



*Atlantic
Ocean*

North Sea

*Bay
of
Biscay*

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΘΝΙΚΟΥ
ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ
ΕΛΛΑΔΑ

Black Sea

Mediterranean Sea

Η Διεθνής Διαφάνεια (ΔΔ) είναι η παγκόσμια μη κυβερνητική οργάνωση που πρωταγωνιστεί στον αγώνα κατά της διαφθοράς. Με περισσότερα από 90 παραρτήματα παγκοσμίως και τη Διεθνή Γραμματεία της εγκατεστημένη στο Βερολίνο, η ΔΔ συμβάλλει ενεργά στην ευαισθητοποίηση των πολιτών αναφορικά με τις βλαπτικές συνέπειες της διαφθοράς. Σε συνεργασία με κυβερνητικούς φορείς, τον επιχειρηματικό κόσμο καθώς και με την κοινωνία των πολιτών, η ΔΔ σχεδιάζει, αναπτύσσει και προωθεί την εφαρμογή αποτελεσματικών μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς.

Η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς (ΔΔ-Ε), το ελληνικό τμήμα της οργάνωσης, στοχεύει στην ευαισθητοποίηση των πολιτών για τους κινδύνους της διαφθοράς στην Ελλάδα. Μέσα από την προώθηση νομικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο, τον σχεδιασμό πρακτικών μέτρων και εργαλείων, η ΔΔ-Ε, με την εξειδικευμένη γνώση που διαθέτει, κινητοποιεί οργανισμούς, επιχειρήσεις και άτομα για να συνδράμουν στην εξάλειψη της διαφθοράς.

Εκδότης: Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς

Ερευνήτρια: Άννα Δαμάσκου

Επίβλεψη έρευνας: Suzanne Mulcahy, Transparency International Secretariat

Συντονιστές έργου: Μαρίνα Νασίκα, Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς

Paul Zoubkov, Transparency International Secretariat

Μεταφράστρια: Δέσποινα Γεωργίου

Α' έκδοση Φεβρουάριος 2012

Η παρούσα έκδοση αποτελεί προϊόν του έργου «Αξιολόγηση του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας». Το εν λόγω εργαλείο σχεδιάστηκε και συντονίστηκε από τη Διεθνή Διαφάνεια. Το σύνολο του έργου αποτελεί αντικείμενο πνευματικής ιδιοκτησίας της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδος. Απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του έργου, εν όλω ή εν μέρει ή και περιληπτικά, κατά παράφραση ή διασκευή, με οποιοδήποτε μέσο ή τρόπο, χωρίς προηγούμενη γραπτή άδεια του εκδότη.

©2012 Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς
ISBN: 978-960-99036-1-5



Με την οικονομική ενίσχυση του προγράμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης
«Πρόληψη και Καταπολέμηση του Εγκλήματος»
Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων

Το παρόν έργο απηχεί αποκλειστικά τις απόψεις του συγγραφέα, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν είναι σε καμία περίπτωση υπεύθυνη για την οποιαδήποτε χρήση του περιεχομένου του.

Χορηγοί:



ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς θα ήθελε να ευχαριστήσει όλους όσους συνέβαλαν με οποιονδήποτε τρόπο στην παρούσα έρευνα και ιδίως:

τη Συμβουλευτική Επιτροπή του έργου για την αμέριστη στήριξη και τα πολύτιμα σχόλιά τους,

όλους όσους δέχθηκαν να παραχωρήσουν συνέντευξη στην ερευνήτρια, καταθέτοντας στην παρούσα έρευνα την πολύτιμη γνώση και εμπειρία τους,

τον εξωτερικό αξιολογητή κ. Στάθη Καλύβα, Arnold Wolfers Professor of Political Science, Yale University,

τους συνεργάτες μας σε άλλα παραρτήματα της Διεθνούς Διαφάνειας που μοιράσθηκαν μαζί μας τις εμπειρίες τους,

τους συνεργάτες μας στη Γραμματεία της Διεθνούς Διαφάνειας για τη συνδρομή τους σε θέματα σχεδιασμού και μεθοδολογίας.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΝ Αναγκαστικός Νόμος

ΑΔΑ Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές

ΑΔΕΔΥ Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων

ΑΕ Ανώνυμη Εταιρεία

ΑΕΔ Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο

ΑΕΠ Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΑΠ Άρειος Πάγος

ΑΠΟΠΛΟΥΣ «Αρχές Προσήλωσης Όλων μας στην Ποιότητα Λειτουργίας και Οργάνωσης Υπηρετώντας τους Σκοπούς μας»

ΑΣΕΠ Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

ΓΕΔΔ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

ΔΔ Διεθνής Διαφάνεια

ΔΔ-Ε Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς

ΔΕ Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης

ΔΕΗ Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού

ΔΕΚ Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΔΕΚΟ Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας

ΔΕΥ Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων

ΔΗΣΥ Δημοκρατική Συμμαχία

ΔΝΤ Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΔΟΥ Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία

ΔΣΑ Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών

ΔΥΚ Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας

ΕΒΕΑ Εμπορικό & Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών

ΕΔ Ειδικό Δικαστήριο

ΕΔΕΛ Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΕΕ Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕ Ετερόρρυθμη Εταιρεία

ΕΚΤ Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΛΑΣ Ελληνική Αστυνομία

ΕΛΤΑ Ελληνικά Ταχυδρομεία

ΕΝΑΕ Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος

ΕΠΕ Εταιρεία Περιορισμένης Ευθύνης

ΕΡΤ Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση

ΕΣ Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΣΑ Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας

ΕΣΔΔΑ Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης

ΕΣΗΕΑ Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών

ΕΣΗΕΜΘ Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Μακεδονίας Θράκης

ΕΣΠΑ Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς

ΕΣΡ Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

ΕΥΔΑΠ Εταιρεία Ύδρευσης Αποχέτευσης

ΙΚΑ Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων

ΚΒΣ Κώδικας Βιβλίων Στοιχείων

ΚΕΜΕ Κέντρο Έρευνας Μείζονος Ελληνισμού

ΚΚΕ Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας

ΚΟΔΚΔΛ Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών

ΚΠΔ Κώδικας Ποινικής Δικονομίας

ΚΤΕΟ Κέντρο Τεχνικού Ελέγχου Οχημάτων

ΚτΠ Κοινωνία των Πολιτών

ΛΑΟΣ Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγεραμός

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΜΚΟ Μη Κυβερνητική Οργάνωση

ΜΜΕ Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης

ΝΔ Νέα Δημοκρατία

ΝΔ Νομοθετικό Διάταγμα

ΝΠΔΔ Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΝΣΚ Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

ΟΑΣΕ Οργανισμός για την Ασφάλεια & τη Συνεργασία στην Ευρώπη

ΟΗΕ Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΟΕ Ομόρρυθμη Εταιρεία

ΟΕΚ Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας

ΟΝΕ Οικονομική Νομισματική Ένωση

ΟΟΣΑ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης

ΟΤΑ Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΟΤΕ Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος

ΠΑΣΟΚ Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα

ΠΔ Προεδρικό Διάταγμα

ΠτΔ Πρόεδρος της Δημοκρατίας

ΠΕ Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης

ΠΚ Ποινικός Κώδικας

ΠΟΕΣΥ Πανελλήνια Ομοσπονδία Ενώσεων Συντακτών

ΠτΔ Πρόεδρος της Δημοκρατίας

ΣΔΟΕ Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

ΣΕΒ Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών

ΣΕΕΔΔ Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΣΟΕΕ Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου

ΣΤΕ Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣΤΠ Συνήγορος του Πολίτη

ΣΥΡΙΖΑ Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς

ΤΕ Τεχνικής Εκπαίδευσης

ΤΕΔΚ Τοπική Ένωση Δήμων Κοινοτήτων

ΥΑ Υπουργική Απόφαση

ΥΔΑΣ Γενική Διεύθυνση Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας

ΥΕ Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης

ΥΠΟΑΔΗΕ Υπηρεσία Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος

ΦΕΚ Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβέρνησης

ΦΚΔ Φορείς Καταπολέμησης Διαφθοράς

ΧΑΑ Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	1
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	2
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	6
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ – ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	8
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ	16
ΤΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	22
ΤΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	29
ΜΕΤΡΑ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	34
ΟΙ ΠΥΛΩΝΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ	38
ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ	52
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ	68
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	84
ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	104
ΕΚΛΟΓΕΣ	122
ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	135
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	146
ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ	158
ΜΕΣΑ ΜΑΖΙΚΗΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	174
ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ	188
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	197
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	209

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	214
<hr/>	
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι: ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ	226
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ: ΑΤΖΕΝΤΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟΥ	227
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ: ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΕΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟΥ	228
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙV: ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΕΣ ΠΥΛΩΝΩΝ	230
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V: ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑ ΕΣΑ	232
<hr/>	

ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ – ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ



Μία σειρά σημαντικών υποθέσεων διαφθοράς στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα έχει τονίσει την επείγουσα ανάγκη για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ευρώπη. Η διαφθορά υπονομεύει τη χρηστή διακυβέρνηση, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα. Εξαπατά τους πολίτες, βλάπτει τον ιδιωτικό τομέα και στρεβλώνει τις αγορές. Το ογδόντα τοις εκατό (80%) των Ευρωπαίων που συμμετείχαν στην έρευνα για το Ευρωβαρόμετρο του 2009 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θεωρούσαν ότι η διαφθορά αποτελούσε κύριο πρόβλημα για τη χώρα τους. Η έκθεση αυτή αποτελεί τμήμα μίας πανευρωπαϊκής πρωτοβουλίας κατά της διαφθοράς, με τη στήριξη της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η πρωτοβουλία προτίθεται να αξιολογήσει συστηματικά τα Εθνικά Συστήματα Ακεραιότητας (ΕΣΑ) 27 Ευρωπαϊκών Κρατών, και να υποστηρίξει τη βιώσιμη και αποτελεσματική μεταρρύθμιση, όπως ταιριάζει σε κάθε χώρα.

Η προσέγγιση της αξιολόγησης του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας που χρησιμοποιείται στην παρούσα έκθεση παρέχει ένα πλαίσιο για την ανάλυση της αποτελεσματικότητας των θεσμών μιας χώρας όσον αφορά στην πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ένα Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας που λειτουργεί καλά, παρέχει προστασία κατά της διαφθοράς και συνεισφέρει στον γενικότερο αγώνα κατά της κατάχρησης εξουσίας, της παρανομίας και της υπεξαίρεσης σε όλες τις μορφές. Όταν τα θεσμικά όργανα του ΕΣΑ έχουν κατάλληλους κανονισμούς και υπεύθυνη συμπεριφορά, η διαφθορά έχει λιγότερες πιθανότητες να επικρατήσει, με θετικές έμμεσες επιδράσεις για τους σκοπούς της χρηστής διακυβέρνησης, του κράτους δικαίου και της προστασίας των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η ενίσχυση του ΕΣΑ προωθεί την καλύτερη διακυβέρνηση σε όλες τις πτυχές της κοινωνίας και, τελικώς, συνεισφέρει στη δημιουργία μιας πιο δίκαιης κοινωνίας εν γένει.

Δεδομένου ότι η διαφθορά στην Ελλάδα έχει αναδειχθεί σε πηγή πολυάριθμων δυσλειτουργιών, η ολιστική αξιολόγηση του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας (ΕΣΑ), η οποία πραγματοποιείται για πρώτη φορά, αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον τόσο για τη ΔΔ-Ε όσο και για τη χώρα μας. Η Ελλάδα ταλανίζεται από διαφθορά μεγάλης κλίμακας, κυρίως στον δημόσιο τομέα, γεγονός που όχι μόνον πλήττει την ευημερία των πολιτών, αλλά επίσης έχει αρνητική επίδραση στην εικόνα της χώρας στη διεθνή σκηνή. Κατά συνέπεια, δεν είναι μόνον το σχετικό νομικό πλαίσιο που πρέπει να τροποποιηθεί, αλλά κυρίως να αλλάξει η νοοτροπία που συντηρεί τη διαφθορά.

Η έκθεση του ΕΣΑ της ΔΔ ασχολείται με 13 «πυλώνες» ή θεσμούς που θεωρείται ότι συνθέτουν το σύστημα ακεραιότητας της χώρας. Δηλαδή:

Κυβέρνηση	Δημόσιος τομέας	Μη κυβερνητικοί
Νομοθετική εξουσία	Δημόσιος τομέας	ΜΜΕ
Εκτελεστική εξουσία	Δικωκτικές αρχές	Κοινωνία των Πολιτών
Δικαιοσύνη	Εκλογές	Πολιτικά Κόμματα
	Συνήγορος του Πολίτη	Επιχειρήσεις
	Ελεγκτικό Συνέδριο	
	Φορείς Καταπολέμησης Διαφθοράς	

Ωστόσο, στην περίπτωση της Ελλάδας, συνεξετάζονται για συστηματικούς λόγους οι δικωκτικές αρχές και οι φορείς καταπολέμησης διαφθοράς υπό τον κοινό τίτλο «Φορείς Καταπολέμησης Διαφθοράς». Ως εκ τούτου, είναι 12 οι πυλώνες που θα εξετασθούν στις ακόλουθες σελίδες. Επιπλέον, θα πρέπει να αναφερθεί ότι, στην περίπτωση της Ελλάδας, κάθε πυλώνας δεν αφορά απαραίτητως σε έναν φορέα – αρκετοί πυλώνες εξετάζουν περισσότερους από έναν φορείς, καθώς είναι δυνατόν περισσότεροι από ένας θεσμοί να έχουν αρμοδιότητα στο σχετικό πεδίο.

Κάθε θεσμός αποτιμάται στο πλαίσιο τριών διαστάσεων που είναι απαραίτητες για την ικανότητά του να εμποδίζει τη διαφθορά. Πρώτον, ως προς τη συνολική επάρκειά του όσον αφορά στους πόρους και το νομικό καθεστώς, το οποίο αποτελεί τη βάση για την αποτελεσματική απόδοση κάθε θεσμού. Δεύτερον, ως προς τους εσωτερικούς κανονισμούς και τις πρακτικές διακυβέρνησης, εστιάζοντας στο αν ο θεσμός λειτουργεί σε πλαίσιο διαφάνειας, υπόκειται σε έλεγχο και ενεργεί με ακεραιότητα, παράγοντες που περιορίζουν το ενδεχόμενο εμπλοκής του σε υποθέσεις διαφθοράς. Τρίτον, ως προς τον βαθμό στον οποίον ο θεσμός εκπληρώνει τον ρόλο που του έχει ανατεθεί βάσει του συστήματος καταπολέμησης της διαφθοράς, όπως π.χ. η πραγματοποίηση αποτελεσματικού ελέγχου της κυβέρνησης (για τη νομοθετική εξουσία) ή η δίωξη υποθέσεων διαφθοράς (για τις δικωκτικές αρχές). Αυτές οι τρεις διαστάσεις καλύπτουν την ικανότητα του θεσμού να ενεργεί (επάρκεια), την εσωτερική οργάνωσή του (διακυβέρνηση) και την εξωτερική δράση του (ρόλος) σε σχέση με το έργο της καταπολέμησης της διαφθοράς.

Κάθε διάσταση μετριέται με ένα κοινό σύνολο δεικτών. Η αποτίμηση εξετάζει τόσο το νομικό πλαίσιο κάθε πυλώνα όσο και την ουσιαστική θεσμική πρακτική, υπογραμμίζοντας έτσι τις αντιφάσεις μεταξύ των επίσημων διατάξεων και της πραγματικότητας στην πράξη.

Διάσταση	Δείκτες (νομικό πλαίσιο, πρακτική)
Επάρκεια	Πόροι Ανεξαρτησία
Διακυβέρνηση	Διαφάνεια Έλεγχος Ακεραιότητα
Ρόλος εντός του συστήματος διακυβέρνησης	Από 1 έως και 3 δείκτες, διαφορετικούς για κάθε πυλώνα

Η αποτίμηση δεν επιδιώκει να προσφέρει μία σε βάθος αξιολόγηση κάθε πυλώνα. Περισσότερο επιδιώκει την ευρύτητα, καλύπτοντας όλους τους σχετικούς πυλώνες για έναν μεγάλο αριθμό δεικτών, προκειμένου να προκύψει μία εκτίμηση για το σύστημα στο σύνολό του. Η αποτίμηση επίσης εξετάζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ θεσμών για να γίνει αντιληπτό για ποιον λόγο κάποιιο θεσμός είναι πιο εύρωστοι από άλλους και πώς επηρεάζει ο ένας τον άλλον. Το ΕΣΑ προϋποθέτει ότι αδυναμίες σε έναν θεσμό θα ήταν δυνατό να οδηγήσουν ολόκληρο το σύστημα σε σοβαρά προβλήματα. Η κατανόηση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των πυλώνων βοηθά επίσης στην ιεράρχηση των πεδίων βάσει της προτεραιότητας για τη λήψη μεταρρυθμιστικών μέτρων. Προκειμένου να ληφθούν υπ' όψιν σημαντικοί σχετικοί παράγοντες, η αξιολόγηση των θεσμών διακυβέρνησης είναι συνοψασμένη με μία συνοπτική ανάλυση των γενικών πολιτικών, κοινωνικών, οικονομικών και πολιτισμικών συνθηκών, των θεμελίων, στα οποία βασίζονται αυτοί οι πυλώνες.

Μεθοδολογία

Νομοθετική εξουσία	Εκτελεστική εξουσία	Δικαιοσύνη	Δημόσιος τομέας	Πολιτικά κόμματα	Εκλογές	Ελεγκτικό Συνέδριο	Συνήγορος του Πολίτη	Φορείς καταπολέμησης διαφθοράς	ΜΜΕ	Κοινωνία πολιτών	Επιχειρήσεις
--------------------	---------------------	------------	-----------------	------------------	---------	--------------------	----------------------	--------------------------------	-----	------------------	--------------



Διαστάσεις	Επάρκεια				Διακυβέρνηση						Ρόλος	
Δείκτες	Πόροι		Ανεξαρτησία		Διαφάνεια		Έλεγχος		Ακεραιότητα		Ανάλογα με τον πυλώνα ¹	
	Νομικό πλαίσιο	Πρακτική	Νομικό πλαίσιο	Πρακτική	Νομικό πλαίσιο	Πρακτική	Νομικό πλαίσιο	Πρακτική	Νομικό πλαίσιο	Πρακτική	Νομικό πλαίσιο	Πρακτική

Η αξιολόγηση του ΕΣΑ είναι ένα εργαλείο ποιοτικής έρευνας που βασίζεται σε έναν συνδυασμό βιβλιογραφικής έρευνας, συνεντεύξεων επί της ουσίας και, προαιρετικά, δοκιμών πεδίου. Η συνάφεια και η ακρίβεια της τελικής αξιολόγησης διασφαλίζεται με την επικύρωση-αναθεώρηση των πορισμάτων από όλα τα εμπλεκόμενα και ενδιαφερόμενα μέρη. Μία τελική διαδικασία εξωτερικής επικύρωσης και δέσμευσης με βασικά ενδιαφερόμενα μέρη, διασφαλίζει ότι τα αποτελέσματα είναι κατά το μέγιστο δυνατό συναφή με το αντικείμενο και ακριβή, πριν τη δημοσίευση της αξιολόγησης.

Η αξιολόγηση καθοδηγείται από ένα σύνολο «φύλλων βαθμολογίας δεικτών» που δημιουργήθηκαν από τη Γραμματεία της ΔΔ. Τα φύλλα αποτελούνται από μία «βαθμολογούμενη ερώτηση» για κάθε δείκτη, η οποία υποστηρίζεται από περαιτέρω καθοδηγητικές ερωτήσεις και κατευθυντήριες γραμμές βαθμολόγησης για τις ελάχιστες, μέτριες και μέγιστες βαθμολογίες. Για παράδειγμα:

Δείγμα φύλλου βαθμολογίας δείκτη: Νομοθετική Εξουσία Επάρκεια – Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Βαθμολογούμενη ερώτηση	Σε ποιον βαθμό είναι η νομοθετική εξουσία ανεξάρτητη και μη υπαγόμενη σε εξωτερικούς φορείς σύμφωνα με το νόμο;
Καθοδηγητικές ερωτήσεις	Μπορεί η Βουλή να αποπεμφθεί; Εάν ναι, κάτω από ποιες συνθήκες; Ελέγχει η Βουλή την ημερήσια διάταξη της; Ελέγχει τον διορισμό/την εκλογή του ομιλητή και τους διορισμούς σε επιτροπές; Μπορεί η νομοθετική εξουσία να καθορίσει το πρόγραμμά της; Μπορεί η Βουλή να διορίζει η ίδια το προσωπικό της; Απαιτείται από την αστυνομία ειδική άδεια για είσοδο στη Βουλή;

Κατευθυντήριες γραμμές βαθμολόγησης

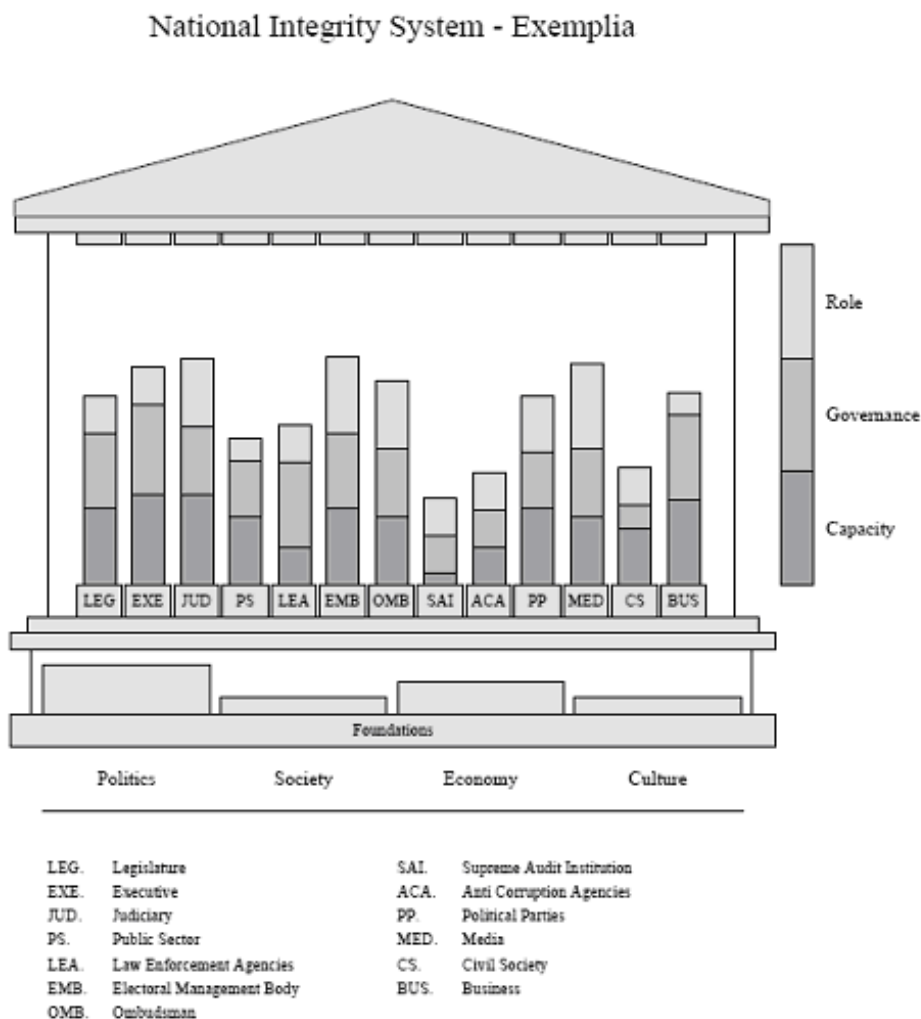
Ελάχιστη βαθμολογία (0)	Δεν υπάρχουν νόμοι που να επιδιώκουν τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της νομοθετικής εξουσίας.
25	
Μέση βαθμολογία (50)	Ενώ υπάρχει ένας αριθμός νόμων/διατάξεων, δεν καλύπτουν όλες τις πτυχές της νομοθετικής ανεξαρτησίας και/ή κάποιες διατάξεις έχουν «παραθυράκια».
75	
Μέγιστη βαθμολογία (100)	Υπάρχουν νόμοι ευρείας εφαρμογής που επιδιώκουν να διασφαλίσουν την ανεξαρτησία της νομοθετικής εξουσίας.

Συνολικά η αξιολόγηση περιλαμβάνει περισσότερους από 150 δείκτες, περίπου 12 δείκτες ανά πυλώνα. Οι καθοδηγητικές ερωτήσεις για κάθε δείκτη δημιουργήθηκαν κατόπιν εξέτασης διεθνών βέλτιστων πρακτικών, υπάρχοντων εργαλείων αξιολόγησης για τον αντίστοιχο πυλώνα, αναζήτησης δεδομένων από διεθνείς εμπειρογνώμονες σχετικά με τον αντίστοιχο θεσμό, αξιοποιώντας και την εμπειρία της ΔΔ. Τα φύλλα βαθμολογίας δεικτών παρέχουν καθοδήγηση στον ερευνητή, αλλά, όπου χρειάστηκε, η ΔΔ-Ε παρουσίασε επιπλέον πληροφορίες ή άφησε ορισμένες ερωτήσεις αναπάντητες, κυρίως αναφορικά με ερωτήσεις που δεν σχετίζονται με την ελληνική πραγματικότητα. Λόγω του διευρυμένου πεδίου της αξιολόγησης του ΕΣΑ, η ανάλυση κάθε πυλώνα είναι αναγκαστικά σύντομη και σε ορισμένες περιπτώσεις η έρευνα αποκαλύπτει μία ανάγκη για περαιτέρω έρευνα συγκεκριμένων θεμάτων, τα οποία είναι πέραν του πεδίου αξιολόγησης του ΕΣΑ. Το πλήρες εγχειρίδιο και τα φύλλα βαθμολογίας είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα της ΔΔ www.transparency.org.

Για να απαντήσει στις καθοδηγητικές ερωτήσεις, ο ερευνητής βασίστηκε σε τρεις κύριες πηγές πληροφοριών: εθνική νομοθεσία, δευτερεύουσες πηγές και έρευνα, καθώς και συνεντεύξεις με βασικούς εμπειρογνώμονες επί των θεμάτων. Οι δευτερεύουσες πηγές περιλάμβαναν έγκυρες εκθέσεις εθνικών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, διεθνών οργανισμών, κυβερνητικών φορέων, ομάδων προβληματισμού, της ακαδημαϊκής κοινότητας και του τύπου.

Τουλάχιστον δύο βασικοί εμπειρογνώμονες για κάθε πυλώνα παραχώρησαν συνέντευξη – ένας εκπρόσωπος του θεσμού και ένας εξωτερικός εμπειρογνώμονας επί του θεσμού. Πλήρης κατάλογος των συνεντεύξεων περιλαμβάνεται στο Παράρτημα 1, ενώ πλήρεις παραπομπές περιλαμβάνονται σε υποσημειώσεις, προκειμένου να υπάρχει όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διαφάνεια σχετικά με τις πηγές πληροφοριών που χρησιμοποιήθηκαν, για να προκύψουν τα συγκεκριμένα συμπεράσματα και βαθμολογίες.

Το σύστημα βαθμολόγησης



Ενώ το ΕΣΑ αποτελεί μία ποιοτική αξιολόγηση, απεικονίζεται με τη μορφή αριθμητικής βαθμολογίας, προκειμένου να συνοψίζονται οι πληροφορίες και να υπογραμμίζονται οι βασικές αδυναμίες και τα δυνατά σημεία του συστήματος ακεραιότητας. Η πλήρης έκθεση, λόγω έκτασης, μπορεί να μην αποτυπώνει ξεκάθαρα την ολιστική εικόνα. Οι βαθμολογίες μας επιτρέπουν να «φωτογραφίσουμε» τους 12 θεσμούς, κατόπιν αξιολόγησης τους σύμφωνα με 12 ή περισσότερους δείκτες. Κατ' αυτόν τον τρόπο ο αναγνώστης δεν χάνεται στις λεπτομέρειες, ενώ ο προβληματισμός επικεντρώνεται στο σύστημα ως σύνολο, αντί να εστιάζεται αποκλειστικά στα μεμονωμένα τμήματά του.

Ο ερευνητής βαθμολόγησε με βάση μια 5-βάθμια κλίμακα με 25-βάθμιες προσαυξήσεις (0, 25, 50, 75, 100). Διαμορφώθηκε μια συνολική βαθμολογία για κάθε διάσταση (απλός μέσος όρος των βαθμολογιών των δεικτών που την απαρτίζουν) και στη συνέχεια υπολογίσθηκε ο μέσος όρος των βαθμολογιών των τριών διαστάσεων, ώστε να προκύψει η συνολική βαθμολογία για κάθε πυλώνα. Η διαφορά μεταξύ πρακτικής και νομικού πλαισίου είναι δυνατόν επίσης να υπολογισθεί τόσο σε επίπεδο διάστασης όσο και σε επίπεδο θεσμού στο σύνολό του. Η βαθμολογία εξετάσθηκε λεπτομερώς από τη ΔΔ-Ε και επικυρώθηκε από την Συμβουλευτική Επιτροπή.

Συνοψίζοντας, αφενός η μεθοδολογία χρησιμοποιεί πρότυπα βέλτιστων πρακτικών όσον αφορά στην επιλογή των εμπειρογνομόνων, στα συγκριτικά σημεία αγκίστρωσης, στη διαφάνεια και στους ελέγχους εγκυρότητας, αφετέρου η ερευνητική ομάδα κάθε χώρας είναι υπεύθυνη για την τελική διαμόρφωση της βαθμολογίας. Αυτός ο «τοπικός» χαρακτήρας της έρευνας εξυπηρετεί και διασφαλίζει

τον συνολικό σκοπό του εγχειρήματος, ο οποίος είναι η δημιουργία ώθησης για αλλαγή της πολιτικής κατά της διαφθοράς στην κάθε χώρα. Εφόσον δεν υπάρχει διεθνές συμβούλιο που να εξετάζει και να ρυθμίζει όλες τις βαθμολογίες, προκειμένου να διασφαλίζει ότι οι ίδιες πληροφορίες, μεθοδολογία και διαδικασία κρίσης έχουν χρησιμοποιηθεί σε όλες τις χώρες, η κατάταξη των χωρών και η συγκριτική τους απεικόνιση δεν είναι δόκιμη.

Συμβουλευτική προσέγγιση και επικύρωση των αποτελεσμάτων

Η διαδικασία αξιολόγησης του ΕΣΑ στην Ελλάδα είχε ένα ισχυρό συμβουλευτικό στοιχείο, επιζητώντας τη συμμετοχή των βασικών φορέων κατά της διαφθοράς από τον χώρο της Κυβέρνησης, της κοινωνίας των πολιτών και άλλους σχετικούς τομείς, με στόχο: α) να συλλέξει έγκυρα στοιχεία και β) να δεσμεύσει ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων μερών με προοπτική τη δημιουργία ώθησης, πολιτικής βούλησης και απαίτησης των πολιτών για πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης. Η συμβουλευτική προσέγγιση αποτυπώθηκε με τη συνδρομή μιας υψηλού επιπέδου Συμβουλευτικής Ομάδας και τη διεξαγωγή ενός Εθνικού Εργαστηρίου, στο οποίο συμμετείχαν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η Συμβουλευτική Επιτροπή αποτελούνταν από τα εξής πρόσωπα:

ΟΝΟΜΑ	ΙΔΙΟΤΗΤΑ
Γαβουνέλη Μαρία	Καθηγήτρια Νομικής Πανεπιστημίου Αθηνών
Ζερβομπεάκος Λεωνίδα	Αρεοπαγίτης ε.τ.
Κυριάκου Μάριος	Πρόεδρος & Διευθύνων Σύμβουλος της KPMG Ελλάδας
Μιχαήλ Ιωάννης	Πρόεδρος της Ελληνικής Εταιρείας Περιβάλλοντος και Πολιτισμού
Παναρίτη Έλενα	Βουλευτής ΠΑΣΟΚ
Παπαλεξόπουλος Θεόδωρος	Πρόεδρος της Κίνησης Πολιτών, Ιδρυτικό Μέλος της ΔΔ-Ε
Σερδάρης Βασίλειος	τ. Διευθυντής της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας
Συγγρός Αριστομένης	Πρόεδρος της «Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ»
Φυντανίδης Σεραφείμ	Δημοσιογράφος, τ. Διευθυντής εφημερίδας «Ελευθεροτυπία»
Χατζηδάκης Κωστής	Βουλευτής ΝΔ
Χατζηεμμανουήλ Χρήστος	Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιά

Τα μέλη της συμβουλευτικής ομάδας συναντήθηκαν δύο φορές, στις 29.03.2011 και στις 03.10.2011. Η δεύτερη συνάντηση ήταν εξ ολοκλήρου αφιερωμένη στη συζήτηση των βασικών αποτελεσμάτων της έκθεσης και των βαθμολογιών των δεικτών. Η συνάντηση οδήγησε σε έναν αριθμό περαιτέρω προσαρμογών στις βαθμολογίες και τα στοιχεία. Η τελική κρίση σχετικά με τις βαθμολογίες παρέμεινε στη διακριτική ευχέρεια της ΔΔ-Ε.

Στις 09.12.2011, η ΔΔ-Ε παρουσίασε τη μεθοδολογία και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης σε ένα Εθνικό Εργαστήριο. Τα βασικά θέματα και οι προτεινόμενες λύσεις ήταν διαθέσιμες εκ των προτέρων στους συμμετέχοντες και το εργαστήριο σημείωσε σημαντική προσέλευση εκπροσώπων των εμπλεκόμενων φορέων. Το Εθνικό Εργαστήριο καλλιέργησε την αλληλεπίδραση των συμμετεχόντων, οι οποίοι ήταν καταναμημένοι σε ομάδες εργασίας, τη διεξαγωγή εποικοδομητικής συζήτησης γύρω από το περιεχόμενο της έκθεσης, καθώς και την ανάδειξη προτάσεων βελτίωσής της.

Τέλος, η πλήρης έκθεση αναθεωρήθηκε και εγκρίθηκε από τη Γραμματεία της ΔΔ, ενώ ο κ. Στάθης Καλύβας, Καθηγητής του Πανεπιστημίου του Υαλε των Η.Π.Α., παρείχε εκτενή σχολιασμό ως εξωτερικός αξιολογητής.

Πλαίσιο και ιστορικό της προσέγγισης του ΕΣΑ

Η έννοια του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας γεννήθηκε εντός του κινήματος της ΔΔ κατά τη δεκαετία του 1990, ως το πρωταρχικό εννοιολογικό εργαλείο για τον τρόπο με τον οποίον θα μπορούσε να καταπολεμηθεί και, τελικά, να εξαλειφθεί η διαφθορά. Η πρώτη δημόσια εμφάνισή του όρου στο Sourcebook¹ της ΔΔ επιδίωκε να συγκεντρώσει τους φορείς και τα θεσμικά όργανα που είναι ζωτικής σημασίας όσον αφορά στην καταπολέμηση της διαφθοράς, σε ένα κοινό αναλυτικό πλαίσιο, υπό τον τίτλο «Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας». Η αρχική προσέγγιση πρότεινε τη χρήση των «Εθνικών Εργασιών Ακεραιότητας» για να τεθεί αυτό το πλαίσιο στην πράξη. Η επικέντρωση στην ακεραιότητα έδινε το θετικό μήνυμα ότι η διαφθορά μπορεί να ηττηθεί πραγματικά, εάν η ακεραιότητα επικρατήσει σε όλες τις συναφείς πτυχές της δημόσιας ζωής. Στις αρχές της δεκαετίας του 2000, η ΔΔ ανέπτυξε μία βασική μεθοδολογία έρευνας για τη μελέτη των κύριων χαρακτηριστικών των πραγματικών Εθνικών Συστημάτων Ακεραιότητας σε χώρες ανά τον κόσμο, μέσω μίας βιβλιογραφικής μελέτης, χωρίς πλέον τη χρησιμοποίηση της προσέγγισης του Εθνικού Εργαστηρίου Ακεραιότητας. Το 2008, η ΔΔ ασχολήθηκε με τη λεπτομερή εξέταση της μεθοδολογίας της έρευνας, προσθέτοντας δύο σημαντικά στοιχεία – το σύστημα βαθμολόγησης και τη Συμβουλευτική Επιτροπή, επαναφέροντας το Εθνικό Εργαστήριο Ακεραιότητας, το οποίο ήταν μέρος της αρχικής προσέγγισης.

Παρόλο που οι εννοιολογικές βάσεις της προσέγγισης του ΕΣΑ προέρχονται από το Sourcebook της ΔΔ, είναι επίσης στενά συνδεδεμένες με το ευρύτερο και αναπτυσσόμενο σώμα της ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας και της πολιτικής σχετικά με τη θεωρία και πρακτική των θεσμικών οργάνων για την καταπολέμηση της διαφθοράς.² Η ερευνητική προσέγγιση του ΕΣΑ αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του συνολικού οπλοστασίου ερευνητικών εργαλείων της ΔΔ, τα οποία εκτιμούν τη διαφθορά, σκιαγραφούν και αξιολογούν τις προσπάθειες για την καταπολέμησή της. Παρέχοντας μία σε βάθος διάγνωση σχετικά με τους κύριους θεσμούς διακυβέρνησης κάθε χώρας, ο κύριος στόχος του ΕΣΑ είναι να προσφέρει σταθερά θεμέλια για τον σχεδιασμό και την πραγματοποίηση δράσεων και μεταρρυθμίσεων, με στόχο τη βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς κάθε χώρας. Η αξιολόγηση του ΕΣΑ συμπληρώνεται από επιμέρους εργαλεία της ΔΔ, τα οποία είναι περισσότερο προσανατολισμένα προς την κατεύθυνση της ευαισθητοποίησης των πολιτών σχετικά με τη διαφθορά και τις επιπτώσεις της μέσω παγκόσμιων κατατάξεων (πχ. Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς, Δείκτης Δωροδοκίας) ή μέσω ερευνών κοινής γνώμης (πχ. Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς). Επιπλέον, η προσέγγιση του ΕΣΑ καλύπτει ένα σημαντικό κενό στο ευρύτερο πεδίο των διεθνών αξιολογήσεων διακυβέρνησης, στις οποίες κυριαρχούν κατατάξεις και ταξινομήσεις

¹ www.transparency.org/publications/sourcebook

² Rose-Ackerman S., *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, 1999. OECD, *Public sector integrity: A framework for assessment*, 2005. Head, Brown and Connors (eds.), *Promoting integrity*, 2008. Huberts L. W. J. C., Anechiarico F., & Six F., *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*, 2008.

μεταξύ χωρών (πχ. Παγκόσμιος Δείκτης Διαφθοράς, Δείκτης Μετατροπής Bertelsmann), αξιολογήσεις ή μελέτες περίπτωσης για συγκεκριμένες χώρες, προσφέροντας μία σε βάθος και συστηματική αξιολόγηση του συστήματος καταπολέμησης της διαφθοράς, η οποία βασίζεται σε μία πολυμερή προσέγγιση με ισχυρό συμβουλευτικό χαρακτήρα. Αυτός ο μοναδικός συνδυασμός μεθοδολογίας και υλοποίησης που, αφενός, διενεργείται από μία ανεξάρτητη οργάνωση της τοπικής κοινωνίας των πολιτών, με συνεχείς διαβουλεύσεις με όλα τα σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη και, αφετέρου, συμβάλλει στην αρχιτεκτονική ενός παγκόσμιου έργου (γεγονός που διασφαλίζει αποτελεσματική τεχνική βοήθεια και ποιοτικό έλεγχο), μετατρέπει την προσέγγιση του ΕΣΑ σε ένα εργαλείο χρήσιμο για την αξιολόγηση και, τελικώς, την προώθηση των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς τόσο σε τοπικό όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Μέχρι σήμερα, πολλές αξιολογήσεις που έγιναν με χρήση της νέας μεθοδολογίας, έχουν δημοσιευθεί σε ολόκληρο τον κόσμο, και άλλες ακόμη αναμένεται να ολοκληρωθούν εντός του τρέχοντος έτους. Αυτές είναι διαθέσιμες στο http://transparency.org/policy_research/nis/.

Επισκόπηση

Η παρούσα έρευνα περί του ελληνικού Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας περιλαμβάνει την αξιολόγηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου και της εφαρμογής του αναφορικά με θεσμούς («πυλώνες») – κλειδιά για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι εν λόγω πυλώνες αξιολογούνται στο πλαίσιο των πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών συνθηκών («θεμελίων») της χώρας. Η παρούσα έρευνα δεν αποσκοπεί στη βαθιά ανάλυση των πυλώνων, αλλά περισσότερο στην επισήμανση των μεταξύ τους διασυνδέσεων και διαδράσεων. Η μεθοδολογία της έρευνας σχεδιάστηκε από τη Γραμματεία της ΔΔ. Η έρευνα καλύπτει περίπου την τελευταία τριετία, δεδομένου ότι στην Ελλάδα διενεργείται για πρώτη φορά, σε αντίθεση με άλλες χώρες, όπου η εν λόγω έρευνα διεξάγεται ήδη εδώ και χρόνια ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Φιλοδοξία της ΔΔ-Ε αποτελεί η επανάληψη της έρευνας στο άμεσο μέλλον, ώστε να επισημανθεί τυχόν μεταβολή (θετική ή αρνητική) στη διαχρονική λειτουργία του συστήματος.

Εργαλεία και παράγοντες για την αξιολόγηση του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας αποτελούν οι πρωτογενείς πηγές δικαίου, η σχετική βιβλιογραφία, οι μαρτυρίες εθνικών εμπειρογνομόνων, καθώς και η επικύρωση των ευρημάτων από τη Γραμματεία της ΔΔ, την ελληνική Συμβουλευτική Επιτροπή και τον εξωτερικό εμπειρογνώμονα. Τα πορίσματα και οι προτάσεις της έρευνας συζητήθηκαν στο Εθνικό Εργαστήριο, το οποίο έλαβε χώρα στην Αθήνα στις 9 Δεκεμβρίου 2011, ώστε να επισημανθούν οι προτεραιότητες για επικείμενες δράσεις κατά της διαφθοράς εκ μέρους του κράτους, της κοινωνίας των πολιτών, του ιδιωτικού τομέα και άλλων ομάδων ειδικού ενδιαφέροντος.

Τα θεμέλια της ελληνικής κοινωνίας σε κρίση

Η εν λόγω κρίση χρέους που μαστίζει την Ελλάδα αποτελεί απότοκο πολλών δεκαετιών σπατάλης, κακοδιαχείρισης και δομικών στρεβλώσεων, παρά το γεγονός ότι το 2001 κρίθηκε ότι η Ελλάδα πληροί τα οικονομικά κριτήρια για να ενταχθεί στο κοινό ευρωπαϊκό νόμισμα.

Τα μέτρα που λαμβάνει το τελευταίο διάστημα η ελληνική Κυβέρνηση, προκειμένου η χώρα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των δανειστών της, επηρεάζουν δραματικά την ποιότητα ζωής των πολιτών της. Η μεσαία τάξη της Ελλάδας τείνει σε αφανισμό. Η προοπτική είναι όμως δυσόιωνη και για την επιχειρηματική δραστηριότητα, η οποία ταλανίζεται και από τις πάγιες στρεβλώσεις του ελληνικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Βασικό συμπέρασμα της έρευνας είναι ότι η διαφθορά στην Ελλάδα πηγάζει πρωτίστως από μία κρίση αξιών, η οποία έχει εμποτίσει τη νοοτροπία και τους θεσμούς της χώρας. Η καλλιεργηθείσα νοοτροπία της ανοχής και της μοιρολατρίας αναφορικά με την πρόληψη και καταπολέμησή της διαφθοράς, συντηρεί τη μικροδιαφθορά και διαιωνίζει τις αγκυλώσεις σε θεσμούς, οι οποίοι ανθίστανται σθεναρά στις μεταρρυθμίσεις.

Οι Έλληνες εμφανίζονται ελλειμματικοί αναφορικά με ζητήματα κοινωνικού κεφαλαίου και εμπιστοσύνης στις διαπροσωπικές σχέσεις τους. Οι πελατειακές σχέσεις συμβαδίζουν με την αδιαφορία για το δημόσιο συμφέρον, τη φορμαλιστική ερμηνεία του νόμου και, πολύ συχνά, την παράκαμψη αυτού. Οι παραδοσιακές αξίες που διαμόρφωσαν την μεταπολεμική Ελλάδα τελούν υπό πλήρη αμφισβήτηση.

Η εν λόγω κρίση χρέους που μαστίζει την Ελλάδα αποτελεί απότοκο πολλών δεκαετιών σπατάλης, κακοδιαχείρισης και δομικών στρεβλώσεων.

Οι παραδοσιακές αξίες που διαμόρφωσαν την μεταπολεμική Ελλάδα τελούν υπό πλήρη αμφισβήτηση.

Οι Έλληνες βιώνουν μία κατάσταση «διεφθαρμένης νομιμότητας»*, υπό την έννοια ότι ο νόμος συχνά παραβλέπει ή και υποθάλλει διεφθαρμένες πρακτικές. Η διαφθορά δεν αποτελεί προνόμιο κανενός κόμματος, καμιάς κοινωνικής τάξης, ούτε καν προνόμιο του Δημοσίου. Για τον λόγο αυτόν, η παρούσα έρευνα επιχειρεί μια ολιστική προσέγγιση, προκειμένου να αναδειχθούν οι αλληλενέργειες και οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ των βασικών θεσμών της ελληνικής κοινωνίας.

Οι θεσμοί στην Ελλάδα λειτουργούν, αφενός, εντός ενός δημοκρατικού συστήματος σταθερού κατά τα τελευταία σαράντα χρόνια περίπου, αφετέρου, μέσα από τον πρωταγωνιστικό ρόλο της Ελλάδας στο παγκόσμιο γίνεσθαι ως αταλάντευτου εταίρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνών οργανισμών. Μολαταύτα, η χώρα εξακολουθεί να δίνει τον αγώνα της για την πληρέστερη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα οποία μεσούσης της οικονομικής κρίσης απειλούνται έτι περαιτέρω.

Εκτελεστική Εξουσία, ΜΜΕ και Επιχειρήσεις: οι πλέον αθωράκιστοι πυλώνες

Η παρούσα έρευνα αναδεικνύει ως ασθενέστερους πυλώνες, αναφορικά με την αντίστασή τους στη διαφθορά, την εκτελεστική εξουσία, τα ΜΜΕ και τις επιχειρήσεις, ήτοι το τρίπτυχο της «διαπλοκής» στην Ελλάδα.

Αναφορικά με τον πρώτο εκ των εν λόγω πυλώνων, ενώ το Σύνταγμα χαρακτηρίζει την εκτελεστική εξουσία ως ισότιμη των άλλων δύο εξουσιών (νομοθετική και δικαιοδοτική), ωστόσο, οι αρμοδιότητες που της απονέμει κάθε άλλο παρά συμβαδίζουν με τον εν λόγω χαρακτηρισμό, δεδομένου ότι η Κυβέρνηση είναι αυτή που εξουσιάζει τη Βουλή, ενώ επηρεάζει σημαντικά και τη Δικαιοσύνη. Στον αντίποδα, οι κυβερνήσεις, παρά τις ισχυρές πλειοψηφίες με τις οποίες εκλέγονται βάσει του ισχύοντος εκλογικού νόμου, συχνά υποκύπτουν στις πελατειακές σχέσεις, καθώς και στις πιέσεις οργανωμένων συμφερόντων, προκειμένου να κρατηθούν στην εξουσία.

Η εκτελεστική εξουσία στην Ελλάδα παραμένει ανέλεγκτη τόσο από τη Βουλή, όσο και από τη λεγόμενη «τέταρτη εξουσία», ήτοι τα ΜΜΕ. Τούτο διότι τα ΜΜΕ στην Ελλάδα έχουν εμπλακεί σε εκτεταμένη διαπλοκή με το πολιτικό σύστημα, κυρίως λόγω του θολού νομικού πλαισίου στο οποίο λειτουργούν, και της ευρύτερης επιχειρηματικής δραστηριότητας των ιδιοκτητών τους σε αλλότριους τομείς. Ειδικότερα, στην Ελλάδα έχει θεσπισθεί ένα εκτενές νομικό πλαίσιο για τα ΜΜΕ, το οποίο όμως έχει εφαρμοσθεί μόνο αποσπασματικά. Τούτο έχει ως συνέπεια τη λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών ΜΜΕ σε ένα ηθελημένο καθεστώς νομικής ανασφάλειας που τα καθιστά ευάλωτα σε πολιτικές πιέσεις. Στον αντίποδα, οι ιδιοκτήτες των ΜΜΕ ασκούν και αυτοί πιέσεις στον πολιτικό κόσμο, ώστε να εξυπηρετούνται τα ποικίλα επιχειρηματικά συμφέροντά τους.

Αναφορικά με τον τρίτο εκ των πυλώνων αυτών, παρατηρείται σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ των εισηγμένων στο ΧΑΑ επιχειρήσεων και των μη εισηγμένων. Συγκεκριμένα, ενώ οι εισηγμένες στο ΧΑΑ επιχειρήσεις λειτουργούν με βάση τα διεθνή πρότυπα σε σχέση με ζητήματα εταιρικής διακυβέρνησης, δεν ισχύει το ίδιο και για τις μη εισηγμένες επιχειρήσεις, οι οποίες λειτουργούν σε καθεστώς σχεδόν πλήρους αδιαφάνειας. Επιπλέον, το σύνολο των επιχειρήσεων στην Ελλάδα ταλαιπωρείται διαχρονικά από την πολυνομία, τη γραφειοκρατία, το ισχύον φορολογικό πλαίσιο, καθώς και τη μεταβλητότητα των πολιτικών που αφορούν το επιχειρείν, παράγοντες οι οποίοι δημιουργούν προϋποθέσεις διαφθοράς. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά της επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα αποτελούν τροχοπέδη για την ανταγωνιστικότητα και, κατ' επέκταση, για ανάπτυξη της χώρας.

* Διαμαντόπουλος Θ., «Παρεμβάσεις», στο Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Κράτος και διαφθορά: πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;, 2008, σελ. 145

Η παρούσα έρευνα αναδεικνύει ως ασθενέστερους πυλώνες, αναφορικά με την αντίστασή τους στη διαφθορά, την εκτελεστική εξουσία, τα ΜΜΕ και τις επιχειρήσεις.

Η λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών ΜΜΕ σε ένα ηθελημένο καθεστώς νομικής ανασφάλειας τα καθιστά ευάλωτα σε πολιτικές πιέσεις

Άλλοι πυλώνες με ιδιαίτερο ενδιαφέρον

Πλην των πυλώνων που παρουσιάζουν ενδιαφέρον επειδή βρίσκονται στα απώτατα άκρα της κατάταξης αναφορικά με τη θωράκισή τους απέναντι στη διαφθορά, εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζουν και πυλώνες που κατέχουν ενδιάμεσες θέσεις, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους, πολλά εκ των οποίων αποτελούν ελληνική «πρωτοτυπία».

Ο δημόσιος τομέας αποτελεί διαχρονικά μία γάγγραινα για την ελληνική κοινωνία, δεδομένου ότι πρωταγωνιστεί στη γένεση περιστατικών διαφθοράς στην Ελλάδα. Οι δημόσιοι λειτουργοί, δρώντας επί δεκαετίες σε καθεστώς πλήρους αδιαφάνειας, εμφάνισαν δείγματα έλλειψης ακεραιότητας, ροπής στη δωροδοκία και απιστίας στην υπηρεσία. Πρακτικές όπως π.χ.³:

- η μη κατεδάφιση και εκ των υστέρων νομιμοποίηση αυθαιρέτων κτισμάτων,
- ο διακανονισμός οφειλών προς το Δημόσιο,
- η περαίωση φορολογικών χρήσεων,
- η ευκολία με την οποία διαγράφεται μια κλήση,
- οι καθυστερήσεις με τις οποίες το Δημόσιο προβαίνει στις οφειλόμενες πληρωμές, όταν για αντίστοιχα ζητήματα ο πολίτης θα είχε προ πολλού διωχθεί,
- η τήρηση στα Υπουργεία ειδικών λογαριασμών εκτός του κρατικού προϋπολογισμού, ήτοι εκτός διαφάνειας και ελέγχου, είναι ενδεικτικές του τρόπου με τον οποίον το κράτος υπολαμβάνει τον ρόλο του.

Αναφορικά με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, η οποία αποτελεί θεμέλιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, παρά τη ρητή πρόβλεψη στο Σύνταγμα περί της ανεξαρτησίας της νομοθετικής από την εκτελεστική εξουσία, η τελευταία, όπως προαναφέρθηκε, επηρεάζει καταλυτικά τον νομοθετικό και ελεγκτικό ρόλο του Κοινοβουλίου, δεδομένου ότι το ισχύον πολιτικό σύστημα απαιτεί η Κυβέρνηση να διαθέτει τη στήριξη της πλειοψηφίας της Βουλής, ήτοι στην πράξη να ανήκουν στο ίδιο κόμμα. Τούτο υποβαθμίζει στην πράξη τον ρόλο του Κοινοβουλίου, δεδομένου ότι κάθε πιθανή (αντι)δράση της αντιπολίτευσης είναι εκ προοιμίου άνευ σημασίας, γεγονός το οποίο παρέχει ευρύτατα περιθώρια κινήσεων στην Κυβέρνηση, ακόμη και όταν η τελευταία δρα κατά του δημοσίου συμφέροντος. Και το ίδιο το Κοινοβούλιο όμως, συμπεριλαμβανομένης της αντιπολίτευσης, δεν είναι άμοιρο ευθυνών για την μη εμπέδωση κλίματος διαφάνειας στην πολιτική ζωή. Συγκεκριμένα, η καταχρηστική μη άρση της βουλευτικής ασυλίας σε περιπτώσεις που το Σύνταγμα ρητά ορίζει το αντίθετο, ως ένδειξη μίας κακώς νοούμενης συναδελφικής αλληλεγγύης, αποτελεί μεγάλο πλήγμα, το οποίο έχει κοστίσει ήδη δύο φορές στην Ελλάδα την καταδίκη της από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο Δημόσιο (και στον ιδιωτικό τομέα), όπως περιγράφηκε παραπάνω, έχουν ιδρυθεί μέχρι σήμερα φορείς καταπολέμησης διαφθοράς, ο αριθμός των οποίων είναι δυσανάλογα μεγάλος σε σχέση με την προς έλεγχο ύλη και, ως εκ τούτου, με συχνά αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες. Ο εν λόγω κατακερματισμός κάθε άλλο παρά διευκολύνει τη μεταξύ τους συνεργασία και την εφαρμογή ενιαίων πρακτικών, ενώ έντονη είναι και η εξάρτησή τους από πολιτικούς παράγοντες. Οι συνθήκες αυτές, όπως είναι λογικό, δεν διασφαλίζουν την

³ Μπακούρης Κ., «Η έρευνα της Διεθνούς Διαφάνειας ανοίγει τη συζήτηση», στο Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Κράτος και διαφθορά: πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;, 2008, σελ. 17-20.

Και το ίδιο το Κοινοβούλιο όμως, συμπεριλαμβανομένης της αντιπολίτευσης, δεν είναι άμοιρο ευθυνών για την μη εμπέδωση κλίματος διαφάνειας στην πολιτική ζωή.

αποτελεσματικότητα των φορέων καταπολέμησης διαφθοράς, με συνέπεια η διαφθορά στην Ελλάδα να μην εντοπίζεται εγκαίρως και στο σύνολό της.

Στην ανάδειξη των εν λόγω παθογενειών πολλά έχει να προσφέρει η κοινωνία των πολιτών, η πληθυσμιακή αύξηση της οποίας ήταν ραγδαία τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα. Ωστόσο, το θεσμικό και νομικό πλαίσιο, καθώς και το πλαίσιο λειτουργίας της, βρίσκονται ακόμη σε εμβρυακή μορφή, με αποτέλεσμα να τίθενται υπό σοβαρή αμφισβήτηση η ανεξαρτησία, η διαφάνεια και η ακεραιότητά της. Οι λιγοστές, μέχρι σήμερα, προσπάθειες αυτορρύθμισής της δεν αρκούν.

Εκλογές και Συνήγορος του Πολίτη: οι πλέον θωρακισμένοι πυλώνες

Η παρούσα έρευνα αναδεικνύει ως ισχυρότερους πυλώνες, ως προς την αντίστασή τους στη διαφθορά, τις εκλογές και τον Συνήγορο του Πολίτη.

Ως προς τον θεσμό των εκλογών, η θωράκισή του ενάντια στη διαφθορά οφείλεται στο γεγονός ότι η διεξαγωγή αδιάβλητων εκλογικών διαδικασιών αποτελεί μία κατάκτηση της νεότερης δημοκρατίας της χώρας, η οποία έχει διδαχθεί από λάθη και ακρότητες του παρελθόντος και, ως εκ τούτου, έχει φροντίσει να περιβάλλει τον εν λόγω θεσμό με όλα τα απαιτούμενα εχέγγυα. Ωστόσο, ακόμη και αυτός ο -ομολογουμένως επιτυχημένος- έχει σημαντικά περιθώρια βελτίωσης, κυρίως προς την κατεύθυνση της εξοικονόμησης πόρων και του αποτελεσματικότερου ελέγχου των εκλογικών δαπανών των κομμάτων και των υποψηφίων.

Η θεσμοθέτηση και λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί μία πρόσφατη κατάκτηση για την ελληνική κοινωνία. Η άρτια θεσμοθέτηση του φορέα αναφορικά με ζητήματα ανεξαρτησίας, διαφάνειας και ακεραιότητας και, κυρίως, η επάνδρωσή του με καταρτισμένο και έμπειρο προσωπικό έχουν καταστήσει τη λειτουργία του αρκούντως αποτελεσματική. Η πληθώρα των παθογενειών που μαστίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση απαιτούν, ωστόσο, την περαιτέρω ενδυνάμωση του θεσμού, ώστε να μην τίθεται επ' ουδενί εν αμφιβόλω η ανεξαρτησία, οι αρμοδιότητες και ο έλεγχός του.

Η παρούσα έρευνα αναδεικνύει ως ισχυρότερους πυλώνες, ως προς την αντίστασή τους στη διαφθορά, τις εκλογές και τον Συνήγορο του Πολίτη.

Προτεραιότητες για δράση

Για τους λόγους που επισημάνθηκαν στην παρούσα ενότητα, καθώς και για τους λόγους που αναφέρονται εκτενέστερα στους οικείους πυλώνες, η ΔΔ-Ε επέλεξε οι μελλοντικές δράσεις της κατά της διαφθοράς να εστιάσουν στους ακόλουθους κρίσιμους για την καταπολέμηση της διαφθοράς και στους ακόλουθους απτούς στόχους ανά πυλώνα, με κριτήριο την κομβικότητα των πυλώνων για την πάταξη της διαφθοράς, την επιτευξιμότητα των στόχων και τη δυνατότητα της ΔΔ-Ε να συμβάλει στην επίτευξή τους:

- Συγχώνευση των υφιστάμενων φορέων καταπολέμησης διαφθοράς που διαθέτουν συναφείς αρμοδιότητες.
- Ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης με:
 - ενίσχυση της υλικοτεχνικής υποδομής της Δικαιοσύνης (κτίρια, τεχνολογικός εξοπλισμός, κλπ.)
 - απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας
 - απλοποίηση του δικονομικού συστήματος
 - προώθηση της εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών (π.χ. με διαιτησία, διαμεσολάβηση, κλπ.)
 - μεταφορά δικαστικής ύλης στους συμβολαιογράφους
 - μετατροπή δικαστικών διαδικασιών σε διοικητικές
 - στοχοθεσία
 - καθιέρωση κινήτρων.
- Αναβάθμιση του προγράμματος σπουδών της Εθνικής Σχολής Δικαστών με:
 - διδασκαλία εξειδικευμένων μαθημάτων προκειμένου οι δικαστές να μπορούν να ανταποκριθούν σε σύγχρονα ζητήματα της κοινωνίας και της αγοράς
 - πρακτική εξάσκηση σε δικαστήρια της αλλοδαπής
 - επιτόπιες επισκέψεις σε σημαντικούς φορείς.
- Απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Απλοποίηση διαδικασιών.
- Αποστασιοποίηση του πολίτη από τους δημοσίους υπαλλήλους, μέσω της ανάπτυξης ηλεκτρονικών συστημάτων για τη διεκπεραίωση υποθέσεων με τη δημόσια διοίκηση: μηχανογράφηση, ψηφιοποίηση και ενοποίηση των υπηρεσιών.
- Απεξάρτηση της δημόσιας διοίκησης από την εκάστοτε Κυβέρνηση, με τη δημιουργία ανεξάρτητης αρχής, η οποία θα εποπτεύει τον δημόσιο τομέα.

- Διακοπή της αυτοπρόσωπης συναλλαγής των επιχειρήσεων με το Δημόσιο (π.χ. με επέκταση της χρήσης τραπεζικών λογαριασμών, υπηρεσιών e-banking και internet).

- Ενίσχυση του πλαισίου διαφάνειας, ιδίως αναφορικά με τη φορολογία των μικρών και μη εισηγμένων εταιρειών.

Η κρίση που διέρχεται η Ελλάδα στην παρούσα οικονομική συγκυρία έχει ήδη αποδομήσει σημαντικό αριθμό θεσμών. Τούτο όμως μπορεί να ειδωθεί ως μοναδική ευκαιρία για την εκ βάθρων αναδόμησή τους. Η οικονομική άνθιση της χώρας δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί χωρίς την εξυγίανση των βασικών θεσμών που τη συγκροτούν και προς αυτή την κατεύθυνση θα κινηθούν οι επόμενες δράσεις της ΔΔ-Ε.

ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Οι πολιτικοί θεσμοί στην Ελλάδα συμβάλλουν στη διασφάλιση ενός αποτελεσματικού συστήματος εθνικής ακεραιότητας;

Βαθμολόγηση: 50

Η Ελλάδα έχει περί τα 11 εκατομμύρια κατοίκους, ενώ η έκτασή της ανέρχεται περίπου στα 132.000 τ. χλμ.

Το 1967, ο ελληνικός στρατός κατέλαβε πραξικοπηματικά την εξουσία⁴. Στη συνέχεια, οι δικτάτορες εκδίωξαν από τη χώρα τον βασιλιά και μετέτρεψαν το πολίτευμα από βασιλευόμενη δημοκρατία σε στρατιωτική χούντα. Το 1974, η Ελλάδα επανήλθε και πάλι σε καθεστώς δημοκρατίας και δη προεδρευόμενης. Συντάχθηκε νέο Σύνταγμα από την Ε' Αναθεωρητική Βουλή, το οποίο τέθηκε σε ισχύ στις 11.06.1975 και ισχύει μέχρι σήμερα, κατόπιν και των αναθεωρήσεων που υπέστη κατά καιρούς. Το 1981, η Ελλάδα έγινε μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και, το 2001, μέλος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), ενώ ήδη από το 1952 ήταν μέλος του ΝΑΤΟ.

Το ισχύον Σύνταγμα διακρίνει τρεις εξουσίες: τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική. Στη νομοθετική μετέχουν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Βουλή, στην εκτελεστική ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση, ενώ η δικαιοσύνη απονέμεται από τα δικαστήρια στο όνομα του ελληνικού λαού.

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ιεραρχικά βρίσκεται στην κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς ορίζεται από το Σύνταγμα ως ο ρυθμιστής του πολιτεύματος. Εκλέγεται έμμεσα από τη Βουλή με διαδοχικές ψηφοφορίες. Η θητεία του είναι πενταετής με δικαίωμα επανεκλογής για μία ακόμη φορά.

Η νομοθετική εξουσία ασκείται από τη Βουλή των Ελλήνων, της οποίας τα μέλη εκλέγονται με καθολική μυστική ψηφοφορία για τετραετή θητεία. Εκλογές μπορούν να προκηρυχθούν νωρίτερα για έκτακτους λόγους, όπως αυτοί ορίζονται στο Σύνταγμα. Μετά το 1975, η προκήρυξη πρόωρων εκλογών αποτελεί τον κανόνα, με επικαλούμενο συνήθως από τις απερχόμενες κυβερνήσεις κάποιο ιδιαζούσης σημασίας εθνικό θέμα. Η Ελληνική Δημοκρατία χρησιμοποιεί για την ανάδειξη των βουλευτών ένα σύνθετο εκλογικό σύστημα αναλογικής εκπροσώπησης (ενισχυμένη αναλογική), το οποίο αποτρέπει τη δημιουργία πολυκομματικών κυβερνήσεων συνεργασίας και επιτρέπει ισχυρή κυβέρνηση πλειοψηφίας, ακόμα και αν το πρώτο κόμμα υστερεί της απόλυτης πλειοψηφίας των ψήφων.

Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από την Κυβέρνηση, της οποίας επικεφαλής είναι ο Πρωθυπουργός, το ισχυρότερο πρόσωπο του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Ο Πρωθυπουργός αποτελεί την κεφαλή της κυβέρνησης και με βάση το Σύνταγμα είναι συνήθως, αν και όχι απαραίτητα, ο αρχηγός του έχοντος την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή κυβερνόντος κόμματος. Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, εφαρμόζει την πολιτική που εγκρίνει μέσω των νομοθετικών πράξεων η Βουλή, ενώ ταυτόχρονα μετέχει στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, μέσω της σύνταξης και της πρόωθησης προς ψήφιση των νομοσχεδίων. Η Κυβέρνηση με βάση την αρχή της δεδηλωμένης οφείλει να απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής, να έχει λάβει δηλαδή ψήφο εμπιστοσύνης από την πλειοψηφία των Βουλευτών. Στα πλαίσια δε της σύγχρονης κομματικής δημοκρατίας, η Κυβέρνηση κυριαρχεί ουσιαστικά και στη νομοθετική λειτουργία, καθώς προέρχεται από το κόμμα το οποίο ελέγχει

Ο Πρωθυπουργός αποτελεί την κεφαλή της κυβέρνησης και με βάση το Σύνταγμα είναι συνήθως, αν και όχι απαραίτητα, ο αρχηγός του έχοντος την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή κυβερνόντος κόμματος.

⁴ <http://el.wikipedia.org>.

την πλειοψηφία του Κοινοβουλίου, καθιστώντας έτσι την ψήφιση των νόμων μία τυπική κατά κανόνα διαδικασία. Εξαιτίας μάλιστα της συχνής έως καταχρηστικής επίκλησης της κομματικής πειθαρχίας, η δυνατότητα διαφωνίας κυβερνητικού βουλευτή με την Κυβέρνηση που στηρίζει, θεωρείται σπάνιο φαινόμενο.

Μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας το 1974, το πολιτικό σύστημα κυριαρχείται από το σοσιαλδημοκρατικό Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑΣΟΚ) και το συντηρητικό κόμμα της Νέας Δημοκρατίας (ΝΔ). Έτερα κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή είναι το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας (ΚΚΕ), που είναι και το μακροβιότερο κόμμα, ο Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός (ΛΑΟΣ), ο Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς (ΣΥΡΙΖΑ), το φιλελεύθερο κόμμα της Δημοκρατικής Συμμαχίας (ΔΗΣΥ) (ανεπίσημα), η Δημοκρατική Αριστερά (ανεπίσημα), το Πανελλήνιο Άρμα Πολιτών (ανεπίσημα) και οι Ελεύθεροι Πολίτες⁵.

Το Σύνταγμα, όπως ισχύει σήμερα, περιέχει εκτενείς εγγυήσεις των ελευθεριών και των δικαιωμάτων του πολίτη. Στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, αυτές εφαρμόζονται αποτελεσματικά⁶. Παράλληλα, η Ελλάδα είναι επίσης μέλος της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Ωστόσο, διεθνείς και μη κυβερνητικοί οργανισμοί (ΜΚΟ) εξακολουθούν να καταγράφουν στην Ελλάδα παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τούτες εντοπίζονται κυρίως στις περιπτώσεις των παράνομων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, οι οποίοι συχνά στερούνται του δικαιώματος προσφυγής στη Δικαιοσύνη, ενώ υφίστανται και κακομεταχείριση από τις αστυνομικές αρχές⁷. Για την αποτελεσματικότερη παρεμπόδιση της εισόδου παράνομων μεταναστών, η ελληνική συνοριοφυλακή ενισχύθηκε από δυνάμεις της Frontex. Διακρίσεις καταγράφονται και σε βάρος μειονοτήτων⁸, όπως οι Ρομά και οι μουσουλμάνοι, ενώ σημαντικό πρόβλημα αποτελεί και η σωματεμπορία, κυρίως γυναικών και ανηλίκων⁹.

Η πρόσφατη οικονομική κρίση και τα μέτρα λιτότητας που επέβαλε η Κυβέρνηση προκάλεσαν, μεταξύ άλλων, εκτεταμένες απεργίες, ανεξέλεγκτες διαδηλώσεις, καθώς και ένοπλη βία από οργανωμένες ομάδες. Στα πλαίσια των ανωτέρω, σημειώθηκαν και αιματηρά επεισόδια, τα οποία η αστυνομία είτε δεν κατάφερε να εμποδίσει, είτε προκάλεσε η ίδια¹⁰.

⁵ Τελευταία ενημέρωση 17.02.2012.

⁶ www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=8045&year=2011Greece (2011).

⁷ UN, *Report submitted by the Special Rapporteur on torture and other cruel or degrading treatment or punishment – Mission to Greece, 2011*. Human Rights Watch, *World report 2011*, σελ. 427. Amnesty International, *Report 2011*, www.amnesty.org/en/region/greece/report-2011. www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=8045&year=2011Greece(2011).

⁸ UN, *Report of the independent expert on minority issues – Mission to Greece, 2008*. Human Rights Watch, *World report 2011*, σελ. 428. www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=8045&year=2011Greece(2011).

⁹ UN, *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography – Mission to Greece, 2005*. Amnesty International, *Report 2011*. www.amnesty.org/en/region/greece/report-2011. www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=8045&year=2011Greece(2011). *The Fund for Peace, Country profiles*, σελ. 3.

¹⁰ Human Rights Watch, *World report 2011*, σελ. 427-428. Amnesty International, *Report 2011*, www.amnesty.org/en/region/greece/report-2011. www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=8045&year=2011Greece(2011). *The Fund for Peace, Country profiles*, σελ. 4.

Καταλήγοντας, αξίζει να σημειωθεί ότι σε πρόσφατη έρευνα που διενήργησε σε διεθνές επίπεδο η Παγκόσμια Τράπεζα, αναφορικά με έξι δείκτες διακυβέρνησης, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις μετρήσεις διεθνών οργανισμών και ΜΚΟ, η Ελλάδα συγκέντρωσε κατά μέσο όρο την ακόλουθη βαθμολογία (με άριστα το 1)¹¹:

- Ελευθερία έκφρασης και έλεγχος: 0,71.
- Πολιτική σταθερότητα: 0,67.
- Κυβερνητική αποτελεσματικότητα: 0,61.
- Ποιότητα κανονιστικού πλαισίου: 0,68.
- Έννομη τάξη: 0,65.
- Έλεγχος της διαφθοράς: 0,58.

ΚΟΙΝΩΝΙΑ

Οι σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών ομάδων, καθώς και μεταξύ των κοινωνικών ομάδων και του πολιτικού συστήματος στην Ελλάδα, συμβάλλουν στη διασφάλιση ενός αποτελεσματικού συστήματος εθνικής ακεραιότητας;

Βαθμολόγηση: 50

Τις τελευταίες δεκαετίες η Ελλάδα έχει δεχθεί ένα μεγάλο κύμα μετανάστευσης νόμιμης και παράνομης. Ο συνολικός αριθμός των μεταναστών (νομίμων και παρανόμων) υπολογίζεται περίπου στο 10% του συνολικού πληθυσμού. Νόμιμοι κάτοικοι της χώρας είναι περίπου οι μισοί, αν και οι αριθμοί έχουν σημαντική διακύμανση ανά περίοδο, λόγω της ανεπαρκούς μεταναστευτικής πολιτικής και της αστάθειας στις γειτονικές χώρες. Οι μεγαλύτερες πληθυσμιακές ομάδες είναι οι προερχόμενοι από Αλβανία, Ρουμανία, Βουλγαρία, Πακιστάν, Ουκρανία, Πολωνία και Αίγυπτο. Εκτός από τους αλλοδαπούς μετανάστες, μετά την πτώση του Τείχους εγκαταστάθηκαν και αρκετοί ομογενείς από περιοχές της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ. και τα Βαλκάνια. Οι μεγαλύτερες ομάδες παλινοστούτων είναι από τη Ρωσία και τη Γεωργία¹².

Η μόνη ρητώς αναγνωρισμένη μειονότητα στην Ελλάδα, ήτοι έναντι της οποίας το ελληνικό κράτος έχει αναλάβει διεθνείς υποχρεώσεις, είναι η μουσουλμανική μειονότητα στη Θράκη. Για τον λόγο αυτόν, στην Ελλάδα σήμερα δεν υπάρχει θεσμοθετημένη νομική προστασία καμίας άλλης γλώσσας, πλην της τουρκικής στον χώρο της Θράκης. Η μουσουλμανική μειονότητα αποτελεί περίπου το 0,95% του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας¹³. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, η Ελλάδα καταβάλλει προσπάθειες να ευθυγραμμισθεί με το διεθνές νομικο-πολιτικό περιβάλλον που αντιλαμβάνεται την προαγωγή των μειονοτικών γλωσσών ως βασικό παράγοντα αποδοχής ενός κοινού ευρωπαϊκού πολιτισμού μέσα από τον σεβασμό της ετερότητας. Η εισαγωγή στην ελληνική έννομη τάξη δεσμευτικών διατάξεων προστασίας της γλωσσικής διαφοράς έλαβε χώρα πρόσφατα¹⁴.

11 http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

12 www.wikipedia.org

13 *Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.), Γενική απογραφή 2001.*

14 www.wordpress.com, 08.10.2007.

Περίπου 97% του νόμιμου πληθυσμού της χώρας αυτοπροσδιορίζονται ως Ελληνορθόδοξοι. Το υπόλοιπο 3% του νόμιμου πληθυσμού αποτελείται από ορθόδοξους, παλαισημερολογίτες, μουσουλμάνους, μάρτυρες του Ιεχωβά, ρωμαιοκαθολικούς, προτεστάντες, κλπ. Οι κάτοικοι μη ελληνικής υπηκοότητας και οι μετανάστες, στην πλειονότητα τους δεν είναι ορθόδοξοι. Οι μεγαλύτερες ομάδες περιλαμβάνουν μη θρησκευόμενους, μουσουλμάνους και ρωμαιοκαθολικούς¹⁵.

Η Ελλάδα αποτελεί μία χώρα που δεν χαρακτηρίζεται από έντονες κοινωνικές και ταξικές διαφορές. Ωστόσο, τα μέτρα που λαμβάνονται αυτή την περίοδο για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους της Ελλάδας τείνουν να αλλάξουν τον κοινωνικό χάρτη της χώρας. Συγκεκριμένα, τα εν λόγω μέτρα συντελούν στην εξασθένηση της πολυπληθέστερης κοινωνικής τάξης, ήτοι της μεσαίας τάξης των μικροϊδιοκτητών, μικρεμπόρων και μισθωτών.

Στην Ελλάδα υπάρχουν σε γενικές γραμμές σταθερά πολιτικά κόμματα με διακριτές πολιτικές, τα οποία είναι ο κατεξοχήν παράγοντας εκπροσώπησης των κοινωνικών συμφερόντων¹⁶. Εντούτοις, δεν είθισται συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ή ομάδες συμφερόντων να εκπροσωπούνται αποκλειστικά από συγκεκριμένα κόμματα – τα τελευταία περισσότερο προσπαθούν να εκμεταλλευθούν προς όφελός τους τις εκάστοτε συγκυρίες. Ορισμένες συνδικαλιστικές οργανώσεις έχουν, ωστόσο, προνομιακές σχέσεις με συγκεκριμένα κόμματα ή πτέρυγες κομμάτων¹⁷. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 παρατηρείται σημαντική μείωση της συμμετοχής των ατόμων στην πολιτική.

Στις τελευταίες δεκαετίες του 20ου αιώνα, και ιδίως στη δεκαετία του '80, οι πελατειακές σχέσεις υπέστησαν μεταβολές κλίμακας, δηλαδή μετασηματίστηκαν σε συστηματική σχέση μίας οργάνωσης με ένα άτομο ή με πλήθος ατόμων, ενώ αρχικά δεν ήταν παρά μία προσωπική σχέση ενός πολιτευόμενου ατόμου με τους ψηφοφόρους του και τις οικογένειές τους. Με άλλα λόγια, από διαπροσωπικές πελατειακές σχέσεις μετατράπηκαν σε «γραφειοκρατικές» πελατειακές σχέσεις. Ο ρόλος των οργανωμένων συνδικαλιστικών φορέων δεν ήταν, ούτε είναι, μικρότερος. Σε μία εποχή παγκοσμιοποίησης της οικονομίας και εξευρωπαϊσμού των θεσμών, δηλαδή σε μία εποχή διαδικασιών που απαιτούν γρήγορες αλλαγές και προσαρμογές ξένες προς την κυριολεκτικά πατροπαράδοτη, προβλέψιμη και αργά εξελισσόμενη φύση των πελατειακών σχέσεων, οι τελευταίες διατηρούνται ακόμη¹⁸.

Όπως δείχνουν στοιχεία από την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα του 2003, η εθελοντική συμμετοχή των Ελλήνων σε διάφορες ενώσεις και σωματεία είναι μικρή, συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Ωστόσο, η συμμετοχή τους σε εργατικά συνδικάτα και επαγγελματικές ενώσεις δεν υπολείπεται άλλων ευρωπαϊκών λαών. Ήδη όμως γίνεται λόγος για συνθήκες ώριμες για την ανάδυση της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και για διαφαινόμενες νέες τάσεις, οι οποίες, παρά τις υπαρκτές αδυναμίες, σηματοδοτούν την ενδυνάμωσή της. Αν και το επίπεδο εκκίνησης για τη σταδιακή διαμόρφωση ισχυρής κοινωνίας πολιτών στην Ελλάδα είναι χαμηλό, υπάρχουν ενδιαφέρουσες ενδείξεις ανάπτυξής της.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 παρατηρείται σημαντική μείωση της συμμετοχής των ατόμων στην πολιτική.

¹⁵ Υπουργείο Εξωτερικών των Η.Π.Α., Έκθεση για τις διεθνείς θρησκευτικές ελευθερίες, 2007 (στην ελληνική και στην αγγλική).

¹⁶ Σπουρδαλάκης Μ., εισήγηση στην εκδήλωση της Κίνησης Πολιτών «Τα πολιτικά κόμματα και ο ρόλος τους στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος», 29.05.1990.

¹⁷ Βλ. και πυλώνα «Πολιτικά Κόμματα».

¹⁸ Σωτηρόπουλος Δ., «Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: Μια δύσκολη συμβίωση», ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, 2007.

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Η κοινωνικοοικονομική κατάσταση στην Ελλάδα συμβάλλει στη διασφάλιση ενός αποτελεσματικού συστήματος εθνικής ακεραιότητας;

Βαθμολόγηση: 0

Η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των ανεπτυγμένων χωρών, με υψηλό εισόδημα και ποιότητα ζωής¹⁹. Το ΑΕΠ της ανέρχεται σε \$ 330,8 δισεκατομμύρια, ενώ το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της σε \$ 29.635. Η συμβολή της στο ΑΕΠ της παγκόσμιας οικονομίας ανέρχεται σε 0,49%. Σε σύνολο 139 χωρών της υψηλίου κατατάσσεται 83^η αναφορικά με την ανταγωνιστικότητά της²⁰. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ποσοστό περί το 40% του ΑΕΠ της διατίθεται για την κοινωνική ασφάλιση, και ως επί το πλείστον για την υγεία, ενώ ποσοστό 8,3% διατίθεται για την παιδεία²¹.

Για την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών διατίθεται περί το 23% των κεφαλαίων της ελληνικής οικονομίας, ποσοστό που προσεγγίζει τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ. Το 2001 η Ελλάδα εντάχθηκε στο Ευρώ, καθώς θεωρήθηκε ότι πληρούσε όλα τα προβλεπόμενα οικονομικά κριτήρια. Την περίοδο που ακολούθησε, η Ελλάδα μπήκε σε τροχιά ανάπτυξης. Ωστόσο, από το 2009, στο πλαίσιο και της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, έγινε εμφανές ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει σοβαρά οικονομικά προβλήματα. Συγκεκριμένα, το 2010, το χρέος της ανήλθε στο 147,3% του ΑΕΠ και το έλλειμμα της στο 10,4%²².

Η ως άνω κρίση χρέους είναι το αποτέλεσμα δεκαετιών σπατάλης, κακής διαχείρισης και δομικών προβλημάτων. Για την αντιμετώπισή της, η Κυβέρνηση αναγκάστηκε να καταφύγει σε θεσμικές αλλαγές και αυστηρά μέτρα λιτότητας²³. Όπως είναι προφανές, ο αντίκτυπος της εν λόγω κρίσης είναι ιδιαίτερος αισθητός και στον ιδιωτικό τομέα της χώρας.

Ως συνέπεια όλων αυτών, η χώρα αναγκάστηκε να καταφύγει σε εκτεταμένο εξωτερικό δανεισμό²⁴ από τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Τούτο έχει περιορίσει σε σημαντικό βαθμό την πρωτοβουλία και τη διακριτική ευχέρεια της Κυβέρνησης αναφορικά με την οικονομική πολιτική που ακολουθείται²⁵.

Σε ό,τι αφορά το επιχειρηματικό περιβάλλον στην Ελλάδα, σύμφωνα με έρευνα των World Bank και International Finance Corporation, σε σύνολο 183 χωρών, η Ελλάδα βρίσκεται στην 109^η θέση αναφορικά με την ευκολία του επιχειρείν. Πιο αναλυτικά, βρίσκεται στην 149^η θέση αναφορικά με την ευκολία ίδρυσης μίας επιχείρησης, στην 51^η θέση αναφορικά με την έκδοση οικοδομικής άδειας, στην 153^η θέση αναφορικά με την ευκολία μεταγραφής ακινήτων, στην 89^η θέση αναφορικά με τη δυνατότητα δανειοδότησης, στην 154^η θέση αναφορικά με την προστασία των επενδυτών, στην 74^η θέση αναφορικά

19 *Economist*, «The Economist intelligence unit's quality-of-life index», 2005, www.economist.com/media/pdf/quality-of-life.pdf. Ενδεικτικά σημειώνεται ότι το επίπεδο μεταχείρισης των παιδιών θεωρείται ένας σημαντικός δείκτης για την αποτίμηση της ανάπτυξης και της προόδου μιας κοινωνίας. Σε σχετική έρευνα που έγινε σε προηγμένες χώρες η Ελλάδα κατετάγη στον μέσο όρο αυτών [UNICEF, *Child poverty in perspective: an overview of child well-being in rich countries*, 2007, σελ. 2].

20 *World Economic Forum*, *The global competitiveness report 2010-2011*, σελ. 168.

21 *OECD*, «Government at a glance 2011 – Country note: Greece», www.oecd.org/gov/indicators/govataglance.

22 *OECD*, «Government at a glance 2011 – Country note: Greece», www.oecd.org/gov/indicators/govataglance.

23 www.heritage.org/index/country/greece.

24 \$145 δισεκατομμύρια έως τον Μάιο του 2011.

25 *The Fund for Peace*, *Country profile: Greece*, 2011.

με τη φορολογία, στην 84^η θέση αναφορικά με τη δυνατότητα διασυνοριακού εμπορίου, στην 88^η θέση αναφορικά με την εφαρμογή των συμφωνιών και στην 49^η θέση αναφορικά με την ευκολία λύσης μίας εταιρείας²⁶.

Σύμφωνα με έρευνα του World Economic Forum, τα μεγαλύτερα προβλήματα σχετικά με το επιχειρείν στην Ελλάδα είναι η γραφειοκρατία, η διαφθορά, το εργασιακό πλαίσιο, η μεταβλητότητα των πολιτικών, το φορολογικό πλαίσιο, η πρόσβαση σε δανειοδότηση, οι υποδομές, οι φορολογικοί συντελεστές και η έλλειψη δέσμευσης και προσήλωσης του εργατικού δυναμικού²⁷.

Έρευνα που πραγματοποιήθηκε από το The Heritage Foundation, επισημαίνει επιπλέον ότι η μειωμένη ανταγωνιστικότητα εμποδίζει την ανάπτυξη. Τα ισχυρά σωματεία, η μη φιλελεύθερη εμπορική πολιτική της χώρας, η αναποτελεσματική προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας και η ανάγκη κρατικής αδειοδότησης σε πολλούς επιχειρηματικούς τομείς, είναι μερικά ακόμη προβλήματα που ταλανίζουν το επιχειρείν στην Ελλάδα. Τα υψηλά επίπεδα διαφθοράς που εμφανίζει η χώρα σχετίζονται άμεσα με το σύνολο των ανωτέρω δυσκαμψιών²⁸.

Το ζητούμενο για τη χώρα στην παρούσα συγκυρία είναι η συνεχής μείωση του χρέους της και, συνακόλουθα, η επιστροφή της σε ρυθμούς ανάπτυξης. Τούτο αναμένεται να επιτευχθεί μέσω, μεταξύ άλλων, των ιδιωτικοποιήσεων, της αξιοποίησης των κρατικών πόρων, της ενίσχυσης των δομικών μεταρρυθμίσεων στην αγορά και της εγκαθίδρυσης ενός συστήματος δικαιοσύνης στα βάρη και τα οφέλη²⁹.

ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ

Η ηθική, οι κανόνες και οι αξίες που κυριαρχούν στην ελληνική κοινωνία συμβάλλουν στη διασφάλιση ενός αποτελεσματικού συστήματος εθνικής ακεραιότητας;

Βαθμολόγηση: 25

Πλείονες έρευνες³⁰ έχουν καταδείξει ότι οι Έλληνες διαθέτουν μέτρια αποθέματα κοινωνικού κεφαλαίου και εμπιστοσύνης στις διαπροσωπικές σχέσεις τους. Επίσης, δεν πιστεύουν στο αίσθημα δικαιοσύνης και αλληλοβοήθειας των συνανθρώπων τους. Πιο συγκεκριμένα, οι Έλληνες υπολείπονται σημαντικά του αντίστοιχου μέσου όρου κοινωνικού κεφαλαίου και εμπιστοσύνης στις διαπροσωπικές σχέσεις που παρατηρείται στην υπόλοιπη Ευρώπη, αλλά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τούτο οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη μακρά παράδοση πελατειακών σχέσεων που ενδημεί στην Ελλάδα, στην ανάμιξη ομάδων προώθησης συγκεκριμένων συμφερόντων στην κοινωνική ζωή και στην έλλειψη αξιοπιστίας και ακεραιότητας των σύγχρονων πολιτικών θεσμών.

26 World Bank & International Finance Corporation, *Doing business 2011: making a difference for entrepreneurs*, 2011, σελ. 165.

27 Schwab K. (World Economic Forum), *The global competitiveness report 2010-2011*, 2010, σελ. 168.

28 www.heritage.org/index/country/greece.

29 OECD, *Economic surveys – Greece*, 2011, σελ. 3.

30 European Values Study 1999/2000. Eurobarometer study of 2004. European social survey 2002-2003. Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Έρευνας, Ελλάδα-Ευρώπη: Αποτελέσματα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας, 2003.

Αναφορικά με το ενδιαφέρον και τη συμμετοχή στα κοινά, οι Έλληνες συμμετέχουν μεν μαζικά στις εκλογικές διαδικασίες, αλλά διακρίνονται και από σχετική απάθεια για το δημόσιο συμφέρον, με την έννοια ότι π.χ. η φοροδιαφυγή και η κατασπατάληση δημοσίων πόρων αποτελούν συχνά φαινόμενα. Ασθενής παραμένει και η περιβαλλοντική συνείδηση των Ελλήνων³¹.

Έρευνες κάνουν επίσης λόγο για την τάση των Ελλήνων να παρακάμπτουν το νόμο ή να τον ερμηνεύουν με φορμαλιστικό τρόπο³². Ενδεικτικό είναι ότι λιγότεροι από τους μισούς Έλληνες πιστεύουν ότι οι πολίτες πρέπει να συμμορφώνονται με τον νόμο³³. Τούτο εξηγείται ενδεχομένως από την αντίληψη των Ελλήνων ότι ο νόμος είναι μία απλή τυπικότητα, με την οποία οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να μην συμμορφώνονται, καθώς οι κυρώσεις, ιδίως για συγκεκριμένες παραβάσεις (π.χ. φορολογικές, του Κ.Ο.Κ., κλπ.), επιβάλλονται σποραδικά και επιλεκτικά.

Ο Έλληνας μοιάζει να χάνει σταδιακά την πίστη του στην οικογένεια και μαζί την τιμιότητα, τον πατριωτισμό, τη θρησκευτική πίστη και τα πολιτικά πιστεύω του³⁴. Η πολιτική και τα κόμματα είναι για τον Έλληνα ο πιο αδύναμος θεσμός, ενώ τα ΜΜΕ και οι επιχειρηματίες αναδεικνύονται ως οι πιο ισχυροί θεσμοί. Ο υλισμός και ο ατομισμός ενισχύονται. Τα δυο τελευταία χαρακτηριστικά έρχονται, ωστόσο, σε αντίθεση με την κουλτούρα που διαμόρφωσε τη μεταπολεμική Ελλάδα.

Λιγότεροι από
τους μισούς
Έλληνες
πιστεύουν ότι
οι πολίτες
πρέπει να
συμμορφώνονται
με τον νόμο.

31 Sotiropoulos D. & Karamagioli E., *Greek civil society: the long road to maturity CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece, 2005.*

32 Sotiropoulos D. & Karamagioli E., *Greek civil society: the long road to maturity CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece, 2005.*

33 Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Έρευνας, *Ελλάδα-Ευρώπη: Αποτελέσματα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας, 2003.*

34 Κέντρο Πολιτικής Έρευνας και Επικοινωνίας, *Η Ελλάδα και ο Έλληνας το 2020, 2003.*

ΤΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Οι αναφορές του Πλουτάρχου και του Αριστοτέλη σε φαινόμενα διαφθοράς, μας επιτρέπουν να συμπεράνουμε ότι η τελευταία έχει παρουσία τουλάχιστον 2.500 ετών στον ελλαδικό χώρο. Στη σύγχρονη Ελλάδα, η διαφθορά έχει πλέον παγιωθεί τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, όπως προκύπτει από την ετήσια Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα της εταιρείας Public Issue A.E. που διεξάγεται τα τελευταία χρόνια για λογαριασμό της ΔΔ-Ε. Η εν λόγω έρευνα αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για τη μέτρηση της διαφθοράς στη χώρα, καθότι πρόκειται για μία συνολική προσέγγιση του ζητήματος. Σημαντικό εργαλείο αποτελεί, επίσης, και η πρόσφατη μελέτη της Mentoring A.E. Κατάρτιση Ολοκληρωμένης Στρατηγικής Καταπολέμησης της Διαφθοράς μέσα από τη Διεθνή και Εθνική Εμπειρία που διενεργήθηκε για τη ΔΔ-Ε στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση», με χρηματοδότηση του ΕΣΠΑ 2007-2013, καθώς και η έρευνα Εθνική μας Διαφθορά του Τμήματος Στατιστικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Σύμφωνα με τη Διεθνή Διαφάνεια, η οποία επιμελήθηκε τον παγκόσμιο Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς (CPI - Corruption Perception Index) για το 2010, στηριζόμενη σε ανεξάρτητες μελέτες, η Ελλάδα βρίσκεται στην 78^η θέση της παγκόσμιας κατάταξης σε σύνολο 178 χωρών. Το γεγονός αυτό αντικατοπτρίζει την καθίζηση της εικόνας της χώρας και την πλήρη αποτυχία κάθε κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς. Η χώρα βρίσκεται σήμερα τελευταία στην κατάταξη των 27 κρατών-μελών της Ε.Ε., όσον αφορά στην πάταξη της διαφθοράς.

Η Εθνική Έρευνα για την Διαφθορά στην Ελλάδα για το 2010 της ΔΔ-Ε δείχνει για πρώτη φορά αξιοσημείωτη μεταβολή στη συνολική έκταση της διαφθοράς. Τα ποσοστά των περιστατικών που έχουν αναφερθεί στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα υποχώρησαν από 13,4% το 2009, σε 10,4% το 2010. Το εκτιμώμενο μέγεθος της συνολικής διαφθοράς υποχώρησε επίσης στα € 632.000.000 το 2010, έναντι € 787.000.000 το 2009. Το ποσοστό των νοικοκυριών που ανέφεραν περιστατικά διαφθοράς διαμορφώθηκε για το 2010 σε 10,4%, από 13,4% την αμέσως προηγούμενη χρονιά (7,2% από 9,3% για τον δημόσιο τομέα, 4% από 5,3% για τον ιδιωτικό). Εκτιμάται ότι τούτο οφείλεται σε μεγάλο βαθμό και στην οικονομική κρίση που πλήττει τη χώρα. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η εν λόγω κάμψη είναι ενδεχομένως μόνον παροδική, δεδομένου ότι η διολίσθηση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών, εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, είναι πιθανό να τους εξωθήσει στη διάπραξη πλειόνων ανόμων πράξεων, προκειμένου να ανακτήσουν το επίπεδο διαβίωσής τους.

Ο ετήσιος τζίρος της διαφθοράς στην Ελλάδα ξεπερνά τα € 3.000.000.000, και, μαζί με την παραοικονομία, τα € 70.000.000.000. Οι διαπιστώσεις όλων των διεθνών και ελληνικών οργανισμών για τη διαφθορά, το μαύρο χρήμα, την παραοικονομία, και την εισφοροδιαφυγή στη χώρα είναι απογοητευτικές. Μόνον η εισφοροδιαφυγή προς το ΙΚΑ υπολογίζεται ότι ξεπερνά τα € 3.500.000.000, ενώ οι παράνομες δραστηριότητες αποκρύπτουν από το επίσημο εθνικό εισόδημα πάνω από € 3.000.000.000. Η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία υπολόγισε ότι οι κλάδοι των ναρκωτικών, της πορνείας, καθώς και της λαθρεμπορίας οινοπνευματωδών ποτών και τσιγάρων, συμμετείχαν στην αύξηση του ΑΕΠ κατά 0,7%, ήτοι κατά περίπου € 400.000.000. Στο σύνολο του ΑΕΠ εκτιμάται ότι οι κλάδοι αυτοί ξεπερνούν σε τζίρο τα € 2.000.000.000.

Η κατάσταση της διαφθοράς στην Ελλάδα, όπως σκιαγραφήθηκε παραπάνω, έχει τις ρίζες της σε πληθώρα παραγόντων που εντοπίζονται σε διάφορα επίπεδα, όπως μεταξύ άλλων:

- η δυσλειτουργική δημοκρατία,
- οι σχέσεις διαπλοκής μεταξύ των «τεσσάρων» εξουσιών,
- το ασθενές κράτος δικαίου,
- η έλλειψη διαφάνειας στο κυβερνητικό έργο,
- η κομματική εξάρτηση της δημόσιας διοίκησης,
- η ευρεία διακριτική ευχέρεια άσκησης δημόσιας εξουσίας,
- η πολυνομία,
- η γραφειοκρατία,
- η ανυπαρξία ελέγχων και κυρώσεων,
- οι αδύναμες πρακτικές χρηστής διαχείρισης,
- η ανορθολογική κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα,
- η έλλειψη κωδίκων δεοντολογίας στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα,
- ο πολυδαίδαλος μηχανισμός εντοπισμού της διαφθοράς και η μη θωράκιση ανεξάρτητων αρχών και ελεγκτικών μηχανισμών,
- η αναμικτή κοινωνία των πολιτών,
- η νοοτροπία που καλλιεργεί η κοινωνία και σφραγίζει καθοριστικά τη συμπεριφορά των ατόμων,
- η ανεπαρκής εκπαίδευση των πολιτών σε ζητήματα διαφθοράς.

Μεταξύ των συνεπειών της διαφθοράς, έτσι όπως αυτή έχει διαμορφωθεί στην Ελλάδα, συγκαταλέγονται:

- η κατασπατάληση οικονομικών πόρων,
- η στρέβλωση του υγιούς ανταγωνισμού,
- η φθορά των ανθρωπίνων σχέσεων,
- η ενίσχυση της βίας,
- η κατάρρευση του συστήματος ηθικών αξιών,
- η εμπέδωση μίας κουλτούρας ανοχής και μοιρολατρίας,
- η διακινδύνευση της κοινωνικής συνοχής,
- η μόλυνση του πολιτικού μας συστήματος,
- η υποβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατίας μας,
- η επικράτηση συστήματος «διεφθαρμένης νομιμότητας»³⁵.

³⁵ Διαμαντόπουλος Θ., «Παρεμβάσεις», στο *Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Κράτος και διαφθορά: πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;*, 2008, σελ. 145.

Ειδικότερα, η παγίωση του φαινομένου της διαφθοράς στην Ελλάδα συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, μείωση του κατά κεφαλήν εισοδήματος, στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό και συνεπώς υψηλές τιμές αγαθών, καθώς και αύξηση του κοινωνικού χάσματος μεταξύ χαμηλών και υψηλών εισοδημάτων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η Παγκόσμια Τράπεζα σε έκθεσή της, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο περιορισμός της διαφθοράς μπορεί να οδηγήσει μέχρι και σε τετραπλασιασμό του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Σύμφωνα με δημοσίευμα του Brookings Institute, η διαφθορά κοστίζει στη χώρα μας € 20.000.000.000 ετησίως.

Όπως σημειώνει η προαναφερθείσα μελέτη Κατάρτιση Ολοκληρωμένης Στρατηγικής Καταπολέμησης της Διαφθοράς μέσα από τη Διεθνή και Εθνική Εμπειρία, η διαφθορά στον δημόσιο τομέα, ειδικότερη μορφή της οποίας είναι η διαπλοκή, εκτός από την οικονομική ζημία, προκαλεί διάχυτη δυσλειτουργία του κράτους και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού. Τούτο επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και αδιαφάνειας των κρατικών λειτουργιών, τα οποία όμως οφείλονται και σε άλλες αιτίες, όπως είναι η μη αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, η ανεπαρκής εκπαίδευση αυτού, η επιλογή διευθυντικών στελεχών με πολιτικά κριτήρια, και, κυρίως, η εκ μέρους των περισσότερων υπαλλήλων αδιαφορία για την εκτέλεση του υπαλληλικού καθήκοντος. Οι επιπτώσεις των ανωτέρω είναι ιδιαίτερες επιβλαβείς τόσο στη λειτουργία του κράτους, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, με επιβαρυντικές συνέπειες για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την εν γένει κοινωνική και πολιτισμική εξέλιξή της, δεδομένου ότι οι δύο τομείς λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα του 2010, τα νοσοκομεία, οι εφορίες, οι πολεοδομίες, οι νομαρχίες, το ΙΚΑ, το Υπουργείο Μεταφορών, η ΔΕΗ, οι δήμοι, οι τράπεζες, το Υπουργείο Οικονομικών, τα ασφαλιστικά ταμεία, ο ΟΤΕ, το Κτηματολόγιο, ο ΟΕΚ, το Υπουργείο Υγείας και τα Δασαρχεία, αποτελούν τις πιο διεφθαρμένες δημόσιες υπηρεσίες. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι μία επέμβαση σε δημόσιο νοσοκομείο κοστίζει στον ασθενή από € 150 έως € 15.000, ενώ το «φακελάκι» του γιατρού ξεκινάει από τα € 50 και φτάνει στα € 7.500 για μία εγχείρηση. Στην εφορία, το κλείσιμο και ο έλεγχος βιβλίων κυμαίνονται από € 300 ως € 15.000, ενώ η ρύθμιση οφειλών κοστίζει από € 100 έως € 3.500. Σε ό,τι αφορά στις πολεοδομίες, η οικοδομική άδεια κοστίζει έως και € 9.000, ενώ η επίσπευση των διαδικασιών από € 250 έως € 15.000. Στις παρυφές της διαφθοράς του δημόσιου τομέα συγκαταλέγεται και το μαύρο πολιτικό χρήμα. Πρόκειται για το χρήμα που εισρέει στα κόμματα και στους πολιτικούς από ιδιώτες, με πλήρη αδιαφάνεια, και αποτελεί γενεσιουργό αιτία διαπλοκής. Η υπόθεση της Siemens υπήρξε χαρακτηριστική της εν λόγω παθογένειας.

Στον ιδιωτικό τομέα πρωτοστατούν και πάλι οι υπηρεσίες υγείας, οι λογιστές και οι δικηγόροι, ενώ σημαντική μείωση περιστατικών διαφθοράς εντοπίζεται στον τραπεζικό τομέα, λόγω των οικονομικών εξελίξεων. Σημαντικές πηγές διαφθοράς αποτελούν επίσης οι εταιρείες τηλεπικοινωνιών, οι ασφαλιστικές εταιρείες, η «οικονομία της νύχτας» (μπαρ, κέντρα διασκέδασης, ενεχυροδανειστήρια, κλπ.), η χρηματιστηριακή παραοικονομία, ο τζόγος, οι κτηματομεσιτικές συναλλαγές (αναφορικά με το πέραν του αναγραφόμενου στο συμβόλαιο τιμήματος, καθώς και όταν ενέχουν ξέπλυμα βρώμικου χρήματος), η επιμελητεία (logistics) και οι εταιρείες μεταφορών υπό την έννοια ότι εξυπηρετούν το λαθρεμπόριο.

Όσον αφορά στη στάση των πολιτών απέναντι στη διαφθορά, το 92% θεωρεί την ελληνική κοινωνία διεφθαρμένη, ενώ παρατηρείται αύξηση του αριθμού όσων θεωρούν πράξεις διαφθοράς ενέργειες όπως το «μέσο» για την πρόσληψη συγγενή. Παράλληλα, αυξήθηκε το ποσοστό όσων ζητούν δημοσιοποίηση του «πόθεν έσχες» των δημοσίων υπαλλήλων, την αυστηρή τιμωρία όσων παίρνουν μίζες ή φακελάκια και όσων δίνουν μίζες ή φακελάκια.

Το 92% των πολιτών θεωρεί την ελληνική κοινωνία διεφθαρμένη.

Η ιδεολογική αποδοχή των πράξεων της διαφθοράς, όπως καταγράφηκε, περιλαμβάνει τις απόψεις των συνεντευξιαζόμενων στις ακόλουθες οκτώ συνήθειες πρακτικές:

- Να δώσουμε χρήματα ή άλλο αντάλλαγμα για να περάσουμε τις εξετάσεις για την άδεια οδήγησης.
- Να δώσουμε χρήματα ή άλλο αντάλλαγμα σε εφοριακό για την τακτοποίηση χρεών.
- Να δώσουμε χρήματα ή άλλο αντάλλαγμα σε υπάλληλο της πολεοδομίας για να εκδώσουμε οικοδομική άδεια.
- Να δώσουμε χρήματα ή άλλο αντάλλαγμα σε αστυνομικό για να μη μας εκδώσει κλήση.
- Να δώσουμε χρήματα ή άλλο αντάλλαγμα σε ΚΤΕΟ για να πιστοποιηθεί αυτοκίνητό μας.
- Να χρησιμοποιήσουμε «μέσο» για να προσληφθεί κάποιος συγγενής.
- Να δώσουμε χρήματα ή άλλο αντάλλαγμα στο γιατρό για να μας προσέξει καλύτερα.
- Να χρησιμοποιήσουμε «μέσο» για να πάρει κάποιος συγγενής καλύτερη μετάθεση στο στρατό.

Οκτώ στους δέκα αποδέχονται πλήρως τις συνήθειες αυτές πρακτικές διαφθοράς, ενώ σε ορισμένες από αυτές (δίπλωμα οδήγησης) η αποδοχή πλησιάζει το 96%. Η διαχρονική μελέτη των απόψεων περί αποδοχής πράξεων διαφθοράς από την κοινή γνώμη κατά την τελευταία τριετία, καταδεικνύει απόλυτη στασιμότητα σε αυτές τις απόψεις.

Η ανοχή των πολιτών απέναντι στη διαφθορά, όπως καταγράφηκε, περιλαμβάνει τις απόψεις των συνεντευξιαζόμενων στις ακόλουθες τρεις συνήθειες πρακτικές:

- Αν είναι να κάνουμε τη δουλειά μας, τότε δεν πειράζει να δώσουμε και κανένα «φακελάκι».
- Δεν χρειάζεται να υπακούμε στους νόμους όταν δεν μας βλέπει κανείς.
- Εάν δεν βλέπτονται τα προσωπικά μου συμφέροντα, δεν θα με ενοχλούσαν οι μίζες ή τα «φακελάκια», ακόμα και αν γίνονταν μπροστά στα μάτια μου.

Τα αποτελέσματα της έρευνας παρουσιάζουν μία διαφορετική ιδεολογική στάση των πολιτών απέναντι σε αυτές τις απόψεις. Συγκεκριμένα, 8 ή 9 στους 10 διαφωνούν με το περιεχόμενο των ως άνω προτάσεων, ενώ η ανοχή των πολιτών κατά το έτος 2010 έχει περιορισθεί σε σχέση με τα προηγούμενα έτη.

Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς για το 2010, κατά την τριετία 2008-2010, η εμπιστοσύνη των πολιτών στην ικανότητα της Ελλάδας να γίνει μία χώρα χωρίς διαφθορά, παρουσιάζει φθίνουσα πορεία. Η έλλειψη εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς (πολιτικά κόμματα, Κοινοβούλιο, ΜΜΕ, επιχειρήσεις) αυξήθηκε. Ακόμα και θεσμοί που θεωρούνται σχετικά διαφανείς και αδιάφθοροι, όπως οι ΜΚΟ και η Εκκλησία, σημείωσαν χειρότερη επίδοση.

Η στάση των πολιτών απέναντι στον τρόπο πάταξης της διαφθοράς, σύμφωνα με την Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα του 2010, περιλαμβάνει τις απόψεις των πολιτών στα ακόλουθα εννιά προτεινόμενα μέτρα αντιμετώπισης της διαφθοράς:

- Να εφαρμόζονται οι νόμοι γρήγορα και για όλους, χωρίς εξαιρέσεις.
- Να τιμωρούνται αυστηρά όσοι συλλαμβάνονται να παίρνουν παράνομες προμήθειες ή «φακελάκια».
- Να εφαρμόζεται πραγματικά το «πόθεν έσχες» για τους δημοσίου υπαλλήλους.
- Να τιμωρούνται αυστηρά όσοι συλλαμβάνονται να δίνουν παράνομες προμήθειες ή «φακελάκια».
- Να εξασφαλισθεί η ανεξαρτησία των δικαστών.
- Να καθιερωθεί για τους δημοσίου υπαλλήλους, ένας κώδικας συμπεριφοράς απέναντι στους πολίτες.
- Να γίνονται μαθήματα στα σχολεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Να γίνουν ενημερωτικές εκστρατείες κατά της διαφθοράς.
- Το κράτος να επεμβαίνει λιγότερο στην οικονομία.

Η κρατούσα θέση των πολιτών, σε ποσοστό που αγγίζει το 97%, συνοψίζεται στην τιμωρία και στην εφαρμογή των νόμων.

Η έρευνα Εθνική μας Διαφθορά του Τμήματος Στατιστικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών επιβεβαιώνει τη συντριπτική πλειονότητα των ευρημάτων των προαναφερθεισών ερευνών. Επιπλέον, η εν λόγω έρευνα καταλήγει και στα εξής συμπεράσματα:

- Οι Έλληνες θεωρούν τη διαφθορά ως το πρώτο και σημαντικότερο πρόβλημα της χώρας.
- Οι πολίτες, στη συντριπτική πλειονότητά τους, αισθάνονται ότι το πρόβλημα της διαφθοράς επηρεάζει τη ζωή τους.
- Κύριοι υπεύθυνοι για τη διαφθορά στην Ελλάδα θεωρούνται τόσο η Κυβέρνηση όσο και οι πολίτες.

Η επιβαρυνόμενη κατάσταση της διαφθοράς στην Ελλάδα, όπως περιγράφηκε παραπάνω, καθιστά σαφές ότι η ανάγκη για αποτελεσματική δράση είναι πιο επιτακτική από ποτέ. Η οικονομική κρίση που μαστίζει τη χώρα δεν αφήνει περιθώρια για περισσότερες οικονομικές και κοινωνικές απώλειες.

Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, τόσο σε επίπεδο ποινικής καταστολής όσο και σε επίπεδο διοικητικού ελέγχου, χαρακτηρίζεται από πληθώρα ρυθμίσεων αλλοδαπής και εγχώριας προέλευσης. Η Ελλάδα έχει ενσωματώσει στην έννομη τάξη της διεθνή νομοθετήματα που αφορούν στη διεθνή συνεργασία για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Συγκεκριμένα, έχουν ενσωματωθεί, μεταξύ άλλων, η «Σύμβαση για θέματα αστικού δικαίου σχετικά με τη διαφθορά» (ν. 2957/2001) και η «Σύμβαση για θέματα ποινικού δικαίου σχετικά με τη διαφθορά» (ν. 3560/2007), οι οποίες καταρτίστηκαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς και η «Σύμβαση για την Καταπολέμηση της διαφθοράς» (ν. 3666/2008) που καταρτίστηκε στο πλαίσιο του ΟΗΕ. Εξίσου σημαντική είναι και η ενσωμάτωση της «Σύμβασης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ν. 2803/2000), η οποία αφορά στην προστασία του κοινοτικού προϋπολογισμού από πράξεις απάτης, διαφθοράς, κλπ.

Πέραν της ανωτέρω συμμόρφωσης της Ελλάδας με τις διεθνείς υποχρεώσεις της, τα τελευταία χρόνια έχει θεσπισθεί πληθώρα μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με πρωτοβουλία των ελληνικών κυβερνήσεων. Μερικά εξ αυτών είναι και τα ακόλουθα:

- Η υιοθέτηση συστήματος ηλεκτρονικής συνταγογράφησης φαρμάκων³⁶ εκ μέρους των ιατρών του Δημοσίου, προκειμένου να ελέγχονται οι πόροι που διατίθενται προς αυτή την κατεύθυνση και να ελαχιστοποιείται η σπατάλη.
- Η ηλεκτρονική απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων του Δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα, προκειμένου να γνωρίζει το Δημόσιο τον αριθμό των υπαλλήλων που μισθοδοτεί και το ύψος των αποδοχών τους³⁷.
- Η υιοθέτηση διπλογραφικού συστήματος για την καταγραφή των οικονομικών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης³⁸.
- Ο ν. 3812/2009 περί «Αναμόρφωσης συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», δυνάμει του οποίου δεν θα διενεργούνται πλέον στο δημόσιο προσλήψεις εκτός διαδικασίας ΑΣΕΠ.
- Ο ν. 3839/2010 με τον οποίον καθορίζεται σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια.
- Ο ν. 3841/2010 που θεσπίζει διαδικασία ακρόασης των υποψηφίων για τα Προεδρεία των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας, ενώπιον της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής .
- Ο ν. 3849/2010 με τον οποίον έγιναν πιο αυστηρές οι διατάξεις που αφορούν στα υπηρεσιακά εγκλήματα. Πρόκειται για τα εγκλήματα του ΠΚ, στα οποία περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων η παθητική δωροδοκία, η απιστία και η παράβαση καθήκοντος. Με τον νέο νόμο προστέθηκε μάλιστα και νέο άρθρο στον ΠΚ (263B), με το οποίο ρυθμίζονται τα ζητήματα προστασίας μαρτύρων σε υποθέσεις διαφθοράς. Ο ίδιος νόμος προβλέπει επιπλέον και τα ακόλουθα:

-δυνατότητα του εκάστοτε Υπουργού Δικαιοσύνης να παραγγέλλει στον κατά νόμο αρμόδιο Αντιεισαγγελέα του Αρείου Πάγου έλεγχο δηλώσεων «πόθεν έσχες», όταν έχει επώνυμη καταγγελία ή όταν ανακύπτει σχετικό ζήτημα μέσω των ΜΜΕ,

36 www.e-syntagografisi.gr

37 www.apografi.gov.gr

38 www.eetaa.gr/diplografiko

- επέκταση των κυρώσεων της δήμευσης περιουσιακών στοιχείων και της έκπτωσης από αξιώματα για όποιον δημόσιο λειτουργό δεν υποβάλλει δήλωση «πόθεν έσχες», δηλώνει ανακριβή στοιχεία ή συμμετέχει σε off-shore εταιρεία,
 - εφαρμογή των ανωτέρω και σε όσους προσπορίζονται παράνομο περιουσιακό όφελος άνω των € 73.000,
 - έλεγχος τραπεζικών λογαριασμών και επενδυτικών χαρτοφυλακίων με εντολή Υπουργού,
 - ευνοϊκή μεταχείριση υπαλλήλων που αποκαλύπτουν πράξεις διαφθοράς ιεραρχικά προϊστάμενών τους.
- Ο ν. 3852/2010 περί «Νέας αρχιτεκτονικής της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» αναφέρεται, μεταξύ άλλων, σε ζητήματα ελέγχου, διαφάνειας, πολιτικού χρήματος, καθώς και εξορθολογισμού πόρων και διαδικασιών.
 - Ο ν. 3861/2010 που έθεσε σε ισχύ το πρόγραμμα «Διαύγεια»*, το οποίο εισάγει για πρώτη φορά στην Ελλάδα την υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο πράξεων και αποφάσεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα.
 - Ο ν. 3882/2010 που θεσπίζει την ελεύθερη διάθεση γεωχωρικών δεδομένων, χωρίς περιορισμούς και δεσμεύσεις, μέσω της ιστοσελίδας www.geodata.gov.gr. Μέσω της εν λόγω ιστοσελίδας, κάθε πολίτης (επαγγελματίας ή ιδιώτης) αποκτά πρόσβαση σε στοιχεία όπως γενικά πολεοδομικά σχέδια, όρια προστατευόμενων περιοχών, αεροφωτογραφίες μεγάλης ανάλυσης, κλπ. Επισημαίνεται ότι, με τα σημερινά δεδομένα, η Ελλάδα είναι μία από τις 10 χώρες στον κόσμο που προσφέρουν ελεύθερα γεωχωρικά δεδομένα.
 - Ο ν. 3900/2010 περί «Εξορθολογισμού διαδικασιών, επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης και άλλων διατάξεων» (εκπονείται και αντίστοιχο νομοσχέδιο αναφορικά με την πολιτική δίκη).
 - Ο ν. 3943/2011 που θεσπίζει για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη τον θεσμό του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος. Επιπλέον, ο εν λόγω νόμος προβλέπει, μεταξύ άλλων, μέτρα επιεικείας για όσους καταγγέλλουν με αποδεικτικά στοιχεία πράξεις διαφθοράς, έκπτωση από το αξίωμά τους για επίορκους κρατικούς λειτουργούς, οι οποίοι θα τιμωρούνται πιο αυστηρά, και δήμευση των περιουσιακών στοιχείων που έχουν αποκτηθεί παράνομα ή αποκρύπτονται από το «πόθεν έσχες».
 - Ο ν. 3961/2011 που τροποποίησε τον ν. 3126/2003 περί «Ποινικής ευθύνης των υπουργών». Οι εν λόγω αλλαγές εστιάζονται κυρίως στα εξής σημεία:
 - σύσταση τριμελούς γνωμοδοτικού συμβουλίου, το οποίο, πριν τη σύσταση προανακριτικής επιτροπής, θα προβαίνει σε νομικό έλεγχο των στοιχείων και θα γνωμοδοτεί αν υπάρχει περίπτωση διερεύνησης πιθανής ποινικής ευθύνης υπουργού, ενώ τον τελικό λόγο θα έχει και πάλι η Βουλή
 - παραγραφή των αδικημάτων των υπουργών ίδια με την κοινή παραγραφή
 - δυνατότητα επιβολής του περιοριστικού όρου απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα
 - η Επιτροπή της Βουλής που διενεργεί την προκαταρκτική εξέταση δύναται να διατάξει την

* www.diaugeia.gov.gr

κατάσχεση του παράνομου οικονομικού οφέλους

-εφόσον η δίωξη αφορά κακουργηματική πράξη, με απόφαση ανακριτή θα δύναται να γίνει δέσμευση λογαριασμών, τίτλων και εν γένει χρηματοπιστωτικών προϊόντων.

- Ο ν. 3978/2011 περί «Δημοσίων συμβάσεων στους τομείς άμυνας και ασφάλειας» αποσκοπεί μεταξύ άλλων στην ενίσχυση της διαφάνειας στον τομέα των εξοπλισμών.

- Ο ν. 3979/2011 περί «Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και άλλων διατάξεων» που αποσκοπεί στην προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε όλο το εύρος του δημοσίου τομέα, των ΟΤΑ, αλλά και των ελεγχόμενων από το κράτος ΝΠΙΔ. Δυνάμει του εν λόγω νόμου, τίθενται στη διάθεση των πολιτών, των επιχειρήσεων και των φορέων του δημοσίου τομέα, τεχνολογικά μέσα και θεσμικές ευχέρειες που μειώνουν τις απαιτήσεις αυτοπρόσωπης παρουσίας για την διεκπεραίωση μιας υπόθεσης και ελαχιστοποιούν τον απαραίτητο χρόνο για την ολοκλήρωση των διοικητικών διαδικασιών. Ταυτόχρονα μειώνονται οι πιθανότητες εμφάνισης φαινομένων παράνομης συναλλαγής και διαφθοράς, καθώς όχι μόνον αποπροσωποποιείται η παροχή της δημόσιας υπηρεσίας, αλλά καταγράφονται αναλυτικά οι διαδικασίες και η διεκπεραίωση, ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητάς τους. Περαιτέρω, θεσπίζεται η μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων για πολίτες και επιχειρήσεις, ενώ ρυθμίζεται και ηλεκτρονική επικοινωνία και συναλλαγή μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα, με αποτέλεσμα να μειώνεται το λειτουργικό κόστος και ο απαιτούμενος χρόνος για την ολοκλήρωση μιας διαδικασίας.

- Ο ν. 4013/2011 που προβλέπει ότι όλες οι δημόσιες συμβάσεις του ελληνικού δημοσίου θα περιέλθουν στην αρμοδιότητα της νέας Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο σκοπεύεται να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά τα χρόνια προβλήματα και τα μεγάλα, πολιτικά και μη, σκάνδαλα που προκύπτουν στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, λόγω, μεταξύ άλλων, του κατακερματισμού των κανόνων και της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσής τους. Η ως άνω περιγραφείσα κατάσταση είχε μέχρι σήμερα ως αποτέλεσμα την πλημμελή ερμηνεία και εφαρμογή του υπάρχοντος νομικού πλαισίου, αλλά και υπέρμετρες καθυστερήσεις που προέκυπταν από δικαστικές εμπλοκές μεταξύ των συμμετεχόντων και των αναθετουσών αρχών, και οι οποίες έχουν συχνά στοιχίσει στη χώρα καταδικές από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μία αξιόλογη πρωτοβουλία αποτέλεσε και η διοργάνωση, στις 7 Ιουνίου 2011, από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, σε συνεργασία με το Γραφείο του Πρωθυπουργού, ενός καινοτόμου εργαστηρίου, με σκοπό τη διαβούλευση για την «Ενίσχυση της διαφάνειας – Καταπολέμηση της διαφθοράς». Επίκεντρο της διαβούλευσης υπήρξε η εξεύρεση νέων τρόπων προσέγγισης για την πάταξη των φαινομένων της διαφθοράς μέσω και της αξιοποίησης μεθόδων και καλών πρακτικών άλλων κρατών.

Σημαντικές πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της διαφάνειας και την πάταξη της διαφθοράς έχει αναλάβει και η κοινωνία των πολιτών. Συγκεκριμένα, το 2006, έντεκα μεγάλες διεθνείς ΜΚΟ συνέταξαν και υπέγραψαν την Χάρτα Αυτοδέσμευσης, Κοινωνικής Ευθύνης και Λογοδοσίας των Διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (International Non-Governmental Accountability Charter), με την οποία αυτοδεσμεύθηκαν να σέβονται τις οικουμενικές αξίες και αρχές, να λειτουργούν με σύγχρονα συστήματα διοίκησης και διαχείρισης, να δέχονται εξωτερικό ανεξάρτητο ελεγκτή με πλήρη διαφάνεια και με υποχρέωση λογοδοσίας, τόσο στο εσωτερικό των οργανισμών όσο και προς τρίτους³⁹.

Το παράδειγμα των έντεκα αυτών διεθνών ΜΚΟ ακολούθησαν, στις 11.04.2008, δεκαεπτά ελληνικές ΜΚΟ, προσυπογράφοντας την Χάρτα Λογοδοσίας⁴⁰. Ο αριθμός των εν λόγω ΜΚΟ έχει ανέλθει σήμερα 39 www.ingoaccountabilitycharter.org

40 *Ανοιχτή Κοινωνία – Δελτίο της Κίνησης Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Χάρτα αυτοδέσμευσης, κοινωνικής ευθύνης και λογοδοσίας Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, τεύχος 69(3), 2008.*

σε 24, ενώ η διαδικασία προσυπογραφής της Χάρτας και από άλλες ΜΚΟ είναι σε εξέλιξη. Φυσικά ο αριθμός αυτός είναι αμελητέος μπροστά στον συνολικό αριθμό των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα.

Έτερη προσπάθεια αυτοδέσμευσης αποτελούν και οι Αρχές Προσήλωσης Όλων μας στην Ποιότητα Λειτουργίας και Οργάνωσης Υπηρετώντας τους Σκοπούς μας (ΑΠΟΠΛΟΥΣ)⁴¹, οι οποίες αποτελούν πρωτοβουλία της «Καμπάνιας των 800 ΜΚΟ για το Σύνταγμα και τους Θεσμούς». Με βάση το χρονοδιάγραμμα που καθορίστηκε, η διαδικασία διαβούλευσης περιλάμβανε δύο φάσεις. Η πρώτη φάση, η οποία ήδη έχει ολοκληρωθεί μετά την επίσημη δημοσίευση του ΑΠΟΠΛΟΥΣ και την ενημέρωση όλων των μελών της καμπάνιας για το προσχέδιο, περιλάμβανε την καταγραφή των παρατηρήσεων και των προτάσεων. Στη δεύτερη φάση, η οποία λαμβάνει χώρα αυτή την περίοδο, πραγματοποιείται εκ νέου διαβούλευση, προκειμένου να οριστικοποιηθεί το τελικό σχέδιο. Το οριστικό σχέδιο θα αποσταλεί στις εμπλεκόμενες ΜΚΟ για έγκριση και αποδοχή από τα διοικητικά όργανά τους.

Τέλος, η Διεθνής Διαφάνεια–Ελλάς διεξάγει την καμπάνια για μία Ανοικτή Κοινωνική Συμμαχία Ακεραιότητας και Διαφάνειας» και για την τήρηση του «Δεκαλόγου του Ενεργού Πολίτη κατά της Διαφθοράς⁴², με σκοπό οι ενεργοί πολίτες να εκφράσουν δημιουργικά και ελεύθερα τις απόψεις τους, αντιδρώντας σε κάθε έκφραση της διαφθοράς. Ζητούμενο είναι να προωθηθούν θεσμικές μεταρρυθμίσεις και να διασφαλισθεί η αταλάντευτη θέληση και η ουσιαστική συμβολή τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, με την αρωγή της κοινωνίας των πολιτών, του πνευματικού κόσμου και του συνόλου των πολιτικών. Η καταπολέμηση της διαφθοράς συστηματοποιείται σε τρεις κύριους άξονες: στον πολιτικό τομέα, στον τομέα δημόσιας διοίκησης και στον ιδιωτικό τομέα. Ο πρώτος άξονας περιλαμβάνει τους πολιτικούς, τους βουλευτές, τα μέλη της Κυβέρνησης αλλά και τα πολιτικά διορισμένα στελέχη των υπουργείων. Οι πολιτικοί καλούνται να υιοθετήσουν μία σειρά από δεοντολογικές συμπεριφορές που θα ενισχύουν την αξιοπιστία τους. Ο δεύτερος άξονας στον οποίον απαιτούνται μεταρρυθμίσεις είναι ο, υπό την ευρεία έννοια, δημόσιος χώρος. Περιλαμβάνει όλους τους εργαζόμενους στις κυβερνητικές υπηρεσίες, στις δημόσιες επιχειρήσεις και στους οργανισμούς κοινής ωφέλειας, αλλά και τους σπουδαστές στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης. Βασική επιδίωξη είναι η πλήρης θωράκιση του δημόσιου χώρου. Τέλος, ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να συμβάλλει στην επίτευξη του στόχου, για τη διαφανή και αξιοκρατική λειτουργία του, υιοθετώντας μέτρα και δεσμεύσεις.

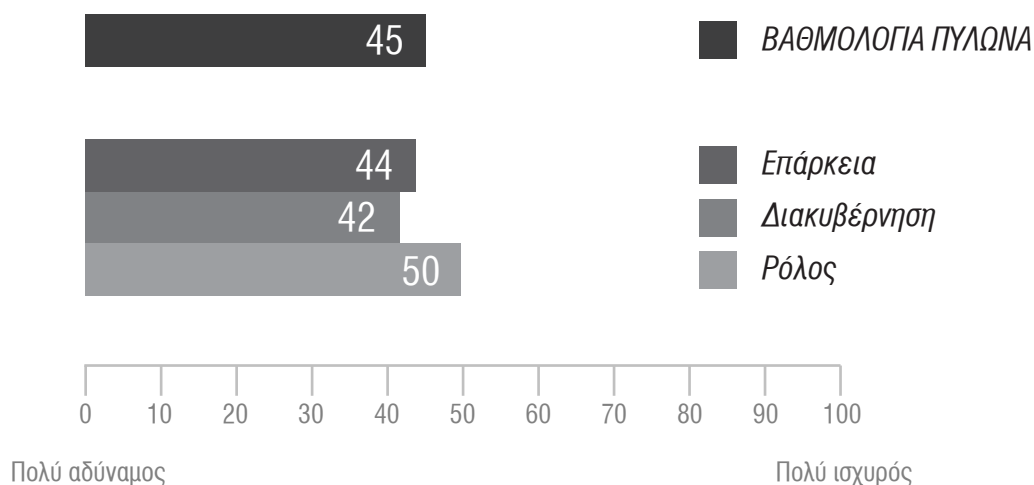
Παρά τις προσπάθειες της πολιτείας και της κοινωνίας των πολιτών, η Ελλάδα παραμένει ουραγός της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με την πάταξη της διαφθοράς, ενώ η τελευταία εξακολουθεί να αποτελεί παράγοντα οπισθοδρόμησης για τη χώρα. Είναι προφανές ότι η θέσπιση πληθώρας νόμων δεν αρκεί, αλλά απαιτείται, περισσότερο από κάθε άλλη φορά, η υιοθέτηση μίας συνολικότερης και πιο τολμηρής προσέγγισης.

41 www.eurocharity.gr/el/story/871

42 www.transparency.gr/Content.aspx?page=12

ΟΙ ΠΥΛΩΝΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Παρά τη ρητή πρόβλεψη στο Σύνταγμα περί της ανεξαρτησίας της νομοθετικής από τη δικαστική και την εκτελεστική εξουσία, η τελευταία επηρεάζει καταλυτικά τον νομοθετικό και ελεγκτικό ρόλο του Κοινοβουλίου, δεδομένου ότι το ισχύον πολιτικό σύστημα απαιτεί η Κυβέρνηση να διαθέτει τη στήριξη της πλειοψηφίας της Βουλής, ήτοι στην πράξη να ανήκουν στο ίδιο κόμμα. Παράλληλα, και η συνταγματικώς κατοχυρωμένη ελευθερία της γνώμης των βουλευτών έχει καταστεί στην πράξη κενό γράμμα, με αποτέλεσμα το παραγόμενο από τη Βουλή έργο να αντικατοπτρίζει σχεδόν αποκλειστικά τη βούληση της εκάστοτε Κυβέρνησης.

Δεδομένων των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι απαιτείται μία γενναία συνταγματική αναθεώρηση, ώστε το Κοινοβούλιο να μην συνιστά απλώς μηχανισμό πολιτικής πίεσης, αλλά να επιτελεί αποτελεσματικά τον ρόλο που του επιφυλάσσει το ισχύον πολίτευμα της προεδρευομένης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.

Τέλος, μεγάλο πλήγμα για την αξιοπιστία του κοινοβουλευτικού θεσμού έχει κατά καιρούς αποτελέσει και η μη άρση της βουλευτικής ασυλίας σε περιπτώσεις που το Σύνταγμα ρητώς ορίζει το αντίθετο. Για την εν λόγω καταχρηστική πρακτική της Βουλής, η Ελλάδα έχει καταδικαστεί ήδη δις από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Στην Ελλάδα, η νομοθετική εξουσία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας⁴³.

Τα μέλη του Ελληνικού Κοινοβουλίου εκλέγονται με καθολική μυστική ψηφοφορία για τετραετή θητεία. Εκλογές είναι δυνατό να προκηρυχθούν και νωρίτερα για έκτακτους λόγους, όπως αυτοί ορίζονται στο Σύνταγμα. Μετά το 1975, η προκήρυξη πρόωρων εκλογών εμφανίζεται συχνότερα έναντι εκείνων που ακολουθούν λόγω πλήρωσης του προβλεπόμενου χρόνου διακυβέρνησης, καθώς οι απερχόμενες κυβερνήσεις επικαλούνται συνήθως κάποιο ιδιάζουσας σημασίας εθνικό θέμα. Η Ελληνική Δημοκρατία χρησιμοποιεί για την ανάδειξη των βουλευτών ένα σύνθετο και μη γραμμικά αναλογικό εκλογικό

⁴³ Άρθρο 26 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

σύστημα εκπροσώπησης των ψήφων, την «ενισχυμένη» αναλογική, η οποία επιτρέπει ευκολότερα, έναντι της απλής αναλογικής, το σχηματισμό κυβερνήσεων από ένα μόνον κόμμα, δίνοντάς του ισχυρή πλειοψηφία σε έδρες στη Βουλή, ακόμη και αν αυτό υστερεί της απόλυτης πλειοψηφίας σε σύνολο ψήφων. Για να είναι σε θέση να καταλάβει μία από τις 300 βουλευτικές έδρες ένα κόμμα, πρέπει να έχει λάβει τουλάχιστον το 3% του συνόλου των ψήφων, ενώ με τον εκλογικό νόμο που εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στις Βουλευτικές εκλογές του 2007, το πρώτο κόμμα είναι δυνατό να εξασφαλίζει απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή με ποσοστό περίπου 42%.

Μετά τις Ελληνικές βουλευτικές εκλογές του 2009 και τις κατά καιρούς ανεξαρτητοποιήσεις και διαγραφές βουλευτών από τις κοινοβουλευτικές ομάδες τους, η σύνθεση της Βουλής έχει ως εξής⁴⁴:

ΚΟΜΜΑ	ΒΟΥΛΕΥΤΕΣ
ΠΑΣΟΚ	131
Νέα Δημοκρατία	62
ΚΚΕ	21
ΛΑΟΣ	16
ΣΥΡΙΖΑ	9
Ανεξάρτητοι	61
Δημοκρατική Αριστερά (ανεπίσημα)	4
Δημοκρατική Συμμαχία (ανεπίσημα)	4
Πανελλήνιο Άρμα Πολιτών (ανεπίσημα)	1
Ελεύθεροι Πολίτες (ανεπίσημα)	1

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει στη Βουλή επαρκείς πόρους (οικονομικούς, ανθρώπινο δυναμικό, υποδομές, κλπ.);

Βαθμολόγηση: 50

Σύμφωνα με το Σύνταγμα⁴⁵, η Βουλή ορίζει τον τρόπο λειτουργίας της με Κανονισμό που ψηφίζεται από την Ολομέλειά της και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η ψήφιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού της Βουλής ανήκει αποκλειστικά στη Βουλή και είναι ανεξάρτητη από την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού του κράτους, καθώς και από τους όρους και προϋποθέσεις που τίθενται για τη διάθεση των πιστώσεων⁴⁶.

Οι βουλευτές, για την άσκηση του λειτουργήματός τους, δικαιούνται αποζημίωση και δαπάνες, το ύψος των οποίων καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής. Οι βουλευτές απολαμβάνουν συγκοινωνιακή, ταχυδρομική και τηλεφωνική ατέλεια, η έκταση της οποίας καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής⁴⁷.

⁴⁴ Τελευταία ενημέρωση 17.02.2012.

⁴⁵ Άρθρο 65 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁴⁶ Άρθρο 120 παρ. 7 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

⁴⁷ Άρθρο 63 παρ. 1 και 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

Πόροι (πρακτική)

Διαθέτει στην πράξη η Βουλή επαρκείς πόρους (οικονομικούς, ανθρώπινο δυναμικό, υποδομές, κλπ.);

Βαθμολόγηση: 50

Μέχρι το 2010, οι πόροι (οικονομικοί, ανθρώπινο δυναμικό, υποδομές, κλπ.) που διέθετε η Βουλή θεωρούνταν επαρκείς, δεδομένου ότι ήταν σε θέση να επιτελέσει αποτελεσματικά το έργο της, χωρίς να παρατηρούνται ελλείψεις⁴⁸.

Ο προϋπολογισμός της Βουλής για το 2012 όμως, εμφανίζεται μειωμένος κατά 27 εκατομμύρια ευρώ, σε σχέση με αυτόν του 2011⁴⁹. Τούτο σημαίνει μείωση κατά 13,65% σε σχέση με τον ψηφισθέντα προϋπολογισμό του 2011, ο οποίος ήταν ήδη μειωμένος κατά 20 εκατομμύρια ευρώ, δηλαδή κατά 9,29% σε σχέση με το οικονομικό έτος 2010. Το συνολικό ύψος των πιστώσεων που προτείνονται με το σχέδιο του προϋπολογισμού για το 2012 είναι € 170.972.000, έναντι πιστώσεων ύψους € 197.988.000 για το οικονομικό έτος 2011.

ΕΤΟΣ	ΠΙΣΤΩΣΕΙΣ	(+) (-)	ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΔΙΑΦΟΡΑ
2008	211.950.000		
2009	222.140.000	+10.190.000	+4,81%
2010	218.253.000	-3.887.000	-1,75%
2011	197.988.000	-20.265.000	-9,29%
2012	170.972.000	-27.016.000	-13,65%

Οι περικοπές οφείλονται κατά 70% σε μειώσεις των δαπανών για αμοιβές βουλευτών και προσωπικού της Βουλής, και κατά 30% σε μειώσεις των λειτουργικών εξόδων (π.χ. μετακινήσεις στο εσωτερικό και εξωτερικό, δημόσιες σχέσεις, προμήθειες, μισθώσεις, κ.α.). Ο προτεινόμενος προϋπολογισμός της Βουλής για το 2012 θα αποτελέσει περίπου το 3% του κρατικού προϋπολογισμού.

Οι εν λόγω περικοπές δεν έχουν προκαλέσει ακόμη εμφανή προβλήματα στη λειτουργία της Βουλής⁵⁰, η οποία έχει κατηγορηθεί για κατασπατάληση δημοσίου χρήματος, εξαιτίας κυρίως της παροχής εξαιρετικά υψηλών αποδοχών προς τους βουλευτές και το προσωπικό της⁵¹.

48 Αναστασιάδης Σ., Βουλευτής, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 05.10.2011. Τζηκαλάγιας Ζ., Βουλευτής, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 05.10.2011.

49 «Κουρεμένος και ο προϋπολογισμός της Βουλής», www.newsbomb.gr/politikh/story/88011/kouyremenos-kai-o-pro%CF%8Bpologismos-ths-boylhs, 26.10.2011.

50 Αναστασιάδης Σ., Βουλευτής, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 05.10.2011. Τζηκαλάγιας Ζ., Βουλευτής, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 05.10.2011.

51 Βλ. ενδεικτικά: Κύρτσος Γ., «Συνεχίζουν το πλιάτσικο», www.citypress.gr/freesunday/index.html?action=article&article=2492, 17.12.2011.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ανεξαρτησία των βουλευτών;

Βαθμολόγηση: 50

Το Σύνταγμα διασφαλίζει την ελευθερία της γνώμης και των ψήφων των βουλευτών⁵². Ο βουλευτής δεν διώκεται ούτε εξετάζεται για γνώμη ή ψήφο που έδωσε κατά την άσκηση των καθηκόντων του, παρά μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, κατόπιν άδειας της Βουλής. Επιπλέον, ο βουλευτής δεν έχει υποχρέωση μαρτυρίας για πληροφορίες που περιήλθαν σε γνώση του κατά την άσκηση των καθηκόντων του⁵³.

Όσο διαρκεί η βουλευτική περίοδος, ο βουλευτής δεν διώκεται, δεν συλλαμβάνεται και δεν φυλακίζεται, χωρίς άδεια της Βουλής⁵⁴, ενώ δεν διώκεται και για πολιτικά εγκλήματα της Βουλής που μόλις διαλύθηκε, έως την ανακήρυξη των βουλευτών της επόμενης Βουλής. Αναφορικά με τα αυτόφωρα κακούργηματα, δεν απαιτείται άδεια της Βουλής⁵⁵. Η παραίτηση από το βουλευτικό αξίωμα αποτελεί, σύμφωνα με το Σύνταγμα, αναφαίρετο δικαίωμα του βουλευτή⁵⁶, ενώ ουδείς άλλος δύναται να καθαιρέσει από το αξίωμά του, βουλευτή που έχει εκλεγεί νομότυπα.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η Βουλή συνέρχεται αυτοδικαίως κάθε έτος, την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου σε τακτική σύνοδο για τα ετήσια έργα της⁵⁷, εκτός εάν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας τη συγκαλέσει νωρίτερα εκτάκτως, εφόσον το κρίνει εύλογο⁵⁸. Το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει τόσο στη Βουλή όσο και στην Κυβέρνηση⁵⁹.

Το Σύνταγμα προβλέπει ότι η Βουλή εκλέγει από τα μέλη της τον Πρόεδρο της και τα λοιπά μέλη του Προεδρείου, στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου⁶⁰. Ο Πρόεδρος διευθύνει τις εργασίες και τις συνεδριάσεις της Βουλής, καταρτίζει την ημερήσια διάταξη των εργασιών της Βουλής, μεριμνά για την ανεμπόδιστη διεξαγωγή των εργασιών της και την τήρηση της τάξης, λαμβάνει πειθαρχικά μέτρα και προϊστάται των υπηρεσιών της Βουλής⁶¹. Επιπλέον, ο Πρόεδρος της Βουλής μεριμνά για την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια της Βουλής και των χώρων της και ασκεί την αστυνομική εξουσία στο όνομα της Βουλής. Καθορίζει τη δύναμη της αστυνομίας και εγκρίνει το προσωπικό που υπηρετεί στη φρουρά της Βουλής, το οποίο και τελεί αποκλειστικά υπό τις διαταγές του⁶².

Η Βουλή στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου συνιστά διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές από τα μέλη της, για να εξετάζουν και να επεξεργάζονται τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων που υποβάλλονται⁶³.

Πρόσφατα, αποφασίσθηκε από τη Βουλή ότι οι προσλήψεις του μόνιμου προσωπικού της θα διενεργούνται μόνο μέσω του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), έτσι ώστε να τερματισθεί η διαχρονική παράδοση προσλήψεων στη Βουλή με αδιαφανείς διαδικασίες⁶⁴.

52 Άρθρο 60 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

53 Άρθρο 61 Συντάγματος της Ελλάδας.

54 Άρθρο 83 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

55 Άρθρο 62 Συντάγματος της Ελλάδας.

56 Άρθρο 60 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρο 10 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

57 Άρθρο 64 Συντάγματος της Ελλάδας.

58 Άρθρο 40 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

59 Άρθρο 73 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρο 83 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

60 Άρθρα 7 και 8 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων

61 Άρθρο 65 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρο 11 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

62 Άρθρο 11 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

63 Άρθρο 68 Συντάγματος της Ελλάδας.

64 Σταυρόπουλος Λ. & Τζιοβάρας Γ., «Μόνο μέσω ΑΣΕΠ οι προσλήψεις στη Βουλή», www.tovima.gr/

Το Σύνταγμα διασφαλίζει την ελευθερία της γνώμης και των ψήφων των βουλευτών.

Ο βουλευτής δεν διώκεται ούτε εξετάζεται για γνώμη ή ψήφο που έδωσε κατά την άσκηση των καθηκόντων του, παρά μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, κατόπιν άδειας της Βουλής.

Οι προσλήψεις του μόνιμου προσωπικού της θα διενεργούνται μόνο μέσω του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ).

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Είναι οι βουλευτές ανεξάρτητοι στην πράξη;

Βαθμολόγηση: 25

Οι δε βουλευτές της εκάστοτε Κυβέρνησης σπανίως διαχωρίζουν τη θέση τους από την κομματική γραμμή, φοβούμενοι τη διαγραφή τους από το κόμμα.

Δεδομένου ότι, σύμφωνα με το ισχύον εκλογικό σύστημα, η Κυβέρνηση πρέπει ουσιαστικά να διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής, η τελευταία καταλήγει ουσιαστικά να υλοποιεί μόνον αποφάσεις της Κυβέρνησης. Οι δε βουλευτές της εκάστοτε Κυβέρνησης σπανίως διαχωρίζουν τη θέση τους από την κομματική γραμμή, φοβούμενοι τη διαγραφή τους από το κόμμα⁶⁵.

Υπολογίζεται ότι λιγότερο από 5% των νομοθετικών πρωτοβουλιών προέρχεται από τα κόμματα της αντιπολίτευσης, ενώ επισημαίνεται ότι το σύνολο αυτών καταψηφίζεται, δεδομένου ότι δεν δύναται να συγκεντρωθεί η απαραίτητη πλειοψηφία⁶⁶. Επισημαίνεται δε ότι η παροχή νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων –συχνά υπερβολικά διευρυμένων– από το νομοθέτη προς την εκτελεστική εξουσία, καταλήγει σε σύγχυση αρμοδιοτήτων και υποκατάσταση της Βουλής από την Κυβέρνηση⁶⁷.

Επιπλέον, οι πολυδάπανες προεκλογικές εκστρατείες και λοιπές οικονομικές ανάγκες των βουλευτών, συχνά καθιστούν τους τελευταίους υποχείρια επιχειρηματικών συμφερόντων (βλ. και πυλώνα «Εκτελεστική Εξουσία»), ενώ, επίσης, λόγοι ψηφοθηρίας τους υποτάσσουν στην εξυπηρέτηση αδιαφανών ιδιωτικών συμφερόντων⁶⁸, συχνά σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος.

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την επαρκή ενημέρωση των πολιτών για τη δράση της Βουλής;

Βαθμολόγηση: 50

Υπολογίζεται ότι λιγότερο από 5% των νομοθετικών πρωτοβουλιών προέρχεται από τα κόμματα της αντιπολίτευσης.

Ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τη δημοσιοποίηση της ημερήσιας διάταξης⁶⁹ και του περιεχομένου των σχεδίων και προτάσεων νόμων⁷⁰, τη δημοσιότητα των συνεδριάσεων της Βουλής και την πρόσβαση σε αυτές⁷¹, την τήρηση και δημοσίευση των πρακτικών των συνεδριάσεων⁷² και την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων των ψηφοφοριών⁷³. Επιπλέον, επιβάλλεται και η δημοσιοποίηση του προϋπολογισμού

politics/article/?aid=297476, 05.11.2009.

65 Βλ. ενδεικτικά: Μανωλεδάκης Ι., «Γιατί δεν μετέχω στη συζήτηση», *www.tovima.gr/opinions/article/?aid=267462, 10.05.2009.* Οικονόμου Γ., «Κοινοβουλευτισμός και ολιγαρχία», *Η Εποχή (εφημερίδα), 19.10.2008.*

66 Αναστασιάδης Σ., *Βουλευτής, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 05.10.2011.* Τζηκαλάγιας Ζ., *Βουλευτής, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 05.10.2011.*

67 Χρυσόγονος Κ., *Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011*

68 Χρυσόγονος Κ., *Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.*

69 Άρθρο 50 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

70 Άρθρο 93 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

71 Άρθρο 56 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

72 Άρθρο 61 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

73 Άρθρο 69 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

της Βουλής, καθώς και η δημοσίευση του συνόλου των ψηφισθέντων νομοθετημάτων στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως.

Αναφορικά με τα νομοσχέδια που κατατίθενται προς ψήφιση στη Βουλή, τούτα, πλην ορισμένων ρητώς προβλεπόμενων στο νόμο εξαιρέσεων, πρέπει να συνοδεύονται υποχρεωτικά από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που προηγήθηκε⁷⁴ (βλ. και πυλώνα «Εκτελεστική Εξουσία»).

Η εν γένει ελευθερία του τύπου κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα (βλ. και πυλώνα «Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης»). Από το 1999 λειτουργεί ο τηλεοπτικός σταθμός της Βουλής, ο οποίος μεταδίδει την πλειονότητα των συνεδριάσεων της Ολομέλειας και των επιμέρους επιτροπών της Βουλής, ενώ και τα λοιπά τηλεοπτικά κανάλια δύνανται να μεταδίδουν τις συνεδριάσεις της.

Οι πολίτες που επιθυμούν να παρακολουθήσουν δια ζώσης τις συνεδριάσεις της Βουλής οφείλουν να προμηθεύονται ειδικές άδειες εισόδου μέσω των κοινοβουλευτικών ομάδων, οι οποίες ανάλογα με τη δύναμή τους δύνανται να προμηθεύονται και τον ανάλογο αριθμό αδειών εισόδου. Ως εκ τούτου, μόνον περιορισμένος αριθμός ατόμων, επιλεγμένων ως επί το πλείστον από τα κόμματα, δύνανται να παρακολουθήσουν δια ζώσης τις συνεδριάσεις της Βουλής.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα⁷⁵, κανείς δεν επιτρέπεται να εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικώς ή εγγράφως. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο της Βουλής. Η Βουλή με τη σειρά της δύναται να απευθύνει τις εν λόγω αναφορές στους αρμόδιους υπουργούς και υφυπουργούς, προκειμένου να λάβει τυχόν διευκρινίσεις. Ωστόσο, κατόπιν γραπτού αιτήματός τους, οι πολίτες δύνανται να λαμβάνουν έγγραφα προϊόντα των εργασιών του Κοινοβουλίου.

Διαφάνεια (πρακτική)

Δύνανται στην πράξη οι πολίτες να λάβουν έγκαιρη και επαρκή ενημέρωση για τις δράσεις και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Βουλής;

Βαθμολόγηση: 50

Το σύνολο των ανωτέρω διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής που αναφέρονται σε ζητήματα δημοσιότητας εφαρμόζεται. Ωστόσο, στην πράξη, δεν είναι πάντοτε εύκολα προσιτό στο ευρύ κοινό το σύνολο των προαναφερθέντων πρακτικών της Βουλής⁷⁶. Η Βουλή εκδίδει και διαθέτει στο κοινό, μεταξύ άλλων, δελτία τύπου, περιοδικές ενημερώσεις, εισηγητικές εκθέσεις νομοσχεδίων, εκθέσεις διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών επί των νομοσχεδίων, εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί των νομοσχεδίων, συγκεντρωτικά δελτία αποφάσεων της Βουλής, ψηφισθέντων νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, εκθέσεις ειδικών μονίμων επιτροπών, εκθέσεις διακομματικών κοινοβουλευτικών επιτροπών, πορίσματα εξεταστικών επιτροπών, προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος και εκθέσεις της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος⁷⁷.

⁷⁴ Άρθρο 85 παρ. 3 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

⁷⁵ Άρθρο 69 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁷⁶ Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011

⁷⁷ www.hellenicparliament.gr/enimerosi.

Η βιβλιοθήκη της Βουλής, στην οποία τηρούνται πάσης φύσεως αρχεία και λοιπές εκδόσεις της Βουλής, είναι ανοιχτή στο κοινό. Τέλος, στην ιστοσελίδα της Βουλής, δημοσιεύεται μεγάλο μέρος του νομοθετικού και ελεγκτικού έργου της, με τη μορφή εγγράφων και videos.

Έλεγχος(νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τον έλεγχο επί της Βουλής;

Βαθμολόγηση: 50

Ο Κανονισμός της Βουλής επιβάλλει στους βουλευτές την τήρησή του κατά τις συνεδριάσεις της Βουλής, καθώς και την επιβολή πειθαρχικών μέτρων στους βουλευτές που δεν πειθαρχούν⁷⁸. Ειδικότερα, ο Πρόεδρος της Βουλής δύναται να λάβει πειθαρχικά μέτρα εναντίον κάθε βουλευτή που παραβιάζει τον Κανονισμό της Βουλής ή επιδεικνύει ανάρμοστη συμπεριφορά στις συνεδριάσεις και στις συζητήσεις της Βουλής. Ως ανάρμοστη συμπεριφορά θεωρείται: α) η παρεμπόδιση της ομαλής διεξαγωγής των συνεδριάσεων ή των συζητήσεων και η διατάραξη της τάξης σε αυτές, είτε με πρόκληση θορύβου ή αταξίας είτε με οποιονδήποτε άλλον τρόπο, β) η διακοπή των ομιλητών χωρίς τη συγκατάθεσή τους και την άδεια του Προέδρου ή η αποδοκιμασία τους με λόγια ή έργα, γ) η ομιλία χωρίς την άδεια του Προέδρου, δ) η απρεπής συμπεριφορά με λόγια ή έργα, ε) η έλλειψη του οφειλόμενου σεβασμού προς το Προεδρείο, τη σοβαρότητα του έργου και την αποστολή της Βουλής, στ) η μη συμμόρφωση με τις υποδείξεις του Προέδρου, ζ) η χρησιμοποίηση προσβλητικών εκφράσεων κατά της τιμής και της υπόληψης του Προέδρου της Δημοκρατίας, των μελών της Βουλής, του Προεδρείου της και των μελών της Κυβέρνησης, και η) η καταφρόνηση του Συντάγματος και των πολιτειακών θεσμών με λόγια ή έργα.

Τα πειθαρχικά μέτρα που επιβάλλονται στους Βουλευτές για ανεπίτρεπτη ή ανάρμοστη συμπεριφορά είναι: α) η ανάκληση στην τάξη, β) η στέρηση του δικαιώματος του λόγου, γ) η μομφή για αντικοινοβουλευτική συμπεριφορά, και δ) ο προσωρινός αποκλεισμός από τις συνεδριάσεις.

Αναφορικά με τον έλεγχο επί των νόμων που ψηφίζει η Βουλή, σημειώνεται ότι τα νομοσχέδια συνοδεύονται υποχρεωτικά και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους. Έκθεση δημόσιας διαβούλευσης δεν απαιτείται σε περιοριστικά αναφερόμενες στο νόμο περιπτώσεις ή εάν το νομοσχέδιο έχει χαρακτηριστεί από την Κυβέρνηση ως κατεπείγον⁷⁹.

Ο έλεγχος της (ουσιαστικής) συνταγματικότητας των νόμων είναι διάχυτος, κατασταλτικός και παρεμπόδιων.

Στην Ελλάδα, ο έλεγχος της (ουσιαστικής) συνταγματικότητας των νόμων είναι διάχυτος, κατασταλτικός και παρεμπόδιων. Το Σύνταγμα ορίζει ότι τα Δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα⁸⁰. Ο κάθε δικαστής μπορεί δηλαδή να αρνηθεί να εφαρμόσει νόμο που αντίκειται στο Σύνταγμα. Η απόφασή του αυτή δεν επηρεάζει το τυπικό κύρος του νόμου, ισχύει μόνο για τη συγκεκριμένη υπόθεση. Ο έλεγχος των νόμων περιορίζεται στον έλεγχο του περιεχομένου τους. Τα δικαστήρια δεν έχουν εξουσία να ελέγξουν την τήρηση των διατάξεων του Συντάγματος κατά την ψήφιση του νόμου (απαρτία βουλευτών, κλπ.). Αυτά θεωρούνται από τα δικαστήρια *interna corporis* (εσωτερικά ζητήματα) της Βουλής, τα οποία τα ελέγχει η ίδια και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κατά την έκδοση των νόμων (τυπική συνταγματικότητα).

⁷⁸ Άρθρα 77-82 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

⁷⁹ Άρθρο 85 παρ. 3 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

⁸⁰ Άρθρο 93 παρ. 4 Συντάγματος της Ελλάδας.

Η μόνη περίπτωση κύριου και συγκεντρωτικού συνταγματικού ελέγχου νόμων είναι όταν συγκαλείται το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (εφεξής και ως ΑΕΔ). Το ΑΕΔ συγκαλείται όταν δύο από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας (Άρειος Πάγος, Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο) εκδώσουν αντίθετες αποφάσεις σχετικά με τη συνταγματικότητα ενός νόμου. Στην περίπτωση αυτή το ΑΕΔ αποφαινεται οριστικά για τη συνταγματικότητα του νόμου και όχι μόνο στο πλαίσιο των επιδίκων διαφορών (δηλ. των υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον των διαφωνούντων δικαστηρίων). Ως εκ τούτου, αν το ΑΕΔ κρίνει νόμο ως αντισυνταγματικό, τούτο έχει ως συνέπεια την εξαφάνιση του νόμου από την έννομη τάξη.

Έλεγχος (πρακτική)

Στην πράξη η Βουλή και τα μέλη της ελέγχονται για τις πράξεις τους;

Βαθμολόγηση: 25

Ο θεσμός της βουλευτικής ασυλίας έχει πολλάκις εφαρμοσθεί καταχρηστικά από τη Βουλή, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να καταδικασθεί δις από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (παραβίαση άρθρου 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων)⁸¹. Συγκεκριμένα, στις εν λόγω υποθέσεις, η Βουλή αρνήθηκε να άρει την ασυλία βουλευτών, παρά το γεγονός ότι οι εκκρεμείς ενώπιον της Δικαιοσύνης διαφορές ήταν ιδιωτικής φύσης (βλ. και πυλώνες «Εκτελεστική Εξουσία» και «Δικαιοσύνη»).

Η δημόσια διαβούλευση νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων είναι από τις βασικές δράσεις ανοικτής διακυβέρνησης, οι οποίες αναρτώνται στον διαδικτυακό τόπο www.opengov.gr. Όταν παρέλθει η χρονική προθεσμία για τη διαβούλευση, το αρμόδιο Υπουργείο δημοσιεύει ευχαριστήριο κείμενο που περιλαμβάνει και τα πρώτα συμπεράσματα. Ταυτόχρονα, επεξεργάζεται τα σχόλια των πολιτών συντάσσοντας την προαναφερθείσα έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης.

Αναφορικά με τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, επισημαίνεται ότι τα αρμόδια δικαστήρια συχνά κρίνουν ως αντισυνταγματικούς νόμους που έχει προτείνει η Κυβέρνηση και έχει ψηφίσει η Βουλή⁸².

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ακεραιότητα των μελών της Βουλής;

Βαθμολόγηση: 50

Στην περίπτωση της νομοθετικής εξουσίας, ζητήματα ακεραιότητας των βουλευτών δεν ρυθμίζονται από εσωτερικό πειθαρχικό κώδικα της Βουλής, αλλά από το ίδιο το Σύνταγμα. Το τελευταίο προβλέπει ότι δεν δύνανται να ανακηρυχθούν υποψήφιοι βουλευτές όσοι είναι έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί

⁸¹ Υποθέσεις βουλευτών κ.κ. Τασούλα Κ. (2006) και Αποστολάκη Μ. (2010).

⁸² Βλ. ενδεικτικά: Μάνδρου Ι., «Όταν οι νόμοι κρίνονται παράνομοι», www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=96850, 08.03.1998. «Απόφαση καταπέλτης του ΣτΕ - Αντισυνταγματικός κρίθηκε ο νόμος του ΠΑΣΟΚ ν. 3838/2010 για την «ιθαγενοποίηση» των αλλοδαπών», www.eglimatikotita.gr/2011/02/38382010.htm, 01.02.2011.

και δημόσιοι υπάλληλοι υπό την ευρεία έννοια, πλην των καθηγητών των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων⁸³. Επιπλέον, με συνταγματική διάταξη διασφαλίζεται ότι οι βουλευτές δεν δύνανται να είναι ιδιοκτήτες, υπό την ευρεία έννοια, επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες ή αγαθά προς το Δημόσιο, απολαμβάνουν ειδικών προνομίων, διαχειρίζονται μέσα μαζικής ενημέρωσης ή μισθώνουν ακίνητα του Δημοσίου, ενώ απαγορεύεται και η συμμετοχή βουλευτών σε υπεράκτιες (off-shore) εταιρείες. Οι βουλευτές που δεν συμμορφώνονται με την εν λόγω συνταγματική διάταξη εκπίπτουν από το αξίωμά τους⁸⁴, κατόπιν σχετικής δικαστικής απόφασης.

Βάσει νόμου⁸⁵, οι βουλευτές υποχρεούνται να δηλώνουν αναλυτικά την προέλευση των εισοδημάτων τους καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους, καθώς και για τρία (3) χρόνια μετά τη λήξη της θητείας τους. Αρμόδια για την εφαρμογή του εν λόγω νόμου είναι η Βουλή. Οι δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης των βουλευτών ελέγχονται από την (κεντρική) Επιτροπή Ελέγχου του άρθρου 21 του ν. 3023/2002 (βλ. και πυλώνα «Εκλογές»). Η δημοσίευση των εν λόγω δηλώσεων επιτρέπεται υπό τον όρο ότι δημοσιοποιούνται ολόκληρες. Αναλόγως των ευρημάτων του ελέγχου, η έκθεση της αρμόδιας επιτροπής αποστέλλεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, στη Βουλή εάν ανακύπτει θέμα ποινικής δίωξης βουλευτών ή σε οποιαδήποτε άλλη αρχή απαιτείται.

Τέλος, σημειώνεται ότι ο νόμος δεν προβλέπει υποχρέωση των βουλευτών να δημοσιοποιούν τις επαφές τους, καθώς και να δηλώνουν συμφέροντα που εκπροσωπούν.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η ακεραιότητα των μελών της Βουλής;

Βαθμολόγηση: 25

Το ισχύον νομικό πλαίσιο, όπως αποτυπώνεται στο Σύνταγμα, είναι σε σημαντικό βαθμό επαρκές. Ωστόσο, σπανίως τυγχάνει εφαρμογής, ώστε να επιβάλλονται οι προβλεπόμενες κυρώσεις⁸⁶. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της διερεύνησης του σκανδάλου της Siemens, είδαν το φως της δημοσιότητας ειδήσεις σχετικά με βουλευτές που έτυχαν δωρεών της εν λόγω εταιρείας, κυρίως με τη μορφή τεχνολογικού εξοπλισμού για τα γραφεία τους⁸⁷. Ωστόσο, δεν έγινε γνωστό μέχρι σήμερα εάν το θέμα διερευνήθηκε περαιτέρω⁸⁸.

Σοβαρή κριτική έχει ασκηθεί αναφορικά με τον τρόπο σύνταξης και ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των βουλευτών⁸⁹. Συγκεκριμένα, ο ισχύον τρόπος αποτύπωσης της περιουσίας τους δεν επιτρέπει την ασφαλή εξαγωγή συμπερασμάτων περί της προέλευσης των εισοδημάτων τους, ενώ αμφισβητείται έντονα και ο ουσιαστικός έλεγχος των εν λόγω δηλώσεων. Επιπλέον, δίνεται αποσπασματική δημοσιότητα στις δηλώσεις κάποιων βουλευτών κατά την περίοδο υποβολής των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, ενώ οι δηλώσεις αυτές στο σύνολό τους, δεν είναι διαρκώς προσβάσιμες⁹⁰ (βλ. και πυλώνα «Εκλογές»).

⁸³ Άρθρο 56 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁸⁴ Άρθρο 56 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρο 6 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

⁸⁵ Ν. 3213/2003 «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων».

⁸⁶ Αναστασιάδης Σ., Βουλευτής, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 05.10.2011.

⁸⁷ Τζιοβάρης Γ., «Οι εντιμότατοι φίλοι του Μιχάλη Χριστοφοράκου», www.tovima.gr/politics/article/?aid=335740, 06.06.2010.

⁸⁸ Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

⁸⁹ Αναστασιάδης Σ., Βουλευτής, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 05.10.2011.

⁹⁰ Μητσοτάκης Κ., «Πόθεν έσχες βουλευτών στο διαδίκτυο», www.inews.gr/98/kyriakos-mitsotakis.

Έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας

Η νομοθετική εξουσία ελέγχει αποτελεσματικά την εκτελεστική εξουσία;

Βαθμολόγηση: 50

Το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπουν τη δυνατότητα της Βουλής, στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου⁹¹, να ζητεί πληροφορίες από την Κυβέρνηση⁹², τις Ανεξάρτητες Αρχές⁹³ και από εξωκοινοβουλευτικούς παράγοντες⁹⁴.

Ο προϋπολογισμός του κράτους ψηφίζεται από τη Βουλή, η οποία δύναται να κάνει και τροποποιητικές προτάσεις, ενώ η ίδια κυρώνει και τον απολογισμό της παρελθούσας οικονομικής χρήσης⁹⁵. Ωστόσο, όταν προσφάτως η αρμόδια υπηρεσία της Βουλής δημοσίευσε έκθεση με συμπεράσματα δυσοίωνα για την ελληνική οικονομία, η επικεφαλής της υπηρεσίας παραιτήθηκε κατόπιν κριτικής που άσκησε εναντίον της ο Υπουργός Οικονομικών⁹⁶.

Ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τη λειτουργία Διαρκούς Επιτροπής Εξοπλιστικών Προγραμμάτων και Συμβάσεων, προκειμένου να εξετάζει και να παρακολουθεί την εφαρμογή των εξοπλιστικών προγραμμάτων και συμβάσεων αμυντικού υλικού⁹⁷.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, ο ΠτΔ⁹⁸ εκλέγεται από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία, ενώ και η εκλογή των επικεφαλής των Ανεξάρτητων Αρχών γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, επίσης με αυξημένη πλειοψηφία⁹⁹.

Η Βουλή δύναται να συγκροτήσει εξεταστικές επιτροπές από μέλη της, με αναλογική εκπροσώπηση, για τη διερεύνηση θεμάτων ειδικού ενδιαφέροντος. Οι εν λόγω επιτροπές έχουν όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών και εισαγγελικών αρχών στο πλαίσιο του νόμου. Τα πορίσματά τους υποβάλλονται στην Ολομέλεια της Βουλής¹⁰⁰. Ανάλογες επιτροπές δύναται να συνιστά η Βουλή και για τον έλεγχο οργανισμών και επιχειρήσεων του δημοσίου¹⁰¹. Τα τελευταία χρόνια η σύσταση εξεταστικών επιτροπών αποτελεί συχνό φαινόμενο. Ωστόσο, μέχρι σήμερα, σε ελάχιστα πολιτικά πρόσωπα καταλογίσθηκαν αξιόποινες πράξεις¹⁰².

rothen-esches-voulefton-sto-diadiktyo.htm, 31.03.2011.

91 Άρθρο 70 παρ. 6 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρα 124-138 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

92 Άρθρο 66 παρ. 3 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρα 142Α και 143 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

93 Άρθρο 138Α Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

94 Άρθρο 38 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

95 Άρθρα 72 παρ. 1 και 79 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρο 31Α Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

96 Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

97 Άρθρο 31Β Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

98 Άρθρα 30 παρ. 1 και 32 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρο 140 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

99 Άρθρο 101Α Συντάγματος της Ελλάδας.

100 Άρθρα 68 παρ. 2 και 3 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρα 144-148 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

101 Άρθρο 149 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

102 Βλ. ενδεικτικά τις περιπτώσεις των εξής πρώην υπουργών: «Μαντέλης: ήλθε, ομολόγησε χρηματισμό και απήλθε», www.tvxs.gr/news, 27.05.2010. «Άκης Τσοχατζόπουλος: Παραγράφεται η παθητική δωροδοκία», www.i-live.gr/news-tsoxatzopoulos-paragraph-dwrodokias, 29.07.2011.

Δεδομένου όμως ότι η πλειοψηφία της Βουλής ανήκει στο κυβερνών κόμμα, η δυνατότητα διατύπωσης πρότασης δυσπιστίας καθίσταται άνευ αντικειμένου, αφού είναι εκ των προτέρων σαφές ότι δεν πρόκειται να τελεσφορήσει.

Με απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας, η Βουλή μπορεί να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση συνολικά ή από μέλος της Κυβέρνησης¹⁰³. Επίσης, τα μέλη της Βουλής δύνανται να υποβάλλουν πρόταση μομφής κατά του Προέδρου και του Προεδρείου της Βουλής¹⁰⁴, πρόταση διαπίστωσης αδυναμίας εκπλήρωσης καθηκόντων του ΠτΔ¹⁰⁵, του Πρωθυπουργού¹⁰⁶ και του Προέδρου της Βουλής¹⁰⁷, καθώς να παραπέμψουν σε δίκη τον ΠτΔ και μέλη της Κυβέρνησης¹⁰⁸. Δεδομένου όμως ότι η πλειοψηφία της Βουλής ανήκει στο κυβερνών κόμμα, η δυνατότητα διατύπωσης πρότασης δυσπιστίας καθίσταται άνευ αντικειμένου, αφού είναι εκ των προτέρων σαφές ότι δεν πρόκειται να τελεσφορήσει¹⁰⁹.

Συμπερασματικά, όσο το εκλογικό σύστημα ενθαρρύνει τη δημιουργία ισχυρών μονοκομματικών κυβερνήσεων που διαθέτουν την απόλυτη πλειοψηφία του Κοινοβουλίου, το τελευταίο δεν θα είναι σε θέση να επιτελέσει τον ελεγκτικό ρόλο που του επιφυλάσσει το Σύνταγμα.

Νομοθετικές μεταρρυθμίσεις

Αποτελούν η μάχη κατά της διαφθοράς και υπέρ της χρηστής διαχείρισης στη χώρα, προτεραιότητες για τη νομοθετική εξουσία:

Βαθμολόγηση: 50

Δεδομένου ότι η πλειοψηφία των βουλευτών ανήκει στην κυβερνώσα παράταξη, τα σχετικά με την πάταξη της διαφθοράς νομοθετήματα που ψήφισε η Βουλή κατά το τελευταίο διάστημα αποτελούν ουσιαστικά πρωτοβουλίες της κυβέρνησης. Μεταξύ των πιο σημαντικών νομοθετημάτων που υιοθετήθηκαν πρόσφατα, συγκαταλέγονται και τα ακόλουθα (βλ. και πυλώνα «Εκτελεστική Εξουσία»):

- Ο ν. 3812/2009 περί «Αναμόρφωσης συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», δυνάμει του οποίου δεν θα διενεργούνται πλέον στο δημόσιο προσλήψεις εκτός διαδικασίας ΑΣΕΠ.
- Ο ν. 3841/2010, δυνάμει του οποίου θεσπίσθηκε διαδικασία ακρόασης των υποψηφίων για τα Προεδρεία των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας, ενώπιον της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Η εν λόγω διαδικασία δέχθηκε, ωστόσο, σφοδρή κριτική¹¹⁰.

103 Άρθρο 84 παρ. 2-7 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρο 142 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

104 Άρθρο 150 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

105 Άρθρο 151 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

106 Άρθρο 151Α Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

107 Άρθρο 152 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

108 Άρθρα 153-159 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

109 Αναστασιάδης Σ., *Βουλευτής, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 05.10.2011*.

110 Βλ. ενδεικτικά: Αλεξίου Σ., «Οι δικαστές θεωρούν ότι πλήττεται το κύρος των ανώτατων δικαστικών λειτουργιών όταν καλούνται για ακρόαση από τη Βουλή ως υποψήφιοι διαγωνισμού – «Μπλόκο» από το ΣτΕ στις κρίσεις δικαστών μέσω Βουλής – Εκτιμούν ότι υπάρχει συνταγματικό κώλυμα», www.tanea.gr/default.asp?pid=2&artid=4559181&ct=1, 06.02.2010. Μανιτάκης Α., «Η ατυχής νομοθετική τροποποίηση της διαδικασίας επιλογής των Προεδρείων των Ανωτάτων Δικαστηρίων», www.constitutionalism.gr/html/ent/645/ent.1645.asp, 13.09.2010.

- Ο ν. 3849/2010¹¹¹, ο οποίος κατά κύριο λόγο τροποποιεί τον προγενέστερο ν. 3213/2003¹¹², με την πρόβλεψη των εξής:

-δυνατότητα του εκάστοτε Υπουργού Δικαιοσύνης να παραγγέλλει στον κατά νόμο αρμόδιο Αντιεισαγγελέα του Αρείου Πάγου έλεγχο δηλώσεων «πόθεν έσχες», όταν έχει επώνυμη καταγγελία ή όταν ανακύπτει σχετικό ζήτημα μέσω των ΜΜΕ,

-επέκταση των κυρώσεων της δήμευσης περιουσιακών στοιχείων και της έκπτωσης από αξιώματα για όποιον δημόσιο λειτουργό δεν υποβάλλει δήλωση «πόθεν έσχες», δηλώνει ανακριβή στοιχεία, ή συμμετέχει σε υπεράκτια (off-shore) εταιρεία,

-εφαρμογή των ανωτέρω και σε όσους προσπορίζονται παράνομο περιουσιακό όφελος άνω των € 73.000,

-έλεγχος τραπεζικών λογαριασμών και επενδυτικών χαρτοφυλακίων με εντολή Υπουργού,

-ευνοϊκή μεταχείριση υπαλλήλων που αποκαλύπτουν πράξεις διαφθοράς ιεραρχικά προϊσταμένων τους¹¹³.

- Ο ν. 3852/2010 περί «Νέας αρχιτεκτονικής της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», δυνάμει του οποίου ενισχύεται ο έλεγχος και η διαφάνεια, ενώ εξορθολογίζονται πόροι και διαδικασίες.

● Ο ν. 3882/2010, δυνάμει του οποίου θεσπίσθηκε η ελεύθερη διάθεση γεωχωρικών δεδομένων, χωρίς περιορισμούς και δεσμεύσεις, μέσω της ιστοσελίδας www.geodata.gov.gr. Μέσω της εν λόγω ιστοσελίδας, κάθε πολίτης (επαγγελματίας ή ιδιώτης) αποκτά πρόσβαση σε στοιχεία όπως γενικά πολεοδομικά σχέδια, όρια προστατευόμενων περιοχών, αεροφωτογραφίες μεγάλης ανάλυσης, κλπ.. Επισημαίνεται ότι, με τα σημερινά δεδομένα, η Ελλάδα είναι μία από τις 10 χώρες στον κόσμο που προσφέρουν ελεύθερα γεωχωρικά δεδομένα.

- Ο ν. 3900/2010 περί «Εξορθολογισμού διαδικασιών, επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης και άλλων διατάξεων».

● Ο ν. 3943/2011, δυνάμει του οποίου τίθεται σε ισχύ για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος. Επιπλέον, με τον εν λόγω νόμο θεσπίζονται, μεταξύ άλλων, μέτρα επιείκειας για όσους καταγγέλλουν με αποδεικτικά στοιχεία πράξεις διαφθοράς, η έκπτωση από το αξίωμά τους για επίορκους κρατικούς λειτουργούς, οι οποίοι θα τιμωρούνται πιο αυστηρά, και η δήμευση των περιουσιακών στοιχείων που έχουν αποκτηθεί παράνομα ή αποκρύπτονται από το «πόθεν έσχες».

- Ο ν. 3961/2011, με τον οποίον τροποποιήθηκε ο ν. 3126/2003 περί «Ποινικής ευθύνης των υπουργών». Οι εν λόγω αλλαγές εστιάζονται κυρίως στα εξής σημεία:

-σύσταση τριμελούς γνωμοδοτικού συμβουλίου το οποίο, πριν τη σύσταση προανακριτικής επιτροπής, θα προβαίνει σε νομικό έλεγχο των στοιχείων και θα γνωμοδοτεί αν συντρέχει περίπτωση διερεύνησης πιθανής ποινικής ευθύνης υπουργού, ενώ τον τελικό λόγο θα έχει και πάλι η Βουλή,

¹¹¹ Ν. 3849/2010.

¹¹² Ν. 3213/2003.

¹¹³ Βλ. και: «Δρακόντειος νόμος για τη διαφθορά», www.taxheaven.gr/news/view/id/5642, 23.02.2010. «Χ. Καστανίδης: “Προσηλωμένη η Κυβέρνηση στην πάταξη της διαφθοράς”», www.voreini.gr?p=17050, 23.02.2010.

-παραγραφή των αδικημάτων των υπουργών ίδια με την κοινή παραγραφή,

-δυνατότητα επιβολής του περιοριστικού όρου απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα,

-η Επιτροπή της Βουλής που διενεργεί την προκαταρκτική εξέταση θα δύναται να διατάξει την κατάσχεση του παράνομου οικονομικού οφέλους,

-εφόσον η δίωξη αφορά κακουργηματική πράξη, με απόφαση ανακριτή, θα δύναται να γίνει δέσμευση λογαριασμών, τίτλων και εν γένει χρηματοπιστωτικών προϊόντων.

● Ο ν. 3978/2011 περί «Δημοσίων συμβάσεων στους τομείς άμυνας και ασφάλειας» αποσκοπεί μεταξύ άλλων στην ενίσχυση της διαφάνειας στον τομέα των εξοπλισμών.

● Ο ν. 3979/2011 περί «Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και άλλων διατάξεων», με σκοπό τη προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε όλο το εύρος του δημοσίου τομέα, των ΟΤΑ, αλλά και των ελεγχόμενων από το κράτος ΝΠΙΔ. Δυνάμει του εν λόγω νόμου θα τεθούν στη διάθεση των πολιτών, των επιχειρήσεων και των φορέων του δημοσίου τομέα τεχνολογικά μέσα και θεσμικές ευχέρειες που θα μειώνουν τις απαιτήσεις αυτοπρόσωπης παρουσίας για την διεκπεραίωση μίας υπόθεσης και θα ελαχιστοποιούν τον απαραίτητο χρόνο για την ολοκλήρωση των διοικητικών διαδικασιών. Ταυτόχρονα μειώνονται οι πιθανότητες εμφάνισης φαινομένων παράνομης συναλλαγής και διαφθοράς, καθώς όχι μόνο αποπροσωποποιείται η παροχή της δημόσιας υπηρεσίας, αλλά και καταγράφονται αναλυτικά οι διαδικασίες και η διεκπεραίωση, ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητάς τους. Περαιτέρω, σκοπείται η μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων για πολίτες και επιχειρήσεις. Το προτεινόμενο σχέδιο νόμου ρυθμίζει, επίσης, την ηλεκτρονική επικοινωνία και συναλλαγή μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα, με αποτέλεσμα να μειώνεται το λειτουργικό κόστος και ο απαιτούμενος χρόνος για την ολοκλήρωση μίας διαδικασίας.

● Ο ν. 4013/2011, δυνάμει του οποίου όλες οι δημόσιες συμβάσεις του ελληνικού Δημοσίου θα περιέλθουν στην αρμοδιότητα της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο σκοπείται να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά τα χρόνια προβλήματα και τα μεγάλα, πολιτικά και μη, σκάνδαλα¹¹⁴ που προκύπτουν στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, εξαιτίας, μεταξύ άλλων, του κατακερματισμού των κανόνων και της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσής τους. Αυτό έχει πολύ συχνά ως αποτέλεσμα την πλημμελή ερμηνεία και εφαρμογή του υπάρχοντος νομικού πλαισίου, αλλά και υπέρμετρες καθυστερήσεις που προκύπτουν από δικαστικές εμπλοκές μεταξύ των συμμετεχόντων και των αναθετουσών αρχών και οι οποίες έχουν συχνά στοιχίσει στη χώρα καταδίκες από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η αντιπολίτευση, παρά τις επιμέρους αντιρρήσεις της, συχνά στηρίζει τις εν λόγω κυβερνητικές πρωτοβουλίες και, σε κάθε περίπτωση, δεν παραλείπει να διακηρύττει τη δέσμευσή της στον αγώνα κατά της διαφθοράς. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι πρόσφατα ψηφίσθηκε από τρία κόμματα της Βουλής νομοσχέδιο για τις υποθέσεις διαφθοράς πολιτικών και κρατικών αξιωματούχων και υποθέσεων δημοσίου συμφέροντος¹¹⁵.

¹¹⁴ *Transparency International, OECD Anti-Bribery Convention – Progress Report 2009*, σελ. 29-30.

¹¹⁵ «ΠΑΣΟΚ - ΝΔ - ΛΑΟΣ ψήφισαν νόμο για τη διαφθορά των πολιτικών», www.iefimerida.gr/news, 28.09.2011.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Ενίσχυση των ελεγκτικών εξουσιών της Βουλής (π.χ. η σύσταση εξεταστικής επιτροπής να αποτελεί δικαίωμα της μειοψηφίας).
- Συμμετοχή της Βουλής στη διαμόρφωση του προϋπολογισμού.
- Πριν από την παράσταση κυβερνητικών παραγόντων σε διεθνή fora, προκειμένου να διεξάγουν συνομιλίες ή να δεσμεύσουν συμβατικά τη χώρα, να διεξάγεται σχετική συζήτηση στη Βουλή.
- Θέσπιση του δικαιώματος των πολιτών να απευθύνουν ερωτήσεις χωρίς τη μεσολάβηση των βουλευτών.
- Ενίσχυση της ανεξαρτησίας των βουλευτών. Ενίσχυση της εσωκομματικής δημοκρατίας.
- Θέσπιση της απαγόρευσης συμμετοχής στις επόμενες εκλογές για συγγενείς α' βαθμού εν ενεργεία βουλευτή.
- Θέσπιση ιδιοτήτων ασυμβίβαστων με την ιδιότητα του πρώην βουλευτή.
- Ενίσχυση των υπηρεσιών της Βουλής με εξειδικευμένους επιστήμονες.
- Θεσμοθέτηση της εκπροσώπησης ιδιωτικών συμφερόντων από τους βουλευτές (lobbying).
- Ενίσχυση της νομοθετικής πρωτοβουλίας της αντιπολίτευσης.
- Περιορισμός των κατεπειγόντων νομοσχεδίων.
- Νόμος που ψηφίσθηκε να μην δύναται να τροποποιηθεί πριν την παρέλευση ευλόγου διαστήματος ισχύος του, παρά μόνο με αυξημένη πλειοψηφία.
- Κάθε άρθρο προηγούμενου νόμου που τροποποιείται εν όλω ή εν μέρει, να επαναδιατυπώνεται εξ αρχής, και κάθε νόμος να αναφέρει ρητώς τις καταργούμενες διατάξεις.
- Η ισχύς νόμου να άρχεται, όχι από τη δημοσίευσή του στο ΦΕΚ, αλλά κατόπιν της έκδοσης του συνόλου των προβλεπομένων Υ.Α. και Π.Δ., ώστε να δύναται να εφαρμοσθεί πλήρως.

Θέσπιση του δικαιώματος των πολιτών να απευθύνουν ερωτήσεις χωρίς τη μεσολάβηση των βουλευτών

Η Βουλή πρέπει να λάβει μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

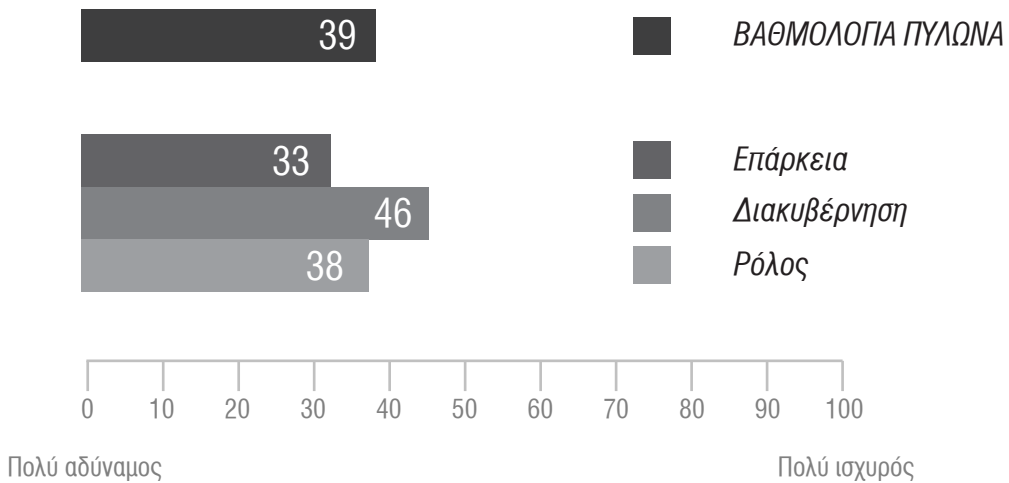
- Κατάρτιση κώδικα δεοντολογίας για τους βουλευτές.
- Ουσιαστικός έλεγχος του «πόθεν έσχες» των βουλευτών.
- Ο θεσμός της βουλευτικής ασυλίας να μην εφαρμόζεται καταχρηστικά.
- Να απαιτείται η φυσική παρουσία των βουλευτών στη Βουλή κατά την άσκηση του νομοθετικού και ελεγκτικού έργου.
- Χορήγηση νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων με φειδώ και εντός σαφώς προσδιορισμένων πλαισίων.

Ουσιαστικός έλεγχος του «πόθεν έσχες» των βουλευτών

Η Δικαιοσύνη πρέπει να λάβει μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Εντατικότερος δικαστικός έλεγχος της υποχρέωσης μη παρεμβολής άσχετων διατάξεων στο σώμα νομοθετημάτων.
- Εντατικότερος δικαστικός έλεγχος της τυχόν αντισυνταγματικότητας κείμενων διατάξεων.

ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Μολονότι το Σύνταγμα χαρακτηρίζει την εκτελεστική εξουσία ως ισότιμη των άλλων δύο εξουσιών (νομοθετική και δικαιοδοτική), ωστόσο οι αρμοδιότητες που της απονέμει κάθε άλλο παρά συμβαδίζουν με τον εν λόγω χαρακτηρισμό. Στην πράξη δε, η Κυβέρνηση είναι αυτή που εξουσιάζει τη Βουλή, ενώ επηρεάζει σημαντικά και τη Δικαιοσύνη.

Παρά τις ενίοτε ισχυρές πλειοψηφίες με τις οποίες εκλέγονται οι κυβερνήσεις της χώρας, οι τελευταίες κάθε άλλο παρά ισχυρές και ανεξάρτητες αποδεικνύονται, εξαιτίας των πιέσεων οργανωμένων συμφερόντων στις οποίες υποκύπτουν. Και ενώ, ομολογουμένως, έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της διαφάνειας, η εν λόγω πρόοδος δεν έχει συμβάλει τα προσδοκώμενα στην ενίσχυση του ελέγχου επί της εκτελεστικής εξουσίας.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Η εκτελεστική εξουσία στην Ελλάδα ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (ΠτΔ) και την Κυβέρνηση¹¹⁶. Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986 περιόρισε σημαντικά τις αρμοδιότητες του ΠτΔ και έτσι η Κυβέρνηση κατέστη ο ισχυρός πόλος της εκτελεστικής εξουσίας.

Ο ΠτΔ θεωρείται ο ρυθμιστής του Πολιτεύματος. Εκλέγεται από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία για περίοδο πέντε ετών. Επανεκλογή του ίδιου προσώπου επιτρέπεται μία φορά μόνον¹¹⁷.

Την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς¹¹⁸. Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων. Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και αυτές των δημοσίων υπηρεσιών, για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων¹¹⁹.

¹¹⁶ Άρθρο 26 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹¹⁷ Άρθρο 30 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹¹⁸ Άρθρο 81 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹¹⁹ Άρθρο 82 Συντάγματος της Ελλάδας.

Η σημερινή δομή της κυβέρνησης έχει ως εξής¹²⁰:

Πρωθυπουργός

Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης

Αντιπρόεδρος και Υπουργός Οικονομικών

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Υπουργείο Εσωτερικών

Υπουργείο Οικονομικών

Υπουργείο Εξωτερικών

Υπουργείο Εθνικής Άμυνας

Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας

Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής

Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων

Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης

Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων

Υπουργείο Δικαιοσύνης

Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη

Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού

Υπουργός Επικρατείας

Υπουργός Επικρατείας & Κυβερνητικός Εκπρόσωπος.

¹²⁰ Τελευταία ενημέρωση 17.02.2012.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (πρακτική)

Διαθέτει η εκτελεστική εξουσία επαρκείς πόρους, για να επιτελέσει αποτελεσματικά το έργο της;

Βαθμολόγηση: 25

Σύμφωνα με την πρόσφατη απογραφή (Ιούλιος 2010), το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων όλων των κατηγοριών, ανέρχεται σε 768.009 άτομα. Το 39% αυτών είναι κατηγορίας ΠΕ, το 9% ΤΕ, το 28% ΔΕ, ενώ το 10% διαθέτει μεταπτυχιακό ή διδακτορικό τίτλο¹²¹. Στην εν λόγω απογραφή δεν συμπεριλήφθηκε το προσωπικό των ΔΕΚΟ και των ΝΠΙΔ, ήτοι ο ευρύτερος δημόσιος τομέας. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 45% των δημοσίων υπαλλήλων απασχολείται σε δύο μόνον υπουργεία, και συγκεκριμένα, στο Υπουργείο Υγείας και στο Υπουργείο Εσωτερικών (συμπεριλαμβανομένων των υπαλλήλων δήμων και νομαρχιών)¹²².

Ο προϋπολογισμός που διατίθεται στην Κυβέρνηση για την επιτέλεση του έργου της, ταυτίζεται με τον προϋπολογισμό του κράτους¹²³. Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του 2011, τα καθαρά έσοδα αναμένονταν να ανέλθουν στο ύψος των 60.262 εκατομμυρίων ευρώ, ήτοι σε ποσοστό 26% του ΑΕΠ, ενώ οι δαπάνες στο ύψος των 76.351 εκατομμυρίων ευρώ, ήτοι σε ποσοστό 32,9% του ΑΕΠ. Τόσο το ποσό των εσόδων, όσο και των δαπανών, εμφανίζονταν ελαφρώς αυξημένα σε σχέση με το 2010, κατά το οποίο ανήλθαν σε ποσοστά 23,6% και 31,8%, αντιστοίχως. Ωστόσο, δεν είναι βέβαιο ότι τα εν λόγω μεγέθη θα επιβεβαιωθούν στον απολογισμό του 2011, δεδομένου ότι η κρίση χρέους την οποία διέρχεται η χώρα και τα μέτρα που έχουν ληφθεί για την αντιμετώπισή της έχουν ανατρέψει κάθε προγραμματισμό.

Δεδομένων των ανωτέρω, ο αριθμός και η κατάρτιση των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα υπερβαίνουν τις ανάγκες για την αποτελεσματική εκτέλεση του έργου της εκτελεστικής εξουσίας, σε βαθμό που να γίνεται λόγος για κατασπατάληση των ανθρωπίνων πόρων¹²⁴ και να μεθοδεύεται, λόγω της κρίσης, η απόλυση έως και 150.000 δημοσίων υπαλλήλων. Παράλληλα, η οικονομική κρίση που αντιμετωπίζει η Ελλάδα έχει επιφέρει σημαντική περιστολή και στις δημόσιες δαπάνες που δεν σχετίζονται με ανθρωπίνους πόρους¹²⁵, γεγονός που δυσχεραίνει την εκπλήρωση των κυβερνητικών στόχων.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ανεξαρτησία της εκτελεστικής εξουσίας;

¹²¹ «Το Προφίλ των 768 χιλιάδων δημοσίων υπαλλήλων», www.enet.gr/?i=news.el.article&id=188530, 30.07.2010.

¹²² Ξανάλατος Ν., «Ελλάδα, η χώρα των δημοσίων υπαλλήλων», www.thebest.gr/news/index/viewStory/13412.

¹²³ Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο δεν προβλέπει τη λειτουργία φορέα συντονισμού του κυβερνητικού έργου, το οποίο να διαθέτει ίδιους πόρους, όπως συμβαίνει σε άλλες χώρες.

¹²⁴ Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

¹²⁵ Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

Βαθμολόγηση: 50

Η εκάστοτε Κυβέρνηση αναδεικνύεται από τη λαϊκή πλειοψηφία. Η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής¹²⁶. Μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την ορκωμοσία του Πρωθυπουργού, η Κυβέρνηση υποχρεούται να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής, ενώ δύναται να τη ζητήσει και σε οποιαδήποτε άλλη στιγμή. Η Βουλή καλείται μέσα σε δεκαπέντε ημέρες να αποφανθεί για την πρόταση εμπιστοσύνης. Η Βουλή δύναται με απόφασή της να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση ή από μέλος αυτής. Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων¹²⁷.

Ο Πρωθυπουργός κατευθύνει τις ενέργειες της Κυβέρνησης, καθώς και των δημοσίων υπηρεσιών γενικά, για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής εντός του σχετικού νομικού πλαισίου¹²⁸. Τούτο καθιστά σε σημαντικό βαθμό τα μέλη της εκτελεστικής εξουσίας εκτελεστές της βούλησης του Πρωθυπουργού¹²⁹.

Έτερο περιορισμό στην ανεξαρτησία της εκτελεστικής εξουσίας αποτελούν οι κανόνες που απορρέουν από τη δικαιοταξία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), στην οποία η Ελλάδα, με την ιδιότητα του κράτους μέλους, έχει μεταβιβάσει σημαντικές αρμοδιότητες¹³⁰.

Μετά την υπογραφή του Μνημονίου του 2010 και των παρελκόμενων συμφωνιών μεταξύ της Ελλάδας και της λεγόμενης «τρίοκας» [Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), ΕΕ], με σκοπό το δανεισμό της χώρας για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους, σημαντικός αριθμός μέτρων που λαμβάνει η Κυβέρνηση υπαγορεύονται από τους εν λόγω φορείς, ώστε να διασφαλισθεί η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων της ελληνικής οικονομίας και να αποπληρωθούν τα δανεισθέντα κεφάλαια στους προαναφερθέντες πιστωτές της Ελλάδας¹³¹.

Σημειώνεται ότι το ισχύον νομικό πλαίσιο δεν περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με την εκπροσώπηση συμφερόντων (lobbying) από την Κυβέρνηση.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Είναι στην πράξη ανεξάρτητη η εκτελεστική εξουσία;

Βαθμολόγηση: 25

Στην Ελλάδα, η λεγόμενη «διαπλοκή» εντοπίζεται κυρίως στις σχέσεις πολιτικού κόσμου - οικονομικών παραγόντων - μέσων μαζικής ενημέρωσης (ΜΜΕ). Πιο συγκεκριμένα, τα πολιτικά πρόσωπα χρειάζονται οικονομικούς πόρους αλλά και προβολή στα ΜΜΕ, ώστε να κατορθώνουν να εκλέγονται και να επανεκλέγονται. Οι οικονομικοί παράγοντες και τα ΜΜΕ χρειάζονται τα πολιτικά πρόσωπα, και περισσότερο τους εκάστοτε κυβερνώντες, ώστε οι τελευταίοι να λαμβάνουν ευνοϊκά μέτρα για τα συμφέροντα των πρώτων¹³².

¹²⁶ Άρθρο 84 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹²⁷ Άρθρο 82 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹²⁸ Άρθρο 82 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹²⁹ Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

¹³⁰ Άρθρο 28 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹³¹ Βλ. ενδεικτικά ν. 3845/2010.

¹³² Βλ. ενδεικτικά: Μαθθίας Σ., «Διαφθορά και κρατική εξουσία», <http://revma.wordpress>.

Η εν λόγω διαπλοκή είναι μάλιστα τόσο βαθιά ριζωμένη στην ελληνική κοινωνία που κρίθηκε σκόπιμο να συμπεριληφθεί στο Σύνταγμα διάταξη για την απαγόρευση της συγκέντρωσης ΜΜΕ και για το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του ιδιοκτήτη ή διευθυντικού στελέχους ΜΜΕ με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης παροχής αγαθών ή υπηρεσιών προς το Δημόσιο. Το εν λόγω ασυμβίβαστο καταλαμβάνει δε συγγενείς και κάθε άλλου είδους παρένθετα φυσικά και νομικά πρόσωπα¹³³.

Περιορισμούς στην ανεξαρτησία τους έχουν δεχθεί οι ελληνικές κυβερνήσεις και από πολυεθνικές εταιρείες, οι οποίες δωροδόκησαν κυβερνητικούς παράγοντες, προκειμένου να τους ανατεθούν προμήθειες του Δημοσίου. Οι υποθέσεις της Siemens¹³⁴ και της Ferrostaal¹³⁵ είναι ενδεικτικές.

Έτερο παράγοντα περιοριστικό της ανεξαρτησίας της εκτελεστικής εξουσίας αποτελούν και τα πελατειακά δίκτυα που αναπτύσσονται μεταξύ των πολιτικών και των ψηφοφόρων τους¹³⁶. Χαρακτηριστικό δείγμα αυτής της δοσοληψίας, αποτελεί, μεταξύ άλλων, η υπερδιόγκωση του δημοσίου τομέα μέσω της διαχρονικής πρόσληψης πλεονασματικού προσωπικού με αδιαφανείς διαδικασίες.

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τη διαφάνεια αναφορικά με τις δράσεις της εκτελεστικής εξουσίας;

Βαθμολόγηση: 75

Στο Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) δημοσιεύονται υποχρεωτικά, μεταξύ άλλων, το Σύνταγμα, οι νόμοι, ο Κανονισμός της Βουλής, πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, τα προεδρικά διατάγματα, τα διαγγέλματα του ΠτΔ, κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των μελών της Κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης εν γένει, οι αποφάσεις του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, ατομικού χαρακτήρα διοικητικές πράξεις, πράξεις συγκρότησης οργάνων, προκηρύξεις επιλογής προσωπικού, διορισμών, μετατάξεων, παραίτησης, απόλυσης, υπαγωγής επενδύσεων σε αναπτυξιακούς νόμους, πράξεις περί δημοσίων συμβάσεων, προμηθειών, υπηρεσιών, απαλλοτριώσεων, η ειδική έκθεση εκλογικών εσόδων και δαπανών των πολιτικών κομμάτων κλπ.

Με πρόσφατο νόμο¹³⁷ θεσπίσθηκε, επιπλέον, η υποχρεωτική ανάρτηση στο διαδίκτυο (πρόγραμμα «Διαύγεια»)¹³⁸ νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων. Σημειώνεται ότι ο αριθμός των πράξεων που υποχρεωτικά αναρτώνται στο διαδίκτυο είναι σημαντικά μεγαλύτερος από τις πράξεις που υποχρεωτικά δημοσιεύονται στο ΦΕΚ, καλύπτοντας έτσι σχεδόν το σύνολο των απαιτούμενων πράξεων. Επιπλέον, μέσω της ιστοσελίδας της Κυβέρνησης¹³⁹, διεξάγεται διαβούλευση αναφορικά με επικείμενα νομοθετήματα, προκηρύσσονται θέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα, κλπ.

com, 06.07.2010. Οικονόμου Γ., «Κοινοβουλευτισμός και ολιγαρχία», <http://feltor.wordpress.com>, 26.12.2010.

133 Άρθρο 14 παρ. 9 Συντάγματος της Ελλάδας.

134 Βλ. ενδεικτικά: «Μαντέλης: πήρα χρήματα από τη Siemens», www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4576557, 27.05.2010.

135 Βλ. ενδεικτικά: Παπιάς Γ., «Τσουχτερό πρόστιμο σε Ferrostaal για τις μίζες σε Ελλάδα και Πορτογαλία», www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4681901, 21.12.2011.

136 Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

137 Ν. 3861/2010.

138 www.diaugeia.gov.gr

139 www.opengov.gr

Τα επίσημα πρακτικά του Υπουργικού Συμβουλίου είναι και παραμένουν απόρρητα για τριάντα (30) χρόνια¹⁴⁰, ενώ το Υπουργικό Συμβούλιο δύναται να συνεδριάζει και χωρίς την παρουσία Γενικού Γραμματέα και στενογράφων, όταν ο Πρωθυπουργός κρίνει ότι τα προς συζήτηση ζητήματα είναι απόρρητα¹⁴¹.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα¹⁴², προσχέδιο του προϋπολογισμού κατατίθεται από τον Υπουργό Οικονομικών στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου κάθε έτους, προκειμένου να συζητηθεί. Ο Υπουργός Οικονομικών, λαμβάνοντας υπ' όψιν και τις παρατηρήσεις της επιτροπής, εισάγει τον προϋπολογισμό στη Βουλή σαράντα τουλάχιστον ημέρες πριν αρχίσει το οικονομικό έτος. Ο προϋπολογισμός συζητείται και ψηφίζεται από την Ολομέλεια, η οποία, επιπλέον, εγκρίνει τον απολογισμό του απερχόμενου έτους και τον προϋπολογισμό του επερχόμενου. Η αρχή της διαφάνειας και, συνακόλουθα, της δημοσιότητας του προϋπολογισμού του κράτους θεσπίζεται και στον σχετικό νόμο¹⁴³.

Βάσει νόμου¹⁴⁴, τα μέλη της Κυβέρνησης, οι βουλευτές, οι ανώτατοι δημόσιοι λειτουργοί, δημόσιοι υπάλληλοι που συμμετέχουν σε επιτροπές προμηθειών του δημοσίου, ιδιοκτήτες ΜΜΕ και δημοσιογράφοι υποχρεούνται να δηλώνουν αναλυτικά την προέλευση των εισοδημάτων τους καθ' όλη τη διάρκεια διατήρησης των ως άνω ιδιοτήτων, καθώς και για τρία (3) χρόνια μετά τη λήξη της θητείας τους. Αρμόδιοι για την εφαρμογή του εν λόγω νόμου είναι η Βουλή αναφορικά με τους βουλευτές και τα μέλη της Κυβέρνησης και ο εισαγγελέας εφετών αναφορικά με τους υπολοίπους. Οι ποινές που προβλέπονται για μη συμμόρφωση είναι χρηματικές, φυλάκιση και στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων.

Διαφάνεια (πρακτική)

Επικρατεί στην πράξη διαφάνεια αναφορικά με τις δράσεις της εκτελεστικής εξουσίας;

Βαθμολόγηση: 50

Το τελευταίο διάστημα έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος αναφορικά με την ενίσχυση της πολιτικής συνείδησης σε θέματα διαφάνειας. Οι νόμοι και οι πράξεις των οποίων η δημοσίευση στο ΦΕΚ ή στο διαδίκτυο (πρόγραμμα «Διαύγεια») απαιτείται εκ του νόμου, δημοσιεύονται απαρεγκλίτως. Ωστόσο, λόγω του ότι το πρόγραμμα «Διαύγεια» βρίσκεται ακόμη σε πρώιμη φάση λειτουργίας, έχει ακόμη κάποιους περιορισμούς, όπως π.χ. το γεγονός ότι δεν εξάγει στατιστικά στοιχεία, ώστε να προκύπτουν συμπεράσματα σχετικά με τη λειτουργία κάθε φορέα¹⁴⁵.

Η εκ του νόμου απαιτούμενη δημοσιοποίηση του προϋπολογισμού εφαρμόζεται και στην πράξη, ενώ αναρτάται και στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών και αλλού.

Μέσω της ιστοσελίδας της Κυβέρνησης¹⁴⁶ μεταδίδονται απευθείας ορισμένες συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή, έστω, σημαντικό μέρος αυτών. Στην εν λόγω ιστοσελίδα φιλοξενείται επίσης αρχείο παλαιότερων συνεδριάσεων¹⁴⁷.

¹⁴⁰ Άρθρο 9 παρ. 1 ΠΔ 63/2005.

¹⁴¹ Άρθρο 4 παρ. 2 ΠΔ 63/2005.

¹⁴² Άρθρο 79 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁴³ Ν. 3871/2010, ο οποίος κατά το μεγαλύτερο μέρος του τροποποιεί τον ν. 2362/1995.

¹⁴⁴ Ν. 3213/2003.

¹⁴⁵ Δελλή Α., *Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 18.04.2011.*

¹⁴⁶ www.opengov.gr/home/?page_id=223

¹⁴⁷ Δελλή Α., *Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 18.04.2011.* Βλ. και Ρήγου Μ., «Ανοικτή Διακυβέρνηση: η Εφαρμογή του opengov.gr», *Επιστήμη και*

Η περιουσιακή κατάσταση των μελών της κυβέρνησης δημοσιοποιείται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο νόμο. Ωστόσο, ο εν λόγω νόμος έχει επικριθεί για τον λόγο ότι αποτυπώνει μόνον το «έσχεος» και όχι το «πόθεν», ήτοι αποτυπώνει περισσότερο την υφιστάμενη περιουσιακή κατάσταση, χωρίς να αποκαλύπτει επαρκώς τις πηγές των εισοδημάτων, ενώ συχνά δεν υπάρχει και η δυνατότητα ανακάλυψης στοιχείων που έχουν τυχόν αποκρυβεί¹⁴⁸. Το γεγονός ότι στο πλαίσιο των υποθέσεων της Siemens και της Ferrostaal ήρθαν στο φως πληροφορίες σχετικά με δωροδοκία μελών της Κυβέρνησης, ενώ για πολλά χρόνια τούτο παρέμενε άγνωστο, αποδεικνύει ότι ο έλεγχος των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης δεν γίνεται κατά τρόπο ουσιαστικό και με πρόθεση επιβολής κυρώσεων στους παραβάτες.

Μέχρι σήμερα, δεν υπάρχει καταγεγραμμένο συμβάν άρνησης της Κυβέρνησης να παράσχει περαιτέρω πληροφορίες¹⁴⁹. Ωστόσο το γεγονός ότι η Κυβέρνηση δεν «μεταφράζει» συστηματικά σε απλή γλώσσα διαδικασίες και κανόνες, ώστε να διασφαλίζεται η κατανόησή τους από τον μέσο πολίτη¹⁵⁰, ισοδυναμεί σε μεγάλο βαθμό με μη παροχή πληροφόρησης προς τους πολίτες.

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τον έλεγχο επί της εκτελεστικής εξουσίας;

Βαθμολόγηση: 50

Η Κυβέρνηση και η δημόσια διοίκηση εν γένει, ελέγχονται από τη Βουλή (βλ. και πυλώνα «Νομοθετική Εξουσία»)¹⁵¹, τη Δικαιοσύνη¹⁵² (βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη»), και τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (βλ. ενδεικτικά και πυλώνα «Συνήγορος του Πολίτη»), ενώ ειδικά ως προς την οικονομική διαχείρισή τους, ελέγχονται και από το Ελεγκτικό Συνέδριο (βλ. και πυλώνα «Ελεγκτικό Συνέδριο»)¹⁵³.

Συγκεκριμένα, η Βουλή δύναται να ελέγχει τακτικά το έργο της Κυβέρνησης¹⁵⁴, να συστήνει εξεταστικές επιτροπές, να εγκρίνει τον απολογισμό, προϋπολογισμό και ισολογισμό του κράτους, αλλά και να υποβάλλει πρόταση δυσπιστίας προς την Κυβέρνηση, προκειμένου να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από αυτήν. Οι Ανεξάρτητες Αρχές, λογοδοτώντας στη Βουλή συνδράμουν σημαντικά τον ελεγκτικό ρόλο της τελευταίας.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, διενεργεί, μεταξύ άλλων, προληπτικό¹⁵⁵ και κατασταλτικό¹⁵⁶ έλεγχο των οικονομικών του κράτους.

Περιορισμοί στην κυβερνητική δράση δύνανται, επιπλέον, να προέλθουν από τις αποφάσεις της Δικαιοσύνης, των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και του Συμβουλίου της Ευρώπης (ιδίως του

κοινωνία: Επιθεώρηση πολιτικής και ηθικής θεωρίας, τεύχος 24, 2010.

148 Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

149 Δελλή Α., Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 18.04.2011.

150 Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

151 Άρθρα 66 παρ. 3, 68 παρ. 2, 70 παρ. 6-8, 79, 84 Συντάγματος της Ελλάδας.

152 Άρθρα 83-100 Συντάγματος της Ελλάδας.

153 Άρθρο 98 Συντάγματος της Ελλάδας.

154 Βλ. και: «Πρόλογος του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων» στον Κανονισμό της Βουλής των Ελλήνων & Σύσταγμα της Ελλάδας, Οκτώβριος 2010, κατόπιν της από 16.07.2010 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής περί μεταρρυθμίσεων στον Κανονισμό της.

155 Κεφάλαιο Ζ' εκτελεστικού ΠΔ 774/1980.

156 Κεφάλαιο Η' εκτελεστικού ΠΔ 774/1980.

Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου). Οι εν λόγω θεσμοί διακρίνονται, μεταξύ άλλων, για την προσήλωσή τους στην πάταξη της διαφθοράς.

Κατά την κατάρτιση και ψήφιση νομοθετημάτων προερχομένων από την Κυβέρνηση, η τελευταία υποχρεούται να τα αιτιολογεί και να διαβουλεύεται δημοσίως με όλους τους ενδιαφερόμενους παράγοντες. Συγκεκριμένα, κάθε νομοσχέδιο (νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης) και κάθε πρόταση νόμου (νομοθετική πρωτοβουλία βουλευτών) πρέπει να συνοδεύονται από αιτιολογική έκθεση¹⁵⁷. Επιπλέον, πλην ορισμένων εξαιρέσεων, τα νομοσχέδια που κατατίθενται προς ψήφιση στη Βουλή πρέπει να συνοδεύονται υποχρεωτικά από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που προηγήθηκε¹⁵⁸.

Για τα μέλη της Κυβέρνησης προβλέπεται ευθύνη ατομική και συλλογική¹⁵⁹, πολιτική¹⁶⁰, ποινική¹⁶¹ και αστική¹⁶². Συγκεκριμένα, αναφορικά με την ποινική ευθύνη όσων διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί, προβλέπεται ότι η δίωξη, ανάκριση, προανάκριση ή προκαταρκτική εξέτασή τους για ποινικά αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν επιτρέπεται χωρίς προηγούμενη άδεια της Βουλής¹⁶³, δεδομένου ότι μόνον η Βουλή έχει την αρμοδιότητα να ασκεί τη σχετική δίωξη κατά των ως άνω προσώπων¹⁶⁴. Ο πρόσφατος ν. 3961/2011 τροποποίησε τον ν. 3126/2003 περί «Ποινικής ευθύνης των υπουργών». Οι εν λόγω αλλαγές εστιάζονται κυρίως στα εξής σημεία:

- σύσταση τριμελούς γνωμοδοτικού συμβουλίου το οποίο, πριν τη σύσταση προανακριτικής επιτροπής, θα προβαίνει σε νομικό έλεγχο των στοιχείων και θα γνωμοδοτεί αν συντρέχει περίπτωση διερεύνησης πιθανής ποινικής ευθύνης υπουργού, ενώ τον τελικό λόγο θα έχει και πάλι η Βουλή,
- παραγραφή των αδικημάτων των υπουργών ίδια με την κοινή παραγραφή,
- δυνατότητα επιβολής του περιοριστικού όρου απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα,
- η Επιτροπή της Βουλής που διενεργεί την προκαταρκτική εξέταση θα δύναται να διατάξει την κατάσχεση του παράνομου οικονομικού οφέλους,
- εφόσον η δίωξη αφορά κακουργηματική πράξη, με απόφαση ανακριτή, θα δύναται να γίνει δέσμευση λογαριασμών, τίτλων και εν γένει χρηματοπιστωτικών προϊόντων.

Ωστόσο, το άρθρο 86 του Συντάγματος θέτει προσκόμματα στην ποινική δίωξη κατά όσων διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί, δεδομένου ότι απαιτείται προηγούμενη συναίνεση (απόφαση) της Βουλής, η οποία πρέπει να δοθεί το αργότερο έως την λήξη της δεύτερης τακτικής συνόδου των εργασιών της Βουλής (που διαρκεί από τον Σεπτέμβριο έως τον Ιούνιο) που άρχισε μετά την τέλεση του αδικήματος. Για να δοθεί η εν λόγω συναίνεση απαιτείται απόφαση με απόλυτη πλειοψηφία, κατόπιν πρότασης 30 τουλάχιστον βουλευτών. Στην ουσία, ο εν λόγω χρονικός περιορισμός λειτουργεί ως αποσβεστική προθεσμία παραγραφής, δεδομένου ότι δεν μπορεί να αποδοθεί ποινική ευθύνη στα εν λόγω πρόσωπα παρά μόνον εάν συναινέσει η Βουλή. Υπήρξαν δε περιπτώσεις που δεν αποδόθηκαν ποινικές ευθύνες σε πολιτικά πρόσωπα λόγω εκπνοής της εν λόγω προθεσμίας¹⁶⁵.

¹⁵⁷ Άρθρο 74 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁵⁸ Άρθρο 85 παρ. 3 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

¹⁵⁹ Άρθρο 85 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁶⁰ Άρθρο 68 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁶¹ Άρθρο 86 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁶² Άρθρα 105-106 Εισαγωγικού Νόμου Αστικού Κώδικα.

¹⁶³ Άρθρο 86 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁶⁴ Άρθρο 86 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁶⁵ Διεθνής Διαφάνεια, Παραγραφή αδικημάτων στην Ευρώπη και στην Ελλάδα – Αντίστροφη μέτρηση για την ατιμωρησία 2010-2011, 2011. «Αλλάζει ο νόμος περί ευθύνης υπουργών.», www.tovima.gr/politics/article/?aid=379228, 20.01.2011.

Στην ουσία, ο εν λόγω χρονικός περιορισμός λειτουργεί ως αποσβεστική προθεσμία παραγραφής, δεδομένου ότι δεν μπορεί να αποδοθεί ποινική ευθύνη στα εν λόγω πρόσωπα παρά μόνον εάν συναινέσει η Βουλή.

Υπήρξαν δε περιπτώσεις που δεν αποδόθηκαν ποινικές ευθύνες σε πολιτικά πρόσωπα λόγω εκπνοής της εν λόγω προθεσμίας.

