

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΖ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η συμβολή των Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεσμών
και Οργάνων (Greco, OLAF, ΟΗΕ, ΟΟΣΑ) στην
αντιμετώπιση του Φαινομένου της Διαφθοράς στην
Ελληνική Δημόσια Διοίκηση**

Τμήμα Γενικής Διοίκησης

Επιβλέπων:

Πετσιμέρης Χρήστος

Σπουδάστρια:

Παράσχου Καλλιόπη - Ηλέκτρα

ΑΘΗΝΑ - 2022

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Η συμβολή των Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεσμών και Οργάνων
(Greco, OLAF, ΟΗΕ, ΟΟΣΑ) στην αντιμετώπιση του Φαινομένου της
Διαφθοράς στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση**

Αθήνα – 2022

Περίληψη

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τη συμβολή των διεθνών και ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων που είναι επιφορτισμένα με τη διαμόρφωση πολιτικών και τη διατύπωση συστάσεων κατά της διαφθοράς, στην αντιμετώπισή της στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, μέσα από τη συμμετοχή των εκπροσώπων της τελευταίας στα παραπάνω θεσμικά όργανα και τη μεταξύ τους συνεργασία. Παρουσιάζονται αφενός ο ρόλος και οι αρμοδιότητες συγκεκριμένων ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών και οργάνων στον αγώνα κατά της διαφθοράς (Greco, O.L.A.F., O.H.E., O.O.S.A.), αφετέρου τα θετικά στοιχεία που αποκομίζει το ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα από την αλληλεπίδραση μαζί τους. Σκοπός της εργασίας είναι η συνολικότερη αποτίμηση των υπερεθνικών πρωτοβουλιών και συστάσεων στην καταπολέμηση ενός φαινομένου με παγκόσμιες διαστάσεις και η προστιθέμενη αξία των διεθνών πρακτικών αντιμετώπισής του, για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Ως μεθοδολογία εκπόνησης της παρούσας εργασίας επιλέχθηκε η βιβλιογραφική ανασκόπηση και για το σκοπό αυτό μελετήθηκε πληθώρα επιστημονικών δημοσιεύσεων από την διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία, θεσμικά κείμενα των υπό εξέταση διεθνών και ευρωπαϊκών θεσμών και οργάνων, οι εκθέσεις αυτών καθώς και των αρμόδιων εθνικών φορέων και τέλος η σχετική εθνική νομοθεσία. Επιπλέον, πληροφορίες αντλήθηκαν από τις επίσημες ιστοσελίδες των φορέων κι όσον αφορά στα ποσοτικά δεδομένα που παρατίθενται, αυτά δεν αποτελούν προϊόν πρωτογενούς έρευνας, αλλά αντλήθηκαν από τις προαναφερθείσες πηγές και από δημόσια προσβάσιμες βάσεις δεδομένων.

Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται η εννοιολογική προσέγγιση της διαφθοράς, με παράθεση σημαντικών ορισμών από την ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία αλλά και με βάση τους ορισμούς που έχουν διατυπωθεί από διεθνείς οργανισμούς. Την προσπάθεια ορισμού του φαινομένου, ακολουθεί η εξέταση της συσχέτισής του με την έννοια της κακοδιοίκησης και το πρώτο κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την αναφορά των σημαντικότερων διεθνών δεικτών μέτρησης της διαφθοράς.

Το δεύτερο κεφάλαιο εκκινεί με την ανάπτυξη της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα και στη συνέχεια εξειδικεύεται η εμφάνιση του φαινομένου στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ειδική αναφορά γίνεται στις επιδόσεις της Ελλάδας και στη θέση που καταλαμβάνει η χώρα τα τελευταία χρόνια στους πίνακες κατάταξης των παγκόσμιων

δεικτών διαφθοράς. Ακολουθεί μια σύντομη καταγραφή των εθνικών ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών διαφθοράς ώστε εν συνεχεία να παρουσιαστούν οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνέπειες που επιφέρει.

Στο τρίτο κεφάλαιο, αρχικά γίνεται μια γενική αναφορά στις πολιτικές υπερεθνικού χαρακτήρα κατά της διαφθοράς καθώς και στα κυριότερα διεθνή νομικά κείμενα και συμβάσεις των οργανισμών που μάχονται για τον εντοπισμό, την πρόληψη και την αντιμετώπισή της. Εν συνεχεία, παρουσιάζονται εκτενώς οι κυριότεροι διεθνείς και ευρωπαϊκοί θεσμοί που έχουν συσταθεί για το σκοπό αυτό, οι διαδικασίες που ακολουθούν και φυσικά, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη συνεργασία των αρμόδιων εθνικών φορέων μαζί τους και στο θετικό αποτύπωμα αυτής της συνεργασίας και αλληλεπίδρασης στον ελληνικό δημόσιο τομέα και στη γενικότερη βελτίωση των ελληνικών επιδόσεων στη μάχη κατά της διαφθοράς.

Στο τέταρτο και τελευταίο κεφάλαιο, συνοψίζονται τα κυριότερα σημεία των ζητημάτων που εξετάστηκαν και η εργασία ολοκληρώνεται με την παράθεση των συμπερασμάτων που προέκυψαν από την ανάλυσή τους. Προσδοκία της παρούσας εργασίας και των συμπερασμάτων στα οποία καταλήγει είναι να αναδειχθεί αφενός η σημασία της δράσης των ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών και οργάνων στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της διαφθοράς, αφετέρου η συνεισφορά των πολιτικών και των συστάσεών τους στην ελληνική δημόσια διοίκηση και τα θετικά που η τελευταία αποκομίζει από τη μεταξύ τους συνεργασία.

Λέξεις Κλειδιά: Διαφθορά, ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Ομάδα κρατών κατά της Διαφθοράς, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, Ομάδα Επισκόπησης Εφαρμογής της Σύμβασης των Η.Ε. κατά της Διαφθοράς, Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων για την Ακεραιότητα

Abstract

The present thesis examines the contribution of the international and European institutions, which are in charge of policy-making and anti-corruption recommendations, in dealing with the Greek Public Administration, through the participation of the representatives of the latter in the above institutions and the cooperation between them. On the one hand, it presents the role and responsibilities of specific European and international institutions and bodies which are fighting against corruption (Greco, O.L.A.F., U.N., O.E.C.D.), on the other, the positive traits obtained by the Greek political-administrative system through their interaction. The purpose of this paper is a most comprehensive assessment of transnational initiatives and recommendations in the fight against a phenomenon, with global dimensions and the added value of international practices for Greek Public Administration.

The bibliographic review was chosen as the methodology for the elaboration of the present dissertation and for this reason a variety of scientific publications from the international and Greek bibliography, institutional documents of the international and European organizations and bodies, reports of the aforementioned, as well as the competent national bodies and national legislation, were studied. In addition, information was retrieved from the official websites of the institutions. Regarding the quantitative data presented, these are not the result of primary research, but were obtained from the sources and from publicly accessible databases mentioned earlier.

In particular, the first chapter attempts a conceptual approach to corruption, citing important definitions from the Greek and international literature, but it is also based on the definitions formulated by international organizations. This is followed by the examination of its correlation with maladministration and the first chapter concludes with the reference of the most important international indicators for measuring corruption.

The second chapter begins with the development of corruption in the public sector and then specializes in the emergence of the phenomenon in Greek public administration. Special reference is made to the performance of Greece and the position that the country occupies those recent years in the rankings of global corruption indicators. A brief overview of the national corruption oversight bodies and services follows, in order to present the economic, political and social consequences.

In the third chapter, a general reference is made to the supranational anti-corruption policies as well as to the main international legal texts and conventions of the organizations that fight for its detection, prevention and treatment. Then, the main international and European institutions that have been set up for this purpose and the applicable procedures, are presented in detail. Special emphasis is given to the cooperation of the competent national bodies with them, and to the advantages of this cooperation in Greek public sector, while at the same time the overall improvement of the Greek performance in the fight against corruption is pointed out.

Finally, the fourth chapter summarizes the main points of the issues examined and presents the conclusions that emerged from their analysis. The expectation of the present thesis and its conclusions, is to highlight the importance of the action of European and international institutions and bodies in the fight against corruption, as well as, the contribution of their policies and recommendations to the Greek public administration.

Keywords: Corruption, Greek Public Administration, Group of States against Corruption (GRECO), European Anti-Fraud Office (O.L.A.F.), Implementation Review Group (I.R.G.), Working Party of Senior Public Integrity Officials (S.P.I.O.)

Πρόλογος

Η εκπόνηση της παρούσας εργασίας δε θα είχε ολοκληρωθεί χωρίς την πολύτιμη βοήθεια και στήριξη του επιβλέποντος καθηγητή κ. Χρήστου Πετσιμέρη, Προϊσταμένου του Τμήματος Διεθνών Σχέσεων του Υπουργείου Εσωτερικών. Ως επιβλέπων την εργασία, μου παρείχε τις απαραίτητες κατευθύνσεις και πληροφορίες σε θέματα διαφθοράς και λειτουργίας των διεθνών και ευρωπαϊκών θεσμών και οργάνων για την αντιμετώπισή της. Τον ευχαριστώ λοιπόν θερμά για την ουσιαστική υποστήριξη και καθοδήγησή του.

Επιπλέον, ευχαριστώ ιδιαίτερω την κα. Αλεξάνδρα Ρογκάκου, Επικεφαλής της Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας 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 τον χρόνο που μου αφιέρωσαν, την ενδιαφέρουσα συζήτηση και τις ιδιαίτερα χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ της Ε.Α.Δ. και των διεθνών και ευρωπαϊκών θεσμών και οργάνων που δρουν κατά της διαφθοράς, επισημαίνοντας τα οφέλη που αποκομίζει η ελληνική Δημόσια Διοίκηση από τη συνεργασία αυτή.

Περιεχόμενα

Περίληψη	2
Abstract.....	4
Πρόλογος	6
Πίνακας Διαγραμμάτων.....	9
Πίνακας Εικονογράφησης	9
Πίνακας Συντιμήσεων και Συντομογραφιών.....	10
Εισαγωγή	13
Κεφάλαιο 1: Προσεγγίζοντας Εννοιολογικά τη Διαφθορά	14
1.1 Εννοιολογική οριοθέτηση της Διαφθοράς	14
1.2 Διαφθορά και Κακοδιοίκηση	19
1.3 Δείκτες μέτρησης της Διαφθοράς	20
Κεφάλαιο 2: Η Διαφθορά στον δημόσιο χώρο.....	24
2.1 Διαφθορά και Δημόσια Διοίκηση	24
2.2 Η Διαφθορά στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση	26
Η θέση της Ελλάδας στους πίνακες κατάταξης των Παγκόσμιων Δεικτών Διαφθοράς.....	29
Ελεγκτικά Σώματα και Υπηρεσίες Ελέγχου της Διαφθοράς	32
2.3 Οι Συνέπειες της Διαφθοράς.....	34
Κεφάλαιο 3: Πολιτικές υπερεθνικού χαρακτήρα στον αγώνα κατά της διαφθοράς – Περιπτώσεις ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών και οργάνων και η συμμετοχή της Ελλάδας σε αυτούς.....	38
3.1 GRECO	40
Η συμβολή της GRECO στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση	44
3.2 Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης - O.L.A.F.....	49
O.L.A.F. και ελληνική Δημόσια Διοίκηση	52
3.3 Ομάδα Επισκόπησης Εφαρμογής (Implementation Review Group – I.R.G.) της Σύμβασης των Η.Ε. κατά της Διαφθοράς (U.N.C.A.C.)	54
Συνεργασία I.R.G. και ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης	56
3.4 Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων για την Ακεραιότητα (Working Party of Senior Public Integrity Officials – S.P.I.O.).....	58
Ο.Ο.Σ.Α και ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	61
Κεφάλαιο 4: Συμπεράσματα.....	63

Βιβλιογραφία	66
I. Ξενόγλωσση.....	66
II. Ελληνική.....	69
III. Νόμοι.....	72
IV. Διαδικτυακές Πηγές.....	73
V. Συνεντεύξεις.....	75
Παραρτήματα	76
Παράρτημα Α.....	76
Παράρτημα Β	83
Παράρτημα Γ	85

Πίνακας Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Αντιλήψεις πολιτών σχετικά με την έκταση των πρακτικών διαφθοράς στις διαδικασίες δημοσίων προμηθειών.....	25
Διάγραμμα 2: Η βαθμολογία της Ελλάδας κατά τον C.P.I., για τα έτη 2012-2021.....	29
Διάγραμμα 3: Ποσοστό των ανθρώπων που πιστεύουν ότι η διαφθορά αυξήθηκε στη χώρα τους, τους τελευταίους 12 μήνες.....	31
Διάγραμμα 4: Ποσοστό των ανθρώπων που προέβησαν στη δωροδοκία, για να αποκτήσουν κάποια δημόσια υπηρεσία.....	32
Διάγραμμα 5: Η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τις εθνικές τους κυβερνήσεις κατά το 2020 και η διαφορά από το 2017.....	60

Πίνακας Εικονογράφησης

Εικόνα 1: Σχέση διαφθοράς και κατά κεφαλήν εισοδήματος.....	35
Εικόνα 2: Υπερεθνικοί μηχανισμοί καταπολέμησης της διαφθοράς.....	40
Εικόνα 3: Ομάδες εμπειρογνομώνων που λειτουργούν στο πλαίσιο της CO.C.O.L.A.F..	51
Εικόνα 4: Εκπροσωπήσεις E.A.Δ./AFCOS στην Ευρώπη.....	53
Εικόνα 5: Διαμόρφωση τομεακής στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς.....	62

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

Συντμήσεις και Συντομογραφίες στα Ελληνικά	
Α.Ε.Π.	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
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.Ε.Σ.	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Σ.Δ.Δ.Α.	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
Ε.Σ.Σ.Κ.Δ.	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
Η.Ε.	Ηνωμένα Έθνη
Η.Π.Α.	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
Μ.Ε.Ε.	Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου
Μ.Κ.Ο.	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Ο.Η.Ε.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
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.ΜΕ.	Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών Δημόσιας Διοίκησης που υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών
Σ.Ε.Π.Ε.	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας
Σ.Ε.Υ.Υ.Π.	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Ξενογλώσσες Συντμήσεις και Συντομογραφίες	
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
E.F.E.C.C.	European Financial and Economic Crime Centre
F.A.T.F.	Financial Action Task Force
G.C.B.	Global Corruption Barometer
G.E.T.	GRECO Evaluation Team
GRECO	Group of States against Corruption/ Groupe d'Etats contre la corruption
I.R.M.	Implementation Review Mechanism
I.R.G.	Implementation Review Group
n.d.	no date
O.E.C.D.	The Organisation for Economic Co-operation and Development
O.L.A.F.	European Anti-Fraud Office/Office européen de lutte antifraude
O.A.F.C.N.	The O.L.A.F. Anti-Fraud Communicators' Network
S.P.I.O.	Working Party of Senior Public Integrity Officials
U.N.	United Nations
U.N.C.A.C.	The United Nations Convention against Corruption
U.N.O.D.C.	United Nations Office of Drugs and Crime
W.G.I.	Worldwide Governance Indicators

Ε.Σ.Δ.Δ.Α., Παράσχου Καλλιόπη – Ηλέκτρα, ©, 2022 –
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, 20/5/2022

Παράσχου Καλλιόπη - Ηλέκτρα

Εισαγωγή

Στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, η διαφθορά συνιστά μία ακόμη πρόκληση με την οποία έρχονται αντιμέτωπες όλο και περισσότερες χώρες. Παρ' ότι δεν πρόκειται για ένα νέο φαινόμενο, τα τελευταία χρόνια, το ζήτημα της διαφθοράς βρίσκεται μονίμως στο επίκεντρο της δημόσιας συζήτησης λόγω των διαστάσεων που λαμβάνει, θέτοντας σε κίνδυνο τον κοινωνικό ιστό, την οικονομική ευρωστία και την ομαλή λειτουργία των θεσμών ενός κράτους.

Η Ελλάδα, έχοντας αναγνωρίσει το σημαντικό οικονομικοκοινωνικό κόστος που συνεπάγεται η διαφθορά, έχει προβεί στην ανάληψη πρωτοβουλιών και στη σύσταση μηχανισμών αρμόδιων για την προώθηση της διαφάνειας και της ακεραιότητας στο σύνολο του δημοσίου τομέα (με σημαντικότερο, την Εθνική Αρχή Διαφάνειας).

Καθώς όμως πρόκειται για ένα φαινόμενο που λαμβάνει παγκόσμιες διαστάσεις, η αντιμετώπισή της από κάθε κράτος μεμονωμένα, δεν δύναται να επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Απέναντι σε αυτή την κοινή πρόκληση – απειλή, τα κράτη απαντούν με τον συντονισμό των προσπαθειών τους για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπισή της. Ως εκ τούτου, ιδιαίτερα σημαντική αποδεικνύεται η συμβολή των διεθνών και ευρωπαϊκών θεσμών στην καταπολέμηση της διαφθοράς μέσα από τη διαμόρφωση πολιτικών και τη διατύπωση συστάσεων προς τα συμβαλλόμενα κράτη.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί λοιπόν να αναδείξει την ανάγκη διαμόρφωσης μιας ολιστικής και συντονισμένης στρατηγικής κατά της διαφθοράς, προσαρμοσμένης βέβαια στις ανάγκες κάθε χώρας, και να τονίσει τον κομβικό ρόλο που διαδραματίζει το υπερεθνικό επίπεδο, θέτοντας το γενικό αλλά και συνάμα το ειδικό πλαίσιο μέτρων και παρέχοντας υψηλή τεχνογνωσία και εμπειρία σε ζητήματα διαφθοράς. Ειδική δε έμφαση, δίνεται στη συνεισφορά των διεθνών πρακτικών και συστάσεων που διατυπώνονται από τους διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς καθώς και στα οφέλη που απορρέουν από τη συνεργασία μεταξύ εθνικών και υπερεθνικών θεσμών για τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια που καταβάλει η Ελλάδα, η οποία βρίσκεται αντιμέτωπη με τη διαφθορά και τις συνέπειές της, σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο.

Κεφάλαιο 1: Προσεγγίζοντας Εννοιολογικά τη Διαφθορά

1.1 Εννοιολογική οριοθέτηση της Διαφθοράς

Η διαφθορά αποτελεί ένα φαινόμενο που λαμβάνει παγκόσμιες διαστάσεις, με τις ανησυχίες για την ένταση του φαινομένου να αυξάνονται τα τελευταία χρόνια, λόγω και των επιπτώσεων που η διαφθορά επιφέρει στην οικονομική, πολιτική και κοινωνική σφαίρα. Οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν με την αύξηση των κρουσμάτων διαφθοράς και την εδραίωσή της, ενδέχεται να φτάσουν *‘μέχρι και στην κατάπτωση των ηθών και την ηθικής’* (Kaiser Gunther , 2015). Θα μπορούσε να λεχθεί πως η διαφθορά είναι *‘παγκόσμια και παγκοσμιοποιητική’*, παγκόσμια καθώς απαντά σε κάθε χώρα, με διαφορετική βέβαια μορφή και έκταση, και παγκοσμιοποιητική διότι αποτελεί ένα πρόβλημα, κατά κύριο λόγο, της παγκοσμιοποίησης και ειδικά της ύστερης νεωτερικότητας (Δημόπουλος Χαράλαμπος, 2005). Η παγκόσμια και διαχρονική διάστασή της αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι περιπτώσεις διαφθοράς ανατρέχουν στην αρχαία Κίνα μέχρι τα χρόνια της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας (Καρκατσούλης Παναγιώτης, 2015). Πρόκειται για ένα σύνθετο φαινόμενο, που εντοπίζεται σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα και λαμβάνει ποικίλες μορφές, γεγονός που καθιστά τόσο την εννοιολογική του προσέγγιση όσο και τη μέτρησή του, ένα δύσκολο εγχείρημα. Η δυσκολία ορισμού της διαφθοράς απορρέει και από το γεγονός ότι αυτή γίνεται αντιληπτή με διάφορους τρόπους. Με άλλον τρόπο αποτυπώνεται στα εθνικά δίκαια των διαφόρων χωρών, διαφορετικά την αντιλαμβάνεται το κοινωνικό σύνολο και διαφορετικά προσεγγίζεται βάσει του ορισμού που της αποδίδει η κοινή γνώμη (Gardiner, J., 2002).

Η διατύπωση ενός μοναδικού ορισμού για τη διαφθορά, δεν είναι λοιπόν εύκολη υπόθεση, από άποψη νομικής ακριβολογίας και πληρότητας, καθώς περιλαμβάνει *‘διαφορετικές μορφές αποκλίνουσας συμπεριφοράς’*. Η δυσκολία στον ορισμό της γίνεται εμφανής και στα διεθνή κείμενα, όπου συναντάται πληθώρα εννοιολογικών προσεγγίσεων του όρου *διαφθορά*, με το σημαντικότερο εξ αυτών, δηλαδή τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών του 2003¹, να προσεγγίζει τη διαφθορά όχι εννοιολογικά, αλλά περιγράφοντας μέτρα καταπολέμησής της. Παρόλο δε που πολλοί ορισμοί διεθνούς απήχησης περιορίζουν την επίδραση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, η διαφθορά αφορά και τον ιδιωτικό, στον οποίο το Κράτος τα τελευταία χρόνια έχει εκχωρήσει σημαντικό μέρος των αρμοδιοτήτων του. Συνεπώς, και ο ορισμός αυτής δε θα πρέπει να

¹ Κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008 (ΦΕΚ Α' 105/10-6-2008)

περιορίζεται στην επίδρασή της στη δημόσια σφαίρα, αλλά να απηχεί και τις επιπτώσεις της στον ιδιωτικό χώρο, όπως απαιτούν άλλωστε τόσο οι διεθνείς συμβάσεις όσο και η τρέχουσα διεθνής πρακτική. Ένας, όσο το δυνατόν, πιο πλήρης λοιπόν ορισμός, με βάση την ανωτέρω προσέγγιση, είναι ο εξής: *‘Διαφορά είναι η κατάχρηση εξουσίας (από πρόσωπα που υπηρετούν στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα), με στόχο την ανάκτηση ιδιωτικού οφέλους’* (Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (2016α)).

Αφενός, η πολιτική αναγκαιότητα καταπολέμησης της διαφθοράς οδηγεί στην προσέγγισή της ως απειλή για τη σχέση μεταξύ πολιτών και δημοσίων και ιδιωτικών φορέων εξουσίας, όπως προκύπτει από τον ορισμό που διατυπώνει ο Μπιτζιλέκης², σύμφωνα με τον οποίο η διαφθορά προκαλεί την *‘αλλοίωση των όρων λειτουργίας θεσμών και σχέσεων, κυρίως αυτών που έχουν δημόσιο χαρακτήρα ή γενικότερα θεραπεύουν κοινωνικές ανάγκες, η οποία επιτυγχάνεται μέσω αθέμιτης συναλλαγής που λειτουργεί με όρους αδιαφάνειας και εξυπηρετεί ιδιοτελείς σκοπούς και συμφέροντα. Υποδηλώνει επίσης κάθε παράνομη διαχείριση εξουσίας’*. Αφετέρου, εξετάζοντας τη διαφθορά από οικονομική σκοπιά, η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. κάνει λόγο για την οικονομική διάσταση του φαινομένου, στηριζόμενη στις αναλύσεις του Εγχειριδίου Ενημέρωσης Εφοριακών και Φορολογικών Ελεγκτών για τη Δωροδοκία και τη Διαφθορά, που συντάχθηκε από τον Ο.Ο.Σ.Α., το 2013, όπου και επισημαίνεται το σημαντικό οικονομικό και κοινωνικό κόστος που επιφέρει καθώς και η πρόκληση συνθηκών άνισου ανταγωνισμού (Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (2016α)).

Ένας από τους ορισμούς που συναντάται ευρέως στη βιβλιογραφία, είναι αυτός που διατυπώθηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα, αποδίδοντας στη διαφθορά την έννοια *‘της κατάχρησης ενός δημοσίου αξιώματος προς ίδιον όφελος’*³. Πρόκειται για έναν απλό ορισμό που γίνεται αποδεκτός από τους περισσότερους διεθνείς οργανισμούς, σύμφωνα με τον οποίο κατάχρηση δημοσίου αξιώματος λαμβάνει χώρα, όταν κάποιος υπάλληλος ζητά, δέχεται ή εκβιάζει για δωροδοκία καθώς κι όταν ιδιώτες δωροδοκούν δημόσιες υπηρεσίες, προκειμένου να παρακάμψουν τη γραφειοκρατία για την εξασφάλιση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Στη ίδια κατεύθυνση κινείται κι ο ορισμός που διατυπώθηκε από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, κατά τον οποίο η διαφθορά συνίσταται στην *‘κατάχρηση δημόσιας ή ιδιωτικής θέσης για άμεσο ή έμμεσο προσωπικό όφελος’* (United Nations, 2004). Παρατηρείται πως τα στοιχεία της κατάχρησης και της αποκόμισης ιδίου οφέλους, είναι κοινά στους δύο ορισμούς. Αντίστοιχα, και η Διεθνής

² Μπιτζιλέκης, 2009: 595

³ <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#note1>.

Διαφάνεια αντιλαμβάνεται τη διαφθορά ως *‘την κατάχρηση της εξουσίας που έχει ανατεθεί, για ιδιωτικό όφελος’* και τονίζει για ακόμη μια φορά το ότι μπορεί να εκδηλωθεί μέσα από πολλές και διαφορετικές συμπεριφορές (όπως όταν δημόσιοι υπάλληλοι ζητούν ανταλλάγματα για την παροχή των υπηρεσιών τους ή πολιτικοί καταχρώνται δημόσιο χρήμα ή επιχειρηματίες καταφεύγουν στη δωροδοκία αξιωματούχων προς εξασφάλιση προσοδοφόρων συμφωνιών), να συμβεί οπουδήποτε (σε κυβερνητικό επίπεδο, στον ιδιωτικό τομέα – επιχειρήσεις, στα δικαστήρια, στην Κοινωνία των πολιτών και σε κάθε τομέα του δημοσίου χώρου – υγεία, υποδομές, αθλητισμός) και να εμπλέξει τον οποιονδήποτε (κυβερνητικούς αξιωματούχους, δημοσίους λειτουργούς, επιχειρηματίες) (Transparency International, n.d.).

Στον ακαδημαϊκό χώρο, η ενασχόληση με το φαινόμενο της διαφθοράς γίνεται πιο έντονη από τη δεκαετία του 1970 και μετά, γεγονός που επιβεβαιώνεται από το αυξανόμενο πλήθος επιστημονικών και βιβλιογραφικών δημοσιεύσεων. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόταση του Mark Philip για κατηγοριοποίηση των ορισμών της διαφθοράς ως εξής: 1. οι ορισμοί του δημοσίου συμφέροντος, 2. οι ορισμοί της δημόσιας θέσης και 3. οι ορισμοί της αγοράς (Λάζος Γρηγόρης, 2005, σ. 29). Στην πρώτη κατηγορία ορισμών, ο σημαντικότερος ίσως από αυτούς, διατυπώθηκε από τον Carl Friedrich⁴, σύμφωνα με τον οποίο *διαφθορά υπάρχει όταν ένας κάτοχος εξουσίας, ο οποίος είναι επιφορτισμένος με την εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων, δηλαδή, ένας λειτουργός ή υπάλληλος, μέσω χρηματικών ή άλλων αμοιβών μη νόμιμα παρεχόμενων, προτρέπεται σε δράσεις που ευνοούν όποιον παρέχει τις αμοιβές και συνεπώς ζημιώνει το δημόσιο και τα συμφέροντά του* (Λάζος Γρηγόρης, 2005, p. 33). Αναφορικά με τη δεύτερη κατηγορία, ο πιο χαρακτηριστικός ορισμός προέρχεται από τον Joseph Nye⁵, ο οποίος αντιλαμβάνεται τη διαφθορά ως την αποκλίνουσα συμπεριφορά από τα τυπικά καθήκοντα ενός δημοσίου ρόλου για την αποκόμιση ιδιωτικών ωφελημάτων ή ως παράβαση κανόνων προκειμένου να ασκηθεί επιρροή ώστε να αποκτηθεί ίδιον όφελος. Τέλος, στην τρίτη κατηγορία, αυτή των ορισμών της αγοράς, ο σημαντικότερος ίσως εκπρόσωπος της Van Klaveren, υποστηρίζει πως διαφθορά λαμβάνει χώρα όταν *‘υπηρέτης του δημοσίου, καταχράται την εξουσία του, ώστε να επιτύχει πρόσθετο εισόδημα’* (Λάζος Γρηγόρης, 2005, p. 42).

⁴ Friedrich, C.J. (2002). Corruption concepts in historical perspective. Political corruption: Concepts and contexts, 3, pp. 1-23.

⁵ Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. American political science review, 61(2), pp. 417-427.

