επιλέγει π.χ. ως προμηθευτή, εταιρεία από την οποία έχει προσωπικό όφελος από το κέρδος που θα αποκτήσει ο προμηθευτής ως αποτέλεσμα της ανάθεσης της σύμβασης.

(ε) Μεροληψία, νεποτισμός και πελατειακή αντίληψη

Στην περίπτωση αυτή η πράξη διαφθοράς που τελείται ευνοεί κάποιον που σχετίζεται με τον διαφθείρων υπάλληλο (π.χ. ένα μέλος της οικογένειας ή ένα μέλος του ίδιου πολιτικού κόμματος ή συνάδελφο μέλος από μια συγκεκριμένη ομάδα ανθρώπων).

(στ) Δημιουργία ή εκμετάλλευση αντικρουόμενων συμφερόντων

Το όνομα αυτού του είδους επεξηγεί πλήρως την κατηγορία, ενώ, όπως αναφέρεται στον οδηγό του ΟΗΕ, η πλειοψηφία των άλλων μορφών διαφθοράς μπορεί να συνδεθεί με την συγκεκριμένη (όπως η υπεξαίρεση και μεροληψία).

(ζ) Ανάρμοστες πολιτικές δωρεές

Αυτή η μορφή περιλαμβάνει ανήθικες προσπάθειες επηρεασμού των δραστηριοτήτων ενός πολιτικού κόμματος ή των μελών του, συνήθως υπό την μορφή «δωρεών», είτε στο ίδιο το πολιτικό κόμμα είτε σε ένα όργανο που συνδέεται με αυτό.

(η) «Κατασκευή» προσφορών (δηλαδή εναρμονισμένη πρακτική)

Αυτή η μορφή συνδέεται με την κατανομή των δημόσιων προμηθειών και την παραβίαση των κανόνων ανταγωνισμού στον τομέα αυτό. Σχετίζεται με διάφορες μορφές «χειραγώγησης» του αποτελέσματος μιας δημόσιας σύμβασης μεταξύ των προσφερόντων, με ή χωρίς τη συγκατάθεση του συμβαλλομένου μέρους (κράτος).

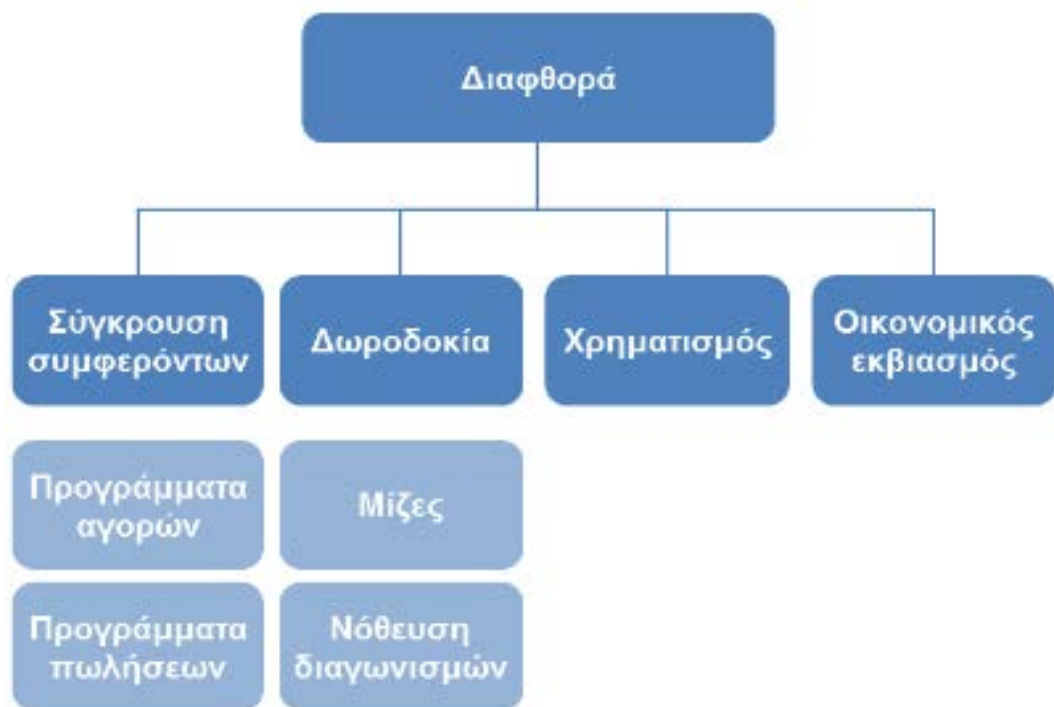
(θ) Προμήθειες (*Kickbacks*)

Μια ακόμα μορφή δωροδοκίας συναντάται κυρίως στην ανάθεση συμβάσεων. Η αναθέτουσα αρχή, η οποία θα αποτελεί κρίσιμο παράγοντα κατά τη διαδικασία υποβολής προσφορών, δωροδοκείται.

(ι) Σύγκρουση συμφερόντων

Η αναθέτουσα αρχή (ή υπάλληλός της) ενδιαφέρεται προσωπικά για την έκβαση της διαδικασίας ανάθεσης.

Οι περισσότερες από αυτές τις μορφές διαφθοράς μπορεί να έχουν ως σκοπό το προσωπικό όφελος (μεμονωμένη διαφθορά) ή για να εξασφαλιστεί η εφαρμογή μιας συγκεκριμένης πολιτικής (θεσμική διαφθορά). Το επίπεδο της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης καθώς και το ιστορικό υπόβαθρο της κάθε χώρας έχει μεγάλη σημασία για την εκδήλωση των διαφόρων μορφών διαφθοράς. Σε μεγάλο βαθμό, αυτοί οι παράγοντες, μαζί με την υπάρχουσα κουλτούρα και η κοινωνική νοοτροπία, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην επικράτηση ορισμένων διεφθαρμένων πρακτικών στον τομέα που θα εκδηλωθούν.



Εικόνα 3- Ενδεικτικοί τρόποι και μορφές διαφθοράς. Πηγή: Association of Certified Fraud Examiners

1.4 Επιβαρύνσεις που προκαλούνται από την διαφθορά

Η διαφθορά δεν περιορίζεται στην στενή έννοια που περιεγράφηκε παραπάνω άλλα είναι δυνατόν να παρακαλέσει πλήθος αρνητικών επιπτώσεων σε οικονομικό-κοινωνικό επίπεδο.

Ο Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών António Guterres, με αφορμή την εορτή της διεθνής ημέρας κατά της διαφθοράς (9 Δεκεμβρίου) δήλωσε⁴⁴ ότι η διαφθορά αποτελεί «*επίθεση στις αξίες των Ηνωμένων Εθνών*» και πρόσθεσε ότι «*αποστερεί από τις κοινωνίες σχολεία, νοσοκομεία και άλλες ζωτικής σημασίας υπηρεσίες, απομακρύνει τις ξένες επενδύσεις και αφαιρεί από τα έθνη τους φυσικούς τους πόρους*». Στην συνεδρίαση του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών της 10^{ης} Σεπτεμβρίου 2018 με θέμα την «*καταπολέμηση της διαφθοράς για την ειρήνη και τη διεθνή ασφάλεια*» ο Γ.Γ. είχε αναφέρει⁴⁵ ότι «*η διαφθορά είναι παρούσα σε όλες τις χώρες, πλούσιες και φτωχές, βόρειες και νότιες, αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες. Παραβλέπει τα θεσμικά όργανα, καθώς οι δημόσιοι υπάλληλοι πλουτίζουν οι ίδιοι τους ή κλείνουν τα μάτια στην εγκληματικότητα. Το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ εκτιμά ότι το κόστος της διαφθοράς είναι τουλάχιστον 2,6 τρισεκατομμύρια δολάρια - ή το 5% του παγκόσμιου ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος. Στερεί από τους ανθρώπους τα δικαιώματά τους, απομακρύνει τις ξένες επενδύσεις και λεηλατεί το περιβάλλον. Προκαλεί απογοήτευση σε βάρος της κυβέρνησης και του τρόπου διακυβέρνησης - και είναι συχνά η αιτία της πολιτικής δυσλειτουργίας και της κοινωνικής αποσύνθεσης. Οι φτωχοί και ευάλωτοι υποφέρουν δυσανάλογα. Και η ατιμωρησία περιπλέκει το πρόβλημα. Η διαφθορά μπορεί να αποτελέσει έναυσμα για συγκρούσεις. Καθώς η σύγκρουση πραγματοποιείται, η διαφθορά γιγαντώνεται. Η διαφθορά οδηγεί και ευδοκιμεί στην καταστροφή των πολιτικών και κοινωνικών θεσμών. Η διαφθορά συνδέεται με πολλές μορφές αστάθειας και βίας, όπως η παράνομη διακίνηση όπλων, ναρκωτικών και ανθρώπων. Οι σχέσεις μεταξύ διαφθοράς, τρομοκρατίας και βίαιου εξτρεμισμού έχουν επανειλημμένα αναγνωριστεί από το Συμβούλιο Ασφαλείας και τη Γενική Συνέλευση. Τα περιουσιακά στοιχεία που έχουν κλαπεί μέσω διαφθοράς μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση περαιτέρω εγκλημάτων, συμπεριλαμβανομένων βίαιων εξτρεμιστικών και τρομοκρατικών ενεργειών.*»

⁴⁴ <https://news.un.org/en/story/2018/12/1027971> [Πρόσβαση 12-12-2018].

⁴⁵ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-10/secretary-generals-remarks-security-council-corruption-conflict> [Πρόσβαση 12-12-2018].

Η διαφθορά προκαλεί οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό κόστος, υποβαθμίζοντας τους θεσμούς που αποτελούν την βάση για ένα κράτος δικαίου και παραβιάζουν τις αρχές της καλής πίστης, της ισότητας, της αξιοκρατίας, της αμεροληψίας, της ουδετερότητας, της διαφάνειας και ορθής διοίκησης που απαιτούνται για την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και γενικότερα της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Επιπρόσθετα υφίσταται και μια έτερη προσέγγιση η οποία υποστηρίζει ότι η διαφθορά αποτελεί δομικό κοινωνικό φαινόμενο με ευρύτερες (από την απλή έννοια του πλουτισμού) συνέπειες και ειδικότερα η πρόσβαση σε πλέγματα δυνατοτήτων πολιτικού, οικονομικού και πολιτισμικού χαρακτήρα και αξιοποίησής αυτών⁴⁶.

1.4.1 Έννομα αγαθά που προσβάλλονται⁴⁷

Καθ' ότι η διαφθορά ποινικοποιείται ως έγκλημα, αυτό συνεπάγεται ότι η εμφάνιση του φαινομένου αυτού προσβάλλει μία σειρά από σημαντικής αξίας κοινωνικά και συλλογικά αγαθά που προστατεύονται από την Πολιτεία όπως:

- Δημοκρατία
- Νομιμότητα
- Ανθρώπινα Δικαιώματα
- Δημοκρατικοί θεσμοί
- Καλή διακυβέρνηση
- Ισότητα και κοινωνική δικαιοσύνη
- Κοινωνικός ιστός
- Αξίες δημοκρατίας και ηθικής
- Σταθερότητα και ασφάλεια των κοινωνιών
- Αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών προγραμμάτων
- Κοινωνική, πολιτική και οικονομική ανάπτυξη
- Διανομή εισοδήματος και οικονομική ανάπτυξη
- Ανταγωνισμός

⁴⁶ Βλ. Γ. Λάζος, «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2005, σελ. 64.

⁴⁷ Βλ. Δ. Ραϊκος, «Δημόσια διοίκηση και διαφθορά», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σελ. 22-23.

1.4.2 Επιπτώσεις στον τομέα της ανάπτυξης⁴⁸

(α) Μείωση ιδιωτικών επενδύσεων

Η διαφθορά συμβάλει στην αύξηση του κόστους μιας ιδιωτικής επένδυσης, αφού οι επιχειρηματίες γνωρίζουν ότι σε ένα κράτος με διαβρωμένους κανόνες και υψηλά επίπεδα γραφειοκρατίας θα πρέπει να δωροδοκήσουν ώστε να πετύχουν τους επιχειρηματικούς τους στόχους. Πολλές φορές μάλιστα το πόσο και το είδος της δωροδοκίας που απαιτείται για επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα είναι κατ' αρχήν άγνωστο και μεταβαλλόμενο κατά την εξέλιξη του έργου. Συμπερασματικά, η έλλειψη ιδιωτικών (εγχώριων ή ξένων) επενδύσεων στερεί από την χώρα την περαιτέρω ανάπτυξη της οικονομίας της.

(β) Προβληματική σύνθεση του κρατικού προϋπολογισμού

Σε χώρες όπου ο δείκτης διαφθοράς παρουσιάζει υψηλά επίπεδα παρατηρείται το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός είναι «προσανατολισμένος» σε δημόσιες δαπάνες στις οποίες είναι εύκολη η παράνομη «συναλλαγή».

Ιδιαίτερα οι δημόσιες δαπάνες οι οποίες είναι δύσκολη η παρακολούθησή τους διευκολύνουν το έδαφος για μία εύκολη και απίθανο να εντοπιστεί δωροδοκία.

(γ) Κρατική επέκταση με την αύξηση των δημοσίων επενδύσεων και την πτώση της αποτελεσματικότητάς τους

Τα πρόσωπα τα οποία είναι αρμόδια για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του προϋπολογισμού, όπως επίσης και για τον σχεδιασμό των δημόσιων επενδύσεων πολλές φορές «στοχεύουν» σε διόγκωση των κρατικών δαπανών όπως επίσης και στην «φωτογραφική» προκήρυξη των προς εκτέλεση δημόσιων έργων με σκοπό την εξασφάλιση της παράνομης προμήθειας.

Η εν λόγω «δαπάνη» την οποία πληρώνει ο εκάστοτε ανάδοχος μετακυλύεται οπωσδήποτε στην τελική αξία του έργου είτε με την αύξηση του προϋπολογισμού αυτού, είτε με την κατασκευή χαμηλότερης ποιότητας έργου (χρήση φθηνότερων υλικών για την κατασκευή του έργου).

⁴⁸ Βλ. Δ. Πρόντζα, «Διαφθορά και κοινωνία», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σελ. 35-42.

(δ) Ενίσχυση εσωτερικών μονοπωλίων

Επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο εσωτερικό μίας χώρας έχοντας ως στόχο την διατήρηση μεγάλου κομματιού της «πίτας» της αγοράς να προβούν σε αθέμιτες τεχνικές με σκοπό να κάνουν αδύνατη ή τουλάχιστον να θέσουν εμπόδια στην εγκαθίδρυση ξένων επιχειρήσεων.

(ε) Δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμάτων και δημοσίου χρέους

Οι έχοντες την δημοσιονομική διαχείριση μίας χώρας πολλές φορές επιλέγουν να δημιουργήσουν τεχνητά ελλείματα, π.χ. ο προϋπολογισμός που κατατίθεται κατά το έτος των εθνικών εκλογών να προβλέπει αύξηση των φοροελαφρύνσεων και των κοινωνικών παροχών, με αποτέλεσμα την αύξηση του δημοσίου χρέους και την δημιουργία ελλείματος. Αν η αύξηση των κρατικών δαπανών κατευθύνεται μόνο προς παροχές (εκλογικά bonus προς τους ψηφοφόρους) και όχι σε επενδύσεις και, τότε το μακροχρόνια δημιουργηθέν έλλειμα θα προκαλέσει, αφενός αύξηση της φορολογίας και αφετέρου θα δημιουργήσει αρνητικό κλίμα για επενδύσεις.

Η πρακτική αυτή αποτελεί διαφθορά με την ευρύτερη έννοια της διότι, η δημοσιονομική διαχείριση ενός κράτους καθίσταται υποχείριο της εξουσίας με στόχο, όχι την οικονομική εξυγίανση και οικονομική ανάπτυξη, αλλά ως μέσο παραμονής στην εξουσία.

(στ) Αποθάρρυνση εμφάνισης ταλέντων

Οι προσωπικότητες με πηγαίο ταλέντο δεν αναδεικνύονται μέσω των προσόντων τους άλλα καταφεύγουν σε πράξεις διαφθοράς, μη αξιοποιώντας τις ικανότητές τους. Μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα της μη αξιοποίησης και ανάδειξης των ταλαντούχων και ιδιαιτέρως ικανών ατόμων αποτελεί η στασιμότητα της οικονομίας.

(ζ) Μείωση της αποτελεσματικότητας της ξένης βοήθειας

Σε χώρες που έχουν γίνει αποδέκτες ξένης βοήθειας, με σκοπό την περαιτέρω ανάπτυξη και βελτίωση της οικονομίας και εν γένει της διαβίωσης μέσω δημοσίων έργων, αν οι οικονομικοί αυτοί πόροι δεν καταλήξουν προς όφελος των πολιτών αλλά «χαθούν» στις τσέπες των αρχόντων, τότε το αποτέλεσμα είναι διπλά

καταστροφικό: στασιμότητα της οικονομίας και αποτροπή περαιτέρω ξένης οικονομικής βοήθειας.

(η) Περιβαλλοντικές επιπτώσεις⁴⁹

Η έλλειψη κτηματολογίου και «προώθηση» συμφερόντων σε βάρος της εξασφάλισης της οικολογικής ισορροπίας προκαλεί καταπατήσεις δημοσίων κτημάτων από ιδιώτες, εμπρησμοί δασικών εκτάσεων για οικοπεδοποιήσεις, παραβιάσεις της πολεοδομικής νομοθεσίας, μόλυνση από βιομηχανίες ακόμα και με τοξικά απόβλητα.

(ι) Επιπτώσεις στην δικαιοσύνη

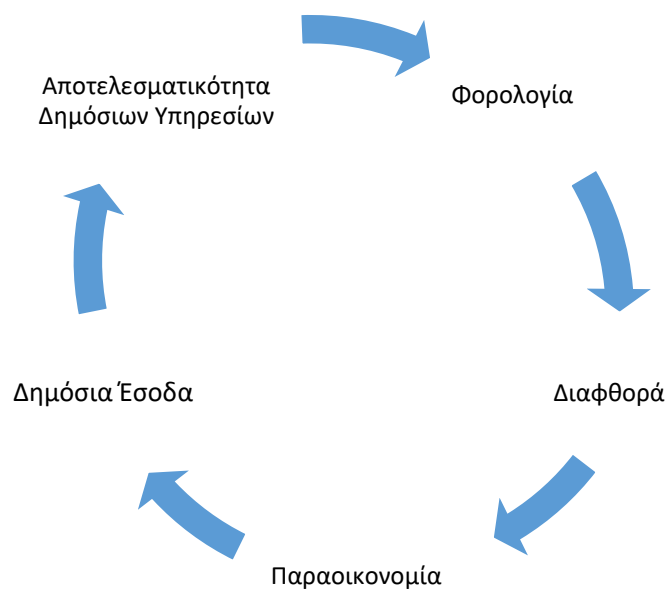
Είναι αυτονόητο ότι ένας εκ των βασικών πυλώνων του κράτους δικαίου, όπως είναι η δικαιοσύνη, αποτελεί συνεχή «στόχο» της διαπλοκής και της διαφθοράς αφού αποτελεί την βασική θωράκιση έναντι αυτής. Όταν «διαβρώνεται» από τέτοια φαινόμενα τότε γίνεται κατανοητό ότι καθίσταται ανεξέλεγκτη.

(κ) Ανάπτυξη της παραοικονομίας⁵⁰

Η διαφθορά ευνοεί την παραοικονομία η οποία συνίσταται στο αδήλωτο και κατ' επέκταση μη φορολογούμενο εισόδημα κατά την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών. Η διόγκωση της φοροδιαφυγής προκαλεί μείωση των δημόσιων εσόδων η οποία με την σειρά της περιορίζει τις δυνατότητες του κράτους για δημόσιες επενδύσεις, κοινωνικές παροχές και γενικότερα την επίτευξη των (οικονομικών και δημοσιονομικών) στόχων που έχουν τεθεί μέσω του προϋπολογισμού.

⁴⁹ Βλ. Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, «*Διαφάνεια- Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς*», Ιανουάριος 2013, σελ. 12-15.

⁵⁰ Βλ. V. Tanzi /H. Davoodi, «*Corruption, growth, and public finances*», εκδόσεις International Monetary Fund, Νοέμβριος 2000, σελ. 14.



Εικόνα 4- Ο φαύλος κύκλος της παραοικονομίας

Εθνική οικονομία	Επιχειρηματικό περιβάλλον	Επιχείρηση
Πλήγμα στην οικονομική ανάπτυξη	Στρέβλωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος	Πλήγμα στη φήμη
Κακή διαχείριση των περιορισμένων πόρων του κράτους	Αθέμιτος ανταγωνισμός	Νομικοί κίνδυνοι και κόστη
Υποβάθμιση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών	Απώλεια τζίρου και μειωμένα έσοδα	Οικονομική ζημιά λόγω προστίμων
Πλήγμα στην αξιοπιστία της χώρας		Πλήγμα στην αφοσίωση του προσωπικού
Ανικίνητρο για επενδύσεις		Έλλειμμα κουλτούρας δεοντολογίας
Στρέβλωση των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων		Αποκλεισμός από πιθανές επιχειρηματικές ευκαιρίες
Υπονόμευση της εμπιστοσύνη των πολιτών στο πολιτικό σύστημα και τους θεσμούς - Ανασφάλεια δικαίου		Αυξημένο λειτουργικό κόστος
Απώλεια ταλέντου / ανθρώπινου δυναμικού		

Εικόνα 5- Οι συνέπειες της διαφθοράς. (Περιοδικό Οικονομία και Επιχειρήσεις, Τεύχος 11, Ιούλιος 2017, Εκδόσεις Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων)

1.5 Διακρίσεις διαφθοράς

Όπως αναλύθηκε εκτενώς παραπάνω, η διαφορά παρουσιάζεται με πολλές εκφάνσεις και ορισμούς γεγονότος που έχει σαν αποτέλεσμα την αδυναμία διάκρισής της με ένα μοναδικό κριτήριο.

1.5.1 Υψηλή και χαμηλή διαφθορά (επίπεδα επηρεασμού)

Ανάλογα με το επίπεδο στο οποίο απαντάται η διαφθορά, έχουν αναφερθεί οι ακόλουθες διακρίσεις⁵¹:

«Υψηλή» (ή πολιτική) διαφθορά η οποία αφορά κυρίως την πηγή της «βαριάς» διαφθοράς η οποία συναντάται στη νομοθετική και κανονιστική λειτουργία εμπλεκοντας, κατά βάση, μέλη του πολιτικού δυναμικού και του υψηλά ιστάμενου διοικητικού μηχανισμού. Παραδείγματα υψηλής διαφθοράς προέρχονται από ιδιωτικοποιήσεις, κρατικούς διαγωνισμούς κλπ.

«Χαμηλή» διαφθορά, η οποία εμφανίζεται συχνότερα και επηρεάζει μεγαλύτερη μερίδα πολιτών, τελείται κυρίως από κατώτερους δημόσιους υπάλληλους στις καθημερινές τους εργασίες.

1.5.2 Ενεργητική και παθητική διαφθορά

Η διάκριση αυτή της διαφθοράς είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την έννοια της δωροδοκίας η οποία αποτελεί το «μέσο» μέσω του οποίου τελείται μια πράξη διαφθοράς αλλά και την σχέση που δημιουργείται μεταξύ αυτού που την ζητά και αυτού που την δίνει.

Σαν ενεργητική έννοια, λοιπόν, της διαφθοράς παρουσιάζεται το πρόσωπο (συνήθως ιδιώτης) ο οποίος *«υπόσχεται ή παρέχει σε υπάλληλο, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου, οποιασδήποτε φύσης ωφελήματα για τον εαυτό του ή για τρίτο, για ενέργεια ή παράλειψη του μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, που ανάγεται στα καθήκοντα του ή αντίκειται σε αυτά»*⁵² ενώ η παθητική αφορά τον καθ' εαυτόν υπάλληλο ο οποίος *«ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή μέσω τρίτου, για τον εαυτό του ή για άλλον, οποιασδήποτε φύσης ωφέλημα, ή αποδέχεται την υπόσχεση παροχής τέτοιου ωφελήματος, για ενέργεια*

⁵¹ Βλ. M. Lisciantra, «A Review of the Causes and Effects of Corruption in the Economic Analysis» S. Caneppele/ F. Calderoni (επιμ.) «Organized Crime, Corruption, and Crime Prevention», εκδόσεις Springer International Publishing, Switzerland, 2014, σελ. 187-195.

⁵² Βλ. Άρθρο 236 Ποινικού Κώδικα, Π.Δ. 283/1985 (ΦΕΚ Α-106/31-5-1985) όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

ή παράλειψή του σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη»⁵³.

1.5.3 Δομική ή μακρά και σποραδική ή περιστασιακή διαφθορά

Για την εμφάνιση της δομικής διαφθοράς είναι απαραίτητη η λειτουργία ενός οικονομικοκοινωνικού κλίματος το οποίο παραμορφώνει την ορθή λειτουργία της Πολιτείας και της χρηστής διοίκησης. Η «παραμόρφωση» λοιπόν αυτή ευνοεί την εμφάνιση της δομικής διαφθοράς η οποία συνίσταται στο γεγονός ότι δεν νοείται ως η άμεση απόδοση ενός ωφελήματος (π.χ. χρηματικό ποσό) αλλά σε ένα πλέγμα οικονομικών, πολιτικών, κοινωνικών και «εξυπηρετήσεων» (συνήθως μακροπρόθεσμων) στο ευρύτερο φάσμα της λειτουργίας του Κράτους.

Η σποραδική διαφθορά αντίθετα παρουσιάζεται κατ' εξαίρεση και χωρίς χαρακτηριστικά διάρκειας πιστοποιώντας για μία φορά την πλημμελή λειτουργία του Κράτους.

1.5.4 Συστηματική και ευκαιριακή διαφθορά

Αποτελεί ιδίας αντίληψης με την προαναφερθείσα διάκριση της διαφθοράς. Η συστηματική διαφθορά είναι αυτή που έχει εδραιωθεί και επαναλαμβάνεται, ενώ υποβοηθούμενη από την κακοδιοίκηση (η οποία προϋποθέτει την «δράση» της) διαβάλλει και στρεβλώνει την οικονομία, τους θεσμούς και γενικότερα το κράτος δικαίου. Αντίθετα, η ευκαιριακή διαφθορά παρουσιάζεται σε περιπτώσεις που είτε αποτελεί στόχο μίας και μόνο «δράσης» είτε αποτελεί αποτέλεσμα μίας τυχαίας προκληθείσας ευκαιρίας.

1.5.5 Θεσμική και λειτουργική διαφθορά

Η θεσμική διαφθορά τελείται από τα πρόσωπα εκείνα που βρίσκονται ψηλά στην λειτουργία της κρατικού μηχανισμού και είναι σε θέση να επηρεάσουν τις θεσμικές λειτουργίες.

Η λειτουργική διαφθορά, αντίθετα, αφορά συγκεκριμένες δραστηριότητες και αποσκοπεί σε συγκεκριμένα αποτελέσματα, νοώντας, έτσι, τα πρόσωπα αυτά που είναι σε θέση να επιφέρουν το αποτέλεσμα αυτό.

⁵³ Βλ. Άρθρο 235 Ποινικού Κώδικα Π.Δ. 283/1985 (ΦΕΚ Α-106/31-5-1985) όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

1.5.6 Διαφθορά στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα

Όπως αναλυτικά αναφέρθηκε παραπάνω η διαφθορά δεν μπορεί πια να αποτελεί φαινόμενο που εμφανίζεται σε όλες τις εκφάνσεις της οικονομικής δραστηριότητας, ανεξάρτητα από το γεγονός εάν αφορά δημόσια ή ιδιωτική έκφανση αυτής.

1.5.7 Λευκή, γκρίζα και μαύρη διαφθορά⁵⁴

Η διάκριση αυτή πραγματοποιείται με γνώμονα την ανοχή που δείχνει η κοινωνία όταν εμφανίζεται. Το υποκειμενικό αυτό κριτήριο του βαθμού απαξίας που δείχνουν οι πολίτες στα φαινόμενα διαφθοράς αποτελεί καθρέφτη της κουλτούρας και της παιδείας της εκάστοτε κοινωνίας.

Η *λευκή* διαφθορά (white corruption) κατά την εμφάνισή της γίνεται δεκτή με ανοχή από την κοινωνία και δεν επαρκεί στην συνείδηση των πολιτών για δυναμική αποδοκιμασία.

Η *γκρίζα* διαφθορά (grey corruption) αντιμετωπίζεται με ελαφρά αντίδραση, ως μορφή ατιμίας.

Η *μαύρη* διαφθορά (black corruption) είναι αυτή που προκαλεί το κοινό αίσθημα και άμα τη εμφανίσει του προκαλεί κοινωνική αντίδραση αφού στην συνείδηση των πολιτών έχουν παραβιαστεί οι ηθικοί και νομικοί κανόνες.

1.5.8 Διαφθορά ανάλογα με την ιδιότητα των εμπλεκόμενων προσώπων

Η διαφθορά, σε σχέση με τα εμπλεκόμενα πρόσωπα και την ένταξή τους στον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα, μπορεί να διακριθεί στις εξής κατηγορίες περιπτώσεων:

α) Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι περιπτώσεις όπου τόσο ο διαφθείρων όσο και ο διαφθειρόμενος εντάσσονται στον δημόσιο τομέα. Παράδειγμα αποτελεί η δωροδοκία από δημόσια επιχείρηση ενός κράτους, των υπαλλήλων άλλου κράτους ή δημόσιας επιχείρησης αυτού (π.χ. κατά την εξαγορά δημόσιων τηλεπικοινωνιακών φορέων και οργανισμών μιας χώρας από τους αντίστοιχους μιας άλλης χώρας).

⁵⁴ Βλ. Δ. Στίγγα, «Η Διαφθορά - Έννοια, επιπτώσεις και αιτίες», 2011, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, σελ. 49.

- β) Στην δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται περιπτώσεις όπου η μια εκ των δύο πλευρών εντάσσεται στο δημόσιο τομέα (διαφθείρων) και η άλλη στον ιδιωτικό τομέα (διαφθειρόμενος). Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί η οικονομική κατασκοπία.
- γ) Στην τρίτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι πλέον κλασικές περιπτώσεις διαφθοράς δημοσίων υπαλλήλων/ή λειτουργών από ιδιώτες. Ως παράδειγμα θα μπορούσε να αναφερθεί ο μη καταλογισμός οφειλόμενου οικονομικού βάρους, η κατά παράβαση των κανόνων ανάθεση δημοσίου έργου ή προμήθεια ή ακόμη και η επίσπευση κατά τα άλλα νόμιμων διαδικασιών. Στο μέτρο που τέτοιες δράσεις επηρεάζουν ως μηχανισμός κατά τρόπο λανθάνοντα το σύνολο του συστήματος, προτείνεται γι' αυτές τις περιπτώσεις η χρήση του όρου «ενδημική διαφθορά».
- δ) Στην τέταρτη κατηγορία ανήκουν οι περιπτώσεις όπου αμφότεροι οι εμπλεκόμενοι εντάσσονται στον ιδιωτικό τομέα. Ως παράδειγμα θα μπορούσε να αναφερθεί η σχέση προμηθευτών-αγοραστών.

1.5.9 Άλλες διακρίσεις

Ορισμένοι άλλοι τύποι διαφθοράς που συναντάται στην βιβλιογραφία μπορούν να αναφερθούν ως ακολούθως:

- Τυχαία, θεσμική και συστημική διαφθορά⁵⁵
- Νομοθετική, διοικητική και νομική διαφθορά⁵⁶.

⁵⁵ Βλ. Μ. Robinson, «Corruption and development: An introduction», τεύχος 10, Ιούνιος 1998, σελ. 1-14.

⁵⁶ Βλ. Μ. Wiehen, «Citizens against corruption: Calling Governments to Account» σε «No Longer Business as Usual Fighting Bribery and Corruption», εκδόσεις OECD, 2000, σελ. 199-215.

Κεφάλαιο 2°

Διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

2.1 Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά

Όπως αναπτύχθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, η διαφθορά είναι ένα φαινόμενο το οποίο εντοπίζεται κατά κύριο λόγο στη Δημόσια Διοίκηση με κυριότερο στόχο την εκμετάλλευση των μηχανισμών της στους διάφορους τομείς της κοινωνικοοικονομικής ζωής προς εξυπηρέτηση εξωυπηρεσιακών ατομικών ωφελημάτων, κυρίως πλουτισμού. Η διόγκωση της κρατικής δραστηριότητας, λοιπόν, λόγω της παγκοσμιοποίησης των αγορών, της ανάπτυξης της τεχνολογίας και εν γένει της σύγχρονης οικονομικής και κοινωνικής ζωής σε συνδυασμό με τον εκσυγχρονισμό του κρατικού μηχανισμού (με σκοπό την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών) και την αυξανόμενη παραγωγή νομοθετικών διατάξεων με σκοπό να επιλύσουν τις αυξανόμενες απαιτήσεις για ρυθμιστικές παρεμβάσεις, αυξάνουν με γεωμετρική πρόοδο τις δυνατότητες εκμετάλλευσης του δημόσιου συμφέροντος για ιδιωτικά συμφέροντα και κατ' επέκταση τη διάβρωση των αξιών της κοινωνίας.