Έλεγχος (πρακτική)

Ελέγχεται στην πράξη η εκτελεστική εξουσία;

Βαθμολόγηση: 25

Στο ελληνικό πολιτικό και εκλογικό σύστημα επικρατεί η λογική των ισχυρών μονοκομματικών κυβερνήσεων. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα η πλειοψηφία των βουλευτών να ανήκει στην κυβερνώσα παράταξη, η νομοθετική πρωτοβουλία να μονοπωλείται από την κυβέρνηση και η Βουλή να μην ασκεί ουσιαστικό ελεγκτικό ρόλο¹⁶⁶.

Η συνταγματική αναθεώρηση του 1985 είχε ως κύριο χαρακτηριστικό την ενίσχυση του ρόλου του Πρωθυπουργού, με αντίστοιχη αποδυνάμωση του έτερου πόλου της εκτελεστικής εξουσίας, ήτοι του ΠτΔ¹⁶⁷.

Το ως άνω περιγραφέν σύστημα ελέγχου της Κυβέρνησης δεν δύναται να κριθεί ως αμερόληπτο και αποτελεσματικό, δεδομένου ότι ο έτερος πόλος της εκτελεστικής εξουσίας, ήτοι ο ΠτΔ, στηρίζεται από την κυβερνώσα παράταξη, η πλειοψηφία των βουλευτών (νομοθετική εξουσία) ανήκει στην κυβερνώσα παράταξη και η πλειοψηφία των υπουργών είναι και βουλευτές.

Αντίστοιχα, οι πρόεδροι των ανωτάτων δικαστηρίων (βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη») επιλέγονται από την Κυβέρνηση, με κομματικά κυρίως κριτήρια, ενώ και το πλαίσιο λειτουργίας της δικαστικής εξουσίας ρυθμίζεται από την Κυβέρνηση. Επιπλέον, ο δικαστικός έλεγχος είναι χρονοβόρος και, ως εκ τούτου, ανεπίκαιρος και ατελέσφορος, ενώ και οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν γνωρίζουν επαρκώς την κείμενη νομοθεσία, ώστε να εφαρμόζονται αποτελεσματικά διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου¹⁶⁸.

Περαιτέρω, οι βουλευτές, παρά το γεγονός ότι οφείλουν, σύμφωνα με το Σύνταγμα, να ενεργούν κατά συνείδηση¹⁶⁹, στην πράξη στη συντριπτική πλειοψηφία τους συντάσσονται με την κομματική γραμμή, ενώ συχνά ενεργούν με γνώμονα την επανεκλογή τους, συντηρώντας έτσι ένα σύστημα πελατειακών σχέσεων. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος σπανιότατα καταλήγει σε πρόταση δυσπιστίας κατά της Κυβέρνησης. Αντίστροφα, όταν η κυβερνητική πλειοψηφία στη Βουλή είναι ισχυρή, τότε η Κυβέρνηση ενδέχεται να υποκύψει σε συμφέροντα και εκβιασμούς πολιτικών παραγόντων¹⁷⁰, μεταξύ άλλων. Επίσης, η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει κατά κύριο λόγο στην Κυβέρνηση.

Επιπλέον, ο θεσμός της βουλευτικής ασυλίας έχει πολλάκις εφαρμοσθεί καταχρηστικά από τη Βουλή, ζήτημα για το οποίο η Ελλάδα έχει καταδικασθεί δις από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (παραβίαση άρθρου 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων)¹⁷¹. Συγκεκριμένα, στις εν λόγω υποθέσεις, η Βουλή αρνήθηκε να άρει την ασυλία βουλευτών, παρά το γεγονός ότι οι εκκρεμείς ενώπιον της Δικαιοσύνης διαφορές ήταν ιδιωτικής φύσης. (βλ. και πυλώνες «Νομοθετική Εξουσία» και «Δικαιοσύνη»).

¹⁶⁶ Δελλή Α., *Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 18.04.2011.*

¹⁶⁷ Βλ. ενδεικτικά: Μαθίνας Σ., «Διαφθορά και κρατική εξουσία», www.revma.wordpress.com, 06.07.2010.

¹⁶⁸ Χρυσόγονος Κ., *Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.*

¹⁶⁹ Άρθρα 59-62 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁷⁰ Βλ. ενδεικτικά: «Η χρεοκοπία του πολιτικού συστήματος εξουσίας», www.enkripto.com/2010/11/blog-spot_13.html, 13.11.2010.

¹⁷¹ Υποθέσεις βουλευτών κ.κ. Κ. Τασούλα (2006) και Μ. Αποστολάκη (2010).

Οι Ανεξάρτητες Αρχές (βλ. ενδεικτικά και πυλώνα «Συνήγορος του Πολίτη») ελέγχονται σε μεγάλο βαθμό από την κυβέρνηση, υπόκεινται σε νομοθετικούς περιορισμούς και ενίοτε σε επιρροές, ενώ και οι αρμοδιότητές τους είναι συχνά περιορισμένες. Συνεπώς, οι Ανεξάρτητες Αρχές με τα εν λόγω χαρακτηριστικά καταλήγουν να μην αποτελούν ανεπαρκές αντιστάθμισμα της κυβερνητικής παντοδυναμίας.

Αμφίβολο είναι, επίσης, κατά πόσο η Βουλή δύναται να ελέγξει ουσιαστικά την κατάρτιση του οικονομικού προϋπολογισμού και την ψήφιση του απολογισμού, δεδομένου του τρόπου με τον οποίον παρουσιάζονται και συζητούνται¹⁷². Ειδικά η συζήτηση επί του απολογισμού του παρελθόντος έτους αποτελεί μια τυπική διαδικασία. Τούτο οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι συνήθως γίνονται παρεκβάσεις ή τροποποιήσεις του προϋπολογισμού διαρκούντος του έτους και, ως εκ τούτου, ο έλεγχος του απολογισμού δεν δύναται να είναι αυστηρός¹⁷³.

Ο έλεγχος που διενεργείται εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. και πυλώνα «Ελεγκτικό Συνέδριο») αποτελεί έναν τυπικό έλεγχο δικαστικού οργάνου, ο οποίος υπόκειται στους περιορισμούς του χρόνου και των εν γένει δυνατοτήτων του εν λόγω φορέα¹⁷⁴, ενώ η ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατατίθεται στη Βουλή, όπως προβλέπει το άρθρο 79 παρ. 7 του Συντάγματος, αλλά δεν συζητείται διεξοδικά επί της ουσίας¹⁷⁵.

Ωστόσο, επί της παρούσης είναι σε διαδικασία εκπόνησης ένα ηλεκτρονικό σύστημα για το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το οποίο θα συνδέει τις πιστώσεις του προϋπολογισμού με τις δαπάνες για δημόσιες προμήθειες. Μέσω του εν λόγω συστήματος θα διευκολύνεται τόσο η παρακολούθηση των δαπανών, όσο και ο σχεδιασμός τους για το μέλλον¹⁷⁶.

Η δημόσια διαβούλευση που απαιτείται να προηγηθεί της ψήφισης νόμων διεξάγεται τόσο με τα συνήθη μέσα (συναντήσεις με εκπροσώπους ενδιαφερομένων φορέων, ανταλλαγή εγγράφων, κλπ.), όσο και διαδικτυακά μέσω της ιστοσελίδας www.opengov.gr, την οποία θέσπισε η Κυβέρνηση που εξελέγη το 2009, σχεδόν από την πρώτη ημέρα που ανέλαβε την εξουσία. Ωστόσο, συχνά επιχειρείται η παράκαμψη της υποχρέωσης για δημόσια διαβούλευση, με την κατάθεση των νομοσχεδίων ως κατεπειγόντων, δεδομένου ότι για τα νομοσχέδια αυτά δεν απαιτείται να έχει προηγηθεί δημόσια διαβούλευση¹⁷⁷.

Τέλος, σημειώνεται ότι οι εσωτερικές διοικητικές διαδικασίες σπανίως καταλήγουν σε επιβολή ποινών, στο πλαίσιο μίας κακώς νοούμενης συναδελφικής αλληλεγγύης, ενώ η ποινική δικαιοσύνη σπανίως επιλαμβάνεται τέτοιων υποθέσεων. Ως εκ τούτου, η ευθύνη των πολιτικών προϊσταμένων (υπουργών) είναι πρακτικώς ανύπαρκτη έναντι οποιουδήποτε, πλην του Πρωθυπουργού¹⁷⁸.

Ωστόσο, συχνά επιχειρείται η παράκαμψη της υποχρέωσης για δημόσια διαβούλευση, με την κατάθεση των νομοσχεδίων ως κατεπειγόντων, δεδομένου ότι για τα νομοσχέδια αυτά δεν απαιτείται να έχει προηγηθεί δημόσια διαβούλευση.

172 Βλ. ενδεικτικά: «Για την αναβάθμιση της λειτουργίας του κοινοβουλίου – Η δημοκρατία στους θεσμούς», www.democracyreloaded.gr/articles/view/184, 10.04.2009.

173 Δελλή Α., Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 18.04.2011.

174 Δελλή Α., Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 18.04.2011.

175 «Προτάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου: να βελτιωθεί η απονομή της Δικαιοσύνης», *Hellenic Mail*, 07-13.05.2011.

176 Δελλή Α., Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 18.04.2011.

177 Άρθρο 85 παρ. 3 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων. Βλ. ενδεικτικά: Αντωνίου Χ., «Κατεπειγούσα δημοκρατία», www.avgi.gr/ArticleActions/show.action?articleID=540508, 05.05.2010.

178 Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ακεραιότητα των μελών της εκτελεστικής εξουσίας;

Βαθμολόγηση: 50

Στο Σύνταγμα¹⁷⁹, καθώς και στο ΠΔ 63/2005 («Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα») προβλέπονται ασυμβίβαστα για τον Πρωθυπουργό¹⁸⁰, τα μέλη της Κυβέρνησης¹⁸¹ και τους μετακλητούς υπαλλήλους¹⁸². Ωστόσο, τα εν λόγω ασυμβίβαστα προβλέπονται μόνο για όσο χρόνο διαρκεί η θητεία των προσώπων αυτών.

Με την ανάληψη της εξουσίας από την Κυβέρνηση που εξελέγη το 2009, εκπονήθηκε από το Γραφείο του Πρωθυπουργού ένα σχέδιο κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη της Κυβέρνησης και τους άμεσους συνεργάτες τους, βασισμένο στον αντίστοιχο κώδικα δεοντολογίας της Μ. Βρετανίας. Το εν λόγω σχέδιο, που μεταξύ άλλων περιελάμβανε διατάξεις σχετικά με την επιλογή συνεργατών, την ανάθεση έργων, τα όρια δαπανών και την αξία των δώρων, συζητήθηκε στο υπουργικό συμβούλιο. Ωστόσο, ουδέποτε υιοθετήθηκε¹⁸³.

Επί της παρούσης, υιοθετούνται στο ελληνικό νομικό σύστημα ρυθμίσεις περί της ευνοϊκής μεταχείρισης προσώπων τα οποία αποκαλύπτουν πληροφορίες που οδηγούν στην αποκάλυψη σοβαρών αδικημάτων¹⁸⁴. Ο νέος ν. 3849/2010¹⁸⁵ προβλέπει, μεταξύ άλλων, την ευνοϊκή μεταχείριση υπαλλήλων που αποκαλύπτουν πράξεις διαφθοράς ιεραρχικά προϊσταμένων τους, ακόμη και Υπουργών. Στην περίπτωση που η επιλήψιμη πράξη αφορά Υπουργό, τότε η ποινική διαδικασία διακόπτεται και ο φάκελος διαβιβάζεται από τη Δικαιοσύνη στη Βουλή, για την ενεργοποίηση των διαδικασιών που ορίζει ο νόμος περί ευθύνης Υπουργών¹⁸⁶.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η ακεραιότητα των μελών της εκτελεστικής εξουσίας;

Βαθμολόγηση: 50

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, οι κείμενες διατάξεις που σκοπεύουν στη διασφάλιση της ακεραιότητας των μελών της εκτελεστικής εξουσίας (ασυμβίβαστα) είναι εξαιρετικά ολιγάριθμες και με περιορισμένο ρυθμιστικό πεδίο. Ακόμη και αυτές οι διατάξεις όμως συχνά καταστρατηγούνται μέσω της μεταβίβασης επαγγελματικών δραστηριοτήτων σε συγγενικά πρόσωπα, όπου αυτό είναι δυνατό¹⁸⁷.

¹⁷⁹ Άρθρο 81 Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁸⁰ Άρθρο 26 ΠΔ 63/2005.

¹⁸¹ Άρθρο 42 ΠΔ 63/2005.

¹⁸² Άρθρα 35 και 57 ΠΔ 63/2005.

¹⁸³ Δελλή Α., *Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 18.04.2011.*

¹⁸⁴ Δελλή Α., *Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 18.04.2011.*

¹⁸⁵ Άρθρο 15 ν. 3849/2010.

¹⁸⁶ Ν. 3126/2003 «Ποινική ευθύνη των Υπουργών», όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του από τον ν. 3961/2011.

¹⁸⁷ Βλ. ενδεικτικά: «Η εταιρεία Βαλυράκη και οι συμβάσεις με την ΟΠΑΠ Α.Ε.», www.dimokratianews.gr/content/1377, 21.07.2011..

Κατάρτιση κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη της Κυβέρνησης.

Ακόμη και αυτές οι διατάξεις όμως συχνά καταστρατηγούνται μέσω της μεταβίβασης επαγγελματικών δραστηριοτήτων σε συγγενικά πρόσωπα.

Παραδείγματα πολιτικών που ανέλαβαν καθήκοντα ασύμβατα προς αυτά του μέλους της Κυβέρνησης μετά την αποχώρησή τους από την τελευταία δεν έχουν γίνει γνωστά.

Τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα ταλανίζεται από πολυάριθμα σκάνδαλα, στο πλαίσιο των οποίων, ακόμη και όταν δεν προκύπτουν ποινικές ευθύνες πρώην ή νυν μελών της εκτελεστικής εξουσίας, ωστόσο αιωρούνται βαριές σκιές περί της ηθικής ακεραιότητας των προσώπων αυτών¹⁸⁸. Στα εν λόγω σκάνδαλα εμφανίζονται αναμειγμένοι, πολιτικοί και των δύο κυβερνώντων κομμάτων (ΠΑΣΟΚ και ΝΔ) (βλ. και πυλώνα «Φορείς Καταπολέμησης Διαφθοράς»).

Διαχείριση δημόσιου τομέα (νομικό πλαίσιο & πρακτική)

Η εκτελεστική εξουσία έχει δεσμευθεί και αναλάβει δράσεις αναφορικά με την ανάπτυξη ενός μοντέλου χρηστής δημόσιας διοίκησης;

Βαθμολόγηση: 25

Δεν είναι λίγες διαχρονικά οι περιπτώσεις όπου, παρά τις ενδεχομένως καλές προθέσεις των εκάστοτε κυβερνώντων, ατονεί ο έλεγχος κατά τη διαδρομή στα κατώτερα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης. Η ευθύνη εποπτείας και διαχείρισης διαχέεται στον μηχανισμό της δημόσιας διοίκησης, με αποτέλεσμα να υπάρχουν χάσματα ελέγχου και κακοδιαχείριση¹⁸⁹.

Όπως παρατηρεί ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης¹⁹⁰, συχνά παρέχεται από την Κυβέρνηση στη διοίκηση, ανέλεγκτη εξουσία χωρίς περιορισμούς, η οποία ασκείται με την επίκληση της εκάστοτε πολιτικής βούλησης. Παράλληλα, παρατηρείται και πειθαρχική ατιμωρησία των υπαλλήλων, οργάνων και λειτουργών της δημόσιας διοίκησης, η οποία δημιουργεί στους παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας.

Η Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα - 2010¹⁹¹ της ΔΔ-Ε αποκάλυψε ότι ο δημόσιος τομέας πρωτοστατεί σε περιστατικά μικροδιαφθοράς, με τα νοσοκομεία, τις εφορίες και τις πολεοδομίες να παραμένουν στην κορυφή των πιο διεφθαρμένων δημοσίων υπηρεσιών.

Η διαχείριση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών από τις κυβερνήσεις είναι σε πολλές περιπτώσεις ισοπεδωτική και αναξιοκρατική, βασισμένη σε τυπικά και, συχνά, κομματικά κριτήρια, ενώ και το πελατειακό σύστημα ενδημεί. Επιπλέον, ελλείπει σε πολύ μεγάλο βαθμό η θεσμοθέτηση κινήτρων απόδοσης για τους δημοσίους υπαλλήλους. Το προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών συχνά απαξιώνεται από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία, με αποτέλεσμα οι δημόσιοι υπάλληλοι τελικά να αρνούνται να αποδώσουν ή και να υπονομεύουν την πολιτική ηγεσία. Η οικονομική κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα προκαλεί, επιπλέον, αίσθημα εργασιακής ανασφάλειας και ασφαλιστικής αβεβαιότητας στους εργαζομένους του δημοσίου τομέα¹⁹².

¹⁸⁸ Βλ. ενδεικτικά: http://skandalakommaton.blogspot.com/2010/10/blog-post_3221.html, www.fimes.gr/2011/01/siemens-ypourgoi-porisma-onomata, www.fimes.gr/2011/02/upovrychia-skandalo, www.tovima.gr/politics/article/?aid=405387.

¹⁸⁹ Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

¹⁹⁰ Ομιλία Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης σε σπουδαστές της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, 15.10.2010.

¹⁹¹ Διεθνής Διαφάνειας-Ελλάς, Εθνική έρευνα για τη διαφθορά στην Ελλάδα- 2010, 2011.

¹⁹² Αναλυτικότερα στον πυλώνα «Δημόσιος Τομέας».

Ένα θετικό βήμα αποτελεί ο νέος ν. 3839/2010 περί «Συστήματος επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων, σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων», ο οποίος θεσπίζει μία σειρά αντικειμενικών κριτηρίων για την προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων, με σκοπό να εξαλείψει την προαγωγή βάσει κομματικών κριτηρίων.

Νομικό πλαίσιο

Η εκτελεστική εξουσία έχει θέσει σε προτεραιότητα την προώθηση του ελέγχου του δημοσίου τομέα και την πάταξη της διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 50

Πλέον των ως άνω αναφερθεισών νομοθετικών και διοικητικών μεταρρυθμίσεων («Διαύγεια», www.opengov.gr, ηλεκτρονικό σύστημα σύνδεσης πιστώσεων-δαπανών, ν. 3839/2010), με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας, του ελέγχου και των δικαιωμάτων του πολίτη, κατά το τελευταίο διάστημα έλαβαν χώρα και οι κάτωθι εξελίξεις:

- Ο ν. 3812/2009 περί «Αναμόρφωσης συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», δυνάμει του οποίου δεν θα διενεργούνται πλέον στο δημόσιο προσλήψεις εκτός διαδικασίας ΑΣΕΠ.
- Ο ν. 3841/2010, δυνάμει του οποίου θεσπίστηκε διαδικασία ακρόασης των υποψηφίων για τα Προεδρεία των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας, ενώπιον της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Η εν λόγω διαδικασία έχει δέχθηκε, ωστόσο, σφοδρή κριτική¹⁹³.
- Ο ν. 3849/2010¹⁹⁴, ο οποίος κατά κύριο λόγο τροποποιεί τον προγενέστερο ν. 3213/2003¹⁹⁵, με την πρόβλεψη των εξής:
 - δυνατότητα του εκάστοτε Υπουργού Δικαιοσύνης να παραγγέλλει στον κατά νόμο αρμόδιο Αντιεισαγγελέα του Αρείου Πάγου έλεγχο δηλώσεων «πόθεν έσχες», όταν έχει επώνυμη καταγγελία ή όταν ανακύπτει σχετικό ζήτημα μέσω των ΜΜΕ,
 - επέκταση των κυρώσεων της δήμευσης περιουσιακών στοιχείων και της έκπτωσης από αξιώματα για όποιον δημόσιο λειτουργό δεν υποβάλλει δήλωση «πόθεν έσχες», δηλώνει ανακριβή στοιχεία, ή συμμετέχει σε off-shore εταιρεία,
 - εφαρμογή των ανωτέρω και σε όσους προσπορίζονται παράνομο περιουσιακό όφελος άνω των € 73.000,
 - έλεγχος τραπεζικών λογαριασμών και επενδυτικών χαρτοφυλακίων με εντολή Υπουργού,
 - ευνοϊκή μεταχείριση υπαλλήλων που αποκαλύπτουν πράξεις διαφθοράς ιεραρχικά προϊσταμένων τους¹⁹⁶.

¹⁹³ Βλ. ενδεικτικά: Αλεξίου Σ., «Οι δικαστές θεωρούν ότι πλήττεται το κύρος των ανώτατων δικαστικών λειτουργιών όταν καλούνται για ακρόαση από τη Βουλή ως υποψήφιοι διαγωνισμού – «Μπλόκο» από το ΣτΕ στις κρίσεις δικαστών μέσω Βουλής – Εκτιμούν ότι υπάρχει συνταγματικό κώλυμα», www.tanea.gr/default.asp?pid=2&artid=4559181&ct=1, 06.02.2010. Μανιτάκης Α., «Η ατυχής νομοθετική τροποποίηση της διαδικασίας επιλογής των Προεδρείων των Ανωτάτων Δικαστηρίων», www.constitutionalism.gr/html/ent/645/ent.1645.asp, 13.09.2010.

¹⁹⁴ Ν. 3849/2010.

¹⁹⁵ Ν. 3213/2003.

¹⁹⁶ Βλ. και: «Δρακόντειος νόμος για τη διαφθορά», www.taxheaven.gr/news/view/id/5642,

- Ο ν. 3852/2010 περί «Νέας αρχιτεκτονικής της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», δυνάμει του οποίου ενισχύεται ο έλεγχος και η διαφάνεια, ενώ εξορθολογίζονται πόροι και διαδικασίες.
- Ο ν. 3882/2010, δυνάμει του οποίου θεσπίσθηκε η ελεύθερη διάθεση γεωχωρικών δεδομένων, χωρίς περιορισμούς και δεσμεύσεις, μέσω της ιστοσελίδας www.geodata.gov.gr. Μέσω της εν λόγω ιστοσελίδας, κάθε πολίτης (επαγγελματίας ή ιδιώτης) αποκτά πρόσβαση σε στοιχεία όπως γενικά πολεοδομικά σχέδια, όρια προστατευόμενων περιοχών, αεροφωτογραφίες μεγάλης ανάλυσης, κλπ. Επισημαίνεται ότι, με τα σημερινά δεδομένα, η Ελλάδα είναι μία από τις 10 χώρες στον κόσμο που προσφέρουν ελεύθερα γεωχωρικά δεδομένα.
- Ο ν. 3900/2010 περί «Εξορθολογισμού διαδικασιών, επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης και άλλων διατάξεων».
- Ο ν. 3943/2011, δυνάμει του οποίου τίθεται σε ισχύ για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος. Επιπλέον, με τον εν λόγω νόμο θεσπίζονται, μεταξύ άλλων, μέτρα επιείκειας για όσους καταγγέλλουν με αποδεικτικά στοιχεία πράξεις διαφθοράς, η έκπτωση από το αξίωμά τους για επίορκους κρατικούς λειτουργούς, οι οποίοι θα τιμωρούνται πιο αυστηρά, και η δήμευση των περιουσιακών στοιχείων που έχουν αποκτηθεί παράνομα ή αποκρύπτονται από το «πόθεν έσχες».
- Ο ν. 3961/2011, με τον οποίον τροποποιήθηκε ο ν. 3126/2003 περί «Ποινικής ευθύνης των υπουργών». Οι εν λόγω αλλαγές εστιάζονται κυρίως στα εξής σημεία:
 - σύσταση τριμελούς γνωμοδοτικού συμβουλίου το οποίο, πριν τη σύσταση προανακριτικής επιτροπής, θα προβαίνει σε νομικό έλεγχο των στοιχείων και θα γνωμοδοτεί αν συντρέχει περίπτωση διερεύνησης πιθανής ποινικής ευθύνης υπουργού, ενώ τον τελικό λόγο θα έχει και πάλι η Βουλή,
 - παραγραφή των αδικημάτων των υπουργών ίδια με την κοινή παραγραφή,
 - δυνατότητα επιβολής του περιοριστικού όρου απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα,
 - η Επιτροπή της Βουλής που διενεργεί την προκαταρκτική εξέταση θα δύναται να διατάξει την κατάσχεση του παράνομου οικονομικού οφέλους,
 - εφόσον η δίωξη αφορά κακουργηματική πράξη, με απόφαση ανακριτή, θα δύναται να γίνει δέσμευση λογαριασμών, τίτλων και εν γένει χρηματοπιστωτικών προϊόντων.
- Ο ν. 3978/2011 περί «Δημοσίων συμβάσεων στους τομείς άμυνας και ασφάλειας» αποσκοπεί μεταξύ άλλων στην ενίσχυση της διαφάνειας στον τομέα των εξοπλισμών.
- Ο ν. 3979/2011 περί «Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και άλλων διατάξεων», με σκοπό τη προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε όλο το εύρος του δημοσίου τομέα, των ΟΤΑ, αλλά και των ελεγχόμενων από το κράτος ΝΠΙΔ. Δυνάμει του εν λόγω νόμου θα τεθούν στη διάθεση των πολιτών, των επιχειρήσεων και των φορέων του δημοσίου τομέα τεχνολογικά μέσα και θεσμικές ευχέρειες που θα μειώνουν τις απαιτήσεις αυτοπρόσωπης παρουσίας για την διεκπεραίωση μίας υπόθεσης και θα ελαχιστοποιούν τον απαραίτητο χρόνο για την ολοκλήρωση των διοικητικών διαδικασιών. Ταυτόχρονα μειώνονται οι πιθανότητες εμφάνισης φαινομένων παράνομης συναλλαγής και διαφθοράς, καθώς όχι

μόνο αποπροσωποποιείται η παροχή της δημόσιας υπηρεσίας, αλλά και καταγράφονται αναλυτικά οι διαδικασίες και η διεκπεραίωση, ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητάς τους. Περαιτέρω, σκοπεύεται η μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων για πολίτες και επιχειρήσεις. Το προτεινόμενο σχέδιο νόμου ρυθμίζει, επίσης, την ηλεκτρονική επικοινωνία και συναλλαγή μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα, με αποτέλεσμα να μειώνεται το λειτουργικό κόστος και ο απαιτούμενος χρόνος για την ολοκλήρωση μίας διαδικασίας.

- Ο ν. 4013/2011, δυνάμει του οποίου όλες οι δημόσιες συμβάσεις του ελληνικού Δημοσίου θα περιέλθουν στην αρμοδιότητα της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο σκοπεύεται να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά τα χρόνια προβλήματα και τα μεγάλα, πολιτικά και μη, σκάνδαλα¹⁹⁷ που προκύπτουν στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, εξαιτίας, μεταξύ άλλων, του κατακερματισμού των κανόνων και της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσής τους. Αυτό έχει πολύ συχνά ως αποτέλεσμα την πλημμελή ερμηνεία και εφαρμογή του υπάρχοντος νομικού πλαισίου, αλλά και υπέρμετρες καθυστερήσεις που προκύπτουν από δικαστικές εμπλοκές μεταξύ των συμμετεχόντων και των αναθετουσών αρχών και οι οποίες έχουν συχνά στοιχίσει στη χώρα καταδίκες από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Η υιοθέτηση συστήματος ηλεκτρονικής συνταγογράφησης φαρμάκων εκ μέρους των ιατρών του Δημοσίου, προκειμένου να ελέγχονται οι πόροι που διατίθενται προς αυτή την κατεύθυνση και να ελαχιστοποιείται η σπατάλη¹⁹⁸.
- Η διενέργεια ηλεκτρονικής απογραφής των δημοσίων υπαλλήλων του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα, προκειμένου να γνωρίζει το Δημόσιο τον αριθμό των υπαλλήλων που μισθοδοτεί και το ύψος των αποδοχών τους¹⁹⁹.
- Η υιοθέτηση του διπλογραφικού συστήματος για την καταγραφή των οικονομικών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης²⁰⁰.
- Η ενίσχυση του Υπουργείου Οικονομικών με την Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων²⁰¹.

Τέλος, αναφορικά με την πάταξη της διαφθοράς, ενδεικτικά, ο προηγούμενος πρωθυπουργός της χώρας, Γ. Παπανδρέου, είχε κάνει λόγο για²⁰²:

- αλλαγές στα περί «πόθεν έσχες» των πολιτικών,
- αλλαγές στον εκλογικό νόμο,
- αναζήτηση νέων τρόπων ενίσχυσης της ελεγκτικής ικανότητας του Κοινοβουλίου, δεδομένης της ανεπάρκειας του θεσμού των Εξεταστικών Επιτροπών,
- μείωση της κρατικής χρηματοδότησης των κομμάτων,
- απόλυτη διαφάνεια στα οικονομικά των κομμάτων μέσω της δημοσίευσής τους,
- ενίσχυση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (εφεξής και ως «ΝΣΚ»),
- ενίσχυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου,
- αναθεώρηση του Συντάγματος.

197 *Transparency International, OECD Anti-Bribery Convention – Progress report 2009, σελ. 29-30.*

198 www.e-syntagografisi.gr

199 www.apografi.gov.gr

200 www.eetaa.gr/diplografiko

201 www.opengov.gr/minfin/?p=737

202 «Παπανδρέου: Πρωτοβουλίες – ασπίδα κατά της διαφθοράς», www.micronews.gr, 15.03.2010.

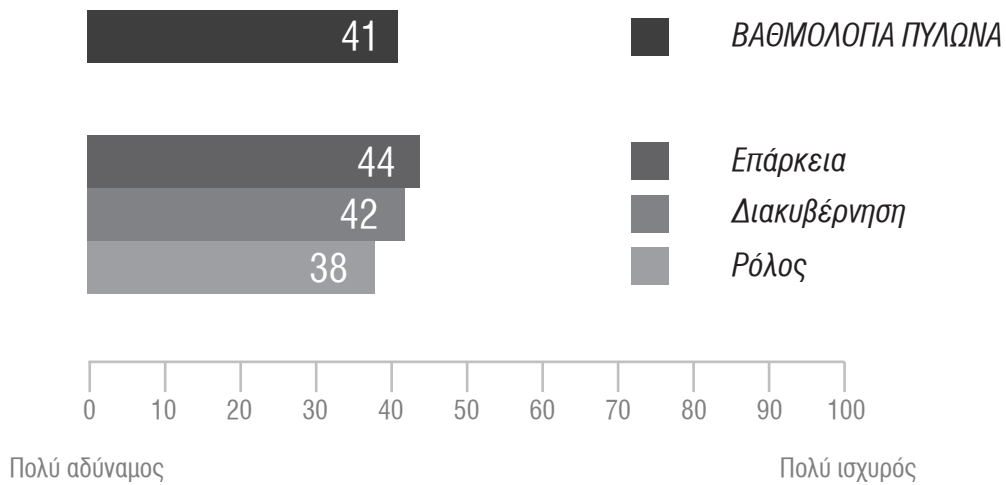
Πέραν πάσης αμφιβολίας, οι ως άνω πρόσφατες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις και οι εκπεφρασμένες προθέσεις αποτελούν βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση. Ωστόσο, απομένει να αποδειχθεί η βούληση της εκτελεστικής εξουσίας για πραγματική και αποτελεσματική εφαρμογή των εν λόγω νομοθετημάτων.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Ενίσχυση του ρόλου του ΠτΔ.
- Αναθεώρηση του νομικού πλαισίου περί ευθύνης Υπουργών.
- Κατάρτιση δεσμευτικών οργανογραμμάτων με προσωποποίηση της ευθύνης.
- Ουσιαστικός έλεγχος του «πόθεν έσχες» των μελών της Κυβέρνησης.
- Μη καταχρηστική εφαρμογή του θεσμού της βουλευτικής ασυλίας (βλ. και πυλώνα «Νομοθετική Εξουσία»).
- Σύσταση Γραμματείας στο Γραφείο Πρωθυπουργού με αρμοδιότητα τον συντονισμό και τον έλεγχο αποτελεσματικότητας της Κυβέρνησης.
- Θέσπιση θέσεων μονίμων υπηρεσιακών γενικών γραμματέρων ή υφυπουργών, ώστε να διασφαλίζεται η συνέχεια του κυβερνητικού έργου.
- Κατάρτιση κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη της Κυβέρνησης.
- Θεσμοθέτηση της εκπροσώπησης συμφερόντων από την Κυβέρνηση (lobbying).
- Διαρκής επιμόρφωση των μελών της Κυβέρνησης.
- Ενίσχυση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων, καθώς και του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας, της Βουλής (βλ. και πυλώνα «Νομοθετική Εξουσία»).

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Ελλάδα διαθέτει ένα αρκετά ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο θωράκισης της Δικαιοσύνης ενάντια στη διαφθορά, το οποίο εν πολλοίς εφαρμόζεται και στην πράξη. Η δικομανία των Ελλήνων αποδεικνύει, μεταξύ άλλων, ότι οι πολίτες έχουν εμπιστοσύνη στην ανεξαρτησία και την ακεραιότητα των δικαστικών λειτουργιών, παρά τα μεμονωμένα δικαστικά σκάνδαλα που κατά καιρούς έχουν δει το φως της δημοσιότητας.

Εντούτοις, μεγάλο αγκάθι αποτελεί η εξάρτηση της δικαστικής από την εκτελεστική εξουσία σε ουσιώδη ζητήματα, γεγονός που καταλύει στην πράξη τον διακηρυχθέντα στο νόμο αυτοδιοίκητο χαρακτήρα της Δικαιοσύνης. Τούτο επηρεάζει την ποιότητα της Δικαιοσύνης, όχι τόσο σε υποθέσεις ρουτίνας, οι οποίες αποτελούν και τη συντριπτική πλειονότητα των υποθέσεων, όσο σε λίγες υποθέσεις με πολιτικές προεκτάσεις ή ενδιαφέρον, όπου όμως τα διακυβευόμενα συμφέροντα ενδέχεται να είναι ιδιαίτερα σημαντικά.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Στην υπό εξέταση ενότητα, ως «Δικαιοσύνη» νοούνται και οι τρεις κλάδοι αυτής, ήτοι πολιτική, ποινική και διοικητική Δικαιοσύνη, συμπεριλαμβανομένου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Με τον όρο «δικαστικοί λειτουργοί» νοούνται τόσο οι δικαστές όσο και οι εισαγγελείς, όπου αυτό δεν διαχωρίζεται.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει ικανοποιητικές αποδοχές και εργασιακές συνθήκες στους δικαστικούς λειτουργούς;

Βαθμολόγηση: 50

Οι δικαστικοί λειτουργοί υπόκεινται σε ειδικό μισθολόγιο, βάσει συνταγματικής διάταξης²⁰³. Το ύψος των αποδοχών τους καθορίζεται κάθε φορά με νόμο. Κατά τις πρόσφατες περικοπές μισθών, εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, επλήγησαν αναλογικά και οι δικαστικοί λειτουργοί, δεδομένου ότι δεν προβλέφθηκε στον σχετικό νόμο εξαίρεσή τους. Διαφορές που ανακύπτουν σχετικά με μισθολογικά ζητήματα των δικαστών εκδικάζονται από εννεαμελές ειδικό δικαστήριο (το λεγόμενο «Μισθοδικείο»), στο οποίο συμμετέχουν τρεις δικαστικοί λειτουργοί, τρεις δικηγόροι και τρεις καθηγητές πανεπιστημίου.

Τα κεφάλαια που διατίθενται για τη Δικαιοσύνη προβλέπονται κάθε φορά στον ετήσιο προϋπολογισμό, χωρίς να προβλέπεται νομοθετικά ελάχιστο ποσοστό του προϋπολογισμού, το οποίο πρέπει υποχρεωτικά να διατίθεται στη Δικαιοσύνη. Οι δικαστικοί λειτουργοί δεν λαμβάνουν μέρος στην κατάρτιση του σχετικού προϋπολογισμού, ενώ και οι σκοποί προς τους οποίους διατίθενται τα σχετικά κονδύλια είναι ως επί το πλείστον προαποφασισμένοι από την κεντρική εξουσία.

Πόροι (πρακτική)

Διαθέτει στην πράξη η Δικαιοσύνη επαρκείς υλικοτεχνικές υποδομές, οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, για να επιτελεί αποτελεσματικά το έργο της;

Βαθμολόγηση: 50

Οι μισθοί των δικαστών είναι υψηλότεροι από όλων των δημοσίων υπαλλήλων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ο Πρόεδρος του Αρείου Πάγου είναι ο καλύτερα αμειβόμενος δημόσιος λειτουργός²⁰⁴. Πολλές από τις αποφάσεις που εξέδωσε το «Μισθοδικείο» έχουν επικριθεί για τον λόγο ότι επιδικάζουν στους δικαστικούς λειτουργούς γενναιόδωρα οφέλη και μάλιστα σε εποχές οικονομικής κρίσης, όταν το σύνολο των εργαζομένων βιώνει σημαντικές μισθολογικές περικοπές²⁰⁵. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση οι αποδοχές των δικαστών πρέπει να συμβάλλουν στη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας τους.

Στον αντίποδα, φωνές προερχόμενες από διαφορετικές κατευθύνσεις²⁰⁶, κάνουν λόγο για τεράστιες ελλείψεις στις υλικοτεχνικές υποδομές των δικαστηρίων (κτίρια, αίθουσες, ηλεκτρονικός εξοπλισμός,

²⁰³ Άρθρο 88 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

²⁰⁴ www.edugate.gr/content/orofi-6200-eyro-gia-toys-misthoys-sto-dimosio

²⁰⁵ Βλ. ενδεικτικά: «Γενναιόδωρες αυξήσεις στους δικαστικούς αποφάσισε το Μισθοδικείο», <http://news.in.gr/greece/article/?aid=753136>, 08.11.2006.

²⁰⁶ Βλ. ενδεικτικά: «ΔΣΑ: η Πολιτεία εθελουφλεί στα προβλήματα της Δικαιοσύνης», www.directnews.gr/greece/4568-2011-07-20-16-02-15.html, 20.07.2011. «Δικαστήρια Ευελπίδων: Απαράδεκτες οι συνθήκες εργασίας των διοικητικών υπαλλήλων», www1.risospastis.gr/story.do?id=4974859&publDate=28/2/2009, 28.02.2009.

μηχανογράφηση, βιβλιοθήκες), καθώς και για μεγάλη αργοπορία στην έκδοση δικαστικών αποφάσεων, κυρίως εξαιτίας οργανωτικών ανεπαρειών.

Αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό που στελεχώνει τη Δικαιοσύνη, κατά γενική ομολογία²⁰⁷ η Εθνική Σχολή Δικαστών, η οποία λειτουργεί από δεκαπενταετίας περίπου, έχει επιτελέσει σημαντικό έργο στην επιστημονική και εν γένει στην επαγγελματική κατάρτιση των δικαστών, την οποία ενισχύουν και τα ποικίλα σεμινάρια που διοργανώνονται κατά καιρούς, προκειμένου οι δικαστικοί λειτουργοί να παρακολουθούν ραγδαία εξελισσόμενους κλάδους του δικαίου. Σημειώνεται ότι οι δικαστικοί λειτουργοί επιλέγονται με αξιολογικά κριτήρια, κατόπιν γραπτών εξετάσεων ιδιαίτερας υψηλού επιπέδου.²⁰⁸

Οι ως άνω ελλείψεις επιτείνουν το πρόβλημα της βραδύτητας που παρατηρείται στην απονομή της Δικαιοσύνης, δεδομένου ότι, για να δικασθεί μέχρι και τον τελευταίο βαθμό μία υπόθεση, ενδέχεται να απαιτηθεί περισσότερο από μία δεκαετία, ενώ πληθώρα αδικημάτων παραγράφονται πριν φτάσουν ενώπιον του ακροατηρίου²⁰⁹.

Σημειώνεται ότι η Ελλάδα είναι τέταρτη μεταξύ των 47 κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης όσον αφορά στη συστηματική και κατ'επανάληψη παραβίαση του εύλογου χρόνου στην απονομή της Δικαιοσύνης. Πρόσφατο νομοσχέδιο που κατατέθηκε προβλέπει μία σειρά παρεμβάσεων – αλλαγών με σκοπό την ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης, όπως, μεταξύ άλλων:

- τη συναινετική λύση του γάμου
- την παράταση του ωραρίου των δικαστηρίων (κατά δύο ώρες)
- τη θέσπιση Μονομελών Εφετείων Κακουρηγμάτων
- τη μείωση των αναβολών των δικών
- τη μεταφορά μεγάλου μέρους της δικαστηριακής ύλης στα Ειρηνοδικεία
- την καθιέρωση πιλοτικής δίκης (δίκες εξπρές) και στο Ελεγκτικό Συνέδριο
- την ενεργοποίηση της ηλεκτρονικής Δικαιοσύνης
- την καθιέρωση του δικαιώματος αποζημίωσης των πολιτών στην περίπτωση καθυστέρησης απονομής της Δικαιοσύνης από τα ελληνικά δικαστήρια.

Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Διοικητική Δικαιοσύνη στην Ελλάδα βρίσκεται σε ελαφρώς καλύτερη κατάσταση από τους άλλους δύο κλάδους της Δικαιοσύνης, αναφορικά με ζητήματα οργάνωσης και αποτελεσματικότητας²¹⁰.

207 Βλ. ενδεικτικά: Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011. Μανωλεδάκης Ι., «Εθνική Σχολή Δικαστών: 15 χρόνια λειτουργίας. Αξιολόγηση και προοπτικές», Νομικά Χρονικά, Τεύχος Μαρτίου-Απριλίου 2010.

208 Δρ. Περάκης Ε., Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 06.07.2011.

209 Βλ. ενδεικτικά: Μπακόπουλος Κ. «Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης – η άποψη του πολίτη», Κίνηση Πολιτών, Αποτελεσματική δικαιοσύνη – δημόσιος επιστημονικός διάλογος, 2001. Ρουπακιάτης Α., «Παρέμβαση», Κίνηση Πολιτών, Αποτελεσματική δικαιοσύνη – δημόσιος επιστημονικός διάλογος, 2001. Κίνηση Πολιτών, Απονομή της Δικαιοσύνης από τη σκοπιά του πολίτη, 2009, σελ. 8-9. Καλαμίδας Γ., «Εισήγηση», Κίνηση Πολιτών (εκδ.), Η Δικαιοσύνη και ο πολίτης, 2010, σελ. 24-25.

210 Δρ. Περάκης Ε., Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 06.07.2011.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης;

Βαθμολόγηση: 50

Το νομικό πλαίσιο που περιβάλλει τη Δικαιοσύνη έχει παραμείνει στα βασικά σημεία του σταθερό τα τελευταία 35 χρόνια, ήτοι από τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975, ενώ όσες νομοθετικές μεταβολές έχουν γίνει αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο της Δικαιοσύνης, γενικώς την ωφέλησαν²¹¹. Το Σύνταγμα ορίζει ρητά ότι οι δικαστικοί λειτουργοί απολαμβάνουν λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας, ενώ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους. Όλα τα δικαστήρια έχουν αρμοδιότητα να ερευνούν τη συνταγματικότητα των νόμων, και, σε περίπτωση αντισυνταγματικού νόμου, οφείλουν να μην τον εφαρμόζουν²¹². Το Σύνταγμα ορίζει επίσης ρητά τη διάκριση της Δικαιοσύνης σε αστική, ποινική και διοικητική²¹³, ενώ αναφέρει και τα ανώτατα δικαστήρια της χώρας, ήτοι τον Άρειο Πάγο, το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣΤΕ), το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ) και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ), το οποίο όμως δεν αποτελεί τακτικό δικαστήριο. Οι εν λόγω διατάξεις δύνανται να αναθεωρηθούν με τον ίδιο τρόπο όπως και οι υπόλοιπες αναθεωρήσιμες συνταγματικές διατάξεις.

Τις εξετάσεις για την πρόσληψη δικαστών διενεργεί η ίδια η Δικαιοσύνη. Οι δικαστικοί λειτουργοί υπόκεινται, όπως προαναφέρθηκε, σε ειδικό μισθολόγιο, είναι ισόβιοι, ενώ δύνανται να παυθούν μόνο με δικαστική απόφαση, εξαιτίας ποινικής καταδίκης τους για βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα, ασθένεια, αναπηρία ή υπηρεσιακή ανεπάρκεια. Αποχωρούν υποχρεωτικά μόλις συμπληρώσουν το 65^ο ή 67^ο έτος της ηλικίας τους, ανάλογα με τον βαθμό που κατέχουν. Μετάταξη δικαστών σε άλλες θέσεις του Δημοσίου απαγορεύεται²¹⁴.

Στους δικαστικούς λειτουργούς απαγορεύεται να παρέχουν οποιαδήποτε άλλη μισθωτή υπηρεσία, να ασκούν οποιοδήποτε επάγγελμα ή να είναι μέλη της Κυβέρνησης. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται να είναι μέλη της Ακαδημίας Αθηνών, μέλη του διδακτικού προσωπικού Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ), μέλη συμβουλίου ή επιτροπής με πειθαρχικές, ελεγκτικές, δικαιοδοτικές, διαιτητικές και νομοπαρασκευαστικές αρμοδιότητες. Επίσης, επιτρέπεται να εκπροσωπούν την Ελλάδα σε διεθνείς οργανισμούς²¹⁵.

Οι προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και μετατάξεις των δικαστικών λειτουργών²¹⁶ ενεργούνται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από απόφαση ανώτατου δικαστικού συμβουλίου. Αυτό συγκροτείται από τον πρόεδρο του οικείου ανώτατου δικαστηρίου και από μέλη του ίδιου δικαστηρίου που ορίζονται με κλήρωση μεταξύ εκείνων που έχουν τουλάχιστον δύο έτη υπηρεσίας στο δικαστήριο αυτό. Στο ανώτατο δικαστικό συμβούλιο της πολιτικής και ποινικής δικαιοσύνης μετέχει και ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, καθώς και δύο Αντεισαγγελείς του Αρείου Πάγου που ορίζονται με κλήρωση μεταξύ εκείνων που έχουν τουλάχιστον δύο έτη υπηρεσίας στην Εισαγγελία του Αρείου Πάγου. Στο ανώτατο δικαστικό συμβούλιο του Συμβουλίου της Επικρατείας και της διοικητικής

Η ανάμιξη της εκτελεστικής εξουσίας στις προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και μετατάξεις των δικαστικών λειτουργών μειώνει σημαντικά την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας.

²¹¹ Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

²¹² Άρθρο 87 παρ. 1 και 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

²¹³ Άρθρο 93 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

²¹⁴ Άρθρο 88 Συντάγματος της Ελλάδας.

²¹⁵ Άρθρο 89 Συντάγματος της Ελλάδας.

²¹⁶ Άρθρο 90 Συντάγματος της Ελλάδας.

δικαιοσύνης μετέχει και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας που υπηρετεί σε αυτά, για τα θέματα που αφορούν τους δικαστικούς λειτουργούς των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και της Γενικής Επιτροπείας. Στο ανώτατο δικαστικό συμβούλιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου μετέχει και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας που υπηρετεί σε αυτό. Στο ανώτατο δικαστικό συμβούλιο μετέχουν χωρίς ψήφο και δύο δικαστικοί λειτουργοί του κλάδου στον οποίον αφορούν οι υπηρεσιακές μεταβολές, με βαθμό τουλάχιστον εφέτη ή αντίστοιχου, οι οποίοι επιλέγονται με κλήρωση. Αν ο Υπουργός Δικαιοσύνης διαφωνεί με την κρίση ανώτατου δικαστικού συμβουλίου, μπορεί να παραπέμψει το ζήτημα στην ολομέλεια του οικείου ανώτατου δικαστηρίου. Δικαίωμα προσφυγής έχει και ο δικαστικός λειτουργός τον οποίο αφορά η κρίση.

Οι προαγωγές στις θέσεις του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενεργούνται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, με επιλογή μεταξύ των μελών του αντίστοιχου ανώτατου δικαστηρίου. Η προαγωγή στη θέση του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου ενεργείται με όμοιο διάταγμα, με επιλογή μεταξύ των μελών του Αρείου Πάγου και των Αντεισαγγελέων του. Η προαγωγή στη θέση του Γενικού Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενεργείται με όμοιο διάταγμα, με επιλογή μεταξύ των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της αντίστοιχης Γενικής Επιτροπείας. Η προαγωγή στις θέσεις του Γενικού Επιτρόπου των διοικητικών δικαστηρίων ενεργείται με όμοιο επίσης διάταγμα, με επιλογή μεταξύ των μελών της αντίστοιχης Γενικής Επιτροπείας και των προέδρων εφετών των διοικητικών δικαστηρίων. Η θητεία του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου και των Γενικών Επιτρόπων των διοικητικών δικαστηρίων και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν δύναται να είναι μεγαλύτερη των τεσσάρων ετών, ακόμη και αν ο δικαστικός λειτουργός που κατέχει τη θέση δεν καταλαμβάνεται από το όριο ηλικίας.

Πρόσφατος νόμος²¹⁷ επιβάλλει την μεσολάβηση της Βουλής στην επιλογή της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων με την έκφραση γνώμης από τη Διάσκεψη των Προέδρων της πριν τη διατύπωση τελικής πρότασης από το Υπουργικό Συμβούλιο. Η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής²¹⁸ αποτελεί όργανο περίπλοκης και ρευστής σύνθεσης που δεν διασφαλίζει επαρκή ταχύτητα και διαφάνεια κριτηρίων στη διαδικασία υποβολής υποψηφιοτήτων και τελικής επιλογής, ενώ χρεώνεται, σε μεγάλο βαθμό, τη μεγάλη δυστοκία στη διαδικασία της εκλογής, η οποία προωθείται και διενεργείται, όχι στο επίκεντρο, αλλά στο ημίφως του δημοσίου ενδιαφέροντος, επιτρέποντας έτσι να αμφισβητείται και η ανεξαρτησία του οργάνου. Ωστόσο, η ομοφωνία ή η ισχυρή πλειοψηφία των 4/5 των μελών της που απαιτείται για να εκφράσει γνώμη, θεωρείται ότι διαμορφώνει ένα περιβάλλον συναινέσεων. Η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής καλεί σε ακρόαση τους προεπιλεγμένους από το Υπουργικό Συμβούλιο δικαστικούς λειτουργούς.

Οι εν λόγω επικεφαλής είναι μόνιμα μέλη των αντίστοιχων Ανώτατων Δικαστικών Συμβουλίων. Επιπλέον, ο ανώτερος σε βαθμό μεταξύ των κληρωθέντων μελών του Αρείου Πάγου (και σε περίπτωση ισόβαθμων ο αρχαιότερος) είναι αυτοδικαίως πρόεδρος του δικαστηρίου του άρθρου 86 του Συντάγματος για την εκδίκαση υποθέσεων περί ποινικής ευθύνης υπουργών, ο δε Πρόεδρος του Αρείου Πάγου, καθώς και οι Πρόεδροι του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μετέχουν ως μόνιμα μέλη στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 100 του Συντάγματος. Οι Πρόεδροι των Ανώτατων Δικαστηρίων είναι δυνατόν, υπό ορισμένες έκτακτες συνθήκες, να αναλάβουν και το αξίωμα του Πρωθυπουργού²¹⁹.

²¹⁷ Ν. 3841/2010.

²¹⁸ Βλ. άρθρο 13 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

²¹⁹ Άρθρο 37 παρ. 3 Συντάγματος της Ελλάδας.

Δεδομένων των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η ανάμιξη της εκτελεστικής εξουσίας στις προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και μετατάξεις των δικαστικών λειτουργών, όπως αναλυτικά περιγράφηκε παραπάνω, μειώνει σημαντικά την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας.

Λοιπές διατάξεις που αποσκοπούν στη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας των δικαστών είναι και οι ακόλουθες:

- Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς να παρέχουν κάθε άλλη μισθωτή υπηρεσία, καθώς και να ασκούν οποιοδήποτε επάγγελμα (πλην των ρητά προβλεπομένων εξαιρέσεων).
- Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή τους στην Κυβέρνηση.
- Δικαστικοί λειτουργοί, υπάλληλοι της γραμματείας των δικαστηρίων και των εισαγγελιών, καθώς και δικηγόροι, δεν επιτρέπεται να συμπράττουν στην ίδια διαδικαστική πράξη ή ενέργεια, εάν είναι σύζυγοι ή έχουν μεταξύ τους συγγένεια αίματος ή αγχιστείας μέχρι και τον τρίτο βαθμό.
- Δυνατότητα του δικαστικού λειτουργού να αυτοεξαιρεθεί σε υπόθεση, όταν τίθεται εν αμφιβόλω η αμεροληψία του, αλλά και δυνατότητα των διαδίκων να αιτηθούν την εξαίρεση δικαστικού λειτουργού από σύνθεση δικαστηρίου.
- Απαγορεύονται στους δικαστικούς λειτουργούς κάθε είδους εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων.
- Απαγορεύεται η συμμετοχή δικαστικού λειτουργού σε ιδρύματα ή ενώσεις και γενικά σε οργανώσεις που έχουν κρυφούς σκοπούς ή δραστηριότητες ή επιβάλλουν στα μέλη τους μυστικότητα.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Η Δικαιοσύνη λειτουργεί στην πράξη ανεπηρέαστη από αθέμιτους εξωτερικούς παράγοντες;

Βαθμολόγηση: 25

Όπως προαναφέρθηκε, η επιλογή των δικαστικών λειτουργών κατά την είσοδό τους στο δικαστικό σώμα γίνεται με αξιοκρατικά και αδιαμφισβήτητα μέχρι σήμερα κριτήρια. Ωστόσο, το γεγονός ότι η ηγεσία της Δικαιοσύνης επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, σε συνδυασμό με παραδείγματα ανώτατων δικαστών, οι οποίοι μετά την αποχώρησή τους από την υπηρεσία κατέλαβαν υψηλόβαθμες κυβερνητικές και διοικητικές θέσεις²²⁰, δημιουργεί ενδεχομένως εύλογες υπόνοιες περί της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης, ιδίως στα υψηλότερα κλιμάκια, ενώ με τον τρόπο αυτόν καταλύεται και η διακηρυσσόμενη στο Σύνταγμα διάκριση των εξουσιών²²¹. Συγκεκριμένα, ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, μετά την αποχώρησή τους από το σώμα, ανέλαβαν επικεφαλής Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, καθώς και σύμβουλοι σε γραφεία πολιτικών.

Δυσμενείς μεταθέσεις δικαστικών λειτουργών διενεργούνται κυρίως εξαιτίας ανεπάρκειας, υπονοιών για επιλήψιμες σχέσεις, ανάρμοστη συμπεριφορά και ζητήματα ήθους²²².

²²⁰ Βλ. ενδεικτικά: Τσακίρης Γ., «Τί Ζορμπάς, τί Παλαιοκρασσάς», http://archive.enet.gr/online/online_text/c, 07.12.2005. «Την παραίτησή του υπέβαλε ο αρχαιότερος αντιπρόεδρος του ΣτΕ και επί σειρά ετών πρόεδρος του Γ' Τμήματος», www.lawnet.gr/index.php?id=50&nid=23839, 05.07.2011.

²²¹ Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

²²² Βλ. ενδεικτικά: Φωτοπούλου Β., «15 δικαστές με δυσμενή μετάθεση μέσα σε ένα χρόνο»,

Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι το θεσμικό πλαίσιο της Δικαιοσύνης θεσπίζεται από την Κυβέρνηση, δημιουργεί ευκαιρίες για επιλήψιμες δοσοληψίες μεταξύ των δύο²²³. Για παράδειγμα:

-Τις παραμονές δικών που ενδιαφέρουν την Κυβέρνηση, λόγω πολιτικής χροιάς ή κομματικού κόστους, έχει τύχει να επέλθουν πολιτικοί παράγοντες, προσπαθώντας να προιδεάσουν την κοινή γνώμη. Με συνεντεύξεις, δηλώσεις και κάθε είδους έμμεσες παρεμβάσεις, αποβλέπουν στο να ασκήσουν πίεση στην κρίση των δικαστών, οι οποίοι έχουν στα χέρια τους τις σχετικές δικογραφίες²²⁴. Η πλέον πρόσφατη παρέμβαση πολιτικού στο έργο της Δικαιοσύνης είναι η έκφραση στήριξης αρχηγού κόμματος προς υπόδικο για εγκλήματα διαφθοράς, γεγονός που κατακρίθηκε έντονα από μεγάλη μερίδα του πολιτικού κόσμου²²⁵.

-Στο πλαίσιο διερεύνησης μεγάλου πολιτικού σκανδάλου που αφορούσε ζημία των συμφερόντων του Δημοσίου λόγω ανταλλαγής ακινήτων μεταξύ του Δημοσίου και μονής, δυο Εισαγγελείς δήλωσαν ότι αναγκάστηκαν να παραιτηθούν, λόγω των πιέσεων που δέχθηκαν από τους ιεραρχικά προϊσταμένους τους προς την κατεύθυνση της μη αποστολής στη Βουλή φακέλου, ενώ, σύμφωνα με τους παραιτηθέντες Εισαγγελείς, προέκυπταν ποινικές ευθύνες πολιτικών προσώπων²²⁶.

-Πρώην δικαστής δήλωσε ότι εκδιώχθηκε από το σώμα όταν αποκάλυψε οικονομικό σκάνδαλο με κονδύλια που προορίζονταν για σεισμοπαθείς, τη λειτουργία οίκου ανοχής στους χώρους δικαστηρίων και κλοπή σημαντικού αριθμού δικογραφιών²²⁷.

-Σε ορισμένες εκκρεμείς ενώπιον των δικαστηρίων υποθέσεις, η Κυβέρνηση κρίνει ότι τα διακυβευόμενα ζητήματα δεν πρέπει να λυθούν από τα δικαστήρια και για τον λόγο αυτόν προωθεί τη νομοθετική τους ρύθμιση με διάταξη άμεσης εφαρμογής, συχνά αναδρομική ή και ψευδοερμηνευτική.

Επιπλέον, η συμμετοχή δικαστικών λειτουργών σε εξωδικαστικά έργα (επιτροπές, συμβούλια, κλπ., της δημόσιας διοίκησης και υποθέσεις διαιτησίας) αντενδεικνύεται. Τούτο διότι χρησιμεύει πολλές φορές για την κάλυψη παρανομιών των διοικητικών οργάνων, τα οποία οχυρώνονται πίσω από την υπογραφή του δικαστή, ενώ ανοίγει και διαύλους επικοινωνίας των δικαστικών λειτουργών με ποικίλους παράγοντες της Διοίκησης, πολιτικούς και υπηρεσιακούς, οι οποίοι ενίοτε επιδιώκουν να χειραγωγήσουν τους δικαστικούς λειτουργούς²²⁸.

Ιδιαίτερα επικίνδυνη για το κύρος, αλλά και για την ηθική ακεραιότητα και την κοινωνική παράσταση των δικαστών, είναι και η άσκηση από αυτούς καθηκόντων διαιτητή ή επιδιαιτητή σε ιδιωτικές διαφορές, και μάλιστα με αμοιβή. Αν και η διαιτησία δεν αποτελεί μία ευρέως διαδεδομένη πρακτική στην Ελλάδα, ωστόσο, η διασύνδεση με ιδιωτικά συμφέροντα ενίοτε πανίσχυρα, η δημιουργία σχέσεων με φορείς τέτοιων συμφερόντων σε βάση αμιγώς οικονομική, η προσδοκία νέων διαιτησιών και η ευγνώμων διάθεση έναντι των οιονεί πελατών, είναι στοιχεία που συνηγορούν έντονα υπέρ της αποχής των εν ενεργεία δικαστικών λειτουργών από διαιτητικά έργα οποιασδήποτε μορφής²²⁹.

http://archive.enet.gr/online/online_text/c=112,dt=29.01.2005,id=21435712,29.01.2005.

223 Ματθίας Σ.. «Παρέμβαση», *Κίνηση Πολιτών, Αποτελεσματική δικαιοσύνη – δημόσιος επιστημονικός διάλογος*, 2001.

224 *Κίνηση Πολιτών, Απονομή της Δικαιοσύνης από τη σκοπιά του πολίτη*, 2009, σελ. 38.

225 www.inews.gr/102/katangellies-syriza-gia-paremvasi-laos-sti-dikaiosyni.htm

226 Βλ. ενδεικτικά: «Παραιτήθηκαν 2 Εισαγγελείς για το σκάνδαλο Βατοπεδίου» (συλλογή δημοσιευμάτων εφημερίδων),

www.politikokafeneio.com/forum/viewtopic.php.

227 «Μαρία Μαργαρίτη. Δικαστικό σκάνδαλο στα Γιάννενα», http://hellasxgtopvideos.blogspot.com/2010/02/blog-post_9658.html, 08.02.2010.

228 *Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, «Πόρισμα Ιουλίου 1993: Αναθεωρητές διατάξεις του Συντάγματος ως προς τη δικαστική εξουσία»*, www.etdime.gr, 17.06.1993.

229 *Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, «Πόρισμα Ιουλίου 1993: Αναθεωρητές διατάξεις του Συντάγματος ως προς τη δικαστική εξουσία»*, www.etdime.gr, 17.06.1993.

Σημειώνεται, τέλος, ότι το ΣτΕ έκρινε ως αντισυνταγματική, βάσει της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, τη διάταξη του νόμου που προβλέπει, αναφορικά με την επιλογή της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων, ακρόαση των υποψήφιων ανώτατων δικαστικών λειτουργών ενώπιον της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής²³⁰, ενώ ο Άρειος Πάγος έκρινε ως αντισυνταγματική τη διάταξη του Κανονισμού της Βουλής που προβλέπει τη δυνατότητα κλήσης ενώπιον των επικεφαλής της Δικαιοσύνης, προκειμένου να ενημερωθεί η Βουλή για ζητήματα της Δικαιοσύνης²³¹.

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες σχετικά με το έργο της Δικαιοσύνης;

Βαθμολόγηση: 50

Οι διορισμοί, μεταθέσεις και απομακρύνσεις δικαστών προβλέπεται ότι πρέπει να δημοσιεύονται υποχρεωτικά στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ)²³².

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, οι συνεδριάσεις των δικαστηρίων είναι δημόσιες, εκτός αν το δικαστήριο κρίνει με απόφασή του ότι η δημοσιότητα πρόκειται να είναι επιβλαβής για τα χρηστά ήθη ή ότι συντρέχουν ειδικοί λόγοι προστασίας της ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής των διαδίκων²³³. Οι δικαστικές αποφάσεις και τα λοιπά σχετικά έγγραφα θεωρούνται δημόσια έγγραφα.

Πέραν των ανωτέρω, η Δικαιοσύνη δεν υποχρεούται να παρέχει σε τακτή βάση απολογισμό του έργου, της οικονομικής διαχείρισής της κλπ.

Οι δικαστικοί λειτουργοί υποχρεούνται να δηλώνουν σε ετήσια βάση κατά τη διάρκεια της θητείας τους, καθώς και για τρία έτη μετά την αποχώρησή τους από το δικαστικό σώμα, την περιουσιακή τους κατάσταση (το λεγόμενο «πόθεν έσχες»)²³⁴. Οι εν λόγω δηλώσεις ελέγχονται από την Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης. Ωστόσο, δεν προβλέπεται η δημοσιοποίηση των δηλώσεων αυτών.

Διαφάνεια (πρακτική)

Στην πράξη το κοινό έχει πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με το έργο της Δικαιοσύνης;

Βαθμολόγηση: 25

230 Βλ. ενδεικτικά: «Αντισυνταγματική η αλλαγή του τρόπου επιλογής δικαστών από το ΣτΕ», www.voria.gr/index.php?module=news&func=display&sid=10027, 05.02.2010.

231 Βλ. ενδεικτικά: «Βαθαίνει το ρήγμα δικαστών-κυβέρνησης», www.newsbeast.gr/greece/arthro/147059, 30.03.2011.

232 Άρθρο 5 ν. 3469/2006.

233 Άρθρο 93 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

234 Ν. 3213/2003.

Οι διορισμοί, μεταθέσεις και απομακρύνσεις δικαστών, πέραν της δημοσίευσής τους στο ΦΕΚ, συνήθως αναδημοσιεύονται και στον τύπο, από όπου ο καθένας μπορεί να πληροφορηθεί τα σχετικά.

Η υλικοτεχνική υποδομή των δικαστηρίων ως έχει σήμερα δεν διευκολύνει την άμεση και έγκαιρη πρόσβαση των ενδιαφερομένων και του κοινού στις δικαστικές αποφάσεις και τα λοιπά σχετικά έγγραφα (στις περιπτώσεις που νομιμοποιείται η πρόσβασή τους, λόγω και της ανάγκης προστασίας των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων). Συγκεκριμένα, παρατηρούνται, μεταξύ άλλων, ατελείωτες ουρές στις γραμματείες λόγω ανεπαρκούς τεχνολογικού εξοπλισμού και προσωπικού, καθυστερήσεις στην καθαρογράφηση αποφάσεων, κλπ.

Ωστόσο, αυτό που καθιστά ιδιαίτερος δυσχερείς την έρευνα και την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων είναι η μη δημοσίευση ανά τακτά διαστήματα του απολογισμού του έργου της Δικαιοσύνης, σχετικών στατιστικών στοιχείων, κλπ., δεδομένου ότι τούτη δεν είναι υποχρεωτική. Μόνον αποσπασματικά, ορισμένα από τα μεγάλα δικαστήρια της χώρας ενδέχεται να δημοσιοποιήσουν στατιστικά στοιχεία και λοιπές πληροφορίες για το έργο τους²³⁵.

Με εξαίρεση τα ανώτατα δικαστήρια της χώρας, τα οποία διατηρούν ιστοσελίδες, με περιορισμένες ωστόσο πληροφορίες, τα υπόλοιπα δικαστήρια δεν διαθέτουν ιστοσελίδες. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, να δίνεται δημοσιότητα μόνο σε δικαστικές αποφάσεις που έχουν ακαδημαϊκό ενδιαφέρον, μέσω του σχολιασμού τους σε νομικά περιοδικά²³⁶.

Τέλος, αναφορικά με τον έλεγχο των δηλώσεων περί «πόθεν έσχες» των δικαστικών λειτουργών, επισημαίνεται ότι τούτος αποδεικνύεται πλημμελής εκ του αποτελέσματος. Καθόσον, εάν ο έλεγχος αυτός διενεργούνταν με ουσιαστικό τρόπο, θα είχε αποκαλυφθεί νωρίτερα η δράση επίορκων δικαστών, οι οποίοι κατά καιρούς ενεπλάκησαν σε σκάνδαλα διαφθοράς²³⁷.

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τον έλεγχο επί της Δικαιοσύνης;

Βαθμολόγηση: 50

Ο Υπουργός Δικαιοσύνης ασκεί εποπτεία στη διοίκηση της Δικαιοσύνης²³⁸. Στην εποπτεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης ανήκει και η έκδοση γενικών ενημερωτικών οδηγιών προς τις εισαγγελίες, σε σχέση με την εφαρμογή των νομικών μέσων που θεσπίζονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφορούν στη δικαστική συνεργασία των κρατών-μελών στους τομείς της πρόληψης και καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, της εμπορίας και διακίνησης ναρκωτικών της διεθνούς τρομοκρατίας, της σύστασης συμμοριών και εγκληματικών οργανώσεων για τη διάπραξη ανθρωποκτονιών, της εμπορίας ανθρώπων και των εγκλημάτων κατά παιδιών, της νομιμοποίησης

²³⁵ Δρ. Περάκης Ε., Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 06.07.2011.

²³⁶ Δρ. Περάκης Ε., Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 06.07.2011.

²³⁷ Βλ. ενδεικτικά: «Το ντόμινο των αποκαλύψεων για το παραδικαστικό κύκλωμα», http://portal.kathimerini.gr/4dcgij/_w_articles_kathextra_100653_02/11/2005_137677, 02.11.2005. «Ονόματα έκπληξη στο νέο παραδικαστικό κύκλωμα», <http://ellas2.wordpress.com>, 03.10.2010. «Παραδικαστικό κύκλωμα: καταδίκη Μπουρμπούλια και Καλούση με σημαντική μείωση των αρχικών ποινών», www.ethemis.gr, 01.12.2010. «Δικαστικό σκάνδαλο στην Κέρκυρα», www.directnews.gr/greece/4034-2011-06-29-19-41-20.html, 29.06.2011.

²³⁸ Άρθρα 19 Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάσταση Δικαστικών Λειτουργών (ΚΟΔΚΔΛ).

εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, των εγκλημάτων με χρήση μέσων υψηλής τεχνολογίας και του διεθνούς οικονομικού εγκλήματος.

Με τη σειρά τους, τα δικαστήρια εποπτεύονται από τον κατά νόμο αρμόδιο δικαστικό λειτουργό²³⁹. Η εν λόγω εποπτεία συνίσταται στην επίβλεψη και την έκδοση γενικών οδηγιών για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών των δικαστηρίων και των εισαγγελιών. Οποιαδήποτε οδηγία, σύσταση ή υπόδειξη σε δικαστικό λειτουργό για ουσιαστικό ή δικονομικό θέμα σε συγκεκριμένη υπόθεση ή κατηγορία υποθέσεων, είναι ανεπίτρεπτη και συνιστά πειθαρχικό αδίκημα.

Το Σύνταγμα ορίζει ότι κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπειριστατωμένα αιτιολογημένη και να απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση. Η γνώμη της μειοψηφίας δημοσιεύεται υποχρεωτικά²⁴⁰. Αποφάσεις που πάσχουν ως προς την αιτιολογία τους δύνανται να ανατραπούν κατόπιν άσκησης των προβλεπόμενων ενδίκων μέσων, μεταξύ των οποίων και η αγωγή κακοδικίας²⁴¹. Οι δικαστές δύνανται να υποστούν πειθαρχικές κυρώσεις ή ακόμα και να παραπεμφθούν ενώπιον των ποινικών δικαστηρίων για παράβαση καθήκοντος.

Καταγγελίες κατά δικαστών δύνανται να ελεγχθούν και από τα όργανα επιθεώρησης της Δικαιοσύνης²⁴², τα οποία αποτελούνται από δικαστικούς λειτουργούς. Τα εν λόγω όργανα διενεργούν τόσο τακτικούς όσο και έκτακτους ελέγχους στο έργο και το ήθος των δικαστών.

Η πειθαρχική εξουσία στους δικαστικούς λειτουργούς²⁴³, από το βαθμό του αρεοπαγίτη ή αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου και πάνω, ή στους αντίστοιχους με αυτούς, ασκείται από ανώτατο πειθαρχικό συμβούλιο. Την πειθαρχική αγωγή εγείρει ο Υπουργός Δικαιοσύνης.

239 Συγκεκριμένα: Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας ασκεί εποπτεία στα διοικητικά δικαστήρια όλης της χώρας, στη Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και στις γραμματείες τους. Ο Πρόεδρος του Αρείου Πάγου ασκεί εποπτεία στα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια όλης της χώρας και στις γραμματείες τους. Ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου ασκεί εποπτεία στις εισαγγελίες όλης της Χώρας και στις γραμματείες τους. Ο γενικός επίτροπος της επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ασκεί εποπτεία στα δικαστήρια αυτά και στις γραμματείες τους. Ο πρόεδρος του συμβουλίου ή ο δικαστής που διευθύνει το εφετείο ασκεί εποπτεία στα δικαστήρια της περιφέρειας του εφετείου και στις γραμματείες τους. Ο εισαγγελέας που διευθύνει την εισαγγελία εφετών ασκεί εποπτεία στις εισαγγελίες και στις γραμματείες της περιφέρειάς της. Ο πρόεδρος του συμβουλίου ή ο δικαστής που διευθύνει το πρωτοδικείο ασκεί εποπτεία στα δικαστήρια της περιφέρειας του πρωτοδικείου και στις γραμματείες του. Ο εισαγγελέας που διευθύνει την εισαγγελία πρωτοδικών ασκεί εποπτεία στους ανακριτικούς υπαλλήλους, δημόσιους κατηγορούς, συμβολαιογράφους, φύλακες μεταγραφών, υποθηκών, κτηματολογίων, νηολογίων και υποθηκολογίων πλοίων και αεροσκαφών, ληξιάρχους, υπαλλήλους και επιμελητές της εισαγγελίας πρωτοδικών και στους άμισθους δικαστικούς επιμελητές.

240 Άρθρο 93 παρ. 3 Συντάγματος της Ελλάδας.

241 Άρθρο 99 Συντάγματος της Ελλάδας:

Αγωγές κακοδικίας κατά δικαστικών λειτουργών δικάζονται, όπως νόμος ορίζει, από ειδικό δικαστήριο που συγκροτείται από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως Πρόεδρό του, και από ένα σύμβουλο της Επικρατείας, έναν αρεοπαγίτη, έναν σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δύο τακτικούς καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της χώρας και δύο δικηγόρους, μέλη του Ανώτατου Πειθαρχικού Συμβουλίου των δικηγόρων, ως μέλη, οι οποίοι ορίζονται με κλήρωση. Από τα μέλη του ειδικού δικαστηρίου εξαιρείται κάθε φορά εκείνο που ανήκει στο σώμα ή τον κλάδο της δικαιοσύνης για ενέργεια ή παράλειψη λειτουργών του οποίου καλείται να αποφανθεί το δικαστήριο. Εφόσον πρόκειται για αγωγή κακοδικίας κατά μέλους του Συμβουλίου της Επικρατείας ή λειτουργών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, στο ειδικό αυτό δικαστήριο προεδρεύει ο Πρόεδρος του Αρείου Πάγου. Δεν απαιτείται άδεια για να εγερθεί αγωγή κακοδικίας.

242 Άρθρα 82-89 Κώδικα οργανισμού δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργών (ΚΟΔΚΔΛ).

243 Άρθρο 91 Συντάγματος της Ελλάδας

Το Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο συγκροτείται από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως Πρόεδρό του, από δύο Αντιπροέδρους ή Συμβούλους της Επικρατείας, δύο Αντιπροέδρους του Αρείου Πάγου ή Αρεοπαγίτες, δύο αντιπροέδρους ή Συμβούλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου και δύο τακτικούς καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της χώρας, ως μέλη. Κάθε φορά που το Συμβούλιο καλείται να αποφασίσει για ενέργεια ή παράλειψη μέλους ανώτατου δικαστηρίου, εισαγγελέα, ή επιτρόπου, αποκλείονται από τη σύνθεσή του τα μέλη που ανήκουν στο οικείο δικαστήριο. Εφόσον πρόκειται για πειθαρχική δίωξη κατά μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο προεδρεύει ο Πρόεδρος του Αρείου Πάγου.

Η πειθαρχική εξουσία στους λοιπούς δικαστικούς λειτουργούς ασκείται σε πρώτο και δεύτερο βαθμό από συμβούλια που συγκροτούνται με κλήρωση από τακτικούς δικαστές. Την πειθαρχική αγωγή εγείρει και ο Υπουργός της Δικαιοσύνης.

Οι ως άνω πειθαρχικές αποφάσεις δεν προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ οι κυρώσεις που προβλέπονται για τις πειθαρχικές παραβάσεις των δικαστικών λειτουργών περιλαμβάνουν έως και την αποπομπή τους από το δικαστικό σώμα.

Έλεγχος (πρακτική)

Ελέγχεται στην πράξη αποτελεσματικά η Δικαιοσύνη;

Βαθμολόγηση: 25

Η συντριπτική πλειοψηφία των δικαστικών αποφάσεων είναι ειδικά εμπειριστατωμένες και αιτιολογημένες, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του νόμου²⁴⁴. Οι κυρώσεις που επιβάλλονται στους δικαστικούς λειτουργούς δεν αφορούν συνήθως ελλιπή αιτιολογία αποφάσεων. Επίσης, ομαλά λειτουργούν στο ελληνικό δικαιοδοτικό σύστημα και οι διαδικασίες ενστάσεων και εφέσεων.

Στις περιπτώσεις που επιβάλλονται κυρώσεις στους δικαστικούς λειτουργούς (κυρίως λόγω υπονοιών για επιλήψιμες σχέσεις, ανάρμοστη συμπεριφορά και ήθος), το φαινόμενο που παρατηρείται είναι μεγαλύτερη συχνότητα πειθαρχικών ποινών, σε αντιδιαστολή με καταδικαστικές αποφάσεις του δικαστηρίου κακοδικίας και των ποινικών δικαστηρίων. Τούτο γεννά εύλογα ερωτήματα σχετικά με το εάν ο τρόπος αυτός αποσκοπεί στη συγκάλυψη παραβάσεων, δεδομένου ότι η πειθαρχική διαδικασία είναι μυστική και διενεργείται από συναδέλφους του παραβάτη, προκειμένου οι κυρώσεις να μην εξαντλούν την αυστηρότητα του νόμου²⁴⁵. Δεν δύνανται βέβαια να αποκλεισθούν και οι περιπτώσεις όπου οι αγωγές κακοδικίας αποτελούν μέσο στρεψοδικίας, το οποίο αποβλέπει σε ιδιοτελείς σκοπιμότητες και εν τέλει σε διαφυγή από τη σπάθη της Δικαιοσύνης²⁴⁶.

Σημειώνεται ότι τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα έχει ταλανισθεί από σκάνδαλα στα οποία ήταν αναμειγμένοι και δικαστικοί λειτουργοί²⁴⁷. Στις εν λόγω υποθέσεις οι εμπλεκόμενοι δικαστικοί

²⁴⁴ Δρ. Περάκης Ε., Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 06.07.2011.

²⁴⁵ Βλ. ενδεικτικά: Μπέης Κ., «Με αφορμή την πρόσφατη δίωξη ειρηνοδίκη. Αδυναμίες στο πειθαρχικό δίκαιο των δικαστών», www.kostasbeys.gr/articles.php?s=3&mid=1096&mpu=1&id=22768.

²⁴⁶ Ρίζος Κ., Πρόεδρος ε.τ. του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

²⁴⁷ Βλ. ενδεικτικά: «Το ντόμινο των αποκαλύψεων για το παραδικαστικό κύκλωμα», http://portal.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_kathextra_100653_02/11/2005_137677, 02.11.2005.

λειτουργοί υπέπεσαν σε παράβαση καθήκοντος, ενώ κάποιοι εξ αυτών επίσης δωροδοκήθηκαν, όπως προέκυψε από τον έλεγχο του «πόθεν έσχες» τους. Οι επίορκοι δικαστικοί λειτουργοί τιμωρήθηκαν εν τέλει με πολυετή φυλάκιση. Μολαταύτα, το γεγονός ότι τα σκάνδαλα αυτά λάμβαναν χώρα για αρκετό διάστημα πριν αποκαλυφθούν, εγείρει ερωτηματικά αναφορικά με την ποιότητα του ελέγχου της Δικαιοσύνης.

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ακεραιότητα των δικαστών;

Βαθμολόγηση: 50

Στην περίπτωση της Δικαιοσύνης, ζητήματα ακεραιότητας των δικαστών δεν επαφίενται μόνο στον πειθαρχικό κώδικα, αλλά ρυθμίζονται από το ίδιο το Σύνταγμα και το νόμο, όπου προβλέπονται ρητώς και αναλυτικώς τα κωλύματα, τα ασυμβίβαστα και τα θεμελιώδη καθήκοντα των δικαστικών λειτουργών²⁴⁸. Μεταξύ άλλων προβλέπονται τα εξής:

- Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος.
- Ο δικαστικός λειτουργός οφείλει να τηρεί εχεμύθεια για τα απόρρητα που προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και για γεγονότα ή πληροφορίες που γνωρίζει από την εκτέλεση των καθηκόντων του ή λόγω της ιδιότητάς του.
- Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς να παρέχουν κάθε άλλη μισθωτή υπηρεσία καθώς και να ασκούν οποιοδήποτε επάγγελμα (πλην των ρητώς προβλεπομένων εξαιρέσεων).
- Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή στην Κυβέρνηση.
- Δικαστικοί λειτουργοί, υπάλληλοι της γραμματείας των δικαστηρίων και των εισαγγελιών, καθώς και δικηγόροι δεν επιτρέπεται να συμπράττουν στην ίδια διαδικαστική πράξη ή ενέργεια, αν είναι σύζυγοι ή έχουν συγγένεια αίματος ή αγχιστείας μέχρι και τον τρίτο βαθμό.
- Δυνατότητα του δικαστικού λειτουργού να αυτοεξαιρεθεί σε υπόθεση, όταν τίθεται εν αμφιβόλω η αμεροληψία του, αλλά και δυνατότητα των διαδίκων να αιτηθούν την εξαίρεση δικαστικού λειτουργού από σύνθεση δικαστηρίου.
- Απαγορεύονται στους δικαστικούς λειτουργούς κάθε είδους εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων.
- Απαγορεύεται η συμμετοχή δικαστικού λειτουργού σε ιδρύματα ή ενώσεις και γενικά σε οργανώσεις που έχουν κρυφούς σκοπούς ή δραστηριότητες ή επιβάλλουν στα μέλη τους μυστικότητα.
- Οι δικαστικοί λειτουργοί υπόκεινται σε κωλύματα εντοπιότητας, αναφορικά με τον τόπο υπηρεσίας

*«Ονόματα έκπληξη στο νέο παραδικαστικό κύκλωμα», http://ellas2_wordpress.com, 03.10.2010.
 «Παραδικαστικό κύκλωμα: καταδίκη Μπουρμπουλία και Καλούση με σημαντική μείωση των αρχικών ποινών», www.ethemis.gr, 01.12.2010. «Δικαστικό σκάνδαλο στην Κέρκυρα», www.directnews.gr/greece/4034-2011-06-29-19-41-20.html, 29.06.2011.
 248 Βλ. ενδεικτικά: Άρθρο 87, 89 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρα 8, 40,41, 42 ΚΟΔΚΔΛ.*

τους. Ωστόσο, η μη πρόβλεψη απαγόρευσης σχετικά με την κατάληψη θέσεων στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα μετά την αποχώρηση των δικαστών από το σώμα, τραυματίζει την αξιοπιστία του θεσμού της Δικαιοσύνης.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η ακεραιότητα των δικαστών;

Βαθμολόγηση: 50

Κατά την τελευταία δεκαπενταετία, ήτοι από την έναρξη λειτουργίας της Εθνικής Σχολής Δικαστών και εφεξής, οι δικαστικοί λειτουργοί επιμορφώνονται σε ζητήματα δεοντολογίας και συμπεριφοράς²⁴⁹.

Από την άλλη πλευρά, οι διάδικοι κάνουν χρήση του δικαιώματός τους να ζητήσουν την εξαίρεση δικαστικού λειτουργού από τη σύνθεση δικαστηρίου, όταν υπάρχουν υπόνοιες μεροληψίας και ο δικαστής δεν έχει αυτοεξαίρεθεί. Τα εν λόγω αιτήματα των διαδίκων ικανοποιούνται συνήθως από το δικαστήριο²⁵⁰.

Επίσης, όπως προαναφέρθηκε, το γεγονός ότι δικαστικοί λειτουργοί που παρέβαιναν το καθήκον τους και χρηματιζόνταν κατ' εξακολούθηση, δεν εντοπίστηκαν εγκαίρως, εγείρει ερωτηματικά για την ποιότητα του ελέγχου της ακεραιότητας των δικαστών²⁵¹. Οι υφιστάμενες συνθήκες δεν επιτρέπουν στη πράξη το αναμενόμενο ουσιαστικό έργο της επιθεώρησης λόγω της έκτασής του. Ειδικότερα, μικρός αριθμός επιθεωρητών καλείται να ελέγξει μεγάλο αριθμό δικαστών, οι οποίοι υπηρετούν σε μεγάλο αριθμό δικαστηρίων που βρίσκονται διάσπαρτα ανά την Ελλάδα²⁵². Οι έλεγχοι γίνονται δειγματοληπτικά και, ενίοτε, όχι ουσιαστικά²⁵³, χωρίς να λαμβάνονται μέτρα, με αποτέλεσμα κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας των δικαστών να διαγιγνώσκονται προβλήματα όσον αφορά στην προσωπικότητα και τη συμπεριφορά τους²⁵⁴.

Έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας

Ελέγχει αποτελεσματικά η Δικαιοσύνη την εκτελεστική εξουσία;

Βαθμολόγηση: 25

Οι πράξεις της δημόσιας διοίκησης, επικεφαλής της οποίας είναι η Κυβέρνηση, ελέγχονται μεταξύ άλλων και από τα δικαστήρια²⁵⁵, συμπεριλαμβανομένου του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με τον

249 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011. Στοιχεία αναφορικά με τη συχνότητα και την αξιολόγηση της εν λόγω εκπαίδευσης δεν υπάρχουν διαθέσιμα.

250 Δρ. Περάκης Ε., Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 06.07.2011.

251 Δρ. Περάκης Ε., Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 06.07.2011.

252 Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, «Πόρισμα 2005: Διαπιστώσεις και συμπεράσματα από την επιθεώρηση των δικαστηρίων», www.etdime.gr.

253 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

254 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

255 Άρθρα 83-100 Συντάγματος της Ελλάδας.

έλεγχου της οικονομικής διαχείρισης²⁵⁶. Τα δικαστήρια εκδίδουν σωρεία αποφάσεων με τις οποίες ακυρώνονται πράξεις της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, δεν υπάρχει πάντοτε η πολιτική βούληση για άμεση συμμόρφωση με τις εν λόγω δικαστικές αποφάσεις. Η Ελλάδα βρέθηκε πολλές φορές εγκαλούμενη ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων²⁵⁷, ενώ και ο Συνήγορος του Πολίτη έχει καταγράψει πλήθος ανεκτέλεστων αποφάσεων²⁵⁸.

Ανασταλτικό παράγοντα στην άμεση συμμόρφωση του Δημοσίου με τις δικαστικές αποφάσεις αποτελούν και τα προνόμια που απολαμβάνει το Δημόσιο στην ελληνική έννομη τάξη, όπως π.χ. μεγαλύτερες προθεσμίες, ευμενέστερες διαδικασίες, εκτελεστικότητα δικαστικών αποφάσεων που στρέφονται κατά του Δημοσίου μόνον αφού καταστούν αμετάκλητες, απαγόρευση της αναγκαστικής κατάσχεσης κατά του Δημοσίου κ.α.²⁵⁹

Αμφίβολο είναι όμως, κατά πόσο είναι αμερόληπτη και αποτελεσματική η Δικαιοσύνη όταν η κρίση της αφορά υψηλόβαθμα κυβερνητικά στελέχη, δεδομένου ότι οι πρόεδροι των ανώτατων δικαστηρίων επιλέγονται από την Κυβέρνηση, χωρίς αιτιολόγηση, με κομματικά συνήθως κριτήρια, ενώ και το πλαίσιο λειτουργίας της δικαστικής εξουσίας ρυθμίζεται από την Κυβέρνηση. Ο δε Υπουργός Δικαιοσύνης δύναται μεταξύ άλλων να διατάξει την πειθαρχική δίωξη δικαστικού λειτουργού.

Επιπλέον, αναφορικά με την ποινική ευθύνη όσων διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί, προβλέπεται ότι η δίωξη, ανάκριση, προανάκριση ή προκαταρκτική εξέτασή τους για ποινικά αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, δεν επιτρέπεται χωρίς προηγούμενη άδεια της Βουλής²⁶⁰, δεδομένου ότι μόνο η Βουλή έχει την αρμοδιότητα να ασκεί τη σχετική δίωξη κατά των ως άνω προσώπων²⁶¹. Το άρθρο 86 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με τον ν. 3126/2003 περί «Ποινικής ευθύνης υπουργών», θέτει προσκόμματα στην ποινική δίωξη κατά όσων διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί, δεδομένου ότι απαιτείται προηγούμενη συναίνεση (απόφαση) της Βουλής, η οποία πρέπει να δοθεί το αργότερο έως τη λήξη της δεύτερης τακτικής συνόδου των εργασιών της Βουλής (που διαρκεί από τον Σεπτέμβριο έως τον Ιούνιο) που άρχισε μετά την τέλεση του αδικήματος. Για να δοθεί η εν λόγω συναίνεση απαιτείται απόφαση με απόλυτη πλειοψηφία, κατόπιν πρότασης 30 τουλάχιστον βουλευτών. Στην ουσία, ο εν λόγω χρονικός περιορισμός λειτουργεί ως αποσβεστική προθεσμία παραγραφής, δεδομένου ότι δεν μπορεί να αποδοθεί ποινική ευθύνη στα εν λόγω πρόσωπα, παρά μόνο αν συναινέσει η Βουλή. Υπήρξαν περιπτώσεις που δεν αποδόθηκαν ποινικές ευθύνες σε πολιτικά πρόσωπα, λόγω εκπνοής της εν λόγω προθεσμίας²⁶².

Επιπλέον, ο θεσμός της βουλευτικής ασυλίας έχει πολλακώς εφαρμοσθεί καταχρηστικά από τη Βουλή, ζήτημα για το οποίο η Ελλάδα έχει καταδικασθεί δις από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (παραβίαση άρθρου 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων)²⁶³. Συγκεκριμένα, στις εν λόγω υποθέσεις, η Βουλή αρνήθηκε να άρει την ασυλία βουλευτών, παρά το γεγονός ότι οι εκκρεμείς ενώπιον της Δικαιοσύνης διαφορές ήταν ιδιωτικής φύσης.

²⁵⁶ Άρθρο 98 Συντάγματος της Ελλάδας.

²⁵⁷ Ενδεικτικά: Υπόθεση *Hornsby* κατά Ελλάδας. *Μαθίας Σ.. «Παρέμβαση», Κίνηση Πολιτών, Αποτελεσματική Δικαιοσύνη – δημόσιος επιστημονικός διάλογος, 2001. <http://elawyer.blogspot.com/2009/08/o.html>*

²⁵⁸ Βλ. ενδεικτικά: www.synigoros.gr/annual00/E3.pdf

²⁵⁹ *Κίνηση Πολιτών, Τα προνόμια του Δημοσίου στο κράτος δικαίου, 2003.*

²⁶⁰ Άρθρο 86 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

²⁶¹ Άρθρο 86 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας

²⁶² *Διεθνής Διαφάνεια, Παραγραφή αδικημάτων στην Ευρώπη και στην Ελλάδα – Αντίστροφη μέτρηση για την ατιμωρησία 2010-2011, 2011. http://thesecretrealthtruth.blogspot.com/2011/10/blog-post_9371.html. www.newsbomb.gr/politikh/story/81849/anhychia-karatzaferh-gia-kindynoparagraphfs-adikhmatwn-ypoyrgwn. www.newsbeast.gr/politiki/arthro/109134/ta-adikimata-gia-to-vatopedi-ehoun-paragrafei-/*

²⁶³ Υποθέσεις βουλευτών κ.κ. Κ. Τασούλα (2006) και Μ. Αποστολάκη (2010).

Αναφορικά με τον έλεγχο των οικονομικών του κράτους, το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ), που αποτελεί μέρος της Δικαιοσύνης, διενεργεί, μεταξύ άλλων, προληπτικό²⁶⁴ και κατασταλτικό²⁶⁵ έλεγχο. Το ελληνικό σύστημα ελέγχου της εκτέλεσης του προϋπολογισμού περιορίζεται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, ενώ απέχει εντελώς από ελέγχους οικονομικότητας και αποδοτικότητας²⁶⁶. Το ΕΣ διενεργεί ελέγχους, τόσο αυτεπαγγέλτως, όσο και κατόπιν κοινής υπουργικής απόφασης, σε τακτή βάση αλλά και αιφνιδιαστικά. Δυνάμει της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, στις αρμοδιότητες του ΕΣ προστέθηκε και ο έλεγχος των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας.

Ωστόσο, ο έλεγχος που διενεργείται εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί έναν τυπικό έλεγχο δικαστικού οργάνου, ο οποίος υπόκειται στους περιορισμούς του χρόνου και των εν γένει δυνατοτήτων του εν λόγω φορέα, ενώ οι εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που κατατίθενται στη Βουλή δεν συζητούνται διεξοδικά και επί της ουσίας²⁶⁷ (βλ. και πυλώνα «Ελεγκτικό Συνέδριο»)

Δίωξη της διαφθοράς

Η Δικαιοσύνη καταπολεμά τη διαφθορά μέσω της δίωξης και άλλων ενεργειών της;

Βαθμολόγηση: 50

Η Δικαιοσύνη δικάζει στην πλειονότητα των περιπτώσεων δίκαια και αμερόληπτα τις υποθέσεις διαφθοράς, ενώ παρέχει και δικαστική συνδρομή σε πολλές υποθέσεις με διασυνοριακά στοιχεία²⁶⁸. Ωστόσο, δεν υπάρχουν διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία αναφορικά με τον όγκο των υποθέσεων, την έκβασή τους, κλπ., γεγονός το οποίο επισημαίνεται τα τελευταία χρόνια και στις ετήσιες εκθέσεις του ΟΟΣΑ για τη διαφθορά²⁶⁹.

Η Δικαιοσύνη συμμετέχει στο διάλογο για μεταρρυθμίσεις στους κόλπους της, κυρίως μέσω των δικαστικών ενώσεων, αλλά και της Εταιρείας Δικαστικών Μελετών²⁷⁰. Ωστόσο, δεν έχει αναλάβει, όπως ενδεχομένως θα περίμενε κανείς, δυναμικές πρωτοβουλίες στο πεδίο καταπολέμησης της διαφθοράς. Πλην αποσπασματικών και μεμονωμένων τοποθετήσεων εκ μέρους δικαστικών λειτουργών, δεν έχουν παρουσιασθεί μέχρι σήμερα συνολικές και εμπειριστατωμένες προτάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις όπου υπάρχουν δημόσιες καταγγελίες για φαινόμενα αδιαφάνειας, η Δικαιοσύνη δεν έχει δράσει αυτεπάγγελα, όπως οφείλει σύμφωνα με το νόμο²⁷¹.

264 Κεφάλαιο Ζ' εκτελεστικού ΠΔ 774/1980.

265 Κεφάλαιο Η' εκτελεστικού ΠΔ 774/1980.

266 Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 478.

267 «Προτάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου: να βελτιωθεί η απονομή της Δικαιοσύνης», *Hellenic Mail*, 07-13.05.2011.

268 www.ministryofjustice.gr

269 *Transparency International, Progress Report 2011 Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*, σελ. 38-39.

270 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, *συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011*.

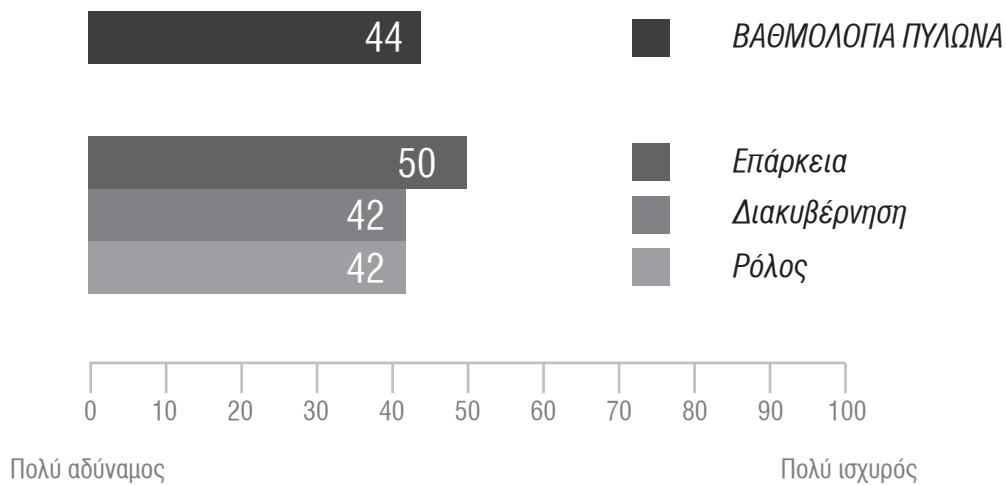
271 Δρ. Περάκης Ε., *Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών*, *συνέντευξη στη συγγραφέα στις 06.07.2011*.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης με:
 - ενίσχυση της υλικοτεχνικής υποδομής της Δικαιοσύνης (κτίρια, τεχνολογικός εξοπλισμός, κλπ.)
 - απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας
 - απλοποίηση του δικονομικού συστήματος
 - προώθηση της εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών (π.χ. με διαιτησία, διαμεσολάβηση κλπ.)
 - μεταφορά δικαστικής ύλης στους συμβολαιογράφους
 - μετατροπή δικαστικών διαδικασιών σε διοικητικές
 - στοχοθεσία
 - καθιέρωση κινήτρων.
- Αναβάθμιση του προγράμματος σπουδών της Εθνικής Σχολής Δικαστών με:
 - διδασκαλία εξειδικευμένων μαθημάτων, προκειμένου οι δικαστές να δύνανται να ανταποκριθούν σε σύγχρονα ζητήματα της κοινωνίας και της αγοράς
 - πρακτική εξάσκηση σε δικαστήρια της αλλοδαπής
 - επιτόπιες επισκέψεις σε σημαντικούς φορείς.
- Αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου και της διαδικασίας επιθεώρησης των δικαστικών λειτουργών.
- Θέσπιση πραγματικού αυτοδιοίκητου της Δικαιοσύνης - πλήρης διαχωρισμός της δικαστικής από την εκτελεστική εξουσία. Θέσπιση, μεταξύ άλλων, αντικειμενικού και αδιάβλητου συστήματος επιλογής των επικεφαλής των ανώτατων δικαστηρίων.
- Αύξηση των ασυμβίβαστων των δικαστών (π.χ. κατάργηση της συμμετοχής τους σε επιτροπές, διαιτησίες, κλπ.).
- Θέσπιση κωλυμάτων αναφορικά με την κατάληψη θέσεων εκ μέρους των δικαστικών λειτουργών μετά την αποχώρηση από το Δικαστικό Σώμα.
- Θέσπιση υποχρέωσης σύνταξης και δημοσίευσης ετήσιας έκθεσης απολογισμού της Δικαιοσύνης (με συμπερίληψη και στατιστικών στοιχείων).

ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο εκσυγχρονισμός και η αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα αποτελεί πάγιο αίτημα της ελληνικής κοινωνίας. Μόνη η μείωση του μεγέθους του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα δεν αποτελεί πανάκεια για τη βελτίωση της απόδοσής του και την ελάφρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά απαιτούνται και επιπλέον τομές²⁷². Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σε νομοθετικό επίπεδο προσπάθειες για την ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου του δημοσίου τομέα. Ωστόσο, οι εν λόγω προσπάθειες δεν έχουν καταφέρει μέχρι σήμερα να μειώσουν δραστικά τη διαφθορά στο Δημόσιο. Τούτο καθίσταται ιδιαίτερα κρίσιμο, μεταξύ άλλων και για την ελληνική οικονομία, δεδομένου ότι, μέσω των δημοσίων συμβάσεων, το Δημόσιο διαχειρίζεται κονδύλια ιδιαίτερος σημαντικού ύψους.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα περιλαμβάνει²⁷³:

- τα Υπουργεία,
- τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' και β' βαθμού (ήτοι, δήμους και περιφέρειες),
- τα νομικά πρόσωπα του Δημοσίου, στα οποία υπάγονται τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) και οι δημόσιες επιχειρήσεις,
- τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές.

Με βάση τα στοιχεία που είχαν συγκεντρωθεί έως 29.07.2010, στο πλαίσιο της απογραφής του δημοσίου τομέα²⁷⁴, το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων ανέρχεται σε 768.009 άτομα. Σημειώνεται ότι ο αριθμός αυτός δεν περιλαμβάνει τους εργαζομένους σε ΝΠΙΔ και σε επιχειρήσεις του Δημοσίου.

²⁷² Βλ. ενδεικτικά: Ράπανος Β., (Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών), *Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημοσίου τομέα*, 2009, σελ. 1-4.

²⁷³ Ministry of the Interior, *Public Administration and Decentralization, The public administration in Greece*, 2005, www.gspa.gr, σελ. 6.

²⁷⁴ www.apografi.gov.gr/2010/07/379.

Απογραφέντες κατά ηλικία

Ηλικία	Αριθμός Υπαλλήλων
>60	43.743
50 - 60	168.958
40 - 50	258.280
30 - 40	205.277
20 - 30	86.246
<20	4.174

Απογραφέντες ανά κατηγορία εκπαίδευσης

Βαθμίδα Εκπαίδευσης	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΠΕ	43.743	39%
ΔΕ	168.958	28%
ΕΙΔΙΚΩΝ ΘΕΣΕΩΝ	258.280	10%
ΥΕ	205.277	9%
ΤΕ	86.246	9%
ΑΝΕΥ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ ΕΚΠ/ΣΗΣ	4.174	6%
ΔΕΝ ΣΥΜΠΛΗΡΩΘΗΚΕ	4.174	<1%

Απογραφέντες ανά φύλο

Φύλλο	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΑΝΤΡΑΣ	412.607	54%
ΓΥΝΑΙΚΑ	355.150	46%

Απογραφέντες ανά σχέση εργασίας της κύριας απασχόλησης

Εργασιακή Σχέση	Αριθμός Υπαλλήλων	Ποσοστό %
ΜΟΝΙΜΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ / ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ / ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ	625.738	82%
ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	53.833	7%
ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΟΡΙΣΜΕΝΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	44.811	6%
ΣΥΜΒΑΣΙΟΥΧΟΙ ΕΡΓΟΥ	12.609	2%
ΑΙΡΕΤΟΙ	86.246	2%
ΕΠΙ ΘΗΤΕΙΑ	7.495	1%
ΩΡΟΜΙΣΘΙΟΙ / ΗΜΕΡΟΜΙΣΘΙΟΙ	4.614	1%
ΜΕΤΑΚΛΗΤΟΙ	1.175	<1%
ΕΜΜΙΣΘΗ ΕΝΤΟΛΗ	1.003	<1%
ΜΕΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ	493	<1%
ΠΡΟΕΔΡΟΣ, ΔΙΕΥΘΥΝΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ, ΔΙΟΙΚΗΤΗΣ, ΥΠΟΔΙΟΙΚΗΤΗΣ	380	<1%

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (πρακτική)

Έχει ο δημόσιος τομέας επαρκείς πόρους, για να επιτελέσει αποτελεσματικά το έργο του;

Βαθμολόγηση: 50

Επί της παρούσης, εξαιτίας, μεταξύ άλλων, και της οικονομικής κρίσης, η Ελλάδα βρίσκεται σε μία διαδικασία εκ βάθρων ανασυγκρότησης του δημοσίου τομέα της. Συγκεκριμένα, επιχειρείται να ελεγχθούν εκ νέου και, όπου απαιτείται, να περισταλούν οι δημόσιες δαπάνες. Τα μέσα επίτευξης του σκοπού αυτού αναμένεται να είναι η θέσπιση ενός νέου, μειωμένου και περισσότερο ομοιόμορφου μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων, η κατάργηση και η συγχώνευση φορέων με ενδεχόμενες απολύσεις δημοσίων υπαλλήλων, η αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών και διαδικασιών, η εξυγίανση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), η αναμόρφωση του φορολογικού και ασφαλιστικού συστήματος και οι αποκρατικοποιήσεις δημοσίων επιχειρήσεων²⁷⁵. Ωστόσο, οι σημαντικές περικοπές που έχουν ήδη υποστεί οι δημόσιοι υπάλληλοι στις αποδοχές τους έχουν μειώσει δραματικά την αγοραστική δύναμή τους, ενώ παράλληλα κάμπτουν το ηθικό και την αποδοτικότητά τους²⁷⁶.

²⁷⁵ Βλ. ενδεικτικά: «Μείωση 30% του ευρύτερου δημοσίου τομέα ζητά η τρόικα», www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&rubid=41794949, 15.11.2010. Μίχαλος Π.Γ., «Το στοίχημα για εξυγίανση με μείωση του δημοσίου τομέα», www.tovima.gr/opinions/article/?aid=411425, 17.07.2011. Κωβαίος Α., «Το νέο μισθολόγιο του δημοσίου τομέα πρώτο στις νομοθετικές προτεραιότητες», www.tovima.gr/politics/article/?aid=412865, 27.07.2011.

²⁷⁶ Ηλιόπουλος Η., Γενικός Γραμματέας Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων

Ο μέχρι σήμερα ομολογουμένως διεσταλμένος δημόσιος τομέας δικαιολογείται σε μεγάλο βαθμό από την ανάγκη παροχής κάποιων υπηρεσιών, όπως π.χ. η υγεία και η παιδεία, με μειωμένο κόστος, δεδομένου ότι οι αντίστοιχες υπηρεσίες παρέχονται από τον ιδιωτικό τομέα σε πολύ πιο αυξημένες τιμές, συχνά απαγορευτικές για τον μέσο πολίτη. Τα πρόσφατα μέτρα για την αντιμετώπιση της ελληνικής κρίσης χρέους περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, δραστική μείωση των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων και απολύσεις έως και 150.000 υπαλλήλων σε βάθος λίγων ετών²⁷⁷.

Το γεγονός ότι το Δημόσιο δεν προσφέρει υψηλές αποδοχές έχει ως συνέπεια, μεταξύ άλλων, τη μη προσέλκυση πραγματικά ταλαντούχων υπαλλήλων²⁷⁸. Ο κύριος λόγος που ο δημόσιος τομέας προσελκύει προσωπικό είναι η εργασιακή ασφάλεια που παρέχει, λόγω του συνταγματικού κατοχυρωμένου καθεστώτος της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων.

