



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

Η αντιμετώπιση της Απάτης και της Διαφθοράς στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση μέσα από τη συμμετοχή των εκπροσώπων της σε ευρωπαϊκά όργανα και διεθνείς οργανισμούς. Μελέτη περίπτωσης: Η συμμετοχή της Ελλάδας στη GRECO.

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπων:

Πετσιμέρης Χρήστος

Σπουδαστής:

Βαρκάδος Γεώργιος

ΑΘΗΝΑ - 2020

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**Η αντιμετώπιση της Απάτης και της Διαφθοράς στην
Ελληνική Δημόσια Διοίκηση μέσα από τη συμμετοχή των
εκπροσώπων της σε ευρωπαϊκά όργανα και διεθνείς
οργανισμούς. Μελέτη περίπτωσης: Η συμμετοχή της
Ελλάδας στη GRECO**

Περίληψη

Η παρούσα εργασία εξετάζει την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση μέσα από τη συμμετοχή των εκπροσώπων της σε ευρωπαϊκά όργανα και διεθνείς οργανισμούς με αρμοδιότητα την καταπολέμηση των δύο φαινομένων. Παράλληλα, η εργασία περιλαμβάνει και μια μελέτη περίπτωσης με τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς - (Groupe d'États contre la corruption/Group of States against Corruption - GRECO), που ιδρύθηκε το 1999 στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης, με εκτενή αναφορά στη λειτουργία και τις αρμοδιότητές της. Σκοπός της εργασίας είναι η ανάδειξη της προστιθέμενης αξίας που αποκομίζει η Ελληνική Δ.Δ. από τη συμμετοχή των εκπροσώπων της σε υπερεθνικούς οργανισμούς αναφορικά με την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς.

Η μεθοδολογία που προτιμήθηκε για την εκπόνηση της εργασίας είναι η βιβλιογραφική ανασκόπηση και συνεπώς εξετάσθηκε σημαντικός αριθμός επιστημονικών δημοσιεύσεων στην διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία, τα σημαντικότερα θεσμικά κείμενα διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών, εκθέσεις αρμόδιων εθνικών φορέων και η εθνική νομοθεσία. Τα ποσοτικά δεδομένα που παρατίθενται δεν αποτελούν προϊόν πρωτογενούς έρευνας και αντλήθηκαν από τις ανωτέρω προαναφερθείσες πηγές και το Διαδίκτυο. Επιπροσθέτως, μέρος των πληροφοριών που παρατίθενται, αντλήθηκαν από συνεντεύξεις που διενεργήθηκαν με δύο από τα μέλη της τετραμελούς εκπροσώπησης της Ελλάδας στην GRECO και αφορούσαν τη λειτουργία της τελευταίας.

Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός των δύο εννοιών, παραθέτοντας τους σημαντικότερους ορισμούς στην διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία, καθώς και το περιεχόμενο που προσλαμβάνουν αυτές στην εθνική νομοθεσία και στα διάφορα θεσμικά κείμενα υπερεθνικών οργανισμών. Η εργασία εκκινεί με μια θεωρητική προσέγγιση του όρου της απάτης και των αιτιών/συνθηκών που ευνοούν την ανάπτυξη και εξάπλωσή της. Στη συνέχεια του κεφαλαίου, προσδιορίζεται η έννοια της διαφθοράς, όπως αυτή καταγράφεται στον ακαδημαϊκό χώρο, αλλά και στις προσπάθειες ορισμού της από τα εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή όργανα. Το πρώτο κεφάλαιο ολοκληρώνεται με τη συσχέτιση της διαφθοράς με την κακοδιοίκηση και την παράθεση των πιο διαδομένων δεικτών μέτρησης της διαφθοράς.

Το δεύτερο κεφάλαιο εστιάζει στην αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, μέσα από την λήψη μέτρων και τη σύσταση ειδικών οργάνων ή μηχανισμών δράσης. Πιο ειδικά, παρατίθενται θεωρητικές προσεγγίσεις αναφορικά με τους παράγοντες που συντελούν στη ανάπτυξη των δύο φαινομένων, καθώς και ο ρόλος του κράτους στον περιορισμό τους. Επιπλέον, γίνεται αναφορά στα χαρακτηριστικά της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης που δημιούργησαν πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη σχετικών συμπεριφορών, καθώς και στη σύσταση ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών για την αντιμετώπισή τους. Έπειτα, ακολουθεί η περιγραφή του τρόπου αντιμετώπισης της διαφθοράς και της απάτης σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο μέσα από τα κυριότερα θεσμικά κείμενα των ευρωπαϊκών οργάνων και διεθνών οργανισμών στους οποίους συμμετέχει η χώρα (Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης-Ο.Ο.Σ.Α., Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών-Ο.Η.Ε. και Συμβούλιο της Ευρώπης). Επίσης, γίνεται εκτενής αναφορά στους υπερεθνικούς μηχανισμούς δράσης που έχουν συσταθεί για το σκοπό αυτό και συγκεντρώνουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την χώρα. Περιγράφονται οι διαδικασίες που ακολουθούν για την εκπλήρωση του σκοπού τους, τα πλαίσια εντός των οποίων συνεργάζονται με τους φορείς της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης μέσω της συμμετοχής των στελεχών της σε αυτούς, καθώς και τα οφέλη που αποκομίζει ο δημόσιος τομέας από αυτήν την αλληλεπίδραση.

Το τρίτο κεφάλαιο αποτελεί μια μελέτη περίπτωσης με επίκεντρο τη GRECO, την λειτουργία της και τις διαδικασίες αξιολόγησης που διενεργεί (κύκλοι αξιολόγησης) για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επιπροσθέτως, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή και την εκπροσώπηση της Ελλάδας στη GRECO, τη συσχέτισή της τελευταίας με την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, την συνεργασία μεταξύ των δύο και τα αποτελέσματα αυτής. Στο τέλος του τρίτου κεφαλαίου, επιχειρείται η αποτύπωση των αποτελεσμάτων που προκύπτουν για τη Δημόσια Διοίκηση από τη συμμετοχή των στελεχών της στην Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς μέσω συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν με εκπροσώπους της Ελλάδας στη δεύτερη.

Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα που ανέκυψαν μέσα από την εργασία και τη μελέτη των φαινομένων της απάτης και της διαφθοράς, καθώς και οι προβληματικές που εντοπίστηκαν. Τα προσδοκώμενα συμπεράσματα αναμένεται να αποτυπώσουν την προστιθέμενη αξία της συμμετοχής των εκπροσώπων της Δημόσιας Διοίκησης στα διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα αναφορικά με την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς και να αναδείξουν τις προοπτικές

αναβάθμισης της επιχειρησιακής ικανότητας της πρώτης ως αποτέλεσμα της ανωτέρω αλληλεπίδρασης. Επιπροσθέτως, τα συμπεράσματα της παρούσας εργασίας φιλοδοξούν να αποτελέσουν έναυσμα για την ενίσχυση της εξωστρέφειας των φορέων του δημόσιου τομέα και την πιο ενεργή συμμετοχή τους στους διεθνείς οργανισμούς κατά της απάτης και της διαφθοράς.

Λέξεις – κλειδιά: Διαφθορά, Απάτη, Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO), Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων για την Ακεραιότητα (SPIO)

Abstract

The present thesis examines how Greek Public Administration faces fraud and corruption through its representatives' participation in European institutions and international organizations that are responsible for combating those two phenomena. At the same time there is an extensive reference to the function and responsibilities of the Group of States against Corruption, GRECO (Groupe d'États contre la corruption) founded in 1999 by the Council of Europe. The main goal of this thesis is to present the added value for Greek Public Administration through the above interaction in order to fight effectively against fraud and corruption.

Firstly, it was conducted a thorough review using international and Greek bibliography, national legislation and institutional documents of international and European organizations about fraud and corruption within Public Administration. The acquired statistics are not the result of a primary investigation and were obtained from the above-mentioned sources or from the Internet. In addition, part of the listed data concerning the Group of States against Corruption and its operation were drawn from interviews conducted with members of Greece's four-member representation in GRECO.

In particular, the first chapter attempts to define the terms of fraud and corruption, listing their most important definition in the international and Greek bibliography, as well as their content in national legislation and in the various institutional documents of the examined organizations. The thesis introduces a theoretical approach to the term fraud and the causes/conditions that favor its development and escalation. Moreover, the term of corruption within the academia and its definition by national, European and international institutions were examined, as well as the connection between corruption and maladministration was cited. The first chapter concludes by listing the most widespread indicators of corruption.

The second chapter focuses on tackling fraud and corruption at national and supranational level, through establishing action mechanisms and institutions with specific responsibilities. More specifically, theoretical approaches are set out in order to unravel the reason behind fraud and corruption development, as well as the preventing role of the state against these two phenomena. In addition, it was cited the characteristics of Hellenic Public Administration, which have created suitable

conditions for the development of misconduct, and the establishment of audit bodies and services against them.

In addition, the current thesis focuses on the description of the fight against corruption at European and international level through the main institutional documents of the European bodies and international organizations (European Union, O.E.C.D., United Nations and Council of Europe). Furthermore, an extensive study was made not only for the supranational action mechanisms and the role of the above-mentioned organizations, but also their cooperation with Hellenic Public Administration and the gained benefits of public sector throughout this interaction.

The main focus of the third chapter is a case study on the GRECO by describing its function, responsibilities and evaluation procedures (evaluation rounds) in order to fight corruption. Particularly, emphasis is given on the participation and representation of Greece in the GRECO, the interaction between the GRECO and Hellenic Public Administration, and their cooperation. It was also conducted interviews with Greek representatives in GRECO, in order to highlight the gained benefits from the interaction between Greek Public sector and the Group of States Against Corruption.

The fourth chapter presents the arising problems from the extensive phenomena of fraud and corruption as well as assesses the added value of the participation of Public Administration representatives in the international and European institutions in tackling effectively corruption and fraud at national and supranational level. Finally, the thesis concludes with the prospects of the operational effectiveness upgrade within Greek Public Administration. The conclusions are expected to reinforce Greek public Administration's participation in international organisations responsible for tackling fraud and corruption as well as enhance public sector's extroversion.

Keywords: Corruption, Fraud, the Group of States against Corruption (GRECO), Hellenic National Transparency Authority (NTA), European Anti-Fraud Office (OLAF), Working Party of Senior Public Integrity Officials (SPIO)

Πρόλογος

Η ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας έλαβε την τελική της μορφή με την πολύτιμη συνδρομή του επιβλέποντος κ. Χρήστου Πετσιμέρη, Προϊσταμένου του Τμήματος Διεθνών Σχέσεων του Υπουργείου Εσωτερικών, ο οποίος μου παρείχε χρήσιμες κατευθύνσεις και πληροφορίες σε θέματα που άπτονται της συμμετοχής της Ελλάδας στους ευρωπαϊκούς και διεθνείς μηχανισμούς δράσης κατά της διαφθοράς και της απάτης. Η καθοδήγησή του ήταν καθοριστική και τον ευχαριστώ θερμά.

Επιπροσθέτως, ευχαριστώ θερμά την κα. Παναγιώτα Βατικάλου, Πρόεδρο στο Πρωτοδικείο Αθηνών και εκλεγμένο μέλος του προεδρείου της GRECO και τον κ. Παναγιώτη Καούρα, Προϊστάμενο του Υποτομέα Ανάπτυξης, Δημοσίων Επιχειρήσεων και λοιπών Φορέων στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας και μέλος της τετραμελούς εκπροσώπησης της Ελλάδας στη GRECO, για το χρόνο που αφιέρωσαν απαντώντας στις ερωτήσεις μου αναφορικά με τη λειτουργία της Ομάδας Κρατών Κατά της Διαφθοράς. Η κα. Βατικάλου, ως εκλεγμένο μέλος στο Προεδρείο της GRECO, σε μια τιμητική για τη χώρα θέση, μου προσέφερε μια άκρως διεισδυτική ματιά στις διαδικασίες αξιολόγησης που εφαρμόζει η GRECO, καθώς και στο περιεχόμενο των κύκλων αξιολόγησης που η τελευταία διενεργεί. Ο κ. Καούρας ως στέλεχος της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και εκπρόσωπός της στη GRECO μου παρείχε σημαντικές πληροφορίες αναφορικά με την προστιθέμενη αξία που απορρέει από τη συμμετοχή της χώρας στη GRECO και τα οφέλη που αποκομίζει ο δημόσιος τομέας εν γένει από τη συμμετοχή των εκπροσώπων του σε υπερεθνικούς μηχανισμούς δράσης.

Περιεχόμενα

Περίληψη	2
Abstract.....	5
Πρόλογος.....	7
Περιεχόμενα	8
Πίνακας Διαγραμμάτων.....	10
Πίνακας Εικονογράφησης	10
Πίνακας Παραρτημάτων.....	11
Πίνακας Συντιμήσεων και Συντομογραφιών.....	13
Εισαγωγή	15
Κεφάλαιο 1: Εννοιολογική προσέγγιση Απάτης και Διαφθοράς	17
1.1 Εννοιολογικός προσδιορισμός της Απάτης.....	17
1.2 Αιτίες Απάτης.....	22
1.3 Εννοιολογικός προσδιορισμός της Διαφθοράς.....	25
1.4 Σχέση Διαφθοράς και Κακοδιοίκησης	31
1.5 Δείκτες μέτρησης Διαφθοράς.....	33
Κεφάλαιο 2: Αντιμετώπισης της Απάτης και της Διαφθοράς σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.....	35
2.1. Διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση και ο ρόλος του Κράτους στην καταπολέμησή της.....	35
2.2 Απάτη και Διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	36
2.3 Απάτη και Διαφθορά σε υπερεθνικό επίπεδο	45
2.4 Υπερεθνικοί Μηχανισμοί Καταπολέμησης της Απάτης και της Διαφθοράς	49
Κεφάλαιο 3: Η συμμετοχή της Ελλάδας στη GRECO	55
3.1 Η περίπτωση της GRECO	55
3.2 GRECO και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	59
Κεφάλαιο 4: Συμπεράσματα.....	63
Βιβλιογραφία	67
I. Πρωτογενείς Πηγές	67
Ξενόγλωσσες	67
Ελληνικές.....	70
Νόμοι	71
Νομολογία	73

Συνεντεύξεις	73
II. Βιβλία - Άρθρα	74
Ξενόγλωσσα	74
Ελληνικά.....	77
III. Διαδικτυακές Πηγές	80
Παραρτήματα	82
Παράρτημα Α	82
Τυπολογία της Διαφθοράς.....	82
Παράρτημα Β	84
Συστάσεις της GRECO προς την Ελλάδα ανά κύκλο αξιολόγησης με αναφορά στη Δημόσια Διοίκηση και τη λειτουργία της.....	84
Παράρτημα Γ.....	88
Πρόσθετα σημαντικά όργανα και μηχανισμοί δράσης με συμμετοχή της Ελλάδας για την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς.....	88
Παράρτημα Δ.....	90
Πρόσθετο υλικό: Η Ε.Α.Δ. ως εκπρόσωπος της Δημόσιας Διοίκησης σε Διεθνείς Οργανισμούς, Συνέδρια και Ομάδες Εργασίας	90
Παράρτημα Ε.....	92
Διαγραμματική απεικόνιση διαδικασίας παρακολούθησης της GRECO	92
Παράρτημα ΣΤ	95
Πίνακες και Διαγράμματα στατιστικών στοιχείων	95

Πίνακας Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Κατανομή των καταγγελιών ανά παρατυπίες/δυσλειτουργίες.	41
Διάγραμμα 2: Κατανομή των καταγγελιών για παρατυπίες ανά φορέα αναφοράς τους.41	
Διάγραμμα 3: Κατανομή των εκθέσεων ελέγχου ανά κατηγορία διαπιστώσεων.	42
Διάγραμμα 4: Πλήθος Ελέγχων εκ μέρους της O.L.A.F. ανά έτος.	51

Πίνακας Εικονογράφησης

Εικόνα 1: The Fraud Triangle.....	23
Εικόνα 2: The Fraud Diamond	24
Εικόνα 3: Η κατάταξη και η βαθμολογία της Ελλάδας στον C.P.I. για το 2019.	44
Εικόνα 4: Παγκόσμιος Χάρτης αποτύπωσης της διαφθοράς με βάση τον C.P.I. για το 2019.	45
Εικόνα 5: Μηχανισμοί δράσης με αρμοδιότητα την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς που αφορούν ειδικότερα την Ελλάδα	49

Πίνακας Παραρτημάτων

Διάγραμμα Π. 1: Διαγραμματική απεικόνιση της διαδικασίας παρακολούθησης που εφαρμόζει η GRECO στα κράτη-μέλη.	92
Διάγραμμα Π. 2: Διαγραμματική Απεικόνιση της βαθμολογίας της Ελλάδας σύμφωνα με το C.P.I. την περίοδο 2012-2019.	96
Διάγραμμα Π. 3: Απεικόνιση της βαθμολογίας της Ελλάδας σύμφωνα με το C.P.I. την περίοδο 2012-2018.	97
Διάγραμμα Π. 4: Ποσοστό πολιτών που πιστεύει ότι οι ανωτέρω θεσμοί είναι διεφθαρμένοι: Κατανομή ανά θεσμό σε παγκόσμιο επίπεδο	97
Διάγραμμα Π. 5: Global Corruption Barometer - Ποσοστό δωροδοκίας σε δημόσιους λειτουργούς ανά γεωγραφική περιοχή.	98
Διάγραμμα Π. 6: Ποσοστό πολιτών που πιστεύει ότι τα ευρωπαϊκά όργανα και οι ευρωπαϊκοί θεσμοί είναι διεφθαρμένοι. Κατανομή ανά όργανο/θεσμό.	98
Διάγραμμα Π. 7: Δείκτης δωροδοκίας σε επίπεδο κρατών-μελών Ε.Ε. Ποσοστό νοικοκυριών που έχουν προβεί σε χρηματισμό κρατικού λειτουργού.	99
Διάγραμμα Π. 8: Ποσοστό πολιτών της Ε.Ε. που θεωρούν απαράδεκτη την παροχή δώρου ή άλλου οφέλους για τη λήψη δημόσιας υπηρεσίας.	99
Διάγραμμα Π. 9: Ποσοστό πολιτών της Ε.Ε. που θεωρεί ότι η διαφθορά είναι εκτεταμένη στη χώρα του.	100
Διάγραμμα Π. 10: Ποσοστό πολιτών της Ε.Ε. που θεωρεί ότι υπάρχει διαφθορά στους εθνικούς δημόσιους θεσμούς της χώρας.	100
Διάγραμμα Π. 11: Ποσοστό πολιτών της Ε.Ε. που θεωρεί ότι οι υποθέσεις υψηλής διαφθοράς δεν διώκονται αποτελεσματικά στη χώρα τους.	101
Διάγραμμα Π. 12: Citizen Scorecard. Αξιολόγηση της κυβερνητικής επίδοσης κατά της διαφθοράς και ο κίνδυνος διαφθοράς στη χώρα (Ελλάδα).	101
Διάγραμμα Π. 13: Εμπιστοσύνη πολιτών στην κυβέρνηση.	102
Πίνακας Π. 1: Κατάταξη Κρατών Ε.Ε. και δυτικής Ευρώπης στον C.P.I. για το 2012.	95
Πίνακας Π. 2: Η βαθμολογία της Ελλάδας και η θέση κατάταξής της σύμφωνα με τον C.P.I. κατά την περίοδο 2012-2019.	96

Ε.Σ.Δ.Δ.Α., Βαρκάδος Γεώργιος, ©, 2020 –
Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 20/09/20

Βαρκάδος Γεώργιος

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

<u>Συντμήσεις και Συντομογραφίες στα Ελληνικά</u>	
Α.Π.	Άρειος Πάγος
αρ.	άρθρο
ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.	Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Δ.Δ.	Δημόσια Διοίκηση
Ε.Α.Δ.	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Μ.Σ.	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης
Ε.Ο.Χ.	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
Επιμ.	Επιμέλεια
Ε.Σ.Σ.Κ.Δ.	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
Η.Ε.	Ηνωμένα Έθνη
Η.Π.Α.	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΙΝ.ΕΠ.	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
Μ.Ε.Α.	Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία
Μ.Κ.Ο.	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Ν.	Νόμος
Ο.Η.Ε.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
Π.Κ.	Ποινικός Κώδικας
Σ.Δ.Ο.Ε.	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Ευρώπης
Σ.Ε.Δ.Ε.	Σώμα Επιθεώρησης Δημοσίων Έργων
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.	Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.	Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
Σ.ΕΠ.Ε.	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας
Σ.Ε.Υ.Υ.Π.	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας
Σ.Ο.Ε.Ε.	Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
τ.	τέως
Υπ.Δικ.	Υπουργείο Δικαιοσύνης
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
χ.χ.	χωρίς χρονολογία

Ξενογλώσσες Συντιμήσεις και Συντομογραφίες	
A.C.F.E.	Association of Certified Fraud Examiners
A.C.I.	Anti-corruption and Integrity Hub
A.F.CO.S.	Anti-fraud coordination service
B.P.I.	Bribe Payers Index
CO.C.O.L.A.F.	Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention
C.O.S.P.	Conference of the States Parties
C.P.I.	Corruption Perceptions Index
C.O.E.	Council of Europe
D.L.A.F.	Romanian Department for Anti-Fraud/ Departamentul pentru lupta antifrauda
E.A.C.N.	Contact Point Network against Corruption
E.C.	European Council
EUROJUST	The European Union Judicial Cooperation Unit
E.T.S.	European Treaty Series
E.T.S.C.	European Technical and Scientific Centre
E.U.	European Union
G.C.B.	Global Corruption Barometer
G.E.T.	GRECO Evaluation Team
GRECO	Group of States against Corruption/ Groupe d'États contre la corruption
I.D.O.C	Investigation and Disciplinary Office
I.G.E.C	Interpol Expert Group on Corruption
I.R.G.	Implementation Review Group
J.H.A.	Justice and Home Affairs Council
K.P.M.G.	Klynveld Peat Marwick Goerdeler
n.d.	no date
N.P.M.	New Public Management
O.E.C.D.	The Organisation for Economic Co-operation and Development
O.J.	Official Journal of the European Union
O.L.A.F.	European Anti-Fraud Office / Office Européen de Lutte Antifraudee
O.A.F.C.N.	The O.L.A.F. Anti-Fraud Communicators' Network
P.G.C.	Public Governance Committee
S.P.I.O	Working Party of Senior Public Integrity Officials
U.N.C.A.C.	The United Nations Convention against Corruption
U.N.O.D.C.	United Nations Office on Drugs and Crime

Εισαγωγή

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται η ανάλυση του τρόπου αντιμετώπισης της απάτης και της διαφθοράς στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση,¹ με βασικό άξονα τη συμμετοχή των στελεχών της τελευταίας στα ευρωπαϊκά όργανα και τους διεθνείς οργανισμούς. Λόγω του παγκόσμιου χαρακτήρα των δύο φαινομένων, της συχνότητας εμφάνισής τους καθώς και του εύρους και της έντασης των συνεπειών τους στην κοινωνική δομή και την οικονομική ανάπτυξη, η απάτη και η διαφθορά βρίσκονται στο επίκεντρο της διεθνούς συζήτησης.

Η αποτελεσματική καταπολέμηση των φαινομένων βρίσκεται αντιμέτωπη με τις προκλήσεις που ανακύπτουν από το σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον της ανοικτής οικονομίας και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η Ελλάδα, αναγνωρίζοντας τις παρούσες απαιτήσεις και τη σημασία της αποτελεσματικής καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς, προχώρησε στη σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.). Η Ε.Α.Δ. αποτελεί έναν ανεξάρτητο φορέα με οριζόντια αρμοδιότητα την ενίσχυση της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης με τα απαιτούμενα εχέγγυα αμεροληψίας ακολουθώντας τις καλές διεθνείς πρακτικές και τις απαιτήσεις του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου που έχει κυρώσει η χώρα.

Τα κράτη, ωστόσο, παρά τη λήψη των όποιων μέτρων για την αντιμετώπιση των δύο φαινομένων, βρίσκονται εκτεθειμένα απέναντι στα περιστατικά διασυνοριακής διαφθοράς και απάτης, καθώς και στην ανάπτυξη αυτών στο εσωτερικό τους, αφού τα τελευταία λόγω της φύσης τους δύνανται να εξαπλωθούν σε όλες τις πτυχές του ιδιωτικού και δημόσιου βίου με σημαντικές αρνητικές συνέπειες. Ειδικότερα, για τη διαφθορά το κόστος της για την ευρωπαϊκή οικονομία υπολογίζεται στα 120 δισεκατομμύρια ευρώ ανά έτος, ποσό το οποίο είναι σχεδόν ισοδύναμο του συνολικού ετήσιου προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Commission, 2017), προκαλώντας στρεβλώσεις στη λειτουργία της αγοράς και εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη. Επίσης, πέραν των οικονομικών επιπτώσεων για τις οποίες είναι υπεύθυνες, η απάτη και η διαφθορά οδηγούν στη διάβρωση της λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών, αποσαθρώνοντας τον κοινωνικό δεσμό και αδρανοποιώντας πλήρως τους μηχανισμούς της Δημόσιας Διοίκησης. Η Δ.Δ. συνιστά τη δράση και λειτουργία του κράτους, με σκοπό την προαγωγή του δημόσιου συμφέροντος και την εξυπηρέτηση του πολίτη με βάση την αρχή της νομιμότητας, ωστόσο η αποτελεσματικότητα, η

¹ Δ.Δ. εφεξής.

αποδοτικότητα και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών της υποσκάπτεται από την ανάπτυξη της διαφθοράς και της απάτης, ενώ η προσπάθεια αντιμετώπισής τους από το κράτος κατά μόνας συναντά ιδιαίτερες δυσχέρειες. Στα πλαίσια αυτά, μέσω της συμμετοχής των στελεχών του δημόσιου τομέα σε ευρωπαϊκά όργανα και διεθνείς οργανισμούς, επιχειρείται η αναβάθμιση της θεσμικής και επιχειρησιακής του ικανότητας για την αντιμετώπιση των δύο φαινομένων. Συνεπώς, η παρούσα εργασία στοχεύει: 1) στην διερεύνηση της σχέσης των ευρωπαϊκών οργάνων και των διεθνών οργανισμών με την ελληνική Δ.Δ. αναφορικά με την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της απάτης, 2) στην καταγραφή της επίδρασης των πρώτων στη δεύτερη και 3) στην αποτύπωση της προστιθέμενης αξίας που αποκομίζει η Διοίκηση από τη συμμετοχή των εκπροσώπων της σε διεθνείς μηχανισμούς δράσης καθιστώντας τις πολιτικές που εφαρμόζει αφενός αποτελεσματικότερες και αφετέρου τμήμα μιας διεθνούς ολιστικής προσπάθειας καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς.

Κεφάλαιο 1: Εννοιολογική προσέγγιση Απάτης και Διαφθοράς

1.1 Εννοιολογικός προσδιορισμός της Απάτης

Η απάτη αποτελεί διαχρονικό φαινόμενο στις ανθρώπινες σχέσεις και μολονότι στο πλήθος των περιπτώσεων συνδέεται με οικονομικές συναλλαγές και το οικονομικό έγκλημα, δύναται να διαπεράσει όλες τις πτυχές του δημόσιου και ιδιωτικού βίου. Η απάτη σχετίζεται με πρακτικές που αποσκοπούν στην εκούσια παραπλάνηση και εξαπάτηση ατόμων/ομάδων ατόμων ή οργανισμών, με τη χρήση δόλιων/αθέμιτων μέσων, προκειμένου ο αυτουργός να αποκομίσει ίδιον όφελος, κατά κύριο λόγο οικονομικό (Ο.Ε.С.Д., 1997), ενώ βασικά συστατικά της είναι η πειθώ και η απόκτηση της εμπιστοσύνης των προσώπων σε βάρος των οποίων διενεργείται η παραπλάνηση.

Στον Ποινικό Κώδικα (Ν. 4619/19),² το έγκλημα της απάτης εντάσσεται στα «εγκλήματα κατά των περιουσιακών αγαθών» και τυποποιείται στο άρθρο 386, παρ. 1 μέσω του χαρακτηρισμού του θύτη ενός περιστατικού απάτης. Στον εν λόγω άρθρο διαφαίνεται ένας ορισμός της απάτης, καθώς και τα συστατικά χαρακτηριστικά αυτής. Συγκεκριμένα, *«Όποιος με την εν γνώσει παράσταση ψευδών γεγονότων³ σαν αληθινών ή την αθέμιτη απόκρυψη ή παρασιώπηση αληθινών γεγονότων βλάπτει ξένη περιουσία⁴ πείθοντας κάποιον σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή με σκοπό από τη βλάβη αυτής της περιουσίας να αποκομίσει ο ίδιος ή άλλος παράνομο περιουσιακό όφελος...»*. Συνεπώς, η ως άνω συμπεριφορά που συνιστά παραπλάνηση του θύματος πραγματώνεται, με τρεις υπαλλακτικά μικτούς τρόπους, δηλαδή την παράσταση, απόκρυψη ή παρασιώπηση που κατατείνουν στο ίδιο έγκλημα της απάτης (Α.Π. 17/2019/ΣΤ' Ποινικές). Οι εν λόγω τρόποι παραπλάνησης διαφέρουν εννοιολογικά μεταξύ τους, καθώς οι δύο πρώτοι συνιστούν περιπτώσεις θετικής απατηλής συμπεριφοράς, ενώ ο τρίτος (παρασιώπηση) συνιστά απατηλή συμπεριφορά δια παραλείψεως, δηλαδή παράλειψη ανακοίνωσης των αληθινών γεγονότων, για τα οποία υπήρχε εκ του νόμου υποχρέωση γνωστοποίησης (Α.Π. 17/2019/ΣΤ' Ποινικές). Στον ανωτέρω ορισμό του Π.Κ. διακρίνεται η έμφαση στον οικονομικό χαρακτήρα της απάτης, καθώς γίνεται λόγος για βλάβη ξένης περιουσίας και αποκόμιση μη νόμιμου οφέλους εξ' αυτής.

² Όπως τροποποιήθηκε με τον Ν.4637/19 και ισχύει.

³ Η παράσταση ψευδών γεγονότων συνίσταται σε οποιαδήποτε ανακοίνωση/δήλωση στην οποία υπάρχει ανακριβής απεικόνιση της πραγματικότητας.

⁴ Ως περιουσία νοείται το σύνολο των οικονομικών αγαθών του προσώπου που έχουν χρηματική αξία, ενώ ως βλάβη της περιουσίας εννοείται η ελάττωση αυτής, δηλαδή η διαφορά μεταξύ της χρηματικής αξίας της πριν την επέλθει η απατηλή συμπεριφορά και εκείνης που απέμεινε μετά την επέλευση.

Με αφορμή τα παραπάνω και προκειμένου να αναλυθεί πληρέστερα η έννοια της απάτης, επιχειρείται, μέσω των επικρατέστερων θεωριών, η προσέγγιση του έννομου αγαθού της περιουσίας το οποίο «βλάπτεται». Οι επικρατούσες θεωρίες είναι η οικονομική και η νομικο-οικονομική θεωρία, καθώς η τέως επικρατούσα νομική θεωρία έχει εγκαταλειφθεί. Εκκινώντας, από τη νομική θεωρία ως περιουσία αναφέρεται το σύνολο των περιουσιακών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων κάποιου προσώπου ανεξαρτήτως της οικονομικής αξίας τους (Αποστολίδου, 2000) και κατά συνέπεια βλάβη περιουσίας συνίσταται όταν υπάρχει απώλεια δικαιώματος. Η συμπερίληψη δικαιωμάτων χωρίς οικονομικό περιεχόμενο στην έννοια της περιουσίας συνεπάγεται δυσκολία/υποκειμενικότητα εκτίμησης της μεταβολής της και δυσχέρειες στον συμψηφισμό κέρδους-ζημίας, αποτελώντας αφορμή κριτικής στη νομική θεωρία και οδηγώντας τελικά στην εγκατάλειψή της. (Παπαδαμάκης, 2000).

Αντίθετα στην οικονομική θεωρία, ως περιουσία ορίζεται η συνολική χρηματική αξία των αγαθών που ανήκουν σε κάποιον (Αποστολίδου, 2000) και άρα δεν περιλαμβάνονται αγαθά χωρίς οικονομική αξία. Συμπεριλαμβάνονται, ωστόσο, καταστάσεις οι οποίες είναι δυνατό να αποτιμηθούν σε χρηματική αξία (π.χ. τα αναμενόμενα κέρδη μιας επιχείρησης λόγω ανελαστικής ζήτησης των προϊόντων της). Εισάγεται, λοιπόν, στην έννοια της περιουσίας και το στοιχείο της προσδοκίας που θα πρέπει όμως να είναι συγκεκριμένη και να ποσοτικοποιείται σε οικονομική αξία για την αποφυγή αυθαίρετων και αόριστων προσδιορισμών. Έτσι, η έννοια της περιουσίας απομακρύνεται από το υποκειμενικό στοιχείο και καθίσταται εφικτή η αντικειμενική της αποτίμηση.

Η νομικο-οικονομική θεωρία προσθέτει ένα ακόμα στοιχείο, καθώς προσδιορίζει την περιουσία του προσώπου ως το σύνολο των αγαθών του που έχουν οικονομική αξία, εφόσον έχουν αποκτηθεί κατά τρόπο που «επιδοκιμάζεται ή κατ' ελάχιστο δεν αποδοκιμάζεται» από το εθνικό δίκαιο (Αποστολίδου, 2000). Η εμβάθυνση των διαφορών μεταξύ των δύο θεωριών εκφεύγει του αντικειμένου της παρούσας εργασίας, ωστόσο, εν κατακλείδι, η επικράτηση τους συνέβαλε στην ταύτιση ουσιαστικά της απάτης με το οικονομικό έγκλημα. Ως οικονομικό έγκλημα, χαρακτηρίζεται *«η ποινικά κολάσιμη πράξη η οποία πλήττει το υπερατομικό έννομο αγαθό της εσωτερικής οικονομικής έννομης τάξης»* (Κουκάκης, 2020, σελ. 9). Για παράδειγμα στην περίπτωση υπεξαίρεσης χρημάτων από δημόσια υπηρεσία δεν πλήττεται μόνο η περιουσία του οργανισμού και κατ' επέκταση του Δημοσίου, *«αλλά το υπέρτατο αγαθό των δημόσιων οικονομικών και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης»* (Κουκάκης, 2020).