Τα άτομα στα οποία έχει εμπιστευτεί η Πολιτεία την άσκηση εκτελεστικής, νομοθετικής ή δικαστικής εξουσίας καθώς και όλοι όσοι ασκούν δημόσια καθήκοντα εκπροσωπώντας την Δημόσια Διοίκηση, είναι αυτοί που δύναται να αποτελέσουν υποκείμενα πράξεων διαφθοράς.

Οι περιπτώσεις διαφθοράς στην Δημόσια Διοίκηση συνδέονται άμεσα με την αρχή του κράτους δικαίου που στην ελληνική έννομη τάξη έχει συνταγματική βάση (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) η οποία προστατεύει τον πολίτη διασφαλίζοντάς του ατομικά δικαιώματα και δικαιοσύνη έναντι της δράσης του κράτους. Αφορά επίσης την θέσπιση κανόνων δικαίου οι οποίοι δεσμεύουν την δράση της Διοίκησης στο σύνολο της. Η όλη δράση της Διοίκησης ελέγχεται από την δικαστική εξουσία, γεγονός που συνιστά σταθερό δομικό στοιχείο της θεσμικής διάστασης του κράτους δικαίου⁵⁷.

Ένα από τα στοιχεία εκ των οποίων επαληθεύεται η ύπαρξη του κράτους δικαίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας. Η έννοια της αρχής της συνίσταται στο

⁵⁷ Βλ. Α. Μανιτάκη, «Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας», εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα, 1994, σελ. 123.

γεγονός ότι η Δημόσια εξουσία αφενός προβαίνει μόνο σε ενέργειες οι οποίες προβλέπονται από τους ισχύοντες κανόνες δικαίου που διέπουν την λειτουργία της και αφετέρου δεν επιτρέπεται στα όργανα αυτής οποιαδήποτε συμπεριφορά η οποία είναι αντίθετη με τους εν λόγω κανόνες⁵⁸.

Αποτελεί την σημαντικότερη συνταγματική αρχή που επηρεάζεται διότι οι πράξεις διαφθοράς εντός της Δημόσιας Διοίκησης διαταράσσουν την ορθή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας αφού οι εσωτερικοί μηχανισμοί των υπηρεσιών δεν ανταποκρίνονται στα καθήκοντά τους ενώ παράλληλα δεν τηρούνται τα πλαίσια του νόμου επηρεάζοντας την σχέση με τους πολίτες. Επιπλέον η αρχή της νομιμότητας συνεπάγεται την ύπαρξη αναγκαίων ελεγκτικών και κυρωτικών μηχανισμών για έλεγχο τυχόν παραβάσεων των κανόνων δικαίου που οφείλει να ακολουθεί η Δημόσια Διοίκηση αλλά υπαγωγή και σε δικαστικό έλεγχο των ενεργειών της.

2.2 Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης

Η Δημόσια Διοίκηση ερμηνεύεται⁵⁹ με την *ευρεία* και την *στενή* έννοια του όρου. Ο κοινός παρονομαστής είναι η θεραπεία των υποθέσεων του Κράτους, των δημόσιων υποθέσεων και η, κατ' επέκταση, ανάπτυξη των κοινωνικών, οικονομικών και διοικητικών δομών της Χώρας⁶⁰.

Υπό την ευρεία έννοια αποτελείται από τη νομική προσωπικότητα του Κράτους και όλα τα υπόλοιπα δημόσια νομικά πρόσωπα στα οποία, είτε έχει ανατεθεί η επιδίωξη πλήθους σκοπών (δημοσίου συμφέροντος) τα οποία κατέχουν το προνόμιο της δημόσιας εξουσίας, ήτοι θεσπίζουν μονομερώς κανόνες δικαίου, είτε λειτουργούν με περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου ή άλλου Ν.Π.Δ.Δ.

Στην στενή έννοια αναφέρονται μόνο το Δημόσιο (νομικό πρόσωπο του Κράτους) και τα Ν.Π.Δ.Δ. η λειτουργία των οποίων διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου, αποκλειώμενων των Ν.Π.Ι.Δ.

⁵⁸ Βλ. Δ. Κόρσου, «Διοικητικό Δίκαιο. Γενικό Μέρος», εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα, 1995, σελ. 183-184.

⁵⁹ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, «Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, τόμος 1^{ος}, σελ. 19-21.

⁶⁰ Βλ. Α. Μπαμπαλιούτα, «Το σύγχρονο Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», τόμος Β', εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα, 2013, σελ. 1.

Επιπλέον συναντάμε και την διάκριση⁶¹ της Δημόσιας Διοίκησης σε *λειτουργική/ουσιαστική* και *τυπική/οργανική*.

Η Δημόσια Διοίκηση στην λειτουργική της έννοια απαντάται στις διατάξεις των άρθρων 56 παρ. 3, 57 παρ. 1, 82 παρ. 2 και 104 παρ. 1 του Συντάγματος και αφορά την διοικητική λειτουργία του Κράτους και ειδικότερα την έννομη δράση των κρατικών οργάνων (δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., Δικαστήρια, Αστυνομία) τα οποία εφαρμόζουν σε κάθε περίπτωση την κείμενη νομοθεσία. Στην παρούσα λειτουργική έννοια εντάσσεται και τα διφυή νομικά πρόσωπα, δηλαδή τα δημόσια νομικά πρόσωπα τα οποία έχουν ιδρυθεί ως Ν.Π.Ι.Δ. και η δραστηριότητά του διέπεται, καταρχήν, από ιδιωτικό δίκαιο, αλλά ως προς ορισμένες λειτουργίες τους διέπονται από το διοικητικό δίκαιο, ενεργώντας εξαιρετικά ως Ν.Π.Δ.Δ.⁶², όπως π.χ. Δ.Ε.Η., Ε.Ρ.Τ. κλπ.⁶³

Η τυπική έννοια αφορά «το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία είναι οργανωμένα τα διοικητικά όργανα που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, και τα οποία έχουν, κατά κανόνα, αρμοδιότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας»⁶⁴. Στην έννοια αυτή εντάσσονται οι δημόσιες διοικητικές υπηρεσίες του Κράτους (πλην της Βουλής και των δικαστηρίων), οι υπηρεσίες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και τα Ν.Π.Δ.Δ., το σύνολο δηλαδή των οργάνων δηλαδή που ασκούν την δημόσια εξουσία.

Με το Νόμο 1256/1982 (ΦΕΚ Α' 65/31-5-1982) και ειδικότερα στις διατάξεις του άρθρου 1 παράγραφος 6, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 51 του Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ Α' 101/31-7-1990) ορίζονται τα νομικά πρόσωπα το οποία περιλαμβάνονται στον Δημόσιο Τομέα:

«α. Τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες, που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό.

⁶¹Βλ. Α. Τάχου, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2008, σελ. 20-22.

⁶² Σχετικές οι υπ' αριθ. υπ' αρ.191/31 και 566/1934 Αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος και τον Αυτόνομο Σταφιδικό Οργανισμό αντίστοιχα.

⁶³ Σύμφωνα με το ΣτΕ διφυή νομικά πρόσωπα αποτελούν: η Τράπεζα της Ελλάδος, ο Εθνικός Οργανισμός Μικρών και Μεσαίων Επιχειρήσεων και Χειροτεχνίας (ΕΟΜΜΕΧ), η Φιλεκπαιδευτική Εταιρεία, Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης (ΕΚΕΠΙΣ), ο Ελληνικός Οργανισμός Γάλακτος (ΕΛ.ΟΓ), το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών (ΧΑΑ), ο Οργανισμός Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας (ΟΒΙ), τα Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα ΑΕ (ΕΤΑ ΑΕ), ο Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων (ΟΣΚ) και ο Οργανισμός Πληρωμών Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού κι Εγγυήσεων (Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε), όταν ενεργεί ως εντολοδόχος του Ελληνικού Δημοσίου. Σχετικές ενδεικτικές νομολογίες ΑΕΔ 5/2002, 721/1972, 2325/1976, ΣΕ 2312/1995, ΑΠ 649/1950, ΣτΕ 3414/2000, ΣΕ1588/2000, ΣΕ 3385/2000, ΣΕ108/1991.

⁶⁴Βλ. Δ. Ράικου, «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά», εκδόσεις Σάκκουλα, 2006, σελ. 66.

β. Τα κάθε είδους Ν.Π.Δ.Δ., εξαιρουμένων των Χρηματιστηρίων Αξιών, της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Επιτροπής Εποπτείας της Ιδιωτικής Ασφάλισης, είτε αυτά αποτελούν οργανισμούς κατά τόπο είτε καθ' ύλην αυτοδιοίκησης.

γ. Τις κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς, καθώς και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημόσιου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς.

δ. Τις τράπεζες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, είτε στο σύνολό τους είτε κατά πλειοψηφία και

ε. Τις κάθε είδους θυγατρικές εταιρείες των νομικών προσώπων που αναφέρονται στις περιπτώσεις β' και γ' αυτού του άρθρου, εκτός από τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.».

Στο άρθρο 1Β του Ν. 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247/23-11-1995) το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 2 του Ν. 3871/2010 (ΦΕΚ Α' 141/17-8-2010) και τροποποιήθηκε με τους Ν. 3943/2011 (ΦΕΚ Α' 66/31-3-2011) και Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143/28-6-2014) ορίστηκε ότι:

«1. Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει την Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2 και 3, καθώς και τους δημόσιους οργανισμούς κατά την έννοια της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α).

2. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). Αναλυτικά τα νομικά πρόσωπα που περιλαμβάνονται στην Κεντρική Κυβέρνηση, τους Ο.Τ.Α. και τους Ο.Κ.Α. προσδιορίζονται από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

3. Κεντρική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός ΟΤΑ και ΟΚΑ.

4. Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές. Για λόγους στατιστικής ταξινόμησης περιλαμβάνεται και η Βουλή

των Ελλήνων, σύμφωνα με τον Κανονισμό της, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό - απολογισμό αυτής.»

2.3 Επίπεδο διαφθοράς στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Η διόγκωση του φαινομένου της διαφθοράς σε παγκόσμιο επίπεδο επηρέασε και την κατάσταση στην Ελλάδα, πλήττοντας κυρίως τον δημόσιο τομέα, καθιστώντας την ως ένα σύνηθες φαινόμενο που λαμβάνει χώρα σε όλα τα επίπεδα με αποτέλεσμα την καθιέρωσή της ως συστατικό στοιχείο του ελληνικού δημοσίου λόγου. Εμφανίζεται, δε, με χίλια πρόσωπα, προσωποκρατία, προσωπολατρία, αρχηγοκρατία, ευνοιοκρατία, αναξιοκρατία, φαυλοκρατία, πλουτοκρατία κ.λπ.

Σε συνέντευξή του στις 29 Ιουνίου 2003 στην εφημερίδα «Καθημερινή» ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου κ. Κρουσταλάκης Ευάγγελος αναφέρει χαρακτηριστικά: *«Ζούμε όλοι την ελληνική πραγματικότητα και γνωρίζουμε από προσωπική αντίληψη ή από τις εκθέσεις των ελεγκτικών μηχανισμών την κατάσταση που επικρατεί σε ορισμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Οι λέξεις συναλλαγή και διαφθορά πολλές φορές ωχριούν μπροστά στην πραγματικότητα. Κάποτε χάνουν και αυτήν τη σημασία τους. Πρόκειται για φαινόμενα που φτάσαμε στο σημείο συνήθως να θεωρούνται πολύ φυσιικά και αυτονόητα. Τα «φακελάκια» και τα «γρηγορόσημα» αποτελούν συμπτώματα που χαρακτηρίζονται απολύτως αναγκαία για να διεκπεραιωθεί μια υπόθεση. Η εικόνα είναι όντως απογοητευτική»⁶⁵.*

Η Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης κ. Μαρία Παπασπύρου τονίζει: *«Η χώρα μας, άλλωστε, είχε την ατυχία να δει ήδη από νωρίς τις πρακτικές διαφθοράς και κακοδιοίκησης να αναπτύσσονται και να εξελίσσονται με ταχύτερο τρόπο από ό,τι γινόταν με τα μέσα και τους θεσμούς αντιμετώπισής τους. Οι ηνίοχοι της διαφθοράς ενίοτε λειτούργησαν ως επικεφαλής μηχανισμών εύνοιας και εξυπηρέτησεων, διαχέοντας ανοιχτά στην κοινωνία την αντίληψη ότι επρόκειτο για μια κανονική κατάσταση, που θα έπρεπε να γίνεται αποδεκτή. Έτσι, μέρος εκείνου που προοριζόταν για το κοινό συμφέρον κατευθυνόταν σε λίγους, ως ένα είδος αναδιανομής του πλούτου προς ισχυρά κέντρα ή, πάντως, προς εκείνους που κανονικά δεν θα το δικαιούνταν. Οι τελευταίοι με τη σειρά*

⁶⁵Βλ. Φωτεινή Καλλίρη, «Κρουσταλάκης: Δεν μετανιώνω για τίποτα...», Εφημερίδα Καθημερινή, 29-6-2003.

ΠΗΓΗ: <http://www.kathimerini.gr/154975/article/epikairothta/ellada/kroystalakhs-den-metaniwnw-gia-tipota> [Πρόσβαση 30-09-2018].

τους συνέβαλαν στη διαδικασία αναπαραγωγής και παγίωσης της ισχύος των πρώτων. Τα κοινωνικά στρώματα καλούνταν να συμμετέχουν στην πολιτική και οικονομική ζωή μέσα από την αξιοποίηση ή τη συναίνεση ή, έστω, την ανοχή αυτών των πρακτικών. Η κακοδιοίκηση και η γραφειοκρατία, η έλλειψη ετοιμότητας και σύγχρονων, αποτελεσματικών εργαλείων διαχείρισης και εποπτείας των δραστηριοτήτων των κρατικών οργάνων, συνόδευσαν τα φαινόμενα διαφθοράς και διέσπειραν»⁶⁶.

Ο Καθηγητής Εγκληματολογίας και πρώην υπουργός Προστασίας του Πολίτη κ. Πανούσης Ιωάννης σε άρθρο του στην ιστοσελίδα capital.gr υποστηρίζει: «*Δυστυχώς στη χώρα μας η διαφθορά, πέραν της μεγάλης έκτασης, απέκτησε και χαρακτηριστικά "κουλτούρας". Οι διαφθείροντες και οι διαφθειρόμενοι, καθώς και οι επωφελούμενοι τρίτοι, οι θεσμοί και τα ΜΜΕ, δρούσαν ή αδρανούσαν με μια sui generis "αίσθηση δικαίου", κάτι σαν να εδικαιούντο να το κάνουν [λόγω κρίσης, επειδή το κάνουν όλοι, για λόγους κομματικούς ή και "εθνικούς"(sic)]. Τόσο η Διαφθορά της παρέας (της εγγύτητας), όσο και η διαφθορά των υψηλών καπέλων [δηλαδή των αξιωματούχων] διαμόρφωναν όρους λειτουργίας μιας παραοικονομίας, μιας shadow economy, όπου ο πλούτος και η πολιτική ισχύς αλληλοτροφοδοτούντο*»⁶⁷.

Η Παγκόσμια Τράπεζα, στα επικαιροποιημένα στοιχεία που ανάρτησε στις 21 Σεπτεμβρίου 2018⁶⁸ στον δείκτη περί διαφθοράς (control of corruption) καταγράφει 52 μονάδες (κλίμακα 0 έως 100) ενώ η ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς GRECO στον τέταρτο κύκλο αξιολόγησης που αφορά την πρόληψη διαφθοράς βουλευτών, δικαστών και εισαγγελέων⁶⁹ επισημαίνεται ότι «*πιο αποφασιστικές ενέργειες θα πρέπει να πραγματοποιηθούν για να επιτευχθεί ένα αποδεκτό επίπεδο εναρμόνισης με τις συστάσεις της ομάδας κατά της διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης*».

2.4 Μέτρηση της διαφθοράς

Από την μέτρηση της διαφθοράς η οποία μετράται από την αντίληψη που έχουν οι ερωτώμενοι σχετικά με την έκτασή της και αποτελεί υποκειμενική αντίληψη η οποία

⁶⁶ Βλ. Ετήσια Έκθεση 2017 Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου, Ιούλιος 2018, σελ. 5.

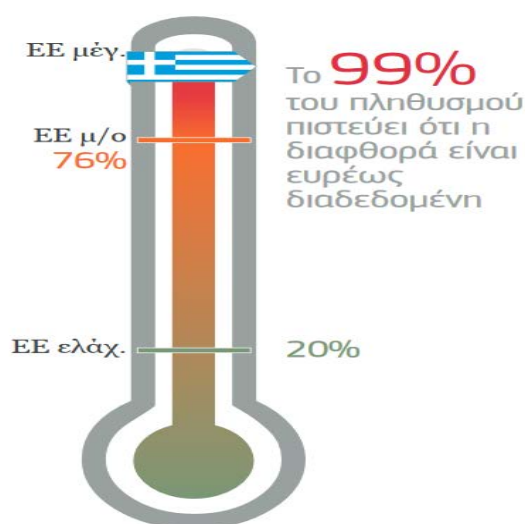
⁶⁷ Βλ. Ι. Πανούσης, «*Η Διαφθορά: καρκίνωμα της Δημοκρατίας ή της κοινοκρατίας*», 25-10-2018 ΠΗΓΗ: <http://www.capital.gr/arthra/3323750/i-diafthora-karkinoma-tis-dimokratias-i-tis-kommatokratias> [Πρόσβαση 30-10-2018].

⁶⁸ ΠΗΓΗ: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> [Πρόσβαση 30-09-2018].

⁶⁹ ΠΗΓΗ: [https://www.liberal.gr/admin/uploads/1471489-GrecoRC4\(2017\)20-Final-gre-Greece-PUBLIC.doc.pdf](https://www.liberal.gr/admin/uploads/1471489-GrecoRC4(2017)20-Final-gre-Greece-PUBLIC.doc.pdf) [Πρόσβαση 30-10-2018].

βασίζεται στην πραγματική εμπειρία των ανθρώπων προκύπτουν τα παρακάτω στοιχεία για την Ελλάδα:

Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς που συντάχθηκε στις 3 Φεβρουαρίου 2014⁷⁰ καταγράφεται το συντριπτικό ποσοστό του «99% των Ελλήνων ερωτηθέντων θεωρούν ότι η διαφθορά αποτελεί διαδεδομένο πρόβλημα στη χώρα τους (μέσος όρος ΕΕ: 76%), ενώ 63% πιστεύουν ότι επηρεάζει την καθημερινή τους ζωή (μέσος όρος ΕΕ: 26%) και 80% ότι η ευνοιοκρατία και η διαφθορά παρεμποδίζουν τον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων στην Ελλάδα (μέσος όρος ΕΕ: 69%). Σύμφωνα με 95% των Ελλήνων ερωτηθέντων υπάρχει διαφθορά σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (μέσος όρος ΕΕ: 77%). 93% θεωρούν ότι η δωροδοκία και η χρήση διασυνδέσεων είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος για την πρόσβαση σε δημόσια υπηρεσία (μέσος όρος ΕΕ: 73%). Στις περισσότερες περιπτώσεις, πρόκειται για τα υψηλότερα ποσοστά στην ΕΕ»⁷¹.



Εικόνα 6–Έκθεση της Ε.Ε. κατά της διαφθοράς 2014

ΠΗΓΗ: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_greece_factsheet_el.pdf

[Πρόσβαση 01-10-2018]

⁷⁰ Ερωτήματα προκαλεί όχι μόνο η διακοπή εκπόνησης σχετικής Έκθεσης της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της διαφθοράς αλλά και η μη δημοσιοποίηση της δεύτερης Έκθεσης που έχει ήδη εκπονηθεί. Σχετικό το ερώτημα που υπέβαλε προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την 29-2-2018 η Γερμανίδα ευρωβουλευτής των Χριστιανοδημοκρατών Ingeborg GRÄSSE.

ΠΗΓΗ: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-8-2018-000021_EL.html?redirect [Πρόσβαση 1-10-2018].

⁷¹ Παράρτημα για την Ελλάδα της Έκθεσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την διαφθορά, Βρυξέλλες, 3.2.2014 COM (2014) 38 final - ANNEX 8, (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_arc_greece_chapter_el.pdf) [Πρόσβαση 30-10-2018].

Στην παγκόσμια έρευνα που διενέργησε η Ernst & Young, τα αποτελέσματα της οποίας δημοσιεύτηκαν στις 4 Ιουλίου 2018⁷², με αντικείμενο την εταιρική απάτη (Global Fraud Survey) μέσα από συνεντεύξεις στελεχών επιχειρήσεων, το 46% θεωρεί ότι οι πρακτικές δωροδοκίας και διαφθοράς είναι διαδεδομένα φαινόμενα στις επιχειρήσεις στην Ελλάδα. Επίσης προέκυψε ότι το 20% των στελεχών των ελληνικών επιχειρήσεων δηλώνει ότι θα δικαιολογούσε την πρακτική της δωροδοκίας μέσω της πληρωμής μετρητών αυτή εάν θα βοηθούσε την επιχείρησή του να επιβιώσει σε περίοδο οικονομικής ύφεσης (το αντίστοιχο ποσοστό στην Δυτική Ευρώπη αγγίζει το 5% ενώ στις ανεπτυγμένες αγορές το 6%).

Τέλος, στον δείκτη αντίληψης της διαφθοράς (Corruption Perception Index)⁷³, της Διεθνούς Διαφάνειας για το 2018, ο οποίος αποτελεί τον έναν από τους δύο μοναδικούς δείκτες παγκόσμιας κάλυψης στους οποίους αποτυπώνεται η αντίληψη περί διαφθοράς, η Ελλάδα βρέθηκε στην 67^η θέση (45 μονάδες), υποχωρώντας κατά 8 επίπεδα σε σχέση με το 2017, κατατασσόμενη στην προτελευταία θέση της Ε.Ε., πάνω μόνο από την Βουλγαρία (42 μονάδες). Η Πρόεδρος της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδας Δρ. Άννα Δαμάσκου να σχολίασε ότι: «η Ελλάδα κατατάσσεται στις “υπό παρακολούθηση χώρες”. Η χώρα μας θέλει να βρίσκεται στον πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά απέχει ακόμη από τον μέσο όρο της Δυτικής Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς. Ως εκ τούτου, πρέπει ως χώρα να εντείνουμε τις προσπάθειες μας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ώστε να μην επιτρέψουμε σε τούτη να πλήξει έτι περαιτέρω την ποιότητα της δημοκρατίας μας»⁷⁴.

⁷² Βλ. Δ. Μανιφάβα, «Ισχυρή η αντίληψη περί διαφθοράς στην Ελλάδα», Εφημερίδα Καθημερινή, 5-7-2018.

ΠΗΓΗ: <http://www.kathimerini.gr/973274/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/isxyrh-h-antilyhyh-peri-diaf8oras-sthn-ellada> [Πρόσβαση 30-10-2018].

⁷³ Ο δείκτης αντίληψης έχει δεχθεί πλήθος κριτικής καθ' ότι η έρευνα αφορά μέτρηση ενός πολλαπλά υποκειμενικού στοιχείου. Η έρευνα βασίζεται στην «αντίληψη» καθ' ότι πολλές μορφές διαφθοράς δεν εμφανίζονται δημοσίως, γίνονται κεκλεισμένων των θυρών και δεν υπάρχει αντικειμενικός τρόπος να μετρηθούν. Επιπλέον εστιάζει στο δημόσιο τομέα και τους χρηματιζόμενους υπαλλήλους, ενώ οι επιχειρήσεις που προκαλούν την διαφθορά, είτε παρακάμπτονται είτε παραμένουν στο περιθώριο.

⁷⁴ ΠΗΓΗ: <http://www.transparency.gr/2019/01/29/o-%CE%B4%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%AF%CE%BB%CE%B7%CF%88%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC%CF%82-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%BF-2018-%CE%BA/> [Πρόσβαση 30-1-2019].

ΕΤΟΣ	ΜΟΝΑΔΕΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΘΕΣΗ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΩΝ
2018	45	67	180
2017	48	59	180
2016	44	69	176
2015	46	58	168
2014	43	69	175
2013	40	80	177
2012	36	96	176

Διάγραμμα 1- Θέση Ελλάδας στον Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς

Πηγή: *www.transparency.org, Corruption Perceptions Index για τα έτη 2012-2018*

2.5 Νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς

2.5.1 Νομοθεσία προ οικονομικής κρίσης

Η Ελληνική πολιτεία από την μεταπολίτευση μέχρι και εμφάνιση της οικονομικής κρίσης δεν είχε θέσει σαν προτεραιότητα την καταπολέμηση της διαφθοράς και οι εκάστοτε κυβερνήσεις ενεργούσαν σπασμωδικά και χωρίς συγκεκριμένη στρατηγική. Παρωχημένη νομοθεσία, έλλειψη εξειδικευμένων φορέων και πόρων αλλά και απουσία πολιτικής βούλησης ήταν τα κύρια χαρακτηριστικά σε συνδυασμό με την «σιωπηρή ανοχή» προς την διαφθορά κυρίως λόγω της οικονομικής ανάπτυξης και ευμάρειας που επικρατούσε στην Ελλάδα.

Ενδεικτική είναι η πανελλαδική έρευνα του Πανεπιστημίου Αθηνών, που έγινε μεταξύ των ηλικιών 15 - 29 ετών για λογαριασμό της Γενικής Γραμματείας Νέας Γενιάς το Νοέμβριο του 2005 όπου ως σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει η χώρα είναι παρουσιάστηκε η ανεργία, η οποία και συγκεντρώνει 49.4% των απαντήσεων, ενώ ακολουθούν η οικονομία γενικά (15.4%), τα ναρκωτικά (6.1%), η ακρίβεια (3.6%), η φτώχεια και η εγκληματικότητα (αμφότερες καταγράφοντας 3.3%), η διαφθορά (3.0%), η παιδεία (2.6%), οι οικονομικοί μετανάστες και η αποξένωση (2.1% και 0.8% αντίστοιχα)⁷⁵.

Η Ελλάδα τα χρόνια αυτά κύρωσε τις τρεις βασικές διεθνείς συμβάσεις που θέτουν την αντιμετώπιση της διαφθοράς ως κύριο αντικείμενό τους, οι οποίες είναι η Σύμβαση του Ο.Ο.Σ.Α. για την καταπολέμηση του χρηματισμού αλλοδαπών δημοσίων

⁷⁵ ΠΗΓΗ: http://proslipsis.gr/cmCat_treePrd.php?&cm_catid=69&cm_prdid=650 [Πρόσβαση 30-09-2018].

λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, η Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά και η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (U.N.C.A.C.).

➤ *Σύμβαση του Ο.Ο.Σ.Α. για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές*⁷⁶.

Η εν λόγω Σύμβαση αποτελεί την πρώτη απόπειρα «διεθνοποίησης» του φαινομένου της διαφθοράς και συμβάλει αποτελεσματικά στην από κοινού αντιμετώπιση της από την πλειοψηφία των κρατών. Τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ αναλαμβάνουν τη δέσμευση να καταστήσουν στο εθνικό τους δίκαιο, ως αξιόποινη πράξη, κάθε περίπτωση κατά την οποία *«κάποιος με πρόσθεση προσφέρει, υπόσχεται ή παραχωρεί ένα μη οφειλόμενο αντάλλαγμα, χρηματικό ή άλλο σε ένα ξένο δημόσιο λειτουργό είτε αμέσως είτε μέσω ενδιάμεσων προσώπων, προς όφελος αυτού ή τρίτων για ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη του λειτουργού αυτού κατά την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων του προκειμένου να αποκτήσει ή να διατηρήσει μία επιχείρηση ή κάποιο άλλο μη οφειλόμενο πλεονέκτημα στο πλαίσιο των διεθνών επιχειρηματικών συναλλαγών»*⁷⁷.

Στοχεύει αποκλειστικά στον ποινικό κολασμό της δωροδοκίας (ενεργητική και παθητική) των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών⁷⁸ και αναφέρεται μόνο σε περιπτώσεις που η δωροδοκία συνδέεται με διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές ενώ δεν εφαρμόζεται ακόμα και σε περιπτώσεις δωροδοκίας από αλλοδαπούς δημόσιους λειτουργούς σε περιπτώσεις εγχώριων επιχειρηματικών συναλλαγών.

Τέλος, στο άρθρο 5 προβλέπεται ότι αν κάποια επιχείρηση ωφελήθηκε, με οποιοδήποτε τρόπο, από τις ανωτέρω αξιόποινες πράξεις, επιβάλλεται σε βάρος της, από τον προϊστάμενο της οικείας περιφερειακής διεύθυνσης του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος διοικητικό πρόστιμο, προσωρινή ή οριστική απαγόρευση

⁷⁶ Βλ. Ν. 2656/1998 «Κύρωση της Σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές», (ΦΕΚ Α' 265/1.12.1998).

⁷⁷ Βλ. Άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 2656/1998.

⁷⁸ Στην παράγραφο 4 του άρθρου 1 της Σύμβασης ορίζεται ότι ο αλλοδαπός δημόσιος λειτουργός είναι *«οποιοδήποτε πρόσωπο που κατέχει έναν νομοθετικό ή δικαστικό αξίωμα μια ξένης χώρας είτε είναι διορισμένο είτε εκλεγμένο, οποιοδήποτε πρόσωπο που ασκεί ένα δημόσιο λειτουργήμα για μια ξένη χώρα, περιλαμβανομένης μια δημόσιας υπηρεσίας ή δημόσιας επιχείρησης και οποιοσδήποτε λειτουργός ή αντιπρόσωπος ενός δημόσιου οργανισμού»*.

άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας και πρόσκαιρος ή οριστικός αποκλεισμός από δημόσιες παροχές ή ενισχύσεις.

➤ *Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά*⁷⁹.

Η επόμενη, χρονολογικά, Σύμβαση που αποτέλεσε προέκυψε με πρωτοβουλία του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενός Οργανισμού που έχει πρωτεύοντα στόχο την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ηπείρου⁸⁰.

Τα συμβαλλόμενα κράτη αναλαμβάνουν την υποχρέωση λήψης νομοθετικών και άλλων αναγκαίων μέτρων, προκειμένου να εντάξουν στο εθνικό ποινικό τους δίκαιο ως ποινικά αδικήματα, πράξεις ενεργητικής και παθητικής διαφθοράς των δημόσιων λειτουργών⁸¹, όπως αναλυτικά περιγράφονται στο 2^ο Κεφάλαιο της Σύμβασης και ειδικότερα την ενεργητική και παθητική δωροδοκία εθνικών δημόσιων λειτουργών (άρθρα 2 και 3), την δωροδοκία μελών εθνικών δημόσιων συνελεύσεων (άρθρο 4), την δωροδοκία αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών και μελών αλλοδαπών δημόσιων συνελεύσεων (άρθρα 5 και 6), την δωροδοκία λειτουργών διεθνών οργανισμών (άρθρο 9) και μελών διεθνών κοινοβουλευτικών συνελεύσεων (άρθρο 10), ενώ καινοτομεί με την ποινικοποίηση της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα (άρθρα 7 και 8). Επιπρόσθετα ποινικοποιεί την δωροδοκία δικαστών και υπαλλήλων διεθνών δικαστηρίων (άρθρο 11) και σε μία νέα κατηγορία διαφθοράς, την εμπορευματοποίηση επιρροής⁸² (άρθρο 12). Τέλος προβλέπει την ποινικοποίηση του ξεπλύματος προϊόντων διαφθοράς (άρθρο 13).

Με την εν λόγω Σύμβαση έγινε για πρώτη φορά σαφές ότι, εν μέσω της παγκόσμιας τάσης για ιδιωτικοποιήσεις και ανάθεσης δημόσιων λειτουργιών σε

⁷⁹ Βλ. Ν. 3560/2007 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του Πρόσθετου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου», (ΦΕΚ Α' 103/14-5-2007).

⁸⁰ <https://www.coe.int/el/web/about-us/values> [Πρόσβαση 02-11-2018].

⁸¹ Στην περίπτωση α' του άρθρου 1 της Σύμβασης ορίζεται ότι ο όρος του δημόσιου λειτουργού συναντάται στις έννοιες «λειτουργός», «δημόσιος αξιωματούχος», «δήμαρχος», «υπουργός» ή «δικαστής», όπως αυτές αναφέρονται στην εθνική νομοθεσία του κράτους.

⁸² Στο άρθρο 12 της Σύμβασης ορίζεται ότι ποινικώς κολάσιμη επιρροή ασκεί: «αυτός που υπόσχεται, παρέχει ή προσφέρει άμεσα ή έμμεσα οποιοδήποτε μη οφειλόμενο οικονομικό αντάλλαγμα σε οποιονδήποτε ισχυρίζεται, αληθώς ή αναληθώς ή επιβεβαιώνει, ότι μπορεί να ασκήσει παράνομη και εκτός αρμοδιότητας του επιρροή στη διαδικασία λήψης απόφασης ή στη σύναψη οποιασδήποτε σύμβασης, οποιουδήποτε από τα πρόσωπα που αναφέρονται στα άρθρα τρίτο έως και πέμπτο του παρόντος νόμου, σε ανταμοιβή της επιρροής, ανεξάρτητα αν η επιρροή ασκείται ή όχι ή αν η υποτιθέμενη επιρροή οδηγεί στο σκοπούμενο αποτέλεσμα ή όχι.».

ιδιωτικές επιχειρήσεις, η δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα εξομοιώνεται σε σπουδαιότητα με την αντίστοιχη στον δημόσιο.