Οι ανωτέρω ορισμοί άσκησαν σημαντική επιρροή στη διεθνή βιβλιογραφία, με αποτέλεσμα την προσέγγιση του φαινομένου, από πολλούς μελετητές και από οικονομική σκοπιά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί η προσέγγιση της Susan – Rose Ackerman, σύμφωνα με την οποία ο δημόσιος λειτουργός αντιμετωπίζει τη θέση του ως επιχείρηση και επιδιώκει να μεγιστοποιήσει το εισόδημά της, στη λογική κόστους-οφέλους (Ackerman, Susan Rose, 1978, pp. 85-88). Η ίδια, συνδέει επίσης τη διαφθορά με έννοιες όπως η εμπιστοσύνη και η εντιμότητα, αναφέροντας χαρακτηριστικά πως όταν σημειώνονται συμπεριφορές που στοιχειοθετούν διαφθορά, πλήττεται τόσο η εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι σε όσους αναλαμβάνουν δημόσιες υποθέσεις, όσο και η εντιμότητα που είναι απαραίτητη για τη σωστή και αμερόληπτη διεκπεραίωσή τους (Καρκατσούλης Παναγιώτης, 2015). Η σχέση της διαφθοράς με την εμπιστοσύνη αποτυπώνεται και στην ανάλυση της καθηγήτριας Έφης Λαμπροπούλου, η οποία προβαίνει σε έναν διαχωρισμό μεταξύ της θετικής και της αρνητικής όψης της διαφθοράς. Ειδικότερα, στην περίπτωση της ‘θετικής’ διαφθοράς, αυτή γίνεται αντιληπτή ως αναταραχή, ως ‘*αφορμή καινοτομιών, εκμοντερνισμού της διοίκησης και γενικά του ελεγκτικού μηχανισμού*’ ενώ στην περίπτωση της αρνητικής της όψης, αυτή εξετάζεται υπό το πρίσμα παραγόντων που καλλιεργούν πρόσφορο έδαφος για την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, όπως η χαμηλή εμπιστοσύνη των πολιτών στους κρατικούς μηχανισμούς και η γενικότερη ανασφάλεια συνδυαστικά με την απουσία επαρκών ελεγκτικών μηχανισμών. Βέβαια, για την Ackerman το γεγονός ότι το κοινωνικό σύνολο χάνει την εμπιστοσύνη του προς τους θεσμούς, συνιστά συνέπεια της διαφθοράς, ενώ η Λαμπροπούλου αναφέρει τη χαμηλή εμπιστοσύνη ως πιθανή αιτία εμφάνισης κρουσμάτων διαφθοράς. Μια ακόμη προτεινόμενη, από ερευνητές, προσέγγιση, παρουσιάζει τη διαφθορά ως μια *ειδική κοινωνική σχέση* και ως μια μορφή ‘μη ηθικής συναλλαγής’ (Λαμπροπούλου Έφη, 2015). Με άλλα λόγια, κατά την ανωτέρω οπτική, πρόκειται για μια δοσοληψία που προσπορίζει παράνομα οφέλη στους εμπλεκόμενους, σε βάρος της οργάνωσης που ανήκουν ή του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου (Λαμπροπούλου Έφη, 2015). Τέλος το στοιχείο της παρανομίας, ως συστατικό των πράξεων διαφθοράς, αναφέρεται και στο άρθρο 2 της Ευρωπαϊκής Αστικής Σύμβασης κατά της διαφθοράς, του Συμβουλίου της Ευρώπης (Civil Law Convention on Corruption της 4.11.1999)⁶, βάσει του οποίου ‘*διαφθορά είναι κάθε επιδίωξη, προσφορά, παροχή, αποδοχή, μιας παράνομης προμήθειας ή ενός παράνομου οφέλους*’.

⁶ Η σύμβαση επικυρώθηκε με τον νόμο 2957/2001 (ΦΕΚ 260/Α/12-11-2001).

Όπως προκύπτει από την ανωτέρω ανάλυση, το φαινόμενο της διαφθοράς έχει απασχολήσει ιδιαίτερα την επιστημονική και ακαδημαϊκή κοινότητα, την κοινή γνώμη καθώς και διεθνείς θεσμούς και οργανισμούς, όπως την Παγκόσμια Τράπεζα, τον Ο.Ο.Σ.Α., την Ε.Ε. και το μη κυβερνητικό οργανισμό της Διεθνούς Διαφάνειας, το ενδιαφέρον των οποίων στράφηκε στην εννοιολόγηση της διαφθοράς, στην εξέλιξή της, στα αίτια πρόκλησης και στις επιπτώσεις της καθώς και σε προτεινόμενες πολιτικές αντιμετώπισής της, τοποθετώντας την στο επίκεντρο της ημερήσιας διάταξής τους. Πιο συγκεκριμένα, ένα από τα πρώτα γεγονότα που πυροδότησαν το ενδιαφέρον γύρω από τη διαφθορά, σημειώθηκε αρχές δεκαετίας του 1970 κι αφορούσε το χρηματισμό ανώτατων κυβερνητικών στελεχών από την αμερικανική εταιρεία Lockheed Aircraft Corporation, με σκοπό την αύξηση των πωλήσεων των αεροσκαφών της. Περίπου δέκα χρόνια αργότερα, οι υποψήφιοι επενδυτές στην Αφρική και τη Λατινική Αμερική, υποχρεώνονταν να προβαίνουν σε πράξεις χρηματισμού, συμμορφούμενοι με την σχετική πάγια τακτική που επικρατούσε σε αυτές τις περιοχές. Τέλος, τη δεκαετία του 1990, στην Ιταλία, επιχείρηση των δικαστικών αρχών με την χαρακτηριστική ονομασία ‘Καθαρά Χέρια’, κατάφερε να εξαρθρώσει ένα ευρύτατο δίκτυο διαφθοράς, στο οποίο συμμετείχαν κυβερνητικά στελέχη, πολιτικά κόμματα, επιχειρήσεις, μέχρι και η μαφία (Τσουδερού, Βιργινία, 1998, σσ. 16-17).

Συνοψίζοντας, η έννοια της διαφθοράς είναι πολυδιάστατη και κρίσιμης σημασίας για την ομαλή λειτουργία των θεσμών. Ο σύνθετος χαρακτήρας της επιβεβαιώνεται από την πληθώρα εννοιολογικών προσεγγίσεων, όπως παρουσιάστηκαν παραπάνω, τόσο από ακαδημαϊκούς όσο και από διεθνείς κι εθνικούς φορείς κι οργανισμούς. Η μελέτη βέβαια του φαινομένου της διαφθοράς δε θα πρέπει να περιορίζεται στην προσπάθεια διατύπωσης ενός ορισμού, πράγμα δύσκολο, όπως αποδεικνύεται, λόγω της πολυσύνθετης φύσης της. Συγχρόνως, εξαιτίας και των διεθνών διαστάσεων που λαμβάνει, θα πρέπει να σχεδιάζονται αποτελεσματικά συστήματα πρόληψης, εντοπισμού και αντιμετώπισης των κρουσμάτων διαφθοράς, μέσα από την λειτουργική διαπλοκή και συνεργασία εθνικού, υποεθνικού και υπερεθνικού επιπέδου για τη βέλτιστη λειτουργία δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, την διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και την προστασία του κοινωνικού συνόλου.

1.2 Διαφθορά και Κακοδιοίκηση

Η μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, δεν μπορεί να μην περιλαμβάνει και την έννοια της κακοδιοίκησης, λόγω των σημαντικών σημείων επαφής μεταξύ των δύο αυτών εννοιών, παρόλο που η κακοδιοίκηση συνιστά έννοια ευρύτερη της διαφθοράς. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η προσέγγιση της κακοδιοίκησης, ως *‘υπόστρωμα της διαφθοράς’*. Στις περιπτώσεις δηλαδή που η Δ.Δ. δρα πλημμελώς ή με αδικαιολόγητη καθυστέρηση ή όταν οι ενέργειες και οι αποφάσεις της χαρακτηρίζονται από αδιαφάνεια, ελλιπή τεκμηρίωση και δημοσιότητα αλλά κι όταν απουσιάζει ο νόμιμος έλεγχος της δράσης της, δημιουργείται χώρος για αθέμιτες συναλλαγές και κατ’ επέκταση φαινόμενα διαφθοράς, για την καταπολέμηση των οποίων, απαραίτητος κρίνεται ο έλεγχος της διοικητικής δράσης (Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (2016α)).

Ο ορισμός που διατυπώθηκε από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή κι έγινε δεκτός από Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Επιτροπή, εμπερικλείει την αρχή τους κράτους δικαίου, της χρηστής διοίκησης και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁷. Κατά τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή λοιπόν, κακοδιοίκηση σημειώνεται *‘όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει’*. Η δεσμευτικότητα αυτή του κανόνα ή της αρχής δεν απαιτείται να προέρχεται αποκλειστικά από κάποια νομοθετική ρύθμιση προκειμένου να στοιχειοθετείται κακοδιοίκηση, αλλά βάσει των επιταγών της αρχής της χρηστής διοίκησης, τα θεσμικά όργανα οφείλουν όχι μόνο να πράττουν όσα ο νόμος ορίζει, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας⁸, αλλά και να μεριμνούν για την απρόσκοπτη και ανεμπόδιστη απόλαυση των δικαιωμάτων εκ μέρους των πολιτών. Ενώ λοιπόν η παρανομία συνεπάγεται κακοδιοίκηση, δεν συμβαίνει πάντα και το αντίστροφο. Με άλλα λόγια, η διαπίστωση κακοδιοίκησης δεν κρύβει απαραίτητως από πίσω κάποια παράνομη συμπεριφορά (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2012).

Σύμφωνα και με τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, η αρχή της χρηστής διοίκησης οφείλει να διαπνέει τη δράση των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ε.Ε., καθώς τότε η διοίκηση καθίσταται ανοιχτή και αποτελεσματική και έτσι προάγεται το δημόσιο συμφέρον. Ο εν λόγω κώδικας συμβάλει στην ουσιαστική

⁷ Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων περιλαμβάνει το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 41).

⁸ Η αρχή της νομιμότητας απορρέει από τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (α. 26 Σ), συνιστώντας θεμελιακό πυλώνα της αρχής του κράτους δικαίου (α. 26 παρ. 1 Σ)

εφαρμογή της αρχής αυτής και εφαρμόζεται και από τον Ευρωπαϊό διαμεσολαβητή, όταν ο τελευταίος διερευνά αναφορές περί κακοδιοίκησης που λαμβάνει⁹ (Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, 2015).

Η συσχέτιση των δύο αυτών εννοιών προκύπτει και από το γεγονός πως στις ετήσιες εκθέσεις του Γ.Ε.Δ.Δ., γίνεται αναφορά στην από κοινού καταπολέμηση τους (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2005, σ. 193). Ειδικότερα, οι πράξεις διαφθοράς *‘στερούνται ηθικής υπόστασης’*, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Γενική Επιθεωρήτρια, στην ετήσια έκθεση του 2016, και για την αντιμετώπισή τους προτείνει τη διαπαιδαγώγηση των πολιτών προς την κατεύθυνση της *‘ηθικής απαξίας της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς’* (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης., 2017).

Υποστηρίζεται συνεπώς πως η κακοδιοίκηση συνιστά μία από τις σημαντικότερες παθογένειες του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού, τα αίτια της οποίας αποτελούν την πηγή της διαφθοράς. Μεταξύ δε των κυριότερων αιτιών κακοδιοίκησης, επισημαίνονται οι πελατειακές αντιλήψεις, η καταστρατήγηση νόμων και η εφαρμογή αυτών με διακρίσεις, η πολυνομία, οι χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες, η ανοχή και η ατιμωρησία στα φαινόμενα διαφθοράς (Γενική Γραμματεία Διαφάνειας κι Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων). Βέβαια, η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται νομοτελειακά τη διαφθορά. Όσο όμως μεγαλύτερα είναι τα περιθώρια για κακοδιοίκηση, εξαιτίας της αδιαφανούς διοικητικής δράσης και της απουσίας επαρκών ελεγκτικών και διορθωτικών μηχανισμών, τόσο αυξάνεται και η πιθανότητα εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς. Αυτό έχει ως συνέπεια να καταστρατηγούνται θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου και της διοικητικής πρακτικής, όπως η αρχή της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης, και κατ’ επέκταση να πλήττεται αφενός το δημόσιο συμφέρον, αφετέρου να καθίσταται αναποτελεσματική και μη αποδοτική η λειτουργία των κρατικών θεσμών και οργάνων, ενισχύοντας συγχρόνως την αστάθεια στο πολιτικό σύστημα (Βενετσανοπούλου, Γ. Μαρία, 2014).

1.3 Δείκτες μέτρησης της Διαφθοράς

Η μέτρηση της διαφθοράς αποτελεί μια δυσχερή, πολύπλοκη και πολυπαραγοντική διαδικασία, αφενός λόγω των ποικίλων ορισμών που επιδέχεται και της εννοιολογικής

⁹ Το άρθρο 228 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξουσιοδοτεί τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή να διεξάγει έρευνες σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιωμάτων του καθηκόντων.

ευρύτητας του φαινομένου, αφετέρου λόγω του πλήθους των περιστατικών που παραμένουν ‘κρυφά’ (Υπουργείο Οικονομικών, 2018), καθώς οι δραστηριότητες της διαφθοράς ως έκνομες, δε συνοδεύονται από απτές αποδείξεις, οπότε και απουσιάζουν επαρκή ποσοτικά δεδομένα (Γκολφινόπουλος Σπυρίδων, 2018).

Παρόλο που είναι εφικτή η αξιολόγηση του φαινομένου, η ποσοτικοποίηση της πλήρους έκτασής του, δεν είναι πάντα δυνατή με ακρίβεια. Η ποσοτική αξιολόγηση της διαφθοράς βασίζεται σε δειγματοληπτικές έρευνες συνδυαστικά με αξιολογήσεις εμπειρογνώμων, επίσης βασισμένων στην έρευνα. Σημαντικά επίσης στοιχεία αναφορικά με την έκταση του προβλήματος, προκύπτουν, κατά την πάροδο του χρόνου, και από δημοσκοπήσεις σχετικά με τις αντιλήψεις των πολιτών. Ειδικότερα, όταν κοινωνία και επιχειρήσεις εκτιμούν ότι η διαφθορά είναι σε υψηλά επίπεδα, αυτό από μόνο του μπορεί να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα για επενδύσεις, επιδρώντας αρνητικά στην μακροοικονομική ανάπτυξη μιας χώρας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Εν απουσία λοιπόν μιας σταθερής μεθοδολογίας, η μέτρηση του φαινομένου βασίζεται σε ένα πλέγμα στατιστικών υπολογισμών, συμμετοχικής παρατήρησης και καταγραφής στάσεων επιλεγμένων κοινωνικών ομάδων (επιχειρηματιών, πολιτικών, δημοσίων λειτουργών, ακαδημαϊκών και ειδικών αναλυτών), το οποίο καταλήγει σε μια ‘αντίληψη’ της διαφθοράς (Καρκατσούλης Παναγιώτης, 2015).

Ενδεχομένως, ο πιο διαδεδομένος, σε παγκόσμια κλίμακα, δείκτης, είναι ο **Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (Corruption Perceptions Index – C.P.I.)**,¹⁰ που έχει προταθεί και δημοσιεύεται από το 1995 από τον μη κυβερνητικό οργανισμό ‘Διεθνής Διαφάνεια’¹¹. Πρόκειται για έναν σύνθετο δείκτη ο οποίος αποτυπώνει το αντιλαμβανόμενο επίπεδο διαφθοράς στο δημόσιο τομέα μια χώρας. Τα ποσοτικά δεδομένα αντλούνται από ερωτηματολόγια, τα οποία καλούνται να συμπληρώσουν επιχειρηματίες, ειδικοί εμπειρογνώμονες, ερευνητές. Με άλλα λόγια, ο εν λόγω δείκτης αντικατοπτρίζει τις απόψεις των ερωτηθέντων σχετικά με το επίπεδο διαφθοράς στη χώρα τους. Στη συνέχεια, τα στοιχεία που προκύπτουν από τα ερωτηματολόγια, αξιοποιούνται ώστε κάθε χώρα να βαθμολογηθεί σε μια κλίμακα που κυμαίνεται από 0 - 100¹², και βάσει των βαθμολογιών αυτών, προκύπτει η τελική κατάταξη των χωρών (Domashova Jenny, Politova Anna, 2021).

¹⁰ <https://www.transparency.org/en/>

¹¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/civ>

¹² 0 σημαίνει ότι η χώρα θεωρείται ότι έχει υψηλή διαφθορά και 100 ότι είναι καθαρή (https://transparency.gr/wp-content/uploads/2013/09/CPI2012_FAQ_GR_01.pdf)

Ένας ακόμη δείκτης που προτείνεται από τη Διεθνή Διαφάνεια, είναι το **Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς (Global Corruption Barometer - G.C.B.)**¹³, το οποίο συνιστά τη μοναδική παγκόσμια έρευνα κοινής γνώμης για τη διαφθορά (Γκολφινόπουλος Σπυρίδων, 2018). Ουσιαστικά, το Παγκόσμιο Βαρόμετρο αναλύει τις εμπειρίες των πολιτών και την άποψη αυτών αναφορικά με τη διαφθορά, και πάλι μέσα από τη συμπλήρωση ερωτηματολογίων, στα οποία οι πολίτες καλούνται να εκτιμήσουν την ύπαρξη διαφθοράς, απαντώντας σε σχετικές ερωτήσεις, σε 12 διαφορετικούς τομείς¹⁴ (Γκάνη Ευαγγελία, 2018).

Η Διεθνή Διαφάνεια προτείνει και τη χρήση ενός τρίτου δείκτη προκειμένου να διερευνηθεί η έκταση μιας από τις σημαντικότερες εκφάνσεις της διαφθοράς, αυτή της δωροδοκίας (Γκάνη Ευαγγελία, 2018). Πρόκειται για τον **Δείκτη Δωροδοκίας (Bribe Payers Index – B.P.I.)**¹⁵, ο οποίος εξετάζει και πάλι μέσω ερωτηματολογίων, το κατά πόσον οι επιχειρήσεις είναι επιρρεπείς στο να εμπλακούν σε συναλλαγές που συνεπάγονται διαφθορά (Γκολφινόπουλος Σπυρίδων, 2018).

Στο πλαίσιο των δεικτών Παγκόσμιας Διακυβέρνησης (**Worldwide Governance Indicators – W.G.I.**)¹⁶, καταρτίζεται ακόμη ένας δείκτης από την Παγκόσμια Τράπεζα, ο δείκτης **‘ελέγχου της διαφθοράς’**. Οι εν λόγω δείκτες βασίζονται σε πολλές μεταβλητές σχετικά με τις αντιλήψεις περί διακυβέρνησης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017), βάσει δεδομένων που αντλούνται από διάφορες πηγές, όπως έρευνες σε νοικοκυριά και εταιρίες, οργανισμούς του δημοσίου, Μ.Κ.Ο. κλπ. Οι δείκτες αυτοί αφορούν σε 6 ευρείες διαστάσεις διακυβέρνησης¹⁷, μία από τις οποίες είναι κι ο έλεγχος της διαφθοράς, μία διάσταση η οποία χρήζει μελέτης, διότι εξετάζεται τόσο η αντίληψη περί εξάρτησης των κρατικών πολιτικών από ιδιωτικά συμφέροντα, όσο και το κατά πόσον η κρατική-δημόσια εξουσία ασκείται για ίδιον όφελος¹⁸.

Παρόλο λοιπόν που η διαφθορά αποτελεί ένα φαινόμενο το οποίο δεν μπορεί να μετρηθεί βάσει αντικειμενικών οικονομετρικών δεικτών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017) και παρά την υψηλή υποκειμενικότητα που χαρακτηρίζει τους δείκτες που αναλύθηκαν

¹³ <https://www.transparency.org/en/gcb>

¹⁴ Ιδιωτικός τομέας, πολιτικά κόμματα, δημόσια διοίκηση, υγεία, δικαιοσύνη, εκπαίδευση, ΜΜΕ, αστυνομία, ΜΚΟ, νομοθετική εξουσία, θρησκευτικές ομάδες ή σώματα, στρατός

¹⁵ <https://www.transparency.org/en/publications/bribe-payers-index-2011>

¹⁶ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

¹⁷ Οι 6 διαστάσεις είναι οι εξής: Έκφραση Γνώμης, Πολιτική Σταθερότητα και Απουσία Βίας, Κυβερνητική Αποτελεσματικότητα, Ποιότητα Ρυθμίσεων, Κράτος Δικαίου και Εφαρμογή του Νόμου, Έλεγχος της Διαφθοράς

¹⁸ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>

ανωτέρω, σύμφωνα με την ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.¹⁹, αυτοί συνιστούν μια έγκυρη μέθοδο μέτρησης του φαινομένου, τα αποτελέσματα των οποίων παρέχουν χρήσιμες πληροφορίες αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των αρμόδιων θεσμικών οργάνων και ελεγκτικών μηχανισμών (Γκολφινόπουλος Σπυρίδων, 2018).

¹⁹ ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., Απεικόνιση Συλλογής Δεδομένων Διαφθοράς

Κεφάλαιο 2: Η Διαφθορά στον δημόσιο χώρο

2.1 Διαφθορά και Δημόσια Διοίκηση

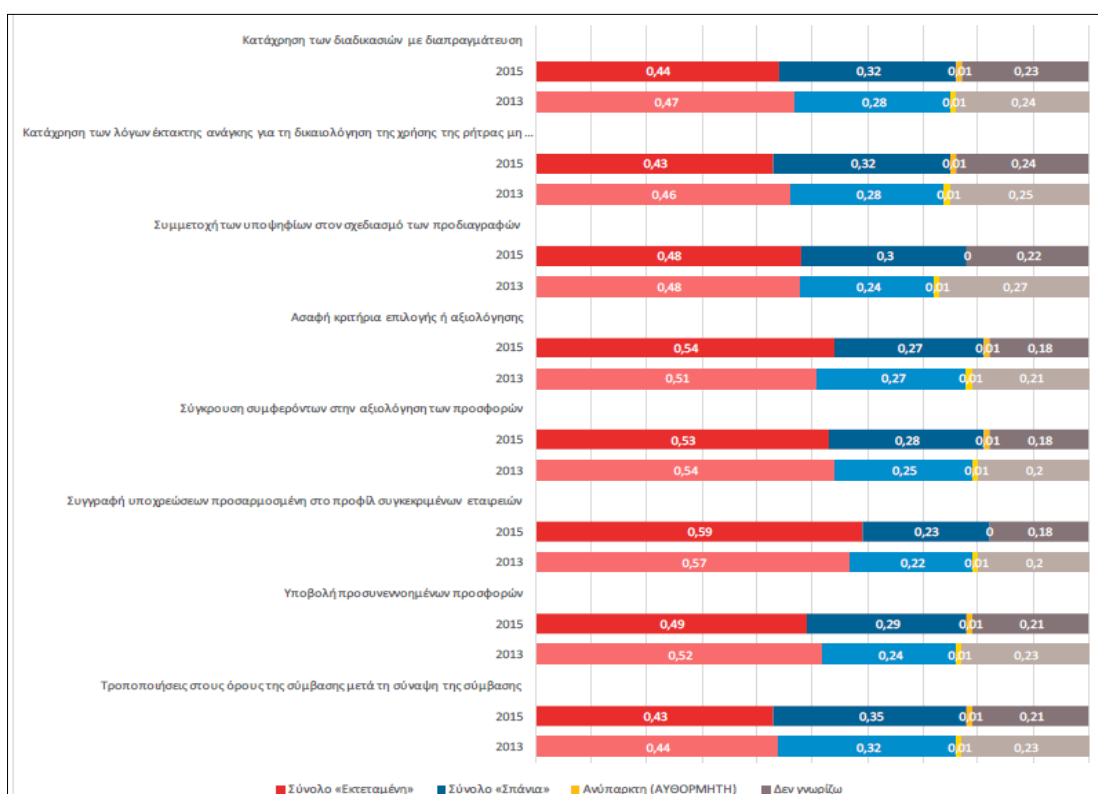
Στην επιστημονική κοινότητα, έχει επιχειρηθεί ο διαχωρισμός μεταξύ πολιτικής ή αλλιώς *μείζονος διαφθοράς* και γραφειοκρατικής ή *διαφθοράς μικρής κλίμακας*. Οι περισσότεροι πολιτικοί επιστήμονες ορίζουν ως πολιτική διαφθορά *‘τις κάθε είδους συναλλαγές μεταξύ φορέων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα μέσω των οποίων συλλογικά αγαθά μετατρέπονται παράνομα σε ιδιωτικές πληρωμές’* (Heidenheimer Arnold J, Michael Johnston, & Victor T. LeVine , 1989). Από τον ανωτέρω ορισμό βέβαια , δεν προκύπτει με σαφήνεια η διάκριση μεταξύ πολιτικής και γραφειοκρατικής διαφθοράς, διότι ναι μεν στον ορισμό αναφέρεται η κρατική εμπλοκή, χωρίς όμως να αποσαφηνίζεται το επίπεδο εξουσίας όπου η διαφθορά λαμβάνει χώρα. Προβαίνοντας σε μια πιο αυστηρή εννοιολογική προσέγγιση του φαινομένου και παρόλο που η διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής σφαίρας δεν είναι πάντα εύκολη, η διαφορά μεταξύ τους έγκειται στο ότι η πολιτική διαφθορά εντοπίζεται στα ανώτερα πολιτικά κλιμάκια, στις συναλλαγές μεταξύ κορυφαίων αξιωματούχων των πολιτικών κομμάτων, εκλεγμένων πολιτικών και συμφερόντων του ιδιωτικού τομέα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017), με τους πολιτικούς αξιωματούχους- decision makers να καταχρώνται την πολιτική τους ισχύ προκειμένου να διατηρήσουν τη θέση και την δύναμή τους, μια πρακτική που επιφέρει πολιτικές συνέπειες (Amundsen Inge , 1999). Αντίθετα, η γραφειοκρατική διαφθορά, εντοπίζεται στους κόλπους του διοικητικού μηχανισμού, κατά την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών, μεταξύ των χαμηλότερων διοικητικών κλιμακίων και μεμονωμένων πολιτών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Η διαφθορά που αναπτύσσεται στο δημόσιο χώρο, εμφανίζει κάποια κοινά στοιχεία, όπως είναι η συμμετοχή στις πράξεις που στοιχειοθετούν διαφθορά, κατά κανόνα, των κρατικών λειτουργών, των πολιτικών αξιωματούχων ή και απλών δημοσίων υπαλλήλων, ανάγεται στην κρατική δράση αποσκοπώντας στην εξασφάλιση οφέλους ή πλουτισμού (στην περίπτωση της οικονομικής διαφθοράς) σε βάρος της δημόσιας περιουσίας και οφείλεται σε διοικητικές δυσλειτουργίες και παθογένειες που ευνοούν την ανάπτυξη των πελατειακών δικτύων (Ματθίας Στέφανος, 2015). Υποστηρίζεται λοιπόν ότι η διαφθορά τελεί σε άμεση συσχέτιση με τις πελατειακές σχέσεις, οι οποίες βρίσκονται πίσω από την διοικητική αδράνεια και την αποτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων (Effi

Lambropoulou, Theodoros Iosifidis, Nikos Papapamanolis, Eleftheria Bakali, Stella Ageli, Erifyli Bakirli, Garyfalia Massouri, 2008).

Ορισμένα πεδία άσκησης δημόσιας πολιτικής είναι πιο επιρρεπή στη διαφθορά. Ενδεικτικά αναφέρονται οι δημόσιοι διαγωνισμοί, οι προμήθειες, τα δημόσια έργα, οι κρατικές επιδοτήσεις (Μαθίας Στέφανος, 2015). Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, στους πιο επιρρεπείς στη διαφθορά, τομείς, περιλαμβάνονται ο σχεδιασμός της αστικής ανάπτυξης, οι άδειες, η διαχείριση αποβλήτων και οι αποφάσεις αλλαγής χρήσης της γης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017). Ειδική αναφορά αξίζει να γίνει στον τομέα των δημοσίων προμηθειών, στον οποίο εμφανίζονται εκτεταμένα κρούσματα διαφθοράς, λόγω της στενής σχέσης και αλληλεπίδρασης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και των τακτικών χρηματοοικονομικών συναλλαγών μεταξύ τους. Σύμφωνα με σχετική επισήμανση του Ο.Ο.Σ.Α., «η αδύναμη διακυβέρνηση στις δημόσιες προμήθειες εμποδίζει τον ανταγωνισμό στην αγορά και αυξάνει την τιμή που καταβάλλουν οι διοικήσεις για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες, με άμεσο αντίκτυπο στις δημόσιες δαπάνες και, ως εκ τούτου, στους πόρους των φορολογουμένων» (Ο.Ε.Κ.Δ., 2009).

Διάγραμμα 1: Αντιλήψεις πολιτών σχετικά με την έκταση των πρακτικών διαφθοράς στις διαδικασίες δημοσίων προμηθειών.



Πηγή: Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 428 (2015). Στάση των επιχειρήσεων απέναντι στη διαφθορά στην ΕΕ. - <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2084>

Προκύπτει λοιπόν με σαφήνεια η οικονομική διάσταση της διαφθοράς, καθώς συνεπάγεται μεγάλο οικονομικό κόστος για τα κράτη, με αρνητικές δημοσιονομικές επιπτώσεις. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρει σχετική μελέτη, το ετήσιο κόστος της διαφθοράς στον εν λόγω τομέα, για τα κράτη μέλη της Ε.Ε., υπολογίζεται στα 5,33 δισ. Ευρώ (RAND Europe, 2016)²⁰. Αλλά και γενικότερα, παρατηρείται μια αρνητική σχέση ανάμεσα στη διαφθορά και στην ποιότητα των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών (Πελαγίδης Θεόδωρος, 2014). Συνεπώς, οι δημόσιοι φορείς καλούνται να εντοπίζουν τα ευάλωτα στη διαφθορά πεδία, εφαρμόζοντας ολοκληρωμένες στρατηγικές εντοπισμού, αποτροπής και αντιμετώπισης των σχετικών φαινομένων (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2021).