Προς επίρρωση των ανωτέρω, οι Diaz et al (2011) και οι Schuchter & Levi (2015) αναφέρουν ότι ο όρος απάτη αποδίδεται συχνά σε κάθε είδους παράνομη πράξη που αποσκοπεί στην αποκόμιση περιουσιακού οφέλους. Ενδεικτική του διεθνούς και οικονομικού χαρακτήρα του φαινομένου είναι η αναφορά στην απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο Ν. 2803/2000, όπου δράστης απάτης θεωρείται *«όποιος με τη χρήση πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων ή με την απόκρυψη ή με την κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης παρασιώπηση πληροφοριών ή με τη μη κατά προορισμό τους χρήση των πόρων που του χορηγήθηκαν ή των πλεονεκτημάτων που είχε νόμιμα αποκτήσει, αχρεωστήτως εισπράττει ή παρακρατεί ή παρανόμως ελαττώνει πόρους του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των προϋπολογισμών, των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους»*.

Ένας ευρέως αποδεκτός ορισμός - «ομπρέλα» της Απάτης, περιλαμβάνει *«κάθε είδους μέσο που η ανθρώπινη εφευρετικότητα μπορεί να επινοήσει και στο οποίο καταφεύγει ένα άτομο, προκειμένου να αποκτήσει ένα πλεονέκτημα σε βάρος άλλου/ων, διά της διαστρέβλωσης ή απόκρυψης της αλήθειας, που περιλαμβάνει κάθε κόλπο, απατηλό μέσο, αιφνιδιασμό ή αποδιοργανωτική κίνηση και κάθε μη νόμιμο τρόπο με τον οποίο κάποιος άλλος παραπλανάται»* (Κουκάκης, χ.χ.). Ο συγκεκριμένος ορισμός είναι εξαιρετικά γενικού περιεχομένου και δεν εστιάζει στην οικονομική φύση της απάτης, αλλά σε κάθε είδους απόκρυψη/διαστρέβλωση της αλήθειας με μη νόμιμο τρόπο.

Κοινός τόπος του συνόλου των ορισμών είναι η απόκρυψη, αποσιώπηση ή διαστρέβλωση της αλήθειας από τον θύτη, προκειμένου μέσω της εξαπάτησης να αποσπάσει όφελος εις βάρος του θύματος με παράνομο τρόπο. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, βασικό συστατικό στοιχείο της απάτης είναι η πειθώ. Συνεπώς, η απάτη δεν σχετίζεται με τον εξαναγκασμό, αλλά προϋποθέτει την εκούσια/ηθελημένη ενέργεια αυτού που βλάπτεται – ακριβώς λόγω του γεγονότος ότι έχει εξαπατηθεί και έχει πεισθεί να προβεί σε συγκεκριμένη πράξη ή παράλειψη. Στο σύνολο της βιβλιογραφίας, στην προσπάθεια προσδιορισμού της έννοιας της απάτης, κεντρικό ρόλο κατέχει το στοιχείο του δόλου. Ο θύτης της απάτης δεν προβαίνει σε παραποίηση/απόκρυψη/παρασιώπηση των αληθινών γεγονότων λόγω αμέλειας ή άγνοιας, αλλά αντιθέτως προβαίνει συνειδητά στις παραπάνω ενέργειες εποφθαλμιώντας τον προσπορισμό οφέλους. Κατά συνέπεια, προκύπτει η ύπαρξη μιας ουσιώδους διαφοράς μεταξύ της απάτης και της βλάβης περιουσίας από λάθος/αμέλεια και αυτή συνίσταται στην ύπαρξη πρόθεσης από την πλευρά του δράστη. Το στοιχείο του δόλου αποτελεί συστατικό χαρακτηριστικό,

προκειμένου να στοιχειοθετηθεί το έγκλημα της απάτης, γεγονός που φαίνεται να επιβεβαιώνεται και από τη σχετική νομολογία: «για τη στοιχειοθέτηση του εγκλήματος της απάτης απαιτούνται: α) σκοπός του δράστη να περιποιήσει στον εαυτό του ή τρίτο παράνομο περιουσιακό όφελος, έστω και αν δεν επιτευχθεί το όφελος,⁵ β) εν γνώσει, υπό την έννοια του άμεσου δόλου, παράσταση ψευδών γεγονότων ως αληθινών ή αθέμιτη απόκρυψη ή παρασιώπηση αληθινών, από την οποία, ως παραγωγό αιτία, παραπλανήθηκε κάποιος και προέβη στην επιζήμια για τον ίδιο ή άλλον πράξη, παράλειψη ή ανοχή και γ) βλάβη ξένης περιουσίας, που τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με την απατηλή συμπεριφορά και την συνεπεία αυτής πλάνη εκείνου που προέβη στην περιουσιακή διάθεση» (Α.Π. 1470/2019/ΣΤ' Ποινικές).

Η Ένωση Πιστοποιημένων Ερευνητών κατά της Απάτης (A.C.F.E.),⁶ εστιάζοντας στην απατηλή συμπεριφορά υπό το πρίσμα της επαγγελματικής ιδιότητας, έχει παραθέσει έναν ειδικότερο ορισμό της απάτης, αποδίδοντάς της τον όρο: επαγγελματική απάτη (Occupational Fraud). Ως επαγγελματική απάτη ορίζεται: «η χρήση της επαγγελματικής ιδιότητας του εργαζομένου για προσωπικό πλουτισμό, μέσα από την ενσυνείδητα κακή χρήση των πόρων ή των εγκαταστάσεων που κατέχει ο Οργανισμός» (Κουκάκης, 2020). Ο εν λόγω ορισμός περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα επιλήψιμων συμπεριφορών των εργαζομένων όλων των ιεραρχικών επιπέδων. Ειδικότερα, η A.C.F.E. (2018), διακρίνει την απάτη σε τρεις επιμέρους κατηγορίες απατηλών συμπεριφορών:

- Την κακή χρήση ή/και κατάχρηση περιουσιακών στοιχείων του οργανισμού (Asset Misappropriation), η οποία αφορά κάθε παράνομη ιδιοποίηση ή μη ενδεδειγμένη χρήση περιουσιακών στοιχείων (ενσώματων ή/και άυλων) του δημόσιου οργανισμού με χαρακτηριστικό παράδειγμα την υπεξαίρεση χρηματικών ποσών του φορέα (Κουκάκης, 2020).
- Τη διαφθορά (Corruption),⁷ η οποία περιλαμβάνει τα εγκλήματα του χρηματισμού/ δωροδοκίας (ενεργητικής ή παθητικής), του εκβιασμού, του νεποτισμού και εν γένει των εγκλημάτων διαφθοράς, όπως αυτά έχουν τυποποιηθεί στον εκάστοτε Π.Κ. Στην εν λόγω προσέγγιση, θεωρείται ότι η διαφθορά αποτελεί έκφανση της απάτης.

⁵ Μάλιστα, αναφορικά με το χρόνο τέλεσης της απάτης: «θεωρείται, ο χρόνος, κατά τον οποίο ο δράστης ολοκλήρωσε την απατηλή συμπεριφορά του. (Α.Π. 1470/2019/ΣΤ' Ποινικές).

⁶ Το Ελληνικό Ινστιτούτο κατά της Απάτης (Hellenic A.C.F.E.) αποτελεί τον φορέα της A.C.F.E. στην Ελλάδα.

⁷ Για εκτενέστερη αναφορά στη διαφθορά βλ. Ενότητα 1.3.

- Την Απάτη των Οικονομικών Καταστάσεων (“Cooking of Books”), που σχετίζεται με την παραποίηση των χρηματοοικονομικών αναφορών προκειμένου να παρουσιαστεί πλασματική εικόνα για την οικονομική κατάσταση ενός οργανισμού (π.χ. απόκρυψη στοιχείων του παθητικού ή εμφάνιση πλασματικών εσόδων) (A.C.F.E., 2018).

Συνολικά, μπορούν να διακριθούν δύο μεγάλες κατηγορίες απάτης, οι οποίες εμπερικλείουν όλες τις υποκείμενες/επιμέρους περιπτώσεις: α) η Απάτη στον ιδιωτικό τομέα και β) η Απάτη στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα (“Government Fraud”) (Wood & White, 2004). Η πρώτη αφορά αποκλειστικά συναλλαγές ή σχέσεις ιδιωτών. Περιλαμβάνει πλήθος παράνομων πράξεων, όπως απάτες πιστωτικών καρτών και τραπεζικών προϊόντων, πλαστογραφία, νιγηριανή απάτη (Buchanan & Grant, 2001), απάτη τύπου “carousel” (missing trader fraud) (Ainsworth, 2006) κ.α. Η δεύτερη κατηγορία, η οποία αποτελεί και αντικείμενο της παρούσας εργασίας, αφορά τις παράνομες πράξεις που μέσω της εξαπάτησης επιδιώκουν τον προσπορισμού ιδιωτικού οφέλους βλάπτοντας την περιουσία και τα συμφέροντα των οργανισμών του δημόσιου τομέα. Η απάτη σε βάρος του δημοσίου δύναται να εκδηλωθεί με διάφορες μορφές με τις πλέον συνηθισμένες να είναι η κατάχρηση περιουσιακών στοιχείων του δημόσιων οργανισμών, η υπεξαίρεση χρηματικών ποσών, η απάτη στις δημόσιες συμβάσεις, διαγωνισμούς και προμήθειες (π.χ. «φωτογραφικές» διατάξεις/νεποτισμός/δωροδοκία), οι ψευδείς απαιτήσεις σε βάρος του δημοσίου και η ηλεκτρονική απάτη (υποκλοπή στοιχείων της υπηρεσίας). Επιπλέον, έχουν παρατηρηθεί τρεις τρόποι διάπραξης απάτης σε βάρος των συμφερόντων των δημόσιων οργανισμών και παρατίθενται ακολούθως:

1. Ο αυτουργός δρα αποκλειστικά εντός του δημόσιου οργανισμού (π.χ. υπάλληλος ενός δημόσιου φορέα που υπεξαίρει χρηματικά ποσά, χωρίς συνεργό).
2. Ο αυτουργός δρα αποκλειστικά εκτός του δημόσιου οργανισμού (π.χ. επιχειρηματίας που υποβάλλει πλαστό πιστοποιητικό φορολογικής ενημερότητας, προκειμένου να ενταχθεί σε κρατικό πρόγραμμα επιχορήγησης).
3. Ένας αυτουργός βρίσκεται εντός δημόσιου οργανισμού και ένας συνεργός του, εκτός του οργανισμού, ενδεχομένως στον ιδιωτικό τομέα (π.χ. επιχείρηση επιδιώκει να ανακηρυχθεί ανάδοχος σε δημόσιο διαγωνισμό, κάνοντας χρήση φωτογραφικών προδιαγραφών της προκήρυξης, η οποία έχει καταρτιστεί από

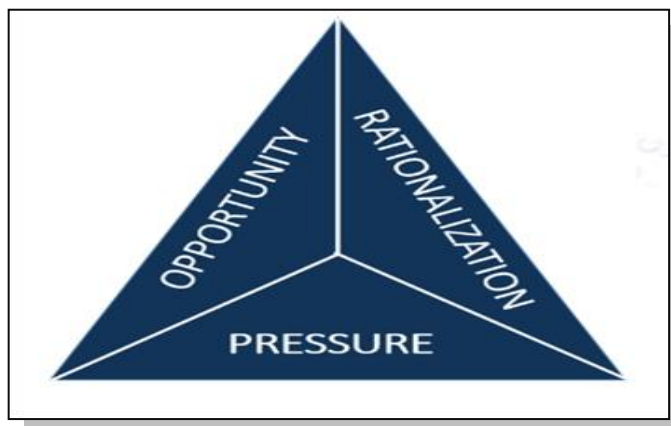
συνεργό του ιδιώτη, δημόσιο υπάλληλο υπηρετούντα στην αρμόδια για την κατάρτιση της εν λόγω προκήρυξης οργανική μονάδα) (Κουκάκης, 2020).

Τέλος, ανεξαρτήτως των μορφών και των τρόπων με τους οποίους εκδηλώνεται, η απάτη στο δημόσιο τομέα συνιστά σοβαρό φαινόμενο για το σύνολο της κοινωνίας και τη λειτουργία της διοίκησης, καθώς οδηγεί στη μείωση των δημοσίων εσόδων και επιφέρει ζημιά στους πολίτες. Ακόμα, δεν πρέπει να αμελούνται και οι παράπλευρες βλαπτικές της συνέπειες στην κοινωνική δομή. Ειδικότερα, όταν η απάτη παρεισφρύει εντός των δημόσιων οργανισμών, έχει ως αποτέλεσμα την κατάλυση της νομιμότητας, τη καλλιέργεια δυσπιστίας του κοινωνικού συνόλου προς την αποτελεσματικότητα και λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, την απαξίωση των δημόσιων υπηρεσιών και τη διάρρηξη του δεσμού εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών. (Biegelman, 2013).

1.2 Αιτίες Απάτης

Η απάτη λόγω των σημαντικών συνεπειών που επιφέρει έχει απασχολήσει πλήθος επιστημών, προκειμένου να αποτυπωθούν οι αιτίες της, σε μια προσπάθεια αφενός κατανόησης του φαινομένου και του δράστη και αφετέρου την αντιμετώπιση και τον περιορισμό της. Η απάτη ως δράση ισορροπεί μεταξύ της ψυχολογίας του «θύτη» και των κενών που υπάρχουν στο νομικό πλαίσιο, τους εσωτερικούς κανονισμούς και το σύστημα ελέγχου, εντός των οποίων ο διενεργών την απάτη δρα σε βάρος περιουσιακών δικαιωμάτων τρίτων (K.P.M.G. International, 2016).

Σύμφωνα με τον Cressey (1953), η συμπεριφορά του δράστη ως ατόμου, παρακινείται από εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες οι οποίοι υπό συνθήκες πίεσης ενδέχεται να τον ωθήσουν στην τέλεση πράξεων απάτης. Κατά τον Cressey, τρεις είναι οι βασικοί παράγοντες οι οποίοι οδηγούν στην εκδήλωση συμπεριφορών απάτης και οι οποίοι αποτελούν το «Τρίγωνο της Απάτης» (Cressey, 1951) (Εικόνα 1). Οι παράγοντες αυτοί είναι η Ευκαιρία (Opportunity), η Πίεση (Pressure) και η Εκλογίκευση (Rationalization), ενώ για την επέλευση της Απάτης απαιτείται η σωρευτική παρουσία τους.



Εικόνα 1: The Fraud Triangle.

Πηγή: Beckman, n.d.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τη θεωρία του τριγώνου της Απάτης το άτομο αποφασίζει να υποπέσει σε παράνομη συμπεριφορά, υποκύπτοντας στην πίεση στην οποία υποβάλλεται, εκμεταλλευόμενο την ευκαιρία που παρουσιάζεται, εκλογικεύοντας/δικαιολογώντας παράλληλα στη συνείδησή του την παράνομη συμπεριφορά (Κουκάκης, 2020).

Η Πίεση (ή κίνητρο της απατηλής συμπεριφοράς) για διάπραξη της απάτης είναι πιθανό να δημιουργείται από εξωτερικούς παράγοντες όπως η ανέχεια ή η αδυναμία αποπληρωμής οφειλών. Επιπροσθέτως, μπορεί να εκπορεύεται από εσωτερικούς παράγοντες που σχετίζονται άμεσα με τον ψυχισμό και το χαρακτήρα του ατόμου (π.χ. ροπή για πολυτελή ζωή, προσωπικές φιλοδοξίες) (Κουκάκης, 2020).

Η Ευκαιρία είναι κάθε περιθώριο που προκύπτει από την ανεπάρκεια/απουσία του συστήματος ελέγχου ή του νομοθετικού/κανονιστικού πλαισίου, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται οι συνθήκες ανάπτυξης απατηλής συμπεριφοράς. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η απουσία συστήματος εσωτερικού ελέγχου, η ατιμωρησία, η απουσία οργανισμού και κανονισμού λειτουργίας σε έναν φορέα.

Η Εκλογίκευση, είναι η τάση του δράστη της απάτης να δικαιολογήσει στη συνείδησή του την παράνομη συμπεριφορά και σχετίζεται άμεσα με το αξιακό σύστημα του ατόμου. Η Εκλογίκευση περιλαμβάνει την επίπλαστη στη συνείδηση του δράστη υπεροχή της ανάγκης του να υποπέσει σε πράξη απάτης έναντι του κινδύνου και των συνεπειών που αυτή επιφέρει, προκειμένου να δικαιολογήσει την ανάληψη του ρίσκου και να κάμψει τις όποιες ηθικές ή άλλες αναστολές του (π.χ. υπεξαίρεση χρημάτων λόγω επείγουσας ανάγκης αποπληρωμής χρεών). Κατά συνέπεια, σε ένα νοητό ισοζύγιο κόστους-οφέλους στη συνείδηση του δράστη, όπου το κόστος ταυτίζεται με τις ποινές

που επιφέρει πιθανή αποκάλυψη και το όφελος με την κάλυψη της ανάγκης η οποία τον ώθησε στην απάτη, η διάπραξη της τελευταίας φαντάζει ως ορθολογική επιλογή.

Οι Wolfe & Hermanson (2004) υποστήριξαν ότι στη θεωρία του «Τριγώνου της Απάτης» πρέπει να προστεθεί ένας τέταρτος παράγοντας: η Ικανότητα (Capability) του δράστη, διαμορφώνοντας τη θεωρία του «Διαμαντιού της Απάτης» (Εικόνα 2). Η ανωτέρω θεωρία διατύπωσε πως εκτός των τριών προαναφερθέντων παραγόντων, για την διάπραξη της απάτης ο δράστης πρέπει να έχει γνώση του περιβάλλοντος στο οποίο θα δράσει (Magaloni, 2010), όπως οι διαδικασίες του εσωτερικού ελέγχου, δικλείδες ασφαλείας, κενά στο πληροφοριακό σύστημα, παραλείψεις ή αλληλεπικαλύψεις στον κανονισμό λειτουργίας του φορέα. Τα παραπάνω θα πρέπει να συνδυάζονται με τις απαιτούμενες εγκληματικές «δεξιότητες» του δράστη (Levi, 1998), προκειμένου ο τελευταίος να επιχειρήσει τη διάπραξη της απάτης. Η Ικανότητα, κατά συνέπεια, συνίσταται στα προσωπικά χαρακτηριστικά και ικανότητες του δράστη καθιστώντας τον ικανό να εκμεταλλευτεί την Ευκαιρία που παρουσιάζεται.



Εικόνα 2: The Fraud Diamond

Πηγή: Association of Government Accountants, n.d.

Ωστόσο, η Ικανότητα συναρτάται άμεσα με τις ελλείψεις του συστήματος ελέγχου τις οποίες ο διενεργών την απάτη εντοπίζει και επιχειρεί να αξιοποιήσει προς όφελός του (Mansor, 2015). Συνεπώς, ο βαθμός ικανότητας κάποιου να διαπράξει απάτη εκμεταλλευόμενος τα κενά του συστήματος ελέγχου βρίσκεται σε ανταγωνιστική και αντιστρόφως ανάλογη σχέση με την επάρκεια του εν λόγω ελέγχου και άρα η Ικανότητα μπορεί να γίνει αντιληπτή ως επιμέρους παράγοντας της Ευκαιρίας, με

αποτέλεσμα η επικρατούσα θεωρία των παραγόντων της Απάτης να παραμένει αυτή του «Τριγώνου» (Κουκάκης, 2020).

1.3 Εννοιολογικός προσδιορισμός της Διαφθοράς

Το φαινόμενο της διαφθοράς, λόγω της παγκόσμιας διάστασης και έκτασης που το χαρακτηρίζει έχει βρεθεί στο επίκεντρο πολλών ακαδημαϊκών πεδίων, όπως η πολιτική επιστήμη, η κοινωνιολογία και η κοινωνική ανθρωπολογία, η οικονομική και νομική επιστήμη, προκειμένου να του αποδοθεί ένας κοινά αποδεκτός ορισμός. Η διαφθορά εντοπίζεται στο επίκεντρο της σχέσης πολιτικής και κοινωνίας και παρουσιάζει άμεση συνάφεια με την έννοια της εξουσίας, γεγονός που καταδεικνύει τη διαχρονικότητα του φαινομένου. Ειδικότερα, οι αναφορές περί διαφθοράς εκκινούν από τις πρώτες ανθρώπινες κοινωνίες και συγκεκριμένα από τον πολιτισμό των Ασσυρίων, οι οποίοι αναφέρουν τη διαφθορά στον ποινικό τους κώδικα και την Αίγυπτο το 1300 π.Χ. όπου οι ιερείς με αρμοδιότητα την απόδοση δικαιοσύνης τιμωρούνταν με θανατική ποινή σε περίπτωση δωροδοκίας τους (Γιαλούρης, 2007). Οι διαστάσεις του φαινομένου και η σοβαρότητα των συνεπειών του απειλούν την αξιοπιστία των δημοκρατικών θεσμών και τη σταθερότητα της οικονομίας, ενώ δύναται να οδηγήσουν στη διάρρηξη του κοινωνικού δεσμού και των σχέσεων κράτους-κοινωνίας. Η έκταση και η συχνότητα περιστατικών διαφθοράς συχνά εισάγουν στη δημόσια συζήτηση την έννοια της «κουλτούρας της διαφθοράς», προκειμένου να αποτυπωθεί ότι η διαφθορά όχι μόνο αποτελεί συχνό φαινόμενο σε όλες τις πτυχές της δημόσιας σφαίρας αλλά ακόμα τείνει να θεωρείται στη συνείδηση της κοινωνίας ένας αποδεκτός τρόπος αλληλεπίδρασης στις σχέσεις κράτους-πολιτών. Μάλιστα, αν η παραπάνω θέση ενστερνίζεται από το σύνολο της κοινωνίας, γίνεται λόγος ακόμα και για «θεσμοποίηση/νομιμοποίηση της διαφθοράς».

Σε ακαδημαϊκό επίπεδο, ο προσδιορισμός της διαφθοράς φαίνεται να συγκεντρώνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον από τη δεκαετία του 1970 και ύστερα γεγονός που αποτυπώνεται στο αυξανόμενο πλήθος σχετικών επιστημονικών και βιβλιογραφικών αναφορών. Ο Philp (1997) προτείνει μια κατηγοριοποίηση των ορισμών της διαφθοράς σε τρεις κατηγορίες, τους ορισμούς: 1) του δημοσίου συμφέροντος, 2) της δημόσιας θέσης και 3) της αγοράς (Λάζος, 2005, σελ. 29). Ίσως ο σημαντικότερος ορισμό της πρώτης κατηγορίας αποδίδεται στο Friedrich (2002), σύμφωνα με τον οποίο η διαφθορά υπάρχει όταν ο έχων εξουσία όντας επιφορτισμένος με την εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων, όπως ο δημόσιος λειτουργός, μέσω χρηματικών ή άλλων μη νόμιμα

παρεχόμενων αμοιβών, παρακινείται σε δράσεις που ευνοούν όποιον παρέχει τις αμοιβές και κατά αυτόν τον τρόπο ζημιώνει τα συμφέροντα του δημοσίου (Λάζος, 2005, σελ. 33). Στην κατηγορία των ορισμών της δημόσιας θέσης, ο σημαντικότερος εκπρόσωπος είναι ο Nye (1967), ο οποίος ορίζει τη διαφθορά ως εκούσια συμπεριφορά, η οποία για διάφορους λόγους (οικονομικούς, κύρους κ.α.) αποκλίνει από τις εκ του νόμου οριζόμενες υποχρεώσεις ενός δημοσίου καθήκοντος, προκειμένου να βρει πεδίο εφαρμογής η ιδιωτική επιρροή (Γιαλούρης, 2007). Ο ανωτέρω ορισμός αποτέλεσε τη βάση για μεταγενέστερους ορισμούς στις συμβάσεις διεθνών οργανισμών και στα εθνικά δίκτυα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, με αποτέλεσμα η έννοια της δημόσιας θέσης να κατέχει κεντρική ρόλο στη σύγχρονη προσέγγιση του φαινομένου (Λάζος, 2005, σελ. 36). Τέλος, στους ορισμούς της αγοράς, εξέχουσα θέση παρουσιάζει αυτός που διατυπώνει ο Van Klaveren, κατά τον οποίο διαφθορά στοιχειοθετείται όταν *«υπηρέτης του δημοσίου καταχράται την εξουσία του, ώστε να επιτύχει πρόσθετο εισόδημα»* (Λάζος, 2005, σελ. 42). Τα κύρια σημεία των παραπάνω ορισμών επηρέασαν τη θεωρητική σκέψη και τους μεταγενέστερους μελετητές στην προσέγγιση που ακολούθησαν αναφορικά με τον προσδιορισμό της έννοιας της διαφθοράς.

Στην προσπάθεια ορισμού της διαφθοράς στη διεθνή βιβλιογραφία φαίνεται να υπάρχει μια γενική προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία στην έννοια της διαφθοράς μπορεί να συμπεριληφθεί κάθε συμπεριφορά που εκδηλώνεται με τη μορφή κατάχρησης δημόσιου αξιώματος (Λαμπροπούλου, 2005, σελ. 130). Ο Johnston (2000), αποτυπώνει τη συμφωνία του συνόλου των ορισμών για τη διαφθορά αναφορικά με την κατάχρηση δημόσιων ρόλων για προσωπικό όφελος, ενώ ο Langseth (2002) κάνει λόγο για κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικό σκοπό που παρακωλύει το δημόσιο συμφέρον. Κατά την Καλτσόγια-Τουρναβίτη (2005), διαφθορά είναι η χρήση δημόσιας εξουσίας κατά παράβαση του νόμου ή δημόσιου καθήκοντος ή απομάκρυνση από τους κανόνες της ηθικής με αντάλλαγμα χρηματικό κέρδος, ισχύ, ή κύρος προς όφελος ενός ατόμου ή ομάδας ατόμων. Τέλος, σύμφωνα με τους Heywood & Krastev (2006), η διαφθορά ορίζεται ως η κατάχρηση εξουσίας ή δημόσιας θέσης ή πηγής δύναμης για τον προσπορισμό παράνομου οφέλους.

Τη δεκαετία του 1970, γνωστοποιείται η υπόθεση δωροδοκίας ανώτατων κυβερνητικών στελεχών, καθώς και πολιτικών κομμάτων και αξιωματούχων σε χώρες όπως η Ιταλία, η Ολλανδία κ.α. από την αμερικανική εταιρεία Lockheed Aircraft Corporation, η οποία αποσκοπούσε στην αύξηση των πωλήσεων των αεροσκαφών της στις ανωτέρων χώρες (Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 1999). Οι Η.Π.Α. προχώρησαν σε

ποινικοποίηση (Foreign Corrupt Practices Act of 1977-F.C.P.A.), κάθε πράξης δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών. Τη δεκαετία του 1980, παρατηρήθηκε το φαινόμενο, οι υποψήφιοι επενδυτές στις αναπτυσσόμενες χώρες της Αφρικής και της Νότιας Αμερικής να ακολουθούν τις τακτικές χρηματισμού που αποτελούσαν κοινή πρακτική στις περιοχές αυτές, ενώ και η επόμενη δεκαετία (1990) στιγματίστηκε από περιστατικά διαφθοράς, με εξέχον αυτό στη γειτονική Ιταλία και την επιχείρηση των δικαστικών αρχών γνωστή ως «Καθαρά Χέρια», να αποκαλύπτει την εμπλοκή στελεχών κυβερνήσεων, πολιτικών κομμάτων, επιχειρήσεων και της μαφίας (Τσουδερού, 1998).

Τα παραπάνω γεγονότα επηρέασαν την κοινή γνώμη με αποτέλεσμα η έννοια της διαφθοράς να έρχεται στο επίκεντρο της δημόσιας συζήτησης και να εντάσσεται στις προτεραιότητες της ημερήσιας διάταξης των διεθνών οργανισμών, όπως ο Ο.Ο.Σ.Α., ο Ο.Η.Ε., το Συμβούλιο της Ευρώπης, η Παγκόσμια Τράπεζα, η Ε.Ε. αλλά και φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών, όπως η Μ.Κ.Ο., Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International). Οι ανωτέρω υπερεθνικοί οργανισμοί επιχείρησαν να προσδιορίσουν τον όρο της διαφθοράς, προκειμένου να καταστεί εφικτή μια προσπάθεια ευθυγράμμισης των εθνικών και υπερεθνικών πολιτικών, αφενός για τον εντοπισμό περιστατικών διαφθοράς και αφετέρου την αντιμετώπιση και καταπολέμησή τους.

Η υιοθέτηση και αποδοχή ενός κοινού ορισμού για τη διαφθορά συνιστά αναγκαίο προαπαιτούμενο για την επιτυχή σύγκλιση και συμπληρωματικότητα μεταξύ κρατών και υπερεθνικών οργανισμών στις πολιτικές αντιμετώπισης του φαινομένου. Στην περίπτωση της διαφθοράς, η οποία χαρακτηρίζεται από ρευστότητα στην ερμηνεία του περιεχομένου της ανάλογα με το θεσμικό, νομικό, κοινωνικό περιβάλλον στο οποίο νοηματοδοτείται, η υιοθέτηση ενός κοινώς αποδεκτού ορισμού καθίσταται αναγκαία και σχετίζεται άμεσα με τη φύση και τις μεθόδους μέτρησης της διαφθοράς. Για παράδειγμα, η ερμηνεία της διαφθοράς κατά έναν συγκεκριμένο τρόπο σε ένα κράτος, εντυπώνεται στη συνείδηση των πολιτών και εγγράφεται στην κοινωνική κουλτούρα της χώρας. Θεωρώντας ότι η έννομη τάξη ενός κράτους αποκρυσταλλώνει την κουλτούρα της κοινωνίας που κατοικεί εντός των ορίων του, γίνεται αντιληπτό ότι αναπόφευκτα οδηγούμαστε σε διαφορετικές ερμηνείες της διαφθοράς σε κάθε εθνικό νομικό σύστημα και άρα δημιουργούνται εστίες διαφθοράς, τα περιθώρια, δηλαδή, εκείνα –η «ευκαιρία» κατά το αντίστοιχο τρίγωνο της απάτης- για την ανάπτυξη συναφών συμπεριφορών. Παράλληλα, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος ανατροφοδότησης νομοθετικών κενών/«παραθύρων» αφού, δεδομένου ότι η

επικρατούσα μέθοδος μέτρησης⁸ της διαφθοράς βασίζεται στην αντίληψη, η αντίληψη σε κάθε κράτος για το τι συνιστά διαφθορά και άρα οι διαστάσεις της στη χώρα υπολογίζεται με διαφορετικά κριτήρια και άρα προκύπτουν σφάλματα μεθοδολογικής φύσεως που παράγουν διαφορετικά αποτελέσματα και αποσπασματικότητα στις προσπάθειες καταπολέμησής της. Λόγω των παραπάνω, ο ρόλος των διεθνών οργανισμών και των ευρωπαϊκών οργάνων στο συντονισμό των εθνικών πολιτικών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι κρίσιμος.

Η Διεθνής Διαφάνεια ορίζει τη διαφθορά ως την «κατάχρησης ανατιθέμενης εξουσίας προς ίδιον όφελος», το οποίο μπορεί να είναι οικονομικό, υλικό ή άυλο (π.χ. ικανοποίηση πολιτικών ή άλλους είδους φιλοδοξιών) (Transparency International, n.d.). Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία διατυπώνει έναν παρόμοιο ορισμό, η διαφθορά συνίσταται στην «κατάχρηση της δημόσιας θέσης για προσωπικό κέρδος» (World Bank, 1997, p. 8). Το 1997 υπεγράφη από τα κράτη-μέλη του Ο.Ο.Σ.Α. διεθνής σύμβαση περί καταπολέμησης της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων υπαλλήλων σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές⁹ (Ο.Ε.Κ.Δ., 1997) σε μια προσπάθεια ποινικοποίησης της διαφθοράς και προώθησης του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η υπογραφή της εν λόγω σύμβασης καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική για την αποτύπωση του αδικήματος της διαφθοράς σε θεσμικό κείμενο, ειδικά αν ληφθεί υπόψη η απουσία αδικήματος της διαφθοράς στον Π.Κ.¹⁰ (Κουκάκης, 2020). Μια δεκαετία αργότερα, ο Ο.Ο.Σ.Α. εξέδωσε λεπτομερή οδηγό για το νομικό περιεχόμενο της έννοιας της διαφθοράς (Ο.Ε.Κ.Δ., 2007), ενώ έγινε αναφορά στην ύπαρξη διαφόρων μορφών της¹¹ οι οποίες δεν λαμβάνουν χώρα αποκλειστικά στη δημόσια σφαίρα, αναδεικνύοντας το φαινόμενο και στις ιδιωτικές συναλλαγές. Αντίστοιχα, η Ε.Ε. κάνει λόγο για την πολιτική και οικονομική διάσταση της διαφθοράς. Η πρώτη αναφέρεται στη διαφθορά που εντοπίζεται ως πολιτικό φαινόμενο σε υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο, ενώ στην δεύτερη παρουσιάζεται ως φαινόμενο με οικονομικό χαρακτήρα σε συσχέτιση όμως με την άσκηση εξουσίας (χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων) (European Commission, 2014).

Ωστόσο, ο πιο πλήρης ορισμός της διαφθοράς, φαίνεται να αποτυπώνεται στο άρθρο 2 της Ευρωπαϊκής Αστικής Σύμβασης κατά της Διαφθοράς (C.O.E., E.T.S. No.

