



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ,
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ
«ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΓΚΛΗΜΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ
ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ»

Επιμέλεια

ΒΑΣΙΛΙΚΗ Π. ΔΗΜΑΚΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ:

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΣ, ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΤΡΙΠΟΛΗ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2014

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Αισθάνομαι την ανάγκη να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στον Επιβλέποντα της μεταπτυχιακής αυτής διατριβής, κύριο Παναγιώτη Ευαγγελόπουλο, Επίκουρο Καθηγητή του τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, για την ανάθεση της παρούσας μελέτης και την άριστη συνεργασία μας σε όλη τη διάρκεια εκπόνησής της. Η επιστημονική του κατάρτιση και η αποφασιστικότητά του υπήρξαν για εμένα κινητήριοις δυνάμεις.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά όλους όσους ενθάρρυναν την προσπάθειά μου αυτή.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	iv
ABSTRACT.....	v
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ	
1.1 Εννοιολογική προσέγγιση του οικονομικού εγκλήματος.....	5
1.1.1 Τα εγκλήματα «λευκού κολάρου».....	10
1.2 Εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς.....	14
1.2.1 Τυπολογία της διαφθοράς.....	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ	
2.1 Μέτρηση της διαφθοράς.....	24
2.2 Δείκτες μέτρησης της διαφθοράς	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΓΚΛΗΜΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ	
3.1 Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στον πολιτικό βίο	28
3.2 Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στην τοπική αυτοδιοίκηση	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	
4.1 Οι αιτίες του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς.....	37
4.2 Οι συνέπειες της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς.....	46
4.2.1 Πολιτικές και κοινωνικές επιπτώσεις	46
4.2.2 Οικονομικές επιπτώσεις.....	48
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	
5.1 Τρόποι αντιμετώπισης του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς	54
5.2 Η συμβολή των διεθνών οργανισμών	59
5.3 Αντιμετώπιση των φαινομένων σε εθνικό επίπεδο	69
5.3.1 Ο θεσμός του «Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς».....	84
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	87
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	91
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	95
ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ – ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ	97
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ.....	99

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το αυξημένο επιστημονικό ενδιαφέρον για τη μελέτη της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς πηγάζει από τις ανησυχητικές διαστάσεις που έχουν προσλάβει τα δύο αυτά φαινόμενα τα τελευταία χρόνια.

Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά δεν αποτελούν αποκλειστικό χαρακτηριστικό της ελληνικής κοινωνίας, αντίθετα, πρόκειται για φαινόμενα που συναντώνται παντού, σε όλα τα πολιτικά καθεστώτα, σε όλες τις οικονομίες, σε όλους τους πολιτισμούς και διαβαθμίζονται ποσοτικά και ποιοτικά ανάλογα με το περιβάλλον μέσα στο οποίο αναπτύσσονται.

Το οικονομικό έγκλημα που διαπράττεται σε βάρος του Δημοσίου, ως μια «εκλεπτυσμένη» μορφή εγκληματικότητας, καθώς και η διαφθορά που εκδηλώνεται στο δημόσιο τομέα, τροφοδοτούνται από ένα σύνολο θεσμικών, πολιτικών και οικονομικών παραγόντων που υπονομεύουν βασικές αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος, θέτουν σε κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον, δημιουργούν στρεβλώσεις στην οικονομία και οδηγούν στην απαξίωση του πολιτικού συστήματος. Συνεπώς, η ζημία που προκαλούν τα φαινόμενα αυτά δεν αποτιμάται μόνο σε οικονομικό κόστος, αλλά έχει σοβαρότατες πολιτικές και κοινωνικές προεκτάσεις που υπαγορεύουν την ουσιαστική αντιμετώπισή τους.

Στα πλαίσια λοιπόν της ολοένα και εντεινόμενης διεθνούς προσπάθειας για την περιστολή του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς εντάσσεται και η ανάγκη λήψης αποτελεσματικών μέτρων εκ μέρους της ελληνικής πολιτείας με στόχο την προστασία της χώρας και ειδικότερα του δημοσίου τομέα από τις βλαπτικές συνέπειες των φαινομένων αυτών.

ABSTRACT

The highly increasing scientific interest on the study of the economic delinquency and corruption derives from the alarming proportions that these two phenomena have reached over the last few years.

The economic crime and corruption are not an exclusive characteristic of the Greek society, on the contrary, they are phenomena which occur everywhere, in all political regimes, in all economies, in all civilizations and are classified quantitatively and qualitatively, depending on the environment in which they are developed.

The economic crime committed against the State, as a sophisticated form of delinquency, and the corruption of the public sector are fuelled by a set of institutional, political and economic factors which jeopardize the basic principles of democracy, put public interest at risk, create distortions in the economy and lead to the depreciation of the political system. Consequently, the damage caused by these phenomena, is not only evaluated by the economic cost involved, but also has crucial political and social aspects, which strongly dictate immediate and constructive confrontation.

Therefore, in the context of the increasingly intense international effort for the restriction of both economic crime and corruption, the Greek state taking measures in order to ensure the country's, especially the public sector's protection from negative consequences of such phenomena is urgently needed.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι σημαντικές αλλαγές που σημειώθηκαν τα τελευταία χρόνια στο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον της Ελλάδας, έφεραν και πάλι στο προσκήνιο του δημοσίου διαλόγου δύο φαινόμενα που δικαίως σήμερα μονοπωλούν το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης. Πρόκειται για το οικονομικό έγκλημα που διαπράττεται σε βάρος του ελληνικού Δημοσίου και τη διαφθορά που εκδηλώνεται στο δημόσιο τομέα.

Η ανάλυση των δύο αυτών φαινομένων καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής εξαιτίας της πολυπλοκότητας και της πολυμορφίας που τα χαρακτηρίζει. Παρόλο που το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά δεν είναι δύο έννοιες που ταυτίζονται απόλυτα, ωστόσο αποτελούν τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Πηγάζουν από τις ίδιες γενεσιουργές αιτίες και αναπτύσσουν ιδιαίτερα βλαπτικές συνέπειες.

Στην εποχή της ηθικής κατάπτωσης και του άκρατου εγωκεντρισμού, όπου η ωφέλεια και το προσωπικό συμφέρον έχουν αναχθεί σε υπέρτατη αξία, η εγκληματική δραστηριότητα προσλαμβάνει μια καθαρά ωφελμιστική κατεύθυνση. Το οικονομικό έγκλημα, ως μια ιδιαίτερη μορφή εγκληματικότητας άρρηκτα συνυφασμένη με την οικονομική ανάπτυξη, έχει προσλάβει τεράστιες διαστάσεις όχι μόνο σε εθνικό αλλά και σε διεθνές επίπεδο. Πραγματικά σαστίζει κανείς μπροστά στον αμοραλισμό που προκαλεί στον άνθρωπο το χρήμα.

Από την άλλη πλευρά η διαφθορά αποτελεί ένα πολυσύνθετο πρόβλημα της ελληνικής κοινωνίας με ιδιαίτερη κοινωνικοηθική χροιά. Φαινόμενο διαχρονικό, συμφυές με την άσκηση της εξουσίας, η διαφθορά ταυτίστηκε κυρίως με την κακή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης παρόλο που διεφθαρμένες συμπεριφορές συναντώνται και στον ιδιωτικό τομέα. Η διαφθορά που ενδημεί στην πολιτική εξουσία, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και γενικότερα σε όλο το φάσμα του δημοσίου τομέα, αποτελεί σοβαρή απειλή για τη δημοκρατία, τη δικαιοσύνη και τα

ανθρώπινα δικαιώματα, κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς και στο κράτος δικαίου και θέτει σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία της οικονομίας.

Το θεσμικό έλλειμμα, η μονοπωλιακή δομή του κράτους, το απαρχαιωμένο νομικό πλαίσιο, οι αργοί ρυθμοί απόδοσης της δικαιοσύνης, οι περίπλοκοι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί και η μη αξιοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης δημιουργούν τις κατάλληλες συνθήκες για την ανάπτυξη φαινομένων οικονομικής εγκληματικότητας και διαφθοράς.

Το πλήθος των αρνητικών επιπτώσεων που επιφέρουν τα φαινόμενα αυτά στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή του τόπου επιτάσσουν τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού στρατηγικού σχεδίου με στόχο την αντιμετώπισή τους. Ο αγώνας ενάντια στο οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά είναι εξαιρετικά δύσκολος, γι' αυτό απαιτείται ουσιαστική ευαισθητοποίηση των πολιτών, πολιτική βούληση και λήψη κατάλληλων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων.

Τα τελευταία χρόνια, εξαιτίας των εκρηκτικών διαστάσεων που έχουν λάβει τα φαινόμενα αυτά, παρατηρείται έντονη κινητοποίηση, τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο, για την εξεύρεση αποτελεσματικών τρόπων καταπολέμησής τους.

Συγκεκριμένα, το διεθνές ενδιαφέρον για την πάταξη της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς εκδηλώνεται μέσα από ένα εκτενές πλαίσιο συνθηκών, διακηρύξεων και συμφωνιών που έχουν καταρτίσει διεθνείς φορείς και οργανισμοί και το οποίο καλύπτει σχεδόν όλες τις πτυχές του προβλήματος. Ενώ, σε εθνικό επίπεδο, στα πλαίσια αντιμετώπισης των φαινομένων αυτών εντάσσεται η αυστηροποίηση των σχετικών με τα οικονομικά εγκλήματα διατάξεων, η ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των διεθνών συνθηκών που αφορούν στη διεθνή συνεργασία σε ζητήματα καταπολέμησης της διαφθοράς, η σύσταση

σωμάτων επιθεώρησης της δημόσιας διοίκησης και η δημιουργία κατάλληλων μηχανισμών για τη διερεύνηση φορολογικών και οικονομικών εγκλημάτων που διαπράττονται σε βάρος του ελληνικού Δημοσίου.

Η παρούσα μελέτη έχει ως αποκλειστικό αντικείμενο την ανάλυση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς, έτσι όπως εκδηλώνονται τα φαινόμενα αυτά στο δημόσιο τομέα της Ελλάδας. Μέσα από τη βιβλιογραφική επισκόπηση, στόχος είναι να αναδειχθεί η σημαντικότητα των δύο αυτών φαινομένων που μαστιίζουν την ελληνική κοινωνία, να επισημανθούν οι παράγοντες που συμβάλλουν στη διάδοση τέτοιων συμπεριφορών και να προταθούν τρόποι για την ουσιαστική αντιμετώπιση ή τουλάχιστον τον περιορισμό τους.

Στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται αρχικά η εννοιολογική προσέγγιση του οικονομικού εγκλήματος, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στα εγκλήματα «λευκού κολάρου» και στη συνέχεια γίνεται προσπάθεια αποσαφήνισης του εννοιολογικού πλαισίου της διαφθοράς. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την καταγραφή των μορφών με τις οποίες εκδηλώνεται το πολυδιάστατο φαινόμενο της διαφθοράς.

Το δεύτερο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στις υφιστάμενες τεχνικές μέτρησης της διαφθοράς και ειδικότερα στους σημαντικότερους δείκτες που συμβάλλουν στην καλύτερη μέτρηση του φαινομένου.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται διεξοδικά ο τρόπος με τον οποίο εκδηλώνονται και επιδρούν τα φαινόμενα αυτά στην πολιτική ζωή του τόπου και στην τοπική αυτοδιοίκηση, δύο τομείς που εμφανίζονται σήμερα ως τα πιο προνομακά πεδία ανάπτυξης φαινομένων οικονομικής εγκληματικότητας και διαφθοράς.

Το τέταρτο κεφάλαιο θα αναδείξει τους γενεσιουργούς παράγοντες των δύο φαινομένων και τις επιπτώσεις που αυτά επιφέρουν στην πολιτική, κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας.

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα διατυπωθούν συγκεκριμένοι τρόποι αντιμετώπισης της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς, καθώς επίσης θα αναδειχθεί ο ρόλος των διεθνών οργανισμών και η συμβολή της ελληνικής πολιτείας, πολύ δε περισσότερο των ελεγκτικών οργάνων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, στη μάχη για την καταπολέμηση των δύο αυτών φαινομένων.

Η ανάλυση θα ολοκληρωθεί με την εξαγωγή βασικών συμπερασμάτων που θα προκύψουν από τη μελέτη του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ

1.1 Εννοιολογική προσέγγιση του οικονομικού εγκλήματος

Στη σύγχρονη Ελλάδα, το βαθύτατο πολιτικοοικονομικό ζήτημα της εγκληματικότητας παρουσιάζει ιδιαίτερα αυξητικές τάσεις. Εκείνο μάλιστα που προκαλεί ιδιαίτερη αίσθηση είναι ότι τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αλλαγή στην ποιότητα των εγκλημάτων. Όπως πολύ ορθά παρατηρεί ο καθηγητής της Νομικής Σχολής Νέστωρ Κουράκης (1998), καθώς οι άνθρωποι γίνονται πιο πολιτισμένοι, τα εγκλήματα βίας δίνουν τη θέση τους σε πιο «εκλεπτυσμένα» εγκλήματα, που είναι γνωστά και ως οικονομικά εγκλήματα.

Με τον όρο οικονομικό έγκλημα νοείται «η προσβολή (μιας ή περισσοτέρων όψεων) της οικονομικής τάξης της χώρας, η οποία εξωτερικεύεται με την απόκτηση οικονομικών πλεονεκτημάτων προερχομένων είτε από την ανάπτυξη μιας αθέμιτης οικονομικής δραστηριότητας είτε από την καταχρηστική εκμετάλλευση της οικονομικής ισχύος»,¹ αλλά και «η επιδίωξη και επίτευξη μεγάλου, άμετρου οικονομικού οφέλους, με αντίστοιχα μεγάλη βλάβη πολλών».² Στην έννοια του οικονομικού εγκλήματος υπάγονται κατά κύριο λόγο οι εγκληματικές εκείνες ενέργειες που διαπράττονται με στόχο την επίτευξη ενός ανώτερου επιπέδου διαβίωσης, διότι θα ήταν πραγματικά υπερβολή να θεωρηθούν οικονομικά εγκλήματα πράξεις που στοχεύουν στην κάλυψη μιας επείγουσας βιοτικής ανάγκης, παρόλο που και σε αυτή την περίπτωση το κίνητρο είναι οικονομικό.

¹ Λίβος Ν., "Η διεξαγωγή διοικητικών και ανακριτικών ερευνών από το Σ.Δ.Ο.Ε.", Στο συλλογικό τόμο: Φορολογικές Κυρώσεις, 2002, σελ. 119επ.

² Ανδρουλάκης Ν., "Γύρω από την οικονομική εγκληματικότητα", Πρακτικά 4^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Ποινικού Δικαίου με θέμα «Το Οικονομικό Έγκλημα», εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1993, σελ. 11 και Λάζος Γ., "Το οικονομικό έγκλημα στη σύγχρονη Ελλάδα. «Σκληρά» δεδομένα και βασικές συντεταγμένες", ΠοινΔικ 6/2000, σελ. 655

Κεντρικός άξονας για το χαρακτηρισμό ενός εγκλήματος ως οικονομικού, είναι ότι τελείται από άτομο ενταγμένο στην οικονομία και την οικονομική διαδικασία το οποίο, αποσκοπώντας στον πλουτισμό, ενεργεί οικονομικά, εκμεταλλευόμενο τις συγκυριακές ή δομικές αδυναμίες της οικονομικής οργάνωσης³ και τελικά θέτοντας σε κίνδυνο την ισορροπία της κοινωνικής ζωής.

Το οικονομικό έγκλημα αποτελεί μια ιδιαίτερη μορφή εγκληματικότητας που δραστηριοποιείται στα πλαίσια της νόμιμης αγοράς. Οι δράστες των αξιόποινων αυτών πράξεων επωφελούνται από τις κανονιστικές ή άλλες αδυναμίες και τα υπάρχοντα θεσμικά κενά⁴ και εκμεταλλεύονται τις αυξημένες ευκαιρίες που τους παρέχει η ιδιότητά τους, με αποτέλεσμα στις περισσότερες περιπτώσεις τα εγκλήματα αυτά να αποτελούν παράνομες προεκτάσεις νόμιμων λειτουργιών.⁵

Τα οικονομικά εγκλήματα εμφανίζουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά γνωρίσματα, γεγονός που τα διαφοροποιεί από άλλες κατηγορίες εγκλημάτων του κοινού ποινικού δικαίου. Συγκεκριμένα, χαρακτηριστικό στοιχείο των οικονομικών εγκλημάτων αποτελεί η χαμηλή τους ορατότητα. Οι οικονομικοί εγκληματίες, επειδή κινούνται συχνά στον «τόπο του εγκλήματος», έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν πλήρως το περιβάλλον τους και κατ' επέκταση να καλύπτουν τις παράνομες δραστηριότητές τους, ώστε να μην γίνονται αντιληπτοί από τα «θύματά» τους.

Ένα δεύτερο προσδιοριστικό στοιχείο των οικονομικών εγκλημάτων είναι η πολυπλοκότητα, η οποία συνίσταται κυρίως στις μεθόδους διάπραξης των εγκλημάτων και στον τρόπο δράσης των οικονομικών εγκληματιών.

³ Λάζος Γ., "Το οικονομικό έγκλημα στη σύγχρονη Ελλάδα. «Σκληρά» δεδομένα και βασικές συντεταγμένες", ΠοινΔικ 6/2000, σελ. 655

⁴ Κριθαράς Θ., "Εννοιολόγηση του οργανωμένου εγκλήματος", ΠοινΔικ 7/2005, σελ. 900

⁵ Σπινέλλης Δ., "Η εγκληματικότητα των πολιτικών στην εξουσία", ΠοινΧρ 2013, σελ. 6

Η διάχυση ευθύνης σε περισσότερα πρόσωπα, καθώς επίσης και η διάχυση θυματοποίησης αποτελούν δύο ακόμα χαρακτηριστικά των οικονομικών εγκλημάτων. Στα οικονομικά εγκλήματα και ιδιαίτερα στα εγκλήματα «λευκού κολάρου» είναι συχνά δύσκολο να προσδιοριστεί το θύμα. Πολλές φορές μάλιστα εμπλέκονται σε αυτά άτομα που εν αγνοία τους γίνονται συνεργοί στην τέλεση παράνομων πράξεων που συνιστούν οικονομικά εγκλήματα.

Τέλος, η δυσχέρεια διερεύνησης των οικονομικών εγκλημάτων αποτελεί ένα πολύ σημαντικό χαρακτηριστικό τους στοιχείο. Η πολυπλοκότητα των οικονομικών εγκλημάτων μετατρέπει την έρευνα και τη δίωξή τους σε μια εξόχως δύσκολη υπόθεση, καθώς η αποτελεσματική αντιμετώπισή τους προϋποθέτει καταρχήν την ανίχνευση της αξιόποινης πράξης και στη συνέχεια την αναζήτηση και αξιολόγηση ενός μεγάλου αριθμού στοιχείων, δεδομένων και πληροφοριών.⁶

Όσον αφορά στην κατηγοριοποίηση των οικονομικών εγκλημάτων, εκείνο που παρατηρείται στη διεθνή βιβλιογραφία είναι ότι τα εγκλήματα αυτά διακρίνονται άλλοτε με γνώμονα το υποκείμενο της αξιόποινης πράξης ή το θύμα αυτής και άλλοτε με βάση το είδος της προσβαλλόμενης πράξης ή τον κανόνα δικαίου που παραβιάζεται.

Ο εγκληματολόγος Guenther Kaiser⁷ επιχείρησε να κατατάξει τα οικονομικά εγκλήματα σε κατηγορίες, προτείνοντας το διαχωρισμό τους σε τέσσερις ομάδες ανάλογα με την περιοχή που προστατεύεται κάθε φορά. Στην πρώτη ομάδα προστασίας ανήκουν τα εγκλήματα που προσβάλλουν την εθνική οικονομία και την οικονομία των επιχειρήσεων, στη δεύτερη ομάδα περιλαμβάνονται τα εγκλήματα που στρέφονται κατά του δημοσιονομικού τομέα του κράτους, στην τρίτη ομάδα ανήκουν τα

⁶ Κραμβιά-Καπαρδή Μ., Τσολάκης Χ., "Οικονομικά Εγκλήματα στις Επιχειρήσεις", εκδ. Κριτική, 2011, σελ. 37επ.

⁷ Kaiser G., "Η ποινική δίωξη των οικονομικών εγκλημάτων", (απόδοση Κοτσαλής Λ.), ΝοΒ, 1983, σελ. 16

εγκλήματα που θέτουν σε κίνδυνο την ευημερία του κοινωνικού συνόλου και στην τέταρτη ομάδα ανήκει η προστασία των αντισυμβαλλομένων και των καταναλωτών από την οικονομική εγκληματικότητα.

Το οικονομικό έγκλημα, έτσι όπως διαμορφώνεται στη σύγχρονη Ελλάδα, μπορεί να προσεγγισθεί βάσει της διάκρισης μεταξύ δύο πεδίων της οικονομίας. Το πρώτο πεδίο είναι η αγορά αγαθών και υπηρεσιών, όπου εντάσσονται κατεξοχήν οι τελωνειακές παραβάσεις, το λαθρεμπόριο, τα σχετιζόμενα με τις κρατικές εισπράξεις οικονομικά εγκλήματα, η φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή, τα τυχερά παίγνια, η «πειρατεία», το ηλεκτρονικό έγκλημα και το έγκλημα στο διαδίκτυο. Ενώ, στο δεύτερο πεδίο ανήκουν η αγορά χρήματος, όπου υπάγονται οι χρηματιστηριακές παραβάσεις, το ξέπλυμα «βρώμικου» χρήματος, το σχετιζόμενο με τις κρατικές παροχές οικονομικό έγκλημα, οι προμήθειες και η πλαστογραφία.⁸

Πιο αναλυτικά, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 4 του π.δ. 218/1996,⁹ το οικονομικό έγκλημα συνίσταται κυρίως στις παρακάτω πράξεις: α) στη φοροδιαφυγή, που διαπράττεται στην παραγωγή, στη διακίνηση και στην εμπορία των αγαθών, στην παροχή υπηρεσιών και σε κάθε δραστηριότητα των φυσικών ή των νομικών προσώπων, από την οποία προκύπτει εισόδημα, β) στο λαθρεμπόριο και στην παράνομη διακίνηση των ναρκωτικών, όπλων και εκρηκτικών υλών, των ψυχοτρόπων ουσιών, καθώς και των αρχαιοτήτων, γ) σε παραβάσεις και παράνομες πράξεις κατά του εθνικού νομίσματος και της δημόσιας περιουσίας, των δημοσίων και ανταλλαξίμων κτημάτων, του αιγιαλού και της παραλίας, δ) σε απάτες, παραβάσεις και παράνομες πράξεις που τελούνται σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου, του ευρύτερου δημοσίου τομέα, της Εθνικής Οικονομίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁸ Λάζος Γ., "Το οικονομικό έγκλημα στη σύγχρονη Ελλάδα. «Σκληρά» δεδομένα και βασικές συντεταγμένες", ΠοινΔικ 6/2000, σελ. 655- 663

⁹ Προεδρικό Διάταγμα 218/1996 (ΦΕΚ 168, τ. Α' /27-7-1996), "Οργανισμός του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.)"

Σε μια κοινωνία όπου το χρήμα αποτελεί αυτοσκοπό για ανθρώπους που δε διστάζουν να διαπράξουν παράνομες πράξεις για να το αποκτήσουν, η οικονομική εγκληματικότητα αποκτά συνεχώς νέες διαστάσεις και οποιαδήποτε προσπάθεια καταγραφής των οικονομικών εγκλημάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί πλήρης. Η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας και ο εκσυγχρονισμός των μέσων τέλεσης του εγκλήματος, σηματοδότησαν την παράλληλη αύξηση της εγκληματικότητας και δημιούργησαν ολόένα και περισσότερες ευκαιρίες διάπραξης εγκλημάτων. Στην Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια διαμορφώθηκαν νέες κατηγορίες οικονομικών εγκλημάτων οι οποίες σχετίζονται με τις σύγχρονες μορφές οργάνωσης και λειτουργίας της οικονομίας μέσω της χρήσης της πληροφορικής.

Παρόλο που η χρησιμοποίηση των εγκληματολογικών στατιστικών για τον ακριβή προσδιορισμό της έκτασης του κοινωνικού αυτού φαινομένου κρίνεται απρόσφορη, καθώς πολλές από τις υποθέσεις δεν αποκαλύπτονται ποτέ, ενώ για άλλες ακολουθείται η εξωδικαστική οδός υπό τον φόβο των θυμάτων μπροστά στα συμφέροντα των ισχυρών, η ανάγκη για διασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας έχει οδηγήσει την πολιτεία σε έναν αγώνα ενάντια στο οικονομικό έγκλημα. Ο αγώνας αυτός είναι ιδιαίτερα δύσκολος και επίπονος, καθώς τέτοιες υποθέσεις είναι συχνά δύσκολο όχι μόνο να εντοπισθούν, αλλά και να υπαχθούν σε κάποια διάταξη του ποινικού κώδικα.

1.1.1 Τα εγκλήματα «λευκού κολάρου»

Από τον 19^ο αιώνα, οπότε και θεμελιώθηκε η εγκληματολογία ως αυτόνομη επιστήμη, έως και σήμερα, διατυπώθηκαν πολλές θεωρίες για το έγκλημα και την εγκληματικότητα.

Δύο από τους σημαντικότερους ερευνητές της Σχολής του Σικάγο, οι Clifford Shaw και Henry McKay,¹⁰ κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η εγκληματικότητα οφείλεται περισσότερο στην κοινωνική αποδιοργάνωση που εμφανίζεται σε ένα παθολογικό περιβάλλον παρά στα άτομα που το απαρτίζουν.

Άλλοι μελετητές, όπως οι H. Becker, E. Lemert και E. Goffman διατείνονταν πως εκείνο που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον δεν είναι η εγκληματική πράξη αυτή καθαυτή, αλλά η αντίδραση της κοινωνίας απέναντι σε αυτή. Δεν θεωρείται λοιπόν κάποιος εγκληματίας επειδή τέλεσε μια αξιόποινη πράξη, αλλά διότι μια άρχουσα κοινωνική ομάδα θεωρεί την πράξη του εγκληματική. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, η οποία εξυπηρέτησε σε μεγάλο βαθμό τα συμφέροντα της άρχουσας τάξης, άτομα με υψηλό κοινωνικοοικονομικό επίπεδο που διαπράττουν κυρίως οικονομικά εγκλήματα δεν είναι δυνατόν να θεωρηθούν εγκληματίες, ενώ άτομα που ανήκουν σε κατώτερες κοινωνικές τάξεις είναι εκ προοιμίου επικίνδυνα.