Έμφαση πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι η Ελλάδα είναι μία από τις πρώτες χώρες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) αναφορικά με τις δαπάνες για τη δημόσια διοίκηση ως ποσοστό του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος (ΑΕΠ) της, ενώ την ίδια στιγμή η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησής της είναι από τις χαμηλότερες²⁷⁹. Η λειτουργία της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) έχει, μεταξύ άλλων, ως σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα μέσω της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο, μέχρι σήμερα, η ΕΣΔΔΑ δεν έχει αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, εξαιτίας κυρίως του γεγονότος ότι στο Δημόσιο δεν υπάρχει ολοκληρωμένη πολιτική διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού²⁸⁰.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Διασφαλίζεται νομοθετικά η ανεξαρτησία του δημοσίου τομέα:

Βαθμολόγηση: 50

Στο Σύνταγμα²⁸¹ προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους, υπηρετούν το λαό και οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού τους ορίζονται από το νόμο. Κανένας δεν μπορεί να διορισθεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις είναι δυνατό να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

(ΑΔΕΔΥ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 26.07.2011.

277 Βλ. ενδεικτικά: Τσαχάκης Κ., «Πλάνο-φωτιά για μείωση δαπανών στον δημόσιο τομέα», www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&pubid=63349087, 03.09.2011. «Άμεση μείωση κατά 30% του δημοσίου τομέα», www.i-reporter.gr.com/2011/09/30_20.html, 20.09.2011.

278 OECD, *Government capacity to assure high quality regulation in Greece*, 2001, σελ. 8. Βαγιανός Δ. και Χαλιάσος Μ., «Πώς μπορεί η Ελλάδα να μπει σε τροχιά ανάπτυξης», www.greekeconomistsforreform.com.

279 OECD, *Government capacity to assure high quality regulation in Greece*, 2001, σελ. 8. Ράπανος Β., (Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών), *Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημοσίου τομέα*, 2009, σελ. 3.

280 Βλ. ενδεικτικά: Ραμματά Μ., «Η διαχείριση και ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων ως συνιστώσες του εκσυγχρονισμού στη δημόσια διοίκηση», www.special-edition.gr/pdf_dioik_enim/pdf_de_32/RAMMATA.pdf

281 Άρθρα 103 και 104 Συντάγματος της Ελλάδας.

Η πρόσληψη υπαλλήλων στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια, και υπάγεται στον έλεγχο του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Νόμος δύναται να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις, το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι, εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις όπου αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν δύνανται να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση, ούτε να υποβιβασθούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

Κανένας δημόσιος υπάλληλος δεν δύναται να διορισθεί σε άλλη θέση δημόσιας υπηρεσίας ή οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή δημόσιας επιχείρησης ή οργανισμού κοινής ωφέλειας. Κατ' εξαίρεση, είναι δυνατό να επιτραπεί με ειδικό νόμο ο διορισμός και σε δεύτερη θέση. Στην περίπτωση αυτή οι κάθε είδους πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές των υπαλλήλων δεν δύνανται να είναι κατά μήνα ανώτερες από το σύνολο των αποδοχών της οργανικής θέσης τους.

Δεν απαιτείται προηγούμενη άδεια για να εισαχθούν σε δίκη δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς και υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Νόμος ορίζει τους όρους και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων, είτε πρόσκαιρων, είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών. Απαγορεύεται από το νόμο η μονιμοποίηση του προσωπικού αυτού ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι εν λόγω απαγορεύσεις ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου.

Ο Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας²⁸² (ΔΥΚ) ορίζει ρητά τις προϋποθέσεις (προσόντα και κωλύματα) διορισμού στον δημόσιο τομέα²⁸³, τις υποχρεώσεις, ασυμβίβαστα και ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων²⁸⁴, τις ενδεχόμενες υπηρεσιακές μεταβολές τους²⁸⁵ και τις πειθαρχικές κυρώσεις που δύνανται να υποστούν²⁸⁶. Συγκεκριμένα, στον ΔΥΚ προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

- Ο υπάλληλος είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των καθηκόντων του και για τη νομιμότητα των υπηρεσιακών ενεργειών του. Ο υπάλληλος οφείλει να υπακούει στις διαταγές των προϊσταμένων του. Όταν όμως εκτελεί διαταγή, την οποία θεωρεί παράνομη, οφείλει, πριν την εκτέλεση, να αναφέρει εγγράφως την αντίθετη γνώμη του και να εκτελέσει τη διαταγή χωρίς υπαίτια καθυστέρηση. Η διαταγή δεν προσκτάται νομιμότητα εκ του ότι ο υπάλληλος οφείλει να υπακούσει σε αυτήν. Αν η διαταγή είναι προδήλως αντισυνταγματική ή παράνομη, ο υπάλληλος οφείλει να μην την εκτελέσει και να το αναφέρει χωρίς αναβολή. Όταν σε διαταγή, η οποία προδήλως αντίκειται σε διατάξεις νόμων ή κανονιστικών πράξεων, διατυπώνονται επείγοντες και εξαιρετικοί λόγοι γενικότερου συμφέροντος ή όταν, ύστερα από άρνηση υπακοής σε πρώτη διαταγή που προδήλως αντίκειται σε τέτοιες διατάξεις, ακολουθήσει δεύτερη διαταγή που εκθέτει επείγοντες και εξαιρετικούς λόγους γενικότερου συμφέροντος, ο

²⁸² Ν. 3528/2007.

²⁸³ Άρθρα 4-23 ν. 3528/2007.

²⁸⁴ Άρθρα 24-64 ν. 3528/2007.

²⁸⁵ Άρθρα 65-105 ν. 3528/2007.

²⁸⁶ Άρθρα 106-167 ν. 3528/2007.

υπάλληλος οφείλει να εκτελέσει τη διαταγή και να αναφέρει συγχρόνως στην προϊστάμενη αρχή εκείνου που τον διέταξε. Αν ο υπάλληλος έχει αντίθετη γνώμη για εντελλόμενη ενέργεια, για την οποία είναι αναγκαία η προσυπογραφή ή η θεώρησή του, οφείλει να τη διατυπώσει εγγράφως για να απαλλαγεί από την ευθύνη. Εάν παραλείψει την προσυπογραφή ή την θεώρηση, θεωρείται ότι προσυπέγραψε ή θεώρησε.

-Η ελευθερία της έκφρασης των πολιτικών, φιλοσοφικών και θρησκευτικών πεποιθήσεων, όπως και των επιστημονικών απόψεων και της υπηρεσιακής κριτικής των πράξεων της προϊστάμενης αρχής, αποτελεί δικαίωμα των υπαλλήλων και τελεί υπό την εγγύηση του κράτους. Δεν επιτρέπονται διακρίσεις των υπαλλήλων λόγω των πεποιθήσεων ή των απόψεων τους ή λόγω της κριτικής των πράξεων της προϊστάμενης αρχής. Η συμμετοχή των υπαλλήλων στην πολιτική ζωή της χώρας επιτρέπεται υπό προϋποθέσεις.

-Η συνδικαλιστική ελευθερία και η ανεμπόδιστη άσκηση των συναφών με αυτήν δικαιωμάτων, διασφαλίζονται στους υπαλλήλους. Οι υπάλληλοι μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν συνδικαλιστικές οργανώσεις, να γίνονται μέλη τους και να ασκούν τα συνδικαλιστικά τους δικαιώματα. Η απεργία αποτελεί δικαίωμα των υπαλλήλων και ασκείται από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις τους ως μέσο για τη διασφάλιση και προαγωγή των οικονομικών, εργασιακών, συνδικαλιστικών, κοινωνικών και ασφαλιστικών συμφερόντων τους και ως εκδήλωση αλληλεγγύης προς άλλους εργαζόμενους για τους ίδιους σκοπούς. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις έχουν δικαίωμα να διαπραγματεύονται με τις αρμόδιες αρχές για τους όρους, την αμοιβή και τις συνθήκες εργασίας των μελών τους.

-Οι υπηρεσιακές μεταβολές των δημοσίων υπαλλήλων αποφασίζονται από τα συλλογικά όργανα που προβλέπει κάθε φορά ο νόμος.

Ένα θετικό βήμα αποτελεί ο νέος ν. 3839/2010 περί «Συστήματος επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων, σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων», ο οποίος θεσπίζει μία σειρά αντικειμενικών κριτηρίων για την προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων, με σκοπό να εξαλείψει την προαγωγή βάσει κομματικών κριτηρίων.

Σε κάθε περίπτωση, οι δημόσιοι υπάλληλοι που θεωρούν ότι πλήττεται η ανεξαρτησία τους, δύνανται να καταφύγουν στα συνδικαλιστικά τους όργανα, με κορυφαίο όργανο την Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), αλλά και στη Δικαιοσύνη.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Είναι ο δημόσιος τομέας ανεπηρέαστος στην πράξη από αθέμιτες εξωτερικές παρεμβάσεις;

Βαθμολόγηση: 50

Στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο διασφαλίζει ότι δεν υπεισέρχονται αθέμιτοι εξωτερικοί παράγοντες αναφορικά με την πρόσληψη και απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω προσλήψεις διενεργούνται κατά το μεγαλύτερο ποσοστό τους από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το οποίο αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή, ενώ και οι λόγοι αποχώρησης από την υπηρεσία προβλέπονται ρητά και περιοριστικά στο νόμο, χωρίς να παραχωρείται σχετική διακριτική ευχέρεια σε όργανα της δημόσιας διοίκησης, δεδομένης και της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων²⁸⁷.

²⁸⁷ Ηλιόπουλος Η., Γενικός Γραμματέας Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 26.07.2011.

Ωστόσο, πολιτικοί παράγοντες υπεισέρχονται²⁸⁸ σε περιπτώσεις όπως π.χ. αυτές των συμβασιούχων υπαλλήλων του Δημοσίου, οι οποίοι προσλαμβάνονται συνήθως με αδιαφανείς διαδικασίες και γίνονται αντικείμενο πολιτικής εκμετάλλευσης, δεδομένης της εύλογης επιθυμίας τους να μονιμοποιηθούν²⁸⁹, αλλά και στις περιπτώσεις προαγωγών, όπου συνήθως ευνοούνται οι φιλικά προσκείμενοι στο κυβερνών κόμμα υπάλληλοι, δεδομένου ότι τα κριτήρια που επέβαλε μέχρι σήμερα ο νόμος για τις προαγωγές δεν διασφάλιζαν την αντικειμενική και αμερόληπτη κρίση των οργάνων που αποφασίζουν σχετικά²⁹⁰. Σημαντικό ρόλο σε αυτό παίζουν και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι οποίες εξαρτώνται στενά από τα πολιτικά κόμματα²⁹¹.

Επιπλέον, η κατά πλειοψηφία συμμετοχή δημοσίων υπαλλήλων στα υπηρεσιακά συμβούλια συνεπάγεται ενδεχομένως την επίδειξη μίας κακώς νοούμενης συναδελφικής αλληλεγγύης, γεγονός που καθιστά αλυσιστελή τη λειτουργία των εν λόγω συμβουλίων.

Σε καμία περίπτωση πάντως δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι φιμώνονται ή τιμωρούνται για τις πολιτικές πεποιθήσεις τους και για την έκφραση αυτών²⁹². Τούτο αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι οι συνδικαλιστικές οργανώσεις στην Ελλάδα είναι πολυπληθείς και ιδιαίτερος δυναμικές²⁹³. Ωστόσο, ενδέχεται ενίοτε να κυριαρχεί σε αυτές συγκεκριμένη κομματική παράταξη και, ως εκ τούτου, να μην είναι σε θέση να εκπροσωπήσουν αποτελεσματικά το σύνολο των εργαζομένων. Αναντίρρητα, φορείς όπως ο ΓΕΔΔ, το ΣΕΕΔΔ, αλλά και η Δικαιοσύνη, παρέχουν μεγαλύτερα εχέγγυα αμεροληψίας.

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τη διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών, των ανθρωπίνων πόρων και των πληροφοριών στον δημόσιο τομέα;

Βαθμολόγηση: 50

Το σύνολο της δημόσιας διοίκησης διέπεται από κοινές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας, οι οποίες αναφέρονται εκτενώς στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας²⁹⁴.

Βασική πηγή δημοσιοποίησης πληροφοριών στο δημόσιο τομέα αποτελεί η Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ)²⁹⁵. Στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως δημοσιεύονται υποχρεωτικά, προκειμένου να ισχύσουν, μεταξύ άλλων:

288 OECD, *Government capacity to assure high quality regulation in Greece, 2001*, σελ. 8.

289 Βλ. ενδεικτικά: «Σταματήστε την ομηρεία των συμβασιούχων», http://archive.enet.gr/online/online_text/c=112, dt=04.10.2007, id=4608928, 04.10.2007.

290 Ηλιόπουλος Η., Γενικός Γραμματέας Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 26.07.2011.

291 Βλ. ενδεικτικά: Καλύβης Α., «Για μια νέα στρατηγική του συνδικαλιστικού κινήματος», www.iskra.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=2347:2011-02-10-12-46-59&catid=88:an-ergasiaka&Itemid=161

292 Ηλιόπουλος Η., Γενικός Γραμματέας Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 26.07.2011.

293 <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp>

294 Ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας).

295 Ν. 3469/2006.

- το Σύνταγμα,
- οι νόμοι που εκδίδονται και κυρώνονται κατά το Σύνταγμα,
- ο Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων,
- οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου,
- οι πράξεις της Βουλής των Ελλήνων και του Προέδρου της,
- τα κανονιστικού και ατομικού χαρακτήρα προεδρικά διατάγματα,
- οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών, καθώς και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοίκησης,
- οι ατομικού χαρακτήρα διοικητικές πράξεις, καθορισμού των αμοιβών και αποζημιώσεων των μελών τους, των οποίων η δημοσίευση προβλέπεται στο νόμο,
- οι προκηρύξεις επιλογής προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα,
- οι περιλήψεις των πράξεων διορισμού, μετάταξης, διαθεσιμότητας, αποδοχής παραίτησης, απόλυσης ή υποβιβασμού δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, του Ιερού Κλήρου και του προσωπικού των εκκλησιαστικών οργανισμών, των οποίων η δημοσίευση απαιτείται από το νόμο,
- οι πίνακες αποτελεσμάτων των προκηρύξεων επιλογής προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα,
- οι αποφάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων, των οποίων η δημοσίευση απαιτείται από το νόμο,
- οι περιλήψεις διακηρύξεων δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών, υπηρεσιών και μελετών του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα που διενεργούν αναθέτουσες αρχές κατά την κείμενη νομοθεσία,
- η ειδική έκθεση εκλογικών εσόδων και δαπανών των πολιτικών κομμάτων.

Το 2010, οι διατυπώσεις δημοσιότητας που απαιτούνται, προκειμένου να έχει ισχύ μία πράξη της δημόσιας διοίκησης αυξήθηκαν, δεδομένου ότι, στο πλαίσιο του προγράμματος «Διαύγεια»¹, οι επιμέρους φορείς υποχρεούνται να αναρτούν στο διαδίκτυο περισσότερες κατηγορίες πράξεων από αυτές που υποχρεούνται να δημοσιεύουν στο ΦΕΚ. Συγκεκριμένα, στο διαδίκτυο αναρτώνται και:

- οι προϋπολογισμοί, απολογισμοί, ισολογισμοί και οι επί μέρους δαπάνες Υπουργείων, κεντρικών και περιφερειακών δημόσιων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ., φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και φορέων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού,
- πράξεις συγκρότησης αμειβόμενων ή μη επιτροπών, ομάδων εργασίας, ομάδων έργου και συναφών οργάνων γνωμοδοτικής ή άλλης αρμοδιότητας, ανεξαρτήτως αν τα μέλη τους αμείβονται ή όχι,
- πράξεις καθορισμού των αμοιβών και αποζημιώσεων των μελών μονομελών και συλλογικών οργάνων διοίκησης, μελών επιτροπών, ομάδων εργασίας, ομάδων έργου και συναφών οργάνων γνωμοδοτικής ή άλλης αρμοδιότητας,

-οι γνωμοδοτήσεις και τα πρακτικά γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους,

-οι πράξεις και γνωμοδοτήσεις των ανεξάρτητων και ρυθμιστικών διοικητικών αρχών.

Η υποχρεωτική δημοσίευση στο ΦΕΚ και η ανάρτηση στο διαδίκτυο των ανωτέρω πράξεων έχει συμβάλει καταλυτικά στην επίτευξη ουσιαστικής διαφάνειας στον δημόσιο τομέα. Επισημαίνεται δε ότι οι ανωτέρω διατάξεις προβλέπουν τη δημοσιοποίηση των προκηρυσσόμενων θέσεων εργασίας, καθώς και την ανακοίνωση των καταλόγων επιτυχόντων και απορριπτέων, προκειμένου οι σχετικές προσλήψεις να γίνονται υπό καθεστώς πλήρους διαφάνειας.

Σε κάθε περίπτωση, οι πολίτες, κατόπιν αίτησής τους προς τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, δικαιούνται να έχουν πρόσβαση σε δημόσια και ιδιωτικά έγγραφα που τους αφορούν, εφόσον αποδεικνύεται το σχετικό έννομο συμφέρον τους²⁹⁶. Η δημόσια διοίκηση υποχρεούται να απαντήσει, κατά κανόνα εντός προθεσμίας 50 ημερών²⁹⁷.

Δυνάμει του ΔΥΚ²⁹⁸, οι δημόσιοι υπάλληλοι υποχρεούνται να υποβάλλουν κατά την πρόσληψή τους, και έπειτα ανά διετία, δήλωση σχετικά με την περιουσιακή κατάστασή τους («πόθεν έσχες»). Οι εν λόγω δηλώσεις αποστέλλονται προς επεξεργασία στη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών, χωρίς να δημοσιοποιούνται. Ωστόσο, έλεγχος περιουσιακής κατάστασης δύναται να διενεργηθεί και αυτεπαγγέλτως, κατόπιν αιτήματος της υπηρεσίας του δημοσίου υπαλλήλου ή κατόπιν καταγγελίας,

Διαφάνεια (πρακτική)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο αναφορικά με τη διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών, των ανθρωπίνων πόρων και των πληροφοριών στον δημόσιο τομέα, εφαρμόζεται αποτελεσματικά;

Βαθμολόγηση: 50

Η εφαρμογή του προγράμματος «Διαύγεια» στη δημόσια διοίκηση έχει συμβάλει τα μέγιστα στην ενίσχυση της διαφάνειας, δεδομένου ότι η δημοσιοποίηση πληροφοριών μέσω του ΦΕΚ αφορούσε σημαντικά λιγότερες κατηγορίες πράξεων²⁹⁹. Στην έγκαιρη και απρόσκοπτη πρόσβαση των πολιτών στα δημόσια έγγραφα συμβάλλει η προθεσμία 50 ημερών που παρέχεται κατά κανόνα από το νόμο³⁰⁰ στη Διοίκηση, προκειμένου να ανταποκριθεί σε αίτημα των πολιτών. Η άπρακτη παρέλευση της εν λόγω προθεσμίας ισοδυναμεί με σιωπηρή άρνηση της Διοίκησης, γεγονός που δίνει στον πολίτη το δικαίωμα να προσφύγει κατά αυτής. Επιπλέον, η εν λόγω παράλειψη ενδέχεται να γεννά και πειθαρχική ευθύνη του υπαλλήλου. Τα ολοένα αυξανόμενα ερωτήματα δημοσίων υπηρεσιών προς την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα³⁰¹ αποδεικνύουν ότι η δημόσια διοίκηση συνειδητοποιεί πλέον την υποχρέωσή της να εξετάζει με υπευθυνότητα τα αιτήματα των πολιτών για παροχή πληροφοριών. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι στις ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη των τελευταίων ετών δεν γίνεται μνεία σε εκτεταμένο πρόβλημα μη πρόσβασης των πολιτών σε δημόσια έγγραφα.

²⁹⁶ Άρθρο 5 ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας).

²⁹⁷ Άρθρο 4 παρ. 1(α) ν. 2690/1999 ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας).

²⁹⁸ Άρθρο 28 ν. 3528/2007.

²⁹⁹ Βλ. ενδεικτικά: Μπελεγρής Α., «Λονδίνο καλεί Αθήνα: Μάθετέ μας τη Διαύγεια!», *www.protothema.gr/politics/article/?aid=99742*, 13.01.2011.

³⁰⁰ Άρθρο 4 παρ. 1(α) ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας).

³⁰¹ Βλ. ενδεικτικά: Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, *Ετήσια Έκθεση 2010*, σελ. 44-45.

Αναφορικά με το σύστημα προσλήψεων, είναι γεγονός πλέον ότι σχεδόν στο σύνολό τους διενεργούνται με διαφανείς διαδικασίες, με τη μέγιστη δυνατή δημοσιότητα, μέσω της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως και του τύπου εν γένει. Ωστόσο, υπάρχει χώρος για την περαιτέρω διεύρυνσή της εν λόγω δημοσιότητας σε ειδικές κατηγορίες δημόσιων θέσεων, οι οποίες εκ του νόμου δύνανται να καλύπτονται κατόπιν προσωπικών επιλογών των εκάστοτε κυβερνώντων (π.χ. μετακλητοί υπάλληλοι, επικεφαλής ΝΠΔΔ, κλπ.).

Οι δημόσιοι υπάλληλοι υποβάλλουν πράγματι δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης, τόσο κατά την πρόσληψή τους όσο και έπειτα, ανά διετία. Ωστόσο, ο μεγάλος αριθμός των κρουσμάτων χρηματισμού δημοσίων υπαλλήλων [βλ. και πυλώνα «Φορείς Καταπολέμησης Διαφθοράς – Ακεραιότητα (πρακτική)»] αποκαλύπτει, αφενός μεν, ότι η καταγραφή δεν γίνεται με τον προσήκοντα τρόπο, αφετέρου δε, ότι ο έλεγχος των δηλώσεων αυτών δεν είναι ουσιαστικός³⁰².

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τον έλεγχο των δημοσίων υπαλλήλων;

Βαθμολόγηση: 50

Η εκτελεστική εξουσία αποτελεί τον πολιτικό προϊστάμενο των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), όπως και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), ασκούν και αυτοί έλεγχο επί των δημοσίων υπαλλήλων. Επιπλέον, η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας είναι το κατ' εξοχήν όργανο με αρμοδιότητα την καταστολή αδικημάτων δωροδοκίας και εν γένει διαφθοράς στο Δημόσιο (βλ. και πυλώνα «Φορείς Καταπολέμησης Διαφθοράς»). Έλεγχο στους δημοσίους υπαλλήλους ασκεί και ο Συνήγορος του Πολίτη (βλ. και πυλώνα «Συνήγορος του Πολίτη»), μέσω της εξέτασης παραπόνων των πολιτών, για την ικανοποίηση των οποίων απευθύνεται προς τις αρμόδιες δημόσιες αρχές και τους πολιτικούς προϊσταμένους αυτών.

Ο Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας (ΔΥΚ) ορίζει ρητά τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται³⁰³ η πίστη στο Σύνταγμα, η σύννομη άσκηση των καθηκόντων τους, η τήρηση εχεμύθειας, η ευπρεπής συμπεριφορά, η μη απόκτηση εισοδημάτων από παράνομη ή μη δηλωθείσα στην υπηρεσία αιτία.

Σε περίπτωση μη τήρησης των ανωτέρω υποχρεώσεών τους, οι δημόσιοι υπάλληλοι δύνανται να διωχθούν πειθαρχικά³⁰⁴, ποινικά, αλλά και αστικά. Συγκεκριμένα, οι δημόσιοι υπάλληλοι υπέχουν έναντι του Δημοσίου αστική ευθύνη για κάθε ζημία που προξένησαν σε αυτό από δόλο ή βαριά αμέλεια, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους³⁰⁵. Τούτο ισχύει ακόμη και στην περίπτωση που δεν επιδικάσθηκε σε βάρος του Δημοσίου αποζημίωση σε πολίτη, κατόπιν άσκησης σχετικής αγωγής από τον τελευταίο.

³⁰² Βλ. ενδεικτικά: Νικολακόπουλος Δ., «Τί αλλάζει στις δηλώσεις “πόθεν έσχες”», www.tovima.gr/society/article/?aid=405396, 08.06.2011.

³⁰³ Άρθρα 24-30 ν. 3528/2007.

³⁰⁴ Άρθρα 103-163 ν. 3528/2007.

³⁰⁵ Άρθρο 38 ν. 3528/2007.

Έλεγχος (πρακτική)

Ελέγχονται την πράξη οι δημόσιοι υπάλληλοι;

Βαθμολόγηση: 25

Η ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων σε περιπτώσεις πειθαρχικών και ποινικών παραβάσεων αποτελεί συχνό φαινόμενο. Συγκεκριμένα, παρατηρείται η κατάληξη της υπόθεσης στο αρχείο, χωρίς επαρκή εξέταση αυτής. Ωστόσο, ακόμη και στις περιπτώσεις που οι υποθέσεις εξετάζονται, οι ποινές που επιβάλλονται είναι υποτυπώδεις. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, κατά το 2010, ο ΓΕΔΔ προσέφυγε ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων κατά 13 τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων. Στις 8 από αυτές τις υποθέσεις ο ΓΕΔΔ ζήτησε την ακύρωση των εν λόγω πειθαρχικών αποφάσεων με το αιτιολογικό ότι ήταν πολύ επεικείς, και στις 4 επειδή το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο απάλλαξε τους υπαλλήλους. Στην τελευταία υπόθεση ο ΓΕΔΔ προσέφυγε ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων επειδή το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό όργανο που επιλήφθηκε της υπόθεσης, κατόπιν ένστασης του ΓΕΔΔ κατά της απόφασης του πρωτοβάθμιου πειθαρχικού οργάνου, επέβαλε μεν θεωρητικά βαρύτερη ποινή, πρακτικά όμως η εν λόγω ποινή στερείτο σημασίας³⁰⁶.

Το ανωτέρω φαινόμενο έχει ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, την αποθάρρυνση των πολιτών από το να προβαίνουν σε καταγγελίες, παρόλο που ενίοτε είναι οι συνάδελφοι αυτοί που αποκαλύπτουν κατ' εξακολούθηση παραβατικές συμπεριφορές δημοσίων υπαλλήλων³⁰⁷. Οι αιτίες του μη επαρκούς ελέγχου των δημοσίων υπαλλήλων συνοψίζονται στα εξής:

- αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων ελεγκτικών σωμάτων και έλλειψη συντονισμού,
- γραφειοκρατικά εμπόδια,
- λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών με μεγάλη βραδύτητα, με συνέπεια, ώσπου να ολοκληρωθεί η έρευνα, να έχουν παραγραφεί τα πειθαρχικά αδικήματα³⁰⁸,
- διακριτική ευχέρεια των αρμοδίων πειθαρχικών οργάνων, τα οποία ενίοτε υπακούουν στις επιταγές της εκάστοτε εκτελεστικής εξουσίας,
- έλλειψη επαρκούς προστασίας των επιθεωρητών,
- βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης από τα δικαστήρια.

Αναφορικά με τις αγωγές αποζημίωσης που στρέφονται κατά του Δημοσίου, πρέπει να επισημανθεί η ιδιαίτερως μειονεκτική θέση στην οποία βρίσκεται ο πολίτης, αφενός μεν λόγω των προνομίων ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου που απολαύει το Δημόσιο, αφετέρου δε λόγω της βραδύτητας της Δικαιοσύνης (βλ. και πυλώνα «Φορείς Καταπολέμησης Διαφθοράς»)

³⁰⁶ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 77.

³⁰⁷ Ηλιόπουλος Η., Γενικός Γραμματέας Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 26.07.2011.

³⁰⁸ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 5-17.

Ο ΓΕΔΔ προσέφυγε ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίου επειδή το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό όργανο που επιλήφθηκε της υπόθεσης, κατόπιν ένστασης του ΓΕΔΔ κατά της απόφασης του πρωτοβάθμιου πειθαρχικού οργάνου, επέβαλε μεν θεωρητικά βαρύτερη ποινή, πρακτικά όμως η εν λόγω ποινή στερείτο σημασίας.

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Τι προβλέπει το ισχύον νομικό πλαίσιο σχετικά με τη διασφάλιση της ακεραιότητας των δημοσίων υπαλλήλων;

Βαθμολόγηση: 50

Πέραν των συνταγματικών εγγυήσεων που προαναφέρθηκαν, ο ΔΥΚ, ο οποίος ουσιαστικά αποτελεί έναν κώδικα δεοντολογίας με ισχύ νόμου, περιλαμβάνει και έτερες διατάξεις με σκοπό τη διασφάλιση της ακεραιότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, προβλέπονται³⁰⁹ περιορισμοί αναφορικά με την άσκηση ιδιωτικού έργου επ' αμοιβή, τη συμμετοχή σε εταιρείες, ιδιότητες ασυμβίβαστες με το επάγγελμα του δημοσίου υπαλλήλου, διατάξεις περί αποχής από συναλλαγές και καταστάσεις στις οποίες εμπλέκονται συγγενικά πρόσωπα και κλώματα εντοπιότητας.

Στον Ποινικό Κώδικα (ΠΚ) ορίζονται τα εγκλήματα περί την υπηρεσία³¹⁰. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η δωροδοκία για τη διάπραξη νόμιμων και παράνομων πράξεων, η κατάχρηση εξουσίας, η ψευδής βεβαίωση, η νόθευση εγγράφου, η παραβίαση του υπηρεσιακού απορρήτου, η αποσιώπηση λόγου εξαίρεσης, η απιστία περί την υπηρεσία, η εκμετάλλευση εμπιστευμένων πραγμάτων, η υπεξαίρεση στην υπηρεσία και η παράβαση καθήκοντος.

Με τον ν. 3849/2010, οι διατάξεις που αφορούν στα υπηρεσιακά εγκλήματα έγιναν πιο αυστηρές. Πρόκειται για τα εγκλήματα του Δωδέκατου Κεφαλαίου του ΠΚ, στο οποίο περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η παθητική δωροδοκία, η απιστία και η παράβαση καθήκοντος. Με τον νέο νόμο προστέθηκε μάλιστα και νέο άρθρο στον ΠΚ (263B), με το οποίο ρυθμίζονται τα ζητήματα προστασίας μαρτύρων σε υποθέσεις διαφθοράς.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η ακεραιότητα των δημοσίων υπαλλήλων;

Βαθμολόγηση: 25

Όπως προκύπτει από έρευνες που διενεργούνται στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια³¹¹, ο δημόσιος τομέας πρωτοστατεί στα περιστατικά μικροδιαφθοράς, σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα. Τα νοσοκομεία, οι εφορίες και οι πολεοδομίες εμφανίζονται στην κορυφή των πιο διεφθαρμένων δημοσίων υπηρεσιών.

Ωστόσο, στα αποτελέσματα της έρευνας για το 2010, παρατηρείται για πρώτη φορά μείωση των περιστατικών διαφθοράς σε σχέση με τις προηγούμενες χρονιές. Τούτο οφείλεται ενδεχομένως στην οικονομική κρίση και τα μέτρα λιτότητας που εφαρμόστηκαν, τα οποία στέρησαν πόρους από τα νοικοκυριά και, συνακόλουθα, μείωσαν τα ποσά που ήταν διαθέσιμα για δωροδοκία³¹².

³⁰⁹ Άρθρα 31-37 ν. 3528/2007.

³¹⁰ Άρθρα 235-263 Ποινικού Κώδικα.

³¹¹ Βλ. ενδεικτικά: Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Εθνική έρευνα για τη διαφθορά στην Ελλάδα (2005, 2007, 2008, 2009, 2010), www.transparency.gr/Content.aspx?page=11

³¹² Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Εθνική έρευνα για τη διαφθορά στην Ελλάδα, 2010, www.transparency.gr/Content.aspx?page=11

Παρά τα εκτεταμένα κρούσματα διαφθοράς που συνομολογούν οι πολίτες, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΓΕΔΔ, σε πειθαρχική διαδικασία τίθεται μόνο το 2% περίπου των δημοσίων υπαλλήλων. Τούτο γεννά εύλογα ερωτήματα αναφορικά με τον αριθμό των υπαλλήλων που διαπράττουν παραβάσεις και οι οποίοι δεν τίθενται ποτέ σε πειθαρχική διαδικασία³¹³. Το γεγονός αυτό οφείλεται ενδεχομένως στην μη αποκάλυψη των περιστατικών αυτών³¹⁴.

Αναφορικά με την επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σε θέματα διαφάνειας, σημειώνεται ότι κατά καιρούς γίνονται σχετικές προσπάθειες, ωστόσο, οι εν λόγω προσπάθειες είναι αποσπασματικές και, ως εκ τούτου, ανεπαρκείς³¹⁵.

Επιμόρφωση πολιτών

Ο δημόσιος τομέας ενημερώνει τους πολίτες σχετικά με τον ρόλο του στην καταπολέμηση της διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 50

Δεδομένου ότι ο δημόσιος τομέας αποτελεί ο ίδιος πηγή διαφθοράς, η εκστρατεία ενημέρωσης των πολιτών σχετικά με τα δικαιώματα και τα μέσα προστασίας τους, έχει αναληφθεί κυρίως από τον Συνήγορο του Πολίτη (ΣΤΠ) και τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)³¹⁶, οι οποίοι ανήκουν στον δημόσιο τομέα. Οι εν λόγω φορείς αναπτύσσουν αξιόλογη δραστηριότητα αναφορικά με την αφύπνιση των πολιτών σε ζητήματα διαφθοράς. Συγκεκριμένα, ο ΣΤΠ και ο ΓΕΔΔ επικοινωνούν³¹⁷ συστηματικά το έργο τους, μέσω:

- των ετησίων και ad hoc εκθέσεών τους,
- των ιστοσελίδων τους,
- της συμμετοχής τους σε δημόσιες εκδηλώσεις,
- εκπαιδευτικής δράσης,
- διοργάνωσης συνεδρίων,
- συνεργασίας με μη κυβερνητικές οργανώσεις,
- εκδόσεων εντύπου υλικού,
- δημόσιων δηλώσεών τους, κ.α.

Αυτή η δραστηριότητα οφείλεται, μεταξύ άλλων, στην ανεξαρτησία των φορέων, την επαρκή εξειδίκευση του προσωπικού τους, αλλά και τη μαχητικότητα που επιδεικνύουν οι επικεφαλής τους.

³¹³ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια έκθεση 2010*, www.gedd.gr/news.php?article=85, σελ. 63.

³¹⁴ Ηλιόπουλος Η., Γενικός Γραμματέας Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), *συνέντευξη στη συγγραφέα στις 26.07.2011*.

³¹⁵ Ηλιόπουλος Η., Γενικός Γραμματέας Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), *συνέντευξη στη συγγραφέα στις 26.07.2011*.

³¹⁶ Βλ. τις ετήσιες εκθέσεις στις ιστοσελίδες τους www.synogoros.gr και www.gedd.gr, αντιστοίχως.

³¹⁷ Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια έκθεση 2009*, σελ. 26-31.

Συνεργασία με δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, καθώς και με την Κοινωνία των Πολιτών, για την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς

Συνεργάζεται ο δημόσιος τομέας με τους φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς (ΦΚΔ), τον επιχειρηματικό κόσμο και την Κοινωνία των Πολιτών σε πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 25

Το σύνολο του δημόσιου τομέα ελέγχεται από τους Φορείς Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΦΚΔ). Ως εκ τούτου, δεν πρόκειται για οικειοθελή συνεργασία, αλλά ουσιαστικά για συμμόρφωση με τις εκ του νόμου απορρέουσες υποχρεώσεις του. Μολαταύτα, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης συχνά διοργανώνει εργαστήρια με τη συμμετοχή των ΦΚΔ, επιπλέον των σεμιναρίων επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων για θέματα ακεραιότητας και διαφάνειας.

Ο ΣτΠ και ο ΓΕΔΔ, όπως προαναφέρθηκε, συνδράμουν συχνά την Κοινωνία των Πολιτών (ΚτΠ) σε δράσεις της κατά της διαφθοράς³¹⁸, με τη συμμετοχή τους σε ημερίδες, συνέδρια, κλπ. που διοργανώνουν οι φορείς της ΚτΠ.

Η συνεργασία του δημόσιου τομέα με τον επιχειρηματικό κόσμο είναι αποσπασματική και έμμεση, περιοριζόμενη στην προώθηση ζητημάτων, όπως π.χ. η πάταξη της γραφειοκρατίας, τα οποία εξυπηρετούν τα επιχειρηματικά συμφέροντα, ενώ ταυτόχρονα μειώνουν και τις αφορμές για διαφθορά στο Δημόσιο.

Μείωση του κινδύνου διαφθοράς μέσω διασφάλισης της ακεραιότητας κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων

Είναι αποτελεσματικό το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο για τη διασφάλιση της ακεραιότητας στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων (κυρώσεις για προμηθευτές και δημόσιους λειτουργούς, ελεγκτικοί μηχανισμοί και διαδικασία ενστάσεων);

Βαθμολόγηση: 50

Το 9% του ΑΕΠ της Ελλάδας διατίθεται μέσω δημοσίων συμβάσεων³¹⁹. Ωστόσο, στη χώρα μας δεν ρυθμίζεται νομοθετικά η διαμεσολάβηση βουλευτών για λογαριασμό επιχειρήσεων (lobbying), προκειμένου να εξασφαλίσουν οι τελευταίες πρόσβαση σε κρατική χρηματοδότηση, δημόσιες προμήθειες, κλπ..

Ο νόμος διακρίνει το είδος των συμβάσεων που οφείλει να συνάπτει το Δημόσιο με προμηθευτές, βάσει του ποσού της σύμβασης³²⁰. Συγκεκριμένα, μέχρι του ποσού των € 20.000 επιτρέπεται η σύναψη σύμβασης με απευθείας ανάθεση, μέχρι του ποσού των € 60.000 επιτρέπεται η σύναψη σύμβασης με συνοπτική διαδικασία (πρόχειρο διαγωνισμό), ενώ άνω του ποσού των € 60.000 απαιτείται η σύναψη σύμβασης με τακτικό διαγωνισμό. Η θέσπιση της δυνατότητας σύναψης σύμβασης με απευθείας

³¹⁸ Βλ. τις ετήσιες εκθέσεις στις ιστοσελίδες τους www.synogoros.gr και www.gedd.gr, αντιστοίχως.

³¹⁹ OECD, *Government at a glance – Country note: Greece, 2011*. σελ. 2.

³²⁰ Άρθρο 83 παρ. 1 ν. 2362/1995.

ανάθεση μέχρι του ποσού των € 20.000, έχει σκοπό την αποφυγή χρονοβόρων διαδικασιών, προκειμένου για έργα και προμήθειες χαμηλού κόστους. Ωστόσο, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο της κατάρτισης έργων σε υποέργα κόστους έως € 20.000, ώστε να ανατίθενται απευθείας με αδιαφανή κριτήρια και διαδικασίες, προκειμένου να παρακαμφθούν οι απαιτήσεις του νόμου περί διεξαγωγής διαγωνισμών, οι οποίοι απαιτούν συγκεκριμένες διατυπώσεις διαφάνειας.

Το ισχύον νομικό πλαίσιο ρυθμίζει διεξοδικά, ανάλογα με την περίπτωση, τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι υποψήφιοι προμηθευτές του Δημοσίου, καθώς και τη διαδικασία επιλογής τους³²¹.

Το ισχύον νομικό πλαίσιο ρυθμίζει, επίσης, ανάλογα με την περίπτωση, τον τύπο των εντύπων, το περιεχόμενο αυτών, καθώς και την ορολογία που απαιτείται να χρησιμοποιείται³²². Παρόλο που δεν υπάρχουν προτυπωμένα έντυπα, επί της παρούσης διεξάγεται σχετική συζήτηση σχετικά με την ανάγκη χρήσης τέτοιων εντύπων, προκειμένου οι διαδικασίες να καταστούν ταχύτερες και πιο αποτελεσματικές³²³.

Ο έλεγχος και η εποπτεία των δημοσίων συμβάσεων ανήκει σε πλείονες φορείς με συχνά αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, ανάλογα και με το είδος των συμβάσεων, με κυριότερο κριτήριο την προέλευση των πόρων, ήτοι αν πρόκειται για αμιγώς εθνικούς πόρους ή για συγχρηματοδοτούμενα με την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) έργα. Πιο συγκεκριμένα:

Στο πλαίσιο της γενικότερης κυβερνητικής πολιτικής για καθιέρωση διαφάνειας και αποτελεσματικότητας κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, το Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας έθεσε σε εφαρμογή ένα -αρχικά πιλοτικό και ήδη σε μόνιμη βάση- σχέδιο λειτουργίας ενός ενιαίου εθνικού συστήματος ελέγχου της διαδικασίας ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και παροχής νομικής, τεχνικής και συμβουλευτικής υποστήριξης στις εθνικές αναθέτουσες αρχές.

Προχώρησε έτσι, από την 1η Ιανουαρίου 1997, στην ίδρυση και λειτουργία της Μονάδας Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων³²⁴.

Η αναληφθείσα από το τότε Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας πρωτοβουλία, ήρθε να καλύψει ένα πραγματικό κενό, την απουσία δηλαδή συντονισμένης συμβουλευτικής υποστήριξης προς τις αναθέτουσες αρχές της χώρας, από έναν θεσμοθετημένο φορέα σε όλες τις φάσεις ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων έργων και υπηρεσιών. Η ίδρυση μάλιστα της Μονάδας το 1997, αποτέλεσε καινοτομία, όχι μόνο σε εθνικό αλλά και σε κοινοτικό επίπεδο, και οδηγό για ανάλογες πρωτοβουλίες των άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης³²⁵.

Ήδη η Μονάδα συνεργάζεται σήμερα με άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα πλαίσια ευρωπαϊκών προγραμμάτων και με τις αρμόδιες ευρωπαϊκές υπηρεσίες, προς την κατεύθυνση παγίωσης ενιαίων κανόνων σε θέματα ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου δημοσίων συμβάσεων³²⁶.

321 Βλ. ενδεικτικά: ν. 3310/2005, ν. 2286/1995, ΠΔ 60/2007, ΠΔ 118/2007.

322 Βλ. ενδεικτικά: Κανονισμός ΕΚ 213/2008, Κανονισμός ΕΚ 1150/2009, άρθρα 37, 62 και παραρτήματα ΠΔ 60/2007.

323 Λόκα Χ., Στέλεχος Ομάδας Προγραμματισμού, Διενέργειας Διαγωνισμών & Διαχείρισης Έργων Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.07.2011.

324 www.mopadis.cieel.gr

325 www.mopadis.cieel.gr

326 www.mopadis.cieel.gr

Οι ελληνικές αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να αποστέλλουν στη Μονάδα:

- σχέδιο κειμένου προκαταρκτικής ενημέρωσης,
- σχέδιο κειμένου περιληπτικής διακήρυξης,
- σχέδιο κειμένου αναλυτικής διακήρυξης,
- σχέδιο ανακοίνωσης ανάθεσης σύμβασης,
- σχέδιο διακήρυξης για τη διόρθωση, συμπλήρωση ή ακύρωση των ανωτέρω διακηρύξεων,

πριν την αποστολή αυτών για δημοσίευση στην επίσημη εφημερίδα της Ε.Ε. και, εν γένει, πριν την έναρξη της διαδικασίας δημοπράτησης.

Τα σχέδια προκηρύξεων πρέπει να αφορούν διαγωνισμούς έργων και τεχνικών υπηρεσιών που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων.

Οι ελληνικές αναθέτουσες αρχές δικαιούνται να ζητήσουν από τη Μονάδα:

- προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των ανωτέρω προκηρύξεων,
- έγγραφη απάντηση σε εγγράφως διατυπωμένα ερωτήματά τους, αναφορικά με προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά τη δημοπράτηση συμβάσεων έργων και υπηρεσιών,
- αρωγή σε περίπτωση καταγγελιών κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων έργων και υπηρεσιών, οι οποίες αφορούν παραβάσεις των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου ή εθνικού δικαίου μεταφοράς, με στόχο την πληρέστερη αιτιολόγηση και τεκμηρίωση των θέσεών τους,
- γενικές πληροφορίες σχετικά με το ισχύον κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων,
- πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία αποστολής διακηρύξεων δημοσίων συμβάσεων στην Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων της Ε.Ε.,
- διευκρινίσεις σχετικά με έγγραφες γνωμοδοτήσεις που συνέταξε η Μονάδα για λογαριασμό τους.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι ο στενός ή ο ευρύτερος δημόσιος τομέας (βλ. και πυλώνα «Ελεγκτικό Συνέδριο»).

Η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ) είναι ανεξάρτητη αρχή ελέγχου, υπεύθυνη για τον έλεγχο της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, και είναι κοινή για όλα τα επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ) της περιόδου 2007-2013 (ΕΣΠΑ και ΕΣΣΑΑΛ). Ως αποστολή έχει τη διασφάλιση της τήρησης των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Πρόκειται για επταμελή επιτροπή που υποστηρίζεται διοικητικά από τρεις Διευθύνσεις της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την ΕΕ, καθώς και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Η ΕΔΕΛ ασκεί το έργο της σύμφωνα με αρμοδιότητες οι οποίες έχουν προσδιορισθεί με Υπουργική Απόφαση και με τη Στρατηγική Ελέγχων, η οποία έχει συνταχθεί με βάση τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα.

Ειδικότερα:

- διενεργεί ελέγχους στα συστήματα των Διαχειριστικών Αρχών, των Ενδιάμεσων Φορέων Διαχείρισης και της Αρχής Πιστοποίησης, καθώς και σε κατάλληλο δείγμα πράξεων που υλοποιούν οι δικαιούχοι,
- παρακολουθεί και αξιολογεί τα μέτρα και τις διορθωτικές ενέργειες που λαμβάνονται από τις αρμόδιες αρχές σε συνέχεια των ελέγχων,
- συντάσσει ετήσια έκθεση ελέγχου και ετήσια γνωμοδότηση για τη λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου,
- πιστοποιεί την εγκυρότητα των αιτημάτων αποπληρωμής που υποβάλλονται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα αποτελέσματα των ελέγχων που έχουν διενεργήσει όλα τα αρμόδια εθνικά και κοινοτικά όργανα,
- συνεργάζεται με τις ελεγκτικές υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το συντονισμό των ελέγχων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και των μεθόδων διενέργειας αυτών, και ανταλλάσει απόψεις για τα αποτελέσματα των ελέγχων των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου καθώς και για άλλα θέματα,
- αξιολογεί τη θέσπιση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου (ΕΣΠΑ, ΕΣΣΑΑΛ).

Οι Διαχειριστικές Αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ορίζονται σε κάθε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Ε.Π.) και είναι υπεύθυνες για την αποτελεσματικότητα και κανονικότητα της διαχείρισης και της εφαρμογής του αντίστοιχου Ε.Π.

Δυνάμει του ν. 4013/2011, όλες οι δημόσιες συμβάσεις του ελληνικού δημοσίου θα περιέλθουν στην αρμοδιότητα της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία, ωστόσο, δεν έχει λειτουργήσει ακόμη. Κατ' αυτόν τον τρόπο σκοπεύεται να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά τα χρόνια προβλήματα και μεγάλα, πολιτικά και μη, σκάνδαλα²⁷ που προκύπτουν στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, εξαιτίας, μεταξύ άλλων, του κατακερματισμού των κανόνων και της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσής τους. Αυτό έχει πολύ συχνά ως αποτέλεσμα την πλημμελή ερμηνεία και εφαρμογή του υπάρχοντος νομικού πλαισίου, αλλά και υπέρμετρες καθυστερήσεις που προκύπτουν από δικαστικές εμπλοκές μεταξύ των συμμετεχόντων και των αναθετουσών αρχών, οι οποίες έχουν συχνά στοιχίσει στη χώρα καταδίκες από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ειδικότερα, οι σημαντικότερες αρμοδιότητες της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων είναι:

- η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων με το δίκαιο της Ένωσης και τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,
- ο συντονισμός των υπουργείων και λοιπών δημόσιων ή ιδιωτικών φορέων που αναθέτουν δημόσιες συμβάσεις,
- ο εξορθολογισμός της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, η ενοποίηση της πρακτικής των διαφόρων αναθετουσών αρχών, καθώς και η πρόταση σχεδίων για την απλούστευση, συμπλήρωση, αναμόρφωση, κωδικοποίηση και ενοποίηση των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων στους αρμόδιους υπουργούς που διαθέτουν τη σχετική πρωτοβουλία,
- η υποχρεωτική γνωμοδότηση επί σχεδίων διατάξεων που αφορούν στο νομοθετικό ή κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων,

²⁷ *Transparency International, OECD Anti-Bribery Convention – Progress report 2009, σελ. 29-30.*

- η έκδοση κανονισμών και κατευθυντήριων οδηγιών προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές για θέματα δημοσίων συμβάσεων και διατύπωση προτάσεων στους αρμόδιους υπουργούς για την έκδοση σχετικών εγκυκλίων,
- η διατύπωση προηγούμενης σύμφωνης γνώμης επί των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών που αφορούν προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων πάνω από τα κοινοτικά όρια,
- η έκδοση δεσμευτικού χαρακτήρα πρότυπων τευχών δημοπράτησης και σχεδίων συμβάσεων, μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς,
- η παρακολούθηση και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων,
- η αυτεπάγγελτη αναζήτηση πληροφοριών και στοιχείων σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, και κλήση σε ακρόαση εκπροσώπων τους για την παροχή πληροφοριών και στοιχείων,
- η δυνατότητα παρέμβασης σε δίκες ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων επί διαφορών που γεννώνται κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων,
- η υποστήριξη του έργου των αναθετουσών αρχών για τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και για την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων,
- η δημιουργία και τήρηση εθνικής βάσης δεδομένων δημοσίων συμβάσεων, η οποία προβλέπεται να συλλέγει και να δημοσιεύει πληροφορίες σχετικά με το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και τη συναφή νομολογία των ευρωπαϊκών και εθνικών δικαστηρίων, καθώς και ο συντονισμός και η μέριμνα για τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση σε κεντρική βάση, δεδομένων στοιχείων σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, όπως ιδίως, αποφάσεων προκήρυξης, ανακοινώσεων κατακύρωσης, συμπληρωματικών συμβάσεων, ετήσιων απολογιστικών στοιχείων για τις συμβάσεις που προκηρύχθηκαν, ανατέθηκαν και εκτελούνται από τις αναθέτουσες αρχές,
- η εκπροσώπηση της χώρας σε ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και συμμετοχή, ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας, στα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα για την ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και στοιχείων σχετικά με την εθνική στρατηγική, το νομικό πλαίσιο και τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων,
- η σύνταξη και υποβολή στον Πρόεδρο της Βουλής, εντός του πρώτου τριμήνου κάθε ημερολογιακού έτους, ετήσιας έκθεσης, η οποία δημοσιεύεται στο διαδίκτυο και περιλαμβάνει την αποτίμηση των πεπραγμένων της Αρχής σύμφωνα με τον σκοπό και τις αρμοδιότητές της, τις προτάσεις βελτίωσης του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων που έχουν διατυπωθεί προς τους αρμόδιους φορείς και όργανα, καθώς και την πρόοδο της συμμόρφωσης των αρμοδίων φορέων και οργάνων με τις εν λόγω προτάσεις.

Επίσης, δημιουργείται κεντρικό ηλεκτρονικό μητρώο δαπανών δημοσίων συμβάσεων. Συγκεκριμένα, με στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας και την παρακολούθηση της εύρυθμης εκτέλεσης του

προϋπολογισμού ως προς το σκέλος των δαπανών που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις, εισάγεται ρύθμιση που προβλέπει τη δημιουργία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δαπανών Δημοσίων Συμβάσεων.

Στο Μητρώο αυτό θα καταχωρούνται, μεταξύ άλλων, στοιχεία που αφορούν στην υποβολή αιτημάτων για τη σύναψη της σύμβασης, την έγκριση της σχετικής δαπάνης, τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης της σύμβασης και την πληρωμή κάθε σχετικής δαπάνης. Το Μητρώο αυτό συνιστάται αρχικά στο Υπουργείο Ανάπτυξης. Προβλέπεται ωστόσο, στο σχέδιο νόμου, ότι θα μεταβιβαστεί στην Αρχή, μετά από αίτημά της.

Ο νόμος δεν αναφέρεται στα προσόντα που απαιτείται να κατέχουν οι ενασχολούμενοι με τις δημόσιες συμβάσεις κρατικοί λειτουργοί. Επιπλέον, το ισχύον νομικό πλαίσιο δεν διαχωρίζει τους υπαλλήλους που ασχολούνται με τη συγγραφή των προκηρύξεων, από αυτούς που ασχολούνται με την αξιολόγηση των προσφορών, με αποτέλεσμα τα πρόσωπα αυτά συχνά να ταυτίζονται. Ωστόσο, απαιτείται εκ του νόμου τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις επιτροπές αξιολόγησης προσφορών, αξιολόγησης ενστάσεων και παραλαβής υλικού να είναι διαφορετικά³²⁸.

Το ισχύον νομικό πλαίσιο περιλαμβάνει αναλυτικές διατυπώσεις δημοσιότητας, με τις οποίες πρέπει να περιβάλλονται οι δημόσιες συμβάσεις και μάλιστα επί ποινή ακυρότητας της διαδικασίας³²⁹, ενώ και η τήρηση αρχείων και στατιστικών στοιχείων ρυθμίζεται από το ισχύον νομικό πλαίσιο³³⁰. Η Ελλάδα δεν διαθέτει κεντρικό διαδικτυακό τόπο δημοσίων συμβάσεων. Κάθε αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει στο δικό της ιστότοπο τα σχετικά στοιχεία. Ωστόσο, η Ελλάδα, σε συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), δημοσιεύει στοιχεία και στον διαδικτυακό τόπο της Ε.Ε. Σημαντικές ελλείψεις παρουσιάζονται αναφορικά με τη δημοσιοποίηση στοιχείων επί τροποποιήσεων στις συμβάσεις, καθώς και με τη δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικά με την παρακολούθηση της εκτέλεσης των εν λόγω συμβάσεων³³¹.

Σημειώνεται ότι στην περίπτωση των συμβάσεων με απευθείας ανάθεση και με συνοπτική διαδικασία, δεν απαιτείται η τήρηση του συνόλου των προϋποθέσεων διαφάνειας που ισχύουν για τις συμβάσεις με τακτικό διαγωνισμό³³².

Πέραν των μέσων ένδικης προστασίας που προβλέπονται γενικά στο νόμο, ειδικά σε ό,τι αφορά στις δημόσιες συμβάσεις, ο νόμος προβλέπει και πρόσθετη δικαστική προστασία. Συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων προβλέπεται προσωρινή δικαστική προστασία, ακύρωση της παράνομης πράξης της αναθέτουσας αρχής ή της υπογραφείσας σύμβασης και επιδίκαση αποζημίωσης³³³. Ωστόσο, οι εν λόγω διαδικασίες συχνά οδηγούν σε ατέρμονες δικαστικές διενέξεις, βλαπτικές για τα συμφέροντα του Δημοσίου και κατ' επέκταση του φορολογουμένου.

Ειδικά σε ό,τι αφορά στις δημόσιες συμβάσεις, πέραν του γενικότερου νομικού πλαισίου, ο νόμος προβλέπει αναλυτικά τις διοικητικές και ποινικές κυρώσεις σε περίπτωση ενεργητικής δωροδοκίας³³⁴. Επιπλέον, προβλέπονται ρητά τα ασυμβίβαστα με την ιδιότητα του προμηθευτή του Δημοσίου, καθώς και τα κωλύματα συμμετοχής σε διαγωνισμούς του Δημοσίου³³⁵. Μεταξύ των ασυμβίβαστων και των κωλυμάτων περιλαμβάνονται ενδεικτικά η ιδιότητα του ιδιοκτήτη μέσων μαζικής ενημέρωσης, η καταδίκη για συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, απάτη, δωροδοκία, ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, κλπ.

328 Βλ. ενδεικτικά: άρθρα 65 και 66 ΠΔ 60/2007, άρθρο 38 ΠΔ 118/2007.

329 Βλ. ενδεικτικά: άρθρα 29-38 ΠΔ 60/2007 και άρθρο 4 ΠΔ 118/2007.

330 Βλ. ενδεικτικά: άρθρο 4 ν. 2286/1995, άρθρα 50, 56 και 57 ΠΔ 60/2007.

331 OECD, *Government at a glance – Country note: Greece, 2011*, σελ. 2.

332 Λόκα Χ., *Στέλεχος Ομάδας Προγραμματισμού, Διενέργειας Διαγωνισμών & Διαχείρισης Έργων Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.07.2011*.

333 Βλ. ενδεικτικά: άρθρο 4 ν. 2286/1995, άρθρο 15 ΠΔ 118/2007, ν. 3886/2010.

334 Άρθρο 7 ν. 3310/2005.

335 Βλ. ενδεικτικά: άρθρο 43 ΠΔ 60/2007 και ν. 3310/2005.

Συμπερασματικά, αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις, η Ελλάδα έχει συμμορφωθεί ως επί το πλείστον με τις σχετικές επιταγές της Ε.Ε. Ωστόσο, απαιτείται περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας που διέπει το εν λόγω πεδίο, προκειμένου να εξαλειφθούν φαινόμενα απάτης, διαφθοράς και κακοδιαχείρισης, να αντιμετωπίζονται δίκαιότερα οι υποψήφιοι προμηθευτές, αλλά και να ασκούν αποτελεσματικότερο έλεγχο οι αρμόδιοι φορείς³³⁶.

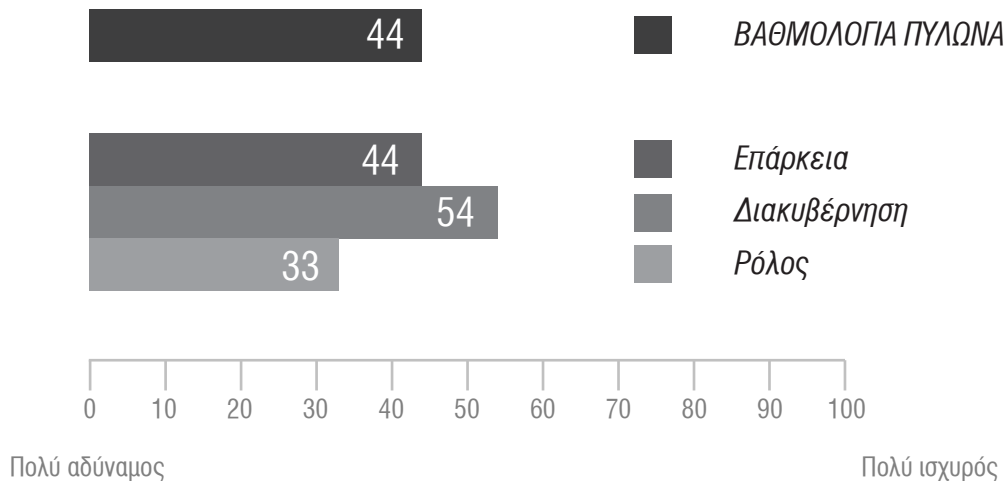
ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Θέσπιση συστήματος στοχοθεσίας στο Δημόσιο και σύνδεση των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων με την παραγωγικότητά τους. Θέσπιση κινήτρων και αυστηρών χρονοδιαγραμμάτων που να δεσμεύουν τους δημοσίους υπαλλήλους.
- Θέσπιση αντικειμενικού συστήματος αξιολόγησης και προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων. Ορθή αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού.
- Ένταξη όλων των προσλήψεων στο ΑΣΕΠ. Διαδικασία επιλογής όχι μόνο με αξιολόγηση των τυπικών προσόντων αλλά και με προφορικές συνεντεύξεις.
- Ουσιαστικός έλεγχος του «πόθεν έσχες» των δημοσίων υπαλλήλων.
- Αναμόρφωση του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα.
- Απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Απλοποίηση διαδικασιών.
- Αποστασιοποίηση του πολίτη από τους δημοσίους υπαλλήλους, μέσω της ανάπτυξης ηλεκτρονικών συστημάτων για τη διεκπεραίωση υποθέσεων με τη δημόσια διοίκηση: μηχανογράφηση, ψηφιοποίηση και ενοποίηση των υπηρεσιών.
- Υιοθέτηση διπλογραφικού λογιστικού συστήματος.
- Εξωτερικές αναθέσεις (outsourcing), όπου τούτο κρίνεται απαραίτητο, με εποπτεία του Δημοσίου, προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά του.
- Ενίσχυση των εκστρατειών ενημέρωσης των πολιτών περί των δικαιωμάτων τους και των μέσων προστασίας τους από τη διαφθορά.
- Ενίσχυση του συστήματος εποπτείας και ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων, μέσω:
 - απλοποίησης και κωδικοποίησης της σχετικής νομοθεσίας
 - καθιέρωσης συστήματος σύνταξης ολοκληρωμένων προκηρύξεων με τη βοήθεια εμπειρογνομόνων
 - διάθεσης των προδιαγραφών στην κρίση των ενδιαφερομένων για τυχόν παρατηρήσεις τους
 - κατάθεσης σε ανώνυμο φάκελο της τεχνικής πρότασης του ενδιαφερομένου
 - αντικατάστασης των προτυπωμένων εντύπων με ηλεκτρονικές διαδικασίες
 - αντικειμενικού τρόπου επιλογής των μελών των επιτροπών δημοσίων έργων και προμηθειών (επιτροπών αξιολόγησης προσφορών, εμπειρογνομόνων, παραλαβής έργων, κλπ.)
 - εφαρμογής του συστήματος «πόθεν έσχες» στα μέλη των επιτροπών δημοσίων έργων και προμηθειών
 - επιτάχυνσης των διαδικασιών εκδίκασης προσφυγών
 - θέσπισης ειδικών ποινών για τα μέλη των επιτροπών (μετατροπή αδικημάτων σε ιδώνυμα)
 - ενεργοποίησης των διατάξεων που απαγορεύουν για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα την ανάθεση δημοσίων έργων σε επιχειρηματίες που συλλαμβάνονται να δωροδοκούν ή να παρακάμπτουν τις συμβατικές υποχρεώσεις τους, με σκοπό τον παράνομο πλουτισμό υιοθέτησης και εφαρμογής του «Συμφώνου Ακεραιότητας» της ΔΔ .

³³⁶ OECD, *Government at a glance – Country note: Greece, 2011*. σελ. 2.

ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο μεγάλος αριθμός και η έντονη διαφοροποίηση των αρμόδιων για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα φορέων (ΦΚΔ)³³⁷, δεν διευκολύνουν την ενιαία αξιολόγησή τους. Το συμπέρασμα όμως που εξάγεται με ασφάλεια είναι ότι οι συνθήκες υπό τις οποίες δρουν οι ΦΚΔ συνίστανται στην έντονη εξάρτηση από πολιτικούς παράγοντες, στην αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, στην έλλειψη συνεργασίας μεταξύ τους, στην ανομοιομορφία των πρακτικών και στην έλλειψη διαφάνειας. Οι εν λόγω συνθήκες, όπως είναι λογικό, κάθε άλλο παρά διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα των ΦΚΔ.

Μολαταύτα, ο ολοένα αυξανόμενος αριθμός των υποθέσεων που χειρίζονται οι ΦΚΔ, καταδεικνύει σε κάποιο βαθμό την αυξανόμενη εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτούς. Τούτο, από την άλλη πλευρά, γεννά την ανάγκη για καλύτερη στελέχωση των εν λόγω φορέων, αλλά και αναδιοργάνωσή τους, ώστε να επιτελούν με επιτυχία την αποστολή τους, ανταποκρινόμενοι ταυτόχρονα στη λογική κόστους – οφέλους.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Δεσπίζουσα θέση ως μέσα ελέγχου της διοικητικής δράσης κατέχουν τα σώματα και οι υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου. Υπάρχει μία ποικιλομορφία δράσης των εν λόγω σωμάτων και υπηρεσιών, τα οποία λειτουργούν κυρίως ως:

- μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης στους περισσότερους τομείς της (ΓΕΔΔ, ΣΕΕΔΔ)
- μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου σε συγκεκριμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης (π.χ. Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων)
- μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου συγκεκριμένου δημόσιου φορέα (διευθύνσεις επιθεώρησης)

³³⁷ Στην παρούσα ενότητα συνεξετάζονται για συστηματικούς λόγους οι δικωτικές αρχές και οι φορείς καταπολέμησης διαφθοράς υπό τον κοινό τίτλο «Φορείς Καταπολέμησης Διαφθοράς».

-μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου συγκεκριμένων τομέων της δημόσιας διοίκησης αλλά και επιχορηγούμενων από το κράτος φορέων, κληροδοτημάτων, κλπ. (π.χ. Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης)

- μηχανισμοί ελέγχου συγκεκριμένων τομέων της δημόσιας διοίκησης αλλά και ιδιωτικών φορέων που δραστηριοποιούνται στους εν λόγω φορείς (π.χ. Σώμα Επιθεωρητών Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας)

- μηχανισμοί ελέγχου τήρησης συγκεκριμένης νομοθεσίας εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης και ιδιωτικών φορέων (π.χ. Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας)

- μηχανισμοί ελέγχου τήρησης συγκεκριμένης νομοθεσίας εκ μέρους ιδιωτών, ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων (ΣΔΟΕ).

Η επιλογή κάποιων εκ των ανωτέρω φορέων για παρουσίαση στο πλαίσιο της έρευνας αυτής έγινε κυρίως με κριτήριο την ευρύτητα του αντικειμένου και τον όγκο των υποθέσεων τους. Ως εκ τούτου, κατωτέρω θα εξετασθούν οι εξής φορείς:

- Εισαγγελία (βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη»)
- Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) της Ελληνικής Αστυνομίας (ΕΛ.ΑΣ.)
- Υπηρεσία Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος (ΥΠΟΑΔΗΕ) της Ελληνικής Αστυνομίας (ΕΛ.ΑΣ.)
- Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) του Υπουργείου Οικονομικών
- Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης.
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)
- Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης («Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμικου Χρήματος»)

Από τους ανωτέρω φορείς, η Εισαγγελία, το ΣΔΟΕ και ο ΓΕΔΔ είναι οι πιο σημαντικοί από άποψη ευρύτητας αντικειμένου και όγκου υποθέσεων.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει στους ΦΚΔ τους απαραίτητους για την αποτελεσματική λειτουργία τους πόρους;

Βαθμολόγηση: 50

Οι ΦΚΔ λόγω της νομικής φύσης τους (βλ. κατωτέρω υπό «Ανεξαρτησία – νομικό πλαίσιο») δεν διαθέτουν ίδιους πόρους. Ο προϋπολογισμός τους εντάσσεται στον προϋπολογισμό των αντίστοιχων

υπουργείων και οι σκοποί για τους οποίους διατίθενται τα σχετικά κονδύλια είναι σε μεγάλο βαθμό προαποφασισμένοι. Η χρηματοδότησή τους δεν βασίζεται στις επιδόσεις τους, ενώ δεν δικαιούνται να κάνουν χρήση έτερων κονδυλίων, όπως π.χ. δεσμευμένων κεφαλαίων που αποτελούν προϊόν εγκλήματος.

Πόροι (πρακτική)

Διαθέτουν στην πράξη οι ΦΚΔ επαρκείς πόρους, για να επιτύχουν τους στόχους τους;

Βαθμολόγηση: 50

Μεσοσύσης της οικονομικής κρίσης, οι οικονομικοί πόροι που κατά το παρελθόν κρίνονταν ως λίγο-πολύ επαρκείς παρά τις όποιες ελλείψεις³³⁸, μειώνονται ολοένα και περισσότερο, στερώνοντας ουσιαστικά από τους ΦΚΔ τη δυνατότητα διενέργειας ελέγχων³³⁹.

Αναφορικά με τους ανθρώπινους πόρους, ο αριθμός των υπηρετούντων στους επιμέρους ΦΚΔ κρίνεται γενικά ως ικανοποιητικός. Ωστόσο, παρατηρούνται αποκλίσεις αναφορικά με τα προσόντα και τα εχέγγυα ακεραιότητας του προσωπικού τους. Για παράδειγμα, ο ΓΕΔΔ αποτελεί ένα μικρό και ευέλικτο σχήμα περίπου 30 ατόμων με υψηλά προσόντα και υπό τον άμεσο καθημερινό έλεγχο του επικεφαλής του φορέα³⁴⁰. Στα πρότυπα του ΓΕΔΔ λειτουργεί και η Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμιου Χρήματος.

Στον αντίποδα του ΓΕΔΔ μπορεί να θεωρηθεί ότι βρίσκεται το ΣΔΟΕ που αποτελείται από περίπου 1.200 υπαλλήλους, σε όλη την ελληνική επικράτεια, με προσόντα ανεπαρκή σε πολλές περιπτώσεις, ενώ πολλοί εξ αυτών έχουν αποσπασθεί στην εν λόγω υπηρεσία με κομματικά κριτήρια, συχνά με κίνητρο τις ευκαιρίες παθητικής δωροδοκίας που δίνονται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους³⁴¹, όπως αποδεικνύεται από τις πλείστες περιπτώσεις διαφθοράς στους κόλπους του ΣΔΟΕ που δημοσιοποιούνται κατά καιρούς³⁴². Σημαντική πρόσφατη εξέλιξη αναφορικά με τη στελέχωση του ΣΔΟΕ αποτελεί και η τοποθέτηση σε αυτό, ειδικού Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος με ευρείες αρμοδιότητες³⁴³.

Το ΣΞΕΔΔ, η ΔΕΥ και η ΥΠΟΑΔΗΕ λειτουργούν στα οργανωτικά πρότυπα του ΣΔΟΕ, με κάλυψη όλης της ελληνικής επικράτειας. Ωστόσο, σε αντίθεση με το ΣΔΟΕ, στους εν λόγω φορείς δεν έχουν παρατηρηθεί, μέχρι σήμερα, εκτεταμένα φαινόμενα διαφθοράς. [βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη - Πόροι (νομικό πλαίσιο)» αναφορικά με την Εισαγγελία]

338 Αλεξόπουλος Π., Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 15.06.2011. Κλαδάς Σ., Δικηγόρος, τ. Ειδικός Γραμματέας της Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων (ΥΠΕΕ - πλέον ΣΔΟΕ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 29.06.2011.

339 Αλεξόπουλος Π., Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 15.06.2011.

340 Αλεξόπουλος Π., Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 15.06.2011.

341 Κλαδάς Σ., Δικηγόρος, τ. Ειδικός Γραμματέας της Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων (ΥΠΕΕ - πλέον ΣΔΟΕ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 29.06.2011.

342 Κλαδάς Σ., Δικηγόρος, τ. Ειδικός Γραμματέας της Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων (ΥΠΕΕ - πλέον ΣΔΟΕ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 29.06.2011. Βλ. ενδεικτικά: «Αυτοί είναι οι τρεις επίορκοι του ΣΔΟΕ», www.iefimerida.gr/news/6631, 18.05.2011.

343 Άρθρο 2 ν. 3943/2011.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ανεξαρτησία των ΦΚΔ;

Βαθμολόγηση: 50

- Η Εισαγγελία αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της Δικαιοσύνης, η ανεξαρτησία της οποίας κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα³⁴⁴. Συγκεκριμένα, η Εισαγγελία είναι ανεξάρτητη από την εκτελεστική εξουσία αλλά και από τα δικαστήρια ως προς τη διοίκησή της, ενώ συμμετέχει υποχρεωτικώς στην απονομή της Δικαιοσύνης. Ο Εισαγγελέας λειτουργεί υπό την διπλή, κατά τον νόμο, ιδιότητά του, δηλαδή του διώκτη - κατηγορούμενου και του συμβούλου του δικαστηρίου³⁴⁵.

Οι Εισαγγελείς επιλέγονται κατόπιν αυστηρών εξετάσεων που διενεργεί το Υπουργείο Δικαιοσύνης για δικαστικούς λειτουργούς και είναι ισόβιοι. Απομάκρυνση των λειτουργών της Εισαγγελικής Αρχής επιτρέπεται μόνο για λόγους ανεπαρκούς ή πλημμελούς εκτέλεσης των καθηκόντων τους.

Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οι Εισαγγελείς απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Ωστόσο, σε αντίθεση με τους δικαστές, οι Εισαγγελείς υποχρεούνται να υπακούουν στις νόμιμες εντολές των ανωτέρων τους Εισαγγελέων. Έτσι, δύναται ο Υπουργός Δικαιοσύνης ή ανώτερος ιεραρχικά Εισαγγελέας να παραγγείλει στον κατώτερο ιεραρχικά Εισαγγελέα να ασκήσει ποινική δίωξη κατά κάποιου -όχι όμως και να μην ασκήσει-, αλλά δεν επιτρέπεται να επηρεάσει την κρίση του κατά την εκδίκαση μίας υπόθεσης ενώπιον του ακροατηρίου (ακριβώς όπως και στους δικαστές). Τυχόν απόπειρα επηρεασμού αποτελεί βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα.

Ο Εισαγγελέας μετέχει στη σύνθεση του Δικαστηρίου, αγορεύει κατά τη διεξαγωγή της δίκης, χωρίς όμως να δικαιούται να συμμετέχει στη σύσκεψη για την έκδοση της απόφασης, αν και μεριμνά για την εκτέλεσή της. Ο εισαγγελέας εκπροσωπεί την κατηγορούσα αρχή, δεν είναι όμως αντίδικος του κατηγορουμένου. Πρωταρχικό σκοπό έχει τη διαλεύκανση της υπόθεσης και όχι την καταδίκη του κατηγορουμένου. Μετά την άσκηση της ποινικής δίωξης, δεν δύναται να την ανακαλέσει, αν στην πορεία αποδειχθεί ότι ο κατηγορούμενος δεν τέλεσε την πράξη για την οποία κατηγορείται. Απαλλαγή του κατηγορουμένου θα γίνει τότε είτε από δικαστικό συμβούλιο κατά την προδικασία, αφού προηγηθεί σχετική πρόταση του Εισαγγελέα, είτε στο ακροατήριο. Για τον λόγο αυτόν, και αν κατά τη διάρκεια της δίκης πεισθεί ο Εισαγγελέας ότι ο κατηγορούμενος είναι αθώος, οφείλει να ζητήσει από το Δικαστήριο την αθώωσή του.

- Η ΔΕΥ αποτελεί αυτοτελή ειδική αστυνομική υπηρεσία υπαγόμενη απευθείας στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας³⁴⁶. Ο Διευθυντής της είναι αστυνομικός και ορίζεται από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Το προσωπικό της ΔΕΥ αποτελούν αστυνομικοί, οι οποίοι μετατίθενται στην εν λόγω υπηρεσία για μία τριετία, με δυνατότητα ανανέωσης τρεις φορές, για ένα έτος κάθε φορά. Μετά τη συμπλήρωση τριών ετών από την αποχώρησή του από τη ΔΕΥ, το εν λόγω προσωπικό δύναται να επαναποθετείται σε αυτή. Απομάκρυνση του επικεφαλής της ΔΕΥ διαρκούσης της θητείας του, επιτρέπεται μόνο για λόγους ανεπαρκούς ή πλημμελούς εκτέλεσης των καθηκόντων του. Το προσωπικό υπάγεται στον Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα και τον Κώδικα Δεοντολογίας του Αστυνομικού και δύναται να απομακρυνθεί για τους ίδιους λόγους, όπως και το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων.

³⁴⁴ Άρθρο 26 παρ. 3 Συντάγματος της Ελλάδας.

³⁴⁵ Βλ. άρθρο 138 παρ. 2 και 3 Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΚΠΔ).

³⁴⁶ Άρθρο 1 ν. 2713/1999.

- Η ΥΠΟΑΔΗΕ αποτελεί αυτοτελή κεντρική υπηρεσία του Αρχηγείου της ΕΛΑΣ υπαγόμενη απευθείας στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας³⁴⁷. Ο επικεφαλής της ΥΠΟΑΔΗΕ είναι αστυνομικός και αποτελεί επιλογή του εκάστοτε αρχηγού της ΕΛΑΣ, ο οποίος με τη σειρά του αποτελεί επιλογή της εκάστοτε κυβέρνησης. Όπως και στην περίπτωση της ΔΕΥ, ισχύουν οι ίδιες διατάξεις περί απομάκρυνσης του επικεφαλής της.
- Το ΣΔΟΕ αποτελεί υπηρεσία υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών της οποίας προϊστάται Ειδικός Γραμματέας³⁴⁸. Ο Ειδικός Γραμματέας του ΣΔΟΕ αποτελεί επιλογή της εκάστοτε κυβέρνησης. Το προσωπικό υπάγεται στον Δημοσιούπαλληλικό Κώδικα και δύναται να απομακρυνθεί για τους ίδιους λόγους, όπως και το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων. Όλες οι διοικητικές ενέργειες που απαιτούνται, γίνονται δια των αρμοδίων υπηρεσιών του Υπουργείου.
- Το ΣΕΕΔΔ είναι όργανο εσωτερικού ελέγχου και συντονισμού όλων των σωμάτων ελέγχου και επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης, πλην αυτών του Υπουργείου Οικονομικών, και υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης³⁴⁹. Του σώματος προϊστάται Ειδικός Γραμματέας, ο οποίος αποτελεί επιλογή της εκάστοτε κυβέρνησης. Το προσωπικό του υπάγεται στον Δημοσιούπαλληλικό Κώδικα και δύναται να απομακρυνθεί για τους ίδιους λόγους, όπως και το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων.
- Ο ΓΕΔΔ αποτελεί διοικητική αρχή, η οποία προϊστάται του ΣΕΕΔΔ και των λοιπών σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα³⁵⁰. Ως επικεφαλής του φορέα επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, κατόπιν πρότασης του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους με υψηλή επιστημονική κατάρτιση. Η θητεία του είναι πενταετής με δυνατότητα ανανέωσης. Ο επικεφαλής ΓΕΔΔ και οι βοηθοί του απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεσμεύονται μόνον από το νόμο και τη συνείδησή τους. Κατά τη διάρκεια της θητείας τους αναστέλλεται η άσκηση οποιουδήποτε δημοσίου λειτουργήματος ή άλλου επαγγέλματος.
- Η Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμικου Χρήματος αποτελεί διοικητική αρχή³⁵¹. Η αρχή συγκροτείται από τον πρόεδρο και 11 μέλη. Ως επικεφαλής της επιλέγεται από το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο ανώτατος εισαγγελέας εν ενεργεία, ο οποίος υπηρετεί στην Αρχή ως πλήρους απασχόλησης. Η θητεία όλων είναι τριετής με δυνατότητα ανανέωσης για μία ακόμη φορά. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεσμεύονται μόνον από το νόμο και τη συνείδησή τους. Τα μέλη της Αρχής και οι αναπληρωτές τους διορίζονται με κοινή απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του Υπουργού Οικονομικών, ύστερα από πρόταση, κατά λόγο αρμοδιότητας, των Υπουργών Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Οικονομικών, Εξωτερικών και Προστασίας του Πολίτη, του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, οι οποίοι προτείνουν πρόσωπα που διακρίνονται για την επιστημονική κατάρτισή τους, το ήθος τους και την επαγγελματική ικανότητά τους και την εμπειρία στον τραπεζικό, οικονομικό, νομικό ή επιχειρησιακό τομέα, ανάλογα με τις απαιτήσεις των επί μέρους Μονάδων της Αρχής. Ο διορισμός των τακτικών μελών γίνεται αφού προηγηθεί γνωμοδότηση της Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για την καταλληλότητα των προτεινόμενων προσώπων.

347 Άρθρο 1 ΠΔ 9/2011.

348 Άρθρα 1 ΠΔ 218/1996 και άρθρο 1 ΠΔ 85/2005.

349 Άρθρο 6 ν. 2477/1997.

350 Άρθρο 1 ν. 3074/2002.

351 Άρθρο 2 ν. 3932/2011.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, με εξαίρεση την Εισαγγελία που περιβάλλεται με ισχυρές συνταγματικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, οι λοιποί ΦΚΔ έχουν τη μορφή κοινών δημοσίων υπηρεσιών, χωρίς να παραγνωρίζεται η επιλογή του νομοθέτη να εκχωρήσει κάποια περιθώρια ανεξαρτησίας στη ΔΕΥ, τον ΓΕΔΔ και την Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμικου Χρήματος.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Είναι στην πράξη ανεξάρτητοι οι ΦΚΔ;

Βαθμολόγηση: 25

Πλην της Εισαγγελίας, η οποία ως μέρος της δικαστικής εξουσίας είναι ανεξάρτητη [βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη - Πόροι (νομικό πλαίσιο)»], και του ΓΕΔΔ, ο οποίος περιβάλλεται από τον νόμο με εχέγγυα ανεξαρτησίας, είναι σαφές ότι οι υπόλοιποι ΦΚΔ τελούν υπό τις εντολές των πολιτικών προϊσταμένων τους, ήτοι της κυβέρνησης και των επικεφαλής που η τελευταία έχει επιλέξει για κάθε ΦΚΔ. Η αλλαγή των εν λόγω επικεφαλής με κάθε αλλαγή της κυβέρνησης, δεν διασφαλίζει την απρόσκοπτη λειτουργία και την ανεξαρτησία των σχετικών ΦΚΔ.

Ακόμη όμως και στην περίπτωση του ΓΕΔΔ, πρώην επικεφαλής του φορέα απομακρύνθηκε πριν τη λήξη της θητείας του, κατόπιν τροποποίησης του σχετικού νόμου³⁵². Η εν λόγω απομάκρυνση κρίθηκε ως αντισυνταγματική από το ΣτΕ³⁵³. (βλ. και κατωτέρω «Διερεύνηση»)

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την παροχή πληροφόρησης προς το κοινό για το έργο και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων των ΦΚΔ;

Βαθμολόγηση: 75

- Οι πράξεις της Εισαγγελίας είναι δημόσιες στο βαθμό που δεν βλάπτονται τα δικαιώματα του κατηγορουμένου και των λοιπών παραγόντων της δίκης, αλλά και στον βαθμό που πρέπει να διασφαλισθεί το απόρρητο, προκειμένου να επιτευχθεί η διαλεύκανση της υπόθεσης [βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη – Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)»]
- Η ΔΕΥ, μέσω του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, υποβάλλει, μέχρι το τέλος Φεβρουαρίου κάθε έτους, έκθεση απολογισμού και προτάσεων προς την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής εποπτείας³⁵⁴. Η εν λόγω έκθεση δημοσιοποιείται και στην ιστοσελίδα της ΔΕΥ.
- Η ΥΠΟΑΔΗΕ δεν υπόκειται στις ανωτέρω υποχρεώσεις.

³⁵² Αλεξόπουλος Π., Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 15.06.2011.

³⁵³ Βλ. ενδεικτικά: «Από τη θέση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», www.lawnet.gr/index.php?id=50&lid=3412, 19.01.2007.

³⁵⁴ Άρθρο 8 ν. 2713/1999.

Με εξαίρεση την Εισαγγελία που περιβάλλεται με ισχυρές συνταγματικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, οι λοιποί ΦΚΔ έχουν τη μορφή κοινών δημοσίων υπηρεσιών.

- Το ΣΔΟΕ δεν υποχρεούται εκ του νόμου να δημοσιοποιεί πληροφορίες σχετικά με το έργο του.
- Το Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ), στο οποίο συμμετέχουν, μεταξύ άλλων ο ΓΕΔΔ, ο Ειδικός Γραμματέας του ΣΕΕΔΔ και ο Διευθυντής της ΔΕΥ, υποβάλλει κάθε Απρίλιο στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, έκθεση πεπραγμένων³⁵⁵.
- Μέχρι τον Μάιο κάθε έτους, ο ΓΕΔΔ υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, με κοινοποίηση στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, την ετήσια έκθεσή του. Στην εν λόγω έκθεση, η οποία συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της ολομέλειας της Βουλής και δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση, παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφανών πρακτικών στον χώρο της δημόσιας διοίκησης, αξιολογείται το έργο όλων των σωμάτων και υπηρεσιών που συντονίζονται από τον ΓΕΔΔ, και διατυπώνονται προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον, ο ΓΕΔΔ, κατά τη διάρκεια του έτους, μπορεί να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, εκθέσεις για ειδικά θέματα³⁵⁶.
- Στο τέλος κάθε έτους, η Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμικου Χρήματος υποχρεούται να υποβάλλει έκθεση των πεπραγμένων της στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και στους Υπουργούς Οικονομικών και Δικαιοσύνης.

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι, αναφορικά με το νομικό πλαίσιο, η ανεξαρτησία συμβαδίζει με τη διαφάνεια. Με άλλα λόγια, ο νομοθέτης υπέβαλε τους φορείς στους οποίους παραχώρησε μεγαλύτερη ανεξαρτησία, ήτοι τη ΔΕΥ, τον ΓΕΔΔ και την Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμικου Χρήματος, σε αυξημένες υποχρεώσεις ως αντιστάθμισμα.

Διαφάνεια (πρακτική)

Επικρατεί στην πράξη διαφάνεια στο έργο των ΦΚΔ:

Βαθμολόγηση: 50

- **Εισαγγελία:** Δεν τηρείται ιστοσελίδα, ενώ δεν δημοσιεύονται και επίσημα στοιχεία ανά τακτά διαστήματα. [βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη – Διαφάνεια (πρακτική)»]
- **ΔΕΥ:** Οι ετήσιες εκθέσεις της είναι προσβάσιμες και μέσω της ιστοσελίδας της ΔΕΥ³⁵⁷. Η παρουσίαση του έργου της, μέσω των εκθέσεων αυτών, είναι αρκούντως επαρκής και κατανοητή.
- **ΣΕΕΔΔ:** Στην ιστοσελίδα του ΣΕΕΔΔ³⁵⁸ είναι διαθέσιμες εκθέσεις πεπραγμένων και στατιστικά στοιχεία. Ωστόσο, οι εκθέσεις δεν συντάσσονται πάντοτε σε ετήσια βάση, αλλά ενίοτε για μεγαλύτερα διαστήματα, όχι σαφώς προσδιορισμένα, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η διεξαγωγή συμπερασμάτων.
- **ΓΕΔΔ:** Οι ετήσιες εκθέσεις και τα πορίσματα είναι προσβάσιμα και μέσω της ιστοσελίδας του ΓΕΔΔ³⁵⁹. Οι εκθέσεις αυτές είναι οι πλέον εκτενείς, αναλυτικές και τεκμηριωμένες, ενώ τα συμπεράσματα και οι προτάσεις που διατυπώνονται, προσελκύουν τα φώτα του τύπου και γίνονται αντικείμενο δημόσιας συζήτησης.

³⁵⁵ Άρθρο 8 παρ. 4 ν. 3074/2002.

³⁵⁶ Άρθρο 1παρ. 2(η) ν. 3074/2002.

³⁵⁷ www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=49&

³⁵⁸ www.seedd.gr

³⁵⁹ www.gedd.gr

● **Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμιου Χρήματος:** Στην ιστοσελίδα της Αρχής³⁶⁰ είναι διαθέσιμες οι ετήσιες εκθέσεις της. Ωστόσο, οι εν λόγω εκθέσεις αναλώνονται περισσότερο στην παρουσίαση του σχετικού νομικού και θεσμικού πλαισίου, χωρίς να αποτυπώνουν επαρκώς τα πεπραγμένα της Αρχής.

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τον έλεγχο των ΦΚΔ;

Βαθμολόγηση: 50

● **Εισαγγελία:** [βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη – Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)»]

Συγκεκριμένα, αναφορικά με τους Εισαγγελείς, ισχύουν και τα ακόλουθα:

Ενώ η επιθεώρηση των τακτικών δικαστών διενεργείται από δικαστές ανώτερου βαθμού, καθώς και από τον Εισαγγελέα και τους Αντεισαγγελείς του Αρείου Πάγου, η επιθεώρηση των Εισαγγελέων διενεργείται από Αρεοπαγίτες και Εισαγγελείς ανώτερου βαθμού³⁶¹. Ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου ασκεί εποπτεία στις εισαγγελίες όλης της χώρας και στις γραμματείες τους. Η εν λόγω εποπτεία συνίσταται στην επίβλεψη και στην έκδοση γενικών οδηγιών για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών των δικαστηρίων και των εισαγγελιών. Οποιαδήποτε οδηγία, σύσταση ή υπόδειξη για συγκεκριμένη υπόθεση ή κατηγορία υποθέσεων συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα³⁶².

Εποπτεία ασκεί και ο Υπουργός Δικαιοσύνης, ο οποίος είναι αρμόδιος για την έκδοση γενικών ενημερωτικών οδηγιών προς τις εισαγγελίες, σε σχέση με την εφαρμογή των νομικών μέσων που θεσπίζονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφορούν στη δικαστική συνεργασία των κρατών-μελών στους τομείς της πρόληψης και καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, της εμπορίας και διακίνησης ναρκωτικών, της διεθνούς τρομοκρατίας, της σύστασης συμμοριών και εγκληματικών οργανώσεων για τη διάπραξη ανθρωποκτονιών, εμπορίας ανθρώπων και εγκλημάτων κατά παιδιών, της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, των εγκλημάτων με χρήση μέσων υψηλής τεχνολογίας και του διεθνούς οικονομικού εγκλήματος³⁶³.

● **ΔΕΥ:** Υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό της Αστυνομίας και κατ' επέκταση στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη. Η εποπτεία επί του προανακριτικού και προκαταρκτικού έργου της ασκείται από την Εισαγγελική Αρχή. Ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη υποβάλλει στη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, μέχρι το τέλος Φεβρουαρίου κάθε έτους, έκθεση απολογισμού του έργου της ΔΕΥ κατά το προηγούμενο έτος, στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής εποπτείας.

● **ΥΠΟΑΔΗΕ:** Υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό της Αστυνομίας και κατ' επέκταση στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη. Ο κλάδος της Οικονομικής Αστυνομίας εποπτεύεται, επιπλέον, και από τον αρμόδιο για το οργανωμένο έγκλημα Εισαγγελέα.

● **ΣΔΟΕ:** Εποπτεύεται από τον καθ' ύλην αρμόδιο Ειδικό Γραμματέα του Υπουργείου Οικονομικών και, κατ' επέκταση, από τον Υπουργό Οικονομικών. Κατά των πράξεων του ΣΔΟΕ δύνανται να ασκηθούν ένδικα μέσα ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων.

³⁶⁰ www.hellenic-fiu.gr

³⁶¹ Άρθρο 87 παρ. 3 Συντάγματος της Ελλάδας.

³⁶² Άρθρο 19 ν. 1756/1988 «Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Δικαστικών Λειτουργιών» (ΚΟΔΚΔΛ).

³⁶³ Άρθρο 19 παρ. 4 ν. 1756/1988.

Ο επικεφαλής του ΓΕΔΔ και οι Βοηθοί του απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεσμεύονται μόνον από το νόμο και τη συνείδησή τους.

- **ΣΕΕΔΔ:** Εποπτεύεται από τον καθ' ύλην αρμόδιο Ειδικό Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης και, κατ' επέκταση, από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης. Κατά των πράξεων του ΣΕΕΔΔ δύνανται να ασκηθούν ένδικα μέσα ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων.

- **ΓΕΔΔ:** Ο επικεφαλής του ΓΕΔΔ και οι Βοηθοί του απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεσμεύονται μόνον από το νόμο και τη συνείδησή τους. Ο ΓΕΔΔ, τον Μάιο κάθε έτους, υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, με κοινοποίηση στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, έκθεση απολογισμού για τα πεπραγμένα του προηγούμενου έτους. Διαρκούντος του έτους δύνανται να υποβάλλει εκθέσεις για συγκεκριμένα ζητήματα στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό. Οι πράξεις του ΓΕΔΔ δεσμεύουν τα πειθαρχικά όργανα, αλλά δεν αποτελούν διοικητικές πράξεις. Ως εκ τούτου, δεν δύνανται να προσβληθούν ενώπιον των δικαστηρίων.

- **Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμιου Χρήματος:** Τελεί υπό τον Υπουργό Οικονομικών. Στο τέλος κάθε έτους, η Αρχή υποβάλλει έκθεση στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και στους Υπουργούς Οικονομικών, Προστασίας του Πολίτη και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Κατά των πράξεων της Αρχής δύνανται να ασκηθούν ένδικα μέσα ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων.

Διατάξεις περί προστασίας και ευνοϊκής μεταχείρισης μαρτύρων δεν συνηθίζονται στο ελληνικό δίκαιο. Μόλις πρόσφατα εντάχθηκαν σχετικές διατάξεις σε νομοθετήματα που αποσκοπούν στην πάταξη της διαφθοράς (π.χ. ν. 3849/2010 και 3943/2011) (βλ. και πυλώνα «Εκτελεστική Εξουσία – Νομικό Πλαίσιο»).

Έλεγχος (πρακτική)

Ελέγχονται στην πράξη οι ΦΚΔ;

Βαθμολόγηση: 50

Το σύνολο των ΦΚΔ δύνανται να διερευνήσει αναφορές κατόπιν καταγγελίας πολιτών. Οι πολίτες δύνανται να καταγγέλλουν φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης ανώνυμα, στην περίπτωση που φοβούνται ότι θα υποστούν οι ίδιοι συνέπειες ή ότι θα διακινδυνεύσουν³⁶⁴. Ωστόσο, η διαλεύκανση της υπόθεσης ενδέχεται να εμποδισθεί στη συνέχεια από πολιτικούς παράγοντες, λόγω της σχετικής εξάρτησης των ΦΚΔ από την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία, δεδομένου ότι αποτελούν κατ' ουσίαν δημόσιες υπηρεσίες³⁶⁵. Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων των ΦΚΔ, όπου προβλέπεται, αποκαθιστά ενδεχόμενες παρανομίες που έχουν διαπραχθεί εκ μέρους τους.

Στις περιπτώσεις όπου προβλέπεται υποβολή ετήσιας έκθεσης εκ μέρους των ΦΚΔ, η εν λόγω έκθεση ουσιαστικά μόνον υποβάλλεται, χωρίς να συζητείται επί της ουσίας, όπως συμβαίνει σχεδόν με το σύνολο των εκθέσεων που υποβάλλονται στη Βουλή³⁶⁶.

³⁶⁴ Αλεξόπουλος Π., Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 15.06.2011. Κλαδάς Σ., Δικηγόρος, τ. Ειδικός Γραμματέας της Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων (ΥΠΕΕ - πλέον ΣΔΟΕ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 29.06.2011.

³⁶⁵ Βλ. ενδεικτικά: Λαμπρόπουλος Β.Γ., «Όλη η χώρα ένα (μαύρο) πλυτήριο!!!», εφημερίδα «Το Βήμα», 18.04.2009.

³⁶⁶ Αλεξόπουλος Π., Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 15.06.2011.

Αναφορικά με τη Δικαιοσύνη, ο έλεγχος έχει επιπλέον και την έννοια της έκδοσης δικαστικών αποφάσεων ειδικά εμπειριστατωμένων και αιτιολογημένων, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του νόμου³⁶⁷. Οι κυρώσεις που επιβάλλονται στους δικαστικούς λειτουργούς δεν αφορούν συνήθως ελλιπή αιτιολογία αποφάσεων. Επιπλέον, ομαλά λειτουργούν στο ελληνικό δικαιοδοτικό σύστημα και οι διαδικασίες ενστάσεων και εφέσεων κατά δικαστικών αποφάσεων.

Στις περιπτώσεις που επιβάλλονται κυρώσεις στους δικαστικούς λειτουργούς, κυρίως λόγω υπονοιών για επιλήψιμες σχέσεις, ανάρμοστη συμπεριφορά και ήθος, το φαινόμενο που παρατηρείται είναι μεγαλύτερη συχνότητα πειθαρχικών ποινών, σε αντιδιαστολή με καταδικαστικές αποφάσεις του δικαστηρίου κακοδικίας και των ποινικών δικαστηρίων. Τούτο γεννά εύλογα ερωτήματα σχετικά με το αν ο τρόπος αυτός επιδιώκει την συγκάλυψη παραβάσεων, δεδομένου ότι η πειθαρχική διαδικασία είναι μυστική και διενεργείται από συναδέλφους του παραβάτη, προκειμένου οι κυρώσεις να μην εξαντλούν την αυστηρότητα του νόμου³⁶⁸. Δεν δύνανται βέβαια να αποκλεισθούν και οι περιπτώσεις όπου οι αγωγές κακοδικίας αποτελούν μέσο στρεψοδικίας, το οποίο αποβλέπει σε ιδιοτελείς σκοπιμότητες και εν τέλει σε διαφυγή από τη σπάθη της Δικαιοσύνης³⁶⁹.

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Υπάρχουν μηχανισμοί διασφάλισης της ακεραιότητας του προσωπικού των ΦΚΔ;

Βαθμολόγηση: 50

Το προσωπικό των ΦΚΔ είναι στο σύνολό τους δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι κατά την πρόσληψή τους στο Δημόσιο οφείλουν να έχουν λευκό ποινικό μητρώο. Επίσης, το σύνολο των υπαλλήλων των ΦΚΔ, ως δημόσιοι υπάλληλοι, υποχρεούνται να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του Δημοσιούπαλληλικού Κώδικα, ο οποίος είναι αρκούντως διεξοδικός αναφορικά με ζητήματα ακεραιότητας (εχεμύθειας, ασυμβιβάστων, σύγκρουσης συμφερόντων, δήλωσης περιουσιακής κατάστασης, δωροληψίας κ.α. Περιορισμοί σχετικά με την ανάληψη θέσεων μετά την αποχώρηση από την υπηρεσία δεν προβλέπονται.

Οι υπηρετούντες στη ΔΕΥ και την ΥΠΟΑΔΗΕ, ως αστυνομικοί, οφείλουν να συμμορφώνονται και με τις διατάξεις του Κώδικα Δεοντολογίας του Αστυνομικού³⁷⁰, ο οποίος αναφέρεται επίσης σε ζητήματα ακεραιότητας, αν και πιο γενικόλογα. Επιπλέον, για την απόσπαση προσωπικού στη ΔΕΥ απαιτείται να πληρούνται περισσότερα εχέγγυα ακεραιότητας³⁷¹.

Δικλείδα ασφαλείας για την ακεραιότητα του προσωπικού των ΦΚΔ αποτελεί και η θητεία ορισμένου χρόνου που προβλέπεται κατά κανόνα (πλην της Εισαγγελίας, όπου οι Εισαγγελείς είναι ισόβιοι) [βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη – Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)» αναφορικά με την Εισαγγελία].

367 Δρ. Περάκης Ε., Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 06.07.2011.

368 Βλ. ενδεικτικά: Μπέης Κ., «Με αφορμή την πρόσφατη δίωξη ειρηνοδίκη. Αδυναμίες στο πειθαρχικό δίκαιο των δικαστών», www.kostasbeys.gr/articles.php?s=3&mid=1096&mpu=1&id=22768.

369 Ρίζος Κ., Πρόεδρος ε.τ. του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

370 ΠΔ 254/2004.

371 Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας, Έκθεση απολογισμού 2010, σελ. 8-9.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η ακεραιότητα του προσωπικού των ΦΚΔ;

Βαθμολόγηση: 50

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του ΓΕΔΔ για το 2010, σε πειθαρχική διαδικασία φαίνεται να τίθεται μόνο το 2% περίπου των δημοσίων υπαλλήλων. Τούτο γεννά εύλογα ερωτήματα αναφορικά με τον αριθμό των υπαλλήλων που υπέπεσαν σε παράβαση και οι οποίοι δεν τίθενται ποτέ σε πειθαρχική διαδικασία.

Σε ποσοστό περί του 4% των πειθαρχικών υποθέσεων των δημοσίων υπαλλήλων, παρατηρούνται τα εξής φαινόμενα:

- επιβολή εξαιρετικά επεικών ποινών,
- μη ορθή εκτίμηση αποδεικτικών στοιχείων
- ανεπαρκής ή μη νόμιμη αιτιολόγηση
- εσφαλμένη ερμηνεία του νόμου κατά την εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων.

Επιπλέον, η νομοθετική πρόβλεψη περί χρονικά περιορισμένης θητείας για όσους αποσπώνται στους ΦΚΔ, σε πολλές περιπτώσεις δεν εφαρμόζεται³⁷². Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι θητείες ανανεώνονται διαρκώς, με αποτέλεσμα να καταλύεται στην πράξη η εν λόγω δικλείδα ασφαλείας.

Σε αντίθεση με τους υπόλοιπους ΦΚΔ, συχνά βλέπουν το φως της δημοσιότητας υποθέσεις διαφθοράς υπαλλήλων του ΣΔΟΕ³⁷³. Σημαντική εξέλιξη αποτέλεσε η πρόσφατη σύσταση υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων στο Υπουργείο Οικονομικών³⁷⁴, έναν φορέα που ταλανίζεται από υποθέσεις διαφθοράς των υπαλλήλων του. Αποστολή της είναι η συλλογή, επεξεργασία, αξιολόγηση και αξιοποίηση πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν στην εμπλοκή υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών και των εποπτευόμενων από αυτό νομικών προσώπων, στη διαφθορά, διαπλοκή και σε άλλα σοβαρά πειθαρχικά αδικήματα και εγκλήματα (καταχρήσεις, εκβιασμούς, παθητικές ή ενεργητικές δωροδοκίες, περιπτώσεις κακοδιοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, κλπ.), καθώς και την εξιχνίαση και δίωξη αυτών, σε συνεργασία με τον Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος. Επιπλέον, η εν λόγω υπηρεσία θα προβαίνει στον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) των υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών και των εποπτευόμενων νομικών προσώπων.

[βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη – Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)» αναφορικά με την Εισαγγελία]

³⁷² Κλαδάς Σ., Δικηγόρος, τ. Ειδικός Γραμματέας της Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων (ΥΠΕΕ - πλέον ΣΔΟΕ), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 29.06.2011.

³⁷³ Βλ. ενδεικτικά: «Αυτοί είναι οι τρεις επίορκοι του ΣΔΟΕ», www.iefimerida.gr/news/6631, 18.05.2011.

³⁷⁴ Άρθρο 5 ν. 3943/2011.

Πρόληψη

Οι ΦΚΔ ενεργούν προς την κατεύθυνση της πρόληψης της διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 25

Το σύνολο σχεδόν των ΦΚΔ διαθέτει εκ του νόμου αρμοδιότητες σχετικά με την πρόληψη της διαφθοράς. Συγκεκριμένα:

- ΥΠΟΑΔΗΕ:

(α) ο κλάδος της οικονομικής αστυνομίας είναι αρμόδιος για την πρόληψη, έρευνα και καταστολή οικονομικών εγκλημάτων και κυρίως των τελεσθέντων σε βάρος των συμφερόντων του Δημοσίου και της εθνικής οικονομίας, καθώς και όσων έχουν τα χαρακτηριστικά του οργανωμένου εγκλήματος

(β) ο κλάδος της δίωξης ηλεκτρονικού εγκλήματος είναι αρμόδιος για την πρόληψη, έρευνα και καταστολή εγκλημάτων ή αντικοινωνικών συμπεριφορών που διαπράττονται μέσω του διαδικτύου και άλλων μέσων ηλεκτρονικής επικοινωνίας

- Το ΣΔΟΕ είναι αρμόδιο για:

(α) τον προληπτικό έλεγχο της εφαρμογής της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας

(β) την πρόληψη και δίωξη παραβάσεων σχετιζόμενων με ναρκωτικά, όπλα, εκρηκτικές ύλες, τοξικές και επικίνδυνες ουσίες, αρχαιότητες και πολιτιστικά αγαθά

- Το ΣΕΕΔΔ είναι αρμόδιο για τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών στο στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα, διενέργεια προκαταρκτικών εξετάσεων και προανακρίσεων μετά από εισαγγελική παραγγελία για αδικήματα δημοσίων υπαλλήλων, παραπομπή κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων στις εισαγγελικές αρχές και στα αρμόδια πειθαρχικά όργανα, καθώς και τον έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων.

- Ο ΓΕΔΔ διατυπώνει μέσω της ετήσιας έκθεσης και λοιπών εγγράφων του, οργανωτικές και λειτουργικές προτάσεις, μεταξύ άλλων, για νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, τη βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών, τη μείωση της γραφειοκρατίας, την αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου, κλπ.

- Η Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμικου Χρήματος είναι αρμόδια για τη λήψη και εφαρμογή μέτρων για την πρόληψη και καταπολέμηση: (α) της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, και (β) της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, καθώς και για τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης.

Στην περίπτωση των ΦΚΔ, η πρόληψη συνίσταται κυρίως στην εκπόνηση διαδικασιών και τη διατύπωση προτάσεων για νομοθετικές και οργανωτικές μεταρρυθμίσεις. Οι εν λόγω προτάσεις διατυπώνονται κυρίως στις ετήσιες εκθέσεις των ΦΚΔ, όπου προβλέπεται η σύνταξη και η υποβολή τέτοιων εκθέσεων. Ωστόσο, οι εκθέσεις αυτές δεν συζητούνται επί της ουσίας ενώπιον της Βουλής ή με φορείς της εκτελεστικής εξουσίας, ώστε να ληφθούν και να εφαρμοσθούν προληπτικά μέτρα³⁷⁵. Αξιοσημείωτο είναι και το γεγονός ότι οι ΦΚΔ στην Ελλάδα δεν έχουν αρμοδιότητα και, ως εκ τούτου, πόρους για τη διενέργεια ακαδημαϊκών ερευνών.

