

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η διαφθορά στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση και οι δημόσιες πολιτικές
καταπολέμησής της. Μελέτη περίπτωσης: Το σκάνδαλο της Siemens»

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Ευσέβεια Βορριά

ΑΜ: 7120Μ013

Αθήνα, 2022

Τριμελής Επιτροπή

Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ευριδίκη Μπέσιλα – Βήκα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)



Copyright © Βορριά Β. Ευσέβεια, 2022

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 Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων της συγγραφέως.

Συντομογραφίες

Ελληνικά ακρωνύμια

- A.A.Δ.Ε.: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
A.Σ.Ε.Π. : Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Γ.Γ.Δ.Ε.: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
Γ.Ε.Γ.Κ.Α.Δ.: Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
Ε.Α.Δ.: Εθνική Αρχή Διαφάνειας
Ε.Δ. : Ένοπλες Δυνάμεις
Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ε.Σ.: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Κ.: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Ε.Τ.Ε.: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
Ε.Φ.Ε.Τ.: Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων
Κ.Ε.Δ.Ε.: Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
Μ.Ε.Ε.: Μονάδες Επιθεωρήσεων και Ελέγχων
Ο.Α.Ε.Δ.: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
Ο.Η.Ε.: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ο.Σ.Α.: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Σ.Ε.Δ.Ε. : Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.: Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. : Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών -
Επικοινωνιών
Σ.Λ.Ε.Ε.: Σύμβαση Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ξένα ακρωνύμια

- A.F.C.O.S.: Anti-fraud coordination service
CPI: Corruptions Perception Index,
E.P.P.O.: European Public Prosecutor's Office
G.R.E.C.O. : Groupe d'États contre la corruption
O.L.A.F.: Office de Lutte Anti-Fraude
N.C.P.A.: Network of Corruption Prevention Authorities

Ευχαριστίες

Με την παρούσα διπλωματική εργασία, η ολοκλήρωση της οποίας σηματοδοτεί και την ολοκλήρωση του κύκλου μεταπτυχιακών σπουδών μου στο Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα μου Επίκουρη Καθηγήτρια Ευαγγελία Μπάλτα, αλλά και όλους τους διδάσκοντες και τους αγαπητούς συμφοιτητές μου, για το εξαιρετικά ενδιαφέρον, ευχάριστο και γόνιμο ακαδημαϊκό έτος που διανύσαμε όλοι μαζί, σε μια περίοδο ιδιόμορφη και δύσκολη για όλους μας.

Περιεχόμενα

ΜΕΡΟΣ Α	10
I. Η έννοια της διαφθοράς στην ελληνική, ευρωπαϊκή και διεθνή έννομη τάξη (θεωρητικές προσεγγίσεις και ορισμοί)	10
II. Η σχέση της έννοιας της «διαφθοράς» με τις έννοιες «δωροδοκία/κακοδιοίκηση/απάτη»	17
III. Οι γενεσιουργοί παράγοντες και οι μορφές εκδήλωσης της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση	23
IV. Η σχέση πελατοκρατίας, διαφθοράς και συνταγματικής νομιμότητας στο πεδίο δράσης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης	27
V. Οι επιρρεπείς στη διαφθορά τομείς της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Περιπτωσιολογία	31
α) Η διαφθορά στον χώρο της υγείας και πρόνοιας	32
β) Η διαφθορά στην τοπική αυτοδιοίκηση	34
γ) Η διαφθορά στον τομέα των δημοσίων έργων και των μεταφορών	35
VI. Οι ευρωπαϊκοί και διεθνείς ελεγκτικοί μηχανισμοί κατά της διαφθοράς	36
α) Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)	37
β) Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (European Court of Auditors)	39
γ) Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (European Investment Bank)	41
δ) Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή (European Public Prosecutor's Office EPPO)	43
ε) Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής (European Ombudsman)	44
στ) Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (Groupe d'États contre la corruption, GRECO)	46
ΜΕΡΟΣ Β	49
I. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως βασικός φορέας υλοποίησης της ελληνικής δημόσιας πολιτικής καταπολέμησης της διαφθοράς	49
II. Δημόσιες πολιτικές κατά της διαφθοράς	58
α) Εθνικές πολιτικές κατά της διαφθοράς	58
i. Το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς	59
ii. Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας	64
iii. Το Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς στην Φορολογική και Τελωνειακή Διοίκηση	67
iv. Το Σχέδιο Δράσης για τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)	68
β) Ευρωπαϊκές πολιτικές κατά της διαφθοράς	70
III. Το οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό κόστος της διαφθοράς. Δείκτες μέτρησης της διαφθοράς	72
ΜΕΡΟΣ Γ	80
Μελέτη περίπτωσης: Το σκάνδαλο της Siemens – Η κορυφαία υπόθεση διαφθοράς στην Ελλάδα	80
Πηγές – Βιβλιογραφία	93

Περίληψη

Η ανάπτυξη περιστατικών διαφθοράς στο χώρο της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ένα διεθνές φαινόμενο, με εκτεταμένες αρνητικές συνέπειες για το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό γίνεσθαι των κρατών. Ως εκ τούτου, η ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών για τη πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς κατέχει πλέον κεντρική θέση στην πολιτική ατζέντα όλων των κρατών.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί αφενός να αποτυπώσει τις βασικές παραμέτρους του εξαιρετικά πολύπλοκου φαινομένου της διαφθοράς, όπως αυτή εκδηλώνεται στο πεδίο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και αφετέρου, να προτείνει ενδεικτικά εργαλεία και μεθόδους διακυβέρνησης που δύνανται να συμβάλουν αποτελεσματικά στη πρόληψη και την καταστολή περιστατικών διαφθοράς στον ελληνικό χώρο.

Ειδικότερα, στο Α' Μέρος γίνεται αναφορά στα βασικά εννοιολογικά στοιχεία της διαφθοράς στην ελληνική, ευρωπαϊκή και διεθνή έννομη τάξη, παραθέτοντας ορισμούς που αποτυπώνονται σε νομοθετικά κείμενα ευρείας αναγνώρισης, στη διάκριση της έννοιας της «διαφθοράς» από τις συχνά ταυτιζόμενες έννοιες «δωροδοκία», «κακοδιοίκηση» και «απάτη», στους παράγοντες που δημιουργούν συνθήκες πρόσφορες για την ανάπτυξη της διαφθοράς στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, στους συνηθέστερους τρόπους εκδήλωσης της διαφθοράς, στη σχέση διαφθοράς και νομιμότητας στην ελληνική έννομη τάξη, αλλά και τους βασικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς της διαφθοράς, σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Στο Β' Μέρος γίνεται αφενός παρουσίαση του καθεστώτος οργάνωσης και λειτουργίας, των αρμοδιοτήτων και των δράσεων της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, ως βασικού φορέα διαχείρισης του φαινομένου της διαφθοράς στον ελληνικό δημόσιο χώρο και αφετέρου, αναφέρονται οι βασικές δημόσιες πολιτικές πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Επιπλέον γίνεται αναφορά στις συνέπειες της διαφθοράς (οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό κόστος), παραθέτοντας στοιχεία ειδικά για την Ελλάδα από δύο από τους σημαντικότερους διεθνείς δείκτες μέτρησης διαφθοράς, το «Παγκόσμιο Βαρόμετρο» και τον «Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς».

Στο Γ' Μέρος ακολουθεί μια συνοπτική παρουσίαση και σχολιασμό της μεγαλύτερης υπόθεσης διαφθοράς για την Ελλάδα από την περίοδο της μεταπολίτευσης, το σκάνδαλο της SIEMENS, το οποίο απασχολεί επί μακρόν την ελληνική ποινική δικαιοσύνη και εν γένει την ελληνική κοινωνία, έχοντας αναδείξει

πολλά από τα κακώς κείμενα που ενυπάρχουν στην ελληνική δημόσια διοίκηση, αλλά και την ανάγκη για συστηματικό και ολιστικό έλεγχο της δράσης των φορέων δημόσιας εξουσίας.

Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, πραγματοποιήθηκε ανασκόπηση πρωτογενούς και δευτερογενούς υλικού, το οποίο ανακτήθηκε από βιβλιοθήκες και το Διαδίκτυο. Στο πρωτογενές υλικό περιλαμβάνεται η εθνική, η ενωσιακή και η διεθνής νομοθεσία, εκθέσεις, μελέτες και αποφάσεις εθνικών, ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών και δημόσιων φορέων (όπως ενδ. η Εθνική Αρχή Διαφάνειας), ενώ ως δευτερογενείς πηγές αξιοποιήθηκαν επιστημονικά εγχειρίδια και υλικό που ανακτήθηκε από αξιόπιστους διαδικτυακούς τόπους.

Λέξεις – Κλειδιά

Διαφθορά

Πελατειακές σχέσεις

Νομιμότητα

Πρόληψη

Έλεγχος

Abstract

The development of corruption in the field of public administration is an international phenomenon, with far-reaching negative consequences for the political, economic and social development of the states. Therefore, the development of public policies to prevent and suppress corruption is a crucial issue in the political agenda of all states.

On the one hand, this paper attempts to capture the basic parameters of the extremely complex phenomenon of corruption in the field of Greek public administration, on the other hand it (this paper) attempts to propose some governance tools and methods, which can effectively contribute to preventing and suppressing acts of corruption.

In particular, Part A refers to the basic conceptual elements of corruption, according to the Greek, European and international legal order, presenting some definitions of widely recognized legal texts, (it refers) to the distinction between the concepts «corruption» «bribe», «fraud» and «mismanagement», which are usually considered the same, (it refers) to the factors that create conditions favorable for the development of corruption in the field of public administration, (it refers) to the most common displays of corruption, (it refers) to the relationship between corruption and legitimacy in the Greek legal order, as well as (it refers) to the basic European and international anti - corruption control mechanisms.

Part B refers to the internal structure and operation, the responsibilities and the actions of the National Transparency Authority, as the main Greek public authority for managing the phenomenon of corruption in the Greek public space, as well as to the principal, European and international, public policies for preventing and fighting against corruption. In addition, reference is made to the consequences of corruption (economic, political and social cost), mentioning data of two of the most important international indicators for measuring corruption about Greece, i.e. the «Global Barometer» and the «Corruption Perception Index».

In Part C follows a brief presentation and commentary on the biggest corruption case for Greece since the post-colonial period, the SIEMENS scandal, which has been stimulating for long the interest of the Greek criminal justice and Greek society in general, having highlighted some crucial faults in the Greek public administration, as well as the need for systematic and holistic control of the action of public authorities.

For the purposes of this paper, both primary and secondary material were reviewed, which were recovered from libraries and the Internet. The primary material includes Greek, EU and international legislation, reports, studies and decisions of domestic, European and international organizations and public authorities (such as the National Transparency Authority), whereas as secondary sources, scientific textbooks and material, recovered from reliable websites, were used.

Key Words

Corruption

Legitimacy

Customer relationship

Prevention

Control

ΜΕΡΟΣ Α

Ι. Η έννοια της διαφθοράς στην ελληνική, ευρωπαϊκή και διεθνή έννομη τάξη (θεωρητικές προσεγγίσεις και ορισμοί)

Η λέξη «διαφθορά», όπως συναντάται στα λεξικά, ταυτίζεται εννοιολογικά με την έκλυση των ηθών, την ανηθικότητα και την εξαχρείωση, ενώ ήδη από την κλασική αρχαιότητα η διαφθορά γινόταν αντιληπτή ως μορφή αποσύνθεσης της πολιτικής και της ηθικής τάξης.¹ Σύμφωνα με τον ορισμό που παρατίθεται στο ελληνικό λεξικό των Τεγόπουλου – Φυτράκη, ως «διαφθορά» ορίζεται η «*Συστηματική παραβίαση όλων των ηθικών και νομικών κανόνων κατά τη άσκηση των καθηκόντων ενός υπαλλήλου ή λειτουργού, συνήθως με τη μορφή της δωροδοκίας*».²

Η διαφθορά ωστόσο αποτελεί ένα σύνθετο και πολυδιάστατο φαινόμενο, το οποίο συνοδεύει διαχρονικά τις ανθρώπινες κοινωνίες, με ιδιαίτερη έμφαση στο πεδίο των δημόσιων υποθέσεων, όπου εκδηλώνεται με συμπεριφορές και πρακτικές που υπονομεύουν την ορθή, σύννομη και χρηστή διαχείριση των κοινών. Χαρακτηριστική είναι η έννοια της «νόμιμης διαφθοράς», η οποία αναφέρεται στην «κατασκευασμένη» κατάρτιση νόμων που επιτρέπουν τη προνομιακή μεταχείριση συγκεκριμένων προσώπων (συνήθως επιχειρήσεων που συνθέτουν τα λεγόμενα lobby).³

Συνηθέστερα και ενδεχομένως υπεραπλουστευμένα, η διαφθορά ταυτίζεται με τα πρόσωπα εκείνα που καταλαμβάνουν δημόσιες θέσεις και τα οποία επιλέγουν να ασκούν τη δημόσια εξουσία, με τρόπο τέτοιο που παραβιάζει τους νομικούς αλλά και τους ηθικούς νόμους και αντιστρατεύεται το γενικό ή δημόσιο συμφέρον, με απώτερο στόχο να προσπορίσουν για τους ίδιους ή/και τρίτα πρόσωπα ίδιον όφελος.⁴

Με δεδομένο ωστόσο ότι η διαφθορά συνιστά ένα πολύπλευρο φαινόμενο συνυφασμένο με την ίδια την ανθρώπινη ύπαρξη (Homo Corruptus) και την ανθρώπινη ιστορία, η δημιουργία μιας ενιαίας θεωρίας περί διαφθοράς καίτοι απασχολεί σταθερά τις πολιτικές και νομικές επιστήμες, αυτό μέχρι και σήμερα δεν έχει καταστεί εφικτό.

¹ Ράϊκος, Δ.(2006). *Δημόσια διοίκηση και Διαφθορά. Από τη σκοπιά του διοικητικού δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα – Θεσσαλονίκη), σ.88

² Τεγόπουλος - Φυτράκης. (1993). *Ελληνικό Λεξικό*. Αθήνα: Ελευθεροτυπία.

³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017). *Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.68, διαθέσιμο [εδώ](#)

⁴ Ράϊκος Δ., ο.π. σσ.85-86

Έτσι από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα και συστηματικότερα από την δεκαετία του 1990 έχει πραγματοποιηθεί σωρεία μελετών περί διαφθοράς οι οποίες φαίνεται να έρχονται αντιμέτωπες με πλήθος δυσκολιών, ιδίως όσον αφορά τη δυναμική φύση του φαινομένου της διαφθοράς αλλά και τις διεθνικές τάσεις του.

Σύμφωνα με τον Πρόντζα Δ. στο βιβλίο του *«Η διαφθορά από τη θεωρία στη γεωγραφία. Ο Homo Corruptus στον Παγκόσμιο Χάρτη Διαφθοράς»*, οι μελέτες περί διαφθοράς αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο τριών κυρίως αγκυλώσεων.

Η πρώτη αγκύλωση σχετίζεται με τον «ασύμμετρο» και «ανομοιογενή» χαρακτήρα της διαφθοράς, με αποτέλεσμα να μην καθίσταται εφικτή η προσέγγισή της διαφθοράς ως ένα «καθολικό» φαινόμενο για το σύνολο των κοινωνιών. Καίτοι η διαφθορά εκδηλώνεται πλέον ως ένα συστημικό στοιχείο των ανθρώπινων κοινωνιών σε παγκόσμια κλίμακα, η όποια θεωρία περί ομοιογενούς φύσης της διαφθοράς, ανεξαρτήτως δηλαδή χώρου και χρόνου, οδηγεί σε εσφαλμένα συμπεράσματα, καθότι το τί συνιστά διαφθορά, από πού πηγάζει και πώς εκδηλώνεται διαφοροποιείται σημαντικά από εποχή σε εποχή και από κοινωνία σε κοινωνία.

Η δεύτερη αγκύλωση σχετίζεται με τον «γνωστικό διαμελισμό» του όρου διαφθορά, το γεγονός δηλαδή ότι κάποιιοι από τους ορισμούς που κατά καιρούς δόθηκαν είτε στην ίδια την έννοια της διαφθοράς (εννοιολογικό στοιχείο) είτε στις μορφές εκδήλωσής της (πραγματολογικό στοιχείο), έχουν κυριαρχήσει στη «συνείδηση» των μελετητών του φαινομένου, με αποτέλεσμα να είναι δύσκολο να τους υπερνικήσουν και να προσεγγίσουν με νέο μάτι το φαινόμενο της διαφθοράς. Ενδεικτικά αναφέρονται ως τέτοιου είδους στερεοτυπικοί ορισμοί αυτοί που ταυτίζουν την διαφθορά με το οργανωμένο έγκλημα, την απάτη, αλλά και τις περιόδους οικονομικής/πολιτικής κρίσης.

Η τρίτη αγκύλωση σχετίζεται με την «πραγματολογική διάσταση» του φαινομένου της διαφθοράς, καθότι πολλές από τις θεωρίες που έχουν διατυπωθεί εγκλωβίζουν την διαφθορά σε μία επικρατούσα διάσταση (νομική, πολιτική, κοινωνική, οικονομική, πολιτισμική ή εγκληματολογική), γεγονός που δεν συνάδει με την πολυδιάστατη φύση του φαινομένου της διαφθοράς. Χαρακτηριστικά αναφέρεται το παράδειγμα της ελληνικής νομοθεσίας που εστιάζει στην εκδήλωση του φαινομένου της διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων και του επηρεασμού της νομολογίας των ελληνικών

δικαστηρίων από πρόσωπα ή ομάδες προσώπων, ενώ κατά τον ελληνικό Ποινικό Κώδικα η δωροδοκία και δωροληψία των υπαλλήλων βρίσκεται στον πυρήνα της διαφθοράς (άρθρο 235 Ποινικού Κώδικα).⁵

Η πλειοψηφία των θεωριών που έχουν διατυπωθεί φαίνεται να εστιάζουν στον ιδεότυπο της διαφθοράς, στην εμπειρική μελέτη δηλαδή των τρόπων και των μορφών εκδήλωσης της διαφθοράς σε πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό αλλά και πολιτισμικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, η διαφθορά εκδηλώνεται τόσο σε επίπεδο συναλλαγών της καθημερινής ζωής των μελών μιας κοινωνίας (π.χ. η προσφορά από τον πολίτη μικρού χρηματικού ποσού ή κέρασματος στον δημόσιο υπάλληλο προκειμένου να τον εξυπηρετήσει ταχύτερα), όσο και σε επίπεδο συναλλαγών με μεγάλο οικονομικό αντικείμενο και εκτεταμένο πολιτικό και κοινωνικό αντίκρισμα (π.χ. ο μεθοδευμένος αποκλεισμός εταιρειών από έναν δημόσιο διαγωνισμό που αφορά σε δημόσιο έργο μεγάλης οικονομικής αξίας, ώστε η ανάθεση να γίνει σε συγκεκριμένη εταιρεία).

Η διαφθορά είτε υπονομεύει τον ρόλο του κράτους, ιδίως όσον αφορά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες του (π.χ. σε επίπεδο κοινωνικής πολιτικής, το καθ' ύλην αρμόδιο διοικητικό όργανο, υπό την ιδιότητα του κρατικού λειτουργού, αξιώνει χρηματικό ποσό, προκειμένου να προβεί στην έκδοση διαβατηρίου σε αλλοδαπό πολίτη, ακόμη και σε περίπτωση που συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για τη χορήγησή του), είτε εκδηλώνεται ως παροχή αγαθών/υπηρεσιών μη προβλεπόμενων ή μη επιτρεπόμενων από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (π.χ. χορήγηση οικοδομικής άδειας σε διοικούμενο χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, κατόπιν χρηματικού ανταλλάγματος στο αρμόδιο διοικητικό όργανο).

Σε επίπεδο πολιτικής, οι περισσότερες θεωρίες εστιάζουν στις διάφορες μορφές πολιτικής διαφθοράς (πραγματολογική προσέγγιση), οι οποίες συνίστανται σε πρακτικές που αποσκοπούν στην απόκτηση ή στη διατήρηση της πολιτικής εξουσίας, όπως η ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων μεταξύ κρατικού μηχανισμού και πολιτών, ο παράνομος χρηματισμός και η δωροδοκία, η κατάχρηση εξουσίας, η κακοδιοίκηση, ακόμη και η πολυνομία/κακονομία. Οι επικρατούσες δε στη θεωρία πραγματολογικές προσεγγίσεις της έννοιας της διαφθοράς ταυτίζουν τη διαφθορά είτε με την

⁵ Πρόντζας, Δ. (2017). *Η Διαφθορά από τη θεωρία στη γεωγραφία. Ο Homo Corruptus στον Παγκόσμιο Χάρτη Διαφθοράς*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. σσ.64-68

«δωροδοκία» (stricto sensu διαφθορά) είτε με την «κατάχρηση δημόσιας εξουσίας» (διαφθορά lato sensu).

Η μεν πρώτη προσέγγιση περί ταύτισης της διαφθοράς με την δωροδοκία δεν αναγνωρίζει μεν αυτοτελή ποινική υπόσταση στη διαφθορά ως ένα ιδιώνυμο έγκλημα, αλλά υπό το πρίσμα της γενικής αρχής του ποινικού δικαίου «nullum crimen nulla pena sine lege» («κανένα έγκλημα καμία ποινή χωρίς νόμο»), «δανείζεται» τα στοιχεία της αντικειμενικής και υποκειμενικής υπόστασης της ποινικά κολάσιμης πράξης της δωροδοκίας (ενεργητικής, παθητικής), όπως αυτά προβλέπονται ρητώς στην ποινική νομοθεσία, καθώς επίσης και άλλων συναφών αξιόποινων πράξεων. Ως εκ τούτου, η υπό στενή έννοια διαφθορά περιορίζεται σε όλες εκείνες τις συμπεριφορές και ενέργειες με τις οποίες ο φορέας δημόσιας εξουσίας, εκμεταλλευόμενος την θέση ή την ιδιότητά του, επιδιώκει με αθέμιτο τρόπο να εξασφαλίσει για τον ίδιο ή/και τρίτους προσωπικά οφέλη, περιουσιακά και μη.

Στα πλαίσια της ως άνω θεώρησης αναφέρεται χαρακτηριστικά ο ορισμός που προτάθηκε αλλά δεν επικράτησε στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών ενάντια στη Διαφθορά (UN Convention against Corruption), σύμφωνα με τον οποίο *«Η διαφθορά συνίσταται σε αθέμιτες ενέργειες άσκησης εξουσίας (ή κατάχρησης μιας θέσης εξουσίας), συμπεριλαμβανομένης και της παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, επιδιώκοντας ή αποκτώντας ένα αθέμιτο πλεονέκτημα, με άμεσο ή έμμεσο τρόπο, είτε για το ίδιο το πρόσωπο είτε για λογαριασμό τρίτου».*

Προς την ίδια κατεύθυνση με τα Ηνωμένα Έθνη, ο Γ. Λάζος στο βιβλίο του με τίτλο «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά» δίνει έμφαση αφενός στον συστηματικό χαρακτήρα της διαφθοράς και στο γεγονός ότι δεν πρόκειται για μια παράνομη στιγμιαία συναλλαγή και αφετέρου, στις ευρύτερες διαστάσεις της διαφθοράς, η οποία αφενός δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένα υλικά/οικονομικά/περιουσιακά οφέλη αλλά αποσκοπεί κυρίως στο να δώσει πρόσβαση σε θέσεις και καταστάσεις από τις οποίες το άτομο δύναται να αντλήσει μεγαλύτερα και πιο μακροχρόνια οφέλη και αφετέρου, διαπερνά το σύνολο των ιστών μια κοινωνίας.⁶

Ομοίως και η ελληνική έννομη τάξη δεν αντιμετωπίζει τη διαφθορά ως γνήσια νομική έννοια αλλά ως «*αθέμιτη και κατά κανόνα μυστική δόσοληψία μεταξύ*

⁶ Ράϊκος Δ., ο.π. σσ. 93-99

προσώπων, εκ των οποίων το ένα έχει συμφέρον στην υπηρεσιακή δραστηριότητα ενός (υπό ευρεία έννοια) υπαλλήλου ή εντολοδόχου».⁷ Ειδικότερα στον ελληνικό Ποινικό Κώδικα δεν προβλέπεται η διαφθορά ως αυτοτελής ποινικά κολάσιμη πράξη αλλά μορφές εκδήλωσης αυτής, όπως η δωροληψία υπαλλήλου (ΠΚ 235), η δωροδοκία υπαλλήλου (ΠΚ 236) και διακεκριμένες μορφές εγκλημάτων, όπως ενδεικτικά τα «εγκλήματα περί την υπηρεσία» (αρ. 235 επ. του Ποινικού Κώδικα), η «δωροδοκία κατά τις εκλογές» (ΠΚ 165), η «δωροληψία και δωροδοκία δικαστικών λειτουργών» (ΠΚ 237), κ.α.

Αντιστοίχως και η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς, η οποία καταρτίστηκε και υπεγράφη στις 4 Νοεμβρίου 1999 και εν συνεχεία κυρώθηκε από την ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260Α'/12.11.2001), ως «*Διαφθορά νοείται η απαίτηση, προσφορά παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος*». Παρεμφερώς και η «Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά», υπογραφείσα από το Συμβούλιο της Ευρώπης στις 27-1-1999 και συμπληρωθείσα με το «Πρόσθετο Πρωτόκολλο στη Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά» (Στρασβούργο 2003) - συμβάσεις που κυρώθηκαν και μεταφέρθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 3560/2007 (ΦΕΚ 103 Α'/14.5.2007) «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του Πρόσθετου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου» - τα συμβαλλόμενα Κράτη Μέλη, αναγνωρίζοντας τη διασύνδεση της διαφθοράς με το οργανωμένο έγκλημα και το ξέπλυμα χρήματος, συμφώνησαν στην αμοιβαία συνεργασία, σε επίπεδο νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, για την καταπολέμηση περιστατικών διαφθοράς.⁸

Η δεύτερη ευρύτερη και επικρατέστερη στη θεωρία εννοιολογική προσέγγιση, η οποία ταυτίζει την διαφθορά με την «κατάχρηση δημόσιας εξουσίας» (lato sensu διαφθορά), αποτυπώνεται πληρέστερα στη σημαντικότερη μέχρι και σήμερα διεθνή

⁷ Κουράκης, Ν (2007). *Τα οικονομικά εγκλήματα (Δεύτερος τόμος)*. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ.σ. 334-335

⁸ Ράϊκος Δ., ο.π. σσ.98-99

σύμβαση σε θέματα πρόληψης και αντιμετώπισης της διαφθοράς, ήτοι στη Διεθνή Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών ενάντια στη Διαφθορά (UNCAC, 31-10-2003), η οποία κυρώθηκε από την Ελλάδα με το ν. 3366/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα» (ΦΕΚ Α' 105/10.6.2008). Ειδικότερα, η UNCAC δεν εμπεριέχει συγκεκριμένο ορισμό της έννοιας της διαφθοράς αλλά αντ' αυτού εντάσσει τη διαφθορά σε ένα ευρύτερο πλαίσιο διακυβέρνησης, παραθέτοντας πράξεις οι οποίες πληρούν την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση της διαφθοράς στο έδαφος των συμβαλλόμενων κρατών, όπως είναι η δωροδοκία, η κατάχρηση εξουσίας, η υπεξαίρεση, ο παράνομος πλουτισμός, η αθέμιτη άσκηση επιρροής έναντι ανταλλάγματος αλλά και η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (το λεγόμενο «ξέπλυμα» χρήματος), η παρεμπόδιση νόμιμης αρχής αλλά και η συγκάλυψη/συνέργεια στις παραπάνω πράξεις. Χαρακτηριστική πρωτοτυπία της UNCAC συνιστά η λειτουργική προσέγγιση της ιδιότητας του «δημοσίου υπαλλήλου», σύμφωνα με την οποία την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου φέρει κάθε πρόσωπο που ασκεί νομοθετικά, διοικητικά ή διαχειριστικά (managerial) καθήκοντα στο δημόσιο τομέα, ακόμη και οι εργαζόμενοι, διευθυντικά στελέχη και διαχειριστές των ιδιωτικών εταιριών που συναλλάσσονται με το δημόσιο, στα πλαίσια της σύναψης και της εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης, οι αλλοδαποί δικαστές, τα μέλη των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών, οι de facto αξιωματούχοι αλλά και οι αντιπρόσωποι διεθνών οργανισμών. Η υιοθέτηση αυτού του λειτουργικού κριτηρίου έχει ως κύριο σκοπό τη διάχυση της ευθύνης σε όλα τα πρόσωπα που εμπλέκονται σε περιστατικά διαφθοράς στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, ώστε να αποφεύγεται η εξάντληση του συνόλου των ευθυνών, σε πειθαρχικό αλλά και σε ποινικό – αστικό επίπεδο, στους υπαλλήλους που βρίσκονται χαμηλά στην ιεραρχία.⁹

Στο ίδιο πνεύμα διασταλτικής ερμηνείας η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank) ορίζει ως διαφθορά «την κατάχρηση δημόσιας ή δοτής εξουσίας για αποκόμιση ιδιωτικού οφέλους», περιλαμβάνοντας ένα ευρύ φάσμα πρακτικών και ενεργειών οικονομικής και πολιτικής φύσης - *από δωροδοκίες υπαλλήλων μέχρι κατασπατάληση δημοσίων πόρων σε μεγάλη κλίμακα* – οι οποίες συνιστούν ποινικά κολάσιμες πράξεις και αποτελούν τροχοπέδη για την καλή διακυβέρνηση και την οικονομική ανάπτυξη

⁹ Κουράκης Ν, ο.π. σσ. 334-335

ενός κράτους¹⁰, ενώ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην έκθεση που εξέδωσε το 2014 προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλο για την καταπολέμηση της διαφθοράς (COM/2014/038 final) ορίζει τη διαφθορά ως «κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος»¹¹. Αντιστοίχως και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, μιλώντας σε όρους κοινωνικής δικαιοσύνης, ορίζει τη διαφθορά ως «άνιση πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και εν γ'ενει άνιση μεταχείριση».¹²

Συμπερασματικά, καίτοι τα τελευταία χρόνια διακρίνεται η τάση ταύτισης της διαφθοράς με την κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικό όφελος, το φαινόμενο της διαφθοράς διαθέτει ηθικές, αξιακές και ιδεολογικές διαστάσεις πολύ ευρύτερες από μεμονωμένα περιστατικά χρηματισμού δημοσίων υπαλλήλων/λειτουργών που καταχρώνται τη δημόσια εξουσία/θέση που τους έχει δοθεί¹³, με αποτέλεσμα μια τέτοια υπεραπλούστευση να οδηγεί σε ελλειπείς και ως εκ τούτου αναποτελεσματικές δημόσιες πολιτικές αντιμετώπισης της διαφθοράς.

¹⁰ ΡΑΙΚΟΣ Δ., ο.π. σσ. 102-106.

¹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2014). *Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς (COM/2014/038 final)*. Βρυξέλλες, διαθέσιμο [εδώ](#)

¹² Lambropoulou, E (2013). *Public vices – private virtues? Corruption and its discourse in Greece*. Γερμανία: LAP LAMBERT Academic Publishing, σ. 34.

¹³ Λάζος, Γ (2005). *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σσ. 53-54: Αναφέρεται χαρακτηριστικά η μελέτη των Moroff και Blechinger (2001) οι οποίοι αναφέρουν ότι «το δυναμικό των εννοιών της διαφθοράς είναι σαφώς μεγαλύτερο από αυτό των εννοιών χρηματισμού».

II. Η σχέση της έννοιας της «διαφθοράς» με τις έννοιες «δωροδοκία/κακοδιοίκηση/απάτη»

Η απουσία ενός κοινώς αποδεκτού ορισμού της έννοιας «διαφθορά», σε συνδυασμό με την πολυμορφία και τις διαστάσεις του καθαυτού φαινομένου της διαφθοράς, καθιστά αναγκαία τη διάκριση της «διαφθοράς» από τις έννοιες «απάτη», «δωροδοκία» και «κακοδιοίκηση», οι οποίες χρησιμοποιούνται άστοχα ως εναλλακτικές τόσο μεταξύ τους όσο και με την έννοια «διαφθορά», με αποτέλεσμα να προκαλείται συχνά σύγχυση στους πολίτες και στους δημόσιους υπαλλήλους/λειτουργούς ως προς το ποιές ενέργειες/πρακτικές συνιστούν διαφθορά στο δημόσιο τομέα.

