

## Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στην καταπολέμηση της διαφθοράς

Τα τελευταία δέκα χρόνια τους διεθνείς οργανισμούς καθώς και πολλές χώρες απασχόλησε σοβαρά το φαινόμενο της διαφθοράς.<sup>1</sup> Οι ρυθμίσεις που προβλέφθηκαν και οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν ισχνά μόνο αποτελέσματα απέφεραν. Με το παρόν κείμενο επιχειρείται να δειχτεί η σημασία, εκτός των άλλων, της κοινωνίας των πολιτών στον αγώνα για την αντιμετώπιση του φαινομένου.

Σε επίπεδο διεθνών οργανισμών χαρακτηριστικό παράδειγμα επιτυχημένης προσπάθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί η Σύμβαση<sup>2</sup> του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) του 1997. Σύμφωνα με αυτήν, τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να προβούν σε ρυθμίσεις ώστε η δωροδοκία «αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών» να αποτελεί αδίκημα που επιφέρει ανάλογες κυρώσεις.<sup>3</sup> Προβλέπει επίσης ειδικούς κανόνες για

<sup>1</sup> Η βιβλιογραφία για τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση είναι εξαιρετικά εκτεταμένη. Στο πλαίσιο αυτού του άρθρου επισημαίνω ορισμένες εργασίες που αναφέρονται στο συγκεκριμένο θέμα της καταπολέμησης της διαφθοράς και του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών. Ενδεικτικά βλ. Γ. Λάζος, *Διαφθορά και αντιδιαφθορά*, Αθήνα 2005· Χ. Δημόπουλος, *Η διαφθορά*, Αθήνα 2005· Κ.Κουτσούκης-Π.Σκλιάς, *Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*, Αθήνα 2006· Κράτος και διαφθορά, επιμ. Α. Νικολοπούλου, Αθήνα 1998. Από τη διεθνή βιβλιογραφία βλ. S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government*, Cambridge 1999· Heidenheimer A.-Johnston M.-Levine V.T., *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick 1998· V. von Nell, G. Schwitzgebel, M. Vollet (Hrsg.), *Korruption*, Wiesbaden 2003· D. Della Porta-S.Rose-Ackerman (eds), *Corrupt exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy Corruption*, Baden-Baden 2002. Για το θέμα του τρόπου ελέγχου της διαφθοράς βλ. R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley 1988· R. Klitgaard, *National and International Strategies for Reducing Corruption*, 6<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government 2005 Seoul [www.unpan.org/globalforum.asp](http://www.unpan.org/globalforum.asp): *Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, Chapeau Papier, Korruptionsprävention als Querschnittsaufgabe*, Eschborn 2004· *OECD Measures for Promoting Integrity and Preventing Corruption: How to Assess?* Paris 2004gov/pgc (2004) 24.

<sup>2</sup> Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Κυρώθηκε με το ν. 2656/1998.

<sup>3</sup> Η Σύμβαση προβλέπει την τιμωρία μιας συγκεκριμένης περίπτωσης διαφθοράς. Το φαινόμενο όμως είναι πολύ ευρύτερο. Το τι είναι διαφθορά και πότε τιμωρείται εξαρτάται από τις αντιλήψεις που επικρατούν σε μια συγκεκριμένη κοινωνία σε συγκεκριμένο χρόνο. Μπορούν ως εκ τούτου να διαφέρουν αισθητά από χώρα σε χώρα. Οι πελατειακοί διορισμοί στην Ελλάδα και πόσο θεμιτοί είναι αποτελεί ένα καλό παράδειγμα.

Γαυαρεία

—οχι ωστόσο

το ξέπλυμα χρήματος, την τήρηση λογιστικών βιβλίων και τη δικαστική συνεργασία μεταξύ των κρατών. Επιπλέον ο ΟΟΣΑ εφαρμόζει ένα πρόγραμμα παρακολούθησης της εφαρμογής των όρων της σύμβασης.<sup>4</sup>

Οι προσπάθειες που οδήγησαν στη Σύμβαση έχουν παρουσιαστεί επανειλημμένα. Τα προβλήματα εφαρμογής της είναι λιγότερο γνωστά. Η Σύμβαση κυρώθηκε στην Ελλάδα με το νόμο 2656/1998 και αποτελεί ισχύον δίκαιο. Μετά <sup>την υιοθέτηση</sup> απ' αυτό ο ΟΟΣΑ αποτίμησε το νέο νομικό καθεστώς και έκρινε ότι είναι δυνατή η αποτελεσματική εφαρμογή της Σύμβασης στη χώρα.<sup>5</sup> Έτσι τον Οκτώβριο του 2004 μια ομάδα εργασίας του αρμόδιου τμήματος για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς συναλλαγές επισκέφθηκε την Ελλάδα προκειμένου να εξετάσει από κοντά τους τρόπους εφαρμογής της Σύμβασης και να αποτιμήσει τις μέχρι τότε πρακτικές. Ανάμεσα σε άλλα η ομάδα διαπίστωσε ότι δεν υπήρξε ούτε μία περίπτωση δίωξης για δωροδοκία στην αλλοδαπή. Πρότεινε επίσης να καταβληθούν επιπλέον προσπάθειες ώστε οι δημόσιες υπηρεσίες αλλά και η επιχειρηματική κοινότητα να συνειδητοποιήσουν την ευθύνη και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις νέες ρυθμίσεις.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ο ΟΟΣΑ στον δικτυακό του τόπο παρέχει εκτεταμένη πληροφόρηση για τα κείμενα που έχουν δημοσιευθεί από τον ίδιο <http://www.oecd.org/documents>. Βλ. μεταξύ άλλων OECD, No Longer Business as Usual, Paris 2000· OECD, Public Sector Corruption an International Survey of Prevention Measures <http://www.oecd.org/documents>· OECD, Ensuring Ethical Conduct in the Public Service: From Analysis to Action, Paris 2000· A. Goudie-D.Stasavage, Corruption: The Issues OECD, Development Centre Working Paper No 122, 1997· OECD, Anti-Corruption Instruments and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Paris 2003. Για μια κριτική αποτίμηση των επιδιώξεων και της λειτουργίας της Σύμβασης βλ. Γ. Λάζος σελ. 218επ.

<sup>5</sup> Βλ. OECD, Greece Phase 1, Review of Implementation of the Convention and the 1997 Recommendation.

<sup>6</sup> Βλ. OECD, Greece Phase 2, Report on the Application of the Convention Combating Bribery of Foreign Officials, 2005, σελ.44 επ.

για τα  
υποπαρρη-  
μένα θα  
γραφούν  
ώρια

Σε γενικές γραμμές το συμπέρασμα του ΟΟΣΑ ως προς την αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς στη χώρα μας θα μπορούσε να διατυπωθεί, σε όχι και τόσο διπλωματική γλώσσα, ως εξής: Οι νομικές προϋποθέσεις υπάρχουν, δεν υπάρχουν όμως οι κοινωνικές, η κοινωνική εγρήγορση. Κατά την εποχή δημοσίευσης της έκθεσης ο ελληνικός τύπος έκρινε την απαίτηση του ΟΟΣΑ οι ελληνικές αρχές να ελέγχουν και αν χρειαστεί να διώκουν έλληνες επιχειρηματίες, τη στιγμή που αυτοί προσπαθούν να προωθήσουν τις δουλειές τους στο εξωτερικό, ως υπερβολική. Αυτή η αντίληψη ήταν επίσης κυρίαρχη και στις δημόσιες υπηρεσίες, γεγονός που η έκθεση<sup>7</sup> του ΟΟΣΑ το είχε ήδη επισημάνει.