³⁷⁵ Αλεξόπουλος Π., Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 15.06.2011.

Επιμόρφωση

Οι ΦΚΔ παρέχουν επιμόρφωση για την καταπολέμηση της διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 25

Από το σύνολο των ΦΚΔ, ο μόνος φορέας που αναπτύσσει αξιόλογη δραστηριότητα αναφορικά με την αφύπνιση των πολιτών σε ζητήματα διαφθοράς είναι ο ΓΕΔΔ³⁷⁶. Συγκεκριμένα, ο ΓΕΔΔ επικοινωνεί³⁷⁷ συστηματικά το έργο του, μέσω:

- των ετήσιων και ad hoc εκθέσεών του,
- της ιστοσελίδας του,
- της συμμετοχής του σε δημόσιες εκδηλώσεις,
- της συνεργασίας του με την κοινωνία των πολιτών,
- εκδόσεων εντύπου υλικού,
- δημόσιων δηλώσεών του, κ.α.

Μολονότι, ο ΓΕΔΔ δεν υπέχει νομική υποχρέωση αναφορικά με την αφύπνιση των πολιτών ή την εκπαίδευση σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς, ωστόσο ο συγκεκριμένος φορέας έχει ξεπεράσει τις προδιαγραφές του. Τούτο οφείλεται, μεταξύ άλλων, στην ανεξαρτησία του φορέα, την επαρκή εξειδίκευση του προσωπικού του, αλλά και τη μαχητικότητα που επιδεικνύει ο επικεφαλής του.

Διερεύνηση

Οι ΦΚΔ διερευνούν υποθέσεις διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 50

Οι ΦΚΔ είναι εκ του νόμου εξοπλισμένοι με την αρμοδιότητα να διερευνούν υποθέσεις διαφθοράς. Συγκεκριμένα:

- **Εισαγγελία:** Ο Εισαγγελέας προϊστάται των δικτικών Αρχών (Αστυνομίας, Λιμενικού, Τελωνείου, κλπ.) στα πλαίσια της δίωξης αδικημάτων, αλλά και των δημόσιων κατηγορών, των συμβολαιογράφων, των φυλάκων μεταγραφών, υποθηκών, νηολογίων, κτηματολογίων, υποθηκολογίων πλοίων και αεροσκαφών, των ληξιάρχων και των υπαλλήλων, επιμελητών και των άμισθων δικαστικών επιμελητών. Εποπτεύει τους δικαστικούς υπαλλήλους και βεβαιώνει τυχόν πειθαρχικά παραπτώματά τους και ασκεί την ποινική δίωξη, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατ' έγκληση (κατόπιν μήνυσης). Αν κάποιος έχει έννομο συμφέρον να προβούν οι δικτικές αρχές σε κάποια πράξη, μπορεί να ζητήσει από τον Εισαγγελέα να εκδώσει εισαγγελική παραγγελία προς τις αρχές, η οποία θα τις υποχρεώνει να προβούν σε ορισμένη πράξη. Ο Εισαγγελέας δικαιούται να παραγγέλλει στις υπηρεσίες του Δημοσίου, των νομικών

³⁷⁶ Βλ. ενδεικτικά: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια έκθεση 2010*, σελ. 133-134. Αλεξόπουλος Π., *Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 15.06.2011.*

³⁷⁷ *Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2009*, σελ. 26-31.

προσώπων δημόσιου δικαίου, των οργανισμών κοινής ωφέλειας και όλων γενικά των επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα, να παραδώσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγραφά τους, όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ή έννομο συμφέρον.

Ο Εισαγγελέας διευθύνει την προανάκριση για κάθε αξιόποινη πράξη και έχει την εποπτεία της. Όταν διενεργείται αστυνομική προανάκριση, δηλαδή έχουν προστρέξει οι διωκτικές αρχές, ο παριστάμενος προανακριτικός υπάλληλος έχει την υποχρέωση να ενημερώσει ευθύς αμέσως τον αρμόδιο Εισαγγελέα, ο οποίος έχει το δικαίωμα να επιληφθεί προσωπικά της διεξαγωγής. Επίσης, ο Εισαγγελέας έχει το δικαίωμα να διενεργεί ο ίδιος κάθε προανακριτική πράξη, όπως π.χ. τη λήψη μαρτυρικών καταθέσεων, τη διενέργεια αυτοψίας, τη σύνταξη εγγράφων (έκθεση βεβαίωσης πλημμελήματος, έκθεση κατάσχεσης, κλπ.). Σύμφωνα με τη νομολογία, ο εισαγγελέας, κατά τη δίωξη του εγκλήματος (όχι κατά την άσκηση ποινικής δίωξης) έχει το προβάδισμα έναντι κάθε άλλης αρχής. Στην περίπτωση κακουργήματος, μετά την άσκηση ποινικής δίωξης ακολουθεί η κύρια ή τακτική ανάκριση εκ μέρους του ανακριτή (δικαστής πρωτοδίκης).

Καμία απόφαση ποινικού δικαστηρίου που λαμβάνεται σε δημόσια συνεδρίαση ή συμβούλιο, δεν είναι έγκυρη εάν προηγουμένως δεν έχει εκφέρει γνώμη ο Εισαγγελέας. Ο Εισαγγελέας δύναται να ασκεί έφεση και αναίρεση κατά αποφάσεων ποινικών δικαστηρίων. Είναι ο μόνος που μπορεί να ασκεί ένδικα μέσα κατά αθωωτικών αποφάσεων (επί βουλευμάτων δύναται να ασκεί ένδικα μέσα και ο πολιτικός ενάγων, δηλ. το θύμα).

Στα μεγάλα Πρωτοδικεία (Αθήνα, Πειραιά, Θεσσαλονίκη) ορίζονται εισαγγελείς με εξειδικευμένα καθήκοντα. Έτσι, υπάρχει ο Εισαγγελέας Ποινικής Δίωξης, ο Εισαγγελέας Εκτέλεσης Ποινών, ο Εισαγγελέας Ανηλίκων, κλπ.

Ο Εισαγγελέας έχει περιορισμένες αρμοδιότητες και στα πολιτικά δικαστήρια, στις υποθέσεις που εκδικάζονται κατά τη διαδικασία της εκούσιας δικαιοδοσίας (αναγνώριση σωματείου, δικαστική συμπάρσταση, κήρυξη σε αφάνεια, άρνηση υποθηκοφύλακα να μεταγράψει συμβόλαιο, κλπ.). Σε αυτές τις υποθέσεις εκπροσωπεί τα συμφέροντα της Πολιτείας και μπορεί να ασκεί έφεση κατά δικαστικών αποφάσεων, αν θεωρεί ότι δεν εφαρμόστηκε σωστά ο νόμος. Ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου έχει πολύ ευρείες αρμοδιότητες στις αστικές υποθέσεις, καθώς έχει δικαίωμα ο ίδιος ή διά των Αντεισαγγελέων του Αρείου Πάγου, να εισηγείται την άποψή του σε κάθε υπόθεση, αστική ή ποινική.

Σημειώνεται ότι Εισαγγελείς και Αντεισαγγελείς του Αρείου Πάγου δεν γίνονται αποκλειστικά Εισαγγελείς Εφετών, αλλά και δικαστές (Πρόεδροι Εφετών, Αρεοπαγίτες), λόγω των αυξημένων αρμοδιοτήτων του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου στις αστικές υποθέσεις. Είναι η μόνη βαθμίδα στην οποία επιτρέπεται μετάταξη από δικαστή σε εισαγγελέα, η οποία κατά τα άλλα απαγορεύεται.

Οι Εισαγγελείς γνωμοδοτούν σε νομικά ζητήματα που δεν έχουν εισαχθεί στα δικαστήρια, όταν τους υποβάλλουν ερωτήματα που αντιμετωπίζουν στην εκτέλεση των καθηκόντων τους οι εποπτευόμενοι δημόσιοι λειτουργοί (δημόσιοι κατήγοροι, συμβολαιογράφοι, κλπ.), οι υπηρεσίες του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου σχετικά με την ερμηνεία και εφαρμογή του ποινικού νόμου. Ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου γνωμοδοτεί και σε νομικά ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος.

● **ΔΕΥ:** είναι αρμόδια για

(α) τη διερεύνηση και δίωξη των εγκλημάτων στα οποία εμπλέκονται αστυνομικοί, συνοριοφύλακες και ειδικοί φρουροί, και τα οποία αφορούν στην προσβολή του πολιτεύματος, εγκλήματα σχετικά με τα υπομνήματα, εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας, κατά των περιουσιακών δικαιωμάτων, της νομοθεσίας για τα ναρκωτικά, τα παίγνια, τα όπλα, τις αρχαιότητες, τη λαθρεμπορία και τους αλλοδαπούς,

(β) τη διερεύνηση και δίωξη των εγκλημάτων δωροδοκίας (ενεργητικής και παθητικής) και εκβίασης στα οποία εμπλέκονται δημόσιοι υπάλληλοι,

(γ) την παραλαβή και έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης αστυνομικών, συνοριοφυλάκων, ειδικών φρουρών και αγρονόμων.

● **ΥΠΟΑΔΗΕ:**

(α) ο κλάδος της οικονομικής αστυνομίας είναι αρμόδιος για την πρόληψη, έρευνα και καταστολή οικονομικών εγκλημάτων, και κυρίως των τελεσθέντων σε βάρος των συμφερόντων του Δημοσίου και της εθνικής οικονομίας, και όσων έχουν τα χαρακτηριστικά του οργανωμένου εγκλήματος,

(β) ο κλάδος της δίωξης ηλεκτρονικού εγκλήματος είναι αρμόδιος για την πρόληψη, έρευνα και καταστολή εγκλημάτων ή αντικοινωνικών συμπεριφορών που διαπράττονται μέσω του διαδικτύου και άλλων μέσων ηλεκτρονικής επικοινωνίας.

● **ΣΔΟΕ:** είναι αρμόδιο για

(α) την έρευνα και καταστολή οικονομικών παραβάσεων ιδιαίτερης βαρύτητας, όπως το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, παραβάσεις που σχετίζονται με κρατικές προμήθειες, επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις, παράνομες χρηματοπιστωτικές συναλλαγές και γενικά απάτες σε βάρος του ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

(β) τον προληπτικό έλεγχο εφαρμογής της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας,

(γ) την έρευνα και καταπολέμηση παράνομων δραστηριοτήτων διενεργούμενων μέσω του διαδικτύου και των νέων τεχνολογιών,

(δ) την πρόληψη και δίωξη παραβάσεων σχετιζόμενων με ναρκωτικά, όπλα, εκρηκτικές ύλες, τοξικές και επικίνδυνες ουσίες, αρχαιότητες και πολιτιστικά αγαθά,

(ε) την επιτήρηση του θαλάσσιου χώρου για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου,

(στ) την προστασία της παραλίας από τις αυθαίρετες καταπατήσεις και κατασκευές.

● **ΣΕΕΔΔ:** είναι αρμόδιο για

(α) τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα,

(β) τη διενέργεια προκαταρκτικών εξετάσεων και προανακρίσεων μετά από εισαγγελική παραγγελία για αδικήματα δημοσίων υπαλλήλων,

(γ) την παραπομπή κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων στις εισαγγελικές αρχές και στα αρμόδια πειθαρχικά όργανα,

(δ) τον έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων.

● **ΓΕΔΔ:** είναι αρμόδιος για:

(α) τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης,

(β) την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης,

(γ) τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης,

(δ) τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης όλων των μελών των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου, καθώς και των υψηλόβαθμων στελεχών υπηρεσιών που σχετίζονται με την πάταξη των οικονομικών εγκλημάτων.

Επιπλέον, ο ΓΕΔΔ:

προεδρεύει του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ), στο οποίο μετέχουν οι επικεφαλής όλων των ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων της ΔΕΥ και του ΣΔΟΕ,

μπορεί να διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών,

μπορεί να παραπέμπει σε ανώτερο πειθαρχικό όργανο, υποθέσεις για τις οποίες έχουν αποφανθεί κατώτερα πειθαρχικά όργανα, καθώς και να προσφεύγει ενώπιον του ΣΤΕ κατά όλων των τελεσίδικων αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων (στο πλαίσιο αυτό ο ΓΕΔΔ λαμβάνει και όλες τις ποινικές αποφάσεις, βουλεύματα, κλπ. που αφορούν δημοσίους υπαλλήλους).

● **Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμικου Χρήματος:** είναι αρμόδια για τη λήψη και εφαρμογή μέτρων για την πρόληψη και καταπολέμηση: (α) της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, και (β) της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, καθώς και για τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης πολιτικών προσώπων και υψηλόβαθμων δημόσιων λειτουργών.

Όπως καθίσταται προφανές από τα ανωτέρω, η προσπάθεια για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από πολυδιάσπαση, περιχαρακώσεις, αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών και έλλειψη συντονισμού τους. Η εν λόγω κατάσταση προκαλεί όχι μόνο σύγχυση ως προς το «ποιος προστατεύει τί», αλλά, επιπλέον, κατασπατάληση πόρων, χρονοβόρες και ατελέσφορες διαδικασίες και υπερβολική γραφειοκρατία.

Από στοιχεία που κατά καιρούς δημοσιεύθηκαν στον τύπο, προκύπτει ότι τουλάχιστον η Εισαγγελία, το ΣΔΟΕ, ο ΓΕΔΔ και η Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμικου Χρήματος διεξήγαγαν ελέγχους για υψηλόβαθμα στελέχη παρατάξεων που ήταν στην εξουσία. Η συνήθης πρακτική συνίσταται όμως στη δημοσιοποίηση σκανδάλων προηγούμενων κυβερνήσεων ή τέως τελεχών κυβερνωσών παρατάξεων³⁷⁸, ώστε αφενός μεν να ικανοποιείται το κοινό περί κάθαρσης αίσθημα, αφετέρου δε, να μη θίγονται οι κρατούντες.

Χαρακτηριστική είναι η «περιπέτεια» της «Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας», όταν επιχειρήσε να φέρει στο φως σκάνδαλα υψηλόβαθμων στελεχών κυβερνώσας παράταξης. Πιο αναλυτικά, το 2005 ιδρύθηκε, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, η «Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας», με επικεφαλής επίτιμο Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο της Αρχής³⁷⁹. Η Αρχή διερεύνησε επιτυχώς σκάνδαλο σχετικά με τις επενδύσεις ασφαλιστικών ταμείων σε ομόλογα και επιχειρήσε να διερευνήσει και το σκάνδαλο Siemens. Ωστόσο, και ενώ η θητεία του επικεφαλής της Αρχής έληγε στα μέσα του 2009, το καλοκαίρι του 2008 ψηφίσθηκε τροποποίηση του ιδρυτικού νόμου της Αρχής³⁸⁰, δυνάμει της οποίας

378 Βλ. ενδεικτικά: Γαλανόπουλος Α., «Εκπτώσεις...υπουργών στο σκάνδαλο Siemens – Προς παραπομπή 4 αντί για τους 12 του πορίσματος», www.enet.gr/?i=news.el.article&id=291046, 07.04.2011.

379 Ν. 3424/2005.

380 Ν. 3691/2008.

η Αρχή μετατράπηκε σε «Επιτροπή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας», ήτοι άμεσα ελεγχόμενη από τον Υπουργό Οικονομίας. Ως επικεφαλής της ετέθη εν ενεργεία ανώτατος εισαγγελικός λειτουργός³⁸¹. Με πρόσφατο νόμο³⁸², η Επιτροπή μετονομάστηκε και πάλι σε «Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης», μόνο που αυτή τη φορά δεν πρόκειται για ανεξάρτητη διοικητική αρχή, αλλά απλώς για διοικητική αρχή υπό τον Υπουργό Οικονομικών, με επικεφαλής και πάλι εν ενεργεία ανώτατο εισαγγελικό λειτουργό.

Στο πλαίσιο διερεύνησης έτερου μεγάλου πολιτικού σκανδάλου, δύο Εισαγγελείς αναγκάστηκαν να παραιτηθούν, κατά δήλωσή τους, λόγω των πιέσεων που δέχθηκαν από τους ιεραρχικά προϊστάμενους τους προς την κατεύθυνση της μη αποστολής στη Βουλή φακέλου, ενώ, σύμφωνα με τους παραιτηθέντες Εισαγγελείς, προέκυπταν ποινικές ευθύνες πολιτικών προσώπων³⁸³.

Πιο αναλυτικά, η δράση των υπό εξέταση ΦΚΔ, κατά το πρόσφατο παρελθόν, έχει ως εξής:

- **Εισαγγελία:** Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία.

- **ΔΕΥ:** Το έτος 2010³⁸⁴ διαχειρίστηκε συνολικά 909 υποθέσεις (αύξηση 84% σε σχέση με το 2009). Από αυτές, 689 αφορούσαν αστυνομικό προσωπικό, 105 αφορούσαν υπαλλήλους του ευρύτερου δημόσιου τομέα, σε 46 υποθέσεις υπήρχε συμμετοχή αστυνομικών και υπαλλήλων δημόσιου τομέα και υπήρχαν 69 που αφορούσαν ιδιώτες. Οι τελευταίες, αν και δεν εντάσσονται στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη ΔΕΥ, εντούτοις αυτή ασχολήθηκε, καθώς αρχικά αφορούσαν παραβατική συμπεριφορά, είτε αστυνομικού προσωπικού είτε υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, η οποία κατά την εξέλιξη της έρευνας δεν επιβεβαιώθηκε. Η ΔΕΥ δέχθηκε συνολικά 785 καταγγελίες και διαχειρίστηκε 232 δικογραφίες. Εφαρμόστηκε η αυτόφωρη διαδικασία σε 25 υποθέσεις, κατά τη διάρκεια των οποίων συνελήφθησαν 44 πρόσωπα.

- **ΥΠΟΑΔΗΕ:** Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία.

- **ΣΔΟΕ:** Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία.

- **ΣΕΕΔΔ:** Κατά τα έτη 2006-2009 (μέχρι 23.10.2009)³⁸⁵, το ΣΕΕΔΔ διενήργησε συνολικά 1.939 ελέγχους δημοσίων υπηρεσιών, 188 προανακρίσεις και προκαταρκτικές εξετάσεις, 27 ένορκες διοικητικές εξετάσεις και 66 ελέγχους περιουσιακής κατάστασης υπαλλήλων (αύξηση κατά 422% στο 2008 σε σχέση με το 2007, και αύξηση κατά περίπου 12% στο 2009 σε σχέση με το 2008). (Σημειώνεται ότι έως και το 2007, στις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων του ΣΕΕΔΔ το έργο εξέτασης καταγγελιών αποτυπωνόταν με το πλήθος των καταγγελιών που εξέταζε το ΣΕΕΔΔ στο εκάστοτε έτος, ασχέτως αν η διερεύνησή τους είχε ολοκληρωθεί ή όχι. Έκτοτε, και συγκεκριμένα από 01.01.2008, για κάθε εξεταζόμενη καταγγελία εκδίδεται εντολή ελέγχου και συντάσσεται συνοπτική και τεκμηριωμένη έκθεση. Στην έκθεση πεπραγμένων το έργο αυτό καταγράφεται με το πλήθος των εκθέσεων που εγκρίθηκαν από την αρμόδια Επιτροπή και γνωστοποιήθηκαν στις ελεγχθείσες υπηρεσίες).

381 Βλ. ενδεικτικά: Κωσταρέλου Ε., «Πήραν το κεφάλι του Ζορμπά, λίγο πριν αγγίξει τη Siemens», http://archive.enet.gr/online/online_text/c=110,dt=18.07.2008,18.07,2008. Λαμπρόπουλος Β.Γ., «Όλη η χώρα ένα (μαύρο) πλυντήριο!!!», *Το Βήμα της Κυριακής*, 18.04.2009.

382 Ν. 3932/2011.

383 Βλ. ενδεικτικά: «Παραιτήθηκαν 2 Εισαγγελείς για το σκάνδαλο Βατοπεδίου» (συλλογή δημοσιευμάτων εφημερίδων), www.politikokafeneio.com/forum/viewtopic.php.

384 Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας, Έκθεση απολογισμού 2010, σελ. 13.

385 Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Έκθεση πεπραγμένων 2006-2009, σελ. 4.

- **ΓΕΔΔ:** Κατά το 2010 κοινοποιήθηκαν στο Γραφείο του ΓΕΔΔ 3.200 πειθαρχικές αποφάσεις που εξέδωσαν τα αρμόδια όργανα. Σε 149 περιπτώσεις, ποσοστό 4,7 % περίπου, ο ΓΕΔΔ υπέβαλε ένσταση προκειμένου να κριθούν εκ νέου οι υποθέσεις από το ανώτερο πειθαρχικό όργανο³⁸⁶.

Στο πλαίσιο του ελεγκτικού έργου του³⁸⁷, κατά το 2010, οι υποθέσεις του ΓΕΔΔ ανήλθαν σε 1.437 (αύξηση 46,4% σε σχέση με το 2009), εκ των οποίων οι 1.409 ήταν εντός της αρμοδιότητάς του. Οι επώνυμες καταγγελίες ανήλθαν σε 658 και οι ανώνυμες σε 175 (στους εν λόγω αριθμούς δεν περιλαμβάνονται καταγγελίες που δεν έτυχαν επεξεργασίας, βάσει της σχετικής διακριτικής ευχέρειας του ΓΕΔΔ). Ο ΓΕΔΔ κινήθηκε αυτεπαγγέλτως κυρίως για τη διερεύνηση υποθέσεων που αφορούσαν σε ζητήματα οικονομικής διαχείρισης και υγείας-πρόνοιας, ενώ η πλειονότητα των καταγγελιών αφορούσε πολεοδομικά ζητήματα.

- **Αρχή κατά του Ξεπλύματος Βρώμικου Χρήματος:** Κατά το 2010, εισήχθησαν προς διερεύνηση 2.982 νέες υποθέσεις, εκ των οποίων έκλεισαν οι 1.999³⁸⁸ (κατά την περίοδο από 01.09.2008 έως 30.04.2009 εισήχθησαν 1.708 υποθέσεις, ανοίχθηκαν 1.545 και έκλεισαν μόλις 266³⁸⁹).

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ:

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Συγχώνευση των υφιστάμενων φορέων καταπολέμησης διαφθοράς που διαθέτουν συναφείς αρμοδιότητες.
- Θεσμοθέτηση συστήματος αξιολόγησης και ελέγχου των ελεγκτικών μηχανισμών από διεθνείς φορείς, τη Βουλή, την Κοινωνία των Πολιτών κλπ.
- Μεταφορά τεχνογνωσίας από το εξωτερικό.
- Εκπόνηση εθνικής χάρτας αυτοδέσμευσης κατά της διαφθοράς.

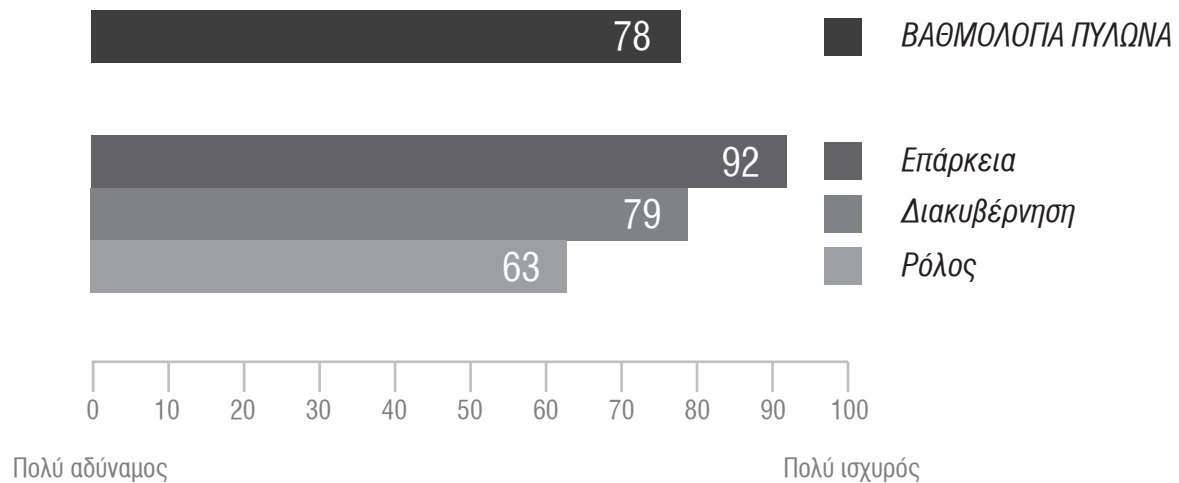
³⁸⁶ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 29.

³⁸⁷ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 44-45.

³⁸⁸ Επιτροπή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας, Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 22.

³⁸⁹ www.hellenic-fiu.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=63&lang=el

ΕΚΛΟΓΕΣ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η διεξαγωγή των εκλογών στην Ελλάδα αποτελεί μία από τις πλέον αδιάβλητες και λιγότερο αμφισβητούμενες διαδικασίες. Τούτο είναι μία κατάκτηση της ελληνικής δημοκρατίας, η οποία έχει διδαχθεί από λάθη και ακρότητες του παρελθόντος και, ως εκ τούτου, έχει φροντίσει να περιβάλει τον εν λόγω θεσμό με όλα τα απαιτούμενα εχέγγυα.

Ωστόσο, ακόμη και αυτός ο -ομολογούμενος επιτυχημένος- θεσμός έχει σημαντικά περιθώρια βελτίωσης. Ως προβληματικά σημεία καταγράφονται κυρίως η κατασπατάληση πόρων και ο αναποτελεσματικός έλεγχος των οικονομικών των κομμάτων και των υποψηφίων.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Το νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει την προεκλογική περίοδο και την εκλογική διαδικασία, συναπαρτίζεται από το ΠΔ 96/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών» και τον ν. 3023/2002 περί «Χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων από το κράτος, εσόδων και δαπανών, προβολής, δημοσιότητας και ελέγχου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών» αναφορικά με τις βουλευτικές εκλογές, καθώς και από τον ν. 3870/2010 περί «Εκλογικών δαπανών συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχο αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές» αναφορικά με τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές. Σημειώνεται ότι, αναφορικά με τις Ευρωεκλογές, εφαρμόζονται αναλογικά οι ως άνω διατάξεις εθνικού δικαίου, εφόσον δεν προβλέπεται κάτι διαφορετικό από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁹⁰.

Στην οργάνωση και εποπτεία των εκλογών (βουλευτικών, ευρωεκλογών, δημοτικών και περιφερειακών), εμπλέκονται οι ακόλουθοι φορείς με τις εξής σαφείς διακρίσεις αρμοδιοτήτων:

α) το Υπουργείο Εσωτερικών (κεντρικές υπηρεσίες και ΟΤΑ α' και β' βαθμού) αναφορικά με οργανωτικά ζητήματα όλων των εκλογικών διαδικασιών,

³⁹⁰ Άρθρο 7 ν. 3216/2003.

β) δικαστές, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, υποθηκοφύλακες και ανώτατοι υπάλληλοι του Υπουργείου Δικαιοσύνης, οι οποίοι –ελλείπει επαρκούς αριθμού δικαστών- ενεργούν ως εκπρόσωποι της δικαστικής αρχής για τη διεξαγωγή όλων των εκλογικών διαδικασιών,

γ) το Τριμελές Πλημμελειοδικείο για την εκδίκαση ποινικών αδικημάτων σχετιζομένων με τις εκλογές³⁹¹,

δ) στο πλαίσιο των βουλευτικών εκλογών:

- το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ) για την εκδίκαση εκλογικών παραβάσεων και υποθέσεων έλλειψης νομίμων προσόντων³⁹²,

- το Πρωτοδικείο αναφορικά με την εκδίκαση ενστάσεων περί της (μη) εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους³⁹³, την ανακήρυξη υποψηφίων³⁹⁴, τη συγκέντρωση και επαλήθευση εκλογικών αποτελεσμάτων³⁹⁵, την ανακήρυξη των βουλευτών³⁹⁶,

- ο Άρειος Πάγος (ΑΠ) αναφορικά με την ανακήρυξη συνδυασμών³⁹⁷, την εκδίκαση διαφωνιών σχετικά με το έμβλημα, το όνομα και τους επικεφαλής συνδυασμών³⁹⁸,

- η (κεντρική) Επιτροπή Ελέγχου των οικονομικών των συνδυασμών και των υποψηφίων βουλευτών³⁹⁹, καθώς και Τοπικές Επιτροπές Ελέγχου Οικονομικών Παραβάσεων στην έδρα κάθε νομού⁴⁰⁰, αναφορικά με καταγγελίες για τις δαπάνες των συνδυασμών και των υποψηφίων,

ε) στο πλαίσιο των δημοτικών εκλογών:

- το Πρωτοδικείο, αναφορικά με την ανακήρυξη των συνδυασμών και των υποψηφίων⁴⁰¹, τη συγκέντρωση, επαλήθευση και γνωστοποίηση των εκλογικών αποτελεσμάτων⁴⁰²,

- το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο σε πρώτο και τελευταίο βαθμό αναφορικά με το κύρος των αποτελεσμάτων των δημοτικών εκλογών⁴⁰³,

- το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) για την εκδίκαση αιτήσεων αναίρεσης κατά των αποφάσεων του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου,

- οι Επιτροπές Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων κάθε Περιφέρειας αναφορικά με τις δαπάνες των συνδυασμών και των υποψηφίων, καθώς και με τις εκλογικές παραβάσεις⁴⁰⁴,

³⁹¹ Άρθρα 109-124 ΠΔ 96/2007.

³⁹² Άρθρο 58 Συντάγματος της Ελλάδας σε συνδυασμό με το άρθρο 100 παρ. 1 (α) Συντάγματος της Ελλάδας.

³⁹³ Άρθρο 17 και 18 ΠΔ 96/2007.

³⁹⁴ Άρθρο 33 ΠΔ 96/2007.

³⁹⁵ Άρθρο 94 και 98 παρ. 6 ΠΔ 96/2007.

³⁹⁶ Άρθρο 103 ΠΔ 96/2007.

³⁹⁷ Άρθρο 35 ΠΔ 96/2007.

³⁹⁸ Άρθρο 38 ΠΔ 96/2007.

³⁹⁹ Άρθρο 21 παρ. 1-8 ν. 3023/2002, όπως ισχύουν.

⁴⁰⁰ Άρθρο 21 παρ. 9 ν. 3023/2002, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 29 παρ. 14 του ν. 3731/2008.

⁴⁰¹ Άρθρο 20 ν. 3852/2010.

⁴⁰² Άρθρα 42 παρ. 2 και 43 παρ. 2 και 3 και 44 ν. 3852/2010.

⁴⁰³ Άρθρο 46 παρ. 3 ν. 3852/2010.

⁴⁰⁴ Άρθρο 12 ν. 3870/2010.

στ) στο πλαίσιο των περιφερειακών εκλογών:

- το Πρωτοδικείο αναφορικά με την ανακήρυξη των συνδυασμών και των υποψηφίων⁴⁰⁵, τη συγκέντρωση, επαλήθευση και γνωστοποίηση των εκλογικών αποτελεσμάτων⁴⁰⁶,
- το Διοικητικό Εφετείο σε πρώτο και τελευταίο βαθμό αναφορικά με το κύρος των αποτελεσμάτων των περιφερειακών εκλογών⁴⁰⁷,
- το ΣτΕ για την εκδίκαση αιτήσεων αναίρεσης κατά των αποφάσεων του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου⁴⁰⁸,
- οι Επιτροπές Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων κάθε Περιφέρειας, αναφορικά με τις δαπάνες των συνδυασμών και των υποψηφίων, καθώς και με τις εκλογικές παραβάσεις⁴⁰⁹.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (πρακτική)

Υπάρχουν επαρκείς πόροι για τη διεξαγωγή των εκλογών;

Βαθμολόγηση: 100

Δεδομένου ότι οι ευρωεκλογές και οι εκλογές για την αυτοδιοίκηση διεξάγονται σε εκ των προτέρων γνωστές ημερομηνίες, τα σχετικά κονδύλια είναι εγκαίρως εγγεγραμμένα στον κρατικό προϋπολογισμό. Ζήτημα γεννάται αναφορικά με τις βουλευτικές εκλογές, οι οποίες διεξάγονται κατά κανόνα εκτάκτως, πολύ νωρίτερα από την τετραετία που προβλέπει το Σύνταγμα. Στην περίπτωση αυτή, το Υπουργείο Εσωτερικών διατυπώνει σχετικό αίτημα προς το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το οποίο φροντίζει για τη χορήγηση των σχετικών κονδυλίων⁴¹⁰.

Οι υλικοί και ανθρωπίνοι πόροι που διατίθενται για τη διεξαγωγή της εκλογικής διαδικασίας είναι επαρκείς, ενώ προβλέπονται και πολλαπλές δικλείδες ασφαλείας για την αντιμετώπιση ακόμα και ακραίων συμβάντων⁴¹¹. Επιπλέον, οι αυστηρές προθεσμίες που προβλέπει ο νόμος για τη ρύθμιση της προεκλογικής περιόδου και τη διεξαγωγή της εκλογικής διαδικασίας, προσδίδουν περαιτέρω προβλεψιμότητα και, ως εκ τούτου, ομαλότητα, στη διενέργεια των εκλογών⁴¹². Η ανάθεση της οργάνωσης των εκλογών στα Υπουργεία Εσωτερικών και Δικαιοσύνης διασφαλίζει τη μεταλαμπάδευση της τεχνογνωσίας περί των εκλογών, ενώ σε κάθε εκλογική αναμέτρηση διοργανώνονται και σεμινάρια για όσους πρόκειται να διεξάγουν την εκλογική διαδικασία (δικαστές, δικηγόρους, υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών κλπ.).

⁴⁰⁵ Άρθρο 122 ν. 3852/2010.

⁴⁰⁶ Άρθρα 144, 145 και 146 ν. 3852/2010.

⁴⁰⁷ Άρθρο 148 παρ. 3 ν. 3852/2010.

⁴⁰⁸ Άρθρο 152 ν. 3852/2010.

⁴⁰⁹ Άρθρο 12 ν. 3870/2010.

⁴¹⁰ Γεωργιάδης Π., τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.09.2011.

⁴¹¹ Γεωργιάδης Π., τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.09.2011.

⁴¹² Γεωργιάδης Π., τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.09.2011.

Το φαινόμενο που παρατηρείται είναι η κατασπατάληση πόρων. Ενδεικτικά σημειώνεται ότι οι εκλογές του 2007 κόστισαν περίπου € 115.000.000, ενώ οι εκλογές του 2009 περίπου € 147.800.000. Σύμφωνα με πρόσφατη έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, και το κόστος του δημοψηφίσματος είναι ιδιαίτερα υψηλό, ήτοι περίπου € 110.000.000⁴¹³. Τούτο, διότι η εκλογική διαδικασία ενέχει υπερβολική γραφειοκρατία και στρατολόγηση ανθρώπινου δυναμικού, περισσότερου από όσο είναι αναγκαίο. Τούτο εκτοξεύει σε πολύ υψηλά επίπεδα το κόστος των εκλογών, δεδομένων ιδίως και των επιδομάτων, αποζημιώσεων κλπ. που δικαιούται το εν λόγω ανθρώπινο δυναμικό⁴¹⁴. Κατασπατάληση πόρων παρατηρείται και από τα κόμματα κατά τις προεκλογικές περιόδους, καθώς δαπανούν υψηλά ποσά, προκειμένου να διαμορφώσουν την κοινή γνώμη⁴¹⁵. Τα εν λόγω ποσά δεν είναι δυνατό να προσδιορισθούν με ακρίβεια, δεδομένου ότι, όπως εκτίθεται αναλυτικά κατωτέρω, το ισχύον πλαίσιο δεν διασφαλίζει τη μη διακίνηση μαύρου πολιτικού χρήματος.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ανεξαρτησία των αρμοδίων για τη διεξαγωγή των εκλογών φορέων;

Βαθμολόγηση: 100

Τα οργανωτικά ζητήματα των εκλογών υπάγονται στο Τμήμα Εκλογών της ομώνυμης Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών. Αναφορικά με τη διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών, σημειώνεται ότι, αμέσως μετά την προκήρυξή τους, ο Υπουργός και τυχόν Υφυπουργός(-οι) Εσωτερικών παραιτούνται και, μέχρι την ανάδειξη της νέας κυβέρνησης, αναλαμβάνει υπηρεσιακός Υπουργός Εσωτερικών, προκειμένου να διασφαλίζεται έτι περαιτέρω το αδιάβλητο της εκλογικής διαδικασίας.

Η εκλογική διαδικασία στα κατά τόπους εκλογικά τμήματα διεξάγεται από δικαστές, δικηγόρους, συμβολαιογράφους υποθηκοφύλακες και -σε πολύ μικρότερο βαθμό, εφόσον δεν επαρκούν τα πρόσωπα των προηγούμενων κατηγοριών- από ανώτατους υπαλλήλους του Υπουργείου Δικαιοσύνης, οι οποίοι επιλέγονται κατόπιν κλήρωσης. Οι δικηγόροι, οι συμβολαιογράφοι και οι υποθηκοφύλακες θεωρούνται εκ του νόμου δημόσιοι λειτουργοί, οι οποίοι ωστόσο δεν τελούν σε άμεση εξάρτηση με τον κρατικό μηχανισμό. Την εκλογική διαδικασία παρατηρούν καθ' όλη τη διάρκειά της σε κάθε εκλογικό τμήμα και αντιπρόσωποι των κομμάτων⁴¹⁶, οι οποίοι δύνανται να διατυπώσουν τις ενστάσεις τους γραπτώς και προφορικώς.

Τα δικαστήρια και οι αρμοδιότητές τους προβλέπονται ρητά στο Σύνταγμα⁴¹⁷.

Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο συγκροτείται από τους Προέδρους του ΣτΕ, του ΑΠ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου (εφεξής και ως «ΕΣ»), από τέσσερις (4) συμβούλους της Επικρατείας και από τέσσερις (4) αρεοπαγίτες που ορίζονται ως μέλη με κλήρωση κάθε δύο (2) χρόνια⁴¹⁸.

413 «Αποκάλυψη: Ακριβώς το ίδιο κόστος έχουν για το κράτος εκλογές και δημοψήφισμα!», www.olympia.gr, 05.10.2011.

414 Γεωργιάδης Π., τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.09.2011.

415 Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

416 Άρθρο 88 ΠΔ 96/2007.

417 Άρθρα 93-100 Συντάγματος της Ελλάδας.

418 Άρθρο 100 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

Τα προαναφερθέντα δικαστήρια, ανώτατα (ΣΤΕ, ΑΠ, ΕΣ) και κατώτερα (αστικά και διοικητικά), καθώς και οι δικαστές που υπηρετούν ως αντιπρόσωποι της δικαστικής αρχής στα κατά τόπους εκλογικά τμήματα, περιβάλλονται από τα εχέγγυα ανεξαρτησίας που προβλέπονται για τη Δικαιοσύνη εν γένει (βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη»).

Κατά τα λοιπά, οι αρμοδιότητες διακρίνονται με σαφήνεια ως κατωτέρω:

Η συμμετοχή στην εν λόγω επιτροπή βουλευτών, στο πρόσωπο των οποίων ταυτίζεται η ιδιότητα του ελεγκτή και του ελεγχόμενου, καθώς και το γεγονός ότι τα πορίσματα της επιτροπής διαβιβάζονται στη Βουλή, δεν διασφαλίζουν την απαιτούμενη ανεξαρτησία του οργάνου.

Αναφορικά με τις βουλευτικές εκλογές⁴¹⁹, ο έλεγχος των οικονομικών των συνδυασμών και των υποψηφίων βουλευτών ανατίθεται σε (κεντρική) Επιτροπή Ελέγχου, η οποία ενεργεί, ως ειδικό όργανο, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 29 του Συντάγματος. Η Επιτροπή υποστηρίζεται από ειδική υπηρεσία της Βουλής, ενώ αποτελείται από έναν βουλευτή εκπρόσωπο κάθε κόμματος ή συνασπισμού κομμάτων που εκπροσωπείται στη Βουλή, καθώς και από ένα μέλος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ένα του ΑΠ και ένα του ΕΣ, οι οποίοι ορίζονται με κλήρωση, με τους αναπληρωματικούς τους, από τις ολομέλειες των αντίστοιχων δικαστηρίων. Εφόσον κόμμα ή συνασπισμός κομμάτων έλαβε τακτική ή εκλογική χρηματοδότηση και δεν εκπροσωπείται στη Βουλή, στη σύνθεση της Επιτροπής, για θέματα που σχετίζονται με τον έλεγχό του, μετέχει και ο οριζόμενος για το σκοπό αυτόν, εκπρόσωπός τους. Στην περίπτωση κατά την οποία γίνεται έλεγχος των οικονομικών των κομμάτων, τα οποία έλαβαν μέρος στις εκλογές για την ανάδειξη Ελλήνων Αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Επιτροπή Ελέγχου μετέχει και βουλευτής του κόμματος που εκπροσωπείται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εφόσον στερείται αντίστοιχης εκπροσώπησης στη Βουλή. Είναι αυτονόητο ότι η συμμετοχή στην εν λόγω επιτροπή βουλευτών, στο πρόσωπο των οποίων ταυτίζεται η ιδιότητα του ελεγκτή και του ελεγχόμενου, καθώς και το γεγονός ότι τα πορίσματα της επιτροπής διαβιβάζονται στη Βουλή, δεν διασφαλίζουν την απαιτούμενη ανεξαρτησία του οργάνου. Η Επιτροπή συγκροτείται με απόφαση του Προέδρου της Βουλής εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τη σύγκληση της Βουλής. Η θητεία των μελών της, περιλαμβανομένων του προεδρεύοντος και των λοιπών αιρετών μελών, λήγει με τη συγκρότηση της νέας Επιτροπής, ύστερα από τη διενέργεια γενικών βουλευτικών εκλογών. Για την εκπλήρωση της αποστολής της, η Επιτροπή αναθέτει τη διενέργεια λογιστικής ή οικονομικής πραγματογνωμοσύνης ή άλλων ελεγκτικών πράξεων σε ορκωτούς ελεγκτές, οι οποίοι εξετάζουν τα βιβλία και τα παραστατικά των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών, πριν από τη διεξαγωγή ελέγχου από την Επιτροπή, και συντάσσουν αναλυτική έκθεση που υποβάλλεται στην Επιτροπή για την υποβοήθηση του έργου της.

Επιπλέον, στην έδρα κάθε Νομού συγκροτείται, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, η οποία εκδίδεται το αργότερο εντός τριών (3) ημερών από την προκήρυξη των εκλογών, Τοπική Επιτροπή Ελέγχου Εκλογικών Παραβάσεων, με Πρόεδρο τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και μέλη εκπροσώπους των συνδυασμών. Η οικεία Τοπική Επιτροπή παραλαμβάνει και ελέγχει καταγγελίες, οι οποίες αφορούν στην τήρηση των υποχρεώσεων των κομμάτων και των συνασπισμών, αναφορικά με τις εκλογικές τους δαπάνες. Το σχετικό αποδεικτικό πόρισμα που συντάσσεται, διαβιβάζεται στην ως άνω (κεντρική) Επιτροπή Ελέγχου, η οποία εκτιμά ελεύθερα το περιεχόμενό του. Η (κεντρική) Επιτροπή Ελέγχου, εφόσον διαπιστώνει παράβαση που δύναται να οδηγήσει σε έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα, διαβιβάζει την έκθεσή της στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, ενώ, εφόσον προτείνει επιβολή κυρώσεων, διαβιβάζει την έκθεσή της στον Πρόεδρο της Βουλής⁴²⁰. Η συμμετοχή και εδώ εκπροσώπων των συνδυασμών, στο πρόσωπο των οποίων ταυτίζεται η ιδιότητα του ελεγκτή και του ελεγχόμενου, καθώς και το γεγονός ότι τα πορίσματά τους διαβιβάζονται στην ως άνω (κεντρική) Επιτροπή Ελέγχου, δεν διασφαλίζουν την απαιτούμενη ανεξαρτησία του οργάνου.

Εντός δεκαπέντε ημερών από τη διεξαγωγή των εκλογών, η Τοπική Επιτροπή Ελέγχου Εκλογικών Παραβάσεων συντάσσει έκθεση για τα πεπραγμένα του εκλογικού αγώνα, στην οποία επισυνάπτεται και το σχετικό αποδεικτικό υλικό. Η έκθεση αυτή διαβιβάζεται στην ως άνω (κεντρική) Επιτροπή Ελέγχου.

⁴¹⁹ Άρθρο 29 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας σε συνδυασμό με το άρθρο 21 του ν. 3023/2002.

⁴²⁰ Άρθρο 23 παρ. 1(γ) ν. 3023/2002.

Για το έργο της η Τοπική Επιτροπή επικουρείται από υπαλλήλους της Περιφέρειας, οι οποίοι ορίζονται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

Ο έλεγχος των οικονομικών των συνδυασμών και των υποψηφίων αντιπεριφερειάρχων, περιφερειακών και δημοτικών συμβούλων⁴²¹, των υποχρεώσεών τους που απορρέουν από τον ν. 3870/2010 περί «Εκλογικών δαπανών, συνδυασμών και υποψηφίων και ελέγχου αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές», καθώς και του ελέγχου των εκλογικών παραβάσεων, ανατίθεται στις Επιτροπές Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων που συνιστώνται στην έδρα κάθε Περιφέρειας, και οι οποίες λειτουργούν ως ειδικό, δικαιοδοτικό και ελεγκτικό όργανο.

Οι εν λόγω επιτροπές συγκροτούνται με απόφαση του οικείου Γενικού Γραμματέα, τέσσερις μήνες πριν την ημερομηνία διεξαγωγής των εκλογών. Αποτελούνται από τον Πρόεδρο του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της Περιφέρειας, και, σε περίπτωση ύπαρξης περισσοτέρων, από τον αρχαιότερο ως Πρόεδρο, με αναπληρωτή του τον αρχαιότερο Εφέτη του Δικαστηρίου, ο οποίος ορίζεται από τον Πρόεδρο· από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (εφεξής και ως «ΝΣΚ»), το οποίο ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ· από τον Επίτροπο του ΕΣ στην έδρα της Περιφέρειας, ο οποίος υποδεικνύει και τον αναπληρωτή του, και από τον Προϊστάμενο της Περιφερειακής Διεύθυνσης του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (εφεξής και ως «ΣΔΟΕ») στην έδρα της Περιφέρειας, ο οποίος υποδεικνύει και τον αναπληρωτή του, και, σε περίπτωση που στην έδρα της Περιφέρειας δεν λειτουργεί Περιφερειακή Διεύθυνση ΣΔΟΕ, αντ' αυτού μετέχει ο Προϊστάμενος της Α' Δημόσιας Οικονομικής Υπηρεσίας (εφεξής και ως «ΔΟΥ») της έδρας της Περιφέρειας, ο οποίος υποδεικνύει και τον αναπληρωτή του. Στις επιτροπές μετέχουν, αναλόγως των εξεταζομένων θεμάτων, ένας εκπρόσωπος της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (εφεξής και ως «ΕΝΑΕ») και της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (εφεξής και ως «ΤΕΔΚ») του νομού της έδρας της Περιφέρειας, οι οποίοι δεν ήταν υποψήφιοι και υποδεικνύονται με τους αναπληρωτές τους από τα όργανα αυτά, ενώ εάν δεν υποδειχθούν από τους εν λόγω φορείς, η επιτροπή συνεδριάζει νομίμως και χωρίς αυτούς. Η θητεία των μελών της Επιτροπής λήγει με την ολοκλήρωση του έργου της, η οποία διαπιστώνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Εάν, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, η Επιτροπή διαπιστώσει τη διάπραξη ποινικών αδικημάτων, υποχρεούται να τα αναφέρει στον αρμόδιο Εισαγγελέα⁴²². Εν προκειμένω, καθίσταται σαφές ότι η νεότερη αυτή νομοθετική ρύθμιση έχει λάβει υπ' όψιν της την αποδυνάμωση του ρόλου των εν λόγω ελεγκτικών οργάνων όταν συμμετέχουν σε αυτά και εκπρόσωποι των κομμάτων, στα πρόσωπα των οποίων συμπίπτουν αντικρουόμενα συμφέροντα. Ως εκ τούτου, δεν έχουν περιληφθεί τέτοια πρόσωπα στις Επιτροπές Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Οι αρμόδιοι για τη διεξαγωγή των εκλογών φορείς είναι στην πράξη ανεξάρτητοι:

Βαθμολόγηση: 75

Η εκλογική διαδικασία στην Ελλάδα απολαύει πλήρως της εμπιστοσύνης των πολιτών⁴²³, καθώς τα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα για τη διεξαγωγή της (δικαστές, δικηγόροι, κλπ.) έχουν τις απαιτούμενες νομικές γνώσεις, αυξημένο αίσθημα ευθύνης και αμεροληψίας λόγω της επαγγελματικής τους

⁴²¹ Άρθρο 12 ν. 3870/2010.

⁴²² Άρθρο 13 παρ. 4 ν. 3870/2010.

⁴²³ Γεωργιάδης Π., τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.09.2011.

ιδιότητας, ενώ παράλληλα και η νομοθεσία προβλέπει πολλαπλές δικλείδες ασφαλείας, ακόμη και για ακραίες περιπτώσεις⁴²⁴. Οι μνήμες του μακρινού παρελθόντος (δεκαετία 1960), κατά το οποίο σημειώθηκαν περιστατικά εκλογικής νοθείας, έχουν καταστήσει τους Έλληνες πολύ ευαίσθητους αναφορικά με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας των παραγόντων που εμπλέκονται στη διεξαγωγή των εκλογών. Σημαντική δικλείδα ασφαλείας αποτελεί, μεταξύ άλλων, και η υποχρεωτική εκ του νόμου αντικατάσταση των κομματικών Υπουργών Εσωτερικών και Τύπου από υπηρεσιακούς. Το γεγονός όμως ότι αντικαθίστανται μόνον οι εν λόγω δύο Υπουργοί και όχι το σύνολο της κυβέρνησης, είναι ενδεικτικό της εμπιστοσύνης του λαού στην εκάστοτε κυβερνητική ηγεσία, ότι θα διεξαγάγει τις εκλογές χωρίς να επιχειρήσει να νοθεύσει το εκλογικό αποτέλεσμα⁴²⁵.

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την πληροφόρηση του κοινού σχετικά με τις εκλογές;

Βαθμολόγηση: 100

Το ισχύον νομικό πλαίσιο ρυθμίζει επαρκώς τα σχετικά με την κατάρτιση και δημοσιοποίηση των εκλογικών καταλόγων, καθώς και την υποβολή ενστάσεων κατά αυτών⁴²⁶, την ανακήρυξη των συνδυασμών και των υποψηφίων⁴²⁷, τους χώρους υπαίθριας προβολής πολιτικών μηνυμάτων⁴²⁸, την προβολή προεκλογικών μηνυμάτων των κομμάτων μέσω ραδιοτηλεοπτικών σταθμών⁴²⁹, τη δημοσιοποίηση δημοσκοπήσεων⁴³⁰, την κατάρτιση και γνωστοποίηση του προγράμματος ψηφοφορίας⁴³¹, καθώς και τη γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων⁴³². Οι διατάξεις της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών εφαρμόζονται αναλόγως και κατά τη διενέργεια των δημοτικών και περιφερειακών εκλογών για όσα θέματα δεν υφίσταται ειδική πρόβλεψη⁴³³.

Ιδιαίτερη βαρύτητα αναφορικά με ζητήματα διαφάνειας κατά τις εκλογές κατέχουν οι ρυθμίσεις σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες των υποψηφίων και των κομμάτων (συνδυασμών) (βλ. και πυλώνα «Πολιτικά Κόμματα»). Το εν λόγω νομικό πλαίσιο δεν επαρκεί για την επίτευξη συνολικής και ουσιαστικής διαφάνειας⁴³⁴. Οι σχετικές διατάξεις δεν διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, την πρόσβαση των πολιτών στο σύνολο των απαιτούμενων πληροφοριών, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται δημοσιοποίηση στο διαδίκτυο ή αλλού, του συνόλου των πληροφοριών. Τα σύγχρονα ηλεκτρονικά μέσα που υιοθέτησε η παρούσα κυβέρνηση, η ευρεία χρήση του διαδικτύου, καθώς και ο πρόσφατος εκλογικός νόμος για τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές, αναμένεται να συμβάλουν δραστικά στην αύξηση της διαφάνειας αναφορικά με τα οικονομικά των κομμάτων⁴³⁵.

424 Άρθρο 88 ΠΔ 96/2007

425 Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

426 Άρθρο 17 ΠΔ 96/2007, άρθρο 12 ν. 3852/2010.

427 Άρθρο 39 ΠΔ 96/2007, άρθρα 12 και 122 ν. 3852/2010.

428 Άρθρο 44 ΠΔ 96/2007 και άρθρα 5 και 6 ν. 3870/2010.

429 Άρθρο 45 ΠΔ 96/2007 και άρθρο 6 ν. 3870/2010.

430 Άρθρο 49 ΠΔ 96/2007.

431 Άρθρο 56 ΠΔ 96/2007.

432 Άρθρο 94 ΠΔ 96/2007 και άρθρα 42 και 144 ν. 3852/2010.

433 Άρθρα 21 παρ. 1 και 134 παρ. 1 ν. 3852/2010.

434 Βλ. ενδεικτικά: Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Διαφάνεια στη διαχείριση του Πολιτικού Χρήματος: 15 + 43 προτάσεις της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδας για το πολιτικό χρήμα, 2010.

435 Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

Διαφάνεια (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η πληροφόρηση του κοινού σχετικά με τις εκλογές;

Βαθμολόγηση: 50

Τα εκ του νόμου προβλεπόμενα αναφορικά με την οργάνωση των εκλογών και τη δημοσιοποίηση των σχετικών στοιχείων, τηρούνται επαρκώς σε κάθε εκλογική διαδικασία⁴³⁶.

Μεταξύ άλλων, κατά την προεκλογική περίοδο, λειτουργούν, με φροντίδα του Υπουργείου Εσωτερικών, σχετικές ιστοσελίδες και τηλεφωνικές γραμμές ενημέρωσης του κοινού, ενώ και τα αποτελέσματα των εκλογών γίνονται άμεσα διαθέσιμα μέσω της ιστοσελίδας του Υπουργείου Εσωτερικών και των ραδιοτηλεοπτικών μέσων. Επιπλέον, ειδική μέριμνα λαμβάνεται και για τους ετεροδημότες, ήτοι αυτούς που επιθυμούν να ψηφίσουν στον τόπο κατοικίας τους υποψηφίους του τόπου στο δημοτολόγιο του οποίου είναι εγγεγραμμένοι⁴³⁷. Τούτα είναι οργανωμένα τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.

Έλλειμμα παρατηρείται, ωστόσο, αναφορικά με τη δημοσιοποίηση στοιχείων περί των οικονομικών των κομμάτων και των υποψηφίων που δεν δημοσιεύονται καθ' οιονδήποτε τρόπο, γεγονός το οποίο ουδόλως προάγει τη διαφάνεια στον εν λόγω τομέα. Συγκεκριμένα, το σχετικό νομικό πλαίσιο δεν επαρκεί διότι⁴³⁸:

-Η κρατική χρηματοδότηση με αποκλειστικό κριτήριο το ποσοστό που έλαβε ένα κόμμα στις εκλογές, δημιουργεί άνισες συνθήκες υπέρ των υφισταμένων κομμάτων και κατά των νεοεισερχομένων στην πολιτική σκηνή κομμάτων.

-Το σχετικό νομικό πλαίσιο, όπως αναλυτικά περιγράφηκε παραπάνω, δεν προβλέπει τη δυνατότητα χρηματοδότησης από νομικά πρόσωπα, με αποτέλεσμα συχνά να χρησιμοποιούνται προσχηματικά παρένθετα φυσικά πρόσωπα.

-Δεν διασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση η καταγραφή της ταυτότητας του χορηγού, με αποτέλεσμα να υπάρχουν αφανείς πόροι.

-Η περίοδος που εξετάζεται είναι μόνον η προεκλογική περίοδος, ενώ τα κόμματα και τα πολιτικά πρόσωπα δέχονται χρηματικές δωρεές, καθώς και βοήθεια σε είδος, καθ' όλη τη διάρκεια της αιρετής θητείας τους. Ειδικότερα, αναφορικά με τις παροχές σε είδος, οι διατάξεις που ρυθμίζουν την αποτίμησή τους είναι εξαιρετικά ελλιπείς.

-Δεν προβλέπεται άμεση σύνδεση των εν λόγω πηγών χρηματοδότησης με τις φορολογικές δηλώσεις.

-Τα πολιτικά κόμματα προσφέρουν βοήθεια στους συνδυασμούς των περιφερειακών και δημοτικών εκλογών, χωρίς τούτη να δύναται να καταγραφεί επαρκώς.

-Το ανωτέρω νομικό πλαίσιο δεν περιέχει αναλυτικές διατάξεις για την καταγραφή των δοσοληψιών κομμάτων και πολιτικών με διαφημιστικές εταιρείες και εταιρείες δημοσκοπήσεων.

⁴³⁶ Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

⁴³⁷ Γεωργιάδης Π., τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.09.2011.

⁴³⁸ Βλ. ενδεικτικά: Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Διαφάνεια στη διαχείριση του Πολιτικού Χρήματος 15 + 43 προτάσεις της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδας για το πολιτικό χρήμα, 2010.

-Ο έλεγχος δεν είναι πλήρης, αλλά δειγματοληπτικός, και μόνον αναφορικά με τα οικονομικά της προεκλογικής εκστρατείας.

-Το χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να διενεργούνται οι έλεγχοι των οικονομικών εκ μέρους των αρμοδίων επιτροπών, είναι ασφικτικό.

Μέχρι σήμερα, δεν έχει θεσπισθεί ένα ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο που να διέπει τη λειτουργία των κομμάτων, συμπεριλαμβανομένης και της οικονομικής διαχείρισής τους, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ιδιαιτερότητες των συγκεκριμένων φορέων. Το ισχύον νομικό πλαίσιο δεν προβλέπει καν τον τρόπο τήρησης των λογιστικών βιβλίων των κομμάτων, ενώ δεν προβλέπεται ούτε ο έλεγχός τους σε διαρκή βάση.

Οι ανωτέρω διατάξεις δεν διασφαλίζουν την πρόσβαση των πολιτών στο σύνολο των ως άνω πληροφοριών, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται δημοσιοποίηση του συνόλου των εν λόγω πληροφοριών στο διαδίκτυο.

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τον αποτελεσματικό έλεγχο των αρμοδίων για τη διεξαγωγή των εκλογών φορέων;

Βαθμολόγηση: 100

Όπως αναλυτικά περιγράφηκε ανωτέρω (βλ. «Δομή και Οργάνωση»), το ισχύον νομικό πλαίσιο ορίζει λεπτομερώς τις αρμοδιότητες κάθε φορέα αναφορικά με την οργάνωση και την εποπτεία των εκλογών. Διαδικασία ενστάσεων και προσφυγών για όσους έχουν σχετικό έννομο συμφέρον, προβλέπεται σε κάθε φάση της εκλογικής διαδικασίας, ήτοι από την κατάρτιση των εκλογικών καταλόγων μέχρι την ανακήρυξη των επιτυχόντων των εκλογών και τον έλεγχο των οικονομικών των συνδυασμών και των υποψηφίων κατά την προεκλογική περίοδο. Οι κυρώσεις, αναλόγως της παράβασης, είναι πειθαρχικής, διοικητικής ή και ποινικής φύσης.

Έλεγχος (πρακτική)

Ελέγχονται αποτελεσματικά στην πράξη οι αρμόδιοι για τη διεξαγωγή των εκλογών φορείς;

Βαθμολόγηση: 50

Το πιο κρίσιμο ζήτημα κατά την εκλογική διαδικασία είναι αναμφίβολα η καταγραφή της πραγματικής βούλησης του εκλογικού σώματος. Ως προς αυτό το ζήτημα, υφίστανται δυο βαθμοί ελέγχου. Ο πρώτος βαθμός είναι ο έλεγχος εντός του εκλογικού τμήματος, όπου η διαδικασία εποπτεύεται από τον δικαστικό αντιπρόσωπο, την εφορευτική επιτροπή, αλλά και τους εκπροσώπους των κομμάτων. Οι τελευταίοι έχουν και δικαίωμα υποβολής ενστάσεων επί της διαδικασίας. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές ότι είναι εξαιρετικά δύσκολη η νόθευση της βούλησης του εκλογικού σώματος, δεδομένου ότι για κάτι τέτοιο θα απαιτείτο «συμπαιγνία» προσώπων εντός του εκλογικού τμήματος, τα οποία έχουν συνήθως αντικρουόμενα συμφέροντα και είναι ενδεχομένως και άγνωστα μεταξύ τους. Επιπλέον, το

γεγονός ότι γίνεται έλεγχος των ψηφοδελτίων και στο Πρωτοδικείο, ο οποίος ενίοτε ανατρέπει την καταμέτρηση που έγινε στο εκλογικό τμήμα, αποδεικνύει ότι διασφαλίζεται σε εξαιρετικά μεγάλο βαθμό η μη νόθευση της βούλησης του εκλογικού σώματος⁴³⁹.

Οι αποφάσεις επί των ενστάσεων και προσφυγών εκδίδονται, ωστόσο, με σχετική καθυστέρηση από τα αρμόδια δικαστήρια, λόγω του μεγάλου φόρτου εργασίας των δικαστηρίων στην Ελλάδα (βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη»). Ενστάσεις και προσφυγές των οποίων επιλαμβάνονται ad hoc επιτροπές, κρίνονται σε συντομότερο χρονικό διάστημα. Οι αποφάσεις αυτές είναι δημόσιες και, σε κάθε περίπτωση, κοινοποιούνται στους ενδιαφερομένους.

Αναφορικά με τον έλεγχο των οικονομικών των κομμάτων και των υποψηφίων, βάσει των ως άνω εκτεθέντων, καθίσταται σαφές ότι δεν διασφαλίζεται ο συνολικός, επαρκής και ουσιαστικός έλεγχός τους (βλ. υπό «Ανεξαρτησία», «Διαφάνεια» και «Προτάσεις Βελτίωσης του Θεσμού»).

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ακεραιότητα των αρμοδίων για τη διεξαγωγή των εκλογών φορέων;

Βαθμολόγηση: 100

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που σχετίζονται με τις εκλογικές διαδικασίες όπως αναλυτικά εκτέθηκαν ανωτέρω, οι δημόσιοι υπάλληλοι δεσμεύονται από τον Δημοσιούπαλληλικό Κώδικα, οι δικαστές από τον Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών, οι δικηγόροι από τον Κώδικα περί Δικηγόρων, οι συμβολαιογράφοι από τον Κώδικα Συμβολαιογράφων, και οι υποθηκοφύλακες από τον Οργανισμό περί Υποθηκοφυλακείων του Κράτους.

Το σύνολο των ως άνω Κωδίκων και Οργανισμών, ρυθμίζει εκτενώς ζητήματα που αφορούν στην ακεραιότητα των προσώπων που εμπíπτουν σε αυτούς, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, ενώ προβλέπει και πειθαρχικές κυρώσεις. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω Κώδικες και Οργανισμοί περιλαμβάνουν περιορισμούς αναφορικά με ιδιότητες ασυμβίβαστες, καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων, δήλωσης περιουσιακής κατάστασης, δωροληψίας, εχεμύθειας, κλπ.

Πλέον των πειθαρχικών, ισχύουν και ποινικές κυρώσεις για τη διάπραξη αδικημάτων σχετικών με τις εκλογές⁴⁴⁰, όπως π.χ. η άσκηση βίας κατά εκλογέων, η εξαπάτηση αυτών, η παραβίαση της μυστικότητας της ψηφοφορίας, η νόθευση εκλογής, η δωροδοκία και δωροληψία κατά την εκλογή, η διατάραξη των εκλογών, η καταστροφή της κάλπης, κλπ.

⁴³⁹ Γεωργιάδης Π., τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.09.2011.

⁴⁴⁰ Άρθρα 109-124 ΠΔ 96/2007.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η ακεραιότητα των αρμοδίων για τη διεξαγωγή των εκλογών φορέων;

Βαθμολόγηση: 75

Οι βασικοί εμπλεκόμενοι στις πλέον ευαίσθητες πτυχές της εκλογικής διαδικασίας (δικαστές, δικηγόροι, κλπ.) είναι νομομαθείς και επαγγελματίες με εξ ορισμού αυξημένο αίσθημα ευθύνης απέναντι στο νόμο. Επιπλέον, οι πολλαπλές δικλίδες ασφαλείας που προβλέπει ο νόμος, δεν αφήνουν περιθώρια για ατασθαλίες στους εμπλεκόμενους. Τούτο δικαιολογεί σε μεγάλο βαθμό το γεγονός ότι, μέχρι σήμερα, δεν έχει καταγραφεί σχεδόν κανένα περιστατικό έλλειψης ακεραιότητας φορέων που εμπλέκονται στην εκλογική διαδικασία.

Ρύθμιση προεκλογικών εκστρατειών

Ρυθμίζονται επαρκώς τα οικονομικά των υποψηφίων και των κομμάτων;

Βαθμολόγηση: 25

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, η Ελλάδα δεν διαθέτει έναν κεντρικό φορέα ελέγχου των οικονομικών των υποψηφίων και των κομμάτων για όλες τις εκλογικές διαδικασίες, σε αντίθεση με άλλες χώρες, όπου ο εν λόγω φορέας έχει ακόμη και αρμοδιότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας. Αντίθετα, στην Ελλάδα, οι εν λόγω αρμοδιότητες είναι διασκορπισμένες σε πλείονες φορείς, διαφορετικής μεταξύ τους φύσης, ανάλογα με την εκλογική διαδικασία (βουλευτικές, περιφερειακές και δημοτικές εκλογές).

Όπως προαναφέρθηκε, η σύνθεση των εν λόγω οργάνων για τις βουλευτικές εκλογές δεν διασφαλίζει την ανεξαρτησία τους. Η αρμόδια επιτροπή για τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές περιβάλλεται με μεγαλύτερα εχέγγυα ανεξαρτησίας. Ωστόσο, το γεγονός ότι, μέχρι σήμερα, δεν έχουν δει το φως της δημοσιότητας περιπτώσεις παραβάσεων, αφήνει εύλογες υπόνοιες για το αδιάβλητο της διαδικασίας εντός της επιτροπής.

Οργάνωση εκλογών

Διασφαλίζεται η ακεραιότητα της εκλογικής διαδικασίας;

Βαθμολόγηση: 100

Το ισχύον νομικό πλαίσιο αναφορικά με την προεκλογική περίοδο, ρυθμίζει εκτενώς τα σχετικά με την ανακήρυξη των συνδυασμών και των υποψηφίων, την ονομασία και τα εμβλήματα των κομμάτων, την προεκλογική χρηματοδότηση των κομμάτων, τους χώρους υπαίθριας προβολής πολιτικών μηνυμάτων, την προβολή προεκλογικών μηνυμάτων των κομμάτων μέσω ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, τη δημοσιοποίηση δημοσκοπήσεων, καθώς και απαγορεύσεις και θέματα δημόσιας τάξης. Επιπλέον, οι εκλογείς δύνανται να πληροφορηθούν μέσω τηλεφωνικών κέντρων το συγκεκριμένο εκλογικό τμήμα όπου ψηφίζουν, ενώ, όταν υπάρχουν σημαντικές μεταβολές στην εκλογική διαδικασία, συνήθως διοργανώνονται σχετικές εκστρατείες, προκειμένου να ενημερωθούν επαρκώς οι εκλογείς.

Αναφορικά με την εκλογική διαδικασία, διασφαλίζεται στο νόμο⁴⁴¹ και ισχύει στην πράξη, ότι κανένας εκλογέας δεν αποστερείται του εκλογικού του δικαιώματος, ακόμα και αν, για οποιονδήποτε λόγο, δεν βρεθεί εγγεγραμμένος στους εκλογικούς καταλόγους. Κατά την ημέρα των εκλογών, ο κρατικός μηχανισμός του Υπουργείου Εσωτερικών είναι σε επαγρύπνηση, ενώ και οι αντιπρόσωποι της δικαστικής αρχής στα κατά τόπους εκλογικά κέντρα συνδράμουν τους εκλογείς για την άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος⁴⁴².

Το αδιάβλητο της εκλογικής διαδικασίας διασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, με τον διορισμό εφορευτικών επιτροπών αποτελούμενων από πολίτες που έχουν κληρωθεί για τον σκοπό αυτόν⁴⁴³, τον διορισμό των αντιπροσώπων της δικαστικής αρχής⁴⁴⁴, την διασφάλιση της αυθεντικότητας των ψηφοδελτίων⁴⁴⁵ και εκλογικών φακέλων⁴⁴⁶, τη σφράγιση της κάλπης⁴⁴⁷, τη βεβαίωση της ταυτοπροσωπίας των προσερχόμενων στις κάλπες με τους εγγεγραμμένους στους εκλογικούς καταλόγους⁴⁴⁸, την ορθή συμπλήρωση των σχετικών εντύπων εκ μέρους της εφορευτικής επιτροπής⁴⁴⁹, τη φύλαξη των εκλογικών καταστημάτων⁴⁵⁰, την παρουσία αντιπροσώπων των κομμάτων⁴⁵¹, την ορθή καταμέτρηση των ψήφων⁴⁵² και τη διαβίβαση των αποτελεσμάτων στο Πρωτοδικείο, όπου φυλάσσονται⁴⁵³, επαληθεύονται και γνωστοποιούνται περαιτέρω⁴⁵⁴.

Χάρη στη μακρόχρονη τεχνογνωσία των Υπουργείων Εσωτερικών και Δικαιοσύνης όσον αφορά στην οργάνωση και διεξαγωγή των εκλογικών διαδικασιών, το σύνολο των προβλεπομένων στο νόμο εφαρμόζεται απαρέγκλιτα σε κάθε εκλογική διαδικασία. Ελάχιστα προβλήματα, κυρίως δευτερεύουσας σημασίας, παρατηρούνται, τόσο κατά την προεκλογική περίοδο όσο και κατά την εκλογική διαδικασία⁴⁵⁵.

Η αντιπροσωπεία του Γραφείου για τους Δημοκρατικούς Θεσμούς και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) παρατηρεί⁴⁵⁶, μεταξύ άλλων, ότι οι πιο πρόσφατες εκλογές στην Ελλάδα (04.10.2009) διεξήχθησαν ειρηνικά και με τάξη, ενώ και το εκλογικό αποτέλεσμα δεν αμφισβητήθηκε από τα κόμματα και τους εκλογείς. Παρατηρεί, ωστόσο, ότι επιτράπηκε στους εκλογείς η χρήση προσταυρωμένων ψηφοδελτίων, με τα οποία τους είχαν προμηθεύσει κόμματα ή υποψήφιοι, δεδομένου ότι επιτρέπεται κατά την προεκλογική περίοδο η διάθεση ψηφοδελτίων από τα κόμματα. Κάποιες ελλείψεις σημειώθηκαν αναφορικά με το διαθέσιμο υλικό στα εκλογικά κέντρα ετεροδημοτών, ενώ καταγράφηκε και επεισόδιο σύλληψης εκπροσώπων κομμάτων που επιχειρήσαν να επέμβουν στους σταυρούς σε ψηφοδέλτια. Τέλος, σε λίγες περιπτώσεις παρατηρήθηκε ελλιπής φύλαξη του εκλογικού υλικού από τα δικαστήρια, καθώς και σφάλματα στα τηλεγραφήματα με τα εκλογικά αποτελέσματα που μεταδόθηκαν στο Υπουργείο Εσωτερικών.

441 Άρθρο 8 παρ. 4 ΠΔ 96/2007.

442 Γεωργιάδης Π., τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.09.2011.

443 Άρθρα 58-65 ΠΔ 96/2007.

444 Άρθρα 66-69 ΠΔ 96/2007.

445 Άρθρα 70-71 ΠΔ 96/2007.

446 Άρθρο 75 ΠΔ 96/2007.

447 Άρθρο 79 ΠΔ 96/2007.

448 Άρθρο 82 ΠΔ 96/2007.

449 Άρθρο 84 ΠΔ 96/2007.

450 Άρθρο 86 ΠΔ 96/2007.

451 Άρθρο 88 ΠΔ 96/2007.

452 Άρθρα 89-93 ΠΔ 96/2007.

453 Άρθρο 94 ΠΔ 96/2007.

454 Άρθρο 98 ΠΔ 96/2007.

455 Γεωργιάδης Π., τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.09.2011.

456 OSCE, Greece: Early Parliamentary Elections 4 October 2009 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, 2009.

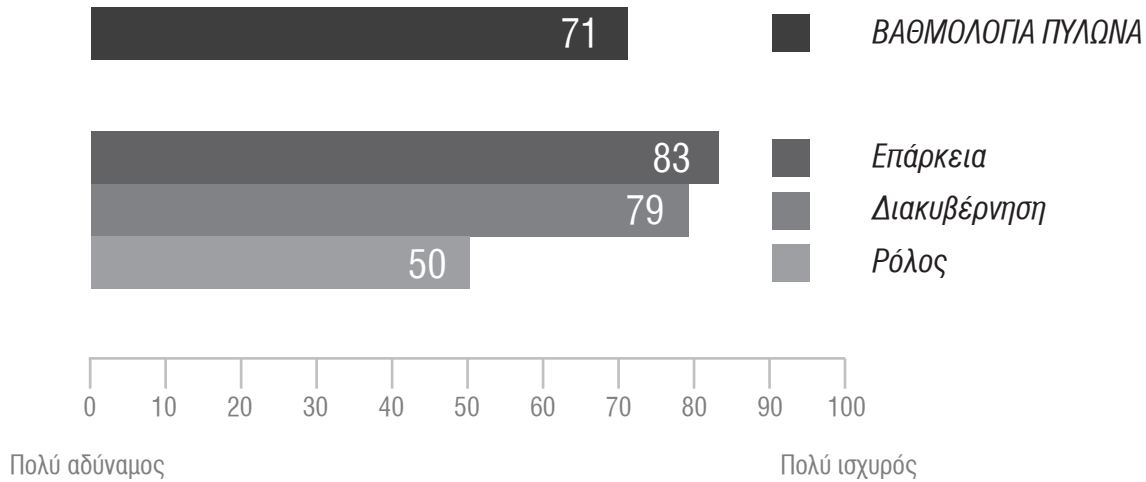
Καταγράφηκε και επεισόδιο σύλληψης εκπροσώπων κομμάτων που επιχειρήσαν να επέμβουν στους σταυρούς σε ψηφοδέλτια.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Αναβάθμιση της (κεντρικής) Επιτροπής Ελέγχου εκλογικών δαπανών συνδυασμών και υποψηφίων, ώστε:
 - τα μέλη της να μην είναι βουλευτές, αλλά να επιλέγονται από την Ολομέλεια της Βουλής, να έχουν εξειδίκευση σε ελεγκτικά θέματα, αποκλειστική ενασχόληση με το έργο αυτό και να υπόκεινται σε περιορισμό αναφορικά με την θέση υποψηφιότητας σε επόμενες εκλογές.
 - η Επιτροπή να έχει σύνδεση με τους λοιπούς ελεγκτικούς μηχανισμούς, να δύναται να επιβάλλει κυρώσεις χωρίς την παρέμβαση της Βουλής, με απευθείας παραπομπή στο ΑΕΔ, να ελέγχει το σύνολο των οικονομικών των κομμάτων και των υποψηφίων για ολόκληρη την περίοδο της αιρετής θητείας τους, καθώς και σχετικές καταγγελίες, και να αναρτά στο διαδίκτυο το σύνολο των ελεγχθέντων οικονομικών.
- Κατάργηση των λοιπών επιτροπών ελέγχου οικονομικών.
- Χρηματοδότηση κομμάτων και υποψηφίων μέσω ενός και μοναδικού τραπεζικού λογαριασμού ανά κόμμα ή υποψήφιο.
- Υιοθέτηση μεικτής χρηματοδότησης επί τη βάση του εκλογικού ποσοστού κάθε κόμματος και κατ' αντιστοιχία προς την ιδιωτική χρηματοδότηση.
- Απαγόρευση χορήγησης δανείων από τις τράπεζες προς τα πολιτικά κόμματα με εγγύηση την κρατική χρηματοδότηση πέραν του τρέχοντος οικονομικού έτους.
- Πρόβλεψη συγκεκριμένου τρόπου τήρησης λογιστικών βιβλίων.
- Ανακατανομή των εκλογικών περιφερειών και εδρών.
- Εξοικονόμηση πόρων με μείωση της γραφειοκρατίας, του εμπλεκόμενου ανθρώπινου δυναμικού και των ad hoc χορηγούμενων επιδομάτων/αποζημιώσεων (λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι π.χ. (α) σε άλλες χώρες οι εκλογές διεξάγονται από εθελοντές, (β) ότι δεν υφίσταται πλέον λόγος για τη μετακίνηση των δικαστικών αντιπροσώπων σε περιοχές πολύ απομακρυσμένες από την έδρα τους, γεγονός το οποίο συνεπάγεται υπέρογκες αποζημιώσεις), ακόμη και με ανάθεση της διεξαγωγής των εκλογών σε ιδιωτική εταιρεία υπό την εποπτεία του κράτους.
- Διασύνδεση των ληξιαρχείων με τα δημοτολόγια.

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η θεσμοθέτηση και λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ) αποτελεί μία πρόσφατη (1997) κατάκτηση για την ελληνική κοινωνία. Τόσο η άρτια θεσμοθέτηση του φορέα όσο και η αποτελεσματική λειτουργία του, έχουν καταστήσει τον θεσμό ένα προπύργιο νομιμότητας και ένα καταφύγιο για τον πολίτη, ο οποίος ταλανίζεται από την πληθώρα των παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Ωστόσο, ακόμη και στην περίπτωση του εν λόγω επιτυχημένου -κατά γενική ομολογία- φορέα χωρούν μεταρρυθμίσεις, κυρίως αναφορικά με την έτι περαιτέρω ανεξαρτησία του, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του, τη δυνατότητά του να επιβάλλει τις απόψεις του, καθώς και τον αποτελεσματικότερο έλεγχό του.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Ο ΣτΠ είναι αρμόδιος⁴⁵⁷ για υποθέσεις που αναφέρονται στις υπηρεσίες:

- του Δημοσίου
- των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι και περιφέρειες)
- των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου
- των επιχειρήσεων κοινής ωφελείας (ΕΥΔΑΠ, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ, κλπ.)
- των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο, με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, με εξαίρεση τις τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών.

⁴⁵⁷ Άρθρα 3 και 4 ν. 2477/1977 και άρθρα 3 και 4 ν. 3094/2003.

Απαγόρευση
χορήγησης
δανείων από τις
τράπεζες προς τα
πολιτικά κόμματα
με εγγύηση
την κρατική
χρηματοδότηση
πέραν του
τρέχοντος
οικονομικού
έτους.

Εξοικονόμηση
πόρων με
μείωση της
γραφειοκρατίας,
του εμπλεκόμενου
ανθρώπινου
δυναμικού και
των *ad hoc*
χορηγούμενων
επιδομάτων /
αποζημιώσεων.

Δεν είναι αρμόδιος:

- εάν έχουν παρέλθει τουλάχιστον 6 μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την τελευταία, σχετική με την υπόθεσή του, πράξη ή παράλειψη της δημόσιας διοίκησης και δεν προέβη σε καμία άλλη ενέργεια προς αυτήν

- σε διαφορές μεταξύ ιδιωτών

- σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, οι οποίες ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός εάν προφανώς συντρέχει παρανομία ή εάν τα δικαιώματα αυτά έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

Στην αρμοδιότητά του δεν υπάγονται:

- θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών

- ζητήματα που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων, εκτός εάν πρόκειται για υποθέσεις παραβίασης της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στον τομέα της απασχόλησης⁴⁵⁸

- θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα ορισμένων αρχών (π.χ. των δικαστικών αρχών, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, της ΕΥΠ) ή άλλων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών (π.χ. του ΑΣΕΠ)

- θέματα που αφορούν στην εθνική άμυνα και ασφάλεια

- υποθέσεις που αφορούν στην κρατική ασφάλεια

- τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου

- οι πράξεις υπουργών και υφυπουργών ως προς τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας

- οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της χώρας.

Ο ΣτΠ προτείνει έναν Βοηθό ΣτΠ ως μέλος του Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων⁴⁵⁹.

Για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος και για θέματα που ανάγονται σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού.

⁴⁵⁸ Άρθρο 25 παρ. 7 ν. 3896/2010.

⁴⁵⁹ Άρθρο 157 ν. 3839/2010.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (πρακτική)

Διαθέτει στην πράξη ο ΣτΠ τους απαραίτητους πόρους για να επιτελέσει το έργο του;

Βαθμολόγηση: 100

Ο προϋπολογισμός του ΣτΠ ενσωματώνεται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εσωτερικών. Για το έτος 2011, ο προϋπολογισμός του ανήλθε σε € 8.442.800⁴⁶⁰.

Ο φορέας στελεχώνεται από 6 Βοηθούς Συνηγόρους (Συνήγορος για την ίση μεταχείριση, Συνήγορος για τον δημότη, Συνήγορος για τον μετανάστη, τον πρόσφυγα και τον ομογενή, Συνήγορος για το παιδί, Συνήγορος για το περιβάλλον, Συνήγορος για την υγεία και την κοινωνική αλληλεγγύη)⁴⁶¹, οι οποίοι είναι επιστήμονες εγνωσμένου κύρους στον τομέα τους, με υψηλή επιστημονική κατάρτιση. Οι Βοηθοί Συνήγοροι εποπτεύουν και συντονίζουν τη λειτουργία και τους υπαλλήλους αντίστοιχων θεματικών κύκλων του φορέα.

Στο τέλος του 2010, το προσωπικό του ΣτΠ ανερχόταν σε 55 μόνιμους διοικητικούς υπαλλήλους και 140 ειδικούς επιστήμονες αυξημένων τυπικών προσόντων⁴⁶², οι οποίοι προσλήφθηκαν με αξιοκρατικές διαδικασίες.

Οι ως άνω εκτεθέντες υλικό και ανθρώπινοί πόροι που έχουν διατεθεί στον ΣτΠ, κρίνονται γενικά ως ικανοποιητικοί, προκειμένου να επιτελέσει αποτελεσματικά το έργο του⁴⁶³.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο διασφαλίζει την ανεξαρτησία του ΣτΠ;

Βαθμολόγηση: 100

Ο ΣτΠ αποτελεί μία εκ των συνταγματικώς κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ)⁴⁶⁴, ενώ τα σχετικά με τη συγκρότηση, τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία του, ορίζονται με νόμους⁴⁶⁵.

Συγκεκριμένα, ορίζεται ρητά στο νόμο ότι ο ΣτΠ ως φορέας δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή⁴⁶⁶, ενώ, τόσο ο ίδιος ο ΣτΠ όσο και οι Βοηθοί του, απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας⁴⁶⁷.

⁴⁶⁰ Απόφαση Συνηγόρου του Πολίτη υπ' αριθμ. πρωτ. Φ. 213.3/53928/2010 (ΑΔΑ: 4ΙΙΚΙΜΟ-5), www.et.diangeia.gov.gr.

⁴⁶¹ Άρθρο 1 παρ. 2 ν. 3094/2003.

⁴⁶² Συνήγορος του Πολίτη: Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 15-16.

⁴⁶³ Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011. Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

⁴⁶⁴ Άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος της Ελλάδας.

⁴⁶⁵ Ν. 2477/1997, ΠΔ 273/1999, ν. 3094/2003, ν. 3293/2004, ν. 3304/2005.

⁴⁶⁶ Άρθρο 1 παρ. 2 ν. 2477/1997.

⁴⁶⁷ Άρθρο 1 παρ. 3 ν. 2477/1997.

Οι σχετικοί νόμοι ορίζουν επιπλέον τα απαιτούμενα αυξημένα προσόντα του προσωπικού του φορέα, ενώ αναφορικά με τα προσόντα του ίδιου του ΣτΠ και των Βοηθών του, ορίζεται ότι τούτοι πρέπει να είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, με υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαύοντα ευρείας κοινωνικής αποδοχής⁴⁶⁸.

Ο ίδιος ο ΣτΠ επιλέγεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία 4/5, για τετραετή θητεία που δύναται να ανανεωθεί άπαξ⁴⁶⁹. Οι Βοηθοί Συνήγοροι ορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μετά από πρόταση του ίδιου του ΣτΠ. Σημειώνεται ότι όταν αλλάζει το πρόσωπο του ΣτΠ, ο νέος ΣτΠ, εντός συντόμου χρονικού διαστήματος οφείλει να δηλώσει αν διατηρεί τους υφιστάμενους Βοηθούς, ειδάλλως η θητεία τους λήγει αυτοδικαίως.

Κατά τη διάρκεια της θητείας τους, ο ΣτΠ και οι Βοηθοί του δεν δύνανται να αναλαμβάνουν άλλα καθήκοντα, αμειβόμενα ή μη, στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, ενώ αναστέλλεται και η άσκηση οποιουδήποτε άλλου δημόσιου λειτουργήματος⁴⁷⁰. Εξάιρεση αποτελεί, αναφορικά με τους Βοηθούς Συνηγόρους, η δυνατότητα άσκησης καθηκόντων μέλους διδακτικού προσωπικού Α.Ε.Ι., με καθεστώς μερικής απασχόλησης⁴⁷¹.

Ο ΣτΠ και οι Βοηθοί του δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που διενήργησαν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται μόνον κατόπιν έγκλησης για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση απορρήτου⁴⁷².

Όπως κάθε δημόσιος φορέας, έτσι και ο ΣτΠ δύναται να προσφύγει ενώπιον της Δικαιοσύνης, προκειμένου να προστατέψει την αποστολή και το έργο του.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Στην πράξη είναι ανεξάρτητος ο ΣτΠ;

Βαθμολόγηση: 50

Η αυξημένη πλειοψηφία που απαιτείται για την επιλογή του ΣτΠ θεωρείται ότι παρέχει τα εχέγγυα του ανεξάρτητου φορέα. Ωστόσο, η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής⁴⁷³ αποτελεί όργανο περίπλοκης και ρευστής σύνθεσης που δεν διασφαλίζει επαρκή ταχύτητα και διαφάνεια κριτηρίων στη διαδικασία υποβολής υποψηφιοτήτων και τελικής επιλογής, ενώ χρεώνεται, σε μεγάλο βαθμό, τη μεγάλη δυστοκία στη διαδικασία της εκλογής, η οποία προωθείται και διενεργείται όχι στο επίκεντρο, αλλά στο ημίφως του δημοσίου ενδιαφέροντος, επιτρέποντας έτσι να αμφισβητείται και η ανεξαρτησία του οργάνου⁴⁷⁴.

Μέχρι σήμερα, τα πρόσωπα που στελέχωσαν την εν λόγω θέση, θεωρήθηκαν επιτυχημένες επιλογές, καθότι επρόκειτο για πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, με υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαύοντα ευρείας κοινωνικής αποδοχής, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του νόμου. Μάλιστα, ο πρώτος ΣτΠ, μετά

468 Άρθρο 2 παρ. 1 ν. 2477/1997.

469 Άρθρο 101Α του Συντάγματος της Ελλάδας και ν. 3051/2002.

470 Άρθρο 2 παρ. 5 ν. 2477/1997.

471 Άρθρο 2 παρ. 4 ν. 3094/2003.

472 Άρθρο 1 παρ. 2 ν. 3094/2003.

473 Βλ. άρθρο 13 Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

474 Λουκάκος Κ., *Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.*

τη θητεία του στην Ελλάδα (1998-2003), εξελέγη στη θέση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, ενώ ο δεύτερος επανεξελέγη στη θέση του ΣτΠ και για δεύτερη θητεία (2003-2008 και 2008-2010).

Μέχρι σήμερα, δεν έχουν παρατηρηθεί περιπτώσεις ασυμβιβάστων ιδιοτήτων στο πρόσωπο του ΣτΠ. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η παραίτηση του δεύτερου ΣτΠ, το Σεπτέμβριο του 2010, ήτοι στο μέσο της δεύτερης και τελευταίας θητείας του, προκειμένου να θέσει υποψηφιότητα για δήμαρχος, θέση στην οποία τελικά εξελέγη, προκάλεσε σχόλια σχετικά με την εν τέλει πολιτική ουδετερότητά του, καθώς και σχετικά με την πιθανότητα ο θεσμός του ΣτΠ να θεωρηθεί στο μέλλον ως ένα ακόμη εφαλτήριο για μεταπήδηση στην πολιτική σκηνή⁴⁷⁵. Σχετική αρνητική κριτική ασκήθηκε και για τη μη νόμιμη αντικατάστασή του για σημαντικό χρονικό διάστημα⁴⁷⁶.

Αναφορικά με την επιλογή των Βοηθών Συνηγόρων, σημειώνεται ότι αποτελεί, εκ του νόμου και με μόνο περιορισμό τις γενικόλογες προϋποθέσεις της σχετικής διάταξης, αποκλειστικό προνόμιο του Συνηγόρου του Πολίτη, επιτρέποντας, εκ των πραγμάτων, μεγάλο βαθμό υποκειμενικότητας στην κρίση του⁴⁷⁷.

Ο πρώτος ΣτΠ και νυν Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, υποστηρίζει ότι είχε πολιτική στήριξη στο έργο του ως ΣτΠ, καθώς και μη εμπλοκή της πολιτικής εξουσίας στο έργο του⁴⁷⁸. Μέχρι σήμερα, ο φορέας δεν έχει αναγκασθεί να προσφύγει στη Δικαιοσύνη προκειμένου να προστατεύσει την αποστολή και το έργο του⁴⁷⁹.

Η ανεξαρτησία του θεσμού διασφαλίζεται καθοριστικά από το γεγονός ότι το ειδικό επιστημονικό προσωπικό που στελεχώνει τους θεματικούς κύκλους δράσης της Αρχής, υπό τον Συνήγορο και τους Βοηθούς Συνηγόρους, αρθρώνεται σε οριζόντια δομή, γεγονός που διευκολύνει την ελεύθερη διάχυση και σύνθεση των επιστημονικών απόψεων εντός του φορέα⁴⁸⁰. Την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας του θεσμού που επιτελεί ελεγκτικό έργο, ενισχύει το ικανοποιητικό επίπεδο των αποδοχών του προσωπικού⁴⁸¹.

Ζήτημα γεννάται, ωστόσο, από τη στελέχωση του ΣτΠ με αποσπάσεις προσωπικού από άλλους φορείς. Τούτο συχνά συνεπάγεται το αποσπασμένο προσωπικό να ελέγχει τις υπηρεσίες από τις οποίες προέρχεται και στις οποίες κάποτε θα επιστρέψει⁴⁸².

475 Βλ. ενδεικτικά: Β. Σωτηρόπουλος, «Ο Συνήγορος του Πολίτη ως υποψήφιος δήμαρχος», 24.08.2010, www.elawyer.blogspot.com/2010/08/o.html.

476 Σωτηρόπουλος Β., «Η ετήσια αποποίηση ευθυνών του Συνηγόρου του Πολίτη», www.elawyer.blogspot.com/2011/03/blog-post_29.html, 29.03.2011.

477 Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.

478 Παραγιός Π., «Συνεντεύξεις Αλέκου Παπαδόπουλου, Νικηφόρου Διαμαντούρου & Αντώνη Μακρυδημήτρη», *Ανεξάρτητη Αρχή, Ιούλιος-Δεκέμβριος 2008*, σελ. 15.

479 Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.

480 Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.

481 Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.

482 Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει ότι οι πολίτες λαμβάνουν επαρκή ενημέρωση σχετικά με το έργο και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του ΣτΠ;

Βαθμολόγηση: 75

Τον Μάρτιο κάθε έτους, ο ΣτΠ υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, με κοινοποίηση στον Υπουργό Εσωτερικών, την ετήσια έκθεση του φορέα, στην οποία παρουσιάζονται συνοπτικά οι σημαντικότερες υποθέσεις, καθώς και προτάσεις νομοθετικών μεταρρυθμίσεων και βελτίωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Η εν λόγω έκθεση δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Ωστόσο, και διαρκούντος του έτους, ο ΣτΠ δύναται να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής εκθέσεις, με κοινοποίηση στον αρμόδιο υπουργό⁴⁸³.

Επιπλέον, στο πλαίσιο του προγράμματος «Διαύγεια», το οποίο εφαρμόζεται στο σύνολο του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, ο ΣτΠ υποχρεούται να δημοσιοποιεί αμελλητί τα σχετικά με τον προϋπολογισμό του, τις δαπάνες του, ατομικές και κανονιστικές πράξεις, αναθέσεις προμηθειών και υπηρεσιών, προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων προσωπικού, πράξεις διορισμού προσώπων και οργάνων, γνωμοδοτήσεις, καθώς και ό,τι άλλο προβλέπεται από τον σχετικό νόμο⁴⁸⁴.

Το σύνολο του προσωπικού του ΣτΠ οφείλει, τόσο κατά την πρόσληψή του όσο και ανά τακτά χρονικά διαστήματα, να δηλώνει την περιουσιακή κατάστασή του. Ωστόσο, ο νόμος δεν προβλέπει τη δημοσιοποίηση των εν λόγω δηλώσεων.

Διαφάνεια (πρακτική)

Στην πράξη επικρατεί διαφάνεια αναφορικά με το έργο και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του ΣτΠ;

Βαθμολόγηση: 75

Μέσω της ετήσιας έκθεσης του ΣτΠ, ενημερώνεται η Βουλή σχετικά με το ελεγκτικό και διαμεσολαβητικό έργο του ΣτΠ και, κατ' επέκταση, οι πολίτες, μέσω της ανάρτησης της έκθεσης στην ιστοσελίδα του φορέα⁴⁸⁵.

Επιπλέον, στην ιστοσελίδα του ΣτΠ αναρτώνται, με ιδιαίτερως επιμελή και λεπτομερή τρόπο, πληροφορίες σχετικά με τον ρόλο του φορέα και τον τρόπο υποβολής αναφορών προς τον φορέα, οι ετήσιες εκθέσεις, ειδικότερες εκθέσεις και πορίσματα, καθώς και ενημερωτικά δελτία σχετικά με τις δράσεις του φορέα.

Αναφορικά με τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης του συνόλου του προσωπικού του ΣτΠ, αυτές υποβάλλονται σύμφωνα με το νόμο.

⁴⁸³ Άρθρο 3 παρ. 5 ν. 2477/1997.

⁴⁸⁴ Άρθρο 2 ν. 3861/2010.

⁴⁸⁵ www.synigoros.gr.

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τον έλεγχο επί του ΣτΠ;

Βαθμολόγηση: 50

Ο ΣτΠ, όπως όλες οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές⁴⁸⁶, απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεν υπόκειται ούτε σε εποπτεία ούτε σε έλεγχο (προληπτικό ή κατασταλακτικό, νομιμότητας ή σκοπιμότητας). Αυτό σημαίνει ότι έχει τον ύψιστο δυνατό βαθμό διοικητικής, κανονιστικής και δημοσιονομικής ανεξαρτησίας που επιτρέπει η ελληνική έννομη τάξη⁴⁸⁷. Ο ΣτΠ δεν επιβάλλει κυρώσεις, μόνο προσπαθεί να πείσει για τις απόψεις του. Ως εκ τούτου, δεν τίθεται ζήτημα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίων κατά αποφάσεών του. Ωστόσο, η ετήσια έκθεση του ΣτΠ συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής⁴⁸⁸, ενώ και τα οικονομικά του φορέα ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Περαιτέρω, ο ΣτΠ είναι ο πειθαρχικός προϊστάμενος του διοικητικού και επιστημονικού προσωπικού του φορέα⁴⁸⁹, ενώ με πρότασή του και απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών είναι δυνατό να παυθούν οι Βοηθοί του⁴⁹⁰. Ο ίδιος ο ΣτΠ δύναται να παυθεί για σωματική ή πνευματική αδυναμία εκτέλεσης των καθηκόντων του.

Ο ΣτΠ δεν επιβάλλει κυρώσεις, μόνο προσπαθεί να πείσει για τις απόψεις του.

Έλεγχος (πρακτική)

Ο ΣτΠ δημοσιεύει αναφορές και λογοδοτεί για τη δράση του;

Βαθμολόγηση: 50

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο ΣτΠ ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή δεν υπόκειται σε ιεραρχικό-διοικητικό έλεγχο, αλλά ελέγχεται μόνον οριακά από τη Βουλή⁴⁹¹. Μολαταύτα, αμφισβητείται έντονα κατά πόσο διεξάγεται ουσιαστική συζήτηση στη Βουλή, κατά την παρουσίαση της ετήσιας έκθεσης του φορέα, κυρίως λόγω ανεπάρκειας εξειδικευμένων γνώσεων εκ μέρους των μελών του Κοινοβουλίου⁴⁹².

Από την επισκόπηση των ετήσιων εκθέσεων του ΣτΠ, προκύπτει ότι όχι μόνον πληρούνται οι ως άνω ελάχιστες προϋποθέσεις του νόμου αναφορικά με το περιεχόμενό του, αλλά στις εν λόγω εκθέσεις περιλαμβάνονται επιπλέον πολλά χρήσιμα και ενδιαφέροντα στοιχεία για τη δράση του φορέα και την εν γένει κατάσταση της ελληνικής πραγματικότητας. Εντός του 2010, ο ΣτΠ και οι Βοηθοί του εμφανίσθηκαν έξι φορές ενώπιον κοινοβουλευτικών επιτροπών, προκειμένου να ενημερώσουν για θέματα της αρμοδιότητάς τους⁴⁹³.

486 Ν. 3051/2002.

487 Ε. Βενιζέλος, εισήγηση στην επιστημονική ημερίδα του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, στις 29.10.2002, στη Θεσσαλονίκη, με θέμα «Η Ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών».

488 Άρθρο 3 παρ. 5 ν. 2477/1997.

489 Άρθρο 1 παρ. 2 ΠΔ 273/1999.

490 Άρθρο 2 παρ. 3 ν. 3094/2003.

491 Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.

492 Βλ. ενδεικτικά: Α. Μήτρου, «Πέντε ερωτήματα για το ρόλο των Ανεξάρτητων Αρχών», Μεταρρύθμιση, Απρίλιος 2007. Π. Σταϊκούρας «“Ανεξάρτητες Αρχές”: Με ή χωρίς εισαγωγικά;», www.civilitas.gr, 2007. Λουκάκος Κυριάκος, Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.

493 Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 31.

Όπως προαναφέρθηκε, οι πράξεις που εκδίδει ο ΣτΠ δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και, ως εκ τούτου, δεν προσβάλλονται ενώπιον των δικαστηρίων. Ωστόσο, έχουν παρατηρηθεί περιπτώσεις όπου αποφάσεις δικαστηρίων υιοθετούν το περιεχόμενο πορισματικών εγγράφων του ΣτΠ, ενώ έχει σημειωθεί, σε εξαιρετικά μεμονωμένες περιπτώσεις, η ανάκληση εγγράφου του Συνηγόρου λόγω επιγενόμενης γνώσης σημαντικών για την κρίση του περιστατικών⁴⁹⁴.

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ακεραιότητα του ΣτΠ;

Βαθμολόγηση: 100

Το σύνολο του προσωπικού του ΣτΠ υπάγεται στον Δημοσιούπαλληλικό Κώδικα⁴⁹⁵, ο οποίος ρυθμίζει επαρκώς τα περί ασυμβιβάστων, σύγκρουσης συμφερόντων, δήλωσης περιουσιακής κατάστασης, δωροληψίας, εχεμύθειας, καθώς κ.α. [βλ. και πυλώνα «Δημόσιος Τομέας – Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)»].

Συγκεκριμένα, ως προς τον ΣτΠ, τα περί εχεμύθειας και τήρησης του απορρήτου των στοιχείων των προσφευγόντων διοικουμένων, προβλέπονται και από το άρθρο 17 του ΠΔ 273/1999, το οποίο αποτελεί κατ' ουσία τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας του φορέα.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Στην πράξη διασφαλίζεται η ακεραιότητα του ΣτΠ;

Βαθμολόγηση: 100

Ελάχιστα περιστατικά παράβασης διατάξεων του Δημοσιούπαλληλικού Κώδικα και του ΠΔ 273/1999 έχουν παρατηρηθεί στον ΣτΠ. Στις εν λόγω περιπτώσεις έχει ακολουθηθεί η νόμιμη πειθαρχική διαδικασία⁴⁹⁶.

Αναφορικά με τους επικεφαλής του φορέα, ουδέν μεμπτό έχει έρθει μέχρι σήμερα στο φως της δημοσιότητας αναφορικά με ενδεχόμενη έλλειψη ακεραιότητας εκ μέρους τους.

494 Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.

495 Ν. 3528/2007.

496 Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.

Διερεύνηση υποθέσεων

Ο ΣτΠ είναι δραστήριος και αποτελεσματικός αναφορικά με τη διερεύνηση καταγγελιών πολιτών;

Βαθμολόγηση: 50

Εντός του 2010⁴⁹⁷ υποβλήθηκαν στον φορέα συνολικά 13.179 αναφορές πολιτών. Ο αριθμός είναι ελαφρώς μειωμένος κατά 1,89% σε σχέση με το 2009, οπότε και παρατηρήθηκε αύξηση 18,50% σε σχέση με το 2008. Εξ αυτών, εκτός της αρμοδιότητας του φορέα ήταν ποσοστό 40,21%. Εκ των εντός αρμοδιότητας αναφορών, το 53,07% διαπιστώθηκε ότι ήταν βάσιμες, ενώ 73,16% εκ των βάσιμων αναφορών είχε θετική έκβαση. Δεν επιλύθηκαν, παρά τη μεσολάβηση του φορέα, τα προβλήματα που ετίθεντο στο 10,46% των βάσιμων αναφορών, λόγω μη αποδοχής των προτάσεων του ΣτΠ από την αρμόδια υπηρεσία. Στο 12,94% των βάσιμων αναφορών η επίλυση στάθηκε αδύνατη, λόγω κενών της νομοθεσίας ή πάγιων οργανωτικών αδυναμιών και δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Το 3,26% επιλύθηκε χωρίς ενέργειες του ΣτΠ, ήτοι από την ίδια την αρμόδια υπηρεσία ή κατόπιν ενεργειών άλλου φορέα.

Δεδομένου ότι παρατηρείται σταθερή αύξηση του αριθμού των αναφορών, με αποτέλεσμα το 2009 να έχει σχεδόν διπλασιασθεί ο αριθμός τους σε σχέση με το 2006, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τούτο οφείλεται μεταξύ άλλων και στην αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο θεσμό του ΣτΠ, όπως έχουν αποδείξει διαδοχικές έρευνες της κοινής γνώμης, κατά την τελευταία τριετία⁴⁹⁸.

Εντός του 2010, διερευνήθηκαν αυτεπαγγέλτως μόνο 2 υποθέσεις⁴⁹⁹.

Αποχρώσες ενδείξεις περί τέλεσης αξιόποινης πράξης από δημόσιο λειτουργό κρίθηκε ότι υπήρχαν σε μία μόνον υπόθεση, η οποία και παραπέμφθηκε στον Εισαγγελέα, ενώ σε μια μόνον υπόθεση παραπέμφθηκε αιρετό πρόσωπο σε πειθαρχικό έλεγχο⁵⁰⁰.

Η αυτεπάγγελτη έρευνα μόνο 2 υποθέσεων, η παραπομπή στον Εισαγγελέα ενός μόνον δημόσιου λειτουργού και η παραπομπή σε πειθαρχικό έλεγχο ενός μόνον αιρετού προσώπου, κρίνονται ενδεχομένως ως λίγες. Ωστόσο, η ανεξάρτητη κρίση του ΣτΠ φέρνει τις δημόσιες υπηρεσίες προ των ευθυνών τους. Έχει συμβεί πολλάκις οι δημόσιες υπηρεσίες να συμμορφώνονται και να εξυπηρετούν τον πολίτη στο άκουσμα και μόνον της παρέμβασης του ΣτΠ. Τούτο, όμως, δεν είναι πάντοτε ο κανόνας, αφού οι δημόσιες υπηρεσίες ενδέχεται ακόμη και να μην παράσχουν στον ΣτΠ τα απαιτούμενα στοιχεία⁵⁰¹.

Αξιοσημείωτο είναι και το γεγονός ότι το προσωπικό του ΣτΠ έχει οργανωμένη μονάδα καθημερινής υποδοχής κοινού στα γραφεία του ΣτΠ. Το κοινό εξυπηρετούν, ενημερώνουν και καθοδηγούν για την υποβολή αναφορών, μέλη του ειδικού επιστημονικού προσωπικού εκ περιτροπής, με διοικητική στήριξη για την πρωτοκόλληση των αναφορών και την εισαγωγή των στοιχείων σε ειδικό κεντρικό μηχανογραφικό σύστημα διαχείρισης των αναφορών, το οποίο αποτελεί την πρώτη βαθμίδα μετάβασης στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Παράλληλα, λειτουργεί και τηλεφωνική γραμμή εξυπηρέτησης των πολιτών⁵⁰².