⁸ Για τρόπους μέτρησης της διαφθοράς, βλ. Ενότητα 1.5.

⁹ Κύρωση με το Ν. 2656/1998.

¹⁰ Στον Π.Κ. υπάρχει τυποποίηση του αδικήματος της δωροδοκίας, αλλά απουσιάζει η έννοια του αδικήματος της διαφθοράς.

¹¹ Για διάκριση των μορφών της διαφθοράς, βλ. Παράρτημα Α.

174/1999) που υπεγράφη το 1999 στο Στρασβούργο και ψηφίστηκε στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης.¹² Η Σύμβαση κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν. 2957/2001, «Κύρωση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα αστικού Δικαίου περί Διαφθοράς» και ως διαφθορά ορίζεται:

- i. *«Κάθε πράξη επιδίωξης, προσφοράς, παροχής ή αποδοχής, ευθέως ή πλαγίως,*
- ii. *παράνομης προμήθειας ή άλλου μη οφειλόμενου οφέλους,*
- iii. *που επηρεάζει την ομαλή άσκηση ενός λειτουργήματος ή την αναμενόμενη συμπεριφορά εκείνου που ωφελείται την παράνομη προμήθεια ή το μη οφειλόμενο όφελος ή την υπόσχεση ενός μη οφειλόμενου οφέλους»* (C.O.E., E.T.S. No 174/1999).

Η πληρότητα και η σημασία του εν λόγω ορισμού αποτυπώνεται στο γεγονός ότι η διαφθορά αποτελεί το σύνολο τριών συστατικών στοιχείων, των οποίων η σωρευτική ύπαρξη είναι αναγκαία προκειμένου να στοιχειοθετηθεί περίπτωση διαφθοράς. Με τον τρόπο αυτό η διαφθορά διακρίνεται από άλλες παρόμοιες επιλήψιμες ή παράνομες συμπεριφορές με τις οποίες συχνά -λανθασμένα- συγχέεται. Η παραπάνω διάκριση πέρα από θεωρητική/εννοιολογική σημασία έχει κυρίως πρακτική αξία, καθώς τα τρία συστατικά στοιχεία της διαφθοράς διευκολύνουν όλα τα στάδια αντιμετώπισης της και συγκεκριμένα την αναγνώριση, τον εντοπισμό, και κατ' επέκταση την καταστολή, ενώ αποτελούν και έναν οδηγό για την πρόληψη αυτής.

Επομένως, η διαφθορά αποτελεί συνειδητή συναλλαγή (ή απόπειρα συναλλαγής, ανεξαρτήτως επίτευξης συμφωνίας) μεταξύ δύο μερών από την οποία προκύπτει όφελος για τα δύο μέρη. Ο ως άνω ορισμός, συνεπώς, αναφέρει ότι η διαφθορά μπορεί να εκδηλωθεί όχι μόνο με την παροχή ή λήψη αλλά και την επιδίωξη (αίτηση) ή προσφορά με άμεσο ή έμμεσο τρόπο οποιουδήποτε οφέλους (υλικού ή άυλου) προκειμένου να επηρεάσει με μη νόμιμο τρόπο ενέργειες άλλου μέρους. Το ζήτημα που ωστόσο ανακύπτει αφορά το κατά πόσο είναι εφικτός ο εντοπισμός, η απόδειξη και άρα η καταγραφή μιας τέτοιας ενέργειας, ειδικά όσον αφορά την επιδίωξη, καθώς και οφέλη μη οικονομικού αντικειμένου. Σημαντικό στοιχείο αποτελεί ότι αυτό το όφελος είναι είτε μη οφειλόμενο (απουσία εκ του νόμου υποχρέωσης προσφοράς/παροχής/αποδοχής) είτε προμήθεια με παράνομο χαρακτήρα (ρητή εκ του νόμου απαγόρευση).

¹² Σ.τ.Ε. εφεξής.

Η σημασία της παραπάνω ερμηνείας αναφορικά με την έννοια της διαφθοράς, αποτυπώνεται και σε μεταγενέστερους ορισμούς, όπως του Ο.Η.Ε., ο οποίος στον Οδηγό που εκδόθηκε από το Αναπτυξιακό του Πρόγραμμα για την καταπολέμηση της διαφθοράς κάνει ιδιαίτερη αναφορά στην έννοια του προσωπικού οφέλους (υλικού ή μη) ως προϊόν κατάχρησης δημόσιας εξουσίας, δωροδοκίας (ενεργητικής-παθητικής), αλλά και εκβιασμού, νεποτισμού και αθέμιτης άσκησης επιρροής (United Nations, 2004).

Σε εγχώριο επίπεδο, και στους αρμόδιους για την καταπολέμηση της διαφθοράς φορείς, με δεδομένη και τη συμμετοχή της χώρας στους ανωτέρω διεθνείς οργανισμούς, φαίνεται να υπήρξε πλήρης αποδοχή και ευθυγράμμιση με τους ανωτέρω ορισμούς. Συγκεκριμένα, η τ. Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.) στις εκθέσεις τις αποδέχεται τον ορισμό της διαφθοράς ως κατάχρησης εξουσίας για προσπορισμό ιδιωτικού οφέλους υποστηρίζοντας ωστόσο τη διττή διάσταση της διαφθοράς η οποία αναπτύσσεται και εντός του ιδιωτικού τομέα, εκτός από το δημόσιο (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., 2016α). Επιπλέον, εντοπίζει τις δυσχέρειες της ακριβούς εννοιολόγησης του όρου, καθώς συμπεριλαμβάνει σωρεία διαφορετικών συμπεριφορών, γεγονός που αποτυπώνεται και στον πλήθος ορισμών που της έχουν αποδοθεί. Επιπροσθέτως, η τ. ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. σημειώνει την πολιτική αναγκαιότητα αντιμετώπισής της, καθώς έχει σημαντικό κοινωνικό αντίκτυπο και στοιχειοθετεί σημαντική απειλή για τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα, την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα των θεσμών, το κράτος δικαίου, την σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών, ενώ παράλληλα οδηγεί στην απαξίωση του πολιτικού συστήματος, της Δ.Δ. και στη διάβρωση του κοινωνικού ιστού. Στην οικονομική της διάσταση η διαφθορά αποτελεί εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη με βλαπτικές συνέπειες στην αγορά εργασίας, ενώ οδηγεί στην αύξηση της παραοικονομίας, τη νόθευση του ανταγωνισμού και την αποθάρρυνση των επενδύσεων (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., 2016α). Ο τ. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) σε Έκθεσή του επισημαίνει ότι *«διαφθορά θεωρείται οποιαδήποτε ποινικά κολάσιμη συμπεριφορά που ενέχει κατάχρηση δημόσιου αξιώματος ή ρόλου για την επίτευξη ιδιωτικού οφέλους»* (Γ.Ε.Δ.Δ., 2005). Στις Εκθέσεις του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου σημειώνεται η αναγκαιότητα περιορισμού της έκτασης του φαινομένου για την διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών και ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, ενώ τα κρούσματα της διαφθοράς χαρακτηρίζονται *«ως εκφυλισμός των θεμελιωδών αρχών και αξιών των σύγχρονων κοινωνιών»* (Σ.Ο.Ε.Ε., 2018, σελ.4).

Παρά τη δεδομένη ύπαρξη σύμπνοιας αναφορικά με την αναγκαιότητα θέσπισης και υιοθέτησης ενός κοινού ορισμού για τη διαφθορά και παρά τις σχετικές προσπάθειες υπερεθνικών και εθνικών οργανισμών, προς το παρόν διακρίνεται η αδυναμία υλοποίησης του εγχειρήματος. Η προβληματική που ανακύπτει σχετίζεται με την αμφισημία του όρου της διαφθοράς και τη ρευστότητα του περιεχομένου της αναλόγως του περιβάλλοντος εντός του οποίου αποκωδικοποιείται. Από τη μία εντοπίζονται συμπεριφορές που συνιστούν αξιόποινες πράξεις (π.χ. δωροδοκία) και από την άλλη κοινωνικά/ηθικά επιλήψιμες συμπεριφορές που δεν συνιστούν αδικήματα κατά τους κανόνες δικαίου και άρα με απροσδιόριστη ποινή (Λασκούμ, 2003). Το εύρος του όρου δημιουργεί σύγχυση στην χρήση του στην καθημερινότητα, ενώ ελλοχεύει ο κίνδυνος επικράτησης ενός «εννοιολογικού σχετικισμού» δεδομένου ότι ο κώδικας ηθικής και οι ποινικά αξιόποινες πράξεις, δηλαδή οι πόλοι μεταξύ των οποίων ισορροπεί η έννοια της διαφθοράς συνδέονται άρρηκτα με το περιβάλλον εντός του οποίου δημιουργούνται. Συνεπώς, το περιεχόμενο του όρου είναι πιθανό να νοηματοδοτείται διαφορετικά τόσο από χώρα σε χώρα, ανάλογα την νομική παράδοση και κουλτούρα, όσο και στην ίδια χώρα σε διαφορετικές ιστορικές συγκυρίες. Τα παραπάνω καταδεικνύουν την ανάγκη αποδοχής ενός ενιαίου-κοινού ορισμού, από το σύνολο των χωρών, καθώς το σύγχρονο περιβάλλον της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, της ανοιχτής οικονομίας και των ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων επανανοηματοδοτεί το ρόλο του κράτους στην αντιμετώπιση του φαινομένου. Οι σχέσεις διαφθοράς εξαπλώνονται πέρα από τα στενά όρια του κράτους. Λόγω των διεθνών διαστάσεων που έχει προσλάβει η διαφθορά τα μέτρα (νομοθετικά/διοικητικά) που λαμβάνονται στο εσωτερικό του αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσχέρειες υλοποίησης (Ρακιντζής, 2011) και συνεπώς καθίσταται αναγκαία η συνεργασία μεταξύ των χωρών.

1.4 Σχέση Διαφθοράς και Κακοδιοίκησης

Η διαφθορά λόγω του πλήθους ορισμών που της αποδίδονται συχνά συγχέεται με άλλες έννοιες, που σχετίζονται ή ευνοούν τη ανάπτυξή της, αλλά δεν συνιστούν τέτοια. Ενδεικτικά, ο Gardiner (2002) εντοπίζει δύο ανασταλτικούς παράγοντες που καθιστούν δυσχερή την υιοθέτηση ενός κοινού ορισμού και την διάκριση της έννοιας από άλλες συναφείς: πρώτον, το γεγονός ότι η διαφθορά εμπερικλείει πλήθος διακριτών συμπεριφορών που συνιστούν εκδηλώσεις της και δεύτερον ότι στα εθνικά δίκαια συναντώνται σημαντικές διαφοροποιήσεις στον τρόπο με τον οποίο επιχειρείται η αποτύπωση τη έννοιας. Μια συχνή σύγχυση που παρατηρείται τόσο στον καθημερινό

λόγο όσο και σε θεσμικά κείμενα και στη σχετική βιβλιογραφία εντοπίζεται στις έννοιες της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.

Ως κακοδιοίκηση ορίζεται κάθε ενέργεια ή παράλειψη που αντιβαίνει στις αρχές της χρηστής διοίκησης ή επιφέρει παράνομα ζημιά στο δημόσιο ή σε τρίτους (Γ.Ε.Δ.Δ., 2005, σελ. 193). Επιπροσθέτως, κακοδιοίκηση συνιστά η πλημμελής ή μη εκτέλεση υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους θεσμικού οργάνου ή την μη σύμφωνη με το νόμο ενέργεια του οργάνου αυτού. Κατά τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (2015), κακοδιοίκηση συνιστά η παράλειψη ενέργειας ενός δημόσιου οργάνου σύμφωνα με την αρχή που το διέπει. Χαρακτηριστικά παραδείγματα κακοδιοίκησης αποτελούν οι κάθε είδους αθέμιτες διακρίσεις, η μη δικαιολογημένη καθυστέρηση ή παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, η κατάχρηση εξουσίας, η άρνηση παροχής πληροφοριών, αλλά και περιπτώσεις όπως οι απαρχαιωμένες δομές λειτουργίας ενός οργανισμού.

Η διαφθορά και η κακοδιοίκηση συνυπάρχουν σε μεγάλο βαθμό εντός του κράτους με την μία να δημιουργεί συνθήκες εντός της οποίας αναπτύσσεται και αναπαράγεται η άλλη. Ωστόσο, η διαφθορά δεν πρέπει να ταυτίζεται με την κακοδιοίκηση και η διάκριση αυτή σχετίζεται με την νομική υπόσταση των δύο εννοιών. Παρά το γεγονός ότι δεν τυποποιείται στον Π.Κ. ποινικό αδίκημα διαφθοράς, εμφανίζεται ως παραγωγικό αίτιο στα ποινικά αδικήματα με τα οποία εκδηλώνεται συνιστώντας παράβαση νόμου και άρα αξιόποινες πράξεις, ενώ αντίθετα μια περίπτωση κακοδιοίκησης δεν συνιστά σε όλες τις περιπτώσεις και απαραιτήτως τέλεση παράνομης ή αξιόποινης πράξης (Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, 2012).

Παρά το γεγονός, ότι αποτελούν δύο διαφορετικές έννοιες και η κακοδιοίκηση δεν οδηγεί νομοτελειακά σε διαφθορά, η πρώτη δύναται να δημιουργήσει εστίες ανάπτυξης και αναπαραγωγής της δεύτερης. Η κακοδιοίκηση επιτρέποντας την ανάπτυξη και μεγέθυνση της διαφθοράς δημιουργεί τις συνθήκες καταστρατήγησης των αρχών που διέπουν τη λειτουργία της Δ.Δ. όπως αυτές της χρηστής διοίκησης, της νομιμότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας και φυσικά του δημοσίου συμφέροντος (Βενετσανοπούλου, 2014). Μια διαδικασία η οποία αναμένεται να οδηγήσει μακροπρόθεσμα στην μείωση της αποτελεσματικότητας, ποιότητας και αποδοτικότητας των θεσμών και της Δ.Δ., ειδικότερα.

1.5 Δείκτες μέτρησης Διαφθοράς

Ένα σημαντικό χαρακτηριστικό της διαφθοράς, δεδομένου του αξιόποινου χαρακτήρα των μορφών με τις οποίες εκδηλώνεται είναι η μυστικότητα υπό την οποία λαμβάνουν χώρα οι σχετικές δραστηριότητές της. Η μη ύπαρξη και αποδοχή ενός κοινού ορισμού, καθώς και η δυσκολία απόδειξής της, ειδικά στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει οικονομική συναλλαγή αποτελούν εμπόδιο στην συγκέντρωση αντιπροσωπευτικών στατιστικών στοιχείων για το μέγεθος της διαφθοράς. Ως ενδεικτικό παράδειγμα, παρατίθεται η περίπτωση που η διαφθορά εκδηλώνεται μέσω συμπεριφοράς νεποτισμού και αφορά ένα άυλο όφελος, όπως η ικανοποίηση επαγγελματικών φιλοδοξιών με τις εκατέρωθεν υψηλές αξιολογήσεις μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένου που δεν βασίζονται σε αξιοκρατικά κριτήρια κατόπιν συνειδητής συμφωνίας τους. Ένα άλλο σημαντικό εμπόδιο στην απόδειξη και άρα την καταγραφή της, προκύπτει στις περιπτώσεις που δεν ολοκληρώνεται η συναλλαγή αλλά υπάρχει απλώς επιδίωξη συναλλαγής, ενώ αντίστοιχες δυσχέρειες παρουσιάζει ο χρονικός προσδιορισμός της συναλλαγής. Για παράδειγμα η ευνοϊκή μεταχείριση του ενός μέρους μπορεί να πραγματοποιηθεί σε πολύ μεταγενέστερο χρόνο από το χρόνο της συναλλαγής, με αποτέλεσμα να καθίσταται δύσκολη η συσχέτιση των δύο πράξεων μεταξύ τους και άρα η απόδειξη της διαφθοράς.

Ένα επιπλέον στοιχείο της διαφθοράς που καθιστά δύσκολη την αποτύπωσή της είναι η «υπο-καταγραφή του εαυτού της». Μια δομή ή ένα κράτος που είναι «διεφθαρμένο» συνήθως αποφεύγει τη δημοσιοποίηση στοιχείων ή προβαίνει στην δημοσιοποίηση ψευδών/ανακριβών στοιχείων. Ακόμα η διαφθορά μπορεί να έχει διεισδύσει σε τέτοιο βαθμό, όπου οι αρμόδιες υπηρεσίες να αγνοούν την ύπαρξη της στο εσωτερικό τους. Όπως σημειώνει η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. (2016β), η απουσία ποσοτικών στοιχείων σε συνδυασμό με την απουσία σταθερής μεθοδολογίας, δυσχεραίνουν τη μέτρηση της διαφθοράς εντός αντικειμενικών κλιμάκων. Η μη ύπαρξη επαρκών στοιχείων για τη μελέτη του φαινομένου, αποτελεί και αιτία αναπαραγωγής του, καθώς παρατηρείται δυσχέρεια διαμόρφωσης της πραγματικής εικόνας του προβλήματος και άρα λήψης των αναγκαίων μέτρων.

Η πλέον διαδεδομένη μέθοδος μέτρησης της διαφθοράς έχει προταθεί από τη Διεθνή Διαφάνεια που μετράει σε ετήσια βάση για κάθε κράτος το Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς (Corruption Perceptions Index-C.P.I.). Ο C.P.I. αποτυπώνει την αντίληψη (perception-based method) για το μέγεθος της διαφθοράς μεταξύ της διοίκησης και της πολιτικής σε ένα κράτος. Η διαδικασία περιλαμβάνει τη συγκέντρωση ποσοτικών

στοιχείων που προκύπτουν από την συμπλήρωση ερωτηματολογίων από ειδικούς, τα αποτελέσματα των οποίων αποτυπώνονται εντός μιας εκατοντάβαθμης κλίμακας σε μια συνολική βαθμολογία (Γκολφινόπουλος, 2018). Στη συνέχεια, τα κράτη κατατάσσονται βάσει του C.P.I. σε μια συγκριτική αναλυτική λίστα (Transparency International, 2018).

Η Διεθνής Διαφάνεια έχει προτείνει τη χρήση άλλων δύο δεικτών, του Παγκόσμιου Βαρομέτρου για τη Διαφθορά (Global Corruption Barometer-G.C.B.) και του Δείκτη Δωροδοκίας διοικητικών παραγόντων (Bribe Payers Index-B.P.I.). Ο G.C.B. αποσκοπεί στην απεικόνιση της αντίληψης της κοινωνίας για το βαθμό διαφθοράς σε ένα κράτος μέσα από τη συμπλήρωση ερωτηματολογίων που απευθύνονται στο σύνολο των πολιτών. Ο B.P.I., εστιάζει στην «πλευρά της προσφοράς», εξετάζοντας μέσω ερωτηματολογίων την πρόθεση εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα σε συναλλαγές που συνιστούν διαφθορά (Γκολφινόπουλος, 2018).

Μάλιστα, σύμφωνα με τη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. (2016β), παρά τον υψηλό βαθμό υποκειμενικότητας των ανωτέρω δεικτών, αποτελούν την πλέον έγκυρη μέθοδο μέτρησης της διαφθοράς, με τα αποτελέσματα που παρουσιάζουν οι δείκτες ανά έτος να καταδεικνύουν το βαθμό αποτελεσματικότητας των αρμόδιων θεσμικών οργάνων.

Κεφάλαιο 2: Αντιμετώπισης της Απάτης και της Διαφθοράς σε εθνικό και διεθνές επίπεδο

2.1. Διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση και ο ρόλος του Κράτους στην καταπολέμησή της

Η άποψη ότι η διαφθορά βρίσκει πρόσφορο έδαφος για να αναπτυχθεί σε χώρες χωρίς ισχυρούς εγκατεστημένους θεσμούς και κανονιστικά συστήματα, όπως αυτές της Ασίας και της Αφρικής, δημιουργήθηκε εν πολλοίς βασισμένη στα μέχρι τότε δεδομένα τα οποία καταδείκνυαν ελάχιστα περιστατικά διαφθοράς στις ανεπτυγμένες χώρες της Δύσης. Η ανωτέρω θεώρηση πλαισιώθηκε από την άποψη ότι η ανάπτυξη διαφθοράς ευνοείται από την απορρύθμιση της οικονομίας (Koutsoukis, 2003). Η αναπτυξιακή προσέγγιση του φαινομένου της διαφθοράς, από την άλλη, περιγράφει τους δημόσιους λειτουργούς ως φορείς εκσυγχρονιστικών αξιών και δεδομένης της κατοχής από μέρους τους θέσεων εξουσίας και δυνατότητας επιρροής μέρους της κοινωνίας, παρουσιάζουν ροπή προς συμπεριφορές που στοιχειοθετούν διαφθορά (κατάχρηση εξουσίας, δωροληψία). Η εν λόγω προσέγγιση επέτεινε την πεποίθηση ότι «παρεμβατικό» κράτος και διοίκηση καταλήγουν νομοτελειακά σε διαφθορά. Συνεπώς, θεωρήθηκε ότι οι περιορισμένες αρμοδιότητες και παρεμβάσεις του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία θα έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση των περιστατικών διαφθοράς και προωθήθηκε ο ρυθμιστικός-εποπτικός ρόλος του κράτους.

Η επικράτηση της νέο-φιλελεύθερης οικονομικής θεώρησης και του New Public Management-N.P.M. ως παράγωγο αυτής, η ανάγκη για «μικρό» κράτος και διοίκηση προωθούσε ως στόχους της τελευταίας τα τρία “Es”, δηλαδή economy (οικονομικότητα), efficiency (αποδοτικότητα) και effectiveness (αποτελεσματικότητα). Το αίτημα για συρρίκνωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, αποκένωσης του κράτους και πλήρους απορρύθμισης της αγοράς, έφερε την απαξίωση της Δ.Δ. τόσο στη συνείδηση της κοινής γνώμης και της πολιτικής όσο και σε όρους χρηματοδότησης από τους κρατικούς προϋπολογισμούς. Η μείωση και η απαξίωση της Δ.Δ. συνοδεύτηκαν από μια εκτεταμένη απορρύθμιση (deregulation) και αποθεσμοποίηση (Βαβούρας & Τσιρής, 2011), δημιουργώντας μια προβληματική συμβιωτική σχέση ως προς τη διαφάνεια και τη λογοδοσία μεταξύ του σκοπού της διοίκησης, δηλαδή την προαγωγή του δημόσιου συμφέροντος και των πρακτικών του ιδιωτικού τομέα που προέτασσε το N.P.M. Ωστόσο, όπως σημειώνει ο Hood (1991), στην προσπάθειά του

να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες του γραφειοκρατικού μοντέλου, το N.P.M. οδήγησε σε αμφίβολα αποτελέσματα σε όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας στη λειτουργία της Δ.Δ. με την ανάπτυξη αναποτελεσματικών συστημάτων αναφοράς που είτε ευνόησαν την ανάπτυξη γραφειοκρατίας (πολυδαίδαλα συστήματα δεικτών μέτρησης), είτε οδήγησαν σε αμφίβολης ποιότητας δεδομένα και αναφορές. Μάλιστα, τα ανωτέρω δημιούργησαν συνθήκες αδιαφάνειας, εντός των οποίων δημιουργήθηκαν εστίες διαφθοράς με το δημόσιο συμφέρον να αποτελεί ενίοτε όχημα εκπλήρωσης προσωπικών επιδιώξεων και ικανοποίησης προσωπικών συμφερόντων.

Τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει η θέση του Bratsis (2003), κατά την οποία η ίδια η διαφθορά και η απειλή ανάπτυξής της ωθεί τα κράτη στην ανάπτυξη ισχυρής γραφειοκρατίας, προκειμένου να δομήσουν μηχανισμούς αναχαίτισης και ελέγχου της, ώστε να προσαρμοστούν σε ένα ταχέως μεταβαλλόμενο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Όπως, μάλιστα επισημαίνει ο Κουτσούκης (1998), η ανάπτυξη και έξαρση της διαφθοράς σχετίζεται με τη διαδικασία εκσυγχρονισμού του κράτους, καθώς δημιουργούνται δύο αντικρουόμενες τάσεις: μια μεταρρυθμιστική/εκσυγχρονιστική η οποία εκπροσωπείται από το πολιτικοοικονομικό και κοινωνικό επίπεδο και μια παραδοσιακή της οποίας φορείς αποτελούν οι δημόσιοι λειτουργοί, οι οποίοι ενίοτε χαρακτηρίζονται από «αντίσταση στην αλλαγή». Επιπλέον οι υπερ-φιλόδοξοι στόχοι που τίθενται από το πολιτικό επίπεδο στα πλαίσια της αύξησης της αποδοτικότητας εντείνουν την προαναφερθείσα σύγκρουση και την αμφισβήτηση της παραδοσιακής τάσης προς τη σκοπιμότητα των εκσυγχρονιστικών ιδεών με αποτέλεσμα η σύγκρουση πέρα από λειτουργικά χαρακτηριστικά να αποκτά και στοιχεία διαφορετικής ηθικής στους υποστηρικτές των δύο τάσεων (Scott, 2017). Έτσι, η ανάπτυξη διαφορετικών κωδικών ηθικής, η ανάπτυξη ισχυρής γραφειοκρατίας και αδιαφανών διαδικασιών ευνοεί την ανάπτυξη συμπεριφορών διαφθοράς.

2.2 Απάτη και Διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Εγγενή φαινόμενα, όπως η κακοδιοίκηση, η πολυνομία και η μη τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης, το συγκεντρωτικό μοντέλο λήψης αποφάσεων, η αδιαφάνεια, το πελατειακό σύστημα ως μέσο στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών, η διαφθορά, η απάτη και ο κομματικός χαρακτήρας σκιαγραφούν την εικόνα μιας «έντονης διοικητικής παθολογίας ή δυσλειτουργίας, η οποία ισοδυναμεί με γενικευμένη κρίση ικανότητας του διοικητικού συστήματος» (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 80).

Τα ανωτέρω συνθέτουν την εικόνα μιας αναποτελεσματικής διοίκησης που παρέχει αμφιβόλου ποιότητας υπηρεσίες και ενδεχομένως μη ικανής να υπηρετήσει τον ουσιαστικό σκοπό της, δηλαδή την προαγωγή του δημόσιου συμφέροντος και την εξυπηρέτηση του πολίτη. Οι αποτυχημένες προσπάθειες μεταρρύθμισης του 19^{ου} και 20^{ου} αιώνα δεν έδωσαν λύση στο πρόβλημα της διαφθοράς και της απάτης στο δημόσιο τομέα, αποτελώντας εμπόδιο στην εκσυγχρονιστική προσπάθεια της χώρας. Παρά τις ατελέσφορες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες το αίτημα αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα παρέμεινε διαχρονικό. Ο Βαρβαρέσος (2002) αναφέρεται στις παθογένειες της ελληνικής Δ.Δ., όπως την κακώς εννοούμενη γραφειοκρατία, τον υπερβολικά μεγάλο αριθμό δημόσιων υπαλλήλων και την απουσία ορθολογικής οικονομικής διαχείρισης. Ως λύση προτείνει την αναπροσαρμογή των μισθών του προσωπικού του δημόσιου τομέα, την αποκομματικοποίηση της διοίκησης, καθώς και την εγκαθίδρυση μιας κουλτούρας διαφάνειας μέσω της επιστράτευσης προσώπων εγνωσμένου κύρους για την εξασφάλιση της αμεροληψίας στη διεκπεραίωση των δημόσιων υποθέσεων.

Ο ισχνός χαρακτήρας της ιδιωτικής επιχειρηματικότητας και η επιχειρηματικότητα χαμηλής προστιθέμενης αξίας στη χώρα σε συνδυασμό με την υπερτροφία της Δ.Δ. κατέστησαν το κράτος βασικό πρωταγωνιστή στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού του, αποτελώντας κίνητρο δημιουργίας σχέσεων διαπλοκής της ιδιωτικής πρωτοβουλίας με τον κρατικό μηχανισμό, για την προώθηση των συμφερόντων της πρώτης. Ο έντονος κομματισμός σε όλες τις πτυχές της δημόσιας ζωής εκδηλώθηκε και στη Δ.Δ., με τη μορφή μιας «αποικιοποίησης» των δημόσιων υπηρεσιών με γνώμονα τα κομματικά συμφέροντα, γεγονός που ανατροφοδότησε την παραδοσιακή πελατειακή πρακτική (Κουτσούκης, 1998). Η στελέχωση των υπηρεσιών, μέσω αδιαφανών διαδικασιών απουσία αξιοκρατικών κριτηρίων σε συνδυασμό με τις αποτυχημένες προσπάθειες αναδιάρθρωσης της διοίκησης εγκλώβισαν την τελευταία σε ένα φαύλο κύκλο αναποτελεσματικότητας και χαμηλής προστιθέμενης αξίας. Τα ανωτέρω χαρακτηρίστηκαν από την επιδείνωση της επιχειρησιακής ικανότητας των δημόσιων φορέων και την αδυναμία εξυπηρέτησης του πολίτη που εν τέλει οδήγησαν στην απαξίωση του υπάρχοντος προσωπικού και κατ' επέκταση στη μερική απαξίωση του θεσμού της Δ.Δ. στη συνείδηση της κοινωνίας.

Τα παραπάνω δημιούργησαν πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη φαινομένων απάτης και διαφθοράς, τα οποία λόγω της φύσης τους δύναται να εξαπλωθούν σε όλες τις πτυχές του ιδιωτικού και δημόσιου βίου με αποτέλεσμα το ιδιωτικό συμφέρον να υπερκεράσει το δημόσιο διαβρώνοντας τη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών και

αδρανοποιώντας πλήρως τους μηχανισμούς της Διοίκησης για αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς. Μάλιστα, όπως αναφέρει ο Γ.Ε.Δ.Δ. στην έκθεσή του (2018), ο ρυθμός ανάπτυξης των πρακτικών διαφθοράς και απάτης είναι μεγαλύτερος από τον αντίστοιχο βαθμό εξέλιξης των θεσμών αντιμετώπισής τους. Τα φαινόμενα αυτά σε μεγάλο βαθμό αντιμετωπίστηκαν στην συνείδηση της κοινωνίας ως ανεκτές συμπεριφορές υπό το μανδύα μιας ιδιότυπης «κανονικότητας», προσδίδοντας στην απάτη και τη διαφθορά ένα συστημικό χαρακτήρα. Αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν να γίνεται λόγος για εγκαθίδρυση μιας «κουλτούρας διαφθοράς και απάτης» στην ελληνική Δ.Δ. αποτελώντας σημαντικό εμπόδιο στην εναρμόνιση της με τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό διοικητικό χώρο. Η γραφειοκρατική διοίκηση, οι απαρχαιωμένες δομές/διαδικασίες, τα σημεία άμεσης επαφής με τον πολίτη που συνιστούν εστίες διαφθοράς, το αίσθημα ατιμωρησίας, καθώς και οι τεράστιες διαστάσεις που προσέλαβε το φαινόμενο με αποτέλεσμα να καταστεί κοινή συνείδηση αποτελούν αιτίες εμφάνισης και αναπαραγωγής της διαφθοράς στην ελληνική Διοίκηση οδηγώντας στην κατάλυση της νομιμότητας, την υπονόμηση των θεσμών, τη μείωση των δημόσιων εσόδων και την αλλοίωση του κώδικα ηθικής των δημόσιων λειτουργών. Παράλληλα, η έλλειψη/ανεπάρκεια εσωτερικών ελέγχων, η απουσία κώδικα δεοντολογίας και κανονισμού λειτουργίας, η έλλειψη εκπαίδευσης του προσωπικού αναφορικά με την απάτη και τη διαφθορά και τους δείκτες απάτης/διαφθοράς (“red flags”)¹³ και η απουσία ενός ολοκληρωμένου προγράμματος πρόληψης αποτελούν ευκαιρίες για την εκδήλωση των δύο φαινομένων και παράλληλα αιτίες για την αναπαραγωγή και μεγέθυνσή τους.

Η παγκόσμια οικονομική κρίση και οι έντονες συνέπειες της στην χώρα ανέδειξαν κατά τρόπο που δεν επιδέχεται αμφισβήτησης τις χρόνιες παθογένειες της ελληνικής Δ.Δ. Η επίτευξη των στόχων του εκσυγχρονισμού, της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και ποιότητας της Δ.Δ. προϋποθέτει μεταξύ άλλων την αποτελεσματική αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς. Η επανανοηματοδότηση του ρόλου του κράτους και η μετάβαση από το μοντέλο ενός συγκεντρωτικού κράτους σε ένα κράτος-στρατηγείο (Μιχαλόπουλος, 2003) με επιτελικό ρόλο αναντίρρητα συμπαρασύρει και την αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα προς την ανάλογη κατεύθυνση.

¹³ “Red flags”: το σύνολο περιστάσεων που είναι ασυνήθιστες στη φύση τους ή διαφέρουν από τις κανονικές δραστηριότητες. Η ύπαρξη τους δεν αποδεικνύει απαραίτητα την ύπαρξη διαφθοράς/απάτης, ωστόσο συνιστά περίπτωση που χρήζει διερεύνησης από τα στελέχη ενός οργανισμού (Κουκάκης, χ.χ.).