➤ *Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (U.N.C.A.C.)* ⁸³

Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών με την αναφερόμενη Σύμβαση συνέταξε ένα διεθνές νομικό εργαλείο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς η οποία στα οκτώ κεφάλαια της περιγράφει λεπτομερώς θέματα πρόληψης, ποινικής καταστολής και διεθνής συνεργασίας.

Στα θέματα πρόληψης γίνεται εκτενής αναφορά στις πρακτικές πρόληψης στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (διαφάνεια, αξιοκρατία στις προσλήψεις δημοσίων υπαλλήλων, ίδρυση ειδικών Σωμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, θέσπιση Κώδικα Δεοντολογίας δημοσίων λειτουργών, διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις, οργάνωση μηχανισμών αναφοράς της διαφθοράς από τους πολίτες, συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην διαδικασία της λήψης κρατικών αποφάσεων, πρόληψη και καταστολή του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος).

Αναφορικά με την ποινική καταστολή περιλαμβάνονται διατάξεις που επιβάλλουν την ποινικοποίηση δωροδοκίας δημοσίων λειτουργών, εθνικών και αλλοδαπών, της απιστίας, του παράνομου επηρεασμού, της κατάχρησης εξουσίας, του παράνομου πλουτισμού, της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα, του ξεπλύματος προϊόντων εγκλήματος και της παρακώλησης της δικαιοσύνης. Επικουρικά καθιερώνεται η ευθύνη των νομικών προσώπων, η δέσμευση και κατάσχεση προϊόντων εγκλήματος, η προάστια μαρτύρων και θυμάτων, η αστική ευθύνη των υπαίτιων διαφθοράς και η συνεργασία των εθνικών αρχών για την έρευνα και εξιχνίαση εγκλημάτων διαφθοράς.

Στον τομέα της διεθνής συνεργασίας προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη δεσμεύονται στα ζητήματα έκδοσης ή μεταφοράς προσώπων που έχουν καταδικαστεί και σε υποθέσεις διαφθοράς με τις οποίες παραβιάζεται το αστικό ή διοικητικό δίκαιο των χωρών.

⁸³ Βλ. Ν. 3666/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα», (ΦΕΚ Α' 105/10-06-2008).

Συμπερασματικά διαπιστώνεται ότι με η εν λόγω Σύμβαση διευρύνεται κατά πολύ ή «γκάμα» των αδικημάτων διαφθοράς, αφού εκτός από την παθητική και ενεργητική δωροδοκία, προβλέπονται και μια σειρά από έτερα αδικήματα ενώ ορίζεται γενικά και η υποχρέωση για ποινικοποίηση της ενεργητικής δωροδοκίας στον αλλοδαπό δημόσιο τομέα αναφορικά με διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές.

➤ Συμβάσεις στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με την σύναψη των ανωτέρω τριών Συμβάσεων από Οργανισμούς διεθνούς εμβέλειας, η Ευρωπαϊκή Ένωση προτίμησε⁸⁴ να μην προβεί σε αλληλοκάλυψη των προυπαρχόντων Συμβάσεων⁸⁵ που αφορούν την διαφθορά και εστίασε σε ζητήματα (διαφθοράς) που αφορούν αποκλειστικά την Ένωση.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας⁸⁶, η πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς, αποτελεί βασικό στόχο για τη διαφύλαξη της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στον ευρωπαϊκό χώρο ενώ μία από τις πλέον πολιτικές επιδιώξεις της είναι η μείωση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα με τη χρήση ομοιόμορφων και συνεκτικών μεθόδων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η μορφή που μπορεί να λάβει (διαφορά στο δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα, ξέπλυμα χρήματος κλπ.) ή τον ειδικότερο χώρο που εκδηλώνεται (δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα) ή εάν λαμβάνει χώρα εντός χωρών της Ε.Ε.

Σημαντικό ρόλο στην αποτελεσματική και ενιαία διαχείριση της αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς εντός της Ε.Ε. αποτέλεσε η ίδρυση⁸⁷ το 1999 της Ευρωπαϊκής

⁸⁴ Είχε προηγηθεί το Σχέδιο Δράσης κατά του οργανωμένου εγκλήματος (Action Plan against organized crime (που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 28 Απριλίου 1997 το οποίο πρότεινε μια ολοκληρωμένη στρατηγική πρόληψης της διαφθοράς, τις οποίες εν τω μεταξύ είχαν αναλάβει το Συμβούλιο της Ευρώπης και ο Ο.Η.Ε.

ΠΗΓΗ: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997XG0815&from=EN> [Πρόσβαση 20-10-2018].

⁸⁵ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με την σφαιρική πολιτική της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της δωροδοκίας, Βρυξέλες, 28 Μαΐου 2003, σελ. 5.

ΠΗΓΗ: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0317&from=EN> [Πρόσβαση 2-10-2018].

⁸⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=en> [Πρόσβαση 2-10-2018].

⁸⁷ Απόφαση 1999/352/EK, ΕΚΑΧ, ΕΥΡΑΤΟΜ

Πηγή: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999D0352&from=EN> [Πρόσβαση 3-10-2018].

Υπηρεσίας κατά της απάτης (European Anti-Fraud Office – OLAF) ή οποία έχει ως αρμοδιότητα την έρευνα περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς, και κάθε άλλη αξιόποινη πράξη που θίγει τα δημοσιονομικά συμφέροντα της Ε.Ε. και η έρευνα στις δραστηριότητες των υπαλλήλων της Ε.Ε. που συνεπάγονται ποινικές και πειθαρχικές διώξεις.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση προέβη στη σύναψη της Σύμβασης περί καταπολεμήσεων της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών - Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁸⁸ και στην Σύμβαση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁸⁹.

Με την τελευταία Σύμβαση ρυθμίζονται διατάξεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και συμπεριφορών που συνδέονται με αυτή ενώ διευρύνεται και η έννοια του υπαλλήλου, εντάσσοντας και τους υπαλλήλους της Ε.Ε.

Η έτερη Σύμβαση ενσωμάτωσε τις ίδιες διατάξεις με την προαναφερόμενη με την διαφορά ότι αφορά αποκλειστικά τους υπαλλήλους της Ε.Ε. και των κρατών μελών της, θεσπίζοντας παράλληλα τη δωροδοκία υπαλλήλου που ζημιώνει τα οικονομικά συμφέροντα της Ε.Ε.

Οι λοιποί σημαντικοί νόμοι πριν από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης αναφέρονται παρακάτω:

ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑ	ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ
N. 3023/2002 ΦΕΚ 146/Α'/25-6-2002	Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών.
N. 3074/2002 ΦΕΚ 296/Α'/4-12-2002	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις.
N. 3126/2003 ΦΕΚ 66/Α'/19-3-2003	Ποινική Ευθύνη των Υπουργών.
N. 3320/2005 ΦΕΚ 48/Α'/23.2.2005	Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων του

⁸⁸ Ν. 2802/2000 (ΦΕΚ 47/Α/3-3-2000).

⁸⁹ Ν. 2803/2000 (ΦΕΚ 48/Α/3-3-2000).

	ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους Ο.Τ.Α. (άρθρα 11 και 12).
N. 3327/2005 ΦΕΚ 70/Α'/11-3-2005	Μέτρα ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου και της διαφάνειας στη Δικαιοσύνη.
N. 3560/2007 ΦΕΚ 103/Α'/14-5-2007	Κύρωση της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου σχετικά με τη Διαφθορά
N. 3691/2008 ΦΕΚ 166/Α'/05-08-2008	Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και άλλες διατάξεις.

2.5.2 Νομοθεσία κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης⁹⁰

Από την έναρξη της οικονομικής κρίσης οι Κυβερνήσεις που ανήλθαν στην εξουσία «έχρισαν» την διαφθορά ως έναν (εύκολα αντιμετωπίσιμο) στόχο, η καταπολέμηση του οποίου θα είχε πολλαπλά οφέλη, όπως η βελτίωση της οικονομίας αλλά και επικοινωνιακά οφέλη για την Κυβέρνηση («η μόνη που αντιμετώπισε αποτελεσματικά ένα φαινόμενο δεκαετιών»). Σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η μείωση των εισοδημάτων και η δραματική συρρίκνωση του Α.Ε.Π., οδήγησαν την κοινή γνώμη να απαιτήσει την δραστική μείωση τέτοιου είδους φαινομένων.

Τα νομοθετικά κενά καλύφθηκαν με διαδοχικές και συνεχόμενες νομοθετήσεις οι οποίες φαίνονται παρακάτω:

ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑ	ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ
N. 3861/2010⁹¹ ΦΕΚ 112/Α'/13-7-2010	Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις.
N. 3932/2011 ΦΕΚ 49/Α'/10-03-2011	Σύσταση Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης.
N.3943/2011 ΦΕΚ Α 66/Α'/31-03-2011	Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών.

⁹⁰ Βλ. Γενική γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, Συλλογή νομοθεσίας. ΠΗΓΗ: <http://www.gsac.gov.gr/index.php/el/sillogi> [Πρόσβαση 01-10-2018].

⁹¹ Αξίζει να σημειωθεί ότι το Πρόγραμμα «Διαύγεια», δηλαδή η υποχρεωτική ανάρτηση όλων των διοικητικών πράξεων και δημοσίων συμβάσεων στο διαδίκτυο, αναφέρθηκε στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την διαφθορά, (βλ. υποσημείωση 69) ως «good practice» (καλή πρακτική).

N. 3961/2011 ΦΕΚ 97/Α'/29-4-2011	Τροποποίηση του ν. 3126/2003 για την ποινική ευθύνη των Υπουργών και άλλες διατάξεις.
N. 4013/2011 ΦΕΚ 204/Α'/15-09-2011	Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων
N. 4022/2011 ΦΕΚ 219/Α'/3-10-2011	Εκδίκαση πράξεων διαφθοράς Πολιτικών και Κρατικών Αξιωματούχων, υποθέσεων μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος και μείζονος Δημοσίου Συμφέροντος και άλλες διατάξεις.
N. 4057/2012 ΦΕΚ 54/Α'/14.3.2012	Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου
N. 4170/2013 ΦΕΚ 163/Α'/12-07-2013	Ενσωμάτωση στο Εθνικό Δίκαιο της Οδηγίας 2011/16/ΕΕ του Συμβουλίου της 15ης Φεβρουάριου 2011 Σχετικά με τη Διοικητική Συνεργασία στον τομέα της Φορολογίας και Κατάργηση της Οδηγίας 77/799/ΕΟΚ
N. 4152/2013 ΦΕΚ 107/Α'/9.5.2013	Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013.
N. 4254/2014 ΦΕΚ 85/Α'/07-04-2014	Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις
N. 4281/2014 ΦΕΚ 160/Α'/08-08-2014	Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις
N. 4304/2014 ΦΕΚ Α 234/Α'/23.10.2014	Έλεγχος των οικονομικών και πολιτικών κομμάτων και των αιρετών αντιπροσώπων Βουλής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις.
N. 4312/2014 ΦΕΚ 260/Α'/12-12-2014	Ρύθμιση δεσμευμένων ή κατασχεμένων χρηματικών απαιτήσεων και μετρητών και άλλες διατάξεις.
N. 4320/2015 ΦΕΚ 29/Α'/19-3-2015	Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις. Άρθρα 6 έως 17.
N.4472/2017 ΦΕΚ 74/Α'/19-05-2017	Ζητήματα Καταπολέμησης της Διαφθοράς και Ενίσχυσης της Διαφάνειας και του Ελέγχου στα Οικονομικά των Πολιτικών Κομμάτων, των Αιρετών Αντιπροσώπων της Βουλής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Άρθρα 36-45, 63, 64

N. 4478/2017 ΦΕΚ 91/Α'/23-06-2017	Κύρωση και προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στη Σύμβαση της Βαρσοβίας της 16ης Μαΐου 2005 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη νομιμοποίηση, ανίχνευση, κατάσχεση και δήμευση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, ενσωμάτωση της Α-Π 2003/577/ΔΕΥ, της Α-Π 2005/212/ΔΕΥ, της Α-Π 2006/783/ΔΕΥ, όπως τροποποιήθηκε με την Α-Π 2009/299/ΔΕΥ, και της Οδηγίας 2014/42/ΕΕ.
N.4512/2017 ΦΕΚ 5/Α'/17-01-2018	Διεύθυνση Ερευνών Οικονομικού Εγκλήματος
N. 4446/2016 ΦΕΚ 240/Α'/22-12-2016	Άρθρα 53-56
N.4506/2017 ΦΕΚ Α 191/Α'/12-12-2017	Άρθρο 6 -Ευθύνη νομικών προσώπων και οντοτήτων-(Τροποποίηση του άρθρου 51 του Ν. 3691/2008)
N.4509/2017 ΦΕΚ 201/Α'/22-12-2017	Άρθρο 65- Τροποποιήσεις στο Ν. 3023/2002 (Α' 146) «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψήφιων βουλευτών»
N.4389/2016 ΦΕΚ 94/Α'/27-05-2016	Άρθρα 172 έως 183
N.4370/2016 ΦΕΚ 37/Α'/07-03-2016	Άρθρο 57- Τροποποίηση του Ν.3691/2008(Α' 166)
N. 4557/2018 ΦΕΚ 139/Α'/30-7-2018	Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2015/849/ΕΕ) και άλλες διατάξεις.

2.6 Αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα

Τα αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα δεν διαφέρουν σημαντικά από αυτά που παρουσιάζονται στον υπόλοιπο κόσμο και ειδικότερα στις αναπτυγμένες χώρες. Παρακάτω παρουσιάζονται κάποιες αρχικές πτυχές αναφορικά με την υφιστάμενη κατάσταση στην Ελλάδα.

2.6.1. Αναφορές ελληνικών Αρχών

Παρακάτω παρουσιάζονται οι κυριότερες αιτίες όπως προκύπτουν από τις επίσημες κρατικές Αρχές που είναι επιφορτισμένες με την καταπολέμηση της

διαφθορά. Όπως χαρακτηριστικά περιγράφεται στην Ετήσια Έκθεση⁹² έτους 2017 της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς «τα αίτια της (σ.σ. διαφθοράς) πρέπει να αναζητηθούν στη φύση του κοινωνικοπολιτικού συστήματος και στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του».

➤ Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων⁹³

- Έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο του Δημόσιου τομέα, οι οποίοι σήμερα, όπου υπάρχουν, είναι διάσπαρτοι σε υπηρεσίες διαφόρων υπουργείων.
- Αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου,
- Βραδύτητα των ελέγχων, ανεπάρκεια, αοριστία ή ετεροχρονισμένη έκδοση των πορισμάτων, εκθέσεων κ.λπ. και έλλειψη ευθύνης.
- Πολιτικά κατευθυνόμενη λήψη αποφάσεων.
- Έλλειψη διαφάνειας στην παροχή πληροφόρησης με πρόσχημα την προστασία των προσωπικών δεδομένων.
- Βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και ανορθολογικότητα του νομικού πλαισίου κατά της διαφθοράς
- Αδυναμία των Δικαστηρίων να επιβάλουν τον νόμο κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα και στα εγκλήματα διαφθοράς
- Υπερσυγκέντρωση εξουσιών στην κορυφή.
- Ασυμμετρία αρμοδιοτήτων και πόρων.

⁹² ΠΗΓΗ: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/Annual_Report_2017.pdf [Πρόσβαση 1-10-2018], σελ. 9.

⁹³ Βλ. Εθνικό σχέδιο κατά τη διαφθοράς, «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ» που εκπονήθηκε από Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Ιανουάριος 2013, σελίδα 37.

ΠΗΓΗ: http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=20z-Lk2_sw%3D&tabid=253 [Πρόσβαση 1-10-2018].

➤ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης⁹⁴

- η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, καθόσον το σύνολο του ελεγκτικού και επιθεωρησιακού έργου του κράτους ασκείται από τα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, τα οποία δρουν ανεξαρτήτως, χωρίς να συνεργάζονται μεταξύ τους, ενώ αποτελούν οργανικά τμήματα των διαφόρων Υπουργείων στα οποία υπάγονται. Λόγω δε του διαφορετικού θεσμικού τους πλαισίου, της αοριστίας ή της αλληλοεπικαλύψεως των αρμοδιοτήτων τους, της μη ομοιομορφίας των μεθόδων και της πρακτικής των διενεργουμένων από αυτά ελέγχων και των συντασσόμενων απ' αυτά εκθέσεων και πορισμάτων και της διαφορετικής νοοτροπίας και προελεύσεως των στελεχών αυτών (πολλά εκ των οποίων αναπτύσσουν πνεύμα υπηρεσίας - esprit de corps), δεν επιτυγχάνεται η πλήρης και αρμονική συνεργασία μεταξύ τους, η δε ποσοτική και, κυρίως η ποιοτική απόδοσή τους δεν ανταποκρίνεται, σε γενικές γραμμές, ούτε στον αριθμό των στελεχών τους, ούτε στα διαθέσιμα σ' αυτά μέσα. Παρίσταται έτσι ανάγκη για την κατά περίπτωση επανάληψη ή συμπλήρωση των ελέγχων, κυρίως για τον καταμερισμό των ευθυνών. Την κατάσταση αυτή επιτείνουν οι χαμηλής ποιότητας Ε.Δ.Ε. που διενεργούνται από τις υπηρεσίες, που πολλές φορές καλύπτουν τους παρανομούντες με αβάσιμες αιτιολογίες,
- τα γραφειοκρατικά εμπόδια, οι χαμηλής ποιότητας μηχανισμοί ακόμη και κανόνες - νομοθετικές ρυθμίσεις που θεσπίσθηκαν ad hoc για να επιτρέψουν ή να καλύψουν διεφθαρμένες συμπεριφορές και οι συχνές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου
- η ενίοτε βραδύτητα των ελέγχων και η ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων και εκθέσεων που αποφεύγουν να αναζητήσουν ευθύνες, αρκούμενες σε απλά ευχολόγια, η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους αρμόδιους για να αποφασίζουν, την οποία πολλές φορές ασκούν χωρίς διάκριση και λογικούς περιορισμούς, με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης,
- η μερική έλλειψη διαφάνειας, καθώς το πρόγραμμα «Διαύγεια» δεν καλύπτει όλες τις περιπτώσεις γεγονόσ που εμποδίζει κάθε ενδιαφερόμενο να έχει πρόσβαση σε πληροφορίες ώστε να τις χρησιμοποιήσει για τον έλεγχο της δημόσιας διοικητικής

⁹⁴ Βλ. Ετήσια έκθεση για το έτος 2014 του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Ιούνιος 2015, σελ. 6-7.

δράσης, με ταυτόχρονη, βέβαια, προστασία των προσωπικών δεδομένων, χωρίς, όμως, υπό το πρόσχημα της προστασίας αυτών, να παρέχεται κάλυψη σε παραβατικές συμπεριφορές ή να παρεμβάλλονται εμπόδια στον έλεγχο,

- η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και η εν πολλοίς ανεπάρκεια των Δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν δια της μεθοδευμένης παραγραφής των αδικημάτων όπως και η διακριτική μεταχείριση των επωνύμων που απαλλάσσονται με την έκδοση βουλευμάτων και μάλιστα για έλλειψη προθέσεως αντί της επ' ακροατηρίω διαδικασίας όπου δια της ζωντανής διαδικασίας μπορεί να διακριβωθεί, όπως και η σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, που έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας. Επισημαίνεται ότι μόνο με την ταχεία απόδοση της δικαιοσύνης επιτυγχάνεται η σκοπούμενη ειδική και γενική πρόληψη των κάθε είδους παραπτωμάτων.

2.6.2. Θεωρητικές προσεγγίσεις

Τα σημαντικότερα αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα εντοπίζονται από ιδρύσεως του νεοελληνικού κράτους. Η εν γένει στάση των πολιτών απέναντι στην διαφθορά αποτελεί ένα διαχρονικό παράδειγμα εδραίωσής και ανοχής της. Πρέπει να τονισθεί ότι η διαφθορά είναι ένα από τα πολλά κοινωνικά και πολιτικά φαινόμενα, που χαρακτηρίζουν την νεότευκτη Ελληνική κοινωνία του 19^{ου} αιώνα. Εκδηλώνεται παράλληλα προς άλλα, συχνά περισσότερο έντονα φαινόμενα σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως είναι η ληστεία και η τρομοκρατία, οι συχνές αγροτικές εξεγέρσεις, η τοκογλυφία, η ανεργία, η στενότητα κεφαλαίου και αγαθών κ.λπ. Έτσι λοιπόν στην συνείδηση του Έλληνα έχει καταστεί σαφές ότι οι θεσμοί του κράτους και είναι εξ' ολοκλήρου διαβρωμένοι και έχει αποδεχτεί το γεγονός ότι κατά τις συναλλαγές του με την δημόσια διοίκηση απαιτείται πρόσθετη δαπάνη (δωροδοκία) προκειμένου να πετύχουν τον σκοπό τους. Έτσι λοιπόν, η αναξιοκρατία και το «ρουσφέτι», φαινόμενα της ελληνικής πραγματικότητας έχουν μετατραπεί στην συνείδηση του Έλληνα κάτι σύνηθες, αποδεκτό έχοντας καλυφθεί με μανδύα νομιμότητας.

Η πολιτική οικογενειοκρατία και η κομματοκρατία αποτελούν την βάση της πολιτικής, θεσμικής και λειτουργικής διαφθοράς στην Ελλάδα. Τα κόμματα είναι τα βασικά στοιχεία της δημοκρατικής πολιτικής ζωής. Το μέγεθος των πολιτικών κομμάτων δεν παίζει κανένα ρόλο για το βαθμό μέχρι του οποίου μπορούν να διαφθαρούν. Ένα μικρό κόμμα ίσως μπει στον πειρασμό να χρησιμοποιήσει

αμφιλεγόμενες μεθόδους για να αντισταθμίσει την έλλειψη μελών και κεφαλαίων, γιατί δεν είναι πάντα εύκολο να χρηματοδοτηθούν με νόμιμα μέσα. Η χρηματοδότηση θα γίνει από ιδιώτες, οι οποίοι φυσικά αποσκοπούν σε κάποιο κέρδος. Αυτό είναι ένα είδος δωροδοκίας και υπονομεύει τη δημοκρατία με έναν τρόπο που δεν έχει εφαρμογή σε άλλα είδη πολιτευμάτων.

Τα κόμματα εξουσίας ευνοούν πάντοτε τα συμφέροντα των προνομιούχων, είναι εξαρτημένα από κυρίαρχες ομάδες οικονομικά ισχυρών, τους χρηματοδότες τους. Είναι πολυδάπανοι μηχανισμοί εξαιτίας των τεράστιων κονδυλίων που απαιτούνται για την οργάνωση της προπαγάνδας, των επιρροών και των προσβάσεων. Ένας πακτωλός χρήματος συρρέει στα κομματικά ταμεία, με άγνωστη προέλευση και μυστηριώδη διαχείριση. Επιπλέον στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης *«η διείσδυση του κόμματος στην λειτουργία του κράτους και στην αντίληψη ότι η κομματική ιδιότητα είναι μια μορφή επαγγέλματος, δημιούργησε στεγανά εντός της δημόσιας διοίκησης και οδήγησε στην ταύτιση του κομματικού με το δημόσιο συμφέρον και κατ' επέκταση στην ικανοποίηση ιδιωτικών συμφερόντων συγκεκριμένων οικονομικών παραγόντων»*⁹⁵.

Το έλλειμα δικαστικής ανεξαρτησίας και αποτελεσματικότητας της ποινικής δικαιοσύνης συναντάται κυρίως στις διατάξεις του άρθρου 90 του Συντάγματος όπου ο έλεγχος θεμάτων υπηρεσιακής κατάστασης των δικαστών και εισαγγελέων επαφίεται στην κρίση ολιγομελούς δικαστικού συμβουλίου αποτελούμενο από μέλη του Αρείου Πάγου, οι αποφάσεις του οποίου επιδέχονται ενστάσεως από τον Υπουργό Δικαιοσύνης. Οι δε ποινικές υποθέσεις διαφθοράς που τελούνται από μέλη της κυβέρνησης και η πρόβλεψη ειδικού καθεστώτος για την ποινική τους ευθύνη όπως ορίζεται στο άρθρο 86 του Συντάγματος αποτελούν σημαντικό έλλειμα δημοκρατικών διαδικασιών και δείγμα απόκλισης της διάκρισης των εξουσιών. Η καθιέρωση ειδικού ποινικού δικαστηρίου και η σύντομη παραγραφή⁹⁶ των αδικημάτων καθιστούν την σχετική ρύθμιση μη ρεαλιστική με προφανή σκοπό όχι την ουσιαστική αντιμετώπιση ποινικών αδικημάτων που τελούν Υπουργοί κατά την άσκηση των καθηκόντων τους αλλά επιφανειακή και «νομιμοφανή» διαδικασία που σκοπό έχει το ταχύτερο δυνατό «κλείσιμο» της υπόθεσης προς αποφυγή του πολιτικού κόστους, προσωπικού και κομματικού. Τέλος, με την διαδικασία αυτή γίνεται σαφής διαχωρισμός μεταξύ απλών

⁹⁵ Βλ. Κ. Χρυσόγονου, «Η ιδιωτική δημοκρατία, από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία», εκδόσεις Επίκεντρο, Αθήνα, 2009, σελ. 169.

⁹⁶ Στο εδάφιο 5 της παραγράφου 3 του άρθρου 86 του Συντάγματος αναφέρεται: «Η Βουλή μπορεί να ασκήσει την κατά παράγραφο 1 αρμοδιότητα της μέχρι το πέρας της δεύτερης τακτικής συνόδου της βουλευτικής περιόδου που αρχίζει μετά την τέλεση του αδικήματος».

πολιτών και πολιτικών προσώπων με ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ των τελευταίων οι οποίοι για παρόμοια αδικήματα είναι θεωρητικά αδύνατο να παραπεμφθούν σε δίκη εν αντιθέσει με οποιονδήποτε Έλληνα πολίτη.

Η διοικητική λειτουργία αποτελεί την κύρια εστία εμφάνισης της διαφθοράς στο ελληνικό κράτος. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι περιστάσεις της σύγχρονης οικονομικής και κοινωνικής ζωής, η τεχνολογία και πολιτιστική πρόοδος και η παγκοσμιοποίηση των αγορών έχουν συντελέσει στην πρωτοφανή διόγκωση της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία εμπλέκεται ακόμη και σε δραστηριότητες ιδιωτικοοικονομικής φύσης⁹⁷. Η επέκταση της κρατικής δραστηριότητας και η πολυσύνθετη δομή της σύγχρονης διοικητικής μηχανής που συνδέεται με την αύξηση των παραγωγικών αντικειμένων της, οφειλόμενη εν πολλοίς και στην ανάγκη άμβλυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων και εξύψωσης του βιοτικού επιπέδου των πολιτών, σε συνδυασμό με την πληθώρα⁹⁸ των εκδιδόμενων νομοθετικών διατάξεων, οι οποίες συχνά παρουσιάζονται ατελείς και με δυσνόητο χαρακτήρα⁹⁹ η ποιότητα και η ποσότητα των οποίων επηρεάζουν σημαντική την απρόσκοπτη δημοκρατική λειτουργία και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας έχει αυξήσει κατακόρυφα τους κινδύνους και τις δυνατότητες παράνομης ή κακής χρήσης ή κατάχρησης της κρατικής ισχύος σε βάρος, τόσο του δημόσιου συμφέροντος, όσο και των ιδιωτικών δικαιωμάτων και συμφερόντων.

2.7 Τομείς ευάλωτοι στην διαφθορά

Οι πλέον προβληματικοί και ευάλωτοι τομείς εμφάνισης έντονων κρουσμάτων διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι της Υγείας, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Πολεοδομίας, των Εφοριών, καθώς και στον χωρίς ελέγχους χώρο των μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. *«Είναι τομείς στους οποίους έρχεται σε άμεση επαφή η διοίκηση με τον πολίτη. Η διοίκηση στους τομείς αυτούς έχει αυξημένες*

⁹⁷ Ενδεικτικά από τα Στατιστικά του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου προκύπτει ότι το ελληνικό δημόσιο αριθμεί 566.511 μόνιμους και 13.329 έκτακτους υπάλληλους. (Στοιχεία έως Αύγουστο 2018) ΠΗΓΗ: http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2018/Flows_2018.htm [Πρόσβαση 12-10-2018].

⁹⁸ Βλ. Π. Μανδραβέλη, «Νομοθετικός Πληθωρισμός», *Καθημερινή*, 22-05-2013. «Την περίοδο 1974-2005 μετρήθηκαν 171.500 νομοθετικές και κανονιστικές [...]. Στα 37,5 χρόνια της μεταπολίτευσης (μέχρι τον Δεκέμβριο του 2012) ψηφίστηκαν 4.110 νόμοι. Αυτό σημαίνει ότι η Βουλή παρήγαγε ένα νόμο κάθε τρεις ημέρες (χωρίς να υπολογίζουμε τις διακοπές Χριστουγέννων, Πάσχα και καλοκαιριού)».

⁹⁹ Βλ. Μ. Βενετσανοπούλου, «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση - Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, Δεκέμβριος 2014, σελ. 34.

οικονομικές δυνατότητες, ικανές να οδηγήσουν στη διαφθορά τόσο τη διοίκηση, όσο και τον πολίτη»¹⁰⁰.

Σύμφωνα με την ετήσια Έκθεση της Γενικής Γραμματείας για την καταπολέμηση της Διαφθοράς έτους 2017, οι τομείς υψηλού κινδύνου είναι ο τομέας της Υγείας, της Φορολογικής και Τελωνειακής Διοίκησης, των Δημοσίων Συμβάσεων, των Δημοσίων Έργων, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Εθνικής Άμυνας και των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων¹⁰¹ ενώ στην ετήσια Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης έτους 2017 εμφανίζεται μια αυξητική τάση σε περιστατικά διαφθοράς στα Ασφαλιστικά Ταμεία¹⁰².

Τέλος, σε έρευνα του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του Συλλόγου Ελλήνων Βιομηχάνων¹⁰³ διαπιστώθηκε ότι μεταξύ των 10 βασικών παραμέτρων που αποτελούν σημαντικό εμπόδιο για την λειτουργία των επιχειρήσεων, η διαφθορά και γενικότερα στο ευρύτερο έλλειμα διαφάνειας στη χώρα κατετάγησαν στην 5^η θέση (ποσοστό 40,3%).

¹⁰⁰ Βλ. Εθνικό σχέδιο κατά τη διαφθοράς, «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ» που εκπονήθηκε από Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Ιανουάριος 2013, σελίδα 37.

¹⁰¹ Βλ. Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς έτους 2017, Αθήνα, σελ. 27.

¹⁰² Βλ. Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης έτους 2017, Αθήνα, σελ. 27.

¹⁰³ ΠΗΓΗ: http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/50414/SR_Business_Pulse_2017.pdf [Πρόσβαση 05-11-2018].

Κεφάλαιο 3^ο

Διαφθορά και Ελληνική Αστυνομία

3.1 Η γένεση του αστυνομικού θεσμού

Η γένεση του Αστυνομικού θεσμού δεν είναι δυνατόν να καθορισθεί επακριβώς, μπορούμε όμως να πούμε ότι σπέρματα αυτού ανευρίσκονται και σ' αυτές ακόμη τις πρωτόγονες κοινωνίες. Από τη στιγμή που ο άνθρωπος αισθάνθηκε την ανάγκη να συμβιώσει με άλλους συνανθρώπους του, ανέκυψε και η ανάγκη ρυθμίσεως και προστασίας των διαφόρων σχέσεων και συνηθειών διαβίωσης.

Η ανάγκη αυτή έφερε τη θέσπιση κανόνων δικαίου, κοινά αποδεκτών, η τήρηση των οποίων προκάλεσε την ανάγκη ιδρύσεως οργάνων τα οποία θα εξασφάλιζαν την τήρηση των νόμων. Έτσι έχουμε κατ' αρχή τους «Γενάρχες», τους «Φυλάρχους», τους «Άρχοντες», τους «Αρχηγούς», τους «Βασιλείς» κ.λπ., οι οποίοι όριζαν τα εντεταλμένα για τη τήρηση των κανόνων δικαίου όργανα.

Με το πέρασμα των αιώνων και την «παγιοποίηση» της σύγχρονης κοινωνίας, ο θεσμός της Αστυνομίας οργανώνονταν επί σταθερότερων νομικών βάσεων και αναπτύσσονταν με αποτέλεσμα, με την πάροδο του χρόνου, να αποβεί σταθεροποιητικός παράγοντας κάθε ευνομούμενης πολιτείας, απαραίτητος για την διατήρηση της νομιμότητας και την της εφαρμογής των κανόνων δικαίου.

3.1.1 Προέλευση του όρου «Αστυνομία»

Ο όρος «Αστυνομία»¹⁰⁴ αποτελεί την σύνθεση των όρων «Άστν» και «Νόμος» έχει τις ρίζες του στην αρχαία ελληνική λέξη «Πολιτεία» που σήμαινε το σύνολο των Αρχών και η δύναμη ή εξουσία θεσπισθέντων και να τα καθιστά απαραβίαστα. Προερχόμενος ο όρος «Αστυνομία» από τη «Πολιτεία» παρελήφθη από τους Ρωμαίους ως “POLITIA” με την αυτή έννοια, δηλαδή έννοια που είχε καθορίσει ο Αριστοτέλης¹⁰⁵ (η πόλη αποβλέπει στην ευδαιμονία του συνόλου των πολιτών, δηλαδή την ειρηνική συνύπαρξη με τους άλλους πολίτες), με την έννοια που έχει καθορίσει ο Πλάτων¹⁰⁶ (ο άνθρωπος που είναι ενταγμένος σε μία πόλη βρίσκει την φυσική του θέση και επιβιώνει

¹⁰⁴ Βλ. Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας (Β' έκδοση), εκδόσεις Κέντρο Λεξικολογίας Ε.Π.Ε., Αθήνα, Ιανουάριος 2002, σελ. 163.