Στο ίδιο συμπέρασμα με τον ΟΟΣΑ, σχετικά με την περιορισμένη αποτελεσματικότητα των νομικών ρυθμίσεων, κατέληξε και το ειδικό όργανο, που συστήθηκε στην Ελλάδα για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>Βλ. Greece, Phase 2, σελ.12. Παρόμοιες εκθέσεις υπήρξαν και για άλλες χώρες όπως Σουηδία και Μεγ. Βρετανία. Βλ. τις αντίστοιχες έρευνες Phase 2, που δημοσιεύθηκαν το 2005. Οι ελεγκτές διαπίστωσαν ότι στη Σουηδία υπήρξε καταδίκη επιχειρηματία για δωροδοκία δύο αξιωματούχων της Διεθνούς Τράπεζας και ότι βρίσκονται σε εξέλιξη πέντε έρευνες για πιθανές περιπτώσεις δωροδοκίας. Αντίθετα στη Μεγ. Βρετανία σύμφωνα με την έκθεση (σελ. 8), δεν είχε υπάρξει καμία παρόμοια καταδίκη. Οι ελεγκτές απόρησαν πως με τόσο ανεπτυγμένες εξαγωγές σε χώρες όπου υπάρχει μεγάλη διαφθορά η Μεγ. Βρετανία δεν είχε καταφέρει να εντοπίσει ούτε μια περίπτωση δωροδοκίας. Η απάντηση προφανώς έχει να κάνει με τα διαφορετικά επίπεδα συνειδητοποίησης της επιχειρηματικής κοινότητας της κάθε χώρας για την ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς. Βλ. S. Hojelid, «Πολιτική και διαφθορά» η σουηδική οπτική, σε Κουτσούκη-Σκλιά, σελ. 563 επ. Στον πίνακα της Transparency International για το επίπεδο διαφθοράς σε κάθε χώρα (Corruption Perception Index) η Σουηδία, από το πρώτο έτος δημοσίευσής του, περιλαμβάνεται στις έξι χώρες με τη χαμηλότερη διαφθορά (βλ. σελ. 10 της Έκθεσης του ΟΟΣΑ). Αντίθετα η Μεγ. Βρετανία βρίσκεται στη δέκατη τρίτη θέση. Οι εκθέσεις επισημαίνουν ότι και στις δύο χώρες απαιτούνται νομικές τροποποιήσεις ώστε η δίωξη της διαφθοράς να καταστεί πιο αποτελεσματική.

<sup>8</sup> Ο θεσμός ιδρύθηκε το 2002. Βλ. ν.3074/2002, καθώς επίσης και ν.3146/2003, 3200/2003 και 3345/2005. Ταυτόχρονα συστήθηκε Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου όλων των ελεγκτικών σωμάτων του Δημοσίου, όπως είναι για παράδειγμα το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων. Όλες αυτές οι ρυθμίσεις αποσκοπούσαν στη δημιουργία ενός αποτελεσματικού μηχανισμού εντοπισμού και ελέγχου φαινομένων διαφθοράς. Βλ. Ν.Ράπτη-Βελλή, «Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», σε Κουτσούκη-Σκλιά, σελ. 753 επ.



Πιο συγκεκριμένα, στις ετήσιες εκθέσεις του<sup>9</sup> ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης υπογραμμίζει τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει στην πάταξη της διαφθοράς. Ο ίδιος όμως δυσκολεύεται να διαμορφώσει μια αποτελεσματική στρατηγική ώστε να ανταποκριθεί ικανοποιητικότερα στην αποστολή του. Περιορίζεται στην εξέταση ορισμένων μόνο περιπτώσεων διαφθοράς παρότι έχει συνείδηση ότι αυτό δεν αρκεί.

Χαρακτηριστική είναι η έκθεσή του για το έτος 2005 όπου αναφέρονται δύο περιπτώσεις κατά τις οποίες υπήρξε αδυναμία αποτελεσματικής παρέμβασης. Η πρώτη περίπτωση αφορά την υπαίθρια διαφήμιση. Η πολιτεία έχει θεσπίσει κανόνες ώστε η τοποθέτηση διαφημιστικών πινακίδων στην ύπαιθρο και κατά μήκος των εθνικών οδών να μην εμποδίζει την ασφαλή οδήγηση αλλά και να μη βλάπτει το περιβάλλον<sup>10</sup>. Παρ' όλους τους κανόνες όμως οι πινακίδες τοποθετούνται άναρχα. Ο Γενικός Επιθεωρητής κατέληξε<sup>11</sup> ότι η σύγκυση αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε δήμους, περιφέρειες και κεντρική διοίκηση «δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στον έλεγχο νομιμότητας τοποθέτησης της κάθε πινακίδας» και οδηγεί «στην ουσιαστική αδυναμία αντιμετώπισης του φαινομένου». Δεν αναφέρει όμως ότι η αιτία γι' αυτή την αδυναμία συντονισμού είναι πολύ συγκεκριμένη: τα συμφέροντα των δήμων, των ιδιοκτητών των χώρων και οι πιέσεις των διαφημιστικών εταιριών είναι πολύ πιο ισχυρά από το ενδιαφέρον της κοινωνίας για την προστασία του περιβάλλοντος και την εφαρμογή των νόμων.

---

<sup>9</sup> Βλ. τις Εκθέσεις για τα έτη 2003, 2004 και 2005.

<sup>10</sup> Βλ. ν. 2946/2001 για την υπαίθρια διαφήμιση· Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας άρθρο 11 (Επιγραφές, διαφημίσεις).

<sup>11</sup> Σελ. 68.

Η δεύτερη περίπτωση αφορά το πολυσυζητημένο θέμα της πολεοδομίας. Ο Γενικός Επιθεωρητής διαπίστωσε<sup>12</sup> «ότι οι πολεοδομικές υπηρεσίες, όταν υπάρχει καταγγελία για αυθαίρετες κατασκευές εκτός από την αυτοψία στο ακίνητο στο οποίο αφορά η καταγγελία, διενεργούν ταυτόχρονα έλεγχο και σε ακίνητα του καταγγέλλοντος». Είναι φανερό ότι η πρακτική αυτή αποσκοπεί στον εκφοβισμό των πολιτών «ώστε να αποφεύγουν καταγγελίες και να καλύπτονται οι πιθανές παρανομίες των πολεοδομικών υπηρεσιών». Μπροστά σ' αυτή την πραγματικότητα ο Γενικός Επιθεωρητής συνιστά στη διοίκηση να κηρύξει παράνομη αυτή την πρακτική, η οποία έτσι κι αλλιώς έπρεπε να είχε καταδικαστεί προ πολλού. Και εδώ τα συμφέροντα των ενδιαφερομένων υπήρξαν πιο ισχυρά από οποιαδήποτε νομιμότητα.

Ένα άλλο σοβαρό ζήτημα που επισημαίνει η Έκθεση 2005 είναι η στάση των πειθαρχικών οργάνων και η εξαιρετική επιείκεια που επιδεικνύουν απέναντι στους παραβάτες υπαλλήλους δημιουργώντας έτσι ένα κλίμα ανοχής.<sup>13</sup> Το ενδιαφέρον δηλαδή της διοίκησης για την προστασία των στελεχών της αποδεικνύεται και εδώ ισχυρότερο από το ενδιαφέρον της για την ίδια την πάταξη της διαφθοράς. Για να μπορέσει όμως ο μηχανισμός αντιμετώπισης της διαφθοράς να λειτουργήσει αποτελεσματικά χρειάζεται πειθαρχικά όργανα με τη δέουσα συνείδηση και ευθύνη του ρόλου που τους έχει ανατεθεί.