Το 2012, όταν και άλλαξε η μέθοδος υπολογισμού του C.P.I. προκειμένου να διευκολύνεται η σύγκριση μεταξύ των κρατών, η Ελλάδα βρισκόταν στην τελευταία θέση ανάμεσα στα κράτη της Ε.Ε. (Transparency International, 2012).¹⁴ Σύμφωνα με τα στοιχεία η έκταση φαινομένων διαφθοράς στο δημόσιο τομέα υπερβαίνει κατά το ήμισυ την αντίστοιχη στον ιδιωτικό τομέα (Πρόντζας, 2013). Η χώρα προχώρησε στη σύσταση ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου, στην προσπάθειά της να αντιμετωπίσει τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα (Βενετσανοπούλου, 2014) με προεξέχοντα:

1. το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Ν. 3074/2002), με αρμοδιότητα το συντονισμό της εθνικής πολιτικής για τη διαφθορά στο δημόσιο και της δράσης των επιμέρους Ελεγκτικών Σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης με κύριο έργο την πρόληψη και καταστολή του φαινομένου.
2. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) (Ν. 2477/1997), ως όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δ.Δ.
3. Το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.) ως ειδικό ελεγκτικό κλάδο του Υπουργείου Οικονομικών (Ν. 2343/1995).
4. Το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) (Ν.2920/2001) με αρμοδιότητες σε θέματα υγείας.
5. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.) (Ν. 2671/1998), για τον εσωτερικό έλεγχο των υπηρεσιών μεταφορών και επικοινωνιών.
6. Το Σώμα Επιθεώρησης Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.) (Ν. 1418/1984) για τη διενέργεια επιθεωρήσεων των δημοσίων έργων.
7. Το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.) (Ν. 2639/1998) με αποστολή τον έλεγχο της τήρησης της εργατικής νομοθεσίας.

Ακόμα, ειδικής αναφοράς χρήζει η σύσταση της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. που συστάθηκε με το Ν.4320/2015 στα πλαίσια του Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας Ελλάδας-Ο.Ο.Σ.Α., με αρμοδιότητα την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., 2018α). Παράλληλα η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. είχε αρμοδιότητα την αναθέωση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς¹⁵ «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ» που

¹⁴ Βλ. εντός Παραρτήματος ΣΤ, πίνακα Π.1.

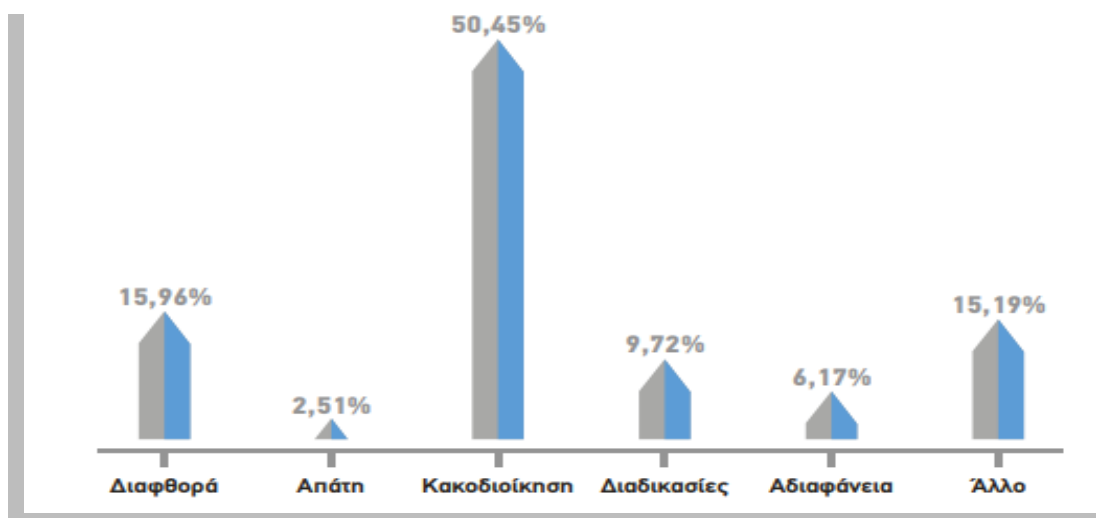
¹⁵ Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. εφεξής.

εκδόθηκε από τη Γενική Γραμματεία Διαφάνειας, ενώ ανέλαβε την κατάρτιση του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. των περιόδων 2015-2018 και 2018-2021.

Με το Ν.4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος», ιδρύεται ως Ανεξάρτητη Αρχή, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), με ταυτόχρονη κατάργηση πέντε βασικών ελεγκτικών σωμάτων¹⁶ και της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., με το σύνολο των αρμοδιοτήτων τους να περιέρχονται στην πρώτη. Σκοπός της Ε.Α.Δ. είναι: α) η ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων και δημόσιων οργανισμών και β) η πρόληψη, αποτροπή και αντιμετώπιση των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών (Ε.Α.Δ., 2020α). Το έργο της διαρθρώνεται σε τρεις επιχειρησιακούς πυλώνες: τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών, την εκπόνηση πολιτικών πρόληψης, ακεραιότητας και λογοδοσίας και την υλοποίηση δράσεων ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη Δ.Δ.(Ε.Α.Δ., 2020α).

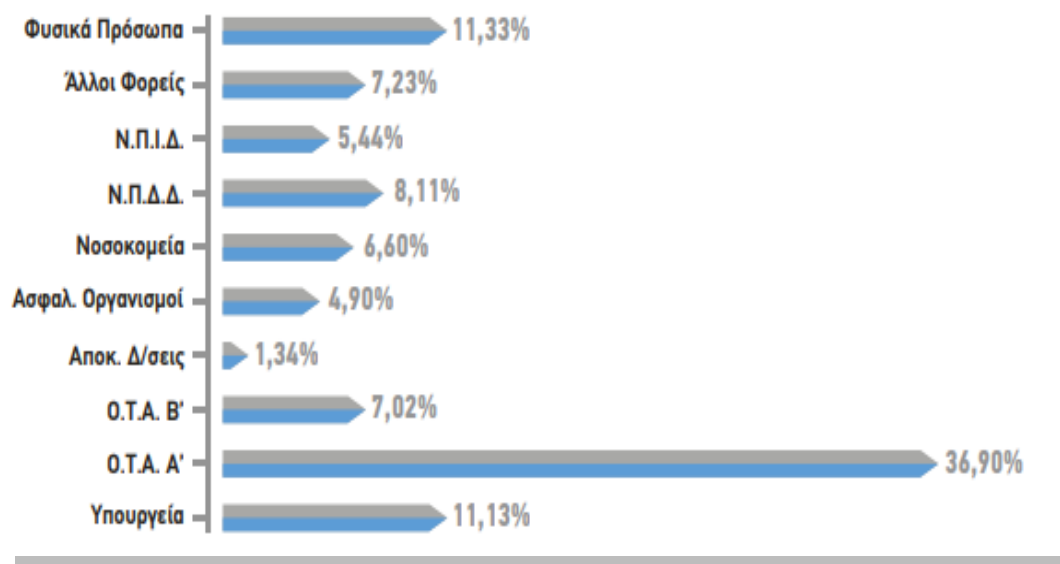
Η απάτη και η διαφθορά χαρακτηρίζονται από μυστικότητα και δυσκολία αποκάλυψης με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερής η διαμόρφωση μιας πλήρους εικόνας για το μέγεθός τους. Ωστόσο παρότι η Αρχή είναι νεοσύστατη, μέσω των δεδομένων που συγκεντρώνει και διατηρεί επιχειρείται η αποτύπωση μιας ενδεικτικής εικόνας των δύο φαινομένων στη ελληνική Δ.Δ. μέσω των ακόλουθων διαγραμμάτων. Ειδικότερα, παρατίθενται η κατανομή των καταγγελιών πολιτών που υποδέχεται η Ε.Α.Δ. για παρατυπίες ανά δυσλειτουργία (Διάγραμμα 1), ανά φορέα αναφοράς (Διάγραμμα 2) και οι διαπιστώσεις των εκθέσεων ελέγχου που διεκπεραιώνει (Διάγραμμα 3). Οι καταγγελίες για διαφθορά συγκεντρώνουν το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό, ενώ οι περισσότερες καταγγελίες αφορούν τους Ο.Τ.Α., γεγονός που σχετίζεται με το πλήθος τους, το εύρος των αρμοδιοτήτων τους και την εγγύτητα στον πολίτη.

¹⁶Γραφείο Γ.Ε.Δ.Δ., Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., Σ.Ε.Υ.Υ.Π., Σ.Ε.Δ.Ε. και το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.



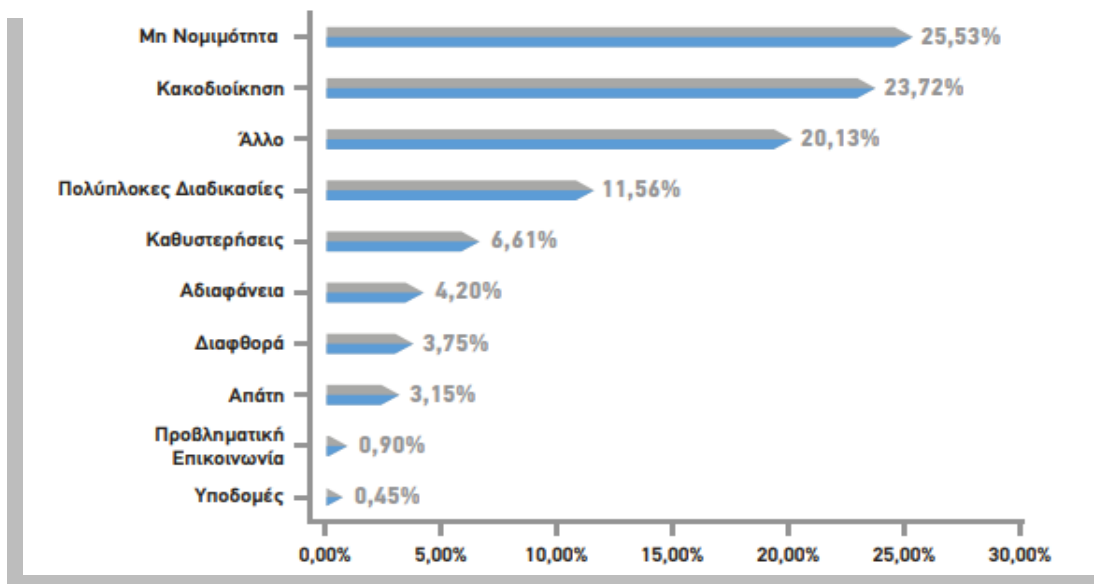
Διάγραμμα 1: Κατανομή των καταγγελιών ανά παρατυπίες/δυσλειτουργίες.

Πηγή: Ε.Α.Δ., 2020α.



Διάγραμμα 2: Κατανομή των καταγγελιών για παρατυπίες ανά φορέα αναφοράς τους.

Πηγή: Ε.Α.Δ., 2020α.



Διάγραμμα 3: Κατανομή των εκθέσεων ελέγχου ανά κατηγορία διαπιστώσεων.

Πηγή: Ε.Α.Δ., 2020α.

Η Ε.Α.Δ., διαδεχόμενη την ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. έχει οριστεί παράλληλα, ως υπεύθυνος φορέας για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. στην Ελλάδα, το οποίο διαρθρώνεται σε τέσσερις πυλώνες:

1) **Τομεακή πρόληψη της διαφθοράς** αποσκοπώντας στη μείωση των κινδύνων της διαφθοράς σε συγκεκριμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης, όπως της υγείας, του φορολογικού συστήματος, των δημόσιων οικονομικών και των δημόσιων συμβάσεων σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα.

2) **Ακεραιότητα στη Δημόσια Διοίκηση** καθιερώνοντας ένα ολοκληρωμένο εθνικό σύστημα δημόσιας ακεραιότητας εντός του οποίου οι δημόσιοι λειτουργοί θα εκπληρώνουν τα καθήκοντα τους και έναν αποτελεσματικό μηχανισμό προστασίας των καταγγελλόντων προάγοντας την ακεραιότητα στο δημόσιο τομέα και ενισχύοντας την εμπιστοσύνη του κοινού. Ειδικότερα, στοχεύει στην αναμόρφωση του συστήματος καταγγελιών για την προάσπιση των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος λαμβάνοντας υπόψη τη διεθνή εμπειρία και πρακτικές (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., 2018β). Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers), συμβάλλουν στην αποκάλυψη περιστατικών διαφθοράς χωρίς να εμπλέκονται οι ίδιοι σε αυτά, αναλαμβάνοντας συχνά υψηλό προσωπικό ρίσκο, καθώς είναι ευάλωτοι σε αντίποινα (retaliation) παντός είδους που κυμαίνονται από στιγματισμό, απόλυση, δυσμενή μετακίνηση, καταγγελία έως απειλές κατά ζωής. Κατά συνέπεια, είναι εύλογο ότι η επαρκής προστασία των whistleblowers από τους κινδύνους αντεκδίκησης θα προωθήσει και θα διευκολύνει τον αποτελεσματικό

εντοπισμό της διαφθοράς, ενώ παράλληλα θα διευκολύνει τη λογοδοσία (Κουκάκης, 2020). Η προστασία των μαρτύρων δημόσιου συμφέροντος συνεπάγεται την προστασία της ροής της πληροφορίας, η οποία αποτελεί σημαντικό στοιχείο για πρακτικές με δυσκολία αποκάλυψης όπως η διαφθορά.

3) **Ενίσχυση της Συνεργασίας και Συντονισμού στο Δημόσιο Τομέα**, καθώς για την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτείται μια ολιστική στρατηγική, δεδομένου ότι ανάλογες προσπάθειες έχουν αποτύχει λόγω του ανεπαρκούς συντονισμού μεταξύ των φορέων. Οι δράσεις της Αρχής στοχεύουν στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ήδη υπαρχουσών δομών, μέσω παροχής τεχνογνωσίας και συμβουλευτικών υπηρεσιών. Παράλληλα επιδιώκεται η εμβάθυνση της συνεργασίας με τους φορείς της Δ.Δ. με την υπογραφή σειράς μνημονίων συνεργασίας. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται το θεσμικό πλαίσιο επιθεώρησης και ελέγχου των οικονομικών εγκλημάτων και καταπολέμησης της διαφθοράς. Αφορά δράσεις, όπως ρυθμίσεις απέναντι στην άσκηση επιρροής από ομάδες συμφερόντων (lobbying) και τη σύγκρουση συμφερόντων δημόσιων αξιωματούχων, οι οποίες έχουν συμπεριληφθεί στην πρόταση για υποστήριξη από τον Χρηματοδοτικό Μηχανισμό του Ευρωπαϊκού Οικονομικού χώρου-Ε.Ο.Χ. στο πλαίσιο του προγράμματος «Good Governance, Accountable Institutions, Transparency» (Ε.Α.Δ., 2020α).

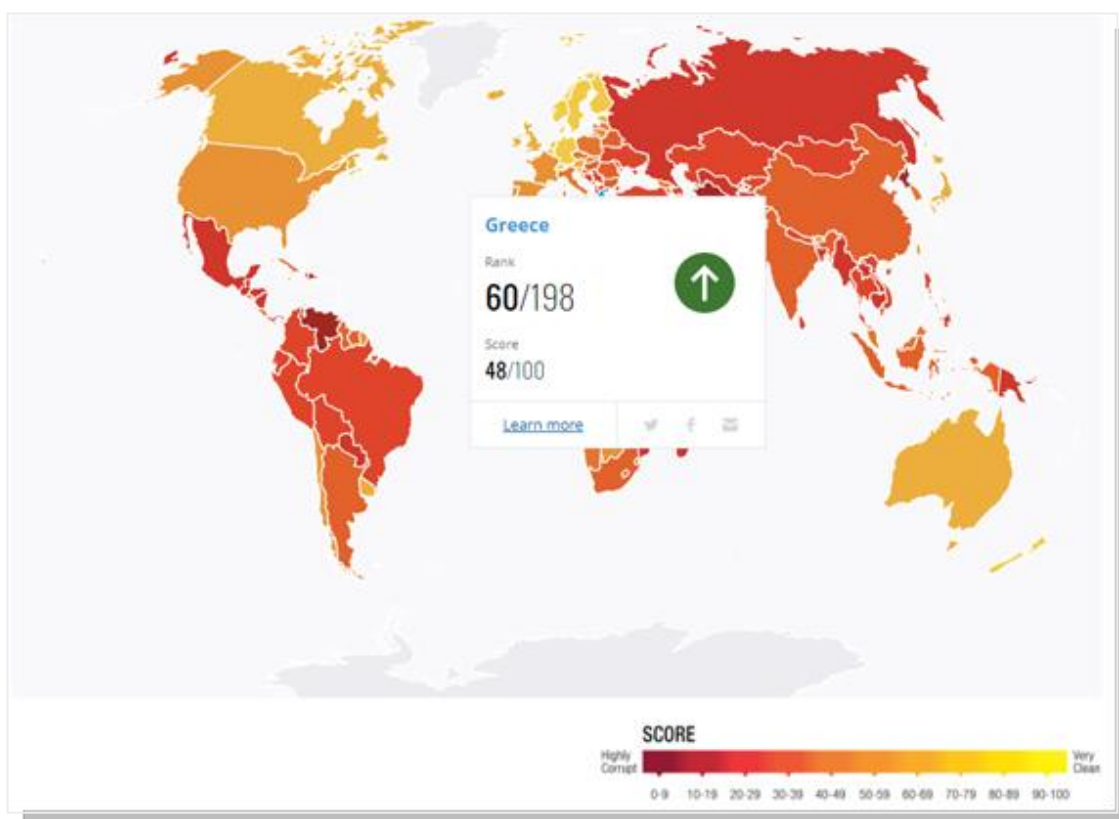
4) **Εκπαίδευση και Ευαισθητοποίηση του Κοινού**, αναλαμβάνοντας σχετικές δράσεις για την ανάδειξη των συνεπειών της διαφθοράς και της απάτης και την εγκαθίδρυση μιας κουλτούρας μη ανοχής τους, προκειμένου το σύνολο των πολιτών να αποτελέσουν κοινωνούς της προσπάθειας εντοπισμού και καταστολής τους. Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης-Ε.Κ.Δ.Δ.Α. είχε ενεργό ρόλο υλοποιώντας σειρά εκπαιδευτικών προγραμμάτων σε θέματα διαφθοράς με στόχο την επιμόρφωση των στελεχών του δημόσιου τομέα και την απόκτηση γνώσεων και δεξιοτήτων για την αντιμετώπιση φαινομένων απάτης και διαφθοράς.¹⁷

Η Ε.Α.Δ. λόγω του θεσμικού της ρόλου αναφορικά με την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς, συμμετέχει και εκπροσωπεί την Ελλάδα στις διαδικασίες αξιολόγησης από υπερεθνικούς οργανισμούς για την εφαρμογή συστάσεων που απορρέουν από τις διεθνείς συμβάσεις που έχει κυρώσει η χώρα. (Ε.Α.Δ., 2020α). Παράλληλα μέσω των στελεχών της εκπροσωπεί τη χώρα σε διεθνή fora και πλατφόρμες ανταλλαγής τεχνογνωσίας ενισχύοντας την παρουσία της ελληνικής Δ.Δ.

¹⁷ Το 2019, το ΙΝ.ΕΠ.-Ε.Κ.Δ.Δ.Α. διοργάνωσε 49 επιμορφωτικά προγράμματα για θέματα απάτης και διαφθοράς, με επιμόρφωση 1.003 δημοσίων υπαλλήλων.

στο διεθνές στερέωμα. Η ίδρυση της Αρχής συμβάλλει στην ενίσχυση του δεσμού της χώρας με τους διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς, ενώ το ίδιο το γεγονός της ίδρυσής της συνιστά αποτέλεσμα συστάσεων και εκθέσεων υπερεθνικών οργανισμών προς την Ελλάδα για την ύπαρξη ενός ανεξάρτητου θεσμικού οργάνου, το οποίο μάλιστα θωρακίστηκε νομικά υπό το μανδύα της ανεξάρτητης αρχής. Η σύσταση της Ε.Α.Δ. αποδεικνύει την δέσμευση της χώρας αναφορικά με την υλοποίηση των προτάσεων των διεθνών οργανισμών, ενώ η θεσμική θωράκιση που σήμανε η διαδοχή της Γενικής Γραμματείας από μια Ανεξάρτητη Αρχή ενδεχομένως να αποτυπώνει και την αναβάθμιση της καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς στην εθνική ημερήσια διάταξη.

Μάλιστα, προς επίρρωση των παραπάνω, ενδεικτικό είναι ότι παρά την πρόσφατη σύσταση της Αρχής ο αντίκτυπος των μεταρρυθμίσεων που υλοποιήθηκαν στο β' εξάμηνο του 2019 για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με σημαντικότερη εξ αυτών την ίδρυση της Ε.Α.Δ., αποτυπώνεται στην έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας για τον C.P.I.-2019, όπου η Ελλάδα βρέθηκε στην 60^η θέση (Εικόνα 3) σημειώνοντας άνοδο 7 θέσεων σε σχέση με την επίδοση του προηγούμενου έτους (Ε.Α.Δ., 2020α).

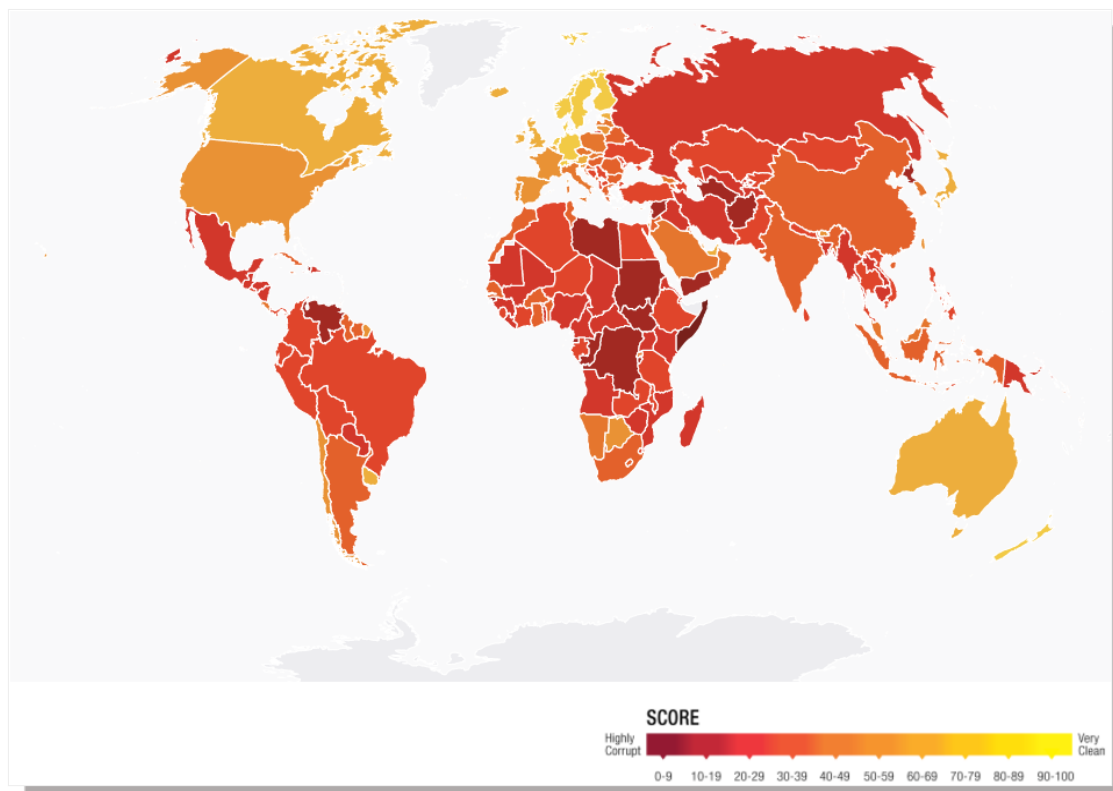


Εικόνα 3: Η κατάταξη και η βαθμολογία της Ελλάδας στον C.P.I. για το 2019.

Πηγή: Transparency International, 2019.

2.3 Απάτη και Διαφθορά σε υπερεθνικό επίπεδο

Ο παγκόσμιος χαρακτήρας των φαινομένων της απάτης και της διαφθοράς, καθώς και οι ταχείες εξελίξεις καθιστούν δυσχερή την έγκαιρη προσαρμογή των κρατών στις νέες προκλήσεις που ανακύπτουν και συνεπώς δυσχεραίνουν την αποτελεσματική αντιμετώπιση τους. Αντιπροσωπευτική του παγκόσμιου χαρακτήρα της διαφθοράς είναι η ακόλουθη εικόνα στην οποία αποτυπώνεται το επίπεδο διαφθοράς κάθε χώρας βάσει του C.P.I. (Εικόνα 4).



Εικόνα 4: Παγκόσμιος Χάρτης αποτύπωσης της διαφθοράς με βάση τον C.P.I. για το 2019.

Πηγή: Transparency International, 2019.

Διακρίνεται, λοιπόν, πως το φαινόμενο εκδηλώνεται με διαφορετική ένταση και έκταση σε κάθε χώρα και μάλιστα σε βαθμό ανάλογο με την φάση της αναπτυξιακής διαδικασίας στην οποία βρίσκεται με καθολικά επιζήμιες συνέπειες. Επιπλέον, η πολυπλοκότητα των διεθνών συναλλαγών και αλληλεπιδράσεων μεταξύ των κρατών, καθώς και η πολυμελής άσκηση εξουσίας εντός ενός συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, καθιστά αναγκαία την «πολύμορφη διακρατική συνεργασία» (Βενετσανοπούλου, 2014, σελ. 48). Η διαφορετικότητα των εθνικών νομικών και κανονιστικών συστημάτων εντός ενός περιβάλλοντος εμβάθυνσης και διεύρυνσης της διακρατικής συνεργασίας και άρα αυξανόμενης εξάρτησης μεταξύ των χωρών, συνιστά

σημαντικό εμπόδιο στη συντονισμένη αντιμετώπιση της διαφθοράς και της απάτης. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με τις διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις και δράσεις είναι υπεύθυνα για τη δημιουργία νομικών κενών/«παραθύρων» δυσχεραίνοντας το έργο των διεθνών υπηρεσιών παρακολούθησης και ελέγχου, με αποτέλεσμα την παρείσφρηση συμπεριφορών απάτης και διαφθοράς.

Άλλωστε, στο νέο παγκοσμιοποιημένο οικονομικο-πολιτικό οικοσύστημα της ανοικτής οικονομίας, η διεθνής συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των κρατών μέσω της συμμετοχής τους σε διεθνείς οργανισμούς φαντάζει ως αναγκαία λύση για την εκπόνηση ολιστικών στρατηγικών και αποφυγή κατακερματισμένων προσπαθειών με δυσανάλογο κόστος και αμφίβολα αποτελέσματα. Η δυνατότητα που παρέχεται για συμμετοχή σε διεθνή fora, πλατφόρμες ανταλλαγής τεχνογνωσίας, δεδομένων και καλών πρακτικών αποτελούν σημαντικά όπλα στη φαρέτρα των κρατών στη θωράκιση απέναντι στην απάτη και τη διαφθορά. Ειδικότερα, η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ κρατών και αρμόδιων εθνικών υπηρεσιών χαρακτηρίζεται ζωτικής σημασίας αφού για την αντιμετώπιση παράνομων πρακτικών με έντονα στοιχεία μυστικότητας και δυσκολίες αποκάλυψης, η διασφάλιση της ροής της πληροφορίας είναι κρίσιμη. Η ύπαρξη συγκάλυψης από την πλευρά των κρατικών λειτουργών, η απροθυμία των αρμόδιων οργάνων για αποτελεσματική δράση και η έλλειψη τεχνογνωσίας καθιστούν την ίδρυση ειδικευμένων υπερεθνικών ελεγκτικών υπηρεσιών με αποστολή την αντιμετώπιση τέτοιων φαινομένων απαραίτητο θεσμικό μέσο (Ρακιντζής, 2011) για την ολιστική αντιμετώπιση των δύο φαινομένων. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού η Ελλάδα και πλήθος κρατών έχουν συνάψει σχετικές συμβάσεις, για την ανάπτυξη μηχανισμών ελέγχου της δράσης της Δ.Δ., όπως ελεγκτικά σώματα και ανεξάρτητες αρχές. Η σύναψη διεθνών συμβάσεων που οδηγεί στον εναρμονισμό των εθνικών δικαίων και η σύσταση μηχανισμών ελέγχου συνιστούν το σημαντικότερο βήμα για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς (Kaiser, 2005).

Οι σημαντικότερες πρωτοβουλίες σε διεθνές επίπεδο εκκινούν με τη Παγκόσμια Συνδιάσκεψη κατά της Διαφθοράς (1983), στην οποία πραγματεύτηκαν ζητήματα διακυβέρνησης και αντιμετώπισης του φαινομένου. Το 1997 υπεγράφη η Σύμβαση του Ο.Ο.Σ.Α. «για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές»,¹⁸ η οποία αποτέλεσε την πρώτη διεθνή

¹⁸ Κύρωση με το Ν. 2656/1998.

προσπάθεια αντιμετώπισης¹⁹ της διαφθοράς και προέβλεπε νομικώς δεσμευτικά πρότυπα για την «ενεργητική δωροδοκία».

Σε επίπεδο Ηνωμένων Εθνών,²⁰ το 1996 ψηφίστηκε ο Διεθνής Κώδικας Δεοντολογίας των Δημόσιων Λειτουργών (United Nations, 1996) με τον οποίο θεσπίστηκαν κανόνες δεοντολογίας για την προάσπιση της διοικητικής ηθικής των δημόσιων υπαλλήλων και την αντιμετώπιση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα (Βενετσανοπούλου, 2014, σελ. 50). Η Γενική Συνέλευση των Η.Ε. αναγνώρισε την ανάγκη κατάρτισης μιας διεθνούς Σύμβασης κατά του Οργανωμένου εγκλήματος, όπου κάθε κράτος θα προέβαινε στην υιοθέτηση των αναγκαίων νομοθετικών μέτρων για την πρόληψη και ποινικοποίηση της διαφθοράς στους δημόσιους υπαλλήλους (United Nations, 2000). Το 2003, η Γενική Συνέλευση ενέκρινε με το ψήφισμα 58/4 της 31^{ης} Οκτωβρίου τη Σύμβαση των Η.Ε. κατά της Διαφθοράς (The United Nations Convention against Corruption–U.N.C.A.C.)²¹ (United Nations, 2004), και αποτελεί την πρώτη παγκόσμια κλίμακας προσπάθεια για κοινή αντιμετώπιση της διαφθοράς. Η U.N.C.A.C. περιλάμβανε μέτρα για την πρόληψη της δωροδοκία εθνικών και αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών, ενώ επεκτεινόταν και στις πράξεις δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα.

Σε επίπεδο Ε.Ε., υπεγράφη το 1995 η Σύμβαση «*σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*»,²² η οποία θέσπιζε δεσμευτικές διατάξεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και των οικονομικών εγκλημάτων. Στις 26/5/1997 υπεγράφη η «*Σύμβαση περί καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*»,²³ κατά την οποία τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να θεσπίσουν αποτρεπτικές/αποτελεσματικές ποινές για περιπτώσεις δωροδοκίας κοινοτικού ή εθνικού δημόσιου υπαλλήλου ανεξαρτήτως αν προκαλείται από τη δράση του κίνδυνος βλάβης των συμφερόντων των Κοινοτήτων (Αργυροηλιόπουλος, 2006).

Στον ευρωπαϊκό χώρο, το Συμβούλιο της Ευρώπης προέβλεψε, την εκπόνηση ενός Διεθνούς Κώδικα Συμπεριφοράς των δημόσιων υπαλλήλων της Κοινότητας κατά της διαφθοράς (Βενετσανοπούλου, 2014, σελ. 58), η οποία υπεγράφη το Μάιο του 1997. Λίγους μήνες αργότερα, το Νοέμβριο του ίδιου έτους η Επιτροπή Υπουργών του Σ.τ.Ε.

¹⁹ Υπεγράφη από 34 κράτη-μέλη του Ο.Ο.Σ.Α.

²⁰ Η.Ε. εφεξής.

²¹ Κύρωση με το Ν. 3666/2008.

²² Κύρωση με το Ν.2803/2000.

²³ Κύρωση με 2802/2000.

υιοθέτησε Είκοσι (20) Θεμελιώδεις-κατευθυντήριες Αρχές κατά της διαφθοράς²⁴ (Ράικος, 2006), ενώ το 1998 συμφωνήθηκε η κοινή δράση Σ.τ.Ε. και Ο.Ο.Σ.Α. Οι δύο σημαντικότερες συμβάσεις, ωστόσο, υπεγράφησαν στο Στρασβούργο το 1999. Η Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Σ.τ.Ε. για τη διαφθορά (C.O.E., E.T.S. No. 173/1999), στις 27/1/1999, και η Σύμβαση για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς (C.O.E., E.T.S. No. 174/1999),²⁵ στις 4/11/1999, υποχρέωναν τα κράτη-μέλη να καταστήσουν αξιόποινη την ενεργητική και παθητική δωροδοκία των εθνικών και αλλοδαπών δημόσιων υπαλλήλων. Παράλληλα, οι εν λόγω συμβάσεις χαρακτηρίζονταν από εντονότερο βαθμό δεσμευτικότητας για τα κράτη, καθώς τα τελευταία με την κύρωσή της αναγνώριζαν επίσημα ότι η διαφθορά συνιστά γενικότερη απειλή για το κράτος δικαίου, υπονομεύει τη χρηστή διοίκηση και επιδιώκουν την ενίσχυση της συνεργασίας τους. Τέλος, πολύ σημαντικό στοιχείο αποτελεί, όπως προαναφέρθηκε,²⁶ το γεγονός ότι στο άρθρο 2 της Σύμβασης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς αποτυπώνεται ίσως ο πληρέστερος ορισμός της διαφθοράς στα κείμενα των διεθνών οργανισμών αποτελώντας ορόσημο για την σύγκλιση και κοινή δράση μεταξύ κρατών αλλά και μεταξύ υπερεθνικών οργανισμών.

²⁴ The twenty guiding principles for the fight against corruption (C.O.E., 1997).

²⁵ Κύρωση με το Ν. 2957/2001.

²⁶ Βλ. Ενότητα 1.3, αναφορικά με τον ορισμό της διαφθοράς.

2.4 Υπερεθνικοί Μηχανισμοί Καταπολέμησης της Απάτης και της Διαφθοράς

Στο πλαίσιο σύγκλισης και ουσιαστικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης έχει συσταθεί πλήθος μηχανισμών δράσης για την αντιμετώπιση τους. Οι μηχανισμοί που αφορούν ειδικότερα την Ελλάδα²⁷ είναι η Ομάδα Κρατών Κατά της Διαφθοράς (GRECO),²⁸ η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (European Anti-Fraud Office - O.L.A.F.), η Ομάδα Επισκόπησης Εφαρμογής της U.N.C.A.C. (Implementation Review Group- I.R.G.) και η Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων για την Ακεραιότητα (Working Party of Senior Public Integrity Officials - S.P.I.O) (Εικόνα 5).