¹⁰⁵ Βλ. Α. Κοντού, «Αριστοτέλης Αθηναίων Πολιτεία. Το Πολίτευμα των Αθηναίων», εκδόσεις Μυρμιδόνες, Αθήνα, Απρίλιος 2016, σελ. 268.

¹⁰⁶ Βλ. Ν. Σκουτερόπουλου (μτφ) «Πλάτων: Πολιτεία», εκδόσεις Πόλις, Φεβρουάριος 2014, σελ. 397-399.

συνεργαζόμενος με τους άλλους ανθρώπους) και ο Ισοκράτης¹⁰⁷ («Γιατί ψυχή της πόλης δεν είναι τίποτε άλλο παρά το πολίτευμα, που έχει τόσο μεγάλη δύναμη όσο έχει για τα σώματα (τον άνθρωπο) η ορθή σκέψη. Γιατί αυτό ακριβώς, είναι που φροντίζει για όλα, και διαφυλάττει τα αγαθά, και εξαλείφει τις συμφορές. Με αυτό είναι ανάγκη να εξομοιώνονται και οι νόμοι και οι ρήτορες και οι ιδιώτες και καθένας απ' αυτούς να ενεργεί σύμφωνα με το πολίτευμα που έχει»).

3.1.2 Ιστορική αναδρομή του θεσμού της Αστυνομίας στη Νεότερη Ελλάδα

Η ίδρυση μιας οργανωμένης Αστυνομίας στην Ελλάδα επιχειρείται για πρώτη φορά στην Α' Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου (9/1/1822), η οποία ψηφίζει το «Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος»¹⁰⁸ και η χώρα αποκτά την πρώτη της Κυβέρνηση, η οποία αποτελείται από δύο σώματα, το «Βουλευτικό» και το «Εκτελεστικό», στο οποίο υπάγεται ο «Υπουργός της Αστυνομίας»¹⁰⁹. Ανατίθενται σε αυτόν καθήκοντα αμιγώς αστυνομικής φύσεως με κύρια αποστολή τη τήρηση της τάξεως και ασφάλειας σε ολόκληρη την απελευθερωθείσα Ελλάδα. Την ευθύνη για τα ανωτέρω καθήκοντα είχαν οι Δημογέροντες στις κωμοπόλεις και στα χωριά, ενώ στις επαρχίες λειτουργούσε αστυνομική αρχή από τον «Αστυνόμο», ο οποίος υπάγεται στον Έπαρχο. Καθήκοντα¹¹⁰ του Αστυνόμου ήταν η διατήρηση της τάξης και ασφάλειας της περιφέρειάς του ενώ στα νησιά και στις παραθαλάσσιες επαρχίες ασκεί και καθήκοντα λιμενάρχη.

Μια νέα προσπάθεια για τη σύσταση Αστυνομικού Σώματος γίνεται με την ανάληψη της ηγεσίας της χώρας από τον Καποδίστρια τον Ιανουάριο του 1828, οπότε θεσπίζεται το υπ' αριθ. 14 Ψήφισμα της 29/12/1829, το οποίο αποτελεί το πρώτο νομικό πλαίσιο που καθόριζε λεπτομερώς τα καθήκοντα της Αστυνομίας¹¹¹. Οι διατάξεις του ρύθμιζαν θέματα αστυνομικής φύσεως όπως ο έλεγχος των όπλων, η περισυλλογή επαιτών και αθλητών, η αστυνόμευση των οικοδομών, ο έλεγχος και η επίβλεψη των ξένων, η απαγόρευση σύστασης και λειτουργίας μυστικών και παρανόμων οργανώσεων, η επιτήρηση δημοσίων χώρων για την πρόληψη αξιοποιώνων

¹⁰⁷ Βλ. Β. Μανδηλάρα (μτφ), «Ισοκράτης: Άπαντα», τόμος 4^{ος}, εκδόσεις Κάκτος, Δεκέμβριος 1993, σελ. 165-166.

¹⁰⁸ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn06.pdf> [Πρόσβαση 1-11-2018].

¹⁰⁹ Στην σελίδα 32 του Πρώτου Συντάγματος ορίζεται ο Λάμπρος Νάκος ως «Μινίστρον της Αστυνομίας».

¹¹⁰ Βλ. Ν. Κτενιάδη, «Ιστορία της Ελληνικής χωροφυλακής (1833-1933)» Α τόμος, εκδόσεις Κήρυκος Δημόσιας Ασφάλειας, Αθήνα, 1931, σελ. 8.

¹¹¹ Βλ. Ν. Κτενιάδη, ο.π. σελ. 15-16.

πράξεων και παρεμφερή θέματα που εντάσσονται στην δημόσια τάξη και ασφάλεια ενώ διατηρείται σε ισχύ ο θεσμός των Δημογερόντων για την επαρχία, και παράλληλα στις πόλεις συστήνεται και λειτουργεί το Σώμα της «Πολιταρχίας», η οποία αποτελεί την πρώτη Ελληνική Αστυνομία¹¹².

Σε κάθε περιοχή διορίζεται ένας «Πολιτάρχης», ο οποίος παράλληλα με τους Δημογέροντες, ασκεί αστυνομικά καθήκοντα ενώ αργότερα, οι αστυνομικές αρμοδιότητες ασκούνται αποκλειστικά και μόνο από τους Πολιτάρχες. Το νέο Αστυνομικό Σώμα αντιμετώπισε εξαιρετικά δύσκολα προβλήματα αναφορικά με την εκτέλεση των αστυνομικών καθηκόντων του και την έλλειψη κατάλληλης υποδομής και εμπειρίας αφού η πλειοψηφία των μελών του προέρχονταν από πρώην πολεμιστές του αγώνα. Η Πολιταρχία λειτουργεί σαν θεσμός μέχρι τη δολοφονία του Καποδίστρια στις 27 Ιανουαρίου 1831 οπότε και διαλύεται.

Με τον ερχομό του νέου Βασιλιά Όθωνα¹¹³ στην Ελλάδα στις 26 Ιανουαρίου 1833, η κεντρική διοίκηση του Κράτους, αρχικά αναλήφθηκε από τριμελή επιτροπή η οποία ονομάστηκε «αντιβασιλεία» και αποτελούνταν από τους: Ιωσήφ Λουδοβίκου Αρμανσπεργκ, Γεώργιο- Λουδοβίκο Μάουρερ και Κάρολο Γουσταύο Έυντεκ. Το διοικητικό σύστημα αστυνομίας του Καποδίστρια καταργήθηκε και την θέση του έλαβε ο θεσμός της Δημοτικής Αστυνομίας¹¹⁴ η οποία προβλέφθηκε ταυτόχρονα με την δημιουργία των Δήμων και των Νομών. Ο νέος αυτός θεσμός με το Βασιλικό Διάταγμα της 31-12-1836 (ΦΕΚ-170/31-12-1836) χωρίζεται στη Διοικητική και τη Δικαστική Αστυνομία, εκ των οποίων η πρώτη είχε αρμοδιότητα κυρίως στα θέματα τάξης και υπάγεται στην αρμοδιότητα του τοπικού διοικητή, ενώ η δεύτερη υπαγόταν στον εκάστοτε Εισαγγελέα και εκτελούσε ανακριτικά καθήκοντα. Ο θεσμός της Δημοτικής Αστυνομίας διατηρήθηκε στην Αθήνα και στον Πειραιά μέχρι το 1849 για και μέχρι το 1893 για τους υπόλοιπους δήμους. Στη διάρκεια της προαναφερόμενης περιόδου (1833-1893) συστήνονται άλλα πέντε Σώματα με καθήκοντα αστυνομικής φύσεως, τα οποία είναι Οροφυλακή, Εθνοφυλακή, Διοικητική Αστυνομία, Στρατιωτική Αστυνομία και Χωροφυλακή.

¹¹² Βλ. Ν. Κτενιάδη, ο.π. σελ. 48-51.

¹¹³ Βλ. Ε. About. «Η Ελλάδα του Όθωνα», (μτφ. και επιμ. Α. Κομνηνέλλη) εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα, Ιανουάριος 2018, σελ. 265-270.

¹¹⁴ Βλ. Άρθρο 15 Νόμου «Περί Συστάσεως των Δήμων» (ΦΕΚ 3/10-1-1834).

Η Οροφυλακή¹¹⁵ συστήθηκε με το Βασιλικό Διάταγμα της 10/1/1838 και αποτελούνταν από προσωπικό προερχόμενο από το στρατό και είχε ως βασικά καθήκοντα την παροχή συνδρομής στα αποσπάσματα της Χωροφυλακής και του στρατού για τη καταδίωξη των ληστών, ως και τη φύλαξη των συνόρων. Ως διοικητής του Σώματος οριζόταν ανώτατος αξιωματικός του στρατού ενώ το σύνολο του προσωπικού αριθμούσε περί τις δύο χιλιάδες άνδρες¹¹⁶.

Για την αντιμετώπιση του φαινομένου της ληστείας και γενικότερα της δημόσιας ασφάλειας ιδρύθηκε με το Βασιλικό Διάταγμα της 15-10-1843 (ΦΕΚ-36/16-10-1843) το Σώμα της Εθνοφυλακής το οποίο είχε ως νομοθετική αρμοδιότητα την *«διατήρησιν της δημοσίας ασφαλείας και υπεράσπισιν του συνταγματικού θρόνου του Βασιλέως Όθωνος και των θεμελιωδών νόμων του Κράτους»*¹¹⁷. Το Σώμα της Εθνοφυλακής διατηρήθηκε μέχρι το 1879.

Με σκοπό την αποτελεσματικότερη αστυνόμευση των μεγαλουπόλεων Αθήνας και Πειραιά, λόγω αδυναμίας της δημοτικής αστυνομίας να ανταποκριθεί επιτυχώς στα καθήκοντά της, ιδρύεται το 1849 ένα νέο Αστυνομικό Σώμα, η Διοικητική Αστυνομία τα καθήκοντα της οποίας αναφέρονταν στην αποτελεσματικότερη αστυνόμευση των μεγαλουπόλεων οι οποίες παρουσίαζαν εκρηκτική αύξηση από πλευράς πληθυσμού. Το προσωπικό του νέου Αστυνομικού Σώματος αποτελούνταν από πολιτικούς υπάλληλους του Υπουργείου Εσωτερικών. Ο λόγος της επιλογής πολιτικού προσωπικού για την επάνδρωση ενός αστυνομικού Σώματος έγκειται στο γεγονός ότι επιδιώχθηκε η αποσύνδεση της Αστυνομίας των δύο μεγαλουπόλεων από την εποπτεία και διοίκηση του εκάστοτε δημάρχου, όπως (αποτυχημένα) λειτουργούσε μέχρι τότε η Δημοτική Αστυνομία. Ο θεσμός της Διοικητικής Αστυνομίας διατηρήθηκε μέχρι το 1893 χωρίς να επιφέρει σημαντικές αλλαγές στην αστυνόμευση¹¹⁸.

Με τη κατάργηση της Δημοτικής και της Διοικητικής Αστυνομίας ιδρύεται, με πρωτοβουλία του Χαρίλαου Τρικούπη, το 1893 με το Νόμο 2188 της 20-3-1893 (ΦΕΚ-60/23-3-1893) το Σώμα της Στρατιωτικής Αστυνομίας,. Οι βασικοί λόγοι που συνέβαλαν στη σύσταση του νέου Σώματος ήταν, η αδυναμία της Δημοτικής και της Διοικητικής Αστυνομίας, να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στη αντιμετώπιση της

¹¹⁵ Βλ. Αστυνομικά Χρονικά, Τεύχος 1^ο, Αθήνα, 1 Ιουνίου 1953, σελ. 6.

¹¹⁶ Βλ. Ν. Κτενιάδη, ο.π. σελ. 145-146.

¹¹⁷ Βλ. Άρθρο 1 Β.Δ. της 15-10-1843 (ΦΕΚ-36/16-10-1843).

¹¹⁸ Βλ. Ζ. Παπαϊωάννου «Ελληνική αστυνομία & λοιποί φορείς άσκησης αστυνόμευσης», εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα, 2006, σελ 885-889.

εγκληματικότητας, που είχε παρουσιάσει ιδιαίτερη όξυνση εκείνη τη περίοδο, κυρίως λόγω ανεπάρκειας στην εκπαίδευση και έλλειψης εμπειρίας, ως επίσης και στην ανικανότητα των δημάρχων στην αποτελεσματική διοίκηση του αστυνομικού έργου, λόγω έλλειψης προσόντων και των συχνών πολιτικών παρεμβάσεων στο έργο τους (προσλήψεις συγκεκριμένων ατόμων κλπ.).

Προϊστάμενος της Στρατιωτικής Αστυνομίας ήταν ο αρχηγός της Χωροφυλακής και στις πρωτεύουσες των Νομών τοποθετούνται ως επικεφαλής, ανώτεροι αξιωματικοί του Στρατού ή της Χωροφυλακής, ενώ στους υπόλοιπους δήμους της χώρας καθήκοντα αστυνόμευσης συνέχιζε να εκτελεί η Χωροφυλακή. Την αστυνόμευση των πρωτευουσών των Νομών αναλαμβάνει το Σώμα της Αστυφυλακής το οποίο ήταν ένα καθαρά Στρατιωτικό Σώμα από κατώτερους σε βαθμό υπαλλήλους της Χωροφυλακής και της Διοικητικής Αστυνομίας. Το νέο Σώμα λειτούργησε συνολικά δώδεκα χρόνια (1894-1906) με επιτυχή αποτελέσματα στη καταστολή της εγκληματικότητας ιδιαίτερα στη περιοχή της Αθήνας .

Με την κατάργηση της Στρατιωτικής Αστυνομίας καθήκοντα αστυνόμευσης σε ολόκληρη την επικράτεια¹¹⁹ ανατίθενται στο Σώμα της Χωροφυλακής το οποί ιδρύεται το 1833. Η Χωροφυλακή¹²⁰ μέχρις το 1921, που συστήθηκε το Σώμα της Αστυνομίας Πόλεων, ασκούσε αποκλειστικά την αστυνόμευση. Από ιδρύσεώς της ήταν Σώμα στρατιωτικό με στρατιωτική οργάνωση, ιεραρχία και πειθαρχία κατά το Γαλλικό πρότυπο της Γαλλικής Εθνικής Χωροφυλακής. Το Σώμα συμμετείχε ενεργά στις περισσότερες των στρατιωτικών επιχειρήσεων και η συνεισφορά του αποδείχτηκε αξιόλογη στη νικηφόρα πορεία του Ελληνικού στρατού. Το 1913 στη Χωροφυλακή εντάσσεται και η Κρητική Χωροφυλακή.

Τα καθήκοντα της Χωροφυλακής δεν ήταν μόνο αστυνομικά όπως αυτά καθορίζονταν στον ιδρυτικό της νόμο¹²¹ αλλά, με την πάροδο του χρόνου, περιελάβαν ένα πλήθος καθηκόντων που δεν είχαν καμία σχέση με την κύρια (αστυνομική) αποστολή της. Έτσι στο προσωπικό της Χωροφυλακής ανατίθενται καθήκοντα δασοφυλακής, αγροφυλακής αλλά και φύλαξης τηλεγραφικών γραμμών.

¹¹⁹ Βλ. Αστυνομικά Χρονικά, Τεύχος 1^ο, Αθήνα, 1 Ιουνίου 1953, σελ. 8-9.

¹²⁰ Βλ. Άρθρο 72 του Νόμου 1370/1918 (ΦΕΚ 97/3-5-1918) «Περί οργανισμού του Σώματος της Χωροφυλακής».

¹²¹ Βλ. Β. Δ. της 3-6-1833 (ΦΕΚ-21/1833).

Επιπροσθέτως αναλαμβάνει τις αρμοδιότητες της στρατονομίας ιδιαίτερα σε περιόδους που διεξάγονται πολεμικές επιχειρήσεις.

Οι αυξανόμενες απαιτήσεις των μεγαλουπόλεων, οι συνθήκες διαβίωσης που ήταν διαφορετικές από εκείνες της υπαίθρου οδήγησαν στην ανάγκη δημιουργίας ενός νέου Αστυνομικού Σώματος, της Αστυνομίας Πόλεων, ειδικά για τις πόλεις της Αθήνας, Πειραιά, Πάτρας και Κέρκυρας, με χαρακτήρα πολιτικό και όχι στρατιωτικό, το οποίο ιδρύθηκε το 1921 με το Νόμο 2461/1919 (ΦΕΚ 176/5-8-1920)¹²². Το νέο Σώμα δεν θα είχε αρμοδιότητες στρατιωτικής φύσεως και θα επανδρώνονταν από μόνιμους υπάλληλους οι οποίοι θα κατατάσσονταν εθελοντικά. Η Αστυνομία Πόλεων σχεδιάστηκε και λειτουργούσε κατά τα πρότυπα της Μητροπολιτικής Αστυνομίας της Αγγλίας, υπό την εποπτεία της οποίας ιδρύθηκε το Μάιο του 1921 στη Κέρκυρα η πρώτη Αστυνομική Σχολή.

Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο η αποστολή των προαναφερόμενων Σωμάτων, έχει ως εξής: Στη Χωροφυλακή ο οργανισμός αυτής προέβλεπε ότι *«Η Χωροφυλακή είναι ταγμένη, όπως εξασφαλίζει την τήρησιν της Δημόσιας τάξεως και ασφάλειας και επαγρυπνεί εις την εκτέλεσιν των Νόμων και των Κανονισμών. [...] εκτελεί επιπροσθέτως τα Αστυνομικά καθήκοντα, συμφώνως προς τους σχετικούς Νόμους και τας κείμενας επι τούτω άλλας διατάξεις και τα εν τω Κανονισμώ αυτής οριζόμενα»*¹²³. Σε ότι αφορά την Αστυνομία Πόλεων η αποστολή της μεταξύ άλλων περιλάμβανε¹²⁴ τη διαφύλαξη της δημόσιας ειρήνης, ησυχίας και τάξης. Η αποστολή και των δύο αργότερα περιέλαβε *«τη διαχείριση της δημόσιας και εθνικής ασφάλειας, τη τήρηση της δημόσιας τάξης και γενικά την άσκησιν της Αστυνομίας...»*

Το 1984 και τα δύο Σώματα της Χωροφυλακής και της Αστυνομίας Πόλεων ενοποιούνται και δημιουργείται ένας νέος θεσμός, το Σώμα της σημερινής Ελληνικής Αστυνομίας. Η Ελληνική Αστυνομία, λειτουργεί μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος και των Νόμων¹²⁵ και η αποστολή της παραμένει στις ίδιες με τα προηγούμενα Σώματα, κατευθύνσεις, η οποία ρυθμίζεται στο άρθρο 1 και ειδικότερα, έχει ως αποστολή:

- Να κατοχυρώνει και να διατηρεί τη δημόσια τάξη.

¹²² «Σύσταση της Αστυνομίας των Πόλεων».

¹²³ Βλ. Άρθρο 1 Ν. 1370/1918.

¹²⁴ Βλ. Άρθρο 3 Ν. 2461/1920.

¹²⁵ Βλ. Ν. 1481/1984 (ΦΕΚ Α' 152/8-10-1984) «Οργανισμός Υπουργείου Δημόσιας Τάξης».

- Να προστατεύει τη δημόσια και κρατική ασφάλεια.
- Να εξασφαλίζει την πολιτική άμυνα της χώρας.
- Να συμμετέχει στην εξασφάλιση της εθνικής άμυνας σε συνεργασία με τις ένοπλες δυνάμεις.

Προς τούτο, όλες οι Υπηρεσίες και το προσωπικό τους τελούν σε διαρκή ετοιμότητα και επαγρύπνηση για την πρόληψη και καταστολή του εγκλήματος, την περιφρούρηση του δημοκρατικού πολιτεύματος και της έννομης τάξης, καθώς και την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών.

3.1.3 Η αποστολή και ο ρόλος της αστυνομίας

Η Αστυνομία καλείται να επιβλέψει την εφαρμογή των νόμων που αποτελούν το συστατικό μέρος του ευρύτερου συστήματος καταστολής, αφού οι ίδιοι οι νόμοι προβλέπουν και οργανώνουν τις συνθήκες λειτουργίας και τον τρόπο άσκησης της δημόσιας βίας¹²⁶.

Στην καθημερινή πρακτική, η δράση τους ισοδυναμεί με ένα αδιάκοπο αγώνα ή μάλλον με ένα «διαρκή πόλεμο» κατά του κοινού και οργανωμένου εγκλήματος, ώστε να διασφαλιστεί η αρμονική κοινωνική συμβίωση των πολιτών και να προστατευθούν τα πολυτιμότερα αγαθά, δηλαδή η ζωή, η τιμή, οι ελευθερίες, καθώς και η περιουσία των πολιτών.

Κατ' αρχήν η διατήρηση της δημόσιας τάξης αποτελεί μια από τις πιο ευαίσθητες πτυχές του αστυνομικού έργου και θεωρείται μια από τις γενικές αρμοδιότητες της Αστυνομίας. Η αστυνομία είναι ο μόνος δημόσιος οργανισμός που καλείται πάντοτε να συμβάλλει στη διατήρηση της κοινωνικής ομαλότητας, όταν αυτή για διάφορους λόγους διαταράσσεται. Η διαχείριση τέτοιων καταστάσεων είναι πολύ δύσκολες γιατί η Αστυνομία προσπαθεί να ισορροπήσει μεταξύ της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών (της εκδήλωσης διαμαρτυρίας), της επιβολής περιορισμών άσκησης αυτών των δικαιωμάτων για την προστασία δικαιωμάτων τρίτων προσώπων (διασφάλιση της κυκλοφορίας) και τέλος της ανάγκης εφαρμογής κατασταλτικών

¹²⁶ Βλ. Ε. Στεργιούλη, «Η Ελληνική Αστυνομία κατά τη περίοδο της μεταπολίτευσης 1975-1995», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2001, σελ.30.

μέτρων σε περιπτώσεις παραβιάσεων του Νόμου (συγκρούσεις διαδηλωτών, πρόκληση φθορών κ.λπ.)

Στην Αστυνομία ως δημόσια υπηρεσία ανατίθεται και η λήψη των αναγκαίων μέτρων αστυνόμευσης για την πρόληψη και την αποτροπή αξιόποινων πράξεων. Τα μέτρα τάξης και ασφάλειας που παίρνει η αστυνομία, η φρούρηση και επιτήρηση στόχων, καθώς και οι εκτελούμενες περιπολίες, αποσκοπούν κατά κύριο λόγο στην προστασία της έννομης τάξης με την αποτροπή εκδήλωσης εγκληματικών ενεργειών.

3.2 Η αστυνομία ως φορέας επίσημου κοινωνικού ελέγχου του εγκλήματος

Η αντίδραση του κράτους απέναντι στην παρέκκλιση συνιστά τον επίσημο κοινωνικό έλεγχο. Η ανάπτυξη κρατικών μηχανισμών και υπηρεσιών ελέγχου ήταν αναγκαία διότι η εκβιομηχάνιση και η αστικοποίηση δημιούργησαν ευνοϊκές συνθήκες για τη διάπραξη αδικημάτων.

Η Αστυνομία μαζί με τη ποινική δικαιοσύνη και το σωφρονιστικό σύστημα ανήκει στους επίσημους φορείς κοινωνικού ελέγχου, γιατί σε αυτήν έχει ανατεθεί η προστασία του κοινωνικού συνόλου από εγκληματικές πράξεις και η διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης. Έχει δε χαρακτηριστεί ως ο «φύλακας» του συστήματος ποινικής δικαιοσύνης. Είναι εκείνος ο φορέας, χωρίς τη συμμετοχή του οποίου δεν μπορεί να τεθεί το σύστημα σε κίνηση.

Οι αστυνομικοί έρχονται σε επαφή με τους παραβάτες του νόμου, αποφασίζουν για τη σύλληψη, διερευνούν και συλλέγουν στοιχεία που να δικαιολογούν τη παραπομπή ή όχι της υπόθεσης στην εισαγγελία¹²⁷.

Η αστυνομία μέσα από τη λειτουργία της αυτή εντάσσεται στους φορείς της επίσημης κοινωνικής αντίδρασης απέναντι στο έγκλημα και συμβάλλει στο πρώτο φιλτράρισμα που πραγματοποιείται στο εσωτερικό του συστήματος απονομής της ποινικής δικαιοσύνης. Η «διακριτική ευχέρεια» των αστυνομικών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, θεωρείται, ότι αποτελεί ένα απαραίτητο κανάλι εκροής για το υπερφορτωμένο ποινικό-δικαστικό μηχανισμό. Κάτω από αυτό το πρίσμα, ο ρόλος της γίνεται καθοριστικός ακόμα και στον προσδιορισμό της αξιόποινης πράξης¹²⁸.

¹²⁷ Βλ. Ε. Λαμπροπούλου, «Κοινωνικός έλεγχος του εγκλήματος», εκδόσεις Παπαζήση, 1995, σελ. 203.

¹²⁸ Βλ. Χ. Ζαραφωνίτου, «Εμπειρική εγκληματολογία» εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2004, σελ.153.

Παράλληλα υποβοηθά την απονομή της δικαιοσύνης από τα δικαστήρια, φροντίζοντας για τη ταχεία και αποτελεσματική εφαρμογή των αποφάσεων τους.

Στη σύγχρονη κοινωνία ο ρόλος της αστυνομίας συνίσταται στον εντοπισμό των υπόπτων, στην εξιχνίαση των εγκλημάτων, στην ανάκριση των συλληφθέντων, στην πρόληψη του εγκλήματος με τις περιπολίες, στη διευθέτηση των καθημερινών συγκρούσεων, στη δημιουργία και διατήρηση ενός αισθήματος ασφάλειας στην κοινωνία, στην εξασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης και της τάξης ως και τον έλεγχο της κυκλοφορίας.

Ο τομέας της πρόληψης περιλαμβάνει όλα εκείνα τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την αποτροπή των πολιτών από τη διάπραξη παράνομων πράξεων. Οι ενέργειες που πραγματοποιούνται σε προληπτικό επίπεδο αφορούν, κυρίως, στη βελτίωση εκείνων των κοινωνικών συνθηκών που ευνοούν την εκδήλωση παραβατικής συμπεριφοράς.

Οι κατασταλτικοί θεσμοί του κράτους ενεργοποιούνται όταν ο άτυπος κοινωνικός έλεγχος είναι ανενεργός και όταν η πρόληψη σε πρωτογενές και δευτερογενές επίπεδο έχει αποτύχει.

Όπως έχει δείξει η διεθνής πραγματικότητα, το έγκλημα, παρά τα οποιαδήποτε κοινωνικά και αστυνομικά μέτρα, δεν προλαμβάνεται στον επιθυμητό βαθμό. Έτσι, η κατασταλτική αστυνομική δραστηριότητα προβάλλει πάντοτε ως αναγκαίο συμπλήρωμα μιας συνεχούς και αδιάσπαστης διαδικασίας για τη περιφρούρηση της έννομης τάξης και την επιβολή του δικαίου.

Το κατασταλτικό έργο της Αστυνομίας, είναι αυτό που συμβάλλει καθοριστικά στην εμπέδωση του αισθήματος ασφαλείας, γιατί, αντίθετα από το προληπτικό που διέρχεται συνήθως απαρατήρητο, αυτό γίνεται άμεσα αντιληπτό από το κοινό και μάλιστα όταν πρόκειται για σοβαρά εγκλήματα.

Είναι προφανές ότι η εξιχνίαση ενός εγκλήματος και η σύλληψη του δράστη επιδρά ικανοποιητικά και καθησυχαστικά στους πολίτες και εδραιώνει την εμπιστοσύνη τους στο Κράτος, ώστε αυτοί να δραστηριοποιούνται ασφαλείς και απερίσπαστοι. Εξάλλου η καταστολή συνεπάγεται και προληπτικά αποτελέσματα, επειδή επιδρά σωφρονιστικά και ανασταλτικά στους υπάρχοντες, αλλά και στους εκκολαπτόμενους εγκληματίες.

Η καταπολέμηση του εγκλήματος ανέκαθεν αποτελούσε τον κορμό της αποστολής και του ρόλου της Αστυνομίας. Η εγκληματικότητα αποτελούσε πάντοτε παράγοντα κοινωνικής ανασφάλειας και απειλής της κοινωνικής συνοχής¹²⁹. Η κατακόρυφη αύξηση όλων των μορφών εγκληματικότητας, έχει αναγάγει στις μέρες μας τη καταπολέμηση του εγκλήματος σε προτεραιότητα εθνικής σημασίας.

Αναμφισβήτητα η καταστολή του εγκλήματος δεν είναι μια εύκολη υπόθεση. Σήμερα ο εγκληματίας έχει στη διάθεση του τα πλέον σύγχρονα μέσα και οι πρωτοτυπίες του, πολλές φορές είναι τέτοιες, που αιφνιδιάζουν την Αστυνομία και διακρίνεται από μεθοδικότητα και βιαιότητα. Ακόμα δυσκολότερα είναι τα πράγματα στις μεγάλες πόλεις, όπου, όπως είναι αυτονόητο, παρέχονται ευνοϊκότερες συνθήκες, όχι μόνον για τη διάπραξη, αλλά και για τη συγκάλυψη του εγκλήματος

Προκειμένου αντιμετωπισθεί η εγκληματικότητα ήταν απαραίτητη η αυστηροποίηση του νομοθετικού πλαισίου για σειρά αδικημάτων του ποινικού κώδικα, η διεύρυνση της επιτήρησης του δημόσιου χώρου από τις αστυνομικές αρχές και ενίσχυση της καταστολής.

Παρά την εντατικοποίηση των πολιτικών αντιμετώπισης του εγκλήματος και τις καταβληθείσες από την αστυνομία προσπάθειες, δεν προέκυψαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Αυτό είχε σαν συνέπεια να αμφισβητηθεί η αποτελεσματικότητα της αστυνομίας στην πρόληψη του εγκλήματος.

Η αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας της σύγχρονης Ελληνικής αστυνομίας τα τελευταία χρόνια είναι διάχυτη στη κοινή γνώμη, η οποία ανησυχεί για την αυξητική πορεία της εγκληματικότητας, ενώ οι εγκληματολογικές έρευνες επισημαίνουν ότι η πραγματική εγκληματικότητα είναι κατά πολύ μεγαλύτερη από αυτή που παρουσιάζεται μέσα από τους αριθμούς των στατιστικών, με αποτέλεσμα να ενισχύεται το αίσθημα ανασφάλειας και να κλονίζεται η εμπιστοσύνη του κοινού απέναντι στην αστυνομία.

Σήμερα η ένταση του αισθήματος ανασφάλειας που διαπιστώνεται στην κοινή γνώμη, λαμβάνει τη μορφή μιας κρίσης νομιμοποίησης των θεσμών κοινωνικού ελέγχου, στο βαθμό που αποσταθεροποιεί το θεσμικό ρόλο του κράτους και αυξάνει τη

¹²⁹ Βλ. Ε. Στεργιούλη, «Κοινωνιολογία της Αστυνομίας», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008 σελ. 60.

δυσπιστία του πολίτη απέναντι στην ικανότητα των επίσημων μηχανισμών να καταπολεμήσουν το έγκλημα.

Στην ετήσια έρευνα για το έτος 2018 της εταιρείας “Public Issue” με θέμα «Εμπιστοσύνη στους θεσμούς»¹³⁰, το 72% των ερωτηθέντων απάντησε ότι εμπιστεύεται την Ελληνική Αστυνομία, κατατάσσοντάς την στην 2^η θέση, πίσω από τον Στρατό.

3.3 Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων (Δ.Ε.Υ.)

3.3.1 Παρουσίαση

Με την Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την διαφθορά η οποία υπεγράφη στις 27 Ιανουαρίου 1999, τα συμβαλλόμενα κράτη ανέλαβαν, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση να ιδρύσουν ειδικά και ανεξάρτητα Σώματα ή Αρχές με σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς¹³¹.

Η ελληνική Πολιτεία ανταποκρινόμενη στην ως άνω υποχρέωση με το Ν. 2713/1999 (ΦΕΚ Α' 89/30-4-1999) ίδρυσε την Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων, στα πρότυπα της Αστυνομίας της Νέας Υόρκης, με κύριο σκοπό της την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς, με τη διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη ορισμένων εγκλημάτων που προβλέπονται στον ως άνω νόμο και τα οποία διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά αστυνομικοί.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι στο προοίμιο της Εισηγητικής Έκθεσης γίνεται για πρώτη φορά ευθεία και απερίφραστη αποδοχή της Πολιτείας αναφορικά με την ύπαρξη διαφθοράς στην κρατική μηχανή. Ειδικότερα αναφέρεται: *«Αν και το φαινόμενο αυτό αντικατοπτρίζει τη γενικότερη διαχρονική και σύμφυτη με τη λειτουργία της κρατικής μηχανής παθογένεια, κυρίως των υπηρεσιών που η δραστηριότητα τους έχει σχέση με οικονομικά συμφέροντα, ο πολλαπλασιασμός των φαινομένων διαφθοράς*

¹³⁰ <https://www.publicissue.gr/14830/institutions-2018/> [Πρόσβαση 12-12-2018].