2.2 Η Διαφθορά στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Αποτελεί κοινό τόπο ότι η διαφθορά συνιστά ένα πολυδιάστατο φαινόμενο, που όταν αναπτύσσεται στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα μιας χώρας, υπονομεύει τη λειτουργία του και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η εμφάνισή της υποδηλώνει κρίση στις σχέσεις κοινωνίας και πολιτικής, επιβεβαιώνοντας την έλλειψη δέσμευσης σε ορισμένες ηθικές αξίες. Ειδικότερα, διαφθορά στοιχειοθετείται όταν λαμβάνει χώρα κατάχρηση δημόσιας θέσης κι εξουσίας, από αυτόν που την κατέχει, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, με σκοπό την απόκομιση ιδιωτικού οφέλους, παραβιάζοντας γραπτούς και μη, κανόνες. Με πεδίο αναφοράς την ελληνική περίπτωση, ήδη από τους αρχαίους χρόνους, υφίσταντο συστήματα παρακολούθησης των δημοσίων λειτουργών. Στην κλασσική Αθήνα, οι ‘εύθενοι’ (δλδ οι υπεύθυνοι), ήλεγχαν τους εισοδηματικούς πόρους των δημοσίων λειτουργών μετά την παραίτησή τους από τα δημόσια αξιώματα. Στη σύγχρονη δε Ελλάδα, μια από τις πρώτες νομοθετικές ρυθμίσεις για τη διαφθορά, χρονολογείται γύρω στο 1820, η οποία προέβλεπε κυρώσεις για δημόσιους λειτουργούς, κυρίως δικαστές και υπουργούς, που εντοπίζονταν να διαπράττουν πράξεις διαφθοράς. Συνεπώς, για τη καλύτερη δυνατή ανάλυση και κατανόηση του φαινομένου της διαφθοράς στην Ελλάδα του σήμερα, οφείλουμε να ανατρέξουμε στον τρόπο συγκρότησης του ελληνικού κράτους. Πιο συγκεκριμένα, μια ευρέως διαδεδομένη τακτική στην οθωμανική αυτοκρατορία ήταν το λεγόμενο ρουσφέτι, ή αλλιώς δωροδοκία, το οποίο, κατά μία έννοια λειτούργησε ως κληρονομιά για το νεοσύστατο ελληνικό κράτος, ενθαρρύνοντας την ανάπτυξη της διαφθοράς (Koutsoukis, K.S., 2003,

²⁰ Η μελέτη αυτή βασίζεται σε στοιχεία του Quality of Government Institute

σσ. 24-36). Στην ακαδημαϊκή κοινότητα διατυπώνεται η άποψη ότι η ελληνική κοινωνία έχει μια τάση προς τη διαφθορά. Την άποψη αυτή υποστηρίζει και ο Κλεομένης Κουτσούκης, αναφέροντας χαρακτηριστικά πως η Ελλάδα πάσχει από τον λεγόμενο *‘θεσμό της ιδιοτελούς κοινωνίας’* (Koutsoukis, Kleomenis , 1993), υπό την έννοια ότι οι πολίτες τείνουν να προωθούν τα δικά τους συμφέροντα σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Με άλλα λόγια, αντιλαμβάνεται τη διαφθορά στην Ελλάδα ως ένα πρόβλημα που προέρχεται από τους ίδιους τους Έλληνες. Ο Peter Bratsis όμως, διαφωνεί με την άποψη ότι η διαφθορά είναι ένα πρόβλημα που εντοπίζεται στις κοινωνίες από την αρχαιότητα, υποστηρίζοντας πως ο τρόπος που γίνεται αντιληπτή η διαφθορά διαφοροποιείται μεταξύ παραδοσιακού και νεωτερικού κράτους, και ως φαινόμενο διαμορφώνεται κατά τη νεωτερικότητα και την αντίστοιχη οργάνωση των σύγχρονων κρατών (Peter Bratsis, 2003).

Παραμένοντας στην περίπτωση του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού, έχουν πολλάκις καταγραφεί οι παθογένειές αυτού, σε εθνικά και διεθνή κείμενα, μεταξύ των οποίων αναφέρονται η απουσία ορθολογικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, η κακώς εννοούμενη γραφειοκρατία, ο υπερπληθής δημόσιος τομέας (Βαρβαρέσος, Κυριάκος, 2002, σσ. 280-309). Ο Γ.Ε.Δ.Δ., αναγνωρίζει τους τρεις πιο σημαντικούς παράγοντες που ευθύνονται για τη διαφθορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ως πρώτο παράγοντα αναφέρει την εξάρτηση της διοίκησης από την κυβέρνηση και τα πολιτικά κόμματα. Δεύτερο παράγοντα, κατά τον Γ.Ε.Δ.Δ., συνιστούν οι χρηματοοικονομικές συναλλαγές μεταξύ δημόσιων λειτουργών και πολιτών, και τρίτο, η πολυνομία σε συνδυασμό με την περίπλοκη κι ασαφή νομοθεσία (Effi Lambropoulou, Theodoros Iosifidis, Nikos Papapamanolis, Eleftheria Bakali, Stella Ageli, Erifyli Bakirli, Garyfalia Massouri, 2008, σ. 9). Συγχρόνως, στην ετήσια έκθεση του 2018, ο Γ.Ε.Δ.Δ. σημειώνει πως τα φαινόμενα διαφθοράς αυξάνονται ταχύτερα, απ’ ότι οι μηχανισμοί αντιμετώπισής τους. Ως εκ τούτου, υποστηρίζεται η ύπαρξη μιας *‘κουλτούρας διαφθοράς’*, στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, δυσχεραίνοντας την εναρμόνισή του με το ευρωπαϊκό διοικητικό επίπεδο (Βαρκάδος Γεώργιος, 2020).

Συχνά επίσης, γίνεται λόγος για τις πελατειακές σχέσεις που αναπτύσσονται στην ελληνική δημόσια διοίκηση, συνιστώντας μελανό σημείο της λειτουργίας της. Σύμφωνα με τους Σωτηρόπουλο και Λυριντζή, το πελατειακό σύστημα δεν αποτελεί ένα εγγενές χαρακτηριστικό του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού, αλλά προέκυψε από τον τρόπο που αυτός οργανώθηκε, ήδη από τα αρχικά στάδια διαμόρφωσής του, και λειτούργησε ιστορικά, από τη λειτουργία του οποίου απουσίαζαν ορθολογικές επιδοματικές πολιτικές

και εν γένει μέτρα κοινωνικής πρόνοιας και διανομής του κοινωνικού πλούτου (Sotiropoulos, D. , 1996, pp. 60-62) (Lyrintzis, Ch., 2005, p. 248). Συγκεκριμένα, ο Γ.Ε.Δ.Δ., σε σχετική έκθεσή του, αναδεικνύει τα πελατειακά δίκτυα και τις τοπικές αρχές ως βασικά αίτια εμφάνισης διεφθαρμένων πρακτικών και συναλλαγών, σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, την οποία χαρακτηρίζει ως την ‘πληγή’ της σύγχρονης Ελλάδας, λόγω της αύξησης των κρουσμάτων και καταγγελιών διαφθοράς στο τοπικό επίπεδο (Effi Lambropoulou, Theodoros Iosifidis, Nikos Papapamanolis, Eleftheria Bakali, Stella Ageli, Erifyli Bakirli, Garyfalia Massouri, 2008, σ. 9).

Ωστόσο, υποστηρίζεται πως κάποια από τα χαρακτηριστικά που έχουν αποδοθεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση, όπως οι πελατειακές σχέσεις, η πολυνομία και η αναποτελεσματικότητά της λειτουργίας της, δεν είναι αμιγώς ‘ελληνικά’ (Bruneau et al. 2001; Diamandouros & Gunther 2001), αλλά αντίθετα απαντούν σε πολλά κράτη του ευρωπαϊκού νότου. Σε αυτή την κατεύθυνση λοιπόν προτείνεται η μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς και η επιλογή των κατάλληλων πρακτικών αντιμετώπισής του, να μην περιορίζεται στο εθνικό επίπεδο, αλλά να επεκτείνεται στον ευρωπαϊκό νότο και εν γένει να λαμβάνει ευρύτερες διαστάσεις, στο πλαίσιο της σύγκλισης των εθνικών διοικήσεων με τον ευρωπαϊκό διοικητικό χώρο.

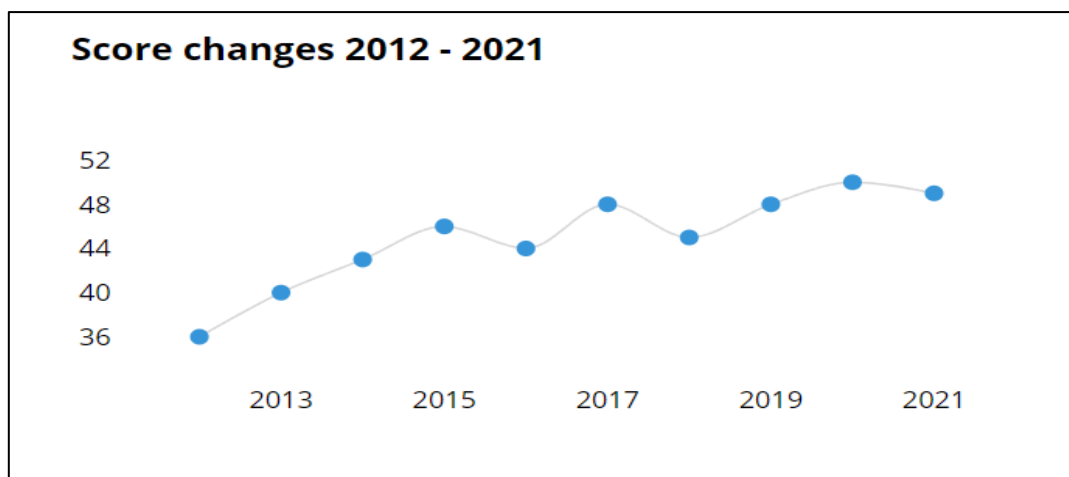
Ιδιαίτερο λοιπόν ενδιαφέρον παρουσιάζει η επίδραση που ασκεί ο ευρωπαϊκός χώρος στην ελληνική δημόσια διοίκηση, μετά την ένταξη της χώρας στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Αρχικά, υποστηρίζεται η σύνδεση της διαφθοράς με την ποιότητα της διακυβέρνησης και τονίζεται ο θετικός αντίκτυπος των ευρωπαϊκών πρακτικών και πολιτικών στον εθνικό δημόσιο χώρο, μεταξύ άλλων, μέσα από τον περιορισμό του οικονομικού ρόλου του κράτους και την ενίσχυση του ανταγωνισμού και της διαφάνειας στις οικονομικές σχέσεις ιδιωτικού και δημοσίου τομέα. Ως σημαντικότερη δε θετική επίπτωση, αναφέρεται η αναδιάταξη των σχέσεων κράτους, κοινωνίας και οικονομίας, υπέρ των δύο τελευταίων. Διαπιστώνεται λοιπόν πως οι ευρωπαϊκές πολιτικές και το κοινοτικό δίκαιο συμβάλουν στον περιορισμό της διαφθοράς, ενισχύοντας τη διαφάνεια στην εσωτερική διακυβέρνηση (Effi Lambropoulou, Theodoros Iosifidis, Nikos Papapamanolis, Eleftheria Bakali, Stella Ageli, Erifyli Bakirli, Garyfalia Massouri, 2008, σσ. 34-35).

Η θέση της Ελλάδας στους πίνακες κατάταξης των Παγκόσμιων Δεικτών Διαφθοράς

Στο σημείο αυτό, αξίζει να παρουσιαστεί η εικόνα της χώρας μας τα τελευταία χρόνια, με βάση τα πιο πρόσφατα ποσοτικά δεδομένα που προκύπτουν από παγκόσμιες εμπέλειες δείκτες μέτρησης διαφθοράς. Θα εξεταστεί τόσο η θέση της Ελλάδας στους σχετικούς πίνακες κατάταξης, όσο και το τι σημαίνει αυτή για τη συνολικότερη επίδοση της χώρας στον τομέα της διαφθοράς.

Όπως αναφέρθηκε κι ανωτέρω, ο **C.P.I.** αποτελεί τον κυρίαρχο δείκτη μέτρησης της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, βασιζόμενος σε αντιλήψεις εμπειρογνομώνων και επιχειρηματιών. Όσον αφορά στην Ελλάδα, με τα τελευταία στοιχεία να αφορούν στο έτος 2021, αυτή καταλαμβάνει την 58^η θέση, σε σύνολο 180 χωρών, με βαθμολογία 49/100²¹. Σημειώνεται πως το 2020, η χώρα βρισκόταν στην 59^η θέση, συγκεντρώνοντας 50 πόντους. Σύμφωνα δε με τα γενικότερα στοιχεία της Διεθνούς Διαφάνειας, ο μέσος όρος της βαθμολογίας των χωρών, παραμένει αμετάβλητος, για δέκατη συνεχή χρονιά στο 43. Παρατηρείται λοιπόν αφενός ότι η βαθμολογία της Ελλάδας είναι πάνω από το μέσο όρο, αφετέρου ότι η θέση της βελτιώθηκε ελάχιστα. Βεβαία η βελτίωση αυτή δεν οφείλεται σε υψηλότερη βαθμολογία, αλλά στη σχετική θέση της χώρας μεταξύ των υπόλοιπων χωρών. Στο παρακάτω γράφημα, παρουσιάζεται διαγραμματικά η πορεία της χώρας στις μετρήσεις του CPI, από το 2012 ως το 2021²².

Διάγραμμα 2: Η βαθμολογία της Ελλάδας κατά τον C.P.I., για τα έτη 2012 – 2021.



Πηγή: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/grc>

²¹ <https://transparency.gr>. Η κλίμακα κυμαίνεται από 0 (πολύ διαφθορά) έως 100 (καθόλου διαφθορά)

²² <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/grc>. Η βαθμολογία που συγκέντρωσε η Ελλάδα από το 2012 ως το 2021: 36 (2012), 40 (2013), 43 (2014), 46 (2015), 44 (2016), 48 (2017), 45 (2018), 48 (2019), 50 (2020), 49 (2021)

Από το εν λόγω γράφημα προκύπτει μεν η ελαφριά ανοδική πορεία που ακολουθεί η Ελλάδα ως προς την βαθμολογία, συνιστώντας ένα ενθαρρυντικό στοιχείο, χωρίς βέβαια να δικαιολογεί τυχόν εφησυχασμούς σχετικά με τις πολιτικές που λαμβάνει η χώρα κατά της διαφθοράς, αφετέρου, ανησυχία προκαλεί η καθοδική πορεία που σημειώνει η χώρα τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια στον **‘Δείκτη Δημοκρατίας’** (**‘Democracy Index’**), με αποτέλεσμα να συμπεριλαμβάνεται στην κατηγορία των **‘ελαττωματικών δημοκρατιών’**, συγκεντρώνοντας βαθμολογία 7.56²³, για το 2021²⁴.

Αναλυτικότερα, η διαφθορά συνδέεται άμεσα με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών. Ειδικότερα, η εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς στον πολιτικό χώρο, επιδρά στην ποιότητα του δημοκρατικού πολιτεύματος, όπως θα αναλυθεί περαιτέρω στη συνέχεια. Σύμφωνα δε με τον διεθνή οργανισμό Global Democracy Ranking²⁵, που δημοσιεύει στοιχεία σχετικά με την κατάταξη των χωρών διεθνώς με κριτήριο την ποιότητα της δημοκρατίας, η εικόνα της Ελλάδας κατά τα έτη 2011-2012 και 2014-2015²⁶, παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

Δείκτης Ποιότητας της Δημοκρατίας στην Ελλάδα		
	Έτη	
	2011-2012	2014-2015
Βαθμολογία	66,2	65,4
Κατάταξη	36η/ 112	37η/ 112
Πολιτικά Δικαιώματα	87,1	87,1
Ελευθερίες Πολιτών	78,2	76,2
Χάσμα μεταξύ των 2 φύλων	53,2	53,2
Ελευθερία του τύπου	66,8	48,9
Διαφθορά	27,4	40,6
Αλλαγές του επικεφαλής της Κυβέρνησης	100	100

Παρατηρείται λοιπόν, πως μεταξύ των χαρακτηριστικών του ελληνικού πολιτικού συστήματος, αυτό που λαμβάνει τη χαμηλότερη βαθμολογία είναι η διαφθορά. Μοναδικό

²³ ‘Democracy Index 2021- The China challenge’, Economist Intelligence: Οι χώρες που εντάσσονται στην εν λόγω κατηγορία, συγκεντρώνουν βαθμολογίες μεγαλύτερες του 6 και μικρότερες ή ίσες του 8. Διεξάγουν ελεύθερες και δίκαιες εκλογές και ακόμη κι αν υπάρχουν προβλήματα, οι βασικές πολιτικές ελευθερίες γίνονται σεβαστές. Βέβαια, σημαντικές αδυναμίες εμφανίζονται σε άλλες πτυχές της δημοκρατίας, όπως προβλήματα διακυβέρνησης, υποανάπτυκτη πολιτική κουλτούρα και χαμηλή πολιτική συμμετοχή.

²⁴ <https://transparency.gr/>

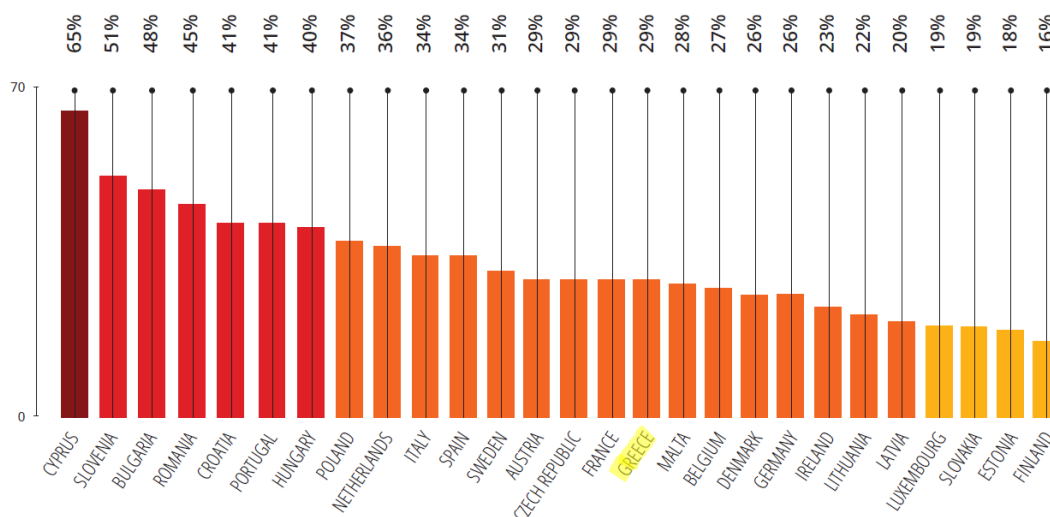
²⁵ <http://www.democracyranking.org>

²⁶ <http://democracyranking.org/wordpress/theoretical-basis/>. Τα στοιχεία προκύπτουν από τις δύο εκθέσεις που συντάχθηκαν, κι αφορούν στα έτη 2011-2012 και 2014-2015. Άριστη βαθμολογία είναι το 100. Το Democracy Ranking αποτιμώνει 6 διαστάσεις με τις αντίστοιχες σταθμίσεις: Πολιτική (50%), Φύλο (10%), Οικονομία (10%), Εκπαίδευση (10%), Υγεία (10%), Περιβάλλον (10%).

θετικό στοιχείο θα μπορούσε να αποτελεί το γεγονός ότι η βαθμολογία στον τομέα της διαφθοράς, αυξήθηκε κατά τα έτη 2014-2015, παραμένοντας όμως και πάλι η χαμηλότερη συγκριτικά με τη βαθμολογία των υπόλοιπων τομέων.

Τέλος, σύμφωνα με τον δείκτη **G.C.B.**, ο οποίος αποτυπώνει τις απόψεις και τις εμπειρίες των πολιτών περί διαφθοράς παγκοσμίως, το ποσοστό των ανθρώπων που πιστεύουν ότι η διαφθορά αυξήθηκε τους τελευταίους 12 μήνες στην Ελλάδα, ανέρχεται στο 29%, ενώ το 9% των ανθρώπων που επισκέφτηκε κάποια ελληνική δημόσια υπηρεσία, προέβη στη δωροδοκία προκειμένου να λάβει την υπηρεσία που χρειαζόταν²⁷, ποσοστά που θέτουν τη χώρα πάνω από το μέσο όρο των ποσοστών δωροδοκίας, ειδικά σε σύγκριση με τις περισσότερες χώρες της δυτικής Ευρώπης. Τα εν λόγω ποσοτικά δεδομένα αποδεικνύουν την ανάγκη συνεχούς προσπάθειας βελτίωσης της θέσης της χώρας στον τομέα της διαφθοράς, λαμβάνοντας μέτρα τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά, μέσα από το σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός συνεκτικού στρατηγικού σχεδίου και την αποτελεσματική λειτουργία των μηχανισμών ελέγχου.

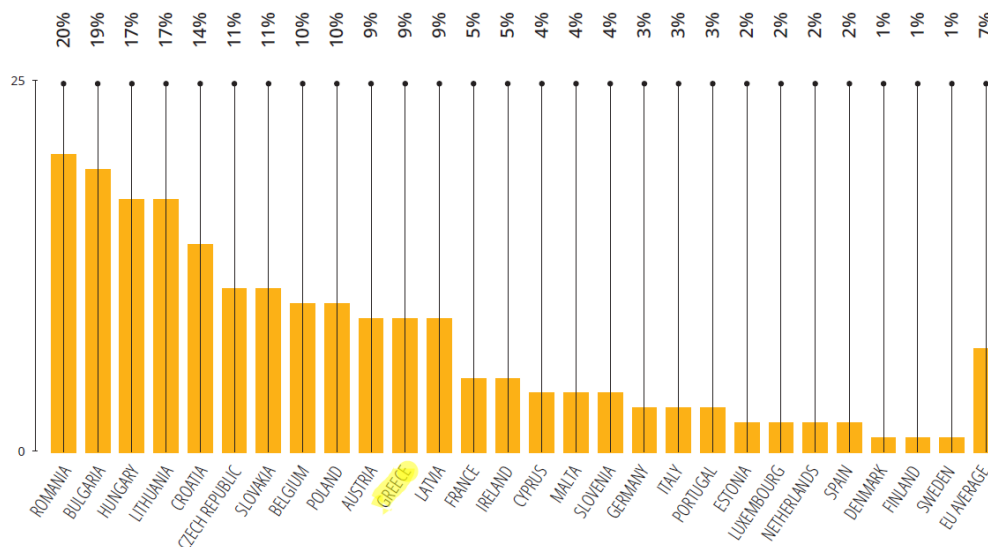
Διάγραμμα 3: Ποσοστό των ανθρώπων που πιστεύουν ότι η διαφθορά αυξήθηκε στη χώρα τους, τους τελευταίους 12 μήνες.



Πηγή: Transparency International – Global Corruption Barometer, European Union 2021

²⁷ <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021>, 'Citizens' views and experiences of corruption', Global Corruption Barometer, European Union 2021, Transparency International

Διάγραμμα 4: Ποσοστό των ανθρώπων που προέβησαν στη δωροδοκία, για να αποκτήσουν κάποια δημόσια υπηρεσία.



Πηγή: Transparency International – Global Corruption Barometer, European Union 2021

Ελεγκτικά Σώματα και Υπηρεσίες Ελέγχου της Διαφθοράς

Η Ελλάδα, στην προσπάθεια αντιμετώπισης των φαινομένων διαφθοράς που απαντούν στον δημόσιο τομέα, προέβη στη σύσταση μιας σειράς ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου, τα οποία παρουσιάζονται, εν συντομία στη συνέχεια (Βενετσανοπούλου, Γ. Μαρία, 2014, σσ. 67-164):

1. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.). Η εν λόγω θέση συστάθηκε με τον ν. 3074/2002, με σκοπό τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, το συντονισμό και την παρακολούθηση της εθνικής πολιτικής για τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα και της δράσης των επιμέρους Ελεγκτικών Σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης καθώς και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.
2. Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.). Καθιερώθηκε με τον ν. 2477/1997 ως όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης.
3. Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.). Συστάθηκε με το άρθρο 4 του ν. 2343/1995, ως ειδικός ελεγκτικός κλάδος του Υπουργείου Οικονομικών.
4. Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.). Το εν λόγω σώμα προβλέφθηκε με τον ν. 2920/2001, υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό Υγείας, με αρμοδιότητα τη διεξαγωγή ελέγχων σε υπηρεσίες υγείας.

5. Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών του Υπουργείου Μεταφορών και Υποδομών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.). Ιδρύθηκε με τον ν. 2671/1998, με σκοπό τον εσωτερικό έλεγχο των υπηρεσιών μεταφορών και επικοινωνιών.
6. Σώμα Επιθεώρησης Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.). Συστάθηκε με τον ν. 1418/1984 προκειμένου να επιθεωρεί τα δημόσια έργα.
7. Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.). Η σύστασή του έγινε με τον ν. 2639/1998, με κύριο έργο του τον έλεγχο της εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας.

Ειδική μνεία αξίζει να γίνει και στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.), η οποία συστάθηκε με τον ν. 4320/2015 ως θεσμικό συντονιστικό όργανο, επιφορτισμένη με αρμοδιότητες εποπτείας, ελέγχου, καθορισμού προτεραιοτήτων και λήψης πρωτοβουλιών σε πολιτικό και νομοθετικό επίπεδο για το σύνολο των ελεγκτικών μηχανισμών και υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς (Υπουργείο Οικονομικών, 2018). Ήταν επίσης αρμόδια για την εκπόνηση προγραμμάτων δράσης καταπολέμησης της διαφθοράς, στο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής²⁸.

Ιδιαίτερα σημαντικοί μηχανισμοί όσον αφορά στον έλεγχο των δημοσίων φορέων, αποτελούν οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (Μ.Ε.Ε.), οι αρμοδιότητες των οποίων ορίζονται στο άρθρο 10 του ν. 4795/2021. Οι Μ.Ε.Ε. έχουν προληπτικό και υποστηρικτικό, στον επικεφαλής του φορέα, ρόλο και συμβάλλουν στην ορθή λειτουργία του φορέα, στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και στη μείωση της πιθανότητας διάπραξης πράξεων διαφθοράς.

Τέλος, με τον ν. 4622/2019²⁹, συστάθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), με σκοπό αφενός να εντοπίζει, προλαμβάνει κι αποτρέπει φαινόμενα απάτης και διαφθοράς κατά τη δράση δημοσίων και ιδιωτικών οργανισμών, αφετέρου να εξασφαλίζει τη διαφάνεια, την ακεραιότητα και τη λογοδοσία σε κυβερνητικά όργανα, δημόσιες αρχές και οργανισμούς. Με τη σύσταση της Ε.Α.Δ. καταργήθηκαν τα εξής ελεγκτικά σώματα, Γ.Ε.Δ.Δ., Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., Σ.Ε.Υ.Υ.Π., Σ.Ε.Δ.Ε., Σ.Ε.Ε.ΜΕ. και η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ, το σύνολο των αρμοδιοτήτων των οποίων, μεταφέρθηκε στην Ε.Α.Δ. Είναι επίσης αρμόδια για την *‘εκπόνηση, παρακολούθηση, αξιολόγηση και ανασχεδιασμό του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς’* (άρθρο 83 παρ.2 του ν. 4622/2019). Κλείνοντας, μια ιδιαίτερα σημαντική εξέλιξη για την πορεία τη χώρας στην πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς, συνιστά η ανάληψη από την Ε.Α.Δ. της Προεδρίας του Δικτύου Αρχών

²⁸ Άρθρο 10, [ν. 4320/2015](#) (ΦΕΚ Α΄ 29 - 19.03.2015)

²⁹ Νόμος 4622/2019 - ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019

για την Πρόληψη της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης³⁰. Η πολυμερής συνεργασία αποδεικνύεται πολύτιμη για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, τον σχεδιασμό αποτελεσματικών εργαλείων πρόληψης, τη χάραξη κοινών πολιτικών και την ευαισθητοποίηση των πολιτών απέναντι σε φαινόμενα διαφθοράς.