Εικόνα 5: Μηχανισμοί δράσης με αρμοδιότητα την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς που αφορούν ειδικότερα την Ελλάδα (GRECO, S.P.I.O., I.R.G., O.L.A.F.)

²⁷ Βλ. Παράρτημα Γ για πρόσθετα όργανα και μηχανισμούς που αφορούν τη χώρα.

²⁸ Εκτενής αναφορά στη GRECO παρατίθεται στο Κεφάλαιο 3 της παρούσας εργασίας.

Το 1999, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ίδρυσε την O.L.A.F., αποστολή της οποίας είναι η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της E.E., η καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς μέσω διεξαγωγής διοικητικών ερευνών και κατάρτισης εκθέσεων με υποδείξεις για λήψη μέτρων από τις χώρες-μέλη. Η O.L.A.F. διερευνά περιπτώσεις απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού της E.E., περιστατικά διαφθοράς και σοβαρών παραπτώματων στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, υποδέχεται καταγγελίες απάτης, ενώ επιπροσθέτως χαράσσει την πολιτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης (European Commission, 2020a). Οι κύριες δραστηριότητες της O.L.A.F. στον τομέα της διαμόρφωσης πολιτικής είναι:

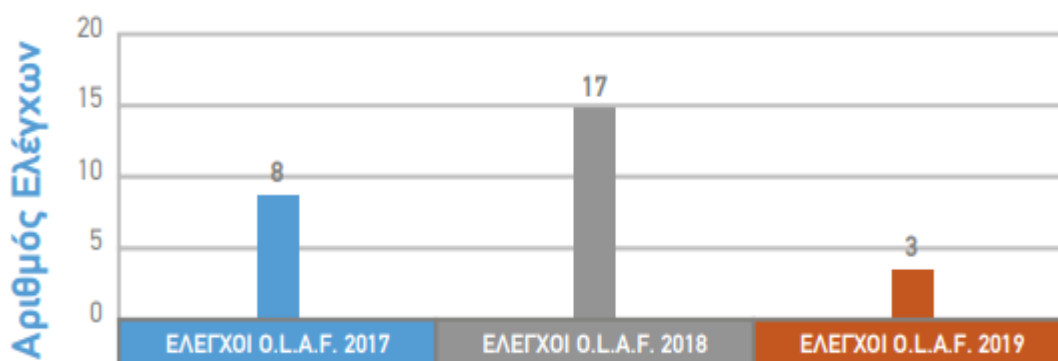
- η ανάπτυξη ολοκληρωμένων πολιτικών για την καταπολέμηση της απάτης,
- η διενέργεια αναλύσεων για τον εντοπισμό απειλών/τρωτών σημείων,
- οι συστάσεις λήψης μέτρων αντιμετώπισης της απάτης σε θεσμικά όργανα της E.E. και χώρες-μέλη,
- η ενίσχυση της συνεργασίας με τα κράτη-μέλη της E.E. αλλά και χώρες εκτός αυτής,
- η ευαισθητοποίηση των δημόσιων λειτουργών και του κοινού μέσω σχετικών εκδηλώσεων.

Παράλληλα, μέσω του Δικτύου Επικοινωνίας κατά της Απάτης της O.L.A.F. (O.A.F.C.N.), στοχεύει στην επικοινωνία και συνεργασία με τις εθνικές ερευνητικές υπηρεσίες των κρατών-μελών και στη λήψη κοινών δράσεων για την αποτροπή της απάτης μέσω μόνιμου διαλόγου. Τέλος, μέσω της Συμβουλευτικής Επιτροπής για τον Συντονισμό της Πρόληψης της Απάτης (CO.C.O.L.A.F.) συντονίζει τις σχετικές δράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών-μελών (European Commission, 2020b). Μέλη της CO.C.O.L.A.F. είναι οι εκπρόσωποι των εθνικών αρμόδιων Υπηρεσιών Συντονισμού Καταπολέμησης της Απάτης (Anti-fraud coordination service-A.F.CO.S.)²⁹ (European Parliament and Council Regulation 883/2013).

Η Ε.Α.Δ. έχει οριστεί ως Ελληνική A.F.CO.S., ρόλο που κατείχε η τ. ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. Η Αρχή ως διάδοχος των σωμάτων επιθεώρησης αποτελεί το βασικό ρυθμιστή και εκφραστή των εθνικών πρωτοβουλιών για την καταπολέμηση των δύο φαινομένων. Στο πλαίσιο αυτό η Εθνική Αρχή Διαφάνειας εκπροσωπεί τη χώρα στις ετήσιες συναντήσεις A.F.CO.S. για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της E.E., καθώς και στις

²⁹ A.F.CO.S. εφεξής.

συνεδριάσεις της CO.C.O.L.A.F. Η Ε.Α.Δ. σε συνεργασία με τους εμπλεκόμενους φορείς υποβάλλει συμπληρωμένο ετήσιο ερωτηματολόγιο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με τα ληφθέντα από την Ελλάδα μέτρα για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ένωσης (Ε.Α.Δ., 2020α), υποδέχεται καταγγελίες για υποθέσεις/υπόνοιες απάτης και διενεργεί επιτόπιους ελέγχους εκ μέρους της Ο.Λ.Α.Φ. για περιστατικά απάτης σε βάρος του προϋπολογισμού της Ε.Ε. (Διάγραμμα 4). Οι έρευνες που πραγματοποιεί η Ο.Λ.Α.Φ. διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: 1) εσωτερικές έρευνες εντός των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε., 2) εξωτερικές έρευνες εκτός αυτών και 3) υποθέσεις συντονισμού κατά τις οποίες συμβάλλει σε έρευνες που διεξάγουν οι εθνικές αρχές διευκολύνοντας την ανταλλαγή πληροφοριών και τις επαφές μεταξύ αρμόδιων υπηρεσιών. Στα πλαίσια αυτά, η Αρχή συμμετέχει στην ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών με την Ο.Λ.Α.Φ. και αντίστοιχες αρχές των άλλων κρατών-μελών. Η Ε.Α.Δ. συνεργάζεται μαζί τους³⁰ στη διεξαγωγή ερευνών υποστηρίζοντας τα ελεγκτικά κλιμάκια της Ο.Λ.Α.Φ. μέσω της συμμετοχής των στελεχών της στη διενέργεια επιτόπιων ελέγχων.



Διάγραμμα 4: Πλήθος Ελέγχων εκ μέρους της Ο.Λ.Α.Φ. ανά έτος.

Πηγή: Ε.Α.Δ., 2020α.

Σε επίπεδο Ο.Η.Ε., συστάθηκε η διακρατική Ομάδα Επισκόπησης Εφαρμογής (I.R.G.) της Σύμβασης των Η.Ε. κατά της Διαφθοράς (U.N.C.A.C.) που υποστηρίζεται από μόνιμη γραμματεία με έδρα τη Βιέννη. Η I.R.G. ενισχύει το έργο της Συνδιάσκεψης Συμβαλλόμενων Κρατών (C.O.S.P.) παρακολουθώντας την εφαρμογή της Σύμβασης μέσω ετήσιων γύρων επισκόπησης που διοργανώνει από το 2009 και έπειτα. Η εφαρμογή της U.N.C.A.C. πραγματοποιείται σε δύο κύκλους αξιολόγησης. Ο πρώτος κύκλος (2010-2015) αφορούσε την ενσωμάτωση των άρθρων περί

³⁰ Εντός του 2019 υπήρξε ανταλλαγή πληροφοριών με τη Ρουμανική Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (D.L.A.F.) για σχετική υπόθεση απάτης.

«Ποινικοποίησης και επιβολής του νόμου» και «Διεθνούς Συνεργασίας».³¹ Ο δεύτερος κύκλος που βρίσκεται σε εξέλιξη (2016-2021) αφορά την ενσωμάτωση των άρθρων περί «Προληπτικών μέτρων» και «Ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων».³² Η I.R.G. αποτελεί έναν μηχανισμό τεχνικής βοήθειας για ζητήματα που προκύπτουν κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσης της U.N.C.A.C. στις εθνικές έννομες τάξεις.

Κατά τη διάρκεια των κύκλων αξιολόγησης κάθε κράτος υποβάλλεται σε κατ' ελάχιστο μία ή κατά το μέγιστο τρεις αξιολογήσεις, όπου εξετάζεται η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας/νομολογίας με τα άρθρα της U.N.C.A.C. από ειδικευμένους εμπειρογνώμονες-αξιολογητές. Οι τελευταίοι επιλέγονται μέσω κλήρωσης, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αμεροληψία της διαδικασίας. Ο πρώτος εμπειρογνώμονας προέρχεται από κράτος της ευρύτερης γεωγραφικής περιφέρειας στην οποία εντάσσεται το υπό αξιολόγηση κράτος, ενώ ο δεύτερος από χώρα εκτός αυτής ούτως ώστε τα κράτη να αξιολογούν αλλά και να αξιολογούνται κατά τρόπο ισότιμο (Κανελλόπουλος, 2018). Οι αξιολογήσεις διενεργούνται με επιτόπιες επισκέψεις των εμπειρογνομώνων στο αξιολογούμενο κράτος, προκειμένου να συγκεντρωθούν πληροφορίες από τις αρμόδιες υπηρεσίες για την εθνική νομοθεσία και τα ληφθέντα εθνικά μέτρα. Η διαδικασία συνεχίζεται με την κατάρτιση λίστας αυτό-αξιολόγησης (self-assessment check-list), όπου επισυνάπτεται η σχετική νομοθεσία, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας ορισμένης από τον O.H.E. και τήρηση σχετικού χρονοδιαγράμματος. Μετά το τέλος της επιτόπιας επίσκεψης, οι αξιολογητές συντάσσουν έκθεση αξιολόγησης, την οποία καταθέτουν στη γραμματεία του Γραφείου των Ηνωμένων Εθνών για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα (U.N.O.D.C. 2019). Η έκθεση δημοσιεύεται στην επίσημη ιστοσελίδα του U.N.O.D.C., ενώ σε περίπτωση που αναφέρονται παραλείψεις του κράτους-μέλους η I.R.G. προβαίνει σε συστάσεις. Σημαντικό, ωστόσο, κρίνεται το γεγονός ότι απουσία κυρωτικής αρμοδιότητας του μηχανισμού οι συστάσεις δεν μπορούν να έχουν το χαρακτήρα απόλυτης δεσμευτικότητας προς την πλευρά του κράτους και συνεπώς η υλοποίηση των συστάσεων εξαρτάται από τη διάθεση αυτοδέσμευσης που αυτό επιδεικνύει.

Αναφορικά με την Ελλάδα, το Υπουργείο Δικαιοσύνης αποτελεί το βασικό εκπρόσωπο της Δ.Δ. στην I.R.G. και η συνεργασία τους αφορά θέματα νομοθεσίας που προκύπτουν κατά την ενσωμάτωση της U.N.C.A.C. στο εθνικό δίκαιο, την ανταλλαγή πληροφοριών ενώ στελέχη του Υπουργείου περιλαμβάνονται στις λίστες

³¹ Κεφάλαιο III, άρθρα 15-42 και Κεφάλαιο IV, άρθρα 44-50 αντίστοιχα.

³² Κεφάλαιο II, άρθρα 5-14 και Κεφάλαιο V, άρθρα 51-59 αντίστοιχα.

εμπειρογνομόνων και των δύο κύκλων αξιολόγησης. Η I.R.G. συνεργάζεται, επίσης, με το Υπ.Δικ., την Πρεσβεία της Ελλάδας και τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία στη Βιέννη για θέματα μεταφράσεων και ορολογίας. Επιπλέον, η τ. ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. συμμετείχε στις επιτόπιες επισκέψεις των εκπροσώπων της I.R.G. για την κατάρτιση της λίστας αυτό-αξιολόγησης, ενώ στελέχη από πλήθος φορέων της Δ.Δ. έχουν οριστεί ως εμπειρογνώμονες για την διενέργεια επιτόπιων επισκέψεων σε άλλα κράτη.

Σε επίπεδο Ο.Ο.Σ.Α., μεταξύ των διάφορων ειδικών σωμάτων κατά της διαφθοράς (Special anti-corruption bodies) που λειτουργούν στους κόλπους του, εξέχουσα θέση κατέχει η Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων για την Ακεραιότητα (S.P.I.O.), αντικείμενο της οποίας αποτελεί ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών καλής διακυβέρνησης και κατά της διαφθοράς. Η S.P.I.O. στοχεύει στην ενδυνάμωση της αξιοπιστίας των θεσμών και της ικανότητάς τους να εμπλακούν ενεργά στη διαδικασία σχεδιασμού πολιτικών (policy-making process) (O.E.C.D., 2018). Επιπλέον, επιλαμβάνεται ζητημάτων σε τομείς κινδύνου στη διεπαφή ιδιωτικού-δημόσιου τομέα, αλλά και στη λειτουργία των μηχανισμών ακεραιότητας και λογοδοσίας κάθε κράτους συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Επιπροσθέτως, συνδράμει τους αρμόδιους χάραξης πολιτικής, προωθώντας την ανταλλαγή εμπειριών, καλών πρακτικών και αναλυτικών εργαλείων. Μέσω της έκδοσης του οδηγού «Government at a Glance», παρέχει στατιστικές αναφορές και συγκριτικά δεδομένα για την απόδοση των δημόσιων υπηρεσιών των κρατών, προσφέροντας χρήσιμα εργαλεία για την υιοθέτηση καλών πρακτικών που εφαρμόζονται σε άλλες χώρες (O.E.C.D., 2019).

Στα πλαίσια της λειτουργίας της S.P.I.O. διεξάγονται συναντήσεις κατά τις οποίες προτείνονται πρακτικές, εργαλεία και δείκτες για αξιολόγηση των πολιτικών των κρατών κατά της διαφθοράς και της απάτης, ενώ προωθούνται τρεις πυλώνες: 1) η εγκατάσταση συστημάτων μείωσης των ευκαιριών για την ανάπτυξη συμπεριφορών διαφθοράς, 2) η εγκαθίδρυση κουλτούρας μη κοινωνικής αποδοχής της διαφθοράς και 3) η λογοδοσία, προκειμένου σε κάθε περίπτωση να διακρίνεται ο υπόλογος (O.E.C.D., 2017a). Η Ε.Α.Δ. ως εθνική Α.Φ.Ο.Σ., αρμόδια για την ακεραιότητα στη Δ.Δ. και την διαχείριση του κινδύνου διαφθοράς εκπροσωπεί τη χώρα στις συναντήσεις της S.P.I.O. Το Νοέμβριο του 2019 παρουσιάστηκε η πορεία προόδου του Εγχειριδίου του Ο.Ο.Σ.Α. για την Δημόσια Ακεραιότητα (O.E.C.D. Public Integrity Handbook), με συμμετοχή της Ε.Α.Δ. η οποία υπέβαλε παρατηρήσεις επί του Εγχειριδίου πριν την τελική του έκδοση (Ε.Α.Δ., 2020α). Το Εγχειρίδιο για τη Δημόσια Ακεραιότητα εκδόθηκε το δεύτερο

τρίμηνο του 2020, διαμοιράζοντας στα κράτη τεχνικά εργαλεία και καλές πρακτικές για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας τους στο σχεδιασμό των σχετικών πολιτικών (O.E.C.D., 2020). Παράλληλα, το 2020 δημιουργήθηκε το Δίκτυο Κατά της Διαφθοράς και Ακεραιότητας (A.C.I.), το οποίο αποτελεί ένα ψηφιακό forum για την ανταλλαγή πρακτικών και τεχνογνωσίας. Στην εν λόγω πλατφόρμα συμμετέχουν κράτη, ειδήμονες και μηχανισμοί δράσης για την ενίσχυση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς (O.E.C.D., n.d.).

Η Ε.Α.Δ., εκτός των κατά περίπτωση και κατ' αρμοδιότητα λοιπών φορέων της Δ.Δ. που συνεργάζονται με τους διεθνείς οργανισμούς, λόγω του θεσμικού της ρόλου, αποτελεί σταθερό εκπρόσωπο της χώρας στους ανωτέρω μηχανισμούς δράσης³³ μέσω της συμμετοχής των στελεχών της σε αυτούς και της συνεχούς συνεργασίας της Αρχής στην ανταλλαγή πληροφοριών, τη διενέργεια ελέγχων και τη συμμετοχή σε διεθνή fora. Εκτός της Ε.Α.Δ., σταθερό σημείο αναφοράς στη συνεργασία της Ελλάδας με τους μηχανισμούς δράσης κατά της απάτης και της διαφθοράς αποτελούν, το Υπουργείο Δικαιοσύνης και οι Μόνιμες Αντιπροσωπείες της χώρας στους διεθνείς οργανισμούς. Η συνδρομή τους συνίσταται στην ανά περίπτωση μεσολάβηση μεταξύ των διεθνών/ευρωπαϊκών οργανισμών και των φορέων της ελληνικής Δ.Δ., στην εκπροσώπηση των εθνικών θέσεων, στην ανταλλαγή δεδομένων/πληροφοριών καθώς και σε τεχνικής φύσης δραστηριότητες, όπως η κατάλληλη απόδοση ορολογίας και μεταφράσεις νομοθεσίας, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών. Μέσα από τη συμμετοχή στελεχών της στους εν λόγω μηχανισμούς η Διοίκηση καθίσταται δέκτης τεχνογνωσίας, ενώ παράλληλα προωθείται η ενοποίηση του διεθνούς/ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου και η εγκαθίδρυση μιας κουλτούρας ακεραιότητας τόσο οριζόντια στην εθνική Δ.Δ. όσο και συνολικά εντός ενός ενιαίου οικοδομήματος που απαρτίζεται από τις Δ.Δ. των συμμετεχόντων κρατών-μελών.

³³ Βλ. Παράρτημα Δ.

Κεφάλαιο 3: Η συμμετοχή της Ελλάδας στη GRECO

3.1 Η περίπτωση της GRECO

Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (Group of States against Corruption-GRECO), ιδρύθηκε από το Σ.τ.Ε. το 1999 και εδρεύει στο Στρασβούργο. Η GRECO συνιστά έναν αποτελεσματικό και ευέλικτο ελεγκτικό μηχανισμό συνεργασίας (Βενετσανοπούλου, 2014) με σκοπό τη βελτίωση της ικανότητας των κρατών-μελών της να αντιμετωπίσουν τη διαφθορά μέσω παρακολούθησης και ελέγχου της συμμόρφωσής τους με τα πρότυπα του Σ.τ.Ε. εντός μιας δυναμικής διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης. Επιπλέον, παρακολουθεί την υλοποίηση των είκοσι αρχών κατά της διαφθοράς και την εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων, συνδράμει στον εντοπισμό σχετικών ελλείψεων στις εθνικές πολιτικές προωθώντας τις αναγκαίες νομοθετικές/θεσμικές μεταρρυθμίσεις, ενώ παρέχει πλατφόρμα για την ανταλλαγή καλών πρακτικών αναφορικά με την πρόληψη της διαφθοράς (C.O.E., 2020a).

Η GRECO, τη δεδομένη χρονική στιγμή, αριθμεί 50 κράτη-μέλη (49 Ευρωπαϊκά Κράτη και τις Η.Π.Α.). Η συμμετοχή/προσχώρηση στη GRECO δεν περιορίζεται μόνο στα κράτη-μέλη του Σ.τ.Ε. Συνεπώς, οποιοδήποτε κράτος, μπορεί να συμμετάσχει γνωστοποιώντας την πρόθεσή του στο Γενικό Γραμματέα του Σ.τ.Ε. Επιπροσθέτως, κάθε κράτος που κυρώνει την Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Σ.τ.Ε. κατά της διαφθοράς ή την Σύμβαση για θέματα Αστικού Δικαίου περί Διαφθοράς, προσχωρεί αυτομάτως και στη GRECO και στις διαδικασίες αξιολόγησης που η τελευταία προβλέπει (C.O.E., 2020a).

Η GRECO εκλέγει τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τα μέλη του Προεδρείου της, τα οποία διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στο σχεδιασμό του προγράμματος εργασιών της και στην εποπτεία των διαδικασιών αξιολόγησης, ενώ υποστηρίζεται και από Γραμματεία της οποίας προϊστάται Εκτελεστικός Γραμματέας. Η Νομική Επιτροπή της GRECO απαρτίζεται από εκπροσώπους της Επιτροπής Υπουργών των κρατών-μελών και είναι αρμόδια για την έγκριση του προϋπολογισμού της.

Το Σχέδιο Έργου της GRECO υλοποιείται σε κύκλους αξιολόγησης, όπου καθένας εξ αυτών καλύπτει συγκεκριμένες θεματικές. Μέχρι στιγμής έχουν ολοκληρωθεί τέσσερις κύκλοι αξιολόγησης, ενώ την παρούσα στιγμή βρίσκεται υπό εξέλιξη ο πέμπτος κύκλος. Ο πρώτος κύκλος αξιολόγησης (2000-2002) αφορούσε: 1) την ανεξαρτησία και την εξειδίκευση των εθνικών οργανισμών και τα μέσα που

χρησιμοποιούν αυτοί για την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς και 2) το εύρος εφαρμογής της ασυλίας των δημόσιων λειτουργών από τη σύλληψη/δίωξη ή άλλες κυρώσεις για πράξεις διαφθοράς. Ο δεύτερος κύκλος (2003-2006) εστίασε στον εντοπισμό και τη δήμευση προϊόντων διαφθοράς, την πρόληψη και τον εντοπισμό περιστατικών διαφθοράς στη Δ.Δ., καθώς και στα νομικά πρόσωπα. Ο τρίτος κύκλος (2007-2011) είχε ως αντικείμενό την ποινικοποίηση των αδικημάτων διαφθοράς που προβλέπονται στην Ποινική Σύμβαση κατά της Διαφθοράς και τη διαφάνεια χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων (C.O.E, 2020b). Ο τέταρτος κύκλος αξιολόγησης (2012-2016) εξέτασε την πρόληψη της διαφθοράς μελών του Κοινοβουλίου, Δικαστών και Εισαγγελέων με τις επιμέρους θεματικές να αναφέρονται στους κώδικες δεοντολογίας που έχουν θεσπιστεί και εφαρμόζονται, στη σύγκρουση συμφερόντων και το «πόθεν έσχες» των ανωτέρω προσώπων. Ο πέμπτος τρέχων κύκλος Αξιολόγησης, ξεκίνησε το Μάρτιο του 2017 και αφορά την πρόληψη της διαφθοράς και προώθηση της ακεραιότητας στην κεντρική κυβέρνηση, τις υπηρεσίες εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου και εποπτείας της δράσης των ανώτατων αξιωματούχων, στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου και τις ανεξάρτητες αρχές (C.O.E. 2017). Οι επιμέρους θεματικές αφορούν τους κώδικες δεοντολογίας που έχουν θεσπιστεί, την επιβολή των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου και την επάρκεια και εκπαίδευση των στελεχών των ανωτέρω θεσμών.

Η λειτουργία της GRECO καθορίζεται από το Καταστατικό και τον Κανονισμό λειτουργίας της. Κάθε κράτος-μέλος διορίζει έως και δύο εκπροσώπους του, προκειμένου να συμμετέχουν στις συνεδριάσεις της ολομέλειας της GRECO, έχοντας παράλληλα δικαίωμα ψήφου και παρέχει μια λίστα ειδικών/εμπειρογνομόνων, προκειμένου οι τελευταίοι να συμμετέχουν στις αξιολογήσεις που διενεργεί η GRECO. Το καταστατικό της ορίζει μια κύρια διαδικασία εποπτείας, κατά την οποία η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς παρακολουθεί τα μέλη της σε ισότιμη βάση μέσω μιας διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης που διασφαλίζει την αυστηρή τήρηση της αρχής της ισότητας των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων μεταξύ των κρατών-μελών. Τα κράτη-μέλη συμμετέχουν και υποβάλλονται, χωρίς εξαιρέσεις, στη διαδικασία παρακολούθησης. Η παρακολούθηση³⁴ περιλαμβάνει: α) μια «οριζόντια» **διαδικασία αξιολόγησης**, κατά την οποία όλα τα κράτη-μέλη αξιολογούνται στο πλαίσιο ενός κύκλου αξιολόγησης και η οποία οδηγεί στην διαμόρφωση συστάσεων

³⁴ Για διαγραμματική απεικόνιση της διαδικασίας, βλ. Παράρτημα Ε.

(recommendations) για την προώθηση των αναγκαίων νομοθετικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων και β) μια **διαδικασία συμμόρφωσης** που αποσκοπεί στην αξιολόγηση των ληφθέντων από τα κράτη μέτρων για την υλοποίηση των συστάσεων (C.O.E., 2020b).

Η διαδικασία αξιολόγησης εστιάζει στην πρόληψη της διαφθοράς εξετάζοντας την εθνική έννομη τάξη του κάθε κράτους-μέλους προκειμένου να αξιολογηθεί η εναρμόνισή της με τα πρότυπα του Σ.τ.Ε. κατά της διαφθοράς. Άλλωστε το ατελές νομοθετικό πλαίσιο αποτελεί συχνά βασικό παράγοντα ανάπτυξης της διαφθοράς. Η διαδικασία αξιολόγησης αποτελεί μια προτυποποιημένη διαδικασία, όπου μια ομάδα εμπειρογνομόνων (GRECO Evaluation Team-G.E.T.) διορίζεται ώστε να αξιολογήσει ένα συγκεκριμένο κράτος-μέλος διενεργώντας μια επιτόπια επίσκεψη σε αυτό. Αρχικά, αποστέλλεται στο κράτος-μέλος τυποποιημένο εκτενές ερωτηματολόγιο επί των θεματικών που έχουν οριστεί ανά κύκλο αξιολόγησης. Το κράτος-μέλος συμπληρώνει και υποβάλλει το ερωτηματολόγιο, επισυνάπτοντας τη σχετική νομοθεσία και τα απαραίτητα προσαρτήματα εντός συγκεκριμένης προθεσμίας ορισμένης από τη GRECO (GRECO, 1999). Στη συνέχεια επιλέγονται εκπρόσωποι από τέσσερις χώρες διάφορες του υπό αξιολόγηση κράτους, προκειμένου να στελεχώσουν τη G.E.T. και να διενεργήσουν την επιτόπια επίσκεψη στο κράτος-μέλος, ενώ συμμετέχει και μέλος της Γραμματείας της GRECO. Η μικτή σύνθεση της G.E.T. εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα και αμεροληψία. Κατά τη διάρκεια της επιτόπιας επίσκεψης διενεργούνται συνεντεύξεις/συναντήσεις της G.E.T. με δημόσιους λειτουργούς ή άλλους εκπροσώπους του αξιολογούμενου κράτους-μέλους για τη συλλογή πληροφοριών επί του ερωτηματολογίου.

Μετά την ολοκλήρωση της επιτόπιας επίσκεψης, διάρκειας έως τεσσάρων ημερών, η ομάδα εμπειρογνομόνων καταρτίζει έκθεση αξιολόγησης που διαβιβάζεται στο αξιολογούμενο κράτος για παρατηρήσεις, προτού υποβληθεί τελικά στη GRECO για την έγκρισή της. Το περιεχόμενο των εκθέσεων βασίζεται στις γραπτές απαντήσεις των ερωτηματολογίων και στις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν κατά την επιτόπια επίσκεψη. Στο πρώτο μέρος των εκθέσεων αξιολόγησης (Evaluation Report) περιγράφεται η υφιστάμενη κατάσταση που επικρατεί στο κράτος-μέλος, ενώ στα συμπεράσματα παρατίθεται μια κριτική ανάλυσή αυτής αναφορικά με το βαθμό συμμόρφωσης της νομοθεσίας και των πρακτικών κάθε χώρας με τις διατάξεις που εξετάζονται (C.O.E., 2020b). Τα συμπεράσματα μπορούν να οδηγήσουν σε «συστάσεις» και απαιτείται η ανάληψη των προτεινόμενων δράσεων από το κράτος-

μέλος εντός δεκαοκτώ μηνών ή σε «παρατηρήσεις» τις οποίες τα κράτη πρέπει να λάβουν υπόψη αλλά δεν είναι επίσημα υποχρεωτικές και άρα πιθανή μη υλοποίηση τους δεν αξιολογείται αρνητικά στην επακόλουθη διαδικασία του ελέγχου συμμόρφωσης. Οι συστάσεις αφορούν την προώθηση θεσμικών/νομοθετικών μεταρρυθμίσεων και μέτρων για την αποτελεσματικότερη πρόληψη της διαφθοράς, ενώ το περιεχόμενό τους λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες και θεσμικές παραδόσεις των κρατών-μελών.

Στη συνέχεια ακολουθεί ο έλεγχος συμμόρφωσης κατά τον οποίο εξετάζεται ο βαθμός εφαρμογής κάθε σύστασης από το κράτος-μέλος. Το τελευταίο υποβάλλει, εντός 18 μηνών από την έγκριση της έκθεσης αξιολόγησης, έκθεση (Situation Report) αναφορικά με τα ληφθέντα εθνικά μέτρα υλοποίησης των συστάσεων. Ακολούθως, βάσει της έκθεσης που υπέβαλε το κράτος-μέλος, συντάσσεται από δύο χώρες-μέλη, που ορίζονται από τη GRECO, έκθεση συμμόρφωσης (Compliance Report) η οποία καταλήγει σε ένα γενικό συμπέρασμα για το βαθμό υλοποίησης των συστάσεων («ικανοποιητική υλοποίηση», «εν μέρει υλοποίηση» ή «μη υλοποίηση»), προκειμένου να αποφασιστεί αν η διαδικασία συμμόρφωσης στο συγκεκριμένο κράτος-μέλος θα τερματιστεί. Στην περίπτωση που το κράτος-μέλος δεν έχει υλοποιήσει το σύνολο των συστάσεων, η GRECO επανεξετάζει τις εκκρεμείς συστάσεις εντός δεκαοκτώ μηνών.

Η προβληματική που ανακύπτει αφορά το μη δεσμευτικό χαρακτήρα των συστάσεων, υπό την έννοια ότι η GRECO δεν έχει κυρωτική αρμοδιότητα για την επιβολή ποινών. Συνεπώς, ο βαθμός εφαρμογής των προτεινόμενων μέτρων εξαρτάται από τη μεταρρυθμιστική βούληση και διάθεση αυτοδέσμευσης κάθε κράτους. Ωστόσο, ο Κανονισμός Λειτουργίας της GRECO προβλέπει στο άρθρο 34 του μια ειδική ad-hoc διαδικασία, για την αντιμετώπιση/μεταχείριση των κρατών-μελών, των οποίων οι επιδόσεις αναφορικά με την εφαρμογή των συστάσεων κρίθηκαν από τη GRECO «συνολικά μη ικανοποιητικές». Σε περίπτωση που ένα κράτος προβεί σε ενέργεια που συνιστά παράβαση των προτύπων που έχει θέσει το Σ.τ.Ε. στην αντιμετώπιση της διαφθοράς εκκινεί η ad-hoc διαδικασία κατά την οποία η GRECO ζητά εξηγήσεις, απευθύνει εκ νέου συστάσεις, ενώ είναι πιθανή διενέργεια νέας επιτόπιας επίσκεψης (Βατικάλου, 2020).³⁵ Παρότι η ανωτέρω διαδικασία δεν επιφέρει κυρώσεις, αποτελεί πλήγμα στο κύρος του κράτους-μέλους. Η συμμόρφωση ή μη των κρατών με τις συστάσεις της GRECO, παρά το γεγονός ότι δεν συναρτάται με την επιβολή κυρώσεων

³⁵ Ο υποβιβασμός του αδικήματος του χρηματισμού δημόσιου λειτουργού από κακούργημα σε πλημμέλημα στον Π.Κ. αποτέλεσε αφορμή για έναρξη της διαδικασίας του άρθρου 34 κατά της Ελλάδας.

λαμβάνεται υπόψη σε πολλαπλά επίπεδα είτε σε επίπεδο διεθνών οργανισμών και fora που συμμετέχει η χώρα είτε σε επίπεδο οικονομίας και αγοράς, καθώς η πλήρης συμμόρφωση με τις συστάσεις καταδεικνύει βούληση για εγκαθίδρυση ενός πλαισίου προστασίας της οικονομικής δραστηριότητας και της κρατικής λειτουργίας από αθέμιτες πρακτικές εισάγοντας τη χώρα σε έναν ενάρετο κύκλο ανάπτυξης (Mungiu-Pippidi & Johnston, 2017). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ότι η πλήρης συμμόρφωση με τις συστάσεις της GRECO αποτέλεσε προαπαιτούμενο όρο στο Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα χρηματοδότησης της χώρας από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, που κυρώθηκε με τον Ν. 4336/2015.³⁶

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο αποτελεί το γεγονός ότι εξετάζεται ένα μοντέλο συνεργασίας μεταξύ GRECO-Ο.Ο.Σ.Α., η μορφή του οποίου δεν έχει ακόμη καθοριστεί, ωστόσο αποτελεί ένδειξη της πορείας σύγκλισης και συνεργασίας και σε επίπεδο υπερεθνικών οργανισμών. Στην παρούσα φάση οι δύο οργανισμοί παρακολουθούν εκατέρωθεν τις αναφορές που εκδίδονται και δημοσιεύονται από αυτούς, προκειμένου να υπάρξει ευθυγράμμιση και συντονισμός των δράσεων τους αλλά και λεπτομερής αποτύπωση των κατευθυντήριων οδηγιών προς τα κράτη (Βατικάλου, 2020). Μια πρώτη μορφή συνεργασίας μεταξύ GRECO και Ο.Ο.Σ.Α. έλαβε χώρα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του άρθρου 34 κατά της Ελλάδας, με ταυτόχρονη επιτόπια επίσκεψη στην χώρα του κλιμακίου της GRECO και της Ομάδας του Ο.Ο.Σ.Α. για Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δ.Υ. Παράλληλα, στοιχείο που αποδεικνύει, έμπρακτα, την τάση συνεργασίας μεταξύ των διεθνών οργανισμών αποτελεί το γεγονός ότι η GRECO έχει παραχωρήσει την ιδιότητα του παρατηρητή στον Ο.Ο.Σ.Α. και στον Ο.Η.Ε. (εκπροσώπηση από το U.N.O.D.C), ενώ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενθαρρύνει την συμμετοχή των κρατών-μελών στη GRECO. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016).