Στο δωδέκατο κεφάλαιο του ελληνικού Ποινικού Κώδικα ¹⁴ για τα εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, ο νομοθέτης επιδιώκοντας αφενός να τονίσει την ποινική απαξία της συμπεριφοράς τόσο αυτού που δωροδοκεί τον υπάλληλο όσο και του ίδιου του υπαλλήλου που δέχεται τη δωροδοκία, χάριν του κύρους των δημοσίων υπηρεσιών και την προστασία της εμπιστοσύνης των πολιτών στη σύννομη και εύρυθμη λειτουργία τους, προβλέπει σε δύο ξεχωριστά άρθρα τα εγκλήματα της «Δωροληψίας υπαλλήλου» (αρ. 235) και της «Δωροδοκίας υπαλλήλου», τα οποία ωστόσο βρίσκονται σε νομική και λογική αντιστοιχία μεταξύ τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 235, η δωροληψία υπαλλήλου συνίσταται είτε στο προσπορισμό αθέμιτου ωφελήματος είτε στην αποδοχή της υπόσχεσης παροχής τέτοιου ωφελήματος στον ίδιο τον υπάλληλο ή σε τρίτο πρόσωπο, για ενέργεια ή παράλειψη του υπαλλήλου, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του ή και επ'ευκαιρία αυτών (εκμεταλλεζόμενος δηλαδή τις δυνατότητες και προσβάσεις που του παρέχει η θέση του). Το επίμαχο ωφέλημα (γνωστότερο και ως «ρουσφέτι») δύναται να είναι είτε υλικό (συνηθέστερα χρηματικό) είτε άυλο υπό μορφή κάποιας εξυπηρέτησης (π.χ. κατάληψη καλύτερα αμοιβόμενης θέσης ή διορισμός τέκνου με αδιαφανείς και έκνομες διαδικασίες), εξαιρουμένων βέβαια, για λόγους επιείκειας και αποτελεσματικότητας της νομοθετικής ρύθμισης, των παροχών εκείνων που έχουν αξία ασήμαντη ή συμβολική και που δίδονται

¹⁴ Ο ελληνικός Ποινικός Κώδικας κυρώθηκε με τον Ν. 4619/2019 (ΦΕΚ 95 Α') και τροποποιήθηκε πρόσφατα με τον Ν. 4855/2021 (ΦΕΚ 205 Α').

αποκλειστικά και μόνο για λόγους ευγένειας και κοινωνικής φιλοφροσύνης.¹⁵ Περαιτέρω, κατά την τέλεση της ποινικά κολάσιμης πράξης της δωροληψίας, ο διοικών υπάλληλος, έχοντας άμεσο ή έστω ενδεχόμενο δόλο και εκμεταλλευόμενος τη θέση ισχύος του, προβαίνει ευθέως ή εμμέσως σε εκβιασμό του τρίτου προσώπου να του καταβάλει μη οφειλόμενο αντάλλαγμα, προκειμένου να ενεργήσει ή να παραλείψει κατά παράβαση των νομίμων καθηκόντων του.¹⁶

Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι η απαξία της δωροληψίας του υπαλλήλου είναι μιρότερη και τιμωρείται ως πλημμέλημα (με φυλάκιση και χρηματική ποινή) στη περίπτωση εκείνη που ο υπάλληλος ναι μεν επιδιώκει κάποιο προσωπικό όφελος από την άσκηση των καθηκόντων του, ωστόσο η επίμαχη ενέργεια ή παράλειψή του δεν αντίκειται σε αυτά, ήτοι θα ήταν η ίδια ακόμη και αν δεν είχε εμφιλοχωρήσει το δέλεαρ του παράνομου οφέλους. Ενώ αντίθετα η περίπτωση που ο υπάλληλος διενεργεί μια πράξη ή μια παράλειψη, ναι μεν επ' ευκαιρία των καθηκόντων του αλλά με τρόπο που να αντίκειται σε αυτά, ήτοι με τρόπο διαφορετικό από αυτόν τον οποίον υπαγορεύουν οι υπηρεσιακές ανάγκες, οδηγώντας σε αποτελέσματα ανεπιεική και μη επιδιωκόμενα με βάση το δημόσιο συμφέρον, τιμωρείται ως κακούργημα με κάθειρξη και χρηματική ποινή.¹⁷

Σε αντιστοιχία με τα όσα αναφέρθηκαν σε σχέση με τη «δωροληψία υπαλλήλου», στο άρθρο 235 του ελληνικού Κώδικα τιμωρείται – ελαφρύτερα βέβαια – η πράξη της «δωροδοκίας υπαλλήλου», η περίπτωση δηλαδή του τρίτου εξωυπηρεσιακού προσώπου, το οποίο προσφέρει κάποιο αντάλλαγμα στον υπάλληλο προκειμένου ο δεύτερος να ενεργήσει ή να παραλείψει σύμφωνα με τα συμφέροντα του πρώτου, θέτοντας με αυτόν τον τρόπο υπό απειλή τη νομιμότητα και τη διαφάνεια της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και εν τέλει το ίδιο το δημόσιο συμφέρον. Ομοίως με την δωροληψία υπαλλήλου, η δωροδοκία υπαλλήλου αντιμετωπίζεται ως πλημμέλημα όταν ο δωροδοκούμενος υπάλληλος ενεργεί/παραλείπει όπως ακριβώς θα

¹⁵ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4619/2019 (ΦΕΚ 95 Α'), σελ. 48.

¹⁶ Κουράκης Ν, ο.π. σσ. 334-335

¹⁷ Σύμφωνα με το ΠΚ 235 το αδίκημα της δωροληψίας υπαλλήλου τιμωρείται ως πλημμέλημα με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τριών (3) ετών και χρηματική ποινή, ενώ στη περίπτωση που ο υπαίτιος υπάλληλος τελεί ενέργειες ή παραλείψεις που επιπροσθέτως αντίκεινται στα καθήκοντά του ή ενεργεί/παραλείπει έναντι ωφελήματος κατ' εξακολούθηση/κατ' επάγγελμα, τότε η δωροληψία υπαλλήλου τιμωρείται ως κακούργημα με κάθειρξη έως δέκα έτη και χρηματική ποινή.

έκανε και αν δεν είχε προηγηθεί η προσφορά του αθέμιτου ανταλλάματος, ενώ στην αντίθετη περίπτωση αντιμετωπίζεται ως κακούργημα.

Με βάση την ανωτέρω ανάλυση και λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ποινικά κολάσιμες πράξεις της δωροδοκίας και της δωροληψίας υπαλλήλου προβλέπονται ως βασικά αδικήματα για την τέλεση των εγκλημάτων του Ν. 4816/2021 για τη «*Πρόληψη και Καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας - Τροποποίηση του ν. 4557/2018 - Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1673 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2018, σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες μέσω του ποινικού δικαίου, επιτάχυνση της απονομής της δικαιοσύνης και άλλες επείγουσες διατάξεις*» (ΦΕΚ 118Α'), καθίσταται προφανές ότι η δωροδοκία/δωροληψία υπαλλήλου συνιστούν μορφές εκδήλωσης του φαινομένου της διαφθοράς, το εννοιολογικό και ουσιαστικό περιεχόμενο της οποίας αλλά και το κόστος των συνεπειών της είναι αναμφίβολα ευρύτερα και βαθύτερα.

Ως εκ τούτου, η διαφθορά αποτελεί ένα φαινόμενο πολύ πιο πολύπλοκο σε σχέση με τη δωροληψία/δωροδοκία υπαλλήλου, το πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό και ηθικό κόστος της διαφθοράς είναι γενικευμένο και απαιτεί ολιστικές και ειδικά στοχευμένες δημόσιες πολιτικές πρόληψης και καταστολής, ενώ ως προς το πληττόμενο έννομο αγαθό, η δωροδοκία/δωροληψία υπαλλήλου φαίνεται να απειλεί την εύρυθμη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την εμπιστοσύνη των πολιτών σε αυτές. Αναφέρεται χαρακτηριστικά η απόφαση 205/2015 του Αρείου Πάγου σύμφωνα με την οποία «*Από δε τα άρθρα 235 και 236 του Π.Κ. προκύπτει, ότι το προστατευόμενο από αυτά έννομο αγαθό είναι η σύννομη, καθαρή, υγιής και ακέραιη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, στις οποίες περιλαμβάνονται και εκείνες των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, η οποία (λειτουργία) πλήττεται στις περιπτώσεις της παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας, αφού στις περιπτώσεις αυτές είναι άμεσος και προφανής ο κίνδυνος διαφθοράς του υπαλλήλου και κλονισμού της εμπιστοσύνης των πολιτών από τέτοιες πράξεις προς τη σύννομη και εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών τούτων. Επομένως, το Δημόσιο ή τα Ν.Π.Δ.Δ., ως φορείς του έννομου τούτου αγαθού, είναι δυνατό να υποστούν ηθική βλάβη από τα εγκλήματα αυτά, τα οποία συνιστούν αδικοπραξίες κατά την έννοια των άρθρων 914 και 932 Α.Κ., που νομιμοποιούν αυτά (Δημόσιο ή Ν.Π.Δ.Δ.) να παραστούν, ως αμέσως ζημιωθέντα, όχι μόνο προς υποστήριξη της κατηγορίας αλλά και για χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης κατά του δράστη και της παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλου, για υπηρεσιακή ενέργεια που*

αντίκειται στα καθήκοντα του.» Από την άλλη πλευρά, η διαφθορά πλήττει τον πυρήνα της νομιμότητας και της ακεραιότητας των δημόσιων λειτουργιών σε βάρος του δημόσιου και του γενικού συμφέροντος, ενώ ακολουθώντας μια πιο απλουστευμένη προσέγγιση, θα μπορούσε να πει κανείς ότι η δωροληψία/δωροδοκία υπαλλήλου συνιστά μορφή εκδήλωσης του φαινομένου της διαφθοράς, ιδίως στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης.

Στο ίδιο πνεύμα, το έγκλημα της απάτης, το οποίο σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει το άρθρο 386 του ελληνικού ποινικού Κώδικα *συνίσταται στη βλάβη ξένης περιουσίας με την εν γνώσει παράσταση ψευδών γεγονότων σαν αληθινών ή την αθέμιτη απόκρυψη ή παρασιώπηση αληθινών γεγονότων, πείθοντας κάποιον σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή, με σκοπό ο υπαίτιος να αποκομίσει για τον ίδιο ή άλλον παράνομο περιουσιακό όφελος και τιμωρείται κατ' αρχήν ως πλημμέλημα και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις ως κακούργημα*¹⁸, αποτελεί μορφή εκδήλωσης της διαφθοράς.

Παραπλήσιος και εμφανώς πιο εξειδικευμένος ο ορισμός που δίνει η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), σύμφωνα με τον οποίο απάτη είναι η εκ προθέσεως απατηλή ενέργεια την οποία τελεί ο υπάλληλος/δημόσιος λειτουργός/ιδιώτης, εκμεταλλευόμενος τη θέση και τα μέσα που έχει στη διάθεσή του, προκειμένου αφενός να επιτύχει πλουτισμό του ίδιου ή τρίτου προσώπου και αφετέρου να προκαλέσει οικονομική ζημία στο θύμα. Ειδικά στη περίπτωση της τέλεσης της απάτης στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης το θύμα της απάτης είναι το ίδιο το δημόσιο συμφέρον, ενώ ως παράγοντες που δημιουργούν έδαφος πρόσφορο για την τέλεση της απάτης αναδεικνύονται η πολυνομία – κακονομία, οι χαλαροί/αδρανείς ελεγκτικοί μηχανισμοί, η πολυπλοκότητα και χρονοτριβή των διοικητικών διαδικασιών, αλλά και η έλλειψη ικανής και αποτελεσματικής διοίκησης, με αποτέλεσμα να καταλείπονται ευρέα περιθώρια για έκνομη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων/λειτουργών.¹⁹

Περαιτέρω, σύμφωνα με το ν. 2803/2000 (ΦΕΚ 48 Α'), δυνάμει του οποίου κυρώθηκε η Σύμβαση *«σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των*

¹⁸ Σύμφωνα με το εδ. β' της παρ. 1 του αρ. 386 του Ποινικού Κώδικα στοιχειοθετείται κακούρηματική απάτη *«Αν η ζημία που προκλήθηκε υπερβαίνει συνολικά το ποσό των εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ επιβάλλεται κάθειρξη έως δέκα (10) έτη και χρηματική ποινή.»*

¹⁹ Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2017 σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, διαθέσιμο [εδώ](#)

Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων», σε συμμόρφωση με την υποχρέωση των κρατών μελών της ΕΕ να προασπίσουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης όπως ακριβώς προασπίζουν τα εθνικά τους οικονομικά συμφέροντα, η απάτη συνδέθηκε κυρίως με τη χρήση/υποβολή ανακριβών ή πλαστών εγγράφων ή δηλώσεων, την αποσιώπηση πληροφοριών και την αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων για αλλότριους σκοπούς.²⁰

Ως εκ τούτου και η απάτη, αντιστοίχως με την δωροληψία/δωροδοκία υπαλλήλου, αποτελεί μορφή εκδήλωσης της διαφθοράς, με οριοθετημένη αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση και προκαθορισμένη ποινική μεταχείριση, (π.χ. ο διεφθαρμένος δημόσιος υπάλληλος, ο οποίος εκμεταλλευόμενος τα πλεονεκτήματα της θέσης που κατέχει, ιδίως της πρόσβασής του σε απόρρητες πληροφορίες, προβαίνει συστηματικά σε τέλεση απατηλών πράξεων για ίδιον όφελος ή όφελος τρίτου προσώπου).

Κλείνοντας το παρόν κεφάλαιο, θα αναφερθούμε στο φαινόμενο της «Κακοδιοίκησης» (κακοδιαχείρισης), για το οποίο έχουν δοθεί διάφοροι ορισμοί από θεσμικά όργανα που είναι αρμόδια για τον εντοπισμό και την καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης στους τομείς αρμοδιότητάς τους.

Σύμφωνα λοιπόν με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (Ombudsman) - *βασική αρμοδιότητα του οποίου είναι η διερεύνηση πιθανών περιπτώσεων κακοδιοίκησης εντός της δημόσιας διοίκησης της Ε.Ε.* – η κακοδιοίκηση συνιστά παράλειψη εφαρμογής (ή πλημμελής εφαρμογή) από τους εμπλεκόμενους ευρωπαϊκούς θεσμούς και όργανα είτε του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου (παραβίαση της αρχής της νομιμότητας και κυρίως

²⁰ «1. Για τους σκοπούς της παρούσας Σύμβασης, απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνιστά : α) όσον αφορά τις δαπάνες, κάθε εκ προθέσεως πράξη ή παράλειψη, σχετικά με :

-τη χρήση ή την υποβολή, πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων με αποτέλεσμα την αχρεώστητη είσπραξη ή παρακράτηση πόρων που προέρχονται από το γενικό προϋπολογισμό των Κοινοτήτων ή από τους προϋπολογισμούς των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους,

-την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης με τα αυτά αποτελέσματα.

-την μη κατά προορισμό χρήση αυτών των πόρων, για σκοπούς άλλους από αυτούς για τους οποίους χορηγήθηκαν αρχικώς,

β) όσον αφορά τα έσοδα, κάθε εκ προθέσεως πράξη ή παράλειψη σχετικά με:

-τη χρήση ή την υποβολή πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων με αποτέλεσμα την παράνομη μείωση των πόρων του γενικού προϋπολογισμού των Κοινοτήτων ή των προϋπολογισμών των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους.

-την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης με τα αυτά αποτελέσματα,

-την μη κατά προορισμό χρήση ενός νόμιμα αποκτηθέντος πλεονεκτήματος με τα αυτά αποτελέσματα.»

της αρχής της διαφάνειας στη δράση της δημόσιας διοίκησης), είτε των αρχών της χρηστής διοίκησης, ή των ανθρώπινων ή θεμελιωδών δικαιωμάτων.²¹

Η «κακοδιοίκηση» δεν αποτελεί καθαυτή παρανομία, αλλά είναι το αποτέλεσμα των κακώς κείμενων της διοίκησης, με αποτέλεσμα την άστοχη και αναποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και την παροχή προς τους πολίτες υπηρεσιών αμφιβόλου ποιότητας (ενδεικτικά αναφέρουμε ως κακώς κείμενα της διοίκησης την ελλιπή υλικοτεχνική υποδομή, την κακή ή ελλιπή στελέχωση σε ανθρώπινο δυναμικό, τις οργανωτικές και λειτουργικές αδυναμίες, την τεχνολογική υστέρηση, τις αδιαφανείς διαδικασίες, την απουσία λογοδοσίας και συμμετοχικότητας).

Χαρακτηριστικά παραδείγματα μορφών κακοδιοίκησης πέραν της πολυνομίας/κακονομίας, της υπέρμετρης γραφειοκρατίας και της στείρας τυπολατρίας, αποτελεί η μη τήρηση προθεσμιών, ακόμη και αποκλειστικής φύσεως, από τη δημόσια διοίκηση κατά την διαχείριση αιτημάτων των πολιτών, η ανεπαρκής ή καθυστερημένη ενημέρωση του πολίτη από τη διοίκηση σε θέματα που έχει πρόδηλο έννομο συμφέρον, η σιωπηρή απόρριψη αιτημάτων πολιτών, χωρίς αυτά να εξεταστούν, ως όφειλαν, από το αρμόδιο διοικητικό όργανο, εκ προθέσεως και όχι για λόγους ανωτέρω βίας (π.χ. δικαιολογημένη σιωπηρή απορριψη ένστασης από τη αρμόδια διοικητική επιτροπή λόγω φόρτου εργασίας, δυσανάλο με το πλήθος και τις ικανότητες του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού) .²²

Συνεπώς, η κακοδιοίκηση καίτοι συνδέεται με περιστατικά διαφθοράς, αποτελεί στη πραγματικότητα ένα διακριτό φαινόμενο, εδαφικά περιορισμένο στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης, το οποίο επιτρέπει στις πλημμέλειες της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης να δημιουργούν ένα πλαίσιο πρόσφορο για την ανάπτυξη του φαινομένου της διαφθοράς. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι η διαφθορά αποτελεί το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου δύναται να αναπτύσσονται εστίες κακοδιοίκησης και αντίστροφα, τα επιμέρους πλαίσια κακοδιοίκησης δημιουργούν συνθήκες πρόσφορες για την εξάπλωση και την εδραίωση της διαφθοράς σε επίπεδο πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό και ηθικό.

²¹ Διαμαντούρος, Ν. *Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ως προαγωγός της διαφάνειας και αρωγός στον αγώνα κατά της διαφθοράς. Ομιλία του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή στο Ελληνικό Τμήμα της Διεθνούς Διαφάνειας*, σελ.3 -7, διαθέσιμο [εδώ](#)

²² Συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης Περιφέρειας Ηπείρου.(2017).*Ετήσια Έκθεση 2017*, σελ. 3-10, διαθέσιμο [εδώ](#)

III. Οι γενεσιουργοί παράγοντες και οι μορφές εκδήλωσης της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Βασικός παράγοντας που συμβάλλει στην ανάπτυξη και την εξάπλωση της διαφθοράς στους κόλπους της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, είναι η σχέση εξάρτησης μεταξύ της ίδιας της δημόσιας διοίκησης, ως προς τη στελέχωση, την οργάνωση και τη λειτουργία της, με την εκάστοτε πολιτική ηγεσία και τα πολιτικά κόμματα που βρίσκονται τη δεδομένη χρονική περίοδο στην πολιτική σκηνή. Η σχέση αυτή εξάρτησης δημιουργεί πλείστες ανισοροπίες στη δράση της δημόσιας διοίκησης και εκδηλώνεται με ποικίλους τρόπους, όπως με παρεμβάσεις της πολιτικής ηγεσίας στις αποφάσεις των επικεφαλής διοικητικών οργάνων ή στον τρόπο με τον οποίο οι φορείς της διοίκησης θα εφαρμόσουν τον νόμο. Εξίσου συχνό είναι και το φαινόμενο της στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης με πρόσωπα τα οποία είναι φιλικά προσκείμενα σε κάποιο πολιτικό κόμμα (συνήθως το κυβερνών) και συχνά δεν διαθέτουν τα απαραίτητα τυπικά και κυρίως ουσιαστικά προσόντα, μέσα από πλάγιες και αδιαφανείς διαδικασίες πρόσληψης (αντί για παράδειγμα της στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης μέσα από διαγωνιστικές διαδικασίες του Α.Σ.Ε.Π. ή παραγωγικές σχολές του Δημοσίου).

Η ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων μεταξύ των πολιτών και των διοικούντων αποτελεί μια πρακτική που ακολουθεί την ελληνική δημόσια διοίκηση από την αρχή της δημιουργίας της, ιδίως στους κόλπους της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δοσοληψίες σε χρήμα ή/και είδος μεταξύ διοικουμένων και διοικούντων (είτε χαμηλά είτε υψηλότερα στη διοικητική ιεραρχία) έχει εξελιχθεί ιστορικά σε παγιωμένη νοοτροπία στην ελληνική κοινωνία, δημιουργώντας συνθήκες πρόσφορες για την ανάπτυξη, τη συντήρηση και την εξάπλωση του φαινομένου της διαφθοράς στο χώρο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.²³

Η συστηματικότητα της ανάπτυξης πελατειακών σχέσεων στην καθημερινή διοικητική πρακτική, ιδίως όταν υπερβαίνει τα όρια μιας απλής οικονομικής δοσοληψίας και συνίσταται σε ένα ευρύ πλέγμα αμοιβαίων εξυπηρετήσεων σε βάθος χρόνου, συνθέτει τη «δομική» (ή μακρά ή διαρκή) διαφθορά, η οποία διαφοροποιείται

²³ Lambropoulou, E. ο.π. σ. 33

από την «σποραδική» (ή περιστασιακή) διαφθορά που διαθέτει περιπτωσιολογικό χαρακτήρα και δεν πλήττει τη δομική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Ως εκ τούτου, η διαφθορά εκδηλώνεται στην καθημερινή διοικητική πρακτική είτε μέσα από περιστατικά μικρής κλίμακας («μικρή διαφθορά»), όπως π.χ. στην περίπτωση χρηματισμού δημοσίων υπαλλήλων με μικροποσά από πολίτες προκειμένου να εξυπηρετηθούν κατά προτεραιότητα, είτε μέσα από γεγονότα μεγαλύτερης κλίμακας, στα οποία εμπλέκονται πολιτικά πρόσωπα, υψηλόβαθμα στελέχη του δημοσίου και μεγάλες επιχειρήσεις («μεγάλη διαφθορά»), ιδίως σε τομείς όπως οι δημόσιες προμήθειες, οι εργασιακές πολιτικές και οι ιδιωτικοποιήσεις αγαθών κοινής ωφέλειας.²⁴

Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι η γενικευμένη οικονομική κρίση που διανύουμε τα τελευταία δώδεκα και πλέον έτη, εκτός του ότι έχει αναμφίβολα επαναπροσδιορίσει τον τρόπο που αξιολογούμε και αντιμετωπίζουμε τις καταστάσεις, έχει μεταβάλλει και την αντίληψη των πολιτών, ιδίως των μικρότερων σε ηλικία, γύρω από τις πελατειακές σχέσεις και τις επιμέρους μορφές εκδήλωσής τους (δωροδοκία, δωροληψία, άτυπες πληρωμές, ψηφοθηρία, παράτυπες προσλήψεις, αδειοδοτήσεις). Είναι ενδεικτικό ότι από δειγματοληπτικές έρευνες που έχουν διεξαχθεί, διαπιστώνεται ότι σε περιόδους κρίσης, όπως αυτή που διανύουμε από το 2010 και μετά, οι νεότερες γενιές που βρίσκονται στη παραγωγική τους φάση επιδεινώνουν πολύ μεγαλύτερη αυστηρότητα και έχουν μικρότερη (ή και μηδενική) ανοχή σε περιστατικά που εμπίπτουν στην έννοια της διαφθοράς.²⁵

Η πολυνομία, η κακονομία και τα κενά νόμου καίτοι δεν αποτελούν αυτά καθαυτά φαινόμενα διαφθοράς, δημιουργούν ωστόσο ένα ευνοϊκό θεσμικό περιβάλλον για την ανάπτυξη και την εξάπλωση της διαφθοράς, δεδομένου ότι καταλείπουν ευρύτατα περιθώρια στη δημόσια διοίκηση να ερμηνεύσει κατά το δοκούν και εν συνεχεία να εφαρμόσει τον νόμο, με τρόπο τέτοιο που δύναται να αντίκειται στη πραγματική βούληση του νομοθέτη ή/και στο γενικότερο δημόσιο συμφέρον. Ωστόσο, σε πλείστες περιπτώσεις αυτό που συνιστά πλήγμα για τη νόμιμη και χρηστή δράση

²⁴ Ραΐκος Δ., ο.π. σσ. 165, 166

²⁵ Κουράκης, Ν. (Μάρτιος 2014). *Τα αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα και οι δυνατότητες αντιμετώπισής της σε περίοδο κρίσης*, Ευρωπαϊκό Δίκτυο για την Πρόληψη του Εγκλήματος, Αθήνα, 24-3-2014, διαθέσιμο [εδώ](#)

της δημόσιας διοίκησης δεν είναι η έλλειψη κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου, αλλά το έλλειμμα εφαρμογής του ήδη υπάρχοντος. Το εν πλήγμα γίνεται ακόμη πιο βαθύ εξαιτίας της έλλειψης ή της αδράνειας εξειδικευμένων θεσμών ελέγχου και λογοδοσίας του εφαρμοστέου νομοθετικού πλαισίου. Όπως πολύ εύστοχα διαπίστωσε η Επιτροπή Διεθνούς Διαφάνειας, που συστήθηκε για τις εθνικές εκλογές τον Μάρτιο 2004, σχετικά με τη συστηματική καταστρατήγηση του Ν. 3023/2002 περί απαγορεύσεων και περιορισμών στη δράση των συμμετεχόντων στις εκλογές κατά τη διάρκεια τόσο της άτυπης όσο και της τυπικής προεκλογικής περιόδου (όσον αφορά π.χ τις δαπάνες προβολής των πολιτικών κομμάτων) «Δεν αρκεί να υπάρχει ένας καλός νόμος». ²⁶

Προς επίρρωση των ανωτέρω – ότι δηλαδή ο πυρήνας του προβλήματος βρίσκεται στη διάσταση μεταξύ θεωρίας και πράξης – αναφέρουμε ότι από τη μεταπολίτευση του 1974 μέχρι και το 2010, καίτοι υπήρχε διαθέσιμο εθνικό νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς, υπήρχαν δηλαδή εθνικοί νόμοι (ενδ. ο Ν. 3126/2003 περί «Ποινικής ευθύνης Υπουργών»), αλλά και νόμοι που επικύρωναν σχετικές διεθνείς συμβάσεις (ενδ. ο Ν. 2802/2000 για την επικύρωση της σύμβασης για τη δωροδοκία υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ν. 3666/2008 για τη επικύρωση της «Σύμβασης ΟΗΕ για τη διαφθορά»), παρατηρείτο ένα σημαντικό έλλειμμα στην εφαρμογή του, με αποτέλεσμα οι όποιες σχετικές δράσεις για την διαχείριση του φαινομένου της διαφθορας να είναι εν πολλοίς αποσπασματικές, ασυντόνιστες και σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματικές. Διευκρινίζεται σε αυτό το σημείο ότι η περίοδος 2009 – 2010, οπότε και ξέσπασε η γενικευμένη διεθνής οικονομική κρίση, θεωρείται η χρονική περίοδος – καταλύτης, από την οποία και μετά παρατηρείται μια πιο συστηματική και συντονισμένη βούληση των ελληνικών κυβερνήσεων να προτάξουν στις πολιτικές τους ατζέντες δημόσιες πολιτικές για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς και να συνεργαστούν με τις κυβερνήσεις και τις δικαστικές αρχές άλλων κρατών στην πάταξη της διαφθοράς με διεθνικές τάσεις και του οργανωμένου εγκλήματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ίδρυση του «Διαύγεια» τον Ιούλιο 2010 (Ν. 3861/2010), ως ένας νέος εξειδικευμένος θεσμός για την υποχρεωτική ανάρτηση στο Διαδίκτυο του συνόλου των διοικητικών πράξεων (που αφορούν για παράδειγμα δημόσιες δαπάνες ή προσλήψεις

²⁶ Κουτσούκης, Κ., & Σκλιας, Π. (2005). *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σσ. 341-346

στο δημόσιο) και δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας στη δράση της δημόσιας διοίκησης και την πρόληψη περιστατικών διαφθοράς.²⁷

Ο υψηλός βαθμός γραφειοκρατίας που έδωσε ανέκαθεν την ελληνική δημόσια διοίκηση (και εξακολουθεί να διέπει καιίτοι τα σημαντικά βήματα ψηφιακού μετασχηματισμού που έχουν σημειωθεί τα τελευταία χρόνια), αποτελεί παράγοντα εξαιρετικά ευνοϊκό για την ανάπτυξη και την εξάπλωση του φαινομένου της διαφθοράς στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ειδική έκθεση που εκπόνησε το 2017 με τίτλο «*Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια εργαλειοθήκη για τους επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*» χαρακτηρίζει την γραφειοκρατία ως «ευκαιρία για διαφθορά», δικαιολογώντας έτσι απολύτως το γεγονός ότι η ψηφιοποίηση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και η διοικητική απλούστευση (άλλως μείωση των διοικητικών βαρών), που συνεπάγονται τον περιορισμό της επαφής των πολιτών και των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες, αποτελούν βασικές πολιτικές – ασφαλιστικές δεικλείδες για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.²⁸

Ανασταλτικός - αν όχι γενεσιουργός – παράγοντας στην καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς αποτέλεσε και η συνύπαρξη για πολλά χρόνια πριν τη δημιουργία της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας πλείστων διαφορετικών ελεγκτικών μηχανισμών και σωμάτων, τα οποία υπαγόμενα στη δικαιοδοσία διαφορετικών Υπουργείων, δεν συνεργάζονταν με επιτυχία μεταξύ τους. Ως εκ τούτου, μέχρι και την ίδρυση της ΕΑΔ με τον Ν. 4622/2019, παρατηρούνταν αλληλοεπικαλύψεις στις αρμοδιότητές των εν λόγω ελεγκτικών σωμάτων και μηχανισμών και έλλειψη συντονισμού στα πεδία εκείνα που έπρεπε να εμπλακούν περισσότεροι φορείς, με αποτέλεσμα οι δράσεις τους να είναι σε μεγάλο βαθμό αποσπασματικές και ανίκανες να επιτύχουν διαρκή και ευρείας κλίμακας αποτελέσματα στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς.²⁹

²⁷ Πρακτικά Συνεδρίου Βουλής των Ελλήνων. (Φεβρουάριος 2016). *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και ανάπτυξη: Εμπειρίες και Προτάσεις*. Αθήνα. 8-9 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο [εδώ](#)

²⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2017), σσ.73-74, διαθέσιμο [εδώ](#)

²⁹ Μπάλτα, Ε. (2020). Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους. Στο *Το Σύνταγμα – Τριμηνιαία Επιθεώρηση Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης* (σ.14). Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Ε.Ε., διαθέσιμο [εδώ](#)

IV. Η σχέση πελατοκρατίας, διαφθοράς και συνταγματικής νομιμότητας στο πεδίο δράσης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Υπό τη θεώρηση της διαφθοράς ως εγγενές στοιχείο της δράσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων (άλλως πελατοκρατία) μεταξύ διοικούντων και διοικουμένων βρίσκεται στο επίκεντρο της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, ήδη από την αρχή της δημιουργίας του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Και ενώ η διαφθορά ως έννοια, πολλώ δε μάλλον οι συνέπειές αυτής σε επίπεδο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό έχουν σαφώς αρνητικό πρόσημο, η εδραίωση της πελατοκρατίας στους κόλπους της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης έχει αποκτήσει σχεδόν θεσμικές διαστάσεις στο πεδίο εκτός της συνταγματικής νομιμότητας. Χαρακτηριστικός είναι ο ορισμός περί διαφθοράς που δίνει ο πολιτικός και πρώην υπουργός Ανδρέας Ανδριανόπουλος, σύμφωνα με τον οποίο *«Διαφθορά είναι ο συνολικός εθισμός της κοινωνίας, πνευματικής και πολιτικής ζωής στην υποκρισία, την ψευτιά και τη παραπληροφόρηση»*.³⁰

Σύμφωνα με την Λαμπροπούλου, έχουν αναπτυχθεί δύο βασικές θεωρίες σχετικά με την έννοια της πελατοκρατίας στην Ελλάδα. Σύμφωνα με την παραδοσιακή θεωρία, η πελατοκρατία έχει αρνητική χροιά και εκλαμβάνεται ως μια αμφίδρομη «οργανική σχέση» μεταξύ των διοικούντων και των διοικουμένων, την οποία συντηρούν και εκμεταλλεύονται από κοινού και τα δύο μέρη, στα πλαίσια ενός «έκνομου κοινωνικού συμβολαίου». Ως εκ τούτου, η πελατοκρατία εξελίσσεται σε παγιωμένη νοοτροπία της ελληνικής κοινωνίας και της δημόσιας διοίκησης αποκτώντας σταδιακά διαστάσεις διαφθοράς. Στον αντίποδα με την επικρατούσα ως άνω θεωρία, η Λαμπροπούλου αναφέρει την πιο ριζοσπαστική θεωρία, η οποία αφενός αποδίδει θετικότερο πρόσημο στην πελατοκρατία και αφετέρου την αντιμετωπίζει ως ένα μηχανισμό εξισορρόπησης των κοινωνικών ανισοτήτων και αναδιανομής του πλούτου και των κοινωνικών αγαθών, παρέχοντας τη δυνατότητα στους διοικούμενους να συμμετάσχουν έμμεσα στη διοίκηση.³¹

Σε επίπεδο συνταγματικής νομιμότητας, στο άρθρο 26 του Συντάγματος, όπως ισχύει σήμερα, προβλέπεται η τριμερής διάκριση των λειτουργιών σε νομοθετική,

³⁰ Νικολοπούλου, Α. (1998). *Κράτος και Διαφθορά*. Αθήνα: Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, σ. 58

³¹ Lambropoulou, E. ο.π. σσ. 30-32

εκτελεστική και δικαστική, ενώ στο άρθρο 25 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, η οποία υπαγορεύει στα διοικητικά όργανα να σέβονται τις επιταγές, απαγορεύσεις και ρυθμίσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης, ενώ θεσπίζει τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων τους, ιδίως από τα διοικητικά δικαστήρια. Ως εκ τούτου, σε όρους συνταγματικότητας, το σύνολο των ενεργειών και δράσεων των φορέων της δημόσιας διοίκησης που συνεπάγονται την ευθεία ή έμμεση παραβίαση ή/και πλημμελή εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένης και της ανάπτυξης πελατειακών σχέσεων μεταξύ διοικούντων και διοικουμένων, έρχεται, κατ'αρχήν, σε αντίθεση με τη συνταγματική αρχή της νομιμότητας.³²

Κατ'επέκταση, η παραβίαση της συνταγματικής αρχής της νομιμότητας από τους λειτουργούς της δημόσιας διοίκησης, υπό την ιδιότητά τους ως φορείς δημόσιας εξουσίας, συνεπάγεται παραβίαση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής (αρ. 1 και 2 του Συντάγματος), υπό την έννοια ότι οι διοικούμενοι πολίτες στερούνται του έμμεσου δικαιώματος να καθορίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους τους.

Η αυθαιρεσία της δημόσιας διοίκησης και ιδίως η εξυπηρέτηση σκοπών αλλότριων σε σχέση με το δημόσιο συμφέρον, με αδιαφανείς διαδικασίες και με ανύπαρκτη ή ελλιπή δημοσιότητα, ασκείται σε βάρος των πολιτικών ελευθεριών και δικαιωμάτων του λαού, υποβαθμίζοντας την δημοκρατικότητα του ίδιου του πολιτεύματος, ενώ παράλληλα καταργεί το ίδιο το κοινωνικό κράτος δικαίου (αρ. 25 παρ. 1 του Συντάγματος).

Η συστηματική ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης - *ξεκινώντας από τον υπάλληλο και φτάνοντας μέχρι και τα υψηλά κλιμάκια στην ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης* - πολλώ δε μάλλον η ανάπτυξη έκνομων συναλλαγών μεγάλης αξίας ανάμεσα στους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας και τους διοικούμενους (π.χ. εκδοτικούς οίκους ή εργολάβους δημοσίων έργων) δημιουργεί συνθήκες διαπλοκής, ήτοι συνθήκες ακόμη βαθύτερης, γενικευμένης και με καταστροφικές συνέπειες

³² Ακριβοπούλου Χ. & Ανθόπουλος Χ. (2015). Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, σσ.23-24, διαθέσιμο [εδώ](#)

διαφθοράς, θέτοντας υπό αμφισβήτηση ακόμη και την ακεραιότητα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.

Η έλλειψη νομιμότητας στη δράση της δημόσιας διοίκησης, τόσο σε επίπεδο πρακτικής (παράτυπες και αδιαφανείς διαδικασίες) όσο και σε επίπεδο επιδιωκόμενων στόχων (εξυπηρέτηση των συμφερόντων συγκεκριμένων προσώπων σε βάρος του κοινού καλού), συνεπάγεται επιπλέον παραβίαση α) της συνταγματικής αρχής της ισότητας (αρ. 4 του Συντάγματος) και των ειδικότερων εκφάνσεων αυτής, όπως είναι χαρακτηριστικά η αρχή της αξιοκρατίας (ιδίως όσον αφορά την πρόσβαση των πολιτών σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα με βάση τα τυπικά προσόντα και όχι έκνομες, αφανείς συναλλαγές), β) της αρχής του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (αρ. 2 παρ. 1 του Συντάγματος) αλλά και γ) της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας του ανθρώπου (ιδίως όσον αφορά την ελεύθερη και ανεμπόδιστη συμμετοχή των διοικουμένων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας).³³

Το Σύνταγμα, ωστόσο, εκτός του ότι διαγράφει για τα διοικητικά όργανα το πλαίσιο νομιμότητας εντός του οποίου οφείλουν να ενεργούν και τους σκοπούς που οφείλουν να εξυπηρετούν με τη δράση τους, ταυτόχρονα προβλέπει και τα όρια εκείνα που λειτουργούν ως δικλείδες ασφαλείας ενάντια στη γέννηση και την εξάπλωση του φαινομένου της διαφθοράς στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης.

Το Σύνταγμα προβλέποντας δικαιώματα (ατομικά, πολιτικά, κοινωνικά, τρίτης γενιάς) και τις θεμελιώδεις αρχές λειτουργίας του πολιτεύματος (συμπεριλαμβανομένης και της δημόσιας διοίκησης), λειτουργεί ως πραγματική βασική δικλείδα ασφαλείας ενάντια στην αυθαιρεσία της δημόσιας διοίκησης και εν τέλει ως εγγύηση κατά της διαφθοράς, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες που καταλείπεται διακριτική ευχέρεια στα διοικητικά όργανα.

Χαρακτηριστικότερα συνταγματικά δικαιώματα που δύνανται να ελέγξουν και να ακυρώσουν τυχόν αυθαίρετες και εκτός συνταγματικής νομιμότητας ενέργειες των διοικητικών οργάνων αποτελούν:

- Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές (άρθρο 10 του Συντάγματος), το δικαίωμα δηλαδή του διοικουμένου να διατυπώνει εγγράφως τα παράπονά του προς τις ίδιες τις ενεργούσες αρχές, όσον αφορά πράξεις ή παραλείψεις των διοικητικών τους

³³ Κουτσούκης, Κ., & Σκλιας, Π., .ο.ο. σσ. 248-265

οργάνων, οι οποίες είναι εν όλω ή εν μέρει παράνομες. Η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς από τον διοικούμενο που έχει έννομο συμφέρον για αυτό λειτουργεί ως εσωτερικός έλεγχος για τη δημόσια διοίκηση, ενώ γεννά αντιστοίχως την υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να απαντήσει εγγράφως στις αιτιάσεις του διοικουμένου Τυχόν δε μη συμμόρφωση του διοικητικού οργάνου με την υποχρέωση αυτή συνιστά αυθαιρεσία. Στην έννοια της αναφοράς περιλαμβάνονται και οι διοικητικές προσφυγές (ενδικοφανής προσφυγή, αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή), οι οποίες ως οιονεί δικαστικές προσφυγές έχουν ως στόχο τη θεραπεία των ελαττωμάτων των προσβαλλόμενων διοικητικών πράξεων/παραλείψεων.³⁴

- Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (αρ. 20 παρ. 2 του Συντάγματος), που σε συνδυασμό με την γενική αρχή του διοικητικού δικαίου περί νόμιμης, ειδικής και σαφούς αιτιολογίας της διοικητικής πράξης ως τυπικό και ουσιώδες στοιχείο νομιμότητας της πράξης αυτής καθαυτής, επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ζητούν και να λαμβάνουν υπόψη τους τις απόψεις του διοικουμένου, κατά το στάδιο που προηγείται της έκδοσης μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης σε βάρος των δικαιωμάτων ή/και των συμφερόντων του διοικουμένου. Ως εκ τούτου, η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, αναγόμενη σε ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης των διοικητικών πράξεων, λειτουργεί ως μέσο περιορισμού της αυθαιρεσίας των διοικητικών οργάνων και κατ'επέκταση ως ουσιαστικό όριο στην επέκταση του φαινομένου της διαφθοράς στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης. Αντίστοιχη είναι και η προστατευτική λειτουργία του δικαιώματος δικαστικής προστασίας των διοικουμένων (αρ. 20 παρ. 1 του Συντάγματος) όσον αφορά τις συντελεσμένες παράνομες πράξεις/παραλείψεις των διοικητικών οργάνων.

- Ως φραγμός στην αυθαιρεσία της δημόσιας διοίκησης λειτουργεί και σωρεία άλλων δικαιωμάτων (ανεξαρτήτως της κατηγορίας στην οποία ανήκουν), όπως ενδεικτικά το δικαίωμα πληροφόρησης των πολιτών όσον αφορά τη δράση της δημόσιας διοίκησης (αρ. 5 Α του Συντάγματος), το δικαίωμα ελεύθερης έκφρασης και διάδοσης ιδεών και στοχασμών (αρ. 14 του Συντάγματος), το δικαίωμα στην ελεύθερη επικοινωνία (το απόρρητο επιστολών, ανταπόκρισης και επικοινωνίας του αρ. 19 του Συντάγματος), το δικαίωμα του διοικουμένου στον φυσικό νόμιμο δικαστή (αρ. 8 του Συντάγματος).

³⁴ Ακριβοπούλου Χ. & Ανθόπουλος Χ., ο.π.σσ.96-97

Αντίστοιχη προστατευτική λειτουργία επιτελούν και οι συνταγματικές διατάξεις που υπαγορεύουν στους φορείς της δημόσιας διοίκησης να τηρούν συγκεκριμένες υποχρεώσεις δημοσιότητας και διαφάνειας όσον αφορά τη δράση τους (για παράδειγμα η υποχρεωτική και δωρεάν μετάδοση των εργασιών της Βουλής και των επιτροπών της σύμφωνα με το αρ. 15 του Συντάγματος, η διαφάνεια των εκλογικών δαπανών των πολιτικών κομμάτων σύμφωνα με τα οριζόμενα στο αρ. 29 του Συντάγματος). Ομοίως και η ίδρυση και λειτουργία Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (αρ. 101Α του Συντάγματος) αποτελεί θεσμική εγγύηση κατά της αυθαιρεσίας των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων, όπως για παράδειγμα στη περίπτωση του ΑΣΕΠ (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού), το οποίο ως θεσμικό όργανο αρμόδιο για τη διεξαγωγή διαγωνισμών για την κάλυψη των αναγκών της δημόσιας διοίκησης με προσωπικό που διαθέτει προκαθορισμένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, διασφαλίζει την τήρηση της αρχής της αξιοκρατίας και ως εκ τούτου θέτει φραγμούς στην εξάπλωση της διαφθοράς στο πεδίο της στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης.

V. Οι επιρρεπείς στη διαφθορά τομείς της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Περιπτωσιολογία

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση απολογισμού της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) για το έτος 2020 – η ΕΑΔ, στην οποία θα αναφερθούμε αναλυτικότερα σε επόμενο κεφάλαιο, αποτελεί τον κεντρικό ελεγκτικό θεσμό του Επιτελικού Κράτους (Ν. 4622/2019) με κύρια αποστολή την ενίσχυση της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση της δημόσιας διοίκησης - οι 3 πιο πολυπαθείς από περιστατικά διαφθοράς κλάδοι της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αναδεικνύονται ο χώρος της υγείας και πρόνοιας, η τοπική αυτοδιοίκηση και ο τομέας των δημοσίων έργων και μεταφορών. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι εκ συνόλου 587 εντολών ελέγχου που εκδόθηκαν στη διάρκεια του 2020 από την ΕΑΔ, για τη διερεύνηση πράξεων ή/και παραλείψεων νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς εμπίπτουσες στην έννοια της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν καταγγελιών πολιτών ή αιτημάτων δικαστικών ή δημοσίων αρχών, οι 214 αφορούσαν στον χώρο της δημόσιας και της ιδιωτικής υγείας και πρόνοιας (ποσοστό 36,6 %), οι 188 στη δράση περιφερειακών υπηρεσιών (32,03%), ενώ με αρκετή διαφορά ακολουθούν οι

καταγγελίες σε σχέση με δημόσια έργα και μεταφορές (8,18 %). Περιστατικά κακοδιοίκησης και διαφθοράς σημειώνονται και σε άλλους τομείς της δημόσιας δράσης, όπως ενδεικτικά η παιδεία, το μεταναστευτικό, ο αθλητισμός, η χωροταξία και το περιβάλλον (βλ. Πίνακα 8, σελ 67 Έκθεσης απολογισμού 2020 της ΕΑΔ).³⁵

α) Η διαφθορά στον χώρο της υγείας και πρόνοιας.

Η διαφθορά στον πολύπλοκο τομέα της υγείας και πρόνοιας (είτε δημόσιας είτε ιδιωτικής) στην Ελλάδα (όπως και σε άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε.) είναι εκτεταμένη ενώ συνδέεται με πολλές και διαφορετικές παθογένειες και ελλείψεις, όπως ενδεικτικά είναι η έλλειψη σύγχρονων και κατάλληλων δομών υγείας, η υποστελέχωση των δομών αυτών με αποτέλεσμα την αναποτελεσματική λειτουργία τους, οι χαμηλές αποδοχές των επαγγελματιών υγείας που συνεπάγονται τη μη προσέλκυσή τους, οι ελλειπείς προληπτικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί, αλλά και η απουσία σύγχρονων τεχνολογικών μέσων για την καταγραφή και την παρακολούθηση περιστατικών διαφθοράς (π.χ. με τη χρήση βάσεων δεδομένων). Γενεσιουργοί παράγοντες στον πολύπαθο και ευαίσθητο χώρο της υγείας αποτελούν και η αδιαφανής διαχείριση των κρατικών κονδυλίων, η πολυνομία, η κακονομία, καθώς επίσης και η παγιωμένη νοοτροπία στη συνείδηση των πολιτών περί διαφθοράς του τομέα υγείας και πρόνοιας.³⁶

Περαιτέρω, η διαφθορά στην τομέας της υγείας και πρόνοιας εκδηλώνεται τόσο σε μεγάλη όσο και σε μικρή κλίμακα. Ως εκ τούτου, σε μικρή κλίμακα, βασική μορφή εκδήλωσης διαφθοράς αποτελούν οι «άτυπες πληρωμές», η δωροδοκία δηλαδή των επαγγελματιών υγείας από τους πολίτες - λήπτες των υπηρεσιών υγείας- προκειμένου οι δεύτεροι να εξασφαλίσουν την άμεση ή/και προσεκτικότερη φροντίδα τους από τους πρώτους. Η παράνομη και συνήθης αυτή πρακτική, πρωτίστως στον τομέα της δημόσιας υγείας, έχει ως συνέπεια να εδραιώνονται πελατειακές σχέσεις και ανισότητες ως προς τη πρόσβαση, ακόμη και στον ευαίσθητο χώρο της υγείας, και εν τέλει να υποβαθμίζεται έτι περισσότερο η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας προς τους πολίτες - λήπτες.

³⁵ Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2020). Έκθεση απολογισμού 2020, σ.67, διαθέσιμη [εδώ](#)

³⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017). Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου «Καταπολέμηση της Διαφθοράς», σ. 13, διαθέσιμη [εδώ](#)

Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι σύμφωνα με το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο του 2013, 11% των Ελλήνων που ερωτήθηκαν σχετικά (τη στιγμή που ο μέσος όρος της ΕΕ δεν ξεπερνά το 5%), απάντησαν ότι κατά το προηγούμενο έτος (ήτοι κατά το 2013), επισκεπτόμενοι δημόσιες δομές υγείας, προέβησαν σε άτυπες πρόσθετες πληρωμές («φακελάκι») προς επαγγελματίες υγείας, προκειμένου είτε να εξασφαλίσουν πρόσβαση στις υγειονομικές υπηρεσίες είτε να λάβουν καλύτερη και αποτελεσματικότερη υγειονομική φροντίδα. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας που διεξήχθη από την Transparency International (Διεθνής Διαφάνεια) για το 2011, σχετικά με το φαινόμενο της δωροδοκίας των επαγγελματιών υγείας στην Ελλάδα από τους πολίτες – λήπτες υγειονομικών υπηρεσιών (διαφθορά μικρής κίμακας), η πρόσθετη πληρωμή («φακελάκι») στα δημόσια νοσοκομεία για χειρουργικές επεμβάσεις κυμάνθηκε από 100 έως 30 000 ευρώ, για ταχύτερη θεραπεία από 30 έως 20 000 ευρώ και για ιατρικές εξετάσεις από 30 έως 500 ευρώ.³⁷

Σε μεγαλύτερη κλίμακα, η διαφθορά στους κόλπους της δημόσιας και της ιδιωτικής υγείας απαντάται κυρίως στον τομέα της πιστοποίησης και της προμήθειας φαρμάκων και ιατροτεχνολογικών προϊόντων, όπως για παράδειγμα στη περίπτωση διεξαγωγής φωτογραφικών διαγωνισμών, ήτοι με προδιαγραφές «φωτογραφικές» για συγκεκριμένη κατασκευαστική εταιρεία αποκλείοντας άλλους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, για τη προμήθεια ιατρικών μηχανημάτων για ένα δημόσιο νοσοκομείο, κατόπιν δωροδοκίας των εμπλεκόμενων στη διαγωνιστική διαδικασία υπαλλήλων, με αποτέλεσμα την προμήθεια προϊόντων χαμηλής ποιότητας αλλά και τη στρέβλωση του υγιούς ανταγωνισμού σε βάρος του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος. Περαιτέρω, διαφθορά συνιστά και η υπερσυνταγογράφηση φαρμάκων (μία πρακτική η οποία ήταν πολύ συνήθης στο παρελθόν πριν την καθιέρωση της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης), στην οποία εμπλέκονται πολλά μέρη (ιατροί, φαρμακοποιοί, ιατρικοί επισκέπτες, πάροχοι υγείας, φαρμακευτικές εταιρείες), με αποτέλεσμα την υπερκοστολόγηση των φαρμάκων και την μείωση της ρευστότητας και της φερεγγυότητας των ασφαλιστικών ταμείων, σε βάρος της ίδιας της βιωσιμότητας του συστήματος υγείας.³⁸

³⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2014), διαθέσιμη [εδώ](#)

³⁸ Ανδρεαδάκη, Ε. & Καλοκαιρινού – Αναγνωστοπούλου, Α. (2018). *Η διαφθορά στο χώρο της υγείας και το υπόδειγμα της θεωρίας των παιγνίων*, Ελληνικό Περιοδικό της Νοσηλευτικής Επιστήμης, σ. 21, διαθέσιμο [εδώ](#)

β) Η διαφθορά στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Στη περίπτωση των περιφερειακών υπηρεσιών, οι παράγοντες εκείνοι που ευνοούν την ανάπτυξη του φαινομένου της διαφθοράς ποικίλουν, με κυριότερο παράγοντα όλων την φυσική εγγύτητα των πολιτών με τους τοπικούς άρχοντες αλλά και το ανθρώπινο δυναμικό των υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης των οποίων τους καθιστά περισσότερο επιρρεπείς σε χρηματισμούς και δωροληψίες), γεγονός που δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για την μεταξύ τους ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων και άτυπων, παράνομων δοσοληψιών με αμοιβαία ανταλλάγματα.

Γενεσιουργοί παράγοντες της διαφθοράς, αντίστοιχοι με αυτούς που ευνοούν την ανάπτυξη της διαφθοράς και στον χώρο της υγείας και πρόνοιας, είναι ενδεικτικά η πολυνομία και η κακονομία, η απουσία ad hoc νομοθεσίας στις περιπτώσεις που απαιτούν ειδική, στοχευμένη αντιμετώπιση, ο υψηλός βαθμός γραφειοκρατίας που περιπλέκει και καθυστερεί τη λειτουργία των περιφερειακών υπηρεσιών, οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι σε συνδυασμό με την κακή διαχείριση των διαθέσιμων κονδυλίων, οι ελλειπίες ή/και αναποτελεσματικοί μηχανισμοί ελέγχου και λογοδοσίας των τοπικών/περιφερειακών αρχών, αλλά και η έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ τους, με την κεντρική κυβέρνηση καθώς επίσης και τους ελεγκτικούς και εποπτικούς μηχανισμούς.

Περαιτέρω, η διαφθορά στους κόλπους της τοπικής αυτοδιοίκησης εκδηλώνεται κυρίως:

- Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και των δημοσίων έργων, με αποτέλεσμα τη στρέβλωση του υγιούς και αθέμιτου ανταγωνισμού, την κατασπατάληση δημοσίου χρήματος και την υστέρηση της περιφερειακής ανάπτυξης (ενδεικτικά αναφέρονται οι φωτογραφικοί διαγωνισμοί προμηθειών και υπηρεσιών, η ακόμα συχνότερη, σε πλείστες δε περιπτώσεις κατασκευασμένη μέσω κατατμήσεων, προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, προκειμένου η προμήθεια κάποιων αγαθών/υπηρεσιών να ανατεθεί σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα, η ικανοποίηση πλασματικών αναγκών του φορέα).
- Στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού και των σχετιζόμενων αδειοδοτήσεων (π.χ. χορήγηση αδειών χρήσης κοινόχρηστων χώρων σε τοπικές επιχειρήσεις του δήμου για τοποθέτηση τραπεζοκαθισμάτων, ψυγείων κ.λπ., χωρίς να

έχει προηγηθεί η έκδοση των προβλεπόμενων εκ του νόμου κανονιστικών πράξεων, χορήγηση αδειών δόμησης χωρίς να πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις).

- Στη διαχείριση των κρατικών και κοινοτικών κονδυλίων από τις αρμόδιες περιφερειακές υπηρεσίες, στα πλαίσια της οποίας διαπιστώνονται ενδεικτικά λογιστικές ατασθαλίες, ελλείμματα, υπέρογκα χρέη, προσχηματική αξιοποίηση κονδυλίων.³⁹

γ) Η διαφθορά στον τομέα των δημοσίων έργων και των μεταφορών.

Σε αντιστοιχία με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω σχετικά με τις εκδηλώσεις του φαινομένου της διαφθοράς στους τομείς της υγείας και πρόνοιας και της τοπικής αυτοδιοίκησης, και ο τομέας των δημοσίων έργων και των μεταφορών, ιδίως όσον αφορά τον περιβαλλοντικό και χωροταξικό σχεδιασμό, παρουσιάζεται ιδιαίτερα επιρρεπής σε περιστατικά διαφθοράς στην Ελλάδα και σε αρκετά ακόμη κράτη μέλη της Ε.Ε.⁴⁰

Ενδεικτικό αποτελεί το γεγονός ότι ήδη με τους Ν. 1418/1984 και Ν. 2671/1998 συστάθηκαν αντιστοίχως το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.) και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών - Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.) - τα οποία πλέον έχουν ενσωματωθεί στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας - ως ειδικά ελεγκτικά σώματα για τη διερεύνηση και την αντιμετώπιση, προληπτική και κατασταλτική, περιστατικών κακοδιαχείρισης και διαφθοράς στους τομείς των δημοσίων έργων (συνήθως μεγάλης κλίμακας) και των μεταφορών. Αναφέρεται ως παράδειγμα η περίπτωση χορήγησης άδειας σε μεγάλη κατασκευαστική εταιρεία για την κατασκευή ενός αυτοκινητόδρομου ή μιας γέφυρας, χωρίς ωστόσο να εξασφαλίζονται οι απαιτούμενοι εκ του νόμου περιβαλλοντικοί ή/και πολεοδομικοί όροι (π.χ. μη υπέρβαση του νόμιμου ορίου εκπομπής ρύπων), καθώς επίσης και η χορήγηση αδειών οδήγησης με αδιαφανείς και παράτυπες διαδικασίες, που αποτελεί σύνηθες φαινόμενο διαφθοράς της καθημερινής διοικητικής πρακτικής με

³⁹ ΕΑΔ (2020), ο.π.σ.σ.83-84 & ΟΟΣΑ. Πρόγραμμα Ελλάδας - ΟΟΣΑ: Τεχνική υποστήριξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Σχέδιο Δράσης για τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), σσ. 12-13, διαθέσιμο [εδώ](#)

⁴⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2014), διαθέσιμη [εδώ](#)

εμπλεκόμενους υποψήφιους οδηγούς, ιδιωτικές επιχειρήσεις (σχολές οδηγών) και δημοσίου υπαλλήλους σε θέσεις πρώτης γραμμής.

VI. Οι ευρωπαϊκοί και διεθνείς ελεγκτικοί μηχανισμοί κατά της διαφθοράς

Από τη δεκαετία του 1990 και μετά, το ενδιαφέρον γύρω από το φαινόμενο της διαφθοράς μετατοπίζεται από την ακαδημαϊκή κοινότητα και τις θεωρητικές αναλύσεις στις πολιτικές αντζέντες των κυβερνήσεων. Στον αντίποδα των μέχρι τότε ακαδημαϊκών προσεγγίσεων που απέδιδαν στη διαφθορά τοπικό μόνο χαρακτήρα, η διεθνής κοινότητα συνεδητοποιεί πλέον ότι οι διαστάσεις του φαινομένου της διαφθοράς υπερβαίνουν κατά πολύ τα όρια του εθνικού κράτους και ότι πρόκειται για ένα περίπλοκο, διεθνικό φαινόμενο, η επιτυχής αντιμετώπιση του οποίου απαιτεί στρατηγικό σχεδιασμό και συντονισμένες δράσεις σε διακρατικό επίπεδο. Σταθμός σε αυτή τη στροφή της διεθνούς κοινότητας προς την καταπολέμηση της διαφθοράς και την προώθηση της χρηστής διαχείρισης των δημόσιων υποθέσεων, αποτέλεσε η υιοθέτηση από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στη Νέα Υόρκη στις 31 Οκτωβρίου 2003 της «Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς».

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς - η οποία κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 113 Α') ενώ υπεγράφη από την Ε.Ε. με την Απόφαση 2008/801/ΕΚ – αποτελεί το πληρέστερο ίσως μέχρι σήμερα νομικό κείμενο, το οποίο, ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών και την παροχή τεχνικής βοήθειας, εστιάζει σε τρεις (3) βασικούς πυλώνες, ήτοι στη πρόληψη, την έρευνα και τη δίωξη της διαφθοράς, ενώ περιλαμβάνει και ρυθμίσεις σχετικά με τη δέσμευση, την κατάσχεση, τη δήμευση και την επιστροφή προϊόντων αξιόποινων πράξεων.⁴¹

Στα πλαίσια αυτής της νέας, ευρύτερης θεώρησης και με στόχο την καταπολέμηση των αρνητικών συνεπειών που επιφέρει η διαφθορά στην πολιτική, την οικονομία και την κοινωνία των κρατών, είτε αναπτυγμένων είτε αναπτυσσόμενων, ιδρύονται νέοι διεθνείς οργανισμοί (στο επίκεντρο βρίσκεται η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, γνωστότερη ως OLAF), με κύρια αποστολή την παρακολούθηση και την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς.

⁴¹ Σύνοψη Απόφασης 2008/801/ΕΚ, διαθέσιμο [εδώ](#) (ανάκτηση 15-4-2022)

Περαιτέρω, τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. (π.χ. το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο της Ε.Ε.) και άλλοι ήδη υπάρχοντες διεθνείς οργανισμοί (όπως π.χ. ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, το Συμβούλιο της Ευρώπης), υιοθετούν αποφασιστικό ή/και συμβουλευτικό ρόλο στη χάραξη και την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών κατά της διαφθοράς, ενώ εντάσσουν στις ατζέντες τους την μελέτη και την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς.⁴²

α) Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

Με την υπ' αρ. 352 απόφαση της 28^{ης} Απριλίου 1999 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέστησε την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (European Anti-Fraud Office), γνωστή ως OLAF από τη γαλλική ονομασία της «Office de Lutte Anti-Fraude». Η OLAF συστήθηκε ως ένα νέο όργανο της Ένωσης, το οποίο χρηματοδοτούμενο από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, διαθέτει ευρείες ελεγκτικές, ερευνητικές και συντονιστικές αρμοδιότητες, εκπροσωπεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πεδίο της καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς και της απάτης, ενώ συμβάλλει αποφασιστικά στο σχεδιασμό και στη προετοιμασία του ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου σε θέματα καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς, ιδίως όσον αφορά τη δράση των κοινοτικών (πλέον ενωσιακών) οργάνων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η δημιουργία ενός νέου, ανεξάρτητου οργάνου με καταστατικό ρόλο την πάταξη της διαφθοράς στους κόλπους της Ε.Ε. έρχεται σε αναλογία με τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών για την καταπολέμηση της διαφθοράς από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. (όπως για παράδειγμα η Εθνική Αρχή Διαφάνειας στην Ελλάδα στην οποία θα αναφερθούμε παρακάτω), εξαιτίας της επιφυλακτικότητας των ίδιων των κρατών σχετικά με την ακεραιότητα των διοικητικών οργάνων του κρατικού μηχανισμού.⁴³

Οι βασικές αρμοδιότητες της OLAF συνίστανται:

⁴² Λαζος Γ., ο.π.σσ. 206-207

⁴³ Τρόβα, Ε. (2005). *Εξουσίες & Διαφάνεια*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, σσ.249-252

- Στη διενέργεια εξωτερικών διοικητικών ερευνών (εκτός των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ε.Ε.), για περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς, παράνομων δραστηριοτήτων επιχειρήσεων και οποιασδήποτε αξιόποινης πράξης σε βάρος των οικονομικών και δημοσιονομικών συμφερόντων της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά την ορθολογική διαχείριση των ενωσιακών πόρων και την αποδοτική αξιοποίηση τους σε αναπτυξιακά προγράμματα για την Ε.Ε. και τα κράτη μέλη. Διευκρινίζεται ότι στην ελεγκτική αρμοδιότητα της OLAF εμπίπτει το σύνολο των δαπανών της ΕΕ (δαπάνες διαρθρωτικών ταμείων και ταμείων γεωργικής πολιτικής και αγροτικής ανάπτυξης, άμεσες δαπάνες και εξωτερική βοήθεια), καθώς επίσης και ορισμένες κατηγορίες εσόδων της ΕΕ, κυρίως οι τελωνειακοί δασμοί.
- Στη διενέργεια εσωτερικών διοικητικών ελέγχων στο εσωτερικό των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ε.Ε., για τη διερεύνηση περιστατικών διαφθοράς, απάτης και συναφών παραπτώματων από τους μόνιμους υπαλλήλους και το προσωπικό τους, που υπόκεινται σε πειθαρχικές και ενδεχομένως σε ποινικές κυρώσεις, με απώτερο στόχο την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των Ευρωπαίων πολιτών στα θεσμικά όργανα της ΕΕ.
- Στη πραγματοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων πάνω σε θέματα διαφθοράς (ή και σε άλλους τομείς κατόπιν αιτήματος των κύριων και επικουρικών οργάνων της Ε.Ε.), σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές των κρατών μελών ή άλλες υπηρεσίες της Ε.Ε., ασκώντας ιδίως συντονιστικές αρμοδιότητες για την συγκέντρωση και την ανταλλαγή πληροφοριών καθώς επίσης και την επικοινωνία των εμπλεκόμενων υπηρεσιών.
 - Στη διεξαγωγή ερευνών κατόπιν καταγγελιών που υποβάλλονται απευθείας στον διευθυντή της OLAF είτε από εμπλεκόμενα σε έρευνες πρόσωπα και αφορούν στην τήρηση από την OLAF, κατά τη διεξαγωγή των ερευνών αυτών, των διαδικαστικών εκείνων εγγυήσεων που προβλέπει ο Κανονισμός 883/2013 (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ), είτε από υπαλλήλους και λοιπό προσωπικό της ΕΕ και αφορούν σε βλαπτικές σε βάρος τους πράξεις από έρευνες της OLAF (άρθρο 90α του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης της Ε.Ε.), ή από πρόσωπα εμπλεκόμενα σε έρευνες και αφορούν στην επεξεργασία των προσωπικών τους δεδομένων ή στην αποστέρηση του δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα και αρχεία βάσει του Κανονισμού 1049/2001. Κατόπιν ολοκλήρωσης της εξέτασης της καταγγελίας, η OLAF προτείνει στις εμπλεκόμενες εθνικές διοικήσεις ή/και στα εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. ad hoc δράσεις, όπως ενδεικτικά λήψη πειθαρχικών μέτρων, διεξαγωγή ποινικών ερευνών,

ανάκτηση χρηματικών ποσών, με στόχο την άρση των συνεπειών της συντελεσθείσας παράβασης ή/και την αποκατάσταση της διαπιστωθείσας βλάβης.