2.3 Οι Συνέπειες της Διαφθοράς

Η διαφθορά αποτελεί ένα φαινόμενο που απαντά σε ποικίλους τομείς λειτουργίας μιας χώρας, επιδρώντας αρνητικά σε όλες τις πτυχές της καθημερινότητας του κοινωνικού συνόλου. Διαταράσσει τη δημοκρατική διακυβέρνηση, διαβρώνει τους θεσμούς, απειλεί τα κοινωνικά αγαθά επιφέροντας κοινωνικές ανισότητες, παραβιάζει την αρχή της αξιοκρατίας και της χρηστής διοίκησης και στρεβλώνει τον υγιή ανταγωνισμό, εμποδίζοντας την οικονομική μεγέθυνση. Συνιστά λοιπόν ένα μείζον οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό πρόβλημα, που επηρεάζει αρνητικά τη λειτουργία των θεσμών και των οργάνων μιας χώρας, και εξαιτίας της πολυμορφίας, της αδυναμίας ποσοτικοποίησης και της εδραίωσής της, η καταπολέμησή της, καθίσταται ένα δυσχερές εγχείρημα. Όσον αφορά στην ελληνική περίπτωση, ένας από τους λόγους που η χώρα ήρθε αντιμέτωπη με τη βαθιά οικονομική κρίση του 2008, ήταν η εκτεταμένη διαφθορά σε διάφορους τομείς, όπως στο πολιτικό σύστημα και στο δημόσιο τομέα σε συνδυασμό με την ανομία, την απουσία εμπιστοσύνης στους θεσμούς και την αναξιοκρατία (Πελαγίδης Θεόδωρος, 2014). Εν συνεχεία, θα επιχειρηθεί η κατηγοριοποίηση των συνεπειών της διαφθοράς σε τρία επίπεδα, οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό.

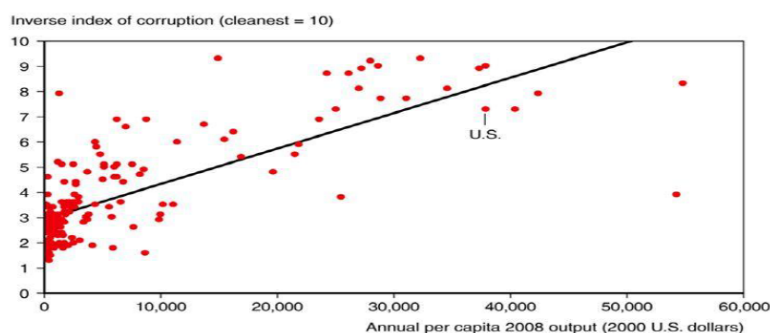
Ως προς τις οικονομικές επιπτώσεις της διαφθοράς, λόγος γίνεται για το σημαντικό οικονομικό κόστος που επωμίζεται η χώρα. Η οικονομική αυτή ζημία, που λειτουργεί εις βάρος της αναπτυξιακής προοπτικής της χώρας, απορρέει από το γεγονός ότι η διαφθορά ευνοεί τη φοροδιαφυγή και την εισφοροδιαφυγή, καλλιεργεί συνθήκες αθέμιτου ανταγωνισμού, πλήττει την απασχόληση, λειτουργεί αποτρεπτικά στην προσέλκυση επενδύσεων και ξένων κεφαλαίων και επιβαρύνει τους φορολογούμενους (Γενική Γραμματεία Διαφάνειας κι Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων). Ειδικότερα, βάσει διαφόρων ερευνών, επιβεβαιώνεται η αρνητική σχέση ανάμεσα στη διαφθορά και στην οικονομική μεγέθυνση, με την πρώτη να συνεπάγεται πτωτική τάση του Α.Ε.Π. Συγχρόνως, η κατάχρηση του δημοσίου χρήματος στερεί από το κράτος πόρους, δηλαδή έσοδα, με άμεση συνέπεια τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών σε κοινωνικούς και λοιπούς

³⁰ <https://aead.gr/>

τομείς (Γκάνη Ευαγγελία, 2018). Μια ακόμη οικονομικής φύσεως επίπτωση της διαφοράς, αφορά στην διανομή του εισοδήματος, με τη διαφθορά να τελεί σε αρνητική σχέση με το κατά κεφαλήν εισόδημα (Krugman Paul R., Obstfeld M., Melitz M., 2012, p. 623), όπως φαίνεται και στην παρακάτω εικόνα.

Εικόνα 1: Σχέση διαφθοράς και κατά κεφαλήν εισοδήματος.

Fig. 22-1: Corruption and Per Capita Income



Source: Transparency International, Corruption Perception Index; World Bank, *World Development Indicators*.

Copyright © 2012 Pearson Addison-Wesley. All rights reserved.

22-13

Ειδικότερα, βάσει παλιότερης έρευνας του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου³¹, η διαφθορά προκαλεί ανισοδιανομή του εισοδήματος εις βάρος των χαμηλότερων οικονομικά, κοινωνικών στρωμάτων, το εισόδημα των οποίων, μειώνεται ετησίως κατά 7,8%, και η εισοδηματική αυτή ανισοκατανομή οδηγεί σε άνοδο του επιπέδου της φτώχειας και σε κοινωνική περιθωριοποίηση. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει η Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης, στη εισαγωγή της ετήσιας έκθεσης του 2017, η διαφθορά ανακατευθύνει τον πλούτο ‘σε πόλους εξουσίας και ισχύος’³².

Ιδιαίτερα επιβλαβής είναι φυσικά η διαφθορά στις αναπτυξιακές προοπτικές μιας οικονομίας. Σε σχετική μελέτη των Hakimi A. and Hamdi H. (2017), παρατηρείται για ακόμη μια φορά η αντίστροφη σχέση μεταξύ διαφθοράς και οικονομικής ανάπτυξης, με την πρώτη να συνιστά τροχοπέδη για την επίτευξη της δεύτερης. Η αντίστροφη αυτή σχέση διαφαίνεται στην αρνητική επίδραση που ασκεί η διαφθορά στις επενδύσεις, στην πολιτική σταθερότητα καθώς και στην εμπορική δραστηριότητα μιας χώρας (Hakimi A. and Hamdi H., 2017).

³¹ Gupta, S. and Davoodi, H. and Alonso-Terme, R., (1998), “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?”, IMF Working Paper 98/76

³² Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια Έκθεση, 2017

Οι αρνητικές όμως επιπτώσεις της διαφθοράς, δε περιορίζονται στη σφαίρα της οικονομίας αλλά επεκτείνονται και στο κοινωνικό επίπεδο. Τα φαινόμενα διαφθοράς καταστρατηγούν τις αρχές της αξιοκρατίας, της ισονομίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης, με άμεση συνέπεια να υπονομεύεται η εμπιστοσύνη των πολιτών στους κοινωνικούς θεσμούς και στους ελεγκτικούς και διωκτικούς μηχανισμούς ως προς την ικανότητά τους να παρέχουν επαρκείς υπηρεσίες. Σε ακραίες δε περιπτώσεις, θα μπορούσε να υποστηριχτεί πως υψηλά επίπεδα διαφθοράς σε μια χώρα, υπονομεύουν ακόμη και την έννοια της δημοκρατίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017). Όπως χαρακτηριστικά έχει σημειώσει κι ο πρώην Γενικός Γραμματέας του Ο.Η.Ε., Μπαν Κι Μουν *‘η διαφθορά υπονομεύει τη δημοκρατία και την ισχύ του νόμου. Οδηγεί στην παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και μειώνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στην κυβέρνηση’* (Ban Ki-Moon, United Nations Secretary General, 2007). Συνεπώς, όπου ευδοκιμεί η διαφθορά, οι κρατικοί και δημοκρατικοί θεσμοί αποδυναμώνονται, το κράτος δικαίου υποβαθμίζεται, η απρόσκοπτη άσκηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παρεμποδίζεται και η εμφάνιση φαινομένων μη συμμόρφωσης των πολιτών στους νόμους, γίνεται όλο και συχνότερη (Γκάνη Ευαγγελία, 2018).

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύνδεση της διαφθοράς με το πολιτικό σύστημα μιας χώρας. Βάσει σχετικής μελέτης του Mitchell A. Seligson, η διαφθορά μειώνει την εμπιστοσύνη των πολιτών ως προς τη νόμιμη λειτουργία του πολιτικού συστήματος (Seligson M. A., 2006). Πιο συγκεκριμένα κι όσον αφορά στην ελληνική περίπτωση, ειδική μνεία αξίζει να γίνει στην εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς στη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων και δη στη χρηματοδότηση αυτών κατά τις προεκλογικές περιόδους. Παρόλο που ενισχύθηκε το νομοθετικό πλαίσιο αναφορικά με την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, το Συμβούλιο της Ευρώπης επισημαίνει πως οι *‘ανεπίσημες’* δωρεές – χρηματοδοτήσεις, ακόμη επιτρέπονται (Council of Europe, 2018). Με άλλα λόγια, υφίστανται ακόμη νομοθετικά κενά που ευνοούν τις αδιαφανείς χρηματοδοτήσεις προς όφελος των πολιτικών κομμάτων. Εν γένει το ήθος του πολιτικού χώρου συνδέεται άμεσα με την ποιότητα των δημοκρατικών θεσμών. Όταν λοιπόν το πολιτικό σύστημα διαφθείρεται, υπονομεύεται και πάλι η ποιότητα της δημοκρατίας (Γκάνη Ευαγγελία, 2018). Υφίσταται δηλαδή μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση μεταξύ διαφθοράς και εκδημοκρατισμού, με τη διαφθορά να ακολουθεί πτωτική πορεία όταν υφίστανται ισχυροί δημοκρατικοί θεσμοί κι όταν αυτοί λειτουργούν βάσει των αρχών της συναίνεσης, της νομιμοποίησης και της ελευθερίας (Effi Lambropoulou, Theodoros

Iosifidis, Nikos Papapamanolis, Eleftheria Bakali, Stella Ageli, Erifyli Bakirli, Garyfalia
Massouri, 2008, σ. 4).

Κεφάλαιο 3: Πολιτικές υπερεθνικού χαρακτήρα στον αγώνα κατά της διαφθοράς – Περιπτώσεις ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών και οργάνων και η συμμετοχή της Ελλάδας σε αυτούς

Η διαφθορά συνιστά ένα πολυδιάστατο φαινόμενο που αναπτύσσεται μέσα στο συνεχώς διευρυνόμενο οικονομικό – πολιτικό – κοινωνικό πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, λαμβάνοντας και το ίδιο διεθνείς διαστάσεις. Η διεθνής αυτή διάσταση της διαφθοράς την έχει αναγάγει σε παγκόσμιο πρόβλημα, εγείροντας έντονο προβληματισμό και ανησυχία στη διεθνή κοινότητα, σχετικά με τη διαχείρισή της. Συγχρόνως, η παγκόσμια φύση του φαινομένου αναδεικνύει την ανάγκη ύπαρξης ενός εναρμονισμένου θεσμικού πλαισίου κι εφαρμογής συντονισμένων πολιτικών, με τη διεθνή κοινότητα να κατευθύνεται, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, προς την από κοινού διαμόρφωση ολιστικών στρατηγικών εντοπισμού, πρόληψης και καταπολέμησής της, έχοντας διαπιστώσει πως η κατακερματισμένη προσέγγιση της διαφθοράς, περιορίζει την αποτελεσματικότητα των μέτρων αντιμετώπισής της. Στο πλαίσιο λοιπόν του συντονισμένου υπερεθνικού αγώνα κατά της διαφθοράς, τα κράτη προέβησαν στη σύναψη διεθνών συμβάσεων με σκοπό την εναρμόνιση των εθνικών δικαϊκών συστημάτων και προβλέψεων και στη σύσταση μηχανισμών ελέγχου (Kaiser, G., 2005).

Η ανάληψη πρωτοβουλιών από τη διεθνή κοινότητα, εκκινεί τη δεκαετία του 1980. Πιο συγκεκριμένα, το 1983, λαμβάνει χώρα η Παγκόσμια Συνδιάσκεψη κατά της Διαφθοράς, στο πλαίσιο της οποίας συζητήθηκαν ζητήματα διακυβέρνησης και αντιμετώπισης του φαινομένου. Ακολουθεί, το 1997, η Σύμβαση του Ο.Ο.Σ.Α., η οποία υπογράφηκε από 34 χώρες – μέλη του οργανισμού, τέθηκε σε ισχύ το 1999, αφορά στην καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές³³ και περιλαμβάνει προβλέψεις για την ποινικοποίηση της ‘ενεργητικής’ δωροδοκίας.

Περίπου την ίδια σχεδόν περίοδο, ψηφίζεται ο Διεθνής Κώδικας Δεοντολογίας των Δημοσίων Λειτουργών (United Nations, 1996), αποσκοπώντας να ενισχύσει το ρυθμιστικό πλαίσιο που προασπίζει τη διοικητική ηθική με κανόνες δεοντολογίας, για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα (Βενετσανοπούλου, Γ. Μαρία, 2014, σ. 50) και τον Νοέμβριο του 2000, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών (Η.Ε.), ενέκρινε με το υπ’ αριθμόν 55/25 ψήφισμά της, τη Σύμβαση κατά του Διεθνούς Οργανωμένου Εγκλήματος, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη, αναγνωρίζοντας τη

³³ Κυρώθηκε με τον ν. 2656/1998 (ΦΕΚ Α' 265/1.12.1998)

σοβαρότητα του θέματος και την ανάγκη ενίσχυσης της διεθνούς συνεργασίας για την αντιμετώπισή του, όφειλαν να προβούν στην ψήφιση των αναγκαίων νομοθετικών ρυθμίσεων για την πρόληψη και την τιμωρία πράξεων διαφθοράς, που διενεργούνται από δημοσίους υπαλλήλους (United Nations, 2000). Απόδειξη της διεθνούς δράσης αποτελεί και η ψήφιση της Σύμβασης των Η.Ε. κατά της Διαφθοράς (The United Nations Convention Against Corruption – U.N.C.A.C.)³⁴, η οποία εγκρίθηκε το 2003, από τη Γενική Συνέλευση με το ψήφισμα 54/4, αποτελώντας ορόσημο διεθνούς πρόληψης, προστασίας και ποινικοποίησης των πιο διαδεδομένων, σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, μορφών διαφθοράς. Πρόκειται για την πρώτη, διεθνούς εμβέλειας, προσπάθεια, καταπολέμησής της με σκοπό τον εμπλουτισμό του νομοθετικού οπλοστασίου κατά της διαφθοράς, εισάγοντας ένα ολοκληρωμένο σύνολο προτύπων και κανόνων που μπορούν να εφαρμοστούν απ’ όλες τις χώρες (United Nations, 2004).

Περνώντας στον ευρωπαϊκό χώρο, το 1997, το Συμβούλιο της Ευρώπης ενέκρινε τη *‘Σύμβαση περί καταπολεμήσεων της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών - Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης’*³⁵. Το 1998, ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η πρόβλεψη για την κοινή δράση Συμβουλίου της Ευρώπης και Ο.Ο.Σ.Α. και έναν χρόνο αργότερα, στο Στρασβούργο, υπογράφονται δύο κρίσιμης σημασίας συμβάσεις από την Επιτροπή των Υπουργών του Σ.τ.Ε., η *Σύμβαση για θέματα αστικού δικαίου περί διαφθοράς*³⁶ (E.T.S. No. 174/1999) και η *Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Σ.τ.Ε για τη διαφθορά* (E.T.S. No. 173/1999), σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη όφειλαν να προβούν σε νομοθετικές ρυθμίσεις περί ποινικοποίησης της ενεργητικής και της παθητικής δωροδοκίας ημεδαπών και αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων. Τέλος, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, άξιες αναφοράς κρίνονται αφενός, η Σύμβαση του 1995, *σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, που καθιστούσε αναγκαία την εισαγωγή δεσμευτικών διατάξεων για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και των οικονομικών εγκλημάτων, αφετέρου η Σύμβαση του 1997 *περί καταπολέμησης της δωροδοκίας υπαλλήλων της Ε.Ε. ή κρατών-μελών της Ε.Ε.*, σχετικά με τη θεσμοθέτηση αποτρεπτικών ποινών κατά της δωροδοκίας τόσο εθνικού όσο και κοινοτικού δημοσίου υπαλλήλου (Πετσιμέρης Χρήστος, 2021).

Στο πλαίσιο λοιπόν της παγκόσμιας διακυβέρνησης και της ευρωπαϊκής και διεθνούς συνεργασίας καθώς και της γενικότερης σύγκλισης των κρατικών δράσεων κατά της

³⁴ Κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 105/Α/10-6-2008)

³⁵ Κυρώθηκε με τον ν. 2802/2000 (ΦΕΚ 47/Α/3-3-2000)

³⁶ Κυρώθηκε με τον ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260/Α/12-11-2001)

διαφθοράς, έχει συσταθεί μια σειρά από μηχανισμούς δράσης για την αντιμετώπισή της. Ένας από τους σημαντικότερους υπερεθνικούς μηχανισμούς είναι η **Ομάδα χωρών κατά της Διαφθοράς**, ή αλλιώς **GRECO** (Group of States Against Corruption). Η GRECO αναπτύχθηκε στο πλαίσιο των εργασιών του Σ.τ.Ε με σκοπό να ελέγχει, να αξιολογεί και να διασφαλίζει την ορθή εφαρμογή των δύο Συμβάσεων που υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή των Υπουργών³⁷, από τα κράτη μέλη, ένα από τα οποία είναι και η Ελλάδα³⁸. Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται επίσης η δράση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (O.L.A.F.), η οποία συστάθηκε το 1999 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκειμένου να εγγυηθεί την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. και φυσικά την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς, διεξάγοντας διοικητικές έρευνες και συντάσσοντας σχετικές εκθέσεις με συστάσεις. Παράλληλα λειτουργούν δύο ακόμη μηχανισμοί, η Ομάδα Επισκόπησης Εφαρμογής της U.N.C.A.C. (Implementation Review Group- I.R.G.) του Ο.Η.Ε και η Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων για την Ακεραιότητα (Working Party of Senior Public Integrity Officials - S.P.I.O.), του Ο.Ο.Σ.Α. Στο παρακάτω σχήμα, αποτυπώνονται συγκεντρωτικά οι τέσσερις αυτοί μηχανισμοί³⁹:

Εικόνα 2: Υπερεθνικοί μηχανισμοί καταπολέμησης της διαφθοράς.



3.1 GRECO

Το 1999, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, που συνιστά τον επιφανέστερο οργανισμό προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδρύεται η **Ομάδα Κρατών κατά**

³⁷ Οι δύο αυτές Συμβάσεις είναι η Σύμβαση Ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και η Σύμβαση για θέματα Αστικού δικαίου περί διαφθοράς.

³⁸ www.ministryofjustice.gr

³⁹ Είναι αυτοί που αφορούν ειδικότερα την Ελλάδα

της Διαφθοράς (**Group of States against Corruption - GRECO**), μια διακυβερνητική ομάδα με σκοπό να παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κρατών μελών με τα πρότυπα και τις κατευθυντήριες γραμμές που θέτει το Σ.τ.Ε, για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Πρόκειται για έναν αποτελεσματικό και ευέλικτο μηχανισμό ελέγχου και συνεργασίας (Βενετσανοπούλου, Γ. Μαρία, 2014), στις αρμοδιότητες του οποίου περιλαμβάνονται η παρακολούθηση της ορθής και συνεπούς εφαρμογής των διεθνών συμβάσεων, ο εντοπισμός ελλείψεων στα εθνικά δικαιοδικά συστήματα και στις εθνικές πολιτικές κατά της διαφθοράς, η διατύπωση σχετικών συστάσεων και η προώθηση των κατάλληλων νομοθετικών, θεσμικών και πρακτικών μεταρρυθμίσεων προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής καταπολέμησης της διαφθοράς. Η παρακολούθηση των κρατών μελών ως προς τη συμμόρφωσή τους με τα πρότυπα του οργανισμού, διεκπεραιώνεται μέσα από μια δυναμική διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης και συγχρόνως παρέχεται και μια πλατφόρμα, κατάλληλα σχεδιασμένη, για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών⁴⁰.

Η GRECO εδρεύει στο Στρασβούργο και σήμερα αριθμεί 49 μέλη, συμπεριλαμβανομένων των Η.Π.Α. Παρ' όλα αυτά, αποτελεί μια διευρυμένη συμφωνία, καθώς δεν αφορά μόνο στα κράτη- μέλη του Σ.τ.Ε, αλλά κάθε κράτος που είτε το επιθυμεί είτε κυρώνει τις δύο συμβάσεις της Επιτροπής των Υπουργών, προσχωρεί αυτομάτως και στην GRECO και στις αξιολογικές κρίσεις και διαδικασίες της.

Η λειτουργία της Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς, βασίζεται στο Καταστατικό και στον Κανονισμό λειτουργίας της. Κάθε κράτος μέλος εκπροσωπείται στις συνεδριάσεις της ολομέλειας, από δύο εκπροσώπους, με δικαίωμα ψήφου. Ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και τα μέλη του Προεδρείου, εκλέγονται από την Ομάδα, και αναλαμβάνουν τον σχεδιασμό του προγράμματος εργασιών της καθώς και την επίβλεψη των κύκλων και διαδικασιών αξιολόγησης. Υποστηρικτικό ρόλο στο έργο της, διαδραματίζει η Γραμματεία, με επικεφαλής έναν Εκτελεστικό Γραμματέα, ενώ όσον αφορά στον καθορισμό των εισφορών των κρατών μελών και την ετήσια έγκριση του προϋπολογισμού της, αρμόδια είναι η Καταστατική Επιτροπή, η οποία απαρτίζεται από εκπροσώπους της Επιτροπής των Υπουργών των κρατών μελών⁴¹.

Η καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς συνιστά προτεραιότητα για το Σ.τ.Ε., αντιλαμβανόμενο την απειλή που η διαφθορά συνιστά για τα ανθρώπινα δικαιώματα, τις δημοκρατικές αξίες και το κράτος δικαίου. Ως εκ τούτου, το Σ.τ.Ε., ακολουθεί μια

⁴⁰ <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

⁴¹ <https://www.coe.int/en/web/greco/structure/statutory-committee>

διεπιστημονική προσέγγιση, αποτελούμενη από τρία αλληλένδετα στοιχεία, τον καθορισμό κοινών ευρωπαϊκών προτύπων και κανόνων, τον έλεγχο συμμόρφωσης των χωρών με αυτά και την βελτίωση της ικανότητας κάθε κράτους για την ορθή εφαρμογή τους μέσω αλληλεπίδρασης και συμμετοχικών διαδικασιών⁴². Η παρακολούθηση, σε ισότιμη βάση, των κρατών μελών ως προς την συμμόρφωσή τους με τις κοινές νόρμες που θεσπίζει το Σ.τ.Ε., έχει ανατεθεί, όπως προαναφέρθηκε, στην GRECO και πραγματοποιείται μέσω μια δυναμικής διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης και πίεσης από ομότιμους, αποτελούμενη από δύο υπό -διαδικασίες: α. την «οριζόντια» διαδικασία αξιολόγησης και β. τη διαδικασία συμμόρφωσης. Κατά την «οριζόντια» διαδικασία αξιολόγησης όλα τα κράτη μέλη αξιολογούνται στο πλαίσιο ενός Γύρου Αξιολόγησης που καταλήγει σε συστάσεις για την προώθηση των απαραίτητων θεσμικών μεταρρυθμίσεων και ακολουθεί η διαδικασία συμμόρφωσης, κατά την οποία αξιολογείται η καταλληλότητα των μέτρων που κάθε κράτος έλαβε, για τη συμμόρφωσή του στις συστάσεις⁴³.

Η διαδικασία παρακολούθησης της GRECO υλοποιείται σε κύκλους αξιολόγησης και κάθε ένας από αυτούς αφορά σε συγκεκριμένη θεματική. Ειδικότερα, ο πρώτος κύκλος αξιολόγησης, που διήρκησε από το 2000 ως το 2002, αφορούσε αφενός στην ανεξαρτησία, την εξειδίκευση και τα μέσα που χρησιμοποιούν οι εθνικές αρχές για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς, αφετέρου, στην έκταση εφαρμογής της ασυλίας των δημοσίων λειτουργών από τη δίωξη ή τη σύλληψη για πράξεις διαφθοράς. Ο δεύτερος κύκλος (2003-2006) είχε ως αντικείμενο τον εντοπισμό, την κατάσχεση και τη δήμευση εσόδων διαφθοράς καθώς και την αντίχρεωση κρουσμάτων διαφθοράς σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Ο τρίτος κύκλος (2007-2011) ήταν εστιασμένος στην ποινικοποίηση αδικημάτων διαφθοράς που προβλέπονται στην Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά και στη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Ο τέταρτος κύκλος που ακολούθησε κατά τα έτη 2012-2016, επικεντρώθηκε στην πρόληψη φαινομένων διαφθοράς που εμπλέκουν μέλη του Κοινοβουλίου, Δικαστές και Εισαγγελείς, καθώς και σε κώδικες δεοντολογίας που ρυθμίζουν τη σύγκρουση συμφερόντων και ζητήματα «πόθεν έσχες» των συγκεκριμένων προσώπων. Τέλος, κατά τον πέμπτο γύρο αξιολόγησης, που ξεκίνησε το 2017,

⁴² <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/priority-for-the-coe>

⁴³ <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>

εξετάστηκαν θέματα όπως η πρόληψη της διαφθοράς και η προώθηση της ακεραιότητας σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης και στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου⁴⁴.

Ειδικότερα, οι αξιολογήσεις που διεξάγει η GRECO ακολουθούν μια προτυποποιημένη διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας διορίζεται μια ομάδα εμπειρογνομόνων (GRECO Evaluation Team – G.E.T.), προκειμένου να αξιολογήσει συγκεκριμένο κράτος – μέλος. Βασικό σημείο της αξιολόγησης, αποτελεί ο βαθμός εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας με τα πρότυπα του Σ.τ.Ε. κατά της διαφθοράς. Οι πληροφορίες για την κατάσταση κάθε χώρας συγκεντρώνονται μέσα από ερωτηματολόγια τα οποία αποστέλλονται στα κράτη μέλη, και συμπληρώνονται από αυτά καθώς και από επιτόπιες επισκέψεις της ομάδας εμπειρογνομόνων στο υπό αξιολόγηση κράτος, κατά τη διάρκεια των οποίων, διενεργούνται συναντήσεις και συζητήσεις με δημόσιους λειτουργούς, κρατικούς αξιωματούχους ή λοιπούς εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών του αξιολογούμενου κράτους. Με την ολοκλήρωση των επιτόπιων επισκέψεων, η G.E.T. συντάσσει έκθεση αξιολόγησης, η οποία πριν την υποβολή της στη GRECO για εξέταση και έγκριση, κοινοποιείται στο υπό αξιολόγηση κράτος για την πιθανή διατύπωση σχολίων. Τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει μια έκθεση αξιολόγησης, αφορούν στη συμμόρφωση ή μη του εθνικού ρυθμιστικού πλαισίου και των εθνικών πρακτικών, με τα πρότυπα του Σ.τ.Ε.. Σε περίπτωση διαπίστωσης μη συμμόρφωσης, μπορεί να διατυπωθούν συστάσεις προς το κράτος μέλος για την ανάληψη δράσης εντός δεκαοχτώ μηνών που περιλαμβάνει την υλοποίηση αποτελεσματικών θεσμικών μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ή παρατηρήσεις, μη υποχρεωτικού όμως χαρακτήρα. Εν συνεχεία, ακολουθεί η διαδικασία συμμόρφωσης, ένα από τα δυνατά σημεία της δράσης της GRECO, κατά την οποία αξιολογείται ο βαθμός εφαρμογής των συστάσεων από το αξιολογούμενο κράτος, βάσει μιας έκθεσης κατάστασης και συνυποβαλλόμενων δικαιολογητικών, που αποστέλλει το κράτος, εντός δεκαοχτώ μηνών από την έγκριση της έκθεσης αξιολόγησης. Βάσει της έκθεσης που αποστέλλει το υπό έλεγχο κράτος, συντάσσεται από την GRECO έκθεση συμμόρφωσης, στην οποία περιλαμβάνεται ένα γενικό συμπέρασμα σχετικά με τον βαθμό συμμόρφωσης του κράτους με τις προτεινόμενες συστάσεις, προκειμένου να διαπιστωθεί η ανάγκη επανεξέτασης των εκκρεμών συστάσεων, σε περίπτωση ατελούς συμμόρφωσης, ή σε αντίθετη περίπτωση, ο τερματισμός της εν λόγω διαδικασίας⁴⁵. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί πως σε περίπτωση που η GRECO διαπιστώσει ότι ένα κράτος

⁴⁴ <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>

⁴⁵ <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>

έχει προβεί σε κάποια ενέργεια ή μεταρρυθμιστική προσπάθεια ή διαδικαστική αλλαγή που παραβιάζει τα πρότυπα που έχουν τεθεί από το Σ.τ.Ε, σε οποιονδήποτε κύκλο αξιολόγησης, ανεξαρτήτου θεματικής, τότε μπορεί να ξεκινήσει την ad hoc διαδικασία, που προβλέπει το άρθρο 34 του Κανονισμού λειτουργίας της⁴⁶, κατά την οποία ζητά διευκρινίσεις, μπορεί να απευθύνει και πάλι συστάσεις ή να διεξαγάγει εκ νέου επιτόπιες επισκέψεις στο υπό εξέταση κράτος. Στην Ελλάδα, η ad hoc διαδικασία του άρθρου 34, ενεργοποιήθηκε με αφορμή τον υποβιβασμό του αδικήματος του χρηματισμού δημοσίου λειτουργού, από κακούργημα σε πλημμέλημα, στον Ποινικό Κώδικα, το οποίο μετά και από τις συστάσεις της GRECO, κατηγοριοποιήθηκε ξανά ως κακούργημα (GRECO, 2021, σ. 9).