3.2 GRECO και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Η Ελλάδα αποτελεί ιδρυτικό μέλος της GRECO από την 1^η Μαΐου του 1999 και έχει υποβληθεί σε τέσσερις αξιολογήσεις, με τις σχετικές Εκθέσεις Αξιολόγησης να έχουν εγκριθεί από την ολομέλεια της GRECO και δημοσιοποιηθεί αντίστοιχα ανά κύκλο αξιολόγησης το Μάιο του 2002, το Δεκέμβριο του 2005, τον Ιούνιο του 2010 και τον Ιούνιο του 2015 περιλαμβάνοντας συστάσεις και προτάσεις για την αντιμετώπιση και

³⁶ «Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης».

πρόληψη της διαφθοράς. Για τον πέμπτο κύκλο, η Ελλάδα έχει ήδη αποστείλει τις απαντήσεις του ερωτηματολογίου, ενώ η επιτόπια επίσκεψη στη χώρα είναι προγραμματισμένη για το Νοέμβριο του 2020. Οι διαδικασίες ολοκλήρωσης του πέμπτου κύκλου αξιολόγησης έχουν ωστόσο καθυστερήσει λόγω των δυσχερειών που έχει προκαλέσει η παρούσα συγκυρία του COVID-19, ειδικότερα αναφορικά με τις επιτόπιες επισκέψεις (Βατικάλου, 2020).

Η συμμετοχή στη GRECO επηρεάζει άμεσα τις εθνικές πολιτικές αναφορικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ενδεικτικά, η δημιουργία του θεσμού του τ. Γ.Ε.Δ.Δ., παράλληλα με την υποχρέωση που εκπορεύεται από την έβδομη Θεμελιώδη αρχή κατά της διαφθοράς («ίδρυση ανεξάρτητων αρχών με συγκεκριμένο αντικείμενο την πάταξη της διαφθοράς»), εντάσσεται σε σύσταση της GRECO για την ίδρυση ενός ανεξάρτητου ελεγκτικού οργάνου με επαρκή νομιμοποίηση και εξουσία για την εποπτεία των δράσεων κατά της διαφθοράς (Ράικος, 2011). Επίσης, οι συστάσεις της Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς μεταξύ άλλων³⁷ έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση του νομικού πλαισίου δημιουργίας της Ε.Α.Δ. Μάλιστα, η τελευταία, ως διάδοχος της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. και του Γ.Ε.Δ.Δ. συμμετέχει στην τετραμελή ομάδα εκπροσώπησης³⁸ της χώρας στη GRECO. Η Ε.Α.Δ. συμμετείχε στην επιτόπια επίσκεψη κλιμακίου της GR.E.CO. στην Ελλάδα κατά τη διαδικασία του άρθρου 34 με σκοπό την αποτύπωση της συμμόρφωσης της ελληνικής νομοθεσίας με τη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου κατά της Διαφθοράς του Σ.τ.Ε. Ακόμα, αναμένεται στενή συνεργασία των δύο κατά την επιτόπια επίσκεψη της GR.E.CO. στη χώρα στα πλαίσια του πέμπτου κύκλου αξιολόγησης, καθώς ο τελευταίος αφορά τη ακεραιότητα και την πρόληψη της διαφθοράς στις ανεξάρτητες αρχές.

Βασικό σημείο επαφής και προεξέχων εκπρόσωπο της Δ.Δ. στη GRECO αποτελεί το Υπουργείο Δικαιοσύνης, το οποίο ορίζει την τετραμελή εκπροσώπηση της χώρας, καθώς και τους εμπειρογνώμονες-εκπροσώπους της χώρας που στελεχώνουν τις G.E.T., διενεργώντας επιτόπιες επισκέψεις σε άλλα κράτη. Επιπλέον, το Υπ.Δικ. επιτελεί συντονιστικό ρόλο μεταξύ Διοίκησης και GRECO, ενώ η διαρκής συνεργασία τους αφορά, επίσης, την ανταλλαγή πληροφοριών/δεδομένων αναφορικά με τη νομοθεσία και την ακριβή απόδοση ορολογίας σε περιπτώσεις μεταφράσεων -στη διαδικασία αυτή

³⁷ Για τη σύστασή της Ε.Α.Δ. λήφθηκαν υπόψη, οι συστάσεις της GRECO, τα συμπεράσματα της ομάδας εργασίας του Ο.Ο.Σ.Α. για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων υπαλλήλων και οι διαπιστώσεις της I.R.G (Ε.Α.Δ., 2020α).

³⁸ Η χώρα εκπροσωπείται στη GRECO από τα ακόλουθα μέλη: Γκαβουνέλη Μ. (Επικεφαλής της Αντιπροσωπείας), Βατικάλου Π., μέλος του προεδρείου της GRECO, Καούρα Π., (στέλεχος Ε.Α.Δ.) και Στίγγα Δ. (C.O.E.,2020c).

συμβάλλει και η Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες- είτε κατά την ενσωμάτωση των συστάσεων που προτείνει η GRECO είτε κατά τις αξιολογήσεις στις οποίες υποβάλλεται η χώρα. Εκτός των προαναφερθέντων φορέων, η GRECO αναλόγως των θεματικών κάθε κύκλου αξιολόγησης ενδέχεται να συνεργαστεί και με άλλους φορείς της Δ.Δ. για τη διενέργεια συναντήσεων στα πλαίσια πραγματοποίησης των επιτόπιων επισκέψεων στη χώρα.

Η προστιθέμενη αξία της ελληνικής συμμετοχής στη GRECO, είναι πολυεπίπεδη και εντοπίζεται αρχικά στη διαδικασία αξιολόγησης της χώρας και κατ' επέκταση της Δ.Δ., προκειμένου να εντοπίζονται τυχόν κενά/παραλείψεις στην εθνική νομοθεσία τα οποία απειλούν την αποτελεσματικότητα του εγχειρήματος καταπολέμησης της διαφθοράς. Η GRECO, όντας ένας φορέας με τεχνογνωσία λόγω της εξειδίκευσης και εμπειρίας της στην πρόληψη της διαφθοράς, αξιολογεί τη συμμόρφωση της χώρας με τα διεθνή πρότυπα,³⁹ όπως αυτή αποτυπώνεται στη νομοθεσία, ενώ μέσω των συστάσεων που απευθύνει συμβάλλει στη βελτίωση των όποιων αδυναμιών. Μάλιστα, αρκετές φορές οι συστάσεις και οι κατευθύνσεις της GRECO επηρεάζουν την εθνική πολιτική για τη διαφθορά και οδηγούν σε αναδιάρθρωση της Διοίκησης και τη θεσμική θωράκιση της τελευταίας, η οποία ενίοτε εκφράζεται μέσω της σύστασης νέων υπηρεσιών για το σκοπό αυτό, όπως συνέβη με την Ε.Α.Δ. Η προτυποποιημένη διαδικασία αξιολόγησης που ακολουθείται, καθώς και η μικτή σύνθεση της G.E.T. διασφαλίζουν την αμεροληψία και την εγκυρότητα των αποτελεσμάτων, με ισχυρή βάση τεκμηρίωσης, κατά τρόπο τεχνοκρατικό, μακριά από πολιτικές σκοπιμότητες. Το γεγονός ότι η GRECO εξετάζει τη εθνική νομοθεσία μέσω εκτενέστατων ερωτηματολογίων συνεπάγεται πορίσματα βασισμένα στα δεδομένα (evidence-based), περιβεβλημένα με το μανδύα της διαφάνειας, μέσω της δημοσίευσής τους.

Επιπροσθέτως, η συμμετοχή της Δ.Δ. στη GRECO και η αλληλεπίδρασή της με εθνικές αρχές άλλων κρατών-μελών στα πλαίσια αυτά, αφενός εξασφαλίζει την ενεργή διεθνή παρουσία του ελληνικού δημόσιου τομέα σε ένα κρίσιμο πεδίο πολιτικής, που συνεπάγεται τη διευκόλυνση συνεργασιών για την καταπολέμηση περιπτώσεων διασυννοριακής διαφθοράς. Αφετέρου επιτρέπει στη Διοίκηση την παρακολούθηση των διεθνών εξελίξεων, και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τεχνογνωσίας, καθώς παρέχει ανοιχτή πρόσβαση στα συστήματα άλλων χωρών (Καούρας, 2020). Σε ένα

³⁹ Για την Ελλάδα η θεσμική εναρμόνιση με τα διεθνή πρότυπα αποτελεί και ειδικό στόχο του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. (Ειδικός Στόχος 13.8) (Ε.Α.Δ., 2020β).

περιβάλλον ταχέως μεταβαλλόμενο, όπου η εμπειρία δείχνει ότι η διαφθορά προηγείται των μέσων αντιμετώπισής της, είναι κρίσιμη η αποφυγή της απομόνωσης της χώρας.

Τέλος, η συμμετοχή των στελεχών της Διοίκησης στις διαδικασίες αξιολόγησης της GRECO, καθώς και τα τεχνοκρατικά πρότυπα με βάση τα οποία λειτουργεί η τελευταία, τροφοδοτούν τη Διοίκηση με σημαντική εμπειρία, προκειμένου να εφαρμόσει ανάλογες μεθόδους και στις εσωτερικές ελεγκτικές δράσεις τις οποίες υλοποιεί, βελτιώνοντας τα συστήματα ελέγχου της. Οι εκπρόσωποι της Δ.Δ. συμμετέχοντας στις λειτουργίες της GRECO και τις αξιολογήσεις άλλων κρατών, αναβαθμίζουν τις δεξιότητές τους και γίνονται φορείς τεχνογνωσίας και εμπειριών (Καούρας, 2020). Μέσα από την ουσιαστική αξιοποίηση της γνώσης αυτής και τη διάχυσή της οριζόντια στο σύνολο της Δ.Δ., οι δημόσιοι λειτουργοί λαμβάνουν μέρος σε μια διαδικασία εκμάθησης στην πράξη συντελώντας στην βελτίωση της επιχειρησιακής ικανότητας και αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Κεφάλαιο 4: Συμπεράσματα

Στην παρούσα εργασία μελετήθηκαν τα φαινόμενα της απάτης και της διαφθοράς και αναφέρθηκαν οι βλαπτικές τους συνέπειες στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική δομή, καθώς αδρανοποιούν τους κρατικούς μηχανισμούς και εμποδίζουν την αποτελεσματική λειτουργία της Δ.Δ. Στη συνέχεια, επιχειρήθηκε ο εννοιολογικός προσδιορισμός της απάτης και της διαφθοράς μέσα από την ανασκόπηση των σημαντικότερων ορισμών τους στη διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία, στα κύρια θεσμικά κείμενα των ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών, καθώς και στην εθνική έννομη τάξη. Επιπροσθέτως, έγινε αναφορά στα χαρακτηριστικά της ελληνικής Δ.Δ. τα οποία δημιούργησαν πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη των δύο φαινομένων, καθώς και στην αντιμετώπιση τους σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Με βάση τα παραπάνω η εργασία κατέληξε σε ορισμένα συμπεράσματα τα οποία και παρατίθενται ακολούθως.

Στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον της ανοικτής οικονομίας και του μοντέλου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το κράτος καθίσταται εκτεθειμένο τόσο απέναντι στα περιστατικά διασυνοριακής διαφθοράς και απάτης, όσο και απέναντι στην ανάπτυξη των εν λόγω φαινομένων στο εσωτερικό του και άρα η συνεργασία μεταξύ των κρατών και η συντονισμένη δράση αποτελεί την πιο ενδεδειγμένη λύση. Για το σκοπό αυτό έχουν συσταθεί ευρωπαϊκοί και διεθνείς μηχανισμοί δράσης με ειδική αρμοδιότητα την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς. Για την Ελλάδα ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνουν η O.L.A.F. σε επίπεδο E.E., η I.R.G. σε επίπεδο Η.Ε., η S.P.I.O. σε επίπεδο Ο.Ο.Σ.Α. και η GRECO σε επίπεδο Σ.τ.Ε. Οι ανωτέρω μηχανισμοί προβαίνουν σε ελέγχους και αξιολογήσεις των κρατών χρησιμοποιώντας προτυποποιημένες διαδικασίες, προκειμένου να παράγονται αποτελέσματα με ισχυρή βάση τεκμηρίωσης. Με βάση τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων θέτουν στα κράτη τις απαραίτητες κατευθύνσεις μέσω συστάσεων που τους απευθύνουν ούτως ώστε να ενισχύεται η θεσμική ικανότητα των κρατών για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς και της απάτης σε σύμπλευση με τα διεθνή πρότυπα.

Η Ελλάδα, συμμετέχοντας σε διεθνείς οργανισμούς (Ο.Η.Ε., Σ.τ.Ε., Ο.Ο.Σ.Α) έχει κυρώσει τις σημαντικότερες διεθνείς συμβάσεις κατά της διαφθοράς, ενώ όντας μέλος της E.E. έχει ενσωματώσει στην εθνική έννομη τάξη το ενωσιακό δίκαιο για την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς, προκειμένου αφενός να επιτύχει την απαραίτητη σύγκλιση για τη χάραξη κοινών στρατηγικών στην καταπολέμησή τους και αφετέρου να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της εθνικής Δ.Δ. στην εφαρμογή των

σχετικών πολιτικών. Η συμμετοχή της χώρας στους ανωτέρω μηχανισμούς επηρεάζει τις εθνικές στρατηγικές για την καταπολέμηση των δύο φαινομένων σε βαθμό που να οδηγεί στην αναδιάρθρωση της ελληνικής Δ.Δ., όπως συνέβη με την Ε.Α.Δ., η ίδρυση της οποίας είναι απόρροια συστάσεων και πορισμάτων των ανωτέρω οργανισμών.

Με εξαίρεση την Ο.Λ.Α.Φ. και τη λειτουργία της στα πλαίσια της Ε.Ε., δεδομένης της απουσίας κυρωτικής αρμοδιότητας από την πλευρά των διεθνών μηχανισμών, η εφαρμογή των συστάσεων των τελευταίων από τις χώρες-μέλη εναπόκειται στην μεταρρυθμιστική βούληση των κρατών και τη διάθεση αυτοδέσμευσης που επιδεικνύουν. Η διεθνής διάσταση των φαινομένων, επιτάσσει τη συνεργασία και το συντονισμό στην καταπολέμησή τους, ενώ η εφαρμογή των σχετικών συστάσεων εξασφαλίζει πολυεπίπεδα οφέλη στις χώρες. Αφενός αποτελεί δήλωση δέσμευσης της χώρας προς τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει με την κύρωση των σχετικών συμβάσεων, καθιστώντας την αξιόπιστο εταίρο ως προς την τήρηση των συμφωνηθέντων. Αφετέρου, η υιοθέτηση των προτεινόμενων μέτρων αποδεικνύει ότι η καταπολέμηση των φαινομένων της απάτης και της διαφθοράς αποτελεί προτεραιότητα στην εθνική ημερήσια διάταξη, ενώ ενίοτε η εφαρμογή τους τίθεται ως προαπαιτούμενο για την υλοποίηση διεθνών συμφωνιών όπως συνέβη στην περίπτωση της οικονομικής ενίσχυσης της Ελλάδας από τον Ε.Μ.Σ. το 2015.

Οι φορείς της ελληνικής Δ.Δ., με προεξέχοντες την Ε.Α.Δ. και το Υπ.Δικ. συμμετέχουν μέσω των στελεχών τους στους ανωτέρω μηχανισμούς δράσης εκπροσωπώντας το δημόσιο τομέα και κατ' επέκταση τη χώρα στα διεθνή δρώμενα σε μια θεματική περιοχή ιδιαίτερης κρισιμότητας. Μέσα από τη συμμετοχή τους στους ανωτέρω μηχανισμούς, επιτυγχάνεται η σύνδεση της Δ.Δ. με τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς θεσμούς για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης, προκειμένου να μεταβληθεί το φαινόμενο αποσπασματικής παρουσίας της Ελλάδας, στο διεθνές προσκήνιο, που είχε ως αποτέλεσμα τη δυσκολία/καθυστέρηση ευθυγράμμισης της με τις διεθνείς εξελίξεις (Ε.Α.Δ., 2020α). Μέσω των εκπροσώπων της, η εθνική Διοίκηση μετέχει στις πλατφόρμες ανταλλαγής εμπειριών και καλών πρακτικών, ενώ παράλληλα «εξοπλίζεται» με τα κατάλληλα τεχνικά εργαλεία (δείκτες, συγκριτικά δεδομένα κ.α.) αναβαθμίζοντας την επάρκεια των ελεγκτικών της συστημάτων και βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς και της απάτης που εφαρμόζει. Τα ανωτέρω, εκτός από την ουσιαστική συμβολή στην ανάληψη στοχευμένων δράσεων κατά της διαφθοράς και της απάτης έχουν ως αποτέλεσμα την ομαλή και έγκαιρη προσαρμογή της Δ.Δ. στις διεθνείς και ευρωπαϊκές υποχρεώσεις που

έχει αναλάβει η χώρα κυρώνοντας τις σχετικές συμβάσεις. Επιπροσθέτως, η παρουσία σε διεθνείς και ευρωπαϊκούς μηχανισμούς, παρέχει στους εκπροσώπους της Διοίκησης τη δυνατότητα να αποτελέσουν ενεργά μέλη ενός διεθνούς ενιαίου διοικητικού χώρου αποτελώντας κοινωνούς στην εξάπλωση και εγκαθίδρυση μιας κουλτούρας νομιμότητας, ελέγχου, διαφάνειας, ακεραιότητας και λογοδοσίας στο σύνολο της Δ.Δ. και της κοινωνίας εν γένει, εξέλιξη που αποτελεί και πυλώνα-στόχο του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ.⁴⁰

Στα πλαίσια της λειτουργίας των ευρωπαϊκών οργάνων και των διεθνών οργανισμών, τα στελέχη της ελληνικής Δ.Δ. λαμβάνουν μέρος σε μικτά κλιμάκια αξιολόγησης από κοινού με εκπροσώπους άλλων κρατών, με αποτέλεσμα να επιτελείται στην πράξη η ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών που φέρουν οι συμμετέχοντες από την εθνική εμπειρία τους. Η ανωτέρω συγχώνευση τεχνογνωσίας που επιτελείται καθιστά αποτελεσματικότερους και τους ίδιους τους υπερεθνικούς οργανισμούς, ενώ ταυτόχρονα επιτυγχάνεται η διάχυση της γνώσης σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη-μέλη με φορείς τα στελέχη των εθνικών διοικήσεων. Η ελληνική Δ.Δ. κατά αυτόν τον τρόπο, βελτιώνει προοδευτικά την ικανότητα/ταχύτητα εκμάθησης των φορέων της ενδυναμώνοντας τη θεσμική, στρατηγική και επιχειρησιακή της ικανότητα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης. Τα ανωτέρω οδηγούν σε ανατροφοδότηση της σχέσης των φορέων της δημόσιας διοίκησης με τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς συντελώντας στην διεύρυνση και εμπάθυνση της συνεργασίας τους. Ειδικότερα, οι εγχώριοι δημόσιοι φορείς, αναγνωρίζοντας τα πολλαπλασιαστικά οφέλη που απορρέουν από την ανωτέρω αλληλεπίδραση, προτεραιοποιούν την ανάπτυξη διεθνών συνεργασιών σε κρίσιμα πεδία πολιτικής, ενισχύοντας την εξωστρέφειά τους.

Τέλος, οι ως άνω εξελίξεις δύνανται να εισαγάγουν τη ελληνική Δ.Δ. σε έναν ενάρετο κύκλο αποτελεσματικότητας και αξιοπιστίας αναδιατάσσοντας την κατεύθυνση της ροής μεταφοράς τεχνογνωσίας, προσδίδοντάς της διττή και αμφίδρομη φορά. Η προστιθέμενη αξία της εμπειρίας και της τεχνογνωσίας που αποκομίζουν οι εκπρόσωποι της Δ.Δ. από τη συμμετοχή τους στους διεθνείς οργανισμούς μεταφέρεται οριζόντια στο σύνολο του δημόσιου τομέα εντάσσοντάς τον σε μια συλλογική διαδικασία αμοιβαίας εκμάθησης στην πράξη. Την δεδομένη χρονική στιγμή, η εθνική Δ.Δ. αποτελεί δέκτη των διεθνών καλών πρακτικών με την τεχνογνωσία να κατευθύνεται από τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς προς την πρώτη.

⁴⁰ Βλ. Κεφάλαιο 2, ενότητα 2.2 για Ε.Σ.Σ.Κ.Δ.

Ωστόσο, η ενίσχυση της θεσμικής μνήμης και βελτίωση της επιχειρησιακής ικανότητας της Διοίκησης ενδέχεται μελλοντικά να αναγάγει τις δράσεις της αναφορικά με την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς σε καλές πρακτικές με έντονα στοιχεία πρωτοπορίας. Συνεπώς, εμφανίζεται η προοπτική εξέλιξης του ρόλου της ελληνικής Δ.Δ. στα διεθνή δρώμενα από αυτόν του δέκτη - “downloader” πολιτικών, που διαχρονικά τη χαρακτηρίζει (μεταφορά πολιτικών/πρακτικών από το υπερεθνικό στο εθνικό επίπεδο), σε αυτόν του διαμορφωτή/πομπού - “uploader” ενισχύοντας το εθνικό αποτύπωμα και εδραιώνοντας την παρουσία της στην παγκόσμια προσπάθεια καταπολέμησης των δύο φαινομένων.

Βιβλιογραφία

I. Πρωτογενείς Πηγές

Ξενόγλωσσες

Association of Certified Fraud Examiners. (2018). *Report to the Nations global study on occupational fraud and abuse government edition*.

Council Decision No 2008/852/J.H.A. of 24 October 2008 *on a contact-point network against corruption*. O.J. L 301, 12.11.2008. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1600464196200&uri=CELEX:32008D0852>, [τελευταία επίσκεψη, 3/9/20].

Council of Europe. (1997). *Committee of Ministers on the twenty guiding principles for the fight against Corruption*.

Council of Europe. (1999). *Criminal Law Convention on Corruption*. ETS no 173.

Council of Europe. (1999). *Civil Law Convention on Corruption*. ETS no 174.

Council of Europe. (2017). *Fifth Evaluation Round*. Διαθέσιμο στο: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680700266>, [τελευταία επίσκεψη: 25/8/20].

European Commission. (2014). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report*. Brussels: European Commission.

European Commission. (2017). *European Semester Thematic Factsheet fight against Corruption*.

European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs & the Directorate-General for Communication. (2017). *Special Eurobarometer 470: Corruption*. Διαθέσιμο στο: https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG, [τελευταία επίσκεψη 27/8/20].

European Parliament and Council Regulation (E.U., Euratom) No 883/2013 of 11 September 2013 *on concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (E.C.) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999.*

Διαθέσιμο στο:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0883>,

[τελευταία επίσκεψη, 2/9/20].

GRECO. (1999). *Rules of Procedure Adopted by GRECO at its 1st plenary meeting (Strasbourg, 4-6 October 1999), Amended by GRECO at its 4th, 7th, 12th, 13th, 14th, 22nd, 46th, 53rd, 57th and 76th Plenary Meetings, (Strasbourg, 12-15 December 2000, 17-20 December 2001, 9-13 December 2002, 24-28 March 2003, 7-11 July 2003, 14-18 March 2005, 22-26 March 2010, 5-9 December 2011, 15-19 October 2012 and 19-23 June 2017).*

GRECO. (2002). *First Evaluation Round, Evaluation Report on Greece, adopted at its 9th Plenary meeting /13-17 May 2002.*

GRECO. (2005). *Second Evaluation Round, Evaluation Report on Greece, adopted at its 6th Plenary meeting /5-9 December 2005.*

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

GRECO. (2012). *Third Evaluation Round, Compliance Report on Greece, adopted at its 56th Plenary meeting /20-22 June 2012.*

GRECO. (2015). *Fourth Evaluation Round, Evaluation Report on Greece, adopted at its 68th Plenary meeting/15-19 June 2015.*

O.E.C.D. (1997). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.* O.E.C.D.

O.E.C.D. (2017a). *O.E.C.D. Recommendation of the Council on Public Integrity*. Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>, [τελευταία επίσκεψη 30/8/20].

O.E.C.D. (2017b). *Government at a Glance 2017*. Paris: O.E.C.D. Publishing.

O.E.C.D. (2018). *State-owned Enterprises and Corruption: What are the Risks and what can be done?*

O.E.C.D. (2019). *Government at a Glance 2019*. Paris: O.E.C.D. Publishing.

O.E.C.D. (2020). *O.E.C.D. Public Integrity Handbook*. Paris: O.E.C.D. Publishing.

Transparency International. (2016a). *People and Corruption: Citizens' voices from around the world. Global Corruption Barometer*. Διαθέσιμο στο: https://images.transparencycdn.org/images/GCB_Citizens_voices_FINAL.pdf, [τελευταία επίσκεψη: 27/8/20].

Transparency International. (2016b). *People and Corruption: Europe and central Asia. Global Corruption Barometer*. Διαθέσιμο στο: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/informe_barometro-2016-ingles.pdf, [τελευταία επίσκεψη: 27/8/20].

United Nations. (1996). *International Code of Conduct for Public Officials*.

United Nations. (2000). *Convention against Transnational Organized Crime*. New York.

United Nations. (2004). *United Nations Convention against Corruption*. Vienna.

World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank*, p. 8.

Ελληνικές

Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς. (2016α). *Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς 2015-2016*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς. (2016β). *Απεικόνιση Συλλογής Δεδομένων Διαφθοράς*.

Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς. (2018α). *Ετήσια Έκθεση Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της διαφθοράς*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς. (2018β). *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2018-2021*.

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. (2005). *Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης*. Ετήσια Έκθεση 2004. Αθήνα.

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. (2018). *Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης*. Ετήσια Έκθεση 2017. Αθήνα.

Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς. (1999). *Η Διαφθορά και Εμείς*. Αθήνα, σελ.13-14.

Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2020α). *Έκθεση Απολογισμού 2019*.

Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2020β). *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2018-2021*.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2016). *Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για τις πρακτικές λεπτομέρειες όσον αφορά τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ομάδα κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της διαφθοράς (GRECO) της 6^{ης} Ιουνίου 2011 (COM2011)*.

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής. (2012). *Ετήσια Έκθεση 2012*.

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής. (2015). *Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*.

Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου. (2018). *Ετήσια Έκθεση 2017*. Αθήνα, σελ. 4-8.

Νόμοι

Ν. 4637/2019 (ΦΕΚ Α 180/18.11.2019). *«Τροποποιήσεις Ποινικού Κώδικα, Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και συναφείς διατάξεις»*.

Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α 133/07.08.2019). *«Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»*.

Ν. 4619/2019 (ΦΕΚ Α 95/11.06.2019). *«Κύρωση του Ποινικού Κώδικα»*.

Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α 94/14.08.2015). *«Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»*.

Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ Α 29/19.3.2015). *«Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις»*.

Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ Α 105/10.6.2008). *«Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα»*.

Ν. 3074/2002 (ΦΕΚ Α 296/4.12.2002). *«Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις»*.

Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ Α 260/12.11.2001). «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς».

Ν. 2920/2001 (ΦΕΚ Α 131/27.6.2001). «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) και άλλες διατάξεις».

Ν. 2803/2000 (ΦΕΚ Α 48/3.3.2000). «Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων».

Ν. 2802/2000 (ΦΕΚ Α 47/3.3.2000). «Κύρωση της Σύμβασης περί καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών - Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Ν. 2671/1998 (ΦΕΚ Α 289/28.12.1998). «Ρύθμιση θεμάτων του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) και άλλες διατάξεις».

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

Ν. 2639/1998 (ΦΕΚ Α 205/2.9.1998). «Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις».

Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ Α 59/17.4.1997). «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

Ν. 2343/1995 (ΦΕΚ Α 211/11.10.95). «Αναδιοργάνωση υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις».

Ν. 1418/1984 (ΦΕΚ Α 23/29.2.1984). «Δημόσια έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων».

Νομολογία

Άρειος Πάγος. (2019). *Απόφαση 1470/2019 ΣΤ' Ποινικές.*

Άρειος Πάγος. (2019). *Απόφαση 17/2019 ΣΤ' Ποινικές.*

Συνεντεύξεις

Βατικάλου, Παναγιώτα, μέλος της τετραμελούς ομάδας εκπροσώπησης της χώρας στη GRECO, εκλεγμένο μέλος του προεδρείου της GRECO, Πρόεδρος Πρωτοδικείου Αθηνών, Συνέντευξη στο Βαρκάδο Γεώργιο, 20/8/2020.

Καούρας, Παναγιώτης, μέλος της τετραμελούς ομάδας εκπροσώπησης της χώρας στη GRECO, Προϊστάμενος Υποτομέα Ανάπτυξης, Δημοσίων Επιχειρήσεων και λοιπών Φορέων στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Συνέντευξη στο Βαρκάδο Γεώργιο, 8/9/20.

II. Βιβλία - Άρθρα

Ξενογλωσσα

Ainsworth, R. T. (2006). Carousel fraud in the EU: a digital VAT solution. *May, 1*, pp. 6-23.

Amundsen, I. (1999). *Political corruption: An introduction to the issues*. Chr. Michelsen Institute.

Biegelman, M. T. (2013). *Faces of fraud: Cases and lessons from a life fighting fraudsters*. John Wiley & Sons.

Bratsis, Peter. (2003). Corrupt Compared to What? Greece, Capitalist Interests, and the Specular Purity of the State. Discussion Paper. *The Hellenic Observatory. The European Institute*.

Buchanan, J., & Grant, A. J. (2001). Investigating and prosecuting Nigerian fraud. *US Attorneys' Bull.*, (49), p.39.

Cressey, D. R. (1951). Criminological research and the definition of crimes. *American Journal of Sociology*, 56(6), pp. 546-551.

Cressey, D. R. (1953). *Other people's money; a study of the social psychology of embezzlement*.

Diaz, M., Gonzalez, C. F., Perez, M. T., & Zhao, X. (2011). What banks should be doing to protect themselves from fraudsters stealing from unsuspecting investors. *Corporate Finance Review*, 16(2), p. 26.

Friedrich, C. J. (2002). Corruption concepts in historical perspective. *Political corruption: Concepts and contexts*, 3, pp. 1-23.

Gardiner, J. (2002). Defining corruption. *Political corruption: Concepts and contexts*, 3, pp. 25-40.

Gordon, R. A., Bindrim, T. A., McNicholas, M. L., & Walden, T. L. (1988). Perceptions of blue-collar and white-collar crime: The effect of defendant race on simulated juror decisions. *The Journal of Social Psychology*, 128(2), pp. 191-197.

Heywood, P., & Krastev, I. (2006). Political scandals and corruption. *Developments in European Politics*, pp. 157-177.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), pp. 3-19.

Johnston, M. (2000). *Corruption and Democratic Consolidation*. Hamilton, NY: Colgate University.

Kaiser, G. (2005). Confronting Corruption. *Science and Society: Journal of Political and Moral Theory*, 15, pp. 19-43.

Koutsoukis, Kleomenis. (2003). *Political Corruption in Greece. Corruption in Contemporary Politics*. London: Palgrave Macmillan.

Langseth, P. (2002). *Multilateral Instruments and Strategies Against Corruption, The Role of the United Nations Helping Member States Build Integrity to Curb Corruption*.

Levi, M. (1998). The craft of the long-firm fraudster: criminal skills and commercial responses. *Crime at work*, 2, pp. 155-168. London: Palgrave Macmillan.

Magaloni, B. (2010). The game of electoral fraud and the ousting of authoritarian rule. *American journal of political science*, 54(3), pp. 751-765.

Mansor, N. (2015). Fraud triangle theory and fraud diamond theory. Understanding the convergent and divergent for future research. *International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Science*, 1, pp. 38-45.

Mungiu-Pippidi, A., & Johnston, M. (2017). *Transitions to good governance: Creating virtuous circles of anti-corruption*. Edward Elgar Publishing.

Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61(2), pp. 417-427.

Philp, M. (1997). Defining political corruption. *Political Studies*, 45(3), pp. 436-462.

Scott, J. C. (2017). Corruption, machine politics and political change. *Political Corruption*, pp. 221-232. Routledge.

Schuchter, A., & Levi, M. (2015). Beyond the fraud triangle: Swiss and Austrian elite fraudsters. *In Accounting Forum*, 39(3), pp. 176-187.

Sutherland, E. H. (1985). *White collar crime: The uncut version*. Yale University Press.

Wolfe, D. T., & Hermanson, D. R. (2004). Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud. *CPA Journal*, 74 (12), pp. 38-42.

Wood, R. G., & White Jr, W. J. (2004). *U.S. Patent No. 6,820,059*. Washington, DC: U.S. Patent and Trademark Office.

Ελληνικά

Αποστολίδου Άννα. (2000). *Απάτη-Η πλάνη ως αποτέλεσμα πράξης εξαπάτησης και η περιουσιακή διάθεση στο έγκλημα της απάτης*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Αργυροηλιόπουλος, Ηλίας. (2001). Δημόσια και Ιδιωτική διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα-Σημείο καμπής. *Ποινική Δικαιοσύνη*, σελ. 663.

Αργυροηλιόπουλος, Ηλ. (2006). *Η ιδιωτική και δημόσια διαφθορά ως έγκλημα αθέμιτου ανταγωνισμού*. Εκδ. Νομική βιβλιοθήκη.