Για πολλά χρόνια η έννοια της εγκληματικότητας παρέμεινε ταυτισμένη με την παραβατική συμπεριφορά κοινωνικά αποκλεισμένων ή περιθωριοποιημένων ατόμων. Εκείνος που προσπάθησε να στρέψει την προσοχή της επιστήμης στην εγκληματικότητα των ανώτερων κοινωνικών στρωμάτων και να αμφισβητήσει την έως τότε αντίληψη του εγκληματία ως μέλους κατώτερων κοινωνικών τάξεων, ήταν ο Αμερικανός εγκληματολόγος Edwin H. Sutherland.

¹⁰ Shaw C. R., McKay H. D., "Juvenile Delinquency and Urban Areas", The University of Chicago Press, 1969

Ο Sutherland, με τη θεωρία περί «διαφορικής συναναστροφής» (differential association theory) που ανέπτυξε, επικεντρώθηκε στην κοινωνική φύση του εγκλήματος και απαλλαγμένος από τις έως τότε θεωρίες περί βιολογικών, ψυχολογικών και πολυπαραγοντικών προσεγγίσεων του εγκλήματος, προσπάθησε να εστιάσει τη μελέτη του στις κοινωνικές σχέσεις και το ανθρώπινο περιβάλλον. Το πλαίσιο της θεωρίας των «διαφορικών συναναστροφών» περιγράφει μια πλουραλιστική κοινωνία (όπως η αμερικανική κοινωνία της εποχής του), όπου το άτομο, ανήκοντας ταυτόχρονα σε διαφορετικά ή και αλληλοσυγκρουόμενα συστήματα κανόνων και αξιών, μπορεί να βρεθεί σε καταστάσεις αντινομίας και ηθικού διλήμματος. Θα οδηγηθεί λοιπόν στην εγκληματικότητα, όταν θεωρήσει επικρατέστερους τους ορισμούς οι οποίοι ευνοούν την εγκληματικότητα, έναντι των αρνητικών προς αυτήν ορισμών.¹¹

Από το 1940 και μετά, ο Edwin H. Sutherland προσπάθησε μέσα από μια σειρά άρθρων του¹² να υποστηρίξει την άποψή του για την εγκληματικότητα του «λευκού περιλαιμίου» (white – collar criminality).¹³ Σύμφωνα με τον Αμερικανό εγκληματολόγο, έγκλημα «λευκού περιλαιμίου» ή αλλιώς «λευκού κολάρου» είναι εκείνο που διαπράττεται από άτομα κύρους και υψηλού κοινωνικού επιπέδου στα πλαίσια της επαγγελματικής τους δραστηριότητας.¹⁴

¹¹ Sutherland E., "Η εγκληματικότητα του «λευκού περιλαιμίου» και η θεωρία των «διαφορικών συναναστροφών» (Differential Associations)". Πηγή: http://crimevssocialcontrol.blogspot.gr/2013/05/blog-post_3331.html

¹² Sutherland E., "White -collar criminality", American Sociological Review, 1940 and Sutherland E., "Is «white - collar crime?» crime?", American Sociological Review, 1945 and Sutherland E., "The «white-collar criminal »", Encyclopedia of Criminology, New York, 1949

¹³ Η υιοθέτηση του συγκεκριμένου όρου πηγάζει από την άποψη ενδυμασία των ανώτερων κοινωνικών τάξεων. Η προσεγμένη περιβολή αποτελούσε το διαφοροποιητικό στοιχείο των πολιτικά και οικονομικά ισχυρών σε σχέση με τους υπόλοιπους εγκληματίες.

¹⁴ Sutherland E., "White Collar Crime – The Uncut Version", New Haven & London, Yale University Press, 1983, p. 4

Το κύριο γνώρισμα των εγκλημάτων «λευκού κολάρου», που πολλές φορές συναντώνται στη βιβλιογραφία με τον όρο «εγκλήματα των ισχυρών», είναι ότι τελούνται από πρόσωπα καταρχήν αξιοσέβαστα, με υψηλό κοινωνικό επίπεδο, που ασκούν κυρίως επιχειρηματική δραστηριότητα και που η οικονομική τους θέση τους προσδίδει δύναμη και επιρροή σε πρόσωπα εξουσίας. Τα εγκλήματα αυτά έχουν κυρίως οικονομικό χαρακτήρα ή τουλάχιστον επαγγελματικό με την ευρεία του όρου έννοια¹⁵ και πολλές φορές οι παραβάτες τους διαφεύγουν της ποινικής δίωξης καθώς οι πράξεις τους δεν αποκαλύπτονται ποτέ ή αν αποκαλυφθούν δε διώκονται λόγω της οικονομικής και κοινωνικής ισχύος των δραστών. Το κύριο μέλημα των οικονομικών εγκληματιών είναι η ικανοποίηση των προσωπικών τους συμφερόντων.

Ο Sutherland θεωρεί πως παρόλο που η οικονομική ζημία που προκαλούν τα εγκλήματα «λευκού κολάρου» είναι πολύ σημαντική, είναι πάντως μικρότερη από τη ζημία που προκαλείται στις κοινωνικές σχέσεις. Αυτού του είδους τα εγκλήματα προδίδουν την εμπιστοσύνη των πολιτών και δημιουργούν αναξιοπιστία, η οποία με τη σειρά της εξασθενίζει την κοινωνική ηθική και παράγει κοινωνική αποδιοργάνωση σε ευρεία κλίμακα.¹⁶

Στα χρόνια που ακολούθησαν ο Sutherland δέχθηκε σκληρή κριτική για τις απόψεις του, με σημαντικότερη εκείνη του νομικού και κοινωνιολόγου Paul Tappan (1947).¹⁷ Ο Tappan θεωρούσε ότι οι παραβάσεις που διαπράττονται από επιχειρηματίες είναι ποιοτικά διαφορετικές από τις ποινικές παραβάσεις και δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ποινικά κολάσιμες πράξεις, αλλά ως διοικητικές παραβάσεις. Συνεπώς, πολλές από τις αξιόποινες πράξεις που κατά τον

¹⁵ Σπινέλλης Δ., "Η εγκληματικότητα των πολιτικών στην εξουσία", ΠοινΧρ. 2013, σελ. 7

¹⁶ Sutherland E., "White – Collar Criminality", American Sociological Review, 1940, Vol. 5, No 1, p. 5

¹⁷ Tappan P. W., "Who is the criminal?" American Sociological Review, Vol. 12, No 1, 1947, pp. 96 - 102

Sutherland αποτελούν εγκλήματα «λευκού κολάρου», σύμφωνα με τον Tappan δεν είναι τίποτα άλλο παρά συνηθισμένες επιχειρηματικές πρακτικές.

Ο Sutherland, παρά τις έντονες κριτικές που δέχθηκε και παρά τα όποια κενά είχε η θεωρία του, κατάφερε να αναδείξει το ζήτημα ότι η κοινωνική τάξη στην οποία ανήκει κάποιος δεν μπορεί να νομιμοποιήσει την εγκληματική του συμπεριφορά.

Το 1970 ο εγκληματολόγος Herbert Edelhertz, έχοντας μελετήσει σε βάθος την εγκληματικότητα του «λευκού κολάρου», σκιαγράφησε τέσσερις τύπους εγκλημάτων. Σύμφωνα λοιπόν με όσα υποστήριξε ο συγκεκριμένος εγκληματολόγος, τα εγκλήματα «λευκού κολάρου» μπορούν να διακριθούν σε: α) εγκλήματα που διαπράττει ένα άτομο περιστασιακά ή τυχαία, όπως φοροδιαφυγή, απλήρωτες πιστωτικές κάρτες, απάτη χρεοκοπίας, β) εγκλήματα κατά τη διάρκεια της εργασίας, τα οποία διαπράττονται από τους εργαζομένους σε μια επιχείρηση ή έναν οργανισμό, όπως κατάχρηση χρημάτων, παράνομο εμπόριο, δωροδοκία, γ) εγκλήματα ενός οργανισμού ή επιχείρησης που δεν αποτελούν τις κύριες δραστηριότητες αυτών, όπως η παραβίαση των νόμων για το μονοπώλιο, η παραπλανητική διαφήμιση, η εμπορική κατασκοπεία, δ) εγκλήματα «λευκού κολάρου» κατ' εξακολούθηση ή ως κύρια δραστηριότητα.

Με τον καιρό, ο όρος εγκλήματα «λευκού κολάρου» ταυτίστηκε άλλοτε με τα οικονομικά εγκλήματα και τη διαφθορά και άλλοτε με τις παράνομες επιχειρηματικές δραστηριότητες, προσδιορίζοντας κάθε φορά το υποκείμενο του εγκλήματος ως άτομο ανώτερης κοινωνικοοικονομικής τάξης που προβαίνει σε παράνομες πράξεις στα πλαίσια των επαγγελματικών του δραστηριοτήτων με σκοπό να αποκομίσει οικονομικό όφελος.

Τις τελευταίες δεκαετίες και κυρίως με την ανάπτυξη της παγκοσμιοποίησης, η εγκληματικότητα του «λευκού κολάρου» είναι πιο

επίκαιρη από ποτέ. Παρόλο που η έννοια αυτή δεν έχει κάποια νομική υπόσταση, έτυχε ευρύτατης αποδοχής από τη διεθνή βιβλιογραφία. Το οικονομικό έγκλημα έχει λάβει πλέον τρομακτικές διαστάσεις και στις κοινωνίες όπου οι εγκληματίες «λευκού κολάρου» αποτελούν την άρχουσα τάξη, εκεί κυριαρχεί η διαφθορά.

1.2 Εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς

Η διαφθορά (corruption) αποτελεί μια από τις σημαντικότερες εκδηλώσεις του οικονομικού εγκλήματος και ταυτόχρονα ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα που πλήττουν την ελληνική κοινωνία.

Μελετώντας κανείς τόσο την ελληνική όσο και την ξένη βιβλιογραφία, θα διαπιστώσει ότι δε συναντάται ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της έννοιας της διαφθοράς. Η διατύπωση ενός σαφούς και συνοπτικού ορισμού αποτελεί ένα δυσχερές εγχείρημα, καθώς η εννοιολογική προσέγγιση της διαφθοράς εξαρτάται από την οπτική γωνία του ερευνητή, αλλά και από την εκάστοτε ιστορική, κοινωνική, πολιτική και οικονομική πραγματικότητα. Έτσι λοιπόν, οι περισσότεροι συγγραφείς περιορίζονται σε περιγραφικούς της έννοιας προσδιορισμούς.

Η μελέτη ωστόσο ενός τόσο πολυσύνθετου φαινομένου, όπως είναι η διαφθορά, επιβάλλει την εννοιολογική οριοθέτησή του, διότι θα ήταν πραγματικά αδύνατο να μελετήσουμε ένα φαινόμενο, εάν δε γνωρίζαμε τη φυσιογνωμία του.

Αρχικά η έννοια της διαφθοράς ταυτίστηκε με τη μη ορθή συμπεριφορά των δημοσίων λειτουργών και την κακή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Στα πλαίσια αυτής της τάσης, ο Joseph Nye¹⁸ όρισε τη

¹⁸ Nye J., "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, Vol 61, No 2, Jun 1967, pp. 417-427

διαφθορά ως «τη συμπεριφορά που αποκλίνει από τα τυπικά καθήκοντα ενός δημοσίου ρόλου λόγω της προσδοκίας ιδιωτικών (προσωπικών, στενών συγγενικών, ιδιωτικής κλίκας) ωφελημάτων σε οικονομικές απολαβές ή σε βελτίωση της κοινωνικής θέσης ή που παραβιάζει κανόνες οι οποίοι ρητά απαγορεύουν την άσκηση συγκεκριμένων τύπων επιρροής χάριν ιδιωτικού οφέλους. Στον ορισμό αυτό περιλαμβάνονται συμπεριφορές όπως ο χρηματισμός (χρήση αμοιβής για τη μεταστροφή της κρίσης προσώπου που κατέχει θέση εμπιστοσύνης), ο νεποτισμός (χορήγηση πατρωνίας βασιζόμενη στις σχέσεις παρά στις αξίες) και η κατάχρηση (παράνομη ιδιοποίηση δημοσίου πλούτου χάριν ιδιωτικής σκοπιμότητας)».

Αλλά και για τον Van Klaveren¹⁹ η ύπαρξη ορισμένης δημόσιας θέσης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για το χαρακτηρισμό μιας συμπεριφοράς ως διεφθαρμένης. Σύμφωνα με αυτόν, «... διαφθορά σημαίνει ότι ο υπηρέτης του Δημοσίου καταχράται την εξουσία του ώστε να επιτύχει ένα πρόσθετο εισόδημα από το κοινό... συνεπώς κατανοούμε τη διαφθορά όταν ο δημόσιος υπηρέτης αντιλαμβάνεται τη θέση του ως επιχείρηση, το εισόδημα της οποίας θα προσπαθήσει να μεγιστοποιήσει».

Για τους Della Porta και Vanucci,²⁰ η διαφθορά θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια μη νόμιμη συναλλαγή, η οποία στα πλαίσια της αμοιβαίας εμπιστοσύνης των εμπλεκόμενων μερών πρέπει να παραμείνει μυστική. Συγκεκριμένα, θεωρούν ότι «διαφθορά είναι η κατάχρηση δημοσίων πόρων με σκοπό το ιδιωτικό κέρδος, η οποία πραγματώνεται μέσω μιας μυστικής συναλλαγής και περιλαμβάνει την παραβίαση κάποιου κανόνα συμπεριφοράς» και σε συνέχεια αυτού του ορισμού ο Groenendijk²¹

¹⁹ Heidenheimer A., Johnston M., Levine V., "Political Corruption: A Handbook", 1999, pp. 25-26 and Philip M., "Defining Political Corruption", Political Studies, Vol XLV, 1997, p. 440

²⁰ Della Porta D., Vanucci A., "Corrupt Exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption", Aldine de Gruyter, 1999, p.16

²¹ Groenendijk N., "A principal – agent model of corruption", Crime, Law and Social Change, 27/1997, p. 210

υποστηρίζει ότι «διαφθορά είναι κάθε μη εξουσιοδοτημένη διενέργεια συναλλακτικής πράξης μεταξύ εντολοδόχων και ενός τρίτου μέρους».²²

Για τη νομική επιστήμη η διαφθορά²³ δεν αποτελεί αυτή καθαυτή ποινικό αδίκημα, γι' αυτό άλλωστε και δε συναντάται κάποιος νομικός ορισμός, αλλά εμφανίζεται ως παραγωγικό αίτιο ορισμένων εγκληματικών συμπεριφορών που τυποποιούνται στο ποινικό δίκαιο. Ως διαφθορά, με την έννοια αυτή, νοείται «κάθε μορφής εγκληματική συμπεριφορά κατά την οποία το πρόσωπο που ασκεί δημόσια εξουσία καταχράται ή εκμεταλλεύεται τη θέση του χάριν της εξασφάλισης αθέμιτων πλεονεκτημάτων για τον εαυτό του ή τρίτο».²⁴ Συνεπώς, από νομική σκοπιά, τρία είναι τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της διαφθοράς. Πρώτο στοιχείο αποτελεί η ύπαρξη ενός πολιτειακού οργάνου, το οποίο είναι επιφορτισμένο με ορισμένη αρμοδιότητα, δεύτερο στοιχείο είναι ο ιδιώτης τρίτος που αποσκοπεί σε συγκεκριμένο αποτέλεσμα εκμεταλλευόμενος την αρμοδιότητα του πολιτειακού οργάνου και τρίτο στοιχείο είναι το αντάλλαγμα που καταβάλλει ή υπόσχεται να καταβάλλει ο ιδιώτης στο πολιτειακό όργανο, προκειμένου να επιτύχει το αποτέλεσμα που επιθυμεί.

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς δεν απασχόλησε μόνο την επιστήμη αλλά και διεθνείς οργανισμούς όπως την Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank), τη Διεθνή Διαφάνεια (Transparency International) και το Συμβούλιο της Ευρώπης (Council of Europe).

²² Ηλίας Ι., "Η διαφθορά ως δίκτυο σχέσεων-συναλλαγών: η περίπτωση της εμπλοκής του δικηγόρου ως διαμεσολαβητή σε δίκτυα διαφθοράς", ΠοινΔικ 8-9/2006, σελ. 1024-1025

²³ Η λέξη «διαφθορά» έχει εισαχθεί από το 2010 (δυνάμει του αρθρ. 15 §1 Ν. 3849/2010) και στον ισχύοντα Ποινικό Κώδικα (άρθρο 263 Β), ως η έννοια που περιλαμβάνει το σύνολο σχεδόν των αδικημάτων περί την υπηρεσία. Πηγή: Κουράκης Ν., "Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις Συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO)", ΠοινΧρ, 2013, σελ. 561, υποσημ. 1

²⁴ Μαντζούφας Π., "Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών". Πηγή: <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/39mantzoufaspoiniki21.pdf>

Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank, 1997), «διαφθορά είναι η κατάχρηση δημοσίου αξιώματος για ιδιωτικό όφελος το οποίο συνηθέστερα μπορεί να έχει τη μορφή χρήματος, αλλά και εύνοιας για την οικογένεια ή φίλους ή για μια ομάδα συμφερόντων (π.χ. πολιτικού κόμματος) με σκοπό την απόκτηση ή διατήρηση εξουσίας».

Η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International),²⁵ ο μη κυβερνητικός οργανισμός που ασχολείται με την καταπολέμηση της διαφθοράς στον κόσμο και είναι ευρύτερα γνωστός για τη σύνταξη του ετήσιου Δείκτη Αντίληψης για τη Διαφθορά (Corruption Perceptions Index – CPI), ορίζει τη διαφθορά ως «κατάχρηση εξουσίας για απόκτηση ιδίου οφέλους».

Η Ευρωπαϊκή Αστική Σύμβαση κατά της Διαφθοράς (Στρασβούργο, 1999), περιλαμβάνει έναν από τους πιο αποδεκτούς ίσως ορισμούς της διαφθοράς. Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Σύμβασης «ως διαφθορά εννοείται κάθε επιδίωξη, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, ευθέως ή πλαγίως, μιας παράνομης προμήθειας ή άλλου μη οφειλόμενου οφέλους, η οποία επηρεάζει την ομαλή άσκηση ενός λειτουργήματος ή την αναμενόμενη συμπεριφορά εκείνου που ωφελείται την παράνομη προμήθεια ή το μη οφειλόμενο όφελος ή την υπόσχεση ενός τέτοιου μη οφειλόμενου οφέλους».²⁶

Η ομάδα κρατών ενάντια στη διαφθορά (Group of States Against Corruption - GRECO), η οποία ιδρύθηκε το 1999 στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης, προσεγγίζοντας το θέμα νομικά όρισε τη διαφθορά ως «αθέμιτη λήψη ή καταβολή ή κάθε άλλη συμπεριφορά έναντι προσώπων επιφορτισμένων με ευθύνες στο δημόσιο (ή ιδιωτικό) τομέα, κατά παράβαση των καθηκόντων που έχουν αναλάβει βάσει της ιδιότητάς τους ως δημόσια όργανα (του απασχολούμενου στον ιδιωτικό τομέα, του

²⁵ www.transparency.gr

²⁶ Αλεξιάδης Στ., "Προς μία νέα γενιά «Κοινώς Επικινδύνων Εγκλημάτων»; Το παράδειγμα της διαφθοράς", ΠοινΔικ 10/2000, σελ. 1021

ανεξάρτητου επαγγελματία ή μιας άλλης σχέσης τέτοιας φύσης), η οποία αποσκοπεί να παράσχει αχρεώστητα οφέλη οποιασδήποτε μορφής σε αυτούς ή σε έναν τρίτο». ²⁷ Με τον ορισμό αυτό, το φαινόμενο της διαφθοράς αποκτά πλέον ευρύτερη σημασία, καθώς εκτείνεται πέρα από το δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα.

Όποιον ορισμό κι αν δεχθεί κανείς τελικά, στον πυρήνα της έννοιας της διαφθοράς βρίσκεται το φαινόμενο της προσφοράς ή υπόσχεσης ενός μη οφειλόμενου ανταλλάγματος, υλικής ή μη φύσης, σε ένα πρόσωπο το οποίο ήδη με την ετοιμότητα για την αποδοχή του ανταλλάγματος παραβιάζει τα καθήκοντά του στο πλαίσιο μιας δημόσιας υπηρεσίας, ενός οργανισμού ή μιας επιχειρησιακής μονάδας, για πράξεις ή παραλείψεις, νόμιμες ή παράνομες, για τις οποίες έχει ενδιαφέρον ο παρέχων το αντάλλαγμα. ²⁸

Συμπερασματικά, δεν θα ήταν υπερβολή να ισχυριστούμε ότι η διαφθορά είναι κάτι περισσότερο από ποινικό αδίκημα, είναι ένα κοινωνικό πρόβλημα το οποίο τελικά αξιολογείται με βάση τη δομή και τις συνέπειές του. ²⁹

1.2.1 Τυπολογία της διαφθοράς

Οι σχετικές με τη διαφθορά μελέτες που πραγματοποιούνται κατά καιρούς, δείχνουν πως δεν πρόκειται για κάποιο μονοδιάστατο φαινόμενο, αλλά για ένα πολυσύνθετο πρόβλημα της κοινωνίας, το οποίο ενδύεται πολλές και διαφορετικές μορφές ανάλογα με το χώρο και τον τρόπο που

²⁷ Ράικος Δ., "Η δημόσια διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς", Διοικητική Δίκη, Ιαν-Φεβρ 2005, σελ. 16

²⁸ Καϊάφα – Γκπάντι Μ., "Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο", ΠοινΧρ 2010, σελ. 3

²⁹ Girling J., "Corruption, Capitalism and Democracy", Routledge, 1997, p. ix

εκδηλώνεται, το υποκείμενο και το αντικείμενό του, την έκταση και τη συχνότητά του.

Είναι προφανές λοιπόν ότι η καταγραφή των μορφών με τις οποίες εμφανίζεται κάθε φορά η διαφθορά δεν μπορεί να είναι εξαντλητική, καθώς το φαινόμενο αυτό εξελίσσεται και μεταλλάσσεται ταχύτητα. Ωστόσο, η βαθύτερη κατανόηση του φαινομένου, καθώς επίσης και η αποτελεσματική διερεύνηση και αντιμετώπισή του υπαγορεύουν την ανάγκη ανάλυσης των σημαντικότερων μορφών εμφάνισης της διαφθοράς, οι οποίες είναι οι εξής:

i) Πολιτική και γραφειοκρατική διαφθορά (political and bureaucratic corruption)

Η «πολιτική διαφθορά» υφίσταται στα ανώτατα επίπεδα πολιτικών αρχών (αρχηγοί κρατών, υπουργοί, ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί) και τείνει σήμερα να περάσει από το στάδιο της πελατειακής σχέσης του πολιτικού με τους ψηφοφόρους του, στο στάδιο του άμεσου ή έμμεσου χρηματισμού του πολιτικού από άτομα ή ομάδες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα με συγκεκριμένα οικονομικά συμφέροντα.³⁰

Αντίθετα, η «γραφειοκρατική διαφθορά» αφορά όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης και απαντάται κατά την άσκηση των συνηθισμένων καθημερινών διοικητικών λειτουργιών του κράτους. Αυτή η μορφή διαφθοράς τελείται από δημοσίους λειτουργούς, οι οποίοι με σκοπό να αποκομίσουν παράνομο όφελος, εκμεταλλεύονται την εξουσία τους και χρησιμοποιούν αθέμιτα μέσα. Πολύ συχνά η «γραφειοκρατική διαφθορά» συναντάται στις περιπτώσεις ανάθεσης δημοσίων έργων και προμηθειών.

³⁰ Αργυροηλιόπουλος Η., "Δημόσια και ιδιωτική διαφθορά στις αρχές του 21^{ου} αιώνα. Σημείο Καμπής", ΠοινΔικ 6/2001, σελ. 664

ii) Ενεργητική διαφθορά (active corruption) και παθητική διαφθορά (passive corruption)

Η «ενεργητική» και «παθητική διαφθορά» αποτελεί ίσως την πιο συνήθη μορφή διεφθαρμένης συμπεριφοράς. Συχνά ταυτίζεται με τη δωροδοκία, στην ουσία όμως πρόκειται για ένα πολυδιάστατο φαινόμενο που θα ήταν λάθος να περιοριστεί στα στενά πλαίσια αυτού του εγκλήματος.

Στο επίκεντρο της έννοιας αυτού του τύπου διαφθοράς βρίσκεται μια αθέμιτη συναλλαγή που λαμβάνει χώρα μεταξύ περισσότερων προσώπων. Αυτή η συναλλαγή αποκτά την ενεργητική ή την παθητική της πλευρά, ανάλογα με το αν εξετάζεται η πράξη εκείνου που διαφθείρει ή εκείνου που διαφθείρεται.

Στην περίπτωση της «παθητικής διαφθοράς», ο δημόσιος λειτουργός, κατά παράβαση των καθηκόντων του, ζητεί και λαμβάνει ωφελήματα προκειμένου να προβεί σε ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη, ενώ στην «ενεργητική διαφθορά», ο δράστης υπόσχεται να παρέχει στο δημόσιο λειτουργό οποιασδήποτε φύσης ωφελήματα.

iii) Μικρή (petty) και μεγάλη διαφθορά (grand corruption)

Η διαφθορά διακρίνεται σε «μικρή» και «μεγάλη» ανάλογα με τον τύπο και το μέγεθος των «δώρων» που προσφέρονται. Ως «μικρή διαφθορά» χαρακτηρίζονται οι διεφθαρμένες συμπεριφορές κατώτερων δημοσίων υπαλλήλων οι οποίες εκδηλώνονται στις καθημερινές τους συναλλαγές με το κοινό. Ορισμένες φορές οι δημόσιοι υπάλληλοι δε διστάζουν να χρησιμοποιήσουν αθέμιτα μέσα προκειμένου να εξασφαλίσουν για τον εαυτό τους ένα πρόσθετο εισόδημα.

Ως «μεγάλη διαφθορά» θεωρούνται οι πράξεις διαφθοράς αρχηγών κρατών, υπουργών ή ανώτατων προϊσταμένων δημοσίων φορέων στις

σχέσεις τους με μεγάλες εθνικές ή πολυεθνικές επιχειρήσεις και με αντικείμενο και οφέλη μεγάλης οικονομικής αξίας.³¹

iv) Σποραδική ή περιστασιακή και δομική, μακρά ή διαρκής

Η διαφθορά διακρίνεται με βάση τη συχνότητά της σε «σποραδική» ή «περιστασιακή» και «δομική», «μακρά» ή «διαρκής».