Οι αξιολογικές κρίσεις και οι συστάσεις συμμόρφωσης της GRECO, δεν διαθέτουν δεσμευτικό ούτε κυρωτικό χαρακτήρα. Με άλλα λόγια, η μη ορθή συμμόρφωση του αξιολογούμενου κράτους με τις προτεινόμενες συστάσεις, δεν μπορεί να οδηγήσει στην επιβολή ποινών, με αποτέλεσμα η συμμόρφωση και η όποια μεταρρυθμιστική προσπάθεια, να έγκειται στην καλή θέληση του κράτους (Βαρκάδος Γεώργιος, 2020). Παρόλα αυτά, η πρόθεση αυτοδέσμευσης και ο βαθμός συμμόρφωσης με τις προτεινόμενες συστάσεις, λαμβάνεται υπόψη σε υπερεθνικό επίπεδο, στο πλαίσιο λειτουργίας και συνεδριάσεων διεθνών οργανισμών καθώς και σε διεθνή fora, στη λογική ότι η συμμόρφωση καταδεικνύει τη γενικότερη βούληση του κράτους για λήψη μέτρων που ευνοούν τις οικονομικές δραστηριότητες και απομακρύνουν την κρατική δράση από αθέμιτες πρακτικές, προωθώντας την οικονομική ανάπτυξη (Mungiu-Pippidi, A., & Johnston, M. , 2017). Αλλά και σε πρακτικό επίπεδο, η συμμόρφωση ή μη του κράτους με τις προτεινόμενες συστάσεις, έχει συνδεθεί και με τη μεταφορά κονδυλίων από τα ευρωπαϊκά ταμεία προς το κράτος, το ύψος των οποίων περιορίζεται, όταν το κράτος δεν προβαίνει στις απαιτούμενες ενέργειες (Καούρας, 2022).

Η συμβολή της GRECO στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Από την 1^η Μαΐου του 1999, η Ελλάδα συμμετέχει στη GRECO, αποτελώντας μάλιστα ένα από τα ιδρυτικά της μέλη. Έκτοτε, έχει υποβληθεί και στους πέντε κύκλους αξιολόγησης που έχουν διεξαχθεί, στο πλαίσιο των οποίων έχουν διατυπωθεί ενδιαφέρουσες και χρήσιμες συστάσεις προς τη χώρα, υπέρ της βελτίωσης των θεσμικών ρυθμίσεων και των πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς. Στη συνέχεια, θα

⁴⁶ <https://www.coe.int/en/web/greco/ad-hoc-procedure-rule-34->

παρουσιαστούν εν συντομία, τα κυριότερα σημεία από τις εκθέσεις αξιολόγησης και συμμόρφωσης της Ελλάδας, ανά κύκλο αξιολόγησης.

Στο πλαίσιο του πρώτου κύκλου αξιολόγησης της χώρας, ένα από τα θετικά σημεία που κατέγραψε η G.E.T. στο περιγραφικό μέρος της έκθεσής της, ήταν η αδιαμφισβήτητη ανεξαρτησία των δικαστικών αρχών και λειτουργιών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ωστόσο, επισημάνθηκε η απουσία εξειδίκευσης των δικαστικών αρχών και η έλλειψη των κατάλληλων εργαλείων για τον εντοπισμό και την καταστολή πράξεων διαφθοράς, οπότε και προτείνεται η ειδική κατάρτιση των δικαστών και εισαγγελέων που αναλαμβάνουν υποθέσεις οικονομικού εγκλήματος και ιδιαίτερα διαφθοράς (GRECO, 2002, σ. 20). Επίσης, σημείο προβληματισμού αποτέλεσε η βουλευτική και κυβερνητική ασυλία⁴⁷, λόγω του ότι παρατηρήθηκε ένα αίσθημα αλληλεγγύης μεταξύ των μελών του Κοινοβουλίου, με την G.E.T. να καταλήγει σε σύσταση για την επανεξέταση των ασυλιών αυτών, ενόψει επικείμενης αναθεώρησης, σημειώνοντας πως οι ασυλίες δε θα πρέπει να εκλαμβάνονται ως παροχή απόλυτης προστασίας των βουλευτών και των κυβερνητικών στελεχών (GRECO, 2002, σσ. 24-25). Συνολικά, στον πρώτο αυτόν κύκλο αξιολόγησης, η G.E.T. διατύπωσε δέκα συστάσεις προς την Ελλάδα, μεταξύ των οποίων ήταν η οργάνωση της συλλογής πληροφοριών, δίνοντας προτεραιότητα στην ψηφιοποίηση των φυσικών αρχείων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, η συγκέντρωση και ανάλυση στατιστικών δεδομένων, η διεξαγωγή ερευνών και η σύνταξη ολοκληρωμένων μελετών για τη διαφθορά, η απλούστευση του νομοθετικού πλαισίου, ο σχεδιασμός ενός εθνικού σχεδίου δράσης κατά της διαφθοράς, η ίδρυση τμήματος ποινικής διερεύνησης στο οποίο θα εντάσσεται μονάδα εξειδικευμένη στο οικονομικό έγκλημα, συμπεριλαμβανομένων των αδικημάτων διαφθοράς.

Κατά τον δεύτερο κύκλο αξιολόγησης της Ελλάδας, η G.E.T. επικεντρώθηκε στην εξέταση θεμάτων κατάσχεσης και δήμευσης προϊόντων διαφθοράς και στην ανάπτυξη της διαφθοράς σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Ειδικά, όσον αφορά στον δημόσιο τομέα, επισημάνθηκε η έλλειψη ενός γενικού στρατηγικού σχεδίου καταπολέμησης της διαφθοράς και δόθηκε έμφαση στον διορισμό, στα ασυμβίβαστα και στη άσκηση ιδιωτικού έργου δημοσίων υπαλλήλων. Ως προς τις συστάσεις που απηύθυνε προς τη χώρα, περιλαμβάνονταν η αναθεώρηση των διατάξεων για τον εντοπισμό, την κατάσχεση και τη δήμευση των παράνομων εσόδων από πράξεις διαφθοράς σε συνδυασμό με την επαρκή κατάρτιση των οργάνων οικονομικού ελέγχου, η νομική δέσμευση των δημοσίων

⁴⁷ Το Ακαταδίωκτο των βουλευτών προβλέπεται στο άρθρο 62 του Συντάγματος και η δίωξη κατά των μελών της Κυβέρνησης στο άρθρο 86 του Συντάγματος

υπαλλήλων και η σύνταξη κατάλληλων οδηγιών προς αυτούς, για την αποφυγή πράξεων διαφθοράς, η ενίσχυση της προστασίας των whistleblowers και η διευκόλυνση αναφοράς κρουσμάτων διαφθοράς καθώς και η εκπαίδευση των αρμόδιων δημοσίων υπαλλήλων σε ζητήματα νομικής ευθύνης εταιριών (corporate liability) (GRECO, 2005, σσ. 24-25).

Στον τρίτο γύρο αξιολόγησης που ακολούθησε, εξετάστηκαν τα θέματα της ποινικοποίησης των αδικημάτων διαφθοράς, που προβλέπονται στη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά⁴⁸, και της διαφάνειας στον τρόπο και στα μέσα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων. Ειδικότερα, η G.E.T. κατέληξε στο ότι ναι μεν το εθνικό ποινικό δίκαιο καλύπτει όλες τις μορφές διαφθοράς και το αδίκημα της προσφοράς για άσκηση επιρροής, όμως είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο και κατακερματισμένο με αποτέλεσμα να επηρεάζει αρνητικά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων. Ως εκ τούτου, επεσήμανε την ανάγκη να ενοποιηθούν οι διατάξεις για τη δωροδοκία και την προσφορά για άσκηση επιρροής, ιδανικά εντός του Ποινικού Κώδικα, να διασφαλιστεί ότι τα αδικήματα ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας εντός του δημοσίου τομέα, αφορούν όλες τις πράξεις ή παραλείψεις του δημοσίου λειτουργού, είτε λαμβάνουν χώρα κατά την άσκηση των καθηκόντων του είτε όχι και την εν γένει εναρμόνιση και συμφωνία των εθνικών διατάξεων για τη δωροδοκία και την προσφορά για άσκηση επιρροής με τα προβλεπόμενα στη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Σ.τ.Ε. (GRECO, 2010a, σσ. 28-29). Όσον αφορά στο θέμα της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, η G.E.T. πρότεινε μεταξύ άλλων την παράταση της περιόδου οικονομικών αναφορών που ισχύει για τις προεκλογικές περιόδους, τη σωστή απεικόνιση στους λογαριασμούς των κομμάτων της αξίας των υπηρεσιών που προσφέρονται από δημοσίους υπαλλήλους και εν γένει να ληφθούν μέτρα υπέρ της ενίσχυσης της διαφάνειας της χρηματοδότησης των κομμάτων κατά τις προεκλογικές τους εκστρατείες ή των δραστηριοτήτων όσων συνδέονται με πολιτικά κόμματα καθώς και της ενίσχυσης του ελέγχου. (GRECO, 2010b, pp. 29-30).

Το 2012 εκκινεί ο τέταρτος κύκλος αξιολόγησης, βασικό αντικείμενο του οποίου ήταν η πρόληψη της διαφθοράς των μελών του Κοινοβουλίου, δικαστών και εισαγγελέων. Οι συστάσεις της G.E.T. αναφορικά με τους βουλευτές, περιλάμβαναν τη διαφανή επεξεργασία των νομοσχεδίων που εισάγουν τροποποιήσεις νόμων, την υιοθέτηση Κώδικα δεοντολογίας βουλευτών και τη θεσμική κατοχύρωση των προϋποθέσεων αποδοχής εκ μέρους τους δώρων και λοιπών ωφελημάτων, την επαναξιολόγηση της

⁴⁸ Στην Ελλάδα κυρώθηκε με τον ν. 3560/2007 (ΦΕΚ 103/Α/14-5-2007)

εφαρμογής των διατάξεων περί βουλευτικού ασυμβιβάστου και την αναθεώρηση του συστήματος δήλωσης περιουσιακών στοιχείων (πόθεν έσχες) (GRECO, 2015, σ. 52). Όσον αφορά στους δικαστές και τους εισαγγελείς, μερικές από τις συστάσεις ήταν η αναθεώρηση της διαδικασίας επιλογής των δικαστών σε ανώτερες θέσεις, η σύνταξη σχετικού κώδικα δεοντολογίας, και η διαρκής εκπαίδευση δικαστών και εισαγγελέων σε θέματα δικαστικής ακεραιότητας. Τέλος, συγκεκριμένα για τους εισαγγελείς, επισημάνθηκε η ανάγκη κατάρτισης ειδικών κανόνων διαχείρισης υποθέσεων και η τροποποίηση των διαδικασιών που αφορούν το ειδικό δικαστήριο του άρθρου 86 του Συντάγματος, ώστε να μην παρακωλύεται η ποινική δίωξη νυν και πρώην μελών της Κυβέρνησης (GRECO, 2015, σ. 53).

Η τελευταία αξιολόγηση στην οποία υπεβλήθη η Ελλάδα, ήταν στο πλαίσιο του πέμπτου κύκλου, που ξεκίνησε το 2017, έχοντας ως κύρια θεματική του την πρόληψη της διαφθοράς και την προώθηση της ακεραιότητας στις κεντρικές κυβερνήσεις (ανώτατες εκτελεστικές λειτουργίες) και στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου. Για τη σύνταξη της τελευταίας έκθεσης αξιολόγησης, αντλήθηκαν δεδομένα από τις επιτόπιες επισκέψεις που έκανε η G.E.T. στην Ελλάδα τον Ιούνιο του 2021, οπότε και οι εκτιμήσεις και οι συστάσεις της G.E.T. αντανakλούν την πλέον πρόσφατη κατάσταση της χώρας όσον αφορά στο επίπεδο της διαφθοράς και τις πολιτικές πρόληψης και καταπολέμησης που ακολουθούνται. Μεταξύ των συστάσεων λοιπόν που απηύθυνε στην Ελλάδα, περιλαμβάνονται η νομοθετική ρύθμιση των υποχρεώσεων των πολιτικών συμβούλων και η δημοσιοποίηση των καθηκόντων, αμοιβών και λοιπών δραστηριοτήτων τους, η ενίσχυση του συστήματος διευθέτησης συγκρούσεων συμφερόντων ατόμων, στα οποία έχουν ανατεθεί υψηλά εκτελεστικά καθήκοντα και η περαιτέρω βελτίωση του ελέγχου των δηλώσεων της περιουσιακής τους κατάστασης. Αναφορικά δε με τα όργανα επιβολής του νόμου, συστήνεται η λήψη αποκλειστικών μέτρων για την ενίσχυση της αντιπροσώπευσης σε όλα τα επίπεδα της αστυνομίας, η επικαιροποίηση του Κώδικα δεοντολογίας της αστυνομίας, η διαρκής εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση των αστυνομικών καθώς και η ενίσχυση του συστήματος προστασίας των πληροφοριοδοτών στην αστυνομία και η λήψη των απαραίτητων μέτρων για τη διευκόλυνση της υποβολής αναφορών για περιστατικά διαφθοράς (GRECO, 2021).

Από την ανωτέρω ανάλυση προκύπτει ότι όλες οι εκθέσεις που εκπονήθηκαν στους πέντε κύκλους αξιολόγησης της χώρας, καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεματικών και τομέων που άπτονται της διαφθοράς, καταλήγοντας σε στοχευμένες συστάσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των εθνικών μεταρρυθμιστικών δράσεων πρόληψης

και καταπολέμησής της. Τα ποσοτικά δεδομένα σχετικά με τον βαθμό εφαρμογής των συστάσεων αυτών, δείχνουν ότι κατά τον πρώτο κύκλο αξιολόγησης εφαρμόστηκε το 100% των συστάσεων, στον δεύτερο κύκλο το 50%, στον τρίτο το 70% και στον τέταρτο κύκλο, το 58% των συστάσεων έχουν πλήρως εφαρμοστεί, το 26% έχουν εφαρμοστεί μερικώς και το υπόλοιπο 16%, δεν έχει μέχρι στιγμής εφαρμοστεί καθόλου, αν και η διαδικασία συμμόρφωσης αυτού του κύκλου βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη (GRECO, 2021, σ. 7). Τα ποσοτικά αυτά στοιχεία δεν παρέχουν όμως μια ολοκληρωμένη εικόνα σχετικά με το βαθμό συμμόρφωσης της Ελλάδας στις συστάσεις που διατυπώνονται⁴⁹. Εν γένει η χώρα έχει καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για την καθιέρωση ενός συνεκτικού πλαισίου ρυθμίσεων και δράσεων αντιμετώπισης του φαινομένου, με την ίδρυση της Ε.Α.Δ. να αποτελεί ορόσημο στις προσπάθειες ενίσχυσης της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της ευαισθητοποίησης δημοσίων λειτουργών αλλά και πολιτών σε θέματα διαφθοράς, η οποία ως καθολική διάδοχος της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. και του Γ.Ε.Δ.Δ., είναι μέλος της τετραμελούς ομάδας εκπροσώπησης της χώρας στη GRECO. Συγχρόνως, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση εκπροσωπείται στη GRECO και από το Υπουργείο Δικαιοσύνης, το οποίο αναλαμβάνει και συντονιστικό ρόλο μεταξύ Δ.Δ. και GRECO και συνδράμει γενικά στην ανταλλαγή των απαραίτητων πληροφοριών και δεδομένων καθώς και στην ενσωμάτωση των προτεινόμενων συστάσεων.

Συμπερασματικά, η συμμετοχή της Ελλάδας στη GRECO έχει θετικό πρόσημο στην ευρύτερη εικόνα της χώρας και στις επιδόσεις της στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Η διαδικασία αξιολόγησης από ένα όργανο που διαθέτει την απαιτούμενη τεχνογνωσία, εμπειρία και εξειδίκευση σε θέματα διαφθοράς, επιτρέπει τον εντοπισμό των νομοθετικών κενών και των εν γένει ρυθμιστικών παραλείψεων και μέσω των προτεινόμενων συστάσεων επιχειρείται αλλά και επιτυγχάνεται σε ικανοποιητικό βαθμό η κάλυψη αυτών. Επιπλέον, το γεγονός ότι η GRECO ακολουθεί μια διαδικασία αμοιβαίων αξιολογήσεων, καθώς κάθε κράτος και αξιολογεί αλλά και αξιολογείται, εξασφαλίζει την εναρμόνιση των νομοθετικών πρωτοβουλιών με την υιοθέτηση συγκεκριμένων νομοθετημάτων που αφορούν σε αστικά και ποινικά ζητήματα, κατ' αντιστοιχία των δύο Συμβάσεων του Σ.τ.Ε.⁵⁰ (Καούρας, 2022). Συγχρόνως, οι

⁴⁹ Τα ποσοστά αυτά παρέχουν μια μικρή μόνο εικόνα της κατάστασης σχετικά με την εφαρμογή των συστάσεων της GRECO κατά τον χρόνο επίσημου κλεισίματος των διαδικασιών συμμόρφωσης, καθώς η Ελλάδα μπορεί να έχει εφαρμόσει τις εναπομένουσες διαδικασίες έπειτα από το επίσημο κλείσιμο της διαδικασίας συμμόρφωσης.

⁵⁰ Σύμβαση για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς και Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Σ.τ.Ε για τη διαφθορά

κατευθυντήριες γραμμές που θέτει, επιδρούν θετικά στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών και της στρατηγικής κατά της διαφθοράς καθώς και στην αναδιάρθρωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μέσα από τη σύσταση, για παράδειγμα, νέων υπηρεσιών επιφορτισμένων με την αντιμετώπιση του φαινομένου, με χαρακτηριστικότερη την Ε.Α.Δ.. Επιπλέον, οφέλη για την ελληνική δημόσια διοίκηση προκύπτουν και λόγω της αλληλεπίδρασής της με τις εθνικές αρχές άλλων κρατών –μελών στο πλαίσιο των γύρων αξιολόγησης, γεγονός που διευκολύνει τη δικτυωμένη συνεργασία και τη συντονισμένη δράση για την αντιμετώπιση ενός φαινομένου με υπερεθνικό χαρακτήρα, μέσα από την οποία προκύπτει η άρση των διαχωριστικών γραμμών και η ανταλλαγή τεχνικών, εργαλείων, πόρων και βέλτιστων πρακτικών καθώς και η παροχή ανοιχτής πρόσβασης στα συστήματα άλλων κρατών (Καούρας 2022). Τέλος, η συμμετοχή των στελεχών της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στη GRECO έχει και εκπαιδευτικό χαρακτήρα, καθώς ενισχύει την επιχειρησιακή ικανότητα και εμπλουτίζει τις δεξιότητες και την τεχνογνωσία τους, προκειμένου να σχεδιάζονται και να υλοποιούνται αποτελεσματικές πρακτικές εντοπισμού, πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς (Βαρκάδος Γεώργιος, 2020).

3.2 Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης - O.L.A.F.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς εναπόκειται στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (European Anti-Fraud Office) - **O.L.A.F.**⁵¹. Το 1999, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφασίζει την ίδρυση της O.L.A.F. με σκοπό τη διερεύνηση περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς και οποιασδήποτε άλλης αξιόποινης πράξης πλήττει τα οικονομικά συμφέροντα της Ε.Ε. Πρόκειται για μια διοικητική υπηρεσία διεξαγωγής ερευνών υποθέσεων απάτης και διαφθοράς εις βάρος του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, προκειμένου να διασφαλίζει τα χρήματα των ευρωπαϊκών φορολογουμένων και να τα κατευθύνει σε αναπτυξιακές δράσεις. Συγχρόνως, δέχεται καταγγελίες απάτης, χαράσσει την ευρωπαϊκή πολιτική καταπολέμησής της και εγγυάται την ασφάλεια και την εμπιστοσύνη των πολιτών στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα⁵². Μεταξύ των κύριων δραστηριοτήτων της περιλαμβάνονται επίσης, η κατάρτιση και δημοσιοποίηση ετήσιων εκθέσεων σχετικά με τις δράσεις κατά της απάτης του προηγούμενου έτους και τις σχετικές επιδόσεις της και η διατύπωση συστάσεων προς

⁵¹ Πρόκειται για το ακρωνύμιο της ονομασίας της υπηρεσίας στη γαλλική γλώσσα – Office européen de lutte antifraude

⁵² https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/what-we-do_el

τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και τα κράτη μέλη, για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων καταπολέμησης του φαινομένου, χωρίς όμως να είναι δυνατή η επιβολή κυρώσεων. Ο ρόλος της δηλαδή ως προς αυτό περιορίζεται στο να διατυπώνει συστάσεις, βάσει των ευρημάτων που προκύπτουν από τις έρευνές της, σχετικά με τις ενέργειες στις οποίες οφείλουν να προβούν τα ευρωπαϊκά όργανα και οι εθνικές αρχές. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι σε περιπτώσεις δημοσιονομικών υποθέσεων προτείνεται η επιστροφή των κονδυλίων που αποκτήθηκαν με καταχρηστικές πράξεις, ενώ σε διοικητικές υποθέσεις, ειδικά σε περιπτώσεις υποβολής προσφορών σε διαγωνισμούς, ενδέχεται να προταθεί η τροποποίηση των διαδικασιών που είναι επιρρεπείς στην απάτη⁵³.

Η Ο.Λ.Α.Φ. λοιπόν οφείλει να διερευνά υποθέσεις απάτης, διαφθοράς και κάθε είδους δημοσιονομικών παρατυπιών που δρουν σε βάρος των ευρωπαϊκών κονδυλίων και θέτουν σε κίνδυνο τη δημοσιονομική ευρωστία της Ε.Ε., ενδεχομένως κι ολόκληρο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Πληροφορίες σχετικά με περιπτώσεις πιθανών παρατυπιών προκύπτουν και από ανώνυμες καταγγελίες που υποβάλλονται στην Ο.Λ.Α.Φ. καθώς και από τους ελέγχους που διενεργούν οι υπεύθυνοι της διαχείρισης ευρωπαϊκών κεφαλαίων στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και στα κράτη μέλη. Οι έρευνες της Ο.Λ.Α.Φ., ταξινομούνται σε τρεις κατηγορίες:

- Εσωτερικές: είναι διοικητικού χαρακτήρα έρευνες που διενεργούνται στο εσωτερικό των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και οργανισμών και μπορεί να αφορούν και σε σοβαρά ζητήματα άσκησης επαγγελματικών καθηκόντων.
- Εξωτερικές: αποσκοπούν στον έλεγχο παρατυπιών από φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εκτός του πλαισίου λειτουργίας των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ε.Ε.
- Υποθέσεις συντονισμού: πρόκειται για περιπτώσεις κατά τις οποίες η Ο.Λ.Α.Φ. συμμετέχει υποστηρικτικά σε έρευνες που διεξάγονται από εθνικές αρχές ή άλλες υπηρεσίες της Ε.Ε., συμβάλλοντας στην ανταλλαγή πληροφοριών και διευκολύνοντας την επικοινωνία μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών.

Την ολοκλήρωση των ερευνών ακολουθεί η διατύπωση συστάσεων προς τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη, και η παρακολούθηση της συμμόρφωσής τους με αυτές.

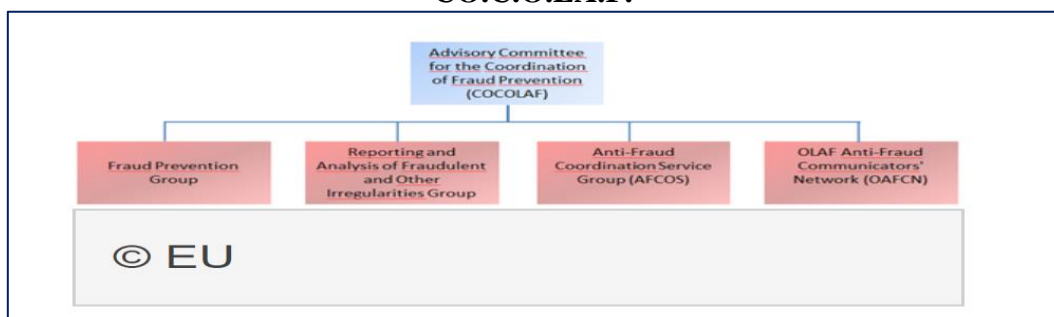
Η Ο.Λ.Α.Φ. συνεργάζεται στενά με τα λοιπά θεσμικά όργανα της Ε.Ε. Αν και υπάγεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, διαθέτει ανεξαρτησία στο κομμάτι της διεξαγωγής ερευνών. Ενδεικτικά, η συνεργασία της με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έγκειται στην εκπροσώπηση των θέσεων της Επιτροπής όταν οι συζητήσεις του Κοινοβουλίου αφορούν

⁵³ https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/faqs_el

σε ζητήματα απάτης. Επιπλέον, συνεργάζεται με την Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Κοινοβουλίου, η οποία είναι αρμόδια για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού και τον έλεγχο της συνεπούς εφαρμογής της νομοθεσίας σχετικά με την απάτη και με λοιπές παρατυπίες. Στενή συνεργασία υφίσταται και μεταξύ Ο.Λ.Α.Φ. και Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ε.Ε.Σ.), καθώς και τα δύο μεριμνούν για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των οικονομικών της Ε.Ε. Το Ε.Ε.Σ. διεξάγει ελέγχους και η Ο.Λ.Α.Φ. διοικητικές έρευνες υποθέσεων απάτης και διαφθοράς, και ανταλλάσσουν μεταξύ τους τις απαραίτητες πληροφορίες για την διεκπεραίωση του έργου τους⁵⁴. Τέλος, τον Ιούνιο του 2021, ξεκίνησε την λειτουργία της η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, η οποία αποτελεί τη νέα ανεξάρτητη εισαγγελική αρχή της Ε.Ε., με την οποία επίσης τελεί σε συνεργασία η Ο.Λ.Α.Φ., παρέχοντας υπηρεσιακή υποστήριξη, σχετικές πληροφορίες καθώς και την τεχνογνωσία και την εμπειρογνωμοσύνη της σε θέματα απάτης και διαφθοράς⁵⁵.

Ιδιαίτερης σημασίας κρίνεται επίσης η συνεργασία που διασφαλίζει η Ο.Λ.Α.Φ. με τις χώρες της Ε.Ε., για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των φαινομένων απάτης και διαφθοράς που απειλούν τα ευρωπαϊκά οικονομικά συμφέροντα. Η άμεση αυτή συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κρατών μελών στον αγώνα κατά της απάτης και της διαφθοράς στον ευρωπαϊκό χώρο, επιτυγχάνεται μέσα από τη λειτουργία της Συμβουλευτικής Επιτροπής για τον Συντονισμό της Πρόληψης της Απάτης – **CO.C.O.L.A.F.**, στο πλαίσιο της οποίας έχουν συσταθεί ομάδες εμπειρογνομόνων που αναλαμβάνουν τη διαχείριση συγκεκριμένων θεμάτων, όπως φαίνεται στην παρακάτω εικόνα:

Εικόνα 3: Ομάδες Εμπειρογνομόνων που λειτουργούν στο πλαίσιο της CO.C.O.L.A.F.



Πηγή: https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/working-eu-institutions-and-member-states_el

⁵⁴https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/working-eu-institutions-and-member-states/cooperation-eu-institutions_en

⁵⁵ https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/history_el

Ο ρόλος λοιπόν της CO.C.O.L.A.F είναι να παρέχει υπηρεσίες συμβουλευτικού χαρακτήρα προς την Επιτροπή για ζητήματα πρόληψης και δίωξης περιστατικών απάτης και λοιπών παράνομων συμπεριφορών που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ε.Ε. καθώς και για θέματα συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της απάτης. Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται από τις αρμόδιες εθνικές τους υπηρεσίες. Στο πλαίσιο επίσης της O.L.A.F., λειτουργεί και το Δίκτυο Επικοινωνίας κατά της απάτης (O.A.C.F.N.), συνιστώντας έναν μόνιμο διάυλο επικοινωνίας μεταξύ της O.L.A.F. και των εθνικών ερευνητικών υπηρεσιών. Τέλος, ειδική μνεία αξίζει να γίνει στις εθνικές Υπηρεσίες Συντονισμού Καταπολέμησης της Απάτης (AFCOS), των κρατών μελών, τα μέλη των οποίων συναντώνται με τα στελέχη της O.L.A.F., σε τακτά χρονικά διαστήματα, προκειμένου να διασφαλιστεί η εποικοδομητική συνεργασία μεταξύ του εθνικού και του υπερεθνικού επιπέδου, μέσα από την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών.