Βαβούρας, Ιωάννης & Τσιρής, Παναγιώτης. (2011). *Διακυβέρνηση και Διαφθορά*. Εκδόσεις Παπαζήση.

Βαρβαρέσος, Κυριάκος. (2002). *Έκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος*. Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας, σελ. 280-309.

Βατικάλου, Παναγιώτα. (2016). *Τα διεθνή και ευρωπαϊκά εργαλεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς : ειδικότερα το παράδειγμα της δράσης της GRECO στη διαμόρφωση της εσωτερικής πολιτικής*, Μεταπτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Βενετσανοπούλου, Μαρία. (2014). *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*. Εκδ. Σάκκουλα.

Γιαλούρης, Δημήτρης. (2007). Το φαινόμενο της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο. *Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 2007*.

Γκολφινόπουλος, Σπυρίδων. (2018). *Ο ρόλος των υπηρεσιών Εσωτερικού ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση και η αναγκαιότητα της ελεγκτικής τους δράσης στην καταπολέμηση της διαφθοράς, σύμφωνα με τις πρόσφατες εξελίξεις στην Ε.Ε και την Ελλάδα*. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.

Δημόπουλος, Χαράλαμπος. (2005). *Η Διαφθορά*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Καλτσόγια-Τουρναβίτη, Νίκη. (2005). *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς*, στο: Κουτσούκης, Κ. & Σκλιάς Παντ. (Επιμ.). *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*. Αθήνα: Εκδ. Ι. Σιδέρης.

Κανελλόπουλος, Αθανάσιος-Αριστοτέλης. (2018). *Ο ρόλος της Διεθνούς Σύμβασης του ΟΗΕ για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (UNCAC) και η συμβολή της στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.

Κουκάκης, Χρήστος (2020). *Ενδείξεις Εντοπισμού Απάτης/Διαφθοράς στον Δημόσιο Τομέα & Τεχνικές Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης*. Σημειώσεις μαθήματος Ενδείξεις Εντοπισμού Απάτης/Διαφθοράς στον Δημόσιο Τομέα και Τεχνικές Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Αθήνα.

Κουτσούκης, Κλεομένης. (1998). *Παθολογία της πολιτικής. Όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Λάζος, Γρηγόρης. (2005). *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Λαμπροπούλου, Έφη. (2005). Η διαφθορά και οι λειτουργίες της. *Επιστήμη και Κοινωνία*, 15, σελ. 130.

Λασκούμ, Πιέρ. (2003). *Διαφθορά*. Μεταφρ. Φιλιππάτος, Άγγελος. Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης & Πραβίτα, Μαρία-Ηλιάννα. (2012). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 80.

Μιχαλόπουλος, Νίκος. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Παπαδαμάκης, Αδάμ. (2000). *Τα περιουσιακά εγκλήματα*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα.

Πρόντζας, Δημήτρης. (2013). *Διαφθορά και Κοινωνία. Προβλήματα για την Έρευνα και την Ακαδημαϊκή Διδασκαλία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Ράικος, Δημήτριος. (2006). *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα.

Ράικος, Δημήτριος. (2011). *Διαφάνεια του πολιτικού χρήματος και χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων* στο: Βαβούρας Ι. & Τσιρής, Π. (Επιμ.). *Διακυβέρνηση και Διαφθορά*. Εκδόσεις Παπαζήση.

Ρακιντζής, Λέανδρος. (2011). *Ο θεσμικός ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή στον έλεγχο του δημόσιου τομέα* στο: Βάβουρας, Ι. & Τσιρής, Π. (Επιμ.). *Διακυβέρνηση και Διαφθορά*. Εκδόσεις Παπαζήση.

Τσουδερού, Βιργινία. (1998). *Τί Ορίζεται Ως Διαφθορά* στο: Νικολοπούλου, Αλεξάνδρα. (Επιμ.). *Κράτος και Διαφθορά*. Αθήνα: Σιδέρης.

III. Διαδικτυακές Πηγές

Association of Government Accountants. (n.d.). *The Fraud Triangle*. Διαθέσιμο στο: <https://www.agacgfm.org/Intergov/Fraud-Prevention/Fraud-Awareness-Mitigation/Fraud-Triangle.aspx>, [τελευταία επίσκεψη: 14/8/20].

Beckman, David. (n.d.). *Understand the Fraud Triangle to Help Combat Occupational Fraud*. Διαθέσιμο στο: <https://www.anchin.com/news/anchin-in-the-news-understand-the-fraud-triangle-to-help-combat-occupational-fraud>, [τελευταία επίσκεψη: 11/8/20].

Council of Europe. (2020a). *What is GRECO?*. Διαθέσιμο στο: <https://www.coe.int/en/web/GRECO/about-GRECO/what-is-GRECO>, [τελευταία επίσκεψη: 24/8/20]

Council of Europe. (2020b). *How does GRECO work?*. Διαθέσιμο στο <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>, [τελευταία επίσκεψη 24/8/20].

Council of Europe. (2020c). *Members and Observers*. Διαθέσιμο στο: <https://www.coe.int/en/web/GRECO/structure/member-and-observers>, [τελευταία επίσκεψη: 24/8/20].

Council of Europe. (2020d). *Evaluations*. Διαθέσιμο στο: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>, [τελευταία επίσκεψη: 24/8/20].

European Commission. (2020a). *What is the mission of OLAF*. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_en, [τελευταία επίσκεψη 11/9/20].

European Commission. (2020b). *Policy cooperation with EU Member States*. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/working-with-eu/policy-cooperation-with-eu-member-states_en, [τελευταία επίσκεψη: 21/8/20].

Financial Action Task Force. (n.d.). *Who we are*. Διαθέσιμο στο: <https://www.fatf-gafi.org/about/whoweare/>, [τελευταία επίσκεψη: 25/8/20].

K.P.M.G. International. (2016). *Global Profiles of Fraudster*. Διαθέσιμο στο: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2016/05/global-profiles-of-the-fraudster.html>, [τελευταία επίσκεψη: 13/8/20].

O.E.C.D. (n.d.). *The Anti-Corruption and Integrity Hub*. Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/hub/>, [τελευταία επίσκεψη: 22/8/20].

Transparency International. (n.d.). Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, [τελευταία επίσκεψη, 20/7/20].

Transparency International. (2012). *Corruption perception index*. Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/cpi/2012/results/grc>, [τελευταία επίσκεψη 23/8/20].

Transparency International. (2018). *Corruption perception index*. Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/results/grc>, [τελευταία επίσκεψη 28/8/20].

Transparency International. (2019). *Corruption perception index*. Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/grc>, [τελευταία επίσκεψη: 14/8/20].

United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). Διαθέσιμο στο: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/session10-first-resumed.html>, [τελευταία επίσκεψη: 25/8/20].

Κουκάκης, Χρήστος. (χ.χ.). *Εσωτερικός Έλεγχος και Απάτη: Οι συνέπειες της έλλειψης συστημάτων εσωτερικού ελέγχου στην παρείσφρηση φαινομένων διαφθοράς και απάτης*. Διαθέσιμο στο: <http://www.gsac.gov.gr/images/pdfs/internal/Koukakis.pdf>, [τελευταία επίσκεψη: 21/8/20].

Παραρτήματα

Παράρτημα Α

Τυπολογία της Διαφθοράς

Σε πλήθος κειμένων του, ο Ο.Ο.Σ.Α. προβαίνει σε διατυπώσεις για την ύπαρξη πολλών μορφών διαφθοράς (Κανελλόπουλος, 2018), ενώ διάκριση των επιμέρους εκδηλώσεων του φαινομένου παρατηρείται και στους Δημόπουλο (2005) και Ράικο (2006). Ειδικότερα, η διαφθορά διακρίνεται σε σχέση με τους δρώντες, το πεδίο στο οποίο εμφανίζεται, καθώς και την έκταση και τις συνέπειές της. Η διαφθορά μπορεί να διακριθεί σε πολιτική και γραφειοκρατική, όπου η πρώτη διαπράττεται από το πολιτικό προσωπικό ενός Κράτους, ενώ η δεύτερη αναφέρεται σε κατάχρηση εξουσίας από τα στελέχη της Δ.Δ. Επίσης, μπορεί να διακριθεί σε μικρή και μεγάλη διαφθορά ανάλογα με τους εμπλεκόμενους, καθώς και το εύρος των συνεπειών του περιστατικού κατ' αναλογία με την ερμηνεία του Π.Κ. σύμφωνα με το οποίο δεν αρκεί ο προσδιορισμός του εγκλήματος βάσει του δράστη, αλλά αυτός πρέπει να γίνεται βάσει της πράξης (Κουκάκης, 2020). Η συγκεκριμένη διάκριση είναι συναφής με τη διάκριση των “blue”⁴¹ (Gordon et al, 1988) και “white collar crimes”⁴² (Sutherland, 1985) αντίστοιχα, όπου στην πρώτη περίπτωση περιλαμβάνονται καθημερινά περιστατικά διαφθοράς μικρής εμβέλειας και αξίας από κατώτερους δημόσιους υπαλλήλους, ενώ στη δεύτερη (white collar) οι δράστες ανήκουν σε υψηλή πολιτικοοικονομική θέση και ως εκ τούτου κατέχουν άμεσα ή έμμεσα ισχύ, με αποτέλεσμα οι δράσεις/αποφάσεις τους να επηρεάζουν σημαντικό μέρος του κοινωνικού συνόλου (Κουκάκης, 2020). Επιπροσθέτως, η διαφθορά μπορεί να διακριθεί σε θεσμική (διαφθορά ατόμων που κατέχουν θεσμικές θέσεις) ή λειτουργική (σχετίζεται με διαδικασίες) (Αργυροηλιόπουλος, 2001), σε δομική ή διαρκή που περιγράφει την εγγενή συμπεριφορά των θεσμικών λειτουργιών και χαρακτηρίζει, παραδοσιακά, σε μόνιμη βάση ένα οικονομικοκοινωνικό σύστημα και σε περιστασιακή διαφθορά, η οποία παρουσιάζεται κατ' εξαίρεση λόγω κάποιας ανεπάρκειας του υπάρχοντος συστήματος

⁴¹ Blue Collar Crimes, αναφέρονται σε καθημερινά εγκλήματα μικρής εμβέλειας και χρησιμοποιείται για να δηλώσει τη διαφοροποίηση από τα White Collar Crimes. Ο όρος blue collar ξεκίνησε από τις Η.Π.Α. στις αρχές του 20^{ου} αιώνα και προέρχεται από τα μπλε πουκάμισα ή φόρμες εργασίας των εργατών.

⁴² White Collar Crimes, αλλιώς εγκλήματα λευκού κολάρου ή λευκού περιλαιμίου. Ο όρος χρησιμοποιείται προκειμένου να αναφερθεί για εγκλήματα τα οποία διαπράττονται από πρόσωπα που κατέχουν, είτε οι ίδιοι είτε μέσω της πρόσβασης στα κέντρα αποφάσεων, σημαντική ισχύ σε μια κοινωνία (Κουκάκης, 2020).

ελέγχου, χωρίς ωστόσο να αποκτά διαρκή χαρακτήρα (Δημόπουλος, 2005). Μια επιπλέον μορφή διαφθοράς είναι η οικονομική διαφθορά, η οποία περιγράφει τη συμπεριφορά που αποσκοπεί στην απόκτησης εύνοιας και την επίτευξη ενός προσοδοφόρου οικονομικού εγκλήματος (Βατικάλου, 2016).

Αναφορικά με τις μορφές που μπορεί να προσλάβει η διαφθορά, άξιος αναφοράς είναι ο ορισμός που δίνεται από τον Amundsen (1999), κατά τον οποίο η διαφθορά δύναται να εκδηλωθεί με δωροδοκία (ενεργητική ή παθητική), εκβιασμό, νεποτισμό ή ευνοιοκρατία, υπεξαίρεση, και κατάχρηση (κακή χρήση δημόσιων πόρων) και απάτη (διαστρέβλωση ή απόκρυψη πληροφοριών από κρατικούς λειτουργούς).

Παράρτημα Β

Συστάσεις της GRECO προς την Ελλάδα ανά κύκλο αξιολόγησης με αναφορά στη Δημόσια Διοίκηση και τη λειτουργία της

Πρώτος Κύκλος Αξιολόγησης (2000-2002): Αντικείμενο του πρώτου κύκλου αξιολόγησης ήταν η ανεξαρτησία και η εξειδίκευση των εθνικών οργάνων για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Κατά το πρώτο μέρος της έκθεσης αξιολόγησης (descriptive part) υπήρξε αναφορά της γενικής πολιτικής κατά της διαφθοράς στη χώρα και τα θεσμικά όργανα με αρμοδιότητα την καταπολέμησή της. Στο περιγραφικό μέρος της έκθεσης αποτυπώθηκε η αντίληψη του κοινωνικού συνόλου της χώρας για τη διαφθορά (μέσω έρευνας του τοπικού παραρτήματος της Μ.Κ.Ο., Διεθνούς Διαφάνειας, της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάς), καθώς και της εθνικής νομοθεσίας για την καταπολέμηση του φαινομένου. Η GRECO στον εν λόγω κύκλο αξιολόγησης απεύθυνε δέκα (10) συστάσεις προς τη χώρα με κυριότερες⁴³ εκ των οποίων:

1. (i)⁴⁴ Την οργάνωση συλλογής δεδομένων μέσω της ψηφιοποίησης των στοιχείων του Υπουργείου Δικαιοσύνης και κατάρτιση των απαραίτητων στατιστικών στοιχείων για το φαινόμενο της διαφθοράς.
2. (ii) Την απλούστευση της νομοθεσίας και την προώθηση της ευαισθητοποίησης και ελέγχου στο σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης.
3. (iii) Την κατάρτιση μιας εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς και τη δημιουργία ενός οργάνου αυξημένου κύρους για την παρακολούθηση υλοποίησης της εν λόγω στρατηγικής.
4. (viii) Την εφαρμογή ενός μηχανισμού δήλωσης «πόθεν έσχες» για τους δημόσιους υπαλλήλους, προβλέποντας νομικές κυρώσεις για συγκεκριμένες παραβάσεις (Βατικάλου, 2016).
5. (ix) Την ενεργοποίηση καναλιών επικοινωνίας μεταξύ των διάφορων οργάνων για την αντιμετώπιση της απάτης και των φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών, όπως οι Μ.Κ.Ο. (GRECO, 2002).

⁴³ Για την επιλογή των συστάσεων που θα αναφερθούν κριτήριο αποτέλεσε η άμεση σύνδεση του περιεχομένου τους με τη Δημόσια Διοίκηση και ως εκ τούτου δεν περιλήφθηκαν οι γενικές οριζόντιες συστάσεις που εστίαζαν σε άλλους κρατικούς θεσμούς εκτός της Δ.Δ.

⁴⁴ Εντός παρενθέσεων αναγράφεται η αρίθμηση των συστάσεων, όπως αυτές αριθμούνται στις Εκθέσεις Αξιολόγησης της GRECO για την Ελλάδα.

Δεύτερος Κύκλος Αξιολόγησης (2003-2006): Ο δεύτερος κύκλος αξιολόγησης εστίασε στον εντοπισμό, την κατάσχεση και τη δήμευση προϊόντων διαφθοράς, την πρόληψη και τον εντοπισμό περιστατικών διαφθοράς στη Δ.Δ., καθώς και την πρόληψη της διαφθοράς στα νομικά πρόσωπα. Στην έκθεση καταγράφηκαν οι σχετικές νομοθετικές διατάξεις, ενώ έγινε αναφορά στην απουσία ενός στρατηγικού σχεδίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Στη συνέχεια έγινε αναφορά στον έλεγχο της Δ.Δ. από το Σ.τ.Ε. και τα διοικητικά δικαστήρια, τον επικουρικό ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη, τα κριτήρια επιλογής, τις διαδικασίες διορισμού, τα ασυμβίβαστα και τη σύγκρουση συμφερόντων των δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και την απουσία Κανόνων Δεοντολογίας. Η GRECO, απηύθυνε δέκα (10) συστάσεις προς την ελληνική πλευρά με τις σημαντικότερες να αφορούν:

1. (ii) Την ενδυνάμωση της πολιτικής απέναντι στη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες.
2. (iv) Τη διασφάλιση της εκπαίδευσης των δημόσιων αξιωματούχων αναφορικά με την πρόληψη της διαφθοράς και θέσπιση κανόνων δεοντολογίας, την αύξηση των ελέγχων στις διαδικασίες επιλογής των δημόσιων υπαλλήλων και την εγκαθίδρυση ενός συστήματος αξιολόγησής τους.
3. (v) Τη θέσπιση αυστηρών κανόνων αναφορικά με τη σύγκρουση συμφερόντων, τα κωλύματα και ασυμβίβαστα στους δημόσιους υπαλλήλους.
4. (vi) Τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers).
5. (ix) Την εκπαίδευση των δημόσιων υπαλλήλων στο ζήτημα της νομικής ευθύνης των εταιρειών (corporate liability) με αφορμή την επικύρωση της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για την διαφθορά (GRECO, 2005).

Τρίτος Κύκλος Αξιολόγησης (2007-2011): Αντικείμενα του εν λόγω κύκλου αποτέλεσαν i) η ποινικοποίηση των αδικημάτων διαφθοράς τα οποία εμπεριέχονται στην Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης και ii) η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Το αναλυτικό μέρος της έκθεσης κάνει αναφορά στην τυποποίηση /ποινικοποίηση των αδικημάτων διαφθοράς στο εθνικό δίκαιο και το βαθμό σύμπτωσης με τους ορισμούς της ανωτέρω σύμβασης (GRECO, 2010). Προς την Ελλάδα η Ομάδα Κρατών Κατά της Διαφθοράς απηύθυνε έντεκα (11) συστάσεις για το πρώτο μέρος και δεκαέξι (16) για το δεύτερο (χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων), ενώ λόγω της μειωμένης ανταπόκρισης της χώρας η GRECO

συνέταξε πέρα από την Έκθεση Συμμόρφωσης και τρεις (3) ενδιάμεσες εκθέσεις συμμόρφωσης (C.O.E., 2020d). Μεταξύ των συστάσεων⁴⁵ ξεχωρίζουν:

1. (ii) Η διασφάλιση ότι τα αδικήματα δωροδοκίας (ενεργητικής-παθητικής) στη Δ.Δ. καλύπτουν όλες τις πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση καθήκοντος δημοσίου υπαλλήλου.
2. (iii) Η λήψη κατάλληλων μέτρων για την εμπέδωση της αυτοτελούς τιμωρίας της δωροδοκίας ανεξαρτήτως της επίτευξης συμφωνίας μεταξύ των δύο μερών.
3. (vi) Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας εθνικών διατάξεων σχετικών με τη δωροδοκία και την άσκηση εμπορίας επιρροής.
4. (vii) Η διασφάλιση της ποινικοποίησης και από την πλευρά των δωροληπτών στις περιπτώσεις δωροδοκίας δημόσιων λειτουργών σε οποιοδήποτε κράτος-μέλος κι αν ανήκουν.
5. (v) Η ορθή αποτύπωση της αξίας των υπηρεσιών που παρέχονται από δημόσιους υπαλλήλους στους λογαριασμούς των κομμάτων (GRECO, 2012).

Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης (2012-2016): Στον τέταρτο κύκλο αξιολόγησης εξετάστηκε η πρόληψη της διαφθοράς στα μέλη του Κοινοβουλίου, στους Δικαστές και Εισαγγελείς με τις επιμέρους θεματικές να αναφέρονται στους κώδικες δεοντολογίας που έχουν θεσπιστεί και εφαρμόζονται, συγκρούσεις συμφερόντων, ασυμβίβαστα και περιορισμό ενασχόλησης με ορισμένες δραστηριότητες, το «πόθεν έσχες» των ανωτέρω προσώπων, καθώς και την εκπαίδευσή τους σε θέματα διαφθοράς. Προς την Ελλάδα απευθύνθηκαν έντεκα (11) συστάσεις για την πρόληψη της διαφθοράς στα μέλη του Κοινοβουλίου και οκτώ (8) για την πρόληψη της διαφθοράς σε δικαστές-εισαγγελείς. (GRECO, 2015).

Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης (τρέχων, 2017-): Ο πέμπτος τρέχων κύκλος Αξιολόγησης, ξεκίνησε το Μάρτιο του 2017 και αφορά την πρόληψη της διαφθοράς και προώθηση της ακεραιότητας στην κεντρική κυβέρνηση, τις υπηρεσίες εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου και εποπτείας της δράσης των ανώτατων αξιωματούχων, στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου και τις ανεξάρτητες αρχές (GRECO, 2017). Οι επιμέρους θεματικές του αφορούν τις ηθικές αρχές και του κώδικες δεοντολογίας που

⁴⁵ Οι συστάσεις με αρίθμηση 1, 2, 3, 4 που παρατίθενται για τον τρίτο κύκλο αξιολόγησης αφορούν το πρώτο μέρος της θεματικών (ποινικοποίηση των αδικημάτων διαφθοράς τα οποία εμπεριέχονται στην Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης), ενώ η σύσταση με αρίθμηση 5 αφορά το δεύτερο μέρος της αξιολόγησης (χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων).

έχουν θεσπιστεί, την επιβολή των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου και την επάρκεια και εκπαίδευση των στελεχών των ανωτέρω οργανισμών. Όπως, αναφέρθηκε και στο κυρίως σώμα της εργασίας η Ελλάδα έχει ήδη αποστείλει τις απαντήσεις του ερωτηματολογίου, ενώ η επιτόπια επίσκεψη στη χώρα είναι προγραμματισμένη για τα τέλη Νοεμβρίου του 2020. Οι διαδικασίες ολοκλήρωσης του πέμπτου κύκλου αξιολόγησης έχουν ωστόσο καθυστερήσει λόγω των δυσχερειών που έχει προκαλέσει η παρούσα συγκυρία του κορωνοϊού, ειδικότερα αναφορικά με τις επιτόπιες επισκέψεις.

Παράρτημα Γ

Πρόσθετα σημαντικά όργανα και μηχανισμοί δράσης με συμμετοχή της Ελλάδας για την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς

Στο κύριο σώμα της εργασίας δόθηκε έμφαση για τους σκοπούς της εργασίας στους ευρωπαϊκούς και διεθνείς μηχανισμούς δράσης που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη σύνδεση με την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, μέσω της συμμετοχής των στελεχών της δεύτερης στις δραστηριότητες και εργασίες των πρώτων. Ωστόσο, εντός του παρόντος παραρτήματος γίνεται αναφορά και σε άλλους μηχανισμούς ή όργανα τα οποία παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την Ελλάδα και παρατίθενται ακολούθως.

Σημαντικά όργανα και μηχανισμούς δράσης αποτελούν, ακόμα:

- Το Δικαστικό Δίκτυο Συνεργασίας (The European Union Judicial Cooperation Unit – EUROJUST), που δημιουργήθηκε το 2001 για την προώθηση της δικαστικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών και αποτελεί μια ευέλικτη δομή με αρμοδιότητα σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα.
- Το Γραφείο Ερευνών και Πειθαρχικού (Investigation and Disciplinary Office-I.D.O.C.), με αρμοδιότητα τη διερεύνηση υποθέσεων διαφθοράς των υπαλλήλων της Ε.Ε. και της επιβολής των προβλεπόμενων πειθαρχικών ποινών.
- Η Ομάδα Δράσης για το οικονομικό έγκλημα (Financial Action Task Force – F.A.T.F.), όπου αποτελεί ένα διακυβερνητικό θεσμό παρακολούθησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Επιδιώκει τη σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών, ενώ παράλληλα θέτει πρότυπα και συστάσεις για το συντονισμό των εθνικών δράσεων κατά του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και της τρομοκρατίας. (F.A.T.F., n.d.)
- Το Δίκτυο Σημείων Επαφής κατά της Διαφθοράς (Contact Point Network against Corruption – E.A.C.N.) για την διευκόλυνση της συνεργασίας των εθνικών αρχών, μέσω της δημιουργία μιας πλατφόρμας συζήτησης και ανταλλαγής καλών πρακτικών αναφορικά με την πρόληψη και αντιμετώπιση της διαφθοράς (Council Decision 2008/852/J.H.A.).

- Το Ευρωπαϊκό Τεχνικό και Επιστημονικό Κέντρο (European Technical and Scientific Centre– E.T.S.C.), για το συντονισμό της ανάληψης τεχνικών μέτρων απέναντι στην πλαστογράφιση/παραχάραξη του νομίσματος της Ένωσης.
- το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (The Court of Auditors of the European Union) με αρμοδιότητα την προάσπιση των συμφερόντων των Ευρωπαίων πολιτών σε θέματα φορολογίας και τη συνδρομή στη βέλτιστη οικονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης.
- Η Europol για την αντιμετώπιση περιστατικών σοβαρής διεθνούς εγκληματικότητας και τρομοκρατίας, όπως η διεθνής διακίνηση ναρκωτικών, η οργανωμένη απάτη και η παραχάραξη του ενωσιακού νομίσματος.

Εκτός των ανωτέρων μηχανισμών δράσης που έχουν θεσπιστεί σε επίπεδο Ε.Ε., άξια αναφοράς είναι η Ομάδα Εργασίας του Ο.Ο.Σ.Α. για τη δωροδοκία, και η Ομάδα Ειδικών στη Διαφθορά της Interpol (Interpol Expert Group on Corruption – I.G.E.C.), ως παγκόσμιο δίκτυο ανταλλαγής πληροφοριών και συνεργασίας με τις εθνικές αρχές επιβολής του νόμου, νομικούς ειδήμονες, τον τραπεζικό τομέα και τις επιχειρήσεις για την ανίχνευση διασυνοριακών περιστατικών διαφθοράς και την αντιμετώπιση του φαινομένου σε όλα τα στάδια ανάπτυξής της.

Παράρτημα Δ

Πρόσθετο υλικό: Η Ε.Α.Δ. ως εκπρόσωπος της Δημόσιας Διοίκησης σε Διεθνείς Οργανισμούς, Συνέδρια και Ομάδες Εργασίας

Στο εν λόγω παράρτημα, παρατίθενται πρόσθετες δράσεις της Ε.Α.Δ. σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και μηχανισμούς δράσης για την βελτίωση της επιχειρησιακής ικανότητας της Δ.Δ. στην αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς. Η Αρχή στα πλαίσια Διεθνών Συνεργασιών συμμετέχει σε πρωτοβουλίες που προάγουν την εξωστρέφεια της Διοίκησης και ενισχύουν την παρουσία της σε μια θεματική περιοχή ιδιαίτερης κρισιμότητας.

Ειδικότερα, η Ε.Α.Δ. συνεργάζεται με το Γραφείο Η.Ε. για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα για την ενίσχυση του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. μέσω στοχευμένων παρεμβάσεων στους τομείς της δικαιοσύνης, των διαρθρωτικών ταμείων, του αθλητισμού και του περιβάλλοντος. Το εν λόγω έργο έχει ως στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας και της ακεραιότητας με την υλοποίηση δράσεων για την πρόληψη της απάτης στα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και τη βελτίωση του συστήματος συλλογής στατιστικών δεδομένων αναφορικά με τη διαφθορά. (Ε.Α.Δ., 2020α).

Αναφορικά με την αποτελεσματικότερη λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στους Ο.Τ.Α., η Ε.Α.Δ., σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών, παρακολουθεί την υλοποίηση του έργου με τίτλο «*Τεχνική Βοήθεια για την Καλή Διακυβέρνηση στην Ελλάδα*» από το Συμβούλιο της Ευρώπης, το οποίο χρηματοδοτείται από τη Γενική Διεύθυνση για τη Στήριξη Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (D.G. REFORM). Στόχος του έργου είναι η προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας ως εργαλείου για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου από τους Ο.Τ.Α. (Ε.Α.Δ., 2020α).

Τέλος, για την ενίσχυση της επιχειρησιακής ικανότητας της εθνικής Δημόσιας Διοίκησης, η Ε.Α.Δ. είχε υποβάλλει πρόταση προς την D.G. REFORM, η οποία και έχει εγκριθεί, για χρηματοδότηση με στόχο τη λήψη τεχνικής βοήθειας. Τα επιμέρους παραδοτέα του έργου αφορούν την ανάπτυξη ενός εφαρμοσμένου εργαλείου συμπεριφορικών αναλύσεων για την πρόληψη της διαφθοράς καθώς και ένα εξειδικευμένο εργαλείο αξιολόγησης κινδύνων για ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων (Ε.Α.Δ., 2020α).

Επιπροσθέτως, η Ε.Α.Δ. ως αρμόδιος φορέας για την ακεραιότητα στη Δ.Δ. συμμετέχει σε διεθνή συνέδρια εκπροσωπώντας τη χώρα σε μια θεματική περιοχή ιδιαίτερου ενδιαφέροντος. Συγκεκριμένα, εντός του β' εξαμήνου του 2019 έλαβε μέρος:

1. στο Συνέδριο για την ακεραιότητα κρατών-μελών της Πρωτοβουλίας Συνεργασίας των Χωρών της Αδριατικής και του Ιονίου (Μαυροβούνιο, Απρίλιος 2019),
2. στη Συνάντηση Εθνικών Σημείων Επαφής της Ε.Ε. (Ε.Α.С.Ν.) σε θέματα διαφθοράς (Βρυξέλλες, Οκτώβριος 2019),
3. στο Ευρωπαϊκό συνέδριο για τη διερεύνηση περιπτώσεων απάτης και διαφθοράς που πλήττουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ε.Ε. (Βουκουρέστι, Νοέμβριος 2019) και
4. στην 8^η Σύνοδο της Διάσκεψης των Κρατών Μελών της Σύμβασης των Η.Ε. για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Abu Dhabi, Δεκέμβριος 2019) (Ε.Α.Δ., 2020α).

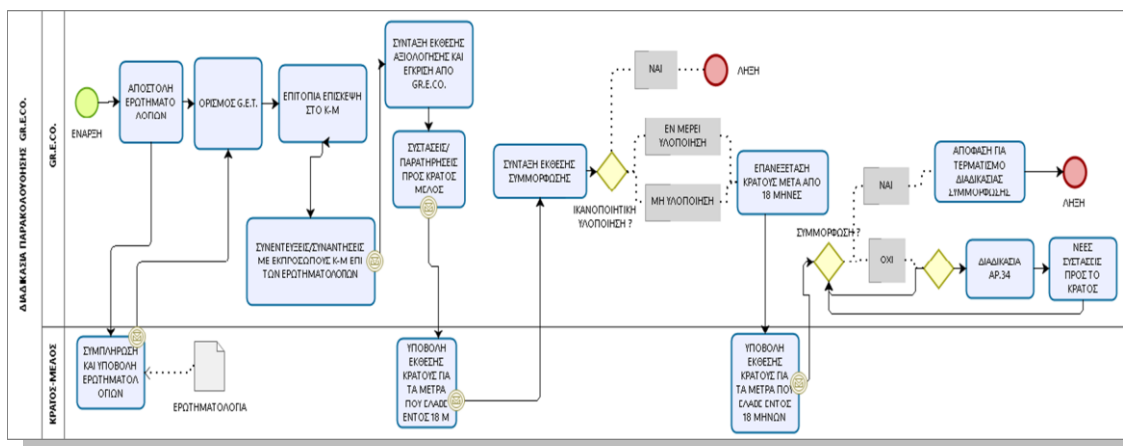
Επιπλέον, στα πλαίσια του ρόλου της ως Εθνική Υπηρεσία Συντονισμού Καταπολέμησης της Διαφθοράς εκπροσώπησε τη χώρα:

1. στην Ετήσια συνάντηση των αρμόδιων Υπηρεσιών συντονισμού για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. (Οκτώβριος 2019) και
2. στις Συνεδριάσεις της Συμβουλευτικής Επιτροπής για τον Συντονισμό της Πρόληψης της Απάτης (CO.C.O.L.A.F.) (Ιούνιος, Νοέμβριος και Δεκέμβριος 2019) (Ε.Α.Δ., 2020α).

Παράρτημα Ε

Διαγραμματική απεικόνιση διαδικασίας παρακολούθησης της GRECO

Στο εν λόγω παράρτημα, αποτυπώνεται η διαδικασία παρακολούθησης που εφαρμόζει η GRECO με τη μορφή διαγράμματος ροής (Διάγραμμα Π.1.) σύμφωνα με το πρότυπο μοντελοποίησης διαδικασιών τύπου BPMN (Business Process Modeling Notation) στο πρόγραμμα Bizagi Modeler (έκδοση 2.9.0.4).



Διάγραμμα Π. 1: Διαγραμματική απεικόνιση της διαδικασίας παρακολούθησης που εφαρμόζει η GRECO στα κράτη-μέλη.

Σκοπός του παρόντος είναι η σχηματική αποτύπωση της διαδικασίας παρακολούθησης των κρατών-μελών και όχι η λειτουργική εφαρμογή ή προσομοίωσή του στο Bizagi Modeler. Τα βήματα της διαδικασίας παρατίθενται ακολούθως:

1. Αποστέλλεται στο κράτος-μέλος εκτενές αναλυτικό ερωτηματολόγιο προς συμπλήρωση με βάση τις θεματικές του κάθε κύκλου αξιολόγησης.
2. Οι εκπρόσωποι του κράτους-μέλους συμπληρώνουν και υποβάλλουν το ερωτηματολόγιο, επισυνάπτοντας και τη σχετική με τις θεματικές που εξετάζονται νομοθεσία.
3. Ορίζονται τα μέλη της GRECO Evaluation Team (G.E.T.) τα οποία θα διενεργήσουν την επιτόπια επίσκεψη στο υπό αξιολόγηση κράτος.
4. Διενεργείται η επιτόπια επίσκεψη διάρκειας έως 4 ημερών (σε εξαιρετικές περιπτώσεις η διάρκεια μπορεί να παραταθεί), κατά την οποία η G.E.T. πραγματοποιεί συναντήσεις με εκπροσώπους του κράτους για τον έλεγχο της εθνικής έννομης τάξης και τη συλλογή πληροφοριών.
5. Πραγματοποιούνται συνεντεύξεις επί των ερωτηματολογίων με εκπροσώπους της Δ.Δ. και του κράτους σε φορείς σχετικούς με τις θεματικές του κύκλου

αξιολόγησης τόσο για το θεωρητικό κομμάτι (αποτύπωση νομοθεσίας) όσο και για το πρακτικό (εφαρμογή των θεσπισμένων κανόνων).