Από τη σύντομη αυτή αναφορά στη Σύμβαση του ΟΟΣΑ και στον νέο θεσμό του Γενικού Επιθεωρητή γίνεται φανερό ότι τέτοιες σημαντικές πρωτοβουλίες δεν είναι από μόνες τους ικανές να αντιμετωπίσουν

---

<sup>12</sup> Σελ. 83.

<sup>13</sup> Βλ. σελ. 453 επ. της Έκθεσης.

αποτελεσματικά ένα τόσο σοβαρό και ευρύ φαινόμενο. Στο βαθμό που η διαφθορά είναι αποτέλεσμα πολλών παραγόντων και καθώς εμφανίζεται σε πολλούς τομείς και εκδηλώσεις της δημόσιας ζωής η αντιμετώπισή της δεν μπορεί παρά να είναι πολυεπίπεδη. Νομικές ρυθμίσεις, διοικητικές πρακτικές καθώς και συγκεκριμένες κοινωνικές αντιλήψεις και στάσεις είναι ορισμένα από τα μέτρα που μπορούν να επιστρατευτούν. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι επίσης, όπως επισημαίνει και ο ίδιος ο Γενικός Επιθεωρητής στην εισαγωγή της έκθεσης του,<sup>14</sup> «οι πολίτες να καταστούν ενεργοί, να αποφεύγουν την παθητική ανοχή των φαινομένων διαφθοράς».

Στη χώρα μας βέβαια ο προβληματισμός για την καταπολέμηση της διαφθοράς περιορίζεται στην ποινικοποίησή της, και συγκεκριμένα στην αύξηση των ποινών για ήδη χαρακτηρισμένα αδικήματα ή στο χαρακτηρισμό καινούργιων<sup>15</sup>. Ποινικοποίηση όμως σημαίνει πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες που κάθε άλλο παρά στον παραδειγματισμό και στην πρόληψη συντελούν<sup>16</sup>. Γι' αυτό άλλωστε και στις ανεπτυγμένες χώρες δεν την αξιολογούν ιδιαίτερα. Πολύ μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα διαπιστώνεται όταν οι διάφορες ρυθμίσεις και πρακτικές αλληλοενισχύονται. Ο χαρακτηρισμός ενός αδικήματος ή η πρόβλεψη μιας ποινής για παράδειγμα δεν αρκούν αν δεν υπάρχει ταυτόχρονα ο κατάλληλος έλεγχος ή μια διαδικασία λήψης των αποφάσεων που περιορίζει τη διακριτική ευχέρεια του υπαλλήλου και προλαμβάνει την αυθαιρεσία του. Η παρουσία εδώ προσώπων

---

<sup>14</sup> Σελ. 6.

<sup>15</sup> Βλ. π.χ. Δημόπουλος: «η διαφθορά είναι κυρίως πρόβλημα αντεγκληματικής πολιτικής» (προλογικό σημείωμα σελ. 2), «το πρόβλημα της διαφθοράς είναι συγκεκριμένο ζήτημα ποινικής προοπτικής ενός εγκλήματος διαφθοράς, το οποίο πλέον οφείλει να καθιρωθεί» (σελ. 175).

<sup>16</sup> Σε σχέση με την αποτελεσματικότητα της ποινικής νομοθεσίας στην Ελλάδα βλ. Μ. Λιαδής, σε Κουτσούκη-Σκλιά, σελ. 313 επ.

που θα διαθέτουν τη βούληση αλλά και το σθένος να αντιταχθούν στις περιπτώσεις διαφθοράς είναι αποφασιστικής σημασίας.

Ένα άλλο ζήτημα που απασχολεί τη δημόσια συζήτηση είναι ο «ορισμός της διαφθοράς», στο βαθμό που θεωρείται ότι κάποια διατύπωσή του θα επιτρέψει την αποτελεσματική καταπολέμηση του φαινομένου.<sup>17</sup> Όμως τέτοια σύνθετα κοινωνικά φαινόμενα δεν μπορούν να αποδοθούν με έναν «ορισμό» και μόνο. Οι νόμοι σε ανάλογες περιπτώσεις περιέχουν «γενικούς όρους» τους οποίους εξειδικεύουν τα δικαστήρια δημιουργώντας ειδικούς κανόνες δικαίου για τον προσδιορισμό του θεμιτού και του αθέμιτου. Στην προκειμένη περίπτωση όμως η αναγκαία ασφάλεια δικαίου αποκλείει έναν γενικό και αόριστο όρο της μορφής «τιμωρείται η διαφθορά». Ένας τέτοιος όρος θα δημιουργούσε τον κίνδυνο εκτεταμένης κατάχρησης εξουσίας. Αντί για νομικούς ορισμούς η κοινωνία χρειάζεται να διαμορφώσει κώδικες συμπεριφοράς, να προσδιορίσει πρακτικές και να αναπτύξει την ηθική συνείδηση των μελών της. Αυτό τον τρόπο η ανάγκη για νομικούς κανόνες περιορίζεται αισθητά. ✓

Ένα άλλο παράδειγμα διεθνούς κινητοποίησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι η μη κυβερνητική οργάνωση Transparency International (TI). Η οργάνωση ιδρύθηκε το 1993 στο Βερολίνο από μέλη διάφορων οργανώσεων και πρόσωπα που εργάζονταν για τη βοήθεια προς τις αναπτυσσόμενες χώρες<sup>18</sup>. Κοινή διαπίστωσή τους ήταν ότι μεγάλο μέρος της βοήθειας αυτής δεν έφτανε ποτέ στον τελικό

<sup>17</sup> Βλ. π.χ. Δημόπουλος σελ.184 επ., Λάζος σελ. 17 επ. όπου υπάρχουν παραπομπές στη διεθνή βιβλιογραφία.

<sup>18</sup> Στον δικτυακό τόπο της TI, <http://www.transparency.org> παρέχεται πληθώρα πληροφοριών για τις δραστηριότητες της οργάνωσης και τα κείμενα που έχει κυκλοφορήσει. Για τους στόχους και την ίδρυση της οργάνωσης βλ. P. Eigen, *Der Kampf gegen die internationale Korruption-Das Beispiel der Nichtregierungsorganisation Transparency International*, 52 Deutscher Anwaltstag, 2001.



προορισμό της. Η διάχυτη διαφθορά εκτρέπεται σημαντικά ποσά σε χέρια ιδιωτών. Η TI προσπαθεί να καταπολεμήσει το φαινόμενο τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο. Με τη βοήθειά της έχουν ιδρυθεί θυγατρικές οργανώσεις σε πολλές χώρες, μεταξύ άλλων και στην Ελλάδα με την επωνυμία Transparency International Greece (Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς)<sup>19</sup>. Τα εθνικά τμήματα, με περιορισμένο συνήθως αριθμό μελών επιλέγουν τις διοικήσεις τους από προσωπικότητες της δημόσιας ζωής<sup>20</sup> και αναπτύσσουν δραστηριότητες που κρίνουν τα ίδια σκόπιμες.

Ο ρόλος της Transparency International είναι παιδευτικός. Δεν ελέγχει και δεν καταγγέλλει η ίδια συγκεκριμένες περιπτώσεις διαφθοράς, αλλά υποδεικνύει ρυθμίσεις και πρακτικές που μπορούν να περιορίσουν το φαινόμενο, επισημαίνει αδυναμίες και παρέχει βοήθεια.<sup>21</sup> Πεποίθησή της είναι ότι για την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτούνται πληθώρα μέτρων, όπως τροποποίηση της νομοθεσίας, ελευθερία του τύπου, διαφάνεια στους διαγωνισμούς του Δημοσίου καθώς και κανόνες για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Τα μέτρα που προτείνει περιλαμβάνονται στο κείμενό της «TI Integrity Source Books». Σε τακτά χρονικά διαστήματα επίσης δημοσιεύει μια έκθεση, όπου κατατάσσει τις χώρες ανάλογα με τη διαφθορά που επικρατεί σ' αυτές (Corruption Perception Index). Η έκθεση αυτή συντάσσεται με βάση πληροφορίες που της παρέχει κάθε εθνικό τμήμα.