¹³¹ Βλ. Το άρθρο 20 της Σύμβασης (βλ. σημείωση 28 της παρούσας) αναφέρει: *«Κάθε Μέρος πρέπει να υιοθετήσει τα μέτρα που είναι απαραίτητα για να διασφαλίσει ότι άτομα ή φορείς θα εξειδικευτούν στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Θα έχουν την απαραίτητη ανεξαρτησία σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού συστήματος του Μέρους, ώστε να μπορούν να εκτελούν τα καθήκοντά τους αποτελεσματικά και χωρίς παράνομη πίεση. Το Μέρος πρέπει να διασφαλίσει ότι το προσωπικό των φορέων αυτών έχει επαρκή κατάρτιση και οικονομικούς πόρους για τα καθήκοντά του».*

τελευταία στο χώρο της Αστυνομίας έχει δημιουργήσει έντονη ανησυχία στο κοινωνικό σύνολο»¹³².

Παρά την αρχική επιφυλακτικότητα, τις αμφισβητήσεις, τις αμφιβολίες, αναφορικά με τη θετική έκβαση του εγχειρήματος, μετά τα πρώτα τρία χρόνια δραστηριοποίησής της η Υπηρεσία, εισέπραξε την επιδοκιμασία και την εμπιστοσύνη των πολιτών, της συντριπτικής πλειοψηφίας των συναδέλφων αστυνομικών, των δικαστικών κύκλων, τα ευμενή σχόλια του πολιτικού κόσμου και τις θετικές αναφορές των ΜΜΕ.

Η επιβράβευση της προσπάθειας που κατέβαλε η Υπηρεσία, αντικατοπτρίστηκε στην 1^η αξιολόγηση της Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO) που δημοσιοποιήθηκε στις 17 Μαΐου 2002¹³³. Ενδεικτικά στην εν λόγω Έκθεση σημειώνεται¹³⁴: «Η δημιουργία αυτής της Υπηρεσίας παρουσιάστηκε ευρέως στα μέσα μαζικής ενημέρωσης και συνοδεύτηκε από την έναρξη της 24ωρης τηλεφωνικής γραμμής επικοινωνίας. Αυτή η προβολή από τα ΜΜΕ είχε σημαντικό αντίκτυπο όσον αφορά στις καταγγελίες που υποβλήθηκαν. Επίσης, προκάλεσε όχι μόνο πολλά αιτήματα συνεργασίας από εισαγγελικές Αρχές άλλων Περιφερειών για μη εσωτερικές έρευνες (οι οποίες κατά συνέπεια δεν μπορούσαν να ικανοποιηθούν). Παρόλα αυτά, παρείχε αποτελεσματική βοήθεια στις δικαστικές και διοικητικές αρχές και φαίνεται να ανταποκρίνεται καλύτερα από όλες τις υπόλοιπες υπηρεσίες, όταν πρόκειται να βοηθήσει τις συγκεκριμένες Αρχές. Η δημιουργία άλλων υπηρεσιών όπως ο Γενικός Επιθεωρητής και μια παρόμοια Υπηρεσία για το Λιμενικό Σώμα, ήταν αποτέλεσμα της λειτουργίας της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων».

Επιπρόσθετα στα συμπεράσματα της Έκθεσης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας για το έτος 2002¹³⁵ διατυπώθηκε η άποψη: «Αποδεικνύεται δε ότι η διαφθορά μπορεί να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά αν το αναγκαίο νομοθετικό πλαίσιο εφαρμοσθεί από εξειδικευμένες υπηρεσίες, με ικανούς και επιλεγμένους ανθρώπους και παρασχεθούν οι αναγκαίες τεχνολογικές υποδομές. Αυτό έχει συμβεί στην εν λόγω Υπηρεσία και τα αποτελέσματα είναι ήδη εμφανή.»

¹³² https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=e2d96e26-21b2-4270-9a64-f8defaf8d5fd [Πρόσβαση 11-12-2018].

¹³³ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6403> [Πρόσβαση 12-12-2018].

¹³⁴ Βλ. Παράγραφο b1 (σελ. 8-9).

¹³⁵ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/o-gun-prak.pdf> [Πρόσβαση 12-12-2018].

Η αποτελεσματικότητα της Υπηρεσίας στην αντιμετώπιση κρουσμάτων διαφθοράς στους κόλπους της Ελληνικής Αστυνομίας και η ταυτόχρονη αποδοχή από την κοινωνία και τις Αρχές αποτυπώθηκε εμφατικά και με την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της και συγκεκριμένα με το Ν. 3103/2003¹³⁶ στην αποστολή της περιλαμβάνεται και η διερεύνηση – εξιχνίαση και δίωξη σε όλη την επικράτεια, των εγκλημάτων δωροδοκίας – εκβίασης που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα, πλην του προσωπικού του Λιμενικού Σώματος και των πολιτικών υπαλλήλων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, για τους οποίους εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 2935/2001.

Στην Εισηγητική έκθεση¹³⁷ του Ν. 3103/2003, η αυτή αύξηση των αρμοδιοτήτων της Δ.Ε.Υ., δικαιολογείται με την εξής διατύπωση: «η ίδια Υπηρεσία καθίσταται αρμόδια [...] ώστε να αντιμετωπισθεί η ενδημική ασθένεια της διαφθοράς ορισμένων επίορκων υπαλλήλων, που με τη συμπεριφορά τους βάλλουν κατά της δημοκρατίας, της οικονομίας και της κοινωνίας και αμαυρώνουν τη συνολική προσπάθεια των ευσυνείδητων υπαλλήλων και λειτουργών για την ανάδειξη του κράτους πρόνοιας, αλληλεγγύης, κατανόησης και συμπαράστασης στον πολίτη. Είναι βέβαιο ότι με την εκρίζωση αυτών των νοσηρών φαινομένων από το δημόσιο τομέα θα αναβαθμισθεί και η ποιότητα των υπηρεσιών προς τον πολίτη, θα υπάρξει περισσότερη διαφάνεια στη δράση της διοίκησης και θα ενισχυθεί ο υγιής ανταγωνισμός».

3.3.2 Αποστολή¹³⁸

1. Η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων έχει ως αποστολή, τη διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη σε όλη την επικράτεια:

α. Των εγκλημάτων που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά αστυνομικοί όλων των βαθμών, συνοριακοί φύλακες και ειδικοί φρουροί και προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 134-137Α, 216 - 222, 235-246, 252-263Α, 322-324, 336-353, 372-399 και 402-406 του Ποινικού Κώδικα και της νομοθεσίας για τα ναρκωτικά, τα παίγνια, τα όπλα, τις αρχαιότητες, τη λαθρεμπορία και τους αλλοδαπούς.

¹³⁶ Βλ. ΦΕΚ Α' 23/29-1-2003.

¹³⁷ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/E-PASSPORT-eisig.pdf> [Πρόσβαση 11-12-2018].

¹³⁸ Βλ. Ετήσια Έκθεση της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων έτους 2017, σελ. 15-17.

β. Των εγκλημάτων των άρθρων 235, 236 και 385 του Π.Κ. που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως καθορίσθηκε με τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ65 Α) και επαναοριοθετήθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 51 του Ν. 1892/1990, πλην του προσωπικού του Λιμενικού Σώματος όλων των βαθμών και των πολιτικών υπαλλήλων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και των εποπτευόμενων από αυτό νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, για τους οποίους εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 49-54 του Ν. 2935/2001 (ΦΕΚ 162 Α").»

γ. Των εγκλημάτων που διαπράττει ή συμμετέχει σε αυτά το αγρονομικό προσωπικό όλων των βαθμών και προβλέπονται από την παράγραφο 2 του άρθρου 1 του Ν. 2713/1999.

2. Την παραλαβή και τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης του αστυνομικού προσωπικού, των συνοριακών φυλάκων και ειδικών φρουρών και του αγρονομικού προσωπικού.

Τα εγκλήματα που διαπράττουν αστυνομικοί και υπάλληλοι τα οποία διερευνά η Δ.Ε.Υ., προβλέπονται εξαντλητικά στο ν.2713/1999, ώστε να αποφεύγεται η πολυδιάσπαση του αντικειμένου της Υπηρεσίας και η απασχόλησή της με ήσσονος σημασίας παραβάσεις.

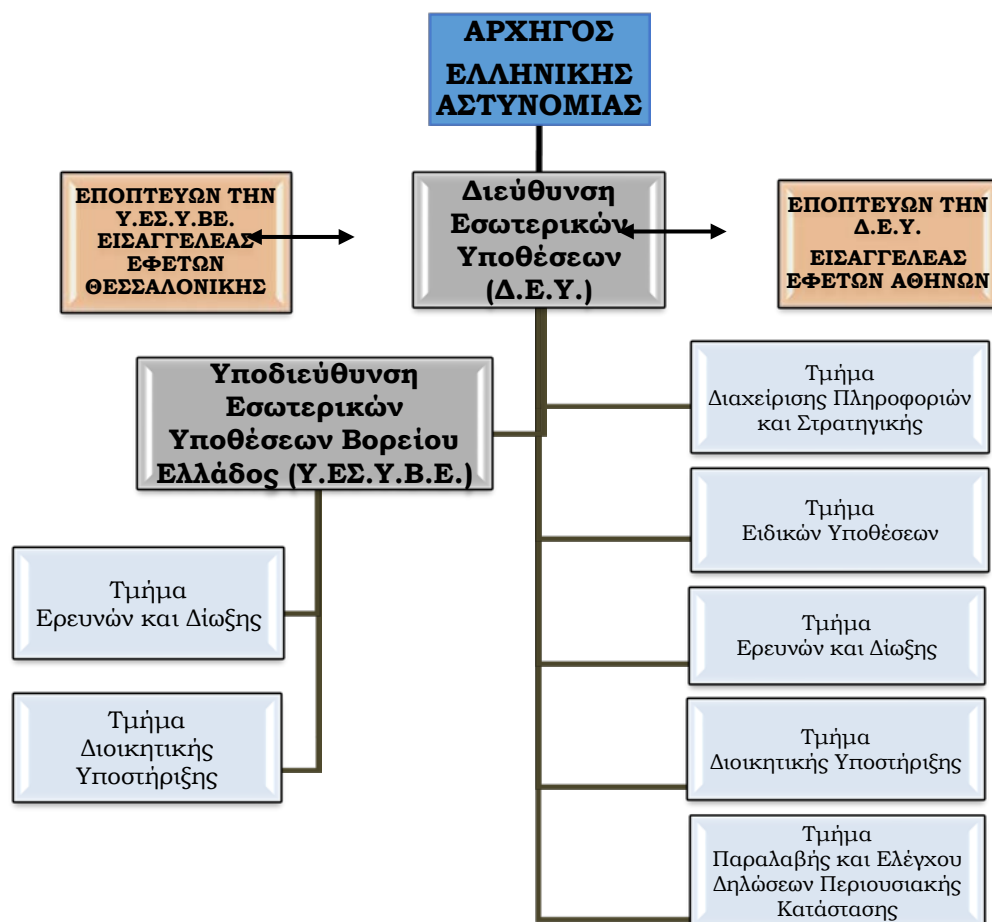


Εικόνα 7- Αποστολή Δ.Ε.Υ.

3.3.3 Οργανωτική Δομή – Διάρθρωση Δ.Ε.Υ.

Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων διαρθρώνεται ως εξής:

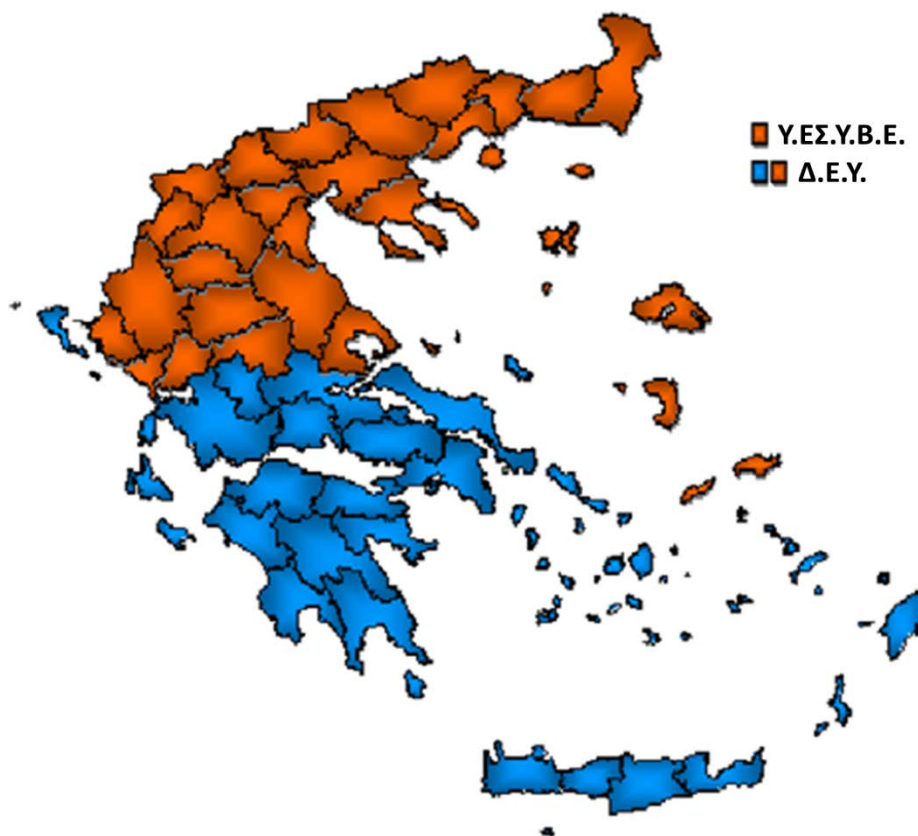
- Τμήμα Διαχείρισης Πληροφοριών και Στρατηγικής
- Τμήμα Ειδικών Υποθέσεων
- Τμήμα Ερευνών και Δίωξης
- Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης
- Τμήμα Παραλαβής και Ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης
- Υποδιεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Βορείου Ελλάδος (Υ.ΕΣ.Υ.Β.Ε.)
 - Τμήμα Ερευνών και Δίωξης
 - Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης



Εικόνα 8- Οργανόγραμμα Δ.Ε.Υ.

3.3.4 Εδαφική αρμοδιότητα Δ.Ε.Υ.-Υ.ΕΣ.Υ.Β.Ε.

Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων εδρεύει στο Νομό Αττικής και η τοπική της αρμοδιότητα εκτείνεται σε ολόκληρη την επικράτεια. Παράλληλα στην Θεσσαλονίκη λειτουργεί η Υποδιεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Βορείου Ελλάδος (Υ.ΕΣ.Υ.Β.Ε.)», και τοπική αρμοδιότητα τις Περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Θεσσαλίας και Βορείου Αιγαίου.



Εικόνα 9- Τοπική αρμοδιότητα Δ.Ε.Υ.-Υ.ΕΣ.Υ.Β.Ε.

3.3.5 Τρόποι δράσης της Δ.Ε.Υ.¹³⁹

¹³⁹ Βλ. Ετήσια Έκθεση Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας έτους 2017, σελ 21-22.

Για την εκπλήρωση της αποστολής της, στην Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων έχει δοθεί μια σειρά ειδικών μεθόδων έρευνας και όπως:

- Άρση του απορρήτου της επιστολής και της τηλεφωνικής ή κάθε άλλης μορφής ανταπόκριση και του απορρήτου των τραπεζικών ή χρηματιστηριακών λογαριασμών, καθώς και της καταγραφής δραστηριότητας ή άλλων γεγονότων εκτός κατοικίας με ειδικές συσκευές ήχου εικόνας ή με άλλα τεχνικά μέσα και της συσχέτισης ή του συνδυασμού δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
- Δεσμεύσεις λογαριασμών και απαγόρευση εκποιήσεως ακινήτων, η αγορά των οποίων έγινε με προσόδους από τα εγκλήματα του Ν. 2713/1999.
- Απαγόρευση της κίνησης τραπεζικών λογαριασμών ή ανοίγματος θυρίδων.
- Παύση ισχύος φορολογικού απορρήτου όταν ενεργείται προανάκριση ή προκαταρκτική εξέταση.
- Έρευνα σε οποιοδήποτε μεταφορικό μέσο, ύστερα από καταγγελία ή βάσιμη υπόνοια.
- Ενθάρρυνση και προστασία μαρτύρων.
- Ανωνυμία καταγγελλόντων κατά το στάδιο της διερεύνησης της βασιμότητας των καταγγελλομένων.
- Απρόσκοπτη πρόσβαση στα αρχεία Υπηρεσιών και Επιχειρήσεων.
- Ηλεκτρονική διαχείριση εισερχομένων πληροφοριών και ανάλυση αυτών.
- Δημιουργία δικτύου πληροφόρησης που καλύπτει όλη την επικράτεια και παρέχεται δυνατότητα συνδυασμού, συσχετισμού και ηλεκτρονικής διασταύρωσης των σχετικών πληροφοριών.
- Καθιέρωση υποχρέωσης όλων των αστυνομικών, πολιτικών και στρατιωτικών αρχών, να συνδράμουν αποτελεσματικά τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων, όταν τους ζητηθεί, και να την ενημερώνουν όταν επιλαμβάνονται εγκλημάτων που άπτονται της αρμοδιότητάς της.
- Συγκεκριαλυσμένη έρευνα - Ανακριτική διείσδυση.
- Προτεραιότητα στις «στρατηγικές ελέγχου» «Control strategies», δηλαδή στις επεμβάσεις ελέγχου στην Ελληνική Αστυνομία και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, χωρίς να παραβλέποντας και οι «κατευθυντήριες στρατηγικές» (προληπτική δράση με Υποβολή Προτάσεων - Ετήσιας Έκθεσης για τους παράγοντες που προκαλούν ή ενισχύουν τη διαφθορά και τις διαπιστώσεις της Υπηρεσίας ως προς την αντιμετώπισή της).

- Ηλεκτρονική διαχείριση εισερχομένων πληροφοριών (και μέσω τ/φ γραμμής «hot line») ανάλυση, ταξινόμηση και παρακολούθηση των μέτρων που λαμβάνονται, ηλεκτρονική διασταύρωση στοιχείων, ποινικές και διοικητικές κυρώσεις.

«Η ερευνητική διαδικασία ακολουθεί διεθνή πρότυπα, σύγχρονες τεχνικές και μεθοδολογία, εξειδικευμένες μεθόδους έρευνας και αντιμετώπισης του φαινομένου, αξιοποιώντας τα θεσμικά εργαλεία που παρέχονται στην Υπηρεσία στο πλαίσιο της ελεγκτικής της αρμοδιότητας, αλλά και της αρμοδιότητάς της ως φορέα εξειδικευμένης έρευνας υποθέσεων διαφθοράς»¹⁴⁰.

3.3.6 Εποπτεία Δ.Ε.Υ.

Η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων είναι ο μοναδικός εθνικός ελεγκτικός μηχανισμός για θέματα διαφθοράς που εποπτεύεται άμεσα από ανώτατους Εισαγγελικούς λειτουργούς (Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών και Θεσσαλονίκης), οι αρμοδιότητες των οποίων συνίστανται στο να λαμβάνουν γνώση όλων των καταγγελιών, να παρακολουθούν τη διερεύνησή τους και στη διενέργεια από τους ίδιους προανάκρισης στα πλαίσια των διατάξεων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Επιπλέον, έχουν τη δυνατότητα να παραγγέλλουν στους ανακριτικούς υπαλλήλους της Δ.Ε.Υ. προκαταρκτική εξέταση, για τη ταχεία διερεύνηση και αξιοποίηση πληροφοριών που έχουν περιέλθει στην Υπηρεσία, προς διακρίβωση τού αν τελέστηκαν και από ποιους εγκλήματα του Ν. 2713/1999.

Η πρόβλεψη αυτή εγγυάται τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της, μέσα στα πλαίσια της νομιμότητας, ενώ η συνεχής παρουσία του Εισαγγελέα στην Υπηρεσία δημιουργεί κλίμα εμπιστοσύνης και αίσθημα ασφάλειας των προσώπων που επιθυμούν να καταγγείλουν τέτοια εγκλήματα, παράλληλα δε αναιρείται κάθε υπόνοια ή αμφιβολία για συγκάλυψη, αποσιώπηση ή υποβάθμιση των καταγγελλομένων. Ειδικότερα, όχι μόνο η προανάκριση και η προκαταρκτική εξέταση που διενεργούνται από τη Δ.Ε.Υ., αλλά και η εν γένει δραστηριότητα της Υπηρεσίας αυτής, τελούν υπό την άμεση εποπτεία του Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών ή Θεσσαλονίκης¹⁴¹. Οι προαναφερόμενοι εισαγγελείς ορίζονται με απόφαση του Ανώτατου Δικαστικού

¹⁴⁰ Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς έτους 2016, σελ. 150.

¹⁴¹ Άρθρο 3 του ν.2713/1999.

Συμβουλίου για μια τριετία, που μπορεί να ανανεώνεται μια φορά με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση¹⁴².

¹⁴² Βλ. σελ. 5 της Εισηγητικής Έκθεσης ν. 2713/1999.

3.3.7 Κοινοβουλευτική εποπτεία

Ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη υποβάλλει στη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής μέχρι το τέλος του μηνός Φεβρουαρίου κάθε έτους, έκθεση με τον απολογισμό του έργου και των δραστηριοτήτων του προηγούμενου έτους, της Υπηρεσίας, με σκοπό την κοινοβουλευτική εποπτεία, τον έλεγχο και τη διαφάνεια¹⁴³.

3.3.8 Στελέχωση και διαδικασία επιλογής προσωπικού

Ο Διοικητής της Υπηρεσίας ορίζεται από τον αρμόδιο για θέματα δημόσιας τάξης και προστασίας του πολίτη Υπουργό Εσωτερικών, μετά από πρόταση του Ανώτατου Συμβουλίου Κρίσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής, για θητεία δύο ετών.

Η επιλογή του προσωπικού γίνεται με αυστηρώς αξιοκρατικά κριτήρια και απόλυτη διαφάνεια από το ανώτατο Συμβούλιο Κρίσεων Αξιωματικών, που αποτελεί υψηλού κύρους και εγνωσμένης αντικειμενικότητας συλλογικό όργανο. Με τον τρόπο αυτόν εκτιμάται ότι δημιουργείται η αναγκαία υποδομή για τον αντικειμενικό, αδιάβλητο και ανεπηρέαστο χειρισμό των υποθέσεων και την αποτελεσματική λειτουργία της Δ.Ε.Υ. Η θητεία που προβλέπεται για το προσωπικό της Δ.Ε.Υ. (3 έτη η οποία μπορεί να ανανεωθεί μέχρι τρεις φορές, για ένα έτος κάθε φορά) δημιουργεί κλίμα εμπιστοσύνης και αίσθημα ασφάλειας, ενώ παράλληλα εξασφαλίζεται η αναγκαία προστασία για την ανεπηρέαστη άσκηση των καθηκόντων του, χωρίς τον κίνδυνο της μετακίνησής του¹⁴⁴.

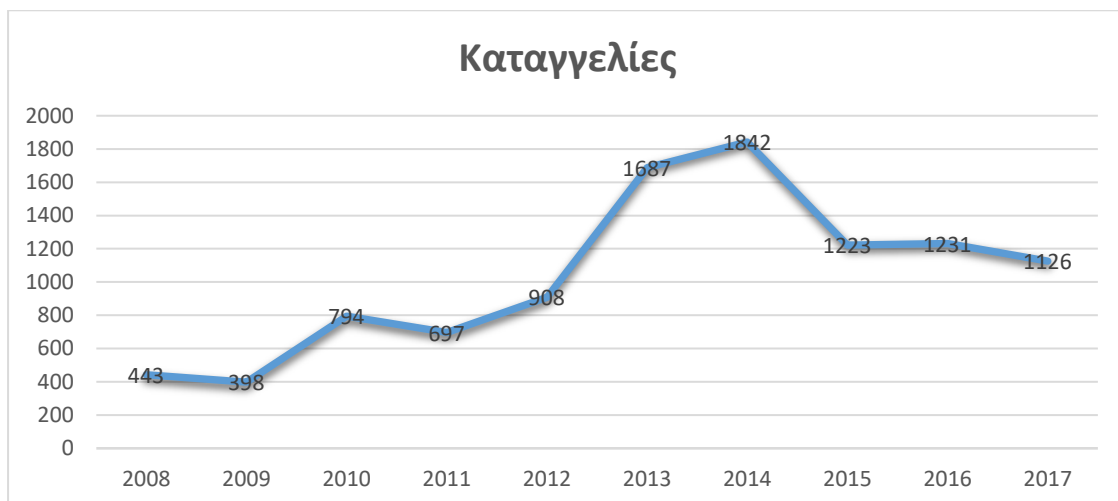
3.3.9 Συνεισφορά της Δ.Ε.Υ. στην καταπολέμηση της διαφθοράς

Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων από το έτος 2008 έχει να επιδείξει σημαντική δράση στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς, τόσο εντός της αστυνομίας, όσο και σε επίπεδο του ευρύτερου δημόσιου τομέα, με μετρήσιμα αποτελέσματα, όπως παρουσιάζονται παρακάτω¹⁴⁵.

¹⁴³ Δ. Ζιούβας, «Συστηματική προσέγγιση και προτάσεις καταπολέμησης των εγκλημάτων διαφθοράς-Εισαγωγική μελέτη», Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ακεραιότητας, Αθήνα, 2015, σελ. 372.

¹⁴⁴ Άρθρο 2 του ν.2713/1999.

¹⁴⁵ Τα στατιστικά στοιχεία που παρουσιάζονται εξήχθησαν από τις Ετήσιες Εκθέσεις της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων, όπως αναρτώνται στην ιστοσελίδα της Ελληνικής Αστυνομίας: http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=49&Itemid=40&lang= [Πρόσβαση 18-12-2018].



Διάγραμμα 2 - Υποβληθείσες καταγγελίες Δ.Ε.Υ.



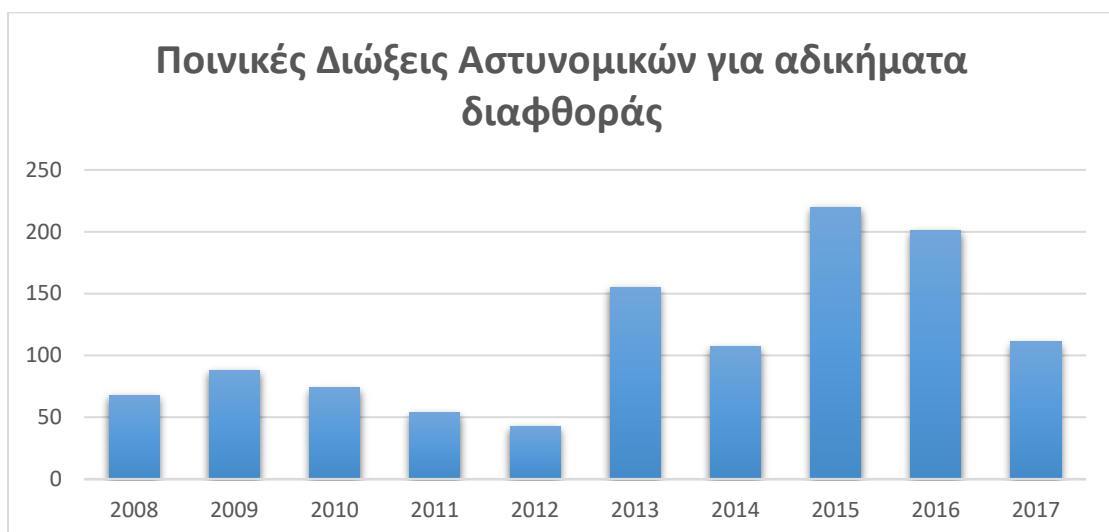
Διάγραμμα 3 - Συλλήψεις Υπαλλήλων Δ.Ε.Υ.



Διάγραμμα 4 - Ποινικές Διώξεις Υπαλλήλων Δ.Ε.Υ.



Διάγραμμα 5 - Συλλήψεις Αστυνομικών Δ.Ε.Υ.



Διάγραμμα 6 - Ποινικές Διώξεις Αστυνομικών Δ.Ε.Υ.

3.3.10 Στόχοι Δ.Ε.Υ.¹⁴⁶

Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων διαθέτει ευρεία δικαιοδοσία και εφαρμογή διεθνούς τεχνογνωσίας στην εξειδικευμένη έρευνα αξιοποιώνων πράξεων, διαφθοράς, και αντιμετώπισης προσβολών της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Ως κεντρικός φορέας της Πολιτείας για την καταπολέμηση της διαφθοράς έχει ως πρωταρχικό σκοπό την ουσιαστική διερεύνηση καταγγελιών σε βάρος αστυνομικού προσωπικού και δημοσίων λειτουργών με ολόπλευρη ουσιαστική, μεθοδική και σε βάθος έρευνα, με ευθύνη και μοναδικό γνώμονα το νόμο για την απόδοση ευθυνών όπου υπάρχουν. Η Δ.Ε.Υ. ως ο πλέον αποτελεσματικός μηχανισμός καταπολέμησης της διαφθοράς στους κόλπους του διοικητικού μηχανισμού, στο πλαίσιο της διαρκούς βελτίωσης και αναβάθμισης της λειτουργίας έχει προβεί στις ακόλουθες προτάσεις:

1. Προώθηση σχετικής διάταξης νόμου που να προβλέπει ότι ο εποπτεύων τη Δ.Ε.Υ. Εισαγγελέας Εφετών μπορεί κατόπιν πρότασης του Διευθυντή της Υπηρεσίας, να μην επιτρέπει στον καταγγελλόμενο, για αδικήματα αρμοδιότητας της Υπηρεσίας, να λάβει γνώση των στοιχείων ταυτότητας του καταγγέλλοντος, αν οι καταγγελθείσες αξιόποινες πράξεις ή παραλείψεις διαπιστώθηκαν ύστερα από διεξαχθείσα έρευνα των αστυνομικών της Δ.Ε.Υ. και οι ενέργειες που επακολούθησαν (παραπομπή των υπαιτίων στον Εισαγγελέα κ.λπ.) στηρίζονται αποκλειστικά στις διαπιστώσεις αυτές. Στις περιπτώσεις αυτές, που θα αποφασίζεται η μη πρόσβαση του καταγγελλόμενου στα στοιχεία ταυτότητας του καταγγέλλοντος, η καταγγελία δεν θα συμπεριλαμβάνεται στα έγγραφα της σχηματισθείσας δικογραφίας.
2. Νομοθετική πρόβλεψη για τη διαδικασία έκδοσης συγκαλυμμένων στοιχείων ταυτότητας των αστυνομικών της Δ.Ε.Υ., με σκοπό την ανακάλυψη εγκλημάτων διαφθοράς. Προτείνεται να παρασχεθεί η δυνατότητα, στους αστυνομικούς της Δ.Ε.Υ., διενέργειας ελεγκτικών πράξεων και συναλλαγών με συγκαλυμμένα στοιχεία ταυτότητας για συγκεκριμένη κάθε φορά υπόθεση. Για το σκοπό αυτό απαιτείται να εκδίδονται κατά περίπτωση και να τους χορηγούνται: Δελτίο αστυνομικής ταυτότητας, Δελτίο υπηρεσιακής ταυτότητας, Ελληνικό διαβατήριο, Αριθμός Φορολογικού Μητρώου (Α.Φ.Μ.), Άδεια ικανότητας οδήγησης όλων των κατηγοριών οδικών οχημάτων.

¹⁴⁶ Βλ. Ετήσια Έκθεση Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων έτους 2017, σελ. 117-128.

3. Πρόσβαση στο σύστημα μητρώων τραπεζικών λογαριασμών και λογαριασμών πληρωμών και στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα του Υπουργείου Οικονομικών (ELENXIS), στα πλαίσια διεξαγωγής έρευνας για εγκλήματα αρμοδιότητας της Υπηρεσίας.
4. Στελέχωση της Δ.Ε.Υ. με επιστημονικό προσωπικό (οικονομολόγοι, λογιστές, νομικοί κ.α.) και εκπαίδευση του προσωπικού σε θέματα εντοπισμού και καταπολέμησης της διαφθοράς. Προτείνεται η στελέχωσή της Υπηρεσίας και με εξειδικευμένο προσωπικό, είτε με υπαλλήλους από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης κ.α.) που μπορούν να αποσπαστούν κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 του Ν. 2713/1999, είτε με μετάταξη από άλλες Υπηρεσίες ή πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού, είτε με μετάθεση αξιωματικών Ελληνικής Αστυνομίας ειδικών καθηκόντων (οικονομικοί, πληροφορικής και νομικοί), είτε συνδυασμός των ανωτέρω.
5. Πραγματοποίηση εξειδικευμένων εκπαιδευσεων-σεμιναρίων, σε θέματα διαφθοράς και ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, του προσωπικού της Δ.Ε.Υ. από κατάλληλα επιστημονικό προσωπικό με αντίστοιχη εμπειρία (π.χ. από υπαλλήλους των προαναφερόμενων Υπηρεσιών).
6. Συνεργασία ελεγκτικών και διωκτικών μηχανισμών που δρουν στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Προτείνεται όπως η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, η οποία με το Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ Α' 29/19-3-2015) είναι αρμόδια για τον συντονισμό των φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα¹⁴⁷ (πολιτικό, κυβερνητικό, δικαστικό, διοικητικό), αναλάβει πρωτοβουλία¹⁴⁸ ώστε περιπτώσεις καταγγελιών και πληροφοριών που περιέρχονται στους λοιπούς ελεγκτικούς μηχανισμούς και αφορούν εγκληματικές συμπεριφορές

¹⁴⁷ Η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς έχει προβεί στην χαρτογράφηση 104 φορέων με αρμοδιότητα μεταξύ άλλων την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα. Βλ. σχετικά http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/121/2016_11_10_xartografisi.pdf .[Πρόσβαση 11-11-2018].