Οι ενέργειες της OLAF υπόκεινται σε έλεγχο από άλλα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. ή τις δικαστικές αρχές των συμβαλλόμενων εθνικών κρατών, κατόπιν καταγγελιών από πρόσωπα που έχουν έννομο συμφέρον. Ειδικότερα, οι ενέργειες της OLAF δύνανται να ελεγχθούν από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή (European Ombudsman) κατόπιν καταγγελίας περί μη τήρησης από την OLAF των νομοθετικών διατάξεων, των αρχών της χρηστής διοίκησης και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, από τον Ευρωπαϊκό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ), κατόπιν καταγγελίας περί παραβίασης από την OLAF του Κανονισμού 45/2001 για τη προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και της ιδιωτικής ζωής, αλλά και από το Διακστήριο της Ε.Ε. για μη τήρηση του νόμου ή για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας.⁴⁴

β) Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (European Court of Auditors).

Στο πεδίο του δημοσιονομικού ελέγχου, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, με έδρα στο Λουξεμβούργο, αποτελούμενο από 27 μέλη, ένα από κάθε κράτος-μέλος της Ε.Ε. με εξαετή ανανεώσιμη θητεία, αποτελεί ένα από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. με κύρια αποστολή τη διενέργεια ελέγχου των λογαριασμών και των κεφαλαίων της Ε.Ε. με ανεξάρτητο τρόπο, αφενός χάριν της ορθολογικής και αποδοτικής διαχείρισης των δημοσιονομικών πόρων της Ε.Ε. από τα αρμόδια θεσμικά όργανα και υπηρεσίες της Ένωσης και αφετέρου, για τη διασφάλιση της διαφάνειας σε ό,τι αφορά την δημοσιονομική διαχείριση και αξιοποίηση των ευρωπαϊκών πόρων, παρέχοντας μάλιστα σαφή και πλήρη πληροφόρηση στους Ευρωπαίους πολίτες.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, εφαρμόζοντας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ, αρ. 285-287) και τον δημοσιονομικό κανονισμό που διέπει τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ (Κανονισμός ΕΕ, Ευρατόμ 2018/1046), αποτελεί τον κατεξοχήν ελεγκτικό μηχανισμό της Ε.Ε. για τον εντοπισμό στοιχείων και περιστατικών που μαρτυρούν διαφθορά στη διαχείριση των πόρων της Ε.Ε. Επισημαίνεται ωστόσο ότι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στερείται ιδίων νομικών εξουσιών και ως εκ τούτου, στη

⁴⁴ https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/what-we-do_el & https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/complaints-olaf-investigations_el & Τρόβα Ε. (2005), ο.π. σσ. 250-251

περίπτωση που επ'αφορμή δημοσιονομικών ελέγχων υποπέσουν στην αντίληψή του υπόνοιες απάτης, δωροδοκίας ή άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ., τότε ενημερώνει αμελλητί την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) για να επιληφθεί αρμοδίως επί του θέματος (σύμφωνα με την υπ' αρ. 43/2017 απόφασή του Ε.Ε.Σ.).

Οι βασικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, στα πλαίσια των οποίων το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί εκ πλαγίου (θα μπορούσε να πει κανείς) έλεγχο κατά του φαινομένου της διαφθοράς στο πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης της Ε.Ε., συνοψίζονται ως εξής:

- Διενεργεί ελέγχους κανονικότητας και νομιμότητας στους λογαριασμούς εσόδων και εξόδων των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε., καθώς επίσης και των υπηρεσιών ή οργανισμών που ιδρύονται από την Ε.Ε. (εκτός και αν ορίζεται διαφορετικά από τις καταστατικές τους διατάξεις), οι οποίοι συνίστανται σε δειγματοληπτικό έλεγχο των σχετικών πράξεων και αξιολόγηση των εφαρμοζόμενων συστημάτων εποπτείας και ελέγχου. Οι ως άνω έλεγχοι, στα πλαίσια του ετήσιου χρηματοοικονομικού ελέγχου και ελέγχου συμμόρφωσης του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, όσον αφορά την αξιοπιστία των λογαριασμών της Ε.Ε. και την κανονικότητα των πράξεων στις οποίες αυτοί βασίζονται, συνθέτουν τη λεγόμενη δήλωση «αξιοπιστίας». Τα αποτελέσματα των ως άνω ελέγχων, που αφορούν όλους τους τομείς του προϋπολογισμού της Ε.Ε., αποτυπώνονται σε ετήσιες εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες αναφέρουν και τυχόν παρατυπίες που εντοπίστηκαν, ενώ δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Διενεργεί ελέγχους επιδόσεων στα πλαίσια των οποίων εξετάζεται τη ποιότητα των εσόδων ή των δαπανών της Ε.Ε. σε ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. (ανάπτυξη, απασχόληση, δημοσιονομική διαχείριση, το περιβάλλον, ενώ διερευνάται και η τήρηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από τους φορείς και τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., ιδίως όσον αφορά την αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων με τρόπο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό.
- Καταρτίζει ετήσια έκθεση για το προηγούμενο δημοσιονομικό έτος, η οποία υποβάλλεται στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., ενώ τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. καλούνται με τη σειρά τους να απαντήσουν επί τυχόν παρατηρήσεων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η εν λόγω έκθεση δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μαζί με τις απαντήσεις των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. Είναι χαρακτηριστικό

ότι η εν λόγω έκθεση συνιστά κρίσιμο στοιχείο προκειμένου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εγκρίνει ή όχι τον προϋπολογισμό που καταρτίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

- Καταρτίζει ειδικές εκθέσεις και γνωμοδοτήσεις επί ειδικών θεμάτων κατόπιν αιτήματος κάποιου θεσμικού οργάνου της Ε.Ε.
- Διενεργεί έλεγχο στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, όσον αφορά την ορθολογική, αποτελεσματική και σύμφωνη με τους όρους περί διαφάνειας διαχείριση από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.⁴⁵

γ) Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (European Investment Bank).

Σε συμμόρφωση με το διεθνές και ευρωπαϊκό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο για την καταπολέμηση κατά της διαφθοράς και της απάτης, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (εφεξής ΕΤΕ), ως χρηματοδοτικός μηχανισμός της Ε.Ε. βάσει του αρ. 325 της Σ.Λ.Ε.Ε. με έδρα στο Λουξεμβούργο, εφαρμόζει πολιτικές για την πρόληψη και την αποτροπή «απαγορευμένων συμπεριφορών», μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται και οι πρακτικές διαφθοράς εκείνες δηλαδή στο πλαίσιο των οποίων *«κάποιος προσφέρει, παρέχει, λαμβάνει ή ζητά, άμεσα ή έμμεσα, οποιοδήποτε πράγμα αξίας για να επηρεάσει αθέμιτα τις ενέργειες κάποιου άλλου»*.

Οι ως άνω πολιτικές της ΕΤΕ πλαισιώνουν το σύνολο των δραστηριοτήτων της, εστιάζοντας στη χορήγηση δανείων προς τρίτους για τους πραγματικούς και νόμιμους σκοπούς τους αντί για σκοπούς παράνομους, στο φάσμα της διαφθοράς, όπως ενδεικτικά η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (ξέπλυμα χρήματος), η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, κ.α.⁴⁶

Στο πεδίο της πρόληψης και της καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς, η ΕΤΕ έχει δημιουργήσει το Τμήμα Διερεύνησης Υποθέσεων Απάτης, το οποίο ανήκει στη Γενική Επιθεώρηση και απολαύει πλήρους ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Ως εκ τούτου, η ΕΤΕ, μέσω του Τμήματος Διερεύνησης Υποθέσεων Απάτης και βρισκόμενη διαρκώς σε στενή συνεργασία με την OLAF αλλά και τις εμπλεκόμενες

⁴⁵ <https://www.eca.europa.eu/el/Pages/LegalFramework.aspx> & <https://www.eca.europa.eu/el/Pages/AuditMethodology.aspx> (ανάκτηση 15-4-2022)

⁴⁶ Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. (2015). *Πολιτική κατά της απάτης*, σσ. 1-3, διαθέσιμο [εδώ](#)

εθνικές αρχές των κρατών μελών της Ε.Ε. (δικαστικές, διοικητικές, διοικητικές, δικαιοδοτικές ή φορολογικές αρχές), διενεργεί τα εξής:

- Παραλαμβάνει καταγγελίες σχετικά με «απαγορευμένες συμπεριφορές» που συνδέονται με έργα της ίδιας της ΕΤΕ ή με μέλη της διοίκησης ή του προσωπικού της. Αξίζει να σημειωθεί ότι τόσο το Τμήμα Διερεύνησης Υποθέσεων Απάτης της ΕΤΕ όσο και η OLAF διαθέτουν πλήρη πρόσβαση στο σύνολο των πληροφοριακών στοιχείων, εγγράφων και δεδομένων της ΕΤΕ, συμπεριλαμβανομένων των εμπιστευτικών πληροφοριών.
- Υποβάλλει πορίσματα - κατόπιν διερεύνησης της επίμαχης καταγγελίας – προς το Διοικητικό Συμβούλιο και την Ελεγκτική Επιτροπή της ΕΤΕ, αλλά και προς την OLAF.
- Παραπέμπει στις εθνικές αρχές κρατών μελών της Ε.Ε. ή τρίτων κρατών υποθέσεις, που αφορούν σε υπόνοιες για «απαγορευμένη συμπεριφορά» και τις οποίες έχει διερευνήσει αλλά κρίνει ότι χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης και/ή ότι συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την άσκηση ποινικής δίωξης.
- Σε περίπτωση που σε μια υπόθεση «απαγορευμένης συμπεριφοράς» εμπλέκεται μέλος του προσωπικού της ΕΤΕ, τότε ο Πρόεδρος της ΕΤΕ είναι αρμόδιος να επιβάλει πειθαρχικά μέτρα σε βάρος του, ενώ εάν εμπλέκονται μέλη των διοικητικών οργάνων της ΕΤΕ, τότε η Ελεγκτική Επιτροπή της ΕΤΕ καθίσταται αρμόδιο πειθαρχικό όργανο.
- Συντάσσει την ετήσια έκθεση ερευνών, στην οποία παρουσιάζονται, σε γενικές γραμμές οι δραστηριότητες της ΕΤΕ κατά το προηγούμενο έτος. Η εν λόγω έκθεση, η οποία είναι ιδιαιτέρως σημαντική και στο πεδίο της πάταξης της διαφθοράς, υποβάλλεται στο Διοικητικό Συμβούλιο και την Ελεγκτική Επιτροπή της ΕΤΕ και εν συνεχεία δημοσιεύεται στον δικτυακό τόπο της ΕΤΕ.⁴⁷

⁴⁷ Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. (2015), ο.π.σσ. 13-17

δ) Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή (European Public Prosecutor's Office EPPO).

Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελική Αρχή (European Public Prosecutor's Office, EPPO), με έδρα στο Λουξεμβούργο, είναι η νέα ανεξάρτητη εισαγγελική αρχή της ΕΕ, η οποία ξεκίνησε τις εργασίες της τον Σεπτέμβριο 2021, καθιστάμενη αρμόδια για τη διερεύνηση, τη δίωξη και την παραπομπή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων των κρατών μελών των αξιόποινων εκείνων πράξεων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης και των οποίων λαμβάνει γνώση κατόπιν καταγγελιών ενώπιόν της από κράτη μέλη της Ε.Ε. και ιδιώτες. Στις αξιόποινες πράξεις που εμπíπτουν στην υλική αρμοδιότητα της EPPO εμπíπτουν και οι πράξεις διαφθοράς και απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε.

Ως εκ των ανωτέρω, η δημιουργία της E.P.P.O. αποτελεί μία σημαντική καινοτομία στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς σε επίπεδο Ε.Ε., αφενός διότι η EPPO διαθέτει αρμοδιότητα σε όλη την έκταση της Ε.Ε. σε αντίθεση με την εξουσία των εισαγγελικών αρχών κάθε κράτους μέλους που περιορίζεται στην εδαφική επικράτεια του συγκεκριμένου κράτους μέλους και αφετέρου, διότι οι ευρωπαϊκές διωκτικές αρχές (Europol, Eurojust, OLAF) δεν διαθέτουν την αναγκαία τεχνογνωσία και εμπειρία για την ποινική διερεύνηση των υποθέσεων που αφορούν στη διακύβευση των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. λόγω πράξεων διαφθοράς ή/και απάτης.⁴⁸

Στο πεδίο της καταπολέμησης της εξάπλωσης του φαινομένου της διαφθοράς στον ευρωπαϊκό χώρο, η E.P.P.O. συνεργάζεται με την O.L.A.F. και το E.E.Σ. ανταλλάσσοντας πληροφορίες, αναλύσεις, εμπειρογνωμοσύνη, αποδεικτικό υλικό και αμοιβαία πρόσβαση στις πληροφοριακές βάσεις δεδομένων. Χαρακτηριστικά αναφέρεται το από 3 Σεπτεμβρίου 2021 Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του E.E.Σ. και της E.P.P.O., το οποίο διέπει τη σχέση συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών αυτών, με στόχο την προστασία του προϋπολογισμού της Ε.Ε., προβλέποντας ακόμη και τη λήψη προληπτικών μέτρων.⁴⁹

⁴⁸ <https://www.eppo.europa.eu/en/mission-and-tasks> (ανάκτηση 15-4-2022)

⁴⁹ Μνημόνιο Συνεργασίας E.E.Σ. και E.P.P.O. (2021), διαθέσιμο [εδώ](#)

ε) Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής (European Ombudsman).

Ο θεσμός του Διαμεσολαβητή ως μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, η οποία, βρισκόμενη εκτός του σκληρού πυρήνα της κυβέρνησης του οικείου κράτους, αναλαμβάνει τη διερεύνηση καταγγελιών για παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, αλλά και για περιστατικά κακοδιοίκησης και διαφθοράς από τις δημόσιες αρχές, αποτελεί ίδιον των αναπτυγμένων και με έντονο δημοκρατικό αποτύπωμα χωρών.

Με τις χώρες της Β. Ευρώπης (Σουηδία, Φιλανδία, Δανία) να πρωτοπορούν στην ίδρυση θεσμών διαμεσολαβητή, με κοινό παρονομαστή τη λειτουργία τους με βάση τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της δημόσιας λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ιδρύθηκε ως θεσμός της Ε.Ε. με βάση τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (7-2-1992), με έδρα το Στρασβούργο, προκειμένου να λειτουργήσει ως ανεξάρτητος και αμερόληπτος οργανισμός στον οποίον λογοδοτούν τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ, με απώτερο στόχο τη δημιουργία μιας πιο διαφανούς και χρηστής ενωσιακής διοίκησης, συμβάλλοντας εξ αυτού του λόγου στη πρόληψη και την καταστολή του φαινομένου της διαφθοράς στον χώρο της ευρωπαϊκής διοίκησης.⁵⁰

Ως εκ τούτου, οι βασικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή συνοψίζονται στα εξής:

- Υποδοχή και εξέταση αναφορών από Ευρωπαίους πολίτες και επιχειρήσεις/οργανισμούς με καταστατική έδρα στην Ε.Ε., που έρχονται αντιμέτωποι με παράνομες πράξεις ή/και περιστατικά κακοδιοίκησης από θεσμικά όργανα και οργανισμούς της Ε.Ε. (π.χ. την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ εξαιρείται το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων), εντός διετίας από τότε που ο αναφέρων έλαβε γνώση του επίμαχου περιστατικού και υπό τον όρο ότι έχει εξαντλήσει τα μέσα επίλυσης του θέματος με το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο/οργανισμό της Ε.Ε.

⁵⁰ Διαμαντούρος Ν., διαθέσιμο [εδώ](#)

Εφόσον ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής διαπιστώσει τη βασιμότητα της αναφοράς περί κακοδιοίκησης, υποβάλλει το θέμα στο καθ' ου θεσμικό όργανο ή οργανισμό της Ε.Ε., τάσσοντας του αποκλειστική τρίμηνη προθεσμία προκειμένου να υποβάλει τις απόψεις του ενώπιόν του συντάσσοντας σχετική έκθεση. Εν συνεχεία, η εν λόγω έκθεση διαβιβάζεται από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προς το καθ' ου η αναφορά θεσμικό όργανο/οργανισμό της Ε.Ε., ενώ ο αναφέρων ενημερώνεται για το αποτέλεσμα των ερευνών αυτών. Κατόπιν τούτων ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής υποβάλλει συστάσεις προς το θεσμικό όργανο/οργανισμό της Ε.Ε., χωρίς να έχει τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων. Σημειώνεται ότι ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής δεν έχει αρμοδιότητα να εξετάσει δικαστικά εκκρεμείς υποθέσεις.

Ουσιαστικά το δικαίωμα αναφοράς των πράξεων της διοίκησης της Ε.Ε. που παραβιάζουν την αρχή της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης, τα ανθρώπινα δικαιώματα ή εμπίπτουν στην έννοια της κακοδιοίκησης (π.χ. άρνηση ή αδικαιολόγητη καθυστέρηση παροχής πρόσβασης σε πληροφορίες δημοσίου συμφέροντος), απορρέει από την ίδια την ιδιότητα του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο αξίζει να σημειωθεί ότι ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής στερείται αρμοδιότητας να επιληφθεί αναφορών σε βάρος των εθνικών, περιφερειακών ή τοπικών διοικήσεων των κρατών μελών της Ε.Ε., ακόμα και αν οι επίμαχες αναφορές άπτονται θεμάτων της Ε.Ε., π.χ. όσον αφορά τη διαχείριση ευρωπαϊκών κονδυλίων.⁵¹

- Διεξαγωγή αυτεπάγγελτων ερευνών για την αντιμετώπιση συστημικών ζητημάτων που θέτουν υπό αμφισβήτηση την τήρηση των αρχών της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης από τη διοίκηση της Ε.Ε., με έμφαση στο πεδίο της διαφάνειας.
- Προαγωγή πρακτικών και νοοτροπιών, η υιοθέτηση των οποίων από τα θεσμικά όργανα/οργανισμούς της Ε.Ε. συνάδει με τις αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της λογοδοσίας, συμβάλλοντας στη βελτίωση της ποιότητας της διοίκησης της Ε.Ε., αλλά και στον περιορισμό του φαινομένου της διαφθοράς στους κόλπους αυτής. Αναφέρεται χαρακτηριστικά η Στρατηγική που εκπόνησε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής με τίτλο «Με ορίζοντα το 2024», σε συνέχεια της επιτυχούς στρατηγικής με τίτλο «Με ορίζοντα το 2019» και με αφορμή κυρίως την πανδημία του Covid 19, που ανέδειξε την ανάγκη της διοίκησης της Ε.Ε. να διαχειριστεί την

⁵¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/el/how-can-the-ombudsman-help> (ανάκτηση 15-4-2022)

γενικευμένη και με εκθετικούς ρυθμούς υγειονομική κρίση, ιδίως όσον αφορά την κατανομή των ευρωπαϊκών κονδυλίων στον τομέα της υγείας τα επόμενα χρόνια.⁵²

- Σύνταξη εκθέσεων, οι οποίες δημοσιεύονται στον ιστότοπο του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, με τις οποίες δίδονται συστάσεις προς τα θεσμικά όργανα/οργανισμούς της Ε.Ε., όπως ενδεικτικά στη περίπτωση του ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τον Σεπτέμβριο του 2001, με το οποίο το Ε.Κ. υιοθέτησε τον Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του Διαμεσολαβητή, ενώ κάλεσε τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή να εφαρμόζει τον ως άνω Κώδικα στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Με τις προαναφερθείσες εκθέσεις του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή επιδιώκεται επιπλέον η ενημέρωση και η ευαισθητοποίηση των Ευρωπαίων πολιτών, όσον αφορά τις δράσεις και τις στρατηγικές του Γραφείου του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, καθώς επίσης και πάνω σε θέματα νομιμότητας, διαφάνειας και χρηστής διοίκησης της Ε.Ε.
- Διαθέτει τη δυνατότητα να ασκήσει έλεγχο περί τήρησης των αρχών της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης από την Ο.Λ.Α.Φ. και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση των δικών τους αρμοδιοτήτων, συνεπικουρώντας με αυτόν τον τρόπο στο έργο της πάταξης του φαινομένου της διαφθοράς στους κόλπους της διοίκησης της Ε.Ε.⁵³

στ) Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (Groupe d'États contre la corruption, GRECO).

Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (εφεξής GRECO) αποτελεί όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης, που ιδρύθηκε το 1999 με έδρα το Στρασβούργο, ως διευρυμένη μερική συμφωνία από 17 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης (η Ελλάδα συμμετέχει στη GRECO ήδη από το 1999), με σκοπό τον έλεγχο του φαινομένου της διαφθοράς και των μέτρων που λαμβάνονται, σε διεθνές επίπεδο, για την αντιμετώπισή της. Η GRECO, η οποία απαριθμεί σήμερα 50 μέλη (τα 49 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, το Καζακστάν και τις Η.Π.Α).

⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/el/strategy/our-strategy/el> (ανάκτηση 15-4-2022)

⁵³ Διαμαντούρος Ν., σ.σ. 7-9, διαθέσιμο [εδώ](#) & <https://www.ombudsman.europa.eu/el/our-strategy/home/el> (ανάκτηση 15-4-2022)

Η GRECO εκτελεί σημαντικότατο έργο όσον αφορά την αποτροπή της εξάπλωσης του φαινομένου της διαφθοράς στη διεθνή κοινότητα. Ως εκ τούτου, οι βασικές αρμοδιότητες της GRECO συνίστανται:

- Στη διεξαγωγή, σε σταθερή βάση, κύκλων αξιολόγησης των κρατών μελών της όσον αφορά τον βαθμό συμμόρφωσης κάθε κράτους μέλους ξεχωριστά με το διεθνές νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο κατά της διαφθοράς (οριζόντια αξιολόγηση). Οι εν λόγω αξιολογήσεις βασίζονται σε εξατομικευμένες, ανά χώρα, απαντήσεις σε ειδικά ερωτηματολόγια και αυτοψίες. Μετά την υλοποίηση των εν λόγω κύκλων αξιολόγησης, η GRECO συντάσσει ειδικές εκθέσεις, με τις οποίες απευθύνει συστάσεις προς τα «ελεγχόμενα» κράτη σχετικά με τα νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα που είναι σκόπιμο να λάβουν, προκειμένου να βελτιώσουν τον βαθμό συμμόρφωσής τους. Σημειώνεται ότι μέχρι σήμερα έχουν λάβει χώρα 5 κύκλοι αξιολόγησης, ο δε πέμπτος κύκλος αξιολόγησης - ο οποίος ξεκίνησε στις 20 Μαρτίου 2017 και βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη για πολλά από τα κράτη μέλη της GRECO - έχει ως στόχο την προώθηση πολιτικών αφενός για τη πρόληψη κατά της διαφθοράς και αφετέρου, για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας στις δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών της GRECO.

Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στα πλαίσια του 4^{ου} Κύκλου Αξιολόγησης, εκπονήθηκε Έκθεση αξιολόγησης της Ελλάδας για την πρόληψη της διαφθοράς βουλευτών, δικαστών και εισαγγελέων - η οποία υιοθετήθηκε από την GRECO κατά την 68^η Ολομέλειά της τον Ιούνιο 2019 ⁵⁴ – δυνάμει της οποίας απευθύνθηκαν δεκαεννέα (19) συστάσεις στην Ελλάδα, όπως ενδεικτικά η υιοθέτηση κώδικα δεοντολογίας για βουλευτές, η αναθεώρηση του συστήματος δήλωσης περιουσιακών στοιχείων, εσόδων και συμφερόντων, η αναθεώρηση της μεθόδου επιλογής στις ανώτερες θέσεις δικαστών και εισαγγελέων, κ.α.

- Στην αξιολόγηση των επιπτώσεων που προκλήθηκαν από την εφαρμογή των συστάσεων που απευθύνθηκαν στο «υπό αξιολόγηση» κράτος μέλος (διαδικασία συμμόρφωσης). Συντάσσεται έτσι μια ειδική έκθεση συμμόρφωσης, στην οποία προσδιορίζονται τα επιτεύγματα του αξιολογηθέντος κράτους – μέλους, ενώ επισημαίνονται εκ νέου τα ελλείμματα που εξακολουθούν να υπάρχουν, όσον αφορά

⁵⁴ GRECO – Συμβούλιο της Ευρώπης. (2015). *Τέταρτος κύκλος αξιολόγησης: Πρόληψη διαφθοράς βουλευτών, δικαστών και εισαγγελέων – Έκθεση αξιολόγησης Ελλάδα*, σ.σ. 112-115, διαθέσιμο [εδώ](#)

την νομοθεσία και τους θεσμούς του κράτους μέλους. Για παράδειγμα στα πλαίσια του 4^{ου} Κύκλου Αξιολόγησης, εκπονήθηκε Έκθεση Αξιολόγησης για την Ελλάδα (Οκτώβριος 2017), σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα έχει αντιμετωπίσει με ικανοποιητικό τρόπο έξι (6) από τις (19) δεκαεννέα συστάσεις που περιλήφθησαν στην Έκθεση Αξιολόγησης του τέταρτου κύκλου.⁵⁵

⁵⁵ GRECO – Συμβούλιο της Ευρώπης. (2017). *Τέταρτος κύκλος αξιολόγησης: Πρόληψη διαφθοράς βουλευτών, δικαστών και εισαγγελέων – Έκθεση συμμόρφωσης Ελλάδα*, σ.29, διαθέσιμο [εδώ](#)

ΜΕΡΟΣ Β

I. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως βασικός φορέας υλοποίησης της ελληνικής δημόσιας πολιτικής καταπολέμησης της διαφθοράς

Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, μία από τις βασικές παθογένειες στη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που ταυτόχρονα δημιουργεί συνθήκες ιδιαίτερα πρόσφορες για την ανάπτυξη και την εξάπλωση του φαινομένου της διαφθοράς, αποτελεί η για πολλά χρόνια συνύπαρξη και ασυντόνιστη λειτουργία ελεγκτικών σωμάτων στην Ελλάδα. Καίτοι η ίδρυση διακριτών ελεγκτικών μηχανισμών, έκαστο εκ των οποίων είχε αρμοδιότητα που εκτεινόταν σε συγκεκριμένο πεδίο δράσης, υπαγορευόταν από την ανάγκη οι Επιθεωρητές – Ελεγκτές να διαθέτουν εξειδίκευση και εμπειρία για την αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (π.χ. το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας είχε αρμοδιότητα διερεύνησης περιστατικών διαφθοράς στον χώρο της υγείας), στη πράξη δημιουργούνταν αλληλοεπικαλύψεις στην αρμοδιότητα και τη δράση των ελεγκτικών σωμάτων, περιορισμένη συνεργασία μεταξύ τους, καθώς επίσης και σαφής έλλειψη συντονισμού των ενεργειών των εμπλεκόμενων ελεγκτικών σωμάτων.

Τα χρόνια δομικά προβλήματα των ελληνικών ελεγκτικών σωμάτων - *ιδίως όσον αφορά την ελλιπή αποτύπωση των αρμοδιοτήτων τους και την έλλειψη ενός ενιαίου νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου δημόσιας λογοδοσίας που θα διέπει τη λειτουργία των ελεγκτικών σωμάτων και τη διενέργεια των διενεργούμενων από αυτά ελέγχων περιστατικών διαφθοράς, σε συνδυασμό με την απουσία ενός ξεχωριστού φορέα που θα φέρει την ιδιότητα του συντονιστή της συλλογικής δράσης των ελεγκτικών σωμάτων* - ήρθε να θεραπεύσει η ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (εφεξής ΕΑΔ) με τον Ν. 4622/2019 περί «επιτελικού κράτους» (Μέρος Δ, Κεφάλαιο Γ', αρ. 82-103), σε συμμόρφωση με τις επιταγές του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου και τις καλές πρακτικές άλλων κρατών. Η διοικητική και επιχειρησιακή οργάνωση της ΕΑΔ, όπως θα παρουσιαστεί κατωτέρω, ακολούθησε το πρότυπο αντίστοιχων δομών άλλων χωρών, όπως για παράδειγμα της Κίνας (Independent Commission Against Corruption – ICAC), της Αυστραλίας (New South Wales Independent Commission Against Corruption – NSW ICAC), της Ιταλίας (Italian National Anti-Corruption Authority – ANAC), της Γαλλίας (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique), του Ηνωμένου Βασιλείου και της Νέας Ζηλανδίας (Serious Fraud Office).

Η ίδρυση της ΕΑΔ, ως μία ανεξάρτητη νομοθετικά κατοχυρωμένη αρχή (Οργανισμός ΕΑΔ, ΦΕΚ Β' 1991/24.05.2020), χωρίς νομική προσωπικότητα, με λειτουργική ανεξαρτησία, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, επιχειρεί να ικανοποιήσει το πάγιο αίτημα για διοικητική μεταρρύθμιση και τη χάραξη και εφαρμογή μιας ενιαίας πολιτικής στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς, στον χώρο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, με απώτερο στόχο την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων και των δημοσίων υπηρεσιών⁵⁶

Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με την ειδική έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα με τίτλο «Επιθεώρηση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», η οποία εκπονήθηκε κατά το έτος 2011, *«μεταξύ των συνθηκών που ευνοούν τη διαφθορά συμπεριλαμβάνονται η αδυναμία της κεντρικής εξουσίας, η πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου, η έλλειψη βασικών δεδομένων, η αδυναμία των μηχανισμών δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων και η ανεπάρκεια της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού.»*, αναδεικνύοντας έτσι το επί πολλά έτη έλλειμμα των ελληνικών ελεγκτικών μηχανισμών και ως εκ τούτου την ανάγκη για οριζόντιες και τομεακές μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις και στρατηγικό προγραμματισμό στον τομέα της λογοδοσίας και της καταπολέμησης της διαφθοράς.⁵⁷

Με την ίδρυση της ΕΑΔ ένα πλήθος μέχρι πρότινος διαφορετικών ελεγκτικών σωμάτων καταργήθηκε και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρθηκαν στην ΕΑΔ. Ειδικότερα, η ΕΑΔ κατέστη καθολικός διάδοχος, ως προς το σύνολο των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, των εξής φορέων (αρ. 82 παρ. 4 & 6 Ν. 4622/2019):

- Της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ) του Υπουργείου Δικαιοσύνης.
- Του Σώματος Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ).
- Του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ).
- Του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ).
- Του Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ).

⁵⁶ Μπάλα, Ε. (2020), ο.π. σ.14

⁵⁷ ΕΛΙΑΜΕΠ. (2018). Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση – Περιγραφή – Αποτίμηση, σ.σ. 12-13, διαθέσιμο [εδώ](#)

- Του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (ΣΕΕΜΕ).

Η ΕΑΔ, υπαγόμενη οργανικά στο Υπουργείο Εσωτερικών, έχει έδρα στην Αθήνα και συγκροτείται από το Γραφείο του Διοικητή, την Κεντρική Υπηρεσία (Κ.Υ.) και (6) περιφερειακές υπηρεσίες (Θεσσαλονίκη, Λάρισα, Τρίπολη, Πάτρα, Σέρρες και Ρέθυμνο). Όργανα διοίκησης της ΕΑΔ αποτελούν ο Διοικητής και το Συμβούλιο Διοίκησης (αρ. 87 Ν. 4622/2019, αρ. 2 Οργανισμού ΕΑΔ), επικεφαλής του οποίου ορίζεται ο Διοικητής της ΕΑΔ.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό της ΕΑΔ, αναγνωρίζεται τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του Διοικητή της Αρχής, υπό την έννοια ότι το σύνολο των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από τον Οργανισμό της ΕΑΔ και την κείμενη νομοθεσία ασκούνται από τον Διοικητή (αρ. 91 Ν. 4622/2019), με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται υπέρ του Συμβουλίου Διοίκησης (αρ. 89 Ν. 4622/2019).