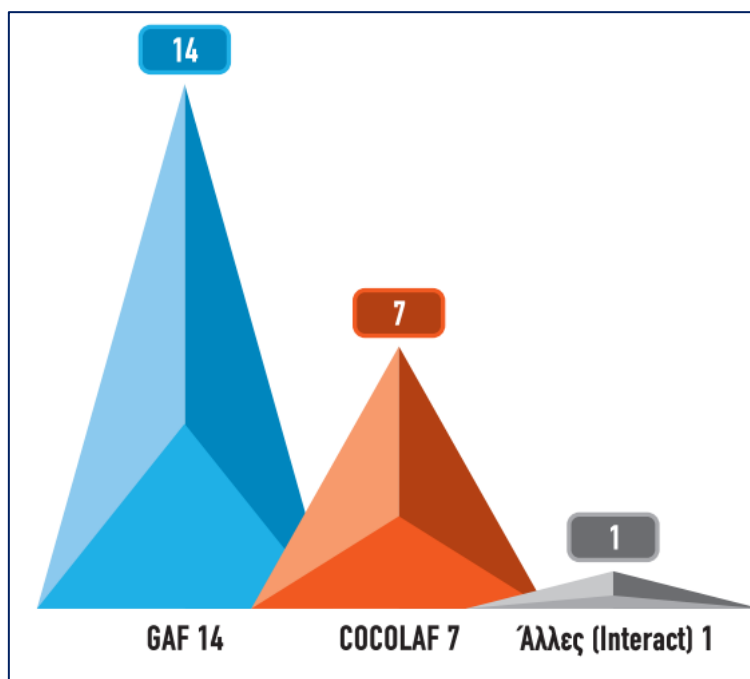
O.L.A.F. και ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Ως ελληνική Υπηρεσία Συντονισμού καταπολέμησης της Απάτης (AFCOS), έχει οριστεί η Ε.Α.Δ., σε συνεργασία και με το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, κατά το μέρος των αρμοδιοτήτων του (Σ.Δ.Ο.Ε.), στο ευρύτερο πλαίσιο της εκπροσώπησης της χώρας σε υπερεθνικούς οργανισμούς και fora και των διεθνών συνεργασιών που αναπτύσσει (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2020, σ. 29). Στο στρατηγικό σχεδιασμό της Αρχής και συγκεκριμένα στον στρατηγικό της στόχο για ενίσχυση της ακεραιότητας, περιλαμβάνεται ως άξονας προτεραιότητας και η ενίσχυση της λειτουργίας της AFCOS. Η Ε.Α.Δ. αναπτύσσει δράσεις και πρωτοβουλίες αντιμετώπισης της απάτης και της διαφθοράς και ως η ελληνική AFCOS εκπροσωπεί τη χώρα στις σχετικές συναντήσεις, προκειμένου να διασφαλίζεται η συντονισμένη δράση μεταξύ των εθνικών μηχανισμών και των αντίστοιχων ευρωπαϊκών σωμάτων, υπέρ της προστασίας των οικονομικών και δημοσιονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. Η μεταξύ τους διαπλοκή πραγματοποιείται στη βάση ερωτηματολογίων που αποστέλλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κάθε χρόνο, σε κάθε κράτος μέλος, με ερωτήσεις που αφορούν στα σημαντικότερα νομοθετικά, διοικητικά ή οργανωτικά μέτρα που αυτό έχει λάβει, στους τομείς των εσόδων και εξόδων του προϋπολογισμού της Ε.Ε., ενώ παράλληλα εξετάζεται και ο βαθμός συμμόρφωσης του κράτους, με τις ευρωπαϊκές συστάσεις του προηγούμενου έτους. Στην Ελλάδα, αρμόδια για την συμπλήρωση του εν λόγω ερωτηματολογίου με τα ληφθέντα μέτρα, το οποίο

λειτουργεί σε επίπεδο αναφορών (reporting), είναι η Ε.Α.Δ., σε συνεργασία και με λοιπούς αρμόδιους φορείς, και συγχρόνως παρακολουθεί τον βαθμό υλοποίησής τους (Ρογκάκου, 2022).

Η Ε.Α.Δ./AFCOS διευκολύνει τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών, παρέχοντας διαρκή ενημέρωση στα στελέχη της Ο.Λ.Α.Φ. (Ρογκάκου, 2022). Συγκεκριμένα, το 2020, πραγματοποιήθηκαν 25 σχετικές ενέργειες που αφορούσαν 14 υποθέσεις ελέγχου της Ο.Λ.Α.Φ.. Ειδικότερα, η Ε.Α.Δ. παρείχε διοικητική συνδρομή στην Ο.Λ.Α.Φ., κατόπιν αιτημάτων της τελευταίας, ενέργεια που συνέβαλε στην καλύτερη προετοιμασία του ευρωπαϊκού μηχανισμού για τη διενέργεια των ελέγχων του και υποστήριξε τα ελεγκτικά της κλιμάκια κατά την διεξαγωγή των επιτόπιων ελέγχων τους, μέσω και της συμμετοχής των στελεχών της σε αυτούς (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2020, σ. 109). Συγχρόνως, συμμετέχει σε πλήθος συναντήσεων και εργασιών των διεθνών και ευρωπαϊκών οργάνων, καθιστώντας αισθητή την παρουσία της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς. Στο παρακάτω σχήμα, αποτυπώνονται συγκεντρωτικά οι συμμετοχές της χώρας ανά ευρωπαϊκό όργανο:

Εικόνα 4: Εκπροσωπήσεις Ε.Α.Δ./AFCOS στην Ευρώπη.⁵⁶



Πηγή: Δεδομένα παραγόμενα και τηρούμενα στην Ε.Α.Δ. (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2020, σ. 112)

⁵⁶ GAF: είναι Ομάδα Εργασίας για την Καταπολέμηση της Απάτης (Working Group on Combating Fraud – GAF) του Συμβουλίου της Ε.Ε.

Η συντονισμένη δράση κατά της διαφθοράς μέσα από τη συνεργασία εθνικού και υπερεθνικού διοικητικού επιπέδου καθίσταται υψίστης σημασίας προκειμένου να στεφθεί με επιτυχία το δύσκολο έργο αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς. Με τη συμμετοχή της Ελλάδας στην O.L.A.F, εξασφαλίζεται αφενός η απαιτούμενη σύγκλιση των ενεργειών των κρατών μελών και η χάραξη κοινών στρατηγικών σχεδίων, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αφετέρου η εθνική Δημόσια Διοίκηση αποκομίζει οφέλη, καθώς εμπλουτίζει τα τεχνικά της εργαλεία, ενισχύει το θεσμικό της οπλοστάσιο, αναβαθμίζει την επάρκεια των ελεγκτικών της μηχανισμών και ακολουθώντας τις προτεινόμενες συστάσεις από όργανα και θεσμούς που διαθέτουν πολύχρονη εμπειρία και υψηλή τεχνογνωσία, βελτιώνει την αποτελεσματικότητα και τις επιδόσεις της στην καταπολέμηση αυτού του πολυσύνθετου και με διεθνείς διαστάσεις, φαινομένου.

3.3 Ομάδα Επισκόπησης Εφαρμογής (Implementation Review Group – I.R.G.) της Σύμβασης των Η.Ε. κατά της Διαφθοράς (U.N.C.A.C.)

Στις 31 Οκτωβρίου του 2003, η Γενική Συνέλευση των Η.Ε. ενέκρινε με το υπ' αριθμόν 58/4 ψήφισμά της, τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (U.N.C.A.C.), η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2005 και συνιστά το μοναδικό νομικά δεσμευτικό, σε παγκόσμιο επίπεδο, μέσο αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς. Πρόκειται για ένα σημαντικό εργαλείο διαμόρφωσης μιας ολιστικής προσέγγισης του φαινομένου που καλύπτει διάφορες όψεις της διαφθοράς, σε δημόσιο αλλά και ιδιωτικό τομέα, προβλέπει μέτρα πρόληψης και ποινικοποίησης των πράξεων διαφθοράς και ενισχύει τη διακρατική συνεργασία για την αντιμετώπισή της.

Αρμόδιο όργανο για τη χάραξη της πολιτικής κατά της διαφθοράς είναι η Συνδιάσκεψη των Συμβαλλομένων Κρατών στη Σύμβαση (Conference of the States Parties – C.O.S.P.), η οποία μεριμνά για την αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των κρατών προς την επίτευξη των στόχων της U.N.C.A.C., παρέχει κατευθυντήριες γραμμές στα κράτη για την ορθή εφαρμογή των όσων ορίζονται στη Σύμβαση και προωθεί και επανεξετάζει την συμμόρφωση με αυτή⁵⁷. Υποστηρικτικό ρόλο στο έργο της C.O.S.P. διαδραματίζει η Ομάδα Επισκόπησης Εφαρμογής της U.N.C.A.C. (**Implementation Review Group – I.R.G.**). Λειτουργεί ως μηχανισμός παροχής τεχνικής βοήθειας για την επίλυση πρακτικών ζητημάτων που ανακύπτουν κατά την ενσωμάτωση διατάξεων της

⁵⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html>

Σύμβασης στην εθνική έννομη τάξη των κρατών μελών και παρακολουθεί την εφαρμογή της, μέσω γύρων επισκόπησης, που διενεργεί ετησίως. Καλείται να εντοπίζει τις προκλήσεις και τις καλές πρακτικές και υποβάλει τα συμπεράσματα από τις επισκοπήσεις της στην C.O.S.P, για λογαριασμό της οποίας και λειτουργεί και στην οποία οφείλει να αναφέρεται⁵⁸.

Η I.R.G. υλοποιεί τον επικουρικό της ρόλο θέτοντας σε λειτουργία τον Μηχανισμό Επισκόπησης της Εφαρμογής (Implementation Review Mechanism - I.R.M.)⁵⁹. Πρόκειται για μια διαδικασία κύκλων αξιολόγησης των συμβαλλομένων κρατών, από εξειδικευμένους εμπειρογνώμονες – αξιολογητές, βασισμένη στις αρχές της διαφάνειας, αμεροληψίας, αποτελεσματικότητας, που προωθεί τη συνεργασία μεταξύ των κρατών στον αγώνα κατά της διαφθοράς, μέσα και από την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, ενώ παράλληλα συμπληρώνει τη δράση των λοιπών διεθνών και περιφερειακών ελεγκτικών μηχανισμών κι οργάνων. Σκοπός του I.R.M. είναι να βοηθήσει τα κράτη να ενσωματώσουν και να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τις διατάξεις της Σύμβασης και εν συνεχεία ενημερώνει την C.O.S.P. για τις τυχόν δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα κράτη καθώς και για τα μέτρα ενσωμάτωσης και ορθής εφαρμογής που λαμβάνουν. Μέχρι στιγμής, έχουν ολοκληρωθεί δύο κύκλοι αξιολόγησης. Ο πρώτος κύκλος ξεκίνησε το 2010 κι αφορούσε τα Κεφάλαια III και IV της Σύμβασης για την «Ποινικοποίηση και Επιβολή του νόμου» (άρθρα 15-42) και για τη «Διεθνή Συνεργασία» (άρθρα 44-50), ενώ ο δεύτερος, που ξεκίνησε το 2016, είχε ως σκοπό τον έλεγχο της ενσωμάτωσης των άρθρων περί «Προληπτικών μέτρων» (άρθρα 5-14) και «Ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων» (άρθρα 51-59), που εντάσσονται στα Κεφάλαια II και V της Σύμβασης.

Κατά τη διάρκεια των διασκέψεων της I.R.G., επιλέγονται, κατόπιν κλήρωσης, οι εμπειρογνώμονες - αξιολογητές. Κάθε χώρα, σε κάθε κύκλο αξιολόγησης, αξιολογείται από μία μέχρι τρεις φορές, από αξιολογητές που προέρχονται από άλλες δύο χώρες, διάφορες της υπό αξιολόγηση χώρας. Ο ένας αξιολογητής προέρχεται από χώρα που ανήκει στην ευρύτερη γεωγραφική περιφέρεια της υπό αξιολόγηση χώρας και ο δεύτερος από κάποια άλλη χώρα, οπότε η αξιολόγηση διενεργείται υπό ισότιμους όρους και συνθήκες αμεροληψίας (Κανελλόπουλος Αθανάσιος - Αριστοτέλης, 2018). Στο πλαίσιο των κύκλων αξιολόγησης, λαμβάνουν χώρα επιτόπιες επισκέψεις των εμπειρογνομόνων στο αξιολογούμενο κράτος, οι οποίοι συλλέγουν πληροφορίες τόσο από τις απαντήσεις

⁵⁸ <https://www.unodc.org/unodc/corruption/IRG/implementation-review-group.html>

⁵⁹ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html>

που δόθηκαν από το κράτος σε ερωτηματολόγιο αυτό-αξιολόγησης, όσο κι από τις συναντήσεις και συζητήσεις τους με εκπροσώπους του κράτους, βάσει των οποίων οι εμπειρογνώμονες, συντάσσουν στη συνέχεια την έκθεση αξιολόγησης, η οποία κατατίθεται στη Γραμματεία του U.N.D.O.C.- U.N.C.A.C. και αναρτάται στην επίσημη ιστοσελίδα του Γραφείου των Η.Ε. για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα.

Συνεργασία I.R.G. και ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Η Ελλάδα επικύρωσε την U.N.C.A.C. τον Σεπτέμβριο του 2008 κι έκτοτε έχει προχωρήσει σε μια σειρά από μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, προς συμμόρφωση με τις διατάξεις της Σύμβασης για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης αποτελεί τον βασικό εκπρόσωπο της ελληνικής Δ.Δ. στην I.R.G. και η συνεργασία τους αφορά σε νομοθετικά ζητήματα που προκύπτουν κατά την ενσωμάτωση των διατάξεων της Σύμβασης στην εθνική έννομη τάξη ενώ στελέχη του Υπουργείου, περιλαμβάνονται στις λίστες των αξιολογητών. Επιπλέον, συνεργασία υφίσταται και μεταξύ της I.R.G. και της ελληνικής Πρεσβείας και της Μόνιμης Αντιπροσωπείας στη Βιέννη, κυρίως για θέματα ακριβούς απόδοσης της ορολογίας των νομοθετικών κειμένων. Συγχρόνως, στελέχη της Ε.Α.Δ. συμμετέχουν στις επιτόπιες επισκέψεις των εμπειρογνομόνων - αξιολογητών της I.R.G. στη χώρα, και συνεισφέρουν στη διαδικασία κατάρτισης των λιστών αυτό-αξιολόγησης και τέλος, στελέχη από όλο το φάσμα της ελληνικής Δ.Δ., επιλέγονται ως αξιολογητές άλλων κρατών (Πετσιμέρης Χρήστος, 2021).

Η Ελλάδα έχει υποβληθεί σε αξιολόγηση στο πλαίσιο και των δύο κύκλων που έχουν διεξαχθεί μέχρι σήμερα. Κατά τον πρώτο κύκλο αξιολόγησης, οι εμπειρογνώμονες προέρχονταν από την Ιρλανδία και την Γκαμπόν και επισκέφτηκαν τη χώρα από τις 3 -6 Νοεμβρίου του 2014. Η εν λόγω επίσκεψη έλαβε χώρα παράλληλα με την επίσκεψη των εμπειρογνομόνων της Ομάδας εργασίας του Ο.Ο.Σ.Α. για τη Δωροδοκία, οπότε και έπρεπε οι επισκέψεις των εκπροσώπων των δύο οργανισμών να οργανωθούν με τρόπο ώστε να ικανοποιηθούν οι ανάγκες και των δύο. Η αξιολόγηση σχετικά με την επάρκεια της ποινικοποίησης και τις προσπάθειες που καταβάλει η χώρα για την ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας, κατέληξε σε θετικά αποτελέσματα. Διαπιστώθηκε πως η Ελλάδα διαθέτει ένα στέρεο σύστημα ποινικής δικαιοδοσίας και συμμορφώνεται ικανοποιητικά με τα όσα προβλέπει η Σύμβαση, ενώ παράλληλα καταβάλλει σοβαρές προσπάθειες συμμόρφωσης και με τα προβλεπόμενα σε λοιπές διεθνείς συμβάσεις, ακολουθώντας τις

συστάσεις που διατυπώθηκαν από την I.R.G. (IRG 7th Session, 2016). Ειδικότερα, οι αξιολογητές διαπίστωσαν πληθώρα νομοθετημάτων, σχετικά με το Κεφαλαίο III της Σύμβασης, «Ποινικοποίηση και επιβολή του νόμου», στοιχείο που καθιστά πολύπλοκη την ορθή εφαρμογή του νόμου από την ελληνική Δ.Δ. Παρόλα αυτά επισημάνθηκε η προσπάθεια που καταβάλει η χώρα για την απλούστευση του νομοθετικού της πλαισίου καθώς και για τη συλλογή επαρκών και αναλυτικών στατιστικών δεδομένων σχετικά με το βαθμό εφαρμογής των μέτρων κατά της διαφθοράς από όλες τις αρμόδιες αρχές. Συγχρόνως, μεταξύ άλλων, σημειώθηκε και η προσπάθεια για την ενίσχυση της νομικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και αναθεώρησης του πεδίου εφαρμογής των βουλευτικών ασυλιών και προνομίων. Όσον αφορά στην πορεία της χώρας στην εφαρμογή των διατάξεων που άπτονται του Κεφαλαίου IV για τη «Διεθνή Συνεργασία», προτάθηκαν κάποια μέτρα προς βελτίωση των υφισταμένων, όπως η βελτιστοποίηση της διαδικασίας εκτέλεσης αιτημάτων που αφορούν την αμοιβαία νομική συνδρομή και η διασφάλιση της ταχείας εφαρμογής των διαδικασιών έκδοσης (Implementation Review Group , 2016).

Κατά τον δεύτερο κύκλο αξιολόγησης, οι εμπειρογνώμονες της I.R.G. από Βέλγιο και Μεξικό, επισκέφτηκαν τη χώρα μεταξύ 19 και 21 Φεβρουαρίου του 2021, προκειμένου να εξετάσουν την εναρμόνιση των εθνικών ρυθμίσεων με τις διατάξεις των Κεφαλαίων II και V, περί «Προληπτικών μέτρων» και «Ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων». Η σχετική βέβαια έκθεση αξιολόγησης, δεν είναι ακόμη διαθέσιμη.

Εν γένει, οι συστάσεις της I.R.G. προς την Ελλάδα, έχουν κατευθύνει τη χώρα σε σημαντικές μεταρρυθμιστικές αλλαγές και ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της διαφθοράς αλλά και την ενίσχυση των αρχών της διαφάνειας και της αξιοκρατίας. Ενδεικτικά αναφέρεται πως στο πλαίσιο διαμόρφωσης διαφανών και αξιοκρατικών διαδικασιών στην ελληνική Δ.Δ., ψηφίστηκε ο ν. 4440/2016⁶⁰, που εισάγει το ενιαίο σύστημα κινητικότητας, οργανωμένο βάσει διαφανών διαδικασιών, ικανοποιώντας τις σχετικές διατάξεις της U.N.C.A.C.⁶¹, περί ορθής αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα. Επιπλέον, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 10 του ν. 3666/2008, περί «Δημόσιας Ενημέρωσης», στην ελληνική έννομη τάξη, ψηφίστηκε ο ν. 3861/2010⁶², ο οποίος προβλέπει την υποχρεωτική ανάρτηση όλων των νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων, στην

⁶⁰ ν. 4440/2016 (ΦΕΚ 224/Α/2-12-2016)

⁶¹ άρθρο 7 του ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 113/Α/18-6-2008)

⁶² ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α/13-7-2010)

ηλεκτρονική σελίδα ‘Διαύγεια’, προς ενίσχυση, και πάλι, της διαφάνειας (Κανελλόπουλος Αθανάσιος - Αριστοτέλης, 2018). Παρατηρείται συνεπώς η θετική συμβολή των συστάσεων ενός ακόμη διεθνούς οργανισμού στην οργάνωση και λειτουργία του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού, καθώς και η μεταρρυθμιστική βούληση της χώρας προς την κατεύθυνση των προτεινόμενων μέτρων κατά της διαφθοράς, αποδεικνύοντας συγχρόνως με τη συμμόρφωσή της, πως η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί εθνική προτεραιότητα.

3.4 Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων για την Ακεραιότητα (Working Party of Senior Public Integrity Officials – S.P.I.O.)

Η παγκόσμια διάσταση της διαφθοράς και η ευρεία διάδοσή της που διακυβεύει την ασφάλεια των πολιτών, διαιωνίζει την ανισότητα και πλήττει την οικονομική και κοινωνική ευημερία μιας χώρας, έχει προκαλέσει την ανησυχία και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), ο οποίος δραστηριοποιείται ενεργά στον αγώνα καταπολέμησής της, αναπτύσσοντας μια πρακτική εργαλειοθήκη και διατυπώνοντας στοχευμένες συστάσεις προς τους φορείς χάραξης πολιτικής παγκοσμίως, προς ενίσχυση της διαφάνειας και της ακεραιότητας (Ο.Ο.Σ.Α., 2017). Ιδιαίτερο ρόλο στον σχεδιασμό πολιτικών ακεραιότητας και μέτρων αντιμετώπισης της διαφθοράς, για τη διασφάλιση της ορθής δημόσιας διακυβέρνησης, διαδραματίζει η Ομάδα Εργασίας Ανώτερων Αξιωματούχων Δημόσιας Ακεραιότητας (Working Party of Senior Public Integrity Officials – **S.P.I.O.**). Στους στόχους της περιλαμβάνονται η ενίσχυση της αξιοπιστίας και των δυνατοτήτων των φορέων χάραξης πολιτικής και η επίλυση ζητημάτων που ανακύπτουν κατά τη συνδιαλλαγή δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, ενώ μεριμνά ιδιαίτερα για τη λειτουργία των μηχανισμών εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Συγχρόνως, συνδράμει τα ανώτερα στελέχη λήψης αποφάσεων στη διαμόρφωση πολιτικών μέσα από την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και εμπειριών και στηρίζει τις προτάσεις της σε στατιστικά δεδομένα και αξιόπιστους, διεθνώς συγκρίσιμους δείκτες, που εμπεριέχονται στις εκθέσεις ‘Government at a Glance’, οι οποίες εκδίδονται κάθε δύο χρόνια.

Ο Ο.Ο.Σ.Α. μάχεται κατά της διαφθοράς θέτοντας πρότυπα και παρέχοντας κατάλληλα εργαλεία, στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας και με απώτερο στόχο την εξασφάλιση οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας παγκοσμίως. Μέσα από τη λειτουργία της S.P.I.O., παρέχεται ο χώρος για ανταλλαγή εμπειριών, αναζήτηση

απαντήσεων σε κοινές προκλήσεις και από κοινού εργασία για τον συντονισμό των εφαρμοζόμενων μέτρων και πολιτικών, στο διαρκώς αυξανόμενο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον⁶³, το οποίο απαιτεί δράση και πέρα από τα στενά όρια του κράτους. Στις συναντήσεις που λαμβάνουν χώρα λοιπόν αξιολογούνται οι υφιστάμενες και οι προτεινόμενες πολιτικές και διαμοιράζονται εμπειρίες και βέλτιστες πρακτικές, ενώ πλέον η προσοχή έχει μετατοπιστεί από τις ad hoc πολιτικές σε μια προσέγγιση που βασίζεται ιδιαίτερα στην καλλιέργεια μιας κουλτούρας ακεραιότητας, σε ολόκληρη την κοινωνία (Ο.Ο.Σ.Α., 2017).

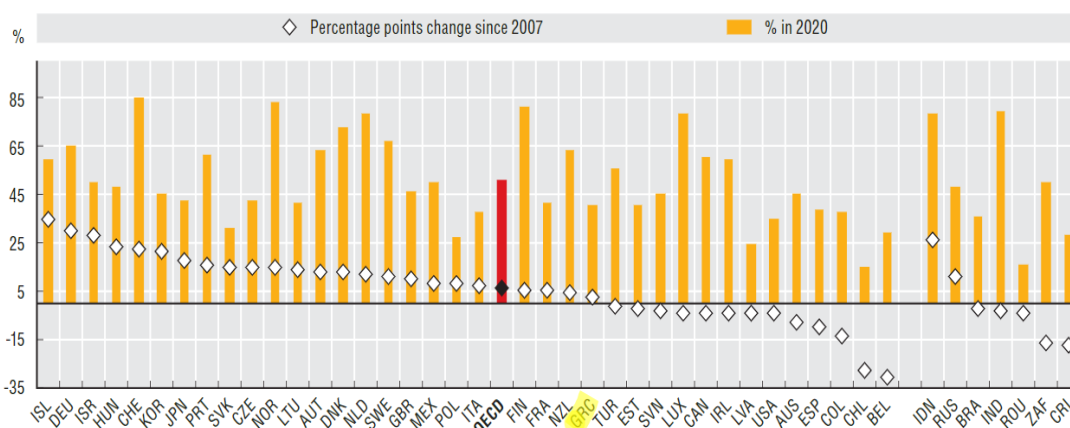
Για τον Ο.Ο.Σ.Α. η ακεραιότητα δεν αποτελεί απλώς ένα ηθικό ζήτημα, αλλά καθίσταται απαραίτητη προκειμένου να καταπολεμηθεί η διαφθορά και κατ' επέκταση να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση και στους θεσμούς. Η σύσταση του Ο.Ο.Σ.Α. για τη δημόσια ακεραιότητα δομείται σε τρεις πυλώνες. Ο πρώτος αφορά στη διαμόρφωση ενός συνεκτικού και εμπειριστατωμένου συστήματος ακεραιότητας, που επιτάσσει τη δέσμευση της διοίκησης προς την κατάρτιση των αναγκαίων νομοθετικών ρυθμίσεων, τη συντονισμένη δράση των δημοσίων φορέων βασισμένη σε ξεκάθαρες και διακριτές αρμοδιότητες, την ανάλυση κινδύνων και τη μελέτη στατιστικών δεδομένων και δεικτών αξιολόγησης και τέλος την προώθηση των κατάλληλων προτύπων και αξιών στο δημόσιο τομέα. Ο δεύτερος πυλώνας ταυτίζεται με την καλλιέργεια κουλτούρας δημόσιας ακεραιότητας, στη λογική ότι κοινωνία, δημόσιος και ιδιωτικός τομέας οφείλουν να μην ανέχονται τη διαφθορά. Η ηγεσία είναι αρμόδια για τη διαμόρφωση αυτής της κουλτούρας ακεραιότητας και για να την επικοινωνεί καταλλήλως στο υπόλοιπο προσωπικό ενώ συγχρόνως θα πρέπει να προωθείται η ανοιχτή συζήτηση για θέματα διαφθοράς και παραβιάσεων ακεραιότητας. Τέλος, όσον αφορά στον τρίτο πυλώνα, αυτόν της αποτελεσματικής λογοδοσίας, σύσταση αποτελεί η διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης κι ελέγχου των πιθανών κινδύνων που πλήττουν την ακεραιότητα, η πρόβλεψη για ελεγκτικούς μηχανισμούς εντός κι εκτός των δημοσίων φορέων, η τιμωρία των παρατυπιών που συνιστούν διαφθορά καθώς και η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών μέσα από την καθιέρωση ενός διαφανούς και ανοιχτού κράτους (Ο.Ε.Κ.Δ., 2017).

Με βάση τις συστάσεις του Συμβουλίου για τη Δημόσια Ακεραιότητα, ο Ο.Ο.Σ.Α. εξέδωσε το 2020, το Εγχειρίδιο Δημόσιας Ακεραιότητας (Ο.Ε.Κ.Δ. Public Integrity Handbook), με τις απαραίτητες κατευθυντήριες γραμμές προς στελέχη του δημοσίου

⁶³ <https://www.oecd.org/corruption-integrity/about/>

τομέα, επιχειρήσεις και κάθε ενδιαφερόμενο, για την καθοδήγησή τους προς την ορθή εφαρμογή των συστάσεων και τον εντοπισμό των σχετικών προκλήσεων. Ενδεικτικά, το Εγχειρίδιο τονίζει τον ρόλο της ηγεσίας στη διαμόρφωση της κουλτούρας ακεραιότητας, επισημαίνοντας πως οφείλει να εμπνέει, να καθοδηγεί και να προωθεί τις αξίες της ηθικής και της ακεραιότητας στον οργανισμό, γι' αυτό και θα πρέπει οι διευθυντές να λαμβάνουν υποστήριξη στο ρόλο τους ως ηθικοί ηγέτες αλλά και να συμμετέχουν σε περιοδικές εκπαιδεύσεις για την διαχείριση ζητημάτων δημόσιας ακεραιότητας. Συγχρόνως, επισημαίνεται και η σημασία των ανοιχτών οργανωτικών διαδικασιών και προτείνονται μέτρα για την εναργέστερη συμμετοχή των ενδιαφερομένων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Ειδικότερα, η λήψη τεκμηριωμένων δημοσίων αποφάσεων απαιτεί την ανοιχτή πρόσβαση στην πληροφόρηση και τη δίκαιη συμμετοχή των ενδιαφερομένων, υπακούοντας στην αρχή της διαφάνειας. Η ανοιχτή διακυβέρνηση και τα ανοιχτά δεδομένα συνδυαστικά με την αποτροπή διαμόρφωσης πολιτικών υπέρ μεμονωμένων ομάδων και των δικών τους συμφερόντων, διατυπώνονται ως συστάσεις του Ο.Ο.Σ.Α., προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της ακεραιότητας και της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των πολιτών στους πολιτικούς και διοικητικούς θεσμούς (Ο.Ε.Κ.Δ. , 2020). Τέλος, από το 2020, λειτουργεί το Δίκτυο κατά της Διαφθοράς και Ακεραιότητας, ένα διαδικτυακό δηλαδή forum, μέσω του οποίου ανταλλάσσονται χρήσιμες πληροφορίες, τεχνικές, εμπειρίες και βέλτιστες πρακτικές (Πετσιμέρης Χρήστος, 2021). Στο διάγραμμα που ακολουθεί, αποτυπώνεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς την κυβέρνηση της χώρας τους κατά το έτος 2020, και η ποσοστιαία διαφορά από το 2017.

Διάγραμμα 5: Η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τις εθνικές τους κυβερνήσεις κατά το 2020 και η διαφορά από το 2017.