¹⁴⁸ Στην παράγραφο 5.3 της παραγράφου Γ του ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94/14-8-2015) η Ελληνική Κυβέρνηση δεσμεύεται: «Έως τον Οκτώβριο του 2015, οι αρχές θα εκδώσουν νομοθεσία [...] την δημιουργία συστήματος που θα εξασφαλίζει τον ορθό συντονισμό, την ιεράρχηση των ερευνών και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ ερευνητικών σωμάτων μέσω ενός Συντονιστικού Σώματος στο οποίο θα προεδρεύουν εισαγγελείς οικονομικού εγκλήματος και εγκλημάτων διαφθοράς».

υπαλλήλων και λειτουργών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, για αδικήματα που εμπίπτουν στο Ν. 2713/1999, να ενημερώνεται άμεσα η Δ.Ε.Υ. η οποία ποινικοποιεί την υπόθεση (σχηματισμός ποινικής δικογραφίας), εφαρμόζοντας τις δυνατότητες που παρέχει η ποινική διαδικασία, καθώς και επιχειρησιακές τεχνικές διερεύνησης, εξιχνίασης και δίωξης των εν λόγω εγκλημάτων¹⁴⁹.

7. Ο εντοπισμός και η ανάδειξη τομέων και υπηρεσιών στις οποίες παρουσιάζονται συχνότερα φαινόμενα διαφθοράς, με σκοπό την άμεση λήψη διορθωτικών μέτρων για την μείωσή τους.

3.4 Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας (Δ.Ο.Α.)

3.4.1 Παρουσίαση

Το οικονομικό έγκλημα αποτελεί πλέον ένα από τα σοβαρότερα εγκλήματα, παγκοσμίως, αποτελώντας μια από τις βασικές αιτίες οικονομικής και κοινωνικής εκτροπής. Η σύνδεσή του με την διαφθορά είναι άμεση, καθώς η ζημιά που προκαλεί δεν περιορίζεται στο οικονομικό κόστος αλλά μειώνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην εν γένει αποτελεσματική λειτουργία του Κράτους ενώ παράλληλα προσβάλλει διάφορους οικονομικούς και κοινωνικούς τομείς όπως η εθνική οικονομία, η οικονομία των επιχειρήσεων, ο δημοσιονομικός τομέας του κράτους, το κοινωνικό σύνολο και τους καταναλωτές.

Ως οικονομικό έγκλημα νοείται «η μορφή εγκλήματος που αναφέρεται στην ιδιοκτησία και εμπεριέχει την παράνομη μεταβίβαση της ιδιοκτησίας της περιουσίας που ανήκει σε ένα φυσικό πρόσωπο σε ένα άλλο, για προσωπική χρήση και ίδιον όφελος»¹⁵⁰. Το οικονομικό έγκλημα περιλαμβάνει μια ευρεία κατηγορία αδικημάτων, σε άμεση συνάρτηση με το χρήμα. Οι βασικές κατηγορίες στις οποίες διακρίνεται είναι η διαφθορά, η απάτη, η κλοπή, η χειραγώγηση, η κατάχρηση, η υπεξαίρεση, η πλαστογραφία, η λαθρεμπορία και οι μεγάλες φορολογικές παραβάσεις και απάτες.

Ο Έλληνας νομοθέτης αντιλαμβανόμενος την σπουδαιότητα της αντιμετώπισης του οικονομικού εγκλήματος προέβη το 2011 με το ΠΔ 9/2011 (ΦΕΚ Α' 24/21-2-2011)

¹⁴⁹ Στην σελίδα 2 της αιτιολογικής Έκθεσης του ν. 4320/2015 ο νομοθέτης προβαίνει στην παραδοχή ότι «Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα για την αποτελεσματική καταπολέμηση του φαινομένου στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες χώρες, είναι η διασπορά των υπηρεσιών και ελεγκτικών μηχανισμών και σωμάτων που επιφορτίζονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, η υπαγωγή τους σε διάφορες δομές και Υπουργεία, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων και η έλλειψη ουσιαστικού συντονισμού δράσης τους, με τελικό αποτέλεσμα τη δυσλειτουργία τους και την αναποτελεσματικότητα στην καταπολέμηση της διαφθοράς.».

¹⁵⁰ Βλ. Ετήσια Έκθεση Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας έτους 2017, σελ. 1.

στην δημιουργία της Υπηρεσίας Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος με σκοπό την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος ενώ στη συνέχεια με το Ν. 4249/2014 (ΦΕΚ Α' 73/24-3-2014) δημιουργήθηκε η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας η οποία αποτελεί κεντρική αυτοτελή Υπηρεσία, υπαγόμενη στο Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας, υπό την εποπτεία του Υπαρχηγού του Σώματος.

«Είναι σαφές ότι σε ένα περιβάλλον στο οποίο ενδημεί η διαφθορά, ιδιαίτερα όταν συνδέεται με το οικονομικό έγκλημα, βιώσιμη ανάπτυξη δεν μπορεί να υπάρξει, καθώς αποστερεί πολύτιμους πόρους από την εθνική οικονομία, πλήττοντας σοβαρά και εξίσου όχι μόνο το Κράτος και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, αλλά και την απασχόληση, το βιοτικό επίπεδο, την ποιότητα των δημόσιων αγαθών και εν τέλει την κοινωνική ευημερία. Αποτελεί ένα σημαντικότερο αντικίνητρο για τις επενδύσεις που έχει ανάγκη να προσελκύσει η Χώρα για να αντιμετωπίσει την κρίση και πλήττει το κύρος και την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας»¹⁵¹.

3.4.2 Αποστολή

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν. 4249/2014 *«η Δ.Ο.Α. έχει ως αποστολή την πρόληψη, έρευνα και καταστολή οικονομικών εγκλημάτων που τελέστηκαν σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου και της εθνικής οικονομίας γενικότερα και εμφανίζουν τα χαρακτηριστικά του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και την έρευνα, πρόληψη και καταστολή της αδήλωτης και της ανασφάλιστης εργασίας και της εισφοροδιαφυγής, ακόμα και στις περιπτώσεις που δεν συνιστούν αξιόποινες πράξεις. Επίσης, η Δ.Ο.Α., στο πλαίσιο εκπλήρωσης της αποστολής της, παρακολουθεί, μελετά, αναλύει, αξιολογεί και αξιοποιεί, αναλόγως, σημαντικά, ειδικά ή ιδιαίτερου ενδιαφέροντος οικονομικά γεγονότα και κινήσεις, τόσο στο εσωτερικό όσο και σε διεθνές περιβάλλον και επιλαμβάνεται σε υποθέσεις της καθ' ύλην και κατά τόπον αρμοδιότητάς της, συνεργαζόμενη προς τούτο, σε πληροφοριακό ή και σε επιχειρησιακό επίπεδο με συναρμόδιες Υπηρεσίες, Αρχές και Φορείς, σύμφωνα με τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις».*

3.4.3 Οργανωτική Δομή – Διάρθρωση Δ.Ο.Α.

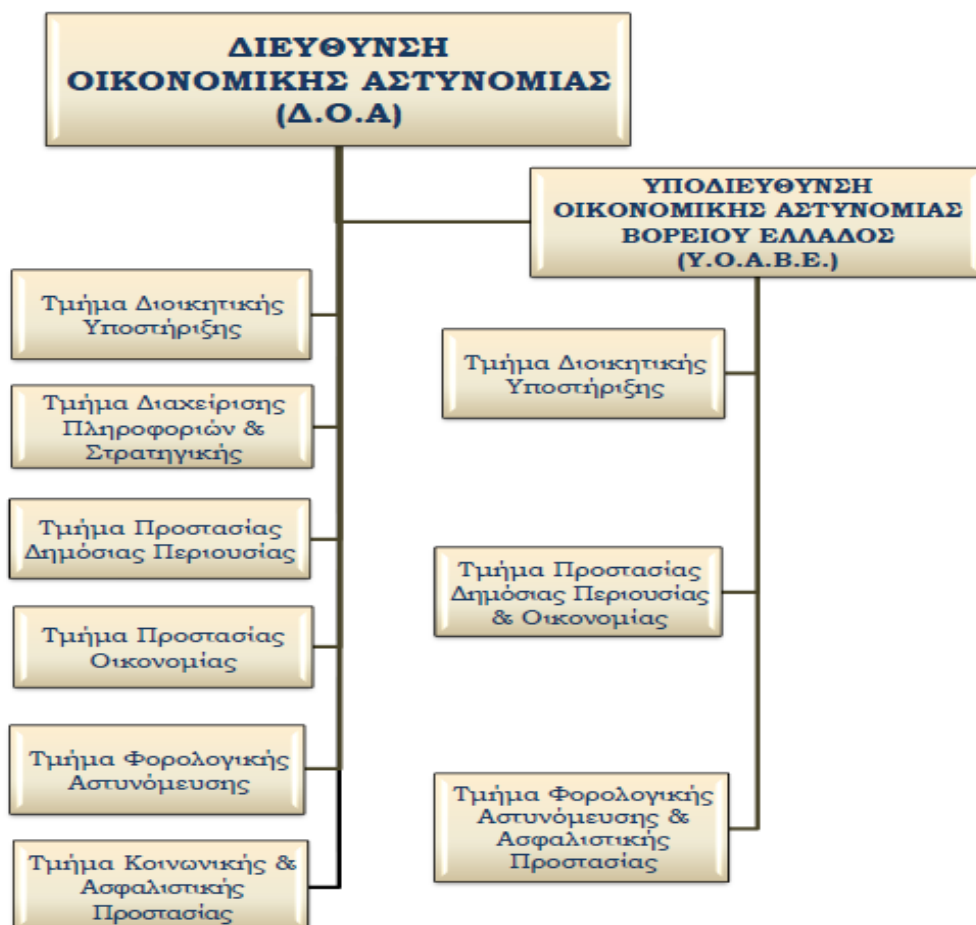
Η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας διαρθρώνεται ως εξής:

¹⁵¹ Ibid, σελ. 113.

- Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης
- Τμήμα Διαχείρισης Πληροφοριών και Στρατηγικής
- Τμήμα Προστασίας Δημόσιας Περιουσίας
- Τμήμα Προστασίας Οικονομίας
- Τμήμα Φορολογικής Αστυνόμευσης
- Τμήμα Κοινωνικής & Ασφαλιστικής Προστασίας

Παράρτημα της Υπηρεσίας λειτουργεί στη Βόρεια Ελλάδα, ως Υποδιεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας Βορείου Ελλάδος, με την ακόλουθη διάρθρωση:

- Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης
- Τμήμα Προστασίας Δημόσιας Περιουσίας & Οικονομίας
- Τμήμα Φορολογικής Αστυνόμευσης & Ασφαλιστικής Προστασίας



Εικόνα 10-Οργανόγραμμα Δ.Ο.Α.

3.4.4 Εδαφική αρμοδιότητα Δ.Ο.Α.-Υ.Ο.Α.Β.Ε.

Η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας εδρεύει στο Νομό Αττικής και η τοπική της αρμοδιότητα εκτείνεται σε ολόκληρη την επικράτεια. Παράρτημα της Υπηρεσίας

λειτουργεί στη Βόρεια Ελλάδα, ως Υποδιεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας Βορείου Ελλάδος, (Υ.Ο.Α.Β.Ε.) η οποία υπάγεται διοικητικά στη Δ.Ο.Α., με τοπική αρμοδιότητα που ταυτίζεται με τον τομέα Βορείου Ελλάδος και τις Περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Θεσσαλίας και Βορείου Αιγαίου.

3.4.5 Τρόποι δράσης της Δ.Ο.Α.

Για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία της, η Δ.Ο.Α. δύναται να ενεργεί με ειδικές μεθόδους έρευνας, όπως:

- Παύση φορολογικού, τελωνειακού, τραπεζικού, χρηματιστηριακού ή επιχειρηματικού απορρήτου, όταν διενεργείται έλεγχος για τη βεβαίωση παραβάσεων της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας ή κατά την προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση, για οικονομικά εγκλήματα αρμοδιότητάς της.
- Αρμοδιότητα ελέγχων για την εφαρμογή των διατάξεων φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας και υποβολή της προβλεπόμενης, για τη δίωξη των αδικημάτων της φοροδιαφυγής, μηνυτήριας αναφοράς.
- Συγκεκαλυμμένη έρευνα.
- Άρση απορρήτου και καταγραφή δραστηριότητας, εκτός κατοικίας, με συσκευές ήχου ή εικόνας ή με άλλα ειδικά τεχνικά μέσα και συσχέτιση ή συνδυασμό δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
- Πρόσβαση, κατόπιν αιτήματος του Διευθυντή της Δ.Ο.Α., σε κάθε διαθέσιμη πληροφορία κρατικών Υπηρεσιών και Φορέων, στους οποίους συμμετέχει ή έχει την εποπτεία το Κράτος, ανεξάρτητες Αρχές και λοιπά τρίτα πρόσωπα, ιδίως σε χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα, Οργανισμούς συλλογικών επενδύσεων, επιμελητήρια, συμβολαιογράφους, υποθηκοφύλακες, κτηματολογικά γραφεία, οικονομικούς και κοινωνικούς επαγγελματικούς Φορείς ή Οργανώσεις.
- Άμεση πρόσβαση στο Μητρώο Τραπεζικών Λογαριασμών και λογαριασμών πληρωμών.

- Πρόσβαση στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα του Υπουργείου Οικονομικών (ELENXIS), το οποίο λειτουργεί σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Πληροφορικής του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας.
- Τήρηση αρχείου πληροφοριακών δεδομένων.
- Ανάλυση και επεξεργασία πληροφοριακών δεδομένων και στοιχείων με σύγχρονα πληροφοριακά μέσα (Πληροφοριακό Σύστημα Δ.Ο.Α., i2 και IDEA).
- Πρόσβαση στην πλατφόρμα EDB (Enforcement Database) του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Επιβολής Δικαιωμάτων Διανοητικής Ιδιοκτησίας (EUIPO), για την υποβοήθηση των αστυνομικών ερευνών, ιδιαίτερα σε υποθέσεις σχετικές με απομιμητικά και παραποιημένα προϊόντα.
- Πρόσβαση στο πληροφοριακό σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» του Υπουργείου Εργασίας, με το οποίο πραγματοποιείται η διασταύρωση των στοιχείων των επιμέρους ελεγχόμενων εργαζομένων, καθώς και η άμεση εξέταση τήρησης της υποχρέωσης των εργοδοτών για ηλεκτρονική υποβολή και τήρηση των εντύπων Ε3-Αναγγελία Πρόσληψης και Ε4-Πίνακας Προσωπικού.

3.4.6 Εποπτεία Δ.Ο.Α.

Η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας εποπτεύεται και ελέγχεται από τον Υπαρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας (παρ. 3 του άρθρου 1 του Π.Δ. 178/2014, άρθρο 15 παρ. 2 του Ν. 4249/2014 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 231 παρ. 2 Ν. 4281/201 - ΦΕΚ Α' 160/8-8-2014).

3.4.7 Στελέχωση και διαδικασία επιλογής προσωπικού

Η Δ.Ο.Α. λόγω της εξειδικευμένης επιχειρησιακής της δράσης στελεχώνεται από αστυνομικό προσωπικό Γενικών Καθηκόντων, προερχόμενο από ειδικές Υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας, καθώς και από Αξιωματικούς Ειδικών Καθηκόντων (Ε.Κ.), με ειδικότητες Χρηματοοικονομικής, Τραπεζικών Εφαρμογών, Φοροτεχνικών Εφαρμογών, Λογιστικής, Διερεύνησης Ψηφιακών Πειστηρίων και Ηλεκτρολόγων Μηχανικών- Μηχανικών Η/Υ.

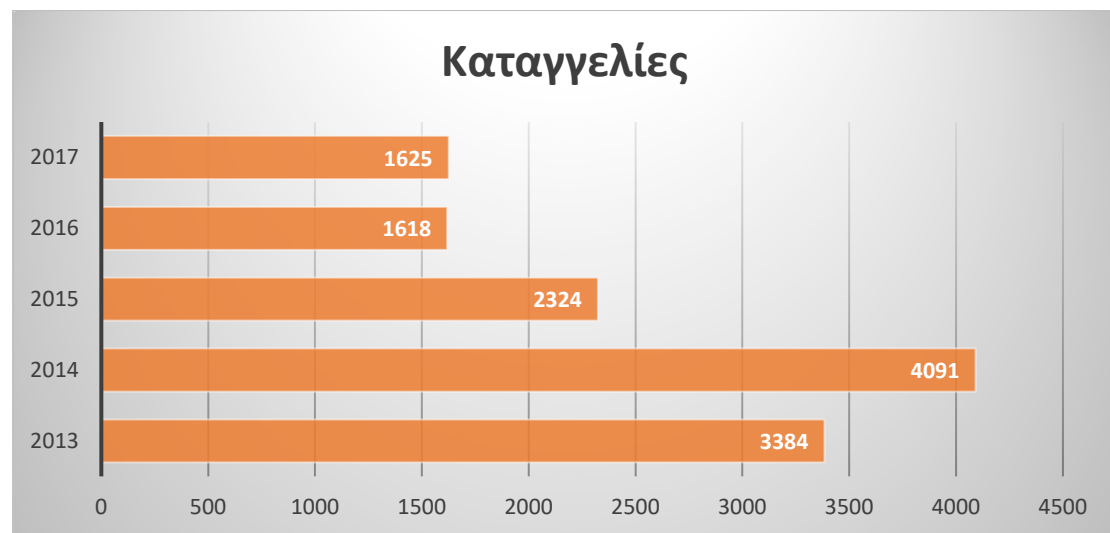
Η εν γένει επιλογή του προσωπικού για τη στελέχωση της Δ.Ο.Α. πραγματοποιείται μετά από πρόταση του Διευθυντή της Υπηρεσίας, σύμφωνα με το άρθρο 32 παράγραφος 14 του Π.Δ. 178/2014 και έχει καθήκον εχεμύθειας για

πληροφορίες, στοιχεία ή άλλο διαβαθμισμένο υλικό για το οποίο λαμβάνει γνώση, στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων του.

3.4.8 Συνεισφορά της Δ.Ο.Α. στην καταπολέμηση της διαφθοράς

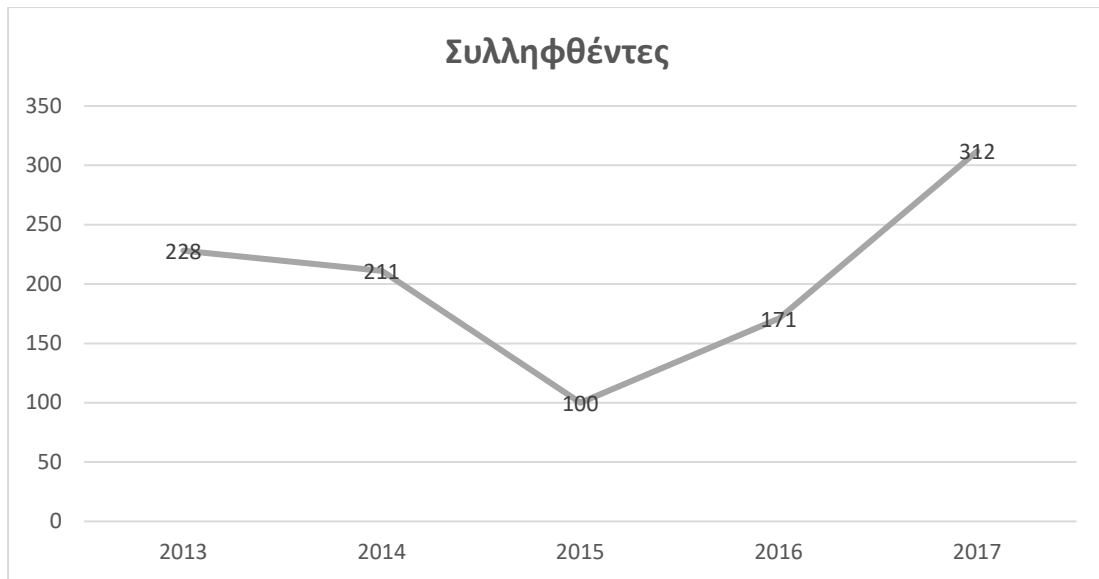
Η Δ.Ο.Α. κατά τα 8 έτη λειτουργίας της έχει να επιδείξει επιτυχημένα αποτελέσματα στον τομέα καταπολέμησης του σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος αλλά και στην προστασία του κοινωνικού συνόλου.

Παρακάτω αποτυπώνονται στατιστικά στοιχεία που αφορούν την εν γένει δραστηριότητα της ΔΟΑ κατά τα τελευταία 5 έτη¹⁵².



Διάγραμμα 7 - Καταγγελίες Δ.Ο.Α.

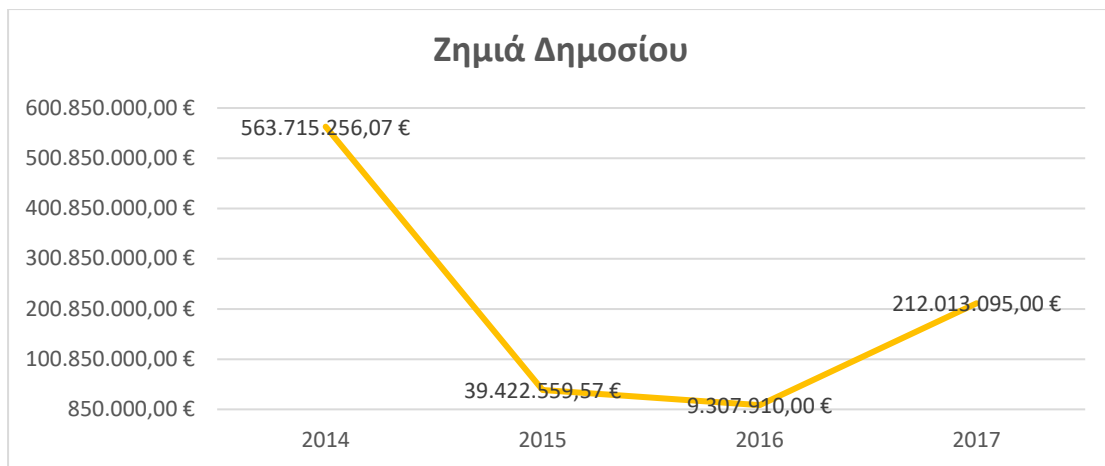
¹⁵² Τα στατιστικά στοιχεία που παρουσιάζονται εξήχθησαν από τις Ετήσιες Εκθέσεις της Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων, όπως αναρτώνται στην ιστοσελίδα της Ελληνικής Αστυνομίας: http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=65262&Itemid=378&lang= [Πρόσβαση 20-12-2018].



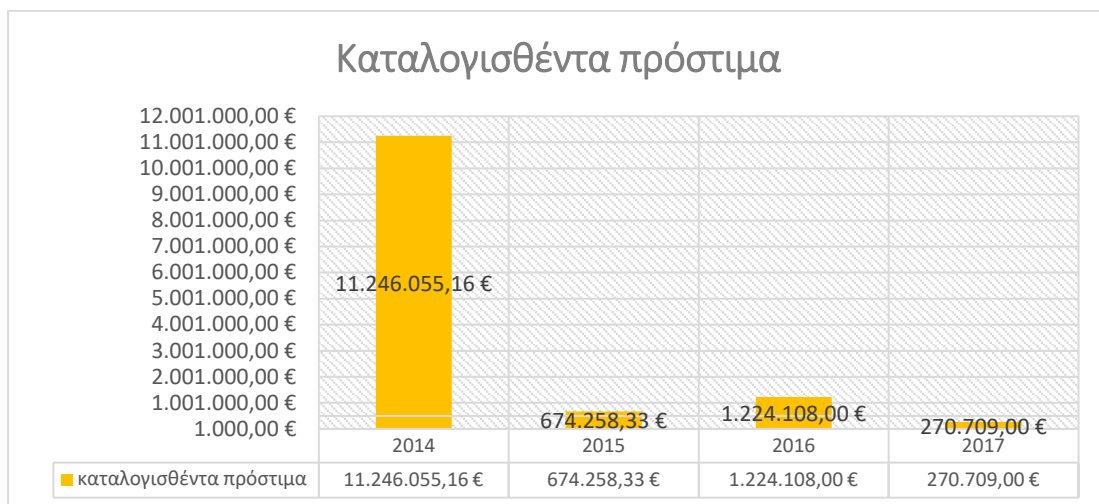
Διάγραμμα 8 - Συλληφθέντες Δ.Ο.Α.



Διάγραμμα 9 - Ποινικές Διώξεις Δ.Ο.Α.



Διάγραμμα 10 - Ζημιά Δημοσίου Δ.Ο.Α.



Διάγραμμα 11 - Καταλογισθέντα Πρόστιμα Δ.Ο.Α.

3.4.9 Στόχοι Δ.Ο.Α.

Η επιτυχή πορεία της ΔΟΑ στο σύντομο χρονικό διάστημα λειτουργίας της στον τομέα της καταπολέμησης ου σοβαρού και οργανωμένου οικονομικού εγκλήματος επιβάλλει τη συνέχιση και αποτελεσματικότερη εκτέλεση των καθηκόντων της Υπηρεσίας. Οι τιθέμενοι στόχοι της ΔΟΑ παρουσιάζονται ως ακολούθως:

1. Εφαρμογή πολιτικής ποιοτικού και ποσοτικού ελέγχου παραγωγής έργου και αποτελεσμάτων των υποθέσεων που χειρίζεται η Υπηρεσία.
2. Εκτίμηση κινδύνου και επιπέδου απειλής εκδήλωσης εγκληματικών συμπεριφορών, με την τήρηση μεγάλου εύρους στατιστικών δεικτών και χαρτογράφησης, σε λεπτομερειακό επίπεδο (ανά αδίκημα, περιοχή, περίοδο τέλεσης, χαρακτηριστικά δραστών κ.λπ.).

3. Προώθηση της συστηματικής συνεργασίας με τις λοιπές Υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας σε πληροφοριακό και επιχειρησιακό επίπεδο.
4. Περαιτέρω συνεργασία, τόσο σε επίπεδο ανταλλαγής πληροφοριών, όσο και σε επίπεδο επιχειρησιακής δράσης (μεικτά κλιμάκια ελέγχου), μεταξύ συναρμόδιων Αρχών ελέγχου εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας και της επιβολής κυρώσεων. Ενίσχυση της συνεργασίας με αντίστοιχες αλλοδαπές Διοικητικές και άλλες Αρχές Ευρωπαϊκών και Διεθνών Οργανισμών (όπως EUROPOL, INTERPOL, OLAF, FIOD, EUIPO κ.λπ.), μέσω των θεσμοθετημένων διαύλων επικοινωνίας.
5. Διεύρυνση της άμεσης πρόσβασης της Δ.Ο.Α. σε εφαρμογές άλλων Υπηρεσιών ή Αρχών.
6. Διεύρυνση της συνεργασίας με δημόσιους και ιδιωτικούς Φορείς (εκπροσώπους ενώσεων επαγγελματιών, ασφαλιστικές εταιρείες, ενώσεις τραπεζών, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οργανώσεις, σωματεία πολιτών κ.λπ.), για τη διευκόλυνση της προληπτικής και κατασταλτικής δράσης της Υπηρεσίας. Ενίσχυση συνεργασίας με τον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων (Ε.Ο.Φ.) και τον Ενιαίο Φορέα Ελέγχου Τροφίμων (Ε.Φ.Ε.Τ.), για την καταπολέμηση της διακίνησης παραποιημένων και ψευδεπίγραφων φαρμάκων και απομιμητικών ή χαμηλής ποιότητας τροφίμων, αντίστοιχα.
7. Προώθηση συνεργασίας με Πανεπιστημιακά Ιδρύματα της Χώρας, για την αξιοποίηση ερευνών σχετικά με τη στάση των καταναλωτών απέναντι σε εγκλήματα αυξημένου ενδιαφέροντος (φοροδιαφυγή, παραεμπόριο, κυκλοφορία παραποιημένων προϊόντων).
8. Αποσυμφόρηση του όγκου των δικογραφιών που εισέρχονται στη Δ.Ο.Α. για αδικήματα ήσσονος σημασίας, τα οποία μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά από τις λοιπές Υπηρεσίες.
9. Επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό της Δ.Ο.Α. για την προώθηση των γνώσεων, εμπειριών και δεξιοτήτων αυτού, με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητάς του (μέσω της εντατικοποίησης της συμμετοχής σε επιμορφωτικά συνέδρια, ημερίδες, σεμινάρια και λοιπά εκπαιδευτικά προγράμματα, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο).
10. Εκσυγχρονισμός των υλικών μέσων της Υπηρεσίας (τεχνολογικός εξοπλισμός, μηχανοκίνητος στόλος, κτιριακή υποδομή κ.λπ.), με την εκμετάλλευση κάθε διαθέσιμου προγράμματος χρηματοδότησης.

11. Αξιοποίηση χρηματοδοτικών προγραμμάτων για την αναβάθμιση του υλικοτεχνικού εξοπλισμού της Υπηρεσίας και τη συμμετοχή σε εκπαιδευτικές και άλλες δράσεις (εθνικά προγράμματα, προγράμματα του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας – I.S.F., χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων μέσω Ε.Σ.Π.Α. κ.λπ.), τα οποία θα συμβάλουν στην καλύτερη ανταπόκριση στα καθήκοντά της.
12. Προβολή του έργου της Δ.Ο.Α. μέσω του έγγραφου και ηλεκτρονικού τύπου, για προσέγγιση των πολιτών, με σκοπό τη θεμελίωση της συνεργασίας τους και την παροχή πληροφοριών, με γνώμονα την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος.
13. Ανάπτυξη δράσεων κοινωνικής πρόληψης σημαντικών πτυχών του οικονομικού εγκλήματος, με έμφαση στην παροχή πληροφόρησης για το γενικότερο αντίκτυπο και το βαθμό πρόκλησης συνεπειών (υγεία, ασφάλεια, οικονομία, κοινωνική ανισότητα κ.λπ.) από τη διάπραξη αδικημάτων όπως το παραεμπόριο και το λαθρεμπόριο ή ακόμη και από την απλή αγορά των προϊόντων αυτών.

3.5 Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς

Με το Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ Α' 29/19-3-2015) ιδρύθηκε η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.) προκειμένου να αποτελέσει το βραχίονα της Δημόσιας Διοίκησης στην αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς.

Στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4320/2015 εντοπίζεται ο βασικός λόγος ιδρύσεως της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. ο οποίος είναι: *«ο αποτελεσματικότερος συντονισμός των πολιτικών πρωτοβουλιών και των ελεγκτικών μηχανισμών, υπηρεσιών και σωμάτων της Διοίκησης που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της διαφθοράς, ο επιτελικός σχεδιασμός κοινών δράσεων για την επίτευξη δημοσιονομικού οφέλους από την αντιμετώπιση του φαινομένου»* ενώ ο νομοθέτης προβαίνει στην παραδοχή ότι *«η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί καθοριστικής σημασίας παράγοντα για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ Κράτους και πολιτών, για την αποτελεσματική και χρηστή λειτουργία των θεσμών, καθώς και για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Μια συστημική προσπάθεια αντιμετώπισης του προβλήματος της διαφθοράς απαιτεί τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής, η οποία να επεμβαίνει τόσο στην πρόληψη, όσο και στην αντιμετώπιση του φαινομένου, μέσω συνεκτικών δράσεων, τον εντοπισμό υφιστάμενων εστιών διαφθοράς και εξάλειψη αυτών, ποινική δίωξη και επιβολή κυρώσεων, ευαισθητοποίηση και αλλαγή της συμπεριφοράς και της αντίληψης*

στα σχετικά θέματα αλλά και ισχυρούς μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου. Στο ευρύ φάσμα των ως άνω επεμβάσεων εμπλέκεται το σύνολο των Υπουργείων και το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων υπηρεσιών».

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 7 του Ν. 4320/2015, ως ισχύει, οι αρμοδιότητες της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. είναι:

- α. αναλαμβάνει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και ενέργειες για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής, με ιδιαίτερη έμφαση στο συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων και της αποτελεσματικότητας των ενεργειών τους, και παρέχει σχετικές οδηγίες και συστάσεις.
- β. ορίζεται ως η αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS), σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, EUPATOM) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου του 2013 (ΕΕ L248).
- γ. συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς και θεσμικά όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών, για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, υλοποίηση, προγραμμάτων - στρατηγικών σχεδίων, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και την λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.
- δ. αίρει συγκρούσεις και επιλύει ζητήματα επικαλύψεων αρμοδιοτήτων, μεταξύ υπηρεσιών ή φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς, προτείνοντας τις σχετικές λύσεις για την αποτελεσματική επίλυσή τους.

3.5.1. ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. και Δ.Ε.Υ.

Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς η οποία είναι αρμόδια για την στρατηγικό συντονισμό δράσης για την διαφθορά σε εθνικό επίπεδο (Ν. 4320/15, ΦΕΚ Α' 29/19-3-2015) στην ετήσια έκθεσή της για το έτος 2016¹⁵³ αναφέρει: «Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων, η οποία πληροί σε ικανοποιητικό βαθμό τους παράγοντες που επηρεάζουν την επιτυχία των Υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς (εγγυήσεις ανεξαρτησίας και απουσία πολιτικών παρεμβάσεων,

¹⁵³ Βλ. Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς έτους 2016, σελ. 150.

εποπτεία της εν γένει δραστηριότητάς της από ανώτατους εισαγγελικούς λειτουργούς, αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού και στελέχωση της Υπηρεσίας με εμπειρογνώμονες, διεπιστημονική συνεργασία μεταξύ των επιχειρησιακών ομάδων και με άλλους φορείς, άμεση πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων και πληροφοριών, καθώς και παροχή των αναγκαίων πόρων και δεξιοτήτων), θα συνεχίσει το έργο που της έχει ανατεθεί από την Πολιτεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς, υπό τις ισχύουσες κοινωνικοοικονομικές συγκυρίες, με τη δραστική επέμβασή της, περιστέλλοντας κρούσματα διαφθοράς στους κόλπους του διοικητικού μηχανισμού, ώστε να διασφαλίζεται η αναγκαία αξιοπιστία του κράτους προς τον πολίτη, τόσο στο επίπεδο που αντιμετωπίζει το φαινόμενο στις δράσεις της καθημερινότητάς του, όσο και στο επίπεδο που το φαινόμενο εκδηλώνεται με τη μορφή οργανωμένης εγκληματικότητας».

3.5.2. ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. και Δ.Ο.Α.

Στο άρθρο 12 του Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ Α' 29/13-3-2015) που αφορά τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς ορίζεται ότι ο αρμόδιος για την καταπολέμηση της διαφθοράς και οικονομικού εγκλήματος Υπουργός Επικρατείας έχει ως αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, την άσκηση επιχειρησιακού ελέγχου της Οικονομικής Αστυνομίας.

Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στην ετήσια έκθεσή της για το έτος 2017 αναγνωρίζει την ανοδική πορεία της Δ.Ο.Α., τόσο σε αποτελεσματικότητα (αύξηση των δικογραφιών που διεκπεραιώθηκαν, και των συλληφθέντων) όσο και σε δυναμική (εξάρθρωση διεθνικού χαρακτήρα εγκληματικών οργανώσεων).

«Αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με το πλαίσιο λειτουργίας της, αρμοδιότητες που κατείχαν αποκλειστικά Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, αποδίδονται για πρώτη φορά σε Αυτοτελή Κεντρική Υπηρεσία που υπάγεται στο Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας, με σκοπό την άμεση συνεισφορά αυτής στην καταστολή των οικονομικών εγκλημάτων, σε μια περίοδο ιδιαίτερα έντονη, όσον αφορά τη λειτουργία του Κράτους και τις σχέσεις αυτού εντός του ευρωπαϊκού και διεθνούς πλαισίου. Η ερμηνεία του γεγονότος αυτού δε μπορεί παρά να έχει διττό περιεχόμενο, που συνίσταται αφενός στην έμπρακτη εκδήλωση της εμπιστοσύνης της

Πολιτείας στην Ελληνική Αστυνομία και αφετέρου στην ενδυνάμωση συναίσθησης της ευθύνης των οργάνων της Ελληνικής Αστυνομίας προς το σκοπό της βελτίωσης της εθνικής οικονομίας»¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Βλ. Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς έτους 2016, σελ. 155-156.

Κεφάλαιο 4^ο

Προτάσεις αποτελεσματικότερης αντιμετώπισης της διαφθοράς από Αστυνομικές Υπηρεσίες

4.1 Γενικό συμπέρασμα

Είναι αναμφισβήτητο γεγονός ότι η διαφθορά αποτελεί κύριο χαρακτηριστικό στην ελληνική δημόσια διοίκηση το οποίο επηρεάζει άμεσα την ελληνική κοινωνία και οικονομία. Οι αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης, αποτελούν έναν από τους σημαντικούς παράγοντες που επιβραδύνουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Έχει διαπιστωθεί ότι η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση:

- διαθέτει ισχνή “διοικητική καλλιέργεια” και άρα εμπνέει μειωμένη εμπιστοσύνη για τους σκοπούς της, τόσο στα στελέχη της, όσο και στους πολίτες.
- δεν έχει επιτύχει τη λογική διάταξη των λειτουργιών της ούτε έχει αναπτύξει ορθολογική μεθοδολογία δράσεως, με συνακόλουθο τη χαμηλή αποτελεσματικότητα.
- Υστερεί στην επικοινωνία εντός και εκτός αυτής.
- Πάσχει από έλλειψη διαφανών και προσπελάσιμων διοικητικών διαδικασιών
- Έχει πλεονάζουσα και άκαμπτη δομή που την καθιστά δυσκίνητη, καθώς και υψηλό κόστος λειτουργίας που την καθιστά μη αποδοτική.

Για την εξάλειψη της διαφθοράς, απαιτούνται συνεπώς, μέτρα που κατά τομείς θα αποσαφηνίζουν, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των πολιτών, θα περιορίζουν τη διακριτική ευχέρεια των κατωτέρων και μέσω των κατά βαθμό οργάνων, θα εξαλείφουν τις επάλληλες αρμοδιότητες, ώστε για κάθε διοικητική παροχή να είναι αρμόδια μία μόνο Υπηρεσία και θα περιορίζουν στο άκρως αναγκαίο τις περιπτώσεις φυσικής παρουσίας των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες.

4.2 Εθνικό Σχέδιο καταπολέμησης της Διαφθοράς 2018-2021

Η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. ως το αρμόδιο όργανο για τη θέσπιση συνολικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς έχει συντάξει το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά

της διαφθοράς 2015-2018¹⁵⁵ το οποίο επικαιροποιήθηκε τον Ιούλιο του 2018 με στόχο τα επόμενα τρία έτη (2018-2021)¹⁵⁶.

Το νέο στρατηγικό σχέδιο διαρθρώνεται σε τέσσερα μέρη τα οποία είναι:

- i. Τομεακή Πρόληψη της Διαφθοράς
- ii. Ακεραιότητα στη Δημόσια Διοίκηση και στο Δικαστικό Σύστημα
- iii. Ενίσχυση της Συνεργασίας και Συντονισμού στο Δημόσιο Τομέα
- iv. Εκπαίδευση και Ευαισθητοποίηση του Κοινού

Στο γενικότερο πλαίσιο συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων και την διασφάλιση της συνεκτικότητας και αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, οι αστυνομικές υπηρεσίες, Δ.Ε.Υ. και Δ.Ο.Α. που αποτελούν την αιχμή του δόρατος από πλευράς της Ελληνικής Αστυνομίας στον τομέα της «κάθαρσης» από φαινόμενα διαφθοράς μπορούν να συμβάλλουν αποτελεσματικά στην υλοποίηση του Στρατηγικού Σχεδίου και κατ' επέκταση στην πρόληψη και καταστολή φαινομένων διαφθοράς.

Ενδεικτικά από το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο το οποίο παρουσιάζεται αναλυτικά και στην Ετήσια Έκθεση¹⁵⁷ έτους 2017 της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. οι προαναφερόμενες αστυνομικές μονάδες μπορούν να συμμετέχουν ενεργά στις κάτωθι δράσεις:

1. Διεθνής Συνεργασία για την Ανάκτηση μη νόμιμου περιουσιακού οφέλους.
2. Συνέργεια Δημόσιου - Ιδιωτικού τομέα Ενάντια στη Διαφθορά.
3. Επικοινωνιακή πολιτική – Ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του κοινού. Ενίσχυση της πληροφόρησης του κοινού και του ιδιωτικού τομέα για την ανάληψη δράσεων καταπολέμησης της διαφθοράς.
4. Χαρτογράφηση και ανάλυση των παραγόντων που συνδέονται με τη διαφθορά και τις παράνομες πρακτικές που υπονομεύουν την ανάπτυξη, τον ανταγωνισμό, τις επενδύσεις, την παραγωγικότητα και την εμπιστοσύνη του κοινού, καθώς και υποβολή προτάσεων για μεταρρυθμίσεις.

¹⁵⁵ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/122/GR_National%20Anticorruption%20Plan_31_12_2016.pdf [Πρόσβαση 29-12-2018].

¹⁵⁶ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/232/GR-National-Anticorruption-Plan-2018-2021.pdf> [Πρόσβαση 29-12-2018].

¹⁵⁷ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/Annual_Report_2017.pdf [Πρόσβαση 29-12-2018].

5. Νομοθετική πρωτοβουλία βασισμένη στην αξιολόγηση για την ενίσχυση του συντονισμού μεταξύ των εισαγγελέων Οικονομικού Εγκλήματος και Εγκλημάτων Διαφθοράς, της φορολογικής διοίκησης, της Διεύθυνσης Ερευνών Οικονομικών Εγκλημάτων και των άλλων αρμόδιων υπηρεσιών έρευνας, καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, της διαφθοράς και των οικονομικών εγκλημάτων. Η εν λόγω πρωτοβουλία θα περιλαμβάνει δέσμευση για τη δημοσίευση σχετικών πληροφοριών.
6. Υποβολή συστάσεων ή προτάσεων για την τροποποίηση της νομοθεσίας σχετικά με την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.
7. Χαρτογράφηση και ανάλυση του νομικού πλαισίου των διοικητικών κυρώσεων για αδικήματα, που σχετίζονται με την διαφθορά (π.χ. δωροδοκία, δωροδοκία αλλοδαπών αξιωματούχων, ξέπλυμα χρήματος, άρθρα 159, 159Α, 235, 236, 237 ΠΚ και ν. 3691/2008), για τη διερεύνηση της αναγκαιότητας της αύξησης των κυρώσεων ή του επαναπροσδιορισμού τους.
8. Τροποποιήσεις του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΚΠΔ) σχετικά με: α) ένταξη των εγκλημάτων διαφθοράς στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 187 του ΠΚ β) χρήση ειδικών ανακριτικών τεχνικών σε έρευνες για αδικήματα διαφθοράς.
9. Ανάπτυξη επιχειρησιακού σχεδιασμού επιθεωρήσεων και ελέγχων στον δημόσιο τομέα, μέσω κοινών σχεδίων δράσης, πλην εκείνων που σχεδιάζονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών και την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.).
10. Κατάρτιση υπαλλήλων και νεοεισερχομένων υπαλλήλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς.
11. Ανάπτυξη εκπαιδευτικού υλικού που προάγει την ακεραιότητα μέσω του εκπαιδευτικού συστήματος.

4.3 Προστασία Μαρτύρων

Η ενίσχυση της προστασίας πληροφοριοδοτών, καταγγελλόντων και μαρτύρων (whistleblowers) αποτελεί ένα από τα πλέον σημαντικότερα ζητήματα που άπτονται βελτίωσης και εκσυγχρονισμού από την ελληνική Πολιτεία.

Σύμφωνα με το Ν. 4254/2014 (ΦΕΚ Α' 85/7-4-2014), ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος μπορεί να χαρακτηριστεί ένα πρόσωπο που συμβάλλει ουσιωδώς με τις

πληροφορίες που παρέχει στις αρχές, χωρίς να είναι ο ίδιος εμπλεκόμενος και χωρίς να έχει ίδιον όφελος, σε υποθέσεις:

- δωροδοκίας/δωροληψίας πολιτικών αξιωματούχων
- δωροδοκίας/δωροληψίας δικαστών
- δωροδοκίας δημοσίων υπαλλήλων
- εμπορίας / επιρροής μεσαζόντων (άρθρο 237Α Π.Κ.).

Το εν λόγω νομοθέτημα και ειδικότερα στην υποπαράγραφο ΙΕ.15 της παραγράφου ΙΕ προέβλεψε την προσθήκη του άρθρου 45Β στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας ο οποίος κάλυψε εν μέρει το κενό στην ελληνική νομοθεσία αφού προβλέπει ότι οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος μπορούν να προστατευθούν από την εναντίον τους ποινική δίωξη από μήνυση ή έγκληση για τα αδικήματα της ψευδορκίας, της ψευδούς καταμήνυσης, της συκοφαντικής δυσφήμισης, της παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου ή των προσωπικών δεδομένων, αν ο αρμόδιος Εισαγγελέας κρίνει ότι η δίωξη τους δεν είναι απαραίτητη για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Επιπρόσθετα με το ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26/30-2-2007) που αφορά τον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., προβλέφθηκε ότι: «α) Ο υπάλληλος που έχει χαρακτηριστεί ως μάρτυς δημοσίου συμφέροντος κατά το άρθρο 45Β του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, δεν παραλείπεται σε διαδικασία προαγωγής ούτε υπόκειται σε οποιαδήποτε πειθαρχική διαδικασία ή τιμωρείται, απολύεται ή καθ' οιονδήποτε τρόπο υφίσταται άλλη δυσμενή διακριτική μεταχείριση αμέσως ή εμμέσως και ιδίως σε θέματα υπηρεσιακής εξέλιξης, μετακίνησης ή τοποθέτησης, κατά τη διάρκεια του αναγκαίου για τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης χρόνου [παρ. 4 άρθρου 26]. β) Αν σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α του Ποινικού Κώδικα ασκείται πειθαρχική δίωξη εναντίον υπαλλήλου ο οποίος, με τις πληροφορίες που παρέσχε στις διωκτικές αρχές, συνέβαλε ουσιωδώς στην αποκάλυψη και δίωξη τους, για τη συνέχιση της διαδικασίας το πειθαρχικό όργανο οφείλει να αποδείξει ότι η δίωξη που άσκησε δεν οφείλεται στην προαναφερθείσα ουσιώδη συμβολή του υπαλλήλου [παρ. 6 άρθρου 110], γ) υπό προϋποθέσεις ανωνυμία δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν υποθέσεις διαφθοράς [παρ. 4 άρθρου 125]».

Επίσης, με το άρθρο 9 του Ν. 2928/2001 προβλέπεται ότι οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος έχουν τη δυνατότητα να υπαχθούν στις διατάξεις προστασίας μαρτύρων (φύλαξή τους, απόκρυψη του ονόματός τους στο στάδιο της κατάθεσης, την μετάθεση/μετάταξη/απόσπαση αν είναι δημόσιοι υπάλληλοι, ακόμη και χωρίς την δημοσίευση της απόφασης στο ΦΕΚ, μεταβολή στοιχείων ταυτότητας και την μετεγκατάσταση σε άλλη χώρα¹⁵⁸.

Οι προαναφερθείσες προσθήκες στην ελληνική νομοθεσία, ναι μεν συμπλήρωσαν το νομοθετικό κενό, πλην δεν απέδωσαν σημαντικά αποτελέσματα στην υποβολή καταγγελιών^{159 160}.

Η πρόταση της Δ.Ε.Υ.¹⁶¹ να μην αποκαλύπτονται τα στοιχεία του καταγγέλλοντα, με απόφαση του εποπτεύοντος Εισαγγελέα, σε περιπτώσεις που τα καταγγελλόμενα διαπιστωθούν κατόπιν έρευνας των αστυνομικών της Υπηρεσίας, αποτελεί μια πρόταση, η οποία εάν τελικά υιοθετηθεί (και από την Δ.Ο.Α.) αφενός θα αποτελέσει παράγοντα εγγύησης για την υποβολή καταγγελιών και αφετέρου θα αποτρέψει ποινικές και κοινωνικές προστριβές που προκαλούνται από την γνωστοποίηση (από μέρους του καταγγελλόμενου) των στοιχείων του καταγγέλλοντα¹⁶².

4.4 Δοκιμές Ακεραιότητας (Integrity tests)

Οι δοκιμές ακεραιότητας¹⁶³, δηλαδή η προληπτική ερευνητική προσέγγιση σε πρόσωπα ή δημόσιες υπηρεσίες όπου υφίστανται βάσιμες υπόνοιες για φαινόμενα διαφθοράς, αποτελούν μια από τις αποτελεσματικότερες μεθόδους αντιμετώπισης περιστατικών διαφθοράς.

¹⁵⁸ Εκκρεμεί έκδοση σχετικής Κ.Υ.Α.

¹⁵⁹ Βλ. Ετήσια Έκθεση Δ.Ε.Υ. 2017, σελ. 124.

¹⁶⁰ Σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Γραμμές για Εταιρείες στην Ελλάδα αναφορικά με την Προστασία Πληροφοριοδοτών Δημοσίου Συμφέροντος (Οκτώβριος 2018) που εξέδωσε ο Ο.Ο.Σ.Α. θεωρεί ότι: « το πλαίσιο προστασίας του Ν. 4254/2014 και του Άρθρου 45B ΚΠΑ δεν ανταποκρίνεται στα διεθνή πρότυπα καθώς δεν παρέχουν επαρκή προστασία στους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος» ΠΗΓΗ: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Guidelines-Whistleblower-Protection-Companies-in-Greece-GRE.pdf> [Πρόσβαση 29-12-2018].

¹⁶¹ Βλ. παρ. 3.3.10 του παρόντος.

¹⁶² Οι Η.Π.Α. εφαρμόζουν δύο νομοθετήματα, το “False Claims Act” ο οποίος προβλέπει την αποζημίωση όσων αναφέρουν παρατυπίες στο χώρο των δημόσιων συμβάσεων και το “The Whistle Blower Protection” ο οποίος προστατεύει τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος από διώξεις.

¹⁶³ Οι δοκιμές ακεραιότητας εφαρμόζονται σχεδόν δύο δεκαετίες από μεγάλα αστυνομικά τμήματα των ΗΠΑ, όπως της Νέας Υόρκης και του Λός Άντζελες.
Βλ. σχετικά https://www.llrmi.com/articles/legal_update/le_integrity_tests/ [Πρόσβαση 30-12-2018].

Η δοκιμή ακεραιότητας αναφέρεται στην δημιουργία μίας «τεχνητής» κατάστασης εντός της δημόσιας υπηρεσίας με σκοπό να «δοκιμαστεί» η ακεραιότητά των καταγγελλόμενων υπαλλήλων που θα επιληφθούν. Η «ακεραιότητα» δοκιμάζεται από το γεγονός ότι παρουσιάζεται στον υπάλληλο η ευκαιρία να διαπράξει αδίκημα διαφθοράς, καταχρώντας την εξουσία του, χωρίς να γνωρίζει ότι παρακολουθείται στενά.

Η εφαρμογή δοκιμών ακεραιότητας εμφανίζει τα πλεονεκτήματα αφενός της εξιχνίασης εγκλημάτων, τα οποία μέσω των παραδοσιακών μεθόδων έρευνας που χρησιμοποιούν οι αστυνομικές υπηρεσίες, ο δράστης υπάλληλος καταφέρνει και αποφεύγει τον εντοπισμό της εγκληματικής του δράσης και αφετέρου του αποτρεπτικού αποτελέσματός της σε άλλους υπαλλήλους, οι οποίοι παρουσιάζουν εγκληματική συμπεριφορά και οι οποίοι σκέπτονται ότι μπορεί να είναι ο επόμενος στόχος μέσω της επόμενης δοκιμής ακεραιότητας.

Η ιδέα πίσω από τη δοκιμή ακεραιότητας είναι η δημιουργία αύρας «πανταχού παρών» (omni-presence) των Ειδικών Σωμάτων Ελέγχου (Δ.Ε.Υ. και Δ.Ο.Α.), μέσω της οποίας οι υπάλληλοι θα υποπτεύονται συνεχώς ότι κάθε υπηρεσιακή ενέργεια που απευθύνεται σε πολίτη, θα μπορούσε να είναι δοκιμή ακεραιότητας.

Συμπερασματικά, οι υπηρεσίες της Δ.Ε.Υ. και της Δ.Ο.Α., θα μπορούσαν, περιπτώσεις που περιέρχεται καταγγελία ή υπάρχουν βάσιμες υπόνοιες τέλεσης ποινικών αδικημάτων αρμοδιότητάς τους, να δημιουργούν την «τεχνητή» αυτή κατάσταση, αναγγέλλοντας ή παρουσιάζοντας πραγματικό ή εικονικό περιστατικό ως αληθινό σε υπαλλήλους ή λειτουργούς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, με σκοπό να προκαλέσει την έναρξη των ενδεδειγμένων ενεργειών αρμοδιότητάς του και να εξακριβώσει – αξιολογήσει το σύννομο αυτών.

4.5 Διεθνή συνεργασία

Η στενή και ενεργητική συνεργασία είναι απαραίτητη για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των μέτρων κατά της διαφθοράς που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο.

Οι διεθνείς οργανισμοί, όπως ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και το Συμβούλιο της Ευρώπης αποτελούν

σημαντική βοήθεια για την λήψη από την πολιτεία των κατάλληλων μέτρων, νομοθετικών, διοικητικών ή άλλων, τα οποία αφενός θα έχουν δοκιμαστεί από άλλες χώρες και θα αποτελούν (ήδη) καλή πρακτική και αφετέρου θα υπάρχει μια διαρκή επικαιροποίηση και διάλογος αναφορικά με τη διεθνή πρακτική στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Οι διεθνείς Συμβάσεις που έχει κυρώσει η Ελλάδα αλλά και η ενεργός συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς, ευρωπαϊκού και παγκόσμιου επιπέδου, καταδεικνύουν ότι υφίσταται ανάγκη για διεθνή αρωγή και συνεργασία ώστε να εξασφαλιστεί η επάρκεια της οργανωτικής και λειτουργικής υποδομής των νομοθετικών και διοικητικών οργάνων για τη διεθνή συνεργασία σε θέματα διαφθοράς.

Η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. ως αρμόδια¹⁶⁴ για τη συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, υλοποίηση προγραμμάτων - στρατηγικών σχεδίων, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τη λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης και το Τμήμα Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνών Οργανισμών της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, δύναται να ορίσει πρόσωπα επαφής (contact points) που θα προέρχονται από την Δ.Ε.Υ. και την Δ.Ο.Α. οι οποίοι θα έρχονται σε απ' ευθείας επικοινωνία με τους διεθνείς οργανισμούς έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η άμεση ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών. Η άμεση επικοινωνία στελεχών θα συμβάλει γενικότερα στην ενίσχυση της συνεργασίας και θα αποτελέσει τροχοπέδη στην υιοθέτηση διεθνών (αποτελεσματικών) πρακτικών.

4.6 Οργάνωση μηχανισμών αναφοράς-καταγγελίας της διαφθοράς

Η υποβολή καταγγελιών για πράξεις διαφθοράς αποτελεί μια πολύτιμη λειτουργία η οποία αφενός δίνει το δικαίωμα στον πολίτη να καταγγείλει σχετικές πράξεις από υπαλλήλους και αφετέρου αποτελούν τον κύριο μηχανισμό «έγκαιρης ανίχνευσης» παρόμοιων κρουσμάτων, βελτιώνει την παροχή κρατικών υπηρεσιών και συμβάλλει στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος.

¹⁶⁴ Βλ. Άρθρο 7 του Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ Α' 37/7-3-2016) όπως έχει τροποποιηθεί με το Ν. 4446/2016 (ΦΕΚ Α' 240/22-12-2016) και ισχύει.

Σύμφωνα με την ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. διαπιστώνεται ότι στην Ελλάδα δεν λειτουργεί σύστημα κεντρικής διαχείρισης καταγγελιών και ένας αρκετά μεγάλος αριθμός κρατικών αρχών (διοικητικές, φορολογικές, τελωνειακές, διοικητικές, αστυνομικές, ανεξάρτητες διοικητικές) λαμβάνει καταγγελίες διαφθοράς στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του.

Ο Ο.Ο.Σ.Α. στο πλαίσιο της τεχνικής υποστήριξης που παρέχει στην ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. επισήμανε ότι τα κυριότερα προβλήματα που παρουσιάζονται είναι:

- έλλειψη τυποποιημένων διαδικασιών
- έλλειψη αξιόπιστων ηλεκτρονικών πληροφοριακών συστημάτων
- ανεπαρκής συνεργασία και επικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ αρμόδιων αρχών
- ανεπάρκεια προσωπικού και έλλειψη πόρων
- απουσία ρεαλιστικού σχεδιασμού
- έλλειψη συστημάτων διαχείρισης δεδομένων

Προκειμένου να αποφεύγεται η αλληλοεπικάλυψη των ελέγχων μετά από καταγγελία, λόγω των διαφορετικών Υπηρεσιών οι οποίες επιλαμβάνονται για ίδιες καταγγελίες, προτείνεται η θεσμοθέτηση ενός κεντρικού συστήματος διαχείρισης καταγγελιών εντός του ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., με αρμοδιότητα την αξιολόγηση των καταγγελιών που άπτονται του αντικειμένου της διαφθοράς και το συντονισμό των αρμόδιων να επιληφθούν Υπηρεσιών όπως της Δ.Ε.Υ. και της Δ.Ο.Α.

Στην ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. σύμφωνα με το Ν. 4446/2016, λειτουργεί ήδη το Γραφείο Καταγγελιών αρμόδιο να λαμβάνει καταγγελίες αναφορικά με: α) με υποθέσεις διαφθοράς στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, β) με υποθέσεις απάτης στα συγχρηματοδοτούμενα, διακρατικά και λοιπά προγράμματα (συμπεριλαμβανομένων των κονδυλίων από ευρωπαϊκά προγράμματα), ενώ η εποπτεία και η νομιμότητα λειτουργίας του Γραφείου έχει ανατεθεί σε εισαγγελικό λειτουργό ο οποίος έχει αποσπαστεί στην εν λόγω Γραμματεία.

Ο κεντρικός συντονισμός προϋποθέτει την ενιαία εκπαίδευση όλου του προσωπικού των εμπλεκόμενων αρχών το οποίο είναι επιφορτισμένο με την λήψη και διαχείριση καταγγελιών σύμφωνα με μία πρότυπη διαδικασία που θα οριστεί από την ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. αλλά και την δημιουργία ενός πλήρως ενοποιημένου ηλεκτρονικού

συστήματος παρακολούθησης καταγγελιών το οποίο να είναι κοινό μεταξύ όλων των φορέων στο πλαίσιο του συστήματος καταγγελιών διαφθοράς.

Η συγκέντρωση και διαχείριση καταγγελιών από έναν φορέα θα έχει σαν επιπλέον αποτέλεσμα την επεξεργασία στατιστικών στοιχείων και την γεωγραφική απεικόνιση των εγκληματικών συμπεριφορών το οποίο θα συμβάλει ουσιαστικά στην πραγματοποίηση στενευμένων δράσεων.

4.7 Έλεγχος «Πόθεν Έσχες»

Η δήλωση περιουσιακής κατάστασης για τους υπαλλήλους και τους αξιωματούχους της Δημόσιας Διοίκησης συντελούν στην πρόληψη της διαφθοράς με δύο τρόπους¹⁶⁵:

- α. Συμβάλλουν στην αποκάλυψη και προσδιορισμό των κεφαλαίων και των συμφερόντων του υπαλλήλου το οποίο με την σειρά του υποβοηθά στον εντοπισμό και στην εκτίμηση της, τυχόν, σύγκρουσης συμφερόντων, έτσι ώστε να αποτρέπεται η συγκρουσιακή κατάσταση (π.χ. αποκλεισμός από την ανάθεση συγκεκριμένων καθηκόντων).
- β. Δίνεται η δυνατότητα σύγκρισης των περιουσιακών στοιχείων (κινητών και ακίνητων) του υπαλλήλου, σε διάφορα στάδια και θέσεις της υπηρεσιακής του πορείας.

Η ελληνική πολιτεία καθόρισε με το Ν. 3213/2003 (ΦΕΚ Α' 309/31-12-2003)¹⁶⁶ τους υπόχρεους δήλωσης¹⁶⁷, τον φορέα υποβολής¹⁶⁸ καθώς και το περιεχόμενο της δήλωσης¹⁶⁹.

Με την τροποποίηση δε που επήλθε στον αρχικό νόμο (Ν. 4281/2014 και 4389/2016) προβλέφθηκε η δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής των δηλώσεων

¹⁶⁵ Βλ. Κ. Γώγου, «Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2000, σελ. 42.

¹⁶⁶ «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων».

¹⁶⁷ Βλ. Άρθρο 1 Ν. 3213/2003.

¹⁶⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν. 3213/2003 τα όργανα ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης είναι: (α) η Επιτροπή Ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης της Βουλής των Ελλήνων, (β) η Γ' Μονάδα Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης - Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, (γ) ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης - (Γ.Ε.Δ.Δ.) και (δ) ο Εποπτεύων την Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας καθώς και την Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Εισαγγελικός Λειτουργός της Εισαγγελίας Εφετών Αθηνών.

¹⁶⁹ Βλ. Άρθρο 2 ν. 3213/2003.

περιουσιακής κατάστασης «πόθεν έσχες» του συνόλου των υπόχρεων στο πληροφοριακό σύστημα «ΠΟΘΕΝ» μέσω της ηλεκτρονικής διεύθυνσης www.pothen.gr.

Η πρόβλεψη ηλεκτρονικής υποβολής των δηλώσεων βελτιώνει την αποδοτικότητα των μηχανισμών υποδοχής και ελέγχου των δηλώσεων αφού ο έλεγχος πραγματοποιείται ηλεκτρονικά το οποίο συνεπάγεται ταχύτερο και αποτελεσματικότερο έλεγχο. *«Διασφαλίζεται έτσι ότι τα πρόσωπα εκείνα, που είναι εκτεθειμένα σε καίριες θέσεις εξουσίας, θα ελεγχθούν αποτελεσματικά τόσο ως προς την περιουσία τους όσο και ως προς τα οικονομικά συμφέροντα, που έχουν δηλώσει, επιτυγχάνοντας έτσι τους σκοπούς, που ο ν. 3213/2003 έχει θέσει»¹⁷⁰.*

Στην Δ.Ε.Υ. από έτος 2006 συστάθηκε το Τμήμα Παραλαβής και Ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (άρθρο 5Α του π.δ.179/1999, όπως προστέθηκε με το π.δ.106/2006) αρμόδιο για την παραλαβή, την ταξινόμηση και τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των:

- 1 Αστυνομικού προσωπικού, καθώς και το προσωπικό του Πυροσβεστικού Σώματος
- 2 Σωφρονιστικών υπάλληλων και οι εξωτερικών φρουρών των καταστημάτων κράτησης και
- 3 Προϊστάμενων Δασαρχείων και Δασονομείων.

Δεδομένης της εμπειρίας των στελεχών της Δ.Ε.Υ. σε έλεγχο δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης προτείνεται η διεύρυνση των δυνατοτήτων της Υπηρεσίας κατ' αναλογία με τον θεσμό του Γενικού Επιθεωρητή Δημοσίας Διοίκησης.

Οι αρμοδιότητες του Γενικού Επιθεωρητή Δημοσίας Διοίκησης ο οποίος αποτελεί όργανο ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης¹⁷¹, ενισχύθηκαν με

¹⁷⁰ Βλ. Ετήσια Έκθεση ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ έτους 2017, σελ. 105.

¹⁷¹ Στον Γ.Ε.Δ.Δ. υποβάλλουν Δήλωση Περιουσιακής Κατάστασης σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρ. 1 και της παρ. 1 του άρθρ. 3 του ν. 3213/03 οι κάτωθι:

- Τα Μέλη όλων των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου του Δημοσίου, οι προϊστάμενοι οργανικών μονάδων οποιασδήποτε Υπηρεσίας Επιθεώρησης, Εσωτερικού Ελέγχου ή Εσωτερικών Υποθέσεων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, καθώς και οι υπάλληλοι των μονάδων αυτών που ασκούν οποιαδήποτε ελεγκτικά καθήκοντα.
- Οι Προϊστάμενοι των Διευθύνσεων των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.) του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.
- Ο Πρόεδρος, τα μέλη και οι υπάλληλοι της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης.

τις διατάξεις του άρθρου 80 παρ. 3 του Ν. 4478/2017 (ΦΕΚ Α' 91/23-6-217), αφού πλέον μπορεί να διεξάγει έλεγχο περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) οποιουδήποτε λειτουργού, οργάνου ή υπαλλήλου του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, εφ' όσον αυτός δεν είναι υπόχρεος υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης.

Η χορήγηση ανάλογης αρμοδιότητας διευρύνει τις δυνατότητες της Δ.Ε.Υ. και ευθυγραμμίζεται με τις γενικότερες αρμοδιότητες που της έχουν δοθεί (Ν. 3103/2003) και αφορούν την διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη εγκλημάτων διαφθοράς από υπαλλήλους και λειτουργούς του ευρύτερου δημόσιου τομέα¹⁷².

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την παρούσα μελέτη παρουσιάζει η πρόβλεψη των προσώπων που σύμφωνα με το Ν. 3231/2003 είναι υπόχρεοι για την υποβολή Δήλωσης Περιουσιακής Κατάστασης (ΔΠΚ) ειδικότερα τον τομέα της Υγείας.