«Περιστασιακή» ονομάζεται η διαφθορά που διαπράττεται από μεμονωμένα άτομα, τα οποία εκμεταλλεύονται τη θέση που κατέχουν προκειμένου να αποκομίσουν ορισμένο όφελος. Το γεγονός ότι πρόκειται για μια μη γενικευμένη κατάσταση, διευκολύνει ιδιαίτερα τον έλεγχο αυτού του είδους της διαφθοράς μέσω ειδικά σχεδιασμένων μηχανισμών.

Η «δομική διαφθορά», σε αντίθεση με την «περιστασιακή», διαχέεται σε ολόκληρο το πολιτικοκοινωνικό σύστημα σε βαθμό που να θεωρείται δομικό στοιχείο της λειτουργίας του κράτους. Το φαινόμενο αυτό προσβάλλει ολόενα και περισσότερες σύγχρονες κοινωνίες και λαμβάνει συνεχώς επικίνδυνες διαστάσεις, γεγονός που καθιστά δυσχερή την αντιμετώπισή του.

v) Λευκή (white), γκρίζα (grey) και μαύρη διαφθορά (black corruption)

«Λευκή» ονομάζεται η διαφθορά η οποία αντιμετωπίζεται με ανοχή από την κοινή γνώμη, «γκρίζα» είναι η διεφθαρμένη συμπεριφορά που ενώ ορισμένοι πολίτες την καταδικάζουν, άλλοι τη δέχονται, ενώ «μαύρη» είναι η διαφθορά την οποία καταδικάζει απερίφραστα η κοινή γνώμη, λόγω της παραβίασης σημαντικών ηθικών αξιών και νομικών κανόνων.³²

³¹ Αργυροηλιόπουλος Η., "Δημόσια και ιδιωτική διαφθορά στις αρχές του 21^{ου} αιώνα. Σημείο Καμπής", ΠοινΔικ 6/2001, σελ. 664

³² Πανούσης Γ., "Διαφθορά – Διαπλοκή και Πολιτική Μηχανή", ΠοινΔικ 8-9/2006, σελ. 1017

vi) Διεθνική διαφθορά (transnational corruption) ή τοπική διαφθορά (local corruption)

Η διαφθορά δεν αποτελεί αποκλειστικό «προνόμιο» της ελληνικής κοινωνίας, αλλά είναι ένα φαινόμενο με παγκόσμιες διαστάσεις. Ανάλογα λοιπόν με τον χώρο στον οποίο αυτή εκδηλώνεται μπορεί να διακριθεί σε «διεθνική» ή «τοπική».

Συγκεκριμένα, «τοπική» ονομάζεται η διαφθορά που εντοπίζεται αποκλειστικά στο εσωτερικό μιας χώρας, ενώ «διεθνική» καλείται η διαφθορά που εκτείνεται πέρα από τα στενά εθνικά σύνορα.

vii) Θεσμική και λειτουργική διαφθορά

Η «θεσμική» και «λειτουργική διαφθορά» αποτελεί μια ακόμα μορφή εκδήλωσης του φαινομένου.

«Θεσμική» ονομάζεται η πράξη διαφθοράς που τελείται από άτομα τα οποία κατέχουν σημαντικές θεσμικές θέσεις ή από άτομα που επηρεάζουν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ενώ «λειτουργική» είναι η διαφθορά που εμφανίζεται ουσιαστικά ως μια «ευκαιριακή κατάσταση» και σχετίζεται με ορισμένες ειδικότερες δραστηριότητες.

viii) Διαφθορά ανάλογα με το χώρο άσκησης της κρατικής εξουσίας

Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα μπορεί να διακριθεί σε περαιτέρω κατηγορίες, ανάλογα με το χώρο εντός του οποίου ασκείται η κρατική εξουσία. Έτσι λοιπόν, διαφθορά συναντάται για παράδειγμα στη δημόσια διοίκηση, στη νομοθετική λειτουργία, στη δικαστική λειτουργία.

ix) Διαφθορά της εγγύτητας και αγοραία διαφθορά

Πρόκειται για δύο μορφές που συνυπάρχουν αρμονικά στις σύγχρονες κοινωνίες. Η «διαφθορά της εγγύτητας» στοχεύει στην ενδυνάμωση του κοινωνικού επιπέδου της ομάδας στην οποία ανήκει ο δράστης και κατ' επέκταση στην αποδυνάμωση των αντίπαλων ομάδων, ενώ στην «αγοραία διαφθορά» προέχει το ατομικό συμφέρον.³³

³³ Πανούσης Γ., "Διαφθορά – Διαπλοκή και Πολιτική Μηχανή", ΠοινΔικ 8-9/2006, σελ. 1017

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

2.1 Μέτρηση της διαφθοράς

Η διαφθορά αποτελεί ένα μέγεθος που δύσκολα ποσοτικοποιείται. Η μέτρησή της, όπως εύστοχα παρατηρεί ο καθηγητής Παναγιώτης Καρκατσούλης, είναι μια εξόχως πολύπλοκη και πολύ-παραγοντική διαδικασία η οποία διαρκώς εμπλουτίζεται και εξελίσσεται.

Για τη μέτρηση της διαφθοράς δεν υφίσταται μια σταθερή μεθοδολογία, αλλά ένα πλέγμα στατιστικών υπολογισμών, συμμετοχικής παρατήρησης και καταγραφής στάσεων επιλεγμένων κοινωνικών ομάδων (επιχειρηματιών, πολιτικών, δημοσίων λειτουργών, ακαδημαϊκών και ειδικών αναλυτών διακινδύνευσης), το οποίο καταλήγει σε μια «αντίληψη» της διαφθοράς.³⁴ Σκοπίμως και πολύ ορθά επιλέγεται να χρησιμοποιηθεί ο όρος «αντίληψη», καθώς δεν είναι εύκολο να αξιολογηθούν απόλυτα τα επίπεδα διαφθοράς με βάση ορισμένα μετρήσιμα εμπειρικά δεδομένα.

Η δυσκολία ποσοτικού προσδιορισμού του φαινομένου αυτού οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο γεγονός ότι πολλές πράξεις διαφθοράς δεν αποκαλύπτονται ποτέ, ενώ άλλες πράξεις παρόλο που καταδικάζονται από την κοινωνία ως ανήθικες, δε θεωρούνται παράνομες.

Παρά το γεγονός ότι η μέτρηση της διαφθοράς, κατά γενική ομολογία, δε θεωρείται μια εύκολη υπόθεση, ωστόσο κρίνεται επιβεβλημένη διότι συμβάλλει στην περαιτέρω ανάλυση του φαινομένου, στη διάγνωση των προβλημάτων που δημιουργούνται από αυτή και τελικά στη λήψη των κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπισή της.

Πηγές πληροφόρησης σχετικά με την έκταση του φαινομένου μπορεί να αποτελέσουν ορισμένες συγκριτικές έρευνες που διεξάγονται, η ανάλυση των στατιστικών στοιχείων που διαθέτει το Υπουργείο

³⁴ Καρκατσούλης Π., "Διαφθορά και Ακεραιότητα στο πλαίσιο της Διακυβέρνησης". Πηγή: http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Karkatsoulis_Panagiotis.pdf

Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, οι εθνικής εμβέλειας δημοσκοπήσεις, αλλά και ορισμένοι δείκτες μέτρησης της διαφθοράς που δημοσιεύονται κατά καιρούς και κατατάσσουν τις χώρες σε μια κλίμακα ανάλογα με τα επίπεδα διαφθοράς στα οποία βρίσκονται.

2.2 Δείκτες μέτρησης της διαφθοράς

Ο πιο διαδεδομένος δείκτης μέτρησης της διαφθοράς είναι ο Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς (Corruption Perceptions Index - CPI) που χρησιμοποιείται από τη Διεθνή Διαφάνεια (Transparency International), τη διεθνή μη κυβερνητική οργάνωση που ιδρύθηκε το 1993 και έχει ως αποστολή την καταπολέμηση της διαφθοράς και την προώθηση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας σε όλα τα επίπεδα και τους τομείς της κοινωνίας.³⁵

Ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς εκδίδεται κάθε χρόνο και κατατάσσει τις χώρες ανάλογα με το βαθμό διαφθοράς του δημοσίου τομέα τους. Είναι ένας δείκτης αντιλήψεων της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, δηλαδή στη διοικητική και πολιτική διαφθορά και σε καμία περίπτωση δεν καθορίζει τα επίπεδα διαφθοράς ολόκληρων εθνών ή κοινωνιών ή των πολιτικών τους ή των δραστηριοτήτων του ιδιωτικού τομέα τους.³⁶ Πρόκειται για ένα σύνθετο δείκτη, ο οποίος αποτελεί ένα συνδυασμό ερευνών και αξιολογήσεων που συλλέγονται από διάφορους αξιόπιστους θεσμούς. Η Διεθνής Διαφάνεια εξετάζει με λεπτομέρεια τη μεθοδολογία κάθε πηγής δεδομένων που έχει στη διάθεσή της, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι πηγές που χρησιμοποιούνται πληρούν τα πρότυπα ποιότητας της οργάνωσης αυτής.³⁷

³⁵ <http://www.transparency.gr>

³⁶ http://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2013/12/CPI-2013-FAQ_final.pdf

³⁷ http://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2013/12/CPI-2013-FAQ_final.pdf

Σύμφωνα με το Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς, η κατάχρηση εξουσίας, οι μυστικές δοσοληψίες και η δωροδοκία συνεχίζουν με αμείωτο ρυθμό να καταστρέφουν τις κοινωνίες ανά τον κόσμο. Αναφορικά με την Ελλάδα, στα πρόσφατα στοιχεία που εξέδωσε η Διεθνής Διαφάνεια για το 2013, η θέση της χώρας παρουσιάζεται βελτιωμένη. Σε μια κλίμακα από το 0 (όπου μια χώρα θεωρείται απόλυτα διεφθαρμένη) έως το 100 (όπου μια χώρα θεωρείται απαλλαγμένη από τη διαφθορά), η Ελλάδα βαθμολογήθηκε με 40 (αντί του 36 που ήταν το 2012), καταλαμβάνοντας την 80^η θέση στην παγκόσμια κατάταξη (από την 94^η που ήταν το 2012) σε σύνολο 177 χωρών. Ωστόσο, η Ελλάδα παραμένει τελευταία μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με μόλις ένα βαθμό διαφορά από τη Βουλγαρία και τρεις βαθμούς από την Ιταλία και τη Ρουμανία.

Σύμφωνα με τη Διεθνή Διαφάνεια, η διαφθορά στο δημόσιο τομέα αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις παγκοσμίως, ιδιαίτερα στα πεδία δράσης των πολιτικών κομμάτων, της αστυνομίας και της δικαιοσύνης.³⁸

Ο Δείκτης Δωροδοκίας (Bribe Payers Index, BPI) είναι ακόμα ένα βοηθητικό μέσο που χρησιμοποιεί η Διεθνής Διαφάνεια για τη μέτρηση της διαφθοράς. Ο Δείκτης αυτός βασίζεται σε έρευνα η οποία διεξάγεται στα στελέχη επιχειρήσεων και υπολογίζει την πιθανότητα των επιχειρήσεών τους να διαπράξουν δωροδοκία κατά τις διεθνείς επιχειρηματικές τους συναλλαγές.

Συμπληρωματικό των ανωτέρω δεικτών «εργαλείο» είναι και το Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς (Global Corruption Barometer - GCB). Πρόκειται για μια παγκόσμια έρευνα που διεξάγει η Διεθνής Διαφάνεια με στόχο να διερευνηθεί ο τρόπος που επιδρά η διαφθορά στην καθημερινότητα των πολιτών και η προθυμία τους να συμβάλλουν στην πάταξή της.

³⁸ <http://www.transparency.gr/deiktis-antilipsis-diafthoras-2013/>

Για το Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς 2013, πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα έρευνα με τη μέθοδο των τηλεφωνικών συνεντεύξεων, το διάστημα μεταξύ Σεπτεμβρίου του 2012 και Φεβρουάριου του 2013 και τα κύρια αποτελέσματα που προέκυψαν συνοψίζονται ως εξής: Το 54% των ερωτηθέντων στην Ελλάδα θεωρούν ότι το επίπεδο διαφθοράς στη χώρα έχει αυξηθεί τα τελευταία δύο χρόνια. Τα πολιτικά κόμματα θεωρούνται ο πιο διεφθαρμένος θεσμός στη χώρα, ενώ τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και το κοινοβούλιο - νομοθετική εξουσία ακολουθούν στη δεύτερη και τρίτη θέση αντίστοιχα. Το 23% των ερωτηθέντων στην Ελλάδα που ήρθαν σε επαφή με υπηρεσία υγείας ανέφεραν ότι έδωσαν «φακελάκι» τους τελευταίους 12 μήνες και τέλος το 84% των ερωτηθέντων δήλωσαν πως θα ήταν διατεθειμένοι να αναφέρουν κάποιο περιστατικό διαφθοράς.³⁹

Επειτα, η Παγκόσμια Έκθεση Διαφθοράς (Global Corruption Report, GCR) αποτελεί μια παγκόσμια έρευνα της Διεθνούς Διαφάνειας, η οποία μέσα από ποιοτικές και ποσοτικές έρευνες και αναλύσεις που διεξάγει, στόχο έχει να θέσει το πρόβλημα της διαφθοράς στην πραγματική του διάσταση, να προωθήσει πρακτικές λύσεις για την ενίσχυση της λογοδοσίας και της χρηστής διακυβέρνησης και να διερευνήσει την προθυμία των πολιτών να δραστηριοποιηθούν για την πάταξη της διαφθοράς.

Τέλος, οι Εκτιμήσεις του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας (National Integrity System Assessments, NIS), αποτελούν ένα ακόμα «εργαλείο» μέτρησης της διαφθοράς. Πρόκειται για μια ποιοτική αξιολόγηση του τρόπου λειτουργίας των θεσμών διακυβέρνησης κάθε χώρας. Κύριος στόχος του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας είναι η βελτίωση των μηχανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς.

³⁹http://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2013/09/GCB_Country-report_GREECE_GR_03_FINAL1.pdf

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΓΚΛΗΜΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ

3.1 Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στον πολιτικό βίο

Οι αναφορές του Πλάτωνα και του Αριστοτέλη σε φαινόμενα διαφθοράς, πείθουν και τον πιο δύσπιστο για τη διαχρονικότητα του προβλήματος στην ελληνική κοινωνία. Η δημόσια περιουσία ανέκαθεν αποτελούσε προνομιακό στόχο για το οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά, διότι εμφανίζει σημαντική ποσοτική συγκέντρωση, σε αντίθεση με το ιδιωτικό χρήμα που είναι εγκατεσπαρμένο σε ποικίλες διαχειριστικές εστίες.⁴⁰

Ιστορικά, η διαφθορά καταβύθισε μεγάλες ηγετικές προσωπικότητες, εξοστράκισε ακόμη και δίκαιους και ικανούς πολιτικούς, εξαφάνισε αυτοκρατορίες αλλά και οδήγησε σε κατάρρευση συστήματα πολιτικής οργάνωσης και ιδεολογίες που κατά τα άλλα ήθελαν να στηρίζονται σε υψηλά ιδανικά.⁴¹ Η κατάχρηση της εξουσίας, η αθέμιτη εκμετάλλευση ορισμένου αξιώματος για προσπορισμό ιδιωτικού οφέλους, η διασπάθιση του δημοσίου χρήματος, ο ανεξέλεγκτος πλουτισμός και ο νεποτισμός αποτελούν διαχρονικά προβλήματα του πολιτικού μας συστήματος. Η ιστορία του τόπου βρίθει από περιστατικά διεφθαρμένων συμπεριφορών από την αρχαιότητα έως και σήμερα.

Η εγκληματικότητα σήμερα έχει αποκτήσει κυρίως μια ωφελμιστική κατεύθυνση, γι' αυτό το λόγο η πλειονότητα των εγκλημάτων διαπράττεται με στόχο την επίτευξη ορισμένου οικονομικού οφέλους. Αυτό το γεγονός μπορεί ως ένα βαθμό να εξηγηθεί με βάση τη θεωρία της ανομίας (anomie theory) που ανέπτυξε ο Αμερικανός κοινωνιολόγος Robert

⁴⁰ Παύλου Σ., "Η «δημόσια περιουσία» ως προνομιακός στόχος του οικονομικού εγκλήματος: καθορισμός του (εννοιολογικού) εύρους της και (ανάγκη;) διακρίνουσας προστασίας της", ΠοινΧρ 2011, σελ. 413

⁴¹ Ευαγγελόπουλος Π., "Πρόστιμα και διαφθορά", 2006, Πηγή: <http://e-rooster.gr/09/2006/335>

Merton (1938). Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, όσο περισσότερο στενεύουν οι δυνατότητες χρησιμοποίησης θεμιτών μέσων για την επίτευξη ενός κοινωνικά καταξιωμένου, όπως πολλοί πιστεύουν, στόχου, τόσο πιο έντονη θα αισθάνονται οι κοινωνοί την ανάγκη να προσφεύγουν σε αθέμιτες ή και παράνομες μεθοδεύσεις, ιδίως όταν η ζημιά σε καθένα από τα επιμέρους θύματα είναι συγκριτικά μικρή και η εξιχνίαση της μεθόδευσης δυσχερής.⁴²

Παρά τις πολυάριθμες διακρίσεις του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς, το μεγαλύτερο ενδιαφέρον εστιάζεται στο δημόσιο τομέα και ιδιαίτερα στην πολιτική ζωή. Η διαφθορά στον πολιτικό κρατικό μηχανισμό έχει μεγαλύτερη βαρύτητα, διότι ξεπερνά την απλή υπηρεσιακή κατάσταση και αγγίζει τη λειτουργία του πολιτεύματος, ασκώντας επιρροή στη διαμόρφωση της ίδιας της πολιτικής.⁴³

Η «πολιτική διαφθορά», ως «ανάρμοστη σχέση μεταξύ αγοράς και πολιτικής», δηλαδή ως διαπλοκή, κατέστη μέρος της πολιτικής κουλτούρας. Το φαινόμενο της διαφθοράς είτε εξελίσσεται προς τα πάνω σε διαπλοκή και σκάνδαλο, είτε γενικεύεται προς τα κάτω σε «ρουσφέτια επιβίωσης».⁴⁴

Η σημαντικότερη ίσως έκφανση του οικονομικού εγκλήματος, τουλάχιστον από άποψη ζημιάς στην εθνική οικονομία και την κοινωνική ηθική, είναι αυτή που αφορά σε έκνομες δοσοληψίες πολιτικών με μεγάλα οικονομικά συμφέροντα, που συνοψίζεται στον όρο «διαπλεκόμενα».⁴⁵ Ο όρος χρησιμοποιείται για να περιγράψει τις σχέσεις που αναπτύσσονται παρασκηνιακά μεταξύ πολιτικών και επιχειρηματιών, με κύριο στόχο την εξυπηρέτηση των συμφερόντων τους.

⁴² Κουράκης Ν., "Το οικονομικό έγκλημα στην Ελλάδα σήμερα", ΠοινΔικ 6/2000, σελ. 644

⁴³ Μπιτζιλέκης Ν., "Η σύγχρονη διαμόρφωση των εγκλημάτων δωροδοκίας κατά τον Ποινικό Κώδικα", ΠοινΧρ 2013, σελ. 324

⁴⁴ Πανούσης Γ., "Διαφθορά – Διαπλοκή και Πολιτική Μηχανή", ΠοινΔικ 8-9/2006, σελ. 1015

⁴⁵ Κουράκης Ν., "Το οικονομικό έγκλημα στην Ελλάδα σήμερα", ΠοινΔικ 6/2000, σελ. 652

Η διαπλοκή συντηρεί το πολιτικό μας σύστημα. Οι άνθρωποι της εξουσίας, στους οποίους ο λαός έχει εμπιστευθεί την προστασία σημαντικών εννόμων αγαθών, συχνά καταστρατηγούν τη λαϊκή εντολή είτε για να εξυπηρετήσουν ισχυρά επιχειρηματικά συμφέροντα, είτε για να ικανοποιήσουν αδιαφανείς ιδιωτικούς σκοπούς σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Τέτοιες πρακτικές δεν έλειψαν ποτέ από την πολιτική ζωή ούτε θα λείψουν όσο το κράτος θα ταυτίζεται με τα συμφέροντα των ισχυρών.

Τα οικονομικά εγκλήματα των πολιτικών, των προσώπων δηλαδή εκείνων που κατέχουν δημόσια αξιώματα και συμμετέχουν στην πολιτική εξουσία, παίρνουν συχνά τη μορφή πολιτικών σκανδαλών και λαμβάνουν μεγάλη δημοσιότητα. Τα σκάνδαλα αποτελούν περιπτώσεις διαφθοράς οι οποίες καταδικάζονται απερίφραστα από το κοινωνικό σύνολο. Λόγω της ιδιότητας των προσώπων που εμπλέκονται σε αυτά, αλλά και της προσβολής ιδιαίτερα σημαντικών συλλογικών αγαθών, τα σκάνδαλα δικαίως θεωρούνται ως μια ιδιαίτερα επικίνδυνη εκδήλωση του φαινομένου της διαφθοράς.

Σε όσες περιπτώσεις διαπιστώθηκαν προβλήματα διαφθοράς και έγινε προσπάθεια να καταλογιστούν πολιτικές, πειθαρχικές και ποινικές ευθύνες σε πολιτικά και μη πρόσωπα που φέρονταν ως ενεχόμενοι σε διάπραξη αδικημάτων, αποδείχθηκε ότι υπάρχει τόσο θεσμική αδυναμία απόδοσης και εξατομίκευσης των ευθυνών, όσο και πολιτική απροθυμία, με αποτέλεσμα να οδηγούμαστε στην ατιμωρησία.⁴⁶ Δυστυχώς, τις περισσότερες φορές η κάθαρση και η τιμωρία εξαντλούνται στα πρωτοσέλιδα του τύπου.

Όπως άλλωστε παρατηρεί και ο P. Lascoumes, «για τις πράξεις στις οποίες εμπλέκονται «υψηλοί» δημόσιοι λειτουργοί, οικονομικοί μεγιστάνες και ισχυροί πολιτικοί παράγοντες, επικρατεί μια κουλτούρα

⁴⁶ Μαντζούφας Π., "Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών". Πηγή: <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/39mantzoufaspoiniki21.pdf>

ατιμωρησίας».⁴⁷ Συνεπώς, σε συνέχεια αυτής της τοποθέτησης θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι όσο η πολιτική εξουσία θα απολαμβάνει τη διαχρονική της ασυλία, τόσο θα τροφοδοτείται η εγκληματικότητα και θα απειλείται η δημοκρατία.

Μια ακόμα πληγή του πολιτικού βίου είναι η ανάπτυξη των λεγόμενων πελατειακών σχέσεων. Σύμφωνα με τον R. K. Merton, η «πολιτική διαφθορά» αποτελεί μια υποβόσκουσα λειτουργία του πολιτικού συστήματος, με περιεχόμενο την ανάγκη δημιουργίας ενός συστηματικού πλαισίου σχέσεων που σκοπό έχει το όφελος ορισμένου πολιτικού προσώπου.⁴⁸ Οι πελατειακές σχέσεις φαίνεται να έχουν μια επίμονη παρουσία στην ελληνική πολιτική ζωή και μάλιστα από τα πρώτα στάδια δημιουργίας του νεοελληνικού κράτους, όταν μια θέση στο Δημόσιο αποτελούσε ανταμοιβή της υποταγής στο κόμμα. Η κομματοκρατία στη δημόσια ζωή έχει δυστυχώς εκθρέψει τη μάστιγα του πελατειακού συστήματος. Ακόμα και αυτόνομοι κοινωνικοί θεσμοί καταλήγουν να ρυθμίζονται από κόμματα που βρίσκονται στην εξουσία⁴⁹ και τα οποία, όχι μόνο ελέγχουν ασφυκτικά σημαντικούς τομείς της δημόσιας ζωής, αλλά καταφέρνουν να δημιουργούν το κλίμα μιας εξωθεσμικής λειτουργίας της πολιτικής διαδικασίας.⁵⁰ Χαρακτηριστικό παράδειγμα της σχέσης ανταμοιβής των πολιτικών με τους ψηφοφόρους τους αποτελεί η υπερδιόγκωση του δημοσίου τομέα, ως αποτέλεσμα πληθώρας αδιαφανών προσλήψεων.

Σύμφωνα με τον Νίκο Μουζέλη (1987), οι πελατειακές σχέσεις είναι ένα από τα είδη πολιτικής κυριαρχίας που διευκολύνουν την κάθετη

⁴⁷ Καλφέλης Γ., "ΜΜΕ και κρίση θεσμών", ΠονΔικ 7/2005, σελ. 878 -879

⁴⁸ Σταθέας Γ., "Διαφθορά και ποινική καταστολή", ΠονΔικ 1/2000, σελ. 57

⁴⁹ Σωτηρόπουλος Δ., "Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση", Ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, Νοέμβριος 2007

⁵⁰ Μπιτζιλέκης Ν., "Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα", ΠονΧρ 2009, σελ. 108

οργάνωση των πολιτικών σχέσεων μεταξύ των μελών μιας κοινωνίας, δηλαδή τη σύνδεση των πελατών με έναν πολιτικό πρόσωπο (βουλευτή, υπουργό, πολιτικό κόμμα). Στις τελευταίες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα και ιδίως στη δεκαετία του '80, οι διαπροσωπικές πελατειακές σχέσεις ενός πολιτευόμενου ατόμου προς τους ψηφοφόρους του και τις οικογένειές τους μετατράπηκαν σε γραφειοκρατικές πελατειακές σχέσεις. Πλέον, αντί για τον βουλευτή ή τον κομματάρχη, τον ρόλο του κομματικού πρόσωπου έπαιζε η κομματική γραφειοκρατία του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος.⁵¹ Οι υποθέσεις αποδεδειγμένης διαφθοράς λόγω πελατειακών πρακτικών στο δημόσιο βίο είναι πολλές: πελατειακές προσλήψεις, πελατειακές προαγωγές. Το γενικότερο κλίμα αλληλοεξυπηρέτησης, που επιμελώς μπορεί να υποκρύπτεται πίσω από δικαιοδοτικές κρίσεις ή πίσω από διάφορες μορφές διακριτικής ευχέρειας, είναι πολλές φορές δύσκολο να τυποποιηθεί από το ποινικό δίκαιο.⁵² Η ελληνική κοινωνία δεν έχει καταφέρει ακόμα να αποβάλλει την πελατειακή της νοοτροπία.