⁴⁹⁷ *Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 19.*

⁴⁹⁸ *Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2009, σελ. 11, 19. Βλ. και «Δεν νοείται Δημοκρατία όπου η πλειοψηφία πράττει ό,τι θέλει», www.tanea.gr/default.asp?pid=96&ct=20&artid=20847&nid=0&rid=, 07.05.2007.*

⁴⁹⁹ *Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 29-33.*

⁵⁰⁰ *Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2010, σελ. 28.*

⁵⁰¹ *Χρυσόγονος Κ., Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.09.2011.*

⁵⁰² *Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγούρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.*

Για τους προσφεύγοντες πολίτες δεν ανακύπτει φόβος εξαιτίας της εν λόγω παρέμβασης του ΣτΠ, καθότι δύνανται να δηλώσουν στον ΣτΠ ότι ο δεν θα πρέπει να αναφέρει το όνομά τους στην επικοινωνία του με τη δημόσια υπηρεσία, δικαίωμα το οποίο ασκείται ενίοτε από τους πολίτες⁵⁰³.

Ο ΣτΠ είναι όμως επιφορτισμένος και με την αρμοδιότητα του εξωτερικού ελέγχου της διαδικασίας απομάκρυνσης από τη χώρα των παράνομων μεταναστών. Η εν λόγω αρμοδιότητα δεν σχετίζεται με το εν γένει αντικείμενο του ΣτΠ, ενώ είναι και αμφίβολο κατά πόσο ο φορέας δύναται να την διαχειρισθεί επαρκώς, δεδομένου ότι ανήκει περισσότερο στον σκληρό πυρήνα της εκτελεστικής εξουσίας. Η τελευταία ενδεχομένως εναποθέτει αυτή την αρμοδιότητα σε μία Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, προκειμένου να απενδυθεί τη σχετική ευθύνη, χρησιμοποιώντας την Αρχή ως «άλλοθι»⁵⁰⁴.

Επικοινωνία της χρηστής πρακτικής

Ο ΣτΠ είναι δραστήριος και αποτελεσματικός αναφορικά με την ευαισθητοποίηση της κυβέρνησης και των πολιτών σε ζητήματα ηθικής συμπεριφοράς;

Βαθμολόγηση: 50

Το 2000 συστάθηκε στον ΣτΠ και Τμήμα Επικοινωνίας. Ο ΣτΠ, με δική του πρωτοβουλία, επικοινωνεί⁵⁰⁴ συστηματικά το έργο του, μέσω:

- της ιστοσελίδας του- ηλεκτρονικού ενημερωτικού newsletter ανά τετράμηνο
- sms alerts (γραπτά μηνύματα σε κινητά) προς δημοσιογράφους ότι στα mails τους, στα fax τους και στην ιστοσελίδα του ΣτΠ υπάρχει νέο υλικό
- της συμμετοχής του σε συλλογικά όργανα
- εξορμήσεων στην περιφέρεια
- εκπαιδευτικής δράσης
- διοργάνωσης συνεδρίων
- συνεργασίας με μη κυβερνητικές οργανώσεις
- εκδόσεων έντυπου υλικού σε διάφορες γλώσσες
- εκδόσεων εναλλακτικού υλικού, όπως αφίσες, ημερολόγια, κλπ.

Στην αύξηση της παρουσίας του στη σφαίρα του δημόσιου βίου θα πρέπει να αποδοθεί, μεταξύ άλλων, και η σταθερή μείωση των εκτός αρμοδιότητας υποβαλλόμενων αναφορών⁵⁰⁵.

Ωστόσο, κριτική⁵⁰⁶ έχει ασκηθεί στον ΣτΠ και για φειδωλή χρήση των θεσμικών δυνατοτήτων του για την επιβολή των συστάσεών του, ήτοι της δυνατότητας δημοσιοποίησης πορισμάτων σε περίπτωση άρνησης της Διοίκησης να συμμορφωθεί με τις συστάσεις του, της δυνατότητας υποβολής έκθεσης στον Εισαγγελέα για δημοσίους υπαλλήλους που δεν συνεργάζονται με τον ΣτΠ, και της δυνατότητας πρόκλησης πειθαρχικής δίωξης δημοσίου λειτουργού ή υπαλλήλου.

Κριτική έχει ασκηθεί στον ΣτΠ και για φειδωλή χρήση των θεσμικών δυνατοτήτων του για την επιβολή των συστάσεών του.

503 Λουκάκος Κ., Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 13.05.2011.

504 Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2009, σελ. 26-31.

505 Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2009, σελ. 11, 19.

506 Βλ. ενδεικτικά: Β. Σωτηρόπουλος, «Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να πιέσει περισσότερο για την ίση μεταχείριση», 16.06.2010, www.elawyer.blogspot.com/2010/06/o.html.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

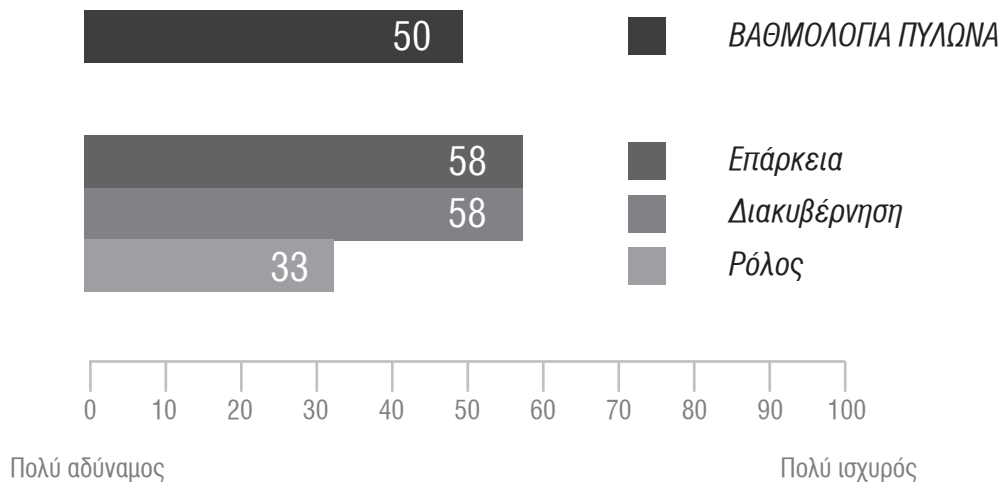
Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΣτΠ, ώστε να είναι αρμόδιος και για τη διερεύνηση φαινομένων κακοδιοίκησης που θίγουν νομικά πρόσωπα.
- Ενσωμάτωση του προϋπολογισμού του ΣτΠ σε αυτόν της Βουλής, ώστε να ενισχυθεί η ανεξαρτησία του.
- Επιλογή του ΣτΠ από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία και θητεία μεγαλύτερη από αυτή της κυβέρνησης.
- Θέσπιση διατάξεων που να θωρακίζουν την αξιοπιστία του θεσμού, όπως π.χ. επιπλέον ασυμβίβαστων ιδιοτήτων στο πρόσωπο του στο, οι οποίες θα συντρέχουν πριν, κατά τη διάρκεια και μετά το τέλος της θητείας του.
- Στελέχωση του ΣτΠ όχι με αποσπάσεις προσωπικού, αλλά με απευθείας προσλήψεις, προκειμένου, αφενός μεν, το αποσπασμένο προσωπικό να μην ελέγχει τις υπηρεσίες από τις οποίες προέρχεται, αφετέρου δε, να αξιοποιείται σε βάθος χρόνου η αποκτηθείσα εμπειρία.
- Υιοθέτηση εξειδικευμένων μορφών κοινοβουλευτικού ελέγχου, προσαρμοσμένων στις ιδιαιτερότητες του ΣτΠ (αναθεώρηση άρθρου 138Α Κανονισμού της Βουλής).
- Ενδυνάμωση της σχέσης του ΣτΠ με την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, ώστε και να ελέγχεται αποτελεσματικότερα ο ΣτΠ, και να ενισχύεται η νομοθετική πρωτοβουλία.
- Επεξεργασία του απολογισμού του ΣτΠ (ετήσια έκθεση) από επιστήμονες με εξειδικευμένες γνώσεις, οι οποίοι θα συνεπικουρούν τους βουλευτές κατά την άσκηση του σχετικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, δεδομένου ότι οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές δραστηριοποιούνται, κατά κανόνα, σε πεδία που απαιτούν εξειδικευμένη τεχνογνωσία.
- Αποφόρτιση του ΣτΠ από αρμοδιότητες ξένες προς τη φύση και την αποστολή του, όπως π.χ. εξωτερικού ελέγχου της διαδικασίας απομάκρυνσης από τη χώρα των παράνομων μεταναστών, προσβολής δικαιωμάτων του παιδιού στο εσωτερικό της οικογένειας, κλπ., όπου ο ΣτΠ, αντί να ελέγχει, υποκαθιστά τη δημόσια διοίκηση.
- Ενίσχυση δεσμευτικότητας (όχι κυρώσεων) των ετήσιων εκθέσεων του ΣτΠ και παρακολούθηση της εφαρμογής των προτάσεών του.
- Ουσιαστικότερος έλεγχος της υποχρέωσης των διοικητικών οργάνων να συνεργάζονται ειλικρινά με τον ΣτΠ. Υποχρέωση του οργάνου της δημόσιας διοίκησης να αιτιολογεί ειδικά την επιλογή της μη συμμόρφωσής του με το πόρισμα του ΣτΠ.

Ο ΣτΠ οφείλει να:

- Ασκήσει μεγαλύτερη πίεση προς την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία, ώστε οι νομοθετικές και κανονιστικές προτάσεις του να μην αγνοούνται.
- Αυξήσει τις αυτεπάγγελτες έρευνες και επιτόπιες αυτοψίες που διεξάγει.

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ) αποτελεί ένα από τα παλαιότερα όργανα του ελληνικού κράτους. Ως ένα από τα ανώτατα δικαστήρια της χώρας, αντιμετωπίζει και αυτό, ως προς τους πόρους, την ανεξαρτησία και την ακεραιότητά του, τα προβλήματα που ταλανίζουν τη Δικαιοσύνη εν γένει στην Ελλάδα. Επιπλέον όμως, το ΕΣ αποτελεί και έναν φορέα του οποίου οι δυνατότητες δεν έχουν αξιοποιηθεί στο μέγιστο βαθμό.

Η δυναμική του ΕΣ αναμφίβολα μετριάζεται από τις περιορισμένες αρμοδιότητες που του εμπιστεύεται ο νόμος. Ωστόσο, ιδίως εν καιρώ οικονομικής κρίσης, η ανάγκη ενίσχυσης του ΕΣ και ιδίως η ανάγκη εξοπλισμού του με την αρμοδιότητα του ελέγχου της οικονομικότητας και αποδοτικότητας, καθίσταται πιο επιτακτική από ποτέ⁵⁰⁷.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Το ΕΣ ιδρύθηκε στην Ελλάδα το 1833⁵⁰⁸ κατ' απομίμηση του γαλλικού Cour des Comptes που είχε συσταθεί από το Ναπολέοντα το 1807.

Το ΕΣ αναφέρεται στο Σύνταγμα⁵⁰⁹ ως ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας⁵¹⁰. Πρόκειται για ένα όργανο με δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, στο οποίο υπηρετούν δικαστές, ελεγκτές και διοικητικό προσωπικό. Η επιστήμη έχει διχογνωμήσει αναφορικά με τη νομική φύση του ΕΣ και κατ' επέκταση με την ιδιότητα του προσωπικού του. Ωστόσο, σύμφωνα με τη νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (ΑΕΔ)⁵¹¹, του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) και του ίδιου του ΕΣ,

⁵⁰⁷ Δρ. Βράνιαλη Ε., Υπεύθυνη προγράμματος και εντεταλμένη για την Ελλάδα του Association pour la Fondation Internationale des Finances Publiques (FONDAFIP), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.07.2011.

⁵⁰⁸ Διάταγμα 27.09.1833/09.10.1833.

⁵⁰⁹ Άρθρο 98 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁵¹⁰ Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2006, σελ. 89-96. Τα άλλα δύο είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) και ο Άρειος Πάγος(ΑΠ).

⁵¹¹ Άρθρο 100 Συντάγματος της Ελλάδας.

πρόκειται για ένα όργανο «διφυσούς υπόστασης» ή «διφυσούς έργου», του οποίου οι υπάλληλοι, πλην των δικαστών, θεωρούνται δημόσιοι λειτουργοί⁵¹², ή άλλως, ένα δικαστήριο με πλείονες αρμοδιότητες⁵¹³.

Το ΕΣ, για χρονικό διάστημα εκατό και πλέον ετών επωμίσθηκε τη λειτουργία του διοικητικού οργάνου με συνταξιοδοτικό ρόλο, ο οποίος όμως έβαινε συνεχώς δικαστικοποιούμενος αναφορικά με την επίλυση των αναφυόμενων διαφορών. Η ανάθεση της συνταξιοδοτικής διαδικασίας στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) άφησε ως κληροδότημα στο ΕΣ το δικαιοδοτικό τμήμα της εν λόγω διαδικασίας. Θεσμικά, η πολιτειακή εμπιστοσύνη προς το ΕΣ αποκρυσταλλώθηκε με την αναγνώριση στο ΕΣ γνωμοδοτικής αρμοδιότητας προς τη Βουλή, στο πλαίσιο της νομοθέτησης συνταξιοδοτικών ζητημάτων⁵¹⁴.

Το ΕΣ περιορίζεται αυστηρά στον έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας. Με άλλα λόγια δεν διενεργεί ελέγχους οικονομικότητας και αποδοτικότητας, βάσει των προτύπων της ιδιωτικής ελεγκτικής. Βάσει της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ΕΣ έχει επιπλέον την αρμοδιότητα ελέγχου των ευρωπαϊκών κονδυλίων ως προς την αποτελεσματική διαχείρισή τους.

Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως⁵¹⁵:

α. Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων.

β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο.

γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων.

δ. Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους.

στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών.

ζ. Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία, η οποία από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Οι ανωτέρω αρμοδιότητες του ΕΣ διακρίνονται σε ελεγκτικές (α', β' και γ'), γνωμοδοτικές (δ' και ε') και δικαιοδοτικές (στ' και ζ').

Η ενδεικτική απαρίθμηση στο Σύνταγμα των ως άνω αρμοδιοτήτων δεν αποστερεί τον κοινό νομοθέτη από τη δυνατότητα να αναθέσει στο ΕΣ και επιπλέον συναφείς αρμοδιότητες. Για τον λόγο αυτόν, με νομοθετήματα έχουν ανατεθεί στο ΕΣ και άλλες αρμοδιότητες⁵¹⁶.

Η αρμοδιότητα του ΕΣ εκτείνεται στην κεντρική δημόσια διοίκηση, στην αυτοδιοίκηση και στα ΝΠΔΔ,

512 Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 193-240.

513 Ρίζος Κ., τ. *Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011*.

514 Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 68.

515 Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 91-95.

516 Βλ. ενδεικτικά: ΠΔ 774/1980, ΝΔ 3033/1954 και ΝΔ 2888/1954.

ενώ στην αρμοδιότητά του δεν περιλαμβάνονται τα ΝΠΙΔ⁵¹⁷, αρκετοί ειδικοί λογαριασμοί, οι μυστικές δαπάνες για την άμυνα και τις διεθνείς σχέσεις, καθώς και οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας.

Το ΕΣ διαρθρώνεται σε επτά Κλιμάκια (το αντίστοιχο των Πρωτοδικείων), επτά Τμήματα (το αντίστοιχο των Εφετείων) και την Ολομέλεια. Σε αυτό υπηρετεί επίσης ο Γενικός Επίτροπος, η αποστολή του οποίου είναι η διασφάλιση των κρατικών συμφερόντων.

Στο ΕΣ λειτουργούν ελεγκτικές υπηρεσίες Επιτρόπων στεγαζόμενες ως εξής: 16 στο κατάστημα του ΕΣ, 19 σε διάφορα υπουργεία, 7 σε ΝΠΔΔ και οργανισμούς, 8 σε δήμους της Αττικής και 57 σε όλη την περιφέρεια.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (πρακτική)

Έχει το ΕΣ επαρκείς πόρους για να επιτελέσει το έργο του;

Βαθμολόγηση: 50

Ο προϋπολογισμός του ΕΣ είναι μέρος του κρατικού προϋπολογισμού. Η σχετική απόφαση αποτελεί αποκλειστικά κυβερνητική αρμοδιότητα. Το ΕΣ διατυπώνει συχνά αιτήματα για αυξήσεις στον προϋπολογισμό του. Ωστόσο, οι υφιστάμενες οικονομικές συνθήκες και άλλες κρατικές προτεραιότητες, δεν το επιτρέπουν⁵¹⁸. Συγκεκριμένα, για το έτος 2010, ο προϋπολογισμός του ΕΣ ανήλθε σε € 17.543.000, ενώ για το 2011 μειώθηκε σε € 14.524.000. Τα εν λόγω ποσά αφορούν μόνο στις λειτουργικές δαπάνες, ήτοι δεν συμπεριλαμβάνουν το μισθολογικό κόστος.

Αναφορικά με το προσωπικό του ΕΣ, υπάρχει πρόβλεψη για 650 άτομα. Ωστόσο, ποσοστό περί το 25% των εν λόγω θέσεων δεν έχει πληρωθεί, λόγω κρατικής κωλυσιεργίας. Επιπλέον, στα επόμενα χρόνια, αναμένεται να συνταξιοδοτηθεί περί το 25% του υφιστάμενου προσωπικού⁵¹⁹. Οι ελεγκτές ανέρχονται σε ποσοστό περί το 60% επί του συνόλου του προσωπικού του ΕΣ⁵²⁰.

Το προσωπικό του ΕΣ είναι μόνιμο⁵²¹, οι δε δικαστές ισόβιοι, ενώ το σύνολο αυτού επιλέγεται κατόπιν εξετάσεων και, για τον λόγο αυτό, διαθέτει τα απαιτούμενα υψηλά προσόντα. Συγκεκριμένα, αναφορικά με τους δικαστές του ΕΣ, η διαδικασία επιλογής είναι ίδια με αυτή που εφαρμόζεται για την επιλογή των υπόλοιπων δικαστών. Ωστόσο, λόγω της επικείμενης συνταξιοδότησης μεγάλου μέρους του προσωπικού του ΕΣ, απαιτείται να διενεργηθούν άμεσα νέες προσλήψεις⁵²².

⁵¹⁷ Περιλαμβάνονται όμως στην αρμοδιότητα του ΕΣ, τα ΝΠΙΔ που λαμβάνουν επιχορηγήσεις ή επιδοτήσεις από το Δημόσιο ή την Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με πρόσφατη νομολογία.

⁵¹⁸ Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

⁵¹⁹ Hawkesworth I., Bergvall D., Emery R., Wehner J., "Budgeting in Greece", OECD Journal on Budgeting, τεύχος 3, 2008, σελ. 27.

⁵²⁰ Hawkesworth I., Bergvall D., Emery R., Wehner J., "Budgeting in Greece", OECD Journal on Budgeting, τεύχος 3, 2008, σελ. 43.

⁵²¹ Άρθρο 92 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁵²² Ελεγκτικό Συνέδριο, Ετήσια έκθεση οικονομικού έτους 2008, 2011, σελ. 462. «Την ανάγκη ενίσχυσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου τόνισαν οι εκπρόσωποί του», www.express.gr/news/ellada/463208oz_20110503463208.php3, 03.05.2011.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ανεξαρτησία του ΕΣ;

Βαθμολόγηση: 50

Η Δικαιοσύνη προβλέπεται στο Σύνταγμα⁵²³ ως μία από τις τρεις ανεξάρτητες λειτουργίες του κράτους⁵²⁴.

Το ΕΣ αποτελεί ένα από τα τρία -συνταγματικώς κατοχυρωμένα⁵²⁵- ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας⁵²⁶ και, ως εκ τούτου, εφαρμόζονται αναλογικά και σε αυτό οι θεσμικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας που προβλέπονται για τη Δικαιοσύνη εν γένει [βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη – Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)»]. Ως εκ τούτου, η ηγεσία και του ΕΣ επιλέγεται ουσιαστικά από την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία. Τούτο συντελεί αναμφίβολα στην αποδυνάμωση της ανεξαρτησίας του.

Το ΕΣ γνωμοδοτεί στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας θέσπισης κανόνων συνταξιοδοτικού δικαίου⁵²⁷. Η κατάθεση στη Βουλή εκ μέρους της Κυβέρνησης του απολογισμού και γενικού ισολογισμού του Κράτους συνοδεύεται υποχρεωτικά από τη σχετική έκθεση του ΕΣ⁵²⁸. Το γεγονός ότι το ΕΣ συστάθηκε στην Ελλάδα αμέσως μετά τη λήξη της επανάστασης και τη δημιουργία του ελληνικού κράτους, ήτοι σε πρώιμη φάση της συνταγματικής τάξης, είχε ως θεσμική συνέπεια το ΕΣ να μην καταστεί ποτέ επικουρικό όργανο της Βουλής⁵²⁹. Αποτελεί, ωστόσο, συνεργάτη της Βουλής, την οποία πληροφορεί ετησίως για τα αποτελέσματα των ελέγχων που διενεργεί και που αφορούν τη δημοσιονομική δράση της εκτελεστικής εξουσίας. Η εν λόγω συνεργασία του ΕΣ με τη Βουλή συντελείται με την υποβολή σε αυτή τόσο της από εικοσιπενταετίας αναβιώσασας ετήσιας έκθεσης, όσο και της συνταγματικώς κατοχυρωμένης ετήσιας έκθεσης επί του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους (της λεγόμενης «διαδήλωσης»)⁵³⁰.

Το ΕΣ, ως προληπτικός και κατασταλτικός ελεγκτής (αυτεπαγγέλτως ή και κατόπιν κοινής υπουργικής απόφασης) των δημοσίων δαπανών, είναι και ο φυσικός δικαστής της δημόσιας διοίκησης, επικεφαλής της οποίας είναι η εκτελεστική εξουσία. Τούτο, ωστόσο, δεν καθιστά τη σχέση μεταξύ των δύο σωμάτων υπάλληλη, αλλά πρόκειται για παράλληλη σχέση⁵³¹. Το ΕΣ έχει μάλιστα αναδειχθεί σε σημαντικό γνωμοδοτικό όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, ήτοι για ζητήματα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος εκφεύγοντα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας⁵³².

Οι προσλήψεις προσωπικού στο ΕΣ διενεργούνται από το ίδιο το ΕΣ με αδιάβλητες και απαιτητικές διαδικασίες⁵³³. Η προαγωγή στην ηγεσία του ΕΣ δικαστών ήδη υπηρετούντων στο ΕΣ, γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, όπως και στα υπόλοιπα ανώτατα δικαστήρια. Η θητεία της ηγεσίας του ΕΣ δεν δύναται να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη⁵³⁴.

Η ηγεσία του ΕΣ επιλέγεται ουσιαστικά από την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία.

523 Άρθρο 26 Συντάγματος της Ελλάδας.

524 Οι άλλες δύο είναι η νομοθετική και η εκτελεστική.

525 Άρθρο 98 Συντάγματος της Ελλάδας.

526 Τα άλλα δύο είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας και ο Άρειος Πάγος.

527 Άρθρο 73 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

528 Άρθρο 98 παρ. 1(ε) Συντάγματος της Ελλάδας.

529 Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 190.

530 Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 261-263.

531 Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 261-263.

532 Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 556-558.

533 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

534 Άρθρο 90 παρ. 5 Συντάγματος της Ελλάδας.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Είναι το ΕΣ ανεξάρτητο στην πράξη;

Βαθμολόγηση: 75

Το ΕΣ λειτουργεί στην Ελλάδα ως «θεσμική αντιπολίτευση»*. Οι υπηρετούντες σε αυτό επιτελούν το έργο τους με επαγγελματισμό και αμεροληψία. Μέχρι σήμερα, δεν έχουν παρατηρηθεί φαινόμενα πολιτικής ανάμιξης στο έργο τους, αλλά ούτε και εμπλοκής του προσωπικού του ΕΣ με πολιτικούς παράγοντες. Επιπλέον, δεν έχουν παρατηρηθεί ούτε φαινόμενα απομάκρυνσης της ηγεσίας του ΕΣ, ήτοι του Προέδρου και του Γενικού Επιτρόπου, πριν τη λήξη της θητείας τους⁵³⁵.

Ωστόσο, το γεγονός ότι η ηγεσία του ΕΣ επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, σε συνδυασμό με παραδείγματα ανώτατων δικαστών, οι οποίοι μετά την αποχώρησή τους από την υπηρεσία κατέλαβαν κυβερνητικές θέσεις⁵³⁶, δημιουργεί ενδεχομένως εύλογες υπόνοιες περί της ανεξαρτησίας του ΕΣ⁵³⁷. [βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη – Ανεξαρτησία (πρακτική)»]

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διευκολύνει την πρόσβαση των πολιτών σε πληροφορίες σχετικές με τις δραστηριότητες και τις αποφάσεις του ΕΣ;

Βαθμολόγηση: 75

Το ΕΣ γνωμοδοτεί, στο πλαίσιο της θέσπισης κανόνων συνταξιοδοτικού δικαίου⁵³⁸. Επίσης, το αργότερο μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους, κατά την κατάθεση στη Βουλή του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους, το ΕΣ υποβάλλει στη Βουλή τη σχετική έκθεσή του («διαδήλωση»)⁵³⁹, ενώ δημοσιεύει σε ετήσια βάση και έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα των εργασιών του. Τέλος, το ΕΣ εκδίδει και δικαστικές αποφάσεις για τις διαφορές που επιλύει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του⁵⁴⁰. Το σύνολο των ανωτέρω πονημάτων του ΕΣ δημοσιοποιείται.

Διαφάνεια (Πρακτική)

Το ΕΣ λειτουργεί στην πράξη σε καθεστώς διαφάνειας;

Βαθμολόγηση: 50

* Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 591.

535 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

536 Βλ. ενδεικτικά: «Την παραίτησή του υπέβαλε ο αρχαιότερος αντιπρόεδρος του ΣΤΕ και επί σειρά ετών πρόεδρος του Γ' Τμήματος», www.lawnet.gr/index.php?id=50&nid=23839, 05.07.2011.

537 Δρ. Βράνιαλη Ε., Υπεύθυνη προγράμματος και εντεταλμένη για την Ελλάδα του *Association pour la Fondation Internationale des Finances Publiques (FONDAFIP)*, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.07.2011.

538 Άρθρο 73 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

539 Άρθρο 98 παρ. 1(ε) Συντάγματος της Ελλάδας.

540 Άρθρο 98 παρ. 1(στ)(ζ) Συντάγματος της Ελλάδας.

Το ΕΣ εκδίδει όλες τις εκ του νόμου απαιτούμενες πράξεις. Οι προαναφερθείσες εκθέσεις, καθώς και σημαντικές δικαστικές αποφάσεις, είναι προσβάσιμες και μέσω της ιστοσελίδας του ΕΣ⁵⁴¹, η οποία διαθέτει αρκετές επιπλέον πληροφορίες σχετικά με την οργανωτική δομή του, το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, κλπ. Ωστόσο, μέσω της ιστοσελίδας του δεν δύναται να λάβει κανείς το σύνολο των απαραίτητων πληροφοριών για την οργάνωση και το έργο του ΕΣ, δεδομένου ότι έχει ακόμη σοβαρές ελλείψεις⁵⁴², ενώ σημαντικό μέρος της είναι ακόμη υπό κατασκευή. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ελλείπουν π.χ. πληροφορίες σχετικά με την εσωτερική διαχείρισή του ΕΣ, στατιστικά στοιχεία, κλπ.

Τόσο μέσω της ετήσιας έκθεσης όσο και μέσω της «διαδήλωσης», ενημερώνεται η Βουλή και, κατ' επέκταση, οι πολίτες, σχετικά με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, καθώς και για τις παραβάσεις και υπερβάσεις των αρμοδίων διοικητικών οργάνων κατά την εν λόγω διαχείριση⁵⁴³.

Αναφορικά με την ετήσια έκθεση του ΕΣ, επίσης δεν συζητείται ουσιαστικά, καθόσον αφορά πεπραγμένα δύο ετών πριν. Οι λόγοι που επικαλείται το ΕΣ για την εν λόγω ετεροχρονισμένη υποβολή, είναι η καθυστερημένη αποστολή στοιχείων στο ΕΣ από το Υπουργείο Οικονομικών, γεγονός το οποίο δυσχεραίνει την έγκαιρη επεξεργασία τους⁵⁴⁴.

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τον έλεγχο επί του ΕΣ:

Βαθμολόγηση: 50

Η Δικαιοσύνη προβλέπεται στο Σύνταγμα⁵⁴⁵ ως μία από τις τρεις ανεξάρτητες λειτουργίες του κράτους (οι άλλες δύο είναι η νομοθετική και η εκτελεστική). Ως εκ τούτου, και το ΕΣ δεν ελέγχεται από την νομοθετική ή την εκτελεστική εξουσία. Η κατάθεση στη Βουλή των προαναφερθεισών εκθέσεων του δεν έχει την έννοια του ελέγχου επί του ΕΣ, αλλά του ελέγχου επί της δημόσιας διοίκησης εκ μέρους του ΕΣ και, συνακόλουθα, της ενημέρωσης του Κοινοβουλίου και, μέσω αυτού, του λαού, σχετικά με τη χρηστή διαχείριση των οικονομικών του κράτους.

Ενστάσεις επί των πράξεων των ελεγκτών του ΕΣ εκδικάζονται από τα Τμήματα του ΕΣ. Η διάρθρωση του ΕΣ σε Κλιμάκια, Τμήματα και Ολομέλεια, διασφαλίζει επίσης τον δευτεροβάθμιο και τριτοβάθμιο έλεγχο των αποφάσεων του ΕΣ, ενώ εχέγγυα νομιμότητας παρέχει και ο ρόλος του Γενικού Επιτρόπου του ΕΣ. Οι αποφάσεις του ΕΣ δεν υπόκεινται στον έλεγχο του ΣτΕ. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές ότι οι υποθέσεις σε όλους τους βαθμούς κρίνονται από κλιμάκια του ίδιου δικαστηρίου, ενώ δεν προβλέπεται και έλεγχος του ΕΣ από διεθνείς φορείς.

⁵⁴¹ www.elsyn.gr.

⁵⁴² Δρ. Βράνιαλη Ε., Υπεύθυνη προγράμματος και εντεταλμένη για την Ελλάδα του Association pour la Fondation Internationale des Finances Publiques (FONDAFIP), συνέντευξη στη συγγραφέα στις 07.07.2011.

⁵⁴³ Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2006, σελ. 561-562.

⁵⁴⁴ Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011. Hawkesworth I., Bergvall D., Emery R., Wehner J., "Budgeting in Greece", OECD Journal on Budgeting, τεύχος 3, 2008, σελ. 44.

⁵⁴⁵ Άρθρο 26 Συντάγματος της Ελλάδας.

Το ΕΣ εποπτεύεται οργανωτικά και από τον Υπουργό Δικαιοσύνης⁵⁴⁶, υπό την έννοια ότι αυτός δεν νομιμοποιείται να εμπλακεί στο ελεγκτικό και δικαιοδοτικό έργο του ΕΣ. Το ΕΣ εφαρμόζει επίσης και διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου, όπως το σύνολο της Δικαιοσύνης.

[βλ. και «Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)», πυλώνα «Δικαιοσύνη – Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)»]

Έλεγχος (πρακτική)

Ελέγχεται στην πράξη το ΕΣ;

Βαθμολόγηση: 25

Η Ετήσια Έκθεση του ΕΣ δεν περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με την εσωτερική διαχείρισή του, ενώ τέτοιες πληροφορίες δεν δύνανται να ανευρεθούν ούτε σε άλλο έντυπό του.

Αναφορικά δε με τη «διαδήλωση» του ΕΣ, σημειώνεται ότι στην πράξη η Ειδική Διαρκής Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους συνεδριάζει μόνο μία φορά ετησίως, εν' όψει της συζήτησης στην Ολομέλεια της Βουλής επί του απολογισμού, γενικού ισολογισμού και προϋπολογισμού του κράτους, χωρίς να καλεί αρμόδιους φορείς. Η εν λόγω συζήτηση είναι μη ουσιαστική και διαρκεί περί τις δύο ημέρες, ενώ το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας δεν παρεκκλίνει της κομματικής γραμμής⁵⁴⁷. Ως εκ τούτου, η υποβολή της «διαδήλωσης» εκ μέρους του ΕΣ, καθίσταται μόνο τυπική προϋπόθεση της όλης διαδικασίας.

Επίσης, το γεγονός ότι η Ετήσια Έκθεση του ΕΣ δημοσιεύεται με σημαντική καθυστέρηση, καθιστά δυσχερή και τον έλεγχο επί του έργου του.

Οι θιγόμενοι από τα πορίσματα ελέγχων, καθώς και από τις αποφάσεις του ΕΣ, δύνανται ευχερώς να προσφύγουν κατά των εν λόγω πράξεων και, εφόσον είναι βάσιμες οι ενστάσεις τους, να δικαιωθούν⁵⁴⁸. [Βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη - Έλεγχος (πρακτική)»]

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ακεραιότητα των υπηρετούντων στο ΕΣ;

Βαθμολόγηση: 50

Στην περίπτωση της Δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένου του ΕΣ, ζητήματα ακεραιότητας των δικαστών δεν επαφίενται μόνο στον πειθαρχικό κώδικα, αλλά ρυθμίζονται από το ίδιο το Σύνταγμα και το νόμο, όπου προβλέπονται ρητώς και αναλυτικώς τα κωλύματα, τα ασυμβίβαστα και τα θεμελιώδη καθήκοντα των δικαστικών λειτουργιών⁵⁴⁹. Μεταξύ άλλων, προβλέπονται τα εξής:

⁵⁴⁶ Άρθρο 24 παρ. 3 ν. 1558/1985.

⁵⁴⁷ Hawkesworth I., Bergvall D., Emery R., Wehner J., "Budgeting in Greece", OECD Journal on Budgeting, τεύχος 3, 2008, σελ. 44.

⁵⁴⁸ Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

⁵⁴⁹ Βλ. ενδεικτικά: Άρθρο 87, 89 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρα 8, 40, 41, 42 ΚΟΔΚΔΛ.

- Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος.
- Ο δικαστικός λειτουργός οφείλει να τηρεί εχεμύθεια για τα απόρρητα που προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και για γεγονότα ή πληροφορίες που γνωρίζει από την εκτέλεση των καθηκόντων του ή λόγω της ιδιότητάς του.
- Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς να παρέχουν κάθε άλλη μισθωτή υπηρεσία, καθώς και να ασκούν οποιοδήποτε επάγγελμα (πλην των ρητώς προβλεπομένων εξαιρέσεων).
- Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή στην Κυβέρνηση.
- Δικαστικοί λειτουργοί, υπάλληλοι της γραμματείας των δικαστηρίων και των εισαγγελιών και δικηγόροι, δεν επιτρέπεται να συμπράττουν στην ίδια διαδικαστική πράξη ή ενέργεια, εάν είναι σύζυγοι ή έχουν συγγένεια αίματος ή αγχιστείας μέχρι και τον τρίτο βαθμό.
- Δυνατότητα του δικαστικού λειτουργού να αυτοεξαιρεθεί σε υπόθεση, όταν τίθεται εν αμφιβόλω η αμεροληψία του, αλλά και δυνατότητα των διαδίκων να αιτηθούν την εξαίρεση δικαστικού λειτουργού από σύνθεση δικαστηρίου.
- Απαγορεύονται στους δικαστικούς λειτουργούς κάθε είδους εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων.
- Απαγορεύεται η συμμετοχή δικαστικού λειτουργού σε ιδρύματα ή ενώσεις και γενικά σε οργανώσεις που έχουν κρυφούς σκοπούς ή δραστηριότητες ή επιβάλλουν στα μέλη τους μυστικότητα.
- Οι δικαστικοί λειτουργοί υπόκεινται σε κωλύματα εντοπιότητας, αναφορικά με τον τόπο υπηρεσίας τους.
- Επιπλέον, οι δικαστικοί λειτουργοί υποχρεούνται να δηλώνουν σε ετήσια βάση κατά τη διάρκεια της θητείας τους καθώς και για τρία έτη μετά την αποχώρησή τους από το δικαστικό σώμα την περιουσιακή τους κατάσταση (το λεγόμενο «πόθεν έσχες»)⁵⁵⁰. Οι εν λόγω δηλώσεις ελέγχονται από την Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης.

Ωστόσο, η μη πρόβλεψη απαγόρευσης σχετικά με την κατάληψη θέσεων στον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα μετά την αποχώρηση των δικαστών από το σώμα, καθώς και η εκλογή της ηγεσίας της Δικαιοσύνης από την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία, τραυματίζει την αξιοπιστία του θεσμού της Δικαιοσύνης.

[Βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη»]

Αναφορικά με το διοικητικό προσωπικό του ΕΣ, ισχύει ο Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας, ο οποίος περιλαμβάνει διατάξεις με σκοπό τη διασφάλιση της ακεραιότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, προβλέπονται⁵⁵¹ περιορισμοί αναφορικά με την άσκηση ιδιωτικού έργου επ' αμοιβή, τη συμμετοχή σε εταιρείες, ιδιότητες ασυμβίβαστες με το επάγγελμα του δημοσίου υπαλλήλου, διατάξεις περί αποχής από συναλλαγές και καταστάσεις στις οποίες εμπλέκονται συγγενικά πρόσωπα και κωλύματα εντοπιότητας.

⁵⁵⁰ Ν. 3213/2003.

⁵⁵¹ Άρθρα 31-37 ν. 3528/2007.

Στον Ποινικό Κώδικα (ΠΚ) ορίζονται τα εγκλήματα περί την υπηρεσία⁵⁵². Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η δωροδοκία για τη διάπραξη νόμιμων και παράνομων πράξεων, η κατάχρηση εξουσίας, η ψευδής βεβαίωση, η νόθευση εγγράφου, η παραβίαση του υπηρεσιακού απορρήτου, η αποσιώπηση λόγου εξαίρεσης, η απιστία περί την υπηρεσία, η εκμετάλλευση εμπιστευμένων πραγμάτων, η υπεξαίρεση στην υπηρεσία και η παράβαση καθήκοντος.

Με τον ν. 3849/2010, οι διατάξεις που αφορούν στα υπηρεσιακά εγκλήματα έγιναν πιο αυστηρές. Πρόκειται για τα εγκλήματα του Δωδέκατου Κεφαλαίου του ΠΚ, στο οποίο περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η παθητική δωροδοκία, η απιστία και η παράβαση καθήκοντος. Με τον νέο νόμο προστέθηκε μάλιστα και νέο άρθρο στον ΠΚ (263B), με το οποίο ρυθμίζονται τα ζητήματα προστασίας μαρτύρων σε υποθέσεις διαφθοράς. [Βλ. και πυλώνα «Δημόσιος τομέας»]

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πραγματικότητα η ακεραιότητα των υπηρετούντων στο ΕΣ;

Βαθμολόγηση: 100

Μέχρι σήμερα, στο ΕΣ δεν έχουν παρατηρηθεί περιστατικά έλλειψης ακεραιότητας των υπηρετούντων σε αυτό⁵⁵³, γεγονός που καταμαρτυρεί την αποτελεσματική εφαρμογή των σχετικών διατάξεων. Τούτο οφείλεται αναντίρρητα και στο γεγονός ότι η φύση του έργου του ΕΣ ενέχει την ελάχιστη διαπροσωπική συναναστροφή μεταξύ ελεγκτών και ελεγχόμενων. Κάθε δε καταγγελία, επώνυμη ή ανώνυμη, παραπέμπεται αμέσως στον πειθαρχικό δικαστή, ο οποίος διερευνά τη βασιμότητά της και επί θετικού πορίσματος εγκραλεί τον παραβάτη δικαστή, ελεγκτή ή υπάλληλο⁵⁵⁴.

Αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών ελέγχων

Το ΕΣ διενεργεί αποτελεσματικό δημοσιονομικό έλεγχο;

Βαθμολόγηση: 25

Το ελληνικό σύστημα ελέγχου της εκτέλεσης του προϋπολογισμού περιορίζεται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, ενώ απέχει εντελώς από ελέγχους οικονομικότητας και αποδοτικότητας⁵⁵⁵. Οι λόγοι που επικαλείται το ΕΣ για τον εν λόγω περιορισμό είναι η έλλειψη σχετικού νομικού πλαισίου, καθώς και εξειδικευμένου προσωπικού⁵⁵⁶. Ωστόσο, προσφάτως, στελέχη του ΕΣ κάνουν λόγο για την ανάγκη επέκτασης του ελέγχου εκ μέρους του ΕΣ και σε άλλα πεδία πλέον της νομιμότητας και κανονικότητας⁵⁵⁷.

552 Άρθρα 235-263 Ποινικού Κώδικα.

553 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

554 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

555 Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2006, σελ. 478.

556 Hawkesworth I., Bergvall D., Emery R., Wehner J., "Budgeting in Greece", OECD Journal on Budgeting, τεύχος 3, 2008, σελ. 43.

557 Βλ. ενδεικτικά: «Την ανάγκη ενίσχυσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου τόνισαν οι εκπρόσωποί του», www.express.gr/news/ellada/463208oz_20110503463208.php3, 03.05.2011.

Το ΕΣ διενεργεί ελέγχους τόσο αυτεπαγγέλτως, όσο και κατόπιν κοινής υπουργικής απόφασης, σε τακτή βάση αλλά και αιφνιδιαστικά. Τα πορίσματα του ελέγχου συχνά εμβαθύνουν στη ρίζα των προβλημάτων και επισημαίνουν τις αιτίες⁵⁵⁸. Ωστόσο, παρατηρείται καθυστέρηση του ελέγχου των δημοσίων δαπανών, τόσο αναφορικά με το προληπτικό και κατασταλτικό, όσο και με το δικαιοδοτικό σκέλος του.

Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι το ΕΣ θα πρέπει να μειώσει τους προληπτικούς ελέγχους, οι οποίοι απορροφούν τους μισούς πόρους του, ώστε να δύναται να διαθέτει περισσότερους πόρους στον κατασταλτικό έλεγχο, δεδομένου ότι οι παρατυπίες που εντοπίζει ο προληπτικός έλεγχος ανέρχονται σε λιγότερο από 1% επί των ελεγχόμενων συναλλαγών⁵⁵⁹. Οι προληπτικοί έλεγχοι θα πρέπει να διεξάγονται στο πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου των επιμέρους υπηρεσιών ή να παραμείνουν στα χέρια του ΓΛΚ, που είναι εξάλλου συναρμόδιο με το ΕΣ⁵⁶⁰ και συχνά οι αρμοδιότητές τους αλληλεπικαλύπτονται⁵⁶¹.

Ωστόσο, το ΕΣ επιμένει στη σημασία του προληπτικού ελέγχου, δεδομένου ότι ο κατασταλτικός καθυστερεί σημαντικά. Αντίθετα, στην ελληνική πραγματικότητα, ο προληπτικός έλεγχος περιορίζει αισθητά την παρανομία, αυθαιρεσία και αδιαφορία των οργάνων εσωτερικού ελέγχου, αναφορικά με την τιμωρία επιόρκων δημοσίων υπαλλήλων⁵⁶². Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης είχε ως αποτέλεσμα να περιορισθεί σημαντικά η μεγάλη έκταση διαφθορά στον εν λόγω τομέα⁵⁶³.

Διερεύνηση παρατυπιών και επιβολή κυρώσεων

Το ΕΣ διερευνά παρατυπίες κρατικών λειτουργιών;

Βαθμολόγηση: 50

Το ΕΣ διαθέτει και ασκεί όλες εκείνες τις αρμοδιότητες και τους μηχανισμούς που απαιτούνται για τον εντοπισμό παρατυπιών και την επιβολή των εκ του νόμου προβλεπομένων κυρώσεων⁵⁶⁴.

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στις αρμοδιότητες του ΕΣ προστέθηκε και ο έλεγχος των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας. Η ανάθεση της εν λόγω αρμοδιότητας στο ΕΣ αποτελεί αναγνώριση της συνεισφοράς του εν λόγω ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου στον έλεγχο της νομιμότητας, ενίοτε πολεμώντας ισχυρά οικονομικά και πολιτικά συμφέροντα⁵⁶⁵.

558 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

559 Hawkesworth I., Bergvall D., Emery R., Wehner J., "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, τεύχος 3, 2008, σελ. 43.

560 Hawkesworth I., Bergvall D., Emery R., Wehner J., "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, τεύχος 3, 2008, σελ. 5, 27.

561 Hawkesworth I., Bergvall D., Emery R., Wehner J., "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, τεύχος 3, 2008, σελ. 39, 44.

562 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

563 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

564 Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

565 Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 102.

Καραθανασόπουλος Ε., *Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, 2010.

Η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς έχει επανειλημμένα επισημάνει την αδιαφορία –αν όχι αρνητική διάθεση– της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας για τη συνδρομή του ΕΣ στο έργο του, η οποία εκδηλώνεται με:

- συστηματική προσπάθεια παράκαμψης του ΕΣ
- κραυγαλέα αδιαφορία για τα καταγγελλόμενα στις ετήσιες εκθέσεις του ΕΣ
- κυβερνητικές, κομματικές και νομοθετικές παρεμβάσεις που κύριο σκοπό έχουν να εξαφανίσουν τις συνέπειες των ευρημάτων του ΕΣ
- μη απόδοση ευθυνών σε υπαίτιους δημόσιους λειτουργούς και πολιτικούς
- μη επιβολή κυρώσεων στους παραβάτες.

Βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης

Επιτυγχάνει το ΕΣ να βελτιώσει η εκάστοτε εκτελεστική εξουσία τη δημοσιονομική διαχείρισή της;

Βαθμολόγηση: 25

Κύριος σκοπός της ετήσιας έκθεσης που υποβάλλει στη Βουλή το ΕΣ, είναι η καθοδήγηση των αρμοδίων οργάνων της διοίκησης για τη σωστή αντιμετώπιση παρόμοιων περιπτώσεων στο μέλλον. Τούτο συντελείται με τη διατύπωση παρατηρήσεων και προτάσεων για την καλύτερη διαχείριση του δημοσίου χρήματος⁵⁶⁶. Συγκεκριμένα, το ΕΣ διατυπώνει προτάσεις για μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις⁵⁶⁷ αναφορικά με τη σύνταξη των προϋπολογισμών, τη λογιστική απεικόνιση των δαπανών, τη δημοσιονομική διαχείριση σε συγκεκριμένους φορείς, την επέκταση των αρμοδιοτήτων του ΕΣ, οργανωτικά θέματά του, κλπ. Ως εκ τούτου, το ΕΣ καταλήγει να είναι μία μορφή αντιπολίτευσης προς τους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας, αναφορικά με την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού.

Το ΕΣ καταβάλλει προσπάθειες για την υιοθέτηση των εν λόγω προτάσεών του, ωστόσο δεν εισακούεται πάντοτε⁵⁶⁸. Η δημόσια διοίκηση δυστροπεί να συμμορφωθεί στις υποδείξεις του ΕΣ ή αργεί πολύ να τροποποιήσει τις μεθόδους λειτουργίας της. Ωστόσο, η εν λόγω ετήσια έκθεση έχει συχνά προληπτική αξία, στο βαθμό που οι φορείς της εκτελεστικής εξουσίας δεν επιθυμούν να γίνουν αντικείμενο της έκθεσης.

⁵⁶⁶ Μηλιώνης Ν., *Ο Θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 561-563.

⁵⁶⁷ Βλ. ενδεικτικά: *Ελεγκτικό Συνέδριο, Ετήσια έκθεση οικονομικού έτους 2008, 2011*, σελ. 458-463.

⁵⁶⁸ Μηλιώνης Ν., *Ο Θεσμικός Ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2006, σελ. 568-569. Ρίζος Κ., τ. Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 14.06.2011.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

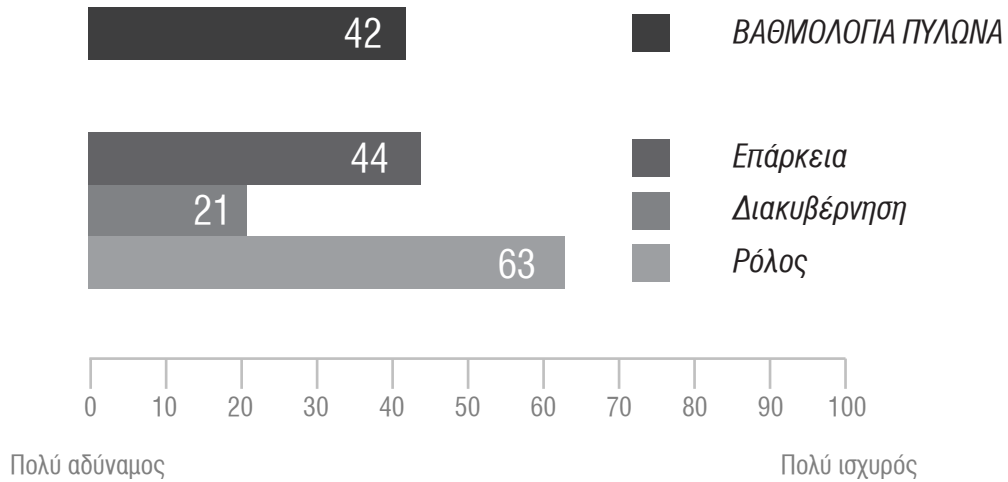
Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Αποσαφήνιση του νομικού πλαισίου που αφορά στις αρμοδιότητες του ΕΣ.
- Επέκταση της αρμοδιότητας του ΕΣ και σε τομείς που σήμερα δεν περιλαμβάνονται σε αυτή.
- Ενίσχυση της αυτοτέλειας του ΕΣ, μεταξύ άλλων και μέσω της έγκρισης του προϋπολογισμού του από τη Βουλή.
- Θεσμοθέτηση του ελέγχου οικονομικότητας και αποδοτικότητας εκ μέρους του ΕΣ, βάσει των προτύπων της ιδιωτικής ελεγκτικής.
- Εξοπλισμός του ΕΣ με τους απαραίτητους ανθρώπινους και υλικούς πόρους.
- Θεσμοθέτηση διεξαγωγής ουσιαστικής συζήτησης επί της ετήσιας έκθεσης του ΕΣ.
- Υπαγωγή του ΕΣ σε αξιολόγηση από διεθνείς φορείς.
- Σαφείς καθορισμός των σχέσεων μεταξύ ΕΣ, ΓΛΚ και Βουλής.
(Βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη – Προτάσεις Βελτίωσης του Θεσμού»)

Το ΕΣ οφείλει να αναλάβει πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της διαφάνειάς του, μέσω, μεταξύ άλλων:

- Εμπλουτισμού της Ετήσιας Έκθεσής του με στοιχεία που αφορούν στην εσωτερική λειτουργία του.
- Σύνταξης της Ετήσιας Έκθεσής του κατά τρόπο εύληπτο, ώστε να γίνεται κατανοητή από τον μέσο φορολογούμενο πολίτη.
- Αναβάθμισης της ιστοσελίδας του.

ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα αποτελούν τους κύριους φορείς εκπροσώπησης των κοινωνικών συμφερόντων. Στο Σύνταγμα και τους νόμους λαμβάνεται επαρκής μέριμνα για τη διασφάλιση της ανεμπόδιστης λειτουργίας τους. Ωστόσο, δεν συμβαίνει το ίδιο αναφορικά με τα ζητήματα εσωτερικής διακυβέρνησης και ανεξαρτησίας τους. Η εν λόγω νομοθετική ανεπάρκεια έχει μεταξύ άλλων ως αποτέλεσμα, την εμπλοκή πολιτικών κομμάτων σε μεγάλα οικονομικά σκάνδαλα.

Μολαταύτα, οι πολιτικοί παράγοντες της χώρας δεν δείχνουν να έχουν ωριμάσει επαρκώς, ώστε να κινηθούν προς την κατεύθυνση της θεσμοθέτησης ενός αποτελεσματικότερου πλαισίου αναφορικά με τη διαφάνεια, τον έλεγχο και την ακεραιότητα των κομμάτων. Τούτο αποτελεί ωστόσο επιτακτική ανάγκη, δεδομένου ότι τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα αποτελούν κατά μία έννοια τους πολυπληθέστερους φορείς της κοινωνίας των πολιτών.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Νομικός ορισμός του πολιτικού κόμματος δεν παρέχεται από το Σύνταγμα ή το νόμο.

Κατά την επταετία 1967-1974 η Ελλάδα τελούσε σε δικτατορικό καθεστώς. Από το 1974 και εφεξής η χώρα μας τελεί σε καθεστώς προεδρευόμενης δημοκρατίας. Τα δυο μεγαλύτερα πολιτικά κόμματα της χώρας, ήτοι το ΠΑΣΟΚ και η ΝΔ, τα οποία εναλλάσσονται διαρκώς στην εξουσία, ιδρύθηκαν αμέσως μετά την πτώση της δικτατορίας.

Μετά τις Ελληνικές βουλευτικές εκλογές του 2009 και τις κατά καιρούς ανεξαρτητοποιήσεις και διαγραφές βουλευτών από τις κοινοβουλευτικές τους ομάδες, η σύνθεση της Βουλής έχει ως εξής⁵⁶⁹:

ΚΟΜΜΑ	ΒΟΥΛΕΥΤΕΣ
ΠΑΣΟΚ	131
Νέα Δημοκρατία	62
ΚΚΕ	21
ΛΑΟΣ	16
ΣΥΡΙΖΑ	9
Ανεξάρτητοι	61
Δημοκρατική Αριστερά (ανεπίσημα)	4
Δημοκρατική Συμμαχία (ανεπίσημα)	4
Πανελλήνιο Άρμα Πολιτών (ανεπίσημα)	1
Ελεύθεροι Πολίτες (ανεπίσημα)	1

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο εξυπηρετεί την ίδρυση και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων;

Βαθμολόγηση: 100

Το άρθρο 11 του Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και το άρθρο 12 του Συντάγματος, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι.

Το άρθρο 29 του Συντάγματος κατοχυρώνει την ελευθερία ίδρυσης κομμάτων και συμμετοχής σε αυτά, εφόσον εξυπηρετείται η εύρυθμη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Επίσης, κατοχυρώνει την οικονομική ενίσχυση των κομμάτων από το κράτος, καθώς και τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης των κομμάτων. Τέλος, απαγορεύεται στους δημοσίους υπαλλήλους εν ευρεία εννοία, η εκδήλωση υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Τα πολιτικά κόμματα, πριν δραστηριοποιηθούν, καταθέτουν ιδρυτική δήλωση στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, στην οποία αναφέρεται ότι η λειτουργία του κόμματος εξυπηρετεί την εύρυθμη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου γνωστοποιούνται ακόμη το όνομα, το έμβλημα, η έδρα του κόμματος, καθώς και το καταστατικό ή η ιδρυτική πράξη του κόμματος που πρέπει να υπογράφεται από τουλάχιστον 200 πολίτες με δικαίωμα ψήφου⁵⁷⁰. Οι όροι του καταστατικού ή της ιδρυτικής πράξης, είναι αυτονόητο ότι δεν πρέπει να αντιστρατεύονται το Σύνταγμα και το νόμο.

⁵⁶⁹ Τελευταία ενημέρωση 17.02.2012.

⁵⁷⁰ Άρθρο 29 ν. 3023/2002.

Τα πολιτικά κόμματα λαμβάνουν κρατική χρηματοδότηση τόσο για τις εκλογικές όσο και για τις λειτουργικές δαπάνες τους. Στο νόμο περιγράφονται διεξοδικά η διαδικασία χρηματοδότησης, οι δικαιούχοι αυτής, καθώς και η κατανομή των πόρων⁵⁷¹.

Το νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει τις προεκλογικές εκστρατείες των κομμάτων συναρπάζεται από το ΠΔ 96/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών» και τον ν. 3023/2002 περί «Χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων από το κράτος, εσόδων και δαπανών, προβολής, δημοσιότητας και ελέγχου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών», αναφορικά με τις βουλευτικές εκλογές και τις ευρωεκλογές, καθώς και τον ν. 3870/2010 περί «Εκλογικών δαπανών συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχο αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές», αναφορικά με τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές. Τα εν λόγω νομοθετήματα ρυθμίζουν εκτενώς, μεταξύ άλλων, τους χώρους υπαίθριας προβολής πολιτικών μηνυμάτων, την προβολή προεκλογικών μηνυμάτων των κομμάτων μέσω των ραδιοτηλεοπτικών μέσων, καθώς και τη δημοσιοποίηση δημοσκοπήσεων.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το ισχύον νομικό πλαίσιο περιλαμβάνει όλες τις απαραίτητες ρυθμίσεις για την απρόσκοπτη ίδρυση και λειτουργία πολιτικών κομμάτων στη χώρα.

Πόροι (πρακτική)

Οι διαθέσιμοι πόροι επιτρέπουν στην πράξη τον υγιή πολιτικό ανταγωνισμό μεταξύ των πολιτικών κομμάτων;

Βαθμολόγηση: 25

Η συγκέντρωση ελάχιστου ποσοστού ψήφων από ένα κόμμα, προκειμένου αυτό να λάβει κρατική χρηματοδότηση, είναι εύλογο προαπαιτούμενο, ώστε να διασφαλίζεται ότι το συγκεκριμένο κόμμα εκπροσωπεί υπαρκτό ρεύμα της κοινωνίας. Ωστόσο, η εν λόγω πρακτική εμποδίζει ενδεχομένως νέα κόμματα να εκπροσωπηθούν στη Βουλή⁵⁷². Στον αντίποδα, άλλα κόμματα προβαίνουν συχνά σε σκανδαλώδεις δαπάνες, σπαταλώντας έτσι άλογα τους πόρους του κρατικού προϋπολογισμού⁵⁷³.

Επιπλέον, ο σταυρός προτίμησης αποτελεί σημαντική πηγή διαφθοράς, δεδομένου ότι ο ανταγωνισμός οδηγεί συχνά τους υποψηφίους σε άνομες πρακτικές και συναλλαγές «κάτω από το τραπέζι».

Τα οικονομικά των δύο μεγαλύτερων κομμάτων (ΠΑΣΟΚ και ΝΔ) είναι σε δεινή κατάσταση, όχι μόνον εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, αλλά και εξαιτίας του υπερδανεισμού τους από τις τράπεζες. Ο δανεισμός απαιτείται κυρίως για να είναι σε θέση τα κόμματα να ανταποκριθούν στις προεκλογικές δαπάνες τους. Ελλείψει ακίνητης περιουσίας των κομμάτων, δίδονται ως εγγύηση στις τράπεζες οι μελλοντικές κρατικές χρηματοδοτήσεις⁵⁷⁴. Το αποτέλεσμα όλων αυτών είναι ότι τα κόμματα έχουν ήδη προβεί σε απολύσεις προσωπικού, περιστολή δαπανών, κ.α.

571 Άρθρα 1-4 ν. 3023/2002.

572 Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

573 Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

574 Σκορδάς Αθ., Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.

Στον αντίποδα, το ΚΚΕ και το ΛΑΟΣ φαίνεται να είναι σε καλύτερη οικονομική κατάσταση⁵⁷⁵. Σημειώνεται ότι ο νόμος περί κρατικής χρηματοδότησης ευνοεί τα μικρά κόμματα⁵⁷⁶. Η προαναγγελθείσα κατά 20% μείωση της κρατικής χρηματοδότησης των κομμάτων, αναμένεται να επιβαρύνει την οικονομική τους κατάσταση⁵⁷⁷.

Σε κεντρικό επίπεδο, η χρηματοδότηση προέρχεται κυρίως από την κρατική χρηματοδότηση και τις οικονομικές εξορμήσεις των κομμάτων. Σε περιφερειακό επίπεδο, τα έσοδα ενισχύονται και από τις διάφορες κοινωνικές εκδηλώσεις που διοργανώνουν οι τοπικές κομματικές οργανώσεις. Επιπλέον, η ΝΔ για παράδειγμα, κάνει προσπάθεια να αυξήσει τους ίδιους πόρους της μέσω πώλησης προϊόντων που φέρουν το λογότυπό της, κυκλοφορίας κάρτας-μέλους, sms, κλπ.⁵⁷⁸.

Αναφορικά με τις διατάξεις περί ίσης πρόσβασης στον τηλεοπτικό χρόνο, τούτες συχνά καταστρατηγούνται με την εμφάνιση υποψηφίων σε εκπομπές ως δήθεν καλεσμένων. Επιπλέον, δεν υπάρχει ισότητα μεταξύ των κομμάτων ως προς την πρόσβασή τους στον τηλεοπτικό χρόνο. Τούτο οφείλεται στην κομματικοποίηση των ΜΜΕ, ήτοι στη διαπλοκή που σημειώνεται λόγω της σύμπτωσης πολλαπλών ιδιοτήτων στα πρόσωπα των ιδιοκτητών ΜΜΕ, καθώς και στα πρόσωπα δημοσιογράφων, καταστάσεις που προκαλούν συγκρούσεις συμφερόντων. Επίσης, τα τηλεοπτικά κανάλια, κατά τις προεκλογικές περιόδους, αυξάνουν υπέρμετρα τις χρεώσεις προς τα κόμματα, εκμεταλλευόμενα τον περιορισμένο χρόνο της προεκλογικής περιόδου⁵⁷⁹.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τη μη ανάμιξη αθέμιτων εξωτερικών παραγόντων στις δραστηριότητες των πολιτικών κομμάτων;

Βαθμολόγηση: 25

Το άρθρο 11 του Συντάγματος ορίζει ότι το δικαίωμα του συνέρχεσθαι πρέπει να ασκείται ήσυχα και χωρίς όπλα, ενώ η αστυνομία δύναται να παρίσταται μόνο στις δημόσιες συναθροίσεις. Οι τελευταίες δύναται να απαγορεύονται με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομίας, εάν πιθανολογείται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια ή σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Η εν λόγω διάταξη εφαρμόζεται πολύ περιορισμένα.

Το άρθρο 12 του Συντάγματος ορίζει μεταξύ άλλων ότι τα σωματεία και οι ενώσεις προσώπων εν γένει, δεν δύναται να διαλυθούν για παράβαση του νόμου ή ουσιώδους διάταξης του καταστατικού τους, παρά μόνο με δικαστική απόφαση.

Κατά τα λοιπά, τα πολιτικά κόμματα δεν εποπτεύονται από κάποιον αρμόδιο φορέα.

575 Βλ. ενδεικτικά: Μαρκόπουλος Δ., «Σε κατάσταση ΔΝΤ τα οικονομικά των κομμάτων!», www.protothema.gr/politics/article/?aid=108767, 01.03.2011. «Τα χρέη των κομμάτων στις ελληνικές τράπεζες», www.ethnosnews.com, 16.01.2011.

576 Σκορδάς Αθ., Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.

577 Βλ. ενδεικτικά: «Μειώνει την κρατική χρηματοδότηση των κομμάτων ο Γ. Παγκούσης», www.tanea.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=4630248, 10.05.2011.

578 Σκορδάς Αθ., Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.

579 Σκορδάς Αθ., Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Η δράση των πολιτικών κομμάτων είναι στην πράξη ανεπηρέαστη από αθέμιτες εξωτερικές παρεμβάσεις;

Βαθμολόγηση: 25

Στην Ελλάδα δεν παρατηρούνται φαινόμενα κρατικής ανάμιξης στα εσωτερικά των κομμάτων ή εκφοβισμού εκπροσώπων της αντιπολίτευσης από κρατικούς παράγοντες⁵⁸⁰.

Ωστόσο, παρατηρείται το φαινόμενο η εκάστοτε κυβέρνηση να μην δέχεται πάντοτε να συνομιλήσει με το σύνολο των κομμάτων. Ενίοτε προσκαλεί σε συνομιλίες κόμματα ιδεολογικώς συγγενή της, τα οποία ίσως και να μην έχουν λάβει μέρος σε πρόσφατες εκλογικές αναμετρήσεις, αγνοώντας κόμματα τα οποία έχουν αναμετρηθεί σε πρόσφατες εκλογικές αναμετρήσεις, σημειώνοντας ενδεχομένως και αξιόλογα ποσοστά⁵⁸¹. Επίσης, στην αυτοδιοίκηση είναι συχνό φαινόμενο οι αιρετοί άρχοντες να ευνοούν τα κόμματα που τους έχουν στηρίξει στις εκλογές⁵⁸².

Επιπλέον, η υπόθεση του σκανδάλου της Siemens στην Ελλάδα ανέδειξε με τον πλέον γλαφυρό τρόπο την εξάρτηση των κομμάτων από τον επιχειρηματικό κόσμο. Συγκεκριμένα, η εν λόγω εταιρεία φέρεται να έχει χρηματοδοτήσει τόσο συγκεκριμένο κόμμα εξουσίας⁵⁸³ όσο και πρόσωπα του πολιτικού κόσμου⁵⁸⁴.

Τα μικρά κόμματα έχουν ενίοτε θετικότερη συμβολή στους δημοκρατικούς θεσμούς απ' ότι τα μεγαλύτερα, δεδομένου ότι δεν προσδοκούν να ανέλθουν άμεσα στην εξουσία και, ως εκ τούτου, λένε περισσότερες αλήθειες, απεξαρτημένα από συμφέροντα⁵⁸⁵, χωρίς ωστόσο να παραγνωρίζεται ότι, λόγω της ασφαλούς απόστασής τους από το ενδεχόμενο να κυβερνήσουν, ενδέχεται επίσης και να δρουν ανεύθυνα. Ωστόσο, στις περιπτώσεις μικρών προσωποπαγών κομμάτων, δεν αποκλείονται φαινόμενα επηρεασμού από αθέμιτα συμφέροντα, ενώ δεν αποκλείονται εξαρτήσεις και από θεσμικούς φορείς, όπως συνδικαλιστικές οργανώσεις, κλπ.⁵⁸⁶.

580 Σκορδάς Αθ., *Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.*

581 Βλ. ενδεικτικά: «Γιώργο, άσε ένα παράθυρο ανοιχτό», www.isotimia.gr/default.asp?pid=24&ct=31&artid=94414, 12.03.2011

582 Σκορδάς Αθ., *Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.*

583 Βλ. ενδεικτικά: «Τα μαύρα ταμεία του ΠΑΣΟΚ», http://pithia-gr.blogspot.com/2010/05/blog-post_31.html.

584 Τζιοβάρης Γ., «Οι εντιμότετοι φίλοι του Μιχάλη Χριστοφοράκου», www.tovima.gr/politics/article/?aid=335740, 06.06.2010.

585 Διαμαντόπουλος Αθ., *Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.*

586 Διαμαντόπουλος Αθ., *Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.*

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Τί προβλέπει το ισχύον νομικό πλαίσιο σχετικά με τη δημοσιοποίηση των οικονομικών των κομμάτων;

Βαθμολόγηση: 25

Αναφορικά με τα κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή⁵⁸⁷, τα έσοδα και οι δαπάνες τους διακινούνται μέσω λογαριασμών που τηρούνται σε τράπεζες εγκατεστημένες στην Ελλάδα, σε ποσοστό τουλάχιστον 80% του ετήσιου ύψους τους. Οι λογαριασμοί αυτοί γνωστοποιούνται εντός πέντε ημερών από το άνοιγμά τους, στην Επιτροπή Ελέγχου της Βουλής. Τα εκλογικά έσοδα και οι εκλογικές δαπάνες διακινούνται, ομοίως, μέσω χωριστών τραπεζικών λογαριασμών, κατά το ίδιο ποσοστό, με αντίστοιχη υποχρέωση γνωστοποίησης. Κατάθεση στους ανωτέρω λογαριασμούς επιτρέπεται μόνον επώνυμα, με ευθύνη της τράπεζας ως προς τη διαπίστωση των στοιχείων ταυτότητας του καταθέτη.

Τα έσοδα και οι δαπάνες των υποψήφιων βουλευτών διακινούνται μέσω λογαριασμών σε τράπεζες εγκατεστημένες στην Ελλάδα, σε ποσοστό τουλάχιστον 60% του συνολικού ύψους τους. Οι λογαριασμοί αυτοί γνωστοποιούνται εντός πέντε ημερών από το άνοιγμά τους, στην Επιτροπή Ελέγχου της Βουλής. Κατάθεση στους ανωτέρω λογαριασμούς επιτρέπεται μόνον εφόσον υπάρξει προηγούμενη συναίνεση του υποψήφιου βουλευτή, και γίνεται επώνυμα, με ευθύνη της τράπεζας ως προς τη διαπίστωση των στοιχείων ταυτότητας του καταθέτη.

Απαγορεύεται η χρηματοδότηση και κάθε είδους παροχές προς τα κόμματα και τους υποψήφιους βουλευτές από:

- α) Φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια.
- β) Νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου.
- γ) Οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κάθε βαθμού.
- δ) Φυσικά πρόσωπα, τα οποία είναι ιδιοκτήτες ή εκδότες ημερήσιων ή περιοδικών εντύπων πανελληνίας ή τοπικής κυκλοφορίας ή είναι ιδιοκτήτες ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών, εν γένει, σταθμών.

Από την απαγόρευση αυτή εξαιρούνται οι χρηματοδοτήσεις προς τα πολιτικά κόμματα, εφόσον προέρχονται, αποκλειστικώς, από επιχειρήσεις και κάθε είδους νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, οι μετοχές ή συμμετοχές των οποίων είναι υποχρεωτικώς ονομαστικές και ανήκουν, αποδεδειγμένα, στο σύνολό τους, σε πολιτικό κόμμα ή, για λογαριασμό του κόμματος, στον επικεφαλής του ή σε άλλα φυσικά πρόσωπα εντεταλμένα, προς τούτο, από το αρμόδιο όργανο του κόμματος.

Η χρηματοδότηση κομμάτων ή συνασπισμών από το ίδιο πρόσωπο, κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το ποσό των δεκαπέντε χιλιάδων ευρώ (€ 15.000). Η χρηματοδότηση υποψήφιων βουλευτών κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου, από το ίδιο πρόσωπο, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το ποσό των τριών χιλιάδων ευρώ (€ 3.000).

Το ανώτατο ύψος των εκλογικών δαπανών πολιτικών κομμάτων και συνασπισμών που συμμετέχουν σε γενικές βουλευτικές εκλογές ή σε εκλογές για την ανάδειξη αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, συνυπολογίζοντας και την αξία των αποτιμώμενων παροχών και διευκολύνσεων, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει σε ποσό το 20% της τελευταίας κάθε φορά καταβληθείσας σε όλα τα κόμματα τακτικής χρηματοδότησης.

⁵⁸⁷ Ν. 3023/2002.

Το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο εκλογικών δαπανών για κάθε υποψήφιο βουλευτή στις εκλογές, συνυπολογίζοντας και την αξία των αποτιμώμενων παροχών και διευκολύνσεων, καθορίζεται με βάση τον αριθμό των εδρών της εκλογικής περιφέρειας στην οποία θέτει υποψηφιότητα.

Το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο εκλογικών δαπανών για κάθε υποψήφιο βουλευτή επικρατείας ή ευρωβουλευτή, στις βουλευτικές εκλογές ή στις εκλογές για την ανάδειξη Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθορίζεται στο ύψος που ισχύει κάθε φορά για τους υποψήφιους βουλευτές της Α' Εκλογικής Περιφέρειας Αθηνών.

Το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο εκλογικών δαπανών για καταχωρήσεις διαφημιστικών μηνυμάτων στον τύπο για κάθε υποψήφιο βουλευτή, καθορίζεται στο 20% του ανώτατου επιτρεπόμενου ύψους εκλογικών δαπανών.

Η διαχείριση των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων ανήκει στα όργανα που προβλέπονται από το καταστατικό του κόμματος. Τα όργανα αυτά και τα μέλη τους γνωστοποιούνται στον πρόεδρο της Επιτροπής Ελέγχου της Βουλής έως τις 31 Ιανουαρίου κάθε έτους. Οποιαδήποτε μεταβολή κατά τη διάρκεια του έτους γνωστοποιείται αμέσως στον πρόεδρο της Επιτροπής. Οι υποψήφιοι βουλευτές είναι οι ίδιοι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των οικονομικών τους.

Τα πολιτικά κόμματα και οι συνασπισμοί κομμάτων που λαμβάνουν κρατική, τακτική ή εκλογική χρηματοδότηση, τηρούν στην έδρα τους ειδικό βιβλίο, στο οποίο καταχωρούνται υποχρεωτικά, κατά κατηγορίες και ξεχωριστά για κάθε έτος, όλα τα έσοδα και οι δαπάνες τους. Επίσης καταχωρούνται χωριστά τα ποσά που συγκέντρωσε κάθε κόμμα κατά τον εκλογικό αγώνα, καθώς και οι εκλογικές δαπάνες. Στο βιβλίο που τηρείται από συνασπισμό, καταχωρούνται και τα έσοδα και οι δαπάνες των κομμάτων που τον συγκροτούν. Το βιβλίο εσόδων-δαπανών θεωρεί, το πρώτο δεκαήμερο του Ιανουαρίου κάθε έτους, ο πρόεδρος της Επιτροπής Ελέγχου.

Στο βιβλίο καταχωρούνται το ονοματεπώνυμο και πατρώνυμο όσων εισφέρουν, είτε με απευθείας καταβολή είτε μέσω τραπεζικού λογαριασμού στο κόμμα ή στο συνασπισμό κομμάτων, ετησίως, συνολικό ποσό μεγαλύτερο από εξακόσια ευρώ (€ 600), καθώς και τα στοιχεία των προσώπων εκείνων, προς τα οποία καταβάλλεται οποιοδήποτε ποσό από το κόμμα ή τον συνασπισμό, ανεξαρτήτως του είδους της δαπάνης. Για κάθε έσοδο και δαπάνη μνημονεύονται τα αντίστοιχα παραστατικά. Για κάθε ποσό μεγαλύτερο των εξακοσίων ευρώ (€ 600), το οποίο εισπράττεται από τα πολιτικά κόμματα και συνασπισμούς, με εξαίρεση την κρατική χρηματοδότηση, εκδίδεται υποχρεωτικά απόδειξη είσπραξης, εφόσον αυτή δεν διενεργήθηκε μέσω των προαναφερθέντων λογαριασμών. Τα στελέχη των αποδείξεων είσπραξης και των κουπονιών, είναι αριθμημένα και θεωρούνται από την Επιτροπή Ελέγχου της Βουλής. Τα πολιτικά κόμματα και οι συνασπισμοί κομμάτων που λαμβάνουν κρατική τακτική χρηματοδότηση, δημοσιεύουν κατ' έτος, ισολογισμό εσόδων και δαπανών. Ο ισολογισμός δημοσιεύεται το πρώτο δίμηνο κάθε έτους σε δύο τουλάχιστον καθημερινές εφημερίδες της Αθήνας.

Τα πολιτικά κόμματα και οι συνασπισμοί που λαμβάνουν κρατική εκλογική χρηματοδότηση, συντάσσουν και δημοσιεύουν, εντός δυο μηνών μετά τη διενέργεια των εκλογών ή των εκλογών για την ανάδειξη Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ειδική έκθεση εκλογικών εσόδων και δαπανών, στην οποία καταχωρίζονται, με αναφορά του αντίστοιχου παραστατικού, τα ποσά που συγκέντρωσε το κόμμα ή ο συνασπισμός κατά τον εκλογικό αγώνα, καθώς και οι λοιπές εκλογικές δαπάνες. Η ειδική έκθεση εκλογικών εσόδων και δαπανών δημοσιεύεται, εντός της παραπάνω προθεσμίας, στο οικείο τεύχος της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στην ανωτέρω ειδική έκθεση, καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια, ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Αντίγραφο του ισολογισμού και της ειδικής έκθεσης εκλογικών εσόδων και δαπανών, καθώς και τα φύλλα των εφημερίδων και του οικείου τεύχους της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, στα οποία δημοσιεύθηκαν αντίστοιχα, αποστέλλονται από τα Κόμματα, εντός 15 ημερών από τη δημοσίευση, στην Επιτροπή Ελέγχου, καθώς και στον Υπουργό Εσωτερικών.

Τα κόμματα και οι συνασπισμοί που συμμετείχαν, αυτοτελώς ή σε συνασπισμό, σε γενικές ή αναπληρωματικές εκλογές ή εκλογές για την ανάδειξη των Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και τα οποία δεν δικαιούνται κρατική, τακτική ή εκλογική χρηματοδότηση, υποχρεούνται να δημοσιεύουν ειδική έκθεση εκλογικών εσόδων και δαπανών στο οικείο τεύχος της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, εντός δυο μηνών από τη διενέργεια των εκλογών.

Αντίγραφο της κατάστασης των εκλογικών εσόδων και δαπανών, καθώς και τα φύλλα του οικείου τεύχους της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, στα οποία δημοσιεύθηκε, αποστέλλονται στην Επιτροπή Ελέγχου εντός 15 ημερών από τη δημοσίευση.

Οι βουλευτές που εξελέγησαν στις γενικές ή αναπληρωματικές βουλευτικές εκλογές, υποχρεούνται να καταρτίσουν μία αναλυτική κατάσταση, στην οποία να περιέχονται, ανά κατηγορίες, τα εκλογικά τους έσοδα και οι εκλογικές τους δαπάνες και να μνημονεύονται τα αντίστοιχα παραστατικά, καθώς και μία συνοπτική κατάσταση των εκλογικών τους εσόδων και δαπανών. Την ίδια υποχρέωση υπέχουν οι αναπληρωματικοί των συνδυασμών των κομμάτων ή των συνασπισμών κομμάτων, οι οποίοι εξελέγησαν βουλευτές.

Η αναλυτική κατάσταση των εκλογικών εσόδων-δαπανών και τα παραστατικά τους, υποβάλλονται εντός 40 ημερών από τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας, στην Επιτροπή Ελέγχου. Στην αναλυτική κατάσταση αναγράφονται και τα ονόματα όσων κατέβαλαν ποσά μεγαλύτερα από 150 ευρώ στον υποψήφιο βουλευτή για την ενίσχυση του εκλογικού του αγώνα.

Τα έσοδα και οι δαπάνες των περιφερειακών και δημοτικών συνδυασμών⁵⁸⁸ διακινούνται, μέσω ειδικών λογαριασμών που τηρούνται σε τράπεζες εγκατεστημένες στην Ελλάδα. Η διακίνηση των εσόδων αφορά στο σύνολο των αντίστοιχων ποσών, των δε δαπανών αφορά στο 95% αυτών. Ο σχετικός λογαριασμός τηρείται στο όνομα του υποψήφιου περιφερειάρχη ή δημάρχου ή του οριζόμενου διαχειριστή. Κατάθεση στους ανωτέρω λογαριασμούς επιτρέπεται εφόσον υπάρξει ρητή συναίνεση των προσώπων στο όνομα των οποίων τηρούνται. Οι καταθέσεις πρέπει να περιλαμβάνουν, με ευθύνη της τράπεζας, το ονοματεπώνυμο, το πατρώνυμο, τη διεύθυνση κατοικίας, τον Αριθμό Δελτίου Ταυτότητας (Α.Δ.Τ.) ή τον αριθμό διαβατηρίου, και τον Αριθμό Φορολογικού Μητρώου (Α.Φ.Μ.) του καταθέτη. Το ύψος του λογαριασμού δεν δύναται να υπερβεί το επιτρεπόμενο ανώτατο όριο εκλογικών δαπανών των συνδυασμών.

Ως προεκλογική περίοδος νοείται το τετράμηνο χρονικό διάστημα που προηγείται της ημερομηνίας διεξαγωγής των εκλογών.

Τα έσοδα και οι δαπάνες των υποψηφίων δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, διακινούνται μέσω ειδικών τραπεζικών λογαριασμών. Σε κάθε περίπτωση, η συνολική είσπραξη δεν δύναται να υπερβαίνει το 1/5 του ανώτατου επιτρεπτού ορίου εκλογικών δαπανών για τους υποψηφίους.

⁵⁸⁸ Ν. 3870/2010.

Απαγορεύονται η χρηματοδότηση και η λήψη κάθε είδους παροχών προς τους περιφερειακούς και δημοτικούς συνδυασμούς, καθώς και προς τους υποψήφιους αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς και δημοτικούς συμβούλους από:

α) Φυσικά πρόσωπα, τα οποία είναι οφειλέτες των οικείων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ή δήμων, για ποσό ανώτερο των 1.000 ευρώ. Για τον σκοπό αυτόν, οι ανωτέρω οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης υποχρεούνται να παραδώσουν στους επικεφαλής των αντίστοιχων συνδυασμών, καταστάσεις οφειλετών για ποσά ανώτερα των 1.000 ευρώ. Η παράδοση των καταστάσεων γίνεται εντός 10 ημερών, αφότου υποβληθεί το σχετικό αίτημα.

β) Φυσικά πρόσωπα, τα οποία είναι ιδιοκτήτες ή εκδότες ημερήσιων ή περιοδικών εντύπων πανελληνίας ή τοπικής κυκλοφορίας ή είναι ιδιοκτήτες ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών, εν γένει, σταθμών ή ιδιοκτήτες διαδικτυακών και τηλεπικοινωνιακών φορέων, καθώς και από συζύγους και κατιόντες αυτών.

γ) Φυσικά πρόσωπα που είναι υπάλληλοι των οικείων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) ή των αντίστοιχων νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου αυτών.

Δεν είναι δυνατή η λήψη τραπεζικών δανείων με σκοπό τη χρηματοδότηση συνδυασμών και υποψηφίων.

Η χρηματοδότηση συνδυασμών από το ίδιο πρόσωπο κατά την προεκλογική περίοδο, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το ποσό των 2.000 ευρώ. Η χρηματοδότηση υποψηφίων αντιπεριφερειάρχων και περιφερειακών και δημοτικών συμβούλων κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου, από το ίδιο πρόσωπο, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το ποσό των 500 ευρώ.

Το ανώτατο όριο επιτρεπόμενων εκλογικών δαπανών, το οποίο προκύπτει με βάση τους υπολογισμούς που προβλέπονται στο νόμο, προσδιορίζεται για κάθε εκλογική περιφέρεια δήμου και περιφέρειας, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία εκδίδεται μέσα σε πέντε ημέρες από την έναρξη της προεκλογικής περιόδου και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Η διαχείριση των οικονομικών των συνδυασμών γίνεται από συγκεκριμένο πρόσωπο, το οποίο ορίζεται από τον επικεφαλής του συνδυασμού και γνωστοποιείται στην Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων. Σε Ο.Τ.Α. με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους, ο επικεφαλής κάθε συνδυασμού υποχρεούται να ορίσει συγκεκριμένο φυσικό πρόσωπο ως διαχειριστή των οικονομικών του συνδυασμού και να γνωστοποιήσει την ταυτότητα του στην Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων. Σε Ο.Τ.Α. με πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους, ο ορισμός διαχειριστή είναι προαιρετικός και ο επικεφαλής του συνδυασμού, εφόσον δεν ορίσει διαχειριστή, είναι προσωπικά υπεύθυνος για τη διαχείριση. Οι υποψήφιοι είναι οι ίδιοι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των οικονομικών τους.

Στους συνδυασμούς χορηγείται ειδικός αυτοτελής Α.Φ.Μ. στο όνομα του συνδυασμού και ισχύει για όλη τη διάρκεια της περιφερειακής και δημοτικής περιόδου. Για τη χορήγηση του Α.Φ.Μ. υποβάλλεται στην οικεία Δ.Ο.Υ. γραπτή δήλωση, στην οποία αναγράφεται η επωνυμία του συνδυασμού και το όνομα του επικεφαλής του.

Οι συνδυασμοί τηρούν ειδικό βιβλίο, στο οποίο καταχωρούνται υποχρεωτικώς όλα τα έσοδα και οι δαπάνες τους κατά την προεκλογική περίοδο. Αντίγραφο του ανωτέρω βιβλίου κατατίθεται μέσα σε 30 ημέρες, από την ημέρα ανακήρυξης των επιτυχόντων συνδυασμών, στην Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων.

Για τη διασφάλιση της διαφάνειας των εσόδων και των δαπανών των συνδυασμών και των υποψηφίων για τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές, καθώς και των συνδυασμών και των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων για τις εκλογές σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων, εγκαθίσταται και λειτουργεί, με ευθύνη του Υπουργείου Εσωτερικών, κεντρική βάση δεδομένων για τον ανωτέρω σκοπό. Η ενημέρωση της κεντρικής βάσης δεδομένων γίνεται τόσο για τους συνδυασμούς όσο και για τους υποψηφίους τους. Τα ως άνω δημοσιοποιούμενα στοιχεία αναρτώνται επίσης, με φροντίδα των συνδυασμών, στις ιστοσελίδες των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι επικεφαλής υποψήφιοι περιφερειάρχες και δήμαρχοι για τους αντίστοιχους συνδυασμούς, καθώς και οι αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακοί και δημοτικοί σύμβουλοι, οι οποίοι εξελέγησαν, υποχρεούνται να καταρτίσουν αναλυτική κατάσταση, στην οποία να περιέχονται, ανά κατηγορίες, τα εκλογικά τους έσοδα, με επώνυμη αναφορά όσων κατέβαλαν οποιοδήποτε ποσό, καθώς και οι εκλογικές τους δαπάνες. Στην ίδια κατάσταση μνημονεύονται τα αντίστοιχα παραστατικά. Συντάσσεται επίσης και συγκεντρωτική κατάσταση των εκλογικών τους εσόδων και δαπανών. Την ίδια υποχρέωση υπέχουν οι πρώτοι πέντε αναπληρωματικοί των αντίστοιχων συνδυασμών.

Συνδυασμοί και υποψήφιοι που δεν περιλαμβάνονται στις προηγούμενες περιπτώσεις και εις βάρος των οποίων έχει υποβληθεί έγγραφη και επώνυμη καταγγελία στην Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων για υπέρβαση του ανώτατου ορίου εκλογικών δαπανών, υποχρεούνται να υποβάλουν την εν λόγω αναλυτική κατάσταση.

Η αναλυτική κατάσταση των εκλογικών εσόδων, δαπανών και τα παραστατικά τους, για τους εν γένει υπόχρεους, υποβάλλονται εντός 30 ημερών από την ανακήρυξη των επιτυχόντων συνδυασμών και των υποψηφίων, στην Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων.

Οι κυρώσεις που προβλέπονται για τα κόμματα, τους συνασπισμούς κομμάτων, τους συνδυασμούς και τους υποψηφίους για παραβάσεις της ανωτέρω νομοθεσίας ποικίλλουν, από διοικητικά πρόστιμα και ποινικές κυρώσεις, έως έκπτωση από το αντίστοιχο αξίωμα στο οποίο εξελέγησαν.

Το ανωτέρω νομικό πλαίσιο δεν επαρκεί για την επίτευξη συνολικής και ουσιαστικής διαφάνειας⁵⁸⁹. Εξόχως προβληματικά είναι τα ακόλουθα σημεία του νόμου:

-Οι ανωτέρω διατάξεις δεν διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, την πρόσβαση των πολιτών στο σύνολο των ως άνω πληροφοριών, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται δημοσιοποίηση του συνόλου των πληροφοριών στο διαδίκτυο.

-Υποκριτικές διατάξεις αποτελούν το όριο δαπανών για τα κόμματα και τους υποψηφίους, η απαγόρευση χρηματοδότησης από νομικά πρόσωπα, καθώς και ο περιορισμός στο ύψος της εισφοράς που επιτρέπεται να καταβάλλει κάθε φυσικό πρόσωπο, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται όριο στην περιοδικότητα της εισφοράς⁵⁹⁰.

-Η διάθεση κουπονιών αποτελεί ένα από τα κύρια μέσα καταστρατήγησης των περιορισμών χρηματοδότησης ανά πρόσωπο, δεδομένου ότι δεν επιτυγχάνεται ο σκοπός των κείμενων διατάξεων περί ταυτοποίησης των χορηγών των κομμάτων και του ανώτατου ορίου εισφορών.

Οι ανωτέρω διατάξεις δεν διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, την πρόσβαση των πολιτών στο σύνολο των ως άνω πληροφοριών, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται δημοσιοποίηση του συνόλου των πληροφοριών στο διαδίκτυο.

⁵⁸⁹ Βλ. ενδεικτικά: Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, *Διαφάνεια στη διαχείριση του πολιτικού χρήματος 15 + 43 προτάσεις της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδας για το πολιτικό χρήμα*, 2010.

⁵⁹⁰ Διαμαντόπουλος Αθ., *Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.*

Δεν προβλέπεται περιορισμός σε σχέση με τις δαπάνες των κέντρων ερευνών και μελετών των κομμάτων.

-Παράθυρο στην παρανομία αφήνουν οι διατάξεις⁵⁹¹ περί της δυνατότητας των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών να διακινούν αφανώς ποσά έως 20% και 40% αντιστοίχως, του συνολικού προϋπολογισμού τους.

-Δεν προσδιορίζεται ρητά ο τρόπος αποτίμησης μη χρηματικών παροχών.

-Την αφανή διακίνηση κεφαλαίων διευκολύνει και η μη υποχρέωση χρήσης ενός και μοναδικού τραπεζικού λογαριασμού από τα κόμματα και τους υποψηφίους.

-Δεν προβλέπεται περιορισμός σε σχέση με τις δαπάνες των κέντρων ερευνών και μελετών των κομμάτων.

Διαφάνεια (πρακτική)

Δύνανται οι πολίτες να λάβουν στην πράξη επαρκή ενημέρωση σχετικά με τα οικονομικά των κομμάτων;

Βαθμολόγηση: 0

Τα πολιτικά κόμματα προβαίνουν στις δημοσιεύσεις που προβλέπει το ανωτέρω πολιτικό πλαίσιο⁵⁹². Από τους δημοσιευόμενους ισολογισμούς των κομμάτων, προκύπτει ότι τα τελευταία εξαρτώνται σε ελάχιστο ή μηδενικό βαθμό από την ιδιωτική χρηματοδότηση⁵⁹³.

Τούτο διαψεύδεται όμως, από τα πρόσφατα σκάνδαλα που είδαν το φως της δημοσιότητας, αναφορικά με μαύρο πολιτικό χρήμα⁵⁹⁴. Ως εκ τούτου, αποδεικνύεται ότι ο τρόπος με τον οποίον εφαρμόζεται το ισχύον νομικό πλαίσιο είναι φορμαλιστικός, ενώ και το ίδιο το πλαίσιο δεν επαρκεί για τη διασφάλιση της διαφάνειας στα οικονομικά των κομμάτων.

Είναι κοινό μυστικό ότι η χρηματοδότηση μέσω κουπονιών και η δυνατότητα είσπραξης ποσών εξωτραπεζικώς, με υποχρέωση έκδοσης απόδειξης μόνο για ποσά που υπερβαίνουν τα € 600, αποτελούν τους κύριους τρόπους νόμιμης εισροής μαύρου πολιτικού χρήματος στα κομματικά ταμεία⁵⁹⁵. Ο κομματικός ανταγωνισμός πάντοτε θα οδηγεί τα κόμματα σε αναζήτηση επιπλέον οικονομικών πόρων, συχνά παρακάμπτοντας τις κείμενες διατάξεις. Ως εκ τούτου, απαιτείται να θεσπισθεί ένα νομικό πλαίσιο που θα εκμηδενίζει τις δυνατότητες διακίνησης παράνομων κεφαλαίων. Η δημοσιότητα από μόνη της δεν διασφαλίζει τη διαφάνεια. Απαιτούνται επιπροσθέτως και αποτελεσματικοί μηχανισμοί ελέγχου.

591 Άρθρα 5 και 6 ν. 3023/2002.

592 Σκορδάς Αθ., Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.

593 Το Βήμα, 20.12.2009.

594 Βλ. ενδεικτικά: «Τα μαύρα ταμεία του ΠΑΣΟΚ», http://pithia-gr.blogspot.com/2010/05/blog-post_31.html. Τζιοβάρης Γ., «Οι εντιμότετοι φίλοι του Μιχάλη Χριστοφοράκου», www.tovima.gr/politics/article/?aid=335740, 06.06.2010.

595 Βλ. ενδεικτικά: Ρίζος Κ., «Το ισχύον στην Ελλάδα σύστημα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και υποψηφίων βουλευτών: έσοδα-δαπάνες-διαφάνεια-έλεγχος», Τιμητικός τόμος για τον καθηγητή Θ.Ι. Παναγόπουλο, 2011, σελ. 668-669. Τα Νέα, 21-22.08.2010.

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Τί προβλέπει το ισχύον νομικό πλαίσιο σχετικά με την εποπτεία των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων;

Βαθμολόγηση: 25

Τα πολιτικά κόμματα διατηρούν συνήθως εσωτερικές ελεγκτικές επιτροπές⁵⁹⁶.

Επιπλέον, έλεγχος διενεργείται και από τις επιτροπές ελέγχου που προβλέπονται από το ισχύον νομικό πλαίσιο⁵⁹⁷. Συγκεκριμένα:

Αναφορικά με τις βουλευτικές εκλογές, συγκροτείται η Επιτροπή Ελέγχου της Βουλής. Για την εκπλήρωση της αποστολής της, η Επιτροπή αναθέτει τη διενέργεια λογιστικής ή οικονομικής πραγματογνωμοσύνης ή άλλων ελεγκτικών πράξεων, σε ορκωτούς ελεγκτές, οι οποίοι εξετάζουν λεπτομερώς τα βιβλία και τα παραστατικά των κομμάτων και των υποψήφιων βουλευτών, πριν από τη διεξαγωγή ελέγχου από την Επιτροπή και συντάσσουν αναλυτική έκθεση που υποβάλλεται στην Επιτροπή για την υποβολή του έργου της. Στον έλεγχο που διεξάγεται από την Επιτροπή, καθώς και για την πραγματοποίηση των ελεγκτικών πράξεων που ενεργούνται κατ' εντολή της από ορκωτούς ελεγκτές, δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις για το τραπεζικό, χρηματιστηριακό και φορολογικό απόρρητο. Μετά το πέρας του ελέγχου συντάσσεται αναλυτική έκθεση στην οποία προσαρτάται ως παράρτημα η έκθεση των ορκωτών ελεγκτών. Η έκθεση της Επιτροπής, με το παράρτημά της, υποβάλλεται αμέσως στον Πρόεδρο της Βουλής και στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, και αποστέλλεται στα ελεγχόμενα κόμματα και συνασπισμούς. Είναι προφανές ότι η εποπτεία του εν λόγω ελέγχου από τον Πρόεδρο της Βουλής και τον Υπουργό Εσωτερικών, οι οποίοι αποτελούν κομμάτι του ίδιου του ελεγχόμενου πολιτικού συστήματος, αποτελεί προβληματικό σημείο του νόμου.

Αναφορικά με τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές, ο έλεγχος των οικονομικών των συνδυασμών και των υποψήφιων αντιπεριφερειάρχων, περιφερειακών και δημοτικών συμβούλων, καθώς και ο έλεγχος των εκλογικών παραβάσεων, ανατίθεται στην Επιτροπή Ελέγχου Εκλογικών Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων, που συνίσταται στην έδρα της Περιφέρειας και η οποία λειτουργεί ως ειδικό, δικαιοδοτικό και ελεγκτικό όργανο. Ωστόσο, η σύνθεση των εν λόγω επιτροπών δεν διασφαλίζει ουσιαστικούς και αδιάβλητους ελέγχους, δεδομένης της συμμετοχής εκπροσώπων των ελεγχόμενων φορέων. Συγκεκριμένα:

Η Επιτροπή της Βουλής αποτελείται από έναν βουλευτή, εκπρόσωπο κάθε κόμματος ή συνασπισμού κομμάτων που εκπροσωπείται στη Βουλή, καθώς και από ένα μέλος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ένα του Αρείου Πάγου και ένα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίοι ορίζονται με κλήρωση, μαζί με τους αναπληρωματικούς τους, από τις ολομέλειες των αντίστοιχων δικαστηρίων. Της Επιτροπής προεδρεύει ο οριζόμενος από το Προεδρείο της Βουλής, Αντιπρόεδρος της. Εφόσον κόμμα ή συνασπισμός κομμάτων έλαβε τακτική ή εκλογική χρηματοδότηση και δεν εκπροσωπείται στη Βουλή, στη σύνθεση της Επιτροπής, για θέματα που σχετίζονται με τον έλεγχό του, μετέχει και ο οριζόμενος, για το σκοπό αυτόν, εκπρόσωπός του. Στην περίπτωση κατά την οποία γίνεται έλεγχος των οικονομικών των κομμάτων, τα οποία έλαβαν μέρος στις εκλογές για την ανάδειξη Ελλήνων Αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Επιτροπή Ελέγχου μετέχει και βουλευτής του Κόμματος, το οποίο εκπροσωπείται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εφόσον στερείται αντίστοιχης εκπροσώπησης στη Βουλή.

⁵⁹⁶ Σκορδάς Αθ., *Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.*

⁵⁹⁷ Ν. 3023/2002 και 3870/2010.

Η αρμόδια για τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές επιτροπή, αποτελείται από τον Πρόεδρο του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της Περιφέρειας, ως Πρόεδρο, από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην έδρα της Περιφέρειας, και από τον Προϊστάμενο της Περιφερειακής Διεύθυνσης του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος στην έδρα της Περιφέρειας. Στην Επιτροπή μετέχει, κατ' αντιστοιχία των θεμάτων που αναφέρονται σε περιφερειακές και δημοτικές εκλογές, ένας εκπρόσωπος της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος και της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του νομού της έδρας της Περιφέρειας που όπως είναι προφανές αποτελούν μέλη των ελεγχόμενων φορέων, οι οποίοι δεν υπήρξαν υποψήφιοι και υποδεικνύονται από τα όργανα αυτά.

Έλεγχος (πρακτική)

Είναι αποτελεσματική στην πράξη η εποπτεία των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων;

Βαθμολόγηση: 25

Το κόμματα, οι συνδυασμοί των δημοτικών και περιφερειακών εκλογών και οι υποψήφιοι υποβάλλουν τα οικονομικά τους προς έλεγχο, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις του νόμου⁵⁹⁸. Ωστόσο, είναι σκανδαλώδες το γεγονός ότι υπάρχουν κόμματα χρηματοδοτούμενα από τον κρατικό προϋπολογισμό, τα οποία αρνούνται προκλητικά να δεχθούν εκτενή έλεγχο των οικονομικών τους⁵⁹⁹. Τούτο διευκολύνεται από το γεγονός ότι τα πολιτικά κόμματα αποτελούν *suí generis* μορφώματα ευρισκόμενα μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, με αποτέλεσμα να μην ελέγχονται αποτελεσματικά⁶⁰⁰.

Επιπλέον, επισημαίνεται ότι στις εν λόγω επιτροπές ελέγχου των οικονομικών, ο έλεγχος είναι δειγματοληπτικός. Η δε τυπική προεκλογική περίοδος που προβλέπεται στο νόμο είναι σύντομη, ήτοι από 21 έως 42 μέρες, γεγονός που δεν επιτρέπει σφαιρικό οικονομικό έλεγχο.

Μέχρι σήμερα, δεν έχει γίνει γνωστή η επιβολή κυρώσεων σε κόμματα ή υποψήφιους. Συγκεκριμένα, ενώ υπήρξαν περιπτώσεις στις οποίες καταλογίσθηκαν κυρώσεις σε υποψήφιους, δυνάμει κυβερνητικής ρύθμισης δεν επιβλήθηκαν ποτέ⁶⁰¹.

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Υπάρχουν εσωτερικές οργανωτικές διατάξεις σχετικά με την δημοκρατική διακυβέρνηση των πιο σημαντικών πολιτικών κομμάτων;

Βαθμολόγηση: 25

⁵⁹⁸ Σκορδάς Αθ., Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.

⁵⁹⁹ Βλ. ενδεικτικά: «Το ΚΚΕ αρνείται έλεγχο στα οικονομικά του και κατηγορεί το ΠΑΣΟΚ», <http://news.kathimerini.gr>, 16.07.2009.

⁶⁰⁰ Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

⁶⁰¹ Ρίζος Κ., «Το ισχύον στην Ελλάδα σύστημα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και υποψηφίων βουλευτών: έσοδα-δαπάνες-διαφάνεια-έλεγχος», Τιμητικός τόμος για τον καθηγητή Θ.Ι. Παναγόπουλο, 2011, σελ. 678.

Είναι σκανδαλώδες το γεγονός ότι υπάρχουν κόμματα χρηματοδοτούμενα από τον κρατικό προϋπολογισμό, τα οποία αρνούνται προκλητικά να δεχθούν εκτενή έλεγχο των οικονομικών τους.

Δεν υπάρχει νόμος που να ρυθμίζει την εσωτερική λειτουργία των κομμάτων. Οι σχετικοί με τη λειτουργία και διακυβέρνησή τους κανόνες προκύπτουν από τα καταστατικά τους, τα οποία ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, ζητήματα όπως τον τρόπο εκλογής της ηγεσίας τους, των υποψηφίων στις εκλογές, καθώς και τη διαδικασία κατάρτισης των πολιτικών τους⁶⁰², μέσα από δημοκρατικές και πολυσυμμετοχικές διαδικασίες.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Υπάρχει στην πράξη αποτελεσματική δημοκρατική διακυβέρνηση στα πιο σημαντικά πολιτικά κόμματα;

Βαθμολόγηση: 25

Μολονότι στα καταστατικά των κομμάτων προβλέπονται σχετικές διαδικασίες, ωστόσο, είθισται, όσο πιο ισχυρός είναι ο εκάστοτε αρχηγός του κόμματος, τόσο πιο πολύ να ατονούν οι εν λόγω διαδικασίες⁶⁰³.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται ένας συνειδητός περαιτέρω εκδημοκρατισμός των διαδικασιών. Κορυφαίο παράδειγμα αποτελεί η εκλογή αρχηγού στο ΠΑΣΟΚ το 2004. Συγκεκριμένα, τότε, κατά παρέκκλιση των προβλεπομένων στο καταστατικό του ΠΑΣΟΚ, εξελέγη πρόεδρος του κόμματος κατόπιν ψηφοφορίας ανοικτής στο σύνολο των μελών του κόμματος και των φίλων αυτού. Η κίνηση θεωρήθηκε ιδιαιτέρως πρωτοποριακή και ανατρεπτική⁶⁰⁴. Το παράδειγμα του ΠΑΣΟΚ ακολούθησε το 2009 η Νέα Δημοκρατία, εκλέγοντας με τον ίδιο τρόπο τον σημερινό αρχηγό της⁶⁰⁵.

Εκπροσώπηση και διεκδίκηση συμφερόντων

Τα πολιτικά κόμματα εκπροσωπούν και διεκδικούν κοινωνικά συμφέροντα στην πολιτική σκηνή;

Βαθμολόγηση: 75

Στην Ελλάδα, υπάρχουν σε γενικές γραμμές σταθερά κόμματα με διακριτές πολιτικές⁶⁰⁶. Ωστόσο, οι εν λόγω πολιτικές σε πολλές περιπτώσεις τείνουν να ταυτισθούν⁶⁰⁷, κυρίως λόγω των παρεμβάσεων που τα κόμματα δέχονται άνωθεν (π.χ. Ευρωπαϊκή Ένωση και διεθνείς οργανισμοί) και κάτωθεν (π.χ. πελατειακές κοινωνικά αιτήματα, περιφερειάρχες, ιδίως οι μη ανήκοντες στο ίδιο κόμμα με την κυβερνώσα παράταξη)⁶⁰⁸.

602 Βλ. ενδεικτικά: «Καταστατικό Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος», www.pasok.gr/portal/resource/section/statuteMenu. «Καταστατικό Νέας Δημοκρατίας», www.nd.gr/katastatiko.

603 Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

604 Βλ. ενδεικτικά: «Με πάνω από 1.000.000 «ναι» ο Γιώργος Παπανδρέου νέος πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ», <http://news.in.gr/greece/article/?aid=515463>, 08.02.2004.

605 Βλ. ενδεικτικά: Τσιούφος Δ., «Πανηγυρική εκλογή του Α. Σαμαρά στην ηγεσία της Νέας Δημοκρατίας», www.imerisia.gr/general2.asp?catid=15459&subid=20110&pubid=22329143, 30.11.2009.

606 Σκορδάς Αθ., Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.

607 Βλ. ενδεικτικά: Σπουρδαλάκης Μ., εισήγηση στην εκδήλωση της Κίνησης Πολιτών «Τα πολιτικά κόμματα και ο ρόλος τους στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος», 29.05.1990.

608 Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

Τα πολιτικά κόμματα είναι ο κατεξοχήν παράγοντας πολιτικής εκπροσώπησης των πολιτών⁶⁰⁹. Εντούτοις, δεν είθισται συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ή ομάδες συμφερόντων να εκπροσωπούνται αποκλειστικά από συγκεκριμένα κόμματα – τα τελευταία περισσότερο προσπαθούν να εκμεταλλευθούν προς όφελός τους τις εκάστοτε συγκυρίες. Ορισμένες συνδικαλιστικές οργανώσεις έχουν, ωστόσο, προνομιακές σχέσεις με συγκεκριμένα κόμματα ή πτέρυγες κομμάτων, ενώ δεν αποκλείεται και επιχειρήσεις να συνδέονται αποκλειστικά με συγκεκριμένα κόμματα⁶¹⁰.