Ο Ν. 4622/2019 περιλαμβάνει πλείστες καινοτομίες, που λειτουργούν ως εγγυήσεις για την ακεραιότητα, την αμεροληψία και τη διαφάνεια κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της ΕΑΔ. Ενδεικτικά αναφέρουμε τις εξής:

- Την επιλογή των τεσσάρων (4) τακτικών μελών του Διοικητικού Συμβουλίου (πλην του Διοικητή) από ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής, κατόπιν ανοικτού διαγωνισμού και το διορισμό τους με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (αρ. 88 του Ν. 4622/2019).
- Το γεγονός ότι ο Διοικητής της ΕΑΔ τελεί σε καθεστώς πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης και συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Διοίκησης ως εκ της ιδιότητάς του χωρίς δικαίωμα ψήφου (αρ. 88 Ν. 4622/2019).
- Τη σύσταση τριμελούς Επιτροπής Ελέγχου (Audit Committee), που λειτουργεί ως ένα ανεξάρτητο και αντικειμενικό σώμα, το οποίο επικουρεί το Συμβούλιο Διοίκησης και *«...είναι υπεύθυνο για την επισκόπηση και αξιολόγηση των ελεγκτικών πρακτικών και της απόδοσης των εσωτερικών και εξωτερικών ελεγκτών της Αρχής, καθώς και για να επιβλέπει «τις διαδικασίες οικονομικής διαχείρισης και πληροφόρησης, τις πολιτικές και το σύστημα εσωτερικού ελέγχου της Αρχής»* (αρ. 95 παρ. 6 Ν. 4622/2019).
- Τη σύσταση του Εθνικού Συντονιστικού Οργάνου Ελέγχου και Λογοδοσίας (ΕΣΟΕΛ), το οποίο αντικατέστησε το Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ) του άρθρου 8 του ν. 3074/2002 και υπεισήλθε στο σύνολο των αρμοδιοτήτων

του, αναλαμβάνοντας «το σύνολο των εν εξελίξει επιθεωρήσεων, ελέγχων, προκαταρκτικών πράξεων και προανακρίσεων, καθώς και οιασδήποτε άλλη ενέργεια υλοποιούνται στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Σ.Ο.Ε.Ε.», με κύριο σκοπό τον εντοπισμό συνεργειών και τυχόν αλληλοεπικαλύψεων στις δράσεις των ελεγκτικών οργάνων, την ανάληψη κοινών δράσεων και την εδραίωση καλών πρακτικών και νεότερων ελεγκτικών μεθόδων, στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς (αρ. 103 Ν. 4622/2019).

- Το γεγονός ότι η Ε.Α.Δ. δεν τελεί σε σχέση ιεραρχικής εξουσίας και εξάρτησης με άλλα διοικητικά όργανα, ως απόρροια της λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, αλλά και της πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του Διοικητή και του Συμβουλίου Διοίκησης, υπαγόμενη εξ αυτού του λόγου σε κοινοβουλευτικό έλεγχο ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (αρ. 85 παρ. 1 Ν.4622/2019).⁵⁸

Οι βασικές αρμοδιότητες της Ε.Α.Δ., που συνθέτουν την αποστολή της, συνοψίζονται ως εξής (αρ. 82, 83 & 85 Ν. 4622/2019):

- Αναλαμβάνει τον κεντρικό σχεδιασμό και συντονισμό όλων των απαραίτητων δράσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών και δημόσιων οργάνων και φορέων, την πρόληψη, την αποτροπή, τον εντοπισμό και την καταστολή πράξεων και φαινομένων απάτης και διαφθοράς, αλλά και την ενίσχυση της διαφάνειας στους τομείς της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας, ιδίως για λόγους υποστήριξης της ανάπτυξης και της παροχής κινήτρων για τη προσέλκυση ξένων άμεσων επενδύσεων στην Ελλάδα. Στα πλαίσια των συντονιστικών αρμοδιοτήτων, η ΕΑΔ ασκεί εποπτεία στους κρατικούς φορείς και οργανισμούς που υλοποιούν προγράμματα και δράσεις καταπολέμησης της διαφθοράς, ενώ αξιολογεί και διενεργεί έλεγχο των αποτελεσμάτων της δράσης τους, έχοντας ως βασικό γνώμονα τα ετήσια προγράμματα επιχειρησιακής δράσης που καταρτίζει η ίδια η Αρχή.

- Διαθέτει διευρυμένες ελεγκτικές αρμοδιότητες, ασκώντας ελέγχους, προληπτικούς και κατασταλτικούς, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες, μέσω της Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων (Μ.Ε.Ε.) ως καθ' ύλην αρμόδιας υπηρεσίας, σε όλη την επικράτεια, στο σύνολο των φορέων και υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης,

⁵⁸ ΕΑΔ (2020), ο.π. & Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α')

περιλαμβανομένων των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεών τους και των εποπτευόμενων από αυτούς ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων, στα οποία το Δημόσιο ασκεί διοίκηση άμεσα ή έμμεσα. Επισημαίνεται ωστόσο ότι η ΕΑΔ στερείται ελεγκτικών αρμοδιοτήτων επί καταγγελιών ή αναφορών που αφορούν σε θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων, σε πράξεις και αποφάσεις των δικαστικών αρχών και του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθώς επίσης και σε θέματα ανεξάρτητων αρχών και θρησκευτικών ΝΠΔΔ. Ειδικότερα, η ΕΑΔ αναλάβει την υποδοχή, επεξεργασία, αξιολόγηση και την κατά περίπτωση διερεύνηση ή αρχειοθέτηση καταγγελιών ή αναφορών, που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες της Αρχής και αναφέρονται ειδικότερα σε παράλειψη οφειλόμενων ενεργειών ή σε μη νόμιμες ενέργειες της Διοίκησης, καθώς και επί υποθέσεων απάτης και διαφθοράς στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα όπως, επίσης αντίστοιχων καταγγελιών ή αναφορών που αφορούν σε συγχρηματοδοτούμενα, διακρατικά και λοιπά έργα και προγράμματα. Στα πλαίσια δε αυτών των ελέγχων επιδιώκεται και η αναζήτηση τυχόν πειθαρχικών ευθυνών των εμπλεκόμενων προσώπων, ενώ η Ε.Α.Δ. αναλαμβάνει την ενημέρωση των αρμόδιων εισαγγελικών Αρχών για τη διερεύνηση τυχόν ποινικών ευθυνών από τις ελεγχόμενες πράξεις και παραλείψεις.⁵⁹

- Διαθέτει ελεγκτικές αρμοδιότητες και επί ιδιωτικών φορέων, οι οποίοι είτε συμβάλλονται, είτε συναλλάσσονται, συμβατικά ή εξωσυμβατικά, με φορείς του δημόσιου τομέα, χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους σε οποιοδήποτε ποσοστό, ασκούν οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα που ρυθμίζεται με οποιοδήποτε τρόπο από το κράτος και αφορά στην παροχή υπηρεσιών ή αγαθών προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις, ή δραστηριοποιούνται σε τομείς που αφορούν στο δημόσιο συμφέρον.
- Διαθέτει πειθαρχικές αρμοδιότητες (αρ. 99 Ν. 4622/2019), με δεδομένο ότι τυχόν ενδείξεις περί τέλεσης πειθαρχικών παραπτωμάτων, στα πλαίσια επιθεώρησης ή ελέγχου από τους Επιθεωρητές-Ελεγκτές της ΕΑΔ, δεσμεύει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα να εκκινήσουν τη σχετική πειθαρχική διαδικασία, ενώ αναγνωρίζονται ευρείες εξουσίες στον Διοικητή της ΕΑΔ, ο οποίος νομιμοποιείται να παρακολουθεί την πορεία της πειθαρχικής διαδικασίας, να παραγγέλλει τη λήψη άλλων μέτρων, αλλά και να ασκεί ένσταση υπέρ της διοίκησης ή του υπαλλήλου, εναντίον όλων των πειθαρχικών αποφάσεων μονομελών και συλλογικών πειθαρχικών οργάνων, με εξαίρεση των

⁵⁹ ΕΑΔ (2020), ο.π. σ. 56

αποφάσεων μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών και για οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή.

- Καθίσταται αρμόδια για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων (π.χ. η Ε.Α.Δ. αναλαμβάνει την παρακολούθηση των πειθαρχικών διαδικασιών στους φορείς που εμπíπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της, εξαιρουμένου του στρατιωτικού προσωπικού των Ενόπλων Δυνάμεων (Ε.Δ.).
- Προγραμματίζει δράσεις που στοχεύουν στην ευαισθητοποίηση και την εκπαίδευση των πολιτών σε θέματα που αφορούν στην τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της ακεραιότητας, με απώτερο στόχο τη δημιουργία νοοτροπίας προσανατολισμένης στην καταπολέμηση της διαφθοράς (π.χ. εκπαιδευτικά προγράμματα και σεμινάρια, παροχή πιστοποιήσεων κατάρτισης σε θέματα αρμοδιότητας της ΕΑΔ, αξιοποίηση μεθόδων της Συμπεριφορικής Επιστήμης και του «Nudging»).
- Ορίζεται αρμόδια για την εκπόνηση, την παρακολούθηση, τον ανασχεδιασμό και την αξιολόγηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας, ενώ αναλαμβάνει και την εισήγηση θεσμικών παρεμβάσεων προτείνοντας νομοθετικές διατάξεις και κανονιστικές ρυθμίσεις στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.⁶⁰
- Ορίζεται ως η Ελληνική Υπηρεσία Συντονισμού Καταπολέμησης της Απάτης (Α.Φ.Ο.Σ.), σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.4 του Κανονισμού 883/2013 (Ε.Ε., ΕΥΡΑΤΟΜ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σε συνεργασία με το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) και την OLAF.
- Αναπτύσσει συνέργειες με διοικητικούς φορείς (μνημόνια συνεργασίας), στον τομέα της πρόληψης και της καταστολής φαινομένων διαφθοράς στον χώρο της δημόσιας διοίκησης, αλλά και όσον αφορά την τήρηση της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας από τους προαναφερθέντες φορείς, όπως για παράδειγμα κατά την εξέταση καταγγελιών για την προστασία από τον καπνό και το αλκοόλ, όπως ενδεικτικά με το Υπουργείο Εσωτερικών (για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας), τη Γενική Γραμματεία Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών, τον Ενιαίο Φορέα Ελέγχου Τροφίμων (Ε.Φ.Ε.Τ.), τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), τον Δήμο Αθηναίων, κ.α.

⁶⁰ ΕΑΔ (2020), ο.π. σ. 56

- Συνεργάζεται με τις δικαστικές και εισαγγελικές αρχές, ενώ κατόπιν εισαγγελιών παραγγελιών (κυρίως του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς) οι Επιθεωρητές - Ελεγκτές της ΕΑΔ δύνανται να διενεργούν προκαταρκτικές εξετάσεις με την ιδιότητα του ειδικού προανακριτικού υπαλλήλου. Αναφέρουμε χαρακτηριστικά ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του αρ. 99 του Ν. 4622/2019, ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών και ο γραμματέας του δικαστηρίου ή του δικαστικού συμβουλίου υπέχουν εκ του νόμου υποχρέωση να ανακοινώνουν στον Διοικητή της ΕΑΔ την ποινική δίωξη, ή τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα αντιστοίχως, που υφίστανται για έναν δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό, για εγκλήματα περί την υπηρεσία (άρθρα 235, 236 και 237 Π.Κ.), περί τα υπομνήματα (άρθρα 216, 217, 220, 222 Π.Κ.), κατά της ιδιοκτησίας (άρθρα 372 και 375, Π.Κ.) και κατά περιουσιακών δικαιωμάτων (άρθρα 386, 386Α, 389, 390 και 394), που στρέφονται κατά του Δημοσίου.
- Ορίζεται αρμόδια για τη συμμετοχή και εκπροσώπηση της Ελλάδας σε διεθνείς οργανισμούς και fora και φυσικά στην Ε.Ε., καθώς και τη συνεργασία σε διμερές επίπεδο με αντίστοιχους φορείς άλλων κρατών για την εκπόνηση, ανάληψη και υλοποίηση προγραμμάτων και έργων, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τη λήψη τεχνικής βοήθειας για την ενίσχυση της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς.
- Συντάσσει και δημοσιεύει στην ιστοσελίδα της και στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως αναλυτική ετήσια έκθεση απολογισμού του έργου της κατά το προηγούμενο έτος και των αποτελεσμάτων αυτού στους κρίσιμους τομείς δράσης της, καθώς επίσης και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων της για το επόμενο έτος, σύμφωνα με τα ειδικώς οριζόμενα στον Οργανισμό της ΕΑΔ, η οποία υποβάλλεται , μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους, από τον Διοικητή της Αρχής στον Πρόεδρο της Βουλής και στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.

Κλείνοντας το παρόν κεφάλαιο, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούμε στην νέα, πρωτότυπη και ψηφιοποιημένη διαδικασία Διαχείρισης-Αξιολόγησης Καταγγελιών που υιοθέτησε η ΕΑΔ, με σκοπό αφενός την απλούστευση, την επιτάχυνση, τη προτεραιοποίηση και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ενεργειών που συνθέτουν τη διαδικασία διερεύνησης της υποβαλλόμενης καταγγελίας για πράξεις διαφθοράς ή/και κακοδιοίκησης ενώπιον της Ε.Α.Δ. και αφενός, τη βελτώση της εμπιστοσύνης των διοικούμενων απέναντι στο θεσμικό ρόλο και τις δράσεις της ΕΑΔ. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο καταγγέλλων, σε όλη της διάρκεια της διαδικασίας

διερεύνησης της αναφοράς του, λαμβάνει πληροφόρηση σχετικά με την πορεία της, όπως ενδεικτικά για τους λόγους αρχειοθέτησής της (enimerosipoliton@aead.gr).

Η εν λόγω διαδικασία, η οποία από τον Οκτώβριο του 2020 ήρθε να αντικαταστήσει και να βελτιστοποιήσει τις μέχρι πρότινος ελλειπίες και χαμηλότερης αποτελεσματικότητας διαδικασίες διαχείρισης και αξιολόγησης καταγγελιών από τους ελεγκτικούς φορείς που ενσωματώθηκαν στην Ε.Α.Δ., συνίσταται στην ηλεκτρονική υποβολή καταγγελιών (ακόμη και ανώνυμα), τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, μέσω της ψηφιακής πλατφόρμας που βρίσκεται στον δικτυακό τόπο της Ε.Α.Δ. <https://aead.gr/complaints/> ή με e-mail. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ως ένδειξη της επιτυχίας της νέας διαδικασίας το γεγονός ότι σε σχέση με το 2019, στη διάρκεια του οποίου μόλις το 13% των καταγγελιών είχε υποβληθεί ηλεκτρονικά, το 2020 πλέον του 78% υποβλήθηκε με ηλεκτρονικό τρόπο, ενώ μόλις το 1,5% των καταγγελιών υποβλήθηκε αυτοπροσώπως ενώπιον των κατά τόπον αρμόδιων γραφείων της ΕΑΔ.

Κατόπιν υποβολής της καταγγελίας στη ψηφιακή πλατφόρμα της Ε.Α.Δ., ακολουθεί η διαδικασία αξιολόγησής της ως εξής:

- Βαθμολόγηση της καταγγελίας με βάση συγκεκριμένα κριτήρια για τον υπολογισμό της σημαντικότητάς της (SCORE).
- Κατάταξη της καταγγελίας σε προκαθορισμένη κατηγορία ανάλογα με το SCORE.
- Ανάλυση ή μη ελεγκτικών ενεργειών ανάλογα με τη προηγηθείσα αξιολόγηση της καταγγελίας, ώστε α) να τεθεί στο αρχείο, β) να διερευνηθεί περαιτέρω, προκειμένου εν συνεχεία είτε να αρχειοθετηθεί (εφόσον η περαιτέρω διερεύνηση είχε ως αποτέλεσμα την επίλυση της επίμαχης καταγγελίας) είτε να εκδοθεί εντολή ελέγχου, γ) να ενταχθεί στο ελεγκτικό πρόγραμμα των αρμόδιων θεματικών τομέων της Μ.Ε.Ε. ή δ) να εκδοθεί έμεσα εντολή ελέγχου για λόγους επείγοντος.⁶¹

⁶¹ Ειδικότερα, κατά το τρίμηνο Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2020 αξιολογήθηκαν από την ΕΑΔ περί τις 435 καταγγελίες, εκ των οποίων:

οι 275 (63,22%) τέθηκαν για διαφορετικούς λόγους στο αρχείο,

οι 149 (34,25%) κρίθηκε ότι έπρεπε να διερευνηθούν περαιτέρω, προκειμένου εν συνεχεία είτε να αρχειοθετηθούν (εφόσον η περαιτέρω διερεύνηση είχε ως αποτέλεσμα την επίλυση της επίμαχης καταγγελίας) είτε να εκδοθεί εντολή ελέγχου,

οι 9 (2,07%) εντάχθηκαν στο πρόγραμμα ελεγκτικής δράσης της Μ.Ε.Ε. και

2 (0,46%) αξιολογήθηκαν ως εξαιρετικά επείγουσες, οπότε και ακολούθησε άμεσα η έκδοση εντολής ελέγχου.

Αναφέρουμε ενδεικτικά ότι με βάση την Έκθεση Απολογισμού της ΕΑΔ για το έτος 2020:

- Υποβλήθηκαν στην Ε.Α.Δ. 7.135 καταγγελίες (το 2019 είχαν υποβληθεί 3.940 καταγγελίες), μη συμπεριλαμβανομένων των καταγγελιών για μη τήρηση των μέτρων προστασίας της δημόσιας υγείας από την πανδημία,
- Εκδόθηκαν 587 εντολές ελέγχου (68% σε επίπεδο Κεντρικής Υπηρεσίας και 32% σε επίπεδο Περιφερειακών Υπηρεσιών) - με εξαίρεση τους ελέγχους που διενεργήθηκαν σε φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις για την τήρηση των μέτρων προστασίας της δημόσιας υγείας) – οι οποίες αφορούσαν ποικίλους τομείς, τα Δημόσια Έργα και Μεταφορές, την Ασφάλιση, Κοινωνική Αλληλεγγύη και Εργασιακές Σχέσεις, την Υγεία και Πρόνοια, την Οικονομία και Ανάπτυξη, τους ΟΤΑ (Α΄ & Β΄ βαθμού), την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και Μετανάστευση, την Παιδεία, Έρευνα-Τεχνολογία, Πολιτισμό και Αθλητισμό, το Δομημένο Περιβάλλον και Χωροταξία, το Περιβάλλον, Ενέργεια και Επικοινωνίες, αλλά και Πειθαρχικές Διαδικασίες.
- Ολοκληρώθηκαν 473 έλεγχοι, εξαιρούμενων των ελέγχων που διενεργήθηκαν σε φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις για την τήρηση των μέτρων προστασίας της δημόσιας υγείας, ενώ το 20% των διενεργηθέντων ελέγχων πραγματοποιήθηκε με την μέθοδο της ανάλυσης διακινδύνευσης, που εφαρμόστηκε πιλοτικά στην ΕΑΔ.

Ως εκ των ανωτέρω, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι η ΕΑΔ, παρόλο που πρόκειται για έναν νεοσύστατο φορέα, η δράση του οποίου δεν θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι δύναται να καλύψει στο 100% την ανάγκη για διοικητικές μεταρρυθμίσεις και αλλαγή νοοτροπίας στον τομέα καταπολέμησης της διαφθοράς, έχει ήδη αποφέρει ιδιαίτερος θετικά αποτελέσματα στο πεδίο της πρόληψης και της καταστολής της διαφθοράς, ιδίως στον χώρο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, προδιαγράφοντας τη προοπτική μιας ανοδικής πορείας τα επόμενα χρόνια, σε συμμόρφωση με τα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα. Επιπλέον, η ΕΑΔ χαίρει ήδη διεθνούς αναγνώρισης, όπως χαρακτηριστικά αποδεικνύεται από το γεγονός ότι στις αρχές του 2022, το ελληνικό κράτος, νομίμως εκπροσωπούμενο από την ΕΑΔ, εξελέγη για πρώτη φορά στην Προεδρία του Δικτύου Αρχών για την Πρόληψη της Διαφθοράς (Network of

Corruption Prevention Authorities / NCPA) του Συμβουλίου της Ευρώπης με αντιπρόεδρους την Κροατία, το Μαρόκο και την Παλαιστινιακή Αρχή.⁶²

II. Δημόσιες πολιτικές κατά της διαφθοράς

α) Εθνικές πολιτικές κατά της διαφθοράς.

Η διαφθορά στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα αποτελεί ένα χρόνιο δομικό πρόβλημα για την Ελλάδα, το οποίο οδήγησε, μαζί με τις λοιπές παθογένειες και δυσλειτουργίες στη χρηματοπιστωτική κρίση την οποία η χώρα μας αντιμετωπίζει από το 2010 μέχρι και σήμερα. Η υπαγωγή της Ελλάδας, υπό την πίεση των δανειστών της, σε ειδικά προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, λειτούργησε εν πολλοίς ως το έναυσμα αφενός για τον εντοπισμό των θεσμικών, νομοθετικών και κανονιστικών ελλειμμάτων στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς και αφετέρου, για την συστηματικότερη εφαρμογή δημόσιων πολιτικών και εργαλείων για την απαλλαγή του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα από περιστατικά διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Είναι χαρακτηριστικό ότι από το 2010 και μετά σημειώνεται η θέσπιση νομοθετημάτων πιο στοχευμένων στην ενίσχυση της διαφάνειας στη δράση της δημόσιας διοίκησης (ενδ. αναφέρουμε τον Ν. 3862/2010 για το ΔΙΑΥΓΕΙΑ), επιδιώκεται η καταπολέμηση της διαφθοράς σε επίπεδο τομεακών πολιτικών (ενδ. ξέπλυμα μαύρου χρήματος, δημόσιες συμβάσεις, διαφθορά πολιτικών προσώπων και υπαλλήλων), ενώ προωθείται η δικαστική εξέταση υποθέσεων, είτε πρωτοεϊσακτων είτε λιμνάζοντων για πολλά χρόνια στα πινάκια των ελληνικών δικαστηρίων, που αφορούν σε ποινικά κολάσιμες πράξεις εμπίπτουσες στην έννοια της διαφθοράς (π.χ. κατάχρηση δημοσίου χρήματος, νόθευση δημοσίων εγγράφων), με εμπλεκόμενα πολιτικά πρόσωπα, πολιτικούς αξιωματούχους και δημοσίους υπαλλήλους.⁶³

Αναφέρουμε κάποιες από τις σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές - εργαλεία σήμερα:

⁶² ΕΑΔ. (15.1.2022). *Δελτίο Τύπου: Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αναλαμβάνει την Προεδρία του Δικτύου Αρχών για την Πρόληψη της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης*, διαθέσιμο [εδώ](#)

⁶³ Sotiropoulos, D. (2020). *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*, ELIAMEP, διαθέσιμο [εδώ](#)

i. Το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

Το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς 2018-2021 (ΕΣΣΚΔ), ως το ενιαίο βασικό πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των δράσεων πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς, στο πλαίσιο της οικείας εθνικής στρατηγικής, αποτέλεσε στην αρχή αρμοδιότητα της Γενικής Γραμματείας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης και εν συνεχεία (μέχρι και την έναρξη της λειτουργίας της ΕΑΔ) της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ) που διαδέχτηκε την πρώτη⁶⁴. Σημειώνεται ότι η ΓΕΓΚΑΔ, η οποία συστάθηκε με τον Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ 29 Α') και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Επικρατείας, ήταν αρμόδια για τον συντονισμό των πολιτικών πρωτοβουλιών και των ελεγκτικών μηχανισμών, των υπηρεσιών και σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης, που εμπλέκονται καταπολέμηση της διαφθοράς, ο επιτελικός σχεδιασμός κοινών δράσεων για την επίτευξη δημοσιονομικού οφέλους από την αντιμετώπιση του φαινομένου.⁶⁵

Η ΕΑΔ, ως καθολικός διάδοχος της ΓΕΓΚΑΔ με οριζόντια αρμοδιότητα σε θέματα διαφθοράς και ως εκ τούτου καθιστάμενη αρμόδια για «την εκπόνηση, παρακολούθηση, αξιολόγηση και ανασχεδιασμό του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς» (αρ. 83 παρ.2 του Ν. 4622/2019), ανέλαβε αφενός την επικαιροποίηση του ΕΣΣΚΔ 2018-2021, βάσει των θεσμικών αλλαγών που επέφερε ο Ν. 4622/2019 και η κείμενη εθνική και ενωσιακή νομοθεσία (ενδεικτικά αναφέρεται η προσθήκη πέμπτης τομεακής πολιτικής στο ΕΣΣΚΔ, η συμμόρφωση της δράσης του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα) και αφετέρου την υλοποίηση, σε συμμόρφωση με τις επιταγές του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου (European Semester) και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, αλλά και τις εκθέσεις αξιολόγησης και τεχνικής βοήθειας Διεθνών Οργανισμών, όπως ενδεικτικά ο ΟΟΣΑ, η GRECO και ο ΟΗΕ.

Το ΕΣΣΚΔ 2018 - 2021, ως ένα στρατηγικό σχέδιο που περιλαμβάνει θεματικούς στόχους και δράσεις για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς, την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας και τη

⁶⁴ Μπάλλα, Ε. (2020), ο.π. σ. 20

⁶⁵ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ 29 Α'), σ. 2

συστηματική ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινωνίας σε ζητήματα διαφθοράς, καθιστώντας εταίρους την δημόσια διοίκηση, τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία, διαρθρώνεται σε 5 τομεακές πολιτικές, έκαστη εκ των οποίων περιλαμβάνει ποικίλλες δράσεις και εξυπηρετεί διακριτή στοχοθεσία, ως εξής:

- Πρόληψη της Διαφθοράς: Περιλαμβάνει την ανάπτυξη στρατηγικών και την ανάληψη δράσεων για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς σε τομείς «υψηλού ρίσκου».
- Ακεραιότητα στη Δημόσια Διοίκηση και το Δικαστικό Σύστημα: Περιλαμβάνει την ανάληψη δράσεων που προάγουν την ακεραιότητα και τη λογοδοσία, με απώτερο στόχο τη πρόληψη φαινομένων διαφθοράς.
- Ενδυνάμωση της Συνεργασίας και του Συντονισμού στον Δημόσιο Τομέα: Περιλαμβάνει δράσεις που αφορούν στον τρόπο λειτουργίας και συνεργασίας των φορέων και των θεσμών στον δημόσιο τομέα, ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά τους στο πεδίο της πρόληψης και της καταστολής της διαφθοράς.
- Εκπαίδευση και Ευαισθητοποίηση του Κοινού: Περιλαμβάνει δράσεις που απευθύνονται στους πολίτες, με απώτερο στόχο την ανάπτυξη κουλτούρας κατά της διαφθοράς, είτε σε μικρή είτε σε μεγαλύτερη κλίμακα.
- Οργανωσιακή Αλλαγή και Επιχειρησιακές Μεταρρυθμίσεις της ΕΑΔ: Περιλαμβάνει τις δράσεις εκείνες που κατατείνουν στην υλοποίηση μεταρρυθμίσεων συνυφασμένων με την οργανωτική δομή και τον επιχειρησιακό ρόλο της ΕΑΔ.⁶⁶

Σύμφωνα με την τελευταία Έκθεση της ΕΑΔ σχετικά με την υλοποίηση του ΕΣΣΚΔ 2018 – 2021 της ΕΑΔ για το α' εξάμηνο του 2021, ολοκληρώθηκαν ανά τομεακή πολιτική οι εξής δράσεις:

- Στον τομέα «Πρόληψη της Διαφθοράς» ολοκληρώθηκαν 2 δράσεις, με σκοπό την ευαισθητοποίηση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων σε θέματα ακεραιότητας στον τομέα του αθλητισμού. Οι δύο αυτές δράσεις συνίσταντο σε δύο διαδικυακές ημερίδες, που πραγματοποιήθηκαν από την ΕΑΔ σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού, προκειμένου να ενημερωθούν οι άμεσα ενδιαφερόμενοι φορείς (αθλητικές ομοσπονδίες, αθλητικοί σύλλογοι, αθλητικές διοργανώσεις), αλλά και στελέχη του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, σχετικά με τη λειτουργία της Εθνικής Πλατφόρμας Αθλητικής Ακεραιότητας (Ε.Π.ΑΘ.Α) και το Σύστημα Αξιολόγησης

⁶⁶ Μπάλα, Ε. (2020), ο.π. σσ. 21-22

«Χίλων» για την αξιολόγηση των Αθλητικών Ομοσπονδιών. Περαιτέρω, σημειώθηκε πρόοδος στον τομέα της πρόληψης της διαφθοράς στον τομέα των Ναρκωτικών και του Εγκλήματος, ως τομείς υψηλού κινδύνου, μέσω του προγράμματος SRSP2 της Γενικής Διεύθυνσης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της ΕΕ, σε συνεργασία με το Γραφείο του ΟΗΕ.

- Στον τομέα «Ακεραιότητα στη Δημόσια Διοίκηση και το Δικαστικό Σύστημα» ολοκληρώθηκαν δράσεις, με βασικούς στόχους την αναμόρφωση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου για τη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, την εισαγωγή του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας και την κατάρτιση δημοσίων λειτουργών (ιδίως στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων) και δικαστικών σε θέματα δημόσιας ακεραιότητας. Ειδικότερα, πραγματοποιήθηκαν υπό την αιγίδα της ΕΑΔ 4 διαδικτυακά σεμινάρια (webinar) με θέμα «Κώδικας Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών: Μια ηθική πυξίδα για την εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου», «Οδηγός Διαχείρισης Κινδύνων Διαφθοράς και Απάτης. Από τη θεωρία στην πράξη», «Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στους Δήμους: νέο νομικό πλαίσιο, δεδομένα προκλήσεις και προοπτικές» και «How to cure Procurement Fraud». Περαιτέρω, σημειώθηκαν παρεμβάσεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης, οι οποίες αποσκοπούν στην επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης, την καλύτερη διαχείριση του δικαστηριακού όγκου υποθέσεων, αλλά και την εκπαίδευση – επιμόρφωση δικαστικών λειτουργών και δικαστικών υπαλλήλων (υιοθέτηση του Κώδικα Δικαστικών Υπαλλήλων με τον ν. 4798/2021 ΦΕΚ Α' 68, επεξεργασία σχεδίου νόμου για την τροποποίηση του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών, επέκταση του θεσμού της ποινικής συνδιαλλαγής, εισαγωγή του θεσμού της ποινικής διαπραγμάτευσης).

- Στον τομέα «Ενδυνάμωση της Συνεργασίας και του Συντονισμού στον Δημόσιο Τομέα» ολοκληρώθηκαν 2 δράσεις, με στόχο τη βελτίωση της οργάνωσης και της αποτελεσματικότητας του ελεγκτικού έργου, λαμβάνοντας υπόψη ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες. Ειδικότερα, η ΕΑΔ συμμετείχε στον πέμπτο Γύρο Αξιολόγησης της Ελλάδας από την GRECO με θέμα «Πρόληψη Διαφθοράς και Ενίσχυση της Ακεραιότητας στην Κεντρική Κυβέρνηση», καθώς επίσης και στην επιτόπια επίσκεψη που πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα, τον Ιούνιο 2021, στα πλαίσια της προαναφερθείσας αξιολόγησης.