3.2 Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στην τοπική αυτοδιοίκηση

Το οικονομικό έγκλημα και ιδιαίτερα η διαφθορά, διαπερνούν ολόκληρο το φάσμα του πολιτικού συστήματος και δεν αφήνουν ανεπηρέαστο το χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τις τελευταίες δεκαετίες, είναι εμφανής η προσπάθεια ενίσχυσης της θέσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση που θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην άσκηση της πολιτικής,

⁵¹ Σωτηρόπουλος Δ., "Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση", Ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, Νοέμβριος 2007

⁵² Μπιτζιλέκης Ν., "Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα", ΠοινΧρ 2009, σελ. 107

επηρέασαν βαθύτατα την Ελλάδα. Μέσα σε αυτά τα πλαίσια λοιπόν επιχειρήθηκε η μεταβίβαση εξουσιών και αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς την περιφέρεια και την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι αλλαγές αυτές βρήκαν ουσιαστικά απροετοίμαστη την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία κλήθηκε, παρά τα όποια οργανωτικά και λειτουργικά της προβλήματα, να αναλάβει αρμοδιότητες που μέχρι πρόσφατα ανήκαν αποκλειστικά στην κεντρική διοίκηση. Βρέθηκε ξαφνικά να διαχειρίζεται μεγάλα ποσά του κοινοτικού πλαισίου στήριξης και μάλιστα κάτω από το άγρυπνο μάτι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς να διαθέτει ούτε εμπειρία ούτε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό.

Δυστυχώς, η κεντρική διοίκηση δεν κληροδότησε μόνο ορισμένες από τις αρμοδιότητές της στην τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά πληθώρα παθολογικών φαινομένων, με αποκορύφωμα την οικονομική εγκληματικότητα και τη διαφθορά.

Η ανεπαρκής οργανωτική διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η πλημμελής εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, η ελλιπής υλικοτεχνική υποδομή, τα προβλήματα διαφάνειας και αξιοπιστίας των παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών, οι επικαλύψεις μεταξύ των αρμοδιοτήτων των δήμων και των περιφερειών, οι αναποτελεσματικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί, οι ανεπαρκείς μελέτες για την εκτέλεση έργων που πολλές φορές υποκρύπτουν σκοπιμότητες, η κατάτμηση των έργων ώστε να γίνονται απευθείας αναθέσεις για ποσά που σε άλλη περίπτωση θα απαιτούσαν τη διενέργεια διαγωνισμών,⁵³ είναι ορισμένοι παράγοντες που ευνοούν την ανάπτυξη διεφθαρμένων συμπεριφορών στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Θεωρητικά, η αποκέντρωση των εξουσιών θα έπρεπε να προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες για λογοδοσία, διαφάνεια και μείωση της

⁵³ http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/105/EktheshGEDD2012.pdf

διαφθοράς. Στην πράξη όμως, σύμφωνα με τον Vito Tanzi,⁵⁴ η διαφθορά σε τοπικό επίπεδο ίσως είναι πιο συνηθισμένη, διότι στις τοπικές κοινωνίες οι πολίτες αναπτύσσουν προσωπικές σχέσεις με τους φορείς της εξουσίας, ζουν και εργάζονται στο ίδιο περιβάλλον και πολλές φορές μάλιστα προέρχονται από τις ίδιες οικογένειες. Αυτή η εγγύτητα του πολίτη προς την τοπική εξουσία οδηγεί συχνά στον παραμερισμό του δημοσίου συμφέροντος προς εξυπηρέτηση συγκεκριμένων ιδιωτικών σκοπών.

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκονται στην κορυφή των φορέων που εμπλέκονται σε υποθέσεις κακοδιοίκησης και διαφθοράς και αυτό ίσως οφείλεται στο γεγονός ότι η πλειονότητα των υπηρεσιών με τις οποίες έρχεται σε επαφή ο πολίτης ανήκουν σε αυτούς τους οργανισμούς. Σύμφωνα με έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης,⁵⁵ οι τομείς στους οποίους επικεντρώνεται η κακοδιοίκηση και αναπτύσσεται η διαφθορά είναι κυρίως οι πολεοδομίες, το περιβάλλον, η υγεία, οι μεταφορές, τα δημοτικά έργα, οι άδειες καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και οι δημοτικές επιχειρήσεις που είναι σχεδόν στο σύνολό τους ελλειμματικές.

Πέρα από τα προβλήματα οργάνωσης που παρουσιάζει η τοπική αυτοδιοίκηση, σοβαρό πλήγμα στη λειτουργία της αποτελεί και η στάση των λειτουργών αυτής. Συγκεκριμένα, η άσκηση της εξουσίας εκ μέρους αρκετών αιρετών αρχόντων στα όρια της νομιμότητας ή και πέραν αυτής, οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια σε ανάπτυξη διεφθαρμένων συμπεριφορών. Η προσπάθεια εξυπηρέτησης των ιδιωτικών ή κομματικών σκοπών εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος, δεν μπορεί παρά να συνιστά διαφθορά. Η άρνηση συμμόρφωσης των τοπικών αρχόντων με τις προβλεπόμενες διαδικασίες οικονομικής διαχείρισης, τους κανόνες διοικητικής πρακτικής,

⁵⁴ Tanzi V., "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomics aspects", Annual World Bank Conference on development economics, 1995, p. 301

⁵⁵ http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/105/EktheshGEDD2012.pdf

το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, πολύ δε περισσότερο με τις δικαστικές αποφάσεις, αποτελεί κατάφωρη παραβίαση της νομιμότητας. Οι αιρετοί άρχοντες είναι υπόλογοι στους πολίτες, γιατί αυτό άλλωστε υπαγορεύει η δημοκρατία. Δυστυχώς όμως, οι υποθέσεις διασπάθισης δημοσίου χρήματος, φοροδιαφυγής και κατάχρησης εξουσίας για ιδιοτελείς σκοπούς με πρωταγωνιστές στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελούν μεμονωμένα φαινόμενα.

Ο αντίκτυπος της διαφθοράς που συντελείται σε τοπικό επίπεδο έχει σίγουρα μεγαλύτερη ένταση, καθώς όπως ήδη αναφέρθηκε, οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των πολιτών και των αρχών είναι άμεσες. Οι ετήσιες εκθέσεις του Συνηγούρου του Πολίτη κάνουν λόγο για καταστρατήγηση των συμβατικών υποχρεώσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης απέναντι στους πολίτες, για παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, για μη τήρηση της αρχής της νομιμότητας, για ελλιπή πληροφόρηση και κακή επικοινωνία, για μη ορθή και εξυπηρετική συμπεριφορά, για μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων και για μη τήρηση της αρχής της επιείκειας και της αρχής της διαφάνειας. Αυτές οι πρακτικές δημιουργούν δυσπιστία στους πολίτες, περιορίζουν τη διάθεσή τους για συνεργασία με τις αρχές, απειλούν τη χρηστή διοίκηση και αποτελούν τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη.

Η αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς στην τοπική αυτοδιοίκηση προϋποθέτει τη μηδενική ανοχή της κεντρικής εξουσίας, παράλληλα όμως υπαγορεύει την ανάγκη λήψης μιας σειράς μέτρων, με σημαντικότερα, τη θεσμοθέτηση διαδικασιών ελέγχου και διαφάνειας, ιδιαίτερα όσον αφορά τη διαχείριση πόρων από την τοπική αυτοδιοίκηση, την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, την αύξηση της διαφάνειας μέσω της αξιοποίησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την υιοθέτηση ενός ανεξάρτητου

συστήματος εποπτείας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης,
απαλλαγμένου από κυβερνητικές επιρροές και πολιτικές σκοπιμότητες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

4.1 Οι αιτίες του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς

Η μελέτη της οικονομικής εγκληματικότητας που στρέφεται σε βάρος του ελληνικού Δημοσίου και της διαφθοράς που εκδηλώνεται στο δημόσιο τομέα, παραπέμπει σε ένα ευρύ φάσμα γενεσιουργών παραγόντων που ενθαρρύνουν τέτοιου είδους φαινόμενα.

Μια από τις σημαντικότερες αιτίες δημιουργίας και εξέλιξης των φαινομένων αυτών, αποτελεί αναμφισβήτητα το θεσμικό έλλειμμα που παρουσιάζει η σύγχρονη ελληνική κοινωνία. Σύμφωνα με το θεώρημα του νομπελίστα οικονομολόγου Ronald Coase (Coase theory), οι θεσμοί αποτελούν «εργαλεία» για την οικονομική ανάπτυξη και την αύξηση της ευημερίας. Οι θεσμοί αυτοί μπορεί να είναι τυπικοί (formal institutions) και να έχουν τη μορφή των τεθειμένων κανόνων δικαίου ή άτυποι (informal), όπως είναι κυρίως οι κανόνες κοινωνικής συμπεριφοράς (social norms), οι οποίοι αποτελούν το απαραίτητο υπόβαθρο για να λειτουργήσουν οι τυπικοί θεσμοί.⁵⁶

Κατ' αρχήν στην Ελλάδα υπάρχει σοβαρό έλλειμμα αποτελεσματικών τυπικών θεσμών. Η παθογένεια της δημόσιας διοίκησης οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο υπάρχον απαρχαιωμένο και με πλήθος νόμων και διατάξεων νομοθετικό πλαίσιο. Η πολυνομία, σύμφωνα με τον Ισοκράτη, είναι δείγμα κακοδιοίκησης, ενώ κατά τον Πλάτωνα, διαφθείρει την πολιτεία. Οι «γκρίζες ζώνες» που δημιουργούνται ανάμεσα στην εγκληματικότητα και τη νομιμότητα, προσφέρουν ευκαιρίες για διάπραξη οικονομικών εγκλημάτων. Οι νομοθετικές διατάξεις είναι άλλοτε ελλιπείς ή αντιφατικές και άλλοτε πολύπλοκες ή ασαφείς, δυσκολεύοντας το έργο της

⁵⁶ Χατζής Α., "Το θεσμικό έλλειμμα", Φύλλα Ελευθερίας (Αθήνα: Forum για την Ελλάδα 2011), σελ. 133-140

διοίκησης. Τα νομοθετικά κενά και τα μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, δημιουργούν τις κατάλληλες συνθήκες για τη διάπραξη αξιόποινων πράξεων και αποτελούν την ασπίδα των οικονομικών εγκληματιών. Αλλά, ακόμα και στην περίπτωση που το θεσμικό πλαίσιο είναι επαρκές, οι στόχοι του δεν επιτυγχάνονται αυτόματα. Δεν έχει λοιπόν σημασία τι νόμους έχεις, πόσο πλήρεις είναι, ποια είναι η νομοτεχνική τους ποιότητα. Αυτό που μετράει είναι αν εφαρμόζονται και πώς εφαρμόζονται. Αυτό που πραγματικά ισχύει είναι το πραγματικό δίκαιο, το δίκαιο της πράξης.⁵⁷

Από την άλλη πλευρά, οι άτυποι θεσμοί, που αποτελούν τους κανόνες κοινωνικής συμπεριφοράς, δημιουργούν το απαραίτητο θεσμικό υπόστρωμα για να λειτουργήσει το δίκαιο.⁵⁸ Για τον Αριστοτέλη υπάρχει άρρηκτη σχέση μεταξύ ηθικής και πολιτικής, καθώς δε νοείται πολιτεία χωρίς ηθικά θεμέλια. Ολόκληρος ο δημόσιος τομέας πρέπει να διέπεται από ηθικές αρχές, προκειμένου οι φορείς του να λαμβάνουν ηθικές αποφάσεις, απαγκιστρωμένοι από οικονομικά και κάθε είδους προσωπικά συμφέροντα. Η έλλειψη ηθικών αρχών και αξιών, εναρμονισμένων με τους θεσμοθετημένους κανόνες της ελληνικής κοινωνίας, αποτελεί την πηγή της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς.

Έπειτα, το έντονα παρεμβατικό κράτος και ο διευρυμένος δημόσιος τομέας, ενισχύουν τη διαφθορά και αυξάνουν το κοινωνικό κόστος. Η μονοπωλιακή δομή του κράτους εντείνει τη συναλλακτική επαφή του κράτους με τον πολίτη, προσφέρει ευκαιρίες για παράνομη συμπεριφορά και καθιστά το κράτος ευάλωτο σε παρεμβάσεις μιας κατηγορίας πολιτών. Αναπτύσσεται με τον τρόπο αυτό το λεγόμενο πελατειακό σύστημα στις σχέσεις κράτους και κοινωνίας. Οι πολίτες, προκειμένου να προσπεράσουν

⁵⁷ Χατζής Α., "Το θεσμικό έλλειμμα", Φύλλα Ελευθερίας (Αθήνα: Forum για την Ελλάδα 2011), σελ. 133-140

⁵⁸ Χατζής Α., "Το θεσμικό έλλειμμα", Φύλλα Ελευθερίας (Αθήνα: Forum για την Ελλάδα 2011), σελ. 133-140

το κόστος αναμονής και ταλαιπωρίας της δημόσιας διοίκησης, δε διστάζουν να προσφύγουν σε αθέμιτα μέσα, με συνηθέστερο όλων το χρηματισμό των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι με τη σειρά τους εκμεταλλεύονται συχνά τη μονοπωλιακή τους δύναμη για προσωπικό τους όφελος.

Το θεωρητικό «υπόδειγμα εντολέα-εντολοδόχου» (principal – agent model) μπορεί να συμβάλλει στην ανάδειξη ορισμένων σημαντικών παραγόντων που προκαλούν τη διαφθορά. Το «υπόδειγμα εντολέα-εντολοδόχου», όπως αυτό εξειδικεύεται και διαμορφώνεται σε σύγχρονες επιστημονικές προσεγγίσεις της διαφθοράς, αποτελεί κλάδο των λεγόμενων «νέο-θεσμικών (neo-institutional) θεωρήσεων» και μπορεί να θεωρηθεί ως ένα από τα πλέον σύγχρονα «εργαλεία» επιστημονικής ανάλυσης του φαινομένου της «πολιτικής» και «γραφειοκρατικής διαφθοράς».⁵⁹

Σύμφωνα με το υπόδειγμα αυτό, ο εντολέας (principal) προσλαμβάνει τον εντολοδόχο (agent), προκειμένου ο τελευταίος να ενεργήσει κατά τα συμφέροντα του πρώτου, χωρίς ωστόσο να υπάρχει κοινή πληροφόρηση. Ούτε ο εντολοδόχος γνωρίζει ακριβώς τις προτιμήσεις του εντολέα, ούτε όμως κι ο εντολέας έχει πλήρη εικόνα για τις ικανότητες του εντολοδόχου. Δημιουργείται λοιπόν το πρόβλημα της ασύμμετρης πληροφόρησης (asymmetric information). Στην «πολιτική διαφθορά» το ρόλο του εντολέα (principal) έχει το εκλογικό σώμα και του εντολοδόχου (agent) ο εκλεγμένος ή διορισμένος πολιτικός, ενώ στη «γραφειοκρατική διαφθορά» εντολέας (principal) είναι ο εκλεγμένος ή διορισμένος πολιτικός και εντολοδόχος (agent) ο γραφειοκράτης.

Η διακριτική ευχέρεια που έχει ο εντολοδόχος κατά τη δράση του και η οποία απορρέει από την ασύμμετρη πληροφόρηση (asymmetric information), είναι εκείνη τελικά που τροφοδοτεί τη διαφθορά. Όταν ο εντολοδόχος γραφειοκράτης κάνει κατάχρηση της διακριτικής του

⁵⁹ Ηλίας Ι., "Η διαφθορά ως δίκτυο σχέσεων-συναλλαγών: η περίπτωση της εμπλοκής του δικηγόρου ως διαμεσολαβητή σε δίκτυα διαφθοράς", ΠοινΔικ 8-9/2006, σελ. 1024-1025

ευχέρειας θυσιάζοντας το δημόσιο συμφέρον για ιδιοτελείς σκοπούς, τότε προκαλεί τη «γραφειοκρατική διαφθορά», ενώ όταν ο εντολοδόχος πολιτικός χρησιμοποιεί με λανθασμένο τρόπο τη διακριτική του ευχέρεια, τότε δημιουργείται η «πολιτική διαφθορά».

Σε μια τέλεια αγορά, όπου οι οικονομικές συναλλαγές είναι συμβατικά κατοχυρωμένες και η πληροφόρηση είναι συμμετρική, δεν υπάρχουν κίνητρα για παράκαμψη των νόμων. Όμως στην πραγματική οικονομία, όπου η πληροφόρηση είναι ασύμμετρη και το κόστος για να την αποκτήσεις τεράστιο, το κίνητρο παραβίασης της νομοθεσίας είναι υπαρκτό. Προκύπτει συνεπώς ένα πολύ σοβαρό πρόβλημα. Ο εντολοδόχος, έχοντας συνήθως καλύτερη πληροφόρηση από τον εντολέα και κατ' επέκταση συγκριτικό πλεονέκτημα, παραβιάζει την εντολή που του έχει δοθεί προκειμένου να εξυπηρετήσει κατά κανόνα το δικό του συμφέρον. Ουσιαστικά, η ασύμμετρη πληροφόρηση (asymmetric information) είναι αυτή που δημιουργεί τον «ηθικό κίνδυνο» (moral hazard) να δράσουν οι εντολοδόχοι με γνώμονα το προσωπικό τους όφελος.

Ο Jain εκτιμά πως η ύπαρξη της διαφθοράς προϋποθέτει τη συνύπαρξη τριών παραγόντων: διακριτικής εξουσίας, προσόδων ή κερδών που είναι δυνατό να αντληθούν μέσω της διακριτικής εξουσίας και ενός νομοθετικού - δικαστικού μηχανισμού που χάρη σε αδυναμίες ή ιδιαιτερότητες παρέχει επαρκώς χαμηλές δυνατότητες εντοπισμού και καταδίκης.⁶⁰ Η διαφθορά λοιπόν δεν αποτελεί κατ' ανάγκη κατάχρηση της εξουσίας του εντολοδόχου, αλλά της διακριτικής του ευχέρειας. Η σε μικρό ή μεγάλο βαθμό διακριτική ευχέρεια των δημοσίων υπαλλήλων ή λειτουργών, ως φορέων δημόσιας εξουσίας, να παράσχουν στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους στους ιδιώτες μια υπηρεσία, να χορηγήσουν μια άδεια, να απονεύμουν ένα όφελος, να καταλογίσουν ή να απαλλάξουν από κάποιο βάρος, να κρίνουν θετικά ή αρνητικά κάποιο αίτημα, να αναθέσουν δημόσια

⁶⁰Μαγγανάς Α., 2005. Πηγή:
http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economyagor_100014_31/07/2005_152027

έργα, υπηρεσίες ή την προμήθεια αγαθών, καθιστούν αυτούς εξ' ορισμού στόχο διαφθοράς.⁶¹

Πολλές φορές το έγκλημα αποτελεί προϊόν μιας ανάλυσης κόστους – οφέλους. Σύμφωνα με την οικονομική ανάλυση του εγκλήματος την οποία ανέπτυξε ο Gary Becker⁶² και μπορούμε να εφαρμόσουμε σε κάθε είδους εγκληματική συμπεριφορά, κατά συνέπεια και στην περίπτωση των οικονομικών εγκλημάτων πολύ δε περισσότερο στη διαφθορά, όταν το πρόσωπο που πρόκειται να εμπλακεί σε ορισμένη παράτυπη συναλλαγή συγκρίνει τα οφέλη που θα αποκομίσει από τη νόμιμη συμπεριφορά του με εκείνα που θα προκύψουν από την παράνομη συμπεριφορά, τότε η διαφθορά θα αυξάνεται εφόσον τα πρώτα δεν μπορούν να εξασφαλίσουν την αξιοπρεπή του διαβίωση. Αυτό σημαίνει ότι ο υποψήφιος εγκληματίας, προτού εκτελέσει την εγκληματική του πράξη υπολογίζει το αναμενόμενο κόστος (expected cost) που θα έχει αυτή και το συγκρίνει με το αναμενόμενο όφελος (expected benefit). Εάν μέσα από την «ορθολογική» του ανάλυση διαπιστώσει ότι το καθαρό αναμενόμενο όφελος (net expected benefit) είναι αρκετά υψηλό ώστε το έγκλημα να αποτελεί την καλύτερη εναλλακτική επιλογή, τότε θα το διαπράξει.⁶³ Συμπερασματικά λοιπόν θα λέγαμε ότι όταν η πιθανότητα του οφέλους υπολογίζεται να είναι μεγαλύτερη από την πιθανότητα της σύλληψης και της τιμωρίας, τότε καλλιεργείται το έδαφος για την ανάπτυξη της διαφθοράς και την τέλεση οικονομικών εγκλημάτων.

Βασιζόμενοι στην οικονομική αυτή ανάλυση διαπιστώνουμε ότι το ελαστικό ή ανύπαρκτο σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και η χαλαρότητα των παρεπόμενων ποινών μειώνουν την πιθανότητα σύλληψης

⁶¹ Αργυροηλιόπουλος Η., "Δημόσια και ιδιωτική διαφθορά στις αρχές του 21^{ου} αιώνα", ΠοινΔικ 6/2001, σελ. 664

⁶² Becker G. S., "Crime and punishment: an economic approach", The journal of political economy, Vol. 76, No 2, 1968

⁶³ Χατζής Α., "Τα οικονομικά του εγκλήματος".
Πηγή: <http://old.phs.uoa.gr/~ahatzis/Notes6.pdf>

και εντείνουν τη διαφθορά. Εκεί όπου υστερεί ο έλεγχος, ακριβώς εκεί ανθεί η διαφθορά. Η απουσία δημοσίων κανονιστικών υπηρεσιών, η ανεπαρκής λειτουργία των διαδικασιών επιθεώρησης, η ανεπάρκεια του εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης που συχνά οδηγεί στον παραμερισμό του πειθαρχικού ελέγχου, οι αοριστίες και οι επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου, η ύπαρξη γραφειοκρατικών εμποδίων και οι χαμηλής ποιότητας ελεγκτικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί είναι παράγοντες που λειτουργούν υπέρ της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.

Ένας από τους σημαντικότερους θεσμούς της κοινωνίας είναι αναμφίβολα η δικαιοσύνη, η οποία αποτελεί τον εγγυητή για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη. Ωστόσο σήμερα, πολλοί είναι εκείνοι που θεωρούν ότι η δικαιοσύνη ή καλύτερα η «κακή» δικαιοσύνη αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες του διεφθαρμένου κράτους. Οι εξαιρετικά αργοί ρυθμοί απόδοσης της δικαιοσύνης που αγγίζουν τα όρια της ατιμωρησίας και πολλές φορές δημιουργούν μια κουλτούρα ανοχής απέναντι στη διαφθορά, καθώς επίσης και οι υποθέσεις που λιμνάζουν ξεχασμένες για χρόνια με τους επίορκους υπαλλήλους να παραμένουν ατιμώρητοι, όχι μόνο ενθαρρύνουν φαινόμενα διαφθοράς, αλλά πολύ περισσότερο οδηγούν στην απαξίωση του θεσμού της δικαιοσύνης και σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να δημιουργήσουν αίσθημα ασφάλειας στους πολίτες.

Η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και η εν πολλοίς ανεπάρκεια των δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα όπου πολλοί διαφεύγουν δια της μεθοδευμένης παραγραφής των αδικημάτων, όπως επίσης και η διακριτική μεταχείριση των οικονομικά και πολιτικά ισχυρών που απαλλάσσονται με την έκδοση βουλευμάτων και μάλιστα για έλλειψη προθέσεως αντί της επ' ακροατηρίω διαδικασίας και τέλος η σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων

υπαλλήλων, που δημιουργεί στους παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας,⁶⁴ αποτελούν ευνοϊκούς παράγοντες για τη διάδοση της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς.

Η πεποίθηση της ατιμωρησίας αποτελεί έναν από τους σοβαρότερους παράγοντες που ενισχύουν την ανάπτυξη αυτών των φαινομένων. Οι δράστες των οικονομικών εγκλημάτων είναι συνήθως άτομα με πολιτική και οικονομική ισχύ, τα οποία κατέχουν ανώτερα αξιώματα. Η εξουσία την οποία απολαμβάνουν τους δίνει πολλές ευκαιρίες για τέλεση αξιόποινων πράξεων. Η αίσθηση της δύναμης που απορρέει από την εξουσία, δημιουργεί την πεποίθηση ότι οι πράξεις τους δεν θα αποκαλυφθούν ποτέ ή ακόμα κι αν αποκαλυφθούν δεν θα τιμωρηθούν. Σε ένα ανομικό πλαίσιο «όπου όλα επιτρέπονται» η διαφθορά από παράβαση (transgression) μετατρέπεται σε συναλλαγή (transaction).⁶⁵ Δυστυχώς όμως, αυτή η διαχρονική ατιμωρησία έχει στρεβλώσει κάθε έννοια δικαίου, μετατρέποντας την παραβατικότητα σε δικαίωμα.

Πολλοί διατείνονταν ότι η αυστηροποίηση του συστήματος απονομής της δικαιοσύνης θα μπορούσε να σταθεί εμπόδιο στο οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά. Το αποτέλεσμα όμως αυτού του νομοθετικού ακτιβισμού και της κυρωτικής υπερβολής υπήρξε δυστυχώς απογοητευτικό, καθώς δημιουργήθηκε ένα ποινικό δίκαιο με προβλήματα ορθολογικής συνοχής και με σημαντικές δικαιοπολιτικές αντιφάσεις, ένα ποινικό δίκαιο που φαίνεται να υπηρετεί τον πολιτικό εντυπωσιασμό, συντηρώντας παράλληλα την υποκρισία της κοινωνίας, που, ενώ ενοχλείται από τη διαφθορά, εξακολουθεί να βασίζει τις σχέσεις της στο συμφέρον και στην πελατειακή λογική.⁶⁶ Στην πραγματικότητα, η αυξημένη τιμωρητικότητα

⁶⁴ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια Έκθεση 2012, Αθήνα, Ιούλιος 2013, σελ. 7

⁶⁵ Πανούσης Γ., "Περί διαφθοράς", Αστυνομική ανασκόπηση, Ιαν-Φεβρ 2007, τεύχος 241, σελ. 23

⁶⁶ Μπιτζιλέκης Ν., "Η σύγχρονη διαμόρφωση των εγκλημάτων δωροδοκίας κατά τον Ποινικό Κώδικα", ΠοινΧρ 2013, σελ. 321

ενήργησε αποτρεπτικά μόνο για τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα, καθώς οι ισχυρές ανώτερες κοινωνικές τάξεις δε δυσκολεύτηκαν στην εύρεση μεθόδων προκείμενου να παρακάμψουν το νόμο.