Στην περίπτωση κα' του άρθρου 1 του προαναφερόμενου νομοθετήματος αναφέρεται ότι υπόχρεοι δήλωσης Δ.Π.Κ. είναι: *οι ιατροί Διευθυντές και Συντονιστές Διευθυντές που υπηρετούν στα νοσοκομεία και τα Κέντρα Υγείας του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ), στα στρατιωτικά νοσοκομεία, σε πανεπιστημιακά νοσοκομεία, κλινικές και εργαστήρια, καθώς και στο Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας (ΠΕΔΥ).*

Ο περιορισμός της υποχρέωσης δήλωσης Δ.Π.Κ. μόνο των Διευθυντών και Συντονιστών Διευθυντών που εργάζονται σε μονάδες του Ε.Σ.Υ. προκαλεί εύλογα ερωτήματα για τον βαθμό αποτελεσματικού ελέγχου δηλώσεων «πόθεν έσχες» στον ιατρικό τομέα σε συνδυασμό με το γεγονός ότι από το σύνολο των Φορέων Καταπολέμησης της Διαφθοράς στην Ελλάδα (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., Γ.Ε.Δ.Δ., Δ.Ε.Υ., Δ.Ο.Α. κλπ.) ο τομέας Υγείας αποτελεί τον πλέον ευάλωτο στην εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς¹⁷³.

Ο μέσος πολίτης που αναφέρεται σε διαφθορά στον τομέα υγείας έχει κατά νου την δωροδοκία, το λεγόμενο «φακελάκι» το οποίο δίνεται στους που επιλαμβάνονται επι ιατρικών περιστατικών και όχι στα διευθυντικά στελέχη των μονάδων υγείας.

Επιβάλλεται λοιπόν η διεύρυνση της εν λόγω πρόβλεψης, ώστε το σύνολο των ιατρών του Ε.Σ.Υ. να είναι υπόχρεο δήλωσης Δ.Π.Κ. ώστε να πραγματοποιείται

¹⁷²Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το έτος 2017 η Δ.Ε.Υ. δέχτηκε 244 καταγγελίες που αφορούσαν υπαλλήλους του ευρύτερου δημόσιου τομέα και διεκπεραίωσε 136 δικογραφίες που αφορούσαν, ομοίως, υπαλλήλους δημοσίου τομέα. (βλ. σχετικά Ετήσια Έκθεση Δ.Ε.Υ. έτους 2017).

¹⁷³ Βλ. σχετικά παρ. 2.7 του παρόντος.

καθολικός έλεγχος και στο κομμάτι εκείνο των δημοσίων υπαλλήλων (ιατρών ΕΣΥ) οι οποίοι για τους οποίους έχει καταγραφεί πλήθος περιστατικών διαφθοράς.

4.8 Παροχή κινήτρων για την υποβολή καταγγελιών -ενεργοποίηση νομοθεσίας

Ένα από τα σημαντικότερα κίνητρα για την υποβολή καταγγελιών είναι τα οικονομικά κίνητρα που είναι σε θέση να προσφέρει η πολιτεία στον καταγγέλλοντα. Η παροχή αυτή αποτελεί ένα θετικό στοιχείο στην προσπάθεια της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος και της ανάδειξης σοβαρών καταγγελιών που σχετίζονται με την διαφθορά.

Θεωρείται σημαντικό το προσωπικό όφελος του καταγγέλλοντα να συνδυάζεται με το οικονομικό όφελος που είναι δυνατόν να παρέχει οικονομική στήριξη στον ίδιο για να αντιμετωπίσει τις επερχόμενες συνέπειες της καταγγελίας του, π.χ. τα νομικά έξοδα από την επιβολή αντιποίνων σε βάρος του και επιπρόσθετα να αποφέρει κολοσσιαία χρηματικά ποσά στα κρατικά ταμεία¹⁷⁴.

Η ελληνική νομοθεσία έχει προχωρήσει στην ψήφιση ευνοϊκών μέτρων τα οποία προβλέπουν την χορήγηση αμοιβής στους καταγγέλλοντες. Ο Ν. 3610/2007 (ΦΕΚ Α' 258/22-11-2007) όπως τροποποιήθηκε με τους Ν. 2842/2010 (ΦΕΚ Α' 58/23-4-2010) και Ν. 4139/2013 (ΦΕΚ Α' 74/20-3-2013) στο άρθρο 7β προβλέπει:

«2. Όποιος καταγγείλει και πιστοποιηθεί σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 δωροδοκία υπαλλήλου φορολογικής ή τελωνειακής αρχής, δικαιούται από το Δημόσιο αμοιβής. Η αμοιβή ισούται με το 1/4 της χρηματικής ποινής που επιβάλλεται σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο και καταβάλλεται μετά την είσπραξή της στον δικαιούχο, με ευθύνη της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Οικονομικών.

3. Όποιος καταγγείλει και πιστοποιηθεί φορολογική ή τελωνειακή παράβαση δικαιούται από το Δημόσιο αμοιβής. Η αμοιβή ισούται με το 1/10 των προστίμων που εισπράχθηκαν για την παράβαση και καταβάλλεται μετά την είσπραξή τους στον δικαιούχο, με ευθύνη της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Οικονομικών.

¹⁷⁴ Στις ΗΠΑ από το 1987 όπου ψηφίστηκε ο νόμος περί ψευδών ισχυρισμών (False Claims Act) (βλ. υποσημείωση 161) καταβλήθηκαν μέχρι το 2012, περίπου 3 δισ. Δολάρια σε πληροφοριοδότες που ενήργησαν βάσει του ανωτέρω νομοθετήματος.

ΠΗΓΗ: <https://www.economist.com/news/2011/11/17/year-of-the-bounty-hunter>
[Πρόσβαση 15-2-2019].

4. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών ρυθμίζονται οι ειδικότερες προϋποθέσεις, η αρμόδια υπηρεσία και η διαδικασία καταβολής στους δικαιούχους της αμοιβής που προβλέπεται στις προηγούμενες παραγράφους του άρθρου αυτού.»

Το εν λόγω νομοθέτημα το οποίο προβλέπει συγκεκριμένα οικονομικά ανταλλάγματα σε άτομα που υποβάλλουν καταγγελίες σε βάρος υπαλλήλου φορολογικής ή τελωνειακής αρχής ή για θέματα φορολογικής ή τελωνειακής παράβασης αποτελεί ουσιαστικό και συγκεκριμένο κίνητρο για οποιονδήποτε επιθυμεί να συνεισφέρει στην καταπολέμηση της διαφθοράς αναδεικνύοντας (σοβαρές και όχι ανυπόστατες) υποθέσεις από τις οποίες ζημιώνεται το Κράτος με θετικές οικονομικές συνέπειες για τον κρατικό προϋπολογισμό.

Η προαναφερθείσα πρόβλεψη, παρόλη την κρισιμότητα και σπουδαιότητά της έχει καταστεί ανενεργή καθ' ότι δεν έχει εκδοθεί η σχετική απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (παρ. 4) σχετικά με τις ειδικότερες προϋποθέσεις. Η γενικότερη στρατηγική λοιπόν του νομοθέτη για την αποκάλυψη φαινομένων παραβατικής συμπεριφοράς σε φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις δεν έχει τεθεί ακόμη σε λειτουργία, αποστερώντας με αυτόν τον τρόπο τόσο από την πολιτεία όσο και από τους μηχανισμούς που έχουν επιφορτιστεί με την καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς όπως οι Δ.Ε.Υ. και Δ.Ο.Α. σημαντικότετου εργαλείου.

Επιβάλλεται η ενεργοποίηση του σημαντικού αυτού μέτρου, εστιάζοντας βέβαια στην αποτροπή «εργαλειοποίησής» του μέσω της υποβολής ανυπόστατων καταγγελιών με μοναδικό στόχο την χρηματική ανταμοιβή και στην ανάδειξη και προβολή του με ισχυρές επικοινωνιακές στρατηγικές με επίκεντρο άτομα που επωμίστηκαν σοβαρούς κινδύνους για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος.

Συμπεράσματα

Όπως τονίστηκε στην παρούσα εργασία η διαφθορά είναι ένα πολυδιάστατο φαινόμενο που έχει εισχωρήσει και έχει διαβάλλει την πλειοψηφία της Δημόσιας Διοίκησης. Το επαχθές αυτό φαινόμενο αφορά όχι μόνο τα πολιτικά όργανα του κράτους, άλλα την κοινωνία ολόκληρη, δοθέντος ότι ταυτίζεται με την αδικία, την ανισότητα, την έλλειψη διαφάνειας, τον αθέμιτο ανταγωνισμό και τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Στο σύγχρονο περιβάλλον η Δημόσια Διοίκηση έχει μετατραπεί από απλό εκτελεστικό όργανο και εφαρμοστή της νομοθεσίας σε διαμορφωτικό παράγοντα των κοινωνικοοικονομικών σχέσεων. Η σύγχρονη οικονομική και κοινωνική ζωή, η τεχνολογική ανάπτυξη και η παγκοσμιοποίηση έχουν επιφέρει την διόγκωσή της και κατ' επέκταση μεγαλύτερη εξάρτηση στους πολίτες τους οποίους καλείται να υπηρετήσει προς τέρψη του δημοσίου συμφέροντος.

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που συνδέεται με το φαινόμενο της διαφθοράς είναι ο εννοιολογικός προσδιορισμός της. Με αφετηρία τις διάφορες επιστημονικές «οπτικές», η διαφθορά έχει λάβει ποικίλους ορισμούς. Η σπουδαιότητα όμως της απόδοσης εννοιολογικού ορισμού στην διαφθορά καθίσταται αναγκαίος διότι, αφενός, επιτρέπει την μελέτη του φαινομένου και αφετέρου επιτρέπει την αναγνώριση των οικονομικών, κοινωνικών και άλλων γενεσιουργών της παραγόντων καθώς και του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο εκδηλώνεται, επιτρέποντας έτσι στον μελετητή, να αναζητήσει μεθόδους «άμυνας» έναντι του φαινομένου αυτού.

Στην εποχή μας είναι ξεκάθαρα εμφανές ότι η αντιμετώπιση της διαφθοράς απαιτεί την κινητοποίηση της διεθνούς κοινότητας και την δημιουργία ενός κοινού μετώπου μέσω κοινών μηχανισμών (διεθνή συνεργασία, εκδόσεις καταδικασθέντων προσώπων, εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων κ.λπ.) οι οποίοι θεσμοθετούνται κατόπιν διεθνών Συμβάσεων. Επιπλέον η αποτελεσματική αντιμετώπιση σε εθνικό επίπεδο επιβάλλει τον εμπλουτισμό της εγχώριας νομοθεσίας και στρατηγικής με στοιχεία και καλές πρακτικές της διεθνούς εμπειρίας και γενικότερα τη διατήρηση δίαυλων επικοινωνίας μεταξύ των χωρών.

Οι σημαντικότεροι τομείς που αποτελούν συνθετικό στοιχείο της στρατηγικής αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης είναι η νομοθετική, η εκτελεστική και η δικαστική εξουσία, η διαφανής λειτουργία των

δημόσιο υπηρεσιών, η πρόσληψη του προσωπικού και η ορθή και αποτελεσματική λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών. Επίσης είναι απαραίτητη η κινητοποίηση και η συμμετοχή των πολιτών στην μάχη κατά της διαφθοράς και η γενικότερα η σχετική επιμόρφωσή τους στο ζήτημα με έμφαση στις συνέπειες που επιφέρει στο κοινωνικό σύνολο.

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση δεν αποτελεί εξαίρεση από την συνολικότερη «διάβρωση» που παρατηρείται σε όλα τα δημοκρατικά πολιτεύματα παγκοσμίως. Η Ελλάδα διακατέχεται από μια βαθιά ριζωμένη διαφθορά την οποία αποδέχεται ως κάτι φυσιολογικό και αυτονόητο, η οποία είναι αποτέλεσμα των πελατειακών σχέσεων και προσπάθειας υπονόμευσης της ορθής και δίκαιης λειτουργίας των θεσμών. Η «υπολειτουργία» της δημοκρατίας, η δυσχέρεια στην οικονομική ανάπτυξη και η έλλειψη του κράτους δικαίου είναι μόνο οι σημαντικότερες συνέπειες από την ύπαρξη της διαφθοράς¹⁷⁵.

Η ελληνική κοινωνία συμφιλώνεται, από μικρή ηλικία, με αυτή την πραγματικότητα, την αποδέχεται θεωρώντας την ως συστατικό στοιχείο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και κάθε προσπάθεια καταπολέμησης του φαινομένου είναι καταδικασμένη να αποτύχει. Ο συμμετέχων στην διαφθορά πολίτης πετυχαίνει να λάβει αυτά που επιθυμεί ή δικαιούται μέσω ρουσφετιού, παράνομης σχέσης και άτυπης διευκόλυνσης. Από την άλλη πλευρά, οι «άρχοντες» του κράτους για ένα πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα, όχι μόνο συναίνεσαν και ανέχθηκαν τη διόγκωση της διαφθοράς αλλά ανάγκασαν την ελληνική κοινωνία να ανέχεται παρανομίες, σκάνδαλα και την υπονόμευση του κράτους δικαίου.

Σε ένα τέτοιο περιβάλλον τεράστιας ποικιλίας και ειδών διαφθοράς στην Ελλάδα, η Ελληνική Αστυνομία με την δημιουργία δύο ειδικών μονάδων, της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων και της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας καλείται να συμβάλλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της και επιστροφή στους πολίτες του αισθήματος ύπαρξης κράτους δικαίου και αρχής της νομιμότητας στις πράξεις της Δημόσιας Διοίκησης. Η ελληνική Πολιτεία με την πρόβλεψη ιδρύσεως των δύο αυτών εξειδικευμένων αστυνομικών μονάδων έκανε πράξη αυτό που επιβάλλεται να εφαρμοστεί για την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς:

¹⁷⁵ Βλ. Κ. Σιμόπουλου, «Η Διαφθορά της Εξουσίας», Εκδόσεις Πιρόγα, Αθήνα, 2003, σελ. 32.

- Παραδοχή και διαπίστωση της φύσης και της έκτασης του φαινομένου.
- Βούληση να παταχθεί.
- Ειδικό νομοθετικό πλαίσιο.
- Στελέχωση με κατάλληλο προσωπικό.
- Καθορισμός συγκεκριμένης στρατηγικής δράσης και λειτουργίας και αυστηρή τήρηση αυτής.

Τα μέχρι στιγμής αποτελέσματα μπορούν να χαρακτηριστούν μόνο θετικά, ωστόσο το περιθώριο βελτίωσης και περαιτέρω δράσης είναι μεγάλα. Το διεθνές πλαίσιο και η διεθνής συνεργασία με παρόμοιους Οργανισμούς και ειδικές Υπηρεσίες μπορούν να συμβάλλουν προς αυτή την κατεύθυνση.

Στην παρούσα διπλωματική εργασία παρουσιάστηκαν συγκεκριμένες δράσεις, η υιοθέτηση των οποίων θα είχε ως επακόλουθο την βελτίωση της δράσης των ειδικών Σωμάτων της Ελληνικής Αστυνομίας που, κατά κοινή ομολογία, αποτελούν την προμετωπίδα της ελληνικής Πολιτείας στην προσπάθεια της για περιορισμό του φαινομένου της διαφθοράς.

Δεν πρέπει να παραληφθεί και η συμβολή της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς η οποία από ιδρύσεώς της (2015) με το συντονιστικό και στρατηγικό ρόλο στον τομέα αντιμετώπισης της διαφθοράς που της ανατέθηκε, αντιστρέφει το κλίμα στην μέχρι τώρα αποσπασματική και αδύναμη βούλησης της πολιτείας να θεραπεύσει στην ρίζα τους τις πρακτικές που γεννούν, αναπαράγουν και διογκώνουν την διαφθορά. Η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. συμβάλλει στην πρόληψη, όσο και στην αντιμετώπιση του φαινομένου, μέσω συνεκτικών δράσεων, του εντοπισμού των υφιστάμενων εστιών διαφθοράς και της εξάλειψης αυτών, της ποινικής δίωξης και επιβολής κυρώσεων, της ευαισθητοποίησης και αλλαγής της συμπεριφοράς και της αντίληψης στα σχετικά θέματα, αλλά και των ισχυρών μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου.

Η διαφθορά και αναγνώρισή της ως ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα παγκοσμίως οφείλεται σε ένα μεγάλο βαθμό στην θέληση και στο θάρρος απλών πολιτών που αρνήθηκαν να παραμείνουν σιωπηλοί και οργανωμένοι σε συλλογικότητες ανάγκασαν τις εθνικές κυβερνήσεις και τους διεθνείς οργανισμούς να

ενσκήψουν στο πρόβλημα και να αναγνωρίσουν ότι απαιτείται σθεναρή αντίδραση απέναντι στο φαινόμενο αυτό.

Αυτή η δύναμη των απλών πολιτών αποτελεί εφελκυστικό σημείο αναφοράς για όλους τους πολίτες του κόσμου ώστε να συμβάλλουν, ατομικά και συλλογικά, στην καταπολέμηση της μάστιγας της διαφθοράς. Η Δημόσια Διοίκηση με ολοκληρωμένες και συντονισμένες δράσεις αλλά και οι ίδιοι οι πολίτες μπορούν να στοχεύουν σε μία κοινωνία που χαρακτηρίζεται από ισότητα, νομιμότητα και εμπιστοσύνη μεταξύ των διοικούντων και των διοικουμένων.

Πηγές - Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Μ. Βενετσανοπούλου, «Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση- Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, Δεκέμβριος 2014.

Θ. Γεωργιάδης, «Ησιόδου: Έργα και Ημαίραι», Εκδόσεις Σύγχρονοι Ορίζοντες, Αθήνα 2003.

Κ. Γώγος, «Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2000.

Χ. Δημόπουλος, «Η Διαφθορά», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2005.

Χ. Ζαραφονίτου «Εμπειρική εγκληματολογία», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2004.

Δ. Ζιούβας, «Συστηματική προσέγγιση και προτάσεις καταπολέμησης των εγκλημάτων διαφθοράς- Εισαγωγική μελέτη», Εκδόσεις Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ακεραιότητας Αθήνα, 2015.

Π. Κονδύλης «Έργα Νίκολο Μακιαβέλλι Ι», Εκδόσεις Κάλβος, Αθήνα, 1984.

Α. Κοντός, «Αριστοτέλης Αθηναίων Πολιτεία. Το Πολίτευμα των Αθηναίων», Εκδόσεις Μυρμιδόνες, Αθήνα, Απρίλιος 2016.

Δ. Κόρσος, «Διοικητικό Δίκαιο. Γενικό Μέρος», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1995.

Ν. Κτενιάδης, «Ιστορία της Ελληνικής χωροφυλακής (1833-1933)» Α τόμος, Εκδόσεις Κήρυκος Δημόσιας Ασφάλειας, Αθήνα, 1931.

Κ. Κωνσταντόπουλος, «Οι νόμοι του Σόλωνα», Εκδόσεις Παλαιολόγος, Αθήνα, 2003.

Ε. Λαμπροπούλου, «Κοινωνικός έλεγχος του εγκλήματος», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1995.

Β. Μανδηλάρας (επιμ.) «Δημοσθένης κατά Τιμοκράτους-Κατά Αριστογείτονος Α' Άπαντα 8», Εκδόσεις Κάκτος, Αθήνα, 1992.

- Β. Μανδηλάρας (μτφ), *«Ισοκράτης: Άπαντα»*, τόμος 4^{ος}, Εκδόσεις Κάκτος, Αθήνα, Δεκέμβριος 1993.
- Α. Μανιτάκης, *«Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1994.
- Λ. Μπαμπαλιούτας, *«Το σύγχρονο Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης»*, τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2013.
- Α. Νικολοπούλου (επιμ.) *«Κράτος και Διαφθορά»*, Εκδόσεις Σιδέρης Ι., Αθήνα, Ιούνιος 1998.
- Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη, *«Έλεγχος Διοίκησης»* τόμος Β. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006.
- Ζ. Παπαϊωάννου *«Ελληνική αστυνομία & λοιποί φορείς άσκησης αστυνόμευσης»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006.
- Δ. Πρόντζας, *«Διαφθορά και κοινωνία»*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003.
- Δ. Ραϊκος, *«Δημόσια διοίκηση και διαφθορά»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006.
- Κ. Σιμόπουλος, *«Η Διαφθορά της Εξουσίας»*, Εκδόσεις Πιρόγα, Αθήνα, 2003.
- Ν. Σκουτερόπουλος (μτφ) *«Πλάτων: Πολιτεία»*, Εκδόσεις Πόλις, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, Φεβρουάριος 2014.
- Ε. Σπηλιωτόπουλος, *«Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου»*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, τόμος 1^{ος}, Αθήνα, 2017.
- Η. Σπυρόπουλος *«ΠΛΑΤΩΝ: ΜΥΘΟΙ»*, Τόμος Α', Εκδόσεις Ζήτηρος. Αθήνα, 2005.
- Ε. Στεργιούλης, *«Η Ελληνική Αστυνομία κατά τη περίοδο της μεταπολίτευσης 1975-1995»*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2001.
- Ε. Στεργιούλης *«Κοινωνιολογία της Αστυνομίας»*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008.
- Δ. Στίγγας, *«Η Διαφθορά - Έννοια, επιπτώσεις και αιτίες»*, 2011, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κομοτηνή.

A. Τάχος, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

K. Χρυσόγονος, «Η ιδιωτική δημοκρατία, από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία», Εκδόσεις Επίκεντρο, Αθήνα, 2009.

Ξενόγλωσση

E. About. «*Η Ελλάδα του Όθωνα*», (μτφ. και επιμ. Α. Κομνηνέλλη), Εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα, Ιανουάριος 2018.

A. Ades, & R. Di Tella. «*Rents, competition and corruption*», Εκδόσεις The American Economic Review, τεύχος 89, Σεπτέμβριος 1999.

S. R. Ackerman, «*International Handbook on the Economics of Corruption*», Εκδόσεις Edward Elgar, ΗΠΑ, 2006.

J. K. Arvin, «*Corruption: A Review*». *Journal of economic Surveys*, τεύχος 15, Φεβρουάριος 2001.

J. Cartier-Bresson, «*The Causes and Consequences of Corruption: Economic Analyses and Lessons Learnt*», Εκδόσεις Ο.Ο.Σ.Α., Παρίσι, 2000.

R. Goel & M. Nelson, «*Corruption and the government size: A disaggregated analysis*», Εκδόσεις Public Choice, τεύχος 97, 1998.

A. J. Heidenheimer & M. Johnston, «*Political Corruption: Concepts and Contexts*», Εκδόσεις Transaction Publishers, 1989.

R. Klitgaard, R. MacLean-Abaroa & H. Lindsey Parris, «*A practical approach to dealing with municipal malfeasance*», Εκδόσεις UNDP/UNCHS/World Bank-UMP, τεύχος 7, 1996.

J.G. Lambsdorff «*The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory Evidence and Policy*» Εκδόσεις Πανεπιστήμιο Cambridge University Press, Cambridge Ηνωμένου Βασιλείου, 2007.

M. Lisciandra, «*A Review of the Causes and Effects of Corruption in the Economic Analysis*» στο S. Caneppele & F. Calderoni (επιμ.) «*Organized Crime, Corruption, and Crime Prevention*», Εκδόσεις Springer International Publishing, Switzerland, 2014.

J. S. Nye, «*Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*». *The American Political Science Review*, τεύχος 61, Ιούνιος 1967.

M. Punch, «*Coping with corruption in a borderless world: proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference*», Εκδόσεις Kluwer Law and Taxations Publishers, 1993.

M. Robinson, «*Corruption and development: An introduction*». *The European Journal of Development Research*, τεύχος 10, Ιούνιος 1998.

J.J. Rousseau, «*Το κοινωνικό συμβόλαιο*», (μτφ. και επιμ. Δανάη και Νίκος Κουχτσόγλου), Εκδόσεις Λύρα, Αθήνα, 1957.

J.J. Rousseau, «*Πραγματεία περί της καταγωγής και των θεμελίων της ανισότητας ανάμεσα στους ανθρώπους*», (μτφ. και επιμ. Μ. Αλεξίου-Καναγκίνη), Εκδόσεις Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα, 2010.

V. Tanzi & H. Davoodi, «*Corruption, growth, and public finances*», Εκδόσεις International Monetary Fund, Νοέμβριος 2000.

M. Wiehen, «*Citizens against corruption: Calling Governments to Account. No Longer Business as Usual Fighting Bribery and Corruption*», Εκδόσεις OECD, 2000.

Λεξικά

Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας (Β' έκδοση), εκδόσεις Κέντρο Λεξικολογίας Ε.Π.Ε., Αθήνα, Ιανουάριος 2002.

«*Dictionary of Law, 5th edition*» εκδόσεις A&C Black Publishers LTd, Λονδίνο, 2009.

Περιοδικά

Αστυνομικά Χρονικά, Τεύχος 1^ο, Αθήνα, 1 Ιουνίου 1953.

Νόμοι

N. 1370/1918 (ΦΕΚ Α' 97/3-5-1918).
N. 1481/1984 (ΦΕΚ Α' 152/8-10-1984).
N. 2461/1919 (ΦΕΚ Α' 176/5-8-1920).
N. 2656/1998 (ΦΕΚ Α' 265/1-12-1998).
N.2713/1999 (ΦΕΚ Α' 89/30-4-1999).
N. 2802/2000 (ΦΕΚ Α' 47/3-3-2000).
N. 2803/2000 (ΦΕΚ Α' 48/3-3-2000).
N. 2842/2010 (ΦΕΚ Α' 58/23-4-2010).
N. 2957/2001 (ΦΕΚ Α' 260/12-11-2001).
N. 3023/2002 (ΦΕΚ Α' 146/25-6-2002).
N. 3074/2002 (ΦΕΚ Α' 296/4-12-2002).
N. 3126/2003 (ΦΕΚ Α' 66/19-3-2003).
N. 3320/2005 (ΦΕΚ Α' 48/23-2-2005).
N. 3327/2005 ΦΕΚ Α' 70/11-3-2005).
N. 3560/2007 (ΦΕΚ Α' 103/14-5-2007).
N. 3610/2007 (ΦΕΚ Α' 258/22-11-2007).
N.3666/2008 (ΦΕΚ Α' 105/20-6-2008).
N. 3691/2008 (ΦΕΚ Α' 166/05-08-2008).
N. 3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112/13-7-2010).
N. 3932/2011 (ΦΕΚ Α' 49/10-03-2011).
N.3943/2011 (ΦΕΚ Α' 66/31-03-2011).
N. 3961/2011 (ΦΕΚ Α' 97/29-4-2011).
N. 4013/2011(ΦΕΚ Α' 204/15-09-2011).
N. 4022/2011 (ΦΕΚ Α' 219/3-10-2011).
N. 4057/2012 (ΦΕΚ Α' 54/14-3-2012).
N. 4139/2013 (ΦΕΚ Α' 74/20-3-2013).
N. 4170/2013 (ΦΕΚ Α' 163/12-07-2013).
N. 4152/2013 (ΦΕΚ Α' 1079-5-2013).
N. 4254/2014 (ΦΕΚ Α' 85/07-04-2014).
N. 4281/2014 (ΦΕΚ Α' 160/08-08-2014).
N. 4304/2014 (ΦΕΚ Α' 234/23.10.2014).
N. 4312/2014 (ΦΕΚ Α' 260/12-12-2014).

N. 4320/2015 (ΦΕΚ Α' 37/7-3-2016).
N. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94/14-8-2015).
N.4370/2016 (ΦΕΚ Α' 3707-03-2016).
N.4389/2016 (ΦΕΚ Α' 94/27-05-2016).
N. 4446/2016 (ΦΕΚ Α' 240/22-12-2016).
N.4472/2017 (ΦΕΚ Α' 74/19-05-2017).
N. 4478/2017 (ΦΕΚ Α' 91/23-06-2017).
N.4506/2017 (ΦΕΚ Α' 191/12-12-2017).
N.4509/2017 (ΦΕΚ Α' 201/22-12-2017).
N.4512/2017 (ΦΕΚ Α' 5/17-01-2018).
N. 4557/2018 (ΦΕΚ Α' 139/30-7-2018).
Νόμος «Περί Συστάσεως των Δήμων» (ΦΕΚ 3/10-1-1834).

Άρθρα

Φωτεινή Καλλίρη «Κρουσταλάκης: Δεν μετανιώνω για τίποτα...», Καθημερινή, 29-6-2003

ΠΗΓΗ: <http://www.kathimerini.gr/154975/article/epikairothta/ellada/kroystalakhs-den-metaniwnw-gia-tipota> [Πρόσβαση 30-09-2018].

Ι. Πανούσης, «Η Διαφθορά: καρκίνωμα της Δημοκρατίας ή της κομματοκρατίας;», 25-10-2018

ΠΗΓΗ: <http://www.capital.gr/arthra/3323750/i-diafthora-karkinoma-tis-dimokratias-i-tis-kommatokratias> [Πρόσβαση 30-10-2018].

Δ. Μανιφάβα, «Ισχυρή η αντίληψη περί διαφθοράς στην Ελλάδα», Καθημερινή, 5-7-2018

Διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/973274/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/isxyrh-h-antilhyh-peri-diaf8oras-sthn-ellada> [Πρόσβαση 30-10-2018].

Εκθέσεις

Ετήσια Έκθεση 2017 Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου, Ιούλιος 2018.

Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, «Διαφάνεια- Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς», Ιανουάριος 2013.

Εθνικό σχέδιο κατά τη διαφθοράς, «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ» που εκπονήθηκε από Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Ιανουάριος 2013.

Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης έτους 2014.

Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης έτους 2017

Ετήσια έκθεση Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς Μάρτιος 2015-Ιούνιος 2016.

Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς έτους 2016.

Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς έτους 2017.

Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Συλλογή νομοθεσίας.

Ετήσια Έκθεση Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας έτους 2017.

Ετήσια Έκθεση Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας έτους 2017.

Στατιστικά του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου

Διαθέσιμο στο: http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2018/Flows_2018.htm [Πρόσβαση 12-10-2018].

Transparency International, «The anti-corruption plain language guide», Berlin, 2009, Διαθέσιμο στο:

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide [Πρόσβαση 01-10-2018].

Κείμενα Ε.Ε.

Απόφαση 1999/352/EK, EKAX, EYPATOM

Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999D0352&from=EN>

[Πρόσβαση 3-10-2018].

Ανακοίνωση της επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με την σφαιρική πολιτική της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της δωροδοκίας, Βρυξέλες, 28 Μαΐου 2003

Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0317&from=EN> [Πρόσβαση 2-10-2018].

Παράρτημα για την Ελλάδα της Έκθεσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την διαφθορά, Βρυξέλλες, 3.2.2014 COM(2014) 38 final - ANNEX 8.

Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_greece_chapter_el.pdf [Πρόσβαση 30-10-2018].

Σχέδιο Δράσης της Ε.Ε. κατά του οργανωμένου εγκλήματος (Action Plan against organized crime).

Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997XG0815&from=EN> [Πρόσβαση 20-10-2018].

Ιστοσελίδες

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/crim/dt/919/919585/919585el.pdf [Πρόσβαση 29-9-2018].

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44> [Πρόσβαση 1-10-2018].

<http://www.isth.gr/images/uploads/files/flyer-diaf.pdf> [Πρόσβαση 30-9-2018].

https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf [Πρόσβαση: 29-9-2018].

<https://news.un.org/en/story/2018/12/1027971> [Πρόσβαση 12-12-2018].

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-10/secretary-generals-remarks-security-council-corruption-conflict> [Πρόσβαση 12-12-2018].

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> [Πρόσβαση 30-09-2018].

[https://www.liberal.gr/admin/uploads/1471489-GrecoRC4\(2017\)20-Final-gre-Greece-PUBLIC.doc.pdf](https://www.liberal.gr/admin/uploads/1471489-GrecoRC4(2017)20-Final-gre-Greece-PUBLIC.doc.pdf) [Πρόσβαση 30-10-2018].

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-8-2018-000021_EL.html?redirect

<http://www.kathimerini.gr/973274/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/isxyrh-h-antilhyh-peri-diaf8oras-sthn-ellada> [Πρόσβαση 30-10-2018].

<http://www.transparency.gr/2018/02/21/%CE%BF-%CE%B4%C> [Πρόσβαση 30-10-2018].

http://proslipsis.gr/cmCat_treePrd.php?&cm_catid=69&cm_prdid=650 [Πρόσβαση 30-09-2018].

<https://www.coe.int/el/web/about-us/values> [Πρόσβαση 02-11-2018].

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997XG0815&from=EN> [Πρόσβαση 20-10-2018] [Πρόσβαση 2-10-2018].

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=en> [Πρόσβαση 2-10-2018].

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0317&from=EN>

http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=20z-Lk2_sw%3D&tabid=253 [Πρόσβαση 1-10-2018].

http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/50414/SR_Business_Pulse_2017.pdf [Πρόσβαση 05-11-2018].

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn06.pdf> [Πρόσβαση 1-11-2018].

<https://www.publicissue.gr/14830/institutions-2018/> [Πρόσβαση 12-12-2018].

https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=e2d96e26-21b2-4270-9a64-f8defaf8d5fd [Πρόσβαση 11-12-2018].

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6403> [Πρόσβαση 12-12-2018].

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=49&Itemid=40&lang= [Πρόσβαση 18-12-2018].

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=65262&Itemid=378&lang= [Πρόσβαση 20-12-2018].

<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Guidelines-Whistleblower-Protection-Companies-in-Greece-GRE.pdf> [Πρόσβαση 29-12-2018].

https://www.llrmi.com/articles/legal_update/le_integrity_tests/ [Πρόσβαση 30-12-2018].

<https://www.economist.com/news/2011/11/17/year-of-the-bounty-hunter> [Πρόσβαση 15-1-2019].