---

<sup>19</sup> Δικτυακός τόπος <http://www.transparency.gr> όπου παρέχονται πληροφορίες για τη δράση της.

<sup>20</sup> Υπερτερούν εκπρόσωποι επιχειρήσεων και πρόσωπα αντίθετα στον κρατικό παρεμβατισμό. Εκπρόσωποι κινήσεων πολιτών και συνδικαλιστικών οργανώσεων κατά κανόνα δεν αναφέρονται.

<sup>21</sup> Βλ. Transparency International Annual Reports, π.χ. 1998, Combating Corruption: Are Lasting Solutions Emerging?



Η αποτελεσματικότητα της οργάνωσης δεν μπορεί να προσδιοριστεί ακριβώς. Η παροχή συμβουλών για την καλύτερη οργάνωση της διοίκησης είναι αναμφίβολα χρήσιμη. Επίσης ορισμένες πρακτικές τις οποίες έχει συστήσει η οργάνωση έχουν εφαρμοστεί σε διάφορες αναπτυσσόμενες χώρες.<sup>22</sup> Χρήσιμος άλλωστε έχει αποδειχτεί κι ο ρόλος της σε διεθνές επίπεδο καθώς πιέζει συνεχώς για την καθιέρωση κανόνων που περιορίζουν τη διαφθορά στις διεθνείς συναλλαγές.<sup>23</sup> Δεν πρέπει όμως να ξεχνάμε ότι η συνολική βελτίωση του επιπέδου της εντιμότητας των συναλλαγών σε κάθε χώρα απαιτεί μια προσπάθεια που δεν είναι απλώς τεχνική αλλά ευρύτερα πολιτική. Κι η Transparency International ούτε επιδιώκει ούτε μπορεί να παίξει τέτοιο ρόλο. Ο δείκτης διαφθοράς που δημοσιεύει μπορεί μιν να αποτελεί μόνιμη πίεση για κάθε χώρα ώστε να αντιμετωπίσει το φαινόμενο όμως, από την άλλη, καθώς ο δείκτης αυτός προκύπτει από την υποκειμενική αντίληψη των μελών της διοίκησης του κάθε εθνικού τμήματος και όχι από έρευνες και στοιχεία, η αντικειμενικότητά του είναι αμφίβολη. Διότι τα προσωπικά, επιχειρηματικά συνήθως, συμφέροντα των μελών της διοίκησης καθώς και οι πολιτικές τους επιδιώξεις, ιδίως η σχέση φιλίας ή αντιπαλότητας με την κάθε κυβέρνηση<sup>24</sup> είναι πολύ πιθανό να έχουν τον πρώτο λόγο. Παρ' όλα αυτά η Transparency International αποτελεί ενδεικτικό σημάδι του ότι η διεθνής κοινότητα έχει συνειδητοποιήσει την ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς. Σε γενικές γραμμές η προσφορά της υπήρξε σημαντική καθώς ανέδειξε το πρόβλημα διεθνώς. Τα μέσα και οι δυνατότητές της όμως είναι εξαιρετικά περιορισμένες σε εθνικό

---

<sup>22</sup> Βλ. Rose Ackerman, σελ. 181.

<sup>23</sup> Για το ρόλο της στη διαμόρφωση της σύμβασης του ΟΟΣΑ βλ. P. Eigen, σε von Nell, Schwitzgebel, Vollet, σελ. 167επ.

<sup>24</sup> Βλ. και τα σχόλια της *Monthly Review* (Μηνιαία Επιθεώρηση) Απρίλιος 2005, σελ. 54.

επίπεδο,<sup>25</sup> στο βαθμό που δεν έχει μεγάλη κοινωνική ανταπόκριση και η σχέση της με την ευρύτερη κοινωνία των πολιτών είναι μειωμένη.

Η συζήτηση για την καταπολέμηση της διαφθοράς, όσο ειλικρινής κι αν είναι καθαυτή, δεν παύει βέβαια να υποκινείται από ιδεολογικές και πολιτικές σκοπιμότητες. Κατ' αρχάς η «διαφθορά» συνιστά ένα σοβαρό ανασχετικό παράγοντα για τις επιχειρήσεις των ανεπτυγμένων χωρών στην προσπάθειά τους να αποκτήσουν ελεύθερη πρόσβαση σε ξένες αγορές. Δημιουργεί ανισότητες και προνομιακές μεταχειρίσεις, αποκλείει κάποιους χάρη κάποιων άλλων και αλλάζει τις αρχές και τους κανόνες του ανταγωνισμού. Η «καταπολέμηση της διαφθοράς» συνδέεται επομένως με μια οργάνωση των αγορών σύμφωνα με κανόνες που εξασφαλίζουν στις επιχειρήσεις των ανεπτυγμένων χωρών ίση δυνατότητα πρόσβασης και γνωστούς και πάγιους όρους δραστηριοποίησης. Αποτελεί δηλαδή αναγκαία προϋπόθεση επέκτασης του παγκόσμιου εμπορίου και ομαλής λειτουργίας της παγκοσμιοποίησης. Γι' αυτό και διεθνείς οργανισμοί που εκφράζουν τα συμφέροντα και τις επιδιώξεις των ανεπτυγμένων χωρών, όπως ο ΟΟΣΑ και η Διεθνής Τράπεζα, ασχολήθηκαν διεξοδικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στις αναπτυσσόμενες χώρες, ώστε να αυξήσουν την προβλεψιμότητα των επιχειρηματικών δράσεων και να μειώσουν τους κινδύνους για τις επιχειρήσεις των ανεπτυγμένων χωρών.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Οι δραστηριότητες της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάς, όπως προκύπτουν από τον δικτυακό της τόπο, είναι περιορισμένες. Ο Α. Συρίγος σε Κουτσούκη-Σκλιά, σελ. 335 επ., αναφέρει τις χωρίς αποτέλεσμα προσπάθειες για τον έλεγχο εφαρμογής της νομοθεσίας, τη χρηματοδότηση των κομμάτων. Η οργάνωση δεν έχει αναπτύξει συστηματικές και συνεχείς πρωτοβουλίες. Αντίθετα, σε άλλες χώρες, όπως στις ΗΠΑ, οι δραστηριότητες του εθνικού τμήματος έχουν προκαλέσει ευρύτερη προσοχή. Βλ. Transparency International USA 1996 Corporate Anti Corruption Programs: A survey of Best Practices Washington D.C.

<sup>26</sup> Rodrich D. Rauch S.D, Comments, Corruption and the Global Economy, σε Κ. Α. Elliot (επιμ.) Washington, Institute for International Economics, 1997, σελ. 109 επ.· Γ. Λάζος, σελ. 212 επ.

Το γεγονός ότι η διαφθορά υπάρχει κυρίως εκεί όπου η εξουσία είναι απεριόριστη και ανέλεγκτη, άρα ιδίως στις αναπτυσσόμενες χώρες, αποτέλεσε αφορμή για την ταύτιση διαφθοράς και δημόσιας δραστηριότητας. Το επιχείρημα που προβλήθηκε είναι ότι χωρίς περιορισμό του κράτους πρόνοιας ή και κατάργησή του δεν μπορεί να επιτευχθεί και περιορισμός της διαφθοράς. «Οι νόμοι που θεσπίζονται για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης απλώς πολλαπλασιάζουν τις ευκαιρίες διαφθοράς».<sup>27</sup>

Μ' άλλα λόγια σύμφωνα με την άποψη αυτή η αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς προϋποθέτει ένα κράτος στηριγμένο σε νεοφιλελεύθερες αρχές. Όμως τα οικονομικά σκάνδαλα σε μεγάλες αμερικανικές και ευρωπαϊκές επιχειρήσεις καθώς και η κατάρρευση εταιριών όπως η Enron<sup>28</sup> στις ΗΠΑ αποδεικνύουν ότι η διαφθορά δεν είναι φαινόμενο συνδεδεμένο στενά και μόνο με την κρατική δραστηριότητα. Αντιθέτως, είναι εξαιρετικά διαδεδομένη και στον ιδιωτικό επιχειρηματικό τομέα και έχει σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις στο σύνολο του πληθυσμού.

Το αναμφισβήτητο γεγονός ότι πίσω από το ενδιαφέρον για την αντιμετώπιση της διαφθοράς κρύβονται και πολιτικές και οικονομικές σκοπιμότητες δεν πρέπει από την άλλη να οδηγεί σε μονόπλευρα συμπεράσματα. Και βέβαια η διαφθορά δεν είναι ένα ζήτημα που ενδιαφέρει μόνο τις πολυεθνικές ή τις χώρες του κρατικού παρεμβατισμού ή τις οικονομίες της αγοράς. Σε όλες τις χώρες και σε

---

<sup>27</sup> Ν. Εμπέογλου, *Κράτος και διαφθορά*, σελ. 49/50. Βλ. και τις συμβολές των Β. Τσουδερού, R. Friedman, Π. Σαρλή.

<sup>28</sup> Βλ. σχετικά με το σκάνδαλο της Enron στη Wikipedia, το λήμμα Enron, καθώς και τον δικτυακό τόπο του περιοδικού *TIME* [www.time.com/2002/enron](http://www.time.com/2002/enron)· βλ. επίσης *International Herald Tribune* της 03/08/2006 για τη δωροδοκία υπαλλήλων ευρωπαϊκών αυτοκινητοβιομηχανιών από ανώτερο υπάλληλο της γαλλικής εταιρείας Faurecia ώστε να της ανατεθούν εργασίες.

όλα τα κοινωνικά-οικονομικά συστήματα η διαφθορά χρησιμοποιεί τα ίδια μέσα και επιφέρει τα ίδια αποτελέσματα, κάποιοι καταχρώνται τον κοινό πλούτο προς ίδιον όφελος. Και είναι αυτονόητο ότι αυτοί οι «κάποιοι» είναι οι προνομιούχοι, εκείνοι που διαθέτουν πολιτική ή οικονομική εξουσία. Οπωσδήποτε οι μεγάλοι χαμένοι είναι τα φτωχά κοινωνικά στρώματα που σε συνθήκες διαφθοράς γίνονται ακόμα φτωχότερα αλλά και πιο παθητικά. Η καταπολέμηση της διαφθοράς δεν εξυπηρετεί επομένως μόνο το στόχο της ανάπτυξης αλλά συντελεί και στην προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Άλλωστε δεν είναι τυχαίο που εκτός από τους οργανισμούς που είναι στραμμένοι αποκλειστικά στην καλύτερη οργάνωση της οικονομίας της αγοράς σε διεθνές επίπεδο και άλλοι θεσμοί όπως ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών<sup>29</sup> ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>30</sup>, θεώρησαν επιβεβλημένη ανάγκη τη συνεχή αντιμετώπιση της διαφθοράς. Πιο συγκεκριμένα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίζει ότι η κινητοποίηση της κοινωνίας των πολιτών αποτελεί το πιο αποτελεσματικό μέσο στην καταπολέμηση του φαινομένου. Προκειμένου η κοινωνία των πολιτών να μπορέσει να ανταποκριθεί στον ελεγκτικό της ρόλο «είναι απαραίτητο να υπάρξει αυξημένη συνειδητοποίηση της κοινής γνώμης, να εκπαιδευτούν οι πολίτες και να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών της μηχανισμών».

Πολλές και διαφορετικές απόψεις έχουν διατυπωθεί για την έννοια και το ρόλο της κοινωνίας των πολιτών.<sup>31</sup> Ορισμένοι θεωρούν ότι ο όρος

<sup>29</sup> Βλ. Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, Convention against Corruption 58/4/31.10.2003, Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions 51/191/21.2.1997· International Code of Conduct for Public Officials, Resolution 51/59/, 28.01.1997.

<sup>30</sup> Με την απόφαση στις 27.2.2006 FINAL A6-0048/2006.

<sup>31</sup> Η αξιολόγηση των απόψεων αυτών και οι σκοπιμότητες που εξυπηρετούν δεν είναι αντικείμενο του παρόντος κειμένου. Θα περιοριστώ γι' αυτό σε μια σύντομη αναφορά, αναγκαία για την κατανόηση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Σε σχέση με την κοινωνία των πολιτών βλ. Δ.Α. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Η άγνωστη κοινωνία των πολιτών*, Αθήνα 2004· *Civil Society* επιμ. John Hall, Cambridge 1995· M. Edwards, *Civil Society*, Polity Press 2004·

είναι χρεια-  
ζεται  
σωστική  
ωστε  
αωοσιαση



αναφέρεται στις αυτόνομες ομάδες και οργανώσεις που δεν υπάγονται στο κράτος ή την αγορά, άλλοι πάλι αποδίδουν ευρύτερο περιεχόμενο στην έννοια<sup>32</sup>, ο όρος κοινωνία των πολιτών αναφέρεται σε όλα εκείνα τα σχήματα, οργανώσεις, κινήσεις που συμμετέχουν στον δημόσιο διάλογο για ζητήματα της κοινωνίας συντελώντας έτσι στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και αν ακόμη δεν έχουν ειδική θεσμική υπόσταση<sup>33</sup>. Όλοι αυτοί μέσα από το δημόσιο διάλογο αφενός αναδεικνύουν τις διαφορετικές απόψεις και συμφέροντα, διαμορφώνουν νέους συσχετισμούς και χώρους δράσης, εκφράζουν συλλογικά αιτήματα, καθορίζουν τον στίβο των πολιτικών και κοινωνικών αναμετρήσεων και αφετέρου δημιουργούν έτσι ένα πολυεπίπεδο μηχανισμό επηρεασμού και ελέγχου της εξουσίας.<sup>34</sup>

Βέβαια ο δημόσιος διάλογος πολλές φορές χειραγωγείται από τις διάφορες ομάδες συμφερόντων ή τις επιχειρήσεις των ΜΜΕ είτε ακόμη και από κινήσεις πολιτών με συγκεκριμένους εθνικούς, πολιτικούς ή

---

A. Μακρυδημήτρη, *Κράτος και κοινωνία πολιτών*, Αθήνα 2006. Όσον αφορά τον ορισμό της κοινωνίας των πολιτών βλ. J.Hall, σελ. 1 επ., 25 επ., 301 επ., 321 επ., Σωτηρόπουλος, σελ. 23 επ., 122, Μουζέλης σε Μακρυδημήτρη, σελ. 11 επ., Μακρυδημήτρη σελ. 59 επ. Ως προς τη δράση των μη κυβερνητικών οργανώσεων σε διεθνές επίπεδο βλ. J. Keane, *Global Civil Society?* Cambridge 2003· J.Kendall, *The Third Sector and the Development of European Public Policy: Framework for Analysis?*, Civil Society Working Paper 19, July 2001, London School of Economics· H.K. Anheier, *The Third Sector in Europe: Five Theses*, Civil Society Working Paper, February 2002, London School of Economics.

<sup>32</sup> Ο M. Edwards σελ. 73 επ., 91, υποστηρίζει ότι η αποδιδόμενη στον όρο «κοινωνία πολιτών» διάφορες έννοιες αλληλοσυμπληρώνονται και γι' αυτό η συνθετική προσέγγιση των διαφόρων απόψεων είναι ενδεδειγμένη.

<sup>33</sup> Κατά τον Σωτηρόπουλο, σελ. 23, στην κοινωνία των πολιτών χωρούν «τόσο κλασικοί φορείς (π.χ. μια θεσμοθετημένη οργάνωση εθελοντών, ένα κοινωνικό κίνημα) και οικείες συλλογικές συμπεριφορές (π.χ. διαδηλώσεις, προσφορά εθελοντικής εργασίας), όσο φορείς και εκδηλώσεις που δεν είναι καθόλου τυπικά, για παράδειγμα άτυπες συσσωματώσεις. Περιλαμβάνονται ακόμα, ενέργειες που δεν περιβάλλονται κάποιο νομικό ένδυμα ούτε είναι εμπορευματοποιημένες, αλλά συντελούν ανεπίσημα στην ανάληψη πρωτοβουλιών συμμετοχής, προσφοράς, κινητοποίησης σε δημόσιο χώρο, προς επίτευξη κάποιας δημόσιας ωφέλειας».

<sup>34</sup> Βλ. Βουτσάκης, «Εθελοντές και κράτος: Οι σειρήνες της σύμφυσης», σε Σωτηρόπουλο, σελ. 35 επ., 86: «Η δημόσια σφαίρα» - ο χώρος που δημιουργείται με το διάλογο - «είναι ένας πολυεπίπεδος μηχανισμός που περιλαμβάνει πολλά επίπεδα δράσης: από την ενημέρωση, τη διαβούλευση και την άρθρωση των συμφερόντων μέχρι την προώθηση των αιτημάτων, την άσκηση πίεσης και τον ενδεχόμενο συμβιβασμό τους με άλλα αιτήματα ή τη νομοθέτηση και την εφαρμογή των νόμων και των άλλων κανονιστικών πράξεων μέχρι την υλοποίηση των συμφώνων με αυτές πολιτικών».

—ωρίο

επιχειρηματικούς στόχους.<sup>35</sup> Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι ο δημόσιος διάλογος παύει να αποτελεί ένα σημαντικό μέσο πληροφόρησης και κοινωνικής δυναμικής. Γι' αυτό όσο ευρύτερη και πιο έντονη η συμμετοχή τόσο μικρότερη η δυνατότητα εκμετάλλευσής του για ίδιους σκοπούς<sup>36</sup>.

Αυθαιρέτων  
Ως προς το φαινόμενο της διαφθοράς η κοινωνία των πολιτών μπορεί να παίξει καθοριστικό ρόλο ~~καθόσον~~<sup>μισώου</sup> για την καταπολέμησή της χρειάζεται η στήριξη μιας γερής κοινωνικής βάσης. Διότι μόνο τότε η διαφθορά θα απειληθεί σοβαρά όταν πάψει να βρίσκει ερείσματα στην κοινωνία και οι πραγματικά έντιμες φωνές κυριαρχήσουν στον δημόσιο διάλογο συμπαρασύροντας πολιτικούς, διαμορφωτές της κοινής γνώμης, ΜΜΕ, και επιβάλλοντας στα κέντρα λήψης αποφάσεων τις αναγκαίες δράσεις. Σ' αυτή την προσπάθεια η κυρίαρχη πολιτική κουλτούρα χρειάζεται να είναι ξεκάθαρα καταδικαστική απέναντι σε φαινόμενα που τροφοδοτούν τη διαφθορά όπως οι αυθαίρετες και αδιαφανείς διαδικασίες, η γραφειοκρατία, η τυπολατρία ή η πελατειακή αντίληψη, αντιτάσσοντας τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και τη συμμετοχή.

Οι μέχρι τώρα προσπάθειες καταπολέμησης της διαφθοράς είναι συνήθως επιχειρήσεις «εκ των άνω». Η εμπειρία στην Ελλάδα, όπως καταγράφηκε τόσο από τον ΟΟΣΑ όσο και από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης αλλά και τις συζητήσεις στα ΜΜΕ<sup>37</sup> δείχνει ότι δραστικός περιορισμός της διαφθοράς δεν μπορεί να επιβληθεί εκ των

<sup>35</sup> Βλ. Σωτηρόπουλος, σελ. 150 επ., ο οποίος παρουσιάζει χαρακτηριστικά παραδείγματα.

<sup>36</sup> Γ. Λάζος, «Προσέγγιση και καταπολέμηση της διαφθοράς» σε Κουτσούκη-Σκλιά, σελ. 59 επ., 77, υποστηρίζει ότι η κινητοποίηση της κοινωνίας των πολιτών δεν εξασφαλίζει την «αναθεώρηση των όρων» καταπολέμησης της διαφθοράς σε τρόπο ώστε να εξυπηρετούνται «κοινωνικά και όχι μερικά συμφέροντα». Το ζητούμενο δεν είναι όμως μια κοινωνία όπου τα συμφέροντα δεν επηρεάζουν τη στάση των μελών της -- πράγμα αδύνατο -- αλλά τρόποι κοινωνικής οργάνωσης ώστε όλοι να εκφράζονται και να μάχονται για τις απόψεις τους και να μην επικρατεί οπωσδήποτε «το ισχυρότερο συμφέρον».

<sup>37</sup> Βλ. τις εφημερίδες της 31.08.2006 και των επόμενων ημερών.

άνω σε μια πολύμορφη κοινωνία αντικρουόμενων συμφερόντων όπου η διαφθορά είναι διαδεδομένη. Χρειάζεται κοινή βούληση και κοινή δράση των πολιτών. Αυτή η κοινή βούληση θα προκύψει ως αποτέλεσμα αντιπαραθέσεων, συνεχών επιλογών και αναγκαίων συμβιβασμών ως αποτέλεσμα δημόσιου διαλόγου. Η κοινωνία των πολιτών είναι ο μοχλός που θέτει σε δημόσιο διάλογο έντονα και πιεστικά τα προβλήματα για τα οποία απαιτείται λύση. Έτσι θα διαγραφούν βαθμιαία οι λύσεις και θα αποκτούν αποδοχή και αποτελεσματικότητα.

Στην κινητοποίηση της κοινωνίας των πολιτών κρίσιμος είναι και ο ρόλος των κοινωνικών φορέων. Τα συνδικάτα, τα επιμελητήρια, οι επαγγελματικοί σύλλογοι κλπ. όταν επισημαίνουν περιπτώσεις κακοδιοίκησης, γραφειοκρατίας ή αδιαφάνειας μπορούν και κινητοποιούν και συσπειρώνουν τους πολίτες. Επίσης, όλο και πιο σημαντικός αποδεικνύεται πια και ο ρόλος των μη κυβερνητικών οργανώσεων, π.χ. όπως η προστασία καταναλωτών ή η υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αλλά και ομάδων πολιτών, πολιτικών ομίλων, και αυτόνομων κινήσεων με συγκεκριμένο πεδίο δράσης. Η κοινή γνώμη όλο και περισσότερο συμμαρτίζεται τις θέσεις τους και αναγνωρίζει ότι αποτελούν μια αντικειμενική φωνή.

Είναι γεγονός ότι οι μη κυβερνητικές οργανώσεις αλλά και οι άτυπες κατά περίπτωση συσσωματώσεις και τα δίκτυα έχουν τις αντικειμενικές προϋποθέσεις για να συμβάλουν στον εντοπισμό και στην καταπολέμηση των περιπτώσεων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.<sup>38</sup> Κι

<sup>38</sup> Βλ. A. Ghaus-Pasha, Role of Civil Society Organizations in Governance, 6<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government, 2005 Seoul· στο δικτυακό τόπο [www.unpan.org/globalforums.asp](http://www.unpan.org/globalforums.asp)· Wiehen, Citizens against corruption: Calling governments to account, στον τόμο OECD No Longer Business as

αυτό διότι κατά κανόνα δεν υπόκεινται στους περιορισμούς της κρατικής εξουσίας, που υπολογίζοντας το πολιτικό κόστος τείνει να συγκαλύπτει τα προβλήματα και να ελαχιστοποιεί τις παραλείψεις της. Ούτε, το κυριότερο, έχουν συμφέροντα στη διατήρηση συνθηκών διαφθοράς όπως έχουν οι επιχειρήσεις, οι οποίες τις αξιοποιούν προς όφελός τους. Αυτό τους επιτρέπει να εκφράζονται ελεύθερα και να εμμένουν σταθερά στους στόχους τους.

Η κινητοποίηση όμως της κοινωνίας των πολιτών δεν είναι αυτονόητη ούτε και συντελείται χωρίς εμπόδια. Εξαρτάται από το πολιτικοκοινωνικό περιβάλλον, από την έντονη ή όχι παρουσία του κράτους, από τις σχέσεις των πολιτών και των οργανώσεών τους με τους φορείς της εξουσίας και το βαθμό αυτονομίας που διαθέτουν. Στην Ελλάδα ειδικά έχει παρατηρηθεί ότι η κοινωνία των πολιτών είναι ατροφική.<sup>39</sup> Σε μεγάλο βαθμό υπεύθυνα γι' αυτό είναι τα κόμματα που μονοπωλούν τις πρωτοβουλίες, επηρεάζουν τις κινητοποιήσεις, προβάλλουν ή απορρίπτουν τα αιτήματα. Και εδώ η διαφθορά αποτελεί ένα καλό παράδειγμα, καθώς τα κόμματα επιδιώκουν να έχουν κυρίαρχη παρουσία. Έτσι η κάθε δημόσια συζήτηση για τη διαφθορά εξελίσσεται πολύ γρήγορα σε κομματική αντιπαράθεση, οι συγκεκριμένες περιπτώσεις μετατρέπονται σε πολιτικά σκάνδαλα, οι υπαρκτές αδυναμίες στη λειτουργία της διοίκησης υποβαθμίζονται και εκείνο που κυριαρχεί είναι ποιος πολιτικός αντίπαλος φταίει για να τιμωρηθεί. Σ' αυτό το κλίμα η αντικειμενική εξέταση των γεγονότων και των διαφόρων δυσλειτουργιών είναι αδύνατη. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην ελληνική πολιτική ζωή υπήρξαν πολλές περιπτώσεις

---

Usual, σελ.199 επ.· OECD, Fighting Corruption What role for civil society; The experience of the OECD, Paris 2003.

<sup>39</sup> Βλ. Σωτηρόπουλος, σελ. 117 επ. και το άρθρο του ίδιου, «Η κοινωνία πολιτών στην Ελλάδα: ατροφική ή αφανής;»



«σκανδάλων» για τις οποίες οι πολίτες, λίγα χρόνια μετά την αποκάλυψή τους, δεν είχαν σαφή εικόνα αν όντως υπήρξε «σκάνδαλο» και πάντως αγνοούσαν αν και ποια μέτρα λήφθηκαν για να μην επαναληφθούν παρόμοια περιστατικά στο μέλλον<sup>40</sup>. Η κοινωνία των πολιτών μπροστά σ' αυτή τη μικροπολιτική αντιπαράθεση επιλέγει να κρατηθεί μακριά και να αναπτύξει πρωτοβουλίες σε άλλες κατευθύνσεις, όπου μπορεί να αποδειχτεί αποτελεσματική και χρήσιμη.

Μια τέτοια κατεύθυνση είναι η προστασία του περιβάλλοντος. Το ενδιαφέρον για τα περιβαλλοντικά θέματα αυξήθηκε δραστικά την τελευταία εικοσαετία, καθώς και ο δημόσιος διάλογος και ο αριθμός των περιβαλλοντικών οργανώσεων.<sup>41</sup> Η δραστηριοποίηση αυτή της κοινωνίας των πολιτών ευνοήθηκε από το γεγονός ότι το θέμα του περιβάλλοντος βρισκόταν στην πρώτη σειρά των ενδιαφερόντων της κοινής γνώμης, αλλά είχε πολύ μικρή απήχηση στα κόμματα. Η «αδιαφορία» λοιπόν των κατεστημένων μηχανισμών εξουσίας έδωσε στην κοινωνία των πολιτών την ευκαιρία να αποκτήσει ένα νέο χώρο παρουσίας. Κατά τον ίδιο τρόπο επομένως η κοινωνία των πολιτών μπορεί να επεκτείνει τις δράσεις της και στον τομέα της διαφθοράς στο βαθμό που τα κόμματα απουσιάζουν και το κράτος υπολείπεται. Υπάρχει όμως ένα ερώτημα, ποιο είναι το έλλειμμα της «σκανδαλολογίας», το οποίο θα μπορούσε η κοινωνία των πολιτών να εκμεταλλευτεί, σε ποια σημεία απαιτεί απαντήσεις που δεν της δίνονται.

Το έλλειμμα αφορά τον δημόσιο διάλογο για τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, τον τρόπο λειτουργίας τους, τον έλεγχό τους, τη διαφάνειά τους, καθώς και τη δυνατότητα αυθαιρεσίας τους και την

<sup>40</sup> Για το ρόλο των ΜΜΕ στη «σκανδαλολογία» βλ. Ν. Κωνσταντόπουλος, σε Κουτσούκη-Σκλιά, σελ. 423 επ.

<sup>41</sup> Ένα τελευταίο παράδειγμα είναι η αντίδραση στη φωτιά στη χωματερή των Ταγαράδων της Θεσσαλονίκης. Βλ. τις εφημερίδες το διάστημα 17-24 Ιουλίου 2006.

υποχρέωση δημόσιας ανακοίνωσης των πεπραγμένων των οργάνων της πολιτείας. Για παράδειγμα, όσο περισσότερη έρευνα και πληροφόρηση θα υπάρξει για τις γραφειοκρατικές διαδικασίες προμηθειών, χορήγησης αδειών και εγκρίσεων, ανάθεσης έργων, διαχείρισης περιουσιών κλπ. τόσο δυσκολότερο θα γίνεται στους αρμόδιους να καλύπτουν παράνομες ενέργειες. Όσο πιο ανεπτυγμένη η συζήτηση για τους όρους, τα κριτήρια, τους κανόνες δραστηριοποίησης της διοίκησης τόσο πιο εμφανείς οι αδυναμίες και οι ελλείψεις που θα πρέπει να ξεπεραστούν, ώστε να είναι αντικειμενικές οι αποφάσεις. Υπάρχουν πολλές περιπτώσεις ρυθμίσεων «διαφάνειας», οι οποίες όμως παραμένουν χωρίς αποτέλεσμα. Συγκεκριμένα, με το νόμο για το πόθεν έσχες των δημοσίων υπαλλήλων<sup>42</sup> συλλέγονται χιλιάδες δηλώσεις, οι οποίες όμως λόγω του όγκου τους δεν μπορούν να εξεταστούν ουσιαστικά. Μια δημόσια αποτίμηση του μέτρου θα οδηγούσε σε αλλαγή αυτής της πρακτικής και στην επιλεκτική εξέταση σε βάθος ορισμένων μόνο περιπτώσεων κάθε χρόνο, π.χ. υπαλλήλων ορισμένων πολεοδομιών τον ένα χρόνο και υπαλλήλων των νοσοκομείων αρμοδίων για τις προμήθειες τον άλλο. Μια τέτοια όμως αποτίμηση δεν έχει γίνει, διότι η κοινή γνώμη παραμένει αδιάφορη απέναντι στο ζήτημα.<sup>43</sup>

Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις είναι κατά την κοινή γνώμη, ένας εξωθεσμικός ελεγκτής, ο οποίος επισημαίνει, ενίοτε με υπερβολή, τα αρνητικά φαινόμενα της καθημερινότητας. Κυριαρχεί όπως είναι φυσικό η εικόνα της Greenpeace, που με θεαματικές ενέργειες και έναν

<sup>42</sup> Βλ. π.χ. ν. 2429/1996, 2683/1999, 3213/2003.

<sup>43</sup> Κατά τον Ν. Γεωργόπουλο, «Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση» σε Κουτσούκη-Σκλιά, σελ. 117 επ., 129 «η ιδεολογία για μια κοινωνία απελευθερωμένη από τη διαφθορά νομιμοποιεί... τις τεχνικές αναγκαστικής συμμόρφωσης» και δεν περιορίζει τη διαφθορά. Όμως, πρωταρχική επιδίωξη δεν είναι μια κοινωνία απαλλαγμένη από τη διαφθορά ~~— πράγμα μάλλον αδύνατο —~~ αλλά ο περιορισμός της εκμετάλλευσης και της κοινωνικής αδικίας που αυτή συνεπάγεται, στόχος πιο εφικτός.

έντονα καταγγελτικό λόγο προκάλεσε την προσοχή για την καταστροφή του περιβάλλοντος και επισήμανε την ανάγκη άμεσων μέτρων για την προστασία του. Υπάρχουν όμως και πάρα πολλές άλλες ~~τέτοιες~~ οργανώσεις με λιγότερο θεαματικό αλλά συστηματικό και αποτελεσματικό τρόπο δράσης, για παράδειγμα οργανώσεις που συμμετέχουν στην αναπτυξιακή βοήθεια, όπως οι «Γιατροί χωρίς Σύνορα», ή στην παροχή κοινωνικής πρόνοιας, όπως οι δεκάδες που ασχολούνται με τα άτομα με ειδικές ανάγκες. ✓

Στον αγώνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι πολύ σημαντικό να επισημαίνονται και να προβάλλονται οι περιπτώσεις κακοδιοίκησης ώστε η κοινή γνώμη να είναι ενήμερη. Εξίσου σημαντικό όμως είναι να προβάλλονται και ζητήματα που αφορούν π.χ. την αντικειμενικότητα και τη διαφάνεια των διαδικασιών, τη δημόσια λογοδοσία, τον έλεγχο της διαδικασίας δημόσιων προμηθειών, τη δράση των δικαστηρίων κλπ. Μ' αυτό τον τρόπο γίνεται δυνατός ο κοινωνικός έλεγχος και άρα περιορίζεται η αυθαιρεσία. Επιπλέον περιορισμός της αυθαιρεσίας επιτυγχάνεται με τη δημιουργία διαβουλευτικών και ελεγκτικών μηχανισμών, την υποκατάσταση της εξουσίας του ενός ή των λίγων με τη συμμετοχή όλο και περισσότερων και την ανάπτυξη του αισθήματος της κοινωνικής ευθύνης.

Η εμπειρία των σύγχρονων κοινωνιών έχει δείξει ότι η κοινωνία των πολιτών έχει όλη τη δυνατότητα να παρέμβει και να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα προβλήματα. Η προστασία των καταναλωτών<sup>44</sup> για παράδειγμα στις αρχές της δεκαετίας του 1970 ήταν ένα σοβαρό ζήτημα για τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Για τους πολιτικούς

---

<sup>44</sup> Για την Ελλάδα, βλ., Ι. Καρακώστας, *Δίκαιο προστασίας καταναλωτή*, Αθήνα 2004.

ήταν ένα απλό σύνθημα προσέλκυσης ψηφοφόρων. Για τις πρωτοεμφανιζόμενες μη κυβερνητικές οργανώσεις προστασίας καταναλωτών ένα ευρύ πεδίο κινητοποιήσεων με στόχο νέους θεσμούς και νόμους. Σε ελάχιστες χώρες, όπως για παράδειγμα στη Σουηδία, υπήρχε δημόσια υπηρεσία, ο Συνήγορος των Καταναλωτών, στην οποία μπορούσε να προσφύγει ο καταναλωτής και η οποία μπορούσε να εξαναγκάσει τις επιχειρήσεις σε ορισμένη συμπεριφορά<sup>45</sup>. Σήμερα σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχει ένας αντίστοιχος θεσμός και ρυθμίσεις που εξασφαλίζουν την προστασία του καταναλωτή. Στη χώρα μας ~~μάλιστα~~ το 2004 συστήθηκε η ανεξάρτητη αρχή του «Συνηγόρου του καταναλωτή»,<sup>46</sup> ως εξωδικαστικό όργανο συναινετικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης ήδη από τη δεκαετία του 1990 το Συμβούλιο άρχισε να εξετάζει συστηματικά τα θέματα των καταναλωτών και να υπάρχει επίτροπος με ειδική αρμοδιότητα για την αντιμετώπισή τους. Το καλοκαίρι του 2006 η Επιτροπή δρομολόγησε μια σειρά ρυθμίσεων για την καλύτερη προστασία των καταναλωτών, όπως έλεγχο των τελών που επιβάλλουν οι επιχειρήσεις κινητής τηλεφωνίας για τις κλήσεις από μία χώρα σε άλλη. Ο πρόεδρος της Επιτροπής, απαντώντας σε σχόλια ότι παρεμποδίζεται η ελεύθερη δραστηριότητα των επιχειρήσεων, δήλωσε: «Όσον αφορά την Επιτροπή, η Ενιαία Αγορά ιδρύθηκε ιδίως για την προστασία των καταναλωτών»<sup>47</sup>.

Αν κοιτάξουμε προσεκτικά θα δούμε ότι η απόσταση που διανύθηκε τα τελευταία σαράντα χρόνια είναι τεράστια. Ένα αδιάφορο άλλοτε θέμα βρίσκεται τώρα στην πρώτη σειρά του πολιτικού ενδιαφέροντος, κι

<sup>45</sup> Ο σουηδικός νόμος τέθηκε σε ισχύ στις 29.6.1970 και ο θεσμός άρχισε να λειτουργεί το 1971.

<sup>46</sup> Ν. 3297/2004.

<sup>47</sup> Βλ. *Le Monde*, 22.07.2006, σελ. 7.



αυτό χάρη στις προσπάθειες πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων<sup>48</sup>, πολιτικών κομμάτων και συνδικάτων, χάρη δηλαδή στην κοινωνία των πολιτών.

Η σπουδαιότητα του ρόλου της κοινωνίας πολιτών στην αντιμετώπιση της διαφθοράς έγινε πιστεύουμε φανερή. Οι νόμοι, οι ρυθμίσεις, οι κανονισμοί, οι διεθνείς συνθήκες είναι μεν αναγκαίες προϋποθέσεις αλλά δεν διασφαλίζουν από μόνες τους τη «χρηστή» κοινωνία. Οι χρηστές και δίκαιες κοινωνίες είναι προπαντός αποτέλεσμα της ίδιας της δράσης των πολιτών, των αγώνων της ίδιας της κοινωνίας για παιδεία και πολιτισμό, για υπεύθυνους και ενεργούς πολίτες.

---

<sup>48</sup> Στην Ελλάδα σημαντικό ρόλο έπαιξε η «Ένωση Καταναλωτών - Ποιότητα Ζωής» (Ε.Κ.ΠΟΙ.ΖΩ.), που αξιοποίησε το θεσμό της συλλογικής αγωγής του ν.2251/1994 και πέτυχε σημαντικές για την προστασία του καταναλωτή δικαστικές αποφάσεις.