Στην Ελλάδα τα κόμματα είναι κοντά στο λαό, με την έννοια της κοινωνικής δικτύωσης και της προβολής κοινωνικών αιτημάτων⁶¹¹. Κατά μία έννοια τα κόμματα είναι και τα ίδια φορείς της κοινωνίας πολιτών, με αυτοτελή δράση και δυναμική⁶¹².

Προσήλωση στην καταπολέμηση της διαφθορας

Πόση σημασία δίνουν τα κόμματα στη λογοδοσία τους προς το λαό και στη μάχη κατά της διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 50

Τα κόμματα, με αφορμή διάφορες περιστάσεις, διακηρύσσουν τη δέσμευσή τους για την προώθηση της διαφάνειας⁶¹³. Χαρακτηριστικό της ανάγκης των κομμάτων να προβάλλουν πλέον την εν λόγω δέσμευσή τους στον αγώνα κατά της διαφθοράς, είναι και το γεγονός ότι, αναφορικά με τα δύο μεγαλύτερα κόμματα, το μεν ΠΑΣΟΚ έχει θεσπίσει για τα μέλη του τον «Κώδικα Δεοντολογίας & Διαφάνειας»⁶¹⁴, η δε Νέα Δημοκρατία λειτουργεί το «Παρατηρητήριο για τη Διαφάνεια»⁶¹⁵. Επιπλέον, η Κυβέρνηση, κατά τα δύο τελευταία χρόνια της εξουσίας της, έχει θεσπίσει αρκετά νομοθετήματα κατά της διαφθοράς (βλ. κεφάλαιο «Μέτρα κατά της διαφθοράς» και πυλώνες «Νομοθετική Εξουσία» και «Εκτελεστική Εξουσία»).

Είναι πάντως γεγονός ότι, τόσο τα κόμματα όσο και οι πολιτικοί, νιώθουν πλέον την ανάγκη να λογοδοτούν περισσότερο προς το λαό και να λειτουργούν με μεγαλύτερη διαφάνεια, δεδομένου ότι η οικονομική κρίση έχει κάνει τους πολίτες πιο διεκδικητικούς και καχύποπτους έναντι των πολιτικών⁶¹⁶.

609 Βλ. ενδεικτικά: Σπουρδαλάκης Μ., εισήγηση στην εκδήλωση της Κίνησης Πολιτών «Τα πολιτικά κόμματα και ο ρόλος τους στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος», 29.05.1990.

610 Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

611 Διαμαντόπουλος Αθ., Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 25.05.2011.

612 Σκορδάς Αθ., Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.

613 Βλ. ενδεικτικά: «Παπανδρέου: πρωτοβουλίες-ασπίδα κατά της διαφθοράς», www.inews.gr/23/papandreou-protovoulies---aspida-kata-diafthoras.htm, 27.01.2011. «Σαμαράς: εθνική συμφωνία κατά της διαφθοράς», www.antinews.gr/2010/12/09/75220, 09.12.2010.

614 www.pasok.gr/portal/resource/section/codeMenu

615 www.nd.gr/web/secretary-diafaneia

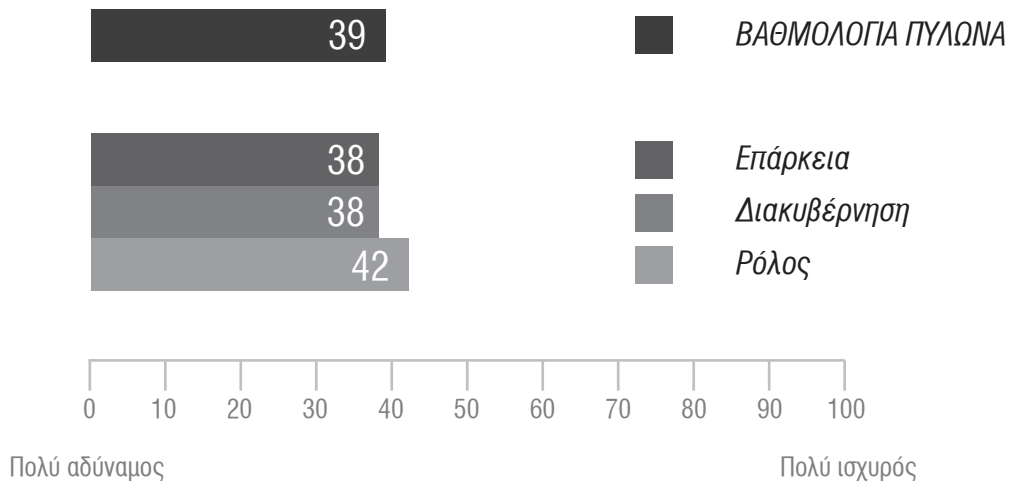
616 Σκορδάς Αθ., Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 19.05.2011.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Θέσπιση συνταγματικής διάταξης περί της δημοκρατικής λειτουργίας των κομμάτων.
- Θέσπιση νόμου περί λειτουργίας των κομμάτων.
- Εποπτεία και έλεγχος των κομμάτων από ανεξάρτητη αρχή.
- Αναμόρφωση των ποσών και του τρόπου χορήγησης των κρατικών ενισχύσεων προς τα πολιτικά κόμματα.
- Αναμόρφωση του νομικού πλαισίου περί εσόδων και δαπανών των κομμάτων και των υποψηφίων. Π.χ.:
 - κατάργηση του περιορισμού στο ύψος της εισφοράς που επιτρέπεται να καταβάλλει κάθε πρόσωπο
 - κατάργηση της απαγόρευσης χορηγιών από νομικά πρόσωπα
 - καταγραφή των ποικίλων μορφών συνδρομής των κομμάτων προς δημοτικούς και περιφερειακούς συνδυασμούς
 - καταγραφή των εισφορών από κομματικά ινστιτούτα, επιχειρήσεις, συνδικαλιστικές οργανώσεις, κλπ.
 - κατάργηση της δυνατότητας αφανούς διακίνησης μέρους των κεφαλαίων
 - θέσπιση υποχρέωσης χρήσης ενός και μοναδικού τραπεζικού λογαριασμού για τα κόμματα και τους υποψηφίους
 - θέσπιση υποχρέωσης τήρησης λογιστικών βιβλίων γ' κατηγορίας σύμφωνα με τα διεθνή λογιστικά πρότυπα
 - μεταβολή της σύνθεσης της Επιτροπής Ελέγχου, ώστε οι ελεγχόμενοι να μην είναι και ελεγκτές
 - δημοσιοποίηση των δοσοληψιών μεταξύ, αφενός μεν, κομμάτων και πολιτικών, αφετέρου δε, εταιρειών διαφήμισης και δημοσκοπήσεων, ώστε να καταγράφονται οι πραγματικοί χρηματοδότες των κομμάτων.
- Αναμόρφωση του πλαισίου λογιστικής απεικόνισης των εσόδων και δαπανών των κομμάτων και των υποψηφίων.
- Μεταρρύθμιση του εκλογικού συστήματος, ώστε τα κόμματα και οι πολιτικοί να μην καταστρατηγούν τις διατάξεις περί εκλογικών δαπανών (π.χ. εφαρμογή του θεσμού της επιστολικής ψήφου, κατάργηση του σταυρού προτίμησης, περιορισμός των μεγάλων εκλογικών περιφερειών).
- Θέσπιση νομικού και θεσμικού πλαισίου για το lobbying.
- Θέσπιση νέου ρυθμιστικού πλαισίου για τον περιορισμό της σύγκρουσης συμφερόντων, δεδομένου ότι ο νόμος περί βασικού μετόχου έχει αποδειχθεί αναποτελεσματικός.

ΜΕΣΑ ΜΑΖΙΚΗΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ανάπτυξη των μέσων μαζικής ενημέρωσης (ΜΜΕ) στην Ελλάδα συνδέεται άρρηκτα με το πολιτικό και εν γένει κοινωνικοοικονομικό σύστημα της χώρας. Τα ΜΜΕ λειτουργούν σε καθεστώς έντονης πολιτικοποίησης, ενώ αναφορικά με την εποπτεία τους έχουν γίνει προσπάθειες από τις εκάστοτε κυβερνήσεις, με συχνά φαινόμενα παλινδρόμησης⁶¹⁷.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1980 απελευθερώθηκε στην Ελλάδα ο χώρος των ραδιοτηλεοπτικών ΜΜΕ, με αποτέλεσμα εκδότες έντυπων ΜΜΕ να εισέλθουν και στον ραδιοτηλεοπτικό χώρο, παράλληλα με τα προϋπάρχοντα ραδιοτηλεοπτικά ΜΜΕ κρατικών συμφερόντων. Ο ν. 1866/1999 έδωσε σαφή προτεραιότητα στις ήδη υφιστάμενες εταιρείες ΜΜΕ, ήτοι τα έντυπα ΜΜΕ, με το αιτιολογικό της εμπειρίας που ήδη διέθεταν. Πριν το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο (ΕΣΡ) προλάβει να αναθέσει συχνότητες, οι εν λόγω εταιρείες ΜΜΕ τις κατέλαβαν αυθαίρετα, εκμεταλλευόμενες ουσιαστικά το νομικό κενό που επικρατούσε εκείνη την περίοδο.

Το ζήτημα της αδειοδότησης και λειτουργίας των ραδιοτηλεοπτικών ΜΜΕ στην Ελλάδα αποτελεί παράδοξο. Έχει θεσπισθεί ένα εκτενές νομικό πλαίσιο, το οποίο όμως έχει εφαρμοσθεί μόνον αποσπασματικά. Τούτο έχει ως συνέπεια τη λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών ΜΜΕ σε ένα ηθελημένο καθεστώς νομικής ανασφάλειας που τα καθιστά ευάλωτα σε πολιτικές πιέσεις. Στον αντίποδα, οι ιδιοκτήτες των ΜΜΕ ασκούν και αυτοί πιέσεις στον πολιτικό κόσμο, ώστε να εξυπηρετούνται τα ποικίλα επιχειρηματικά συμφέροντά τους. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι ομάδα έργου του Εθνικού Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου (ΕΣΡ) για την κωδικοποίηση της κείμενης νομοθεσίας περί των ΜΜΕ, πρότεινε κατάργηση, τροποποίηση ή απλοποίηση σχεδόν των 2/3 της σχετικής νομοθεσίας.

Η λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών ΜΜΕ σε ένα ηθελημένο καθεστώς νομικής ανασφάλειας που τα καθιστά ευάλωτα σε πολιτικές πιέσεις.

⁶¹⁷ Anagnostou D., Psychogiopoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece*, 2010, σελ. 12.

ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Το τοπίο των ΜΜΕ στην Ελλάδα έχει ως εξής⁶¹⁸:

- Το 2009 καταγράφηκαν 76 εφημερίδες πανελλαδικής εμβέλειας και περίπου 420 εφημερίδες τοπικής εμβέλειας, όλες ιδιωτικών συμφερόντων.

- Μετά την απελευθέρωση του ραδιοηλεκτρονικού χώρου το 1989, στην Ελλάδα λειτουργούν ραδιοηλεκτρονικοί σταθμοί δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων. Συγκεκριμένα, 4 κρατικοί τηλεοπτικοί σταθμοί και περίπου 130 ιδιωτικοί, 8 εκ των οποίων πανελλαδικής εμβέλειας.

Αναφορικά με τους ραδιοφωνικούς σταθμούς, λειτουργούν 24 κρατικοί και περίπου 960 ιδιωτικοί και δημοτικοί.

- Αναφορικά με τα ειδησεογραφικά sites στο internet, τα περισσότερα αποτελούν τις διαδικτυακές εκδοχές έντυπων ΜΜΕ και τηλεοπτικών καναλιών. Λίγα είναι αυτά που λειτουργούν αποκλειστικά ως ειδησεογραφικά sites και ανήκουν κυρίως σε μεγάλους ομίλους ΜΜΕ.

- Περισσότεροι από τους μισούς χρήστες του internet επισκέπτονται blogs. Ωστόσο, μόνο το 10% εξ αυτών διατηρούν το δικό τους blog.

- Στην Ελλάδα κυριαρχεί ένα ειδησεογραφικό πρακτορείο, το Αθηναϊκό Πρακτορείο Ειδήσεων – Μακεδονικό Πρακτορείο Ειδήσεων.

- Ο αριθμός των δημοσιογράφων που εργάζονται στην Ελλάδα δεν είναι πλήρως αποσαφηνισμένος, αφενός μεν, λόγω μη δημοσιοποίησης στοιχείων εκ μέρους των σωματείων, αφετέρου δε, διότι η άσκηση του δημοσιογραφικού επαγγέλματος δεν απαιτεί σχετική εκπαίδευση ή άδεια. Ωστόσο, υπολογίζεται ότι περίπου 17.000 άτομα εργάζονται ως δημοσιογράφοι.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τη λειτουργία ποικίλων και ανεξάρτητων ΜΜΕ;

Βαθμολόγηση: 50

Το ισχύον νομικό πλαίσιο επιτρέπει τη λειτουργία δημόσιων και ιδιωτικών ηλεκτρονικών και έντυπων ΜΜΕ εθνικής και τοπικής εμβέλειας. Ωστόσο, το ζήτημα της αδειοδότησής τους εξακολουθεί να συνιστά τροχοπέδη για την απρόσκοπτη λειτουργία των ΜΜΕ.

Οι κείμενες διατάξεις αποτρέπουν τις υπερσυγκεντρώσεις ΜΜΕ στα χέρια του ίδιου ιδιοκτήτη⁶¹⁹.

⁶¹⁸ Anagnostou D., Psychogiorgoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece, 2010*, σελ. 8-11.

⁶¹⁹ Άρθρο 14 παρ. 9 Συντάγματος της Ελλάδας και άρθρα 3 και 5 ν. 3592/2007.

Συγκεκριμένα, το Σύνταγμα απαγορεύει τη συγκέντρωση του ελέγχου περισσότερων ΜΜΕ της ίδιας ή διαφορετικής μορφής και, ειδικότερα, απαγορεύει τη συγκέντρωση περισσότερων του ενός ηλεκτρονικών ΜΜΕ της ίδιας μορφής. Με νόμο εξειδικεύονται περαιτέρω οι παράμετροι βάσει των οποίων κρίνονται οι υπερσυγκεντρώσεις και η δεσπόζουσα θέση.

Επιπλέον, το Σύνταγμα⁶²⁰ απαγορεύει τη σύμπτωση της ιδιότητας του ιδιοκτήτη ή διευθυντικού στελέχους ΜΜΕ, με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που παρέχει αγαθά ή υπηρεσίες προς το δημόσιο. Η εν λόγω απαγόρευση περιλαμβάνει και τυχόν παρένθετα πρόσωπα και εξειδικεύεται σε επιμέρους νομοθετήματα⁶²¹. Ωστόσο, οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις περί ιδιοκτησίας αδρανοποιήθηκαν, λόγω αντίθεσής τους με την ευρωπαϊκή νομοθεσία περί οικονομικής ελευθερίας. Έτσι, με νεότερο νόμο δεν ισχύει εκ προοιμίου απαγόρευση, αλλά απαιτείται απόδειξη της διαπλοκής⁶²². Επιπλέον, κατόπιν σχετικής απόφασης του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)⁶²³, καταργήθηκε το «πιστοποιητικό διαφάνειας»⁶²⁴, το οποίο χορηγείτο από το ΕΣΡ σε πρόσωπα που επιθυμούσαν να λάβουν μέρος σε διαγωνισμούς που αφορούσαν προμήθειες του Δημοσίου⁶²⁵.

Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο καθορίζει επίσης τα σχετικά με την αδειοδότηση⁶²⁶ των ιδιωτικών ραδιοφωνικών⁶²⁷ και τηλεοπτικών σταθμών⁶²⁸, καθώς και της συνδρομητικής ραδιοφωνίας και τηλεόρασης⁶²⁹. Με υπουργική απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας αποτελεί απόφαση της εκάστοτε κυβέρνησης, καθορίζεται κάθε φορά ο αριθμός των αδειών που θα προκηρυχθούν, η εμβέλειά τους και το είδος του προγράμματός τους. Η ίδρυση, εγκατάσταση και λειτουργία των ιδιωτικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών επιτρέπεται, μετά από άδεια του ΕΣΡ, κατόπιν διαγωνιστικής διαδικασίας. Οι επιλεγέντες υποψήφιοι οφείλουν να πληρούν συγκεκριμένα οργανωτικά και τεχνικά χαρακτηριστικά. Η άδεια που χορηγείται αναφέρει και το περιεχόμενο της ύλης που πρόκειται να προβάλλει ο σταθμός⁶³⁰. Η κείμενη νομοθεσία προβλέπει επίσης συγκεκριμένη διαδικασία ενστάσεων για τους υποψηφίους στους οποίους δεν χορηγήθηκε τελικά άδεια ίδρυσης ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού⁶³¹.

Σχετικά με τα έντυπα ΜΜΕ, αν και δεν προβλέπεται αδειοδότηση, ωστόσο η λειτουργία και η κυκλοφορία τους πρέπει να είναι σύμφωνες με τις διατάξεις περί δυσφήμισης, δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ιδιοκτησίας και αυτορρύθμισης⁶³².

Γκριζα ζώνη, αναφορικά με θέματα νομοθετικής ρύθμισης, αποτελεί η λειτουργία των blogs στο internet. Πρόσφατη δικαστική απόφαση⁶³³ εφάρμοσε αναλογικά τη νομοθεσία περί τύπου, προκειμένου να σταθμίσει την ευθύνη blogger σε υπόθεση δυσφήμισης.

620 Άρθρο 14 παρ. 9 Συντάγματος της Ελλάδας.

621 Ν. 2328/1995, ΠΔ 310/1996, ν. 3021/2002, ΠΔ 234/2003, ΠΔ 235/2003 και ν. 3310/2005.

622 Ν. 3414/2005.

623 Απόφαση ΔΕΚ C-213/2007, «Μηχανική Α.Ε. κατά ΕΣΡ & Υπουργού Επικρατείας», www.curia.eu.int.

624 Ν. 3310/2005.

625 ΚΥΑ 20977/2007.

626 Άρθρο 15 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

627 Ν. 2328/1995, ΠΔ 235/2003 και ν. 3592/2007

628 Ν. 2328/1995, ΠΔ 234/2003 και ν. 3592/2007.

629 Ν. 2644/1998.

630 Άρθρο 5 παρ. 3 ΠΔ 100/2000, άρθρα 12 και 16 ΠΔ 234/2003, άρθρα 13 και 16 ΠΔ 235/2003, άρθρα 1 παρ. 3(δ), 6 παρ. 13 και 7 παρ. 6 ν. 3592/2007.

631 Άρθρο 10 παρ. 13 ν. 3592/2007.

632 ΑΝ 1092/1938 και άρθρο 13 ν. 2328/1995.

633 Απόφαση 44/2008 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ροδόπης.

Το Σύνταγμα προβλέπει⁶³⁴, τέλος, ότι οι προϋποθέσεις απόκτησης της δημοσιογραφικής ιδιότητας θα ορισθούν με νόμο – τέτοιος νόμος όμως ουδέποτε θεσπίσθηκε. Προκειμένου κάποιος να εργασθεί σε ΜΜΕ, δεν απαιτείται, κατ' αρχήν, να έχει την ιδιότητα του δημοσιογράφου. Ωστόσο, κάποιος που έχει ως κύριο επάγγελμα τη δημοσιογραφία, προκειμένου να γίνει μέλος της Ένωσης Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών (ΕΣΗΕΑ), ώστε να αποκτήσει μεταξύ άλλων και ιατροφαρμακευτική κάλυψη, απαιτείται να πληροί κάποιες προϋποθέσεις αναφορικά με τις γνώσεις και την εμπειρία του⁶³⁵.

Πόροι (πρακτική)

Τα ΜΜΕ που λειτουργούν στην Ελλάδα εξυπηρετούν στην πράξη την πολυφωνία;

Βαθμολόγηση: 25

Στην πρώτη φάση ίδρυσης των ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών (τέλη δεκαετίας 1980 – αρχές δεκαετίας 1990), ευνοήθηκαν οι υφιστάμενοι εκδότες εφημερίδων. Τούτο ήταν εύλογο ενδεχομένως, στο βαθμό που οι συγκεκριμένοι διέθεταν τα απαιτούμενα κεφάλαια και την τεχνογνωσία⁶³⁶.

Σήμερα, οι ραδιοφωνικοί σταθμοί λειτουργούν με οριστικές άδειες μόνο για τον νομό Αττικής, ενώ οι τηλεοπτικοί σταθμοί εθνικής εμβέλειας λειτουργούν με τις προσωρινές άδειες που τους χορηγήθηκαν κατά την ίδρυσή τους, και οι οποίες έκτοτε ανανεώνονται με νόμο.

Στην ελληνική επικράτεια λειτουργεί υπερπληθώρα ηλεκτρονικών και έντυπων ΜΜΕ⁶³⁷. Ωστόσο, συχνά παρατηρούνται υπερσυγκεντρώσεις στα χέρια νομικών και φυσικών προσώπων, λόγω καταστρατήγησης επί της ουσίας, των διατάξεων περί ιδιοκτησίας των ΜΜΕ με την παρεμβολή off-shore εταιρειών, holdings και παρένθετων προσώπων⁶³⁸.

Οι συγκεντρώσεις λαμβάνουν διάφορες μορφές⁶³⁹:

- Τις οριζόντιες συγκεντρώσεις, όπου το ίδιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο διατηρεί τον έλεγχο περισσότερων του ενός ΜΜΕ, της ίδιας ή διαφορετικής μορφής⁶⁴⁰. Τις κάθετες συγκεντρώσεις στον χώρο των έντυπων ΜΜΕ, όπου συγκεντρώνονται στα χέρια του ίδιου εκδότη μέσα εκτύπωσης και πρακτορείο διανομής.

634 Άρθρο 14 παρ. 8 Συντάγματος της Ελλάδας.

635 Βλ. ενδεικτικά άρθρα 5 και 6 Καταστατικού ΕΣΗΕΑ.

636 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

637 Ανδρέου Μ., «Κακά μαντάτα για τα ΜΜΕ», www.adesmeytos.gr/news.php?aid=33209, 15.02.2011.

638 Leandros N., «Media concentration and systemic failures in Greece», *4 International Journal of Communication* 2010, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/795/464>. Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

639 Τσιώκος-Πλαπούτας Θ., «Οικονομική συγκέντρωση και ΜΜΕ στην Ελλάδα: ποιος κυβερνά αυτόν τον τόπο;», www.diadromi.com/?p=624, 14.11.2008.

640 Το αποτέλεσμα είναι η αυξημένη εμπορική δύναμη των εν λόγω συγκροτημάτων, τα οποία δύνανται να προσελκύουν διαφημιστικά πακέτα, η διαφήμιση του ενός μέσου μέσω των άλλων, αλλά και η μονοπώληση της ενημέρωσης και του πολιτισμού, στις περιπτώσεις που τα εν λόγω συγκροτήματα διαθέτουν και εκδοτικούς οίκους, δισκογραφικές εταιρείες, κλπ.. Επιπλέον, μικρός αριθμός δημοσιογράφων καταλαμβάνει πολλές θέσεις σε όλα τα μέσα του ομίλου, κλείνοντας έτσι το δρόμο σε νέους ή ανεξάρτητους δημοσιογράφους. Συχνά, η εν λόγω δημοσιογραφική «ελίτ» γίνεται στη συνέχεια και η ίδια ιδιοκτήτρια ΜΜΕ.

- Τις κάθετες συγκεντρώσεις στον χώρο των ηλεκτρονικών ΜΜΕ, όπου συγκεντρώνεται στα ίδια χέρια και η παραγωγή ραδιοηλεκτρονικών εκπομπών ή υπηρεσίες συνδρομητικής τηλεόρασης.

- Τις διαγώνιες συγκεντρώσεις, όπου συγκεντρώνονται στα ίδια χέρια επιχειρήσεις σε διαφορετικούς τομείς (π.χ. βιομηχανία, κατασκευές, τουρισμός, ενέργεια, τραπεζοασφαλιστικές επιχειρήσεις)⁶⁴¹.

Ενδεικτικά αποτελέσματα των συγκεντρώσεων που δημιουργούνται, είναι μεταξύ άλλων και τα ακόλουθα:

- Έξι επιχειρηματίες έχουν στην ιδιοκτησία τους τις μεγαλύτερες εφημερίδες πανελλαδικής εμβέλειας, πολλά περιοδικά, αρκετά ραδιοηλεκτρονικά κανάλια, καθώς και πρακτορεία διανομής⁶⁴².

- Κατά την περίοδο 2006-2007, οι τέσσερις πρώτοι τηλεοπτικοί σταθμοί, με σύνολο τηλεθέασης περί το 60%, συγκέντρωσαν περί το 85% των κεφαλαίων που διατέθηκαν για διαφήμιση κατά την ίδια περίοδο⁶⁴³.

- Η συγκέντρωση είναι ακόμη πιο αυξημένη σε ό,τι αφορά στην ενημέρωση, αφού κατά την ίδια περίοδο τα κεντρικά δελτία ειδήσεων των τεσσάρων πρώτων τηλεοπτικών σταθμών είχαν ποσοστό τηλεθέασης περί το 70%, ποσοστό που είναι μάλλον δυσανάλογα υψηλό, αν ληφθεί υπ' όψιν ότι ο αριθμός των ιδιωτικών τηλεοπτικών καναλιών την περίοδο εκείνη ανερχόταν σε 150 περίπου, εκ των οποίων 8 ήταν εθνικής εμβέλειας και πάνω από 20 εξέπεμπαν στην περιοχή της Αττικής⁶⁴⁴.

Παρά τις συγκεντρώσεις που δημιουργούνται, δεν θα ήταν δυνατόν, ωστόσο, να ισχυρισθεί κανείς ότι τα ΜΜΕ, όπως λειτουργούν σήμερα στην Ελλάδα, δεν εκπροσωπούν σε μεγάλο βαθμό το σύνολο των πολιτικών τάσεων, κοινωνικών ομάδων και ενδιαφερόντων⁶⁴⁵. Ενδεχόμενη μη επίτευξη της πολύπλευρης ενημέρωσης του κοινού, οφείλεται συχνά σε μονοπώληση των ενημερωτικών εκπομπών από θέματα επικαιρότητας⁶⁴⁶. Επιφυλάξεις διατυπώνονται σε σχέση με τον έλεγχο πολυφωνίας εκ μέρους του ΕΣΡ, ο οποίος βασίζεται κυρίως σε ποσοτικά και όχι σε ποιοτικά κριτήρια⁶⁴⁷.

Σημαντικό είναι και ότι η πρόσβαση, τόσο στα ηλεκτρονικά όσο και στα έντυπα ΜΜΕ, είναι οικονομικά προσιτή σε όλους τους πολίτες. Παρατηρείται, ωστόσο, μία διαρκώς πτωτική τάση στο ποσοστό του κοινού που δηλώνει ικανοποιημένο από τα ΜΜΕ, με την τηλεόραση να παρουσιάζει τον χαμηλότερο βαθμό ικανοποίησης, αν και η πλειονότητα του κοινού δηλώνει ότι ενημερώνεται από αυτή. Αξιοσημείωτο είναι επίσης και το γεγονός ότι οι εφημερίδες και τα περιοδικά προβαίνουν συνεχώς σε ειδικές προσφορές-δώρα (DVDs, περιοδικά, κλπ.), προκειμένου να διατηρήσουν τις πωλήσεις τους, απομειώνοντας έτσι τον ρόλο του εκδοτικού προϊόντος, ο οποίος αποτελεί και τον κύριο λόγο ύπαρξής τους⁶⁴⁸.

641 Το αποτέλεσμα είναι ισχυρά συγκροτήματα που είναι ταυτόχρονα ιδιοκτήτες ΜΜΕ και προμηθευτές του δημοσίου.

642 Anagnostou D., Psychogiorgoulou E. and Kandyia A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece*, 2010, σελ. 9.

643 Τσιώκος-Πλαπούτας Θ., «Οικονομική συγκέντρωση και ΜΜΕ στην Ελλάδα: ποιος κυβερνά αυτόν τον τόπο;», www.diadromi.com/?p=624, 14.11.2008.

644 Τσιώκος-Πλαπούτας Θ., «Οικονομική συγκέντρωση και ΜΜΕ στην Ελλάδα: ποιος κυβερνά αυτόν τον τόπο;», www.diadromi.com/?p=624, 14.11.2008.

645 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011. Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

646 Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

647 Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

648 Χαϊκάλης Σ., «Έρευνα για τα ΜΜΕ στην Ελλάδα», http://stathishaikalis.blogspot.com/2008/04/blog-post_22.html, 22.04.2008.

Κύρια πηγή χρηματοδότησης των ΜΜΕ είναι η διαφήμιση⁶⁴⁹, η οποία όμως έχει μειωθεί σε σημαντικό βαθμό εξαιτίας της οικονομικής κρίσης. Τα ΜΜΕ στην Ελλάδα αποτελούν, κατά κύριο λόγο, ζημιογόνες επιχειρήσεις⁶⁵⁰ (υπερδανεισμός, οφειλές προς ασφαλιστικά ταμεία, κλπ.), οι οποίες περιέργως εξακολουθούν να λειτουργούν. Τούτο δημιουργεί υπόνοιες για σχέσεις ανταλλαγής μεταξύ πολιτικών και ιδιοκτητών ΜΜΕ⁶⁵¹.

Η ίδρυση των ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών μέσων είχε ως αποτέλεσμα τη ραγδαία αύξηση του αριθμού των δημοσιογράφων, λόγω της ανάγκης που δημιουργήθηκε. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα να εισέλθουν στο επάγγελμα και κάποιοι που πιθανόν δεν διέθεταν τα απαιτούμενα προσόντα. Σε γενικές γραμμές όμως η ΕΣΗΕΑ έχει την τάση να μην δέχεται πληθώρα νέων μελών⁶⁵².

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο παρέχει τα εχέγγυα ώστε να αποτρέπεται η ανάμιξη αθέμιτων εξωτερικών παραγόντων στη δράση των ΜΜΕ;

Βαθμολόγηση: 50

Η ελευθερία της έκφρασης κατοχυρώνεται συνταγματικά⁶⁵³. Επιπλέον, το Σύνταγμα κατοχυρώνει και το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας⁶⁵⁴. Σημαντική είναι και η συνταγματική διάταξη που θεσπίζει το ασυμβίβαστο της βουλευτικής ιδιότητας με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη έντυπου ΜΜΕ πανελληνίας εμβέλειας ή ιδιοκτήτη ραδιοτηλεοπτικού μέσου⁶⁵⁵.

Το Σύνταγμα⁶⁵⁶ προβλέπει επίσης την ελευθερία του τύπου και την απαγόρευση της λογοκρισίας και κάθε προληπτικού μέσου. Η κατάσχεση εφημερίδων και άλλων εντύπων απαγορεύεται, τόσο πριν, όσο και μετά την κυκλοφορία τους. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται η κατάσχεση, με εισαγγελική παραγγελία και συγκεκριμένη διαδικασία, μετά την κυκλοφορία του εντύπου, σε περιπτώσεις, περιοριστικά αναφερόμενες στο Σύνταγμα, σοβαρής προσβολής των χρηστών ηθών ή διακινδύνευσης της εθνικής ασφάλειας και του πολιτεύματος⁶⁵⁷.

Ωστόσο, σύμφωνα με το Σύνταγμα⁶⁵⁸, τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα τελούν υπό τον άμεσο έλεγχο του κράτους, χωρίς να ισχύουν για αυτά οι ως άνω προστατευτικές διατάξεις που ισχύουν για τον έντυπο τύπο. Ο άμεσος έλεγχος του Κράτους έχει σκοπό την αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης, την εξασφάλιση της

649 Τσιώκος-Πλαπούτας Θ., «Οικονομική συγκέντρωση και ΜΜΕ στην Ελλάδα: ποιος κυβερνά αυτόν τον τόπο;», www.diadromi.com/?p=624, 14.11.2008.

650 Βλ. ενδεικτικά: Kontochristou M. & Mentzi N., «Media landscape: Greece», www.ejc.net/media_landscape/article/greece, 05.11.2010. «Υπόψη της Πολιτείας τα οικονομικά προβλήματα των τοπικών ΜΜΕ», www.exipno.gr/index.php/news/ellada/7714-2011-05-25-09-29-34, 25.05.2011. Μανιάτης Σ., «Επικίνδυνη φαρσοκωμωδία», www.enet.gr/?i=issue.el.home&date=26/11/2011&s=insider&c=texts, 26.11.2011.

651 Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

652 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

653 Άρθρο 14 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

654 Άρθρο 5Α Συντάγματος της Ελλάδας.

655 Άρθρο 57 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

656 Άρθρο 14 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

657 Άρθρο 14 παρ. 3 και 4 Συντάγματος της Ελλάδας, ν. 5060/1931, άρθρα 40-52 ΑΝ 1092/1938.

658 Άρθρο 15 Συντάγματος της Ελλάδας.

ποιοτικής στάθμης των προγραμμάτων που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και η πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, καθώς και τον σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας. Επιπλέον, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, επιτρέπεται η προληπτική απαγόρευση μετάδοσης τηλεοπτικού προγράμματος⁶⁵⁹.

Οι κώδικες δεοντολογίας των επαγγελματιών σωματείων των δημοσιογράφων προβλέπουν τα σχετικά με τη συλλογή, τεκμηρίωση, έλεγχο και διασταύρωση της πληροφορίας⁶⁶⁰, καθώς και την τήρηση του επαγγελματικού απορρήτου ως προς τις πηγές πληροφοριών που εξασφαλίστηκαν υπό εχεμύθεια⁶⁶¹ και κατόπιν εμπιστευτικής πληροφόρησης⁶⁶².

Ο νόμος⁶⁶³ επιβάλλει στον έντυπο τύπο τον σεβασμό της αλήθειας, την προστασία της προσωπικότητας και της ιδιωτικότητας. Η δυσφήμιση προσώπου τιμωρείται, βάσει του Ποινικού Κώδικα⁶⁶⁴, ενώ ο εκδότης υπόκειται σε υποχρέωση δημοσίευσης της σχετικής καταδικαστικής απόφασης.

Η δημόσια δαπάνη για διαφήμιση του κρατικού και ευρύτερου κρατικού τομέα μέσω των ΜΜΕ, ρυθμίζεται στο νόμο⁶⁶⁵. Μεταξύ άλλων ρυθμίζονται η διαδικασία και τα κριτήρια επιλογής ΜΜΕ, καθώς και η κατανομή της διαφημιστικής δαπάνης.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Τα ΜΜΕ λειτουργούν στην πράξη χωρίς την ανάμιξη αθέμιτων εξωτερικών παραγόντων;

Βαθμολόγηση: 25

Έρευνα του 2009 που διενεργήθηκε από την Freedom House Index, χαρακτήρισε τα ΜΜΕ στην Ελλάδα ως «ελεύθερα», κατατάσσοντας τη χώρα στην αμέσως καλύτερη θέση από την Ιταλία και την Τουρκία. Η Ελλάδα κατέλαβε την 23^η θέση σε σύνολο 25 δυτικοευρωπαϊκών χωρών⁶⁶⁶.

Η κρατική ραδιοφωνία και τηλεόραση ανήκουν στην Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση Α.Ε. («ΕΡΤ»). Το 1987 η ΕΡΤ έγινε αυτόνομη, χωρίς ωστόσο να αλλάξουν και πολλά έκτοτε. Το κράτος εξακολουθεί να διορίζει την πλειοψηφία των μελών του διοικητικού συμβουλίου της ΕΡΤ. Τα εν λόγω μέλη του διοικητικού συμβουλίου αλλάζουν κάθε φορά που αλλάζει και η κυβέρνηση⁶⁶⁷.

Το γκριζο νομικό πλαίσιο αδειοδότησης στο οποίο λειτουργούν τα τηλεοπτικά ΜΜΕ, ενθαρρύνει τη

659 Άρθρο 4 ΠΔ 100/2000

660 Βλ. ενδεικτικά άρθρο 2(ζ)(η) «Αρχών Δεοντολογίας του Δημοσιογραφικού Επαγγέλματος» της ΕΣΗΕΑ.

661 Βλ. ενδεικτικά άρθρο 2(θ) «Αρχών Δεοντολογίας του Δημοσιογραφικού Επαγγέλματος» της ΕΣΗΕΑ.

662 Βλ. ενδεικτικά άρθρο 2(ι) «Αρχών Δεοντολογίας του Δημοσιογραφικού Επαγγέλματος» της ΕΣΗΕΑ.

663 Ν. 1032/1938.

664 Άρθρα 362 και επ. Ποινικού Κώδικα.

665 Άρθρο 9 ν. 2328/1995, ΠΔ 60/1997 και ΠΔ 261/1997.

666 Anagnostou D., Psychogiopoulou E. and Kandyła A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece*, 2010, σελ. 16.

667 Anagnostou D., Psychogiopoulou E. and Kandyła A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece*, 2010, σελ. 9.

διαπλοκή και τις εξαρτήσεις⁶⁶⁸. Το ΕΣΡ συχνά ασχολείται με ζητήματα ήσσονος σημασίας, αδιαφορώντας για σοβαρά προβλήματα που ταλανίζουν τον χώρο των ΜΜΕ⁶⁶⁹. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι, ενώ έχουν επανειλημμένως παρατηρηθεί παραβάσεις του νόμου περί υπερσυγκεντρώσεων, ωστόσο, το ΕΣΡ δεν προέβη στη λήψη σχετικών μέτρων⁶⁷⁰.

Η λειτουργία των ΜΜΕ ως εμπορικών κερδοσκοπικών επιχειρήσεων αναπόφευκτα τα καθιστά δέσμια ποικίλων επιχειρηματικών συμφερόντων⁶⁷¹. Απόδειξη αποτελεί και το γεγονός ότι δεν υπάρχουν στην Ελλάδα αρκετές εκπομπές της λεγόμενης ερευνητικής δημοσιογραφίας⁶⁷².

Στην πράξη, οι δημοσιογράφοι τηρούν συνήθως τον κώδικα δεοντολογίας σχετικά με την προστασία των πηγών. Ωστόσο, δεν αποκλείεται και η δημοσιοποίηση μη διασταυρωμένων ειδήσεων⁶⁷³. Στις περιπτώσεις των blogs, τα οποία λειτουργούν σε γκρίζο νομικό καθεστώς, συχνά επικρατεί ασυδοσία και συκοφαντία. Ως εκ τούτου, είναι μάλλον θετικό βήμα η αύξηση του ύψους των αποζημιώσεων που επιδικάζουν τα δικαστήρια στις περιπτώσεις συκοφαντικής δυσφήμισης⁶⁷⁴.

Τα έντυπα ΜΜΕ υποστηρίζονται σημαντικά από κρατικές επιχορηγήσεις που λαμβάνουν συνήθως με τη μορφή επιδοτήσεων διανομής, μειωμένου ΦΠΑ, μειωμένων τιμολογίων στις τηλεπικοινωνίες και μειωμένων ασφαλιστικών εισφορών⁶⁷⁵. Η κρατική διαφήμιση που ανατίθεται σε ιδιωτικά ΜΜΕ, ανέρχεται σε σημαντικά ποσά (π.χ. 42 εκατομμύρια ευρώ το 2003, 85 εκατομμύρια ευρώ το 2008). Ωστόσο, παρά την ύπαρξη σχετικού νομικού πλαισίου, τα κριτήρια ανάθεσης είναι συχνά ασαφή ή ανύπαρκτα⁶⁷⁶. Έχει παρατηρηθεί δηλ. ότι έντυπα με μηδαμινή κυκλοφορία εισπράττουν αδικαιολόγητα υψηλά ποσά για κρατική διαφήμιση⁶⁷⁷. Επιπλέον, μεγάλο όπλο στα χέρια των κυβερνήσεων αποτελεί και η ευνοϊκή ρύθμιση οφειλών ΜΜΕ προς το κράτος και δημόσιους οργανισμούς⁶⁷⁸. Η κρατική ραδιοφωνία και τηλεόραση επιχορηγούνται, επιπλέον, και από υποχρεωτικά τέλη μέσω των λογαριασμών της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), κρατικές επιδοτήσεις κλπ.⁶⁷⁹.

668 Leandros N., «Media concentration and systemic failures in Greece», *4 International Journal of Communication* 2010, σελ. 894-897, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/795/464>.

Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

669 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

670 Leandros N., «Media concentration and systemic failures in Greece», *4 International Journal of Communication* 2010, σελ. 896, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/795/464>.

671 Παναγιωταρέα Α., «Ελεγκτικοί μηχανισμοί και πραγματικότητα στη μιντιακή αγορά», www.contemporaryjournalism.gr/wp-content/uploads/2011/02.

Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

672 Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

673 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

674 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στις 04.05.2011.

675 Anagnostou D., Psychogiorgoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece, 2010*, σελ. 8.

676 Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

677 Anagnostou D., Psychogiorgoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece, 2010*, σελ. 8. Μπ. Α., «Η κρατική διαφήμιση στη χώρα των θαυμάτων», http://archive.enet.gr/online/online_text/c=110id=1558672, 26.10.2008.

678 Anagnostou D., Psychogiorgoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece, 2010*, σελ. 8-9. «Κρατική διαφήμιση και ΜΜΕ», <http://archive.enet.gr/?i=news.el.article&id=255192>, 28.02.2011.

679 Anagnostou D., Psychogiorgoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece, 2010*, σελ. 9.

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο εγγυάται τη διαφάνεια στη λειτουργία των ΜΜΕ;

Βαθμολόγηση: 50

Σύμφωνα με το Σύνταγμα⁶⁸⁰, τα ΜΜΕ οφείλουν να δημοσιοποιούν το ιδιοκτησιακό καθεστώς, την οικονομική κατάσταση και τα μέσα χρηματοδότησής τους. Προεδρικό διάταγμα⁶⁸¹ ορίζει αναλυτικά τις επιμέρους υποχρεώσεις των ΜΜΕ, προκειμένου να συμμορφώνονται με την ανωτέρω συνταγματική επιταγή.

Οι ανωτέρω διατάξεις δεν επαρκούν για την επίτευξη της διαφάνειας στον χώρο των ΜΜΕ, δεδομένου ότι τα τελευταία δεν υπέχουν πρόσθετες υποχρεώσεις, όπως π.χ. δημοσιοποίησης της σύνθεσης του ανθρωπίνου δυναμικού τους, των πολιτικών που εφαρμόζουν αναφορικά με την επιλογή των θεμάτων τους, των μεθόδων διασταύρωσης της πληροφορίας και παρουσίασης των ειδήσεων, κλπ., όπως συμβαίνει με ΜΜΕ της αλλοδαπής.

Διαφάνεια (πρακτική)

Τα ΜΜΕ λειτουργούν στην πράξη σε καθεστώς διαφάνειας;

Βαθμολόγηση: 25

Τα ΜΜΕ τηρούν μεν το γράμμα του νόμου αναφορικά με τη δημοσιοποίηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους, ωστόσο, συχνά ως ιδιοκτήτες φαίνονται off-shore εταιρείες, holdings και παρένθετα πρόσωπα αντί των πραγματικών προσώπων που καταβάλλουν τα κεφάλαια⁶⁸², ενώ και τα μετοχολόγια των επιχειρήσεων δημοσιεύονται χωρίς τις απαραίτητες επεξηγήσεις, ώστε να καθίσταται σαφές ποιος είναι ο πραγματικός ιδιοκτήτης⁶⁸³ [βλ. και «Πόροι (πρακτική)»].

Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι τηλεοπτικό κανάλι που το τελευταίο διάστημα εμφάνιζε σημαντικά οικονομικά προβλήματα, μέχρι πρόσφατα λάμβανε υπέρογκο τραπεζικό δανεισμό⁶⁸⁴. Τούτο γεννά εύλογες υπόνοιες, μεταξύ άλλων και για τον τρόπο με τον οποίον απεικονίζονταν τα οικονομικά μεγέθη του, ώστε να εμφανίζει δανειοληπτική ικανότητα.

680 Άρθρο 14 παρ. 9 Συντάγματος της Ελλάδας.

681 ΠΔ 310/1996.

682 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011. Τσιώκος-Πλαπούτας Θ., «Οικονομική συγκέντρωση και ΜΜΕ στην Ελλάδα: ποιος κυβερνά αυτόν τον τόπο;», www.diadromi.com/?p=624, 14.11.2008.

683 Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

684 Βλ. ενδεικτικά: «Η μόλυνση του Alter – πυρηνική βόμβα στα θεμέλια των μίντια», www.insideinfo.gr/article/1997/h-molunse-tou-alter-purenike-vomva-sta-themelia-ton-midia, 07.11.2010. «Μαχαίρι τραπεζών στις διαφημιστικές για επιταγές του Alter», <http://kaythpena2011.blogspot.com/2011/05/alter.html>. «Πολιτική αθλιότητα», www.newsbomb.gr/bloggers/kwstas-chardabellas/story/86749/politikh-athliothta--

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Τί προβλέπει το ισχύον νομικό πλαίσιο σχετικά με τον έλεγχο των ΜΜΕ;

Βαθμολόγηση: 50

Από την απελευθέρωση του ραδιοηλεκτρικού χώρου στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και εφεξής, χαρακτηριστικό του εποπτικού πλαισίου των ΜΜΕ είναι η μεταφορά αρμοδιοτήτων από τον έναν φορέα στον άλλον, χωρίς σχεδιασμό και σαφήνεια στόχων. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα τον κατακερματισμό των εποπτικών αρμοδιοτήτων, την έλλειψη συντονισμού μεταξύ των φορέων και τη γραφειοκρατία, φαινόμενα που εν τέλει υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα της εποπτείας⁶⁸⁵.

Αρμόδιοι για την εποπτεία των ΜΜΕ είναι η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας – Γενική Γραμματεία Πληροφοριών και το ΕΣΡ.

Το ΕΣΡ αποτελεί, από το 2001, ανεξάρτητη αρχή, η οποία δύναται να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις για παράβαση των κείμενων διατάξεων περί ραδιοηλεκτροδότησης⁶⁸⁶. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του ΕΣΡ περιλαμβάνονται επιπλέον, η χορήγηση, ανανέωση και ανάκληση αδειών λειτουργίας, η διασφάλιση της πολυμέρειας, της πολυφωνίας, του υγιούς ανταγωνισμού⁶⁸⁷ και της διαφάνειας⁶⁸⁸. Η λειτουργία του ΕΣΡ υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και οι αποφάσεις του προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ). Το ΕΣΡ συνεργάζεται, επίσης, με την Επιτροπή Ανταγωνισμού και την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.

Οι δημοσιογράφοι εποπτεύονται κυρίως από τα επαγγελματικά σωματεία τους, τα οποία ανέρχονται σε πέντε και έχουν τοπική αρμοδιότητα. Τα κυριότερα εξ αυτών είναι η Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων (ΕΣΗΕΑ) και η Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Μακεδονίας-Θράκης (ΕΣΗΕΜΘ). Στα σωματεία συμμετέχουν και δημοσιογράφοι των ραδιοηλεκτρικών μέσων ενημέρωσης. Σκοπός των σωματείων είναι η προάσπιση της ελευθεροτυπίας, η προστασία των πάσης φύσεως συμφερόντων των μελών της και η πειθαρχική συμμόρφωση των μελών της ΕΣΗΕΑ με τις αρχές που περιλαμβάνονται στο καταστατικό της και με τον κώδικα δεοντολογίας τους. Τα εν λόγω επαγγελματικά σωματεία ανήκουν στην Πανελλήνια Ομοσπονδία Ελλήνων Συντακτών (ΠΟΕΣΥ).

Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο υπαγορεύει τον σεβασμό της προσωπικότητας, της τιμής, της αξιοπρέπειας και της ιδιωτικότητας, ενώ απαγορεύει τη δυσφήμιση, καθώς και τη μετάδοση ανακριβών πληροφοριών μέσω των ΜΜΕ. Στον θιγόμενο παρέχεται το δικαίωμα της ανταπόκρισης, την οποία το ΜΜΕ οφείλει να προβάλλει άμεσα και ευκρινώς, ειδάλλως προβλέπονται αυστηρές κυρώσεις⁶⁸⁹.

685 Anagnostou D., Psychogiorgoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece*, 2010, σελ. 12.

686 Άρθρο 15 παρ. 2 Συντάγματος της Ελλάδας.

687 Άρθρο 4 ν. 2863/2000. Βλ. και άρθρα 15 και 16 ν. 2644/1998 και άρθρο 14 παρ. 6 ν. 2328/1995.

688 ΠΔ 310/1996.

689 Άρθρο 14 παρ. 5-7 Συντάγματος της Ελλάδας, άρθρα 37-39 ΑΝ 1092/1938, άρθρο 3 ν. 2328/1995, άρθρο 9 ΠΔ 100/2000 και άρθρο 9 ΠΔ 77/2003.

Έλεγχος (πρακτική)

Ελέγχονται στην πράξη τα ΜΜΕ;

Βαθμολόγηση: 25

Η πολυδιάσπαση της εποπτείας των ΜΜΕ είναι αναμφίβολα προβληματική. Κατά τα τελευταία χρόνια, η εποπτεία των ΜΜΕ έχει αλλάξει πολλά χέρια, με αποτέλεσμα να υπάρχει αβεβαιότητα ως προς το ποιος είναι υπεύθυνος για ποιο ζήτημα⁶⁹⁰.

Το ΕΣΡ, ο κύριος εποπτικός φορέας των ραδιοηλεκτρονικών μέσων δεν εξοπλίσθηκε με λειτουργική αυτονομία, με αποτέλεσμα ο ρόλος του να παραμένει κυρίως συμβουλευτικός, χωρίς κανονιστικές αρμοδιότητες⁶⁹¹. Επιπλέον, το ΕΣΡ δεν λειτουργεί αποτελεσματικά, λόγω και του ότι δεν αξιοποιείται επαρκώς το ανθρώπινο δυναμικό του.

Το δικαίωμα της ανταπάντησης δεν τηρείται συνήθως από τα ΜΜΕ⁶⁹². Τούτο οφείλεται εν μέρει και στο γεγονός ότι οι θιγόμενοι συχνά δεν προχωρούν τη σχετική διαδικασία μέχρι τέλους⁶⁹³. Ελάχιστα ΜΜΕ απασχολούν νομικούς συμβούλους, οι οποίοι, διενεργώντας προληπτικό έλεγχο, να διασφαλίζουν ότι οι δημοσιογράφοι δεν διαπράττουν αδικήματα σε βάρος της τιμής και της φήμης των προσώπων που προβάλλουν.

Τέλος, σε πολλές περιπτώσεις, κάποιοι επιλέγουν να καλύπτονται από την ανωνυμία του internet και να ενεργούν με ανευθυνότητα και κακοβουλία⁶⁹⁴. Για τον λόγο αυτό, ο υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, μιλώντας πρόσφατα στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, προανήγγειλε το τέλος της ανωνυμίας των blogs και τη διεύρυνση των αδικημάτων για τα οποία οι Αρχές θα δύνανται να προχωρούν στην άρση του απορρήτου. Στο πλαίσιο αυτό πρόκειται να μελετηθεί σειρά ρυθμίσεων σχετικά με την ταυτοποίηση των διαχειριστών blogs και τη διεύρυνση του καταλόγου των εγκλημάτων για τα οποία θα επιτρέπεται η άρση του απορρήτου των επικοινωνιών. Σε κάθε περίπτωση όμως, τονίσθηκε ότι οι νομοθετικές αλλαγές δεν θα ξεπερνούν την κόκκινη γραμμή της ελευθερίας της έκφρασης, αρχή που είναι συνταγματικώς κατοχυρωμένη⁶⁹⁵.

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την ακεραιότητα των εργαζομένων στα ΜΜΕ;

690 Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

691 Anagnostou D., Psychogiorgoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece*, 2010, σελ. 13. Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

692 Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

693 Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

694 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

695 «Τέλος η ανωνυμία στα blogs!», www.newsbeast.gr/technology/arthro/209747/telos-i-anonimia-sta-blogs, 02.08.2011.

Βαθμολόγηση: 50

Νόμος προβλέπει ότι οι ραδιοφωνικοί και τηλεοπτικοί σταθμοί οφείλουν να προβαίνουν σε συμβάσεις αυτοδέσμευσης και αυτοελέγχου, καθώς και να λειτουργούν επιτροπές δεοντολογίας⁶⁹⁶. Οι συμβάσεις αυτοδέσμευσης και αυτοελέγχου πρέπει να υποβάλλονται και να εγκρίνονται από το ΕΣΡ, προκειμένου να αδειοδοτούνται τα εν λόγω ΜΜΕ.

Η ΕΣΗΕΑ, η ΠΟΕΣΥ και η Ελληνική Ένωση Ανταποκριτών Ξένου Τύπου ασπάζονται τους οικείους κώδικες δεοντολογίας του δημοσιογραφικού επαγγέλματος. Επιπλέον, το ΕΣΡ έχει εκπονήσει κώδικες δεοντολογίας, μεταξύ άλλων, για τους δημοσιογράφους, τις διαφημίσεις, τις ειδησεογραφικές και τις ψυχαγωγικές εκπομπές. Η συμμόρφωση με τους εν λόγω κώδικες δεοντολογίας ελέγχεται από τον αντίστοιχο φορέα που τις εκπονεί και τις εφαρμόζει (ΕΣΗΕΑ, ΠΟΕΣΥ, κλπ.).

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του ΕΣΡ για το έτος 2009, οι εκ του νόμου προβλεπόμενες επιτροπές δεοντολογίας εντός των ΜΜΕ δεν έχουν λειτουργήσει μέχρι σήμερα⁶⁹⁷.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η ακεραιότητα των εργαζομένων στα ΜΜΕ;

Βαθμολόγηση: 25

Συχνά οι δημοσιογράφοι δεν φροντίζουν να λειτουργούν εντός των ορίων της δεοντολογίας. Για παράδειγμα, δεν είναι λίγες οι φορές που πέφτουν στην παγίδα της προβολής μιας είδησης χωρίς προηγουμένως να την έχουν διασταυρώσει, με αποτέλεσμα να αναγκάζονται, στη συνέχεια, να τη διαψεύδουν⁶⁹⁸.

Ωστόσο, το μεγαλύτερο πρόβλημα στην Ελλάδα, αναφορικά με την ακεραιότητα των δημοσιογράφων είναι οι συγκρούσεις συμφερόντων που συντρέχουν στο πρόσωπο πολλών εξ αυτών. Συγκεκριμένα, συμβαίνει συχνά δημοσιογράφοι να μισθοδοτούνται τόσο από ΜΜΕ, όσο και από Υπουργεία, δημόσιους οργανισμούς ή εταιρείες άσχετες με τον χώρο των ΜΜΕ⁶⁹⁹.

696 Άρθρο 8 ν. 2863/2000. Οι συμβάσεις αυτοδέσμευσης και αυτοελέγχου δεν έχουν ισχύ νόμου.

697 Anagnostou D., Psychogiopoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece*, 2010, σελ. 24.

698 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011. Βλ. ενδεικτικά και «Διάψευση είδησης για θάνατο του Ανδρέα Βγενόπουλου», www.inews.gr/40/diapsefsi-eidisis-gia-thanato-tou-andrea-vgenopoulou.htm, 20.12.2011. «ΥΠΕΚΑ: Διάψευση δημοσιεύματος για αύξηση 30% στα τιμολόγια της ΔΕΗ», www.pulse.gr/ypeka-diapsefsi-dimosievmatos-afxisi-30-timologia-tis/news/2314080, 23.12.2011.

699 Anagnostou D., Psychogiopoulou E. and Kandyla A. (ELIAMEP), *Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece*, 2010, σελ. 11. Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

Διερεύνηση και δημοσιοποίηση υποθέσεων διαφθοράς

Επιτυγχάνουν τα ΜΜΕ να αποκαλύψουν υποθέσεις διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 25

Ο βαθμός στήριξης των ιδιοκτητών των ΜΜΕ προς την ερευνητική δημοσιογραφία σχετίζεται με τη θεματολογία της έρευνας.

Η λεγόμενη «ερευνητική δημοσιογραφία» είναι ιδιαίτερος δαπανηρή, χρονοβόρα, ενώ απαιτεί και δημοσιογράφους με υψηλά προσόντα. Στην Ελλάδα οι εν λόγω εκπομπές είναι ελάχιστες και βρίσκονται ακόμη σε εμβρυακή μορφή⁷⁰⁰. Ωστόσο, κάποιες εξ αυτών έχουν σημειώσει σημαντικές επιτυχίες αναφορικά με την αποκάλυψη εσωτερικών και διεθνών σκανδάλων, και δη σκανδάλων διαφθοράς⁷⁰¹. Δεν ήταν λίγες οι φορές που οι εν λόγω αποκάλυψεις προκάλεσαν εξελίξεις στον δημόσιο βίο⁷⁰². Συχνά, ο βαθμός στήριξης των ιδιοκτητών των ΜΜΕ προς την ερευνητική δημοσιογραφία σχετίζεται με τη θεματολογία της έρευνας. Όταν η τελευταία θίγει ισχυρά συμφέροντα, τότε οι ιδιοκτήτες των ΜΜΕ συχνά υποκύπτουν σε πιέσεις και φιμώνουν τη δημοσιογραφική φωνή⁷⁰³.

Ενημέρωση του κοινού για τη διαφθορά και τις συνέπειές της

Επιτυγχάνουν τα ΜΜΕ την ενημέρωση του κοινού για τη διαφθορά και τις συνέπειές της;

Βαθμολόγηση: 25

Μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει κάποια συντονισμένη εκστρατεία εκ μέρους των ΜΜΕ για την ενημέρωση του κοινού περί της διαφθοράς και των συνεπειών της. Μολαταύτα, στο πλαίσιο ενημερωτικών εκπομπών και εκπομπών της λεγόμενης «ερευνητικής δημοσιογραφίας»⁷⁰⁴, το κοινό δύναται να αφυπνισθεί για τους χώρους όπου ενδημεί η διαφθορά, καθώς και για το πολλαπλό κόστος της⁷⁰⁵. Η υψηλή τηλεθέαση⁷⁰⁶ αυτών των εκπομπών μαρτυρά το ενδιαφέρον του κοινού για την αποκάλυψη υποθέσεων διαφθοράς που στρέφονται κατά του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, δεδομένης της στενής σχέσης των ΜΜΕ με τα πολιτικά κόμματα, οι αποκάλυψεις των εν λόγω εκπομπών συχνά θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με κριτικό πνεύμα, διότι δεν αποκλείεται να εξυπηρετούν συγκεκριμένα συμφέροντα⁷⁰⁷.

700 Τέλλογλου Τ., διακεκριμένος δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

701 Βλ. ενδεικτικά τις εκπομπές: «Φάκελοι», «Το κουτί της Πανδώρας», «Ζούγκλα», «Κίτρινος τύπος», «Ρεπορτάζ χωρίς σύνορα», κλπ.

702 Βλ. ενδεικτικά: «Την παραίτησή του για λόγους ευθιξίας υπέβαλε στον πρωθυπουργό ο Σ. Τσιτουρίδης», <http://news.in.gr/greece/article/?aid=568305>, 22.09.2004. «Παραίτηση Γκερέκου για τα χρέη του Βοσκόπουλου», www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4575145, 17.05.2010.

703 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

704 Βλ. ενδεικτικά τις εκπομπές: «Φάκελοι», «Το κουτί της Πανδώρας», «Ζούγκλα», «Κίτρινος τύπος», «Ρεπορτάζ χωρίς σύνορα», κλπ.

705 Τέλλογλου Τ., δημοσιογράφος ερευνητικής δημοσιογραφίας, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 04.05.2011.

706 Βλ. ενδεικτικά: «Οι Νέοι Φάκελοι και πάλι στον ΣΚΑΪ», www.cosmo.gr/Entertainment/Media/Eidiseis/oi-neoi-fakeloi-kai-pali-ston-skai.1288046.html?service=print, 12.07.2010. «Υψηλά ποσοστά τηλεθέασης πέτυχε η Ζούγκλα», www.zougla.gr/page.ashx?pid=2&aid=93618&cid=9, 09.01.2010.

707 Leandros N., «Media concentration and systemic failures in Greece», 4 *International Journal of Communication* 2010, σελ. 895, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/795/464>.

Ενημέρωση του κοινού για ζητήματα διακυβέρνησης

Επιτυγχάνουν τα ΜΜΕ την ενημέρωση του κοινού για τις δραστηριότητες της κυβέρνησης και άλλων κυβερνητικών παραγόντων;

Βαθμολόγηση: 75

Το κυβερνητικό έργο σχεδόν μονοπωλεί την ενημέρωση, δεδομένου ότι καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος των σελίδων των πολιτικών εφημερίδων, καθώς και τη συντριπτική πλειονότητα του χρόνου των βραδινών ωριαίων τηλεοπτικών δελτίων ειδήσεων. Ωστόσο, τα ραδιοτηλεοπτικά ΜΜΕ συχνά προβάλλουν μόνο ζητήματα επικαιρότητας, τα οποία συγκεντρώνουν τηλεθέαση χωρίς να φωτίζουν το σύνολο των ειδήσεων. Η ενημέρωση μέσω του έντυπου τύπου και του internet είναι σφαιρικότερη⁷⁰⁸. Μολαταύτα, ο ομφάλιος λώρος που έχει δημιουργηθεί μεταξύ των επιχειρήσεων ΜΜΕ και συγκεκριμένων πολιτικών παραγόντων αποτελεί διαρκή απειλή για την πολυφωνία των ΜΜΕ, την αντικειμενικότητα των ειδήσεων και, εν τέλει, την ίδια τη δημοκρατία⁷⁰⁹.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

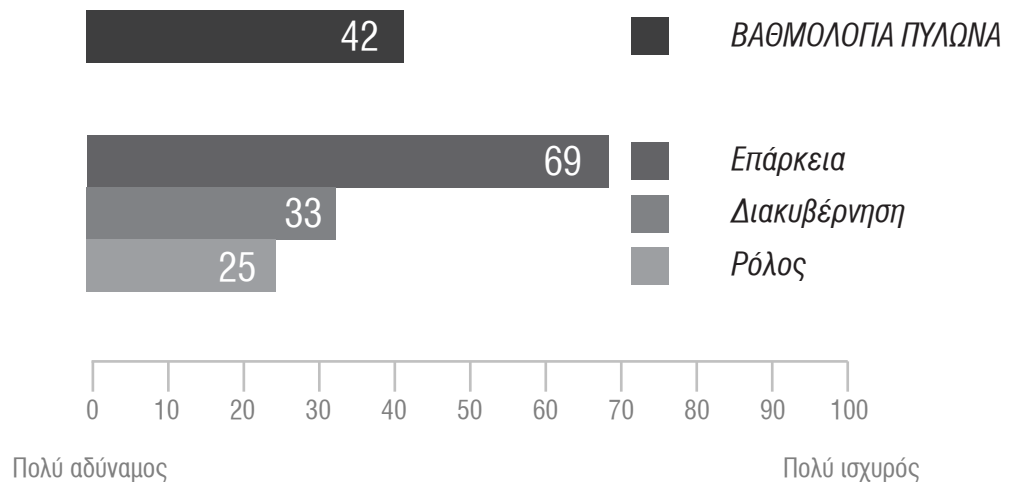
Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας.
- Θέσπιση πλαισίου λειτουργίας και για τον έντυπο τύπο.
- Παροχή νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων προς τις εποπτικές αρχές των ΜΜΕ για τη ρύθμιση τεχνικών λεπτομερειών, ώστε οι νόμοι να μην καθίστανται παρωχημένοι και, ως εκ τούτου, ανεφάρμοστοι σε σύντομο χρονικό διάστημα.
- Ενίσχυση του ΕΣΡ με:
 - επιλογή εξειδικευμένων στελεχών
 - πρόβλεψη πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης για τα μέλη του
 - απονομή ίδιων πόρων
 - απονομή κανονιστικών αρμοδιοτήτων.
- Θέσπιση γενικού ασυμβίβαστου της δημοσιογραφίας με έτερη απασχόληση και θέσπιση υποχρέωσης δημοσιοποίησης των θέσεων που κατέχουν οι δημοσιογράφοι.
- Ως προς την κρατική διαφήμιση:
 - να μην ανατίθεται σε εταιρείες με φορολογικές και ασφαλιστικές εκκρεμότητες
 - να μην ανατίθεται σε νέα ΜΜΕ προτού παρέλθει συγκεκριμένο χρονικό διάστημα από την πρώτη κυκλοφορία τους
 - να συσταθεί γραφείο πιστοποίησης κυκλοφοριών και τηλεθεάσεων
 - να συσταθεί επιτροπή ελέγχου που θα ελέγχει και θα ακυρώνει τις παράτυπες αναθέσεις.
- Η δημοσίευση των μετοχολογίων των επιχειρήσεων ΜΜΕ να συνοδεύεται από επεξηγήσεις ως προς τις συγκεντρώσεις που δημιουργούνται.

⁷⁰⁸ Οικονόμου Α., νομικός σύμβουλος ΕΣΡ, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 10.06.2011.

⁷⁰⁹ Leandros N., «Media concentration and systemic failures in Greece», 4 *International Journal of Communication* 2010, σελ. 895, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/795/464>.

ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αύξηση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια ήταν ραγδαία. Το νομικό και θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας τους τελεί όμως ακόμη σε εμβρυακή μορφή, με αποτέλεσμα να τίθενται υπό σοβαρή αμφισβήτηση η ανεξαρτησία, η διαφάνεια και η ακεραιότητά τους. Ελπιδοφόρα βήματα αποτελούν, ωστόσο, οι τρέχουσες προσπάθειες ρύθμισης και αυτορρύθμισής τους.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Ο όρος «Μη Κυβερνητικός Οργανισμός (ΜΚΟ)» έκανε για πρώτη φορά την εμφάνισή του στην ελληνική νομοθεσία στο ν. 2646/1998 για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και έπειτα στο ν. 2731/1999 για την αναπτυξιακή βοήθεια. Ωστόσο, η ελληνική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει ορισμό της έννοιας, η οποία έχει διαμορφωθεί μόνο στην πράξη, μέσω κυρίως του αυτοχαρακτηρισμού οργανώσεων ως μη κυβερνητικών. Στην ελληνική βιβλιογραφία, η Κοινωνία των Πολιτών έχει οριοθετηθεί και ως ο χώρος «από το κατώφλι των νοικοκυριών μέχρι τις εισόδους των δημοσίων υπηρεσιών»⁷¹⁰.

Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατό να υπολογισθεί και ο ακριβής αριθμός των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα. Από τα υπάρχοντα στοιχεία προκύπτει, ωστόσο, ότι οι πολυπληθέστερες είναι τα αθλητικά σωματεία, οι θρησκευτικές-εκκλησιαστικές οργανώσεις, καθώς και οι εκπαιδευτικοί-πολιτιστικοί σύλλογοι⁷¹¹.

Το νομικό και θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας τους τελεί όμως ακόμη σε εμβρυακή μορφή, με αποτέλεσμα να τίθενται υπό σοβαρή αμφισβήτηση η ανεξαρτησία, η διαφάνεια και η ακεραιότητά τους.

710 Σωτηρόπουλος Δ., «Πελαταιακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση», ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, 2007.

711 Σωτηρόπουλος Δ., «Πελαταιακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση», ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, 2007.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (νομικό πλαίσιο)

Είναι το ισχύον νομικό πλαίσιο ευνοϊκό προς την Κοινωνία των Πολιτών;

Βαθμολόγηση: 100

Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι προβλέπεται ρητώς στο Σύνταγμα⁷¹². Ωστόσο, το ισχύον νομικό πλαίσιο δεν προβλέπει ειδικές διατάξεις σχετικά με την ίδρυση και λειτουργία ΜΚΟ.

Μία ΜΚΟ δύναται να λάβει τη νομική μορφή των προβλεπομένων από τον Αστικό Κώδικα (ΑΚ) μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), ήτοι της ένωσης προσώπων⁷¹³, της αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας⁷¹⁴, του σωματείου⁷¹⁵, του (κοινοφελούς) ιδρύματος⁷¹⁶ και της επιτροπής εράνων⁷¹⁷, καθώς και των ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που προβλέπονται από ειδικούς νόμους.

Η απλούστερη μορφή την οποία θα μπορούσε να ενδυθεί μία κίνηση πολιτών, είναι αυτή της ένωσης προσώπων, η οποία δεν απαιτεί ουσιαστικά νομικές διατυπώσεις. Σχετικά απλή είναι και η διαδικασία ίδρυσης αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας, για τη σύσταση και λειτουργία της οποίας αρκούν δύο μόνον πρόσωπα.

Η συντριπτική πλειονότητα των ΜΚΟ στην Ελλάδα έχει τη νομική μορφή του σωματείου. Προκειμένου να ιδρυθεί ένα σωματείο, απαιτείται αίτηση προς το αρμόδιο Πρωτοδικείο, στην οποία επισυνάπτονται η συστατική πράξη, τα ονόματα των μελών της διοίκησης και χρονολογημένο καταστατικό με υπογραφές 20 τουλάχιστον μελών. Εφόσον συντρέχουν οι νόμμοι όροι, το δικαστήριο δέχεται την αίτηση και, κατόπιν, απαιτείται η δημοσίευσή του στον τύπο και η εγγραφή του στο βιβλίο σωματείων, προκειμένου να αποκτήσει νομική προσωπικότητα. Η όλη διαδικασία θεωρείται απλή και διαρκεί συνήθως λιγότερο από έξι μήνες⁷¹⁸. Η απόφαση του Πρωτοδικείου υπόκειται μόνο σε έφεση. Την απόφαση που απορρίπτει την αίτηση δικαιούται να προσβάλει μόνον όποιος υπέβαλε την αίτηση, ενώ την απόφαση που δέχεται την αίτηση δικαιούται να προσβάλει μόνο το Δημόσιο για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Η ιδιαίτερη φορολογική μεταχείριση που προβλέπεται για τα σωματεία, τα οποία αποτελούν τη συντριπτική πλειονότητα των φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών στην Ελλάδα, περιλαμβάνει μεταξύ άλλων την μη υπαγωγή στον ΦΠΑ, τη δυνατότητα μη τήρησης βιβλίων κατηγορίας. Για τα κοινοφελή ιδρύματα ισχύουν πολύ περισσότερα προνόμια⁷¹⁹. Ως ανταπόδοση των υπηρεσιών που προσφέρουν τα κοινοφελή ιδρύματα στο κοινωνικό σύνολο, αλλά και για να ενθαρρυνθεί η σύσταση τέτοιων ιδρυμάτων, η πολιτεία προσέφερε σε αυτά ειδική φορολογική μεταχείριση. Συγκεκριμένα:

⁷¹² Άρθρο 12 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁷¹³ Άρθρο 107 ΑΚ.

⁷¹⁴ Άρθρα 741-784 ΑΚ.

⁷¹⁵ Άρθρα 78-107 ΑΚ.

⁷¹⁶ Άρθρα 108-121 ΑΚ.

⁷¹⁷ Άρθρα 122-126 ΑΚ.

⁷¹⁸ Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS και εκ των πρωτοπόρων της Κοινωνίας των Πολιτών στην Ελλάδα, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

⁷¹⁹ Βλ. ενδεικτικά: Σιωμόπουλος Ι., «Παράλογη η φορολογία των κοινοφελών ιδρυμάτων», www.tovima.gr/finance/article/?aid=150723, 20.04.2003.

- Αναφορικά με τη φορολογία κληρονομιών – δωρεών, προβλέπεται πλήρης φορολογική απαλλαγή.
- Αναφορικά με τον φόρο εισοδήματος, απαλλάσσονται από κάθε φορολογική επιβάρυνση.
- Αναφορικά με τη φορολογία μεγάλης ακίνητης περιουσίας, απαλλάσσονται από τον φόρο για τα κτίσματα που ιδιοχρησιμοποιούν.
- Στη φορολογική νομοθεσία, για να ενθαρρυνθούν πολίτες και επιχειρήσεις να συμβάλλουν στην οικονομική ενδυνάμωση των κοινωφελών ιδρυμάτων, τα χρηματικά ποσά που δωρίζονται σε αυτά αναγνωρίζονται ως δαπάνη, η οποία αφαιρείται από το συνολικό εισόδημα ή τα κέρδη.
- Τέλος, ο συνταγματικός νομοθέτης παρέχει προστασία στα κοινωφελή ιδρύματα, απαγορεύοντας τη μεταβολή του περιεχομένου των όρων της διαθήκης ή της δωρεάς υπέρ δημόσιου ή κοινωφελούς σκοπού⁷²⁰.

Πόροι (πρακτική)

Έχει στην πράξη η Κοινωνία των Πολιτών αρκετούς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, ώστε να λειτουργεί αποτελεσματικά;

Βαθμολόγηση: 50

Οι ΜΚΟ οφείλουν να προβλέπουν στο καταστατικό τους τις πηγές χρηματοδότησής τους, οι οποίες ανάλογα με τη δραστηριότητά τους ενδέχεται να είναι τα έσοδα από:

- συνδρομές μελών
- δωρεές
- χορηγίες στο πλαίσιο της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης
- διαφημίσεις καταχωρημένες σε έντυπά τους
- κρατική και ευρωπαϊκή χρηματοδότηση
- διάθεση προϊόντων
- διοργάνωση εκδηλώσεων
- αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων, κ.α.

Ελλείπει διαθέσιμων στοιχείων, δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί η εξάρτηση από μία μόνο πηγή χρηματοδότησης⁷²¹. Ωστόσο, περισσότερο βιώσιμες έχουν αποδειχθεί οι ΜΚΟ με διασπορά πηγών χρηματοδότησης⁷²².

⁷²⁰ Άρθρο 109 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁷²¹ Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS και εκ των πρωτοπόρων της Κοινωνίας των Πολιτών στην Ελλάδα, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

⁷²² Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων με μακρόχρονη εμπειρία στο χώρο της Κοινωνίας των Πολιτών και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011.

Αναφορικά με τις χορηγίες, σημειώνεται ότι οι επιχειρήσεις έχουν πλέον την τάση να χρηματοδοτούν, στο πλαίσιο της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης τους, ΜΚΟ σχετικές με το προϊόν που οι ίδιες εμπορεύονται, ώστε εν τέλει το όνομα της εταιρείας να συνδέεται στη συνείδηση του κοινού με συγκεκριμένη ΜΚΟ⁷²³. Ωστόσο, οι εν λόγω χορηγίες ενδέχεται να συνιστούν, μεταξύ άλλων, περιπτώσεις συγκυριακής ενίσχυσης, ξεπλύματος βρώμικου χρήματος ή και προσπάθειας εξαγοράς της κοινής γνώμης, όπως έχει διαφανεί σε διάφορες περιπτώσεις μέχρι σήμερα⁷²⁴.

Η συμμετοχή των Ελλήνων σε ενώσεις και σωματεία είναι περιορισμένη, σε σύγκριση με άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, αλλά η συμμετοχή τους σε εργατικά συνδικάτα και επαγγελματικές ενώσεις δεν υπολείπεται⁷²⁵. Τον τελευταίο καιρό όμως έχει επηρεασθεί αρνητικά από την οικονομική κρίση, καθώς οι πολίτες πασχίζουν να διασφαλίσουν πρώτα τα του οίκου τους⁷²⁶. Σημειώνεται, επιπλέον, ότι ο εθελοντισμός στη χώρα μας βασίζεται περισσότερο στον κοινωνικό αλτρουισμό και το πατριωτικό φρόνημα (όπως π.χ. στους Ολυμπιακούς Αγώνες της Αθήνας το 2004) που κατά συγκυρία εκδηλώνεται, και όχι σε τακτική και συστηματική προσφορά με διάρκεια και συνείδηση⁷²⁷. Επίσης, οι πελατειακές σχέσεις που συχνά δημιουργούνται στο χώρο των ΜΚΟ κατακερματίζουν την κοινωνία των πολιτών⁷²⁸.

Ελλείπει ορισμού στην ελληνική νομοθεσία περί της έννοιας της «ΜΚΟ», δεν είναι δυνατό να υπολογισθεί ο αριθμός των εργαζομένων που βιοπορίζονται στον χώρο, καθώς και τα κεφάλαια που διακινούνται⁷²⁹. Ωστόσο, αυτό που με βεβαιότητα μπορεί να υποστηριχθεί είναι ότι οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι των ΜΚΟ επηρεάζουν αρνητικά τη δυνατότητα προσέλκυσης εξειδικευμένου στελεχιακού δυναμικού⁷³⁰.

723 Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011. Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011.

724 Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011. Παλαιτσάκης Γ., «Ξέπλυμα βρώμικου χρήματος μέσω... δωρεών», www.makthes.gr/news/economy/69812, 26.02.2011. «Οι ΜΚΟ απατεώνες», www.oplognosia.com. «Η μπίζνα με τις ΜΚΟ – κόλλο της κυβέρνησης για ξέπλυμα χρήματος», http://adena-gr.blogspot.com/2011/03/blog-post_9025.html.

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

726 Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

727 Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011.

728 Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011.

729 «Με εκατομμύρια ευρώ χρηματοδοτούνται Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις από υπουργείο και ΕΕ σε ένα αδιαφανές καθεστώς», <http://m-epikaira.gr>, 16.10.2010.

730 Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο διασφαλίζει την μη ανάμιξη αθέμιτων εξωγενών παραγόντων στη λειτουργία της Κοινωνίας των Πολιτών;

Βαθμολόγηση: 75

Στο άρθρο 12 του Συντάγματος κατοχυρώνεται το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι για όλους τους πολίτες ανεξαιρέτως, ενώ το άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος εγγυάται την ελευθερία της έκφρασης, εντός των ορίων του νόμου.

Τα σωματεία δύνανται να διαχειρίζονται τα του οίκου τους χωρίς την υποχρεωτική συμμετοχή κρατικών παραγόντων στη διοίκηση ή τις συνεδριάσεις τους.

Σε περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος, η Βουλή, με απόφασή της που δημοσιεύεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, δύναται να αναστείλει την εφαρμογή, μεταξύ άλλων, του άρθρου 12 του Συντάγματος. Η διάρκεια ισχύος των εν λόγω μέτρων αποφασίζεται από τη Βουλή και δεν δύναται να υπερβεί τις δεκαπέντε ημέρες⁷³¹. Η διάρκεια των εν λόγω μέτρων δύναται να παρατείνεται ανά δεκαπενθήμερο με απόφαση της Βουλής⁷³². Τα εν λόγω μέτρα λήγουν αυτοδικαίως με την παρέλευση του δεκαπενθημέρου και, σε κάθε περίπτωση, μετά τη λήξη του πολέμου, εφόσον έχουν επιβληθεί λόγω πολέμου⁷³³.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Η Κοινωνία των Πολιτών λειτουργεί στην πράξη χωρίς την ανάμιξη αθέμιτων εξωγενών παραγόντων;

Βαθμολόγηση: 50

Μολονότι στο νόμο δεν προβλέπεται η δυνατότητα κυβερνητικής παρέμβασης στη λειτουργία των ΜΚΟ, η οικονομική εξάρτηση των τελευταίων από κρατικούς πόρους είναι προφανές ότι ενδέχεται να συντελεί στη δημιουργία πελατειακών σχέσεων μεταξύ των εν λόγω δύο πόλων⁷³⁴. Δεν λείπουν, επίσης, και οι περιπτώσεις όπου πολιτικοί φροντίζουν να συνδέουν το όνομά τους με κάποια ΜΚΟ, την οποία ενδεχομένως ιδρύουν και οι ίδιοι, ώστε να αναβαθμίσουν τη δημόσια εικόνα τους⁷³⁵.

Φαινόμενα εκφοβισμού, εκβιασμού, κλπ., φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών εκ μέρους κυβερνητικών παραγόντων δεν έχουν καταγραφεί μέχρι σήμερα. Ωστόσο, δεν αποκλείεται η απειλή μη χρηματοδότησής τους από κρατικούς πόρους⁷³⁶. Τούτο ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα, οι ΜΚΟ που εξαρτώνται κατά βάση από κρατικούς πόρους να ευθυγραμμίζονται με την κυβερνητική γραμμή⁷³⁷.

⁷³¹ Άρθρο 14 παρ. 1 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁷³² Άρθρο 14 παρ. 3 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁷³³ Άρθρο 14 παρ. 4 Συντάγματος της Ελλάδας.

⁷³⁴ Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

⁷³⁵ Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων & συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011.

⁷³⁶ Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

⁷³⁷ Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των

Διαφάνεια (πρακτική)

Επικρατεί στην πράξη διαφάνεια στην Κοινωνία των Πολιτών;

Βαθμολόγηση: 25

Σύμφωνα με το άρθρο 93 ΑΚ, εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά από το καταστατικό του σωματείου, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Γενικής Συνέλευσης του σωματείου είναι και η έγκριση του ισολογισμού. Στην πράξη, κάθε έτος, σε τακτική ετήσια Γενική Συνέλευση του σωματείου λαμβάνει χώρα ο απολογισμός των οικονομικών του απελθόντος έτους και η απαλλαγή του Διοικητικού Συμβουλίου από κάθε σχετική ευθύνη, ενώ συχνά λαμβάνει χώρα και συζήτηση επί του οικονομικού προϋπολογισμού για την επόμενη χρονιά. Ωστόσο, ερωτηματικά γεννιούνται σχετικά με την πραγματική δυνατότητα και ικανότητα των μελών του σωματείου να ελέγξουν την οικονομική διαχείριση της διοίκησης του σωματείου, αν και σε αρκετά σωματεία προβλέπεται η διενέργεια ελέγχου από ορκωτούς ελεγκτές. Η περαιτέρω δημοσιοποίηση των οικονομικών εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των σωματείων, τα οποία ομολογουμένως δεν συνηθίζουν να κάνουν χρήση της εν λόγω ευχέρειάς τους⁷³⁸, με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου αυτό απαιτείται εκ του νόμου, λόγω κυρίως του μεγέθους τους.

Επισημαίνεται σχετικά ότι τα σωματεία δεν υποχρεούνται σε τήρηση βιβλίων κατηγορίας, πρακτική η οποία δεν συμβάλλει επαρκώς στην απεικόνιση των οικονομικών τους με τον πλέον διαφανή τρόπο⁷³⁹. Αντιθέτως, τούτο θα επιτυχανόταν με την τήρηση βιβλίων γ' κατηγορίας, τα οποία είναι πιο σύνθετα και λεπτομερή.

Αναφορικά με τη δημοσιοποίηση της σύνθεσης της διοίκησης του σωματείου, σημειώνεται ότι η αίτηση ίδρυσης σωματείου συνοδεύεται από κατάσταση με τα ονόματα των μελών της διοίκησης του σωματείου⁷⁴⁰. Εκ των υστέρων, η υποχρέωση δημοσιοποίησης των ονομάτων της διοίκησης του σωματείου δεν προβλέπεται στο νόμο. Ωστόσο, τα σωματεία που διαθέτουν ιστοσελίδες, συχνά αναρτούν σε αυτές τα ονόματα της διοίκησής τους, χωρίς να αποκλείονται και οι περιπτώσεις ΜΚΟ που για διάφορους λόγους δεν προβαίνουν στην εν λόγω δημοσιοποίηση⁷⁴¹.

Προκειμένου να προωθηθεί ένα κοινό πλαίσιο λειτουργίας των οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών στην Ελλάδα, ιδρύθηκε από το Υπουργείο Πολιτισμού το ΝΠΙΔ με την επωνυμία «Έργο Πολιτών»*, με αποστολή να προάγει, να συντονίζει και να συνδράμει το έργο των ΜΚΟ. Μέχρι σήμερα όμως, ο εν λόγω οργανισμός δεν έχει επιδείξει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, ενώ παρατηρήθηκαν και φαινόμενα κακοδιαχείρισης⁷⁴².

Ελλήνων & συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011

738 Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011. Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011.

739 Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

740 Άρθρο 79 ΑΚ.

741 Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011.

742 Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011. «Στον Εισαγγελέα ο κρατικός οργανισμός εθελοντισμού "Έργο Πολιτών"», www.myxanthi.gr/news, 30.05.2011. «Έργο Πολιτών; Βάλανε τον λύκο να φυλάει τα πρόβατα», <http://maecenas.capitalblogs.gr>, 03.02.2011.

** www.ergopoliton.gr*

Έλεγχος (πρακτική)

Ελέγχεται στην πράξη η Κοινωνία των Πολιτών;

Βαθμολόγηση: 25

Η μέχρι σήμερα εμπειρία δείχνει ότι, σε γενικές γραμμές, ΜΚΟ που παράγουν έργο δεν επικοινωνούν επαρκώς προς τα έξω τη δράση τους, εξαιτίας διαφόρων παραγόντων⁷⁴³. Δεν λείπουν όμως και οι περιπτώσεις ΜΚΟ που έχουν ως κύριο μέλημα τη διαφήμισή τους, περισσότερο και από την παροχή ουσιαστικού έργου⁷⁴⁴.

Κύρια αιτία της έλλειψης ελέγχου επί των ΜΚΟ αποτελεί η ανυπαρξία ανεξάρτητου εποπτικού φορέα⁷⁴⁵. Ωστόσο, κατόπιν πρωτοβουλίας της «Καμπάνιας των 800 ΜΚΟ για το Σύνταγμα και τους Θεσμούς»⁷⁴⁶, έχει δημοσιευθεί προσχέδιο νόμου που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τον ορισμό της ΜΚΟ και του εθελοντή, την κατηγοριοποίηση των ΜΚΟ, την ίδρυση ανεξάρτητης εποπτικής αρχής και τη σύσταση μητρώων ΜΚΟ⁷⁴⁷. Το μέλλον της εν λόγω νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι ακόμη αβέβαιο.

Έτσι, στον αντίποδα των ΜΚΟ που επιχειρούν να προωθήσουν τη διαφάνεια και τον σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, βρίσκονται αρκετές «ΜΚΟ-σφραγίδες», οι οποίες μοναδικό λόγο λειτουργίας έχουν την απομύζηση σημαντικών κεφαλαίων από τον κρατικό και ευρωπαϊκό προϋπολογισμό. Τούτο διεφάνη τόσο το 2008, όταν, εξαιτίας άλλου συμβάντος, δημοσιοποιήθηκε το μητρώο των ΜΚΟ που χρηματοδοτούνταν από το Υπουργείο Πολιτισμού, όσο και πρόσφατα με τη δημοσιοποίηση του μητρώου των ΜΚΟ που χρηματοδοτούνται από το Υπουργείο Εξωτερικών (ΥΔΑΣ)⁷⁴⁷. Συγκεκριμένα, αποκαλύφθηκε ότι άγνωστα σωματεία, με ασήμαντο σκοπό και αμφίβολη αποτελεσματικότητα, είχαν χρηματοδοτηθεί με υπέρογκα ποσά.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η ακεραιότητα της Κοινωνίας των Πολιτών;

Βαθμολόγηση: 50

Το 2006, έντεκα μεγάλες διεθνείς ΜΚΟ συνέταξαν και υπέγραψαν την «Χάρτα Αυτοδέσμευσης, Κοινωνικής Ευθύνης και Λογοδοσίας των Διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (International Non-Governmental Accountability Charter)»*, με την οποία αυτοδεσμεύθηκαν να σέβονται τις οικουμενικές

⁷⁴³ Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

⁷⁴⁴ Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011.

⁷⁴⁵ Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

⁷⁴⁶ Γιαννής Ν., Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και συντάκτης του προσχεδίου νόμου για τις ΜΚΟ και τον εθελοντισμό, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 17.05.2011.

⁷⁴⁷ Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011. Βλ. ενδεικτικά και: «"Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις": ένα κράτος αργόμισθων τυχοδιωκτών... "αντί" του κράτους!!!», <http://news.kozaninet.gr/?p=9713>, 10.01.2010. Τσιμπλάκη Κ., «"Λογιστικό σφάλμα" το σκάνδαλο των ΜΚΟ», www.apokalypseis.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=3312:mko-sfalma&catid=2:news&Itemid=4, 10.03.2011.

*www.ingoaccountabilitycharter.org

αξίες και αρχές, να λειτουργούν με σύγχρονα συστήματα διοίκησης και διαχείρισης, να δέχονται εξωτερικό ανεξάρτητο ελεγκτή με πλήρη διαφάνεια και με υποχρέωση λογοδοσίας, τόσο στο εσωτερικό των οργανισμών όσο και προς τρίτους⁷⁴⁸.

Το παράδειγμα των έντεκα αυτών διεθνών ΜΚΟ ακολούθησαν, στις 11.04.2008, δέκα επτά ελληνικές ΜΚΟ, προσυπογράφοντας την επίσημη ελληνική μετάφραση της Χάρτας Λογοδοσίας σε επίσημη τελετή⁷⁴⁹. Ο αριθμός των εν λόγω ΜΚΟ έχει ανέλθει σήμερα σε 24⁷⁵⁰, ενώ η διαδικασία προσυπογραφής της Χάρτας και από άλλες ΜΚΟ είναι σε εξέλιξη. Φυσικά, ο αριθμός αυτός είναι αμελητέος μπροστά στον συνολικό αριθμό των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα.

Έτερη προσπάθεια αυτοδέσμευσης αποτελούν και οι «Αρχές Προσήλωσης Όλων μας στην Ποιότητα Λειτουργίας και Οργάνωσης Υπηρετώντας τους Σκοπούς μας (ΑΠΟΠΛΟΥΣ)», οι οποίες αποτελούν πρωτοβουλία της «Καμπάνιας των 800 ΜΚΟ για το Σύνταγμα και τους Θεσμούς». Με βάση το χρονοδιάγραμμα που είχε καθορισθεί, η διαδικασία διαβούλευσης περιελάμβανε δύο φάσεις. Η πρώτη φάση, η οποία ήδη έχει ολοκληρωθεί μετά την επίσημη δημοσίευση του ΑΠΟΠΛΟΥΣ και την ενημέρωση όλων των μελών της καμπάνιας για το προσχέδιο, περιελάμβανε την καταγραφή των παρατηρήσεων και των προτάσεων. Στη δεύτερη φάση, στην οποία βρισκόμαστε αυτή τη στιγμή, πραγματοποιείται εκ νέου διαβούλευση, προκειμένου να οριστικοποιηθεί το τελικό σχέδιο. Το οριστικό σχέδιο θα αποσταλεί στις εμπλεκόμενες ΜΚΟ για έγκριση και αποδοχή από τα διοικητικά τους όργανα τους.

Έλεγχος της Κυβέρνησης (νομικό πλαίσιο & πρακτική)

Η Κοινωνία των Πολιτών ελέγχει αποτελεσματικά την Κυβέρνηση για τις δράσεις της;

Βαθμολόγηση: 25

Όπως διεφάνη και ανωτέρω, η Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα είναι ακόμη σε αναπτυσσόμενη φάση, ανεπαρκώς οργανωμένη, και σε πολύ υποδεέστερο ρόλο σε σχέση με την κρατική εξουσία. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα η δράση της να έχει περιορισμένο αντίκτυπο, αν και αναπτύσσει συχνά διάλογο με το κράτος⁷⁵¹. Η Κοινωνία των Πολιτών διεκδικεί τον χώρο της αναφορικά τόσο με τον έλεγχο της εκάστοτε κυβέρνησης, όσο και με τη συμμετοχή της σε διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης για δράσεις που εμπíπτουν στα πεδία ενδιαφερόντων της. Ωστόσο, δεν έχει καταφέρει ακόμη να αποκτήσει τη νομιμοποίηση και τη δύναμη που έχει αποκτήσει ο αντίστοιχος χώρος σε άλλα κράτη⁷⁵².

Δυναμικές πρωτοβουλίες μπορούν να ανιχνευθούν π.χ. στα πεδία του περιβάλλοντος, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της προστασίας των καταναλωτών, αλλά ο αντίκτυπός τους είναι ακόμη και εκεί περιορισμένος. Αντίθετα, φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών που βρίσκονται πιο κοντά σε κυβερνητικούς και κομματικούς παράγοντες (π.χ. σωματεία εργαζομένων, φοιτητικές οργανώσεις) αποδεικνύονται πιο

⁷⁴⁸ www.ingoaccountabilitycharter.org

⁷⁴⁹ *Ανοιχτή Κοινωνία – Δελτίο της Κίνησης Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Χάρτα αυτοδέσμευσης, κοινωνικής ευθύνης και λογοδοσίας Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, τεύχος 69(3), 2008.*

⁷⁵⁰ Αντύπας Τζ., Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 21.04.2011.

⁷⁵¹ Βλ. και: *Sotiropoulos D. and Karamagioli E., Greek civil society: the long way to maturity (2005) – CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece, 2006, σελ. 55 και επ.*

⁷⁵² Σωτηρόπουλος Δ., «Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση», ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, 2007.

αποτελεσματικοί. Η εν λόγω αποστασιοποίηση των πολιτών από τις ΜΚΟ, έχει μεταξύ άλλων τις ρίζες της και στη βαθιά πολιτικοποίηση των Ελλήνων μετά την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος που διήρκεσε από το 1967 έως το 1974⁷⁵³.

Αναμορφωτικές Πολιτικές (νομικό πλαίσιο & πρακτική)

Συμβάλλει η Κοινωνία των Πολιτών στη διαμόρφωση πολιτικών κατά της διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 25

Στην Ελλάδα, η μοναδική ΜΚΟ αποκλειστικά αφιερωμένη στην καταπολέμηση της διαφθοράς είναι η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, η οποία αναπτύσσει ουσιαστικές και αξιόλογες δράσεις σημαντικής εμβέλειας⁷⁵⁴. Ωστόσο, και άλλες ΜΚΟ, καθώς και φορείς, όπως π.χ. επαγγελματικές και επιστημονικές ενώσεις, αναπτύσσουν παράπλευρες δράσεις στο εν λόγω πεδίο.

Συνολικά όμως, η αποτίμηση του ρόλου των ΜΚΟ στην καταπολέμηση της διαφθοράς καταδεικνύει ότι η Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα έχει ακόμη δρόμο να διανύσει ώσπου να αποτελέσει παράγοντα διαμόρφωσης της κοινωνικής συνείδησης⁷⁵⁵, μεταξύ άλλων και σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς, δεδομένου ότι οι ελάχιστοι αυτοί φορείς που ασχολούνται με θέματα διαφθοράς δεν έχουν καταφέρει μέχρι σήμερα να αλλάξουν το τοπίο στην Ελλάδα⁷⁵⁶.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Υιοθέτηση θεσμικού πλαισίου για την αδειοδότηση, εποπτεία, λειτουργία, λογοδοσία και χρηματοδότηση των ΜΚΟ.
- Υιοθέτηση θεσμικού πλαισίου για τον εθελοντισμό.
- Θέσπιση υποχρέωσης τήρησης, εκ μέρους των ΜΚΟ, λογιστικών βιβλίων γ' κατηγορίας και δημοσίευσής αυτών, ιδίως αν λαμβάνουν και κρατική χρηματοδότηση.
- Θέσπιση ορίου αναφορικά με την κρατική χρηματοδότηση.
- Ενίσχυση της επικοινωνίας των ΜΚΟ με τη Βουλή, π.χ. μέσω της θέσπισης αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής.

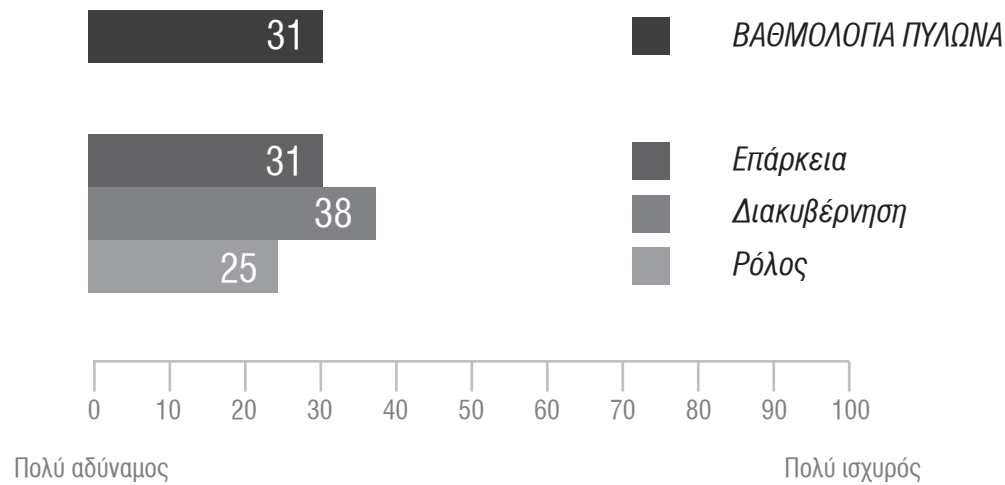
⁷⁵³ Sotiropoulos D. and Karamagioli E., *Greek civil society: the long way to maturity (2005) – CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece, 2006*, σελ. 55 και επ.

⁷⁵⁴ Βλ. και: www.transparency.gr

⁷⁵⁵ Sotiropoulos D. and Karamagioli E., *Greek civil society: the long way to maturity (2005) – CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece*, σελ. 55 και επ.

⁷⁵⁶ Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς, «Εθνική έρευνα για τη διαφθορά στην Ελλάδα 2010 - Αναλυτική παρουσίαση», www.transparency.gr/Content.aspx?page=11

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο επιχειρηματικός τομέας στην Ελλάδα, αναφορικά με τις εισηγμένες στο ΧΑΑ και μεγάλες επιχειρήσεις, διέπεται από διεθνή πρότυπα ως προς ζητήματα που αφορούν στη διαφάνεια, τον έλεγχο και την ακεραιότητά του. Σημαντικό κενό παρατηρείται σε σχέση με τις μη εισηγμένες στο ΧΑΑ και μικρές επιχειρήσεις.

Η πολυνομία και η γραφειοκρατία που επικρατούν στην Ελλάδα, δημιουργούν σοβαρά προσκόμματα στην ίδρυση και τη λειτουργία των επιχειρήσεων, συνιστώντας παράλληλα και αιτίες διαφθοράς. Εντούτοις, ο επιχειρηματικός κόσμος που τόσο ταλαιπωρείται από την εν λόγω διαφθορά, δεν έχει διεκδικήσει ακόμη την πάταξή της με τη μαχητικότητα που θα όφειλε.

ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ

Στην Ελλάδα λειτουργούν περίπου 960.000 επιχειρήσεις. Από αυτές, περίπου 93% ανήκουν στην κατηγορία των μικρομεσαίων επιχειρήσεων⁷⁵⁷ και απασχολούν συνολικά περισσότερους από ένα εκατομμύριο εργαζομένους⁷⁵⁸.

Οι νομικές μορφές τις οποίες δύναται να ενδυθεί επιχείρηση στην Ελλάδα είναι οι ακόλουθες⁷⁵⁹:

-ατομική επιχείρηση

-ομόρρυθμη εταιρεία (Ο.Ε.)

⁷⁵⁷ Για τα ελληνικά δεδομένα, αυτές είναι οι επιχειρήσεις που απασχολούν έως 12 εργαζομένους.

⁷⁵⁸ ΚΕΜΕ/ΕΒΕΑ (επιμ. Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών), Τραπεζικό σύστημα και επιχειρήσεις, 2007, σελ. 4. Μίχαλος Κ., επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011.

⁷⁵⁹ ΚΕΜΕ/ΕΒΕΑ (επιμ. Μπεντής Θ.), Σύσταση επιχειρήσεων και γραφειοκρατία, 2009, σελ. 4. «Ease of doing business in Greece 2012», www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/greece

- ετερόρρυθμη εταιρεία (Ε.Ε.)
- εταιρεία περιορισμένης ευθύνης (Ε.Π.Ε.)
- ανώνυμη εταιρεία (Α.Ε.)

Σε κάθε νομική μορφή εταιρείας ο νόμος επιφυλάσσει διαφορετική μεταχείριση.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Πόροι (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο ενθαρρύνει την ίδρυση και τη λειτουργία των επιχειρήσεων;

Βαθμολόγηση: 25

Οι διαδικασίες που απαιτούνται για την ίδρυση μιας εταιρείας κυμαίνονται από 7 έως 10, ανάλογα με τη νομική μορφή της εταιρείας. Ίδεατά, ο απαιτούμενος χρόνος είναι περί τις 19 ημέρες. Οι διαδικασίες τερματισμού της λειτουργίας μιας επιχείρησης είναι και αυτές περίπλοκες και χρονοβόρες, ιδίως στις περιπτώσεις πτώχευσης μιας επιχείρησης⁷⁶⁰. Διαφορές ιδιωτών με τη δημόσια διοίκηση κατά τη διαδικασία ίδρυσης και τερματισμού της λειτουργίας μιας επιχείρησης επιλύονται από τα διοικητικά δικαστήρια.

Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο αναφορικά με την προστασία των δικαιωμάτων πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας, είναι ολοκληρωμένο⁷⁶¹. Το ίδιο ισχύει και ως προς την προστασία των συμφωνιών, δεδομένου ότι οι σχετικές διαφορές που ενδεχομένως ανακύπτουν επιλύονται από τα αρμόδια δικαστήρια.

Πόροι (πρακτική)

Δύνανται στην πράξη οι επιχειρήσεις να ιδρυθούν και να λειτουργήσουν αποτελεσματικά;

Βαθμολόγηση: 25

Σύμφωνα με έρευνα των World Bank και International Finance Corporation⁷⁶², η Ελλάδα κατέχει την 109^η θέση, σε σύνολο 183 χωρών, σε ό,τι αφορά στην ευκολία του επιχειρείν. Πιο συγκεκριμένα, η Ελλάδα κατέχει τις ακόλουθες θέσεις, αναφορικά με μία σειρά διαδικασιών επιχειρηματικού ενδιαφέροντος:

⁷⁶⁰ ΚΕΜΕ/ΕΒΕΑ (επιμ. Μπεντής Θ.), *Σύσταση επιχειρήσεων και γραφειοκρατία*, 2009, σελ. 2. Μίχαλος Κ., *επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011. Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.*

⁷⁶¹ Βλ. ενδεικτικά: *Οργανισμός Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας www.obl.gr.*

⁷⁶² World Bank & International Finance Corporation, *Doing business 2011: Making a difference for entrepreneurs*, 2011, σελ. 165.

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΘΕΣΗ
Ίδρυση επιχείρησης	149
Έκδοση οικοδομικής άδειας	51
Μεταγραφή ακινήτων	153
Δανειοδότηση	89
Προστασία επενδυτών	154
Φορολογία	74
Διασυνοριακό εμπόριο	84
Εφαρμογή συμφωνιών	88
Λύση εταιρείας	49

Σύμφωνα με έρευνα του World Economic Forum, τα μεγαλύτερα προβλήματα σχετικά με το επιχειρείν στην Ελλάδα είναι, μεταξύ άλλων, κατά σειρά έντασης, η γραφειοκρατία, η διαφθορά, το εργασιακό πλαίσιο, η μεταβλητότητα των πολιτικών, το φορολογικό πλαίσιο, η πρόσβαση σε δανειοδότηση, οι υποδομές, οι φορολογικοί συντελεστές, καθώς και η έλλειψη δέσμευσης και προσήλωσης του εργατικού δυναμικού⁷⁶³.

Έρευνα που πραγματοποιήθηκε από το The Heritage Foundation, επισημαίνει επιπλέον ότι η πρόσφατη οικονομική κρίση της Ελλάδας οφείλεται, μεταξύ άλλων, σε πολύχρονη κακοδιαχείριση και σπατάλη, ενώ η μειωμένη ανταγωνιστικότητα εμποδίζει την ανάπτυξη. Τα ισχυρά σωματεία, η μη φιλελεύθερη εμπορική πολιτική της χώρας, η αναποτελεσματική προστασία της διανοητικής ιδιοκτησίας και η απαίτηση κρατικής αδειοδότησης σε πολλούς επιχειρηματικούς τομείς, είναι μερικά ακόμη προβλήματα που ταλανίζουν το επιχειρείν στην Ελλάδα⁷⁶⁴.

Ειδικότερα:

Στην πράξη, η διαδικασία ίδρυσης μίας επιχείρησης ενδέχεται να διαρκέσει έως και 2 μήνες, δεδομένου ότι δεν τηρούνται οι νόμιμες προθεσμίες⁷⁶⁵, ενώ ενίοτε το κόστος υπερβαίνει τον προϋπολογισμό του έργου λόγω απρόσμενων προβλημάτων⁷⁶⁶. Πρόσφατα, η Κυβέρνηση θεσμοθέτησε το one-stop-shop αναφορικά με την ίδρυση επιχειρήσεων. Ωστόσο, ο εν λόγω στόχος δεν έχει επιτευχθεί ακόμη, καθότι δεν έχουν διασυνδεθεί μεταξύ τους όλοι οι αρμόδιοι φορείς και, επομένως, εξακολουθούν να απαιτούνται πολλαπλές υποβολές εγγράφων, χωριστά προς κάθε φορέα⁷⁶⁷. Τα ίδια ισχύουν και ως προς τον τερματισμό λειτουργίας των επιχειρήσεων⁷⁶⁸. Στις περιπτώσεις που απαιτείται προσφυγή στη Δικαιοσύνη, οι διαδικασίες γίνονται ακόμη πιο χρονοβόρες. Ωστόσο, δεν αμφισβητείται η ακεραιότητα της δικαστικής εξουσίας⁷⁶⁹ (βλ. και πυλώνα «Δικαιοσύνη»).