- Στον τομέα «Εκπαίδευση και Ευαισθητοποίηση του Κοινού», ολοκληρώθηκε 1 δράση, η οποία συνίστατο στην παράδοση από το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τον Έλεγχο των Ναρκωτικών και την Πρόληψη του Εγκλήματος (UNODC) του εκπαιδευτικού εργαλείου «ZORBS» προς τα εκπαιδευτικά ιδρύματα, με στόχο την ενημέρωση, την ευαισθητοποίηση της μαθητικής κοινότητας κατά του φαινομένου της διαφθοράς.
- Στον τομέα «Οργανωσιακή Αλλαγή και Επιχειρησιακές Μεταρρυθμίσεις της ΕΑΔ» ολοκληρώθηκαν πλείστες δράσεις που αφορούσαν στο ίδιο το ελεγκτικό έργο και τα διαθέσιμα ελεγκτικά εργαλεία της ΕΑΔ. Ενδεικτικά αναφέρουμε την εκπόνηση του Κώδικα Ελεγκτικής Λειτουργίας, του Κώδικα Επαγγελματικών Προτύπων για το Ελεγκτικό Έργο της ΕΑΔ, του Κώδικα Επαγγελματικής Δεοντολογίας των Επιθεωρητών Ελεγκτών της ΕΑΔ.

Με την πορεία υλοποίησης του ΕΣΣΚΔ 2018 – 2021 για το πρώτο εξάμηνο του 2021 να παρουσιάζεται ικανοποιητική, η διαδικασία σχεδιασμού του ΕΣΣΚΔ 2022-2025, υπό την ευθύνη της ΕΑΔ σε συνεργασία με άλλους είκοσι τέσσερις (24) φορείς σχεδιασμού και εφαρμογής δημοσίων πολιτικών και την Κοινωνία των Πολιτών, εστιάζει σε τρεις βασικούς επιχειρησιακούς πυλώνες, ήτοι τη Πρόληψη, την Καταπολέμηση και την Ενημέρωση – Ευαισθητοποίηση. Ειδικότερα, το ΕΣΣΚΔ 2022 - 2025 εισήχθη για δημόσια διαβούλευση (με καταληκτική ημερομηνία υποβολής σχολίων την 3^η-3-2022), εγκρίθηκε από Συντονιστική Επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν η ΕΑΔ και εκπρόσωποι της Προεδρίας της Κυβέρνησης και των Υπουργείων Οικονομικών, Δικαιοσύνης Εσωτερικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης και το Ελεγκτικό Συνέδριο ως Παρατηρητή, ενώ έχει ήδη εγκριθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο στις αρχές Μαρτίου 2022.⁶⁷⁶⁸

Σκόπιμο είναι να γίνει σε αυτό το σημείο αναφορά σε κάποιες πολύ πρόσφατες και καινοτόμες νομοθετικές εξελίξεις στον τομέα της πρόληψης και της καταπολέμησης της διαφθοράς στον χώρο της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση των αρχών της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής

⁶⁷ ΕΑΔ. Έκθεση υλοποίησης ΕΣΣΚΔ 2018-2021 Ιανουάριος - Ιούνιος 2021, διαθέσιμη [εδώ](#)

⁶⁸ ΕΑΔ. (9.3.2022). Δελτίο Τύπου: Έγκριση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2022 – 2025 από το Υπουργικό Συμβούλιο, διαθέσιμο [εδώ](#)

διοίκησης, σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και τις επιταγές του Ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος (ΦΕΚ Α΄ 133).

Ειδικότερα, χαρακτηριστική είναι η εισαγωγή του θεσμού του «Συμβούλου Ακεραιότητας» (Integrity Advisor) με τον Ν. 4795/2021 «*Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση*» (ΦΕΚ 62 Α΄/2021), ο οποίος συστήνεται σε κάθε Υπουργείο ως οργανική μονάδα, απευθείας υπαγόμενη στον Υπουργό (Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας, αρ. 23 επ. Ν. 4795/2021). Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας αναλαμβάνει αφενός την ενημέρωση, υποστήριξη και συμβουλή των δημοσίων υπαλλήλων πάνω σε θέματα ηθικής, ακεραιότητας και διαφάνειας στο χώρο εργασίας τους και αφετέρου την αναφορά, τη διερεύνηση και εν τέλει την αντιμετώπιση των περιστατικών διαφθοράς στις δημόσιες υπηρεσίες σε όσο το δυνατόν πιο πρώιμο στάδιο. Ως εκ τούτου, ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, ο οποίος ως θεσμός λειτουργεί επιτυχημένα στη διεθνή πρακτική εδώ και αρκετά χρόνια, εστιάζει κυρίως στην υιοθέτηση κουλτούρας συνεργασίας και ακεραιότητας εντός του φορέα στον οποίο απασχολείται.

Με τον Ν. 4795/2021 τέθηκαν σε ισχύ και κάποιες σημαντικές διατάξεις όσον αφορά το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων της δημόσιας διοίκησης, καθώς επίσης και τη σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλο τον δημόσιο τομέα, με απώτερο στόχο την ενίσχυση αλλά και την εναρμόνιση των μηχανισμών λογοδοσίας στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Μέρους Α΄ (αρ. 1 – 22 Ν. 4795/2021), επιδιώκεται η ενιαία ρύθμιση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, ήτοι του πλέγματος των λειτουργιών, των διαδικασιών και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετούν οι δημόσιοι φορείς για την επίτευξη των στόχων τους, σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα των αρμόδιων φορέων (π.χ. η Επιτροπή Χορηγών Οργανισμών της Επιτροπής Treadway, το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών), όσον αφορά α) την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των επιχειρησιακών τους λειτουργιών, β) την αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών και γ) τη συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία τους.⁶⁹

Εξίσου καινοτόμες είναι και οι ρυθμίσεις που εισάγει ο Ν. 4829/2021 «*Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας,*

⁶⁹ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4795/2021 (ΦΕΚ 62 Α΄)

αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 166 Α'/2021), με απώτερο στόχο τη διασφάλιση της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας στην άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής (lobbying).

Ειδικότερα, οι διατάξεις του Κεφαλαίου Β' του Μέρους Α' του Ν. 4829/2021 (αρ. 4-7), σε συμμόρφωση με τις επανειλημμένες επισημάνσεις διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών (όπως ενδ. η Ομάδα Κρατών για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων Δημόσιας Ακεραιότητας του Ο.Ο.Σ.Α.), επιδιώκουν να διαμορφώσουν ένα πλαίσιο θεσμοθετημένων κανόνων για το lobbying, την επικοινωνία δηλαδή των εκπροσώπων συμφερόντων (ενδ. σωματεία, επαγγελματικές, ενώσεις, επιμελητήρια, φορείς της κοινωνίας των πολιτών) με τους θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, προκειμένου να επηρεάσουν τη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων, αλλά και το περιεχόμενο νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων και κανονιστικών διοικητικών πράξεων που αφορούν τα συμφέροντα των ομάδων που εκπροσωπούν.

Περαιτέρω, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (αρ. 8-10 Ν. 4829/2021), εισάγεται η σύσταση του Μητρώου Διαφάνειας, ήτοι ενός συστήματος καταγραφής, δημοσιοποίησης, διοίκησης, διαχείρισης, φύλαξης και αξιοποίησης των δώρων που προσφέρονται σε θεσμικούς φορείς (π.χ. τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης, τους Υφυπουργούς, κ.α.). Το προαναφερθέν μητρώο, το οποίο τηρείται στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας κατά το πρότυπο του Μητρώου Διαφάνειας της Ε.Ε., είναι διαθέσιμο στο κοινό, μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr-ΕΨΠ).⁷⁰

ii. Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας.

Η ΕΑΔ σε συνεργασία με το ΥΠΕΣ αναπτύσσουν το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας (ΕΣΑ), ως ένα βασικό στρατηγικό εργαλείο για τη χάραξη των δημοσίων πολιτικών και τη δημιουργία κατάλληλων διοικητικών μηχανισμών, για τη πρόληψη και την καταστολή του φαινομένου της διαφθοράς, στους κόλπους της

⁷⁰ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4829/2021 (ΦΕΚ 166 Α')

δημόσιας διοίκησης, αλλά και την εν γένει προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα.

Το ΕΣΑ διαρθρώνεται σε 3 διαφορετικούς πυλώνες, έκαστος εκ των οποίων περιλαμβάνει ποικίλλα έργα και δράσεις, με εμπλεκόμενους πλείστους δημοσίους φορείς και θεσμικά όργανα.

Ειδικότερα, ο πρώτος Πυλώνας «Έρευνα και Αποτροπή» έχει ειδικότερο στόχο αφενός την ανάπτυξη εργαλείων και μηχανισμών, για τη διαχείριση περιστατικών διαφθοράς στην καθημερινή διοικητική πρακτική των δημόσιων φορέων και αφετέρου, την ενίσχυση του ρόλου των πειθαρχικών συμβουλίων, ως τα βασικά όργανα διερεύνησης των επίμαχων περιστατικών και επιβολής κυρώσεων σε υπηρεσιακό επίπεδο, προτού επιληφθεί μια υπόθεσης διαφθοράς η διοικητική και η ποινική δικαιοσύνη. Στον εν λόγω Πυλώνα εντάσσονται δράσεις όπως:

- Η ανάπτυξη ολοκληρωμένης διαδικασίας διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς και απάτης, για προληπτικούς και κατασταλτικούς λόγους, στα πλαίσια του οποίου καταγράφονται οι αδυναμίες του δημόσιου φορέα και οι απειλές που ενυπάρχουν στο εξωτερικό και το εσωτερικό περιβάλλον, ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των εργαλείων αντιμετώπισης τυχόν περιστατικών διαφθοράς.
- Η εκπόνηση από την ΕΑΔ Οδηγού Διαχείρισης Περιστατικών Διαφθοράς, ώστε οι δημόσιοι φορείς, αξιοποιώντας τυχόν αναφορές και καταγγελίες που δέχονται από πολίτες – λήπτες των υπηρεσιών τους για περιστατικά διαφθοράς, απάτης ή/και κακοδιοίκησης, να αναπτύξουν ένα ολοκληρωμένο σύστημα για τον εντοπισμό, την ανάλυση, την αποτίμηση και εν συνεχεία την αντιμετώπιση τυχόν περιστατικών διαφθοράς και απάτης.

Ο δεύτερος Πυλώνας «Πρόληψη» περιλαμβάνει πολλές και σημαντικές πρωτοβουλίες στον τομέα της πρόληψης του φαινομένου της διαφθοράς, στον χώρο της δημόσιας διοίκησης, οι σημαντικότερες από τις οποίες αφορούν στα εξής:

- Την εκπόνηση και προώθηση της χρήσης «Κωδίκων ηθικής, δεοντολογίας και συμπεριφοράς», για τη διαμόρφωση διοικητικής κουλτούρας κατά της διαφθοράς στους δημοσίους φορείς.
- Την καθιέρωση στην ελληνική έννομη τάξη του θεσμού του «Συμβούλου Ακεραιότητας», ο οποίος, σε αδρές γραμμές, επιτελεί ενημερωτικό και

προστατευτικό ρόλο για λογαριασμό των εργαζομένων, οι οποίοι πλήττονται από περιστατικά διαφθοράς στον εργασιακό τους χώρο.

- Τις «Δραστηριότητες επιρροής» (Lobbying), τη συνδιαλλαγή δηλαδή της ίδιας της ΕΑΔ (ως επιτελικού φορέα στον τομέα της πάταξης της διαφθοράς) και του συνόλου των δημόσιων φορέων με εκπροσώπους συμφερόντων, όπως μη κυβερνητικές οργανώσεις, ιδιωτικούς φορείς, εκαπιδευτικά και ερευνητικά ιδρύματα, ομάδες πολιτών, με στόχο την ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών για την ανάλογη προσαρμογή και επικαιροποίηση της κείμενης νομοθεσίας, των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, της νομολογίας, αλλά και την αναζήτηση βέλτιστων πρακτικών.
- Τη δημιουργία προστατευτικού πλαισίου για τους πολίτες και τους εργαζόμενους σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, που διαπιστώνουν και αναφέρουν παραβιάσεις της ευρωπαϊκής ή της εθνικής νομοθεσίας, επιβλαβείς για το δημόσιο συμφέρον, αλλά και περιστατικά διαφθοράς, απάτης, κακοδιοίκησης (αποκαλούμενοι Whistleblowers).
- Την ανάπτυξη από την ΕΑΔ, σε συνεργασία με τα επιμέρους Υπουργεία, του Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, τη χάραξη δηλαδή κατευθυντηρίων σχετικά με το σύστημα διακυβέρνησης και λειτουργίας, το κανονιστικό πλαίσιο, τις πολιτικές και τις διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου στο χώρο των Υπουργείων, το συντονισμό δηλαδή των επιμέρους Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου.

Ο τρίτος Πυλώνας «Ευαισθητοποίηση» περιλαμβάνει δράσεις για την ενημέρωση και την εκπαίδευση των λειτουργών του δημόσιου τομέα σε θέματα ακεραιότητας, ώστε να αναπτυχθεί κουλτούρα «μηδενικής ανοχής» στη διαφθοράς και λογοδοσίας (reporting). Ενδεικτικά αναφέρουμε τις εξής δράσεις:

- Τη διοργάνωση εκπαιδευτικών δράσεων, σεμιναρίων, ημερίδων σε συνεργασία με το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, για την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της εκπαιδευτικής κοινότητας σε θέματα διαφθοράς και ακεραιότητας.
- Τη διοργάνωση εκπαιδευτικών δράσεων σε σύμπραξη με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.), μέσω Μνημονίου Συνεργασίας, για την κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων πάνω σε εργαλεία και μεθόδους καταπολέμησης της διαφθοράς (π.χ. όσον αφορά τις διαδικασίες και τα εργαλεία του Ε.Σ.Α., τον εσωτερικό έλεγχο).
- Τη διενέργεια ποσοτικών και ποιοτικών ερευνών.

- Την εισαγωγή του θεσμού των ετήσιων «Βραβείων Ακεραιότητας» στον δημόσιο τομέα, ως κίνητρο στους δημόσιους λειτουργούς.⁷¹

iii. Το Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς στην Φορολογική και Τελωνειακή Διοίκηση.

Το φορολογικό και το τελωνιακό σύστημα αποτελούσε ανέκαθεν ένας τομέας ζωτικής σημασίας για τη δημόσια διοίκηση και επιπλέον ένας χώρος ιδιαίτερα επιρρεπής σε περιστατικά διαφθοράς και απάτης. Με δεδομένο αυτό, η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.), ως αρμόδια για τη χάραξη και την υλοποίηση της φορολογικής και τελωνιακής πολιτικής, εκπόνησε, κατά το έτος 2013, το «Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς στην Φορολογική και Τελωνειακή Διοίκηση Εσόδων, του οποίου την επικαιροποίηση και εφαρμογή ανέλαβε από 1.1.2017 η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), ως καθολική διάδοχος της Γ.Γ.Δ.Ε.

Ειδικότερα η Α.Α.Δ.Ε., σε εφαρμογή του Στρατηγικού της Σχεδίου για τα έτη 2017 – 2020 (τέταρτος στρατηγικός στόχος «Εξωστρεφής, αποτελεσματική & αποδοτική Διοίκηση, με σεβασμό προς τον πολίτη») και σε συμφωνία με το ΕΣΣΚΔ 2018 – 2021, θέτει στόχους και πραγματοποιεί δράσεις, ώστε να επιτύχει τη μείωση των κινδύνων της διαφθοράς στο πεδίο του φορολογικού και τελωνιακού συστήματος, μέσα από 4 βασικούς άξονες:

1. Την επικαιροποίηση του νομοθετικού, του κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών της Φορολογικής, της Τελωνιακής και των λοιπών υπηρεσιών της Α.Α.Δ.Ε..
2. Τη βελτίωση των εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων (ενδ. ενίσχυση της Διεύθυνσης Εσωτερικού Ελέγχου με την αντικειμενική επιλογή υπαλλήλων ελεγκτών που διαθέτουν αποδεδειγμένα γνώσεις και εμπειρία στον έλεγχο περιστατικών διαφθοράς, διενέργεια ελέγχων με βάση ελεγκτικά και ποιοτικά πρότυπα για τους εσωτερικούς ελέγχους
3. Τη δημιουργία συνεργιών με άλλους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, εγχώριους, ευρωπαϊκούς και διεθνείς.

⁷¹ ΕΑΔ. (2020), ο.π. σσ. 97-101

4. Την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των στελεχών της φορολογικής διοίκησης και των φορολογούμενων σε θέματα διαφάνειας και ακεραιότητας, με απώτερο στόχο τη δημιουργία φορολογικής συνείδησης.⁷²

iv. Το Σχέδιο Δράσης για τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ).

Στα πλαίσια της συνεργασίας ΟΟΣΑ και Ελλάδας (εκπροσωπούμενης από τη ΓΕΓΚΑΔ), για την παροχή τεχνικής υποστήριξης προς την Ελλάδα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, εκπονήθηκε το 2017, με τη συμμετοχή του Υπουργείου Εσωτερικών, αλλά και ποικίλων φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης (ενδ. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, Δήμο Αθηναίων, Δήμο Θεσσαλονίκης, Κ.Ε.Δ.Ε., Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων Αττικής, Στερεας Ελλάδας), ένα Σχέδιο Δράσης για τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στους ΟΤΑ.

Το εν λόγω σχέδιο, αποτελούμενο από 2 μέρη, περιλαμβάνει αφενός μέτρα βελτίωσης του πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς, σε τοπικό επίπεδο, που απευθύνονται στο Υπουργείο Εσωτερικών (ως φορέα Κεντρικής Κυβέρνησης, εποπτεύων τους ΟΤΑ μέσω των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ) και αφετέρου, συγκεκριμένη στοχοθεσία, άμεσα επιδιωκόμενη από τους ΟΤΑ, στο πεδίο της καταπολέμησης της διαφθοράς, η οποία διαρθρώνεται σε 4 βασικούς άξονες – τομείς («Διακυβέρνηση, δημόσιες συμβάσεις και οικονομική διαχείριση», «Παροχή υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις», «Μέτρα ενίσχυσης και περιφρούρησης της ακεραιότητας», «Διαφάνεια και συμμετοχή των πολιτών»).

Ειδικότερα, έχοντας εντοπίσει τα κυρίαρχα προβλήματα και τις παθογένειες της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, που δημιουργούν συνθήκες πρόσφορες για την ανάπτυξη και την εδραίωση του φαινομένου της διαφθοράς (ενδ. αναφέρουμε τον κατακερματισμό της εγχώριας και της ενωσιακής νομοθεσίας, τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τις πελατειακές σχέσεις δημόσιας διοίκησης και πολιτών, τον πολεοδομικό σχεδιασμό, την αδειοδότηση των επιχειρήσεων, τη διαχείριση αποβλήτων, την ελλιπή στελέχωση των ΟΤΑ, τις ελλείψεις στη δράση των ελεγκτικών και των εποπτικών

⁷² ΑΑΔΕ. Στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς 2019-2021, διαθέσιμο [εδώ](#)

μηχανισμών), το επίμαχο σχέδιο προτείνει, συνοπτικά, τα εξής 10 μέτρα πρόληψης – καταστολής της διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο:

- Μέτρο 1: Κατάρτιση Εγκυκλίου του Υπουργείου Εσωτερικών σχετικά με προτεινόμενες δράσεις πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς, αλλά και υψηλότερα πρότυπα ακεραιότητας, τα οποία καλούνται οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης να υιοθετήσουν στη λειτουργία και τη δράση τους.
- Μέτρο 2: Δημιουργία ενός συντονιστικού σχήματος από το Υπουργείο Εσωτερικών και τις περιφέρειες και τους δήμους (μέσω ανώτερων διοικητικών στελεχών τους), με σκοπό την από κοινού εκπόνηση στοχευμένων σχεδίων καταπολέμησης της διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο.
- Μέτρο 3: Δημιουργία Ομάδας Εργασίας, απαρτιζόμενη από στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών, των ΟΤΑ, ειδικών φορέων (π.χ. ΚΕΔΚΕ, ΕΝΠΕ, ΕΕΤΑΑ) και της ακαδημαϊκής κοινότητας, με σκοπό την ανάπτυξη τυποποιημένης και κοινής μεθοδολογίας για τη μέτρηση της απάτης και της διαφθοράς σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να εφαρμοστεί από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης στην καθημερινή τους διοικητική πρακτική.
- Μέτρο 4: Δράσεις του Υπουργείου Εσωτερικών για την εναρμόνιση των τοπικών σχεδίων καταπολέμησης της διαφθοράς με τα ισχύοντα, κατά το χρόνο εκείνο, εθνικά σχέδια καταπολέμησης της διαφθοράς άλλων φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, π.χ. του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.
- Μέτρο 5: Κατάρτιση και υλοποίηση από το Υπουργείο Εσωτερικών, σε συνεργασία με τους ΟΤΑ, ενός ειδικού προγράμματος πιστοποίησης σε θέματα Δεοντολογίας και Καταπολέμησης της Διαφθοράς προοριζόμενο για τους ΟΤΑ α' βαθμού.
- Μέτρο 6: Δημιουργία από το Υπουργείο Εσωτερικών ενός κεντρικού ιστότοπου, στην οποία θα καταχωρούνται, για το σύνολο των ΟΤΑ α' βαθμού, δεδομένα που θα λειτουργούν ως δείκτες αναφοράς της αποτελεσματικότητας των δράσεων πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς που πραγματοποιούνται σε τοπικό επίπεδο.
- Μέτρο 7: Πιλοτική εφαρμογή των προκρινόμενων μέτρων πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς σε συγκεκριμένους ΟΤΑ, ώστε να καταγραφούν τα επιτευχθέντα αποτελέσματα και να αξιοποιηθούν για τη βελτίωση των σχετικών μεθόδων και εργαλείων.

- Μέτρο 8: Εκπόνηση ειδικής ετήσιας έκθεσης για την Καταπολέμηση της Απάτης και της Διαφθοράς, σε τοπικό επίπεδο, από το Υπουργείο Εσωτερικών, με βάση στοιχεία που θα χορηγούν οι ίδιοι οι ΟΤΑ στο ΥΠΕΣ, με έμφαση σε τομείς υψηλού κινδύνου όπως οι δημόσιες συμβάσεις, βάσει ενός πρότυπου εντύπου.
- Μέτρο υπ' αριθμόν 9: Διοργάνωση από το Υπουργείο Εσωτερικών εκδηλώσεων, σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια, για την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των πολιτών σε θέματα διαφθοράς, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, αλλά και τη δημιουργία κουλτούρας που θα προωθεί την καταγγελία περιστατικών που εμπίπτουν στο πεδίο της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.
- Μέτρο 10: Σύνταξη εύληπτων και εύχρηστων εγχειριδίων από το Υπουργείο Εσωτερικών σχετικά με καλές πρακτικές πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς που θα πρέπει να ακολουθούν οι ΟΤΑ και ιδίως οι επικεφαλής αυτών.⁷³

β) Ευρωπαϊκές πολιτικές κατά της διαφθοράς.

Σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις λειτουργίας της Ε.Ε. (αρ. 83 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ε.Ε., ΣΛΕΕ, 2007), η διαφθορά αποτελεί τομέα της *«ιδιαιτέρως σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση»*, για την αντιμετώπιση της οποίας σε «κοινή βάση», τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. οφείλουν να *«θεσπίζουν ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων»*.⁷⁴ Επιπλέον, με δεδομένο ότι το φαινόμενο της διαφθοράς υπονομεύει την οικονομική ανάπτυξη, αλλά και τους δημοκρατικούς θεσμούς στο σύνολο της Ε.Ε., η χάραξη και η εφαρμογή μιας πιο συνεκτικής και ολιστικής ενωσιακής πολιτικής για τη πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς αναδεικνύεται σε αναγκαία συνθήκη για την στρατηγική ανάπτυξη της Ε.Ε.

Ωστόσο, διαπιστώνεται στη πραγματικότητα ότι η Ε.Ε. απέχει από την υλοποίηση μιας ενιαίας πολιτικής πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς, εφαρμοστέας από όλα τα κράτη - μέλη. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι από το 2011, που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση σχετικά με την ανά διετία σύνταξη έκθεσης, όσον αφορά τις πολιτικές και τις δράσεις των κρατών μελών στο πεδίο της

⁷³ ΟΟΣΑ, ο.π. σσ. 12-18

⁷⁴ Αρ. 83 Συνθήκης Λειτουργίας της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ, 2007)

καταπολέμησης της διαφθοράς, έχει εκδοθεί μία μόλις έκθεση το έτος 2014, ενώ ήδη από το 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με απόφασή της κατήργησε την υποχρέωση σύνταξης της προαναφερθείσας έκθεσης, η οποία θα μπορούσε αναντίρρητα να έχει πολλαπλά θετικά αποτελέσματα στο πεδίο της πρόληψης και της καταστολής της διαφθοράς στην Ε.Ε. Περαιτέρω, η Ε.Ε. δεν συμμετέχει στην ομάδα κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της διαφθοράς (GRECO), γεγονός το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδοκιμάζει στην υπ' αρ. 2018/2152(INI) έκθεσή της σχετικά με την ετήσια έκθεση 2017 για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – καταπολέμηση της απάτης.

Στη πράξη λοιπόν η Ε.Ε. ψηφίζει Οδηγίες που εισάγουν ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας (π.χ. όσον αφορά τους μηχανισμούς ελέγχου των περιστατικών διαφθοράς), σε κρίσιμους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας των κρατών μελών, ιδίως αυτούς που περιλαμβάνουν τη διαχείριση δημόσιου χρήματος και εξ αυτού του λόγου είναι πιο επιρρεπείς σε φαινόμενα διαφθοράς, όπως ενδεικτικά οι δημόσιες συμβάσεις⁷⁵, η τοπική αυτοδιοίκηση, η φορολογία, ο κατασκευαστικός κλάδος, η διαχείριση αποβλήτων, η υγεία, ο χρηματοπιστωτικός τομέας, κ.α. Εν συνεχεία τα κράτη μέλη οφείλουν να μεταφέρουν τις εν λόγω Οδηγίες στο εθνικό τους δίκαιο, σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που θέτει η Οδηγία, λαμβάνοντας υπόψη τις κατ' ιδίαν ιδιαιτερότητες, τα προβλήματα και τις ανάγκες τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην υπ' αρ. COM/2014/038 Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς διατυπώνεται η θέση ότι «δεν υπάρχει μια κοινή απάντηση με γενική ισχύ στο θέμα της διαφθοράς» και ότι ως εκ τούτου η εφαρμογή τυποποιημένων μέτρων από τα κράτη – μέλη για την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς στην Ε.Ε. δεν φαίνεται να είναι αποτελεσματική.⁷⁶

Επιπλέον, η Ε.Ε. έχει εντάξει την παρακολούθηση των μέτρων κατά της διαφθοράς, που εφαρμόζουν τα διάφορα κράτη μέλη, στην οικονομική διακυβέρνηση

⁷⁵ Για παράδειγμα σύμφωνα με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες, στη περίπτωση των διεθνών διαγωνισμών μεγάλης αξίας (άνω των ορίων), οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν, για λόγους διαφάνειας και διασφάλισης του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού, να δημοσιεύουν τις προκηρύξεις των οικείων διαγωνισμών στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα στη βάση δεδομένων της Tenders Electronic Daily (TED).

⁷⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2014), ο.π. σ. 1, διαθέσιμο [εδώ](#)

της και ειδικά στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, περιορίζοντας με αυτόν τον τρόπο το ενδιαφέρον της στις οικονομικές επιπτώσεις του φαινομένου της διαφθοράς, παρόλο που στη πραγματικότητα η διαφθορά επιφέρει ποικίλλα αποτελέσματα και στην πολιτική και στην κοινωνική ζωή των κρατών μελών.

Συνεπώς, η Ε.Ε. φαίνεται να παρουσιάζει έλλειμμα στο πεδίο της χάραξης και της εφαρμογής πολιτικών πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς στον ευρωπαϊκό χώρο, ενώ επιπλέον τα δεδομένα που έχει στη διάθεσή της, όσον αφορά τις εφαρμοζόμενες από τα κράτη μέλη πολιτικές, τους μηχανισμούς που έχουν υιοθετήσει, καθώς επίσης και τα αποτελέσματα των επίμαχων πολιτικών, είναι συχνά περιορισμένα και αποσπασματικά, ενώ αφορούν κάποια μόνο κράτη μέλη αντί για το σύνολο της Ε.Ε.

77

III. Το οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό κόστος της διαφθοράς. Δείκτες μέτρησης της διαφθοράς

Η διαφθορά αποτελεί ένα πολυδιάστατο φαινόμενο (διαφθορά μικρής και μεγάλης κλίμακας, διαφθορά σε επίπεδο κεντρικής και σε επίπεδο τοπικής – περιφερειακής διοίκησης), το οποίο επιφέρει σωρεία επιπτώσεων όχι μόνο με οικονομικό αλλά και με πολιτικό και κοινωνικό κόστος για ένα κράτος.

Ξεκινώντας από τις επιπτώσεις σε οικονομικό επίπεδο, η ύπαρξη διαφθοράς λειτουργεί ως ανασταλτικός παράγοντας για την επιχειρηματική δραστηριότητα και τον ελεύθερο ανταγωνισμό, αποτρέποντας νέες ιδιωτικές επενδύσεις ή/και ωθώντας σε φυγή προς αγορές της αλλοδαπής τις ήδη υφιστάμενες επενδύσεις. Επιπλέον, η εδραίωση της διαφθοράς σε ένα κράτος, ιδίως όσον αφορά τον δημόσιο τομέα, αναπτύσσει στους πολίτες μια κυρίαρχη αίσθηση ότι όλες οι κρατικές λειτουργίες, συμπεριλαμβανομένης της δημόσιας διοίκησης, βρίθουν διαφθοράς, με αποτέλεσμα να χάνουν αφενός την εμπιστοσύνη τους στο ίδιο το κράτος και αφετέρου την υπευθυνότητά τους ως πολίτες. Η απώλεια της προαναφερθείσας εμπιστοσύνης των πολιτών εκδηλώνεται χαρακτηριστικά μέσα από την απροθυμία τους να τηρούν τις

⁷⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017), ο.π., διαθέσιμο [εδώ](#)

φορολογικές τους υποχρεώσεις, γεγονός που συνεπάγεται την συρρίκνωση των φορολογικών εσόδων και κατ'επέκταση την απώλεια για το κράτος εσόδων ζωτικής σημασίας για την κάλυψη δημόσιων δαπανών, αλλά και την επιχειρηματική και εν γένει οικονομική ανάπτυξη.

Ως προς τις πολιτικές επιπτώσεις, με δεδομένο ότι το φαινόμενο της διαφθοράς συνεπάγεται τη συστηματική και καθολική παραβίαση των αρχών της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, η εδραίωση του συνεπάγεται την υποβάθμιση των κρατικών θεσμών και λειτουργιών, πρωτίστως ως προς τη δημοκρατικότητά τους. Ως εκ τούτου, δημιουργούνται συνθήκες αφενός πολιτικής και οικονομικής αστάθειας και αφετέρου ελλειμματικής δημόσιας διοίκησης, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερής η οικονομική, βιώσιμη ανάπτυξη αλλά και η διασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης όλων των πολιτών σε ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες.

Σε όρους κοινωνικού κόστους, η απώλεια κρατικών εσόδων εξαιτίας της διαφθοράς στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης (π.χ. άτυπες συναλλαγές του ιδιωτικού τομέα με τα ανώτερα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης), συνεπάγεται τον περιορισμό του διαθέσιμου κρατικού προϋπολογισμού για κοινωνικές παροχές (περίθαλψη, εκπαίδευση, ανεργία), προστασία του περιβάλλοντος και εν γένει συμμόρφωση με τις συνταγματικές επιταγές του κοινωνικού κράτους δικαίου. Με την πάροδο του χρόνου, το προαναφερθέν έλλειμμα πλήρους και αποτελεσματικής κοινωνικής αλλά και προνοιακής πολιτικής, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της ανοσοκατανομής του εισοδήματος που επιφέρει η διαφθορά, έχει ως αποτέλεσμα να οξύνονται έτι περισσότερο οι κοινωνικές ανισότητες και αδικίες σε ένα κράτος, οι οποίες με τη σειρά τους τροφοδοτούν το φαινόμενο της διαφθοράς. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, όπου οι κοινωνικές επιπτώσεις της διαφθοράς ταυτόχρονα αποτελούν και γενεσιουργό αιτία αυτής.

Η αξιολόγηση και η αντιμετώπιση των ως άνω αναφερόμενων αρνητικών συνεπειών της διαφθοράς προϋποθέτει την μέτρηση του μεγέθους της διαφθοράς σε κάθε κράτος, προκειμένου αφενός να εντοπιστούν οι τομείς εκείνοι που πλήττονται περισσότερο από περιστατικά διαφθοράς και αφετέρου, να τεθούν σε εφαρμογή διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις βιώσιμες και αποτελεσματικές για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς. Ωστόσο, η μέτρηση της διαφθοράς έχει αναδειχθεί σε ένα εξαιρετικά δύσκολο και απαιτητικό έργο για τους μελετητές που δραστηριοποιούνται

στο πεδίο αυτό, όχι μόνο εξαιτίας των δυσκολιών που ανακύπτουν στη διαδικασία ποσοτικοποίησης των τρόπων εκδήλωσης και των συνεπειών της διαφθοράς στους διαφόρους τομείς (π.χ. στις δημόσιες προμήθειες), αλλά κυρίως εξαιτίας της έλλειψης πλήρους, σαφούς και συγκρίσιμης πληροφόρησης πάνω σε θέματα διαφθοράς από τους ίδιους τους κυβερνητικούς φορείς των διαφόρων κρατών, οι οποίοι τείνουν να αποκρύπτουν τα πραγματικά μεγέθη της διαφθοράς. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι κατόπιν διερευνητικής συλλογής στατιστικών στοιχείων για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά το έτος 2015, διαπιστώθηκε η ύπαρξη πολλών κρίσιμων διαφορών ανάμεσα στα κράτη μέλη όσον αφορά τον ορισμό των αδικημάτων που εμπίπτουν στην έννοια της διαφθοράς, τους εφαρμοζόμενους δείκτες, τον τρόπο και την μέθοδο συλλογής και καταγραφής των σχετικών στοιχείων (π.χ. δειγματοληπτικές έρευνες, αξιολογήσεις εμπειρογνομόνων, κ.α.⁷⁸

Σε αυτό το δύσκολο λοιπόν έργο εξαιρετικά χρήσιμοι αναδεικνύονται οι σε παγκόσμιο επίπεδο δείκτες μέτρησης της διαφθοράς που εφαρμόζουν εξειδικευμένα διεθνή ιδρύματα και οργανισμοί, όπως ενδεικτικά το Διεθνές Εμπορικό Επιμελητήριο, η Διεθνής Διαφάνεια, το Παγκόσμιο Σύμφωνο του ΟΗΕ (UN Global Compact), το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (World Economic Forum), κ.α.⁷⁹ Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι σύμφωνα με εκτιμήσεις που αποτυπώνονται στο από 22-11-2017 Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου «μόνο η διαφθορά κοστίζει στην οικονομία της ΕΕ 120 δισ. EUR ετησίως, ποσό ελάχιστα μικρότερο από τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ενώ επιπλέον η διαφθορά ανέρχεται στο 5 % του παγκόσμιου Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος.⁸⁰

Ένας από τους γνωστότερους δείκτες μέτρησης της διαφθοράς αποτελεί το «Παγκόσμιο Βαρόμετρο» της Διεθνούς Διαφάνειας⁸¹ (Transparency International), η

⁷⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017), ο.π. σ. 3, διαθέσιμο [εδώ](#)

⁷⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017), ο.π.

⁸⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017), ο.π.

⁸¹ Η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International) αποτελεί μια διεθνή μη κυβερνητική οργάνωση, ένα παγκόσμιο δίκτυο με περισσότερα από 100 παραρτήματα (π.χ. Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάδα ΔΔ-Ε), τη Διεθνή Γραμματεία, το Διοικητικό Συμβούλιο, μέλη, τη Συμβουλευτική Επιτροπή και μεγάλο αριθμό εθελοντών, διοικείται σύμφωνα με το Διεθνή Καταστατικό Χάρτη, διαθέτει παρουσία σε περισσότερες από 90 χώρες, συνεργάζεται με τις κυβερνήσεις των κρατών, τον επιχειρηματικό κόσμο και την κοινωνία των πολιτών, έχοντας ως βασικό στόχο αφενός να αλλάξει τη νοοτροπία των κοινωνιών και των ανθρώπων πάνω σε θέματα διαφθοράς και αφετέρου, να επιφέρει ουσιαστικές συστημικές αλλαγές στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς.

<https://transparency.gr/poioi-eimaste/i-diethnis-diafaneia/> (ανάκτηση 15-4-2022)

οποία διεξάγει έρευνες προκειμένου να συγκεντρώσει, σε διεθνή κλίμακα, στοιχεία όσον αφορά τις άμεσες εμπειρίες και τις προσωπικές απόψεις των πολιτών σε σχέση με το φαινόμενο της διαφθοράς στη χώρα τους. Καταγράφοντας λοιπόν τα ως άνω στοιχεία, η Διεθνής Διαφάνεια εξάγει χρήσιμα συμπεράσματα σχετικά αφενός με το επίπεδο διαφθοράς στα διάφορα κράτη και αφετέρου, τις πολιτικές που τα κράτη είναι σκόπιμο να αναπτύξουν για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Αναφέρουμε χαρακτηριστικά ότι τα σημαντικότερα ευρήματα της Έκθεσης της Διεθνούς Διαφάνειας για το Παγκόσμιο Βαρόμετρο για το 2017, η οποία συγκέντρωσε στοιχεία από 162.136 ενήλικες, όλων των ηλικιακών ομάδων, από 119 κράτη, κατά το χρονικό διάστημα από τον Μάρτιο 2014 έως τον Ιανουάριο 2017, συνοψίζονται στα εξής:

- Το 25% των ερωτηθέντων αναγκάστηκαν, κατά το προηγούμενο έτος, να προβούν σε δωροδοκία υπαλλήλου, προκειμένου να αποκτήσουν πρόσβαση σε κάποια δημόσια υπηρεσία. Ωστόσο, είναι σημαντικό να διευκρινιστεί ότι η Ε.Ε. εμφανίζει το χαμηλότερο ποσοστό σε φαινόμενα δωροδοκίας κατά την αλληλεπίδραση των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες (9%), ενώ το υψηλότερο ποσοστό εμφανίζουν οι χώρες της Βόρειας Αφρικής και της Μέσης Ανατολής (30%).
- Περισσότεροι από τους μισούς ερωτηθέντες (ποσοστό 57%) θεωρούν ότι οι κυβερνήσεις των κρατών τους δεν αντιμετωπίζουν με επιτυχία το φαινόμενο της διαφθοράς στο έδαφός τους.
- Περισσότεροι από τους μισούς ερωτηθέντες (ποσοστό 58%), ηλικίας κάτω των 24 ετών ή άνω των 55 ετών, εκτιμούν ότι μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της κατάστασης όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Η αστυνομία, το σώμα των εκλεγμένων αντιπροσώπων του λαού (Βουλή) και οι κυβερνητικοί επικεφαλής θεωρούνται οι τρεις τομείς που εμφανίζονται ως οι πλέον επιρρεπείς στη διαφθορά.⁸²

⁸² <https://www.transparency.org/en/gcb/global/global-corruption-barometer-2017> (ανάκτηση 15-4-2022)

Περαιτέρω η Διεθνής Διαφάνεια,^{83 84} λαμβάνοντας υπόψη τις απόψεις εμπειρογνομόνων, επιχειρηματιών, ακαδημαϊκών, οικονομολόγων και κοινωνιολόγων, καθώς επίσης και τα στοιχεία διεθνών οργανισμών, όσον αφορά το μέγεθος της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα περισσότερων από εκατόν ογδόντα (180) χώρες, διεξάγει σχετική έρευνα σχετικά με το φαινόμενο της διαφθοράς κατά τα προηγούμενα δύο (2) έτη (περίοδος αναφοράς). Με βάση τα ευρήματα της διεξαχθείσας έρευνας και ακολουθώντας την μεθοδολογία που έχει αναπτυχθεί από το Πανεπιστήμιο του Passau της Γερμανίας, βαθμολογεί από το 0 έως το 100 το επίπεδο διαφθοράς στον δημόσιο τομέα για κάθε χώρα ξεχωριστά (0 σημαίνει υψηλό επίπεδο διαφθοράς και 100 χαμηλό επίπεδο διαφθοράς) και εν συνεχεία, διαμορφώνει τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς (Corruptions Perception Index, CPI), βάσει του οποίου οι χώρες κατατάσσονται σε μια παγκόσμια κλίμακα. Η έκθεση για τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς, η οποία εκπονείται από τη Διεθνή Διαφάνεια ήδη από το 1995, έχει αναδειχθεί σε κατεξοχήν εργαλείο για την αποτελεσματικότερη πρόληψη και καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς σε παγκόσμιο επίπεδο.⁸⁵

Σύμφωνα με τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς για το έτος 2021 (CPI 2021), για τη διαμόρφωση του οποίου βαθμολογήθηκαν 180 κράτη, με βάση στοιχεία που αντλήθηκαν από δεκατρείς (13) ανεξάρτητες βάσεις δεδομένων και στον οποίο συμπεριελήφθη και η καταστροφική, από όλες τις απόψεις, περίοδος της πανδημίας του κορωνοϊού, διαπιστώνεται ότι δεν σημειώθηκε πρόοδος σε 131 συμμετέχοντα κράτη (*παρά τις προηγηθείσες δεσμεύσεις τους σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα*), ενώ για 21 κράτη το επίπεδο διαφθοράς διαμορφώθηκε στο χειρότερο από όλα τα προηγούμενα έτη επίπεδο, θέτοντας υπό διακινδύνευση

⁸³ Η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς (ΔΔ-Ε), η οποία ιδρύθηκε το 1996, έχει ως κύριο έργο την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των πολιτών όσον αφορά τους κινδύνους της διαφθοράς στην Ελλάδα, ενώ παράλληλα συμβάλλει ενεργά, μέσα από ποικίλλες δράσεις, στη προώθηση διαρθρωτικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούν στην ενίσχυση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα.

Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς. (2014). *Η αξιολόγηση της Προεδρίας της Ε.Ε. στον αγώνα κατά της διαφθοράς*, σ. 2, διαθέσιμο [εδώ](#)

⁸⁴ <https://transparency.gr/ti-kanoume/metrontas-tin-diafthora/ethniki-ereyna-gia-tin-diafthora/>(ανάκτηση 15-4-2022)

⁸⁵ <https://transparency.gr/ti-kanoume/metrontas-tin-diafthora/deiktis-antilipsis-tis-diafthoras/>(ανάκτηση 15-4-2022)

πλείστα ανθρώπινα δικαιώματα και υπονομεύοντας τη δημοκρατική αρχή σε όλα αυτά τα κράτη.

Τα βασικά συμπεράσματα από την έκθεση για τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2021 συνοψίζονται στα εξής:

- Περισσότερα από τα 2/3 των χωρών που βαθμολογήθηκαν (68% του συνόλου) συγκέντρωσαν βαθμολογία μικρότερη από 50, ενώ ο συνολικός μέσος όρος διαμορφώθηκε στα 43/100 (μέτριο προς υψηλό επίπεδο διαφθοράς).
- Ο μέγιστος μέσος όρος του επιπέδου διαφθοράς εμφανίζεται στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης και της Ε.Ε., ανερχόμενος στα 66/100, ήτοι σε χαμηλό σχετικά επίπεδο, ενώ στον αντίποδα βρίσκονται οι χώρες της υποσαχάριας Αφρικής με ποσοστό διαφθοράς στα 33/100, ήτοι σε υψηλό επίπεδο διαφθοράς.
- Οι τρεις (3) πρώτες χώρες με το χαμηλότερο ποσοστό διαφθοράς αναδείχθηκαν η Δανία, η Φιλανδία και η Νέα Ζηλανδία και στον αντίποδα (με υψηλότερο ποσοστό διαφθοράς) το Νότιο Σουδάν, η Συρία και η Σομαλία.
- Η έκθεση εστιάζει στην ανάγκη ενίσχυσης και διαφύλαξης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των πολιτικών ελευθεριών για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, διαπιστώνοντας μια σχέση αρνητικής εξάρτησης ανάμεσα στο επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με το ύψος του Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς. Ως εκ τούτου, όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε ένα κράτος τόσο χαμηλότερη βαθμολογία παρουσιάζει στον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς. Επιπλέον, η Αρμενία, το Ουζμπεκιστάν και η Σιγκαπούρη ως χαρακτηριστικά παραδείγματα χωρών που από το 2017 έως το 2021 βελτίωσαν αισθητά το επίπεδο διαφθοράς τους στον δημόσιο τομέα, μέσα από πολιτικές ενίσχυσης των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία έκφρασης και λόγου.
- Το επίπεδο διαφθοράς στο δημόσιο τομέα ενός κράτους βρίσκεται σε σχέση άμεσης συνάρτησης με τη διαφθορά στο πολιτικό σύστημα επιβολής τους νόμου και στη λειτουργία του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, ιδίως όσον αφορά την ατιμωρησία σοβαρών εγκληματικών ενεργειών.
- Η εξάπλωση της πανδημίας του κορωνοϊού ανέδειξε την ανάγκη να δοθεί έμφαση στη διαφάνεια και τη λογοδοσία στον δημόσιο τομέα, για την επιτυχέστερη καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς.⁸⁶

⁸⁶ Transparency International. (2022). *Corruption Perceptions Index 2021*, διαθέσιμο [εδώ](#)

- Ειδικά όσον αφορά την Ελλάδα, το επίπεδο διαφθοράς ανέρχεται σε 49/100 και κατατάσσεται στη θέση 58 εκ συνόλου 180 κρατών (το 2020 η Ελλάδα κατατάχθηκε στην 59η θέση). Καίτοι η βαθμολογία 49/100 είναι χειρότερη σε σχέση με τον μέσον όρο των χωρών της δυτικής Ευρώπης, η Ελλάδα σημείωσε σημαντική πρόοδο την τελευταία διετία, ακόμη και μέσα στη πρωτοφανή περίοδο της πανδημίας του κορωνοϊού, καταλαμβάνοντας την καλύτερη θέση για την τελευταία δεκαετία (2012-2021), γεγονός που φαίνεται να οφείλεται στην εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς 2018 – 2021 αλλά και άλλων καινοτόμων μεταρρυθμίσεων (π.χ. Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και του Συμβούλου Ακεραιότητας του Ν. 4795/2021).⁸⁷ Ωστόσο, ιδιαίτερα ανησυχητική παρουσιάζεται η καθοδική πορεία της Ελλάδας, τα τελευταία δεκαπέντε (15) έτη, στον Δείκτη Δημοκρατίας, η οποία μάλιστα κατέλαβε την προτελευταία θέση μεταξύ των χωρών της Δυτικής Ευρώπης στον Δείκτη Δημοκρατίας για το έτος 2020 ('Democracy Index'), με αποτέλεσμα η Ελλάδα να εμφανίζει σοβαρό έλλειμμα δημοκρατικότητας, κατατασσόμενη πλέον στην κατηγορία των «ελαττωματικών δημοκρατιών» (flawed democracies).⁸⁸

Εξίσου χρήσιμος στο έργο μέτρησης της διαφθοράς ανά χώρα αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο αποτελεί ο «Δείκτης Ελέγχου της διαφθοράς», ο οποίος καταρτίζεται από την Παγκόσμια Τράπεζα, στο πλαίσιο των παγκόσμιων δεικτών για τις έξι (6) διαστάσεις της διακυβέρνησης (Φωνή και Λογοδοσία, Πολιτική Σταθερότητα και Απουσία βίας/τρομοκρατίας, Κυβερνητική αποτελεσματικότητα, Ποιότητα κανονιστικών ρυθμίσεων, Κράτος δικαίου, Έλεγχος διαφθοράς).⁸⁹ Ο «Δείκτης Ελέγχου της διαφθοράς», ο οποίος διαμορφώνεται μέσα από την επεξεργασία πλήθους μεταβλητών και τηρείται σε μία βάση δεδομένων που ενημερώνεται κατ'έτος και είναι ελεύθερα προσβάσιμη⁹⁰, αποτυπώνει κυρίως την έκταση στην οποία η δημόσια εξουσία ασκείται για την εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων και την

⁸⁷ ΕΑΔ. (2022). *Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς 2021: Η καλύτερη επίδοση των τελευταίων 10 ετών για την Ελλάδα*. Εφημερίδα Ναυτεμπορική (15.2.2022), διαθέσιμο [εδώ](#)

⁸⁸ ΕΑΔ. (27.1.2022). *Δελτίο Τύπου: Ο δείκτης αντίληψης διαφθοράς για το 2021 αποκαλύπτει μια δεκαετία χωρίς πρόοδο στην καταπολέμηση της διαφθοράς, παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων και παρακμή της δημοκρατίας*, διαθέσιμο [εδώ](#)

⁸⁹ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#wgiOverTime> (ανάκτηση 15-4-2022).

⁹⁰ Διαθέσιμο [εδώ](#)

εδραίωση πολιτικών και οικονομικών ελίτ, είτε πρόκειται για διαφθορά μικρής είτε μεγάλης κλίμακας.⁹¹

Κλείνοντας το παρόν κεφάλαιο, σύμφωνα με την πιο πρόσφατη έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, η οποία διεξήχθη με ηλεκτρονικά ερωτηματολόγια από τις 11/9 ως τις 30/11 και παρουσιάστηκε στο 1ο Φόρουμ Ακεραιότητας (1st Integrity Forum), διαπιστώνεται ότι η διαφθορά αποτελεί κεντρικό πρόβλημα στο ελληνικό κράτος, η οποία σύμφωνα με τη πλειοψηφία των απαντήσεων (87%) μένει ατιμώρητη. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις απαντήσεις των 777 ερωτηθέντων «*Δύο στους τρεις Έλληνες αξιολογεί ως «πολύ σημαντικό» το πρόβλημα της διαφθοράς*», ενώ, τα δημόσια έργα και οι προμήθειες του Δημοσίου, το πολιτικό σύστημα και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης κατατάσσονται στην πρώτη τριάδα των περισσότερο εκτεθειμένων τομέων σε περιστατικά διαφθοράς.

Επιπλέον, ως σημαντικότεροι παράγοντες συντήρησης της ύπαρξης της διαφθοράς θεωρούνται η ατιμωρησία για τους διεφθαρμένους (85%), τα κόμματα και οι πελατειακές σχέσεις (73%), η απουσία διαφάνειας στις δραστηριότητες των κρατικών οργανισμών (43%), η αδιαφορία των κυβερνήσεων (40%), η απουσία σαφούς νομοθετικού /κανονιστικού πλαισίου (34%), η ανεπαρκής χρήση των νέων τεχνολογιών στις σχέσεις κράτους - πολίτη (27%), η ανθρώπινη απληστία (25%), αλλά και η άγνοια των δικαιωμάτων των πολιτών απέναντι στη δημόσια διοίκηση (20%).⁹²

⁹¹ The World Bank. (2009). *Governance Matters VIII – Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*, σ. 6, διαθέσιμο [εδώ](#)

⁹² <https://m.naftemporiki.gr/story/1809831/ereuna-ead-atimoriti-i-diafthora-stin-ellada-leei-to-87> (ανάκτηση 15-4-2022)

ΕΑΔ – 1^ο Φόρουμ Ακεραιότητας. (2021). *Παρουσίαση έρευνας κοινής γνώμης για τη διαφθορά 2021*, διαθέσιμο [εδώ](#)

ΜΕΡΟΣ Γ

Μελέτη περίπτωσης: Το σκάνδαλο της Siemens – Η κορυφαία υπόθεση διαφθοράς στην Ελλάδα

Με δεδομένο ότι η επίμαχη υπόθεση πολιτικής διαφθοράς της SIEMENS βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, καθώς εκκρεμεί η εκδίκασή της από τα ελληνικά ποινικά δικαστήρια σε δεύτερο βαθμό, η παρούσα μελέτη περίπτωσης περιλαμβάνει ένα σύντομο ιστορικό της υπόθεσης, ενώ επιδιώκεται κυρίως να καταδειχθούν οι παράγοντες εκείνοι που δημιούργησαν συνθήκες πρόσφορες για τη γένεση των επίμαχων περιστατικών διαφθοράς στη χώρα μας.

Η υπόθεση της Γενεύης - Σύντομο ιστορικό

Η γερμανική εταιρεία SIEMENS, με έδρα το Μόναχο, πλήθος θυγατρικών εταιρειών ανά τον κόσμο (εν προκειμένω στην Ελλάδα η θυγατρική της εταιρεία είναι η «Siemens AE Electrotechnical Projects and Products Athens») και εργαζόμενους σε πάνω από 190 χώρες, αποτελεί, σε ευρωπαϊκό αλλά και παγκόσμιο επίπεδο, μία από τις μεγαλύτερες και παλαιότερες εταιρείες στον τομέα της παραγωγής ηλεκτροτεχνικής και ηλεκτρονικής τεχνολογίας, η οποία συναλλάσσεται συχνά με τον δημόσιο τομέα πλήθους χωρών ανά τον κόσμο, καταρτίζοντας σχετικές συμβάσεις προμήθειας ηλεκτροτεχνολογικού εξοπλισμού.

Ο εσωτερικός έλεγχος της SIEMENS το 2006 – Η αρχή του σκανδάλου.

Στις αρχές του 2006, με αφορμή έναν ενδοεταιρικό έλεγχο που διενεργήθηκε στον γερμανικό κολοσσό της SIEMENS από την αμερικάνικη δικηγορική εταιρεία «Debevoise & Plimpton LLP», προκειμένου να ελεγχθεί η συμμόρφωση των θυγατρικών εταιρειών της SIEMENS με τους νόμους της μητρικής SIEMENS (ιδίως όσον αφορά την τήρηση των νέων αμερικανικών κανόνων λογιστικής αποτύπωσης των πληρωμών), διαπιστώθηκε η ύπαρξη της πρακτικής των «μαύρων ταμείων» για τη πραγματοποίηση άτυπων πληρωμών από στελέχη της εταιρείας προς πολιτικούς

αξιωματούχους των χωρών με τις οποίες συναλλασσόταν η SIEMENS, μέσω άγνωστων τραπεζικών λογαριασμών και υπεράκτιων εταιρειών (offshore).⁹³

Το Τμήμα Συμμόρφωσης με τους νόμους της μητρικής SIEMENS εστίασε στην υπόθεση της υπεξαίρεσης από τον Πρόδρομο Μαυρίδη – ο οποίος διετέλεσε διευθυντής του Τμήματος Σταθερών/Κινητών Δικτύων και Τηλεπικοινωνιών της θυγατρικής της SIEMENS στην Ελλάδα από το 1998 έως το 2006 οπότε και παραιτήθηκε – του ποσού των οκτώ (8) εκατομμυρίων ευρώ από τα «μαύρα ταμεία» της SIEMENS, ποσό που βρέθηκε να διακινείται, μέσω εμβασμάτων, από διάφορες άγνωστες εταιρείες προς τραπεζικούς λογαριασμούς που διαχειριζόταν ο ίδιος ο Π. Μαυρίδης. Η όλη υπόθεση, στην οποία ενεπλάκησαν πολλά και υψηλόβαθμα στελέχη της SIEMENS, έχει μείνει γνωστή στους κόλπους της ίδιας της εταιρείας ως «υπόθεση Γενεύης», ενώ σημειώνεται ότι κατά το χρονικό διάστημα πραγματοποίησης των επίδικων «μαύρων» συναλλαγών τη θέση του διευθύνοντος συμβούλου της «SIEMENS HELLAS» είχε αναλάβει ο Μιχάλης Χριστοφοράκος.

Κατόπιν διενέργειας του προαναφερθέντος εσωτερικού ελέγχου της SIEMENS, στα πλαίσια του οποίου διαπιστώθηκε η ευθεία και συστηματική παραβίαση των λογιστικών κανόνων της μητρικής εταιρείας της SIEMENS από την θυγατρική «SIEMENS HELLAS», η τότε διοίκηση της μητρικής SIEMENS επεδίωξε - ανεπιτυχώς ωστόσο - είτε να βρει τρόπο εναπατρισμού των επίμαχων χρηματικών ποσών από τους λογαριασμούς του Π. Μαυρίδη στα «μαύρα ταμεία» της SIEMENS, είτε να εντοπίσει την ταυτότητα των εταιρειών που είχαν στηθεί από τον Π. Μαυρίδη σε συνεργασία με τον τότε διευθυντή του Τμήματος Οπτικών Δικτύων και Περιαγωγής της μητρικής SIEMENS, Ράινχαρντ Σήκατσεκ.

Η αντίδραση της μητρικής SIEMENS μετά τα ευρήματα του ελέγχου.

Την αποκάλυψη των παράνομων πρακτικών της «SIEMENS HELLAS» ακολούθησε η παραίτηση του Π. Μαυρίδη, ενώ λίγους μήνες αργότερα η μητρική εταιρεία της SIEMENS προχώρησε σε άσκηση αγωγής, ενώπιον των δικαστηρίων της Αθήνας, με την κατηγορία της υπεξαίρεσης, σε βάρος του προαναφερόμενου πρώην υψηλόβαθμου στελέχους της «SIEMENS HELLAS». Διαπιστώνεται έτσι το εξής

⁹³ Τέλλογλου, Τ. (2009). *Το Δίκτυο – Φάκελος Siemens*. Αθήνα: Εκδόσεις ΣΚΑΪ, σσ. 20 -21

παράδοξο: από την μία η μητρική εταιρεία της SIEMENS αναζητά ευθύνες για την υπεξαίρεση χρημάτων από τα «μαύρα ταμεία» της και από την άλλη αρνείται την κυριότητά της σε ύποπτους λογαριασμούς.

Καίτοι οι δηλώσεις του Π. Μαυρίδη στις διαπραγματεύσεις του με την SIEMENS περί πραγματοποίησης άτυπων πληρωμών για να «πετύχει ευνοϊκές για τη SIEMENS αποφάσεις στα πλαίσια της υλοποίησης ενός συμβολαίου», άνοιξαν τον ασκό του Αιόλου για το πλέον εκτεταμένο και πολυζητημένο σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο σκάνδαλο πολιτικής και εταιρικής διαφθοράς⁹⁴, αξίζει να αναφερθεί σε αυτό το σημείο ότι της υποβολής της προαναφερθείσας αγωγής σε βάρος του Π. Μαυρίδη είχε προηγηθεί, ήδη από τον Αύγουστο 2005, η έναρξη έρευνας της Αρχής Καταγραφών Υπόπτων Συναλλαγών της Ελβετίας (MROS), καθώς επίσης και των ελβετικών εισαγγελικών αρχών, κατόπιν πληροφόρησής τους από την τράπεζα «Dresdner Bank» στη Φρανκφούρτη, για τραπεζικές κινήσεις εκτεταμένου ξεπλύματος χρήματος, στις οποίες εμπλέκονταν υψηλόβαθμα στελέχη της μητρικής εταιρείας της SIEMENS και των θυγατρικών εταιρειών της, καθώς επίσης και υπεράκτιες εταιρείες αγνώστων συμφερόντων και δραστηριοτήτων.⁹⁵

***Η υπ' αρ. 8002/1997 προγραμματική συμφωνία ΟΤΕ και SIEMENS
ενώπιον της ελληνικής και γερμανικής δικαιοσύνης.***

Το 2005 ξεκίνησε μια πολύπλοκη δικαστική διαδικασία αναζήτησης της αλήθειας για την εταιρεία SIEMENS, η οποία διοχέτευε με συστηματικό τρόπο, μεταξύ των ετών 1999-2006, υπέρογκα χρηματικά ποσά (συνολικού ύψους που ξεπερνούσε το 1,3 δις ευρώ), σε πολιτικούς - κρατικούς αξιωματούχους και στελέχη δημόσιων οργανισμών σε εξήντα (60) χώρες, ώστε να εξασφαλίζει την εύνοιά τους και εν συνεχεία να αναλαμβάνει, κατά παρέκκλιση των αρχών της νομιμότητας και του ελεύθερου ανταγωνισμού, τη προμήθεια εξοπλισμών, υλικών, συστημάτων και υπηρεσιών πολύ υψηλού συμβατικού κόστους.

Κατά το 2008, η υπόθεση των μαύρων ταμείων της SIEMENS στον τομέα των τηλεπικοινωνιών στην Ελλάδα μεταφέρεται ενώπιον των ελληνικών και των γερμανικών ανακριτικών και δικαστικών αρχών μέσα από τη διερεύνηση της υπ' αρ.

⁹⁴ Τέλλογλου, Τ. (2009). *Το Δίκτυο – Φάκελος Siemens*. Αθήνα: Εκδόσεις ΣΚΑΪ, σσ. 116-119

⁹⁵ Τέλλογλου, Τ. (2009). *Το Δίκτυο – Φάκελος Siemens*. Αθήνα: Εκδόσεις ΣΚΑΪ, σσ. 112-115

8002/1997 προγραμματικής συμφωνίας, με συμβαλλόμενους τη γερμανική εταιρεία SIEMENS και τον Οργανισμό Τηλεπικοινωνιών Ελλάδας (ΟΤΕ), ο οποίος κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα ανήκε στον ευρύτερο ελληνικό δημόσιο τομέα. Στα πλαίσια της προαναφερθείσας συμφωνίας, η οποία είχε ως αντικείμενο τη προμήθεια ψηφιακών κέντρων για τη ψηφιοποίηση του ΟΤΕ, διαπιστώθηκε η διακίνηση τεράστιων χρηματικών ποσών (τουλάχιστον 100 εκ. ευρώ), μέσω υπεράκτιων εταιρειών, προς Έλληνες αξιωματούχους και στελέχη των ελληνικών πολιτικών εξουσία, με σκοπό το χρηματισμό τους και ως εκ τούτου την εξαγορά της εύνοιας τους, ώστε η SIEMENS να καταστεί ανάδοχος στην επίμαχη συμφωνία⁹⁶ αλλά και σε μεταγενέστερες^{97 98 99}

Από τον Φεβρουάριο του 2010 έως και τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους, λειτούργησε στο ελληνικό Κοινοβούλιο, κατόπιν της από 28-2-2010 ομόφωνης απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής, ειδική Εξεταστική Επιτροπή, με διακομματική σύνθεση, για την υπόθεση της SIEMENS, στα πλαίσια των εργασιών της οποίας κατέθεσαν στελέχη της SIEMENS και πολιτικά πρόσωπα.¹⁰⁰

Αξίζει να σημειωθεί ότι κατόπιν αιτήματος της Εξεταστικής Επιτροπής της Βουλής, οι αρμόδιες εισαγγελικές αρχές προέβησαν στην άσκηση ποινικής δίωξης σε βάρος ογδόντα (80) συνολικά φυσικών προσώπων, για το συμπληρωματικό αδίκημα της εγκληματικής οργάνωσης, μεταξύ της περιόδου από 3.9.1997 έως 10.3.2007, με σκοπό τη διάπραξη των αξιόποινων πράξεων της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματική δραστηριότητα και της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας (Άρθρο 187 παρ. 1 και 3 Π.Κ.).

Ωστόσο το Συμβούλιο Εφετών Αθηνών αποφάσισε, ελλείψει της συνδρομής λόγων αναστολής, την παύση της ποινικής δίωξης ως προς τη προαναφερθείσα συμπληρωματική κατηγορία λόγω παραγραφής.¹⁰¹

⁹⁶ Τέλλογλου, Τ. (2009). *Το Δίκτυο – Φάκελος Siemens*. Αθήνα: Εκδόσεις ΣΚΑΪ, σσ. 172-173

⁹⁷ Εφημερίδα «Το Βήμα», διαθέσιμο [εδώ](#) (ανάκτηση 15-4-2022)

⁹⁸ Τέλλογλου, Τ. (2009). *Το Δίκτυο – Φάκελος Siemens*. Αθήνα: Εκδόσεις ΣΚΑΪ, σσ. 181-182

⁹⁹ Όπως και συνέβη, όταν ενόψει των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, η SIEMENS ανέλαβε, ως υπεργολάβος της κοινοπραξίας SAIC, τη προμήθεια συστημάτων C4I, δηλαδή συστημάτων διαχείρισης κυκλοφορίας και βιντεοπαρακολούθησης, συνολικού ύψους 183 εκ. ευρώ.

¹⁰⁰ Wikipedia, διαθέσιμο [εδώ](#) (ανάκτηση 15-4-2022)

¹⁰¹ Χουλιάρας, Α. (2016). *Societas delinquere non potest; Σκέψεις με αφορμή το «σκάνδαλο Siemens»*. Crime in Crisis - Τιμητικός Τόμος Νέστορα Κουράκη, διαθέσιμο [εδώ](#)

Περαιτέρω, κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης από την Εισαγγελία Μονάχου, ο πρώην διευθύνων σύμβουλος της SIEMENS M. Χριστοφοράκος προέβη σε μια άκρως αποκαλυπτική ομολογία, όσον αφορά το σχέδιο τακτικής, μυστικής χρηματοδότησης, μέσω «μαύρων ταμείων, των κυρίαρχων ελληνικών πολιτικών κομμάτων, κατ' ευθεία παραβίαση της κείμενης νομοθεσίας της Ε.Ε. σχετικά με τις εμπορικές συναλλαγές και τον ανταγωνισμό, προκειμένου η SIEMENS να επιτύχει την ανάθεση προμηθειών και έργων του ελληνικού δημοσίου. Ανέφερε μάλιστα ότι το ύψος των «μαύρων» χορηγιών/πληρωμών είχε καθοριστεί στο 2% του τζίρου κάθε συναφθείσας σύμβασης, τα επίμαχα δε χρηματικά ποσά διακινούνταν προς την Ελλάδα και παραλαμβάνονταν από εντεταλμένα για αυτόν το σκοπό στελέχη των πολιτικών κομμάτων, κατόπιν απόφασης της μητρικής εταιρείας της SIEMENS.^{102 103}

Το σκάνδαλο SIEMENS ενόπιον της ελληνικής ποινικής δικαιοσύνης.

Και ενώ οι ελληνικές και οι γερμανικές ανακριτικές αρχές ξεκίνησαν, ήδη από το 2005, τη διερεύνηση της υπόθεσης της SIEMENS, τελικά εισήχθη ενόπιον της ελληνικής ποινικής δικαιοσύνης το 2016, ήτοι σχεδόν είκοσι χρόνια μετά την υπογραφή της επίμαχης σύμβασης 8002/1997. Ειδικότερα, στα τέλη του 2016 ξεκίνησε η ακροαματική διαδικασία ενόπιον του Τριμελούς Εφετείου Κακουρηγημάτων της Αθήνας, στο οποίο παραπέμφθηκαν αρχικά εξήντα τέσσερις (64) συνολικά κατηγορούμενοι, μεταξύ των οποίων στελέχη της μητρικής SIEMENS, της «SIEMENS HELLAS» και πολιτικά πρόσωπα για τα αδικήματα i) της παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας, από κοινού κατ' εξακολούθηση και κατά μόνας, στρεφόμενες κατά του Ελληνικού Δημοσίου, από τις οποίες το όφελος που επεδίωξαν και πέτυχαν οι δράστες και η ζημία που υπέστη το Δημόσιο υπερβαίνει το χρηματικό ποσό των 150.000 ευρώ και ii) της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματική δραστηριότητα.

Μετά από μια τριετή δικαστική διαδικασία, στη διάρκεια της οποίας δέκα (10) από τους αρχικώς παραπεμφθέντες κατηγορούμενους απεβίωσαν, το Τριμελές Εφετείο

¹⁰² Εφημερίδα «Το Βήμα», διαθέσιμο [εδώ](#) (ανάκτηση 15-4-2022)

¹⁰³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διαθέσιμο [εδώ](#) (ανάκτηση 15-4-2022)

Κακουρηγμάτων της Αθήνας εξέδωσε τον Δεκέμβριο 2019 την υπ' αρ. 5236/2019 απόφαση, εκτάσεως περί τις 4000 σελίδες, η οποία καθαρογράφηκε τον Μάιο του 2021.

Σύμφωνα με τη πρωτόδικη απόφαση επί της υπόθεσης της SIEMENS, η οποία υιοθέτησε πλήρως τον ισχυρισμό για την παράνομη ιδιωτική χρηματοδότηση κομμάτων από την εταιρεία SIEMENS, είκοσι δύο (22) από τους κατηγορούμενους κηρύχθηκαν ένοχοι για το αδίκημα νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματική δραστηριότητα κατ' επάγγελμα (ξέπλυμα μαύρου χρήματος κατ' επάγγελμα), καταδικαζόμενοι σε ποινές κάθειρξης μεταξύ επτά (7) και δεκαπέντε (15) ετών, ανάλογα και με τα ελαφρυντικά που αναγνωρίστηκαν σε έκαστο εκ των καταδικασθέντων.

Μεταξύ των καταδικασθέντων περιελήφθησαν και τα πλέον προβεβλημένα εμπλεκόμενα πρόσωπα, όπως ο πρώην διευθύνων σύμβουλος της «SIEMENS HELLAS» Μ. Χριστοφοράκος (ο οποίος σημειωτέον από το 2009 διέφυγε και δικάστηκε στη Γερμανία, η οποία αρνείται μέχρι και σήμερα να τον εκδώσει στην Ελλάδα) και ο Π. Μαυρίδης, αλλά και στελέχη της μητρικής εταιρείας της SIEMENS, όπως ο Ραιχαντ Σίκατσεκ.¹⁰⁴ Ως προς τους υπόλοιπους παραπεμφθέντες κατηγορούμενους για το αδίκημα της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα, είτε ως (συν) αυτοурγοί είτε ως συνεργοί, το δικαστήριο αποφάσισε την παύση της ποινικής δίωξης λόγω παραγραφής, μετά τις τελευταίες νομοθετικές τροποποιήσεις του Ποινικού Κώδικα το 2019 με τον Ν. 4617/2019 «Τροποποιήσεις Ποινικού Κώδικα, Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και συναφείς διατάξεις».¹⁰⁵

Η πολύκροτη υπόθεση της SIEMENS εκκρεμεί μέχρι και σήμερα ενώπιον του πενταμελούς Εφετίου Κακουρηγμάτων της Αθήνας, προκειμένου να δικαστεί σε β' βαθμό, κατά τη πρώτη δε δικάσιμο στις 3-9-2022 η υπόθεση αναβλήθηκε, προκειμένου να μεταφραστούν κάποια σημαντικά για την εξέταση της υπόθεσης έγγραφα.

¹⁰⁵ «Εφημερίδα των συντακτών», διαθέσιμο [εδώ](#) (ανάκτηση 15-4-2022)

Σχολιασμός – Συμπεράσματα

Η παράνομη ιδιωτική χρηματοδότηση των ελληνικών πολιτικών κομμάτων.

Η πρακτική της ιδιωτικής χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων είναι σίγουρα απαραίτητη για την ανάπτυξη της δράσης των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων, συμβάλλοντας ενεργά στην ενίσχυση της δημοκρατίας, της πολυφωνίας και της εμπιστοσύνης των πολιτών στα πολιτικά κόμματα ως φορείς πολιτικής εξουσίας. Περαιτέρω, η αποκλειστική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος, θα καθιστούσε τα πολιτικά κόμματα «κρατικοδίαιτα» και απομακρυσμένα από την κοινωνία και τους πολίτες.¹⁰⁶

Από την άλλη όμως, με δεδομένο τον κίνδυνο η ιδιωτική χρηματοδότηση των πολιτικών εκστρατειών να μετατραπεί σε μέσο χειραγώγησης της πολιτικής ζωής από συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων, προκειμένου να αποκτήσουν εκ πλαγίου πρόσβαση στην πολιτική εξουσία για εξυπηρέτηση των επιμέρους συμφερόντων τους, η εφαρμογή νομοθετικών δικλίδων για τη διασφάλιση της ακεραιότητας και της διαφάνειας των όρων της ιδιωτικής χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων αποτελεί αναντίρρητα μια αναγκαιότητα.¹⁰⁷

Η υπόθεση της SIEMENS, η οποία αποτελεί αναμφίβολα ένα από τα μεγαλύτερα (αν όχι το μεγαλύτερο) πολιτικά σκάνδαλα της μεταπολίτευσης¹⁰⁸, ανέδειξε την ύπαρξη μίας εξαιρετικά φθοροποιούς πρακτικής στον ελληνικό χώρο, ιδίως στη διάρκεια της δεκαετίας '90, ήτοι την παράνομη ιδιωτική χρηματοδότηση των

¹⁰⁶ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3023/2002, σ. 2

¹⁰⁷ Μπίνης, Α. (2018). *Η πολιτική χρηματοδότηση ως εχέγγυο δημοκρατίας και πολυφωνίας*, Capital.gr, διαθέσιμο [εδώ](#)

¹⁰⁸ Ανάλογο οικονομικό σκάνδαλο με εμπλεκόμενη την εταιρεία SIEMENS, η οποία ουσιαστικά έστησε το δίκτυο τηλεπικοινωνιών στην Ελλάδα, είχε ξεσπάσει και το 1955 επί κυβερνήσεως Παπάγου, ενώ και στην πρώτη σύμβαση ψηφιοποίησης του ΟΤΕ, κατά την περίοδο 1989-1990, υπήρξαν κάποιες ενδείξεις για δωροδοκία, οι οποίες ωστόσο δεν αποδείχθηκαν και έτσι η υπόθεση τέθηκε στο αρχείο στα μέσα της δεκαετίας του '90. (<https://www.sansimera.gr/articles/985>)

πολιτικών κομμάτων από μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις, προκειμένου αυτές να εξασφαλίσουν πρόσβαση σε δημόσια έργα και συμβάσεις πολύ μεγάλης αξίας.

Το νομοθετικό καθεστώς της ιδιωτικής χρηματοδότησης των ελληνικών πολιτικών κομμάτων.

Το γεγονός ότι το καθεστώς της ιδιωτικής χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και προσώπων παρέμενε στην ουσία αρρυθμιστο για πολλά χρόνια, δημιουργούσε τις πλέον πρόσφορες συνθήκες για τη συντήρηση της πρακτικής της ανάπτυξης πελατειακών σχέσεων μεταξύ των κρατικών αξιωματούχων και των ιδιωτών, μιας πρακτικής που σημειωτέον είναι συνυφασμένη με την πολιτική ιστορία του νεότερου ελληνικού κράτους. Η ψήφιση και η εφαρμογή συνεπώς του Ν. 3023/2002 (ΦΕΚ 146 Α΄) «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος», όπως έχει τροποποιηθεί από τους νόμους 4304/2014, 4472/2017 και 4475/2017, ο οποίος θέσπισε μια σειρά περιορισμών στην ιδιωτική χρηματοδότηση ανάλογων με αυτούς που ισχύουν σε άλλα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ, προσέφερε τις απαραίτητες δικλείδες για τη διασφάλιση της νομιμότητας, της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού, ιδίως όσον αφορά τα πιο επιρρεπή σε περιστατικά διαφθοράς πεδία δημόσιας δράσης, όπως είναι ο τομέας των δημόσιων συμβάσεων και έργων.

Οι νομοθετικοί περιορισμοί της ιδιωτικής χρηματοδότησης και η απαγόρευση των εταιρικών δωρεών.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 6 του αρ. 7 του Ν. 3023/2002 «Απαγορεύονται η χρηματοδότηση και κάθε είδους παροχές προς τα κόμματα ή τους συνασπισμούς από: α. Φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια. β. Νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. γ. Οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κάθε βαθμού. δ. Φυσικά πρόσωπα, τα οποία είναι ιδιοκτήτες ή εκδότες ημερήσιων ή περιοδικών εντύπων πανελληνίας ή τοπικής κυκλοφορίας ή είναι ιδιοκτήτες ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών, εν γένει, σταθμών, καθώς και από συζύγους και κατιόντες αυτών.» Ως εκ τούτου, επιτρεπόμενες παραμένουν μόνο οι δωρεές από φυσικά πρόσωπα ως εκδήλωση της πολιτικής τους βούλησης, ενώ απαγορεύονται πλήρως οι εταιρικές δωρεές, ώστε να αποκλειστεί η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων

από νομικές οντότητες που είναι εν ενεργεία ή εν δυνάμει αντισυμβαλλόμενοι του ελληνικού δημοσίου.¹⁰⁹

Εξίσου σημαντικοί περιορισμοί για την ελεγχόμενη ιδιωτική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, ώστε να αποτρέπεται η ανάπτυξη περιστατικών διαφθοράς μέσα από αυτήν, αποτελούν οι εξής:

- Η υποχρεωτική διακίνηση, μέσω τραπεζικών λογαριασμών (ή με τρόπο που να εξασφαλίζει την ταυτότητα του δωρητή), των δωρεών προς τα πολιτικά κόμματα, οι οποίες ξεπερνούν το ποσό των πεντακοσίων ευρώ (αρ. 7 παρ. 3 του Ν. 3023/2002 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 παρ.2 του ν.4472/2017).
- Η ρύθμιση των ανώνυμων δωρεών με τη χρήση κουπονιών, αριθμημένων και θεωρημένων από την Επιτροπή Ελέγχου, εκάστου μέχρι του ποσού των δεκαπέντε (15) ευρώ και συνολικά μέχρι ποσοστού 4% της ετήσιας κρατικής χρηματοδότησης που έλαβε το πολιτικό κόμμα κατά τη προηγούμενο έτος (αρ. 7 παρ. 4 του Ν. 3023/2002 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 65 παρ.1 του ν.4509/2017).
- Η θέσπιση ενός αυστηρότερου μοντέλου, κατά τα διεθνή πρότυπα, σχετικά με τη χορήγηση τραπεζικών δανείων προς τα πολιτικά κόμματα, ιδίως όσον αφορά την απαγόρευση παροχής ως εγγύησης της μελλοντικής τους κρατικής χρηματοδότησης, αλλά και τη δυνατότητα παροχής εγγύησης από την κρατική χρηματοδότηση μέχρι ποσοστού 50%, ώστε ο τραπεζικός δανεισμός, ως συστηματικός τρόπος χρηματοδότησης κυρίως των μεγάλων πολιτικών κομμάτων, να μην μετατρέπεται σε κεκαλυμμένη και παράνομη ιδιωτική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. (αρ. 7 παρ. 7 του Ν. 3023/2002 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 παρ.5 του ν.4472/2017, το Μέρος Γ', άρθρο 6 παρ.2 του ν.4475/2017 και το άρθρο 65 παρ.2 του ν.4509/2017).¹¹⁰

Οι προαναφερθείσες δικλείδες ασφαλείας, καθιστώντας πληρέστερο και ευχερέστερο τον έλεγχο των λογαριασμών εσόδων – εξόδων των πολιτικών κομμάτων και αποκαθιστώντας την εμπιστοσύνη των πολιτών στη δράση των νομίμων εκπροσώπων τους, λειτουργούν ως εγγύηση της δημοκρατίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικής χάραξης και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών.¹¹¹

¹⁰⁹ Ν. 3023/2002 (ΦΕΚ 146 Α') & Αιτιολογική έκθεση Ν. 3023/2002 (ΦΕΚ 146 Α'), σ. 2

¹¹⁰ Ν.3023/2002 αρ.7 (ΦΕΚ 146 Α')

¹¹¹ Μπίνης, Α. (2018), ο.π.

Πέραν των ελλειμμάτων όσον αφορά τη θέσπιση και την εφαρμογή στοχευμένου και αποτελεσματικού νομοθετικού πλαισίου (εν προκειμένω όσον αφορά την ιδιωτική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων), παράγοντας που δημιουργεί συνθήκες πρόσφορες για την ανάπτυξη και τη συντήρηση του φαινομένου της διαφθοράς - δημιουργώντας μάλιστα μια αίσθηση «ατιμωρησίας» της διαφθοράς - συνιστούν και οι μεγάλες καθυστερήσεις στη διερεύνηση των επίμαχων περιστατικών από τις αρμόδιες ελεγκτικές και δικαστικές αρχές.

Οι αποτυχίες στη διερεύνηση του σκανδάλου της SIEMENS.

Ειδικά στη περίπτωση της υπόθεσης της SIEMENS, η πάροδος εξαιρετικά μεγάλου χρονικού διαστήματος από τη διαπίστωση των περιστατικών διαφθοράς μέχρι τη διερεύνησή τους από τις αρμόδιες εισαγγελικές και δικαστικές αρχές, είχε ως αποτέλεσμα αφενός, την απώλεια στοιχείων και μαρτυριών κρίσιμων για την υπόθεση και αφετέρου, την επέλευση σημαντικών νομοθετικών μεταβολών, ιδίως όσον αφορά την παραγραφή των επίμαχων ποινικών αδικημάτων και την ιδιωτικοποίηση του ΟΤΕ.

Αναλυτικότερα, από την κατάρτιση της επίμαχης σύμβασης 8002/1997 έως και την εισαγωγή της υπόθεσης του σκανδάλου SIEMENS ενώπιον της ελληνικής ποινικής δικαιοσύνης το 2016 (ήτοι μετά την πάροδο σχεδόν μίας εικοσαετίας), απεβίωσαν δέκα (10) από τους αρχικώς προσαχθέντες κατηγορούμενους, ενώ πολύ προτού επιληφθούν της υπόθεσης τα ελληνικά δικαστήρια, ο πρώην διευθύνων σύμβουλος της «SIEMENS HELLAS» Μ. Χριστοφοράκος (μάρτυρας κλειδί) είχε ήδη διαφύγει στην Γερμανία, όπου παρέμεινε επικαλούμενος προβλήματα υγείας, ενώ η Γερμανία μέχρι και σήμερα αρνείται να τον εκδώσει στην Ελλάδα.

Περαιτέρω, με δεδομένη την τροποποίηση του Ποινικού Κώδικα κατά το έτος 2019 (Ν. 4619/2019, ΦΕΚ 95 Α΄) - ήδη πριν την έκδοση της πρωτόδικης απόφασης επί της υπόθεσης της SIEMENS - υπέπεσε σε παραγραφή το αδίκημα της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα, έπαυσε η ποινική δίωξη για έναν μεγάλο αριθμό εκ των κατηγορούμενων και ως εκ τούτου δεν αποδόθηκαν οι ευθύνες για το επίμαχο σκάνδαλο στο βαθμό που όφειλαν, σύμφωνα με τις επιταγές της νομιμότητας και της δημοκρατίας, με αποτέλεσμα να εδραιώνεται ένα γενικευμένο αίσθημα ατιμωρησίας της διαφθοράς.

Το σκάνδαλο της SIEMENS ανέδειξε πολλά από τα κακώς κείμενα που διέπουν τις συναλλαγές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των φορέων της πολιτικής εξουσίας με τον ιδιωτικό τομέα, αλλά και αρκετές αδυναμίες του ποινικού δικαστικού συστήματος στην Ελλάδα.

Ειδικότερα, από την μία διαπιστώνεται η απουσία (ή η έλλειψη) νομοθετικών δικλίδων και μηχανισμών προληπτικού ελέγχου, ώστε να αποσωβούνται, σε όσο πιο πρώιμο στάδιο (ει δυνατόν άμα τη γενέσει τους), τα περιστατικά χρηματισμού των κρατικών αξιωματούχων από ιδιώτες και ως εκ τούτου να καταστέλλονται εγκαίρως τα φαινόμενα διαπλοκής και διαφθοράς. Από την άλλη, ο περιορισμός της ποινικής ευθύνης μόνο σε βάρος των εμπλεκόμενων φυσικών προσώπων, αφήνοντας στο απυρόβλητο το νομικό πρόσωπο της SIEMENS που κατ' ουσίαν επωφελήθηκε από τις καταδικαζόμενες πράξεις, κατέδειξε ένα ουσιώδες κανονιστικό έλλειμμα, το οποίο θέτει εν αμφιβόλω τη νόμιμη, έγκαιρη και αποτελεσματική αντιμετώπιση ανάλογων περιπτώσεων στο μέλλον.¹¹²

¹¹² Χουλιάρης, Α. (2016), ο.π.

Προτάσεις για την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας.

Κλείνοντας, σκόπιμο είναι να αναφερθεί ότι τα τελευταία χρόνια, υπό την επίδραση των πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΟΟΣΑ, των βέλτιστων διεθνών πρακτικών περί ψηφιοποίησης των υπηρεσιών των δημόσιων διοικήσεων, μελετών που έχουν εκπονηθεί ειδικά για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση από εγχώριους και αλλοδαπούς φορείς αλλά και ήδη υφιστάμενων, κατακερματισμένων νομοθετικών ρυθμίσεων, έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικά βήματα όσον αφορά την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας, με απώτερο στόχο την ελαχιστοποίηση της διαφθοράς στο πεδίο δράσης των φορέων δημόσιας εξουσίας.¹¹³

Ως εκ τούτου, προτάσσεται η λήψη μέτρων που αποσκοπούν στην αλλαγή της ίδιας της νοοτροπίας της ελληνικής κοινωνίας, ώστε οι πολίτες να επιδεικνύουν μηδενική ενοχή σε περιστατικά διαφθοράς, τόσο στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, ιδίως μέσω της χρήσης Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) εργαλείων και σύγχρονων μεθόδων διακυβέρνησης. Προς αυτόν τον σκοπό αναφέρεται χαρακτηριστικά η Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020 – 2025, η οποία διαπνέει το σύνολο της δράσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, εστιάζοντας κυρίως:

- Στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, δια της ευρύτερης χρήσης ψηφιακών υπηρεσιών, ώστε να ελαχιστοποιείται το ενδεχόμενο ανάπτυξης πελατειακών σχέσεων μεταξύ διοικούντων και διοικούμενων, ενώ ταυτόχρονα η άμεση ηλεκτρονική επικοινωνία των εμπλεκόμενων σε μια διοικητική διαδικασία μερών συνεπάγεται την εξοικονόμηση χρόνου και ως εκ τούτου πόρων.¹¹⁴
- Στην ανοικτή διακυβέρνηση, όπως π.χ. στη περίπτωση της δημόσιας διαβούλευσης νομοθετικών κειμένων, που αφορούν διάφορες κοινωνικές, επαγγελματικές ομάδες, ώστε να περιορίζεται η εργαλειοποίηση των νόμων για την εξυπηρέτηση μεμονομένων ομάδων συμφερόντων (lobbying), αλλά και στη περίπτωση της διάθεσης και της περαιτέρω χρήσης ανοικτών δεδομένων, που είτε ανήκουν σε φορείς του δημόσιου τομέα, είτε χρηματοδοτούνται από

¹¹³ <http://www.opengov.gr/digitalandbrief/?p=2147>

¹¹⁴ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4727/2020 (ΦΕΚ 184 Α'), σ. 2

δημόσιους πόρους, ενισχύοντας τη διαφάνεια στη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και στις συναλλαγές με τους διοικούμενους.¹¹⁵

- Η ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών οι οποίες χαίρουν υψηλού βαθμού ανεξαρτησίας, στελεχώνονται από δυναμικό με ειδικές γνώσεις και ελεγκτική εμπειρία και ως εκ τούτου δύνανται να εφαρμόσουν σύγχρονα και αποδοτικά εργαλεία και μεθόδους ελέγχου. Ως χαρακτηριστικότερο παράδειγμα σε αυτό το πεδίο αναφέρεται η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, η οποία αποτελεί την κυριότερη σήμερα στην Ελλάδα ελεγκτική αρχή, διαθέτοντας επιτελικές και συντονιστικές αρμοδιότητες.

- Η λήψη μέριμνας, ώστε να αποδίδεται ταχύτερα και πληρέστερα η δικαιοσύνη σε υποθέσεις διαφθοράς, ιδίως όσον αφορά:

α) τη συντονισμένη δράση των ανακριτικών, εισαγγελικών και δικαστικών αρχών, σε συνεργασία και με ιδιωτικούς φορείς (πχ. Τραπεζικά ιδρύματα),

β) την αυστηροποίηση των ποινών για πράξεις διαφθοράς και

γ) την αυξημένη νομική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

¹¹⁵ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4727/2020 (ΦΕΚ 184 Α'), σ. 20-21

Πηγές – Βιβλιογραφία

Βιβλία

- Νικολοπούλου, Α. (1998), Κράτος και Διαφθορά, Αθήνα, Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ
- Λάζος, Γ. (2005), Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη
- Κουτσούκης, Κ., & Σκλιας, Π. (2005), Διαφθορά και Σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική, Αθήνα, Ι. Σιδέρης
- Τρόβα, Ε., (2005), Εξουσίες & Διαφάνεια, Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Ραΐκος, Δ.(2006), Δημόσια διοίκηση και Διαφθορά. Από τη σκοπιά του διοικητικού δικαίου, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα – Θεσσαλονίκη)
- Κουράκης, Ν. (2007), Τα οικονομικά εγκλήματα (Δεύτερος τόμος), Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας
- Τέλλογλου, Τ. (2009), Το Δίκτυο – Φάκελος Siemens, Αθήνα, Εκδόσεις ΣΚΑΪ
- Ακριβοπούλου Χ. & Ανθόπουλος Χ. (2015), Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο, Αθήνα, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, διαθέσιμο [εδώ](#)
- Πρόντζας, Δ. (2017), Η Διαφθορά από τη θεωρία στη γεωγραφία. Ο Homo Corruptus στον Παγκόσμιο Χάρτη Διαφθοράς, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση
- Μπάλτα, Ε. (2020), Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως θεσμός του Επιτελικού Κράτους. Στο Το Σύνταγμα – Τριμηνιαία Επιθεώρηση Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Ε.Ε., διαθέσιμο [εδώ](#)

Άρθρα σε περιοδικά & εφημερίδες

- Ανδρεαδάκη Ε. & Καλοκαιρινού – Αναγνωστοπούλου Α., (2018), Η διαφθορά στο χώρο της υγείας και το υπόδειγμα της θεωρίας των παιγνίων, Ελληνικό Περιοδικό της Νοσηλευτικής Επιστήμης, διαθέσιμο [εδώ](#)

ΕΑΔ, (2022), Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς 2021: Η καλύτερη επίδοση των τελευταίων 10 ετών για την Ελλάδα, Εφημερίδα Ναυτεμπορική (15.2.2022), διαθέσιμο [εδώ](#)

Χουλιάρας, Α., (2016), Societas delinquere non potest; Σκέψεις με αφορμή το «σκάνδαλο Siemens», Crime in Crisis - Τμητικός Τόμος Νέστορα Κουράκη, διαθέσιμο [εδώ](#)

Μπίνης, Α., (2018). Η πολιτική χρηματοδότηση ως εχέγγυο δημοκρατίας και πολυφωνίας, Capital.gr, διαθέσιμο [εδώ](#)

Εκθέσεις

The World Bank, (2009), Governance Matters VIII – Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008, διαθέσιμο [εδώ](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2014), Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς (COM/2014/038 final), Βρυξέλλες, διαθέσιμο [εδώ](#)

Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, (2014), Η αξιολόγηση της Προεδρίας της Ε.Ε. στον αγώνα κατά της διαφθορας, διαθέσιμο [εδώ](#)

Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, (2015). Πολιτική κατά της απάτης, διαθέσιμο [εδώ](#)

GRECO – Συμβούλιο της Ευρώπης, (2015), Τέταρτος κύκλος αξιολόγησης: Πρόληψη διαφθοράς βουλευτών, δικαστών και εισαγγελέων – Έκθεση αξιολόγησης Ελλάδα, διαθέσιμο [εδώ](#)

GRECO – Συμβούλιο της Ευρώπης, (2017). Τέταρτος κύκλος αξιολόγησης: Πρόληψη διαφθοράς βουλευτών, δικαστών και εισαγγελέων – Έκθεση συμμόρφωσης Ελλάδα, διαθέσιμο [εδώ](#)

Συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης Περιφέρειας Ηπείρου, (2017), Ετήσια Έκθεση 2017, διαθέσιμη [εδώ](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2017), Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου «Καταπολέμηση της Διαφθοράς», διαθέσιμο [εδώ](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2017), Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης - Μια εργαλειοθήκη για τους επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο [εδώ](#)

ΟΟΣΑ, Πρόγραμμα Ελλάδας - ΟΟΣΑ: Τεχνική υποστήριξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Σχέδιο Δράσης για τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), διαθέσιμο [εδώ](#)

ΕΛΙΑΜΕΠ, (2018), Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση – Περιγραφή – Αποτίμηση, διαθέσιμο [εδώ](#)

ΑΑΔΕ, Στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς 2019-2021, διαθέσιμο [εδώ](#)

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, (2020), Έκθεση απολογισμού 2020, διαθέσιμη [εδώ](#)

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση υλοποίησης ΕΣΣΚΔ 2018-2021 Ιανουάριος - Ιούνιος 2021, διαθέσιμη [εδώ](#)

Νομοθετικές πηγές

Ν. 2803/2000 «Κύρωση της σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων» (ΦΕΚ 48 Α')

Ν. 3023/2002 «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψήφιων βουλευτών» (ΦΕΚ 146 Α')

Αιτιολογική έκθεση Ν. 3023/2002 (ΦΕΚ 146 Α')

Συνθήκη Λειτουργίας της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ, 2007)

Ν. 4320/2015 «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 29 Α')

Αιτιολογική έκθεση Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ 29 Α')

Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2017 σχετικά με την «καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης»

N. 4557/2018 «Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1673 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2018» (ΦΕΚ 118 Α')

N. 4619/2019 «Κύρωση του Ποινικού Κώδικα» (ΦΕΚ 95 Α')

Αιτιολογική έκθεση N. 4619/2019 (ΦΕΚ 95 Α')

N. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (ΦΕΚ 133 Α')

N. 4816/2021 «Πρόληψη και Καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας - Τροποποίηση του ν. του ν. 4557/2018 - Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1673 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2018, σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες μέσω του ποινικού δικαίου, επιτάχυνση της απονομής της δικαιοσύνης και άλλες επείγουσες διατάξεις» (ΦΕΚ 118Α')

N. 4727/2020 «Κώδικας Ψηφιακής Διακυβέρνησης (Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) -Κώδικας Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (Ενσωμάτωση στο ελληνικό δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184 Α')

Αιτιολογική έκθεση N. 4727/2020 (ΦΕΚ 184 Α')

N. 4829/2021 «Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 166 Α')

Αιτιολογική έκθεση N. 4829/2021 (ΦΕΚ 166 Α')

N. 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» (ΦΕΚ 62 Α')

Αιτιολογική έκθεση N. 4795/2021 (ΦΕΚ 62 Α')

Παρουσιάσεις & Πρακτικά συνεδρίων

Διαμαντούρος Ν., Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ως προαγωγός της διαφάνειας και αρωγός στον αγώνα κατά της διαφθοράς. Ομιλία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή στο Ελληνικό Τμήμα της Διεθνούς Διαφάνειας, διαθέσιμο [εδώ](#)

Κουράκης Ν, (Μάρτιος 2014), Τα αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα και οι δυνατότητες αντιμετώπισής της σε περίοδο κρίσης, Ευρωπαϊκό Δίκτυο για την Πρόληψη του Εγκλήματος, Αθήνα, 24-3-2014, διαθέσιμο [εδώ](#)

Πρακτικά Συνεδρίου Βουλής των Ελλήνων, (Φεβρουάριος 2016), Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και ανάπτυξη: Εμπειρίες και Προτάσεις, Αθήνα, 8-9 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμα [εδώ](#)

ΕΑΔ – 1^ο Φόρουμ Ακεραιότητας, (2021), Παρουσίαση έρευνας κοινής γνώμης για τη διαφθορά 2021, διαθέσιμο [εδώ](#)

Διαδικτυακοί τόποι

<https://eur-lex.europa.eu/legal>

<https://ec.europa.eu/anti-fraud>

<https://www.europarl.europa.eu/>

<https://www.eppo.europa.eu>

<https://www.ombudsman.europa.eu/el/home>

<https://transparency.gr/>

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

<http://info.worldbank.org/>

<https://m.naftemporiki.gr/>

<https://www.tovima.gr>

<https://el.wikipedia.org/wiki>

<https://www.efsyn.gr/>

<https://www.sansimera.gr>

Λοιπές πηγές

Τεγόπουλος – Φυτράκης (1993), Ελληνικό Λεξικό, Αθήνα, Ελευθεροτυπία

Δικαστική απόφαση: Άρειος Πάγος 205/2015

ΕΑΔ, (15.1.2022), Δελτίο Τύπου: Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αναλαμβάνει την Προεδρία του Δικτύου Αρχών για την Πρόληψη της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης, διαθέσιμο [εδώ](#)

ΕΑΔ, (27.1.2022), Δελτίο Τύπου: Ο δείκτης αντίληψης διαφθοράς για το 2021 αποκαλύπτει μια δεκαετία χωρίς πρόοδο στην καταπολέμηση της διαφθοράς, παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων και παρακμή της δημοκρατίας, διαθέσιμο [εδώ](#)

ΕΑΔ, (9.3.2022), Δελτίο Τύπου: Έγκριση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2022 – 2025 από το Υπουργικό Συμβούλιο, διαθέσιμο [εδώ](#)

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Lambropoulou E., (2013), *Public vices – private virtues? Corruption and its discourse in Greece*, Γερμανία, LAP LAMBERT Academic Publishing

Μνημόνιο Συνεργασίας Ε.Ε.Σ. και Ε.Ρ.Ρ.Ο., (2021), διαθέσιμο [εδώ](#)

Sotiropoulos, D., (2020), *Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece*, ELIAMEP, διαθέσιμο [εδώ](#)

Transparency International, (2022), *Corruption Perceptions Index 2021*, διαθέσιμο [εδώ](#)