Επίσης, ο τρόπος οργάνωσης της διοικητικής δομής της χώρας αποτελεί μια από τις βασικότερες αιτίες της διαφθοράς. Η γραφειοκρατία, η οποία είναι διάχυτη στους περισσότερους τομείς της δημόσιας διοίκησης, έχει μετατρέψει την τελευταία από όργανο εξυπηρέτησης του συλλογικού συμφέροντος, σε έναν δυσλειτουργικό μηχανισμό που στόχο έχει την εξυπηρέτηση ιδιοτελών σκοπών. Η διαχείριση του δημοσίου χρήματος γίνεται από πολλαπλούς χειριστές – υπαλλήλους, μέσα σε γραφειοκρατικές δομές που δημιουργούν ένα πολυδαίδαλο κανονιστικό περιβάλλον που επιτρέπει μεθοδεύσεις, ληλασίες και συγκαλύψεις.⁶⁷ Ο ισχυρός γραφειοκρατικός μηχανισμός υποθάλλει τη διαφθορά και ενισχύει την οικονομική εγκληματικότητα, καθώς είναι αυτός που εντείνει τις χρονοβόρες και περίπλοκες διαδικασίες και καλλιεργεί το έδαφος για την ανάπτυξη των πελατειακών σχέσεων.

Η κακή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και η αναποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών στο δημόσιο τομέα, τροφοδοτούν το οικονομικό έγκλημα. Έλλειψη υλικοτεχνικής υποδομής, μεγάλες ελλείψεις προσωπικού για τη διενέργεια φορολογικών ελέγχων και για την είσπραξη ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το Δημόσιο, σύγχυση αρμοδιοτήτων, χαλαροί ή ανεπαρκείς έλεγχοι, μη αξιοκρατικό σύστημα προσλήψεων, μη αποτελεσματική λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών αφήνουν ανοιχτό το παράθυρο στους επίδοξους παραβάτες.

Καθοριστικός για την ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης, διαφθοράς και αδιαφάνειας είναι και ο ρόλος του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει τον κρατικό μηχανισμό. Από τη μια πλευρά η πρακτική

⁶⁷ Παύλου Σ., "Η «δημόσια περιουσία» ως προνομιακός στόχος του οικονομικού εγκλήματος: καθορισμός του (εννοιολογικού) εύρους της και (ανάγκη;) διακρίνουσας προστασίας της", ΠοινΧρ 2011, σελ. 413

στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης από άτομα με ανεπαρκή εκπαίδευση, ελλιπή προσόντα, χωρίς ηθικό υπόβαθρο και χωρίς ενδιαφέρον για την εκτέλεση των υπαλληλικών τους καθηκόντων, καθώς και η μη αξιοκρατική, αλλά με πλάγια μέσα επιλογή του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και από την άλλη πλευρά η ανισομέρεια στην κατανομή του προσωπικού, οι επάλληλες αρμοδιότητες και η επιλογή των διευθυντικών στελεχών με κριτήρια πολιτικά και κομματικά ως απόρροια της έλλειψης αξιοκρατίας, αποτελούν παράγοντες που συμβάλλουν στη διάδοση των παραβατικών συμπεριφορών.

Ορισμένοι μελετητές θεωρούν ότι τα χαμηλά επίπεδα μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων αποτελούν μια ακόμα βασική πηγή του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Οι χαμηλοί μισθοί, σε συνάρτηση πάντα με την έλλειψη ηθικών αξιών, ευσυνειδησίας και υψηλής αίσθησης ευθύνης, μειώνουν την αποδοτικότητα των δημοσίων υπαλλήλων και τους καθιστούν ιδιαίτερα ευάλωτους στον χρηματισμό.

Τέλος, το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά πηγάζουν σε μεγάλο βαθμό από την αποδοχή και την ανοχή με την οποία αντιμετωπίζουν οι πολίτες τα φαινόμενα αυτά, σε σημείο που να θεωρούνται βασικά δομικά στοιχεία της λειτουργίας, όχι μόνο της οικονομίας, αλλά και της κοινωνίας γενικότερα. Οι πολίτες είναι αυτοί που δημιουργούν, αποδέχονται και συντηρούν το χρηματισμό, τις πελατειακές σχέσεις και τη δωροδοκία είτε γιατί δεν αντιλαμβάνονται το μέγεθος της διάβρωσης που συντελείται είτε γιατί επωφελούνται από το διεφθαρμένο περιβάλλον στο οποίο ζουν. Δεν υπάρχει δυστυχώς κοινωνική αποδοκιμασία των φαινομένων αυτών, καθώς οι πολίτες έχουν πλέον συμβιβαστεί με την ιδέα ότι το σύστημα είναι διεφθαρμένο.

4.2 Οι συνέπειες της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς

Το οικονομικό έγκλημα που διαπράττεται σε βάρος του Δημοσίου και η διαφθορά στο δημόσιο τομέα, ως πολυσύνθετα και διαβρωτικά φαινόμενα, ασκούν επιρροή σε όλα τα επίπεδα της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής προκαλώντας ποικίλες στρεβλώσεις. Το φαινόμενο της διαφθοράς είναι τόσο γενικευμένο, ώστε δε θα ήταν υπερβολή να μιλά κανείς σήμερα για «θεσμοποίηση»⁶⁸ της διαφθοράς.

4.2.1 Πολιτικές και κοινωνικές επιπτώσεις

Η οικονομική εγκληματικότητα και η διαφθορά στο δημόσιο τομέα, κλυδωνίζουν τα θεμέλια της δημοκρατίας, απειλούν τη χρηστή διακυβέρνηση, αποδυναμώνουν τους κρατικούς θεσμούς, δημιουργούν πολιτική αστάθεια και υπονομεύουν βασικές αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος, όπως την αρχή του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους, που αποτελούν τους εγγυητές των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων των πολιτών. Δυστυχώς, σε πολιτικό επίπεδο η διαφθορά εμφανίζεται ως αναπόσπαστο κομμάτι της λειτουργίας του κράτους.

Πέρα από τα οικονομικά ελλείμματα που παράγουν τα δύο αυτά φαινόμενα, δημιουργούν και σοβαρότατα ελλείμματα στην αξιοπιστία. Συγκεκριμένα, στα πλαίσια των θεσμών, το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά αποτελούν φαινόμενα ιδιαίτερης ηθικοκοινωνικής απαξίας, αλλά και δομικά προβλήματα για τη λειτουργία της δημοκρατίας και του σύγχρονου κράτους δικαίου. Η εκτεταμένη διαφθορά και η έλλειψη διαφάνειας εντείνει τη δυσπιστία των πολιτών στους δημοσίους οργανισμούς, φαλκιδεύοντας το κράτος δικαίου. Η έλλειψη εμπιστοσύνης

⁶⁸ Κουτσούκης Κ., "Διαφθορά, σκάνδαλα και σκανδαλολογία στα τέλη του αιώνα: Μία συνοπτική θεώρηση", ΠοινΔικ 1/2000, σελ. 61

των πολιτών απέναντι στο κράτος και στους θεσμούς οδηγεί στην απονομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος, θέτοντας πραγματικά σε κίνδυνο την ίδια τη δημοκρατία. Ενώ λοιπόν το οικονομικό κόστος της διαφθοράς συχνά μετακυλύεται στις πλάτες του νομοταγούς πολίτη, το πολιτικό κόστος το χρεώνονται οι πολιτικοί θεσμοί.⁶⁹

Η διαφθορά είναι αυτή που υπονομεύει την ποιότητα των συστημάτων διακυβέρνησης και των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών και δημιουργεί διάχυτη κρατική δυσλειτουργία και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα που επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, οι κυβερνήσεις υποκύπτουν στην ανάπτυξη εξωθεσμικών κέντρων εξουσίας που αποτελούν τη μεγαλύτερη απειλή για το δημοκρατικό πολίτευμα.

Σε κοινωνικό επίπεδο, η διαφθορά καθρεφτίζει τη σύγκρουση αξιών (clash of values). Η εμπορευματοποίηση των αξιών κατισχύει των νόμων και των κανόνων και διαβρώνει την κοινωνία και την πολιτεία. Αυτή είναι η διαφθορά, μια στρέβλωση των αξιών, όπου δημόσιοι λειτουργοί και πολίτες αποκτούν μια ιδιόρρυθμη «συνείδηση δικαίου».⁷⁰ Αξίες όπως η δικαιοσύνη, η ελευθερία, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων γίνονται θυσία στο βωμό του κέρδους λόγω έλλειψης ηθικών ενδοιασμών. Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά θέτουν σε κίνδυνο τις ηθικές βάσεις της κοινωνίας, ενώ οι άνθρωποι απορρίπτουν τους ηθικούς κανόνες συμπεριφοράς προκειμένου να εξυπηρετήσουν το προσωπικό τους συμφέρον.

Επίσης, το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά εντείνουν τις κοινωνικές ανισότητες, βλάπτοντας κυρίως τις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Οι πολίτες στερούνται ισότιμων ευκαιριών πρόσβασης στην εκπαίδευση, στην υγεία, στη δικαιοσύνη, στην απασχόληση. Η ισότητα και

⁶⁹ Κουτσούκης Κ., "Παθολογία της πολιτικής. Όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος", εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1998, σελ. 50

⁷⁰ Πανούσης Γ., "Διαφθορά – Διαπλοκή και Πολιτική Μηχανή", ΠοινΔικ 8-9/2006, σελ. 1016-1017

η αξιοκρατία δεν είναι δυνατόν να επιβιώσουν μέσα σε ένα περιβάλλον, όπου η αδικία και η ανισότητα στην παροχή υπηρεσιών απέναντι στους πολίτες διαβρώνει τη θεσμική ικανότητα της εκάστοτε κυβέρνησης.

Επιπλέον, οι κοινωνικές ανισότητες ως απόρροια της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς, καλλιεργούν το έδαφος για την ανάπτυξη του οργανωμένου εγκλήματος, της βίας και της τρομοκρατίας, φαινόμενα που προσβάλλουν τα δικαιώματα του ανθρώπου και τα έννομα αγαθά της κοινωνίας και είναι ικανά να ανατρέψουν την κοινωνική συνοχή.

Οι σοβαρές επιπτώσεις του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς δεν αφήνουν ανεπηρέαστο το φυσικό περιβάλλον. Τα φαινόμενα αυτά υπονομεύουν τη βιώσιμη ανάπτυξη του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων. Κυρίως η διαφθορά ευθύνεται σε μεγάλο βαθμό για την υποβάθμιση του περιβάλλοντος που συντελείται μέσα από την κατάφορη παραβίαση των περιβαλλοντικών κανόνων και τη μη ορθή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Οι κρατικοί φορείς, με τις πολιτικές που ακολουθούν, όπως ανοχή στις καταπατήσεις δασικών εκτάσεων, ρύπανση από βιομηχανικά απόβλητα, παράνομες οικοπεδοποιήσεις, θυσιάζουν τα δημόσια αγαθά προκειμένου να εξυπηρετήσουν τα κομματικά, οικονομικά και προσωπικά τους συμφέροντα.

4.2.2 Οικονομικές επιπτώσεις

Το διεφθαρμένο κοινωνικοπολιτικό περιβάλλον μέσα στο οποίο αναπτύσσεται και εξελίσσεται συνεχώς το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά, είναι αυτονόητο ότι επηρεάζει αρνητικά και την πορεία της οικονομίας.

Η ανταγωνιστικότητα και η αύξηση της παραγωγικότητας μιας οικονομίας προσδιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το ρυθμό ανάπτυξης των επενδύσεων. Πώς μπορεί λοιπόν να επιτευχθεί η οικονομική ανάπτυξη όταν

το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά γίνονται τροχοπέδη για τις επενδύσεις;

Όπως αναφέρουν οι James Williams και Margaret Beare σε μια ειδική τους μελέτη, «η διαφθορά είναι προβληματική στην έκταση που αντιπροσωπεύει μια πηγή οικονομικού κινδύνου και αβεβαιότητας για την ξένη επενδυτική δραστηριότητα και από την άποψη αυτή βρίσκεται σε κατάφωρη αντίθεση προς τις απαιτήσεις της αγοράς για σταθερότητα, ασφάλεια και προβλεψιμότητα».⁷¹ Για τις ξένες επενδύσεις, η γενικευμένη διαφθορά αποτελεί μείζον αναπτυξιακό πρόβλημα από τη στιγμή που αυξάνει το συνολικό κόστος συναλλαγών (transaction cost), κόστος σε χρήμα, σε χρόνο, σε επιχειρηματικό κίνδυνο. Για τον ξένο επενδυτή, αυτό το κόστος είναι συχνά απαγορευτικό, διότι ο «υγιής» επιχειρηματίας δεν μπορεί και δεν θέλει να συμμετάσχει σε ένα παιχνίδι ανταγωνισμού με νοθευμένους όρους, όπου επικρατεί όχι ο πιο αποδοτικός, αλλά ο πιο επιτήδειος σε παίγνια διαπλοκής και διαφθοράς. Γι' αυτό και δεν πραγματοποιούνται παρά ελάχιστες ξένες επενδύσεις σε χώρες με υψηλό δείκτη διαφθοράς.⁷²

Κάτω από αυτές τις συνθήκες και εξαιτίας των γραφειοκρατικών εμποδίων και της ρευστότητας του φορολογικού καθεστώτος, καθίστανται ελάχιστα ελκυστικές και οι εγχώριες επενδύσεις. Η γραφειοκρατία με την οποία θα έρθει αντιμέτωπος ο υποψήφιος επενδυτής σε συνδυασμό με την ενδεχόμενη δωροδοκία που αποτελεί πρόσθετο κόστος για τις επιχειρήσεις, δρουν ως αποτρεπτικοί παράγοντες για την επένδυση. Το κλίμα αβεβαιότητας που δημιουργούν τα φαινόμενα διαφθοράς στους επενδυτές, μειώνει τα κίνητρα για νέες επενδύσεις, με αποτέλεσμα οι επενδυτές να προτιμούν να απέχουν από την ανάληψη κινδύνων. Είναι άλλωστε συνήθης

⁷¹ Δημόπουλος Χ., "Η παγκοσμιοποίηση του εγκλήματος", εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2003, σελ. 209

⁷² Δημητράκος Δ., "Η πανδημία της διαφθοράς", 2008.
Πηγή: <http://ratiovincit.com/2008/09/>

πρακτική, άτομα που διαχειρίζονται επενδυτικά προγράμματα να προκρίνουν έργα χαμηλής ποιότητας, με υψηλό κόστος συντήρησης, που δίνουν ωστόσο ευκαιρίες για παράνομο πλουτισμό.

Σχετικά με τις επενδύσεις στο σύνολό τους αξίζει να σημειωθεί ότι υπάρχουν εμπειρικές έρευνες οι οποίες υποστηρίζουν πως, παρόλο που τα υψηλά επίπεδα διαφθοράς αποθαρρύνουν την επενδυτική δραστηριότητα, όσο πιο προβλέψιμη είναι η αναμενόμενη διαφθορά, τόσο ελαχιστοποιείται η αρνητική της επίδραση, καθώς το επενδυτικό περιβάλλον εμφανίζεται πιο σταθερό όσον αφορά τις συνθήκες και τις προοπτικές του.⁷³

Επιπρόσθετα, η διαφθορά συνεπάγεται ανορθολογική διαχείριση των δημοσίων δαπανών, η οποία αποδυναμώνει την υποχρέωση του κράτους να αξιοποιεί τους διαθέσιμους πόρους. Εκείνο που παρατηρείται έντονα είναι ότι προκρίνονται έργα με γνώμονα όχι την ποιότητα, την αποδοτικότητα, τη χρησιμότητα, την καινοτομία και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, αλλά το οικονομικό όφελος μιας ομάδας συμφερόντων. Έτσι, ενώ οι δαπάνες που αφορούν τομείς όπως η υγεία, η παιδεία και η δικαιοσύνη παρουσιάζουν αισθητή μείωση, αντίθετα παρατηρείται αύξηση στις δαπάνες σε τομείς από τους οποίους μπορούν να προκύψουν παράνομα ωφέληματα με μεγαλύτερη ευκολία. Πρόκειται για αναμφισβήτητη διασπάθιση δημοσίου χρήματος που ατονεί τη συνείδηση των φορολογουμένων.

Μια ακόμα αρνητική επίπτωση των φαινομένων του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς είναι η αύξηση της εισοδηματικής ανισότητας και της φτώχειας που θέτουν σε κίνδυνο τη δίκαιη κατανομή του φορολογικού βάρους, με αποτέλεσμα να προκαλούνται μεγάλες στρεβλώσεις στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Το κράτος αναγκάζεται να προβεί στην αύξηση των φόρων και των συντελεστών τους προκειμένου

⁷³ Λαμπροπούλου Μ., "Η οικονομική ανάλυση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα", Διοικητική Ενημέρωση, σελ. 14 επ.

να συγκεντρώσει τους πόρους που στερήθηκε εξαιτίας της φοροδιαφυγής μιας μερίδας της κοινωνίας. Αναπόφευκτα λοιπόν, η φοροδιαφυγή ενός μέρους του κοινωνικού συνόλου, μετακυλύει το κόστος των μη εισπραχθέντων φόρων στους υπόλοιπους φορολογούμενους, αποδυναμώνοντας κυρίως τις ασθενέστερες εισοδηματικές τάξεις. Πέρα από αυτό όμως, η φοροδιαφυγή δημιουργεί και υψηλό κόστος συναλλαγών (transaction cost) για την πολιτεία, η οποία αναγκάζεται να λάβει επιπρόσθετα μέτρα για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας των απαραίτητων για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής ελεγκτικών μηχανισμών. Συνεπώς, μειώνονται τα δημόσια έσοδα, αυξάνεται το δημόσιο έλλειμμα και τελικά επιβαρύνεται το δημόσιο χρέος.

Η συρρίκνωση των δημοσίων εσόδων οδηγεί με τη σειρά της στον περιορισμό των δημοσίων έργων, στην καθήλωση της οικονομίας σε χαμηλά επίπεδα παραγωγής, στην παροχή χαμηλής ποιότητας δημοσίων αγαθών, στην επιβολή μεγαλύτερων έμμεσων φόρων και τελικά στην υπονόμηση της οικονομικής ανάπτυξης.

Έπειτα, οι χώρες με εκτεταμένη διαφθορά εμφανίζουν υψηλό ρυθμό πληθωρισμού. Η ύπαρξη διαφθοράς σημαίνει θεωρητικά ότι οι συναλλαγές γίνονται με υψηλότερο κόστος από αυτό που πραγματικά καταγράφεται, συνεπώς οι τιμές διαμορφώνονται σε υψηλότερα πραγματικά επίπεδα. Προφανώς, ορισμένες συναλλαγές γίνονται σε χαμηλότερες τιμές από αυτές της αγοράς, αλλά γενικά εκτιμάται ότι η διαφθορά τείνει να αυξάνει το γενικό επίπεδο των τιμών σε μια οικονομία.⁷⁴

Επιπρόσθετα, το οικονομικό έγκλημα και οι διεφθαρμένες συμπεριφορές υπονομεύουν τον υγιή ανταγωνισμό και δημιουργούν σημαντικές στρεβλώσεις στην οικονομία, καθώς τα μεγάλα συμφέροντα δρουν ανενόχλητα κατά παράβαση των κειμένων διατάξεων και εντός των

⁷⁴ Λαμπροπούλου Μ., "Η οικονομική ανάλυση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα", Διοικητική Ενημέρωση, σελ. 19

κατά παραγγελία νομοθετικών, ευνοϊκών γι' αυτά, ρυθμίσεων. Έτσι, καταργείται κάθε έννοια και δυνατότητα ισότητας ευκαιριών για τους πολίτες, καθώς επίσης νοθεύεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η ανάπτυξη της οικονομίας.⁷⁵ Κυρίως στον πολύπαθο τομέα των δημοσίων προμηθειών, οι μετέχοντες σε πράξεις διαφθοράς αποκτούν αθέμιτα πλεονεκτήματα σε βάρος των ανταγωνιστών τους και τελικά σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος.

Θα μπορούσε άραγε κανείς να φανταστεί ότι η διαφθορά που περιγράφεται με τα πιο μελανά χρώματα, δύναται να αποτελέσει μοχλό ανάπτυξης της οικονομίας; Κι όμως, παρά το γεγονός ότι η πλειοψηφία των σχετικών μελετών συγκλίνει στην άποψη ότι η διαφθορά έχει αρνητικό αντίκτυπο για την οικονομία και την οικονομική ζωή, ωστόσο υπάρχει και η αντίθετη άποψη. Ορισμένοι οικονομολόγοι υποστηρίζουν ότι η διαφθορά, σε κάποιες περιπτώσεις, μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματική και να συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη.

Προς αυτή την κατεύθυνση λοιπόν, οι Leff (1964)⁷⁶ και Huntington (1968)⁷⁷ διατείνονται ότι η διαφθορά μπορεί να είναι αποτελεσματική διότι αφαιρεί τις δυσκαμψίες που δημιουργεί μια κυβερνητική πολιτική, οι οποίες εμποδίζουν τις επενδύσεις και γενικότερα την οικονομική ανάπτυξη. Αυτό το σκεπτικό έχει συχνά χρησιμοποιηθεί για να αιτιολογήσει τους γοργούς ρυθμούς ανάπτυξης σε χώρες με υψηλά επίπεδα διαφθοράς. Οι δυσκαμψίες στις οποίες αναφέρονται οι δύο συγγραφείς αφορούν όλα όσα έχουν ήδη αναλυτικά παρουσιαστεί παραπάνω, όπως για παράδειγμα τη γραφειοκρατία και το ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο.

⁷⁵ «Διαφάνεια», Εθνικό σχέδιο κατά της διαφθοράς, Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Ιανουάριος 2013, σελ. 12

⁷⁶ Tanzi V., "Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures", IMF Working Paper, 1998, and Leff N., "Economic Development through bureaucratic corruption", American Behavioral Scientist, 1964, pp.8-14

⁷⁷ Huntington S., "Political order in changing societies" New Haven: Yale University Press, 1968, and Tanzi V., "Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures", IMF Working Paper, 1998

Επίσης, σύμφωνα με άλλους οικονομολόγους, οικονομική ωφέλεια μπορεί να προκύψει και μέσα από τη δωροδοκία. Για τους Tullock (1996),⁷⁸ Becker και Stigler (1974),⁷⁹ οι δωροδοκίες, οι οποίες αποτελούν ειδικότερη έκφανση της διαφθοράς, μπορούν να βοηθήσουν την κυβέρνηση μιας χώρας στο να διατηρήσει σε χαμηλά επίπεδα την οικονομική της επιβάρυνση δεδομένου ότι αυτές συμπληρώνουν τα χαμηλά εισοδήματα των πολιτών, συμβάλλοντας τελικά στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Τέλος, η διαφθορά μπορεί να γίνει το απαραίτητο «εργαλείο» για την παράκαμψη των χρονοβόρων διαδικασιών. Οι χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα με τα οποία έρχεται αντιμέτωπος ο πολίτης στην καθημερινή του συναναστροφή με τη διοίκηση. Ο Lui (1985)⁸⁰ υποστηρίζει ότι εκείνοι που πιστεύουν ότι ο χρόνος είναι ένα πολύτιμο αγαθό, μπορούν, καταφεύγοντας στη λύση της δωροδοκίας, να εξοικονομήσουν χρόνο ώστε να αποκτήσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα απέναντι σε εκείνους που ακολουθούν κατά γράμμα τις διαδικασίες. Με βάση αυτή την άποψη, η ύπαρξη της διαφθοράς είναι αποτελεσματική, καθώς επιτρέπει στους πολίτες να παρακάμπτουν τα γραφειοκρατικά εμπόδια και τον δυσλειτουργικό κρατικό μηχανισμό.

⁷⁸ Tullock G., "Corruption Theory and Practice", Contemporary Economic Policy, Vol. XIV, July 1996, pp 6-13, and Tanzi V., "Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures", IMF Working Paper, 1998

⁷⁹ Becker G., Stigler G., "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation for Employees", Journal of Legal Studies, Jan 1974, pp. 1-18, and Tanzi V., "Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures", IMF Working Paper, 1998

⁸⁰ Lui F., "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", Journal of Political Economy, August 1985, pp. 760-781, and Tanzi V., "Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures", IMF Working Paper, 1998

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

5.1 Τρόποι αντιμετώπισης του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς

Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά έχουν καταστεί σοβαρή απειλή για το πολιτικό σύστημα και την κοινωνία, καθώς αντίκεινται στο δημόσιο συμφέρον και δημιουργούν ρωγμές στη λειτουργία του πολιτεύματος. Από μια αξιακή οπτική, η πάταξη του οικονομικού εγκλήματος αποσκοπεί στην ενίσχυση της δικαιοσύνης. Τα οικονομικά εγκλήματα πλήττουν τη δικαιοσύνη (fairness), η οποία πρέπει κατά την κρατούσα στοιχειώδη κοινωνική αντίληψη να διέπει την κατανομή του πλούτου και την απόκτηση της οικονομικής άνεσης.⁸¹ Το άμεσο και παράπλευρο κόστος των οικονομικών εγκλημάτων και της διαφθοράς, καθιστά επιβεβλημένη τη λήψη κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπισή τους.

Ο πόλεμος ενάντια στο οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά, ως εκ της φύσεώς του, είναι μακρύς, δύσκολος και επίμονος και αντιμετωπίζει πλείστα εμπόδια, όπως κρατική κάλυψη και απροθυμία των αρμοδίων οργάνων για αποτελεσματική δράση, παρά τις όποιες νομικές επιταγές, ή και ανυπαρξία επαρκούς τεχνογνωσίας για την παρεμπόδιση μεθοδεύσεων που υποκρύπτουν διαφθορά.⁸² Η δυσκολία αυτής της μάχης υπαγορεύει την ανάγκη συσπείρωσης όλων των υγιών δυνάμεων της κοινωνίας εναντίον των δύο αυτών φαινομένων. Για την αποτελεσματική λοιπόν αντιμετώπισή τους απαιτείται κινητοποίηση των πολιτών και ισχυρή πολιτική βούληση με

⁸¹ Λάζος Γ., "Το οικονομικό έγκλημα στη σύγχρονη Ελλάδα. «Σκληρά» δεδομένα και βασικές συντεταγμένες", ΠοινΔικ 6/2000, σελ. 655

⁸² Ρακιντζής Λ., "Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και η προστασία του περιβάλλοντος", Εισήγηση στην ημερίδα του συλλόγου προστασίας περιβάλλοντος Αττικής «Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ», 2008.