⁷⁶³ Schwab K. (World Economic Forum), *The global competitiveness report 2010-2011*, 2010, σελ. 168

⁷⁶⁴ www.heritage.org/index/country/greece.

⁷⁶⁵ ΚΕΜΕ/ΕΒΕΑ (επιμ. Μπεντής Θ.), *Σύσταση επιχειρήσεων και γραφειοκρατία*, 2009, σελ. 10-11.

⁷⁶⁶ Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

⁷⁶⁷ Μίχαλος Κ., επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011.

⁷⁶⁸ Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

⁷⁶⁹ Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

Αναφορικά με την προστασία των δικαιωμάτων βιομηχανικής ιδιοκτησίας, η άνθιση του παραεμπορίου στην Ελλάδα καταδεικνύει ότι η εφαρμογή των κείμενων νομοθετημάτων απαιτεί προσαρμογή σε λειτουργικότερες μεθόδους, όπως η ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών, η ευαισθητοποίηση των καταναλωτών, η επιβολή κυρώσεων, η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας, κλπ.⁷⁷⁰.

Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)

Το ισχύον νομικό πλαίσιο παρέχει τα εχέγγυα για την προστασία των επιχειρήσεων από αθέμιτους εξωτερικούς παράγοντες;

Βαθμολόγηση: 50

Ο ρόλος του Δημοσίου στην αδειοδότηση, λειτουργία, πτώχευση και εκκαθάριση μίας εταιρείας είναι κυρίαρχος, αφού οι περισσότερες διαδικασίες διεκπεραιώνονται κυρίως μέσω δημόσιων υπηρεσιών⁷⁷¹. Η συνήθως αυτοπρόσωπη συναλλαγή των ιδιωτών με το Δημόσιο, σε συνδυασμό με την πολυνομία που χαρακτηρίζει την ελληνική έννομη τάξη, δημιουργεί συχνά αφορμές για χρηματισμό δημοσίων υπαλλήλων.

Ειδικότερα, σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη του Συνδέσμου Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ)⁷⁷², στην Ελλάδα τα εμπόδια στην επιχειρηματικότητα εντοπίζονται σε 30 πεδία. Τα εν λόγω 30 πεδία αφορούν στο ισχύον νομικό και θεσμικό σύστημα και, προκειμένου να ξεπεραστούν, απαιτείται:

- κωδικοποίηση και απλοποίηση της σχετικής νομοθεσίας καθώς και των διαδικασιών που απορρέουν από αυτή.
- ουσιαστικός συντονισμός των συναρμόδιων φορέων από έναν ενιαίο κεντρικό φορέα εποπτείας και ελέγχου επιμέρους κλάδων και αγορών.
- πραγματοποίηση τακτικών και αντικειμενικών ελέγχων, στη βάση μίας ενιαίας και ορθολογικής μεθοδολογίας ελέγχου.
- θεσμοθέτηση συγκεκριμένων προδιαγραφών οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών και φορέων εποπτείας και ελέγχου.
- δημιουργία ενιαίων ηλεκτρονικών βάσεων δεδομένων, ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων.
- ουσιαστική βελτίωση του επιπέδου ευαισθητοποίησης των επιχειρήσεων ως προς τα προβλήματα και τις αδυναμίες του κλάδου τους.

Όπως γίνεται κατανοητό από τα παραπάνω, η σημερινή κατάσταση αποθαρρύνει τη συνεργασία του ιδιωτικού τομέα με τον δημόσιο. Ως εκ τούτου, για να ξεπεραστούν τα εν λόγω προσκόμματα, συχνά απαιτείται προσφυγή σε παράνομες οικονομικές συναλλαγές μεταξύ επιχειρηματικού κόσμου και δημοσίων λειτουργιών⁷⁷³.

⁷⁷⁰ Λάμπρου Χ., *στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.*

⁷⁷¹ Μίχαλος Κ., *επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011. Λάμπρου Χ., στέλεχος της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.*

⁷⁷² ΣΕΒ, *Επιχειρηματικότητα χωρίς εμπόδια, 2010.*

⁷⁷³ «Πιο επιρρεπείς οι μικροί στη διαφθορά», www.makthes.gr/news/economy/73994, 21.05.2011.

Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο προβλέπει πάντοτε και τη δυνατότητα προσφυγής στη Δικαιοσύνη. Ωστόσο, και αυτή η οδός είναι ιδιαίτερος χρονοβόρα και κοστοβόρα.

Ανεξαρτησία (πρακτική)

Οι επιχειρήσεις λειτουργούν στην πράξη χωρίς την ανάμιξη αθέμιτων εξωτερικών παραγόντων;

Βαθμολόγηση: 25

Όπως προαναφέρθηκε, για την ίδρυση, λειτουργία και τερματισμό μιας επιχείρησης, απαιτείται η σύμπραξη της δημόσιας διοίκησης, η οποία επιβάλλει πολύπλοκες και χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, οι οποίες, λόγω της πολυνομίας, δεν είναι πάντοτε πλήρως αποσαφηνισμένες⁷⁷⁴. Τούτο ενθαρρύνει τις παράνομες οικονομικές συναλλαγές του ιδιωτικού τομέα με τους δημόσιους λειτουργούς, επί των οποίων συχνά ασκείται ανεπαρκής εποπτεία, ενώ επικρατεί και πειθαρχική ατιμωρησία⁷⁷⁵. Οι εφορίες, οι πολεοδομίες και οι υπηρεσίες κρατικών προμηθειών θεωρούνται από τις πιο διεφθαρμένες υπηρεσίες⁷⁷⁶.

Οι επιχειρήσεις συνήθως υποκύπτουν στις παράνομες οικονομικές απαιτήσεις των δημοσίων λειτουργών και σπανίως καταγγέλλουν τις εν λόγω υποθέσεις διαφθοράς⁷⁷⁷. Τούτο συμβαίνει, αφενός μεν, λόγω μη ύπαρξης κινήτρων, αφετέρου δε, διότι επιχειρήσεις που καταγγέλλουν υποθέσεις διαφθοράς δεν αποκλείεται να βρεθούν έπειτα στο στόχαστρο των κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών⁷⁷⁸.

Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)

Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τη διαφάνεια στον ιδιωτικό τομέα;

Βαθμολόγηση: 50

Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο περιλαμβάνει διατάξεις για τη λογιστική απεικόνιση μεγεθών, τη δημοσιοποίηση των στοιχείων ταυτοποίησης, ιδιοκτησίας, οικονομικής απόδοσης κλπ. των εταιρειών. Ωστόσο, το εν λόγω πλαίσιο είναι σαφέστερα πιο ενισχυμένο αναφορικά με τις εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών (ΧΑΑ) και τις μεγάλες, βάσει κριτηρίων που θέτει ο Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων (ΚΒΣ), εταιρείες, οι οποίες υποβάλλονται σε πλείονες υποχρεώσεις διαφάνειας.

«Ελλάδα πρώτη στη διαφθορά», www.pentapostagma.gr/2011/05/blog-spot_4766.html, 31.05.2011.

774 Council of Europe, GRECO first round evaluation report on Greece, 2001. Μίχαλος Κ., επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011.

775 Τούτο επισημαίνεται σε πληθώρα εκθέσεων του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ).

776 Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς, «Εθνική έρευνα για τη διαφθορά στην Ελλάδα 2010 - Αναλυτική παρουσίαση», www.transparency.gr/Content.aspx?page=11

777 «Πιο επιρρεπείς οι μικροί στη διαφθορά», www.makthes.gr/news/economy/73994, 21.05.2011. «Ελλάδα πρώτη στη διαφθορά», www.pentapostagma.gr/2011/05/blog-spot_4766.html, 31.05.2011.

778 Μίχαλος Κ., επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011. Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

Συγκεκριμένα, οι εισηγμένες στο ΧΑΑ εταιρείες οφείλουν να τηρούν τα διεθνή λογιστικά πρότυπα, ενώ για τις υπόλοιπες επιχειρήσεις η τήρησή τους είναι προαιρετική. Επιπλέον, οι εισηγμένες εταιρείες υποχρεούνται να δημοσιοποιούν πληθώρα στοιχείων σχετικά με την εταιρική διακυβέρνησή τους.

Για τις εισηγμένες στο ΧΑΑ εταιρείες, υπάρχει επίσης και υποχρέωση ελέγχου τους δυο φορές τον χρόνο από ορκωτούς λογιστές-ελεγκτές, ενώ για τις μεγάλες, βάσει κριτηρίων που θέτει ο ΚΒΣ, μη εισηγμένες Α.Ε., υπάρχει υποχρέωση ελέγχου τους άπαξ ετησίως από ορκωτούς λογιστές-ελεγκτές. Στις υπόλοιπες επιχειρήσεις υπάρχει υποχρέωση για ετήσιο έλεγχό τους απλώς από λογιστές-ελεγκτές που δεν εργάζονται στην εταιρεία (εξωτερικούς).

Τα αποτελέσματα του ελέγχου των ορκωτών λογιστών-ελεγκτών δημοσιεύονται υποχρεωτικά στην περίπτωση των εισηγμένων στο ΧΑΑ εταιρειών. Στην περίπτωση των μεγάλων, βάσει κριτηρίων που θέτει ο ΚΒΣ, μη εισηγμένων Α.Ε., δημοσιεύεται ένα σύντομο σημείωμα. Για τις εταιρείες των άλλων νομικών μορφών δεν απαιτούνται δημοσιεύσεις.

Ιδιαίτερα ο χρηματοπιστωτικός τομέας στην Ελλάδα διέπεται από ακόμη αυστηρότερες διατάξεις περί διαφάνειας, κατ' εφαρμογή διεθνών προτύπων και κανόνων⁷⁷⁹, χάριν της αυξημένης προστασίας που το κράτος οφείλει να παρέχει στους καταθέτες και τους επενδυτές.

Διαφάνεια (πρακτική)

Λειτουργεί στην πράξη ο ιδιωτικός τομέας σε καθεστώς διαφάνειας;

Βαθμολόγηση: 25

Ως προς τα στοιχεία ταυτοποίησης, ιδιοκτησίας, κλπ., τα οποία αφορούν στις εταιρείες, είναι προσβάσιμα μέσω των σχετικών μητρώων που τηρούν οι αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες. Ωστόσο, δεν έχει επιτευχθεί μέχρι σήμερα η πρόσβαση του κοινού στα εν λόγω στοιχεία μέσω του διαδικτύου⁷⁸⁰.

Οι εισηγμένες και μεγάλες, βάσει κριτηρίων που θέτει ο ΚΒΣ, εταιρείες, ακολουθούν μεν τους διεθνείς κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης, λογιστικής και ελεγκτικής, ωστόσο η εφαρμογή τους στην Ελλάδα πάσχει, εξαιτίας της συχνά οικογενειακής σύνθεσης του μετοχολογίου τους, των περιορισμένων πηγών χρηματοδότησής τους (σχεδόν αποκλειστικά από τράπεζες), και του προσανατολισμού τους κυρίως στην απεικόνιση των φορολογούμενων μεγεθών της εταιρείας χωρίς επιπλέον στοιχεία. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά αποτελούν αντικίνητρα για την ενίσχυση της διαφάνειας των επιχειρήσεων. Αυτονόητο είναι ότι τα ανωτέρω προβλήματα εμφανίζονται πολλαπλάσια στις μη εισηγμένες και μικρές επιχειρήσεις, οι οποίες δεν ακολουθούν καν τα ανωτέρω διεθνή πρότυπα⁷⁸¹.

Σημαντική τροχοπέδη στον τομέα της λογιστικής αποτελεί και ο Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων (ΚΒΣ). Ο ΚΒΣ αποτελεί ένα πολυσέλιδο, πολύπλοκο και δύσκολα εφαρμόσιμο νομοθέτημα, το οποίο κάθε άλλο παρά εξυπηρετεί τη διαφάνεια, δεδομένου ότι η μη πλήρης συμμόρφωση με αυτό ενδέχεται να δημιουργήσει καταστάσεις συναλλαγής με τους κρατικούς ελεγκτικούς φορείς. Για τον λόγο αυτό, γίνεται εδώ και χρόνια συζήτηση για την κατάργησή του⁷⁸².

⁷⁷⁹ Λάμπρου Χ., *στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.*

⁷⁸⁰ Λάμπρου Χ., *corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.*

⁷⁸¹ Ballas A. & Tzovas A., «An empirical investigation of Greek firms' compliance to IFRS disclosure requirements», *2(1) International Journal of Managerial and Financial Accounting*, 2010.

⁷⁸² Μίχαλος Κ., *επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011.*

Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)

Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο διασφαλίζει τον έλεγχο των επιχειρήσεων;

Βαθμολόγηση: 50

Η κείμενη νομοθεσία, αναλόγως και με τη νομική μορφή των επιχειρήσεων, ορίζει τα σχετικά με την οργάνωση, την εσωτερική λογοδοσία και την εποπτεία τους. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι οι Α.Ε. εποπτεύονται από τις κατά τόπους Περιφέρειες, ενώ οι Ο.Ε., Ε.Ε. και Ε.Π.Ε. από τα κατά τόπους Πρωτοδικεία⁷⁸³.

Αναφορικά με λογιστικά/φορολογικά θέματα, εποπτεία ασκείται από τις ελεγκτικές υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.

Ουσιαστική εποπτεία ασκείται μόνον επί των Α.Ε. που είναι εισηγμένες στο ΧΑΑ, από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η οποία έχει τόσο κανονιστικές όσο και κυρωτικές αρμοδιότητες. Ο εν λόγω φορέας καταβάλλει αξιόλογες προσπάθειες για τον έλεγχο αυτών των Α.Ε.. Ωστόσο, εγγενή προβλήματα, όπως μεταξύ άλλων η νομική μορφή του ως Ν.Π.Δ.Δ. -και όχι ως ανεξάρτητης αρχής-⁷⁸⁴ περιορίζουν την αποτελεσματικότητά του⁷⁸⁵.

Έλεγχος (πρακτική)

Ελέγχονται στην πράξη οι επιχειρήσεις που λειτουργούν στην Ελλάδα;

Βαθμολόγηση: 25

Αναφορικά με την εποπτεία που ασκείται από τις κατά τόπους Περιφέρειες και Πρωτοδικεία, σημειώνεται ότι οι εν λόγω φορείς λειτουργούν περισσότερο ως μητρώα εταιρειών παρά ως εποπτικοί φορείς με κυρωτικές αρμοδιότητες, ενώ σπανίως επιβάλλουν κυρώσεις⁷⁸⁶, με αποτέλεσμα οι εποπτευόμενες επιχειρήσεις να είναι ουσιαστικά ανέλεγκτες.

Σχετικά με τους ελεγκτικούς φορείς του Υπουργείου Οικονομικών, σημειώνεται ότι παρατηρούνται εκτεταμένα φαινόμενα διαφθοράς των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτές⁷⁸⁷. Τούτο έχει ως συνέπεια να μην καταγράφονται οι παραβάσεις, να μην επιβάλλονται οι σχετικές κυρώσεις και, κυρίως, να εδραιώνεται μία σχέση παράνομων δόσοληψιών μεταξύ ελεγκτών και ελεγχόμενων⁷⁸⁸.

⁷⁸³ Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

⁷⁸⁴ Βλ. ενδεικτικά: Παγώνη Σ., Η εξουσία της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς για την επιβολή κυρώσεων και ο δικαστικός έλεγχος αυτών. Σύμφωνα με τους νόμους 3340/2005 και 3371/2005, 2005.

⁷⁸⁵ Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

⁷⁸⁶ Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

⁷⁸⁷ Βλ. ενδεικτικά: «Αυτοί είναι οι τρεις επίορκοι του ΣΔΟΕ», www.iefimerida.gr/news/6631, 18.05.2011. Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς, «Εθνική έρευνα για τη διαφθορά στην Ελλάδα 2010 - Αναλυτική παρουσίαση», www.transparency.gr/Content.aspx?page=11

⁷⁸⁸ Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

Μια ασφαλιστική εταιρεία και μία τράπεζα πτώχευσαν λόγω μεθοδευμένης εξυπηρέτησης των συμφερόντων των ιδιοκτητών τους, οι οποίοι πλούτισαν παρανόμως.

Ενδεικτικά του ανεπαρκούς ελέγχου των επιχειρήσεων στην Ελλάδα εκ μέρους των αρμόδιων κρατικών φορέων, είναι τα σκάνδαλα που σημειώθηκαν πρόσφατα σε δύο σημαντικές εταιρείες⁷⁸⁹ του χρηματοπιστωτικού τομέα, ο οποίος, όπως προαναφέρθηκε, θεωρείται από τους αυστηρότερα ελεγχόμενους επιχειρηματικούς τομείς. Συγκεκριμένα, μία ασφαλιστική εταιρεία και μία τράπεζα, οι οποίες εκ της φύσεως των δραστηριοτήτων τους διαχειρίζονταν τεράστια κεφάλαια ιδιωτών, πτώχευσαν λόγω μεθοδευμένης εξυπηρέτησης των συμφερόντων των ιδιοκτητών τους, οι οποίοι πλούτισαν παρανόμως. Οι εν λόγω εταιρείες εποπτεύονταν επί σειρά ετών από τους αρμόδιους φορείς, οι οποίοι, ωστόσο, δεν είχαν επισημάνει εγκαίρως τις εν λόγω ατασθαλίες, ώστε να εμποδίσουν τις άνομες πρακτικές των ιδιοκτητών τους.

Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)

Οι υφιστάμενοι μηχανισμοί διασφαλίζουν την ακεραιότητα των φορέων του επιχειρηματικού κόσμου;

Βαθμολόγηση: 50

Πλέον του ισχύοντος νομικού πλαισίου για ζητήματα εταιρικής διακυβέρνησης⁷⁹⁰, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, το 1999, υιοθέτησε κώδικα αρχών εταιρικής διακυβέρνησης, με πρότυπο τις σχετικές αρχές του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (Ο.Ο.Σ.Α.), ενώ και ο Σ.Ε.Β., το 2001, συνέταξε κώδικα γενικών αρχών εταιρικής διακυβέρνησης. Πρόσφατα καταρτίστηκε από τον Σ.Ε.Β. αναθεωρημένος κώδικας εταιρικής διακυβέρνησης. Οι εν λόγω οικειοθελούς χαρακτήρα κώδικες απευθύνονται κυρίως στις εισηγμένες στο ΧΑΑ επιχειρήσεις, αλλά δύναται να φανούν χρήσιμο εργαλείο και για τις μη εισηγμένες στο ΧΑΑ επιχειρήσεις. Οι εισηγμένες στο ΧΑΑ επιχειρήσεις υπέχουν υποχρέωση τουλάχιστον ετήσιας αναφοράς σε ζητήματα εταιρικής διακυβέρνησης, ευθύνης και βιωσιμότητας.

Κλαδικό κώδικες είναι σπάνιοι στην Ελλάδα⁷⁹¹. Παρατηρούνται κυρίως σε κλάδους, όπως π.χ. ο τραπεζικός⁷⁹², οι οποίοι δέχονται έντονες επιρροές από διεθνή πρότυπα⁷⁹³.

Οι εν λόγω κώδικες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, κανόνες και για ατομικές συμπεριφορές με ποινικές προεκτάσεις. Στις επιχειρήσεις του χρηματοοικονομικού τομέα επιβάλλονται εκ του νόμου και υπεύθυνοι κανονιστικής συμμόρφωσης⁷⁹⁴.

Επιπλέον, η Ελλάδα έχει μεταφέρει με υπερβάλλοντα ζήλο στην εσωτερική έννομη τάξη της τη διεθνή και ευρωπαϊκή (Ευρωπαϊκή Ένωση και Συμβούλιο της Ευρώπης) νομοθεσία και έχει κυρώσει όλες τις σχετικές συμβάσεις⁷⁹⁵. Η ψήφιση των σχετικών κυρωτικών νόμων συνοδεύεται μάλιστα συχνά και από

789 Βλ. ενδεικτικά: «Το NewsIt αποκαλύπτει όλο το σκάνδαλο της Ασπίς Πρόνοια», www.newsit.gr/default.php?pname=Article&art_id=17746&catid=3, 11.03.2010. «Αποκαλύψεις-φωτιά για το σκάνδαλο στην Proton Bank», www.express.gr/news/business/544624oz_20111213544624.php3, 13.12.2011.

790 Ν. 3016/2002, ν. 3693/2008, ν. 3884/2010, ν. 3873/2010.

791 Μίχαλος Κ., Πρόεδρος Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011.

792 www.hba.gr/5Ekdois/5-5kodikes.asp

793 Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

794 www.bankofgreece.gr/pages/el/supervision/legal/creditinstitutions/supervisionrules/control.aspx.

795 Με τον ν. 2656/1998 κυρώθηκε η σύμβαση του ΟΟΣΑ για τη δωροδοκία στον αλλοδαπό δημόσιο τομέα, στο πλαίσιο διεθνών επιχειρηματικών συναλλαγών. Με τον ν. 2803/2000 κυρώθηκε το

ηχηρές πολιτικές τοποθετήσεις, οι οποίες εξίσωναν από άποψη απαξίας τη διαφθορά στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, και δήλωναν την αταλάντευτη βούληση της Ελλάδας να αντιμετωπίσει το πρόβλημα ομοιομορφα⁷⁹⁶. Ο προαναφερθείς ζήλος του Έλληνα νομοθέτη φαίνεται, μεταξύ άλλων, και από τη νομοθετική ρύθμιση της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα, η οποία δεν περιορίζεται στην πάταξη της δωροδοκίας, όπως περιοριστικά προβλέπουν η ποινική σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά και η απόφαση-πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα.

Περαιτέρω, στο πεδίο της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, ο εθνικός νομοθέτης, ακολουθώντας τις διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις, ενσωμάτωσε στην ελληνική νομοθεσία τόσο τη σχετική σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης⁷⁹⁷ όσο και τις τρεις σχετικές κοινοτικές Οδηγίες⁷⁹⁸.

Οι ποινές που προβλέπονται από τα εν λόγω νομοθετήματα είναι αυστηρές. Προβλέπουν μεταξύ άλλων πολυετή κάθειρξη, υψηλά χρηματικά πρόστιμα, καθώς και δήμευση περιουσιακών στοιχείων⁷⁹⁹. Ωστόσο, το ελληνικό δίκαιο δεν αναγνωρίζει την ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων, στα οποία δύνανται να επιβληθούν μόνο διοικητικές κυρώσεις.

Τα ανωτέρω νομοθετήματα περί διαφθοράς δεν μεταφέρθηκαν σε όλες τις περιπτώσεις στην εσωτερική έννομη τάξη με τρόπο δημιουργικό και προσαρμοσμένο στις ελληνικές ιδιαιτερότητες, αλλά συχνά μεταφέρθηκαν ως απλή μετάφραση⁸⁰⁰.

Το ελληνικό δίκαιο δεν αναγνωρίζει την ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων.

Ακεραιότητα (πρακτική)

Διασφαλίζεται στην πράξη η ακεραιότητα των φορέων του επιχειρηματικού κόσμου;

Βαθμολόγηση: 50

Δύο έρευνες, η μία εκ των οποίων διεξήχθη από την Παγκόσμια Τράπεζα σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης⁸⁰¹ και η άλλη από την Ernst & Young⁸⁰², καταδεικνύουν ότι οι Έλληνες επιχειρηματίες είναι διατεθειμένοι να καταφύγουν σε δωροδοκία και άλλα αθέμιτα μέσα,

πρωτόκολλο της σύμβασης για την προστασία των κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων για τη δωροδοκία των κοινοτικών υπαλλήλων και τη διαφθορά στον δημόσιο τομέα των κρατών μελών. Με τον ν. 2802/2000 κυρώθηκε η προαναφερθείσα κοινοτική σύμβαση. Με τον ν. 2560/2007 κυρώθηκε η ποινική σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά και μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη η κοινοτική απόφαση-πλαίσιο για τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα. Με τον ν. 3666/2008 κυρώθηκε η σύμβαση του ΟΗΕ για τη διαφθορά.

796 Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., «Ποινική καταστολή της διαφθοράς στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο», σε Δικηγορικός Σύλλογος Πειραιά – Ένωση Ελλήνων Ποινολόγων – Κέντρο Διεθνούς & Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Πρακτικά Συνεδρίου «Σύγχρονες εξελίξεις του ευρωπαϊκού οικονομικού ποινικού δικαίου», σελ. 139 και επ.

797 Με τον ν. 2655/1998.

798 Με τους ν. 2331/1995, 3424/2005 και 3691/2008, αντιστοίχως. Ο τελευταίος δε νόμος προβλέπει δρακόντειες κυρώσεις, παρότι η τρίτη σχετική κοινοτική οδηγία ουδεμία αλλαγή επιφέρει στο εν λόγω πεδίο σε σχέση με τις προηγούμενες.

799 Ν. 3691/2008 όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 3932/2011.

800 Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

801 «Πιο επιρρεπείς οι μικροί στη διαφθορά», www.makthes.gr/news/economy/73994, 21.05.2011.

802 «Ελλάδα πρώτη στη διαφθορά», www.pentapostagma.gr/2011/05/blog-spot_4766.html, 31.05.2011.

προκειμένου να επιτύχουν τους εταιρικούς στόχους. Πιο επιρρεπείς δε στη διαφθορά εμφανίζονται οι μικρές επιχειρήσεις, σε σχέση με τις μεσαίες και τις μεγάλες, γεγονός που καταδεικνύει ότι χωρίς βοηθήματα αυτού του τύπου οι μικρές επιχειρήσεις αδυνατούν να επιβιώσουν στο ιδιαίτερα ανταγωνιστικό επιχειρηματικό περιβάλλον.

Ιδιαίτερως οι επιχειρήσεις των οποίων τα αγαθά και οι υπηρεσίες αγοράζονται κυρίως από το Δημόσιο, καταφεύγουν συχνά στην καταβολή «δαπανών διαφθοράς», ως υποκατάστατο των δαπανών για την προώθηση των πωλήσεων, προκειμένου να διασφαλίσουν την αγορά των προϊόντων τους από το Δημόσιο⁸⁰³, δεδομένου ότι αυτό έχει σημαντική διακριτική ευχέρεια αναφορικά με την ανάθεση των δημοσίων προμηθειών⁸⁰⁴. Τούτο δημιουργεί μία στρεβλή δομή στην επιχειρηματικότητα (βλ. και πυλώνα «Δημόσιος Τομέας» - «Μείωση του κινδύνου διαφθοράς μέσω διασφάλισης της ακεραιότητας κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων»).

Οι συνέπειες της ως άνω περιγραφείσας διαφθοράς είναι, μεταξύ άλλων⁸⁰⁵:

- η μετανάστευση των επιχειρήσεων που δεν αντέχουν να λειτουργούν σε περιβάλλον διαφθοράς
- η αύξηση του κόστους παραγωγής
- η αποστέρηση πόρων από την επένδυση στην έρευνα
- η μη είσοδος νέων επιχειρήσεων στην αγορά, λόγω του ότι στην αγορά έχουν εδραιωθεί επιχειρήσεις που επιδίδονται στη διαφθορά
- η μειωμένη απόδοση φόρων.

Κυρίως οι μεγάλες επιχειρήσεις είναι αυτές που δίνουν συνειδητά ιδιαίτερο βάρος σε θέματα χρηστής εταιρικής διακυβέρνησης, δεδομένου ότι επιθυμούν να είναι υγιείς και ανταγωνιστικές σε βάθος χρόνου, ενώ παράλληλα λογοδοτούν στους μετόχους και τις εποπτικές αρχές⁸⁰⁶. Σε πλειάδα περιπτώσεων, ωστόσο, έχει καταγγελθεί ανεπαρκής πληροφόρηση των μετόχων για θέματα εταιρικής διακυβέρνησης⁸⁰⁷. Τούτο οφείλεται, μεταξύ άλλων, στο ότι οι προτάσεις των υπευθύνων κανονιστικής συμμόρφωσης πρέπει να επικυρώνονται από τα ιεραρχικώς ανώτερα διευθυντικά στελέχη, πρωτεύον στόχος των οποίων είναι το κέρδος, καθώς και στο ότι οι διαδικασίες πρόληψης -όταν υπάρχουν- συχνά είναι ανεπαρκείς και οι υπάλληλοι δεν εκπαιδεύονται σε ζητήματα ακεραιότητας⁸⁰⁸.

Μαύρη λίστα για εταιρείες που εμπλέκονται σε πράξεις δωροδοκίας δημοσίων λειτουργών δεν έχει γνωστοποιηθεί μέχρι σήμερα. Ωστόσο, η αρμόδια για την πρόληψη και καταστολή του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος διοικητική αρχή, δύναται να συγκεντρώσει σχετικά στοιχεία, κυρίως σε συνεργασία με τις εταιρείες του χρηματοπιστωτικού τομέα⁸⁰⁹.

803 Βαρσακέλης Ν., «Επιτέλους, διαφθορά σημαίνει οικονομική υπανάπτυξη», www.nikosvarsakelis.blogspot.com/2011/05/blog-post_12.html, 12.05.2011.

804 Μίχαλος Κ., *επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011.*

805 Βαρσακέλης Ν., «Επιτέλους, διαφθορά σημαίνει οικονομική υπανάπτυξη», www.nikosvarsakelis.blogspot.com/2011/05/blog-post_12.html, 12.05.2011.

806 Μίχαλος Κ., *επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011.* Λάμπρου Χ., *στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.*

807 Λάμπρου Χ., *στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.*

808 Λάμπρου Χ., *στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.*

809 Λάμπρου Χ., *στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.*

Προσήλωση στην καταπολέμηση της διαφθοράς

Ο επιχειρηματικός κόσμος συνεργάζεται με την κυβέρνηση για την πάταξη της διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 25

Η πάταξη της διαφθοράς αποτελεί μέρος της ατζέντας στις συζητήσεις του επιχειρηματικού κόσμου με το κράτος, υπό τη μορφή αιτημάτων που αφορούν στην πάταξη της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας, προς ενίσχυση του επιχειρείν στην Ελλάδα⁸¹⁰. Η εν λόγω προσπάθεια αφορά σε ακόμα μεγαλύτερο βαθμό τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών στον δημόσιο τομέα⁸¹¹. Για παράδειγμα, στο παρελθόν, ο κατασκευαστικός κλάδος δημοσίων έργων είχε αντιταχθεί σε συγκεκριμένο νόμο, ο οποίος θεωρήθηκε ότι δεν διασφαλίζει τη διαφάνεια αναφορικά με την επιλογή αναδόχων εταιρειών⁸¹².

Ωστόσο, οι εν λόγω φωνές δεν είναι ακόμη τόσο δυνατές, ώστε να εστιάζουν στην πάταξη της διαφθοράς στο σύνολό της⁸¹³. Ενδεικτικό είναι και το γεγονός ότι μόνον 82 ελληνικές επιχειρήσεις συμμετέχουν στην πρωτοβουλία των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς, μέσω της πλατφόρμας «UN Global Compact»⁸¹⁴.

Στήριξη της κοινωνίας των πολιτών για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Ο επιχειρηματικός κόσμος συνεργάζεται με την κοινωνία των πολιτών για την καταπολέμηση της διαφθοράς;

Βαθμολόγηση: 25

Ο επιχειρηματικός κόσμος δεν έχει εμπλακεί επαρκώς σε ενεργό διάλογο με την κοινωνία των πολιτών αναφορικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς⁸¹⁴. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραγνωρισθεί το γεγονός ότι αρκετές επιχειρήσεις πρόθυμα στηρίζουν οικονομικά, μέσω χορηγιών, πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Πρόκειται κυρίως για μεγάλες επιχειρήσεις, οι οποίες είναι και περισσότερο ευαισθητοποιημένες σε θέματα χρηστής διακυβέρνησης⁸¹⁵.

810 Μίχαλος Κ., επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011.

811 Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

812 Βλ. ενδεικτικά: «Έτοιμοι να επαναφέρουν τον μαθηματικό τύπο», www.dimokratianews.gr/content/2527/, 26.09.2011.

813 Μίχαλος Κ., επιχειρηματίας και πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 01.06.2011.

814 Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

815 Λάμπρου Χ., στέλεχος corporate banking της Attica Bank, συνέντευξη στη συγγραφέα στις 20.05.2011.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την επίτευξη των κάτωθι στόχων:

- Διακοπή της αυτοπρόσωπης συναλλαγής των επιχειρήσεων με το Δημόσιο (π.χ. με επέκταση της χρήσης τραπεζικών λογαριασμών, υπηρεσιών e-banking και internet).
- Ενίσχυση της εταιρικής διακυβέρνησης των εισηγμένων εταιρειών. Ενδεικτικά:
 - θέσπιση υποχρέωσης αξιολόγησης της σχετικής έκθεσης από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες
 - θέσπιση υποχρέωσης λειτουργίας τηλεφωνικού κέντρου για την καταγραφή παραπόνων πελατών.
- Ενίσχυση του πλαισίου διαφάνειας, ιδίως αναφορικά με τη φορολογία, των μη εισηγμένων εταιρειών.
- Απλοποίηση του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων.
- Ενίσχυση των αρμόδιων εποπτικών αρχών.
- Πλήρης έλεγχος των υπεράκτιων (offshore) εταιρειών.

(βλ. και «Δημόσιος Τομέας – Προτάσεις Βελτίωσης του Θεσμού»)

Ο επιχειρηματικός κόσμος οφείλει να εμπλακεί πιο ενεργά στον αγώνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο σύνολό της. Ενδεικτικά, ένα πρώτο βήμα θα μπορούσε να αποτελέσει ο εμπλουτισμός των ετήσιων εκθέσεων εταιρικής διακυβέρνησης των επιχειρήσεων με στοιχεία κοινωνικού απολογισμού, ήτοι στοιχεία σχετικά με τις συνέπειες που προκύπτουν για την κοινωνία από τη λειτουργία της συγκεκριμένης επιχείρησης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το δίκαιο αποτελεί ερμηνευτή της ιεραρχίας των κοινωνικών συμφερόντων και αξιών σε δεδομένη χρονική περίοδο και δεδομένο τόπο. Με τον τρόπο αυτό διαχωρίζονται οι παραβάσεις από την κοινωνικά αμφιλεγόμενη αλλά σύννομη συμπεριφορά. Η παρούσα αξιολόγηση του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας καταδεικνύει αυτήν ακριβώς την ιεραρχία κοινωνικών συμφερόντων και αξιών που επικρατεί στην Ελλάδα σήμερα.

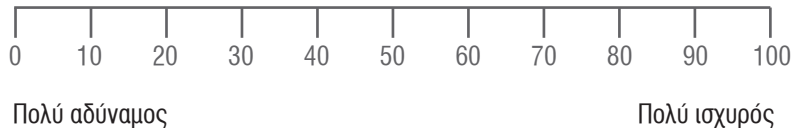
Βασική αιτία συντήρησης της διαφθοράς ανά τον κόσμο είναι το γεγονός ότι συγκαταλέγεται μεταξύ των «εγκλημάτων του λευκού περιλαιμίου» (white-collar crimes), ήτοι η μειωμένη κοινωνική απαξία που περιβάλλει τη διαφθορά. Παρά τις νομοθετικές ρυθμίσεις, την εκπόνηση προγραμμάτων και την ίδρυση φορέων καταπολέμησης, η διαφθορά παραμένει ένα συχνό έγκλημα διότι δεν επιφέρει επαρκή ανυποληψία, αποδοκιμασία και βαριές κυρώσεις στον παραβάτη, καθότι δεν θεωρείται ότι προσβάλλει τις θεμελιώδεις αξίες της κοινωνίας. Η διαφθορά αποτελεί ένα έγκλημα χωρίς άμεσα ορατό θύμα. Το κοινωνικό σύνολο, το οποίο βλάπτεται από τη διαφθορά, αποτελεί μία αφηρημένη και ανοργάνωτη έννοια. Καθώς λοιπόν δεν υπάρχει ένα ορατό θύμα που θα ζητήσει την πάταξη του εγκλήματος και την αποκατάσταση της ζημίας, εναπόκειται, κατά κύριο λόγο, στο κράτος να αναλάβει το έργο αυτό.

Βασικό πόρισμα της έρευνας αποτελεί η παραδοχή ότι στους περισσότερους από τους εξετασθέντες πυλώνες της ελληνικής κοινωνίας το ισχύον νομικό πλαίσιο είναι σε μεγάλο βαθμό επαρκές. Η Ελλάδα έχει θεσπίσει πληθώρα νομοθετημάτων για κάθε περίπτωση, ενώ έχει επίσης υπογράψει και επικυρώσει πολυάριθμες διεθνείς συνθήκες με αντικείμενο την εξάλειψη της διαφθοράς. Ωστόσο, η χώρα είναι σε δεινή θέση αναφορικά με τη διαφθορά. Τούτο διότι, μεταξύ άλλων, η κρατική εξουσία στις διάφορες μορφές της δημιουργεί συνθήκες ανοχής προς τη μη συμμόρφωση στο νόμο και, κατ' επέκταση, συνθήκες ανοχής προς τη διαφθορά. Επιπλέον, το κράτος σε συγκεκριμένες περιπτώσεις νομιμοποιεί την παρανομία, ενώ σε έτερες περιπτώσεις την ενθαρρύνει ευθέως. Το κράτος στερείται, τέλος, κουλτούρας χρηστής διαχείρισης, λογοδοσίας και καταμερισμού ευθυνών.

Τα εν λόγω χαρακτηριστικά συγκροτούν τελικώς μία σχέση κράτους-πολίτη που στερείται εμπιστοσύνης και από τις δύο πλευρές. Η επικοινωνία θεσμών-πολιτών στην Ελλάδα βασίζεται στη σύγκρουση, την αβεβαιότητα, τη συναλλαγή, την καχυποψία και τη συνενοχή. Οι κυρίαρχες κοινωνικές ομάδες προσπαθούν να διαφθείρουν την κοινωνία, προκειμένου η τελευταία να αποκτήσει στάση ανοχής απέναντι στις παρανομίες και τα σκάνδαλα. Το κόστος της διαφθοράς είναι τεράστιο. Η οικονομική στασιμότητα και η οπισθοδρόμηση που συνεπάγεται η διαφθορά, επιφέρουν σοβαρό πλήγμα και στην κοινωνική δικαιοσύνη, δεδομένου ότι είναι οι άνθρωποι με χαμηλά εισοδήματα που πλήττονται περισσότερο σε αυτό το περιβάλλον. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές ότι το πρόβλημα της διαφθοράς στην Ελλάδα πηγάζει πρωτίστως από κρίση αξιών.

Στο εν λόγω πλαίσιο, η ακόλουθη βαθμολογική κατάταξη των πυλώνων, όπως προέκυψε από την έρευνα, μάλλον δεν προκαλεί έκπληξη:

ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ	ΠΥΛΩΝΑΣ
78	ΕΚΛΟΓΕΣ
71	ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
50	ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
45	ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ
44	ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ
44	ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ
42	ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ
42	ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ
41	ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ
39	Μ.Μ.Ε.
39	ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ
31	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ



Αναλυτικότερα:

Η διεξαγωγή των εκλογών στην Ελλάδα αποτελεί μία από τις πλέον αδιάβλητες και λιγότερο αμφισβητούμενες διαδικασίες. Τούτο αποτελεί μία κατάκτηση της ελληνικής δημοκρατίας, η οποία έχει διδαχθεί από λάθη και ακρότητες του παρελθόντος και, ως εκ τούτου, έχει φροντίσει να περιβάλει τον εν λόγω θεσμό με όλα τα απαιτούμενα εχέγγυα. Αδύναμο σημείο της εκλογικής διαδικασίας αποτελεί ο οικονομικός έλεγχος των προεκλογικών εκστρατειών κομμάτων και υποψηφίων, γεγονός το οποίο οφείλεται στην έλλειψη βούλησης των νομοθετούντων, οι οποίοι αποτελούν ταυτόχρονα και το αντικείμενο του ελέγχου.

Σχεδόν εξίσου επιτυχημένος παρουσιάζεται και ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος εισήχθη στην Ελλάδα μόλις προ δεκαπενταετίας, προκειμένου να συμβάλλει στην καταπολέμηση των εκτεταμένων φαινομένων κακοδιοίκησης. Τόσο το άρτιο νομικό πλαίσιο που τον διέπει, όσο και η αποτελεσματική λειτουργία του, καθιστούν τον Συνήγορο ένα καταφύγιο για τον Έλληνα πολίτη, ο οποίος ταλαιπωρείται από την πληθώρα των παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, από έναν θεσμό με τόσο αυξημένη ανεξαρτησία και επιστημονική επάρκεια, εύλογα αναμένεται η λήψη περισσότερων πρωτοβουλιών, καθώς και η άσκηση πίεσης προς την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία, προς την κατεύθυνση αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας. Μολαταύτα, κατέχει μία από τις κορυφαίες θέσεις στην ως άνω βαθμολογική κατάταξη, αν και σε σημαντική απόσταση από τον αμέσως πιο επιτυχημένο θεσμό, παρά το γεγονός ότι στην ίδια κατάταξη η Δικαιοσύνη εμφανίζεται να καταλαμβάνει μία από τις τελευταίες θέσεις. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι περιβάλλεται με μεγαλύτερες εγγυήσεις διαφάνειας σε σχέση με την υπόλοιπη Δικαιοσύνη, ενώ και οι υπηρετούντες σε αυτό έχουν κατορθώσει, χάρη στην ανεξαρτησία και ακεραιότητα που έχουν επιδείξει μέχρι σήμερα, να εξυψώσουν το Ελεγκτικό Συνέδριο σε έναν από τους πλέον αξιόπιστους θεσμούς σε μία χώρα που ο δημόσιος βίος της ταλανίζεται, μεταξύ άλλων, και από οικονομικά σκάνδαλα. Ωστόσο, μέρος της δυναμικής του Ελεγκτικού Συνεδρίου παραμένει ανεκμετάλλευτο, δεδομένου ότι, μέχρι σήμερα, δεν έχει αποφασισθεί ο εξοπλισμός του με επιπλέον αρμοδιότητες, οι οποίες θα ασκούσαν ακόμη μεγαλύτερες πιέσεις στην εκάστοτε εξουσία για χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Και η νομοθετική εξουσία στην Ελλάδα δεν έχει αναπτύξει, όμως, τη δυναμική που της επιφυλάσσει ο ρόλος της. Παρά τη ρητή πρόβλεψη στο Σύνταγμα περί της ανεξαρτησίας της νομοθετικής από την εκτελεστική εξουσία, η τελευταία επηρεάζει καταλυτικά τον νομοθετικό και ελεγκτικό ρόλο του Κοινοβουλίου, δεδομένου ότι το ισχύον πολιτικό σύστημα απαιτεί η Κυβέρνηση να διαθέτει τη στήριξη της πλειοψηφίας της Βουλής, ήτοι στην πράξη να ανήκουν στο ίδιο κόμμα. Παράλληλα, και η συνταγματικώς κατοχυρωμένη ελευθερία της γνώμης των βουλευτών έχει καταστεί στην πράξη κενό γράμμα, με αποτέλεσμα το παραγόμενο από τη Βουλή έργο να αντικατοπτρίζει σχεδόν αποκλειστικά τη βούληση της εκάστοτε Κυβέρνησης. Ωστόσο, μεγάλη ευθύνη για την αναξιοπιστία του κοινοβουλευτικού θεσμού φέρουν και τα ίδια τα μέλη του Κοινοβουλίου, εξαιτίας της θέσπισης πληθώρας δαιδαλωδών νομοθετημάτων, τα οποία στη συνέχεια ταλανίζουν τον πολίτη, και των καταχρηστικών πρακτικών που ακολουθούν σε ζητήματα που θίγουν άμεσα τα συμφέροντα τους.

Μολονότι η διαφθορά στον δημόσιο τομέα αποτελεί το μεγαλύτερο κομμάτι της συνολικής διαφθοράς στην Ελλάδα, ο εν λόγω τομέας δεν βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις της βαθμολογικής κατάταξης. Τούτο, διότι το νομικό πλαίσιο που τον διέπει περιλαμβάνει εν πολλοίς τις απαιτούμενες διατάξεις. Ωστόσο, η φορμαλιστική εφαρμογή και η ανοχή στη μη εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας είναι τα χαρακτηριστικά που ενθαρρύνουν τη διαφθορά στον δημόσιο τομέα. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά είναι σε μεγάλο βαθμό απόρροια της άμεσης εξάρτησης της δημόσιας διοίκησης από την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία, καθώς και της παρείσφρησης των κομμάτων στη δημόσια διοίκηση.

Πολύ κοντά με τον δημόσιο τομέα βρίσκονται στην κατάταξη και οι φορείς καταπολέμησης διαφθοράς, καθόσον πρόκειται για φορείς του δημοσίου τομέα, με όλα τα γνωρίσματα που προαναφέρθηκαν. Η αυξημένη ευαισθητοποίηση με την οποία συγκροτήθηκαν οι εν λόγω φορείς δεν αποτυπώνεται πάντοτε στο νομικό πλαίσιο τους, το οποίο πάσχει σοβαρά αναφορικά με ζητήματα ανεξαρτησίας και διαφάνειας, ενώ και ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων σε πληθώρα φορέων ουδόλως συμβάλλει στην επίτευξη του επιθυμητού στόχου.

Η ως άνω περιγραφείσα ασύδοτη δράση του δημόσιου τομέα οφείλεται σε μεγάλο βαθμό και στην απουσία αντίβαρου, ήτοι δραστηριότητας κοινωνία των πολιτών. Η αύξηση των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια ήταν ραγδαία. Ωστόσο, η ανεξαρτησία, η διαφάνεια και η ακεραιότητα πολλών εξ αυτών, τίθενται υπό σοβαρή αμφισβήτηση, εξαιτίας της απουσίας ειδικού ρυθμιστικού πλαισίου. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα όχι μόνο να μην επιτελούν το ρόλο που τους έχει επιφυλαχθεί, ήτοι τον έλεγχο της εξουσίας και την αναμόρφωση της κοινωνίας, αλλά σε κάποιες περιπτώσεις να αποτελούν εστίες διαφθοράς, λόγω της διασύνδεσής τους με κόμματα και κέντρα εξουσίας.

Τα πολιτικά κόμματα αποτελούν κατά μία έννοια τους πολυπληθέστερους φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Υπό αυτό το πρίσμα, δεν προκαλεί εντύπωση η ισοβαθμία τους με την κοινωνία των πολιτών.

Όπως και η τελευταία, έτσι και τα πολιτικά κόμματα, λειτουργούν χωρίς ειδικό ρυθμιστικό πλαίσιο, για διαφορετικούς όμως λόγους. Η απουσία ρυθμιστικού πλαισίου οφείλεται εν προκειμένω στην έλλειψη σχετικής βούλησης εκ μέρους του πολιτικού κόσμου. Η νομοθετική εξουσία προέρχεται από τα σπλάχνα των κομμάτων, τα οποία επιδιώκουν να λειτουργούν σε κενό νόμου, προκειμένου να μην υπόκεινται σε υποχρεώσεις διαφάνειας και έλεγχο οποιασδήποτε μορφής, ώστε να συναλλάσσονται με μεγαλύτερη άνεση με φορείς επιχειρηματικών και άλλων συμφερόντων.

Όπως προαναφέρθηκε, η Δικαιοσύνη βρίσκεται σε μία από τις χαμηλότερες θέσεις στην βαθμολογική κατάταξη της παρούσας έρευνας. Τούτο δεν οφείλεται στο ότι πρόκειται για έναν θεσμό περισσότερο διεφθαρμένο από αυτούς που προηγούνται στην κατάταξη. Οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι το ισχύον νομικό πλαίσιο καθιστά ευάλωτο στη διαφθορά τον θεσμό που θα έπρεπε να πληροί τα μεγαλύτερα εχέγγυα ανεξαρτησίας και ακεραιότητας, δεδομένου ότι αποτελεί το ύστατο καταφύγιο του πολίτη αναφορικά με την προάσπιση των νομίμων δικαιωμάτων του. Η εξάρτηση της δικαστικής από την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία, καθώς και από τα πολιτικά κόμματα εν γένει, σε ουσιώδη ζητήματα καταλύει στην πράξη το διακηρυχθέν στο νόμο αυτοδιοίκητο της Δικαιοσύνης. Επιπλέον, οι μεγάλες καθυστερήσεις που παρατηρούνται στην εκδίκαση των υποθέσεων και την έκδοση δικαστικών αποφάσεων καταλήγουν τελικά να σημαίνουν αρνησιδικία.

Στις τρεις τελευταίες θέσεις της βαθμολογικής κατάταξης εμφανίζεται –όχι τυχαία– το τρίπτυχο που πρωταγωνιστεί στη μεγάλη κλίμακα διαφθορά στην Ελλάδα, ήτοι η εκτελεστική εξουσία, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (ΜΜΕ) και ο επιχειρηματικός κόσμος. Το Σύνταγμα χαρακτηρίζει την εκτελεστική εξουσία ως ισότιμη των άλλων δύο εξουσιών (νομοθετική και δικαιοδοτική). Ωστόσο, οι αρμοδιότητες που της απονέμει κάθε άλλο παρά συμβαδίζουν με τον εν λόγω χαρακτηρισμό, δεδομένου ότι η Κυβέρνηση είναι αυτή που εξουσιάζει τη Βουλή, ενώ επηρεάζει σημαντικά και τη Δικαιοσύνη. Στον αντίποδα, οι κυβερνήσεις, παρά τις ισχυρές πλειοψηφίες με τις οποίες εκλέγονται βάσει του ισχύοντος εκλογικού νόμου, συχνά υποκύπτουν στις πελατειακές σχέσεις, καθώς και στις πιέσεις οργανωμένων συμφερόντων, προκειμένου να κρατηθούν στην εξουσία.

Η ανάπτυξη των ΜΜΕ στην Ελλάδα συνδέεται άρρηκτα με το πολιτικό και εν γένει κοινωνικοοικονομικό σύστημα της χώρας. Τα ΜΜΕ λειτουργούν σε καθεστώς έντονης πολιτικοποίησης, δεδομένου ότι οι ιδιοκτήτες τους είναι συνήθως ιδιοκτήτες και έτερων επιχειρήσεων που συχνά επιδιώκουν να αναλάβουν την προμήθεια υπηρεσιών ή προϊόντων προς το Δημόσιο, ενώ ταυτόχρονα οι πολιτικοί επιδιώκουν τη στήριξη των ΜΜΕ. Στο εν λόγω πλαίσιο, δεν είναι άξιο απορίας το γεγονός ότι τα ραδιοτηλεοπτικά ΜΜΕ λειτουργούν σε ένα ηθελημένο καθεστώς νομικής ανασφάλειας που τα καθιστά ευάλωτα σε πολιτικές πιέσεις. Πιο συγκεκριμένα, ενώ έχει θεσπισθεί ένα εκτενές νομικό πλαίσιο αναφορικά με την αδειοδότησή και λειτουργία τους, τούτο έχει εφαρμοσθεί, μέχρι σήμερα, μόνον αποσπασματικά.

Οι επιχειρήσεις στην Ελλάδα καλούνται να ιδρυθούν και να λειτουργήσουν στο συνολικό πλαίσιο που περιγράφηκε παραπάνω. Η πολυνομία και η γραφειοκρατία που επικρατούν, δημιουργούν σοβαρά προσκόμματα στην ίδρυση και τη λειτουργία των επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα να συνιστούν εν τέλει αιτίες παράνομων δολοηψιών. Ιδιαίτερως οι μη εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών (ΧΑΑ) και μικρές εταιρείες, διέπονται από καθεστώς σχεδόν πλήρους αδιαφάνειας. Ωστόσο, φαινόμενα διαφθοράς παρατηρούνται και στις εισηγμένες στο ΧΑΑ επιχειρήσεις, παρά το γεγονός ότι η λειτουργία τους διέπεται από διεθνή πρότυπα ως προς ζητήματα που αφορούν στη διαφάνεια, τον έλεγχο και την ακεραιότητά τους.

Για τους λόγους που επισημάνθηκαν στην παρούσα ενότητα, καθώς και για τους λόγους που αναφέρονται εκτενέστερα στους οικείους πυλώνες, η ΔΔ-Ε επέλεξε οι μελλοντικές δράσεις της κατά της διαφθοράς να εστιάσουν στους ακόλουθους κρίσιμους για την καταπολέμηση της πυλώνες και στους ακόλουθους απτούς στόχους ανά πυλώνα, με κριτήριο την κομβικότητα των πυλώνων για την πάταξη της διαφθοράς, την επιτευξιμότητα των στόχων και τη δυνατότητα της ΔΔ-Ε να συμβάλει στην επίτευξή τους.

ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

- Συγχώνευση των υφιστάμενων φορέων καταπολέμησης διαφθοράς που διαθέτουν συναφείς αρμοδιότητες.
- Ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης με:
 - ενίσχυση της υλικοτεχνικής υποδομής της Δικαιοσύνης (κτίρια, τεχνολογικός εξοπλισμός, κλπ.)
 - απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας
 - απλοποίηση του δικονομικού συστήματος
 - προώθηση της εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών (π.χ. με διαιτησία, διαμεσολάβηση, κλπ.)
 - μεταφορά δικαστικής ύλης στους συμβολαιογράφους
 - μετατροπή δικαστικών διαδικασιών σε διοικητικές
 - στοχοθεσία
 - καθιέρωση κινήτρων.
- Αναβάθμιση του προγράμματος σπουδών της Εθνικής Σχολής Δικαστών με:
 - διδασκαλία εξειδικευμένων μαθημάτων προκειμένου οι δικαστές να μπορούν να ανταποκριθούν σε σύγχρονα ζητήματα της κοινωνίας και της αγοράς
 - πρακτική εξάσκηση σε δικαστήρια της αλλοδαπής
 - επιτόπιες επισκέψεις σε σημαντικούς φορείς.

ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

- Απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Απλοποίηση διαδικασιών.
- Αποστασιοποίηση του πολίτη από τους δημοσίους υπαλλήλους, μέσω της ανάπτυξης ηλεκτρονικών συστημάτων για τη διεκπεραίωση υποθέσεων με τη δημόσια διοίκηση: μηχανογράφηση, ψηφιοποίηση και ενοποίηση των υπηρεσιών.
- Απεξάρτηση της δημόσιας διοίκησης από την εκάστοτε Κυβέρνηση, με τη δημιουργία ανεξάρτητης αρχής, η οποία θα εποπτεύει τον δημόσιο τομέα.

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

- Διακοπή της αυτοπρόσωπης συναλλαγής των επιχειρήσεων με το Δημόσιο (π.χ. με επέκταση της χρήσης τραπεζικών λογαριασμών, υπηρεσιών e-banking και internet).
- Ενίσχυση του πλαισίου διαφάνειας, ιδίως αναφορικά με τη φορολογία των μικρών και μη εισηγμένων εταιρειών.

Ελληνική**Βιβλία**

Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Ετήσια έκθεση 2010.

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια έκθεση 2010.

Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Διαφάνεια στη διαχείριση του πολιτικού χρήματος: 15 + 43 προτάσεις της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδας για το πολιτικό χρήμα, 2010. Διαθέσιμο και στο www.transparency.gr/Content.aspx?page=26

Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Κράτος και διαφθορά: πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;, 2008. Διαθέσιμο και στο www.transparency.gr/Content.aspx?page=41

Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Παραγραφή αδικημάτων στην Ευρώπη και στην Ελλάδα – Αντίστροφη μέτρηση για την ατιμωρησία 2010-2011, 2011. Διαθέσιμο και στο www.transparency.gr/Content.aspx?page=75

Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010. Διαθέσιμο και στο www.transparency.gr/Content.aspx?page=42

Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας, Έκθεση απολογισμού 2010.

Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Έρευνας, Ελλάδα-Ευρώπη: Αποτελέσματα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας, 2003.

Ελεγκτικό Συνέδριο, Ετήσια έκθεση οικονομικού έτους 2008, 2011.

Ελληνική Στατιστική Αρχή, Γενική απογραφή 2001.

Επιτροπή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας, Ετήσια έκθεση 2010.

Καραθανασόπουλος Ε., Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2010.

ΚΕΜΕ /ΕΒΕΑ (επιμ. Μπεντής Θ.), Σύσταση επιχειρήσεων και γραφειοκρατία, 2009.

ΚΕΜΕ/ΕΒΕΑ (επιμ. Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών), Τραπεζικό σύστημα και επιχειρήσεις, 2007.

Κέντρο Πολιτικής Έρευνας & Επικοινωνίας, Η Ελλάδα και ο Έλληνας το 2020, 2003.

Κίνηση Πολιτών, Απονομή της δικαιοσύνης από τη σκοπιά του πολίτη, 2009.

Κίνηση Πολιτών, Αποτελεσματική δικαιοσύνη – δημόσιος επιστημονικός διάλογος, 2001.

Κίνηση Πολιτών, Τα προνόμια του Δημοσίου στο κράτος δικαίου, 2003.

Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2006.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Παγώνη Σ., Η εξουσία της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς για την επιβολή κυρώσεων και ο δικαστικός έλεγχος αυτών. Σύμφωνα με τους νόμους 3340/2005 και 3371/2005, 2005.

Ράπανος Β., (Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών), Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημοσίου τομέα, 2009.

Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2009, 2010.

Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση 2010, 2011.

Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Έκθεση πεπραγμένων 2006-2009, 2010.

Υπουργείο Εξωτερικών των Η.Π.Α., Έκθεση για τις διεθνείς θρησκευτικές ελευθερίες, 2007

Άρθρα

Ανοιχτή Κοινωνία – Δελτίο της Κίνησης Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Χάρτα Αυτοδέσμευσης, Κοινωνικής Ευθύνης και Λογοδοσίας Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, τεύχος 69(3), 2008.

Γεωργιάδης Π. & Κοντογιάννη Α., «Ανεξάρτητες Αρχές και πολιτική εξουσία», Επίκαιρα, 27.01.2011.

Καλαμίδας Γ., «Εισήγηση», στο Κίνηση Πολιτών, Η Δικαιοσύνη και ο πολίτης, 2010.

Λαμπρόπουλος Β.Γ., «Όλη η χώρα ένα (μαύρο) πλυντήριο!!!», εφημερίδα «Το Βήμα», 18.04.2009.

Μανωλεδάκης Ι., «Εθνική Σχολή Δικαστών: 15 χρόνια λειτουργίας. Αξιολόγηση και προοπτικές», Νομικά Χρονικά, τεύχος Μαρτίου-Απριλίου 2010.

Ματθίας Σ., «Παρέμβαση», στο Κίνηση Πολιτών, Αποτελεσματική Δικαιοσύνη – δημόσιος επιστημονικός διάλογος, 2001.

Μήτρου Λ., «Πέντε ερωτήματα για το ρόλο των Ανεξάρτητων Αρχών», Μεταρρύθμιση, Απρίλιος 2007.

Μπακόπουλος Κ., «Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης – η άποψη του πολίτη», στο Κίνηση Πολιτών, Αποτελεσματική δικαιοσύνη – δημόσιος επιστημονικός διάλογος, 2001.

Μπακούρης Κ., «Η έρευνα της Διεθνούς Διαφάνειας ανοίγει τη συζήτηση», στο Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Κράτος και διαφθορά: πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο;, 2008.

Παραγιός Π., «Συνεντεύξεις Αλέκου Παπαδόπουλου, Νικηφόρου Διαμαντούρου & Αντώνη Μακρυδημήτρη», Ανεξάρτητη Αρχή, τεύχος Ιουλίου-Δεκεμβρίου 2008.

«Προτάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου: να βελτιωθεί η απονομή της Δικαιοσύνης», Hellenic Mail, 07-13.05.2011.

Ρήγου Μ., «Ανοιχτή διακυβέρνηση: η εφαρμογή του opengov.gr», Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τεύχος 24, 2010.

Ρίζος Κ., «Το ισχύον στην Ελλάδα σύστημα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και υποψηφίων βουλευτών: έσοδα-δαπάνες-διαφάνεια-έλεγχος», Τιμητικός τόμος για τον καθηγητή Θ.Ι. Παναγόπουλο, 2011.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ρουπακιώτης Α., «Παρέμβαση», στο Κίνηση Πολιτών, Αποτελεσματική Δικαιοσύνη – δημόσιος επιστημονικός διάλογος, 2001.

Ηλεκτρονικές πηγές

«Άκης Τσοχατζόπουλος: Παραγράφεται η παθητική δωροδοκία», www.i-live.gr/news-tsoxatzopoulos-paragraphh-dwrodokias, 29.07.2011.

Αλεξίου Σ., «Οι δικαστές θεωρούν ότι πλήττεται το κύρος των ανώτατων δικαστικών λειτουργιών όταν καλούνται για ακρόαση από τη Βουλή ως υποψήφιοι διαγωνισμού – «Μπλόκο» από το ΣτΕ στις κρίσεις δικαστών μέσω Βουλής – Εκτιμούν ότι υπάρχει συνταγματικό κώλυμα», www.tanea.gr/default.asp?pid=2&artid=4559181&ct=1, 06.02.2010.

«Αλλάζει ο νόμος περί ευθύνης υπουργών.», www.tovima.gr/politics/article/?aid=379228, 20.01.2011.

«Άμεση μείωση κατά 30% του δημοσίου τομέα», www.i-reportergr.com/2011/09/30_20.html, 20.09.2011.

Ανδρέου Μ., «Κακά μαντάτα για τα ΜΜΕ», www.adesmeytos.gr/news.php?aid=33209, 15.02.2011.

«Αντισυνταγματική η αλλαγή του τρόπου επιλογής δικαστών από το ΣτΕ», www.voria.gr/index.php?module=news&func=display&sid=10027, 05.02.2010.

Αντωνίου Χ., «Κατεπείγουσα δημοκρατία», www.avgi.gr/ArticleActionshow.action?articleID=540508, 05.05.2010.

«Αποκαλύψεις-φωτιά για το σκάνδαλο στην Proton Bank», www.express.gr/news/business/544624_oz_20111213544624.php3, 13.12.2011.

«Αποκάλυψη: Ακριβώς το ίδιο κόστος έχουν για το κράτος εκλογές και δημοψήφισμα!», www.olympia.gr, 05.10.2011.

«Από τη θέση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», www.lawnet.gr/index.php?id=50&lid=3412, 19.01.2007.

«Απόφαση καταπέλτης του ΣτΕ-Αντισυνταγματικός κρίθηκε ο νόμος του ΠΑΣΟΚ ν. 3838/2010 για την «ιθαγενοποίηση» των αλλοδαπών», www.eglimatikotita.gr/2011/02/38382010.htm, 01.02.2011.

«Αυτοί είναι οι τρεις επίορκοι του ΣΔΟΕ», www.iefimerida.gr/news/6631, 18.05.2011.

Βαγιανός Δ. & Χαλιάσος Μ., «Πώς μπορεί η Ελλάδα να μπει σε τροχιά ανάπτυξης», www.greekeconomistsforreform.com.

«Βαθαίνει το ρήγμα δικαστών-κυβέρνησης», www.newsbeast.gr/greece/arthro/147059, 30.03.2011.

Βαρσακέλης Ν., «Επιτέλους, διαφθορά σημαίνει οικονομική υπανάπτυξη», www.nikosvarsakelis.blogspot.com/2011/05/blog-post_12.html, 12.05.2011.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Γαλανόπουλος Α., «Εκπτώσεις...υπουργών στο σκάνδαλο Siemens – Προς παραπομπή 4 αντί για τους 12 του πορίσματος», www.enet.gr/?i=news.el.article&id=291046, 07.04.2011.

«Γενναιόδωρες αυξήσεις στους δικαστικούς αποφάσισε το Μισθοδικείο», <http://news.in.gr/greece/article/?aid=753136>, 08.11.2006.

«Για την αναβάθμιση της λειτουργίας του κοινοβουλίου – Η δημοκρατία στους θεσμούς», www.democracyreloaded.gr/articles/view/184, 10.04.2009.

«Γιώργο, άσε ένα παράθυρο ανοιχτό», www.isotimia.gr/default.asp?pid=24&ct=31&artid=94414, 12.03.2011.

«Δεν Νοείται Δημοκρατία όπου η πλειοψηφία πράττει ό,τι θέλει», www.tanea.gr/default.asp?pid=96&ct=20&artid=20847&nid=0&rid=, 07.05.2007.

«Διάψευση είδησης για θάνατο του Ανδρέα Βγενόπουλου», www.inews.gr/40/diapsefsi-eidisis-gia-thanato-tou-andrea-vgenopoulou.htm, 20.12.2011.

«Δικαστήρια Ευελπίδων: Απαράδεκτες οι συνθήκες εργασίας των διοικητικών υπαλλήλων», www.risospastis.gr/story.do?id=4974859&publDate=28/2/2009, 28.02.2009.

«Δικαστικό σκάνδαλο στην Κέρκυρα», www.directnews.gr/greece/4034-2011-06-29-19-41-20.html, 29.06.2011.

«Δρακόντειος νόμος για τη διαφθορά», www.taxheaven.gr/news/view/id/5642, 23.02.2010.

«ΔΣΑ: η Πολιτεία εθελουφλεί στα προβλήματα της Δικαιοσύνης», www.directnews.gr/greece/4568-2011-07-20-16-02-15.html, 20.07.2011.

«Ελλάδα πρώτη στη διαφθορά», www.pentapostagma.gr/2011/05/blog-spot_4766.html, 31.05.2011.

«Έργο Πολιτών; Βάλανε τον λύκο να φυλάει τα πρόβατα», <http://maecenas.capitalblogs.gr>, 03.02.2011.

Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, «Πόρισμα Ιουλίου 1993: Αναθεωρητές διατάξεις του Συντάγματος ως προς τη ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ», www.etdime.gr, 17.06.1993.

Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, «Πόρισμα 2005: Διαπιστώσεις και συμπεράσματα από την Επιθεώρηση των Δικαστηρίων», www.etdime.gr.

«Έτοιμοι να επαναφέρουν τον μαθηματικό τύπο», www.dimokratianews.gr/content/2527/, 26.09.2011.

«Η εταιρεία Βαλυράκη και οι συμβάσεις με την ΟΠΑΠ ΑΕ», www.dimokratianews.gr/content/1377/, 21.07.2011.

«Η κρατική διαφήμιση στη χώρα των θαυμάτων», http://archive.enet.gr/online/online_text/c=110id=1558672, 26.10.2008.

«Η μόλυνση του Alter – πυρηνική βόμβα στα θεμέλια των μίντια», www.insideinfo.gr/article/1997/h-molunse-tou-alter-purenike-vomva-sta-themelia-ton-midia, 07.11.2010.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

«Η μπίζνα με τις ΜΚΟ – κόλπο της κυβέρνησης για ξέπλυμα χρήματος», http://adena-gr.blogspot.com/2011/03/blog-post_9025.html.

«Η χρεοκοπία του πολιτικού συστήματος εξουσίας», www.enkripto.com/2010/11/blog-spot_13.html, 13.11.2010.

Καλύβης Α., «Για μια νέα στρατηγική του συνδικαλιστικού κινήματος», www.iskra.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=2347:2011-02-10-12-46-59&catid=88:an-ergasiaka&Itemid=161.

«Καταστατικό Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος», www.pasok.gr/portal/resource/section/statuteMenu.

«Καταστατικό Νέας Δημοκρατίας», www.nd.gr/katastatiko.

«Κουρεμένος και ο προϋπολογισμός της Βουλής», www.newsbomb.gr/politikh/story/88011/koyremenos-kai-o-pro%CF%8Bpologismos-ths-boylhs, 26.10.2011.

Κύρτσος Γ., «Συνεχίζουν το πλιάτσικο», www.citypress.gr/freesunday/index.html?action=article&article=2492, 17.12.2011.

Κωβαίος Α., «Το νέο μισθολόγιο του δημοσίου τομέα πρώτο στις νομοθετικές προτεραιότητες», www.tovima.gr/politics/article/?aid=412865, 27.07.2011.

Κωσταρέλου Ε., «Πήραν το κεφάλι του Ζορμπά, λίγο πριν αγγίξει τη Siemens», http://archive.enet.gr/online/online_text/c=110,dt=18.07.2008, 18.07, 2008.

Μάνδρου Ι., «Όταν οι νόμοι κρίνονται παράνομοι», www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=96850, 08.03.1998.

Μανιάτης Σ., «Επικίνδυνη φαρσοκωμωδία», www.enet.gr/?i=issue.el.home&date=26/11/2011&s=insider&c=texnes, 26.11.2011.

Μανιτάκης Α., «Η ατυχής νομοθετική τροποποίηση της διαδικασίας επιλογής των Προεδρείων των Ανωτάτων Δικαστηρίων», www.constitutionalism.gr/html/ent/645/ent.1645.asp, 13.09.2010.

«Μαντέλης: ήλθε, ομολόγησε χρηματισμό και απήλθε», www.tvxs.gr/news, 27.05.2010.

«Μαντέλης: πήρα χρήματα από τη Siemens», www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4576557, 27.05.2010.

Μανωλεδάκης Ι., «Γιατί δεν μετέχω στη συζήτηση», www.tovima.gr/opinions/article/?aid=267462, 10.05.2009.

Μαργαρίτη Μ., Δικαστικό σκάνδαλο στα Γιάννενα», http://hellasxgtopvideos.blogspot.com/2010/02/blog-post_9658.html, 08.02.2010.

Μαρκόπουλος Δ., «Σε κατάσταση ΔΝΤ τα οικονομικά των κομμάτων!», www.protothema.gr/politics/article/?aid=108767, 01.03.2011.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ματθίας Σ., «Διαφθορά και κρατική Εξουσία», <http://revma.wordpress.com>, 06.07.2010.

«Μαχαίρι τραπεζών στις διαφημιστικές για επιταγές του Alter», <http://kaythpena2011.blogspot.com/2011/05/alter.html>.

«Μειώνει την κρατική χρηματοδότηση των κομμάτων ο Γ. Ραγκούσης», www.tanea.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=4630248, 10.05.2011.

«Μείωση 30% του ευρύτερου δημοσίου τομέα ζητά η τρόικα», www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&pubid=41794949, 15.11.2010.

«Με πάνω από 1.000.000 «ναι» ο Γιώργος Παπανδρέου νέος πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ», <http://news.in.gr/greece/article/?aid=515463>, 08.02.2004.

«"Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις": ένα κράτος αργόμισθων τυχοδιωκτών... "αντί" του κράτους!!!», <http://news.kozaninet.gr/?p=9713>, 10.01.2010.

Μητσοτάκης Κ., «Πόθεν έσχες βουλευτών στο διαδίκτυο», www.inews.gr/98/kyriakos-mitsotakis-rothen-esches-voulefton-sto-diadiktyo.htm, 31.03.2011.

Μίχαλος Π.Γ., «Το στοίχημα για εξυγίανση με μείωση του δημοσίου τομέα», www.tovima.gr/opinions/article/?aid=411425, 17.07.2011.

Μπέης Κ., «Με αφορμή την πρόσφατη δίκαιη ειρηνολογία. Αδυναμίες στο πειθαρχικό δίκαιο των δικαστών», www.kostasbeys.gr/articles.php?s=3&mid=1096&mnu=1&id=22768.

Μπελεγρής Α., «Λονδίνο καλεί Αθήνα: Μάθετέ μας τη Διαύγεια!», www.protothema.gr/politics/article/?aid=99742, 13.01.2011.

Νικολακόπουλος Δ., «Τί αλλάζει στις δηλώσεις "πόθεν έσχες"», www.tovima.gr/society/article/?aid=405396, 08.06.2011.

Ξανάλατος Ν., «Ελλάδα, η χώρα των δημοσίων υπαλλήλων», www.thebest.gr/news/index/viewStory/13412.

Οικονόμου Γ., «Κοινοβουλευτισμός και ολιγαρχία», <http://feltor.wordpress.com>, 26.12.2010.

«Οι ΜΚΟ απατεώνες», www.oplognosia.com.

«Οι Νέοι Φάκελοι και πάλι στον ΣΚΑΪ», www.cosmo.gr/Entertainment/Media/Eidiseis/oi-neoi-fakeloi-kai-pali-ston-skai.1288046.html?service=print, 12.07.2010.

«Ονόματα έκπληξη στο νέο παραδικαστικό κύκλωμα», http://ellas2_wordpress.com, 03.10.2010.

Παλαιτσάκης Γ., «Ξέπλυμα βρώμικου χρήματος μέσω... δωρεών», www.makthes.gr/news/economy/69812, 26.02.2011.

Παναγιωταρέα Α., «Ελεγκτικοί μηχανισμοί και πραγματικότητα στη μιντιακή αγορά», www.contemporaryjournalism.gr/wp-content/uploads/2011/02.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- «Παπανδρέου: Πρωτοβουλίες – ασπίδα κατά της διαφθοράς», www.micronews.gr, 15.03.2010.
- Παππάς Γ., «Τσουχτερό πρόστιμο σε Ferrostaal για τις μίζες σε Ελλάδα και Πορτογαλία», www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4681901, 21.12.2011.
- «Παραδικαστικό κύκλωμα: καταδίκη Μπουρμπούλια και Καλούση με σημαντική μείωση των αρχικών ποινών», www.ethemis.gr, 01.12.2010.
- «Παραιτήθηκαν 2 Εισαγγελείς για το σκάνδαλο Βατοπεδίου» (συλλογή δημοσιευμάτων εφημερίδων), www.politikokafeneio.com/forum/viewtopic.php.
- «Παραίτηση Γκερέκου για τα χρέη του Βοσκόπουλου», www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4575145, 17.05.2010..
- «ΠΑΣΟΚ - ΝΔ - ΛΑΟΣ ψήφισαν νόμο για τη διαφθορά των πολιτικών», www.iefimerida.gr/news, 28.09.2011.
- «Πιο επιρρεπείς οι μικροί στη διαφθορά», www.makthes.gr/news/economy/73994, 21.05.2011.
- «Πλάνο-φωτιά για μείωση δαπανών στον δημόσιο τομέα», www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&rubid=63349087, 03.09.2011.
- «Πολιτική αθλιότητα», www.newsbomb.gr/bloggers/kwstas-chardabellas/story/86749/politikh-athliothta.
- Ραμματά Μ., «Η διαχείριση και ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων ως συνιστώσες του εκσυγχρονισμού στη δημόσια διοίκηση», www.special-edition.gr/pdf_dioik_enim/pdf_de_32/RAMMATA.pdf
- «Σαμαράς: εθνική συμφωνία κατά της διαφθοράς», www.antinews.gr/2010/12/09/75220, 09.12.2010.
- Σιωμόπουλος Ι., «Παράλογη η φορολογία των κοινωφελών ιδρυμάτων», www.tovima.gr/finance/article/?aid=150723, 20.04.2003.
- Σταϊκούρας Π., «“Ανεξάρτητες Αρχές” : Με ή χωρίς εισαγωγικά;», www.civilitas.gr, 2007.
- «Σταματήστε την ομηρεία των συμβασιούχων», http://archive.enet.gr/online/online_text/c=112,dt=04.10.2007,id=4608928, 04.10.2007.
- Σταυρόπουλος Λ. & Τζιοβάρης Γ., «Μόνο μέσω ΑΣΕΠ οι προσλήψεις στη Βουλή», www.tovima.gr/politics/article/?aid=297476, 05.11.2009.
- «Στον Εισαγγελέα ο κρατικός οργανισμός εθελοντισμού “Έργο Πολιτών”», www.myxanthi.gr/news, 30.05.2011.
- Σωτηρόπουλος Β., «Η ετήσια αποποίηση ευθυνών του Συνηγόρου του Πολίτη», www.elawyer.blogspot.com/2011/03/blog-post_29.html, 29.03.2011.
- Σωτηρόπουλος Β., «Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να πιέσει περισσότερο για την ίση μεταχείριση», 16.06.2010, www.elawyer.blogspot.com/2010/06/o.html.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Σωτηρόπουλος Β., «Ο Συνήγορος του Πολίτη ως υποψήφιος δήμαρχος», 24.08.2010, www.elawyer.blogspot.com/2010/08/o.html.
- Σωτηρόπουλος Δ., «Πελαταιακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση», 2007.
- «Τα μαύρα ταμεία του ΠΑΣΟΚ», http://pithia-gr.blogspot.com/2010/05/blog-post_31.html.
- «Τα χρέη των κομμάτων στις ελληνικές τράπεζες», www.ethnosnews.com, 16.01.2011.
- «Τέλος η ανωνυμία στα blogs!», www.newsbeast.gr/technology/arthro/209747/telos-i-anonumia-sta-blogs, 02.08.2011.
- Τζιοβάρας Γ., «Οι εντιμότετοι φίλοι του Μιχάλη Χριστοφοράκου», www.tovima.gr/politics/article/?aid=335740, 06.06.2010.
- «Την ανάγκη ενίσχυσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου τόνισαν οι εκπρόσωποι του», www.express.gr/news/ellada/463208oz_20110503463208.php3, 03.05.2011.
- «Την παραίτησή του για λόγους ευθιξίας υπέβαλε στον πρωθυπουργό ο Σ. Τσιτουρίδης», <http://news.in.gr/greece/article/?aid=568305>, 22.09.2004.
- «Την παραίτησή του υπέβαλε ο αρχαιότερος αντιπρόεδρος του ΣτΕ και επί σειρά ετών πρόεδρος του Γ' Τμήματος», www.lawnet.gr/index.php?id=50&nid=23839, 05.07.2011.
- «Το ΚΚΕ αρνείται έλεγχο στα οικονομικά του και κατηγορεί το ΠΑΣΟΚ», <http://news.kathimerini.gr>, 16.07.2009.
- «Το ντόμινο των αποκαλύψεων για το παραδικαστικό κύκλωμα», http://portal.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_kathextra_100653_02/11/2005_137677, 02.11.2005.
- «Το Newslit αποκαλύπτει όλο το σκάνδαλο της Ασπίς Πρόνοια», www.newsit.gr/default.php?pname=Article&art_id=17746&catid=3, 11.03.2010.
- Τσακίρης Γ., «Τί Ζορμπάς, τί Παλαιοκρασσάς», http://archive.enet.gr/online/online_text/c, 07.12.2005.
- Τσαχάκης Κ., Το προφίλ των 768 χιλιάδων δημοσίων υπαλλήλων», www.enet.gr/?i=news.el.article&id=188530, 30.07.2010.
- Τσιμπλάκη Κ., «“Λογιστικό σφάλμα” το σκάνδαλο των ΜΚΟ», www.apokalypseis.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=3312:mko-sfalma&catid=2:news&Itemid=4, 10.03.2011.
- Τσιούφος Δ., «Πανηγυρική εκλογή του Α. Σαμαρά στην ηγεσία της Νέας Δημοκρατίας», www.imerisia.gr/general2.asp?catid=15459&subid=20110&rubid=22329143, 30.11.2009.
- Τσιώκος-Πλαπούτας Θ., «Οικονομική συγκέντρωση και ΜΜΕ στην Ελλάδα: ποιος κυβερνά αυτόν τον τόπο;», www.diadromi.com/?p=624, 14.11.2008.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

«ΥΠΕΚΑ: Διάψευση δημοσιεύματος για αύξηση 30% στα τιμολόγια της ΔΕΗ», www.pulse.gr/ypeka-diapsefsi-dimosienmatos-afxisi-30-timologia-tis/news/2314080, 23.12.2011.

«Υπόψη της Πολιτείας τα οικονομικά προβλήματα των τοπικών ΜΜΕ», www.exipno.gr/index.php/news/ellada/7714-2011-05-25-09-29-34, 25.05.2011.

«Υψηλάποσοστά τηλεθέασηςπέτυχεηΖούγκλα», www.zougla.gr/page.ashx?pid=2&aid=93618&cid=9, 09.01.2010.

Φωτοπούλου Β., «15 δικαστές με δυσμενή μετάθεση μέσα σε ένα χρόνο», http://archive.enet.gr/online/online_text/c=112,dt=29.01.2005,id=21435712, 29.01.2005.

Χαϊκάλης Σ., «Έρευνα για τα ΜΜΕ στην Ελλάδα», http://stathishaikalis.blogspot.com/2008/04/blog-post_22.html, 22.04.2008.

«Χ. Καστανίδης: “Προσηλωμένη η Κυβέρνηση στην πάταξη της διαφθοράς”», www.voreini.gr?p=17050, 23.02.2010.

Λοιπές πηγές

Απόφαση Συνηγόρου του Πολίτη υπ' αριθμ. πρωτ. Φ. 213.3/53928/2010 (ΑΔΑ: 41ΙΚΙΜΟ-5), www.et.diavgeia.gov.gr.

Βενιζέλος Ε., Εισήγηση στην επιστημονική ημερίδα του Κέντρου Διεθνούς & Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου με θέμα «Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών», 29.10.2002.

Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., «Ποινική καταστολή της διαφθοράς στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο», σε Δικηγορικός Σύλλογος Πειραιά – Ένωση Ελλήνων Ποινικολόγων – Κέντρο Διεθνούς & Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Πρακτικά Συνεδρίου «Σύγχρονες εξελίξεις του ευρωπαϊκού οικονομικού ποινικού δικαίου».

Ομιλία Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης σε σπουδαστές της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, 15.10.2010.

«Πρόλογος του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων» στον Κανονισμό της Βουλής των Ελλήνων & Σύνταγμα της Ελλάδας, κατόπιν της από 16.07.2010 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής περί μεταρρυθμίσεων στον Κανονισμό της, Οκτώβριος 2010.

Σπουρδαλάκης Μ., εισήγηση στην εκδήλωση της Κίνησης Πολιτών «Τα πολιτικά κόμματα και ο ρόλος τους στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος», 29.05.1990.

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

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

Βιβλία

Amnesty International, Report 2011, 2011.

Anagnostou D., Psychogiopoulou E. & Kandyla A. (ELIAMEP), Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: the case of Greece, 2010.

Council of Europe, GRECO: First round evaluation report on Greece, 2001.

Economist, The Economist intelligence unit's quality-of-life index, 2005.

Eurobarometer study 2004.

European social survey 2002-2003.

European values study 1999/2000.

Head, Brown and Connors (eds.), Promoting integrity, 2008.

Huberts L. W. J. C., Anechiarico F., & Six F., Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity. 2008.

Human Rights Watch, World report 2011.

Ministry of the Interior, Public Administration & Decentralization, The public administration in Greece, 2005.

OECD, Economic surveys – Greece, 2011.

OECD, Government at a glance 2011 – Country note: Greece.

OECD, Government capacity to assure high quality regulation in Greece, 2001.

OSCE, Greece: Early parliamentary elections 4 October 2009 – OSCE/ODIHR Election assessment mission report, 2009.

Rose-Ackerman S., Corruption and government: Causes, consequences, and reform, 1999. OECD, Public sector integrity: A framework for assessment, 2005.

Sotiropoulos D. & Karamagioli E., Greek civil society: the long way to maturity (2005) – CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece, 2006.

The Fund for Peace, County profile: Greece, 2011.

Transparency International, OECD Anti-Bribery Convention – Progress report 2009.

Transparency International, OECD Anti-Bribery Convention – Progress report 2011.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

UN, Report of the independent expert on minority issues – Mission to Greece, 2008.

UN, Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography – Mission to Greece, 2005.

UN, Report submitted by the Special Rapporteur on torture and other cruel or degrading treatment or punishment – Mission to Greece, 2011.

World Bank & International Finance Corporation, Doing business 2011: Making a difference for entrepreneurs, 2011.

World Economic Forum (Schwab K.), The global competitiveness report 2010-2011.

Άρθρα

Ballas A. & Tzovas A., "An empirical investigation of Greek firms' compliance to IFRS disclosure requirements", 2(1) International Journal of Managerial and Financial Accounting, 2010.

Hawkesworth I., Bergvall D., Emery R. & Wehner J., "Budgeting in Greece", OECD Journal on Budgeting, τεύχος 3, 2008.

Ηλεκτρονικές πηγές

Leandros N., «Media concentration and systemic failures in Greece», 4 International Journal of Communication 2010, <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/795/464>.

Kontochristou M. & Mentzi N., «Media landscape: Greece», http://www.ejc.net/media_landscape/article/greece, 05.11.2010.

Ιστοσελίδες

<http://ec.europa.eu>

<http://el.wikipedia.org>.

<http://info.worldbank.org>

<http://skandalakommaton.blogspot.com>

www.apografi.gov.gr

www.astynomia.gr

www.diavgeia.gov.gr

www.eetaa.gr

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

www.edugate.gr

www.elsyn.gr.

www.ergopoliton.gr

www.e-syntagografisi.gr

www.eurocharity.gr

www.fimes.gr

www.freedomhouse.org

www.gedd.gr

www.hba.gr

www.hellenicparliament.gr

www.hellenic-fiu.gr

www.heritage.org

www.inews.gr

www.ingoaccountabilitycharter.org

www.ministryofjustice.gr

www.mopadis.cieel.gr

www.nd.gr/web/secretary-diafaneia

www.newsbomb.gr

www.newsbeast.gr

www.opengov.gr

www.pasok.gr

www.seedd.gr

www.synigoros.gr

www.tovima.gr

www.transparency.gr

www.transparency.org

www.unglobalcompact.org

www.wikipedia.org

www.wordpress.com

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι : ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ	Αναστασιάδης Σάββας, Βουλευτής	Τζηκαλάγιας Ζήσης, Βουλευτής	Χρυσόγονος Κων/νος, Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης
ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ	Δελλή Αλεξάνδρα, Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη	Χρυσόγονος Κων/νος, Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης	
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ	Ρίζος Κων/νος, τ. Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου	Περάκης Μανώλης, Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών	
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	Ηλιόπουλος Ηλίας, Γενικός Γραμματέας Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ)	Λόκα Χαρά, Στέλεχος Ομάδας Προγραμματισμού, Διενέργειας Διαγωνισμών & Διαχείρισης Έργων Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης	
ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	Αλεξόπουλος Παναγιώτης, Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης	Κλαδάς Σπύρος, Δικηγόρος & τέως Ειδικός Γραμματέας της Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων (ΥΠΕΕ - πλέον ΣΔΟΕ)	
ΕΚΛΟΓΕΣ	Γεωργιάδης Πάτροκλος, τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωση	Διαμαντόπουλος Αθανάσιος, Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών	
ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	Λουκάκος Κυριάκος, Ειδικός Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη Χρυσόγονος Κων/νος, Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης	Χρυσόγονος Κων/νος, Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης	
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	Ρίζος Κων/νος, τ. Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου	Βράνιαλη Έφη, Υπεύθυνη προγράμματος και εντεταλμένη για την Ελλάδα του Association pour la Fondation Internationale des Finances Publiques (FONDAFIP)	
ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ	Σκορδάς Αθανάσιος, Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας	Διαμαντόπουλος Αθανάσιος, Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών	
ΜΜΕ	Τέλλογλου Τάσος, Δημοσιογράφος	Οικονόμου Αλέξανδρος, Νομικός Σύμβουλος Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης	

ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ	Αντύπας Τζανέτος, Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS	Πρόεδρος ΜΚΟ PRAKSIS Γιάννης Νίκος, Ειδικός Επιστήμονας της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων	
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	Μίχαλος Κωνσταντίνος, Επιχειρηματίας & Πρόεδρος του Εμπορικού & Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών	Λάμπρου Χαρίλαος, Στέλεχος corporate banking της Attica Bank	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ: ΑΤΖΕΝΤΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟΥ

Αθήνα, Ξενοδοχείο Τιτάνια, 09.12.2011

09.00 – 10.00:

Καλωσόρισμα: Συνοπτική Παρουσίαση ΔΔ-Ε, Επισκόπηση προγράμματος, Στόχος εργαστηρίου, Επισκόπηση ατζέντας, Συμμετέχοντες.

10.00 – 11.30:

1ο Στρογγυλό Τραπέζι: «Δικαιοσύνη – Φορείς Καταπολέμησης Διαφθοράς – Ελεγκτικό Συνέδριο – Συνήγορος του Πολίτη».

11.30 – 13.00:

2ο Στρογγυλό Τραπέζι: «Δημόσιος Τομέας – Νομοθετική Εξουσία – Εκτελεστική Εξουσία – Πολιτικά Κόμματα – Εκλογές».

13.00 – 14.30:

3ο Στρογγυλό Τραπέζι: «Επιχειρήσεις – Κοινωνία των Πολιτών – Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης».

14.30 – 15.30:

Διάλειμμα για γεύμα

15.30 – 17.30:

Ολομέλεια: Παρουσίαση προτεραιοτήτων και προτάσεων πολιτικής ανά ομάδα εργασίας, Συζήτηση, Προτάσεις συνηγορίας, στήριξης και προώθησης των αποτελεσμάτων. Παρουσίαση επόμενων δράσεων, αξιολόγηση, κλείσιμο.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ: ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΕΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟΥ

ΣΤΡΟΓΓΥΛΟ ΤΡΑΠΕΖΙ Α

Όνομα	Επώνυμο	Φορέας
Χαράλαμπος	Αθανασίου	Πρόεδρος της Ένωση Δικαστών και Εισαγγελέων
Παναγιώτης	Αλεξόπουλος	Διευθυντής Γραμματείας Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης
Έφη	Βράνιαλη	Υπεύθυνη προγράμματος και εντεταλμένη για την Ελλάδα του Association pour la Fondation Internationale des Finances Publiques (FONDAFIP)
Παναγιώτης	Ευσταθίου	Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων - Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
Λεωνίδας	Ζερβομπεάκος	Αρεοπαγίτης ε.τ.
Ιωάννης	Ιωαννίδης	Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Δικαιοσύνης
Ιωάννης	Κάρκαλης	Αντεπίτροπος Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο
Βασίλης	Καρύδης	Βοηθός Συνηγούρου του Πολίτη
Σπύρος	Κλαδάς	τ. Ειδικός Γραμματέας Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
Ξενοφών	Κοντιάδης	Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου
Βασίλης	Κουγέας	Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
Αθανάσιος	Κουτρομάνος	Αντιπρόεδρος Αρείου Πάγου
Κυριάκος	Λουκάκος	Ειδικός Επιστήμονας Συνηγούρου του Πολίτη
Παναγιώτης	Λυμπερόπουλος	Εφέτης
Νικόλαος	Μάρκου	Ταξίαρχος - Δίωξη Ηλεκτρονικού Εγκλήματος ΕΛ.ΑΣ.
Ιωάννης	Μιχαήλ	Πρόεδρος Ελληνικής Εταιρείας για την Προστασία του Περιβάλλοντος και της Πολιτιστικής Κληρονομιάς
Σπύρος	Νικολάου	τ. Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ.
Παρασκευάς	Νομικός	Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Ξανθήπιη	Παπιτά	Υπουργείο Δικαιοσύνης
Μανώλης	Περάκης	Δικηγόρος & Ειδικός Επιστήμονας Νομικής Σχολής Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών
Κωνσταντίνος	Ρίζος	τ. Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου
Παρασκευή	Σεραΐδου	Μέλος Δ.Σ. Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης
Βασίλης	Σερδάρης	τ. Διευθυντής Εσωτερικών Υποθέσεων ΕΛ.ΑΣ.
Άγγελος	Συρίγος	Μέλος Δ.Σ. Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδος
Κωνσταντίνος	Τσαρδινάκης	Τμήμα Διαχείρισης Πληροφοριών & Στρατηγικής ΕΛ.ΑΣ.
Έλενα	Χούντα	Ειδική Επιστήμονας Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες
Κωνσταντίνος	Χρυσόγονος	Καθηγητής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

ΣΤΡΟΓΓΥΛΟ ΤΡΑΠΕΖΙ Β

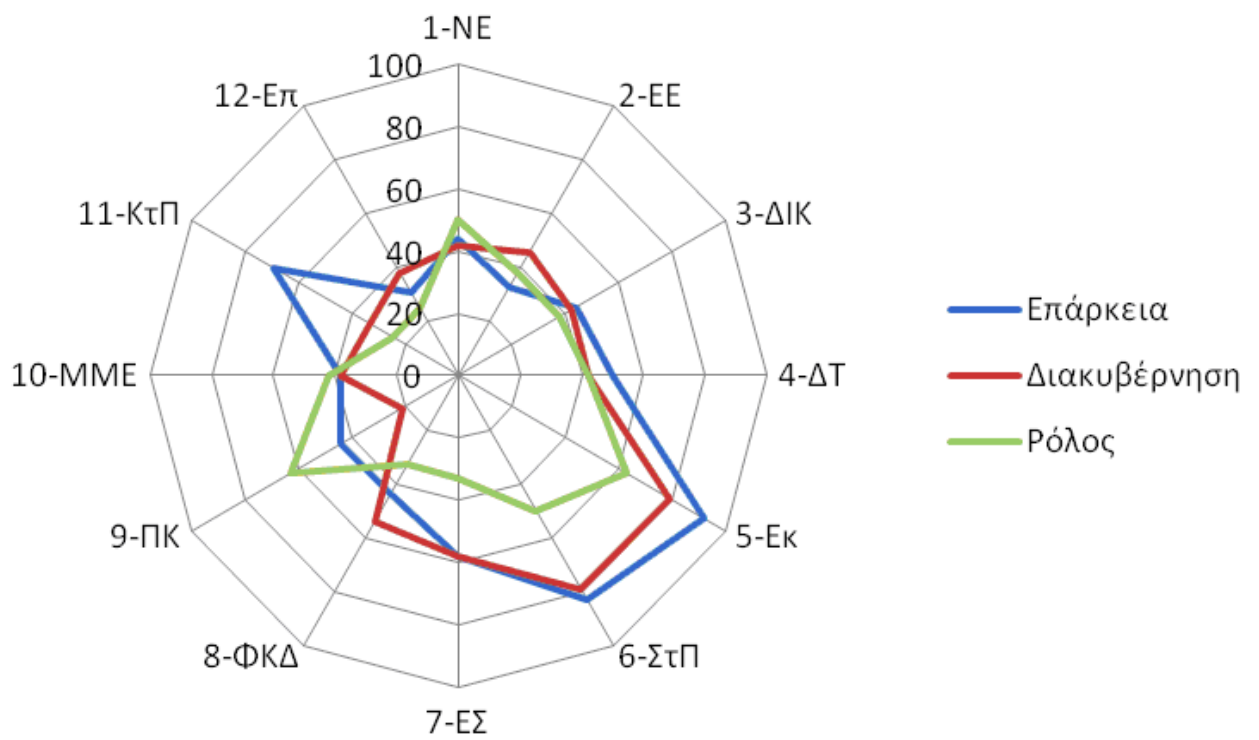
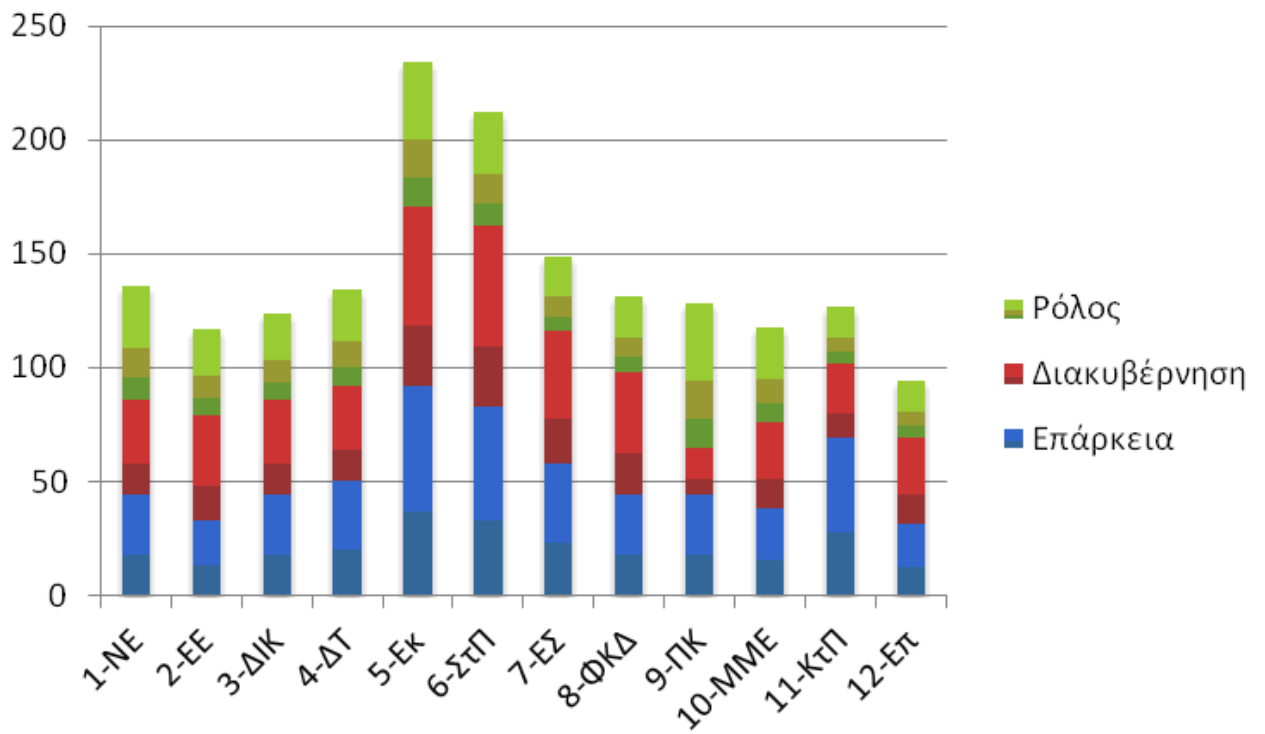
Όνομα	Επώνυμο	Φορέας
Τσοράκης	Απόστολος	Γραφείο Τύπου Περιφερειάρχη Πελοποννήσου
Μαρία	Γαβουνέλη	Καθηγήτρια Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών
Πάτροκλος	Γεωργιάδης	τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εσωτερικών
Αλεξάνδρα	Δελλή	Ειδική Επιστήμονας Συνηγόρου του Πολίτη
Ηλίας	Ηλιοπούλος	Γενικός Γραμματέας ΑΔΕΔΥ
Χαρά	Λόκα	Στέλεχος Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Αντώνης	Μακρυδημήτρης	Καθηγητής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών
Έλενα	Παναρίτη	Βουλευτής
Παναγιώτης	Παπασταύρου	τ. Πρόεδρος Οργανισμού Εξωτερικού Εμπορίου
Χριστόφορος	Σκιαδάς	Γενικός Διευθυντής Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων
Αθανάσιος	Σκορδάς	Γενικός Διευθυντής Νέας Δημοκρατίας
Πέτρος	Τατούλης	Περιφερειάρχη Πελοποννήσου
Κωστής	Χατζηδάκης	Βουλευτής
Χρήστος	Χατζηεμμανουήλ	Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς
Νικόλαος	Χρυσόγελος	Οικολόγοι Πράσινοι
Κωνσταντίνος	Χρυσόγονος	Καθηγητής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

ΣΤΡΟΓΓΥΛΟ ΤΡΑΠΕΖΙ Γ

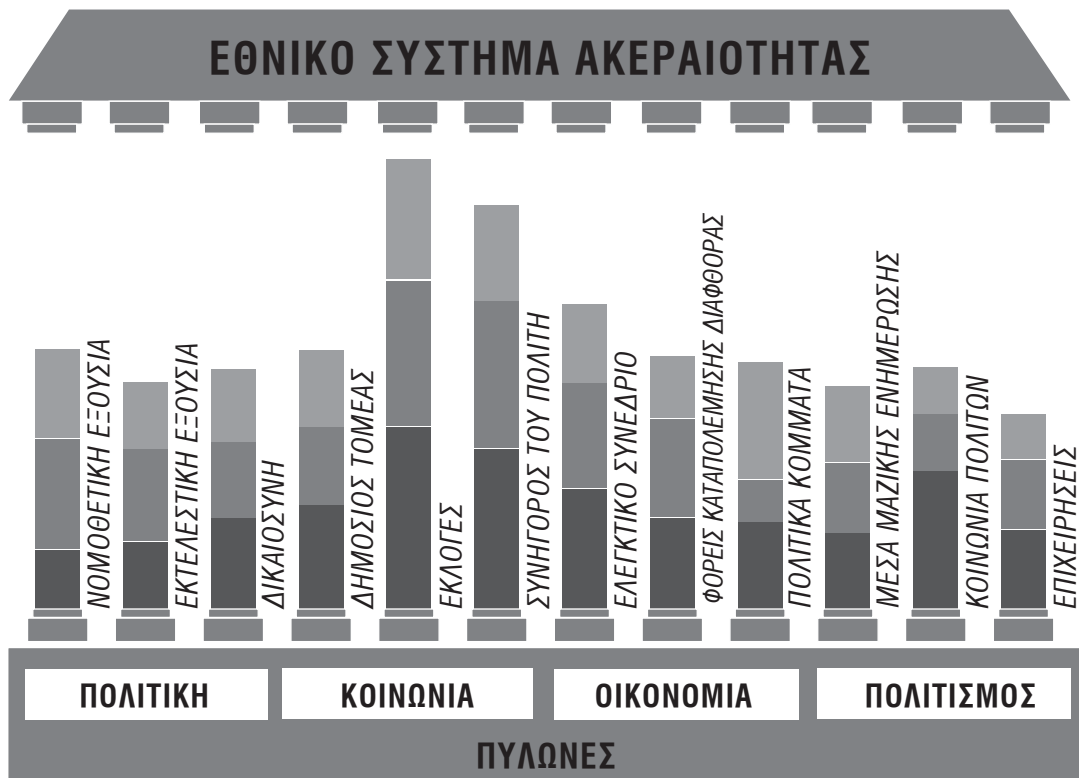
Όνομα	Επώνυμο	Φορέας
Φώτης	Βλάχος	Ελληνική Πλατφόρμα ΜΚΟ για την Ανάπτυξη
Μαρία	Διαμαντοπούλου	Γενική Διεύθυνση Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ)
Μάριος	Κυριάκου	Πρόεδρος & Διευθύνων Σύμβουλο KPMG
Χάρης	Λάμπρου	Στέλεχος corporate banking Τράπεζα Αττικής
Πέτρος	Λινάρδος - Ρυλιόν	Επισημονικός Σύμβουλος ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ
Αναστασία	Μάνου	Γραμματέας Δ.Σ. Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδος
Χαρίλαος	Μερτζάνης	Προϊστάμενος Διεύθυνσης Μελετών Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς
Ιωάννης	Μιχαήλ	Πρόεδρος Ελληνικής Εταιρείας για την Προστασία του Περιβάλλοντος και της Πολιτιστικής Κληρονομιάς
Αλέξανδρος	Οικονόμου	Νομικός Σύμβουλος Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης
Βασίλης	Παναγιωτίδης	Ελληνική Ένωση Τραπεζών
Θεόδωρος	Παπαλεξόπουλος	Πρόεδρος Κίνησης Πολιτών (Μ.Κ.Ο.)
Δημήτριος	Σωτηρόπουλος	Καθηγητής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών
Τάσος	Τέλλογλου	Δημοσιογράφος
Σεραφείμ	Φυντανίδης	Δημοσιογράφος
Νικόλαος	Χαραλαμπίδης	Διευθυντής της Greenpeace Hellas

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV: ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΕΣ ΠΥΛΩΝΩΝ

	1-NE	2-EE	3-ΔΙΚ	4-ΔΤ	5-Εκ	6-ΣΠΠ	7-ΕΣ	8-ΦΚΔ	9-ΠΚ	10-ΜΜΕ	11-ΚΤΠ	12-Επ
Πόροι (νομικό πλαίσιο)	50	-	50	-	-	-	-	50	100	50	100	25
Πόροι (πρακτική)	50	25	50	50	100	100	50	50	25	25	50	25
Ανεξαρτησία (νομικό πλαίσιο)	50	50	50	50	100	100	50	50	25	25	75	50
Ανεξαρτησία (πρακτική)	25	25	25	50	75	50	75	25	25	25	50	25
Διαφάνεια (νομικό πλαίσιο)	50	75	50	50	100	75	75	75	25	50	-	50
Διαφάνεια (πρακτική)	50	50	25	50	50	75	50	50	0	25	25	25
Έλεγχος (νομικό πλαίσιο)	50	50	50	50	100	50	50	50	25	50	-	50
Έλεγχος (πρακτική)	25	25	25	25	50	75	25	50	25	25	25	25
Ακεραιότητα (νομικό πλαίσιο)	50	50	50	50	100	100	50	50	25	50	-	50
Ακεραιότητα (πρακτική)	25	25	50	25	75	100	100	50	25	25	50	25
Ανάλογα με τον πυλώνα 1	50	25	25	50	25	50	25	25	75	25	25	25
Ανάλογα με τον πυλώνα 2	50	50	50	25	100	50	50	25	50	25	25	25
Ανάλογα με τον πυλώνα 3	-	-	-	50	-	-	25	50	-	75	-	-
Επάρκεια	44	33	44	50	92	83	58	44	44	38	69	31
Διακυβέρνηση	42	46	42	42	79	79	58	54	21	38	33	38
Ρόλος	50	38	38	42	63	50	33	33	63	42	25	25
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ	45	39	41	44	78	71	50	44	42	39	42	31



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V: ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑ ΕΣΑ



Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς

Ευφρονίου 5-7,
11634, Αθήνα

Τηλ: 210 7224940
Φαξ: 210 7224947

Email: tihellas@otenet.gr
Website: www.transparency.gr