Source: Gallup World Poll, 2020.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934259123>

Ο.Ο.Σ.Α και ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Η συμβολή του Ο.Ο.Σ.Α. στην καταπολέμηση της διαφθοράς στην ελληνική Δ.Δ. έγκειται στην υποστήριξη που παρέχει στην χώρα κατά τη διαμόρφωση των στρατηγικών αντιμετώπισής της και συγχρόνως, μέσα από το πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας, στηρίζει το έργο αξιολόγησης της προόδου που ήδη έχει σημειωθεί σχετικά με την εφαρμογή των υφιστάμενων σχεδίων δράσης, ιδιαίτερα σε τομείς υψηλού κινδύνου όπως αυτοί της Φορολογικής και Τελωνειακής Διοίκησης, της Υγείας και των Δημοσίων Συμβάσεων. Μεταξύ των διαφόρων προβληματισμών που διατυπώθηκαν αναφορικά τόσο με τις προτεινόμενες εθνικές όσο και τις τομεακές πολιτικές κατά της διαφθοράς, περιλαμβάνεται η ανάγκη ύπαρξης ισχυρής πολιτικής βούλησης και έμπρακτης απόδειξης, εκ μέρους των κυβερνήσεων για τη θέσπιση του κατάλληλου νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, η πρόβλεψη μηχανισμών τακτικής παρακολούθησης και η στελέχωσή τους με ανθρώπινο δυναμικό εγνωσμένης ακεραιότητας και ικανότητας αλλά και η γενικότερη δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας για τη λήψη δραστικών και ολιστικών μέτρων ενάντια στη διαφθορά. Επισημαίνεται για ακόμη μια φορά η ανάγκη καλλιέργειας κουλτούρας κατά της διαφθοράς ώστε η αποφυγή πράξεων που συνιστούν διαφθορά να έγκειται στο ήθος και τα πιστεύω των δημοσίων λειτουργών όσον αφορά στο ρόλο τους κι όχι στο φόβο τους μήπως ανακαλυφθούν. Επιπλέον τονίζεται πως οι πολιτικές καταπολέμησης θα πρέπει αν είναι σύντομες, περιεκτικές, σαφείς και ρεαλιστικές προκειμένου να είναι εύκολα κατανοητές και εφαρμόσιμες, να αφορούν στο σύνολο της κοινωνίας, χωρίς να αμελείται η ανάγκη προώθησης της ακεραιότητας και στον ιδιωτικό τομέα και φυσικά θα πρέπει να παρακολουθούνται, να ενημερώνονται, να ενισχύονται και να επικαιροποιούνται ώστε να ανταποκρίνονται στα νέα δεδομένα (Ο.Ο.Σ.Α., 2016-2017).

Ο Ο.Ο.Σ.Α λοιπόν συνδράμει με τεχνικές γνώσεις τις εθνικές αρχές, στον αγώνα κατά της διαφθοράς μέσα από την ανάπτυξη τομεακών στρατηγικών καταπολέμησής της, ειδικά στους τομείς υψηλού κινδύνου, και διατυπώνοντας παράλληλα κατευθυντήριες γραμμές στο πλαίσιο του προγράμματος τεχνικής υποστήριξης Ελλάδας – Ο.Ο.Σ.Α., το οποίο λειτουργεί επικουρικά στο Ε.Σ.Σ.Κ.Δ.. Η διαμόρφωση αποτελεσματικών τομεακών στρατηγικών καταπολέμησης της διαφθοράς, θα πρέπει, κατά Ο.Ο.Σ.Α, να ακολουθεί συγκεκριμένα βήματα, τα οποία αποτυπώνονται στην παρακάτω εικόνα:

Εικόνα 5: Διαμόρφωση τομεακής στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς.



Πηγή: Πρόγραμμα Ελλάδα-ΟΟΣΑ: Τεχνική υποστήριξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς – <https://www.oecd.org/governance/greece-oecd-anti-corruption-gr.htm>

Μέσα από τις κατευθυντήριες γραμμές που θέτει ο Ο.Ο.Σ.Α. αλλά και με τη μεταφορά τεχνικών γνώσεων, εργαλείων και πρακτικών, η χώρα καταφέρνει να εμπλουτίζει τις πολιτικές της και να κατευθύνει τις προσπάθειές της σε τομείς που έχουν αναδειχθεί ως επικίνδυνοι στη διαφθορά. Επιπλέον, ιδιαίτερα σημαντική αποδεικνύεται η σύσταση του οργανισμού για εντονότερη και συστηματική παρακολούθηση της πορείας και του αντικτύπου κάθε δράσης που τίθεται σε εφαρμογή συνδυαστικά με την ανάγκη επικαιροποίησής τους, μέσω της ανάλυσης των στόχων σε πιο εύληπτα σχέδια δράσης (Ο.Ο.Σ.Α., 2016-2017).

Αξίζει ακόμη να αναφερθεί η συμμετοχή των στελεχών της Ε.Α.Δ. στις εργασίες της S.P.I.O., και η συμβολή τους στην εκπόνηση του Εγχειριδίου Δημόσιας Ακεραιότητας. Τέλος, η συνεισφορά της αρχής στον αγώνα κατά της διαφθοράς με την εξάλειψη του θεσμικού κατακερματισμού και την αντιμετώπιση της απουσίας συντονισμού που χαρακτήριζε τους ελεγκτικούς μηχανισμούς που διαδέχτηκε, έχει αναγνωριστεί διεθνώς, με τον Ο.Ο.Σ.Α. συγκεκριμένα, να αποτιμά θετικά το έργο της στην έκθεση για την ελληνική οικονομία, που εξέδωσε τον Ιούλιο του 2020, με τίτλο «Ανάκαμψη από τον Covid -19, ενίσχυση της παραγωγικότητας, βελτίωση της ένταξης» (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2020).

Κεφάλαιο 4: Συμπεράσματα

Αποτελεί κοινό τόπο ότι η παγκοσμιοποιημένη φύση και η εδραίωση της διαφθοράς την καθιστούν μία από τις σύγχρονες προκλήσεις με την οποία έρχονται αντιμέτωπα τα κράτη, τα οποία οφείλουν να αναλάβουν κατάλληλες πρωτοβουλίες και συντονισμένη δράση για την αντιμετώπισή της. Στις μεταρρυθμιστικές ενέργειες στις οποίες προβαίνουν τα κράτη, καθοριστικό ρόλο διαδραματίζει η λειτουργία μιας σειράς ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών και οργάνων, που είναι επιφορτισμένα με αρμοδιότητες πρόληψης και διατύπωσης συστάσεων κατά της διαφθοράς.

Αν και πρόκειται για ένα φαινόμενο με παγκόσμιες διαστάσεις, η διαφθορά λαμβάνει διάφορες μορφές που οφείλονται και στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε χώρας. Ως εκ τούτου, η αντιμετώπισή της δεν μπορεί να προσεγγιστεί αποκλειστικά βάσει ενός τυποποιημένου συνόλου μέτρων, αλλά οι προτεινόμενες πολιτικές θα πρέπει να εξειδικεύονται στις ανάγκες κάθε χώρας. Συγχρόνως όμως, θα πρέπει να υπάρχουν αφενός διάυλοι επικοινωνίας μεταξύ των κρατών για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, αφετέρου μια συνολικότερη και δικτυωμένη συνεργασία καθώς και τα κατάλληλα εργαλεία για την πρόληψη, τον εντοπισμό, την καταστολή και την καταπολέμησή της.

Τα κράτη λοιπόν οφείλουν μεμονωμένα αλλά και από κοινού να αναλάβουν δράση και συγκεκριμένες πρωτοβουλίες για την προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της ακεραιότητας, προκειμένου να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον και να ανακτηθεί η εμπιστοσύνη προς τους θεσμούς, το κύρος των οποίων πλήττεται, όταν η διαφθορά ευδοκιμεί. Η συνδρομή των διεθνών και ευρωπαϊκών θεσμών και οργάνων στην αντιμετώπιση ενός πολυσύνθετου και παγκοσμίων διαστάσεων φαινομένου, καθίσταται αναγκαία, καθώς οι εν λόγω θεσμοί διατυπώνουν τόσο κοινές κατευθυντήριες γραμμές όσο και εξατομικευμένες συστάσεις προς τα κράτη, προσδίδοντας υψηλή προστιθέμενη αξία στις εθνικές πολιτικές λόγω της τεχνογνωσίας και της εξειδικευμένης εμπειρίας τους.

Η παρούσα εργασία λοιπόν επιχείρησε να προσεγγίσει τη συνεισφορά του υπερεθνικού επιπέδου στις εθνικές πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς, δίνοντας έμφαση στην περίπτωση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Η αντίληψη περί διαφθοράς στη χώρα παραμένει μεν σε υψηλά επίπεδα, με την Ελλάδα να καταλαμβάνει την 58^η

θέση στο σύνολο 180 χωρών, βάσει του C.P.I.⁶⁴. Παρόλα αυτά, τα τελευταία χρόνια, έχουν σημειωθεί θετικά βήματα για τη βελτίωση της εικόνας και της θέσης της στο παγκόσμιο γίγνεσθαι. Τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο, προάγεται ένα συνεκτικό πλαίσιο πολιτικών, μέτρων και συστάσεων που εξασφαλίζουν μια πιο ολιστική και βελτιωμένη προσέγγιση του φαινομένου.

Ειδικότερα, σε εθνικό επίπεδο, η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας το 2019, που συνιστά τον καθολικό διάδοχο μιας σειράς ελεγκτικών σωμάτων που καταργήθηκαν, διαθέτοντας τα απαιτούμενα εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας ως ανεξάρτητη αρχή, αποτελεί την απάντηση της χώρας στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες κατά της διαφθοράς. Πλέον υφίσταται ένα κέντρο αναφοράς που συντονίζει τις σχετικές εθνικές δράσεις και επιδιώκει τον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών εντοπισμού και καταστολής της διαφθοράς, υπακούοντας και προωθώντας τις αρχές της διαφάνειας και της ακεραιότητας (Ρογκάκου 2022). Ο ρόλος της όμως δεν εξαντλείται στο εθνικό επίπεδο. Η Ε.Α.Δ. αποτελεί τον βασικό εκπρόσωπο της χώρας σε διεθνείς θεσμούς και όργανα, που μάχονται κατά της διαφθοράς.

Σε υπερεθνικό πλέον επίπεδο, και αναφορικά με την Ελλάδα, οι κυριότεροι μηχανισμοί δράσης καταπολέμησης της διαφθοράς, όπως αναλύθηκαν και ανωτέρω, είναι οι GRECO, O.L.A.F., I.R.G. και η Ομάδα εργασίας Ανωτάτων Αξιωματούχων για την Ακεραιότητα (S.P.I.O.) του Ο.Ο.Σ.Α. Οι μηχανισμοί αυτοί ελέγχουν, αξιολογούν και διατυπώνουν συστάσεις προς τα συμβαλλόμενα κράτη προωθώντας παράλληλα την αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ τους και την καθιέρωση μιας ηθικής κουλτούρας κατά της διαφθοράς. Η προστιθέμενη αξία της διαπλοκής των εθνικών αρχών με υπερεθνικούς οργανισμούς εγνωσμένου κύρους έγκειται στη μεταφορά τεχνογνωσίας και στην αναβάθμιση της επιχειρησιακής ικανότητας του κράτους τόσο σε επίπεδο πρόληψης όσο και καταστολής φαινομένων διαφθοράς. Παρόλο που οι εν λόγω οργανισμοί δε διαθέτουν κυρωτικές αρμοδιότητες αλλά ο ρόλος τους είναι κυρίως συμβουλευτικού-υποστηρικτικού χαρακτήρα, η ελληνική δημόσια διοίκηση ακολουθεί και εφαρμόζει τις προτεινόμενες συστάσεις, ως μέρος μιας προσπάθειας που ξεπερνά τα στενά όρια του κράτους, επιδιώκοντας αφενός να βελτιώσει τη θέση και τις επιδόσεις της στην καταπολέμηση της διαφθοράς, αφετέρου να καταστεί ένας αξιόπιστος εταίρος στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας.

⁶⁴ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/grc>

Μέσα από τη συμμετοχή των εκπροσώπων των αρμόδιων εθνικών αρχών στους ανωτέρω διεθνείς και ευρωπαϊκούς μηχανισμούς δράσης, επιτυγχάνεται η εναρμόνιση των εθνικών πρωτοβουλιών και δράσεων, με τις διεθνείς συστάσεις και πρακτικές, όπως άλλωστε επιτάσσει η διεθνής διάσταση του φαινομένου. Συγχρόνως όμως, οι οργανισμοί προσαρμόζουν τις συστάσεις τους στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής Δ.Δ. και στις πραγματικές της ανάγκες. Διαχέουν την γνώση και την εμπειρία τους, εξελίσσοντας τις ικανότητες του ελληνικού κράτους στην αντιμετώπιση της διαφθοράς, δίνοντας έμφαση στην αλληλεπίδραση και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών.

Η ενίσχυση της διαφάνειας και η καλλιέργεια μιας κουλτούρας μηδενικής ανοχής στη διαφθορά αποτελούν προτεραιότητα των ευρωπαϊκών και διεθνών οργάνων και κατ' επέκταση και των εθνικών αρχών, αντιλαμβανόμενοι την ανάγκη προστασίας των πολιτών και αποκατάστασης της εμπιστοσύνης τους στους πολιτικούς και διοικητικούς θεσμούς, το κύρος των οποίων πλήττεται από τη διαφθορά. Οι θεσμικής και νομοθετικής φύσεως συστάσεις που προτείνουν, θα παραμείνουν όμως κενό γράμμα αν δεν μετουσιωθούν σε πράξη, οπότε πρόκληση συνιστά όχι μόνο ο σχεδιασμός ενός συνεκτικού πλαισίου μέτρων αλλά και η αποτελεσματική τους εφαρμογή, για την οποία απαραίτητη καθίσταται η πολιτική βούληση. Η ελληνική Δ.Δ. λοιπόν, διαπιστώνοντας τα πολλαπλασιαστικά οφέλη που αποκομίζει από τη διεθνή της παρουσία και τη λειτουργική της διαπλοκή με το υπερεθνικό επίπεδο, οφείλει να επιδιώκει την εξωστρέφεια και να συνεχίσει να προωθεί τις διεθνείς της συνεργασίες, ώστε να αποτελέσει και αυτή χώρα - πρότυπο καλών πρακτικών.

Βιβλιογραφία

I. Ξενόγλωσση

Sotiropoulos, D. . (1996). *Bureaucracy and political power*. Komotini: A.N. Sakkoulas (in Greek).

Ackerman, Susan Rose. (1978). *Corruption. A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

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

Ban Ki-Moon, United Nations Secretary General. (2007). At the launch of Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative.

Bruneau, T., Diamadourous, N., Gunther, R., Lijphart, A., Morlino L. & Brooks, R.A. (2001). “*Democracy, Southern European Style*”,.

Council of Europe. (2018). *Greece: GRECO Offers Praise and Criticism*. Ανάκτηση 2022, από <https://www.coe.int/en/web/greco/-/greece-council-of-europe-anti-corruption-group-offers-praise-and-criticism>.

Diamandourous, N. & Gunther, R. . (n.d.). *Parties, politics, and democracy in the New Southern Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Domashova Jenny, Politova Anna. (2021). The Corruption Perception Index: analysis of dependence on socio-economic indicators. *Procedia Computer Science*, σσ. 193-203. doi:<https://doi.org/10.1016/j.procs.2021.06.024>.

Effi Lambropoulou, Theodoros Iosifidis, Nikos Papapamanolis, Eleftheria Bakali, Stella Ageli, Erifyli Bakirli, Garyfalia Massouri. (2008). Corruption in Greece or Corruption of Greece? Ανάκτηση 2022, από <https://d-nb.info/1079846638/34>.

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

Gardiner, J. (2002). *Defining Corruption. Political corruption: Concepts and contexts* (3 εκδ.).

GRECO. (2002). *First Evaluation Round - Evaluation Report on Greece*. Strasbourg: Adopted by GRECO at its 9th Plenary meeting.

GRECO. (2005). *Second Evaluation Round - Evaluation Report on Greece*. Strasbourg: Adopted by GRECO at its 26th Plenary meeting.

GRECO. (2010a). *Third Evaluation Round - Evaluation Report on Greece - Incriminations (THEME I)*. Adopted by GRECO at its 47th Plenary Meeting.

GRECO. (2010b). *Third Evaluation Round- Evaluation Report on Greece- on Transparency of party funding (Theme II)*. Strasbourg: Adopted by GRECO at its 47th Plenary Meeting.

GRECO. (2015). *Fourth Evaluation Round - Evaluation Report on Greece - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. Strasbourg: Adopted by GRECO at its 68th Plenary Meeting.

GRECO. (2021). *Fifth Evaluation Round - Evaluation Report on Greece - Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*. Strasbourg: Adopted by GRECO at its 89th Plenary Meeting.

Gupta, S. and Davoodi, H. and Alonso-Terme, R. (1998). Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?

Hakimi A. and Hamdi H. (2017). Does Corruption Limit FDI and Economic Growth? Evidence from MENA countries. *International Journal of Emerging Markets*, 12(3). doi:10.1108/IJoEM-06-2015-0118.

Heidenheimer Arnold J, Michael Johnston, & Victor T. LeVine . (1989). *Political Corruption. A Handbook*. (3η εκδ.). New Brunswick, U.S.A. : Transaction Publishers,.

Implementation Review Group . (2016). *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption - Executive summary*. Vienna: Note by the Secretariat .

IRG 7th Session. (2016). *Impact of the country review in Greece*. Vienna: United Nations - Office on Drugs and Crime.

Kaiser Gunther . (2015). Η διαφθορά και η αντιμετώπισή της. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15 (2005), σσ. 19–43. doi:<https://doi.org/10.12681/sas.591>.

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

Koutsoukis, K.S. (2003). *Political Corruption in Greece*. In: Bull, M.J., Newell, J.L. (eds) *Corruption in Contemporary Politics*. London: Palgrave Macmillan. doi:https://doi.org/10.1057/9781403919991_3.

Koutsoukis, Kleomenis. (1993). The good the bad and the ugly in society: the idioteles institution of society as a source of corruption (the case of Greece). Paper presented at the Third International Conference on Ethics in Public Service.

Krugman Paul R., Obstfeld M., Melitz M. (2012). *International Economics. Theory and Policy*. Pearson Addison-Wesley.

Lyrantzis, Ch. (2005). *The Changing Party System: Stable Democracy, Contested 'Modernization'* (West European Politics 28 (2) εκδ.).

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.

O.E.C.D. (2020). Public Integrity Handbook. Ανάκτηση από <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>

O.E.C.D. (2009). *Principles for Integrity in Public Procurement*. Ανάκτηση από <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

O.E.C.D. (2017). OECD Recommendation on Public Integrity. OECD. Ανάκτηση 4 2022, από <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>.

Peter Bratsis. (2003). *Corrupt Compared to What? Greece, Capitalist Interests, and the Specular Purity of the State*. Discussion paper (8). Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science, London, U.K..

RAND Europe. (2016). *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption*. Ανάκτηση από https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html.

Seligson M. A. (2006). The Measurement and Impact of Corruption. Victimization : Survey Evidence From Latin America. *World Development, Vol. 34, No 2.*, σσ. 381-404.

Transparency International. (n.d.). Ανάκτηση 4/2022, από <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.

United Nations. (1996). *International Code of Conduct for Public Officials*. Ανάκτηση από <https://www.un.org/press/en/1996/19961031.gash3372.html>.

United Nations. (2000). *Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. New York.

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

United Nations. (2004). *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Vienna.

World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*.

II. Ελληνική

Βαρβαρέσος, Κυριάκος. (2002). *Έκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος*. Αθήνα: Σαββάλας.

Βαρκάδος Γεώργιος. (2020). *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 στην GRECO*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Βενετσανοπούλου, Γ. Μαρία. (2014). *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Γενική Γραμματεία Διαφάνειας κι Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. (n.d.). *Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς 'ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ', Ιανουάριος 2013.*

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

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

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. (2017). *Ετήσια Έκθεση Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Ετήσια Έκθεση 2016.* Αθήνα.

Γκάνη Ευαγγελία. (2018). *Διαφθορά και Ανάπτυξη: Η περίπτωση της Ελλάδας.* Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

Γκολφινόπουλος Σπυρίδων. (2018). *Ο ρόλος των υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση και η αναγκαιότητα της ελεγκτικής του δράσης στην καταπολέμηση της διαφθοράς, σύμφωνα με τις πρόσφατες εξελίξεις στην Ε.Ε. και στην Ελλάδα.* Αθήνα. Ανάκτηση 2022.

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

Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2020). *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2020.*

Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2021, Φεβρουάριος). *Οδηγός Διαχείρισης Κινδύνων Διαφθοράς και Απάτης.* Ανάκτηση από <https://aead.gr/publications/manuals/odigos-diaxeirisis-kindinon-diafthoras-kai-apatis>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017). *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου - Καταπολέμηση της Διαφθοράς.*

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

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

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. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Καρκατσούλης Παναγιώτης. (2015, Σεπτέμβριος 24). Διαφθορά και Διακυβέρνηση. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15 (2005), σσ. 45-72. doi:<https://doi.org/10.12681/sas.592>

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

Λαμπροπούλου Έφη. (2015). Η διαφθορά και οι λειτουργίες της. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15 (2005), σσ. 129-146. doi:<https://doi.org/10.12681/sas.596>.

Ματθίας Στέφανος. (2015). Διαφθορά και Κρατική εξουσία. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής*, σσ. 1-17.

Ο.Ο.Σ.Α. (2016-2017). Πρόγραμμα Ελλάδα - Ο.Ο.Σ.Α.: Τεχνική Υποστήριξη για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Ο.Ο.Σ.Α.

Ο.Ο.Σ.Α. (2017). *Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα*. OECD.

Πελαγίδης Θεόδωρος. (2014). Πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς. Ανάκτηση από <https://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/575-588%20Pelagidis%202014.pdf>

Πετσιμέρης Χρήστος. (2021, 6). <https://eclass.ekdd.gr/>. Ανάκτηση 4 2022, από https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/?course=KZ_AEID_DEY107.

Τσουδερού, Βιργινία. (1998). *Κράτος και Διαφθορά. Τι Ορίζεται Ως Διαφθορά*. (Π. Α. Νικολοπούλου, Επιμ.) Αθήνα: Σιδέρης.

Υπουργείο Οικονομικών. (2018, Οκτώβριος). Έκθεση Εκτίμησης Εθνικού Κινδύνου για τη Νομιμοποίηση Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και τη Χρηματοδότηση της Τρομοκρατίας. Ανάκτηση από https://www.minfin.gr/documents/31331/5659601/GREECE_NRA_gr_FINAL.pdf/a25846dd-c1f8-492f-a003-331c024ba394.

III. Νόμοι

Σύνταγμα της Ελλάδος

Ν. 4795/2021 (ΦΕΚ 62/Α/17-4-2021). «*Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση*».

Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019). «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*» .

Ν. 4440/2016 (ΦΕΚ 224/Α/2-12-2016). «*Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις*».

Ν. 4320/2015 (ΦΕΚ 29/Α/19-3-2015). «*Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις*» .

Ν. 3861/2019 (ΦΕΚ 112/Α/13-7-2010). «*Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις*».

Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 105/Α/10-6-2008). «*Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα*» .

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

Ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296/Α/4-12-2002). «*Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις*».

Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260/Α/12-11-2001). «*Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς*».

Ν. 2920/2001 (ΦΕΚ 131/Α/27-6-2001). «*Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) και άλλες διατάξεις*».

Ν. 2802/2000 (ΦΕΚ 47/Α/3-3-2000). «Κύρωση της Σύμβασης περί καταπολεμήσεων της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών - Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Ν. 2671/1998 (ΦΕΚ 289/Α/28-12-1998). «Ρύθμιση Θεμάτων ΟΣΕ και άλλες διατάξεις».

Ν. 2656/1998 (ΦΕΚ 265/Α/1-12-1998). «Κύρωση της Σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές».

Ν. 2639/1998 (ΦΕΚ 205/Α/2-9-1998). «Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις».

Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59/Α/17-4-1997). «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

Ν. 2343/1995 (ΦΕΚ 211/Α/11-10-1995). «Αναδιοργάνωση υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις».

Ν. 1418/1984 (ΦΕΚ 23/Α/29-2-1984). «Δημόσια έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων».

IV. Διαδικτυακές Πηγές

Council of Europe. Διαθέσιμο στο: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

<https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>

<https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/priority-for-the-coe>

<https://www.coe.int/en/web/greco/structure/statutory-committee>

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

<https://www.coe.int/en/web/greco/ad-hoc-procedure-rule-34->

Economist Intelligence. Διαθέσιμο στο: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>

European Financial and Economic Crime Centre – E.F.E.C.C. Διαθέσιμο στο:

<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-financial-and-economic-crime-centre-efecc>

European Union's Judicial Cooperation Unit – Eurojust. Διαθέσιμο στο: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/eurojust-european-unions-judicial-cooperation-unit_en

Global Democracy Ranking. Διαθέσιμο στο: <http://www.democracyranking.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development – O.E.C.D. Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/about/>
<https://www.oecd.org/governance/greece-oecd-anti-corruption-gr.htm>
<https://www.oecd.org/corruption/antibribery/antibriberyconvention/oecdworkinggroupofnrbriberyininternationalbusinesstransactions.htm>

The World Bank. Διαθέσιμο στο: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Transparency International. Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/>
<https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/grc>
<https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021>

United Nations. Διαθέσιμο στο: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html>
<https://www.unodc.org/unodc/corruption/IRG/implementation-review-group.html>
<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html>

Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Διαθέσιμο στο: <https://aead.gr/>

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης – O.L.A.F. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/what-we-do_el
https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/faqs_el
https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/working-eu-institutions-and-member-states/cooperation-eu-institutions_en
https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/history_el

Υπουργείο Δικαιοσύνης - Ευρωπαϊκή και Διεθνής Συνεργασία. Διαθέσιμο στο <https://www.ministryofjustice.gr/>

V. Συνεντεύξεις

Ρογκάκου Αλεξάνδρα, Επικεφαλής της Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων της Ε.Α.Δ. Συνέντευξη στην Παράσχου Καλλιόπη – Ηλέκτρα, 13/5/2022.

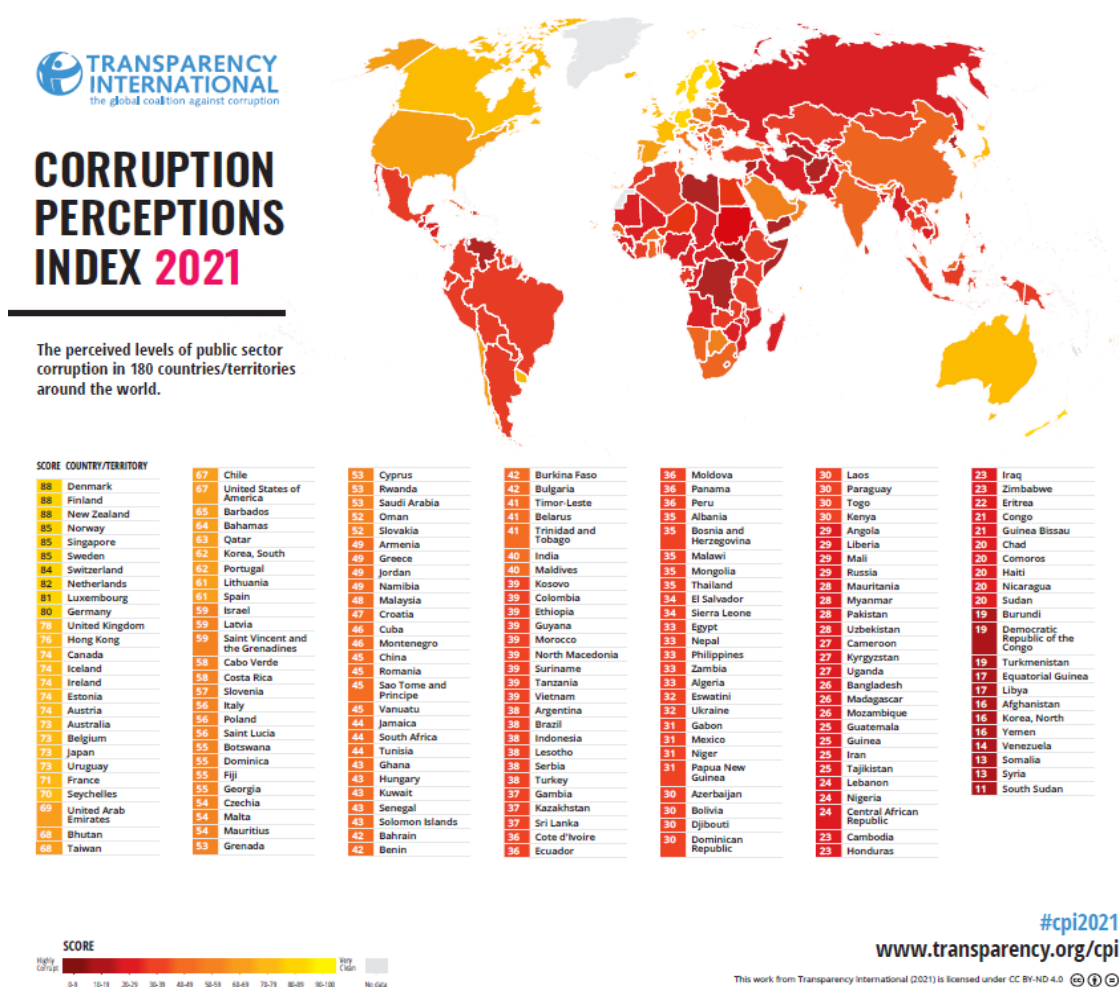
Καούρας Παναγιώτης, μέλος της τετραμελούς ομάδας εκπροσώπησης της χώρας στη GRECO, Προϊστάμενος του Υποτομέα Ανάπτυξης, Δημοσίων Επιχειρήσεων και λοιπών Φορέων στην Ε.Α.Δ., Συνέντευξη στην Παράσχου Καλλιόπη – Ηλέκτρα, 13/5/2022.