Πηγή: http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/62/OmiliaGEDDPerivallon01.pdf

στόχο τη διαμόρφωση ενός εθνικού στρατηγικού σχεδίου που θα βασίζεται σε δύο άξονες, την πρόληψη και την καταστολή.

Η καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς είναι κυρίως θέμα νοοτροπίας, παιδείας και ηθικών αξιών. Ο πολίτης, είτε αποτελεί όργανο του κρατικού μηχανισμού είτε αποδέκτη των υπηρεσιών αυτού, στην προσπάθειά του να εξυπηρετήσει τα προσωπικά του συμφέροντα λειτουργεί σε σχέση αντιπαλότητας ως προς το κράτος. Η σχέση αυτή τροφοδοτείται από την πλημμελή εκπαίδευση, η οποία με τη σειρά της συντελεί στη διαμόρφωση αμφίβολης ποιότητας προτύπων ηθικής που οδηγούν στην παθογένεια της διαφθοράς.⁸³

Ο επανακαθορισμός και εξορθολογισμός της σχέσης κράτους και πολίτη θα προκύψει κυρίως μέσω της συμβολής της παιδείας. Για την αποτροπή εμφάνισης διεφθαρμένων συμπεριφορών επιβάλλεται η σωστή διαπαιδαγώγηση των νέων ανθρώπων αρχικά από την οικογένεια και στη συνέχεια από το σχολείο και την κοινωνία, που θα θέσει τις βάσεις για τη διάπλαση υπεύθυνων και ευσυνείδητων πολιτών. Η κοινωνία έχει ανάγκη από πολίτες ενεργούς, με ισχυρή την αίσθηση της ευθύνης. Πρέπει να γίνει βίωμα στον κάθε πολίτη ότι στόχος δεν είναι η εξυπηρέτηση του ατομικού συμφέροντος, αλλά η ευημερία του κοινωνικού συνόλου. Οι πολίτες οφείλουν να αποδοκιμάζουν τα φαινόμενα διαφθοράς και να προσδίδουν σε αυτά την προσήκουσα κοινωνική απαξία. Κράτος και πολίτης πρέπει να έχουν σχέση συνεργασίας και όχι αντιπαλότητας.

Έπειτα, η εμπειρία έχει διδάξει ότι η έμπρακτη πολιτική βούληση μπορεί να απαλλάξει και τα πιο διεφθαρμένα περιβάλλοντα από ανάλογα φαινόμενα και να ενισχύσει το αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών προς το πολιτικό σύστημα και τους θεσμούς. Η πολιτική βούληση πρέπει να είναι ξεκάθαρη και αποφασιστική. Υπάρχει ανάγκη από εμπνευσμένους ηγέτες

⁸³ Θεοχάρης Σ., 2011. Πηγή: <http://www.epistimonikomarketing.gr/etairiki-ithiki-kai-diafthora-sto-dimosio/>

που θα δεσμευθούν για μάχη κατά της διαφθοράς χωρίς εξαιρέσεις και σκοπιμότητες και θα επιδείξουν μηδενική ανοχή στις πελατειακές σχέσεις που οδηγούν στην αποσάθρωση των κοινωνικών δομών.

Όσον αφορά στο σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, παρατηρείται έντονα μια πολυδιάσπαση των υπαρχόντων ελεγκτικών μηχανισμών, με αρμοδιότητες που συχνά αλληλεπικαλύπτονται και τελικά δεν αποδίδουν κανένα ουσιαστικό αποτέλεσμα. Κάτω από αυτές τις συνθήκες δεν είναι δυνατή η εφαρμογή ενιαίων πρακτικών, ούτε μπορεί να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των φορέων καταπολέμησης του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς. Απαιτείται λοιπόν ουσιαστική επαναξιολόγηση των υπαρχόντων συστημάτων ελέγχου και επιλογή ενός ισχυρού, ενιαίου ελεγκτικού οργάνου, στελεχωμένου με εξειδικευμένο προσωπικό και με αποκλειστική αρμοδιότητα την εποπτεία και τον αποτελεσματικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης. Στόχος του ελεγκτικού αυτού φορέα πρέπει να αποτελεί η μείωση της γραφειοκρατίας, η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το όργανο αυτό θα πρέπει να απολαμβάνει πλήρη ανεξαρτησία, που θα εξασφαλίζει τη διαφάνεια στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Συμπληρωματικά επιβάλλεται η διαμόρφωση αξιόπιστων μεθόδων επιλογής των ατόμων που στελεχώνουν το δημόσιο τομέα, αλλά και η εφαρμογή κατάλληλων συστημάτων ουσιαστικής και συνεχούς αξιολόγησης και αποτίμησης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων μέσα από μετρήσιμους στόχους, ώστε οι προσλήψεις και οι προαγωγές να αποτελούν προϊόν αξιοκρατίας και όχι απόρροια της ποικιλώνυμης διαπλοκής των πολιτικών και κομματικών συμφερόντων.

Επίσης, απαραίτητη συνθήκη για την περιστολή του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς αποτελεί η παρουσία ενός ισχυρού νομοθετικού πλαισίου, χωρίς ασάφειες και αντιφάσεις. Το ισχύον

νομοθετικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται από πληθώρα ρυθμίσεων που δημιουργεί μεγάλη ανασφάλεια δικαίου. Η απουσία αυτού του ισχυρού νομοθετικού πλαισίου σήμερα, δίνει κίνητρα στους επίδοξους παραβάτες για τη διάπραξη αξιόποινων πράξεων με στόχο την εξυπηρέτηση του προσωπικού τους συμφέροντος.

Η αρχή της διαφάνειας, που απορρέει από τη βασική αρχή της προστασίας του διοικουμένου, επιβάλλει τη δημοσιότητα των ενεργειών των διοικητικών οργάνων. Η διαφθορά θα καμφθεί ευκολότερα αν ενισχυθούν οι μηχανισμοί δημοσιότητας των ενεργειών των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων, ώστε οι πολίτες να έχουν ενημέρωση για τις ενέργειές τους. Στα πλαίσια της ενίσχυσης της διαφάνειας πρέπει να ενταχθεί και η διαμόρφωση ενός αξιόπιστου συστήματος ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, καθώς και η αυστηροποίηση του σχετικού θεσμικού πλαισίου, μέτρα που θα ενισχύσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στην πολιτική και στους πολιτικούς.

Έπειτα, στη μάχη κατά του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς σημαντικός είναι και ο ρόλος της τεχνολογίας και της πληροφορικής. Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης θα εξασφαλισθεί μόνο μέσα από την αναδιάρθρωση των λειτουργικών της διαδικασιών. Η ψηφιοποίηση των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης μπορεί να βάλει τέλος στη γραφειοκρατία, να συμβάλλει στον αποτελεσματικό έλεγχο των δημοσίων υπαλλήλων και τελικά να αυξήσει τη διαφάνεια ιδιαίτερα στους πιο ευάλωτους τομείς, όπως αυτόν των δημοσίων συμβάσεων. Προς αυτή την κατεύθυνση, απαιτείται δημοσιοποίηση στο διαδίκτυο όλων των πράξεων που αφορούν σε προμήθειες ή παροχές υπηρεσιών προς το Δημόσιο, καθώς επίσης και σε συμβάσεις παραχώρησης, συμπεριλαμβανομένων όλων των απευθείας αναθέσεων. Απαραίτητη βέβαια προϋπόθεση και βασική αρχή αποτελεί η τήρηση αυστηρών δικλείδων ασφαλείας των προσωπικών δεδομένων των πολιτών.

Συχνά παρατηρείται το φαινόμενο, άτομα τα οποία διαπιστώνουν, αποκαλύπτουν και καταγγέλλουν τη διαφθορά, γνωστά ως whistle blowers, να αντιμετωπίζονται αρνητικά στο εργασιακό τους περιβάλλον εκθέτοντας τον εαυτό τους σε υψηλό κίνδυνο. Κρίνεται λοιπόν επιβεβλημένη η καθιέρωση κατάλληλων μέτρων προστασίας αυτών των πολιτών, ώστε να ενθαρρύνονται τέτοιου είδους καταγγελίες. Υπάρχει ανάγκη για ένα ισχυρό νομοθετικό πλαίσιο που θα δίνει κίνητρα σε όλους τους πολίτες να αποδοκιμάζουν και να καταγγέλλουν πράξεις διαφθοράς.

Πέρα από την πρόληψη, που αποτελεί την ιδανική συνθήκη πάταξης της διαφθοράς, η αποτελεσματική λειτουργία των διωκτικών και κατασταλτικών μηχανισμών διαδραματίζει το δικό της σημαίνοντα ρόλο.

Η ποινική δικαιοσύνη, η οποία αποτελεί το σημαντικότερο κυρωτικό μηχανισμό στη μάχη κατά της εγκληματικότητας, φάνηκε ανέτοιμη να αντιμετωπίσει τη ραγδαία αύξηση των οικονομικών εγκλημάτων. Η Ελλάδα έχει πολλές φορές καταδικαστεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τη βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης που αγγίζει τα όρια της αρνησιδικίας. Η χώρα έχει ανάγκη από μια αποτελεσματική δικαιοσύνη που θα εμπνέει ασφάλεια στους πολίτες και για να επιτευχθεί αυτό απαιτείται ενίσχυση της υλικοτεχνικής της υποδομής και απλοποίηση του δικονομικού συστήματος. Οι δικαστικές αρχές βρίσκονται πολλές φορές ενώπιον ενός δυσκίνητου νομικού συστήματος, αδύναμου να αντιμετωπίσει τις σύγχρονες ανάγκες. Η πολιτεία οφείλει να διαμορφώσει ένα κατάλληλο σύστημα επιβολής κυρώσεων για τους δράστες των οικονομικών εγκλημάτων, με στόχο την αποθάρρυνση της κοινωνίας από τη διάπραξη τέτοιου είδους αδικημάτων.

Κρίνεται επίσης επιβεβλημένη η αυστηρή εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων. Η έως τώρα εμπειρία κάνει λόγο για μη τήρηση των πειθαρχικών κανόνων, πειθαρχική ατιμωρησία και παρεμβάσεις στο έργο των πειθαρχικών οργάνων. Οι διατάξεις του

πειθαρχικού δικαίου πρέπει να είναι σαφείς, ώστε να μην υπάρχουν περιθώρια για αυθαιρεσίες κατά τη διεξαγωγή των πειθαρχικών ελέγχων, αλλά και για να γνωρίζουν τις συνέπειες οι επίδοξοι παραβάτες. Η πειθαρχική διαδικασία πρέπει να είναι αδιάβλητη και να εξασφαλίζει την άμεση και ταχύτατη απόδοση ευθυνών.

Τέλος, ο εντοπισμός και η αντιμετώπιση των οικονομικών εγκλημάτων προϋποθέτουν την άμεση προσαρμογή των διωκτικών αρχών στις απαιτήσεις των σύγχρονων μορφών εγκληματικότητας. Συγκεκριμένα, απαιτείται άρτια οργάνωση και στελέχωση των διωκτικών αρχών, κατάλληλη εκπαίδευση του προσωπικού τους και ενίσχυση των επιφορτισμένων με την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος σωμάτων, με τον κατάλληλο τεχνολογικό εξοπλισμό.

5.2 Η συμβολή των διεθνών οργανισμών

Η αντιμετώπιση της διαφθοράς απασχολεί τις σύγχρονες κοινωνίες με ένταση σύστοιχη αυτής που συναντά κανείς στα πεδία της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος και της διακίνησης ναρκωτικών.⁸⁴ Η μάχη κατά του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς δε δίνεται μόνο σε εθνικό επίπεδο, αλλά σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο από διεθνείς οργανισμούς και όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο σημείο αυτό, συνεξετάζεται το έργο που παράγουν οι διωκτικές αρχές και οι διάφοροι φορείς που είναι επιφορτισμένοι με την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς.

Η «διεθνοποίηση» της διαφθοράς, με την έννοια των εκρηκτικών διαστάσεων που έχει λάβει παγκοσμίως, αλλά και της διεθνούς

⁸⁴ Καϊάφα – Γκπάντι Μ., "Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο", ΠoinΧρ 2010, σελ. 3

κινητοποίησης που απαιτείται για την περιστολή της, καταδεικνύει ότι πρόκειται για ένα πρόβλημα που δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί αποσπασματικά ως «εθνική ιδιαιτερότητα», αλλά απαιτεί την παρέμβαση της διεθνούς κοινότητας.⁸⁵ Στο πλαίσιο λοιπόν της διεθνούς συνεργασίας, διεθνείς φορείς και οργανισμοί έχουν καταρτίσει συμφωνίες, συμβάσεις και διακηρύξεις, με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επιγραμματικά αναφέρονται παρακάτω οι σημαντικότερες από αυτές:

Σε επίπεδο ΟΗΕ:

- i) Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (2003)
- ii) Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές (1997)
- iii) Διακήρυξη ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς και της Δωροδοκίας στις Διεθνείς Εμπορικές Συναλλαγές (1996)
- iv) Απόφαση της γενικής συνέλευσης με θέμα «Δράση κατά της Διαφθοράς», με την οποία υιοθετήθηκε και ο «Διεθνής Κώδικας Συμπεριφοράς των Δημοσίων Λειτουργών» (1997)
- v) Απόφαση του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου για τη «Δράση κατά της Διαφθοράς» (αριθ. 54/1995 της 24^{ης} Ιουλίου 1995)
- vi) Απόφαση C7 του 8^{ου} Συνεδρίου για την Πρόληψη του Εγκλήματος και τη Μεταχείριση των Εγκληματιών (Αβάνα, 1990), με θέμα «Η Διαφθορά στην Κυβέρνηση»
- vii) «Το Κόστος της Διαφθοράς» στην agenda του 10^{ου} Συνεδρίου για την Πρόληψη του Εγκλήματος και τη Μεταχείριση των Εγκληματιών (Βιέννη, 2000)

⁸⁵ Χρυσικός Δ., Βλάσσης Δ., "Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς ως μεταίχμιο και σημείο αναφοράς των σχετικών πρωτοβουλιών και δράσεων της διεθνούς κοινότητας", ΠοινΔικ 6/2004, σελ. 723

Σε διεθνές επίπεδο:

- i) Σύμβαση του Οργανισμού Αμερικανικών Κρατών κατά της Διαφθοράς (1996)
- ii) Ίδρυση της Διεθνούς μη Κυβερνητικής Οργάνωσης (NGO) «Διεθνής Διαφάνεια» (International Transparency), με έδρα το Βερολίνο και πρωταρχικό στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς (1993)
- iii) 13^ο Συνέδριο Διεθνούς Εταιρείας Κοινωνικής Άμυνας με θέμα «Κοινωνική Άμυνα, Δωροδοκία και Προστασία της Δημόσιας Διοίκησης» (Λέτσε, 1996)

Σε επίπεδο Συμβουλίου της Ευρώπης:

- i) Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά, (αριθ. 173, 27-1-1999) και Πρόσθετο Πρωτόκολλο της 15-5-2003 που τη συνοδεύει
- ii) Σύμβαση Αστικού Δικαίου για τη Διαφθορά (1999)
- iii) «Πρόγραμμα Δράσης κατά της Διαφθοράς», το οποίο υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών (Νοέμβριος 1996)
- iv) Απόφαση αριθ. 7/1998 της Επιτροπής Υπουργών (υιοθετήθηκε κατά την 102^η Σύνοδο, 4-5-1998, με την οποία εγκρίθηκε η συμφωνία ίδρυσης της «Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς – GRECO)

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- i) Σύμβαση για την Προστασία των Οικονομικών Συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1995) και συναφές Πρωτόκολλο (1996)
- ii) Διοργάνωση «Διεθνούς Διάσκεψης για τη Διαφθορά και το Οργανωμένο Έγκλημα» (Σόφια, 1996), στο πλαίσιο της «Επιχείρησης Οκτάπους» από κοινού της Επιτροπής της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος

- iii) Σύμβαση περί Καταπολέμησης της Δωροδοκίας στην οποία ενέχονται Υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1997)

Οι σημαντικότεροι διεθνείς φορείς και οργανισμοί που με το έργο και τη δραστηριότητά τους συμβάλλουν στην αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι: ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) - (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD), η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank), το Συμβούλιο της Ευρώπης (Council of Europe) και η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International).

➤ **Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)**

Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών είναι ένας διεθνής οργανισμός που συγκροτήθηκε επίσημα το 1945 από 51 χώρες, οι οποίες δεσμεύτηκαν να διατηρήσουν την ειρήνη και τη συλλογική ασφάλεια μέσα από τη διεθνή συνεργασία. Σήμερα, μέλη του ΟΗΕ είναι 192 χώρες.⁸⁶

Σκοπός του ΟΗΕ⁸⁷ είναι η διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, η ανάπτυξη φιλικών σχέσεων ανάμεσα στα έθνη, η επίτευξη της κοινωνικής προόδου, η δημιουργία ενός καλύτερου επιπέδου διαβίωσης, καθώς και η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τα κράτη μέλη του ΟΗΕ δεσμεύονται από τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, ο οποίος αποτελεί μια διεθνή συνθήκη που περιλαμβάνει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μελών της διεθνούς κοινότητας και περιγράφει τις βασικές αρχές των διεθνών σχέσεων. Όργανα του ΟΗΕ είναι, η Γενική Συνέλευση, το Συμβούλιο Ασφαλείας, το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο, το Συμβούλιο Κηδεμονίας, το Διεθνές Δικαστήριο και η

⁸⁶

http://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=10

⁸⁷ <http://www.ministryofjustice.gr/>

Γραμματεία. Στο πλαίσιο του ΟΗΕ λειτουργούν επίσης προγράμματα και ταμεία όπως UNICEF (United Nations Children's Fund), UNDP (United Nations Development Programme), UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) αλλά και εξειδικευμένες οργανώσεις που ασχολούνται με διάφορους τομείς όπως η υγεία, η γεωργία, η μετεωρολογία.

Το έργο του ΟΗΕ και η προσφορά του είναι τεράστια. Μια από τις σημαντικότερες δράσεις του είναι η μάχη κατά της διαφθοράς που πλήττει ολοένα και περισσότερα κράτη. Σε αυτή την κατεύθυνση, ο ΟΗΕ έχει αναπτύξει ένα Παγκόσμιο Πρόγραμμα εναντίον της Διαφθοράς (UN Global Programme against Corruption) με σκοπό να συμβάλλει στην προσπάθεια των κρατών μελών να διαμορφώσουν μια ενιαία στρατηγική πρόληψης και αντιμετώπισης της διαφθοράς.

Το 2003 υπεγράφη η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς η οποία κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν. 3666/2008⁸⁸ και αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα νομικά «εργαλεία» για την αποτροπή και καταπολέμηση της διαφθοράς. Σύμφωνα με τη Σύμβαση αυτή, τα κράτη μέλη ανησυχώντας μεταξύ άλλων για τη σοβαρότητα των προβλημάτων και απειλών που προκαλούνται από τη διαφθορά στη σταθερότητα και ασφάλεια των κοινωνιών, καθώς και για τη σύνδεση της διαφθοράς με άλλες μορφές εγκλήματος και συγκεκριμένα με το οργανωμένο έγκλημα και το οικονομικό έγκλημα, συμπεριλαμβανομένης της συγκάλυψης παράνομου χρήματος, συμφώνησαν στην προώθηση και ενίσχυση μέτρων για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη αποτροπή και καταπολέμηση της διαφθοράς, στην προώθηση, διευκόλυνση και υποστήριξη της διεθνούς συνεργασίας και παροχής τεχνικής βοήθειας, στην αποτροπή και καταπολέμηση της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένης της ανάκτησης

⁸⁸ Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 113, τ. Α'18-6-2008), «Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και Αντικατάσταση Συναφών Διατάξεων του Ποινικού Κώδικα»

κεφαλαίων και στην προαγωγή της ακεραιότητας, της λογοδοσίας και της χρηστής διαχείρισης δημοσίων θεμάτων και της δημόσιας περιουσίας.⁸⁹

Η Σύμβαση απαριθμεί λεπτομερώς τα μέτρα για την πρόληψη της διαφθοράς, τα οποία συμπεριλαμβάνουν την εφαρμογή προληπτικών πολιτικών και πρακτικών, τη συγκρότηση αρμοδίων οργάνων, την εφαρμογή κωδίκων δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων και τον καθορισμό αντικειμενικών κριτηρίων για την πρόσληψη και την προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων και για τις συμβάσεις προμηθειών του Δημοσίου. Συνιστά ακόμα την προώθηση της διαφάνειας και της υποχρέωσης λογοδοσίας στο πλαίσιο της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και στον ιδιωτικό τομέα, εφαρμόζοντας παράλληλα αυστηρότερους κανόνες λογιστικής και ελέγχου. Προβλέπονται επίσης μέτρα για την πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, σε συνδυασμό με μέτρα για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας του δικαστικού σώματος. Η πληροφόρηση του κοινού και η συμμετοχή της κοινωνίας ενθαρρύνονται ως προληπτικά μέτρα. Όσον αφορά τη δίωξη, τον εντοπισμό και την καταστολή, η Σύμβαση συνιστά στα συμβαλλόμενα κράτη να εγκρίνουν τα αναγκαία νομοθετικά και άλλα μέτρα για τη στοιχειοθέτηση μιας ολόκληρης σειράς ποινικών αδικημάτων.⁹⁰

Το Νοέμβριο του 2009, συγκροτήθηκε επί τη βάση του άρθρου 63 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς, η «Ομάδα Επίβλεψης Εφαρμογής» του ΟΗΕ (Implementation Review Group UNCAC) έχοντας

89

http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_el.htm

[http://www.olc.gov.cy/olc/olc.nsf/all/4A80FDD2D134416BC225747B002047B9/\\$file/SIMVASI%20TON%20INOMENON%20ETHNON%20KATA%20TIS%20DIAFTHORAS.pdf?openelement](http://www.olc.gov.cy/olc/olc.nsf/all/4A80FDD2D134416BC225747B002047B9/$file/SIMVASI%20TON%20INOMENON%20ETHNON%20KATA%20TIS%20DIAFTHORAS.pdf?openelement)

⁹⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruptio

ως έργο της τη διερεύνηση της αποτελεσματικής εφαρμογής της εν λόγω Σύμβασης.⁹¹

➤ **Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)
(Organization for Economic Co – operation and Development –
OECD)**

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) είναι ένας διεθνής οργανισμός που έχει ως αποστολή του τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος, όπου οι κυβερνήσεις θα μπορούν να συγκρίνουν εφαρμογές πολιτικής, να βρουν απαντήσεις στα κοινά προβλήματα, να προσδιορίσουν τις καλές πρακτικές και να συντονίσουν τις εσωτερικές και διεθνείς πολιτικές τους. Μεταξύ άλλων πεδίων, ο ΟΟΣΑ έχει σημαντικό ρόλο στο συντονισμό της διεθνούς δράσης κατά της δωροδοκίας και της διαφθοράς.⁹²

Το ενδιαφέρον του ΟΟΣΑ για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της δωροδοκίας και της διαφθοράς κορυφώθηκε το Νοέμβριο 1997 με την υπογραφή της Συνθήκης αντι-διαφθοράς του ΟΟΣΑ, που φέρει την επίσημη ονομασία «Συνθήκη ΟΟΣΑ για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας των Ξένων Δημόσιων Λειτουργών κατά τις Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές». Η Συνθήκη κυρώθηκε και από την Ελλάδα με το Ν. 2656/1998⁹³ και τέθηκε σε ισχύ στις 15 Φεβρουαρίου 1999.

Σύμφωνα με το προοίμιο της Σύμβασης, τα συμβαλλόμενα μέρη οδηγήθηκαν στην απόφαση σύναψης αυτής, αφού διαπίστωσαν ότι η δωροδοκία είναι ένα ευρέως διαδεδομένο φαινόμενο στις διεθνείς

⁹¹ Κουράκης Ν., "Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO)", ΠοινΧρ 2013, σελ. 561

⁹² <http://el.wikipedia.org> και <http://www.oecd.org/>

⁹³ Ν. 2656/1998 (ΦΕΚ 265, τ. Α' / 1-12-1998), «Κύρωση της Σύμβασης για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές»

επιχειρηματικές συναλλαγές, περιλαμβανομένου του εμπορίου και των επενδύσεων, το οποίο δημιουργεί σοβαρές ηθικές και πολιτικές ανησυχίες, υπονομεύει την καλή διακυβέρνηση και την οικονομική ανάπτυξη και διαστρέφει τις διεθνείς ανταγωνιστικές συνθήκες. Τα κράτη μέλη θεωρούν ότι όλες οι χώρες μοιράζονται την ευθύνη για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές.

Οποσδήποτε η Σύμβαση αυτή δεν αποτελεί τη μοναδική πρωτοβουλία του ΟΟΣΑ, ο οποίος μέσα από επιτροπές και ομάδες (π.χ «Ομάδα Εργασίας για τη Δωροδοκία» - Working Group on Bribery) που έχει συστήσει, δίνει το δικό του αγώνα στη μάχη κατά της διαφθοράς.

➤ **Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank)**

Για πολλά χρόνια η Παγκόσμια Τράπεζα φρόντιζε να αντιμετωπίζει τα προβλήματα διαφθοράς των διαφόρων χωρών με μια διακριτικότητα. Όμως, περίπου από το 1980 και μετά, η στάση της αυτή μεταβλήθηκε. Πλέον, η Παγκόσμια Τράπεζα έχει αναλάβει μια σειρά μεταρρυθμιστικών δράσεων για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών που δημιουργούνται εξαιτίας της εκτεταμένης διαφθοράς που ενδημεί στα διάφορα κράτη.

Η Παγκόσμια Τράπεζα λοιπόν, έχοντας δημιουργήσει συγκεκριμένες στρατηγικές και ορισμένο σχέδιο δράσης, παρακολουθεί την πορεία των κρατών που επιβλέπει, φροντίζοντας να συλλέγει τα απαραίτητα στοιχεία, με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς που πλήττει κυρίως την οικονομία και τη χρηστή διακυβέρνηση των χωρών.