6. Η G.E.T. καταρτίζει έκθεση αξιολόγησης στην οποία περιλαμβάνεται η υφιστάμενη κατάσταση που επικρατεί στο κράτος-μέλος, ενώ στα συμπεράσματα παρατίθεται μια κριτική ανάλυση αναφορικά με το αν η νομοθεσία και οι πρακτικές κάθε χώρας «συμμορφώνονται» με τις διατάξεις που εξετάζονται (η έκθεση διαβιβάζεται στο αξιολογούμενο κράτος για την υποβολή παρατηρήσεων και στη συνέχεια υποβάλλεται στη GRECO για την έγκρισή της.
7. Τα συμπεράσματα μπορούν να οδηγήσουν σε συστάσεις ή/και παρατηρήσεις, όπου οι πρώτες απαιτούν τη λήψη σχετικών δράσεων από το κράτος-μέλος εντός 18 μηνών, ενώ οι δεύτερες δεν έχουν επίσημα υποχρεωτικό χαρακτήρα και άρα η μη υλοποίησή τους δεν αξιολογείται αρνητικά στην επακόλουθη έκθεση συμμόρφωσης. Οι συστάσεις αφορούν την προώθηση θεσμικών και νομοθετικών μεταρρυθμίσεων και μέτρων για την αποτελεσματικότερη πρόληψη και καταστολή των φαινομένων διαφθοράς.
8. Το κράτος υποβάλλει εντός 18 μηνών έκθεση αναφορικά με τα μέτρα που έλαβε για την υλοποίηση των συστάσεων.
9. Η GRECO ορίζει δύο χώρες-μέλη για το έλεγχο συμμόρφωσης. Τα εν λόγω κράτη αναθέτουν σε εκπροσώπους τους στη GRECO την κατάρτιση έκθεσης συμμόρφωσης. Στην έκθεση συμμόρφωσης εξετάζεται ο βαθμός υλοποίησης των συστάσεων από το κράτος-μέλος («ικανοποιητική υλοποίηση», «εν μέρει υλοποίηση» ή «μη υλοποίηση»).
10. Σε περίπτωση ικανοποιητικής υλοποίησης η διαδικασία συμμόρφωσης ολοκληρώνεται.
11. Στην περίπτωση όπου υπάρχει εν μέρει υλοποίηση ή μη υλοποίηση, η GRECO επανεξετάζει τις εκκρεμείς συστάσεις εντός δεκαοχτώ μηνών.
12. Το κράτος υποβάλλει έκθεση αναφορικά με τα μέτρα που έλαβε για την υλοποίηση των συστάσεων.
13. Αν υπήρξε ικανοποιητική υλοποίηση η GRECO αποφασίζει τον τερματισμό της διαδικασίας συμμόρφωσης. Αν δεν υπήρξε ικανοποιητική υλοποίηση η διαδικασία επαναλαμβάνεται από το βήμα 8.
14. Για τη μεταχείριση των κρατών των οποίων οι επιδόσεις υλοποίησης των συστάσεων κρίθηκαν μη ικανοποιητικές, η GRECO μπορεί να αποφασίσει

την έναρξη της ειδικής ad-hoc διαδικασίας του άρθρου 34 του Κανονισμού Λειτουργίας της. Σε περίπτωση που ένα κράτος ανακαλέσει μέτρο ή προβεί σε άλλη ενέργεια που συνιστά παράβαση των προτύπων που έχει θέση το Σ.τ.Ε. στην αντιμετώπιση της διαφθοράς εκκινεί η ad-hoc διαδικασία κατά την οποία η GRECO ζητά εξηγήσεις, απευθύνει εκ νέου συστάσεις, ενώ δύναται να διενεργήσει και νέα επιτόπια επίσκεψη στον εν λόγω κράτος.

Παράρτημα ΣΤ**Πίνακες και Διαγράμματα στατιστικών στοιχείων****Πίνακας Π. 1:** Κατάταξη Κρατών Ε.Ε. και δυτικής Ευρώπης στον C.P.I. για το 2012.

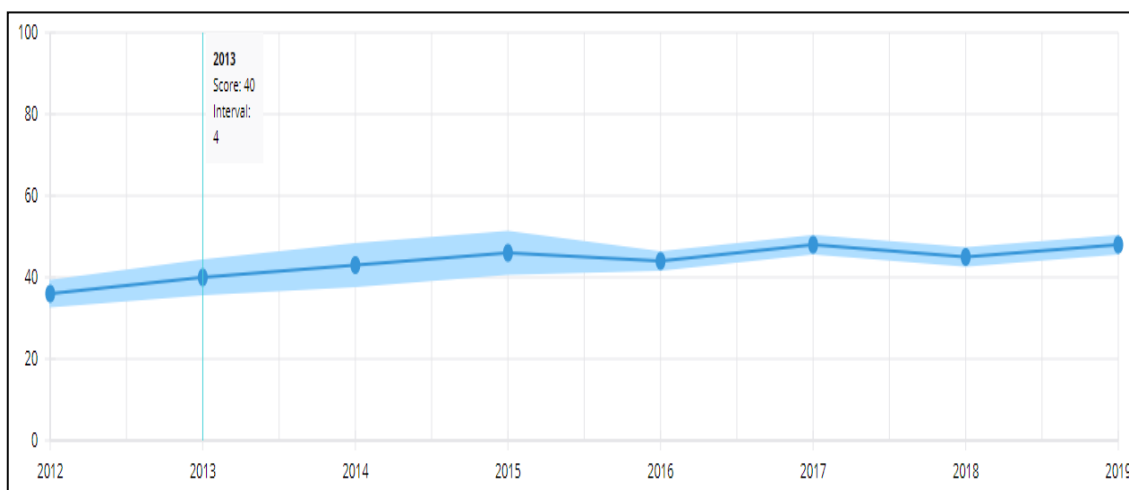
<i>Country Rank</i>	<i>Regional Rank</i>	<i>Country / Territory</i>	<i>C.P.I. 2012 Score</i>
1	1	Denmark	90
1	1	Finland	90
4	3	Sweden	88
6	4	Switzerland	86
7	5	Norway	85
9	6	Netherlands	84
11	7	Iceland	82
12	8	Luxembourg	80
13	9	Germany	79
16	10	Belgium	75
17	11	United Kingdom	74
22	12	France	71
25	13	Austria	69
25	13	Ireland	69
29	15	Cyprus	66
30	16	Spain	65
32	17	Estonia	64
33	18	Portugal	63
37	19	Slovenia	61
41	20	Poland	58
43	21	Malta	57
46	22	Hungary	55
48	23	Lithuania	54
54	24	Czech Republic	49
54	24	Latvia	49
62	26	Slovakia	46
66	27	Romania	44
72	28	Italy	42
75	29	Bulgaria	41
94	30	Greece	36

Πηγή: Transparency International, 2012.

Πίνακας Π. 2: Η βαθμολογία της Ελλάδας και η θέση κατάταξής της σύμφωνα με τον C.P.I. κατά την περίοδο 2012-2019.⁴⁶

<i>Country</i>	<i>ISO3</i>	<i>C.P.I. score 2019</i>	<i>Rank 2019</i>	<i>C.P.I. score 2018</i>	<i>Rank 2018</i>	<i>C.P.I. score 2017</i>	<i>Rank 2017</i>	<i>C.P.I. score 2016</i>	<i>Rank 2016</i>
<i>Greece</i>	GRC	48	60	45	67	48	59	44	69
<i>Country</i>	<i>ISO3</i>	<i>C.P.I. score 2015</i>	<i>Rank 2015</i>	<i>C.P.I. score 2014</i>	<i>Rank 2014</i>	<i>C.P.I. Score 2013</i>	<i>Rank Score 2012</i>	<i>C.P.I. Score 2012</i>	<i>Rank 2012</i>
<i>Greece</i>	GRC	46	58	43	69	40	80	36	94

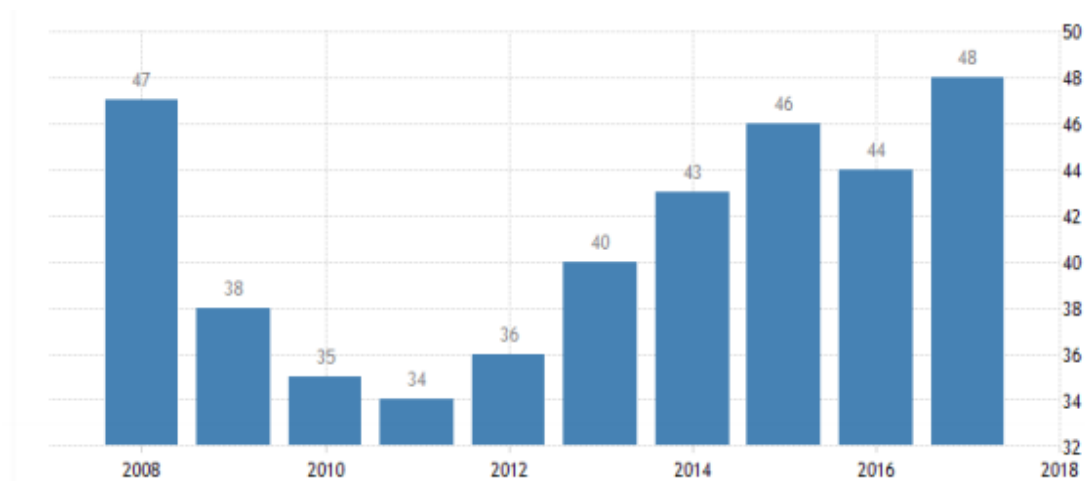
Πηγή: Transarency International, 2019.



Διάγραμμα Π. 2: Διαγραμματική Απεικόνιση της βαθμολογίας της Ελλάδας σύμφωνα με το C.P.I. την περίοδο 2012-2019.

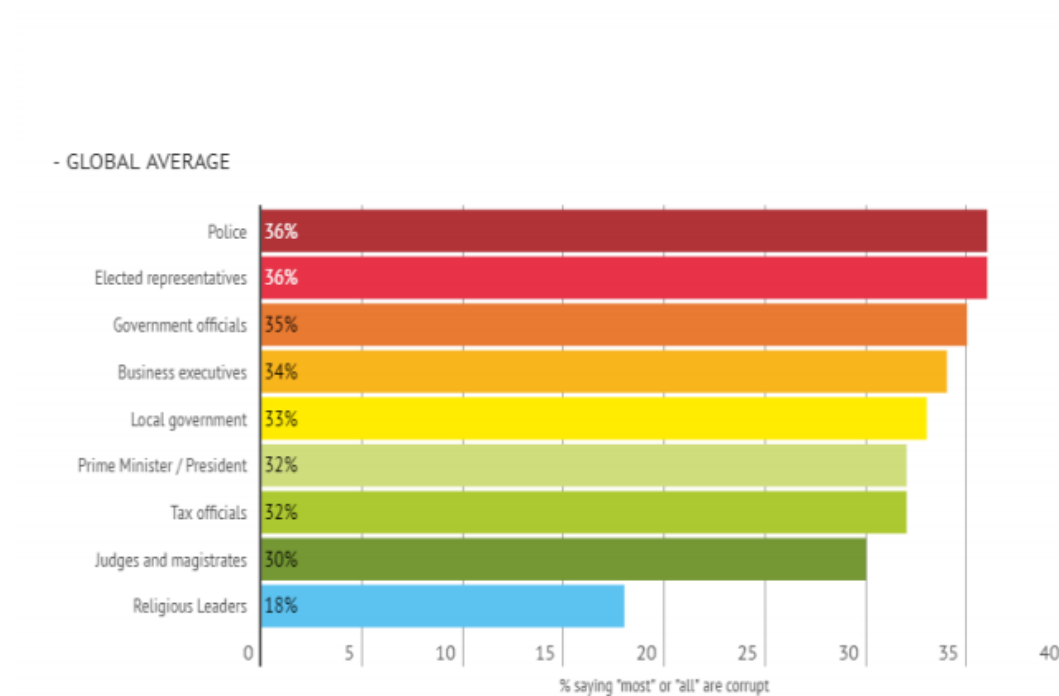
Πηγή: Transarency International, 2019.

⁴⁶ Το 2012, αποτελεί το έτος αφετηρίας των στοιχείων που παρατίθενται, δεδομένου ότι το συγκεκριμένο έτος άλλαξε η μεθοδολογία υπολογισμού του Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς προκειμένου να καθιστά ευκολότερη τη σύγκριση μεταξύ των κρατών.



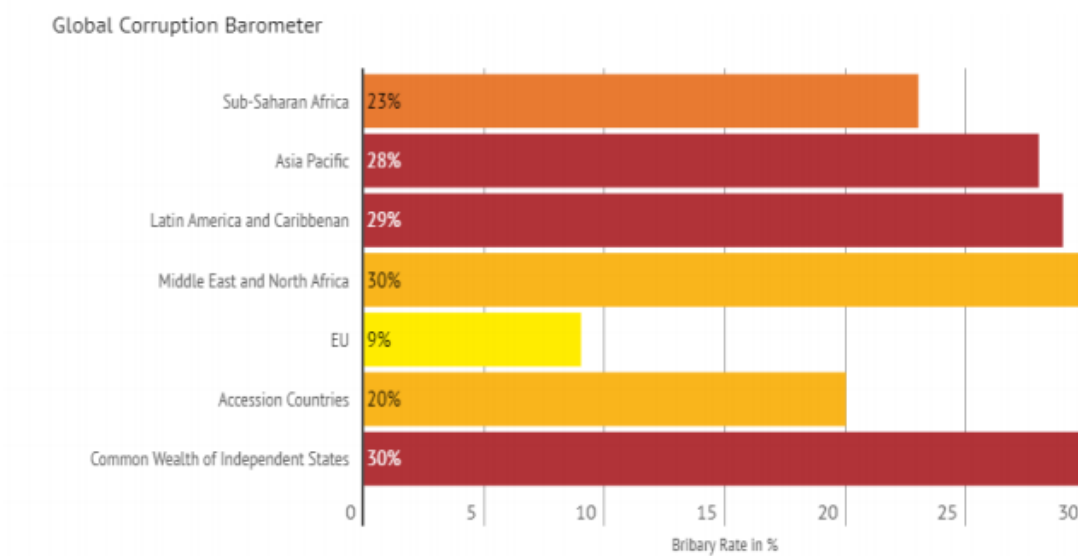
Διάγραμμα Π. 3: Απεικόνιση της βαθμολογίας της Ελλάδας σύμφωνα με το C.P.I. την περίοδο 2012-2018.

Πηγή: Transparency International, 2018.



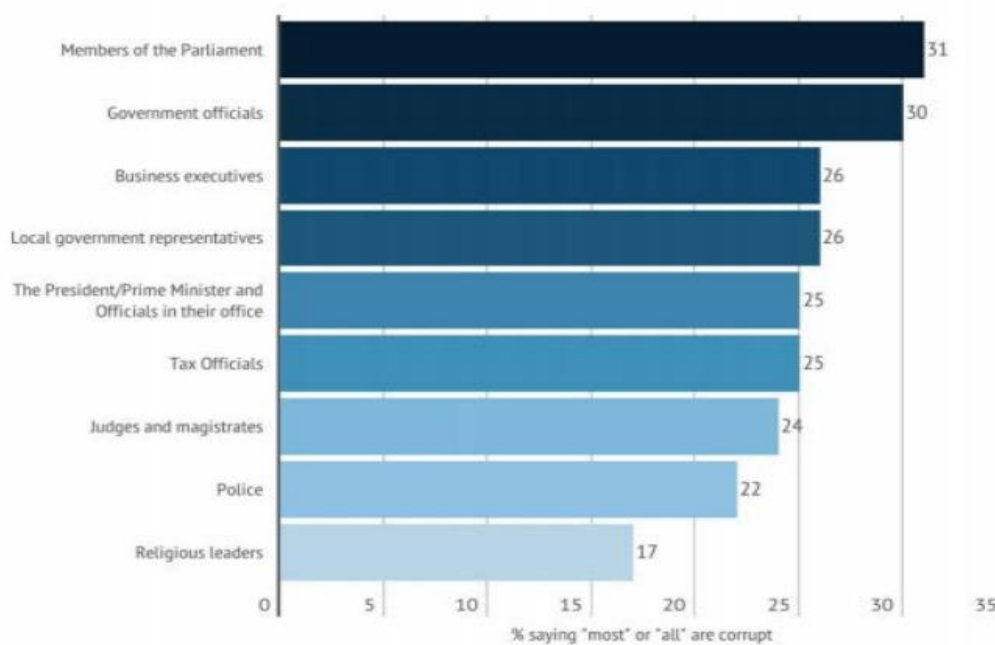
Διάγραμμα Π. 4: Ποσοστό πολιτών που πιστεύει ότι οι ανωτέρω θεσμοί είναι διεφθαρμένοι: Κατανομή ανά θεσμό σε παγκόσμιο επίπεδο. (N=162,136)

Πηγή: Transparency International, 2016a.



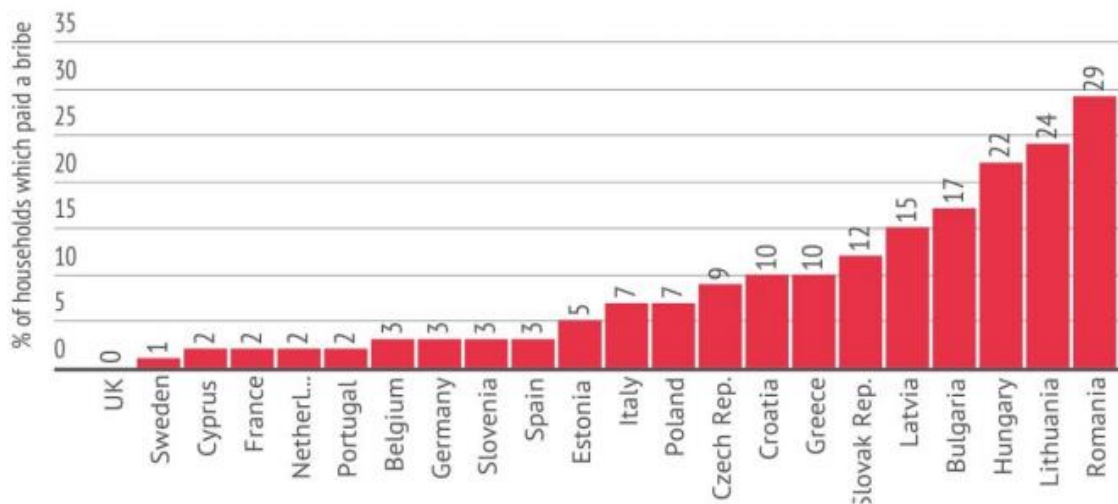
Διάγραμμα Π. 5: Global Corruption Barometer - Ποσοστό δωροδοκίας σε δημόσιους λειτουργούς ανά γεωγραφική περιοχή. (N=60,000)

Πηγή: Transparency International, 2016a.



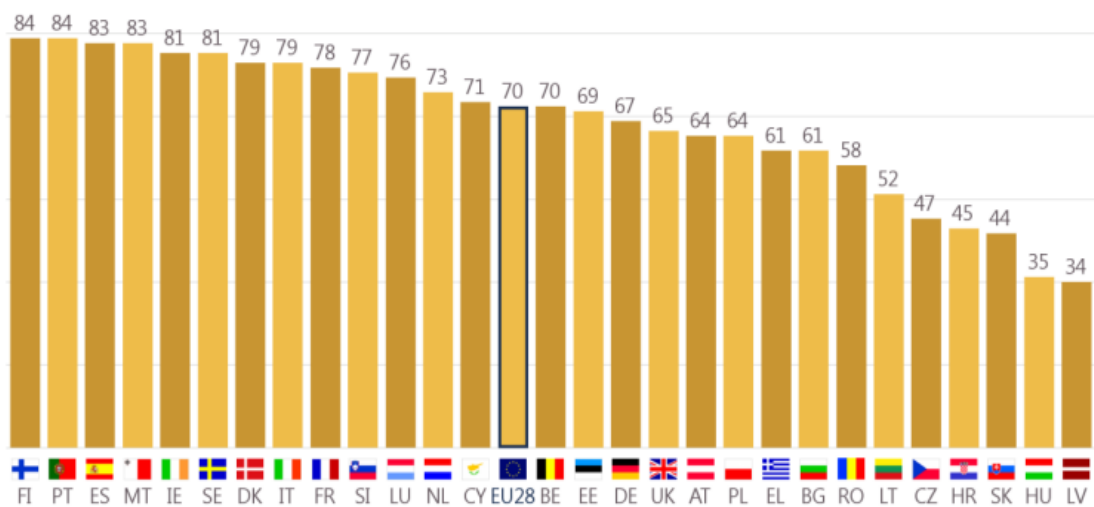
Διάγραμμα Π. 6: Ποσοστό πολιτών που πιστεύει ότι τα ευρωπαϊκά όργανα και οι ευρωπαϊκοί θεσμοί είναι διεφθαρμένοι. Κατανομή ανά όργανο/θεσμό.

Πηγή: Transparency International, 2016b.



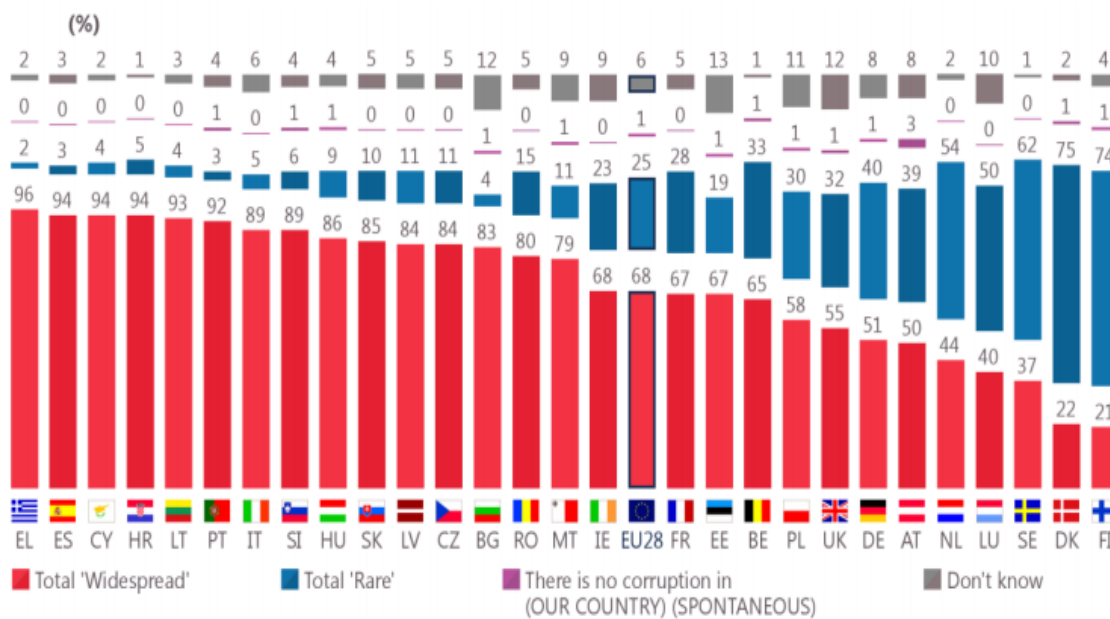
Διάγραμμα Π. 7: Δείκτης δωροδοκίας σε επίπεδο κρατών-μελών Ε.Ε. Ποσοστό νοικοκυριών που έχουν προβεί σε χρηματισμό κρατικού λειτουργού.

Πηγή: Transparency International, 2016b.



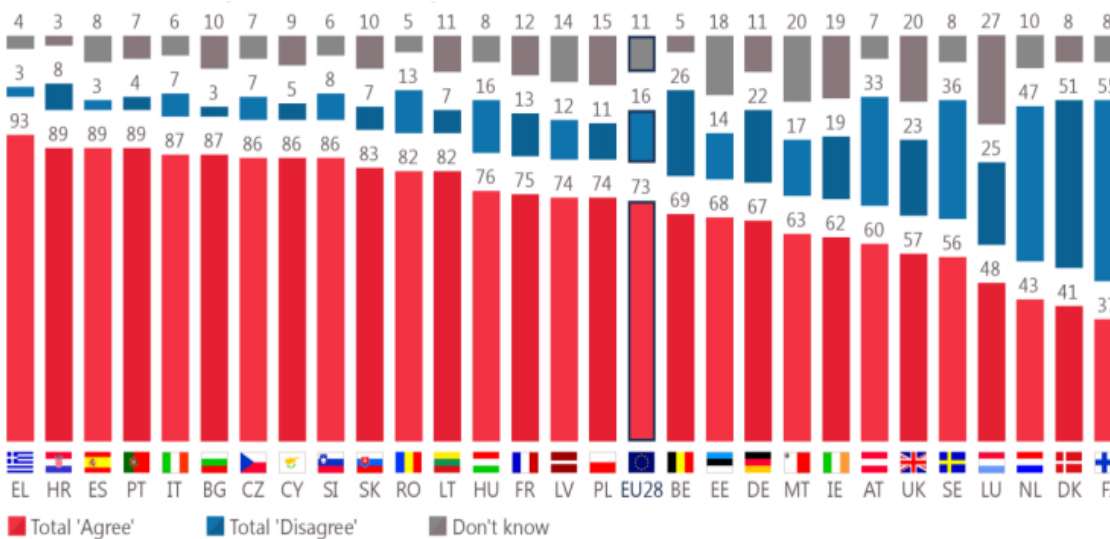
Διάγραμμα Π. 8: Ποσοστό πολιτών της Ε.Ε. που θεωρούν απαράδεκτη την παροχή δώρου ή άλλου οφέλους για τη λήψη δημόσιας υπηρεσίας. (N=28,080)

Πηγή: European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs & the Directorate-General for Communication-Special Eurobarometer, 2017.



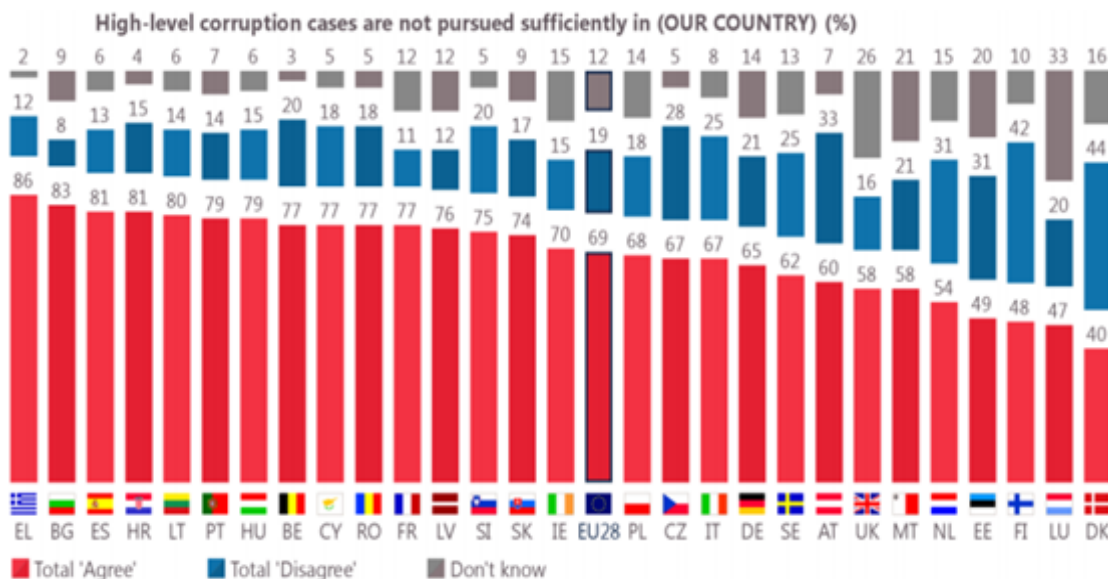
Διάγραμμα Π. 9: Ποσοστό πολιτών της Ε.Ε. που θεωρεί ότι η διαφθορά είναι εκτεταμένη στη χώρα του. (N=28,080)

Πηγή: European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs & the Directorate-General for Communication-Special Eurobarometer, 2017.



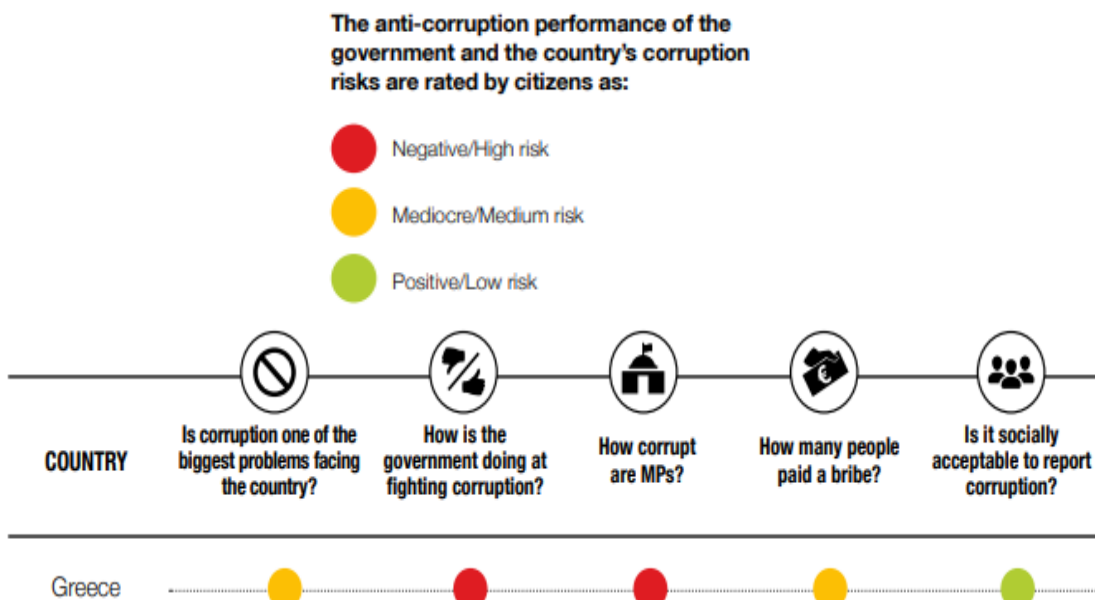
Διάγραμμα Π. 10: Ποσοστό πολιτών της Ε.Ε. που θεωρεί ότι υπάρχει διαφθορά στους εθνικούς δημόσιους θεσμούς της χώρας. (N=28,080)

Πηγή: European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs & the Directorate-General for Communication-Special Eurobarometer, 2017.



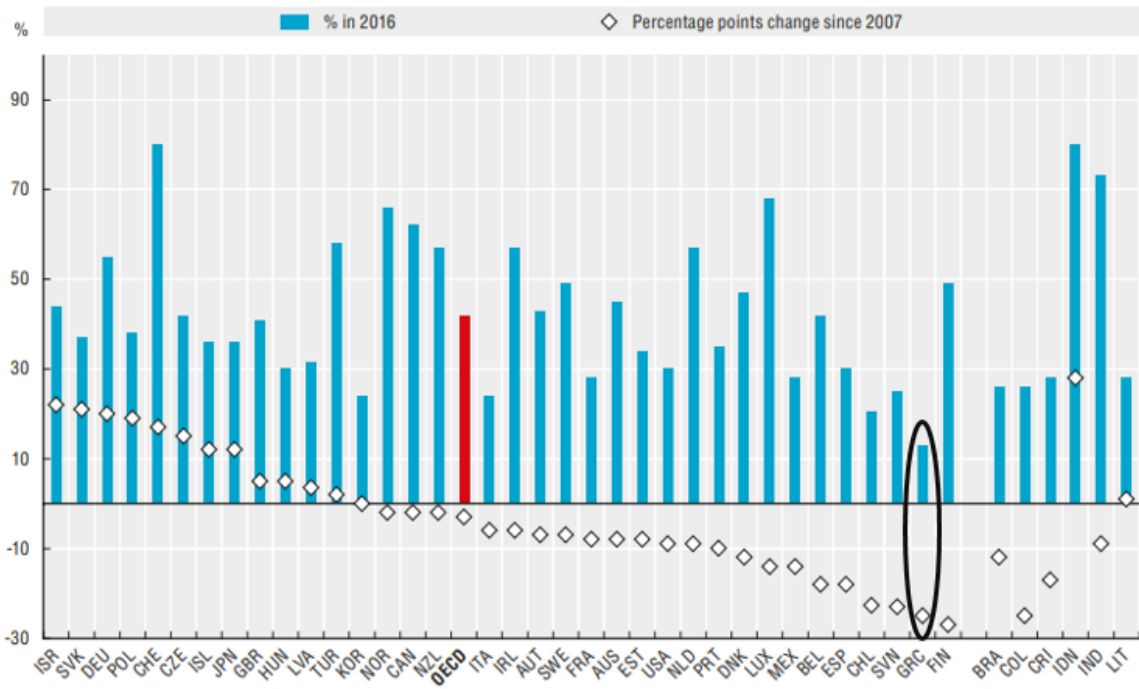
Διάγραμμα Π. 11: Ποσοστό πολιτών της Ε.Ε. που θεωρεί ότι οι υποθέσεις υψηλής διαφθοράς δεν διώκονται αποτελεσματικά στη χώρα τους. (N=28,080)

Πηγή: European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs & the Directorate-General for Communication-Special Eurobarometer, 2017.



Διάγραμμα Π. 12: Citizen Scorecard. Αξιολόγηση της κυβερνητικής επίδοσης κατά της διαφθοράς και ο κίνδυνος διαφθοράς στη χώρα (Ελλάδα).

Πηγή: Transparency International, 2016b.



Διάγραμμα Π. 13: Εμπιστοσύνη πολιτών στην κυβέρνηση. (N≈1000)

Πηγή: O.E.C.D., 2017b.



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr