

Στρασβούργο, 17 Μαΐου 2002

Πρώτος Κύκλος Αξιολόγησης

Έκθεση Αξιολόγησης για την Ελλάδα

Κείμενο μεταφρασμένο από την Υπηρεσία Επιστημονικής Στήριξης
Κοινοβουλευτικού Έργου

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η Ελλάδα ήταν το εικοστό πρώτο μέλος της GRECO που εξετάστηκε κατά τον Πρώτο Κύκλο Αξιολόγησης. Η ομάδα αξιολόγησης GRECO (εφεξής καλούμενη GET) αποτελείται από την κα Gordana CENIC-JOTANOVIC, Υφυπουργό Οικονομικών (Republika Srpska, ομοσπονδία της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, εμπειρογνώμονας σε γενικές πολιτικές), ο κ. Jean-Marie LEQUESNE, προϊστάμενος Επιθεωρητής (*Commissaire Divisionnaire*) (Βελγική ομοσπονδιακή αστυνομική δύναμη, εμπειρογνώμονας σε θέματα αστυνόμευσης) και ο κ. Jean-Pierre ZANOTO, δικαστής (Γενικός Επιθεωρητής δικαστικών υπηρεσιών, Γαλλία, εμπειρογνώμονας σε δικαστικά ζητήματα). Η ομάδα αυτή, μαζί με ένα μέλος της Γραμματείας, επισκέφτηκε την Αθήνα από τις 13 έως τις 16 Νοεμβρίου 2001. Πριν από την επίσκεψη οι εμπειρογνώμονες είχαν λάβει πληροφορίες με τη μορφή συνοπτικών απαντήσεων στο ερωτηματολόγιο αξιολόγησης (έγγραφο Greco Eval I (2001) 4K). Οι απαντήσεις έκαναν συχνή αναφορά σε διάφορα παραρτήματα που επισυνάφθηκαν σε αυτές. Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης πρόσθετες πληροφορίες παρέχονταν κατά διαστήματα.

2. Η GET εκτίμησε τη φιλοξενία που προσφέρθηκε στα μέλη της από τις ελληνικές Αρχές, την ποικιλομορφία των φορέων που συμπεριλήφθηκαν στην επίσκεψη και τη δεκτικότητα των αντιπροσώπων των διαφόρων Αρχών με τις οποίες είχαν σχετικές συναντήσεις:

- τον Υπουργό Δικαιοσύνης και τα κεντρικά τμήματα του Υπουργείου Δικαιοσύνης (Ειδικούς Συμβούλους, τη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης Δικαστικού, τη Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού και Ειδικών Νομικών Σχέσεων, το Ειδικό Τμήμα Νομικών Θεμάτων της ΕΕ και διεθνείς οργανισμούς),
- δικαστές και εισαγγελείς στο Πρωτοδικείο Αθηνών,
- δικαστές και εισαγγελείς στο Εφετείο Αθηνών,
- τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, το Κοινοβούλιο (Επιτροπή Οικονομικού Ελέγχου Βουλευτών και Πολιτικών Κομμάτων. Η συνάντηση με τον πρόεδρο της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας ακυρώθηκε εξαιτίας της πρόσφατης αναδιοργάνωσης της επιτροπής),
- το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος του Υπουργείου Οικονομικών,
- τις κεντρικές διευθύνσεις φορολογικών και τελωνειακών υπηρεσιών,
- την Επιτροπή του άρθρου 7 του νόμου περί συναλλαγών νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές πράξεις (περί ξεπλύματος βρώμικου χρήματος),
- το Υπουργείο Ανάπτυξης,
- το Ελεγκτικό Συνέδριο,
- την Κυβερνητική Επιθεώρηση (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης) και τέλος,
- το Συνήγορο του Πολίτη και τα μέλη του προσωπικού του.
- Ο Έλληνας αντιπρόσωπος στο GRECO, ο οποίος είναι καθηγητής της εγκληματολογίας στο πανεπιστήμιο Αθηνών, συμμετείχε επίσης στην επίσκεψη.

3. Η GET εκτίμησε ιδιαίτερα το γεγονός ότι οι Έλληνες ανώτεροι υπάλληλοι που βοηθούν στην εφαρμογή του προγράμματος αποφάσισαν να μην είναι παρόντες στις συζητήσεις με τους αντιπροσώπους των μη κυβερνητικών τομέων, δηλαδή ουσιαστικά το ελληνικό τμήμα της Transparency International (Διεθνής Διαφάνεια) και την Ένωση Συντακτών Ημερησίου Τύπου.

4. Το πρόγραμμα ήταν εντατικό και οι συζητήσεις, που διαρκούσαν από μια έως δύο ώρες, πραγματοποιήθηκαν στα γραφεία των ενδιαφερόμενων φορέων.

5. Είναι αξιομνημόνευτο ότι η GRECO αποφάσισε στη 2^η ολομέλεια (Δεκέμβριος 1999) ότι ο Πρώτος Κύκλος Αξιολόγησης θα διαρκούσε από την 1^η Ιανουαρίου 2000 μέχρι τις 31^η Δεκεμβρίου 2001, προθεσμία που παρατάθηκε στη συνέχεια έως την 30η Ιουνίου 2002 για την αξιολόγηση των νέων μελών (απόφαση που λήφθηκε στην 6^η ολομέλεια το Σεπτέμβριος του 2001. Η 2^η ολομέλεια αποφάσισε επίσης – σύμφωνα με το άρθρο 10.3 του καταστατικού της GRECO – ότι η διαδικασία αξιολόγησης θα βασιζόταν στις ακόλουθες διατάξεις:

- Κατευθυντήρια Αρχή 3: τα άτομα που έχουν αναλάβει την πρόληψη, έρευνα, δίωξη και εκδίκαση αδικημάτων διαφθοράς: νομικό καθεστώς, εξουσίες, μέσα για τη συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων, ανεξαρτησία και αυτονομία.
- Κατευθυντήρια Αρχή 7: ειδίκευση των ατόμων ή των θεσμών που έχουν αναλάβει την καταπολέμηση της διαφθοράς, μέσα τα οποία βρίσκονται στη διάθεσή τους.
- Κατευθυντήρια Αρχή 6: ασυλία από την ανάκριση, ποινική δίωξη και εκδίκαση των αδικημάτων διαφθοράς.

6. Κύριος στόχος αυτής της έκθεσης είναι να αξιολογηθούν τα μέτρα που έχουν υιοθετηθεί από τις ελληνικές αρχές, και όπου είναι δυνατόν, η αποτελεσματικότητά τους, προκειμένου να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις που προέρχονται από τις Κατευθυντήριες Αρχές 3, 6 και 7.

Η έκθεση θα περιγράψει αρχικά την κατάσταση της διαφθοράς στην Ελλάδα, τη γενική πολιτική καταπολέμησης της διαφθοράς, τα όργανα και τις Αρχές που είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της – τη λειτουργία τους, τις δομές, τις εξουσίες, την εμπειρία, τα μέσα και την ειδίκευσή τους – και το σύστημα ασυλίας που αποκλείει την ποινική δίωξη ορισμένων ατόμων για πράξεις διαφθοράς.

Το δεύτερο μέρος περιέχει μια κριτική ανάλυση της κατάστασης που περιγράφεται, αξιολογώντας ειδικότερα, εάν το σύστημα που ισχύει στην Ελλάδα είναι πλήρως συμβατό με τις λειτουργίες ως αποτέλεσμα των Κατευθυντήριων Αρχών 3, 6 και 7.

Τέλος, η έκθεση περιλαμβάνει έναν κατάλογο συστάσεων στην Ελλάδα για να βελτιώσει η χώρα, το επίπεδο προσαρμογής της στις υπό εξέταση Κατευθυντήριες Αρχές.

II. ΓΕΝΙΚΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

7. Η Ελλάδα είναι κράτος μέσου μεγέθους (132.000 χλμ.) στη νότια Ευρώπη. Συνορεύει με την Αλβανία, με την "πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας" και με τη Βουλγαρία στο βορρά και την Τουρκία στην ανατολή.

Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό γνώρισμα της γεωγραφίας της χώρας είναι ο μεγάλος αριθμός νησιών, από τα οποία τα 169 κατοικούνται.

Οικονομικά, ο πρωτογενείς τομέας παραμένει σημαντικός. Το ετήσιο κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι € 11.200.

Η παραοικονομία αντιπροσωπεύει το 30% του ΑΕΠ (μελέτη του Ιδρύματος Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών που δημοσιεύτηκε τον Ιούνιο του 2001).

Ο πληθυσμός ανέρχεται γύρω στα 10 εκατομμύρια, εκ των οποίων περίπου το 55% ζει στις αστικές περιοχές. Η ευρύτερη περιοχή Αθηνών καλύπτει περίπου το 35% του συνολικού πληθυσμού. Από το τέλος της δικτατορίας το 1974, η Ελλάδα – ιστορικά γενέτειρα της δημοκρατίας – κυβερνάται με σύστημα Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας που καθιερώθηκε από το Σύνταγμα του 1974, όπως αυτό αναθεωρήθηκε το 1986 και το 2001.

Το πολιτικό-διοικητικό σύστημα είναι αποκεντρωτικού τύπου και περιλαμβάνει 13 περιφέρειες, από τις οποίες κάθε μια διοικείται από ένα Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, διορισμένο από το Υπουργικό Συμβούλιο. Οι 51 νομοί και οι δήμοι εποπτεύονται από τις Νομαρχίες.

Το κράτος είναι παραδοσιακά ένας σημαντικός οικονομικός φορέας. Η πολιτική της ιδιωτικοποίησης είναι σε εξέλιξη για μερικά χρόνια.

Η Ελλάδα είναι μέλος της ΕΕ, και των περισσότερων διεθνών οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων των Ηνωμένων Εθνών, του Συμβουλίου της Ευρώπης και του ΟΟΣΑ. Ανήκει επίσης στην Ευρωζώνη.

α. Το φαινόμενο της διαφθοράς και η υπάρχουσα αντίληψη για το φαινόμενο αυτό στην Ελλάδα

8. Καμία επίσημη μελέτη δεν έχει εκπονηθεί που να αναλύει την έκταση και τη φύση της διαφθοράς στην Ελλάδα. Η έλλειψη ενός μηχανοργανωμένου συστήματος στη διάθεση του Υπουργείου Δικαιοσύνης, σημαίνει επιπλέον, ότι είναι αδύνατο να υπάρχουν περιεκτικά στοιχεία όσον αφορά τις περιπτώσεις διαφθοράς. Οι απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο δηλώνουν εν συντομία ότι:

- "η διαφθορά στην Ελλάδα παίρνει κυρίως τη μορφή δωροδοκίας (παθητικής και ενεργητικής) των ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων.
- είναι αδύνατο να δοθεί μια σαφής ένδειξη της κλίμακας της διαφθοράς, δεδομένου ότι είναι μια από τις συνηθισμένες μορφές αφανούς εγκλήματος. Το γεγονός ότι μόνο μερικές περιπτώσεις διαφθοράς έχουν έρθει ενώπιον της Δικαιοσύνης δεν είναι σημαντικό στοιχείο εν προκειμένω. Η συνηθέστερη μορφή διαφθοράς είναι η δωροδοκία των ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων, ως αντάλλαγμα για τη βοήθειά τους στη λήψη επιχορηγήσεων ή ενισχύσεων από τα κεφάλαια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στη χορήγηση της ελληνικής υπηκοότητας (ένα πρόσφατο φαινόμενο που προκαλείται από την τεράστια εισροή οικονομικών μεταναστών από τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης). Υπάρχουν επίσης παρόμοιες περιπτώσεις διαφθοράς σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες."

9. Στις συζητήσεις με την GET, αντιπρόσωποι του Πρωτοδικείου Αθηνών παρείχαν τα ακόλουθα στατιστικά στοιχεία: Από το Σεπτέμβριο του 2000 μέχρι την ημερομηνία της επίσκεψης, 6 περιπτώσεις παθητικής διαφθοράς είχαν εξεταστεί, που κατέληξαν σε 2 καταδίκες, 1 αθώωση και 2 αναβολές, με 1 υπόθεση να εκκρεμεί. Από τον Ιανουάριο του 2000 μέχρι την ημερομηνία της επίσκεψης, το ίδιο δικαστήριο είχε εξετάσει 8 περιπτώσεις δωροδοκίας σε συμβάσεις με το Δημόσιο, 4 από αυτές είχαν εκδικαστεί, αλλά η απόφαση δεν είχε γίνει ακόμα γνωστή, και 4 υποθέσεις που εκκρεμούσαν. Από την πλευρά της, η GET βρήκε πληροφορίες που ήταν στη διάθεση του κοινού, οι οποίες επεσήμαιναν ότι κατά την περίοδο 1990 ως 1996, σχεδόν 300 κρατικοί υπάλληλοι είχαν απαλλαγεί από τα καθήκοντα τους για πράξεις σχετικές με τη διαφθορά (1). Σύμφωνα με ένα άλλο παράδειγμα, κατά την περίοδο από το Μάρτιο του 2000 μέχρι το Μάρτιο 2001, η Επιθεώρηση Μεταφορών πραγματοποίησε έρευνες σε 141 υποθέσεις διαφθοράς και "αναποτελεσματικότητας", εκ των οποίων οι 53 παραπέμφθηκαν στον εισαγγελέα (2).

10. Κατά τη διάρκεια της επίσκεψής της, η GET προσπάθησε να σχηματίσει μια γενική εικόνα και άποψη κατά τομέα για το φαινόμενο της διαφθοράς και για να υπερνικήσει τις δυσκολίες που προέρχονται εν μέρει από την έλλειψη στοιχείων (3). Με αυτό το σκεπτικό, οι ελληνικές Αρχές μνημόνευσαν ότι η ανίχνευση της διαφθοράς παρεμποδίζεται από την επιφυλακτικότητα των πολιτών να αναφέρουν στις αρχές περιστατικά διαφθοράς. Ανακαλύφθηκε ότι μια μελέτη είχε δημοσιευθεί το 1998, κατόπιν πρωτοβουλίας ενός Βουλευτού, η οποία καταγράφει τη διαφθορά σε πολύ μεγαλύτερη κλίμακα από ό,τι μπορούσε κανείς να φανταστεί, έχοντας επιπτώσεις ειδικότερα στην αστυνομία, στις εφορίες και στον κατασκευαστικό τομέα.

11. Μια δημοσκόπηση διεξήχθη από το ελληνικό τμήμα της Διεθνούς Διαφάνειας το Φεβρουάριο του 2001 (4). Η μελέτη δείχνει ότι το 83% των 920 ατόμων που ερωτήθηκαν θεωρούν ότι η ελληνική κοινωνία έχει επηρεασθεί από τη διαφθορά. Το 45% παραδέχεται ότι έχει διαπράξει δωροδοκία ή "λάδωμα" και το 18% ότι έχει εκμεταλλευτεί "βίσματα". Όσον αφορά τους λόγους για αυτή τη συμπεριφορά, το 42% των ατόμων που παραδέχτηκαν το "λάδωμα", είπε ότι εάν δεν είχαν πράξει κατ' αυτόν τον τρόπο, η αίτησή τους ή το αίτημα τους δεν θα είχε επιτυχή έκβαση, το 39% είπε ότι είχαν πράξει κατ' αυτόν τον τρόπο επειδή αυτό τους είχε ζητηθεί, το 23% επειδή φοβήθηκαν τις δυσμενείς συνέπειες, το 20% επειδή κάποιος τους είχε συμβουλεύσει να πράξουν αναλόγως και το 18% για λόγους που έχουν να κάνουν με την κοινή πρακτική ή ορισμένες μορφές υποχρέωσης.

12. Σύμφωνα με τη μελέτη, οι δημόσιοι τομείς που έχουν επηρεασθεί ιδιαίτερα είναι τα νοσοκομεία και οι εφορίες. Εντούτοις, τα τμήματα που είναι αρμόδια για την γενική διοίκηση και τις κυριαρχικές λειτουργίες της Αστυνομίας και της Αικαιοσύνης δεν είναι λιγότερο ευάλωτα από τις δημόσιες υπηρεσίες (τηλεπικοινωνίες, ύδρευση, ηλεκτρική ενέργεια). Οι πληροφορίες που έχει λάβει η GET κατά τη διάρκεια της επίσκεψής της παρουσιάζουν ότι η πρακτική της δωροδοκίας ή του "λαδώματος" – σε περιπτώσεις διαφθοράς ασήμαντης αξίας – συχνά σχεδιάζεται απλά προκειμένου να εξασφαλίσει υπηρεσία, η οποία οφείλεται από το ενδιαφερόμενο τμήμα (έκδοση εγγράφων ή παροχή υπηρεσιών) σε εύλογο χρόνο εξ αιτίας της πολυπλοκότητας των εφαρμοζόμενων κανόνων και διαδικασιών, και μερικές φορές επίσης για να εξασφαλίσει μια εύνοια ("φακελάκι" σε γιατρό, έκδοση μιας άδειας οικοδόμησης κλπ.).

13. Εντούτοις, οι ελληνικές Αρχές θεωρούν ότι τα αποτελέσματα αυτής της μελέτης δεν μπορούν να θεωρηθούν εξ' ίσου αξιόπιστα με τα στοιχεία της επιστημονικής έρευνας ή των εθνικών στατιστικών, επειδή τα αποτελέσματα μιας τέτοιας δημοσκόπησης μπορεί να είναι ανακριβή ή διαστρεβλωμένα.

14. Επιπλέον, μερικοί από τους αντιπροσώπους των οργανισμών με τους οποίους συναντήθηκαν ήταν σε θέση να δώσουν μία γενική εικόνα της διαφθοράς υπό το πρίσμα της προσωπικής τους εμπειρίας.

15. Με ένα αποτέλεσμα 4,2 στα 10 (όπου 10 αντιπροσωπεύει το καλύτερο και 0 το χειρότερο) η Ελλάδα είναι στη 42^η θέση στον Πίνακα για την αντίληψη της διαφθοράς του 2001 της Διεθνούς Διαφάνειας. Αυτή είναι η χαμηλότερη θέση στην οποία βρίσκεται μια χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

16. Όσον αφορά τη στρατηγική της καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα, οι απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο δηλώνουν ότι "η ελληνική κυβέρνηση έχει θέσει ως μια από τις κύριες προτεραιότητές της την ανάπτυξη ενός νομικού πλαισίου για την πάταξη της διαφθοράς και την εφαρμογή πολιτικών για την προώθηση της διαφάνειας σε όλες τις δραστηριότητες του δημόσιου τομέα και την αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς, αντί να αρκесθούν σε πολιτικές υποχρεώσεις και δηλώσεις. Πιο συγκεκριμένα:

- έχει υπογράψει τη Συνθήκη του ΟΟΣΑ της 21ης Νοεμβρίου 1997 για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Ξένων Δημοσίων Υπαλλήλων σε Διεθνείς Εμπορικές Συναλλαγές, η Συνθήκη επικυρώθηκε το Νοέμβριο του 1998. Ηδη η Συνθήκη εφαρμόζεται πλήρως μετά την έναρξη ισχύος του νόμου 2656/1998 και την επικύρωσή του το Νοέμβριο του 1999
- με το νόμο 2802 (της 3ης Μαρτίου 2000), έχει επικυρωθεί η Συνθήκη σχετικά με την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, που εμπλέκει ανώτερους υπαλλήλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή ανώτερους υπαλλήλους των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

- με το νόμο 2803 (της 3ης Μαρτίου 2000), έχει επικυρωθεί η Συνθήκη για την Προστασία των Οικονομικών Συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τα σχετικά πρωτόκολλα.
- έχουν τροποποιηθεί και έχουν καταστεί αποτελεσματικότερες οι διατάξεις των άρθρων 235 και 236 του Ποινικού Κώδικα που αφορούν αντίστοιχα την παθητική και ενεργητική διαφθορά (άρθρο 2 του νόμου 2802/2000).
- έχουν υπογραφεί οι Συνθήκες Ποινικού και Αστικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά και πολύ σύντομα θα επικυρωθούν (5) (η Συνθήκη Ποινικού Δικαίου υπογράφηκε στις 27 Ιανουαρίου 1999 και του Αστικού Δικαίου στις 8 Ιουνίου 2000)".

17. Στη GET αναφέρθηκε ότι το Τμήμα Στατιστικής του Υπουργείου Δικαιοσύνης ελέγχει μεν την αποτελεσματικότητα των μέτρων κατά της διαφθοράς, πλην όμως το ίδιο το τμήμα δεν λειτουργεί αποτελεσματικά αυτή τη στιγμή. Κατά τη διάρκεια της επίσκεψής της η GET δεν εντόπισε καμία συντονιστική αρχή ή κάποιον αντιπρόσωπο που να έχει μια γενική εικόνα της πολιτικής κατά της διαφθοράς.

18. Όσον αφορά στη σχέση μεταξύ της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, οι απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο και οι συζητήσεις, κατά τη διάρκεια της επίσκεψης, έδειξαν ότι καμία τέτοια σχέση δεν είχε αναπτυχθεί.

ii) Το νομικό πλαίσιο της διαφθοράς

19. Βάσει του ελληνικού νόμου οι ακόλουθες μορφές διαφθοράς αποτελούν αδικήματα (βλ. το παράρτημα II): ενεργητική και παθητική διαφθορά των εθνικών δημόσιων υπαλλήλων (6), ενεργητική και παθητική διαφθορά των εθνικών δικαστών (7), ενεργητική και παθητική διαφθορά των μελών του εθνικού Κοινοβουλίου και των μελών των συμβουλίων ή επιτροπών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (κατά τη διεξαγωγή εκλογών ή ψηφοφοριών) (8), ενεργητική και παθητική διαφθορά των ανώτερων υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (9), ενεργητική και παθητική διαφθορά μελών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (10), ενεργητική διαφθορά/ υποκίνηση ή απόκρυψη ενεργητικής διαφθοράς ενός ξένου δημόσιου υπαλλήλου, ενός ξένου δικαστή, ενός μέλους μιας εθνικής συνέλευσης, ενός προσώπου που εκτελεί δημόσια υπηρεσία ενός ξένου κράτους, ενός ανώτερου υπαλλήλου ή ενός αντιπροσώπου ενός δημόσιου διεθνούς οργανισμού (11), σύναψη συμβάσεων με ευνοιοκρατικούς όρους (12), μερικές μορφές διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα (13).

20. Η GET σημείωσε ότι οι προβλεπόμενοι ορισμοί είναι γενικώς ευρείς και απεικονίζουν τα σχετικά διεθνή όργανα. Η σχετική νομολογία επιβεβαιώνει ότι η αποκτηθείσα ωφέλεια μέσω της διαφθοράς μπορεί να είναι υλική ή άυλη (π.χ. επαγγελματική προαγωγή). Ο όρος "δημόσιος ανώτερος υπάλληλος" είναι επίσης ευρύς (14). Οι προβλεπόμενες κυρώσεις είναι γενικά φυλάκιση 1 έως 5 ετών. Κατά συνέπεια, και σύμφωνα με τον ελληνικό νόμο, τα αδικήματα αυτά είναι πλημμελήματα. Η διάπραξη αδικημάτων, ως συνεργού ή μέλους μιας συμμορίας, τα οποία τιμωρούνται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον ενός έτους, επίσης ποινικοποιούνται (άρθρο 187 του Ποινικού Κώδικα). Επιπλέον, αξίζει να σημειωθεί ότι τα αδικήματα που τιμωρούνται σύμφωνα με τα άρθρα 235, 236 και 237, μπορεί να οδηγήσουν σε κατάσχεση "των δώρων" ή της ισοδύναμης αξίας τους (άρθρο 238 του Ποινικού Κώδικα).

iii) Άλλοι σχετικοί μηχανισμοί

21. Το "ξέπλυμα βρώμικου χρήματος" είναι ένα χωριστό ποινικό αδίκημα (άρθρο 2 του νόμου 2331/1995 για την πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από

εγκληματικές δραστηριότητες). Έτσι όλες οι μορφές διαφθοράς αποτελούν ποινικό αδίκημα σε σχέση με το αδίκημα του "ξεπλύματος βρώμικου χρήματος", που προβλέπεται στο άρθρο 2 του νόμου 2331/1995. Αυτός ο ίδιος νόμος καθιέρωσε ένα Σώμα αρμόδιο για τη συγκέντρωση πληροφοριών και καταγγελιών σχετικά με επιχειρήσεις ξεπλύματος βρώμικου χρήματος, την "Επιτροπή του άρθρου 7", μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή που χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομικών. Η επιτροπή είναι αρμόδια για τη συγκέντρωση, την αξιολόγηση και τη διερεύνηση των πληροφοριών που διαβιβάζονται σε αυτήν, ως ύποπτες συναλλαγών νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες. Αυτό αφορά τις συναλλαγές που στοιχειοθετούν ποινικά αδικήματα στις δικαστικές Αρχές (εισαγγελέα). Η επιτροπή αυτή έχει εξουσία σε εθνικό επίπεδο και πρόσβαση σε όλες τις βάσεις δεδομένων άλλων Αρχών, καμία από τις οποίες, όμως, δεν έχει πρόσβαση στη βάση δεδομένων της επιτροπής. Κατά τα προηγούμενα δύο έτη η επιτροπή έχει ερευνήσει 42 περιπτώσεις διαφθοράς, που εμπλέκουν διάφορες κατηγορίες ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων σε όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας, ειδικά υψηλόβαθμων αστυνομικών. Από αυτές τις περιπτώσεις, 8 παραπέμφθηκαν στον εισαγγελέα και προσήχθησαν σε δίκη.

22. Το άρθρο 187 (όπως τροποποιήθηκε) του Ποινικού Κώδικα καθιστά ποινικό αδίκημα τη συμμετοχή σε "εγκληματική οργάνωση". Στο ελληνικό Ποινικό Δίκαιο, ένα νομικό πρόσωπο δεν φέρει ποινική ευθύνη. Προβλέπονται διοικητικές ποινές για επιχειρήσεις που αντλούν κέρδος από εγκληματικές πράξεις ή αδικήματα που διαπράττονται από πρόσωπα που ενεργούν, είτε ατομικά, είτε ως μέλη της σχετικής επιχείρησης (άρθρο 8 του νόμου 2803/2000, άρθρο 5 του νόμου 2656/1998).

23. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι τα ελληνικά δικαστήρια έχουν δικαιοδοσία, όχι μόνο για αδικήματα που αφορούν τη διαφθορά, που διαπράττονται σε ελληνικό έδαφος από Έλληνες υπηκόους ή από αλλοδαπούς, αλλά και για αδικήματα διαφθοράς που έχουν διαπραχθεί από Έλληνες υπηκόους σε μια ξένη χώρα, ακόμα κι αν το αδίκημα δεν είναι αξιόποιο σύμφωνα με τους νόμους της χώρας αυτής. Επιπλέον, το ελληνικό Ποινικό Δίκαιο εφαρμόζεται και κατά αλλοδαπού για αδίκημα που διαπράχθηκε σε ξένη χώρα, εάν αυτό το αδίκημα στρέφεται κατά Έλληνα δημόσιου υπαλλήλου κατά την άσκηση των καθηκόντων του (άρθρα 5 και 6 του Ποινικού Κώδικα, άρθρο 11 του νόμου 2803/2000, άρθρο 8 του Ποινικού Κώδικα).

b. Οργανισμοί και θεσμοί αρμόδιοι για την καταπολέμηση της διαφθοράς

b1. Η αστυνομία

Γενικές παρατηρήσεις

24. Η ελληνική αστυνομική δύναμη δημιουργήθηκε το 1984 με τη συγχώνευση της "Χωροφυλακής" και της Αστυνομίας Πόλεων υπό το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Έχει συνολική δύναμη περίπου 45.000 αστυνομικών, που συμπεριλαμβάνει 5.000 υψηλόβαθμους, αλλά και δημόσιοι υπάλληλοι που δεν είναι αστυνομικοί μπορούν να διεξάγουν προανάκριση με παραγγελία του εισαγγελέα, χωρίς περιορισμό της ατομικής ελευθερίας (βλ. ειδικότερα το ΣΔΟΕ). Αστυνομικού χαρακτήρα λειτουργίες ασκούνται επίσης από το Λιμενικό Σώμα (υπό την εξουσία του Υπουργείου Εμπορικού Ναυτιλίας) και την Υπηρεσία Τελωνιακού Ελέγχου (υπό την εξουσία του Υπουργείου Οικονομικών). Η αστυνομική δύναμη έχει μια ιεραρχική δομή, και ο προϊστάμενος της αστυνομίας διορίζεται από το ΚΥ.Σ.Ε.Α (ένα κυβερνητικό Σώμα, που αποτελείται από ορισμένους υπουργούς και τον πρωθυπουργό). Διορίζεται για μία περίοδο δύο ετών, η οποία μπορεί να παραταθεί για ένα ακόμα χρόνο (άρθρο 23 Νόμος 2800/2000).

25. Σύμφωνα με τον ελληνικό νόμο, όλοι οι αστυνομικοί ανεξαρτήτως βαθμού, είναι γενικοί ανακριτές που εξουσιοδοτούνται να διεξάγουν προανάκριση κατά παραγγελία του εισαγγελέα. Δεν υπάρχει κανένα χωριστό τμήμα έρευνας για τα διαπραχθέντα εγκλήματα (δικαστική αστυνομία), αν και υπάρχουν μερικές ειδικευμένες υπηρεσίες και ένα προεδρικό διάταγμα το οποίο προβλέπει ένα μέτρο ειδίκευσης στη Γενική Διεύθυνση. Η δομή της ελληνικής αστυνομίας περιλαμβάνει τα ακόλουθα τμήματα:

- κεντρικά τμήματα: Γραφείο του Προϊσταμένου της Αστυνομικής Διεύθυνσης, Ασφάλειας και Δημόσιας Τάξης (τμήματα κρατικής ασφάλειας, τροχαίας, τουριστικής αστυνομίας, κλπ.), Διεύθυνση Διοικητικού (κατάρτιση, χρηματοδότηση, μελέτες, προσωπικό, κλπ.), τα "ανεξάρτητα" τμήματα (εγκληματολογικό τμήμα έρευνας, τμήμα λογιστικού ελέγχου, τμήμα απολογισμών, ιατρική υπηρεσία, περίπολος αέρα, κλπ.), η υπηρεσία προστασίας υψηλών προσώπων. Με βάση το Προεδρικό Διάταγμα υπ' αριθ. 14/2001 της 31^{ης} Ιανουαρίου 2001, η Διεύθυνση Ασφαλείας και Δημόσιας Τάξης περιλαμβάνει νέες υπηρεσίες, μεταξύ των οποίων μια Υπηρεσία Ανάλυσης Εγκλημάτων και μια Υπηρεσία Οικονομικού Εγκλήματος. Το τελευταίο εξετάζει τα απαραίτητα μέτρα για την καταστολή των αδικημάτων που συνδέονται με κατάχρηση εμπιστοσύνης, απάτη, εκβιασμό, ανταγωνισμό, ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, δωροδοκία, λαθραία εισαγωγή, εγκλημάτων στο διαδύκτιο, κλπ. Αυτή η Υπηρεσία καλείται επίσης "να καθοδηγήσει τις περιφερειακές υπηρεσίες στην καταστολή τέτοιων αδικημάτων".
- περιφερειακά τμήματα: Γενικές Αστυνομικές Επιθεωρήσεις και 14 Γενικές Αστυνομικές Διευθύνσεις – συμπεριλαμβανομένων των περιοχών Αθηνών και Θεσσαλονίκης, οι οποίες περιλαμβάνουν τμήματα αστυνομίας, ασφάλειας, τροχαίας, επιχειρήσεων και υπηρεσίες άμεσου δράσεως.
- ειδικές υπηρεσίες: έρευνας εγκλημάτων, δίωξης ναρκωτικών, αστυνομικών επιχειρήσεων, ειδική αντιτρομοκρατική μονάδα, τμήμα βίαιων εγκλημάτων, ομάδες ειδικών πυροτεχνουργών, τμήμα ανήλικων και τμήμα περιπόλου αέρα.

26. Οι αστυνομικοί εκπαιδεύονται στην Αστυνομική Ακαδημία, η οποία περιλαμβάνει διάφορα όργανα αρμόδια για τη βασική εκπαίδευση των χαμηλόβαθμων και υψηλόβαθμων αξιωματικών. Η εισαγωγή στη βασική εκπαίδευση προϋποθέτει ανάλογα προσόντα (δίπλωμα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης) και επιτυχία στις εισαγωγικές εξετάσεις – πανεπιστημιακού επιπέδου από το 1994. Αυτή η εκπαίδευση καλύπτει πέντε εξάμηνα. Οι υψηλόβαθμοι αξιωματικοί εκπαιδεύονται σε σχολή ισότιμη με ίδρυμα ανώτατης εκπαίδευσης, στο οποίο οι υποψήφιοι ή εκείνοι που έχουν ολοκληρώσει τη βασική τους εκπαίδευση, εισάγονται κατόπιν εξετάσεων. Η εκπαίδευση καλύπτει οκτώ εξάμηνα. Η εσωτερική και εξειδικευμένη επιμόρφωση παρέχεται από δύο άλλες σχολές ειδικότερα, που εκπαιδεύουν αξιωματικούς που προάγονται στις υψηλότερες βαθμίδες. Τα ειδικά επιμορφωτικά προγράμματα παρέχονται επίσης τοπικά από τα διάφορα αστυνομικά τμήματα.

Το Τμήμα Εσωτερικών Υποθέσεων της Αστυνομίας

27. Η λειτουργία του Τμήματος Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, το οποίο καθιερώθηκε τον Απρίλιο του 1999 και τέθηκε σε λειτουργία τον Οκτώβριο του ίδιου έτους, έχει σκοπό τη δίερευνηση των αδικημάτων που διαπράχθηκαν από αστυνομικούς οποιασδήποτε βαθμίδας ή από εξωτερικούς συνεργούς τους. Το Τμήμα έχει 155 μέλη (των οποίων η αρμοδιότητα επεκτείνεται σε όλη τη χώρα) και εδρεύει στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη. Χρησιμοποιεί τις πιο πρόσφατες τεχνικές διαχείρισης και κατά την επιβολή και κατά την πρόληψη. Τα μέλη του επιλέγονται προσεκτικά από τους ανώτερους αξιωματικούς του Τμήματος. Από ιεραρχική άποψη, ο προϊστάμενος του Τμήματος αναφέρεται στον Αρχηγό της αστυνομίας. Διορίζεται από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης κατόπιν πρότασης της

Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας (άρθρο 4α του Κοινοβουλευτικού Κανονισμού). Κατά κάποιον τρόπο, η διαδικασία αυτή καθιστά το Τμήμα "ανεξάρτητο φορέα". Το Τμήμα επιτηρείται από Εισαγγελέα του Εφετείου Αθηνών.

28. Το Τμήμα μπορεί να διενεργήσει έρευνα με ίδια πρωτοβουλία, αλλά οφείλει να την κοινοποιήσει στον εισαγγελέα, στον οποίο υπόκειται. Μπορεί να χρησιμοποιήσει ειδικές τεχνικές, συμπεριλαμβανομένης της προσφυγής στους agents provocateurs. Το απορρητο των επικοινωνιών και της αλληλογραφίας και των τραπεζικών εργασιών μπορεί να αρθεί με την προγενέστερη συγκατάθεση των δικαστών του Εφετείου.

29. Το Τμήμα παρουσιάζει στατιστικές των δραστηριοτήτων του, οι οποίες δείχνουν ότι ο αριθμός καταγγελιών έπεσε στο μισό μεταξύ 2000 και 2001, ενώ ο αριθμός δικαστικών ερευνών αυξήθηκε κατά 30% και ο αριθμός ατόμων που συνελήφθησαν σχεδόν διπλασιάστηκε. Μέχρι την ημέρα της επίσκεψης, η δραστηριότητα – σχετικά με τα προβλήματα που συνδέονται άμεσα με τα αστυνομικά καθήκοντα (συμπεριλαμβανομένης, αλλά όχι μόνο, και της διαφθοράς) είχε ως εξής (15):

Καταγγελίες

• που αρχειοθετούνται κατόπιν ποινικής δίωξης: 254	
• έναρξη ποινικής δίωξης: 203	1280
• που παραπέμπονται σε άλλες αρχές: 629	
• που αρχειοθετούνται: 194	

Διενέργεια ανακρίσεων

• κατόπιν παραγγελίας του εισαγγελέα: 58	58
--	----

Ποινικές Διώξεις

• κατά αστυνομικών: 132	
• κατά πολιτών: 101	233

Επ' αυτοφώρω συλλήψεις

• αστυνομικών: 33	
• πολιτών: 54	87

30. Όσον αφορά στην πρόληψη, το Τμήμα επισημαίνει κάποιους τομείς που παρουσιάζουν ευπάθεια προκειμένου να επινοηθούν νέες διαδικασίες. Μπορεί επίσης να κάνει προτάσεις και σε άλλα τμήματα της Αστυνομίας και να προτείνει νομοθετικές αλλαγές που θεωρεί απαραίτητες, λαμβάνοντας υπόψη τις εξειδικευμένες γνώσεις του. Το Τμήμα έχει μία εμπειριστατωμένη αντίληψη για το φαινόμενο διαφθοράς μέσα στην αστυνομία.

31. Η δημιουργία αυτού του Τμήματος προβλήθηκε ευρύτατα μέσω των ΜΜΕ και συνοδεύθηκε από τη δημιουργία μίας εικοσιτετράωρης γραμμής επικοινωνίας. Η προώθηση αυτή του Τμήματος στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης είχε έναν σημαντικό αντίκτυπο στις καταγγελίες περιπτώσεων διαφθοράς. Έχει παρακινήσει επίσης πολυάριθμα αιτήματα για συνεργασία εκ μέρους εισαγγελέων άλλων περιοχών για μη εσωτερικές έρευνες (τα οποία όμως δεν μπορούσαν να ικανοποιηθούν). Εντούτοις, το Τμήμα παρείχε μια πολύ αποτελεσματική βοήθεια στις δικαστικές και διοικητικές Αρχές και όπως φαίνεται, λειτουργεί καλύτερα σε

σύγκριση με άλλες υπηρεσίες, κατά τη συνδρομή του προς τις Αρχές. Η δημιουργία άλλων υπηρεσιών όπως η Επιθεώρηση Διοίκησης (βλ. κατωτέρω) και μιας παρόμοιας Αρχής ναύσταθμων και λιμένων, έχει εμπνευσθεί από την οργάνωση του Τμήματος αυτού.

b2. Τα δικαστήρια

32. Η οργάνωση των δικαστηρίων βασίζεται στο διαχωρισμό μεταξύ διοικητικών και τακτικών δικαστηρίων. Τα διοικητικά δικαστήρια εξετάζουν και εκδικάζουν διαφορές μεταξύ κυβερνητικών υπηρεσιών και πολιτών και αποφαινόμενοι ως προς τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων και την εγκυρότητα δημόσιων συμβάσεων. Τα διοικητικά δικαστήρια περιλαμβάνουν τα διοικητικά πρωτοδικεία, τα διοικητικά Εφετεία και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο είναι ανώτατο δικαστήριο, όπως το Συμβούλιο της Επικρατείας, δεν είναι μέρος του συστήματος διοικητικών δικαστηρίων.

33. Τα τακτικά δικαστήρια περιλαμβάνουν τα πρωτοδικεία (63 περιφερειακά δικαστήρια και 661 δικαστές), 14 εφετεία και ένα ακυρωτικό δικαστήριο (*Άρειος Πάγος*) που αποφαινόμενος ως προς το νομικό μέρος των τελεσίδικων αποφάσεων, χωρίς να υπεισέρχεται στα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης. Οι εμπορικές και εργατικές διαφορές υπόκεινται στη δικαιοδοσία των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων. Δεν προβλέπονται ειδικά δικαστήρια για τις διαφορές αυτές.

34. Τα ποινικά αδικήματα διαιρούνται σε πταίσματα, πλημμελήματα και κακουργήματα. Ανάλογα με τη νομική διαίρεση των αδικημάτων, οι υποθέσεις εκδικάζονται ενώπιον μεικτών ορκωτών δικαστηρίων, τριμελών πλημμελειοδικείων, μονομελών πλημμελειοδικείων ή πταισματοδικείων. Τα αδικήματα διαφθοράς, που είναι πλημμελήματα, τιμωρούνται με φυλάκιση μέχρι πέντε ετών, εκδικάζονται σε πρώτο βαθμό από τα τριμελή πλημμελειοδικεία και σε δεύτερο βαθμό από τα εφετεία.

35. Τα θύματα της διαφθοράς μπορούν να απευθυνθούν στα ποινικά ή πολιτικά δικαστήρια για αποζημίωση από ζημιές που έχουν υποστεί.

36. Ο χρόνος για την έκδοση αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης στα πλημμελήματα υπολογίζεται στα οκτώ χρόνια από την διάπραξη της αξιόποινης πράξης. Σε περιπτώσεις κακουργημάτων, υπολογίζεται στα 20 χρόνια. Σύμφωνα με τις ελληνικές δικαστικές αρχές, δεν συμβαίνει συχνά η προθεσμία παραγραφής του αξιοποιήσιμου να παρεμποδίζει την εκδίκαση ποινικών υποθέσεων (16).

b3. Δικαστικοί λειτουργοί (δικαστές και εισαγγελείς)

37. Για όλα τα δικαστήρια συνολικά, υπάρχουν 1.558 δικαστές συν 661 πρόεδροι πρωτοδικών. Η υπηρεσία δίωξης έχει 607 μέλη. Η Ελλάδα έχει επίσης το θεσμό των ανακριτών, στους οποίους πρέπει να παραπέμπονται οποιαδήποτε κακουργήματα. Από το 1996 οι Έλληνες δικαστές και οι εισαγγελείς εκπαιδεύονται στη Σχολή Δικαστών, κατόπιν εισαγωγής τους με διαγωνισμό. Μετά από την εκπαίδευσή τους, οι σπουδαστές επιλέγουν μεταξύ δικαστικών και εισαγγελικών θέσεων, καθότι η πορεία που ακολουθείται για σταδιοδρομία σε κάθε ένα από τους δύο αυτούς νομικούς κλάδους είναι διαφορετική. Η εσωτερική επιμόρφωση των δικαστικών είναι ένας νεοπαγής θεσμός. Πρόσφατα, μια πρώτη πρακτική άσκηση έγινε στο Συμβούλιο της Ευρώπης κατά το Συνέδριο περί ξεπλύματος βρώμικου χρήματος.

38. Η ανεξαρτησία των δικαστών και των εισαγγελέων διασφαλίζεται από τα άρθρα 87 και 88 του Συντάγματος. Τα μέλη της υπηρεσίας δίωξης, όπως και τα μέλη του δικαστικού, είναι μόνιμοι. Είναι διορισμένοι ισοβίως και άρα δεν μπορεί να απολυθούν. Η σταδιοδρομία και η μεταθέσεις τους εξαρτώνται από το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται αποκλειστικά από δικαστές και εισαγγελείς υπό την προεδρία του Προέδρου του Αρείου Πάγου.

39. Οι εισαγγελείς δεν λαμβάνουν οδηγίες από τις πολιτειακές αρχές, από τον Εισαγγελέα Εφετών ή από τον Εισαγγελέα Αρείου Πάγου. Ο τελευταίος μπορεί απλά να ζητήσει - και όχι να διατάξει - να διερευνηθεί ένα συγκεκριμένο γεγονός (17). Το άρθρο 30 του Ποινικού Κώδικα επιτρέπει στον Υπουργό Δικαιοσύνης να παραγγείλει την ποινική δίωξη κάθε αξιόποινης πράξης. Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974 ο Υπουργός έχει παραγγείλει ποινική δίωξη με αυτόν τον τρόπο σε τρεις μόνο περιπτώσεις. Το ίδιο άρθρο εξουσιοδοτεί τον Υπουργό να ζητήσει την αναστολή μιας ποινικής δίωξης που θα μπορούσε να βλάψει τις καλές σχέσεις με άλλες χώρες ή που αφορούν πολιτικές κατηγορίες. Εντούτοις, αυτό δεν έχει συμβεί ποτέ τα τελευταία 27 χρόνια.

40. Ο Υπουργός Δικαιοσύνης δεν μπορεί να καθορίσει τη γενικότερη πορεία της ποινικής πολιτικής. Μόνο ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου μπορεί να εκδώσει γενικές κατευθυντήριες εγκυκλίους. Καμία εγκύκλιος δεν έχει εκδοθεί για θέματα διαφθοράς τα τελευταία χρόνια.

b4. Έρευνες διαφθοράς και ειδικές σχέσεις μεταξύ της αστυνομίας, της υπηρεσίας δίωξης και των ανακριτικών υπαλλήλων, κατά τη διάρκεια της προδικασίας

41. Δεδομένου ότι η διαφθορά είναι πλημμέλημα, η επέμβαση ενός ανακριτή θα εξαρτηθεί από το μέγεθος της ζημίας και της πράξης. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι προανακρίσεις διεξάγονται κατόπιν καταγγελιών για πράξεις διαφθοράς. Κατά γενικό κανόνα, το 10% των ποινικών υποθέσεων αποτελούν αντικείμενο δικαστικής έρευνας. Έτσι οι περισσότερες ποινικές υποθέσεις διεκπεραιώνονται από τους εισαγγελείς.

42. Δεν υπάρχει κανένα τμήμα έρευνας εγκλημάτων υπό αυτήν τη μορφή (δικαστική αστυνομία) στην Ελλάδα. Ο εισαγγελέας διαδραματίζει έναν κεντρικό ρόλο στη διεξαγωγή των προανακρίσεων. Είναι αρμόδιος για την εποπτεία όλων των ερευνών εγκλημάτων και έχει πολύ εκτεταμένες εξουσίες. Πρέπει να είναι πλήρως ενημερωμένος και οφείλει να είναι παρών όποτε διεξάγονται έρευνες. Αυτό αποτελεί μία προσωπική εξουσία που, κατά γενικό κανόνα και κατά το Σύνταγμα, πρέπει να ασκείται αυτοπροσώπως. Μπορεί, εντούτοις, να εκπροσωπηθεί σε έρευνες από πρωτόδικη. Αυτή η δυνατότητα χρησιμοποιείται ευρύτατα στην πράξη. Ωστόσο, οι Έλληνες εισαγγελείς έχουν απαιτήσει εδώ και μερικά χρόνια την δημιουργία κλάδου έρευνας εγκλημάτων, ούτως ώστε να μειωθεί ο αριθμός αστυνομικών με τους οποίους πρέπει να συνεργάζονται και να αυξηθεί ο αριθμός ειδικών εμπειρογνομόνων που να είναι στη διάθεσή τους για τις έρευνες.

43. Το ποινικό σύστημα βασίζεται στην αρχή της αυτεπάγγελτης δίωξης των εγκλημάτων (18). Η δίωξη διεξάγεται από τον εισαγγελέα, που ενεργεί, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν έγκλησης του παθόντος. Ανάλογα με τη σοβαρότητα ή την πολυπλοκότητα των γεγονότων, ο εισαγγελέας παραπέμπει τον κρατούμενο άμεσα σε δίκη ή δίνει παραγγελία για προανάκριση ή ανάκριση. Η αρχή της αυτεπάγγελτης δίωξης, εντούτοις, παρέχει στον εισαγγελέα την ευχέρεια να μην λάβει κανένα περαιτέρω μέτρο σχετικά με μια έγκληση εάν, μετά από την ανάκριση, υπάρχουν ανεπαρκή στοιχεία για να προχωρήσει η υπόθεση. Σε αυτή την περίπτωση, ωστόσο, η απόφαση επιδίδεται στον εγκαλούντα προκειμένου να μην λάβει περαιτέρω μέτρα, και ο οποίος έχει δικαίωμα να προσφύγει κατά αυτής στον αρμόδιο Εισαγγελέα Εφετών.

44. Για τη διενέργεια των απαραίτητων διαδικασιών, ο εισαγγελέας λαμβάνει υπόψη, όχι μόνο εγκλήσεις των παθόντων, αλλά και ανακοινώσεις δημοσίων υπαλλήλων, για τους οποίους θεωρείται ποινικό αδίκημα η μη αναφορά στις δικαστικές αρχές οποιουδήποτε αδικήματος υποπέσει στην αντίληψη τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η ίδια υποχρέωση ισχύει για τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου και το Συνήγορο του Πολίτη.

45. Οι πράξεις της προδικασίας υπόκεινται στην αρχή της μυστικότητας, που ωστόσο, δεν ισχύει, για τα πρόσωπα υπό ανάκριση. Κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν ανακοινώνεται στο κοινό ή στον Τύπο. Η ελληνική νομοθεσία δεν επιτρέπει την ανώνυμη προσαγωγή αποδεικτικών στοιχείων, εκτός – σύμφωνα με μια πρόσφατη τροποποίηση – από περιπτώσεις οργανωμένου εγκλήματος. Από την άλλη πάλι πλευρά, ανώνυμες επιστολές μπορεί να λαμβάνονται υπόψη σε οποιοδήποτε στάδιο.

46. Η Ελλάδα έχει ένα συγκεντρωτικό σύστημα τραπεζικών λογαριασμών που του δίνει τη δυνατότητα να ενημερώνεται για κάθε άνοιγμα λογαριασμού φυσικού ή νομικού προσώπου. Το τραπεζικό απόρρητο μπορεί να αρθεί σε περιπτώσεις ποινικών αδικημάτων με παραγγελία τριών δικαστών. Ωστόσο, σε επείγουσες περιπτώσεις, ένας λογαριασμός μπορεί αμέσως να παγώσει, κατόπιν αιτήματος του εισαγγελέα, αλλά η απόφαση αυτή θα πρέπει στη συνέχεια να επικυρωθεί με απόφαση του Δικαστικού Συμβουλίου (συμβούλιο πλημμελειοδικών).

47. Σε περιπτώσεις διαφθοράς μπορεί να χρησιμοποιηθούν τα ακόλουθα μέσα έρευνας:

- α) παρακολούθηση τηλεπικοινωνιών μόνο με ειδικά αιτιολογημένη παραγγελία του αρμόδιου Δικαστικού Συμβουλίου, ή σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, του εισαγγελέα, για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους δύο μήνες (άρθρα 4 και 5 του νόμου 2225/1994 και άρθρο 6 του νόμου 2713/1999)
- β) αστυνομική επιτήρηση ύποπτου
- γ) σωματική έρευνα (άρθρο 257 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας)
- δ) συλλογή φορολογικών πληροφοριών
- ε) σύλληψη
- στ) έρευνα μεταφορικού μέσου και έρευνα κατοικίας
- ι) άρση του απορρήτου των επιστολών και όλων των άλλων μορφών επικοινωνίας, εφόσον αυτό εγκρίνεται από το συμβούλιο εφετών ή, σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, εάν αυτό διατάσσεται από τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών.

b5. Λοιπά Σώματα, όργανα και μηχανισμοί

1) Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ)

48. Το ΣΔΟΕ λειτουργεί από τον Απρίλιο του 1997. Είναι ένα διοικητικό Σώμα που εποπτεύεται από τον Υπουργό Οικονομικών και διευθύνεται από έναν πολιτικά διορισμένο Εκτελεστικό Γραμματέα. Με αρμοδιότητα που καλύπτει το σύνολο της Ελλάδας, το ΣΔΟΕ περιλαμβάνει μια κεντρική διεύθυνση και 13 περιφερειακές διευθύνσεις, και έχει συνολικό προσωπικό περίπου 1.500 άτομα. Τα μέλη της Σώματος είναι αρμόδια να αναφέρουν στον εισαγγελέα γεγονότα που μπορεί να προκαλέσουν ποινικές διαδικασίες και να διεξάγουν προανακριτικές πράξεις (ιδιαίτερα ακροάσεις) υπό τη διεύθυνση και εποπτεία του εισαγγελέα. Οι λειτουργίες του ΣΔΟΕ περιλαμβάνουν την πραγματοποίηση προληπτικών ελέγχων για την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας και την αποτροπή της φοροδιαφυγής και λαθραίας εισαγωγής προϊόντων, διεξαγωγής ερευνών σχετικά με οικονομικές και κοινωνικές απάτες, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου

Οικονομικών, σε τομείς όπως η ζημία οικονομικών συμφερόντων του κράτους ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης περιλαμβάνουν την καταπολέμηση παραβιάσεων της τελωνειακής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένου του εμπορίου φαρμάκων, όπλων, κλπ., και σχετικών αδικημάτων, όπως το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος. Ο καθορισμός του οικονομικού αδικήματος, για την καταπολέμηση του οποίου είναι αρμόδιο το Σώμα αυτό, δεν περιλαμβάνει τη διαφθορά. Εάν το ΣΔΟΕ ανακαλύψει κάποιο περιστατικό διαφθοράς κατά την εκτέλεση του έργου του, το ανακοινώνει, είτε στο γραφείο Επιθεώρησης Διοικήσεως, είτε στον εισαγγελέα, ο οποίος παραγγέλλει την αστυνομία να διεξάγει την έρευνα. Το 2000 συνολικά 34 ανώτεροι υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομικών είχαν αναφερθεί στον εισαγγελέα για διάφορα αδικήματα, συμπεριλαμβανομένης και της διαφθοράς.

ii) Κυβερνητική μεταρρύθμιση, Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης και ο Συνήγορος του Πολίτη

49. Το 1986 ψηφίστηκε ένας σημαντικός νόμος για να αποκαταστήσει την ισορροπία στις σχέσεις μεταξύ της κυβέρνησης και πολιτών με αντικείμενο το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Στη συνέχεια, φαίνεται ότι υπήρξαν μέτρα, τα οποία υποχρεώνουν τις κυβερνητικές υπηρεσίες να απαντούν στα αιτήματα των πολιτών, μέσα σε έναν καθορισμένο χρόνο και να επιβάλλουν κυρώσεις σε περίπτωση αδικαιολόγητων καθυστερήσεων (19). Συνεχείς προσπάθειες έχουν καταβληθεί τα τελευταία χρόνια για τον εκσυγχρονισμό και την ενίσχυση της διαφάνειας και τη διερεύνηση του ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος (20). Αυτές οι προσπάθειες έχουν οδηγήσει, μεταξύ άλλων, στην ψήφιση του νόμου 2477, τον Απριλίου του 1997, που καθιερώνει την Επιθεώρηση Διοικήσεως και το γραφείο του Συνηγόρου του Πολίτη.

50. Η Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης είναι εξοπλισμένη με τα πιο σύγχρονα μέσα για την πάταξη της διαφθοράς. Αν και ανήκουν στη διοίκηση, τα μέλη της μπορούν να διεξαγάγουν προκαταρκτικές έρευνες για τον εισαγγελέα. Ο σκοπός της Επιθεώρησης είναι να ελέγξει την αποτελεσματικότητα και την απόδοση των κυβερνητικών υπηρεσιών και να διερευνά τις δραστηριότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αντιθέτως, δεν έχει καμία εποπτική εξουσία σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, σε δικαστικές αρχές κατά την άσκηση των δικαστικών λειτουργιών τους, σε εκκλησιαστικούς οργανισμούς, σε υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών, σε λιμενικές/ στρατιωτικές/ αστυνομικές Αρχές, στην Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών ή σε "Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου που λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες του ιδιωτικού τομέα". Ο ρόλος της είναι και προληπτικός και κατασταλτικός. Αρχίζει τις έρευνές της, είτε κατόπιν παραγγελίας του Υπουργού, είτε με δική της πρωτοβουλία. Η Επιθεώρηση δεν δημοσιοποιεί τις έρευνές της, αλλά οι επιτροπές εξετάζουν και, όπου αυτό απαιτείται, λαμβάνουν υπόψη καταγγελίες από το κοινό και τον Τύπο, κατά των κυβερνητικών υπηρεσιών. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ο επικεφαλής της Επιθεώρησης μπορεί να διατάξει έρευνα με δική του πρωτοβουλία. Η Επιθεώρηση οφείλει να συντάσσει έκθεση για οποιοδήποτε έλεγχο διεξάγει και να στέλνει αντίγραφο της στην αρμόδια κυβερνητική υπηρεσία.

51. Ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη είναι ανεξάρτητη κρατική Αρχή, της οποίας η ύπαρξη εξασφαλίζεται από το Σύνταγμα. Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη ξεκίνησε να λειτουργεί την 1^η Οκτωβρίου του 1998, επικουρούμενος από τέσσερις αναπληρωτές και πάνω από 80 βοηθούς, οι περισσότεροι από τους οποίους είναι ανακριτές. Κάθε αναπληρωτής είναι υπεύθυνος για ένα τμήμα (ανθρώπινα δικαιώματα, υγεία και κοινωνικές υποθέσεις, ποιότητα της ζωής, σχέσεις κράτους-πολιτών). Οι υπηρεσίες του Συνηγόρου του Πολίτη ενεργούν για να λύσουν συγκεκριμένες διαφορές της διοίκησης από τη μία πλευρά με φυσικά ή νομικά πρόσωπα από την άλλη. Το φάσμα των παρεμβάσεών τους καλύπτει και περιπτώσεις που αφορούν τη δυσλειτουργία οποιασδήποτε δημόσιας υπηρεσίας, εκτός από τις ακόλουθες περιπτώσεις:

κανονισμοί λειτουργίας των Δημοσίων Υπηρεσιών, εθνική άμυνα/ κρατική ασφάλεια/ εξωτερικές υποθέσεις, υποθέσεις εκκρεμείς ενώπιον δικαστηρίου, πράξεις των δικαστηρίων/ του Συμβουλίου Επικρατείας, ανεξάρτητες Αρχές/ δημόσια εκκλησιαστικά ιδρύματα. Ούτε κατά των κυβερνητικών πολιτικών μπορούν να ενεργήσουν. Η έκθεση δραστηριοτήτων, που συντάσσεται ετησίως από το Συνήγορο του Πολίτη, μπορεί να περιλαμβάνει αξιολόγηση της καλής λειτουργίας των τμημάτων του. Ο Συνήγορος του Πολίτη και οι υπηρεσίες του ήταν σε θέση να παρέχουν στην GET άφθονες πληροφορίες για τους λόγους και το φαινόμενο της διαφθοράς, σε τομείς που άπτονται της δραστηριότητάς τους.

iii) Τα αρμόδια Υπουργεία για την εποπτεία των δημόσιων συμβάσεων

52. Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα υπάγονται σε γενικές γραμμές στην ευθύνη, και εποπτεία, τριών Υπουργείων: του Υπουργείου Ανάπτυξης στην περίπτωση των κρατικών προμηθειών (μία σχετικά ευέλικτη διαδικασία), του Υπουργείου Οικονομικών στην περίπτωση της παροχής υπηρεσιών (η πιο ευέλικτη διαδικασία) και του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων σε περιπτώσεις κατασκευών και άλλων λειτουργιών συναφών με τη δόμηση (η λιγότερη ευέλικτη διαδικασία). Από την έναρξη ισχύος του νόμου 2286/1995, το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί εκ των προτέρων (προληπτικό) έλεγχο, όταν η προβλεπόμενη αξία μιας σύμβασης υπερβαίνει τα 500 εκατομμύρια δραχμές (1,47 εκατομμύρια ΕΥΡΩ) στην περίπτωση προμηθειών και υπηρεσιών ή όταν υπερβαίνει το διπλάσιο του προαναφερθέντος ποσού, σε περιπτώσεις κατασκευαστικών σχεδίων. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξάγει επίσης έναν εκ των υστέρων επανέλεγχο της διαδικασίας επιλογής, εφόσον αυτή τίθεται υπό αμφισβήτηση. Η GET συνάντησε αντιπροσώπους του Υπουργείου που είναι υπεύθυνοι για διαδικασίες σχετικά με τις προμήθειες.

53. Στο Υπουργείο Ανάπτυξης 5 επιτροπές είναι αρμόδιες για την άσκηση εποπτείας, ως ακολούθως:

- 1) Η Επιτροπή Κρατικών Προμηθειών, η οποία εγκρίνει ή απορρίπτει αιτήματά του τμήματος/ Υπουργείου που είναι αγοραστής και καθορίζει τη διαδικασία (ανοιχτή ή άλλη) που ακολουθείται
- 2) Η Επιτροπή Αξιολόγησης Προσφορών (που έχει 5 μέλη εξειδικευμένα στο σχετικό τομέα)
- 3) Η Επιτροπή Ανάθεσης (που έχει 7 μέλη, υπό την προεδρία ενός πρώην δικαστή του Αρείου Πάγου και περιλαμβάνει αντιπροσώπους και υπαλλήλους βιομηχανιών και αρμόδιων Αρχών). Οποιαδήποτε ένσταση σε αυτό το στάδιο, εξετάζεται από:
- 4) Ειδική *ad hoc* Επιτροπή, υπό την προεδρία επίσης ενός πρώην δικαστή του Αρείου Πάγου
- 5) Η Επιτροπή που παρίσταται κατά την έναρξη της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης για να εξασφαλίσει τη διαφάνεια και αντικειμενικότητα της προκήρυξης αναδοχής έργου (για να αποτραπούν προκηρύξεις αναδοχής έργου, οι οποίες ανακοινώνονται έχοντας υπόψη τη σύναψη της σύμβασης για ένα συγκεκριμένο προϊόν ή μια επιχείρηση).

54. Αναφέρθηκε επίσης στην GET, ότι ο μηχανισμός για την εξέταση προσφορών παρέχει διάφορες οικονομικές εγγυήσεις (εμπιστευτικότητα, ανάγνωση των προσφορών στις συνόδους της Επιτροπής, κλπ.). Επιπλέον, οι αντιπρόσωποι που προσήλθαν τόνισαν ότι η Ελλάδα έλαβε σοβαρά υπόψη τα σχετικά πρότυπα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

iv) Κυριότερα συμβουλευτικά όργανα

55. Η Ελλάδα έχει τέσσερα κύρια συμβουλευτικά όργανα για να επικουρεί το κυβερνητικό έργο:

- το Συμβούλιο της Επικρατείας,

- το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους,
- την Εθνική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης και
- το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Για τα δύο πρώτα δεν γίνεται κανένα ιδιαίτερο σχόλιο.

Η Εθνική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης συστήθηκε το 1995 για να καταρτίσει συναινετικές προτάσεις για τις πολιτικές διοίκησης. Προεδρεύων είναι Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η Επιτροπή απαρτίζεται από βουλευτές των κομμάτων του ελληνικού ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ο πρόεδρος της κοινοβουλευτικής επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης είναι επίσης μέλος του οργάνου αυτού. Η Επιτροπή δεν περιλήφθηκε στο πρόγραμμα επίσκεψης της GET και πιθανόν αυτή η συνάντηση να ήταν ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για την GET, εφόσον αυτό το όργανο εξετάζει ζητήματα που σχετίζονται με τη διαφθορά. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, που δημιουργήθηκε το 1833 κατά το γαλλικό πρότυπο, έχει διπλή λειτουργία:

α) είναι το ανώτατο οικονομικό δικαστήριο και συμβουλευτικό διοικητικό όργανο και

β) ελέγχει τους δημόσιους λογαριασμούς.

Απαρτίζεται από 120 δικαστές και εισαγγελείς και 600 άτομα προσωπικό και δημοσιεύει μια ετήσια έκθεση. Το δικαστήριο έχει τρεις τύπους εξουσίας: λογιστική/ ελεγκτική (για σκοπούς πρόληψης και επιβολής), δικαστική και συμβουλευτική. Υπό την πρώτη μορφή εξουσίας, το δικαστήριο αυτό (Ελεγκτικό Συνέδριο) εξέτασε το 2000 συνολικά 182 προσύμφωνα δημοσίων συμβάσεων (βλ. επίσης το σημείο III. ανωτέρω), από τα οποία κατέληξε ότι τα 43 ήταν παράνομα (αντίστοιχα 34 από τα 164 εξετασθέντα κατά το 2001). Οι αντιπρόσωποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου είπαν επ' αυτού ότι το πιο σύνηθες πρόβλημα ήταν οι μη αντικειμενικές προκηρύξεις Διαγωνισμού για την ανάθεση έργων, στις οποίες η περιγραφή των υπό προμήθεια αγαθών ή των υπηρεσιών που θα παρέχονταν, συντάσσεται με τέτοιο τρόπο ώστε να ευνοηθεί ένας συγκεκριμένος προμηθευτής. Ο έλεγχος των αγορών του Δημοσίου καθιστά το Ελεγκτικό Συνέδριο ένα σημαντικό όργανο για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

56. Οι δικαστές και οι εισαγγελείς του Ελεγκτικού Συνεδρίου οφείλουν – όπως οποιοσδήποτε πολίτης ή δημόσιος υπάλληλος – να ειδοποιούν τον εισαγγελέα εάν, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, διαπιστώνουν οποιοδήποτε γεγονός που θα μπορούσε να στοιχειοθετεί ποινικό αδίκημα (άρθρο 37 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας). Οι αντιπρόσωποι που παρευρέθησαν στη συνάντηση με την GET ανέφεραν ότι θα επιθυμούσαν να χορηγηθούν στο Ελεγκτικό Συνέδριο μεγαλύτερες εξουσίες όσον αφορά στην ουσία των υποθέσεων, έτσι ώστε να μπορεί να αναλάβει πιο ενεργό ρόλο. Επίσης τόνισαν ότι τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (νοσοκομεία, κλπ.) και η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν οι πιο ευάλωτοι τομείς στη διαφθορά εξ αιτίας της έλλειψης τεχνικής πείρας.

V) Το Υπουργείο Οικονομικών

57. Οι άνθρωποι με τους οποίους συναντήθηκε η GET στο Υπουργείο Οικονομικών είπαν ότι η ελληνική νομοθεσία για την πρόληψη της διαφθοράς ήταν πολύ αυστηρή, ιδιαίτερα όσον αφορά στο προσωπικό του Υπουργείου Οικονομικών. Το Υπουργείο έχει συστήσει μια Επιθεώρηση Οικονομικών (270 επιθεωρητές, που επικουρούνται και από επιπλέον προσωπικό) που επιθεωρεί τα διάφορα τμήματα του Υπουργείου με δική της πρωτοβουλία. Πέραν αυτών, λαμβάνει τις εκθέσεις σχετικά με πειθαρχικά θέματα από τις άλλες υπηρεσίες. Σε περίπτωση ποινικού αδικήματος, η υπηρεσία στέλνει επίσης ένα αντίγραφο του φακέλου που έχει συνταχθεί στον εισαγγελέα. Η εσωτερική αυτή Επιθεώρηση επικοινωνεί με τα δικαστήρια, δεδομένου ότι είναι δυνατό να αποκαλυφθούν αξιόποινες πράξεις (πχ. εκβιασμός) κατά την πειθαρχική διαδικασία. Ένα Πειθαρχικό Συμβούλιο καλείται να εξετάσει τις σοβαρότερες εγκληματικές πράξεις ενώ προβλέπεται η δυνατότητα προσφυγής κατά των αποφάσεων αυτών.

Κάποια προσοχή έχει δοθεί στη λειτουργική πρόληψη με την εισαγωγή αυτοματοποιημένων διαδικασιών και καταμερισμού των εργασιών. Μέχρι ενός σημείου, εφαρμόζεται η τακτική της διαδοχικής εναλλαγής του προσωπικού στα διάφορα τμήματα. Η Εφορία συνεργάζεται με την αστυνομία σε περιπτώσεις δωροδοκίας με σκοπό να εξασφαλίσει όσο το δυνατόν περισσότερα στοιχεία διότι μόνο η αστυνομία μπορεί να διενεργεί συλλήψεις. Επιπλέον στον τομέα της πρόληψης, οι τελωνιακές και φορολογικές Αρχές ακολουθούν η κάθε μία τους εσωτερικούς κανονισμούς τους για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του προσωπικού τους. Οι αντίστοιχοι διευθυντές τους είναι αρμόδιοι για την κατάλληλη εφαρμογή των εσωτερικών κανονισμών. Υπάρχουν επίσης ειδικές τηλεφωνικές γραμμές επικοινωνίας στις οποίες το κοινό μπορεί να καταγγείλει ο,τιδήποτε υποπέσει στην αντίληψή του. Αυτές εξετάζονται από δύο συμβούλια επεξεργασίας καταγγελιών (Αθηνών και Θεσσαλονίκης).

58. Ερωτηθέντες για τις στατιστικές, οι αντιπρόσωποι των Τελωνειακών Αρχών είπαν ότι ασχολούνται με 2 μέχρι 5 περιπτώσεις διαφθοράς περίπου ανά έτος (επ' αυτοφώρω ενεργητικές ή παθητικές πράξεις διαφθοράς) και ότι το πειθαρχικό σύστημα είναι αυστηρό: ο ενδιαφερόμενος αγώτερος υπάλληλος τίθεται σε διαθεσιμότητα και μπορεί να επανέλθει στα καθήκοντά του μόνο εάν αθωωθεί από τις κατηγορίες ανάρμοστης συμπεριφοράς με σχετική απόφαση. Οι φορολογικές Αρχές ανέφεραν ότι διαπίστωσαν 3 περιπτώσεις που συνεπάγονται διοικητικές κυρώσεις κατά το 2000 και 2 αντίστοιχα κατά το 2001. Σε κάθε κυβερνητική υπηρεσία υπήρξαν συνολικά 4 ή 5 περιπτώσεις κίνησης των πειθαρχικών διαδικασιών ανά έτος.

vi) Δηλώσεις των περιουσιακών στοιχείων

59. Η μέριμνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς έχει οδηγήσει τις ελληνικές Αρχές να αξιώνουν από όλους τους δημόσιους υπαλλήλους που κατέχουν καίριες θέσεις, τους δικαστές και εισαγγελείς και τους βουλευτές να συντάσσουν μια ετήσια δήλωση των περιουσιακών τους στοιχείων όπου αναφέρεται λεπτομερώς η προέλευση των κεφαλαίων τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για την αγορά ιδιοκτησίας. Η δήλωση αυτή καλύπτει τα περιουσιακά στοιχεία, όχι μόνο του ίδιου του προσώπου αλλά και του συζύγου του/ της και των τέκνων. Ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου ελέγχει αυτές τις δηλώσεις, στις οποίες το κοινό έχει δικαίωμα πρόσβασης. Η μη υποβολή της δήλωσης ή η μη εμπρόθεσμη υποβολή της στοιχειοθετεί αξιόποινη πράξη. Σύμφωνα με τα άτομα από τα οποία η GET πήρε συνέντευξη, το γραφείο του εισαγγελέα διαθέτει τους κατάλληλους πόρους για να πραγματοποιήσει τους απαραίτητους ελέγχους, αλλά ελλείπει στατιστικών στοιχείων αυτό δεν είναι δυνατό να επιβεβαιωθεί.

vii) Μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και ΜΜΕ

60. Η GET συνάντησε το ελληνικό τμήμα της Διεθνούς Διαφάνειας που υποστηρίζει τη νομοθετική μεταρρύθμιση για να ενισχυθεί η διαφάνεια και να καταπολεμηθεί η διαφθορά αποτελεσματικότερα. Η Διεθνής Διαφάνεια - Ελλάδα έχει περίπου 110 εγγεγραμμένα μέλη και υποστηρίζεται και από επιχειρήσεις. Αυτή η μη κυβερνητική οργάνωση συνεργάζεται και με άλλες εθνικές ΜΚΟ, αλλά πολύ σπάνια με τις Αρχές, ελλείπει σχετικών θεσμικών ρυθμίσεων.

61. Όπως και σε άλλες χώρες, τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην Ελλάδα όταν καταγγέλλουν ή/ και όταν ανακινούν πολιτικές και οικονομικές «υποθέσεις». Με αυτόν τον τρόπο, συμβάλλουν στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης μέσω της υπάρχουσας αντίληψης για τη διαφθορά και αυτό το θέμα καλύπτεται ευρύτατα από τα ΜΜΕ. Αφετέρου, οι δημοσιογράφοι που συναντήθηκαν με την GET αναφέρθηκαν στην ύπαρξη διαπλοκής συμφερόντων που εμπλέκουν πολιτικούς και οικονομικούς τομείς, και τα ΜΜΕ (ραδιοφωνικοί και τηλεοπτικοί σταθμοί στα χέρια

οικονομικό-πολιτικών παραγόντων). Η GET δεν είχε την ευκαιρία να εξετάσει λεπτομερέστερα αυτό το θέμα. Εντούτοις, έχοντας κατά νου την ανησυχητική κατάσταση στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η GET επιθυμεί να υπογραμμίσει τους πιθανούς κινδύνους που συνδέονται με το συγκεντρωτισμό του Τύπου, ιδιαίτερα όσον αφορά στην αντικειμενικότητα και την ποικιλομορφία των απόψεων και το αυξανόμενο βάρος των πολιτικών παραγόντων που εκμεταλλεύονται τέτοιες καταστάσεις.

γ. Ασυλίες

62. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, τα μέλη του Κοινοβουλίου και τα μέλη της Κυβέρνησης απολαμβάνουν ορισμένων ασυλιών για τη διευκόλυνσή τους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, χωρίς κίνδυνο αποσταθεροποίησης της Πολιτείας. Σε ορισμένες περιπτώσεις προβλέπονται και απαλλαγές από τη δικαιοδοσία.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απολαμβάνει επίσης ασυλίας προβλεπόμενης από το νόμο όχι όμως και από το Σύνταγμα.

63. Εκτός από περιπτώσεις εσχάτης προδοσίας ή παραβίασης με πρόθεση του Συντάγματος, ο Πρόεδρος δεν ευθύνεται – οπωσδήποτε – για τις πράξεις που έχει διενεργήσει κατά την άσκηση των καθηκόντων του (άρθρο 49 του Συντάγματος). Για πράξεις ανεξάρτητες από τα καθήκοντά του, η δίωξη αναστέλλεται έως ότου λήξει η προεδρική θητεία. Η πρόταση για κατηγορία και παραπομπή του Προέδρου της Δημοκρατίας σε δίκη υποβάλλεται στη Βουλή υπογεγραμμένη από το ένα τρίτο τουλάχιστον των μελών της και γίνεται αποδεκτή με απόφαση που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου των μελών της. Αν η πρόταση γίνει αποδεκτή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παραπέμπεται στο δικαστήριο του άρθρου 86 (21). Κατά τη διάρκεια των παραπάνω διαδικασιών ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απέχει από τα καθήκοντά του.

64. Όσο διαρκεί η βουλευτική περίοδος, ο βουλευτής δεν διώκεται, ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με άλλο τρόπο περιορίζεται χωρίς άδεια του Σώματος (άρθρο 62 του Συντάγματος). Δεν απαιτείται άδεια για αυτόφωρα κακούργηματα. Το αίτημα – το οποίο μπορεί να διατυπωθεί από τον εισαγγελέα – πρέπει να απευθυνθεί στον Πρόεδρο της Βουλής. Η έγκριση της Βουλής πρέπει να δοθεί σύμφωνα με τους τύπους: εάν η Βουλή δεν αποφανθεί μέσα σε τρεις μήνες από την ημερομηνία της αίτησης αδειάς (αυτό το χρονικό όριο αναστέλλεται κατά τη διάρκεια διακοπής των εργασιών της Βουλής) το αίτημα θεωρείται ότι έχει απορριφθεί. Επίσης δεν διώκεται για πολιτικά εγκλήματα βουλευτής κατά την περίοδο που μεσολαβεί από τη διάλυσή της Βουλής έως την ανακήρυξη των βουλευτών της νέας Βουλής. Οι πολίτες ανέφεραν στην GET ότι από το 1974 είχαν γίνει πολλά αιτήματα για άρση της ασυλίας των βουλευτών, αλλά από αυτά μόνο 4 εγκρίθηκαν: η μια περίπτωση αφορούσε ένα τροχαίο ατύχημα και η άλλη είχε σχέση με άσκηση βίας μεταξύ συζύγων. Οι υπόλοιπες δύο αφορούσαν αμιγώς πολιτικές παραβάσεις.

65. Στην Ελλάδα, τα περισσότερα μέλη της κυβέρνησης είναι επίσης βουλευτές. Εντούτοις υπόκεινται σε μια συγκεκριμένη διαδικασία άρσης της ασυλίας. Η δίωξη, ανάκριση προανάκριση ή προκαταρκτική εξέταση σχετικά με ένα μέλος της Κυβέρνησης απαιτεί την πρότερη συγκατάθεση της Βουλής. Επιπλέον, μόνο το Κοινοβούλιο μπορεί να προτείνει κατά αυτών δίωξη για παραβάσεις κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους (άρθρο 86 του Συντάγματος) που περιλαμβάνουν και πράξεις διαφθοράς. Αυτό ισχύει επίσης για τους Υφυπουργούς και όσους διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης στο παρελθόν. Η διαδικασία μπορεί να κινηθεί μόνο με την πρόταση τριάντα τουλάχιστον βουλευτών. Η Βουλή αποφασίζει έπειτα με απόλυτη πλειοψηφία των μελών της να συστήσει μία ειδική επιτροπή για να διεξαχθεί

προκαταρκτική εξέταση. Εάν αυτή η πλειοψηφία δεν επιτευχθεί, η πρόταση απορρίπτεται ως προδήλως αβάσιμη. Η Βουλή μπορεί να κινήσει διαδικασίες μόνο εντός μιας συγκεκριμένης χρονικής περιόδου (μέχρι το πέρας της δεύτερης τακτικής συνόδου της βουλευτικής περιόδου που αρχίζει μετά την τέλεση του αδικήματος). Τα συμπεράσματα της εξεταστικής επιτροπής συζητώνται έπειτα στην Ολομέλεια της Βουλής, η οποία μπορεί να αποφανθεί (με απόλυτη πλειοψηφία) να διωχθεί ποινικώς αυτός που διέπραξε το αδίκημα και που διατελεί ή διετέλεσε μέλος της Κυβέρνησης και να προσαχθεί ενώπιον του Ειδικού Δικαστηρίου, που προβλέπεται στο άρθρο 86. Η Βουλή μπορεί να αποφασίσει οποιαδήποτε στιγμή (με απόλυτη πλειοψηφία) να ανακαλεί την απόφασή της και να αναστέλλει ή να παύει τις διαδικασίες.

III. ΑΝΑΛΥΣΗ

α. Γενική πολιτική κατά της διαφθοράς

66. Η GET πιστεύει ότι συνολικά οι προσπάθειες της Ελλάδας να εκσυγχρονίσει το κράτος και το διοικητικό της σύστημα, αξίζουν επιδοκιμασίας. Υπάρχουν πλέον πολλοί εποπτικοί μηχανισμοί που είναι θεωρητικά ικανοί να αποτρέψουν και να ανακαλύψουν περιπτώσεις κακής διαχείρισης και ειδικότερα διαφθοράς. Η GET περαιτέρω σημείωσε ότι αυτήν την περίοδο οι ελληνικές αρχές πρέπει να ικανοποιήσουν τον έντονο σκεπτικισμό και τις υψηλές προσδοκίες του κοινού όσον αφορά την κυβερνητική μεταρρύθμιση γενικά. Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι η Ελλάδα δίνει ιδιαίτερη σημασία στα Κοινοτικά Όργανα (και τις αποφάσεις τους).

67. Η GET είναι, ωστόσο, της άποψης ότι η εφαρμογή των σχετικών οδηγιών των διεθνών οργάνων δεν μπορεί αυτή καθ' εαυτή να αποτελέσει μια δραστητική στρατηγική για την πάταξη της διαφθοράς. Το πρώτο βήμα θα πρέπει να είναι η αναγνώριση της ύπαρξης του φαινομένου της διαφθοράς και η αξιολόγηση των διαστάσεων του, των λόγων ύπαρξης του φαινομένου, των επιπτώσεών του, κλπ. Πράγματι, οι αντιπρόσωποι των ελληνικών Αρχών και μη κυβερνητικών οργανώσεων σε μερικές συναντήσεις τους είχαν αποκλίνουσες απόψεις σχετικά με την ύπαρξη της διαφθοράς στην Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι ήταν σύμφωνοι όσον αφορά την ανάγκη να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο. Οι απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο, που αναφέρονται συνεχώς στους νόμους που έχουν ψηφιστεί, δεν περιέχουν στατιστικές, δυναμικές ή ποιοτικές πληροφορίες. Η GET σημείωσε, επιπλέον, ότι τα δικαστήρια δε διαθέτουν την κατάλληλη μηχανοργάνωση και ότι δεν υπάρχει επομένως κανένα συγκεντρωτικό στοιχείο όσον αφορά τις περιπτώσεις διαφθοράς σχετικές με οικονομικά και χρηματικά αδικήματα, κλπ. (22). Με ιδιαίτερη δυσκολία κατάφερε η GET να πείσει τους αντιπροσώπους των κυβερνητικών υπηρεσιών από τους οποίους πήρε συνέντευξη να αναφέρουν περιπτώσεις διαφθοράς ή πρακτικές διαφθοράς. Η GET πιστεύει ότι, θα φανεί επομένως, ότι ορισμένες υπηρεσίες στερούνται ικανοποιητικής εξοικείωσης με το θέμα - παρά την εκτεταμένη κάλυψη από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης - ακόμα κι αν η Ελλάδα έχει καταβάλει αξιόπαινες προσπάθειες να αντιμετωπίσει την διαφθορά. Κάτι τέτοιο δεν ισχύει για το εσωτερικό τμήμα της αστυνομίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

68. Η GET περαιτέρω επισημαίνει ότι η διαφθορά είναι ένα φαινόμενο που δεν περιορίζεται εξ ορισμού σε ορισμένες κυβερνητικές υπηρεσίες ή Αρχές. Ούτε περιορίζεται σε ορισμένους τύπους σχέσεων ή προσώπων. Οι πληροφορίες που λαμβάνονται καταδεικνύουν ότι πολλοί τομείς έχουν επηρεαστεί από το φαινόμενο και ότι οι αιτίες της διαφθοράς δεν είναι επομένως κατά κύριο λόγο εξωγενείς (23).

69. Σύμφωνα με τη Διεθνή Διαφάνεια και την Ένωση Ανταποκριτών Ημερησίου Τύπου Αθηνών, ο επιταχυνόμενος εκσυγχρονισμός της ελληνικής κοινωνίας, η ιδιωτικοποίηση των δημόσιων οικονομικών τομέων, οι ανταποδόσεις που πληρώνονται για την περίπτωση αγοράς όπλων, οι επιχορηγήσεις από τα κεφάλαια της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή τα κατασκευαστικά έργα, όπως εκείνα που συνδέονται με τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004, είναι παράγοντες που συμβάλουν στην ανάπτυξη των φαινομένων διαφθοράς και συμπεριλαμβάνουν τις elites της χώρας.

Συνομιλητές της GET υπογράμμισαν ότι τα πολιτικά κόμματα χρειάζονται όλο και περισσότερα κεφάλαια για τη χρηματοδότηση προεκλογικών εκστρατειών και για τη χρηματοδότηση – τεράστια ορισμένες φορές - του προσωπικού των κομμάτων.

Ο έλεγχος του Τύπου από επιχειρηματικούς κύκλους, που συμμετέχουν επίσης στις διαδικασίες δημόσιων προσφορών, συμβάλλει στην αμφισβητήσιμη σχέση μεταξύ χρήματος και πολιτικής.

Η GET σημείωσε ότι, σύμφωνα με μερικούς συνομιλητές, η τρέχουσα νομοθεσία για τα πολιτικά κόμματα πρέπει να ενισχυθεί λόγω ορισμένων ελλείψεων και ανεπάρκειας εφαρμογής ορισμένων προβλέψεων (π.χ. σπάνια εφαρμόζονται πειθαρχικές ποινές που διατάσσονται από το Κοινοβούλιο, καθιστώντας, κατά συνέπεια τις κυρώσεις, ατελέσφορες).

Πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν από την GET επιβεβαιώνουν επίσης ότι μερικές φορές υπάρχουν σχέσεις μεταξύ διαφθοράς και οργανωμένου εγκλήματος (π.χ. δίκτυα παράνομης μετανάστευσης και πορνείας).

70. Η GET συνιστά να οργανωθεί η συγκέντρωση πληροφοριών όσον αφορά την διαφθορά, συμπεριλαμβανομένης κατά προτεραιότητα της μηχανοργάνωσης των δεδομένων στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, για τη σύνταξη κατάλληλων στατιστικών εκθέσεων και για την ανάπτυξη επίσημων ερευνών και μελετών για το φαινόμενο αυτό.

71. Επομένως, προς το παρόν, η διαφθορά δείχνει να είναι συνυφασμένη με το γενικότερο πρόβλημα της διοικητικής δυσλειτουργίας, μέσα στο οποίο μεμονωμένες πράξεις διαφθοράς περνούν απαρατήρητες. Επ' αυτού η GET σημείωσε ότι οι προσπάθειες – προσπάθειες πραγματικά αξιέπαινες – που καταβάλλονται για τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα εστιάζονται στα προβλήματα της μη επιβολής της νομοθεσίας, σύγχυσης των κανόνων, έλλειψης διαφάνειας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας υπηρεσιών, τα οποία γενικά αναφέρονται ως προβλήματα του συστήματος και σπανιότερα ως ατομικές ατασθαλίες που παραβιάζουν το καθήκον εντιμότητας, κλπ. Διάφοροι πολίτες ανέφεραν στην GET ότι η νομοθεσία και ισχύοντες κανονισμοί για τον περιορισμό του κινδύνου της διαφθοράς είναι μεν ουσιαστικοί, αλλά ότι η πολυπλοκότητά τους είναι τέτοια που μπορεί να επιφέρουν το αντίθετο αποτέλεσμα και να ανοίξουν την πόρτα στις καταχρήσεις και στις παρατυπίες. Το πρόβλημα της μη-επιβολής των κανόνων, και των κυρώσεων σε περιπτώσεις μη-επιβολής, έχει επίσης αυξηθεί. Η GET είναι της άποψης ότι ενώ είναι απαραίτητος ένας "καταιγισμός" νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, όχι μόνο πρέπει αυτή η νομοθεσία να είναι σαφής αλλά και η εφαρμογή της πρέπει να ελέγχεται. Σύμφωνα με μερικούς από τους συνομιλητές που συναντήθηκαν με την GET, το πρόβλημα της διαφάνειας κανόνων και κανονισμών δείχνει να είναι κρίσιμο στην Ελλάδα και είναι πιθανό να συμβάλει στην εμμονή ορισμένων μορφών διαφθοράς.

72. Η GET επομένως προτείνει την εκπόνηση μίας περιεκτικής ανάλυσης με αντικείμενο τον τρόπο διαρρύθμισης και απλοποίησης της νομοθεσίας και την ενίσχυση των προσπαθειών που μπορεί να οδηγήσουν στη συνειδητοποίηση, την επιβολή και τον έλεγχο των διοικητικών κανόνων στους πιο ευάλωτους τομείς.

73. Κατά τη διάρκεια των συνομιλιών καμία αναφορά δεν έγινε σε κάποιο μηχανισμό με σκοπό τη γενικότερη ευαισθητοποίηση ή το συντονισμό. Η GET δεν άκουσε καμία πειστική απάντηση στο ερώτημα "ποιο είδος μηχανισμού θα μπορούσε να προβλεφθεί για την πολιτική καταπολέμησης της διαφθοράς, και σε ποιο θεσμικό επίπεδο θα πρέπει να τοποθετηθεί προκειμένου να διαθέτει επαρκή νομιμότητα και ισχύ;". Εντούτοις, διαπίστωσε ότι εκεί θα πρέπει να υπάρχουν αποσπασματικοί μηχανισμοί (όσον αφορά το Σώμα των Επιθεωρητών και την Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης) (24). Φαίνεται, από τη μεριά του, ότι το Υπουργείο Δικαιοσύνης παίζει πρωτίστως νομικό ρόλο.

74. Για τους λόγους που αναφέρονται ανωτέρω, η GET συνιστά αντίστοιχα την υιοθέτηση μιας γενικής στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς ή ένα σχέδιο δράσης και σχεδιασμού ή τη δημιουργία ενός διυπουργικού σώματος που να έχει την επαρκή νομιμότητα και εξουσία για να εξασφαλίζει τη πραγμάτωση των στόχων του .

75. Η GET επιθυμεί επίσης να μνημονεύσει ότι η διαφθορά παραμένει ένα όπλο του οργανωμένου εγκλήματος, το οποίο μέσα από την παραβίαση διακρατικών συνόρων έχει γίνει ένα πρόβλημα διεθνών διαστάσεων. Η γεωπολιτική θέση της Ελλάδας (25) πρέπει να ενθαρρύνει την χώρα αυτή – στις σχέσεις της με τις γειτονικές της χώρες – να διαδραματίσει έναν καίριο ρόλο όσον αφορά τη συνεργασία στην καταπολέμηση κατά της διαφθοράς και άλλων σοβαρών αδικημάτων. Η GET σημείωσε επίσης ότι η ανταλλαγή γενικών πληροφοριών μεταξύ της Ελλάδας και Ευρωπαϊκών/διεθνών θεσμών συνεργασίας πρέπει να συνεχίσει να αναπτύσσεται, να επεκτείνεται και να βελτιώνεται.

β. Ιδρύματα, οργανισμοί και αρμόδια τμήματα για την καταπολέμηση, έρευνα, ποινική δίωξη και εκδίκαση της πράξεων διαφθοράς

b1. Αστυνομία, υπηρεσία δίωξης και δικαστήρια

76. Οι ελληνικές Αρχές επεσήμαναν ότι η εμπιστοσύνη του κοινού στην αστυνομία έχει αυξηθεί με τα τελευταία χρόνια, αλλά ότι ακόμα αναφέρονται περιπτώσεις που αφορούν τη συμμετοχή μερικών από τα μέλη της αστυνομίας σε σχέσεις διαφθοράς. Αυτό έχει κάποιες φορές δημιουργήσει μια δυσμενή δημόσια εικόνα που ενισχύεται από άρθρα στον Τύπο (26) . Οι λόγοι για την υπάρχουσα αυτήν κατάσταση οφείλονται στους όρους πρόσληψης και κατάρτισης ορισμένων ανώτερων υπαλλήλων που είναι ακόμα στο Σώμα (27). Αυτό προφανώς δεν σημαίνει ότι όλα τα μέλη της αστυνομίας είναι διεφθαρμένα.

77. Τα τελευταία χρόνια οι πολιτικές Αρχές είναι ενήμερες για το πρόβλημα και έχουν ιδρύσει ένα σώμα "αδιάφθωρων" για την καταπολέμηση του φαινομένου και άλλων παράνομων συμπεριφορών (παραδοσιακή τάση της "εκκαθάρισης" εκ των έσω): η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ. Αυτή η Διεύθυνση, ένα από τα αποδοτικότερα Σώματα που έχει συναντήσει η GET, προωθεί μία εκστρατεία καταπολέμησης της διαφθοράς, που αξίζει ενθάρρυνση. Αυτή η ώθηση κατά της διαφθοράς προκύπτει από την ποιότητα των αστυνομικών που πλαισιώνουν τη Διεύθυνση, οι οποίοι προσλαμβάνονται βάσει των επαγγελματικών τους δεξιοτήτων και της ακεραιότητάς τους. Τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται από τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων είναι, κρίνοντας από τις στατιστικές που παρουσιάζονται (28), αξιοσημείωτα για μια τόσο μικρή χρονική περίοδο, αλλά είναι επίσης ενδεικτικά της κλίμακας των προβλημάτων που αντιμετωπίζονται στις ελληνικές αστυνομικές δυνάμεις.

78. Αυτό είναι σαφώς ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Η GET δεν συνάντησε κανέναν άλλο αντιπρόσωπο της αστυνομίας. Ελπίζει ότι η Διεύθυνση αυτή, που μπορεί να

θεωρηθεί ως πρότυπο, δεν είναι το μόνο Σώμα της αστυνομίας που χρησιμοποιεί την εμπειρία και καινοτόμες μεθόδους εργασίας άλλων χωρών (συγκεκριμένα ως προς την ανάλυση των εγκλημάτων). Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων βοηθά να αποκατασταθεί το κύρος της ΕΛ.ΑΣ. στην κοινή γνώμη. Αυτή η αλλαγή της συμπεριφοράς είναι ζωτικής σημασίας για τις προσπάθειες καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα. Η Διεύθυνση φροντίζει για την πάταξη των τάσεων διαφθοράς στο Σώμα, έχοντας υπόψη ότι σε δημοκρατικά καθεστώτα, το δικαστικό σύστημα και η αστυνομία είναι οι βάσεις από τις οποίες η καταπολέμηση κατά της διαφθοράς μπορεί να μεταβιβαστεί και σε άλλους τομείς της διακυβέρνησης και της κοινωνίας (29). Μία τόσο αποδοτική Διεύθυνση οφείλει να είναι σε θέση στο μέλλον να επεκτείνει τη δράση της και στην καταπολέμηση της διαφθοράς μεταξύ άλλων τομέων της κυβέρνησης, στην οποία αναφέρονται περιπτώσεις διαφθοράς (και όπου αυτό αρμόζει σε συνεργασία με άλλα διοικητικά τμήματα όπως το ΣΔΟΕ ή το ΒΙCΑ). Κάτι τέτοιο θα ήταν χρήσιμο ιδιαίτερα για το τελωνειακούς και εφοριακούς του Υπουργείου Οικονομικών, στους οποίους η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων θα μπορούσε να επεκτείνει τις συγκεκριμένες ικανότητές της, ενώ οι κυβερνητικοί επιθεωρητές θα παρείχαν τις απαιτούμενες τεχνικές γνώσεις για να χειριστούν τις υποθέσεις που είναι χρεωμένες σε διεφθαρμένους υπαλλήλους. Αυτό θα συνέβαλλε ώστε να προχωρήσει η εξέταση υποθέσεων διαφθοράς πέραν των απλών "μικρο-διαφθορών" (και των λεγόμενων street-corner corruption) με την αύξηση των παραγόντων επιτυχίας των προσπαθειών αυτών. Το πρόβλημα προκύπτει επίσης εξωτερικά, δεδομένου ότι η αστυνομία είναι αρμόδια για τη διερεύνηση της διαφθοράς, τη στιγμή που η ακεραιότητα και η αποδοτικότητά της τίθενται υπό αμφισβήτηση.

79. Η GET προτείνει αντίστοιχα την ενίσχυση της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ., και τη βαθμιαία επέκταση της αρμοδιότητάς της και σε άλλους τομείς της δημόσιας διοίκησης (στο Υπουργείο Οικονομικών, μεταξύ των άλλων), αρχίζοντας από τους υπαλλήλους που ασκούν αστυνομικά καθήκοντα.

80. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι οικονομικές και χρηματικές έρευνες, συμπεριλαμβανομένης της έρευνας για τη διαφθορά, απαιτούν κάποιους εξειδικευμένους αστυνομικούς. Η έλλειψη δικαστικής αστυνομίας σημαίνει ότι η Ελλάδα δεν έχει καμία υπηρεσία που να εξειδικεύεται στη διεξαγωγή ερευνών για διαπραχθέντα εγκλήματα. Η δημιουργία ενός τέτοιου τμήματος θα επέφερε την αποφόρτιση αξιωματικών στις αστυνομίας από διοικητικά καθήκοντα ώστε να είναι σε θέση να αφιερώσουν τον χρόνο τους αποκλειστικά στις έρευνες, γεγονός το οποίο θα εξασφάλιζε έναν υψηλότερο βαθμό αποδοτικότητας και εχέγγυα με τη συμμόρφωση προς τους διαδικαστικούς κανόνες. Αυτό θα επέτρεπε επίσης την εξειδίκευση των αστυνομικών υπηρεσιών σε ορισμένους τύπους εγκλημάτων. Οι εκπρόσωποι των δικαστικών και αστυνομικών υπηρεσιών που συνομίλησαν με την GET, εξέφρασαν την επιθυμία τους να ιδρυθεί μία δικαστική αστυνομία. Είναι λυπηρό ότι το σχετικό νομοσχέδιο του 1993 δεν τέθηκε ποτέ σε ισχύ. Επιπλέον, είναι σαφές ότι οι εισαγγελείς έχουν ιδιαίτερα τις υψηλές προσδοκίες όσον αφορά την ύπαρξη αστυνομικών εξειδικευμένων στην έρευνα υποθέσεων διαφθοράς.

81. Η GET συνεπώς συνιστά:

- να αναπτυχθεί ένα τμήμα διερεύνησης εγκλημάτων (που να λειτουργεί υπό την εποπτεία εισαγγελέων και ανακριτών)
- να καθιερωθεί ειδική εξεταστική διαδικασία των υποψηφίων για θέσεις ανώτερων αξιωματικών πριν την πρόσληψη τους
- να δημιουργηθούν, μέσα σε αυτό το τμήμα διερεύνησης εγκλημάτων, μονάδες εξειδικευμένες στο οικονομικό έγκλημα (συμπεριλαμβανομένης και της διαφθοράς).

82. Η συνταγματικώς κατοχυρωμένη ανεξαρτησία των ελλήνων δικαστικών λειτουργών (δικαστές και εισαγγελείς) δεν φαίνεται να υπονομεύεται στην πράξη. Ο ισχυρισμός τους ότι εκτελούν τα καθήκοντά τους χωρίς καμία παρέμβαση από την εκτελεστική εξουσία δεν έχει αμφισβητηθεί από πληροφορίες που έχει λάβει η GET. Οι δημοσκοπήσεις που διεξήχθησαν από τη Διεθνή Διαφάνεια επισημαίνουν ότι το δικαστικό σύστημα – μιλώντας σχετικά – ελάχιστα έχει επηρεασθεί από τη διαφθορά (απλή δωροδοκία, "λαδώματα" και συναλλαγές με ευνοιοκρατικούς όρους). Έχοντας αυτό υπόψη, η GET σημείωσε την ύπαρξη αμφισβητήσεων που συνδέουν το δικαστικό κλάδο και πιθανές πολιτικές παρεμβάσεις (30).

83. Παρά τη φήμη του ως ανεξάρτητου, ο δικαστικός κλάδος δε διαθέτει πάντα την κατάρτιση και τους νομικές προϋποθέσεις που απαιτούνται για τον εντοπισμό και τη δίωξη της διαφθοράς, ακόμη και στην πιο απλή της μορφή. Οι δικαστές και οι εισαγγελείς που είναι αρμόδιοι για την καταπολέμηση του οικονομικού και χρηματικού εγκλήματος, και ιδιαίτερα της διαφθοράς, δεν έχουν καμία ειδική κατάρτιση – η εσωτερική επιμόρφωσή τους είναι ακόμα νεοπαγής θεσμός (ακόμα κι αν είναι ενθαρρυντικό ότι το πρώτο θέμα εξάσκησης στην οποία υποβλήθηκαν οι δικαστικοί λειτουργοί είχε ως αντικείμενο το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος) – και δεν έχουν επιλεγεί με βάση την εξειδίκευσή τους στον τομέα αυτό. Το γεγονός αυτό στην υπερβολή του καθιστά την ανησυχία για την αμεροληψία και την ανεξαρτησία, ικανή να οδηγεί τα ανώτατα δικαστικά όργανα, στον καθορισμό της σύνθεσης των διαφόρων δικαστηρίων και στην επιλογή για καίριες θέσεις στο πλαίσιο της υπηρεσίας δίωξης με κλήρωση. Επιπλέον, οι δικαστικοί, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που βρίσκονται σε σημαντικά δικαστήρια, όπως αυτά της Αθήνας, είναι μη εξειδικευμένοι δικαστές που αναλαμβάνουν κάποιες φορές αστικές και άλλες φορές ποινικές υποθέσεις. Δεν ειδικεύονται σε ένα συγκεκριμένο τομέα. Εντούτοις, στην Αθήνα υπάρχουν περίπου δέκα ανακριτές ειδικευμένοι στα αδικήματα που βάσει του ελληνικού νόμου θεωρούνται "κακουργήματα". Αυτή η κατηγορία, που καλύπτει και κάποια οικονομικά και χρηματικά αδικήματα, περιλαμβάνει τη διαφθορά (που θεωρείται πλημμέλημα) όταν συνδέεται με οικονομικό κακούργημα. Οι ανακριτές δεν προετοιμάζουν μόνο τη δικογραφία των υποθέσεων, αλλά παρίστανται και στη διαδικασία στο ακροατήριο. Αυτό το σύστημα, το οποίο κατακρίνεται και από τους ίδιους τους δικαστές, δεν επιτρέπει καμία εξειδίκευση, η οποία είναι απαραίτητη για την αποτελεσματικότητα της καταπολέμησης του οικονομικού εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης και της διαφθοράς. Στηρίζεται μόνο στην καλή θέληση των δικαστών που εκπαιδεύονται μόνοι τους και απευθύνονται στους ειδικούς εμπειρογνώμονες όποτε τα αποδεικτικά στοιχεία γίνονται πιο σύνθετα.

84. Κατά συνέπεια η GET συνιστά να συνεχιστεί η ενίσχυση της επιμόρφωσης των δικαστών και εισαγγελέων που είναι αρμόδιοι για την καταπολέμηση του οικονομικού και χρηματικού εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης και της διαφθοράς, και το διορισμό των τελευταίων σε ακροατήρια ή γραφεία δίωξης όπου πρέπει να εξειδικευθούν.

85. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι τοπικές περιστάσεις μπορεί να οδηγήσουν σε πιέσεις που ασκούνται στο δικαστικό σύστημα. Επιπλέον οι δικαστές στα ακροατήρια μπορεί να κληθούν να ασκήσουν ποινική δίωξη και να αποφανθούν για υποθέσεις που αφορούν ανάμειξη σε διαφθορά, διορισμένων ή αιρετών ανώτερων υπαλλήλων, με τους οποίους στο παρελθόν μπορεί να είχαν επαγγελματικές σχέσεις. Υπό αυτές τις περιστάσεις, μπορεί να είναι επιθυμητό να παραπέμψουν την υπόθεση σε άλλη δικαιοδοσία προκειμένου να εξασφαλιστεί η απαραίτητη αμεροληψία και αντικειμενικότητα. Οι ισχύοντες κανόνες του ελληνικού Ποινικού Δικαίου δεν επιτρέπουν την παραπομπή μιας υπόθεσης χάριν της άρτιας απόδοσης δικαιοσύνη, εκτός από την περίπτωση όπου ασκείται δίωξη κατά δικαστικού λειτουργού. Σε αυτό το πλαίσιο, η GET επισημαίνει τη χρησιμότητα ενός μηχανισμού που να παρέχει τη δυνατότητα αφαίρεσης υπόθεσης από τη δικαιοδοσία ενός δικαστή και τη μεταφορά της σε έναν άλλον, με όλες τις

απαραίτητες εγγυήσεις προκειμένου να εξασφαλιστεί η αμεροληψία κατά τη διαδικασία στο ακροατήριο.

b2. Πηγές πληροφόρησης

86. Η GET δεν κατάφερε να εξετάσει λεπτομερειακά την κλίμακα των ειδικών πόρων που είναι διαθέσιμοι για την έρευνα υποθέσεων διαφθοράς. Το ποινικό αδίκημα της διαφθοράς παραμένει δυσαπόδεικτο στην Ελλάδα, αλλά δεδομένου ότι η GET στερείται συνοπτικών δικαστικών στοιχείων όσον αφορά τις περιπτώσεις διαφθοράς και δεν της επιτράπη η πρόσβαση στα δεδομένα της αστυνομίας, της ήταν δύσκολο να διαμορφώσει μια συνολική άποψη σχετικά με την αποτελεσματικότητα των θεσμών επιβολής και των μεθόδων εργασίας τους.

87. Εντούτοις, φαίνεται ότι προς το παρόν η Ελλάδα έχει επιλέξει να δώσει περισσότερο έμφαση στην πρόληψη μέσω δημοσίων πληροφοριών και δημοσίων αναφορών ως προς τα αδικήματα (helpdesks και γραμμές επικοινωνίας). Η GET ζήτησε από τις διάφορες αρμόδιες Αρχές τα στοιχεία που αφορούν τον αντίκτυπο αυτών των ρυθμίσεων (αριθμός κλήσεων, τύποι πληροφοριών ή καταγγελιών λαμβανόμενων, λειτουργικές και στρατηγικές ρυθμίσεις προς επιβεβαίωση, κλπ.). Οι πληροφορίες που ελήφθησαν ήταν ανεπαρκείς προκειμένου η GET να συναγάγει οποιαδήποτε συμπεράσματα ως προς την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων αυτών.

88. Η GET σημείωσε επιπλέον ότι θα μπορούσαν να δίνονται περισσότερες και καλύτερες πληροφορίες στους εισαγγελείς. Σύμφωνα με τους δικαστές του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι διατάξεις των άρθρων 21 και 22 του Προεδρικού Διατάγματος υπ' αριθ. 774/1980, δεν τους επιτρέπουν να εκθέσουν στις δικαστικές Αρχές οποιεσδήποτε πράξεις που να αποτελούν τυχόν αδικήματα, αλλά μόνο τις πράξεις εκείνες τις οποίες δεν είναι οι ίδιοι σε θέση να ταξινομήσουν. Κατά τις συζητήσεις της GET με τους αντιπροσώπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν προφανές ότι το ΕΣ εφάρμοσε αυστηρά το κείμενο του Προεδρικού Διατάγματος, παρά τις διατάξεις του άρθρου 37 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Ως εκ τούτου, οι δικαστικές Αρχές δεν ενημερώνονται για τις ενέργειες που, αν και δεν είναι ξεκάθαρο σε ποια κατηγορία αδικημάτων ανήκουν (πταίσματα, πλημμελήματα ή κακουργήματα), εν τούτοις παραβιάζουν το Ποινικό Δίκαιο.

89. Κατά συνέπεια, η GET προτείνει να υιοθετηθούν τα απαραίτητα εκείνα νομικά και άλλης φύσης μέτρα, καθότι μπορεί να κριθεί απαραίτητο να εξασφαλιστεί η συστηματική παροχή πληροφοριών εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς την Αστυνομία και τις δικαστικές Αρχές, οι οποίες θα μπορούσαν να φανούν χρήσιμες για να αποκαλυφθούν περιπτώσεις διαφθοράς.

90. Επιπλέον, ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής Ελέγχου Χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων υπέδειξε στην GET ότι όταν αυτό το Σώμα διαπιστώνει μια παραβίαση των κανονισμών, υποβάλλει έκθεση στον πρόεδρο της Βουλής ο οποίος έπειτα επιβάλλει πρόστιμο. Οι ελληνικές Αρχές κατέδειξαν εντούτοις, ότι η Επιτροπή έχει δικαίωμα να αναφερθεί στον εισαγγελέα. Η GET παρατήρησε ότι θα ήταν επίσης επιθυμητό να απαιτηθεί από την Επιτροπή Ελέγχου Χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων να ανακοινώνει στον εισαγγελέα οποιεσδήποτε αξιόποινες πράξεις που υποπίπτουν στην αντίληψή της, όπως κάθε άλλο κρατικό όργανο. Σε αντάλλαγμα, ο εισαγγελέας οφείλει να κοινοποιεί στο τμήμα ή στον υπάλληλο που παρέχει τις πληροφορίες τις ενέργειες που ασκούνται για αυτό το σκοπό. Ένα τέτοιο βήμα θα μπορούσε να ενθαρρύνει την υποβολή ανακοινώσεων.

b3. Άλλα όργανα και μηχανισμοί καταπολέμησης της διαφθοράς

91. Η υποχρέωση όλων των υπαλλήλων να δηλώνουν τα περιουσιακά στοιχεία τους είναι μια ενδιαφέρουσα πρωτοβουλία της οποίας εν τούτοις η αποτελεσματικότητα είναι σχετική, λαμβάνοντας υπόψη τη δυσκολία να αποδειχθούν πράξεις που σχετίζονται με διαφθορά. Αν και οι διάφοροι αντιπρόσωποι της διοίκησης κατέδειξαν τη σημασία της υποχρέωσης όλων των δημοσίων υπαλλήλων να δηλώνουν τα περιουσιακά τους στοιχεία (συμπεριλαμβανομένης και της ιδιοκτησίας), η GET σημείωσε ότι αυτή η υποχρέωση αμφισβητήθηκε από ένα από τα κυριότερα συνδικάτα δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο υπέδειξε στα μέλη του να μην υποβάλουν τέτοιου είδους δήλωση – η οποία θεωρήθηκε ως προσβολή της ιδιωτικής ζωής – και κατέθεσε την καταγγελία της βασιζόμενη σε αυτό το αιτιολογικό (31). Συνεπώς, η αρχή αυτή φαίνεται να μην έτυχε της προσήκουσας αποδοχής από την ελληνική διοίκηση, γεγονός το οποίο καθιστά την εφαρμογή της αβέβαιη. Η GET περαιτέρω σημείωσε ότι, παρόλο που οι 42 έρευνες οι οποίες διενεργήθηκαν στα προηγούμενα δύο έτη από την επιτροπή που συστάθηκε στο πλαίσιο της παραγράφου 7 του νόμου το 2331/1995, οδήγησαν 8 δημόσιους υπαλλήλους στον εισαγγελέα, μόνο σε 3 περιπτώσεις από αυτές αποδείχθηκε διαφθορά. Οι περιπτώσεις που δίνονται κατόπιν πρωτοβουλίας των Επιθεωρήσεων των διαφόρων υπουργείων είναι κατά τι μόνο περισσότερες. Προκειμένου να ενισχυθεί η αποδοτικότητα του αγώνα κατά της διαφθοράς, ορισμένοι αντιπρόσωποι που συνομίλησαν με την GET επεσήμαναν ότι θα επιθυμούσαν η νομοθεσία να αντιστρέψει το βάρος της απόδειξης σε περιπτώσεις όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι και άλλοι πολίτες έχουν βιοτικό επίπεδο ή περιουσιακά στοιχεία ασυμβίβαστα με το δεδηλωμένο εισόδημά τους.

92. Χωρίς να πηγαίνει τόσο μακριά, η GET προτείνει την προώθηση της πλήρους εφαρμογής του μηχανισμού δήλωσης περιουσιακών στοιχείων. Αυτό πρέπει να γίνει με τη λήψη των απαραίτητων μέτρων που οδηγούν στην ορθότερη χρήση – με απώτερο σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς – των δηλώσεων που υποβλήθηκαν από τους δημόσιους υπαλλήλους, προβλέποντας, εφόσον αυτό είναι απαραίτητο, τις κατάλληλες νομικές προϋποθέσεις ή συγκεκριμένα αδικήματα.

93. Όσον αφορά στο Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), η GET εντοπίζει κάποιες διαφορές μεταξύ αφενός της αναφοράς που γίνεται σε αυτό στις απαντήσεις της Ελλάδας στο ερωτηματολόγιο GRECO («υπάρχει ένα συγκεκριμένο Σώμα ειδικευμένο στον αγώνα ενάντια στη διαφθορά που καλείται Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος που προβλέπεται από το ν.2343/1995») και αφετέρου της αναφοράς που δίνει το ίδιο το ΣΔΟΕ για τις δραστηριότητές του στην ετήσια έκθεσή του για το 2000, στην αγγλική εκδοχή της οποίας οι έννοιες *διαφθορά* και *δαρωδοκία* δεν εμφανίζονται. Η GET σημείωσε ακόμα ότι, σύμφωνα με παλαιότερα στελέχη, ο στόχος του ΣΔΟΕ δεν είναι να εξιχνιάζει περιπτώσεις διαφθοράς στις κυβερνητικές υπηρεσίες, αλλά απλά να καταπολεμά το οικονομικό έγκλημα και τα διάφορα είδη απάτης (συμπεριλαμβανομένης και της δόλιας εξαπάτησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία, σύμφωνα με τις απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο, αποτελεί μία σημαντική έκφανση διαφθοράς). Εφόσον το ΣΔΟΕ είναι αποτελεσματικό στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της διαφυγής δασμών ή της απάτης σχετικά με επιχορηγήσεις της ΕΕ, και συνεπώς συμβάλλει, ως ένα ορισμένο βαθμό, στην καταπολέμηση του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος, τότε μπορεί πράγματι να διαδραματίσει σπουδαίο ρόλο εντός του πλαισίου μίας ευρύτερης πολιτικής κατά της διαφθοράς. Η GET περαιτέρω σημείωσε ότι το ΣΔΟΕ λειτουργεί βασιζόμενο σε σύγχρονες αρχές, σε μία προσπάθεια να αντισταθμιστούν οι ανεπάρκειες των φορολογικών Αρχών.

94. Για τους λόγους αυτούς, η GET παρατηρεί ότι το ΣΔΟΕ πρέπει να αναλάβει πιο ενεργό ρόλο στην καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω της σχετικής ευαισθητοποίησης των μελών του και ειδικότερα με το να συμπεριλάβει τη διαφθορά στον κατάλογο των οικονομικών εγκλημάτων για τα οποία το Σώμα αυτό είναι αρμόδιο. Αυτό θα μπορούσε να γίνει μέσω της δημιουργίας ενός μηχανισμού συντονισμού για τον οποίο γίνεται λόγος στην αρχή της παρούσας μελέτης. Οι τακτικές συνεδριάσεις με άλλα τμήματα και υπηρεσίες θα επέτρεπαν στο ΣΔΟΕ να μοιράζεται με άλλα όργανα την εμπειρία που έχει αποκτήσει για τις οικονομικές και χρηματοοικονομικές πτυχές των υποθέσεων, μια εμπειρία που άλλες Αρχές με πιο διευρυμένες αρμοδιότητες συχνά στερούνται.

95. Τα μέλη της Επιθεώρησης Διοικήσεως βρίσκονται σε καίρια θέση για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Εκείνοι με τους οποίους η GET συνομίλησε, εντούτοις, τόνισαν ότι η απόδειξη πράξεων διαφθοράς παραμένει πολύ δύσκολο, παρά τους διάφορους μηχανισμούς που έχουν τεθεί σε εφαρμογή στην Ελλάδα. Επειδή το όργανο είναι ακόμη πολύ νέο και στερείται επαρκών στατιστικών δεδομένων, είναι δύσκολο να καταλήξει σε οποιαδήποτε συμπεράσματα ως προς την αποτελεσματικότητά και την ανεξαρτησία του, στοιχεία απαραίτητα για τη διεξαγωγή ερευνών για περιπτώσεις διαφθοράς. Πρέπει, εντούτοις, να γίνει κατανοητό ότι το γραφείο Επιθεώρησης Διοίκησης οφείλει να συγκαλεί τακτικές συνεδριάσεις με τις Επιθεωρήσεις των διαφόρων υπουργείων για να συντονίζει τις δραστηριότητές τους. Αυτό είναι μια πρακτική που πρέπει να προωθηθεί, καθότι μπορεί να διαδραματίσει πολύ σημαντικό ρόλο στην καταπολέμηση της διαφθοράς, ιδιαίτερα ως προς τη μετάδοση πληροφοριών, ως δίκτυο επικοινωνίας, μεταξύ των διαφόρων κυβερνητικών υπηρεσιών, γεγονός το οποίο επιτρέπει στις λειτουργικές και στρατηγικές πληροφορίες να διαβιβαστούν ταχύτερα. Αυτό το είδος συντονισμού των υπηρεσιών επιθεώρησης επομένως μπορεί να καταστεί ο πυρήνας της συντονιστικής δομής για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις κυβερνητικές υπηρεσίες, όπως αναφέρεται παραπάνω.

96. Κατά τη διάρκεια της σύντομης επίσκεψής της η GET δεν ήταν σε θέση να συζητήσει λεπτομερώς το θέμα των δημόσιων επιχειρήσεων, παρά τη διαρκή σημασία του δημόσιου τομέα στην οικονομία. Οι Έλληνες κυβερνητικοί υπάλληλοι με τους οποίους συνομίλησε η GET, κατά τη διάρκεια της επίσκεψής της, ανέφεραν λίγα επί της ουσίας όσον αφορά τα σημαντικά οικονομικά και χρηματικά εγκλήματα, δίνοντας έμφαση κυρίως βασικά στη μικρο-διαφθορά. Η GET εντούτοις επεσήμανε ότι οι συμβάσεις χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων καθώς και οι δημόσιες συμβάσεις είναι ακόμα – όπως και σε πολλές άλλες χώρες – δύο τομείς ιδιαίτερα τρωτοί. Η GET επίσης τόνισε ότι αυτοί οι δύο τομείς συχνά συνδέονται. Μερικοί Έλληνες επαγγελματίες υπογράμμισαν ομοίως την ευπάθεια των δημόσιων νομικών προσώπων. Η GET παρατήρησε, εντούτοις, αφενός ότι οι δημόσιοι φορείς δεν υπόκεινται σε έρευνα εκ μέρους της Επιθεώρησης Διοίκησης και αφετέρου ότι το σύστημα επίβλεψης των δημοσίων συμβάσεων είναι ιδιαίτερα σύνθετο, καθότι την ευθύνη έχουν από κοινού τρία διαφορετικά υπουργεία. Η GET αντίστοιχα θεωρεί ότι ενδείκνυται για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα, να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στο δημόσιο τομέα της οικονομίας.

97. Τα τμήματα ανθρώπινου δυναμικού του Υπουργείου Οικονομικών που είναι αρμόδια για τις τελωνειακές και φορολογικές υπηρεσίες, υπογράμμισαν την αυστηρότητα της τρέχουσας νομοθεσίας ως μέτρο για την πρόληψη της διαφθοράς. Επέστησαν επίσης την προσοχή στην υποχρέωση όλων των δημοσίων υπαλλήλων να δηλώνουν τα εισοδήματά και τα περιουσιακά τους στοιχεία. Η GET χαιρέτισε αυτήν την αισιοδοξία παρά τα ορισμένα προβλήματα που παρουσιάζονται στην πράξη (βλ. παραπάνω το ζήτημα των δηλώσεων του εισοδήματος και της ιδιοκτησίας). Το EEG θεωρεί ότι το Υπουργείο Οικονομικών, πράγματι, έχει λάβει τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να διατηρήσει την ακεραιότητα του προσωπικού του. Το

δυναμικό των 270 επιθεωρητών (ένας επιθεωρητής για περίπου κάθε 150 άτομα προσωπικό) είναι ιδιαίτερα επιφορτισμένο. Η GET επίσης σημείωσε ότι πέραν τούτου, οι ανώτεροι υπάλληλοι με τους οποίους συναντήθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών δεν θεωρούν τη διαφθορά στα τμήματα του Υπουργείου Οικονομικών ως ένα σημαντικό πρόβλημα (γεγονός το οποίο αποδεικνύει το ευπρόσβλητο των εφοριών) (32).

98. Η GET επίσης αναρωτήθηκε εάν ο - πρόσφατα τροποποιημένος - υπαλληλικός κώδικας, ο οποίος περιέχει διατάξεις κατά της διαφθοράς καθώς επίσης και διατάξεις για τα ηθικά καθήκοντα των δημόσιων υπαλλήλων, εφαρμοζόταν αποτελεσματικά.

99. Όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις, η GET τόνισε την ανησυχία της ελληνικής κυβέρνησης να επινοήσει τις καινοτόμες εκείνες λύσεις προκειμένου να εγγυηθεί την αποτελεσματική διερεύνηση τους. Την ευθύνη για τη διερεύνηση φέρουν τρία διαφορετικά υπουργεία, ανάλογα με το εάν οι συμβάσεις αφορούν δημόσια έργα, προμήθειες ή υπηρεσίες. Οι ευθύνες του υπουργείου Οικονομικών αφορούν μόνο τις συμβάσεις προμηθειών. Επίσης και εκεί οι αντιπρόσωποι εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για τη νομοθεσία, κάτι το οποίο η GET επιβεβαιώνει, που αναφέρεται στους νόμους ενσωμάτωσης των Ευρωπαϊκών Οδηγιών στην Ελληνική έννομη τάξη. Πολλές είναι οι αποφάσεις που πρέπει να ληφθούν συλλογικά, γεγονός το οποίο αποτρέπει σε γενικές γραμμές τη διαφθορά. Το πρόβλημα είναι εάν ο νόμος επιβάλλεται στην πραγματικότητα καθώς και το πώς γίνεται αντιληπτή η επιβολή του, η οποία διαφέρει συχνά ανάλογα με ποιος ερωτάται – εκ μέρους του υπουργείου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και της κοινής γνώμης ή του Τύπου. Όταν κάποιος επιδεικνύει περισσότερο τυπική παρά ουσιαστική συμμόρφωση με το νόμο, π.χ. κατά την εφαρμογή του νόμου με σκοπό την ταξινόμηση των επιχειρήσεων σύμφωνα με τις τεχνικές ικανότητές τους, είναι δύσκολο να ξεκαθαριστεί εάν αυτό το ελάττωμα είναι ένα προϊόν υποτιθέμενης διαφθοράς, ακόμα και αν το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει τις αμφιβολίες του ή ο Τύπος εκφράζει την έκπληξη του ως προς την επιλογή μιας συγκεκριμένης επιχείρησης ως αναδόχου σε σύμβαση δημοσίων έργων. Κατόπιν ερευνών, οι οποίες όμως είναι πολύ σύντομες για να είναι πραγματικά αποτελεσματικές, το Ελεγκτικό Συνέδριο ακυρώνει περίπου το ένα τέταρτο των συμβάσεων που του υποβάλλονται και για τις οποίες αποδεικνύεται ότι παραβιάζουν το νόμο. Μια περαιτέρω θετική πτυχή η οποία αξίζει να υπογραμμισθεί, είναι η δυνατότητα ενός υποψηφίου που έχει απορριφθεί, ο οποίος υποψιάζεται περίπτωση διαφθοράς ή αυθαίρετης πράξης, να απαιτήσει αποζημίωση και την ακύρωση της διαδικασίας ενώπιον δικαστηρίων, ακόμα και με ασφαλιστικά μέτρα.

100. Η GET επίσης παρατήρησε ότι εάν το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρεί την προθεσμία που έχει για να αποφανθεί πάρα πολύ σύντομη, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία ή τις περιστάσεις της σύμβασης, πρέπει να είναι σε θέση αυτεπαγγέλτως να παρατείνει την προθεσμία με την έκδοση μιας αιτιολογημένης απόφασης προς το σκοπό αυτό.

101. Η GET θεώρησε ότι ο μη κυβερνητικός τομέας θα μπορούσε να παίζει σημαντικό ρόλο στην αποφασιστική υιοθέτηση μίας εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς. Η μη κυβερνητική οργάνωση "Διεθνής Διαφάνεια - Ελλάδα" έχει καταδείξει τη δυνατότητά της να διαδραματίσει ενεργό ρόλο ως προς αυτό, ακόμα κι αν δεν είναι αυτή τη στιγμή ευρέως γνωστή στην Ελλάδα.

102. Η GET πρότεινε, με σκοπό την χάραξη μιας τομεακής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την καθιέρωση καναλιών επικοινωνίας ή και ακόμα μηχανισμών για τη συνεργασία μη κυβερνητικών οργανώσεων για τον καθορισμό της πολιτικής στον τομέα αυτόν.

γ. Ασυλίες

103. Οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες ασυλίες ισχύουν για έναν λογικό αριθμό κατηγοριών προσώπων. Όσον αφορά τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η GET σημείωσε ότι η συνταγματική προστασία που παρέχεται είναι ισχυρή, όπως και σε άλλες χώρες, δεδομένου ότι συνδυάζει μια ειδική διαδικασία κατά του Προέδρου με απαλλαγή από την δικαιοδοσία.

104. Η κατάσταση σχετικά με τα μέλη του Κοινοβουλίου και τα μέλη της κυβέρνησης είναι, απ' την άλλη, ανησυχητική. Η GET ενημερώθηκε για την ισχυρή αίσθηση αλληλεγγύης που παρουσιάστηκε μεταξύ των μελών του Κοινοβουλίου μόλις ένας βουλευτής αντιμετώπισε σωρεία διαδικασιών που ασκήθηκαν εναντίον του. Η διαδικασία και για τους υπουργούς αλλά και για τα μέλη του Κοινοβουλίου επιτρέπει ένα ευρύ πεδίο εξ ορισμού άρνησης, καθότι δεν απαιτείται από το Κοινοβούλιο να τοποθετηθεί με λήψη απόφασης ως προς την άρση της ασυλίας κοινοβουλευτικών και η προθεσμία για τη λήψη αυτής της απόφασης είναι, εν πάση περιπτώσει, σχετικά σύντομη. Αυτό θα μπορούσε να εξηγήσει και το γεγονός ότι παρά τον προφανώς υψηλό αριθμό αιτημάτων για άρση της ασυλίας, ο αριθμός των αιτημάτων που ικανοποιούνται είναι χαμηλός. Υπάρχει σύγχυση ως προς την εικόνα που έχουν τα μέλη του Κοινοβουλίου για το καθεστώς τους, πράγμα που ενισχύει το συναίσθημα της αδικίας το οποίο και επιβεβαιώνεται από τα συμπεράσματα της μελέτης από τη "Διεθνή Διαφάνεια - Ελλάς". Από την άλλη πάλι, οι αντιπρόσωποι Τύπου που συναντήθηκαν με τη GET επεσήμαναν ότι το κοινό έτεινε να θεωρεί – κατά παρέκταση – ότι οι πολιτικοί επηρεάζονται από τη διαφθορά σε βαθμό ανάλογο με αυτούς που επηρεάζονται από τη «καθημερινή διαφθορά» Όσον αφορά στην άρση της ασυλίας των μελών της Κυβέρνησης, η ειδική διαδικασία που καθορίζεται έχει ως σκοπό αναμφίβολα να εγγυηθεί τον υψηλότερο δυνατό βαθμό αντικειμενικότητας. Κατά συνέπεια, η διαδικασία είναι σχετικά αργή και μπορεί επιπλέον να παυθεί από το Κοινοβούλιο οποιαδήποτε στιγμή. Η GET επιθυμεί να μνημονεύσει οι πολιτικοί στο σύνολό τους, κάποιои από τους οποίους έχουν κληθεί να κυβερνήσουν και να νομοθετήσουν, διαδραματίζουν έναν σημαντικό ρόλο όσον αφορά στην αξιοπιστία των θεσμών. Αυτό έχει συνέπειες στο βαθμό εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς, και αντίστοιχα, στη συμμόρφωσή τους με τους νόμους. Επομένως, οι ασυλίες δεν να πρέπει θεωρούνται ως χορήγηση απόλυτης προστασίας.

105. Οι ελληνικές Αρχές επισημαίνουν ότι μια τέτοια τροποποίηση θα απαιτούσε συνταγματική αναθεώρηση, και ότι αυτό είναι δυνατό μόνο μία φορά ανά πέντε έτη (άρθρο 110 παράγραφος 6 του Συντάγματος). Η τελευταία συνταγματική αναθεώρηση πέρασε το 2001.

106. Η GET κατά συνέπεια προτείνει, με την προοπτική μιας προσεχούς συνταγματικής αναθεώρησης, την τροποποίηση της διαδικασίας για την άρση της ασυλίας των μελών του Κοινοβουλίου και της κυβέρνησης προκειμένου να γίνει πιο διαφανής και πρακτικά εφαρμόσιμη.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

107. Τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα έχει καταβάλει αξιόπαινες προσπάθειες να εκσυγχρονίσει το σύστημα διακυβέρνησης του τόπου. Αυτές οι προσπάθειες πρέπει να ενθαρρυνθούν. Ο κρατικός εκσυγχρονισμός είναι πιθανό να οδηγήσει στη μείωση της τάσης προς τη μικρο- διαφθορά των δημόσιων υπαλλήλων, μία τάση που έχει κληρονομηθεί από αρχαίες και διαδεδομένες συνήθειες. Μηχανισμοί που στοχεύουν σε έναν καλύτερο έλεγχο και την ενίσχυση της διαφάνειας έχουν τεθεί σε ισχύ προκειμένου να βελτιωθεί η διοικητική λειτουργία. Επιπλέον, η δημιουργία αποτελεσματικών οργάνων, όπως το Τμήμα Εσωτερικών

Υποθέσεων της Αστυνομίας, είναι ένα σαφές σημάδι της θέλησης του ελληνικού κράτους να αντιμετωπίσει τη διαφθορά.

108. Εντούτοις, το πρόσφατο της καθιέρωσης αυτών των μηχανισμών και η έλλειψη στατιστικών στοιχείων δεν επιτρέπουν, προς το παρόν, την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους. Προκειμένου να καταπολεμηθεί η διαφθορά αποτελεσματικότερα, η Ελλάδα οφείλει να εξετάσει σε βάθος τα αίτια της διαφθοράς στην κοινωνία, όχι μόνο βασιζόμενη στις παραδοσιακές αιτίες, αλλά επίσης δια του πρίσματος του υψηλού επιπέδου της οικονομικής και χρηματικής εγκληματικότητας. Η διαφθορά σήμερα δεν είναι περιορισμένη στο απαραίτητο "φακελάκι" που προσφέρεται σε έναν δημόσιο υπάλληλο για να συμπληρώσει το εισόδημά του/ της. Σε έναν ιδιαίτερα ανοικτό κόσμο, υπάρχουν μορφές διαφθοράς σε μεγάλη κλίμακα την οποία μπορούν να εκμεταλλευτούν διεθνή δίκτυα, ακόμα και δίκτυα οργανωμένου εγκλήματος. Επομένως, η Ελλάδα πρέπει να χαράξει μια σφαιρική στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αυτός ο αγώνας δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί με αποσπασματικό τρόπο, χωρίς συντονισμό. Τέλος, η εξειδίκευση της Αστυνομίας και των δικαστικών λειτουργιών αποτελούν περαιτέρω προϋποθέσεις μίας επιτυχούς έκβασης των προσπαθειών.

109. Βάσει των προαναφερθέντων, το GRECO απευθύνει τις ακόλουθες συστάσεις στην Ελλάδα:

- i) να οργανώσει τη συλλογή πληροφοριών, που περιλαμβάνει ως προτεραιότητα τη μηχανοργάνωση στοιχείων στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, προκειμένου να συνταχθούν τα κατάλληλα στατιστικά στοιχεία και να εκπονηθούν επίσημες έρευνες και μελέτες με αντικείμενο το φαινόμενο αυτό
- ii) να εκπονήσει μια περιεκτική ανάλυση για το πώς ο νόμος πρέπει να διαρρυθμιστεί και να απλοποιηθεί, αλλά και να εντείνει τις προσπάθειες να προωθηθεί η συνειδητοποίηση, η επιβολή και ο έλεγχος των διοικητικών κανόνων στους ως άνω τρωτούς τομείς
- iii) να εισαγάγει ένα εθνικό πρόγραμμα στρατηγικής ή δράσης κατά της διαφθοράς και να υποδείξει ή να δημιουργήσει ένα τομεακό διυπουργικό Σώμα που να έχει την απαραίτητη νομιμότητα και ισχύ για να εξασφαλίσει την εφαρμογή των μέτρων αυτών
- iv) να ενισχύσει το Τμήμα Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, και να επεκτείνει βαθμιαία την αρμοδιότητά του και σε άλλους τομείς της δημόσιας διοίκησης (το Υπουργείο Οικονομικών, μεταξύ άλλων), αρχίζοντας από τους αξιωματικούς της Αστυνομίας
- v) να καθιερώσει ένα τμήμα έρευνας εγκλημάτων (υπό την επίβλεψη των εισαγγελέων και ανακριτών), που να υποβάλλει τους υποψήφιους αξιωματικούς σε ειδική εξεταστική διαδικασία πριν την πρόσληψή τους και να ενσωματωθούν, μέσα σε αυτό το τμήμα έρευνας εγκλημάτων, μονάδες ειδικευμένες στο οικονομικό και χρηματικό έγκλημα (συμπεριλαμβανομένης και της διαφθοράς)
- vi) να συνεχίσει να ενισχύει την κατάρτιση των δικαστών και των εισαγγελέων που είναι αρμόδιοι για την καταπολέμηση οικονομικών και χρηματικών εγκλημάτων, συμπεριλαμβανομένης και της διαφθοράς, και να τους διορίσει σε ειδικά δικαστήρια ή τμήματα δίωξης για το σκοπό αυτό
- vii) να εγκρίνει τα απαραίτητα νομικά ή άλλης φύσης μέτρα τα οποία μπορεί να είναι απαραίτητα για να εξασφαλιστεί η συστηματική παροχή πληροφοριών στις αστυνομικές και δικαστικές Αρχές από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο μπορεί να φανεί χρήσιμο στην εξιχνίαση περιπτώσεων διαφθοράς
- viii) να προωθήσει την πλήρη εφαρμογή του μηχανισμού υποβολής δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων. Αυτό πρέπει να γίνεται με τη λήψη των απαραίτητων μέτρων προκειμένου να γίνεται καλύτερη χρήση – με απώτερο σκοπό την καταπολέμησης της διαφθοράς – των δηλώσεων που

υποβάλλονται από τους δημόσιους υπαλλήλους, προβλέποντας, εάν αυτό είναι απαραίτητο, τις απαραίτητες νομικές προϋποθέσεις ή προσδιορισμό συγκεκριμένων αδικημάτων

ix) να καθιερώσει, με σκοπό την σύσταση μιας τομεακής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, διόδους επικοινωνίας ή ακόμα και μηχανισμούς για τη συνεργασία μη κυβερνητικών οργανώσεων για τον καθορισμό της πολιτικής στον τομέα αυτό

x) να επανεξετάσει, στην προοπτική μιας προσεχούς συνταγματικής αναθεώρησης, τη διαδικασία άρσης της ασυλίας των μελών του Κοινοβουλίου και της Κυβέρνησης, προκειμένου το καταστεί πιο διαφανής και πρακτικά εφαρμόσιμη.

110. Επιπλέον, το GRECO προσκαλεί τις ελληνικές Αρχές να λάβουν υπόψη τις παρατηρήσεις που γίνονται από τους εμπειρογνώμονες στο αναλυτικό μέρος αυτής της έκθεσης.

111. Εν κατακλείδι, και σύμφωνα με το άρθρο 30,2 του εσωτερικού Κανονισμού του, το GRECO προσκαλεί τις Ελληνικές Αρχές να υποβάλουν έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των ανωτέρω συστάσεων μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου του 2003.

Υποσημειώσεις

1 *The European*, 3-9 Ιουλίου 1997.

2 Έκθεση του Υπουργείου Μεταφορών που δημοσιεύτηκε στις 26 Ιουλίου 2001 (πηγή: *Καθημερινή* της 27ης Ιουλίου 2001).

3 Κι άλλοι οργανισμοί έχουν έρθει ομοίως αντιμέτωποι με την έλλειψη πληροφοριών: π.χ. το πανεπιστήμιο της Γάνδης (Βέλγιο) δεν ήταν σε θέση να λάβει την ελληνική συμμετοχή στη μελέτη του 2001 για «την οργάνωση της καταπολέμησης της διαφθοράς στα κράτη μέλη και τις υποψήφιες χώρες της ΕΕ», ή η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην Ετήσια Αναφορά της για το 2000 με τίτλο «Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και ο αγώνας κατά της απάτης», παράγραφος 13.1.12 (στοιχεία που ήταν άσχετα, στοιχεία που υποβλήθηκαν εκτός προθεσμίας).

4 Αποτελέσματα της δημοσκόπησης που εκπονήθηκε από την Transparency International - Greece από τις 9 έως τις 19 Ιανουαρίου 2001 (Διαμέρισμα Αθηνών-Πειραιώς, μέσω ατομικών συνεντεύξεων με ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα 920 ανθρώπων ηλικίας από 16 έως 69).

5 Ο νόμος που επικυρώνει τη Συνθήκη Ποινικού Δικαίου υιοθετήθηκε στις 12 Νοεμβρίου 2001. Η Συνθήκη Αστικού Δικαίου επικυρώθηκε στις 21 Φεβρουαρίου 2002.

6 Άρθρα 236 και 235 του Ποινικού Κώδικα, που αντικαθίσταται από την παράγραφο 2 του νόμου 2802/2000.

7 Άρθρο 237 του Ποινικού Κώδικα.

8 Άρθρο 159 του Ποινικού Κώδικα και του άρθρου 12 του νόμου 5227/1931 περί μεσαζόντων

9 Άρθρα 2 και 3 του νόμου 2802/2000 και άρθρα 2 και 3 του νόμου 2803/2000.

10 Άρθρο 4 του νόμου 2802/2000 και άρθρο 10 παρ. 2 και 3 του νόμου 2803/2000.

11 Άρθρα 2 και 3 του νόμου 2656/2000.

12 Άρθρα 11 και 12 του νόμου 5227/1931 και άρθρο 27 του νόμου 2429/1996.

13 Στον ιδιωτικό τομέα η διαφθορά είναι μια παράβαση τιμωρητέα όπως η δωροδοκία σε συμβάσεις με το δημόσιο στο πλαίσιο των άρθρων 11 και 12 του νόμου 5227/1931 περί μεσαζόντων. Επιπλέον, η ενεργητική και παθητική διαφθορά είναι τιμωρητέες σχετικά με τις ψηφοφορίες σε γενικές συνελεύσεις των ΕΠΕ δημοσίου δικαίου (άρθρο 59 του νόμου 2190/1920) ή ιδιωτικών ΕΠΕ (άρθρο 60, παρ. 9 και 10 του νόμου 3190/1955). Τελικά, η παθητική διαφθορά είναι επίσης τιμωρητέα στην περίπτωση των εξοπλισμένων αθλητικών εγκαταστάσεων (άρθρο 60 του νόμου 75/1975 σχετικά με την οργάνωση του εξωσχολικού αθλητισμού και των κανόνων που αναφέρονται επιπλέον, όπως αυτός τροποποιείται από το άρθρο 1 του νόμου 1070/1980 σχετικά με τα μέτρα για την ανάπτυξη του αθλητισμού και τους κανόνες που ισχύουν για αυτό). Επιπλέον, επιδίωξη της κοινής δράσης στη διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα που εγκρίνεται από το Συμβούλιο στις 22 Δεκεμβρίου 1998, κάθε ένα κράτος-μέλος οφείλει να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για να καταστήσει την ενεργητική και παθητική διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα αξιόποινη πράξη. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης προετοιμάζει το σχέδιο νόμου που καθιστά την ενεργητική και παθητική διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα ποινικό αδίκημα.

14 Ως δημόσιος αξιωματούχος ή δημόσιος υπάλληλος θεωρείται οποιοδήποτε πρόσωπο στο οποίο νόμιμα, είτε προσωρινά είτε μόνιμα, αποδίδονται δημόσιες, δημοτικές ή κοινοτικές λειτουργίες, ή λειτουργίες άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Επιπλέον, ένας ξένος ανώτερος υπάλληλος ή ανώτερος υπάλληλος διεθνούς οργανισμού θα εξομοιωθεί με τους εθνικούς δημόσιους υπαλλήλους (άρθρο 13 του Ποινικού Κώδικα – ανεπίσημη μετάφραση). Τέλος, το άρθρο 26α προβλέπει για τους σκοπούς των άρθρων 235 και 236 του Ποινικού Κώδικα, ότι τα πρόσωπα που απασχολούνται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και είναι επιφορτισμένα με κάποια λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας θα θεωρούνται επίσης ως δημόσιοι υπάλληλοι.

15 Υπάρχουν δύο πηγές για την ανάκριση:

- οι ληφθείσες καταγγελίες (1280)

- παραγγελίες για ανάκριση από τον εισαγγελέα (58)

Η κατάληξη των καταγγελιών είναι: αρχειοθέτηση χωρίς περαιτέρω πρακτικά (*εξ' αρχής*, αβάσιμα – 194), αρσειοθέτηση μετά από προανάκριση (254), διεξαγωγή ανάκρισης (203), διαβίβαση σε άλλες αρχές (εκτός του εισαγγελέα – 629) παραδείγματος χάριν όταν η υπόθεση δεν είναι τόσο σοβαρή ώστε να επιτάσσει ανάκριση από το Τμήμα Εσωτερικών Υποθέσεων και γι' αυτό διαβιβάζονται στις πειθαρχικές ή διοικητικές αρχές για έρευνα.

Κατά τη διάρκεια των δικαστικών ανακρίσεων, 132 αστυνομικοί και 101 πολίτες έχουν διωχθεί (όχι μόνο για παραβάσεις σχετικές με διαφθορά). Έχουν γίνει 87 συλλήψεις επ' αυτοφώρω περιλαμβάνοντας 33 αστυνομικούς και 54 πολίτες.

16 Ζητήματα όπως η διάρκεια των διαδικασιών και η έλλειψη μέσων στα δικαστήρια έχουν συζητηθεί ζωντανά στην ετήσια συνεδρίαση των δικαστών και των δικαστικών, η οποία πραγματοποιήθηκε στις 2 Δεκεμβρίου 2001 (εφημερίδα *Καθημερινή* της 3ης Δεκεμβρίου 2001).

17 Το άρθρο 24 παράγραφος 4 του ν. 1756/1988 δηλώνει ότι παρόλο που όλα τα μέλη των διοικητικών αρχών οφείλουν να συμμορφώνονται με τις διαταγές των ανωτέρων τους, παραμένουν ανεξάρτητες κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και την έκφραση των απόψεών τους, υπακούοντας μόνο το νόμο και τη συνείδησή τους.

18 Η αρχή είναι αρκετά αυστηρή. Χωρεί μόνο μια εξαίρεση.

19 Πληροφορίες που συγκεντρώνονται από το Υπουργείο Τύπου και τις ιστοσελίδες των ΜΜΕ.

20 «...που επηρεάζεται από τα προβλήματα που σχετίζονται με τη χαμηλή παραγωγικότητα και την κακή ποιότητα των υπηρεσιών, την απώλεια πόρων, τις αδιαφανείς διαδικασίες, την έλλειψη συστηματικής διερεύνησης, κ.λ.π. (...) τα οποία εξασθενίζουν και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και ευημερία της χώρας» βλ. σχετική παρουσίαση της Επιθεώρησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Μάρτιος 1999.

21 Το ειδικό δικαστήριο που προβλέπεται στο άρθρο 86 του Συντάγματος αποτελείται από 6 μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας και 7 μέλη του Αρείου Πάγου, τα οποία επιλέγονται με κλήρωση μετά από τη μήνυση. Ο Πρόεδρος αυτού του ειδικού δικαστηρίου καθίσταται το παλαιότερο από τα μέλη που εκπροσωπούν τον Άρειο Πάγο. Το Δικαστικό Συμβούλιο (με 2 επιπλέον μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας και 3 από τον Άρειο Πάγο) επιφορτισμένο με την προδικαστική διαδικασία, συγκροτείται επίσης με κλήρο. Αυτό το Συμβούλιο διορίζει έπειτα το πρόσωπο που θα ενεργήσει ως ανακριτής. Το πρόσωπο που θα ενεργήσει ως εισαγγελέας ενώπιον του Δικαστικού Συμβουλίου και του ειδικού δικαστηρίου επιλέγεται με κλήρωση μεταξύ των εισαγγελέων του Αρείου Πάγου.

22 Εντούτοις, η GET ενημερώθηκε ότι ένα πρόγραμμα για τη μηχανοργάνωση των δικαστηρίων και των γραφείων των εισαγγελέων, εξετάζόταν, με την υποστήριξη της χρηματοδότησης της ΕΕ (στα πλαίσια του προγράμματος: «κοινωνία της πληροφορίας»).

23 Οι απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο δήλωσαν αρχικά ότι η διαφθορά συνδέθηκε με τη λήψη επιχορηγήσεων από Ευρωπαϊκής Ένωσης και, στην περίπτωση αποδεικτικών εγγράφων ταυτότητας και κατοικίας, με την παράνομη μετανάστευση.

24 Μετά από την επίσκεψή της, η GET ενημερώθηκε ότι ένας διυπουργικός μηχανισμός συντονισμού ήταν υπό σύσταση.

25 Αυτή τη στιγμή η Ελλάδα είναι μία από τις απομακρυσμένες χώρες της ΕΕ σε μια περιοχή πολύ ευάλωτη στο έγκλημα και δεν έχει κανένα κοινό σύνορο με τα υπόλοιπα κράτη - μέλη της Ένωσης.

26 ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 18/01/2001: «Ισχυρισμοί οργάνωσης εγκλήματος στην αστυνομία», 21.02.2001: "Γνώμη", 13.07.2001 «σύγχρονο δουλεμπόριο σφύζει στην Ελλάδα», 25.09.2001 "Τα ΜΜΕ υποκινούν το λαθρεμπόριο λευκής σαρκός", και μελέτη από την κα Ήρα ΕΜΚΕ-ΠΟΥΛΟΠΟΥΛΟΥ.

27 ΑΓΓΕΛΗΣ, συγκριτική μελέτη της σχέσης μεταξύ εισαγγελέα και αστυνομίας στην Ελλάδα και στην Αγγλία, 1990, σσ.55-62.

28 Επ' αυτού η GET επιστά την προσοχή στα λίγα στατιστικά στοιχεία που είναι διαθέσιμα.

29 Δείτε μεταξύ άλλων: Τα UN-ODCCP – Ενιαίο Εθνικό Εγχειρίδιο για την πολιτική κατά της διαφθοράς, Βιέννη Ιούνιος 2001, σ. 52-54, τα οποία θεωρούν τη διαφθορά μέσα στην αστυνομία και την κρατική νομική υπηρεσία ως τη χειρότερη μορφή διαφθοράς.

30 Η εφημερίδα *Καθημερινή* της 30ης Ιουλίου 2001 εξέθεσε τους κινδύνους πολιτικοποίησης λόγω των ομάδων πίεσης. *Καθημερινή* 3, 5 και 9 Οκτωβρίου 2001: ένας εισαγγελέας που είχε κατηγορήσει ανώτερους υπαλλήλους για διαφθορά και απάτη που περιλαμβάνουν τα σημαντικά ποσά στα πλαίσια της κατά την κατάρτιση του εθνικού κτηματολογίου (που απαιτείται από την ΕΕ), κλήθηκε για να αποδείξει ότι δεν είχε καμία σύνδεση με Βουλευτές της αντιπολίτευσης. *Καθημερινή* της 16ης Οκτωβρίου 2001: Εισαγγελείς του Αρείου Πάγου επικρίνουν κυβερνητικούς ισχυρισμούς ότι δικαστικοί εκτελούν τα καθήκοντά τους εξ ονόματος της αντιπολίτευσης. *Καθημερινή* της 3ης Δεκεμβρίου 2001 αναφέρει για τις συζητήσεις της ετήσιας διάσκεψης των δικαστών και εισαγγελέων όπου αναφέρεται ότι «η πολιτική δύναμη ανέκαθεν επιχειρούσε να αντιτάσσεται στους δικαστικούς». Η *Financial Times* της 19ης Δεκεμβρίου αναφέρει ότι σύμφωνα με κάποιο πολιτικό πρόσωπο, ο δικαστικός είναι έντονα πολιτικοποιημένος, επηρεασθείς από τις παρεμβάσεις, τους ελέγχους, τις επιρροές και τη διαφθορά.

31 Συνδικάτο ΑΔΕΔΥ: πηγή Τ.Ι. Ελλάδας. Βλ. επίσης *Καθημερινή* της 06.02.2001: «Οι Έλληνες βλέπουν τη διαφθορά να αναπτύσσεται»: συμπεράσματα σχετικής μελέτης του Ιδρύματος Οικονομικής και Βιομηχανικής Έρευνας.

32 Σύμφωνα με το Συνήγορο του Πολίτη της Ελληνικής Δημοκρατίας, οι δημόσιοι υπάλληλοι απολαμβάνουν μια πάρα πολύ μεγάλη ευχέρεια όσον αφορά τα κείμενα τα οποία πρέπει να εφαρμόζουν, άλλως οι διαδικασίες είναι τόσο αδιαφανείς και αφήνουν έτσι πολλά περιθώρια ερμηνείας που ουσιαστικά ενθαρρύνουν τη διαφθορά τη στιγμή που οι πολίτες επιθυμούν να λύσουν τα διοικητικά τους προβλήματα σε εύλογο χρονικό διάστημα. Βλ. επίσης *Καθημερινή* 29.01.2001: «Οι Έλληνες έχουν σε πολύ χαμηλή υπόληψη τις δημόσιες υπηρεσίες τους».