➤ **Συμβούλιο της Ευρώπης (Council of Europe)**

Το Συμβούλιο της Ευρώπης,⁹⁴ είναι ένας διεθνής, διακυβερνητικός οργανισμός που ιδρύθηκε το 1949 και έχει την έδρα του στο Στρασβούργο. Σήμερα αποτελείται από 47 κράτη μέλη και σκοπός του είναι να προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα, το δημοκρατικό πλουραλισμό και το κράτος δικαίου, να προωθεί την ενημέρωση και να ενθαρρύνει την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτιστικής ταυτότητας και ποικιλίας, να βρίσκει λύσεις σε προβλήματα που αντιμετωπίζει η ευρωπαϊκή κοινωνία (διακρίσεις μειονοτήτων, ξενοφοβία, ανοχή, περιβαλλοντική προστασία, ναρκωτικά, διασυνοριακό έγκλημα, κλπ), να βοηθά στην εδραίωση της δημοκρατικής σταθερότητας στην Ευρώπη με το να υποστηρίζει την πολιτική, νομική και συνταγματική αναμόρφωση.

Τα κύρια όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η Επιτροπή των Υπουργών (Committee of Ministers), η Κοινοβουλευτική Συνέλευση (the Parliamentary Assembly), το Συνέδριο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης (the Congress of Local and Regional Authorities of Europe) και ο Γενικός Γραμματέας (the General Secretary). Οι εργασίες του Συμβουλίου καταλήγουν σε ευρωπαϊκές συμβάσεις και συμφωνίες βάσει των οποίων τα κράτη μέλη μπορούν να εναρμονίσουν και να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης με την υπογραφή της «Σύμβασης Ποινικού Δικαίου κατά της Διαφθοράς» (1999), της «Σύμβασης Αστικού Δικαίου κατά της Διαφθοράς» (1999), καθώς επίσης και με τη συμφωνία για τη συγκρότηση της «Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς» (Group of States on Corruption - GRECO), διαδραματίζει σπουδαίο ρόλο στην πρόληψη, την έρευνα και την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς.

⁹⁴ <http://www.ministryofjustice.gr/> και <http://hub.coe.int/>

Η «Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς»⁹⁵ ιδρύθηκε το 1999 στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης και σκοπός της είναι να διαπιστώνει σε τακτική βάση τον τρόπο και το βαθμό συμμόρφωσης των επιμέρους 49 σήμερα κρατών-μελών, πρωτίστως στις ρυθμίσεις της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά σε θέματα Ποινικού Δικαίου της 27-1-1999, δευτερευόντως δε, στις ρυθμίσεις της αντίστοιχης Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης σε θέματα Αστικού Δικαίου της 4-11-1999, καθώς επίσης της Σύστασης R (2000) 10 για τους κώδικες συμπεριφοράς δημοσίων υπαλλήλων και της Σύστασης Rec (2003) 4 για τους Κοινούς Κανόνες ως προς τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των εκλογικών τους εκστρατειών.⁹⁶

Ήδη η Ελλάδα, όντας ιδρυτικό μέλος της GRECO, έχει υποβληθεί σε τρεις αξιολογήσεις, οι δε σχετικές Εκθέσεις Αξιολόγησης εγκρίθηκαν από την Ολομέλεια της GRECO και δημοσιοποιήθηκαν το Μάιο του 2002, το Δεκέμβριο του 2005 και τον Ιούνιο του 2010.

➤ **Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International)**

Η Διεθνής Διαφάνεια⁹⁷ είναι ένας μη κυβερνητικός οργανισμός που ιδρύθηκε το 1993 και έχει την έδρα του στο Βερολίνο. Ο οργανισμός αυτός ασχολείται με την καταπολέμηση της διαφθοράς σε ολόκληρο τον κόσμο και είναι ευρύτερα γνωστός για τη σύνταξη του ετήσιου Δείκτη Αντίληψης για τη Διαφθορά (Corruptions Perceptions Index - CPI), ενός συγκριτικού καταλόγου που ασχολείται με τη διαφθορά ως παγκόσμιο φαινόμενο.

Η Διεθνής Διαφάνεια έχει στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς με συστηματική εφαρμογή νέων θεσμών που ενθαρρύνουν τη χρηστή

⁹⁵ Κουράκης Ν., "Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO)", ΠοινΧρ 2013, σελ. 561- 562

⁹⁶ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>

⁹⁷ <http://www.transparency.gr/poioi-eimaste/i-organwsi/apostoli/>

διακυβέρνηση με διαφανείς διαδικασίες, την ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων για την αποκατάσταση των θεσμών και την καταπολέμηση της διαφθοράς, την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών για τους κινδύνους που εγκυμονεί η διαφθορά ώστε να συνειδητοποιήσουν ότι υπονομεύεται η δημοκρατία και η λειτουργία της, η κοινωνική δικαιοσύνη και η αλληλεγγύη, την αντιμετώπιση της αδιαφορίας απέναντι σε θέματα αδιαφάνειας και λειτουργίας των θεσμών που δημιουργεί στους πολίτες την αντίληψη ανοχής στη διαφθορά και τέλος την προώθηση συνεργασιών τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Ο οργανισμός αυτός διαθέτει παραρτήματα σε πολλές χώρες του κόσμου. Το 1996 μάλιστα, απέκτησε παράρτημα και στην Ελλάδα με την επωνυμία Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς.

5.3 Αντιμετώπιση των φαινομένων σε εθνικό επίπεδο

Η ελληνική έννομη τάξη, με σεβασμό στις αρχές της νομιμότητας και της προστασίας του διοικουμένου, προβλέπει τέσσερις μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης: τον κοινοβουλευτικό, το διοικητικό, το δικαστικό και τον ενδιάμεσο έλεγχο.⁹⁸

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της Κυβέρνησης και κατ' επέκταση της διοίκησης, αποτελεί τη σπουδαιότερη αποστολή της Βουλής. Η Βουλή μεταξύ άλλων σημαντικών αρμοδιοτήτων της είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο της πολιτικής που ακολουθεί η Κυβέρνηση και με τις πράξεις και παραλείψεις των ελεγχόμενων και εποπτευόμενων από τους υπουργούς διοικητικών μονάδων.⁹⁹ Η ψήφιση του προϋπολογισμού των εσόδων και

⁹⁸ Σπηλιωτόπουλος Ε., "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου", εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1999, σελ. 387

⁹⁹ Δαγτόγλου Π., "Γενικό Διοικητικό Δίκαιο", εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1997, σελ. 502

εξόδων του κράτους, η έγκριση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και η κύρωση του απολογισμού και ισολογισμού του κράτους, αποτελούν μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, δεδομένου ότι κατά τις σχετικές συζητήσεις τίγονται θέματα της δραστηριότητάς της.¹⁰⁰ Η «Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας», αποτελεί μια από τις σημαντικότερες ειδικές επιτροπές της Βουλής των Ελλήνων που έχει ως αντικείμενο τον κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και επί των μέσων μαζικής ενημέρωσης, καθώς και την επεξεργασία προτάσεων που συμβάλλουν στη διαφάνεια της δημόσιας ζωής.¹⁰¹

Μια ακόμα μορφή ελέγχου αποτελεί ο διοικητικός ή αλλιώς εσωτερικός έλεγχος της διοίκησης. Αυτού του είδους ο έλεγχος, όταν ασκείται στα πλαίσια της ιεραρχικής σχέσης εντός της κρατικής διοίκησης ή στο πλαίσιο ενός δημοσίου οργανισμού καλείται ιεραρχικός έλεγχος, ενώ όταν ασκείται από την κρατική διοίκηση στους αυτοδιοικούμενους δημοσίου οργανισμούς, ονομάζεται κρατική ή διοικητική εποπτεία. Στον ιεραρχικό έλεγχο υπόκεινται κατ' αρχήν όλα τα διοικητικά όργανα, με εξαίρεση τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό, τους υπουργούς και υφυπουργούς, καθώς και τα συλλογικά όργανα που δεν είναι εντεταγμένα στην ιεραρχία των οργάνων και τις περισσότερες οικονομικές αρχές (εφόρους, τελώνες κ.α.).¹⁰²

Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων της δημόσιας διοίκησης αποτελεί την πιο αποτελεσματική ίσως μορφή ελέγχου στην Ελλάδα. Ο δικαστικός έλεγχος ασκείται από τα τακτικά πολιτικά και ποινικά δικαστήρια, τα οποία εξετάζουν παρεμπιπτόντως πράξεις ή παραλείψεις της

¹⁰⁰ Σπηλιωτόπουλος Ε., "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου", εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1999, σελ. 390

¹⁰¹ [http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-](http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/CommitteeDetailView/?CommitteeId=2b188390-2f24-4d95-b867-912d485fa8cf)

[Epitropes/CommitteeDetailView/?CommitteeId=2b188390-2f24-4d95-b867-912d485fa8cf](http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/CommitteeDetailView/?CommitteeId=2b188390-2f24-4d95-b867-912d485fa8cf)

¹⁰² Δαγτόγλου Π., "Γενικό Διοικητικό Δίκαιο", εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1997, σελ. 487-488

δημόσιας διοίκησης. Η ποινική δικαιοσύνη αποτελεί ταυτόχρονα και τον πιο σημαντικό κυρωτικό μηχανισμό στον αγώνα κατά της διαφθοράς. Επίσης, αυτή η μορφή ελέγχου ασκείται και από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, διοικητικά πρωτοδικεία και εφετεία, που εξετάζουν παράνομες πράξεις ή παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης, καθώς επίσης από το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο που βρίσκονται στην κορυφή της διοικητικής δικαιοσύνης.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί αναμφίβολα έναν από τους σημαντικότερους θεσμούς της δημοκρατίας και βασικό θεσμό ελέγχου των δημοσίων οικονομικών του κράτους με ιδιαίτερη προσφορά σε θέματα διαφθοράς. Η αδιάλειπτη από το 1833 μέχρι σήμερα λειτουργία του, τον καθιστά ως το μακροβιότερο -μετά την κυβέρνηση- θεσμό του ελληνικού κράτους¹⁰³ και το αρχαιότερο Ανώτατο Δικαστήριο του σύγχρονου ελληνικού κράτους, καταδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό τη σπουδαιότητα του έργου που επιτελεί, ως ακοίμητος φρουρός της νομιμότητας του δημοσίου χρήματος.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το διάταγμα της 27^{ης} Σεπτεμβρίου / 9^{ης} Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου» κατά το πρότυπο της γαλλικής Cour des Comptes, θεσμού που είχε συσταθεί από τον Ναπολέοντα το έτος 1807. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α) ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό, β) ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει, γ) ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται στον

¹⁰³ Γέροντας Α., Ψάλτης Α., "Δημοσιονομικό Δίκαιο", Τεύχος Α', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998, σελ. 153

προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο, δ) η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73 του Συντάγματος, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος, ε) η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7 του Συντάγματος, στ) η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ', ζ) η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Τέλος, μια ακόμα μορφή ελέγχου είναι ο ενδιάμεσος έλεγχος που ασκείται από την ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ονομάζεται Συνήγορος του Πολίτη και συστάθηκε με το Ν. 2477/1997.¹⁰⁴ Η αρχή αυτή έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή.

Μεταξύ άλλων αρμοδιοτήτων, ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά τις ατομικές διοικητικές πράξεις των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας, ατομικό ή συλλογικό: α) προσβάλλει, με πράξη ή παράλειψη,

¹⁰⁴ Ν. 2477/1997, (ΦΕΚ 59, τ. Α' /18-04-1997), «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»

δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο, β) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση, γ) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, δ) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.

Στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη δεν υπάγονται οι υπουργοί και υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δικαστικές αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της χώρας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους. Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν την κρατική ασφάλεια, όπως επίσης και υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον δικαστικής αρχής. Δεν υπάγονται επίσης στην αρμοδιότητά του θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει ετήσια Έκθεση, στην οποία εκθέτει το έργο της Αρχής, παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και τις αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις. Η Έκθεση, υποβάλλεται το Μάρτιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της ολομέλειας της Βουλής κατά τα προβλεπόμενα στον κανονισμό της και τέλος δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου.

Εκτός από τις ανωτέρω «παραδοσιακές» μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, η εξάπλωση του οικονομικού εγκλήματος, η διαφθορά και η κακοδιοίκηση κατέστησαν επιτακτική ανάγκη την ενίσχυση του ελληνικού νομοθετικού πλαισίου και τη δημιουργία πρόσθετων ελεγκτικών μηχανισμών, γεγονός που καταδεικνύει την ένταση και τις διαστάσεις των φαινομένων, αλλά και τη δυσκολία της πολιτείας να αντιμετωπίσει το πρόβλημα στην πραγματική του διάσταση.

Όσον αφορά στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας, αυτό χαρακτηρίζεται από πληθώρα ρυθμίσεων σχετικών με την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς.

Η ελληνική πολιτεία, στα πλαίσια της διεθνούς συνεργασίας σε θέματα διαφθοράς, ενσωμάτωσε στην έννομη τάξη της διεθνείς συνθήκες. Συγκεκριμένα, με το Ν. 2656/1998¹⁰⁵ η Ελλάδα κύρωσε τη «Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές», με το Ν. 2802/2000¹⁰⁶ κυρώθηκε η «Σύμβαση περί Καταπολέμησης της Δωροδοκίας στην οποία ενέχονται Υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», με το Ν. 2803/2000¹⁰⁷ κυρώθηκαν η «Σύμβαση για την Προστασία των Οικονομικών Συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» και το συναφές Πρωτόκολλο, με το Ν. 2957/2001¹⁰⁸ η ελληνική πολιτεία κύρωσε τη «Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί Διαφθοράς», με

¹⁰⁵ Ν. 2656/1998 (ΦΕΚ 265, τ. Α' / 1-12-1998), «Κύρωση της Σύμβασης για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές»

¹⁰⁶ Ν. 2802/2000 (ΦΕΚ 47, τ. Α' / 3-3-2000), «Κύρωση της Σύμβασης περί Καταπολέμησης της Δωροδοκίας στην οποία ενέχονται Υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

¹⁰⁷ Ν. 2803/2000 (ΦΕΚ 48, τ. Α' / 3-3-2000), «Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την Προστασία των Οικονομικών Συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων»

¹⁰⁸ Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260, τ. Α' / 12-11-2001), «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί Διαφθοράς»

το Ν. 3560/2007¹⁰⁹ κυρώθηκαν και εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα η «Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά» και το «Πρόσθετο Πρωτόκολλο της 15-5-2003», καθώς επίσης με το Ν. 3666/2008¹¹⁰ κυρώθηκε η «Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς».

Επιπρόσθετα, στο ελληνικό ποινικό δίκαιο συναντά κανείς πληθώρα διατάξεων σχετικών με το οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά, όπως είναι αυτές που αφορούν τα αδικήματα της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της απιστίας, της απάτης και της υπεξαίρεσης που στρέφονται κατά του Δημοσίου, της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας, της προσβολής των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του παράνομου πλουτισμού.

Επίσης, το ελληνικό ποινικό δίκαιο, ευαισθητοποιημένο σε θέματα διαφθοράς, υπάγει σε καθεστώς ειδικής αυξημένης ευθύνης, όλους όσους στελεχώνουν τον κρατικό μηχανισμό. Σε ένα μεγάλο μέρος του ποινικού κώδικα περιλαμβάνονται διατάξεις σχετικές με τα εγκλήματα των δημοσίων υπαλλήλων,¹¹¹ γεγονός που αποδεικνύει τη βαρύτητα που έχουν για το κοινωνικό σύνολο οι πράξεις αυτών που μετέχουν στην άσκηση των κρατικών λειτουργιών.

Παρά την πληθώρα των διατάξεων της ποινικής νομοθεσίας, τα προβλήματα δεν φαίνεται να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά. Οι δυσχέρειες διαλεύκανσης και δίωξης του οικονομικού εγκλήματος, οδήγησαν πρόσφατα την πολιτεία στην ψήφιση νόμου για την αναβάθμιση του θεσμού του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος.

¹⁰⁹ Ν. 3560/2007 (ΦΕΚ 103, τ. Α' /14-5-2007), «Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά και του Πρόσθετου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου»

¹¹⁰ Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 113, τ. Α' /18-6-2008), «Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα»

¹¹¹ Άρθρα 13 και 263Α ΠΚ

Σύμφωνα με το Ν. 3943/2011,¹¹² στα καθήκοντα του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος ανήκει η εποπτεία, η καθοδήγηση και ο συντονισμός των ενεργειών των γενικών κατά το άρθρο 33 παράγραφος 1 περίπτωση α΄ του Κ.Π.Δ. και ειδικών προανακριτικών υπαλλήλων, ιδίως δε υπαλλήλων του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), των Τελωνείων, της Ε.Λ.Υ.Τ. και των Φοροελεγκτικών Υπηρεσιών, εν γένει, του Υπουργείου Οικονομικών, κατά τη διενέργεια ερευνών, προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης για την εξακρίβωση τελέσεως κάθε είδους φορολογικών και οικονομικών εγκλημάτων και οποιωνδήποτε άλλων συναφών, εφόσον αυτά διαπράττονται σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου, Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Νομικών Προσώπων του ευρύτερου δημοσίου τομέα και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή βλάπτουν σοβαρά την εθνική οικονομία. Το έργο των αρμόδιων για τα οικονομικά εγκλήματα Εισαγγελέων εποπτεύει και συντονίζει Αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου που ορίζεται με πλήρη ή μερική απασχόληση από τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου.

Ο αγώνας της ελληνικής πολιτείας ενάντια στο οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά ενισχύθηκε περαιτέρω με τη σύσταση οργανισμών, ανεξάρτητων αρχών και υπηρεσιών.

Οι φορείς που διαδραματίζουν σπουδαίο ρόλο στην καταπολέμηση είτε της διαφθοράς είτε του εν γένει οικονομικού εγκλήματος είναι: το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), η Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης (Γ.Δ.Ο.Ε.), η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της

¹¹² Ν. 3943/2011(ΦΕΚ 66, τ. Α΄/31-3-2011), «Καταπολέμηση της Φοροδιαφυγής, Στελέχωση των Ελεγκτικών Υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών»

Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.), το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.), η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας, η Υπηρεσία Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος της Ελληνικής Αστυνομίας.

Παρακάτω, θα παρουσιαστεί διεξοδικά το έργο δύο υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, της Οικονομικής Επιθεώρησης και του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), που έχουν αναλάβει το κύριο βάρος για την πρόληψη και καταστολή του οικονομικού εγκλήματος, καθώς επίσης θα γίνει εκτενέστερη αναφορά στο έργο του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) που με τη δράση και τις ενέργειές τους ενάντια στη διαφθορά καλύπτουν το σύνολο σχεδόν της δημόσιας διοίκησης.

➤ **Οικονομική Επιθεώρηση**

Η Οικονομική Επιθεώρηση¹¹³ είναι μια υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών και κύρια αποστολή της είναι: α) ο ανεξάρτητος και αντικειμενικός έλεγχος και έρευνα της λειτουργίας των Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και της οικονομικής διαχείρισης των φορέων που διαχειρίζονται δημόσιους ή κοινωφελείς πόρους για τον εντοπισμό και την αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης (κατάχρησης, σπατάλης, απάτης ή διαφθοράς), καθώς και την προαγωγή της εμπιστοσύνης του κοινού στην οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία, στη δικαιοσύνη και στην ακεραιότητα του

¹¹³ Προεδρικό Διάταγμα υπ' αριθ. 156/2001 (ΦΕΚ 129, τ. Α' /26-6-2001)

συστήματος και β) η παροχή σχετικής ενημέρωσης και προϊόντων ελέγχου και έρευνας στη Διοίκηση του Υπουργείου Οικονομικών και στα αρμόδια όργανα, για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων.

Στις αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιθεώρησης ανήκει η διενέργεια εσωτερικών ελέγχων σε όλες τις λειτουργίες και διαδικασίες των Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, η διενέργεια Οικονομικών και διαχειριστικών ελέγχων σε όλους τους φορείς που διαχειρίζονται δημόσιους πόρους ή κοινωφελείς περιουσίες και υπάγονται στην αρμοδιότητα ελέγχου αυτής, η εποπτεία, οι επιθεωρήσεις, οι διοικητικές έρευνες και ο έλεγχος της διοικητικής λειτουργίας όλων των Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, η διενέργεια προκαταρκτικών ερευνών, ένορκων διοικητικών εξετάσεων και πειθαρχικών ανακρίσεων, καθώς και διοικητικών ερευνών και ελέγχων, για ποινικά αδικήματα ή πειθαρχικά παραπτώματα από πράξεις ή παραλείψεις του προσωπικού του Υπουργείου Οικονομικών.

Οι Οικονομικοί Επιθεωρητές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους έχουν πρόσβαση σε κάθε πληροφορία ή στοιχείο που αφορά ή είναι χρήσιμο για την άσκηση του έργου και της αποστολής τους.

➤ **Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.)**

Το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.)¹¹⁴ ιδρύθηκε το 1997 και αποτελεί ελεγκτικό κλάδο του Υπουργείου Οικονομικών.

Αποστολή του Σ.Δ.Ο.Ε. είναι: α) η έρευνα, ο εντοπισμός και η καταστολή οικονομικών παραβάσεων ιδιαίτερης βαρύτητας και σημασίας, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες («ξέπλυμα» χρήματος), οι απάτες και παρατυπίες, οι παραβάσεις που σχετίζονται με προμήθειες, επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις, οι παράνομες χρηματιστηριακές και χρηματοπιστωτικές συναλλαγές και

¹¹⁴ <http://www.minfin.gr/portal/el/resource/section/financial-and-economic-crime-unit>

γενικά οι οικονομικές απάτες σε βάρος των συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξάρτητα από τον τόπο τέλεσης, β) ο προληπτικός έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της φορολογικής νομοθεσίας καθώς και ο προσωρινός φορολογικός έλεγχος, ιδίως στους παρακρατούμενους και επιρριπτόμενους φόρους, με έμφαση στο Φ.Π.Α., καθώς και ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της τελωνειακής νομοθεσίας, γ) η έρευνα, αποκάλυψη και καταπολέμηση παράνομων συναλλαγών, απατών και δραστηριοτήτων που διενεργούνται με χρήση ηλεκτρονικών μέσων, του διαδικτύου και νέων τεχνολογιών, δ) η πρόληψη, δίωξη και καταπολέμηση άλλων παραβάσεων, όπως παράνομη διακίνηση ναρκωτικών, όπλων και εκρηκτικών, πρόδρομων και ψυχοτρόπων ουσιών, τοξικών και επικίνδυνων ουσιών (ραδιενεργά και πυρηνικά υλικά, τοξικά απόβλητα κ.λ.π.), αρχαιοτήτων και πολιτιστικών αγαθών, ε) η επιτήρηση του θαλάσσιου χώρου με διενέργεια ελέγχων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου, στ) η προστασία, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, του αιγιαλού και της παραλίας, ως και των ανταλλάξιμων και δημόσιων κτημάτων, αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, από τις αυθαίρετες καταπατήσεις και κατασκευές επ' αυτών.

➤ **Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)**

Το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)¹¹⁵ που συστάθηκε με το Ν. 2477/1997,¹¹⁶ αποτελεί όργανο εσωτερικού ελέγχου του συνόλου της δημόσιας διοίκησης. Εκτός από την κεντρική υπηρεσία του Σώματος που εδρεύει στη Αθήνα, έχουν συσταθεί και λειτουργούν περιφερειακά γραφεία και σε άλλες πόλεις της Ελλάδας.

¹¹⁵ <http://www.seedd.gr>

¹¹⁶ Ν. 2477/1997, (ΦΕΚ 59, τ. Α'/18-04-1997), «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»

Το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης συστάθηκε με κύριο σκοπό τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, που θα επιτευχθεί μέσω της επισήμανσης φαινομένων κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Αποστολή του Σώματος είναι η διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων και ερευνών, η διενέργεια προκαταρκτικών εξετάσεων ή προανακρίσεων μετά από εισαγγελική παραγγελία, η συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για την πειθαρχική και ποινική δίωξη υπαλλήλων και τον έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των υπό έλεγχο υπηρεσιών.

Στο Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης προΐσταται Ειδικός Γραμματέας, ο οποίος ορίζεται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και επικουρείται από δεκαοκτώ Προϊσταμένους Επιθεωρητές.

Ο κανονισμός λειτουργίας του Σώματος προβλέπει τη συγγραφή ετήσιας Έκθεσης των πεπραγμένων του. Η Έκθεση υποβάλλεται στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και αποτελεί εκδήλωση των αρχών της διαφάνειας και λογοδοσίας από τις οποίες διέπεται το Σώμα. Η ελεγκτική διαδικασία ενεργοποιείται με εντολή του Ειδικού Γραμματέα αυτεπάγγελτα ή κατόπιν εντολής Υπουργού ή Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. Τη διεξαγωγή ελέγχου μπορούν επίσης να ζητήσουν ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη ή ο επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής.

➤ **Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.)**

Ο θεσμός του «Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης»¹¹⁷ ιδρύθηκε με το Ν. 3074/2002¹¹⁸ σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τη θέσπιση ενός επιτελικού συντονιστικού οργάνου υπεύθυνου για τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 3074/2002 ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης: α) μπορεί να διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και από τα ιδιαίτερα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των Υπουργείων, των Περιφερειών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεών τους, των Νομικών Προσώπων Δημόσιου Δικαίου, των κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, β) παρακολουθεί τη δράση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου του προηγούμενου εδαφίου. Ειδικότερα, παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων που διενεργούνται και ενημερώνεται για τα πορίσματα αυτών, οποτεδήποτε το ζητήσει, γ) αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθορίζονται ο τρόπος αξιολόγησης και οι λοιπές προϋποθέσεις αξιολόγησης, δ) μπορεί να διεξάγει ελέγχους,

¹¹⁷ <http://www.gedd.gr/index.php?action=mission>

¹¹⁸ Ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296, τ. Α' /04 - 12 - 2002), «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις»

επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες στο Δημόσιο, στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, τις επιχειρήσεις τους, στα κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Με προεδρικό διάταγμα ορίζονται οι προϋποθέσεις και ο τρόπος διενέργειας του ελέγχου, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, ε) διεξάγει έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης («πόθεν έσχες») όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, στ) συγκαλεί και προεδρεύει του προβλεπόμενου από το άρθρο 8 Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.) και μπορεί να ελέγχει τραπεζικούς λογαριασμούς υπαλλήλων της περ. α' μετά από παραγγελία του εισαγγελέα στο πλαίσιο διενεργούμενης σε βάρος τους προανάκρισης ή προκαταρκτικής εξέτασης, ζ) μπορεί να ελέγχει καταγγελίες οι οποίες υποβάλλονται στο Γραφείο του σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης στους φορείς της περ. α' και στα Σώματα Ελέγχου αυτών, η) συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις που σχετίζονται με φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφανών διαδικασιών στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, αξιολογεί το έργο όλων των Σωμάτων Ελέγχου και Επιθεώρησης και Υπηρεσιών της παρ. 2 του παρόντος άρθρου και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση λειτουργίας των ανωτέρω Σωμάτων και Υπηρεσιών και για την πλέον εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.

Η Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή υποβάλλεται το Μάιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Η Έκθεση αυτή συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής και δημοσιεύεται σε σχετική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας

Διοίκησης μπορεί επίσης να υποβάλλει Εκθέσεις στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, κατά τη διάρκεια του έτους.

Μεταγενέστεροι νόμοι ενίσχυσαν το ρόλο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Συγκεκριμένα με το άρθρο 26 του Ν. 3200/2003,¹¹⁹ ορίζεται η πειθαρχική του δικαιοδοσία. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μπορεί πλέον να ασκήσει ή να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων, καθώς επίσης μπορεί να παραπέμπει υποθέσεις, για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση πειθαρχικού οργάνου στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο, ασκώντας τα προβλεπόμενα από το νόμο ένδικα μέσα.

Επίσης, με το άρθρο 12 του Ν. 3320/2005,¹²⁰ ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης απέκτησε τη δυνατότητα να ενημερώνεται για την πορεία των ποινικών διώξεων που ασκούνται κατά υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων δημοσίων φορέων, για τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα και τις καταδικαστικές ή αθωωτικές αποφάσεις. Ειδικότερα ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών και ο γραμματέας του δικαστηρίου ή του δικαστικού συμβουλίου, υποχρεούνται να ανακοινώνουν στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ο μεν πρώτος την ποινική δίωξη που ασκείται με κάθε μορφή συμμετοχής κατά υπαλλήλου, λειτουργού ή οργάνου των φορέων της παρ. 2α του άρθρου 1 του Ν. 3074/2002 για εγκλήματα περί την υπηρεσία (άρθρα 235-263Α Π.Κ.), περί τα υπομνήματα (άρθρα 216, 217, 218, 220, 222 Π.Κ.), κατά της ιδιοκτησίας (άρθρα 372, 375, 381, 382 Π.Κ.) και κατά περιουσιακών δικαιωμάτων (άρθρα 386, 386Α, 389, 390, 394) που στρέφονται κατά του

¹¹⁹ Ν. 3200/2003 (ΦΕΚ 281, τ. Α' /9-12-2003), «Τροποποιήσεις του Ν. 1388/1983 – Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, ίδρυση Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»

¹²⁰ Ν. 3320/2005 (ΦΕΚ 48, τ. Α' /23-2-2005), «Ρύθμιση θεμάτων για το Προσωπικό του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα και για τους Ο.Τ.Α.»

Δημοσίου και των ως άνω φορέων, ο δε δεύτερος τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα, σε κάθε βαθμό δικαιοδοσίας, καθώς και τις εκδιδόμενες, επίσης σε κάθε βαθμό δικαιοδοσίας καταδικαστικές ή αθωωτικές αποφάσεις κατά των ως άνω προσώπων και για τις αξιόποινες αυτές πράξεις.

5.3.1 Ο θεσμός του «Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς»

Η ανάγκη για τη διαμόρφωση μιας συνολικής εθνικής στρατηγικής για την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς, οδήγησε πρόσφατα στη σύσταση του θεσμού του «Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς».

Ο θεσμός του «Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς» συστάθηκε με το Ν. 4152/2013.¹²¹ Ο Εθνικός Συντονιστής υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και έχει ως αποστολή τη διαμόρφωση εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα του δημοσίου τομέα (πολιτικό, κυβερνητικό, δικαστικό, διοικητικό), την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της στρατηγικής αυτής, καθώς και το συντονισμό όλων των φορέων που εμπλέκονται στην εφαρμογή της ανωτέρω εθνικής στρατηγικής. Το έργο του υποστηρίζεται από τη Συντονιστική Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και από το Συμβουλευτικό Σώμα.

Από τη μια πλευρά η Συντονιστική Επιτροπή συμβάλλει με συζητήσεις και προτάσεις στη διαμόρφωση και αποτελεσματική εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς και στο

¹²¹ Ν. 4152/2013 (ΦΕΚ 107, τ. Α' /9-5-2013), «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013»

συντονισμό των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και φορέων, ενώ από την άλλη το Συμβουλευτικό Σώμα έχει ως αποστολή να συμβουλεύει τον Εθνικό Συντονιστή και την Συντονιστική Επιτροπή σχετικά με θέματα που εισάγονται σε αυτό.

Όπως προβλέπει ο νόμος, για τη θέση του Εθνικού Συντονιστή επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και ευρύτερης αποδοχής που διορίζεται με απόφαση του Πρωθυπουργού για πενταετή θητεία με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση. Απαλλαγή από τα καθήκοντά του επιτρέπεται σε περίπτωση ανεπάρκειας άσκησης αυτών για οποιονδήποτε λόγο ή για αδυναμία άσκησής τους λόγω νόσου, με απόφαση του Πρωθυπουργού. Αντί διορισμού επιτρέπεται η κάλυψη της θέσης με ανάθεση καθηκόντων σε δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό, ο οποίος επιλέγει είτε τις αποδοχές της θέσης αυτής είτε αυτές της οργανικής του θέσης. Ανανέωση της θητείας του Εθνικού Συντονιστή επιτρέπεται μόνο μια φορά, ενώ κατά τη διάρκεια της θητείας του αναστέλλεται η άσκηση οποιασδήποτε επαγγελματικής του δραστηριότητας.

Σύμφωνα με το Ν. 4152/2013, ο «Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς» είναι επιφορτισμένος με τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) καταρτίζει σχέδιο εθνικής στρατηγικής για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Στην κατάρτιση του ως άνω σχεδίου, ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται στον τομέα της πρόληψης του φαινομένου της διαφθοράς, β) εξειδικεύει τη στρατηγική αυτή με μέτρα και δράσεις κατά υπουργείο και φορέα, γ) επικαιροποιεί την εθνική στρατηγική και τις εξειδικεύσεις της οποτεδήποτε παρίσταται ανάγκη, δ) παρακολουθεί την εφαρμογή του σχεδίου, ελέγχει την τήρησή του και επεμβαίνει στις περιπτώσεις που διαπιστώνονται αποκλίσεις, ε) συντονίζει όλες τις υπηρεσίες και τους φορείς που εμπλέκονται στην εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, αναλαμβάνοντας τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και ενέργειες προς το σκοπό αυτό για τη

διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής, εξαιρουμένου του συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων, στ) αξιολογεί την εφαρμογή και την πρόοδο της εθνικής στρατηγικής και των αποτελεσμάτων της και ενημερώνει σχετικά τον Πρωθυπουργό και τη Βουλή, ζ) ο Εθνικός Συντονιστής απολαμβάνει ανεξαρτησίας στην άσκηση των καθηκόντων του.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σε μια περίοδο όπου η διαχείριση του δημοσίου χρήματος είναι στο επίκεντρο του κοινωνικού ενδιαφέροντος, η προστασία της κοινωνίας από το οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά πρέπει να αποτελεί πρωταρχικό στόχο της πολιτείας.

Η κορύφωση του διεθνούς ενδιαφέροντος για την οικονομική εγκληματικότητα και τη διαφθορά, οφείλεται κυρίως στις τρομακτικές διαστάσεις που έχουν προσλάβει τα φαινόμενα αυτά τα τελευταία χρόνια σε παγκόσμιο επίπεδο. Φαινόμενα πολύπλοκα και πολυσχιδή, το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά διαχέονται σε ολόκληρο το φάσμα του δημοσίου βίου και τείνουν να εξελιχθούν σε μια εξόχως επικίνδυνη παθολογική και νοσηρή κατάσταση με ιδιαίτερα βλαπτικές επιπτώσεις.

Στην Ελλάδα, την περίπτωση της οποίας μελετήσαμε, η διαφθορά έχει αναχθεί σε μείζον πρόβλημα με σοβαρότατες κοινωνικές προεκτάσεις. Παρά τις πολυάριθμες μορφές εμφάνισης του φαινομένου, το μεγαλύτερο ενδιαφέρον εστιάζεται κυρίως στο δημόσιο τομέα και ιδιαίτερα στην «πολιτική» και «γραφειοκρατική διαφθορά», καθώς αυτές οι δύο μορφές επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό το κοινωνικό σύνολο. Η διαχρονική ατιμωρησία και η κοινωνική ανοχή σε διεφθαρμένες συμπεριφορές, έχουν ατροφήσει τις ηθικές αναστολές για τη διάπραξη εγκλημάτων που στρέφονται ενάντια στο δημόσιο συμφέρον.

Η ενσωμάτωση της διαφθοράς στις λειτουργίες του πολιτικού συστήματος, μετατρέπει τα κόμματα σε εντολοδόχους των οικονομικά ισχυρών. Πολιτικοί, δημόσιοι λειτουργοί και γραφειοκράτες χρησιμοποιούν τον κρατικό μηχανισμό ως μέσο εξυπηρέτησης των προσωπικών ή κομματικών τους συμφερόντων. Η ρίζα του κακού φαίνεται να βρίσκεται στη διαχρονική ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων μεταξύ των πολιτικών και των πολιτών, οι οποίες υπαγορεύουν την υπεροχή του κομματικού έναντι του δημοσίου συμφέροντος.

Μέσα σε αυτά τα πλαίσια, δεν είναι δυνατόν να αγνοηθεί και η συχνότητα με την οποία αποκαλύπτονται οι περιπτώσεις σκανδάλων και κρουσμάτων οικονομικής εγκληματικότητας και διαφθοράς με πρωταγωνιστές πρόσωπα της εξουσίας. Τα φαινόμενα αυτά ταλανίζουν την ελληνική κοινωνία και σε μεγάλο βαθμό ευθύνονται για τη σημερινή δυσμενή κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει η χώρα.

Η υπερδιόγκωση του φαινομένου της διαφθοράς, όπως ήταν αναμενόμενο, επηρέασε βαθύτατα και την τοπική αυτοδιοίκηση, με αποτέλεσμα οι οργανισμοί της να κατατάσσονται σήμερα στις πρώτες θέσεις μεταξύ των φορέων που εμπλέκονται σε υποθέσεις διαφθοράς.

Η μονοπωλιακή δομή του κράτους, το έλλειμμα αποτελεσματικών τυπικών θεσμών, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες, η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους αρμόδιους για να αποφασίζουν, η έλλειψη κατάλληλων ελεγκτικών και κατασταλτικών μηχανισμών, η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης, η πολυνομία, τα νομοθετικά κενά, η ανεπάρκεια του ανθρώπινου δυναμικού και η κοινωνική ανοχή αποτελούν παράγοντες που συμβάλλουν στην ανάπτυξη του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς.

Τα φαινόμενα αυτά δεν ασκούν αρνητική επίδραση μόνο στην οικονομική ζωή του τόπου, όπως ίσως κάποιος θα πίστευε, αλλά διαβρώνουν τους θεσμούς και θέτουν σε κίνδυνο την κοινωνική συνοχή. Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά που τελούνται σε βάρος του δημοσίου τομέα, αποτελούν παράγοντες που υποσκάπτουν κάθε αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας.

Συγκεκριμένα, σε πολιτικοκοινωνικό επίπεδο το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά υπονομεύουν τη δημοκρατία, κλονίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, απειλούν τα ανθρώπινα δικαιώματα και την κοινωνική συνοχή, αυξάνουν τις κοινωνικές ανισότητες, καθώς επίσης πυροδοτούν την τρομοκρατία και το οργανωμένο

έγκλημα. Ενώ, σε οικονομικό επίπεδο, αποθαρρύνουν τις επενδύσεις, αλλοιώνουν τη σύνθεση των δημοσίων δαπανών, μειώνουν τις κοινωνικές δαπάνες, προκαλούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό, συντελούν στην αύξηση των εισοδηματικών ανισοτήτων και στη μείωση των δημοσίων πόρων.

Οι ανησυχητικές διαστάσεις που έχουν λάβει τα δύο αυτά φαινόμενα, όχι μόνο σε εθνικό, αλλά και σε διεθνές επίπεδο, υπαγορεύουν την ανάγκη άμεσης λήψης μέτρων για την αντιμετώπισή τους.

Η κινητοποίηση των διεθνών οργανισμών ενάντια στο οικονομικό έγκλημα, πολύ δε περισσότερο ενάντια στη διαφθορά, το πλήθος των συναφθέντων συνθηκών με σκοπό την πάταξη της διαφθοράς και η ανάπτυξη αποτελεσματικών μέσων για την ενίσχυση της διαφάνειας, καταδεικνύουν την ευαισθητοποίηση της διεθνούς κοινότητας και τη συμβολή της στην εξάλειψη αυτών των φαινομένων.

Όσον αφορά στην Ελλάδα και στο οικονομικό της μέλλον, η αντιμετώπιση της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς πρέπει να αποτελεί βασικό στόχο της πολιτείας. Η κύρωση διεθνών συνθηκών, η ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών και η λήψη πληθώρας προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων μαρτυρούν την ένταση της μάχης που δίνεται σε εθνικό επίπεδο.

Από την προηγηθείσα ανάλυση εξάγεται το συμπέρασμα ότι όλες οι πολιτικές πρόληψης και καταστολής του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς που έχουν έως τώρα αναπτυχθεί και εφαρμοστεί σε διεθνές και εθνικό επίπεδο, προσανατολίζονται στη λήψη διοικητικών, νομοθετικών και πειθαρχικών μέτρων. Το πρόβλημα ωστόσο παραμένει, επωάζεται και εξελίσσεται.

Η ουσιαστική και σε βάθος μελέτη της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς οδήγησε στη διαπίστωση ότι η εξάπλωση των φαινομένων αυτών είναι κυρίως αποτέλεσμα του ηθικού

ελλείματος της κοινωνίας. Πώς είναι λοιπόν δυνατόν να αντιμετωπιστεί με τεχνοκρατικούς τρόπους ένα πρόβλημα που είναι απότοκο της έλλειψης ήθους; Ούτε η αυστηροποίηση των ποινών ούτε η σύσταση υπεράριθμων ελεγκτικών και κατασταλτικών μηχανισμών δύνανται να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά αυτά τα φαινόμενα. Εάν η συμπεριφορά των ανθρώπων δε διέπεται από ηθικές αρχές και αξίες, κανένα στρατηγικό σχέδιο και καμία πολιτική δεν θα καταφέρουν να επιλύσουν οριστικά το πρόβλημα.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Αλεξιάδης Στ., "Προς μία νέα γενιά «Κοινώς Επικινδύνων Εγκλημάτων»; Το παράδειγμα της διαφθοράς", ΠοινΔικ 10/2000
- Ανδρουλάκης Ν., "Γύρω από την οικονομική εγκληματικότητα", Πρακτικά 4^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Ποινικού Δικαίου με θέμα το «Οικονομικό Έγκλημα», εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1993
- Αργυροηλιόπουλος Η., "Δημόσια και ιδιωτική διαφθορά στις αρχές του 21^{ου} αιώνα", ΠοινΔικ 6/2001
- Γέροντας Α., Ψάλτης Α., "Δημοσιονομικό Δίκαιο", Τεύχος Α', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998
- Δαγτόγλου Π., "Γενικό Διοικητικό Δίκαιο", εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1997
- Δημητράκος Δ., "Η πανδημία της διαφθοράς", 2008.
Πηγή: <http://ratiovincit.com/2008/09/>
- Δημόπουλος Χ., "Η παγκοσμιοποίηση του εγκλήματος", εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2003
- Ευαγγελόπουλος Π., "Πρόστιμα και διαφθορά", 2006.
Πηγή: <http://e-rooster.gr/09/2006/335>
- Ηλίας Ι., "Η διαφθορά ως δίκτυο σχέσεων-συναλλαγών: η περίπτωση της εμπλοκής του δικηγόρου ως διαμεσολαβητή σε δίκτυα διαφθοράς", ΠοινΔικ 8-9/2006
- Θεοχάρης Σ., 2011.
Πηγή: <http://www.epistimonikomarketing.gr/etairiki-ithiki-kai-diafthora-sto-dimosio/>
- Καϊάφα – Γκπάντι Μ., "Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο", ΠοινΧρ 2010

- Καλφάκης Γ., "ΜΜΕ και κρίση θεσμών", ΠοινΔικ 7/2005
- Καρκατσούλης Π., "Διαφθορά και Ακεραιότητα στο πλαίσιο της Διακυβέρνησης". Πηγή:
http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/ED E/Conferences/SDE_2005/Papers/Karkatsoulis_Panagiotis.pdf
- Κουράκης Ν., "Το οικονομικό έγκλημα στην Ελλάδα σήμερα", ΠοινΔικ 6/2000
- Κουράκης Ν., "Τα οικονομικά εγκλήματα", Ειδικό Μέρος, τόμος ΙΙ, τρίτη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2007
- Κουράκης Ν., "Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO)", ΠοινΧρ 2013
- Κουτσούκης Κ., "Παθολογία της πολιτικής. Όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος", εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1998
- Κουτσούκης Κ., "Διαφθορά, σκάνδαλα και σκανδαλολογία στα τέλη του αιώνα: Μία συνοπτική θεώρηση", ΠοινΔικ 1/2000
- Κραμβιά-Καπαρδή Μ., Τσολάκης Χ., "Οικονομικά Εγκλήματα στις Επιχειρήσεις", εκδ. Κριτική, 2011
- Κριθαράς Θ., "Εννοιολόγηση του οργανωμένου εγκλήματος", ΠοινΔικ 7/2005
- Kaiser G., "Η ποινική δίωξη των οικονομικών εγκλημάτων", (απόδοση Κοτσαλής Λ.), ΝοΒ, 1983
- Λάζος Γ., "Το οικονομικό έγκλημα στη σύγχρονη Ελλάδα. «Σκληρά» δεδομένα και βασικές συντεταγμένες", ΠοινΔικ 6/2000
- Λαμπροπούλου Μ., "Η οικονομική ανάλυση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα". Διοικητική Ενημέρωση.
Πηγή:http://www.special-edition.gr/pdf_dioik_enim/pdf_de_40/labropoulou.pdf

- Λίβος Ν., "Η διεξαγωγή διοικητικών και ανακριτικών ερευνών από το Σ.Δ.Ο.Ε.", στο συλλογικό τόμο: Φορολογικές κυρώσεις, 2002
- Μαγγανάς Α., 2005.
Πηγή:
http://news.kathimerini.gr/4dcgi/w_articles_economyagor_100014_31/07/2005_152027
- Μαντζούφας Π., "Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών". Πηγή:
<http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/39mantzoufaspoyniki21.pdf>
- Μπιτζιλέκης Ν., "Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα", ΠοινΧρ 2009
- Μπιτζιλέκης Ν., "Η σύγχρονη διαμόρφωση των εγκλημάτων δωροδοκίας κατά τον Ποινικό Κώδικα", ΠοινΧρ 2013
- Πανούσης Γ., "Διαφθορά – Διαπλοκή και πολιτική μηχανή", ΠοινΔικ 8-9/2006
- Πανούσης Γ., "Περί διαφθοράς", Αστυνομική ανασκόπηση, Ιαν-Φεβρ 2007, τεύχος 241
- Παύλου Σ., "Η «δημόσια περιουσία» ως προνομιακός στόχος του οικονομικού εγκλήματος: καθορισμός του (εννοιολογικού) εύρους της και (ανάγκη;) διακρίνουσας προστασίας της", ΠοινΧρ 2011
- Ράικος Δ., "Η δημόσια διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς", Διοικητική Δίκη, Ιαν-Φεβρ 2005

- Ρακιντζής Λ., "Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και η προστασία του περιβάλλοντος", Εισήγηση στην ημερίδα του συλλόγου προστασίας περιβάλλοντος Αττικής «Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ», 2008.
Πηγή: http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/62/OmiliaGEDDPerivallon01.pdf
- Σπηλιωτόπουλος Ε., "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου", εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1999
- Σπινέλλης Δ., "Η εγκληματικότητα των πολιτικών στην εξουσία", ΠοινΧρ 2013
- Σταθέας Γ., "Διαφθορά και ποινική καταστολή", ΠοινΔικ 1/2000
- Σωτηρόπουλος Δ., "Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση", Ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου", Μυτιλήνη, Νοε. 2007
- Χατζής Α., "Το θεσμικό έλλειμμα", Φύλλα Ελευθερίας (Αθήνα: Forum για την Ελλάδα 2011)
- Χατζής Α., "Τα οικονομικά του εγκλήματος".
Πηγή: <http://old.phs.uoa.gr/~ahatzis/Notes6.pdf>
- Χρυσικός Δ., Βλάσσης Δ., "Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς ως μεταίχιμο και σημείο αναφοράς των σχετικών πρωτοβουλιών και δράσεων της διεθνούς κοινότητας", ΠοινΔικ 6/2004

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Becker G., "Crime and punishment: an economic approach", The journal of political economy, Vol. 76, No 2, 1968
- Becker G., Stigler G., "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation for Employees", Journal of Legal Studies, Jan 1974
- Della Porta D., Vanucci A., "Corrupt Exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption", Aldine de Gruyter, 1999
- Girling J., "Corruption, Capitalism and Democracy", Routledge, 1997
- Groenendijk N., "A principal – agent model of corruption", Crime, Law and Social Change, 27/1997
- Heidenheimer A., Johnston M., Levine V., "Political Corruption: A Handbook", 1999
- Huntington S., "Political order in changing societies", New Haven: Yale University Press, 1968
- Leff N., "Economic Development through bureaucratic corruption", American Behavioral Scientist, 1964
- Lui F., "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", Journal of Political Economy, August 1985
- Nye J., "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", American Political Science Review, Vol 61, No 2, Jun 1967
- Philip M., "Defining Political Corruption", Political Studies, Vol XLV, 1997
- Shaw C. R., McKay H. D., "Juvenile Delinquency and Urban Areas", The University of Chicago Press, 1969

- Sutherland E., "White – Collar Criminality", American Sociological Review, Vol. 5, No 1, 1940
- Sutherland E., "Is «white - collar crime» crime?", American Sociological Review, 1945
- Sutherland E., "The «white-collar criminal»", Encyclopedia of Criminology, New York, 1949
- Sutherland E., "White Collar Crime – The Uncut Version", New Haven & London, Yale University Press, 1983
- Tanzi V., "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomics aspects", Annual World Bank Conference on development economics, 1995
- Tanzi V., "Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures", IMF Working Paper, 1998
- Tappan P. W., "Who is the criminal?" American Sociological Review, Vol. 12, No 1, 1947
- Tullock G., "Corruption Theory and Practice", Contemporary Economic Policy, Vol. XIV, July 1996

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ – ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ

- Νόμος 2477/1997 (ΦΕΚ 59, τ. Α'/18-04-1997), «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»
- Νόμος 2656/1998 (ΦΕΚ 265, τ. Α'/ 1-12-1998), «Κύρωση της Σύμβασης για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές»
- Νόμος 2802/2000 (ΦΕΚ 47, τ. Α'/3-3-2000), «Κύρωση της Σύμβασης περί Καταπολεμήσεως της Δωροδοκίας στην οποία ενέχονται Υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»
- Νόμος 2803/2000 (ΦΕΚ 48, τ. Α'/3-3-2000), «Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την Προστασία των Οικονομικών Συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων»
- Νόμος 2957/2001 (ΦΕΚ 260, τ. Α'/12-11-2001), «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί Διαφθοράς»
- Νόμος 3074/2002 (ΦΕΚ 296, τ. Α'/04-12-2002), «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις»
- Νόμος 3200/2003 (ΦΕΚ 281, τ. Α'/9-12-2003), «Τροποποιήσεις του Ν. 1388/1983 – Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, ίδρυση Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»
- Νόμος 3320/2005 (ΦΕΚ 48, τ. Α'/23-2-2005), «Ρύθμιση θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα και για τους Ο.Τ.Α.»

- Νόμος 3560/2007 (ΦΕΚ 103, τ. Α΄/14-5-2007), «Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά και του Πρόσθετου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου»
- Νόμος 3666/2008 (ΦΕΚ 113, τ. Α΄/18-6-2008), «Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα»
- Νόμος 3943/2011 (ΦΕΚ 66, τ. Α΄/31-3-2011), «Καταπολέμηση της Φοροδιαφυγής, Στελέχωση των Ελεγκτικών Υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών»
- Νόμος 4013/2011 (ΦΕΚ 204, τ. Α΄/15-9-2011), «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Νόμου 3588/2007 (πρωχεντικός κώδικας) – Προπρωχεντική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις»
- Νόμος 4152/2013 (ΦΕΚ 107, τ. Α΄/9-5-2013), «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των Νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013»
- Προεδρικό Διάταγμα 218/1996 (ΦΕΚ 168, τ. Α΄/27-7-1996), «Οργανισμός του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.)»
- Προεδρικό Διάταγμα 156/2001 (ΦΕΚ 129, τ. Α΄/26-6-2001), «Οργανισμός της Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών και Αναδιοργάνωση των Υπηρεσιών αυτής»

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- <http://el.wikipedia.org>
- <http://www.ministryofjustice.gr/>
- <http://www.transparency.gr/>
- <http://www.oecd.org/>
- <http://hub.coe.int/>
- <http://www.gedd.gr/>
- <http://www.minfin.gr/>
- <http://www.seedd.gr/>
- <http://www.hellenic-fiu.gr/>
- <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
- <http://www.hellenicparliament.gr/>
- http://crimevssocialcontrol.blogspot.gr/2013/05/blog-post_3331.html
- http://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=10
- http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133300_el.htm
- http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruptio
- [http://www.olc.gov.cy/olc/olc.nsf/all/4A80FDD2D134416BC225747B002047B9/\\$file/SIMVASI%20TON%20INOMENON%20ETHNON%20KATA%20TIS%20DIAFTHORAS.pdf?openelement](http://www.olc.gov.cy/olc/olc.nsf/all/4A80FDD2D134416BC225747B002047B9/$file/SIMVASI%20TON%20INOMENON%20ETHNON%20KATA%20TIS%20DIAFTHORAS.pdf?openelement)