Παράρτημα

Παράρτημα Α

Διαγράμματα και Πίνακες

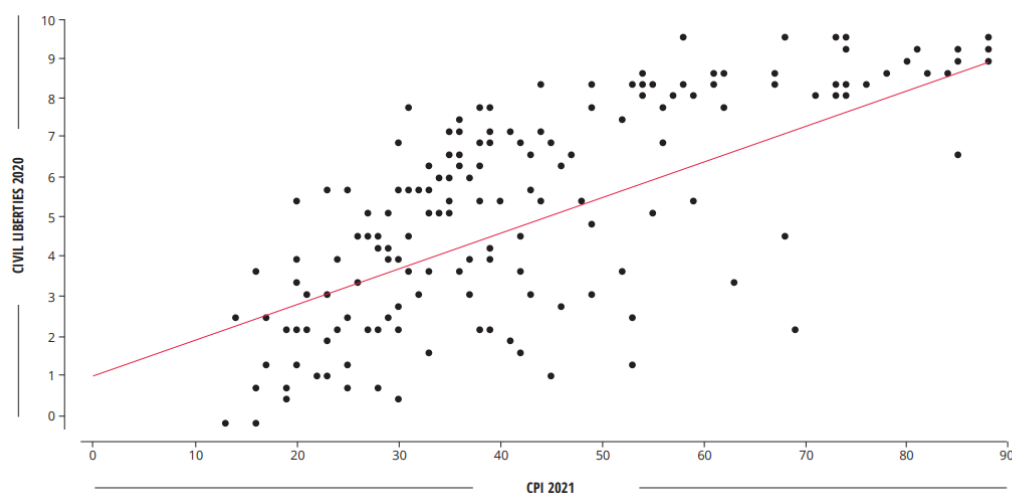
Διάγραμμα Π⁶⁵. 1: Ο δείκτης C.P.I. σε 180 χώρες ανά τον κόσμο, για το 2021.



Πηγή: Transparency International - <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

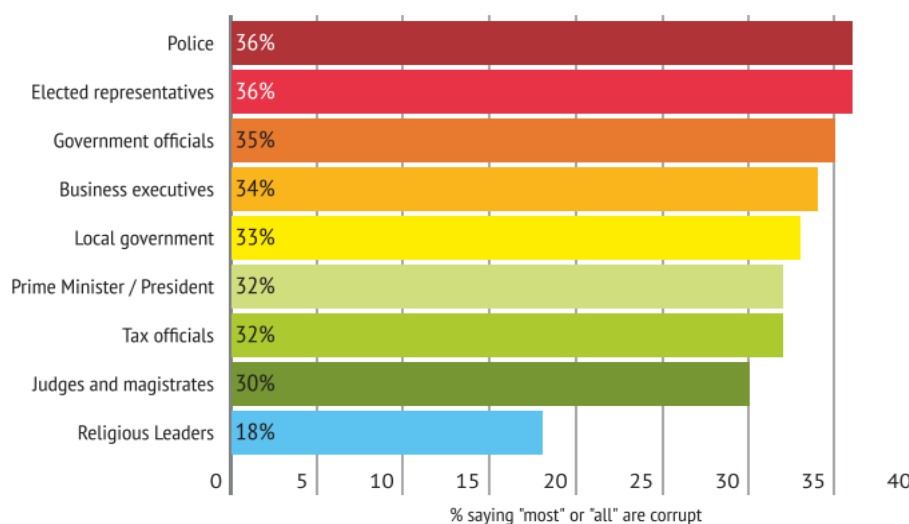
⁶⁵ Παράρτηματος

Διάγραμμα Π. 2: Σχέση μεταξύ Διαφθοράς και Παραβιάσεων των Πολιτικών Ελευθεριών.



Πηγή: Transparency International - <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-highlights-insights>

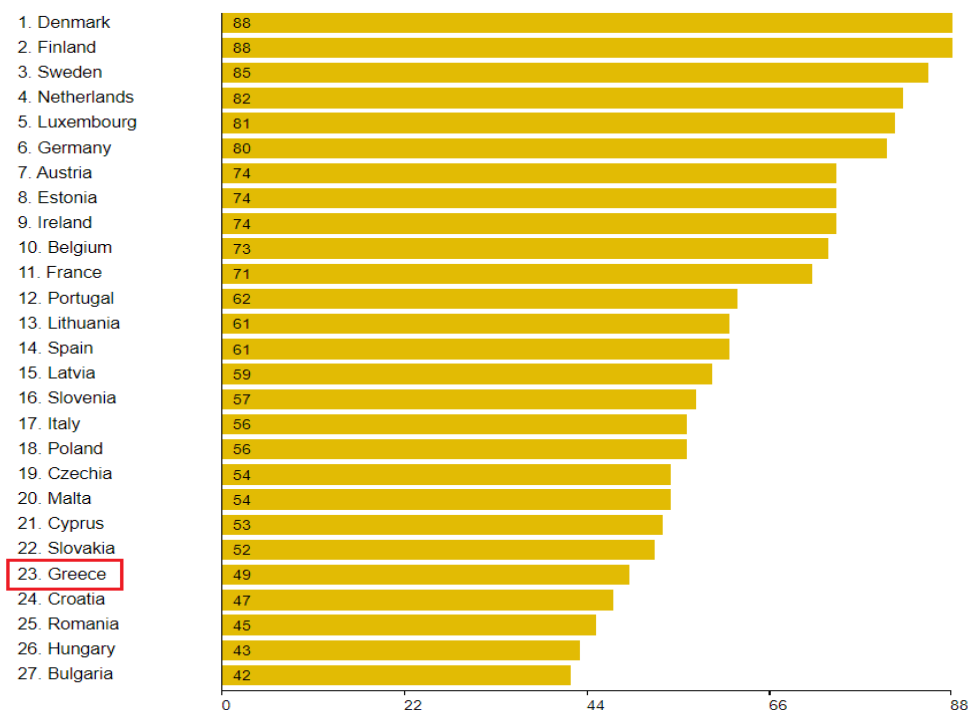
Διάγραμμα Π. 3: Η αντίληψη των πολιτών περί των πιο ‘διεφθαρμένων’ θεσμών, σε παγκόσμιο επίπεδο, για το 2017.



Πηγή: Transparency International -

https://images.transparencycdn.org/images/GCB_Citizens_voices_FINAL.pdf

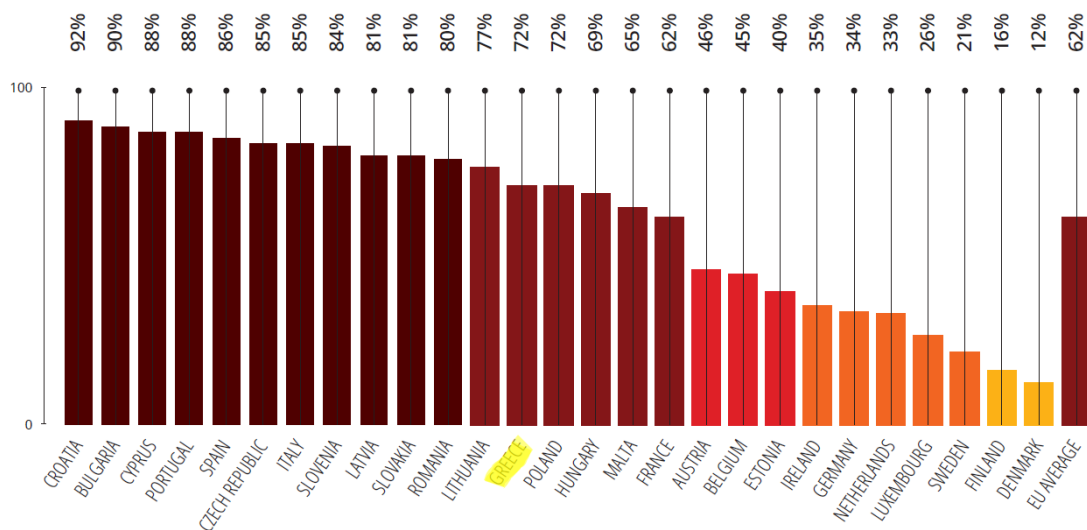
Διάγραμμα Π. 4: Η θέση της Ελλάδας κατά τον C.P.I. μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. για το 2021.



Πηγή: The Global Economy -

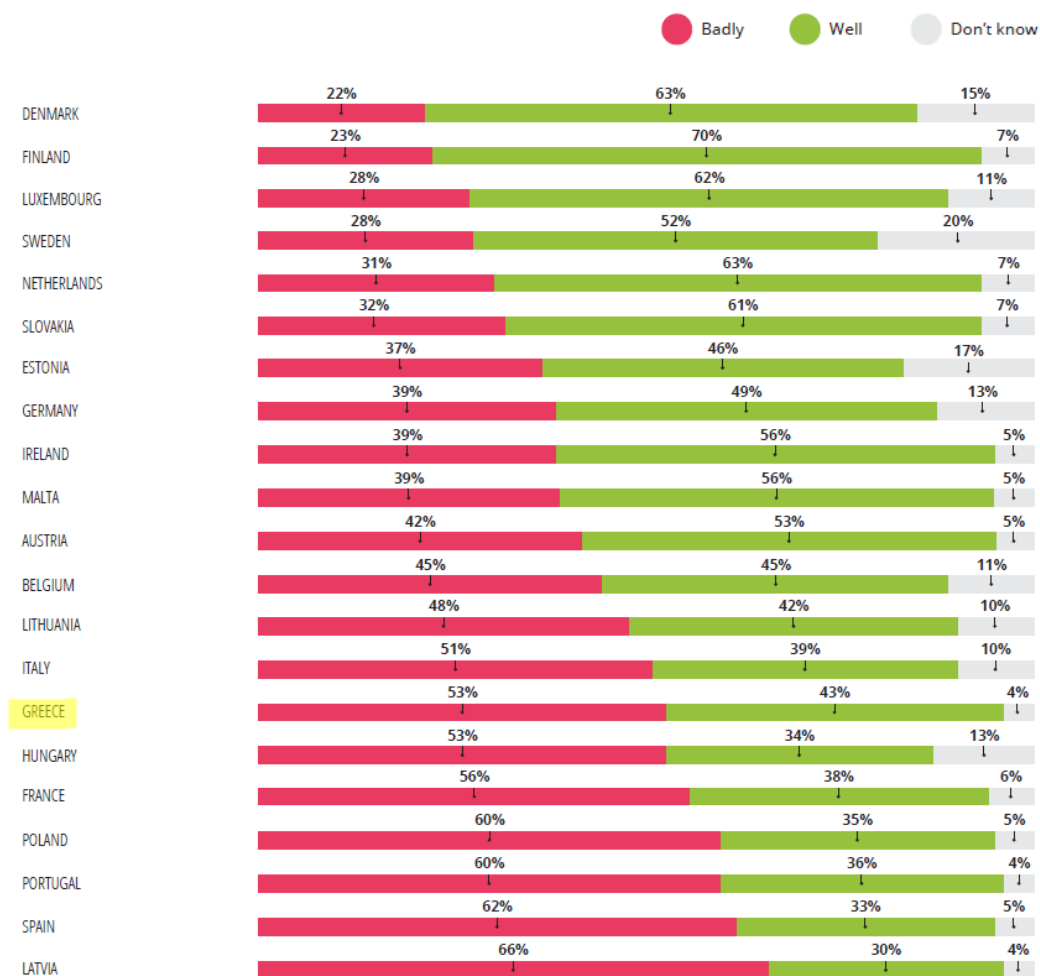
https://www.theglobaleconomy.com/rankings/transparency_corruption/European-union/#Greece

Διάγραμμα Π. 5: Ποσοστό των ανθρώπων που αντιλαμβάνονται τη διαφθορά στην Κυβέρνηση, ως ‘μεγάλο πρόβλημα’



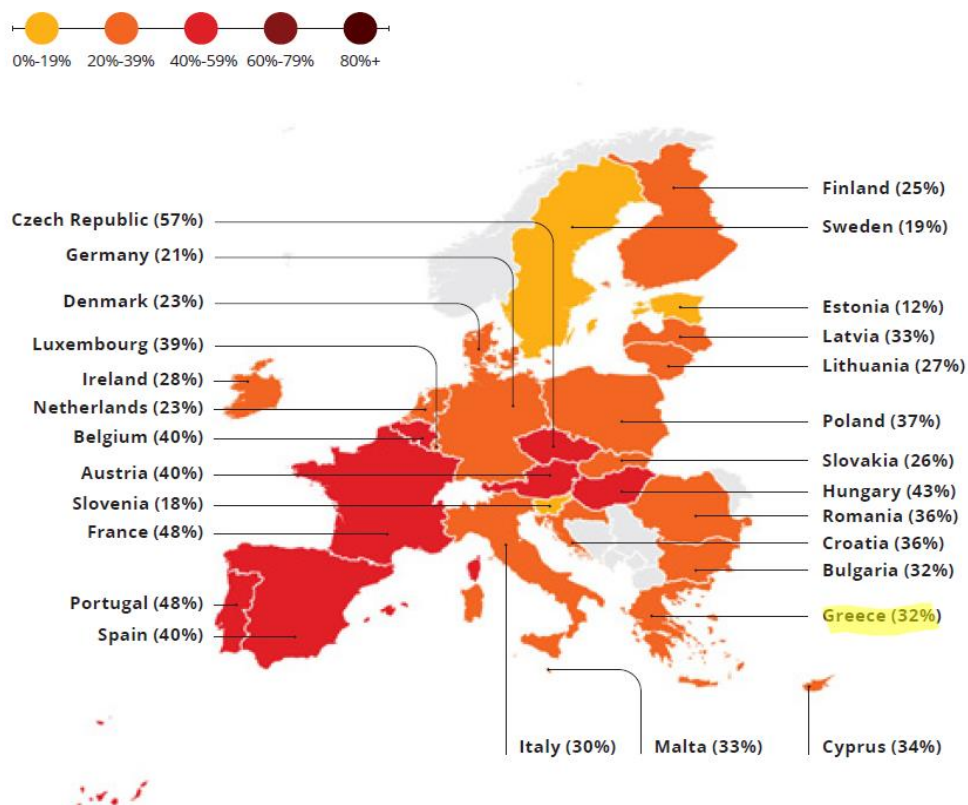
Πηγή: Transparency International – Global Corruption Barometer, European Union 2021.

Διάγραμμα Π. 6: Η αντίληψη των πολιτών για τις επιδόσεις των κυβερνήσεων στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.



Πηγή: Transparency International – Global Corruption Barometer, European Union 2021

Διάγραμμα Π. 7: Ποσοστό των ανθρώπων που χρησιμοποίησαν τις προσωπικές τους γνωριμίες για να ικανοποιηθούν από δημόσιες υπηρεσίες, για το 2021.



Πηγή: Transparency International – Global Corruption Barometer, European Union 2021

Πίνακας Π. 1: Οι διαφορές στη βαθμολογία που συγκέντρωσαν οι χώρες στον δείκτη C.P.I. κατά τα έτη 2012-2021.



Πηγή: Transparency International - <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-highlights-insights>


Πίνακας Π. 2: Η βαθμολογία της Ελλάδας στον ‘Δείκτη Δημοκρατίας’, κατά τα έτη 2006 – 2021.

Democracy Index 2006-21

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2008	2006
Canada	8.87	9.24	9.22	9.15	9.15	9.15	9.08	9.08	9.08	9.08	9.08	9.08	9.07	9.07
US	7.85	7.92	7.96	7.96	7.98	7.98	8.05	8.11	8.11	8.11	8.11	8.18	8.22	8.22
average	8.36	8.58	8.59	8.56	8.56	8.56	8.56	8.59	8.59	8.59	8.59	8.63	8.64	8.64
Austria	8.07	8.16	8.29	8.29	8.42	8.41	8.54	8.54	8.48	8.62	8.49	8.49	8.49	8.69
Belgium	7.51	7.51	7.64	7.78	7.78	7.77	7.93	7.93	8.05	8.05	8.05	8.05	8.16	8.15
Cyprus	7.43	7.56	7.59	7.59	7.59	7.65	7.53	7.40	7.29	7.29	7.29	7.29	7.70	7.60
Denmark	9.09	9.15	9.22	9.22	9.22	9.20	9.11	9.11	9.38	9.52	9.52	9.52	9.52	9.52
Finland	9.27	9.20	9.25	9.14	9.03	9.03	9.03	9.03	9.03	9.06	9.06	9.19	9.25	9.25
France	7.99	7.99	8.12	7.80	7.80	7.92	7.92	8.04	7.92	7.88	7.77	7.77	8.07	8.07
Germany	8.67	8.67	8.68	8.68	8.61	8.63	8.64	8.64	8.31	8.34	8.34	8.38	8.82	8.82
Greece	7.56	7.39	7.43	7.29	7.29	7.23	7.45	7.45	7.65	7.65	7.65	7.92	8.13	8.13
Iceland	9.18	9.37	9.58	9.58	9.58	9.50	9.58	9.58	9.65	9.65	9.65	9.65	9.65	9.71
Ireland	9.00	9.05	9.24	9.15	9.15	9.15	8.85	8.72	8.68	8.56	8.56	8.79	9.01	9.01
Italy	7.68	7.74	7.52	7.71	7.98	7.98	7.98	7.85	7.85	7.74	7.74	7.83	7.98	7.73
Luxembourg	8.68	8.68	8.81	8.81	8.81	8.81	8.88	8.88	8.88	8.88	8.88	8.88	9.10	9.10
Malta	7.57	7.68	7.95	8.21	8.15	8.39	8.39	8.39	8.28	8.28	8.28	8.28	8.39	8.39
Netherlands	8.88	8.96	9.01	8.89	8.89	8.80	8.92	8.92	8.84	8.99	8.99	8.99	9.53	9.66
Norway	9.75	9.81	9.87	9.87	9.87	9.93	9.93	9.93	9.93	9.93	9.80	9.80	9.68	9.55
Portugal	7.82	7.90	8.03	7.84	7.84	7.86	7.79	7.79	7.65	7.92	7.81	8.02	8.05	8.16

Πηγή: Economist Intelligence - <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021>

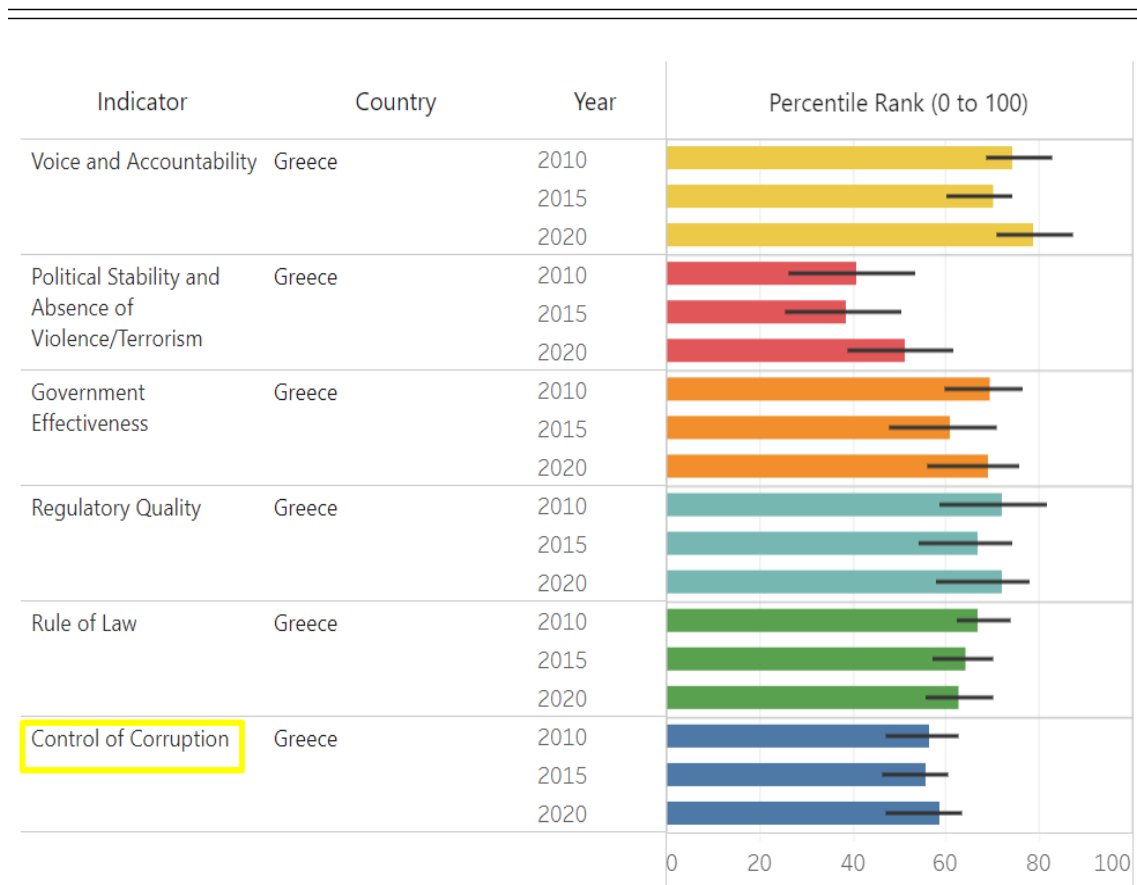
Πίνακας Π. 3: Ποσοστό των ανθρώπων που πιστεύουν ότι όλοι ή οι περισσότεροι που απασχολούνται στους παρακάτω οργανισμούς, υποκύπτουν σε πράξεις διαφθοράς.

 CORRUPTION BY INSTITUTION*	
<i>*Percentage who think that most or all people in these institutions are corrupt.</i>	
President	16%
Prime minister	30%
Members of parliament	45%
National government officials	33%
Local government representatives (including mayors)	35%
Police	21%
Judges and magistrates	23%
Business executives	34%
Bankers	32%
NGOs	59%

Πηγή: Transparency International – Global Corruption Barometer, European Union 2021

Πίνακας Π. 4: Worldwide Governance Indicators for Greece (2010, 2015, 2020).

Worldwide Governance Indicators



Πηγή: Worldwide Governance Indicators - <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Παράρτημα Β

Λοιπά όργανα και μηχανισμοί δράσης κατά της διαφθοράς, σε υπερεθνικό επίπεδο

Πέρα από τους διεθνείς και ευρωπαϊκούς θεσμούς και όργανα που αναλύθηκαν στο κύριο σώμα της εργασίας, στον αγώνα κατά της διαφθοράς συμμετέχουν και άλλοι σημαντικοί υπερεθνικοί μηχανισμοί, οι οποίοι διαμορφώνουν στρατηγικές καταπολέμησής της και κοινά πρότυπα, προωθώντας τη συνεργασία και τη συντονισμένη δράση μεταξύ των συμβαλλόμενων κρατών. Παρακάτω, θα παρουσιαστούν ενδεικτικά κάποιοι από αυτούς τους μηχανισμούς, που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την Ελλάδα:

- Ομάδα εργασίας του Ο.Ο.Σ.Α. για τη Δωροδοκία στις Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές. Ιδρύθηκε το 1994 προκειμένου να παρακολουθεί την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΟΣΑ κατά της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών κατά τις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, την οποία σύμβαση η Ελλάδα κύρωσε με τον ν. 2656/1998. Η Ελλάδα, ως συμβαλλόμενο μέρος στην εν λόγω σύμβαση, συμμετέχει στις συνεδριάσεις της ομάδας εργασίας, που λαμβάνουν χώρα τέσσερις φορές το χρόνο. (<https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm>).
- Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης (Financial Action Task Force – F.A.T.F.). Πρόκειται για ένα διακυβερνητικό όργανο, που σήμερα αριθμεί 39 μέλη, εκ των οποίων το ένα είναι η Ελλάδα και δύο είναι περιφερειακοί οργανισμοί, και παρακολουθεί περιπτώσεις νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και αναπτύσσει τεχνικές και μέτρα κατά της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, επιδιώκοντας να ενεργοποιήσει την απαραίτητη πολιτική βούληση ώστε να δημιουργηθεί και να εφαρμοστεί η κατάλληλη νομοθεσία σε εθνικό επίπεδο, στους εν λόγω τομείς. Διατυπώνει συστάσεις και διαμορφώνει πρότυπα για την αποτελεσματική και συντονισμένη πρόληψη του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και της τρομοκρατίας (<https://www.fatf-gafi.org/about/>).
- Ευρωπαϊκό κέντρο Οικονομικού Εγκλήματος (European Financial and Economic Crime Centre – E.F.E.C.C.) της Europol. Παρέχει επιχειρησιακή υποστήριξη στη Europol στον τομέα της πρόληψης και της καταπολέμησης του χρηματοοικονομικού εγκλήματος εντός της Ε.Ε. και συγχρόνως συνδράμει τα κράτη μέλη στη διεξαγωγή ερευνών οικονομικών εγκλημάτων, ιδίως σε θέματα διαφθοράς, απάτης,

πλαστογραφίας (<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-financial-and-economic-crime-centre-efecc>).

- Δικαστικό Δίκτυο Συνεργασίας (The European Union Judicial Cooperation Unit – Eurojust). Συνιστά υπηρεσία της Ε.Ε. που προωθεί τον συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών σε ποινικές υποθέσεις και τις υποστηρίζει στην αντιμετώπιση του διασυνοριακού εγκλήματος. Στην αρμοδιότητά της εμπίπτουν τα αδικήματα που ανήκουν και στην αρμοδιότητα της Europol, μεταξύ των οποίων είναι και αυτά της απάτης και διαφθοράς (https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/eurojust-european-unions-judicial-cooperation-unit_en).

Παράρτημα Γ

Παραδείγματα εφαρμογής πολιτικών μείωσης της διαφθοράς από διάφορες χώρες

Σύστημα δημοσιοποίησης περιουσιακών στοιχείων στη Ρουμανία: Το 2007, συστάθηκε στη Ρουμανία, η Εθνική Υπηρεσία Ακεραιότητας, ως μηχανισμός ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων, πιθανού ασυμβίβαστου και συγκρούσεων συμφερόντων όσων κατέχουν δημόσια αξιώματα. Η εν λόγω υπηρεσία, διατηρεί μια διαδικτυακή πύλη όπου δημοσιεύονται τα παραπάνω στοιχεία των δημοσίων αξιωματούχων, επιδιώκοντας την προώθηση της διαφάνειας και συγχρόνως παρέχει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα ασυμβίβαστα και τις συγκρούσεις συμφερόντων, στοχεύοντας στην κατάρτιση και την ευαισθητοποίηση των ενδιαφερομένων και λοιπών πολιτών, στα σχετικά ζητήματα.

Δίωξη της δωροδοκίας αλλοδαπών φορέων στο Ηνωμένο Βασίλειο: Το 2010, στο Ηνωμένο Βασίλειο, ψηφίστηκε νόμος για τη δωροδοκία, σύμφωνα με τον οποίο επιχείρηση ή εμπορικός οργανισμός, διαπράττει το αδίκημα της μη αποτροπής, αν δεν μεριμνά ώστε να αποτρέπει, συνδεδεμένα με αυτόν πρόσωπα, από το να διαπράξουν δωροδοκία. Πρόκειται για έναν νόμο που από την εφαρμογή του κρίθηκε ιδιαίτερα αποτελεσματικός, καθώς ώθησε πολλές επιχειρήσεις στη λήψη προληπτικών μέτρων και κανονισμών αποτροπής της εν λόγω παράνομης πράξης.

Διαφάνεια και χρήση ανοιχτών δεδομένων και ηλεκτρονικών εργαλείων στον τομέα των δημοσίων προμηθειών στην Κροατία: Οι δημόσιες προμήθειες είναι ένας από τους πιο επιρρεπείς στην διαφθορά τομείς, σε πολλές χώρες. Το 2013, μια τοπική Μ.Κ.Ο. στην Κροατία, προέβη στον σχεδιασμό και στην θέση σε λειτουργία μιας ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων, στην οποία αναρτώνται όλα τα σχετικά, με μια δημόσια σύμβαση, δεδομένα, στοιχεία για τις εταιρίες που συμμετέχουν και κάθε άλλη χρήσιμη πληροφορία σχετικά με τη διαδικασία των δημοσίων προμηθειών. Παράλληλα, διαθέτει πληροφορίες που αφορούν στα περιουσιακά στοιχεία και τα συμφέροντα των δημοσίων υπαλλήλων, τα οποία καθιστούν δυνατή τη διενέργεια ελέγχων διασταύρωσης, ενώ ένα ακόμη ιδιαίτερα σημαντικό χαρακτηριστικό της βάσης αυτής, είναι ότι παρέχεται δωρεάν στους πολίτες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).



Ε.Π.
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ
ΥΠΟΔΟΜΗΣ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α.)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr