



## Σχολή Κοινωνικών Επιστημών

Εγκληματολογικές και Ποινικές προσεγγίσεις της  
διαφθοράς, του οικονομικού και του οργανωμένου  
εγκλήματος

### Διπλωματική Εργασία

Το κράτος δικαίου και οι παράμετροι αξιολόγησής του:  
Η περίπτωση της καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα.

Αγάπη Μαυρουδή

Επιβλέπων καθηγητής: Παναγιώτης Σπανός

Αθήνα, Ιανουάριος 2024

Η παρούσα εργασία αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της φοιτήτριας («συγγραφέας/δημιουργός») που την εκπόνησε. Στο πλαίσιο της πολιτικής ανοικτής πρόσβασης ο συγγραφέας/δημιουργός εκχωρεί στο ΕΑΠ, μη αποκλειστική άδεια χρήσης του δικαιώματος αναπαραγωγής, προσαρμογής, δημόσιου δανεισμού, παρουσίασης στο κοινό και ψηφιακής διάχυσής τους διεθνώς, σε ηλεκτρονική μορφή και σε οποιοδήποτε μέσο, για διδακτικούς και ερευνητικούς σκοπούς, άνευ ανταλλάγματος και για όλο το χρόνο διάρκειας των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας. Η ανοικτή πρόσβαση στο πλήρες κείμενο για μελέτη και ανάγνωση δεν σημαίνει καθ' οιονδήποτε τρόπο παραχώρηση δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας του συγγραφέα/δημιουργού ούτε επιτρέπει την αναπαραγωγή, αναδημοσίευση, αντιγραφή, αποθήκευση, πώληση, εμπορική χρήση, μετάδοση, διανομή, έκδοση, εκτέλεση, «μεταφόρτωση» (downloading), «ανάρτηση» (uploading), μετάφραση, τροποποίηση με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά της εργασίας, χωρίς τη ρητή προηγούμενη έγγραφη συναίνεση του συγγραφέα/δημιουργού. Ο συγγραφέας/δημιουργός διατηρεί το σύνολο των ηθικών και περιουσιακών του δικαιωμάτων.



Το κράτος δικαίου και οι παράμετροι αξιολόγησής του:  
Η περίπτωση της καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα.

Αγάπη Μαυρουδή

Επιτροπή Επίβλεψης Διπλωματικής Εργασίας

Επιβλέπων Καθηγητής:

Παναγιώτης Σπανός

Μέλος ΣΕΠ, ΕΑΠ

Συν-Επιβλέπων Καθηγητής:

Βασιλική Βασιλαντωνοπούλου

Μέλος ΣΕΠ, ΕΑΠ

Αθήνα, Ιανουάριος 2024

## Περίληψη

Σκοπός της παρούσας μεταπτυχιακής εργασίας είναι η χαρτογράφηση των πιο σημαντικών οργανισμών και ιδρυμάτων που μελετούν το κράτος δικαίου και ειδικότερα τη διαφθορά, ως μια επιμέρους συνιστώσα αυτού. Η σκέψη της αξιοποίησης επιστημονικών εργαλείων για την αξιολόγηση μιας ποιοτικής μεταβλητής, όπως είναι η δημοκρατία, το κράτος δικαίου ή η διαφθορά, παρά τους περιορισμούς που αντιμετωπίζει ως μεθοδολογία, ανάγεται στο παρελθόν. Κάθε φορέας, αφού περιχαρακώσει την έννοια που μελετά προσδιορίζοντας τα συστατικά της στοιχεία, επιλέγει συγκεκριμένα κριτήρια και δείκτες για να εξαγάγει ποσοτικά ή ποιοτικά αποτελέσματα. Η έμφαση, εν προκειμένω, δίνεται συνολικά στην αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανόμενης της δράσης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, και μέσα από την κριτική προσέγγιση των πορισμάτων των επίσημων φορέων και τον συσχετισμό τους με τη σχετική βιβλιογραφία επιχειρείται η ανάδειξη τόσο των επιτυχημένων πρωτοβουλιών όσο και των αστοχιών στον τομέα αυτόν. Η μέθοδος που ακολουθείται είναι η βιβλιογραφική ανασκόπηση και η επεξεργασία, κατά περίπτωση, των πρωτογενών ή δευτερογενών δεδομένων, τα οποία εντάσσονται στις επίσημες εκθέσεις.

## Λέξεις – Κλειδιά

Κράτος δικαίου, διαφθορά, δείκτες αξιολόγησης, Εθνική Αρχή Διαφάνειας

## The rule of law and the parameters for its evaluation:

### The case of the fight against corruption in Greece.

Agapi Mavroudi

#### **Abstract**

The aim of this thesis is to map the most important organisations and institutions that study the rule of law and corruption as a component of it. The thought of using scientific tools to assess a qualitative variable such as democracy, rule of law or corruption, despite the limitations it faces as a methodology, goes back to the past. Each institution, having entrenched the concept of the variable is studying by identifying its components, chooses specific criteria and indicators to extract quantitative or qualitative results. The emphasis in this context on the overall fight against corruption in Greece, including the action of the National Transparency Authority, and through the critical approach to the findings of official bodies and the correlation of these with the relevant literature, an attempt is made to highlight both successful initiatives and failures in this area. The method used is a literature review and the processing, where appropriate, of primary or secondary data included in the official reports.

#### **Keywords**

Rule of law, corruption, assessment indicators, National Transparency Authority

## Περιεχόμενα

Περίληψη.....	iv
Abstract .....	v
Κατάλογος Εικόνων / Σχημάτων .....	ix
Κατάλογος Πινάκων .....	x
Συνοτομογραφίες & Ακρωνύμια.....	xi
Εισαγωγή.....	1
1. Η αξιολόγηση του κράτους δικαίου .....	2
1.1. Η έννοια του κράτους δικαίου.....	2
1.2. Το ζήτημα της μέτρησης του κράτους δικαίου .....	5
1.3. Κριτήρια και δείκτες αξιολόγησης του κράτους δικαίου .....	7
1.4. Το φαινόμενο της διαφθοράς ως συνιστώσα του κράτους δικαίου.....	9
1.4.1. Είδη διαφθοράς .....	11
1.4.2. Πεδία εκδήλωσης του φαινομένου της διαφθοράς .....	13
1.4.3. Αιτίες εκδήλωσης του φαινομένου της διαφθοράς .....	15
1.4.4. Επιπτώσεις του φαινομένου της διαφθοράς.....	17
2. Φορείς και ιδρύματα αξιολόγησης του κράτους δικαίου .....	19
2.1. Ευρωπαϊκή Ένωση .....	19
2.1.1. Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάσταση του κράτους δικαίου ..	20
2.1.2. Ευρωβαρόμετρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου & Πίνακας αποτελεσμάτων της ΕΕ για τη δικαιοσύνη.....	21
2.2. Συμβούλιο της Ευρώπης.....	22
2.2.1. Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης (European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ).....	22

2.2.2.	Η Επιτροπή της Βενετίας .....	23
2.2.3.	Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (Group Of States Against Corruption, GRECO).....	23
2.3.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (O.H.E.).....	25
2.4.	Παγκόσμια Τράπεζα .....	27
2.5.	Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International).....	29
2.6.	Οργανισμός «Freedom House» .....	30
2.7.	Διεθνής οργανισμός «Παγκόσμιο Πρόγραμμα Δικαιοσύνης» (The World Justice Project, WJP).....	32
2.8.	Ινστιτούτο V-Dem (Varieties of Democracy, V-dem) .....	34
2.9.	Ινστιτούτο Δικαιοσύνης Vera (Vera Institute of justice) .....	35
2.10.	Ινστιτούτο «Βαρόμετρο Δημοκρατίας» (Democracy Barometer) .....	36
2.11.	Εταιρία «Προφίλ Παγκόσμιου Κινδύνου» (Global Risk Profile, GRP) .....	38
3.	Συγκριτική εξέταση και συσχετίσεις μεταξύ των δεικτών αξιολόγησης του κράτους δικαίου.....	40
4.	Η θέση της Ελλάδας στους φορείς και τα ιδρύματα αξιολόγησής της .....	44
4.1.	Η γενική εικόνα της χώρας βάσει των ποσοτικών δεδομένων .....	44
4.2.	Ειδικότερα ποιοτικά χαρακτηριστικά βάσει των εκθέσεων .....	51
4.2.1.	Εκτελεστική και νομοθετική εξουσία .....	51
4.2.2.	Το σύστημα απονομής δικαιοσύνης.....	55
4.2.3.	Η αστυνομία .....	57
4.2.4.	Πολιτικές αντιμετώπισης της διαφθοράς .....	58
5.	Τα μέτρα αντιμετώπισης της διαφθοράς στην Ελλάδα και η αποτελεσματικότητά τους	60
5.1.	Η συμβολή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας .....	67

5.1.1.	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2022-2025	
		69
5.1.2.	Συμπεράσματα από τις εκθέσεις απολογισμού .....	71
5.1.3.	Επισκόπηση του έργου της Ε.Α.Δ.....	73
5.1.4.	Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας (Ε.Σ.Ο.Ε.Λ.).....	74
	Συμπεράσματα .....	76
	Βιβλιογραφία.....	80
	Παράρτημα Α: Ειδικά κριτήρια και δείκτες αξιολόγησης του κράτους δικαίου .....	86



## **Κατάλογος Εικόνων / Σχημάτων**

Εικόνα 1 Διακυμάνσεις της βαθμολογίας της Ελλάδας για την περίοδο 2013-2023 .....	45
Εικόνα 2 Η διαχρονική κατάταξη της Ελλάδας σε λοιπούς φορείς αξιολόγησής της .....	48
Εικόνα 3 Η βαθμολογία της Ελλάδας βάσει της έκθεσης «Freedom in the World» για τα έτη 2019-2023 .....	49
Εικόνα 4 Η βαθμολογία της Ελλάδας στο WJP από το 2015-2023 .....	50
Εικόνα 5 Η πορεία υλοποίησης των δράσεων του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. 2022-2025 .....	71

## Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1 Κοινές παράμετροι αξιολόγησης του κράτους δικαίου ανά φορέα και εργαλείο .....	42
Πίνακας 2 Η κατάταξη της Ελλάδας σε διεθνείς οργανισμούς κατά τα έτη 2022 και 2023 .....	47

## Συντομογραφίες & Ακρωνύμια

ΑΑ	Ανεξάρτητη Αρχή
ΔΟΑ	Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΑΠ	Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΑ	Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας
ΕΣΟΕΛ	Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας
ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
ΕΣΣΚΔ	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς
ΗΕ	Ηνωμένα Έθνη
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΣΒΑ	Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΣ ΚΑΠ	Στρατηγικό Σχέδιο Κοινής Αγροτικής Πολιτικής
ΥΕΥ	Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων

CEPEJ	European Commission for the Efficiency of Justice
GRP	Global Risk Profile
GRECO	Group of States against Corruption

LCI	Liberal Component Index
WJP	World Justice Project
V-dem	Varieties of Democracy

## Εισαγωγή

Η διαφθορά, ως επίκαιρο και συγχρόνως διαχρονικό φαινόμενο απασχολεί έντονα τη δημόσια συζήτηση στην Ελλάδα αλλά και διεθνώς. Παρά τις μικρές διαφοροποιήσεις, ένας γενικά αποδεκτός ορισμός έγκειται στην κατάχρηση της ανατεθείσας εξουσίας χάριν του ιδιωτικού οφέλους. Διαφαίνεται λοιπόν η έντονη συσχέτισή της με το κράτος δικαίου και η στρεβλωτική επίδραση που ασκεί σε ποικίλες πτυχές της δημόσιας και της ιδιωτικής σφαίρας.

Υπό τις άνω παραδοχές, δεν είναι τυχαία η εκδήλωση ενδιαφέροντος από πλήθος φορέων, οι οποίοι αξιολογούν παραμέτρους του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς ως μια επιμέρους πτυχή αυτού, ώστε, σε τελική ανάλυση, να αποτυπωθούν συγκρίσιμα ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία για τις υπό μελέτη χώρες. Σε αυτό το πλαίσιο, αναδεικνύονται οι σημαντικότεροι φορείς και τα ιδρύματα που μελετούν τα ζητήματα αυτά καθώς και τα σημεία, τα οποία ο καθένας λαμβάνει υπόψη του προκειμένου να εξαγάγει συμπεράσματα.

Η παρούσα εργασία προσεγγίζει καταρχάς στο Κεφάλαιο 1 τις έννοιες του κράτους δικαίου και της διαφθοράς αναδεικνύοντας, πλην ορισμένων βασικών πτυχών, την προβληματική γύρω από την προσπάθεια οριοθέτησής τους. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι φορείς και οι οργανισμοί που εξετάζουν εκφάνσεις του κράτους δικαίου και ο τρόπος προσέγγισης που ο καθένας τους υιοθετεί (Κεφάλαιο 2). Κατόπιν αυτών, το Κεφάλαιο 3 αφιερώνεται στη συγκριτική επισκόπηση των φορέων και των κριτηρίων τους, με την προσοχή να στρέφεται στην περίπτωση της Ελλάδας, για την οποία εκτίθενται τα σχετικά ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα (Κεφάλαιο 4). Στο 5<sup>ο</sup> και τελευταίο Κεφάλαιο γίνεται μνεία στα μέτρα που έχουν ληφθεί με σκοπό την πάταξη του φαινομένου, συμπεριλαμβανόμενης της αναφοράς στο έργο της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Μέσα από αυτή τη συλλογιστική πορεία επιχειρείται η εξέταση τόσο των συσχετίσεων ή ασυνεπειών μεταξύ της θεωρίας και των πεδίων στα οποία οι διάφοροι φορείς προσανατολίζουν το ενδιαφέρον τους κατά τη μελέτη του εν λόγω φαινομένου όσο και της αποτελεσματικότητας ή μη των πολιτικών αντιμετώπισης της διαφθοράς εκ μέρους της πολιτείας.

## 1. Η αξιολόγηση του κράτους δικαίου

### 1.1. Η έννοια του κράτους δικαίου

Το κράτος δικαίου εμφανίζεται ως μετεξέλιξη του «αστυνομικού κράτους», στο οποίο κυριαρχούσε αυταρχικά η θέληση του εκάστοτε κυβερνώντος, και επί της ουσίας έρχεται να δεσμεύσει τη δράση του μέσω της υπαγωγής των υποκειμένων στους κανόνες δικαίου και της συμμόρφωσή τους με αυτούς. Συμπίπτει, με άλλα λόγια, με το συνταγματικό κράτος, αυτό στο οποίο όλες οι εκφάνσεις και οι λειτουργίες της κρατικής εξουσίας υπόκεινται στους κανόνες δικαίου και στον ελεγκτικό ρόλο της δικαιοσύνης. Στα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της έννοιας του κράτους δικαίου συγκαταλέγονται η διάκριση των λειτουργιών, η αρχή της νομιμότητας, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η λειτουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος δικαιοσύνης που διασφαλίζει τη συνταγματικότητα των νόμων καθώς και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας (Βενιζέλος, 2008).

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό τόσο ως μορφή πολιτειακής οργάνωσης, αποτελώντας μια από τις οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος, όσο και ως κανονιστική αρχή που διατρέχει το σύνολο της κοινωνικής συμβίωσης. Με άλλα λόγια, δε συνιστά απλώς ένα εργαλείο για τον περιορισμό της κρατικής εξουσίας αλλά, πολύ περισσότερο, μεταφράζεται σε αίτημα για δίκαιη και λελογισμένη χρήση της. Είναι, δηλαδή, η ουσιαστική έννοια, και ιδίως η θεμελίωση των δικαιωμάτων, που εμποτίζουν το κράτος δικαίου με ένα ευρύτερο δικαιοκρατικό πλαίσιο αρχών που απορρέουν από αυτό (Βενιζέλος, 2008).

Στο ελληνικό Σύνταγμα η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου κατοχυρώνεται στο άρθρο 25, όπου στην παρ. 1 αυτού αναφέρεται ότι *«Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από τον νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.»*.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής Ε.Ε.), ο σεβασμός στην αρχή του κράτους δικαίου, το οποίο συμπεριλαμβάνεται στις κοινές αξίες του άρθρου 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), προσλαμβάνει ζωτική σημασία για την εφαρμογή των πολιτικών της, τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και τη δημιουργία ενός αξιόπιστου και φιλικού περιβάλλοντος για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Ήδη από τη Συνθήκη της Λισαβώνας, οι προσπάθειες οικοδόμησης ενός ισχυρού κράτους δικαίου εκ μέρους της Ε.Ε. βασίστηκαν σε τρεις πυλώνες που αποτελούνται από: (α) την εμπέδωση της αντίστοιχης νοοτροπίας εντός της Ένωσης, (β) την πρόληψη εμφάνισης προβλημάτων μέσω της έγκαιρης παρέμβασης και (γ) την ικανότητα αποτελεσματικής εκ των υστέρων αντιμετώπισής τους μέσα από κοινές δράσεις. Για την τελευταία αυτή περίπτωση μπορεί να επιστρατευθεί και η διαδικασία του άρθρου 7, όπου, μετά τη διαπίστωση της σοβαρής παράβασης από το Συμβούλιο, υπάρχει η πιθανότητα αναστολής ορισμένων δικαιωμάτων για το εν λόγω κράτος. Αξίζει να τονιστεί ότι η διασφάλιση του σεβασμού του κράτους δικαίου είναι συγχρόνως ένα από τα πολιτικής φύσεως κριτήρια της Κοπεγχάγης, το οποίο εξετάζεται κατά την προσχώρηση ενός νέου κράτους στην Ε.Ε..

Μια βασική πρόκληση συνιστά η έκταση της έννοιας του κράτους δικαίου και συγκεκριμένα το εάν αυτή προσλαμβάνεται ως μια «ισχνή», τυπική και διαδικαστική έννοια ή εάν περιλαμβάνει επιπρόσθετες ουσιαστικές προεκτάσεις που την καθιστούν πιο «βαριά». Όσον αφορά την πρώτη εκδοχή, αυτή συνδέεται με τον ορισμό του Lon Fuller και εξετάζει τις εξής οκτώ (8) παραμέτρους: (α) αφηρημένος χαρακτήρας κανόνων, (β) δημοσιότητα, (γ) μη αναδρομικότητα, (δ) σαφήνεια, (ε) μη αντιφατικότητα, (στ) εφαρμοστικότητα, (ζ) σταθερότητα, υπό την έννοια της αποφυγής συχνών αλλαγών και (η) μη απόκλιση θεωρίας και πράξης.

Πηγαίνοντας ένα βήμα παρακάτω και αποδεχόμενοι την ανάγκη εισχώρησης ποιοτικών διαστάσεων, η ασυμφωνία σχετικά με την επιλογή των επιμέρους στοιχείων που θα έπρεπε να αποτελέσουν αντικείμενο εξέτασης εντείνεται ακόμη περισσότερο. Ενδεικτικό παράδειγμα αυτής της προβληματικής αποτελεί η απόφαση για τη συμπερίληψη ή όχι της διάστασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μιας πτυχής συγγενικής με το κράτος δικαίου, η οποία για ορισμένους μελετητές θεωρείται διακριτός τομέας έρευνας και για άλλους αναγκαίο συστατικό του (Versteeg & Ginsburg, 2016).

Δηλαδή, παραμένει ερευνητέο αφενός ποιες παραμέτρους πρέπει το κράτος δικαίου να συμπεριλαμβάνει και αφετέρου ποιο εργαλείο κρίνεται κατάλληλο για τη μέτρησή του. Πρόκειται καταρχάς για μια πρόκληση λειτουργικής φύσεως, η οποία σχετίζεται με την επιλογή των δεδομένων, ήτοι των δεικτών που θα ληφθούν υπόψη, και σε ένα δεύτερο επίπεδο μεθοδολογικής διάστασης, ώστε να αποτυπωθεί κατά το δυνατόν πληρέστερα το βιωματικό αυτό φαινόμενο που εξετάζεται (Osterberg-Kaufmann, Stark, & Mohamad-Klotzbach, 2020, σ. 303). Σε κάθε περίπτωση, κρίνεται αναγκαίο να τηρούνται αυξημένες απαιτήσεις διαφάνειας, ώστε να καθίσταται σαφής η οπτική που ακολουθεί κάθε επίσημος ή άτυπος φορέας που μελετά αυτά τα ζητήματα (Beqiraj & Moxham, 2022, σ. 144).

Κατά γενική παραδοχή, υφίσταται μια ποικιλομορφία ως προς τις ειδικότερες διαστάσεις της έννοιας του κράτους δικαίου αναλόγως της εξεταζόμενης γεωγραφικής περιοχής, της χρονικής περιόδου, του πολιτικού καθεστώτος αλλά ακόμη και μεταξύ των κοινωνικών ή πολιτικών ομάδων με κριτήριο, για παράδειγμα, το εισόδημα ή τις θρησκευτικές πεποιθήσεις. Έτσι, αποκλίσεις παρουσιάζονται τόσο μεταξύ των διαφορετικών ηπείρων και πολιτισμών όσο και ανάμεσα σε χώρες που θεωρητικά μοιράζονται μια κοινή παράδοση και προσέγγιση επί των ζητημάτων της δημοκρατίας (Osterberg-Kaufmann, Stark, & Mohamad-Klotzbach, 2020).

Στο σημείο αυτό είναι σημαντική η διάκριση του κράτους δικαίου από την αρχή της νομιμότητας, η οποία συνίσταται στην υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να δρα όποτε το προβλέπει ρητά ο νόμος και σε συμμόρφωση με αυτόν. Συστατικά στοιχεία του κράτους δικαίου σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι (α) η νομιμότητα, (β) η ασφάλεια δικαίου, (γ) η πρόληψη της κατάχρησης εξουσίας, (δ) η πρόσβαση στη δικαιοσύνη και (ε) η ισότητα ενώπιον του νόμου και η αποφυγή των διακρίσεων (Council of Europe, Venice Commission, 2023). Λίγα χρόνια αργότερα, την ίδια οπτική υιοθέτησε και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάνοντας λόγο για μια λίστα βασικών αρχών που συγκροτούν την έννοια του κράτους δικαίου. Αυτές, επαναλαμβάνοντας σε γενικές γραμμές όσα το Συμβούλιο της Ευρώπης είχε ήδη διατυπώσει, αναφέρονται στη νομιμότητα, την ασφάλεια δικαίου, την απαγόρευση αυθαιρεσίας εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας, τη δικαστική προστασία, την ισότητα ενώπιον του νόμου καθώς και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.



Για την Ε.Ε., όπως εκφράστηκε και προσφάτως (2019), το κράτος δικαίου σηματοδοτεί την υπαγωγή όλων των δημόσιων εξουσιών στις προσταγές του νόμου, όπως αυτές υπαγορεύονται από τις δημοκρατικές αξίες και τα δικαιώματα, με την εγγύηση του ελέγχου από ένα ανεξάρτητο δικαστικό σύστημα. Στο ίδιο μήκος κύματος κινούνται και τα Ηνωμένα Έθνη (εφεξής ΗΕ), όπου αντιμετωπίζουν το κράτος δικαίου ως μια αρχή διακυβέρνησης που επιτάσσει τη συμμόρφωση όσων λαμβάνουν αποφάσεις με την κείμενη νομοθεσία τηρώντας την αρχή της ισότητας και τα πρότυπα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Beqiraj & Moxham, 2022, σσ. 141-142).

## **1.2. Το ζήτημα της μέτρησης του κράτους δικαίου**

Η συζήτηση σχετικά με την παρακολούθηση των δεικτών διακυβέρνησης ανατρέχει στη δεκαετία του '80 όταν ο Bollen (1980) μίλησε για την αξιοπιστία και τους περιορισμούς στους οποίους υπόκειται η προσπάθεια μέτρησης της δημοκρατίας. Με την ίδια λογική, εκδηλώθηκε ενδιαφέρον για την αποτύπωση του κράτους δικαίου καθώς συνδυαστικά η πληθώρα των διαθέσιμων δεδομένων και η προοδευτικά αποκτηθείσα γνώση για την ορθή αξιοποίησή τους, αποτέλεσε αναμφισβήτητο κινητήριο μοχλό για την περαιτέρω εξέλιξη. Ως εμπόδια στην προσπάθεια διάχυσης αυτής της μετρήσιμης λογικής καταγράφονται η απροθυμία εκ μέρους των κυβερνητικών αξιωματούχων ή άλλων δρώντων να παράσχουν δεδομένα και σε ένα δεύτερο επίπεδο η δυσκολία τήρησης συστηματικότητας στη συλλογή και την ανάλυσή τους (Botero, Martinez, Ponce, & Pratt, 2012, p. 9). Σε κάθε περίπτωση, εκφράζονται έντονες επιφυλάξεις σχετικά με τη δυνατότητα αποτύπωσης ενός τόσο δυναμικού, κοινωνικού φαινομένου, το οποίο αξιολογείται άλλοτε με βάση κριτήρια επίσημων οργανισμών και άλλοτε βάσει της συμπεριφοράς και των πεποιθήσεων των ατόμων.

Η προσπάθεια εξαγωγής μετρήσιμων αποτελεσμάτων που να περιγράφουν την κατάσταση του κράτους δικαίου και να οδηγούν ενδεχομένως σε μια κατάταξη των χωρών εδράζεται στη λογική ότι για να βελτιώσεις κάτι πρέπει προηγουμένως να το έχεις αποτυπώσει ευκρινώς. Σε αυτού του είδους το εγχείρημα συμβάλλουν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά, τα οποία όμως γίνονται περισσότερο αξιοποιήσιμα, εάν συνδεθούν με ποσοτικά δεδομένα εξαιτίας της ευκολότερης παρακολούθησης των αριθμητικών δεικτών και της σύγκρισης

μεταξύ τους. Έτσι, σε επίπεδο λήψης αποφάσεων και χάραξης πολιτικής καθίσταται πλέον εφικτή η αξιοποίηση πολύτιμων δεδομένων που να δικαιολογούν την εκάστοτε επιλογή (evidence-based policy) (Beqiraj & Moxham, 2022, p. 143).

Την ίδια στιγμή όμως, από την πιθανή σύγχυση εξαιτίας του όγκου των διαθέσιμων δεδομένων, τη λανθασμένη χρήση τους ή την πρόθεση χειραγώγησης δημιουργείται ο κίνδυνος σχεδιασμού και εφαρμογής αναποτελεσματικών πολιτικών. Μια σειρά προϋποθέσεων, ώστε οι δείκτες να είναι πράγματι τεχνικά αποδεκτοί και πρακτικά εφαρμόσιμοι, αφορούν, για παράδειγμα, την προσεκτική οριοθέτηση του εύρους της έννοιας που μελετάται, τον υπολογισμό και τη βαρύτητα που αποκτά κάθε παράμετρος ή τη συνάθροιση αυτών (Botero, Martinez, Ponce, & Pratt, 2012, σσ. 9-10). Ιδιαίτερη προσοχή χρήζει το τελευταίο αυτό σημείο διότι υπάρχει η πιθανότητα οι κακές αποδόσεις ενός δείκτη να επισκιάσουν μια γενικότερη θετική εικόνα που προκύπτει από την αξιολόγηση των υπόλοιπων παραμέτρων (Versteeg & Ginsburg, 2016).

Τελικά, αναδύονται δυο προσεγγίσεις, με την πρώτη να προσιδιάζει σε μια ιδανική κατάσταση μέτρησης του κράτους δικαίου, όπου για τη συλλογή των δεδομένων δεν υφίσταται κανένα πρόβλημα, και τη δεύτερη, περισσότερο πρακτική, η οποία λαμβάνει υπόψη της όσα στοιχεία είναι διαθέσιμα (Voigt, 2009). Μια δεύτερη παρατήρηση αφορά στο γεγονός ότι η στόχευση των φορέων δεν ταυτίζεται πάντα με τη μέτρηση του κράτους δικαίου και άρα τυχόν αποτύπωση της κατάστασής του προκύπτει μόνο εξ αντανάκλασας κι όχι ευθέως από την εκπλήρωση του καταστατικού σκοπού του φορέα.

Δηλαδή, η Παγκόσμια Τράπεζα ως διεθνές ίδρυμα ενδιαφέρεται πρωτίστως για την παρακολούθηση της οικονομίας της αγοράς και τους παράγοντες που τυχόν ευνοούν ή απωθούν το επενδυτικό ενδιαφέρον. Εξ αυτού του λόγου, κατά την αξιολόγηση των πορισμάτων της πρέπει κανείς να έχει υπόψη του την έντονη συσχέτιση της δικαιοσύνης με το επιχειρηματικό περιβάλλον. Από την άλλη, ενώ στα ερωτηματολόγια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης (CEPEJ) εντάσσονται ερωτήσεις για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης ή τη δίκαιη δίκη, στόχος της παραμένει η βελτίωση της αποδοτικότητας της και η προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, εξετάζοντας τα ζητήματα αυτά από τη σκοπιά των θεσμών (Albers).

Για τον λόγο αυτό, εξέχουσα σημασία έχει η τήρηση αυξημένων διατυπώσεων διαφάνειας ως προς την ακολουθούμενη κάθε φορά μεθοδολογία, διότι αυτή αξιολογεί μόνο επιμέρους

πτυχές μιας σύνθετης έννοιας, ενώ αναφορικά με την αξιοπιστία και την εγκυρότητα των δεδομένων πρέπει να γίνεται μνεία στο είδος και τον τρόπο επεξεργασίας τους. Με άλλα λόγια, ασκεί επίδραση το εάν πρόκειται για πρωτογενή ή δευτερογενή δεδομένα, εάν συλλέχθηκαν μέσω ερευνών της κοινής γνώμης ή μέσω αξιοποίησης της επιστημονικής γνώσης ή εκθέσεων άλλων επίσημων φορέων καθώς και το πόσα επίκαιρα είναι (Beqiraj & Moxham, 2022, σ. 144).

Για παράδειγμα, πολύ πρόσφατα, δυσλειτουργίες, ακόμη και ανισότητες στη διαθεσιμότητα των δεδομένων προκάλεσε σύμφωνα με τις παραδοχές του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, όπως αποτυπώνονται στη «Βιώσιμη Έκθεση για τους Στόχους Ανάπτυξης 2020» και τη νεότερη του 2021, η πανδημία του κορωνοϊού καθώς ενόψει των περιοριστικών μέτρων καταγράφηκαν καθυστερήσεις στις απογραφές και τις έρευνες (Beqiraj & Moxham, 2022).

### **1.3. Κριτήρια και δείκτες αξιολόγησης του κράτους δικαίου**

Μια πρώτη κρίσιμη διάκριση έγκειται στον διαχωρισμό ανάμεσα σε δυο επιλογές ήτοι στη συλλογή αντικειμενικών ή υποκειμενικών, δηλαδή βιωματικών, δεδομένων. Ανεξαρτήτως της παραπάνω απόφασης, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, διαπιστώνεται ότι στα κριτήρια αξιολόγησης του κράτους δικαίου συγκαταλέγεται το δικαστικό σύστημα, όπου ως επιμέρους δείκτες συναντά κανείς τον βαθμό ανεξαρτησίας, την αποτελεσματικότητα ή την πρόσβαση σε αυτό. Ειδικότερα πεδία μελέτης συνιστούν οι απολαβές των δικαστών, ο αριθμός των δικηγόρων, ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων, η διάρκεια εκδίκασης των υποθέσεων κ.α..

Εξαιρετικά συχνή είναι η αναζήτηση των απόψεων περί ύπαρξης ή όχι διαφθοράς τόσο από τον γενικό πληθυσμό όσο και από τους εμπειρογνώμονες μέσω της επίκλησης της ειδικής κατάρτισής τους. Συμπληρωματικά, εξετάζονται οι ειδικότερες πολιτικές αντιμετώπισης του φαινομένου, όπως είναι ο βαθμός προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, η ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης αθέμιτης επιρροής, η έκδοση Κωδίκων Δεοντολογίας και Ηθικής, η λειτουργία μηχανισμών ελέγχου και ακεραιότητας. Τα πεδία αυτά εντοπίζονται για παράδειγμα στις εκθέσεις που δημοσιεύουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς.

Άλλοι ευαίσθητοι τομείς, για τους οποίους συναντώνται αναφορές στα πορίσματα των ιδρυμάτων αξιολόγησης του κράτους δικαίου, είναι το καθεστώς χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων ή τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (εφεξής Μ.Μ.Ε.) και γενικότερα η ελευθερία του τύπου και η διασφάλιση της προστασίας των δημοσιογράφων και της πολυφωνίας. Επίσης, αναζητούνται οι φραγμοί που τίθενται στην εκτελεστική εξουσία μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου και του ελεγκτικού ρόλου της δικαιοσύνης, υπό την έννοια της ύπαρξης δικλίδων ασφαλείας. Εν προκειμένω, λαμβάνονται υπόψη η αποτελεσματικότητα της Κυβέρνησης, η ποιότητα της νομοθετικής διαδικασίας, η τήρηση των κανόνων διαφάνειας και λογοδοσίας κ.ο.κ.

Ειδικότερα κριτήρια που κατ' εξαίρεση αναφέρονται είναι η λειτουργία του σωφρονιστικού συστήματος από το ίδρυμα Vera, τα εγκλήματα του λευκού κολάρου στην εταιρία «Παγκόσμιο Προφίλ Κινδύνου» ή η τάξη και η ασφάλεια στον διεθνή οργανισμό «Παγκόσμιο Πρόγραμμα Δικαιοσύνης». Από την άλλη, η «Φωνή και η υπευθυνότητα» καθώς και η πολιτική σταθερότητα με την έννοια της απουσίας βίας και τρομοκρατίας συνιστούν δυο από τους δείκτες που χρησιμοποιεί η Παγκόσμια Τράπεζα. Όσοι δείκτες αξιολογήθηκαν σπάνιοι και μη επαναλαμβανόμενοι μεταξύ των φορέων, δεν έτυχαν εις βάθος επεξεργασίας και καταγράφονται στον πίνακα του Παραρτήματος με τίτλο Ειδικά κριτήρια και δείκτες αξιολόγησης του κράτους δικαίου λόγω της σπανιότητάς τους.

Περισσότερο ευρεία είναι η προσέγγιση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (εφεξής Ο.Η.Ε.), δεδομένου ότι ο Στόχος 16 των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης ενσαρκώνει μεν δράσεις για τη μείωση της διαφθοράς και της δωροδοκίας, την προώθηση διαφανών και αποτελεσματικών θεσμών ή την προαγωγή του κράτους δικαίου αλλά ενδιαφέρεται εξίσου για τον τερματισμό των βασανιστηρίων και κάθε μορφής βίας, την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και την αύξηση της συμμετοχής των αναπτυσσόμενων χωρών στους παγκόσμιους θεσμούς.

Υπέρμαχος μιας αντίστοιχης διασταλτικής ερμηνείας είναι ο Hayek, ισχυριζόμενος ότι κατ' ανάγκην η έννοια του κράτους δικαίου καταλαμβάνει και τον τομέα της αγοράς με τη λογική ότι οι αποφάσεις της κυβέρνησης επηρεάζουν την οικονομία και δύνανται να δημιουργήσουν δυσμενές περιβάλλον για ορισμένους πολίτες. Την ίδια στιγμή, ο Voigt (2009) εκφράζει επιφυλάξεις ως προς τη συμπερίληψη δεικτών που σχετίζονται με: (α) την τήρηση του νόμου και της τάξης, (β) τον βαθμό συμμόρφωσης με τη νομοθεσία εκ μέρους

των πολιτών, (γ) τη δημοκρατία, (δ) την οικονομία της αγοράς και (ε) τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Τέλος, επιχειρήματα διατυπώνονται για την εξέταση τόσο της τυπικής πρόβλεψης των θεσμών όσο και της ικανότητας επιβολής τους, δηλαδή την εφαρμοσιμότητα των εκάστοτε ρυθμίσεων, αξιολογώντας εξίσου την *de jure* και *de facto* κατάσταση. Στο σκέλος της πραγματικής εφαρμογής θα μπορούσαν να ενταχθούν δείκτες που παρακολουθούν τον βαθμό της ουσιαστικής διάκρισης των εξουσιών, ζητήματα ανεξαρτησίας και λογοδοσίας της δικαιοσύνης, τον θεσμό της δίκαιης δίκης και την προστασία στοιχειωδών ανθρώπινων δικαιωμάτων (Voigt, 2009).

#### **1.4. Το φαινόμενο της διαφθοράς ως συνιστώσα του κράτους δικαίου**

Η διαφθορά, χωρίς να αποτελεί ένα καινοφανές φαινόμενο, δεδομένου ότι εντοπίζεται στις κοινωνίες ήδη εν τη γενέσει τους, παραμένει μια έννοια εύπλαστη, η οποία κάθε φορά αποκτά διαφορετικές προσεγγίσεις. Με άλλα λόγια, πρόκειται για ένα κοινωνικό φαινόμενο, του οποίου η διάσταση τελεί σε άμεση συνάρτηση με τις εκάστοτε παγιωμένες πεποιθήσεις του κοινωνικού συνόλου, τη χωρική παράμετρο αλλά και τη χρονική στιγμή κατά την οποία μελετάται καθώς παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις τόσο μεταξύ των κοινωνιών όσο και στη διάρκεια του χρόνου (Ράικος, 2006, σσ. 85-86).

Ακόμη όμως και η προαναφερόμενη κοινή παραδοχή δεν ανταποκρίνεται πλήρως στην πραγματικότητα, αν σκεφτεί κανείς τη Σιγκαπούρη και το Χόνγκ Κόνγκ, δυο χώρες που ενώ ανήκουν σε μια ευρύτερη διεφθαρμένη γειτονιά με την οποία μοιράζονται παρόμοιους πολιτισμικούς κανόνες βρίσκονται στις πρώτες θέσεις όσον αφορά τη διαφάνεια. Η εξήγηση που δίνεται στην περίπτωση αυτή είναι μάλλον η αποτελεσματικότητα των πολιτικών που καθιστούν περισσότερο «κοστοβόρα» την προσφυγή σε αθέμιτες πρακτικές. Ένα επιπρόσθετο παράδειγμα για τη σχετικότητα ορισμένων βασικών συμπερασμάτων συνιστά το «Ολλανδικό παράδοξο», μια θεωρία που τοποθετεί στις πρώτες καλύτερες θέσεις τις σκανδιναβικές χώρες παρά τον έντονο κρατικό παρεμβατισμό, ο οποίος λέγεται ότι συνιστά παράγοντα άνθισης της διαφθοράς εξαιτίας της διανομής δημόσιων πόρων (Della Porta & Vannucci, 2012).

Σε αναζήτηση μιας θεωρητικής εξήγησης της διαφθοράς, αυτή θα μπορούσε να περιλαμβάνει τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις με την πρώτη να εστιάζει πράγματι στην κοινωνικοπολιτισμική διάσταση. Όπως αναφέρθηκε ήδη, ακόμη κι αν δεν τυγχάνει πλήρους εφαρμογής, οι ηθικοί κανόνες, η παράδοση και ο αξιακός κώδικας μιας κοινωνίας εξακολουθούν να διαδραματίζουν σπουδαίο ρόλο καθώς διαμορφώνουν ως έναν βαθμό τις πεποιθήσεις των ατόμων. Μια άλλη οπτική δίνει έμφαση στα οικονομικά κίνητρα εξηγώντας ότι κάποιος καταφεύγει στη διάπραξη ενός αδικήματος, εάν τα οφέλη που προσδοκά να αποκομίσει ξεπερνούν το κόστος, στη βάση μιας αυστηρά ορθολογικής στάθμισής τους. Τέλος, η νέο-θεσμική προσέγγιση εισάγει, πέραν των εξωτερικών μεταβλητών, τη δυναμική των δικτύων, τα οποία εδραιώνονται στους διάφορους θεσμούς και διαμορφώνουν μια νέα λειτουργική κατάσταση στη σκιά της διαφθοράς με τους δικούς τους άτυπους κανόνες (Della Porta & Vannucci, 2012).

Επιχειρώντας μια διεξοδικότερη παρουσίαση των εννοιολογικών προσεγγίσεων που έχουν υποστηριχθεί, θα μπορούσε καταρχάς να γίνει λόγος για τη στενή συσχέτιση της διαφθοράς με την ανηθικότητα και τη, συνεπεία αυτής, υποβάθμιση του κοινωνικώς αποδεκτού επιπέδου συμπεριφοράς. Ωστόσο, η απόκλιση από την ηθική είναι αδύνατο να προσδιοριστεί με έναν αντικειμενικό, σαφή και κοινώς αποδεκτό τρόπο, ώστε να αποτελέσει τη βάση της έρευνας του φαινομένου. Από νομική δε σκοπιά, εκεί δηλαδή όπου δίνεται σημασία στην ακριβή περιγραφή της κολάσιμης πράξης, προτιμάται η ταύτιση της διαφθοράς με τις τυποποιημένες συμπεριφορές, δηλαδή κυρίως τα εγκλήματα της δωροδοκίας. Απαραίτητα στοιχεία της νομοτυπικής μορφής των εγκλημάτων αυτών συνιστά η επιδίωξη οικονομικού ή άλλου προσωπικού οφέλους μέσω της εκμετάλλευσης της υπηρεσιακής θέσης του ατόμου. Αν και επιτυγχάνεται μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου μέσω αυτής της οδού, τελικά μένει εκτός βεληγεκούς μια σειρά πράξεων που ενώ φέρουν τα στοιχεία μιας κατακριτέας συμπεριφοράς δε χαρακτηρίζονται ποινικά αδικήματα (Ράικος, 2006, σσ. 88-99).

Παρά τους ποικίλους τρόπους εκδήλωσής της, μια εναλλακτική πρόταση, η οποία τείνει να αποτελέσει κοινό τόπο, εστιάζει στην κατάχρηση δημόσιας εξουσίας από πρόσωπα που κατέχουν δημόσιες θέσεις με σκοπό την ικανοποίηση ιδιωτικού συμφέροντος. Αυτή η περισσότερο ευρεία θεώρηση αναφέρεται στην παράκαμψη της νομιμότητας, της ακεραιότητας και του καθήκοντος πίστης και υιοθετείται από διάφορους επίσημους φορείς,



μεταξύ των οποίων είναι το Συμβούλιο της Ευρώπης, η Ε.Ε. και ο Ο.Η.Ε.. Στο ίδιο μήκος κύματος, προτείνεται και η εκδοχή «της συμπεριφοράς που αποκλίνει από τα τυπικά καθήκοντα του δημόσιου λειτουργού ή παραβιάζει κανόνες που απαγορεύουν την άσκηση επιρροής ιδιωτικών συμφερόντων» (Ράικος, 2006, σ. 102).

Τα παραπάνω δομικά στοιχεία φαίνεται να ενσαρκώνει επιτυχώς ο ορισμός των R. Mischkowitz/H. Bruhn/R.Desch/G. Hubner/D. Beese σύμφωνα με τους οποίους πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά: «(α) η κατάχρηση δημόσιου αξιώματος ως παραβίαση των κανόνων δικαίου που αφορούν τα υπηρεσιακά καθήκοντα, (β) προς όφελος ενός τρίτου προσώπου, (γ) με την παρότρυνση αυτού ή αυτοβούλως, (δ) με σκοπό το ίδιον ή αλλότριο όφελος (ε) βλάπτοντας την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων» (Ράικος, 2006, σ. 103). Μέσα από αυτή την προσέγγιση καταδεικνύεται η αλληλεπίδραση μεταξύ των προσώπων, όπου το ένα υπόσχεται ή προσφέρει αντάλλαγμα προκειμένου ένα άλλο να πράξει ή να αδρανήσει, διαφοροποιώντας την αντικειμενική υπόσταση της διαφθοράς από την απάτη, καθώς η τελευταία ποινικοποιεί μια μεμονωμένη πράξη.

Η διαφθορά διαφέρει εξίσου και από την έννοια της κακοδιοίκησης, η οποία αναφέρεται «στη δράση ενός δημόσιου οργάνου, το οποίο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με τον κανόνα ή την αρχή που το δεσμεύει» (Ρακιντζής, 2015, σ. 57). Τέτοιου είδους διοικητικές δυσλειτουργίες και αγκυλώσεις εμφανίζονται σε ένα ευρύ φάσμα της διοικητικής δράσης, όπως είναι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, η κοινωνική ασφάλιση, η φορολογική διοίκηση, η εκπαίδευση κ.α.. Μπορεί να σχετίζεται με την ύπαρξη ελλειπών αιτιολογίας, την καθυστερημένη απάντηση ή τη μη ανταπόκριση της διοίκησης σε αίτημα του διοικουμένου και γενικά συνδέονται περισσότερο με παραβιάσεις της αρχής της χρηστής διοίκησης. Ο κύριος αποδέκτης τέτοιου είδους αναφορών είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, από την ετήσια έκθεση του οποίου μπορεί να εξαγάγει κανείς μια πιο σφαιρική εικόνα της κατάστασης (Συνήγορος του Πολίτη, 2022).

#### 1.4.1. Είδη διαφθοράς

Μια πρώτη διάκριση, για την οποία μίλησε ο Heidenheimer (1989), εδράζεται μεταξύ της λευκής, γκρίζας και μαύρης διαφθοράς. Η μεν πρώτη γίνεται ανεκτή από την κοινωνία και μια συνήθης μορφή αυτής θεωρείται η σύναψη πελατειακών σχέσεων. Η γκρίζα διαφθορά,

όπως υποδηλώνει και ο όρος, άλλοτε εκλαμβάνεται με μεγαλύτερο και άλλοτε με μικρότερο βαθμό ανοχής. Στο άλλο άκρο της νοητής κλίμακας, βρίσκεται η μαύρη διαφθορά, η οποία παραβιάζει το δικαιοσύνη σύστημα και για τον λόγο αυτό δε συγχωρείται από την κοινωνία, με χαρακτηριστικότερη περίπτωση το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων.

Η κυριότερη ειδοποιός διαφορά σχετίζεται με το πεδίο στο οποίο αυτή εκδηλώνεται, οπότε και γίνεται λόγος για διαφθορά στον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, με τη μεν πρώτη να αποκτά, λόγω της εμπλοκής του κρατικού μηχανισμού, αυξημένη σημασία. Μια άλλη βασική διάκριση που επιχειρείται είναι ανάμεσα στη μεγάλη ή μείζονος σημασίας διαφθορά, δηλαδή αυτής που εμπλέκει ανώτερους κρατικούς αξιωματούχους, πολιτικά πρόσωπα ή δημοσιογράφους, οι οποίοι διακινούν μεγάλα χρηματικά ποσά (μίζες) και της μικρής ή ήσσονος σημασίας που διατρέχει την καθημερινότητα των ατόμων (Ρακιντζής, 2015, σ. 61).

Σε αυτή τη δεύτερη κατηγορία εμπίπτουν οι πράξεις των δημοσίων υπαλλήλων που κατέχουν κατώτερες θέσεις και αφορά κυρίως τις συναλλαγές τους με τους πολίτες για τα τρέχοντα ζητήματα. Σε αντιδιαστολή με το αμέσως προηγούμενο μοτίβο συμπεριφοράς, οι ιδιωτικοποιήσεις, τα περιστατικά διαπλοκής με μεγάλα οικονομικά συμφέροντα καθώς και η παράνομη απόκτηση κερδών αποτελούν εκδηλώσεις της λεγόμενης μεγάλης διαφθοράς (Ράικος, 2006, σ. 165). Ως μια ειδικότερη εκδήλωσή της τελευταίας εμφανίζεται η πολιτική διαφθορά που συμπεριλαμβάνει ποικίλες μορφές όπως είναι ο παράνομος χρηματισμός, οι πελατειακές σχέσεις, η χειραγωγή της νομοθεσίας κ.α. (Ράικος, 2006, σ. 87).

Οι άνω συμπεριφορές είναι πιθανό να εκδηλώνονται ευκαιριακά ή, σε μια περισσότερο επικίνδυνη, συστηματική βάση, οπότε και εγείρονται ζητήματα υπονόμευσης των θεσμών του κράτους. Στη δεύτερη περίπτωση, όπως τονίζεται στη Σύμβαση του Ο.Η.Ε. κατά του Διεθνούς Οργανωμένου Εγκλήματος, αποκτά χαρακτηριστικά οργανωμένου εγκλήματος εφόσον κατά κανόνα πρόκειται για επανειλημμένη δράση μιας δομημένης ομάδας που στοχεύει στη διάπραξη ενός ή περισσότερων κακούργημάτων επιδιώκοντας την απόκτηση οικονομικού ή άλλου οφέλους. Έτσι, αναπτύσσονται συμβιωτικές σχέσεις ανάμεσα στον κόσμο της παρανομίας και της νομιμότητας, όπου αθέμιτες πρακτικές ενδύονται τον μανδύα της νομιμοφάνειας, συνθήκη για την οποία είχε μιλήσει ο Chambliss. (Ράικος, 2006, σ. 83).

Τελικά, η διαφθορά του διοικητικού οργάνου στοιχειοθετείται με την «*προς εξυπηρέτηση ιδιοτελούς σκοπού παραβίαση της αρχής της νομιμότητας από τον προσωπικό φορέα του*



διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σ' αυτόν δημόσιας εξουσίας» (Ράικος, 2006, σ. 145). Βάσει των ανωτέρω, συνάγεται ότι απαιτείται πράξη ή παράλειψη του φυσικού προσώπου που ασκεί την αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου χωρίς να ασκεί επίδραση το είδος του νομικού δεσμού που τους συνδέει ή η φύση της πράξης, αρκεί να θεμελιώνεται η παραβίαση της αρχής της νομιμότητας. Με αυτόν τον τρόπο, αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στα εφελκρήρια της πράξης του διοικητικού οργάνου διότι είναι αυτά που καθιστούν την εκφρασθείσα δήλωση βούλησης ελαττωματική και άρα παραβιάζουσα τη βασική αρχή της διοικητικής δράσης. Αξίζει να τονιστεί ότι η έννοια της παρανομίας εκτείνεται σε όλο το εύρος του δικαιικού συστήματος περιλαμβάνοντας κανόνες τόσο του εθνικού όσο και του υπερεθνικού και διεθνούς πλαισίου (Ράικος, 2006, pp. 146-152).

#### **1.4.2. Πεδία εκδήλωσης του φαινομένου της διαφθοράς**

Στο πεδίο της πολιτικής διαφθοράς, προβληματική είναι η συγκέντρωση ευρείας διακριτικής ευχέρειας στα χέρια της εκτελεστικής εξουσίας, γεγονός που, συνδυαστικά με τους αδύναμους ελεγκτικούς μηχανισμούς και την εύνοια του Κοινοβουλίου λόγω της κυβερνητικής πλειοψηφίας, καλλιεργεί διεφθαρμένες πρακτικές. Σε αυτήν την κλίμακα συναντά κανείς πράξεις χρηματισμού που κατευθύνονται σε εξωθεσμικά κέντρα επιρροής όπως είναι τα Μ.Μ.Ε., τα μεγάλα επιχειρηματικά συμφέροντα, η εκκλησία κ.λ.π. με σκοπό την προώθηση των συμφερόντων. Αντίστροφα, οι ασκούντες πολιτική εξουσία είθισται να γίνονται αποδέκτες αιτημάτων προκειμένου να εξυπηρετήσουν συμφέροντα συγγενικών και φιλικών προσώπων εξαργυρώνοντας πιθανώς την πολιτική χάρη με εκλογική υποστήριξη (Μαθθίας, 2005).

Η μη διαφανής χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων είναι ένα ακόμη πεδίο που μπορεί να υποκρύπτει φαινόμενα «διαπλοκής», δηλαδή την αλληλεπίδραση ιδιωτικών και δημόσιων συμφερόντων και την εγκαθίδρυση σχέσεων αλληλεξάρτησης και ανταλλαγής. Πραγματικά παραδείγματα του παρελθόντος άλλωστε, τα οποία εμπλέκουν ισχυρές εταιρίες του ιδιωτικού τομέα και κόμματα εξουσίας, παραπέμπουν στη δράση εγκληματικής οργάνωσης που αξιοποιεί ανθρώπους σε θέσεις κλειδιά και ένα εγκατεστημένο δίκτυο συναλλαγών για τις μεταξύ τους δοσοληψίες. Διευκολυντικά προς αυτή τη δραστηριότητα δρα το τραπεζικό σύστημα, το οποίο είτε παρέχει επισφαλείς δανειοδοτήσεις είτε

διασφαλίζει τη μυστικότητα των αθέμιτων χρηματικών ροών μέσω των αυστηρών προτύπων εχεμυθείας που υιοθετεί (Γασπαρινάτου, 2019).

Έτσι, βάσει των άνω χαρακτηριστικών, στην πολιτική διαφθορά μπορούν να αποδοθούν τα στοιχεία της διαχρονικότητας, της καθολικότητας υπό την έννοια ότι ακολουθείται χωρίς διακρίσεις στην επιχειρηματική δραστηριότητα και απευθύνεται συνολικά στους αξιωματούχους του πολιτικού χώρου αλλά και του οργανωσιακού και οργανωμένου χαρακτήρα καθώς δεν πρόκειται για ευκαιριακές ενέργειες. Ακόμη, καταγράφεται η αδρανοποίηση των μηχανισμών ελέγχου εξαιτίας της επίδρασης που αναπτύσσουν σε αυτούς οι εμπλεκόμενοι, δεδομένης της κοινωνικής τους θέσης, ώστε τελικά να γίνεται λόγος για τη συμβιωτική σχέση μεταξύ νομιμότητας και παρανομίας, καθώς πρόκειται για ενέργειες που εκδηλώνονται σε μια γκρίζα ζώνη χωρίς τη σαφή ποινικοποίησή τους (Γασπαρινάτου, 2019).

Παραμένοντας στον δημόσιο χώρο, εστίες διαφθοράς εντοπίζονται στις δημόσιες συμβάσεις και τους διαγωνισμούς, στη βεβαίωση και είσπραξη φορολογικών εσόδων, στην υγεία, στις κρατικές αποζημιώσεις, στους αναδασμούς κ.α. Επίσης, το φαινόμενο αυτό αφορά εξίσου την κεντρική κυβέρνηση, το τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης αλλά και τα διάφορα νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία (Ματθίας, 2005).

Ορατή είναι η διαφθορά και στους φορείς επιβολής του νόμου, ανάμεσα στους οποίους είναι η Ελληνική Αστυνομία, ο Εισαγγελέας Διαφθοράς, το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος κ.α., οι οποίοι διαθέτουν αρμοδιότητα δίωξης των σχετικών εγκλημάτων. Άλλοτε περισσότερο οργανωσιακή και άλλοτε στενά συνυφασμένη με συγκεκριμένα πρόσωπα, τα κίνητρα, εν προκειμένω, αφορούν συνήθως τον προσπορισμό ιδιωτικού ή υπηρεσιακού οφέλους και συνδέονται με την ίδια την έννοια της «επιτήρησης», η οποία ενέχει πιθανότητες εκδήλωσης μη αποδεκτών συμπεριφορών (Newburn, 2015).

Η δικαιοσύνη, αν και σε γενικές γραμμές εκλαμβάνεται ως ικανοποιητικά ανεξάρτητη, αποτελεί έναν τομέα που ενίοτε εμπλέκεται σε σκάνδαλα διαφθοράς κλονίζοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών σε αυτήν. Συνήθως προσλαμβάνει τη μορφή του παράνομου χρηματισμού των δικαστών, ήτοι τη δωροδοκία τους, με σκοπό την έκδοση μιας ευνοϊκής απόφασης (Κοσμάτος & Λαμπάκης, 2019).

#### **1.4.3. Αιτίες εκδήλωσης του φαινομένου της διαφθοράς**

Βασική παραδοχή αποτελεί ότι η διαφθορά δεν εξετάζεται μόνο ως το αποτέλεσμα μιας συμπεριφοράς ή δράσης αλλά και ως αιτία πρόκλησης μιας διαμάχης, δεδομένου ότι καλλιεργεί ανισότητες και διακριτική μεταχείριση μεταξύ των ατόμων. Η εκτροπή του δημόσιου χρήματος προς όφελος ορισμένων ομάδων προκαλεί αδιαμφισβήτητα εκτεταμένη δυσαρέσκεια και μπορεί να πυροδοτήσει συγκρούσεις, οι οποίες με τη σειρά τους εντείνουν την ανασφάλεια της κοινωνίας. Σε ένα ανώτερο επίπεδο, αυτό της εξωτερικής πολιτικής και διπλωματίας, μπορεί να αποτελέσει εργαλείο των κυβερνητικών θεσμών στην προσπάθειά τους να εξασφαλίσουν εύνοια ή μια επιθυμητή πολιτική κατεύθυνση (Transparency International, Corruption Perceptions Index 2022, 2023, σ. 8).

Στον πολιτικό χώρο, η υποβάθμιση του ελεγκτικού ρόλου του Κοινοβουλίου, η προβληματική λειτουργία των Επιτροπών με τα πολλαπλά πορίσματα, το ελλιπές καθεστώς της ευθύνης των υπουργών, η αυστηρή κομματική πειθαρχία κ.α. υπονομεύουν το έργο που συνολικά καλείται να επιτελέσει ως αντίβαρο στην εκτελεστική εξουσία (Ματθίας, 2005).

Ένα από τα δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης φαίνεται να είναι η γραφειοκρατία, η οποία, πέραν των άλλων αρνητικών συνεπειών, καλλιεργεί συνθήκες διαφθοράς. Η αλόγιστη άσκηση της διακριτικής ευχέρειας χάριν εξυπηρέτησης ιδιοτελών συμφερόντων καθώς και η απουσία διαφάνειας δημιουργούν εμπόδια κατά την εφαρμογή των κανόνων δικαίου (Ρακιντζής, 2015). Τα ίδια αποτελέσματα επισύρει και ο μεταρρυθμιστικός πληθωρισμός, ο οποίος συνιστά έναν παράγοντα κινδύνου που μπορεί να οδηγήσει σε συγκάλυψη πράξεων διαφθοράς (GRECO, Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2015). Ακόμη όμως και ο ίδιος ο έλεγχος, είτε αυτός προηγείται της έκδοσης της πράξης και δρα αποτρεπτικά είτε ασκείται κατασταλτικά στοχεύοντας στην αποκατάσταση της παρανομίας, δεν αποδίδει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Οι λόγοι μπορεί να συνδέονται με τη χρονική υστέρηση ή ενδεχομένως την πλήρη έλλειψή του (Ρακιντζής, 2015, σσ. 58-59).

Προβληματικό κρίνεται και το πεδίο απονομής της δικαιοσύνης, στο οποίο παρατηρούνται μεγάλες καθυστερήσεις που φτάνουν ενίοτε μέχρι το σημείο παραβίασης του δικαιώματος στη δίκαιη δίκη αφού η μη έγκαιρη διευθέτηση της διαφοράς εξισώνεται σε πολλές περιπτώσεις με την αρνησιδικία. Σε αυτό το δυσλειτουργικό πλαίσιο, προστίθεται η επιλεκτικότητα του συστήματος που συνήθως διάκειται ευνοϊκά σε συγκεκριμένες ομάδες

ανθρώπων που συγκεντρώνουν ορισμένα χαρακτηριστικά με κριτήρια την επαγγελματική θέση, το κύρος, το οικονομικό υπόβαθρο, τις διαπροσωπικές ή συγγενικές σχέσεις κ.α. (Ρακιντζής, 2015, σ. 58). Για την επίτευξη του επιθυμητού σκοπού, ιδίως στους κόλπους του ποινικοκατασταλτικού μηχανισμού, επιστρατεύονται τεχνικές υπερφόρτωσης μιας μονάδας, δυσμενών μεταθέσεων ανθρώπων που διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη διαδικασία καθώς και της σκοπούμενης υποστελέχωσης με σκοπό να θιγεί η αποτελεσματικότητα (Βιδάλη, Κουλούρης, & Παπαχαλαράμπους, 2019, σ. 329).

Τέτοιου είδους περιστατικά άσκησης αθέμιτης επιρροής για τον επηρεασμό της έκβασης μιας υπόθεσης, η οποία ενέπλεκε επιφανείς προσωπικότητες, καταγράφηκαν και στις προσωπικές επαφές της ομάδας εμπειρογνομόνων της Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς (εφεξής GRECO) με εθνικούς εκπροσώπους, ενώ, συγχρόνως, επιβεβαιώνονται από τη διάχυτη αντίληψη για την ατιμωρησία των πολιτικών. Ωστόσο, έστω και η αποτύπωση, σε ένα πρώτο στάδιο, αυτής της κατάστασης καθίσταται δυσκολότερη λαμβάνοντας υπόψη την απουσία ενός συστήματος συλλογής και διατήρησης στατιστικών στοιχείων για του χρόνους εκδίκασης των υποθέσεων, την ποιότητα ανταπόκρισης της δικαιοσύνης, μιας πληροφορίας που μπορεί να αποτελέσει ένα είδος ελέγχου και περιορισμού της ασυδοσίας (GRECO, Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2015).

Αντίστοιχες πρακτικές συναντώνται στην αστυνομία, όπου εκεί χάριν απόκτησης προσωπικού οφέλους, οι αστυνομικοί εφαρμόζουν επιλεκτικά τη νομοθεσία ή παρεμβαίνουν στη διεξαγωγή ερευνών και συλλήψεων κατά το δοκούν. Συμπληρωματικά, η αναζήτηση επιπρόσθετου εισοδήματος εξαιτίας των χαμηλών απολαβών μπορεί να αποτελέσει ένα ακόμη κίνητρο για την απαίτηση «φιλοδωρήματος». Το εύρος της διαφθοράς μπορεί να εκκινεί από μικρού βαθμού δωροδοκίες και να καταλήγει μέχρι τη διείσδυση σε εγκληματικές οργανώσεις (Sumi & Lalicic, 2015).

Συνολικά, επιβαρυντικά λειτουργούν οι συχνές τροποποιήσεις της κείμενης νομοθεσίας, η οποία την ίδια στιγμή χαρακτηρίζεται ιδιαίτερα πολύπλοκη και αποσπασματική. Αφενός ανιχνεύεται μια τάση υπεργρήμμισης ορισμένων περιπτώσεων και αφετέρου παρατηρούνται συνειδητά κενά νόμου, τα οποία αφήνουν ευρεία περιθώρια διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους της Διοίκησης συνιστώντας ένα πεδίο εμφιλοχώρησης της διαφθοράς. Σε τελική ανάλυση, η αβεβαιότητα για την έκβαση μιας υπόθεσης είναι μια συνθήκη που ωθεί τα

άτομα σε αθέμιτες συναλλαγές προκειμένου να εξασφαλίσουν το επιθυμητό αποτέλεσμα με εργαλείο την κατά το δοκούν ερμηνεία του ίδιου του νόμου (Διαμαντούρος, 2015, σσ. 48-49).

Σε αυτό το περιβάλλον, μπορεί να προστεθεί η απουσία ουσιαστικής και εμπράκτως εκφρασμένης πολιτικής βούλησης για τη δραστική πάταξη του φαινομένου, η οποία ενίοτε αγγίζει την απροθυμία αποτελεσματικής δράσης εκ μέρους των αρμόδιων φορέων ή ακόμη και τη συγκάλυψη. Παράλληλα, δεν αποκλείεται, η παραπάνω διαπιστωμένη ισχνή «επιχειρησιακή» παρουσία των διωκτικών αρχών να οφείλεται στην απουσία εξειδικευμένων γνώσεων λαμβάνοντας υπόψη μάλιστα ότι η τεχνογνωσία αποκτάται πρωτίστως στο πλαίσιο του ιδιωτικού βίου και σε δεύτερο, συνήθως καθυστερημένο, χρόνο γίνεται κτήμα των δημόσιων φορέων (Ρακιντζής, 2015, σ. 56).

Ανατρέχοντας στο πολύ πρόσφατο παρελθόν, έναν παράγοντα που συνέβαλε στην άνθιση της διαφθοράς αποτέλεσε η πανδημία του κορωνοϊού καθώς την επίμαχη περίοδο η συρρίκνωση της δημοκρατίας και η περιορισμένη διαφάνεια προσέφερε ευκαιρίες εκδήλωσης αθέμιτων συμπεριφορών (Transparency International, Corruption Perceptions Index 2022, 2023).

#### **1.4.4. Επιπτώσεις του φαινομένου της διαφθοράς**

Όπως είναι αναμενόμενο, τα υψηλά επίπεδα διαφθοράς συνδέονται με ρωγμές κατά της δημοκρατίας και του ίδιου του πολιτεύματος αφού βάλλεται ο θεσμός της λαϊκής κυριαρχίας. Στο επίκεντρο τίθεται η ίδια η έννοια της αντιπροσώπευσης, δεδομένου ότι λαμβάνονται αποφάσεις με αδιαφανή τρόπο, κατά παράβαση του δημοσίου συμφέροντος και δημιουργώντας την αίσθηση περί ελλιπούς εκπροσώπησης και ασθενούς νομιμοποίησης. Υπό αυτές τις συνθήκες, σε τελικό επίπεδο, κλονίζεται η εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και διαχέεται μια κουλτούρα ατιμωρισίας και ροπής προς την παρανομία (Καλλίρης, 2016).

Δίνοντας έμφαση στον δημόσιο τομέα, οι αρνητικές επιπτώσεις του φαινομένου μπορούν να αναζητηθούν στην παραβίαση, μεταξύ άλλων, των αρχών της ισότητας, της αξιοκρατίας, της αμεροληψίας, της διαφάνειας και εν γένει της χρηστής διοίκησης και του κράτους

δικαίου (Ρακιντζής, 2015, σ. 55). Η μη τήρηση του νόμου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας οδηγεί σε άδικα αποτελέσματα και απαξίωση του δημοκρατικού αισθήματος.

Όσον αφορά την κοινωνία, αναμένεται ότι φαινόμενα διαφθοράς, τα οποία τις περισσότερες φορές προκαλούν διακρίσεις και αποκλεισμό ορισμένων ατόμων, αυξάνουν την πιθανότητα εκδήλωσης βίαιων περιστατικών. Συγχρόνως, η μη διοχέτευση των απαιτούμενων πόρων στα θεσμικά όργανα που είναι επιφορτισμένα με την εξασφάλιση της ειρήνης και της τάξης, αποδυναμώνει συνολικά την ικανότητα του κρατικού μηχανισμού να προασπίσει την ασφάλεια των πολιτών του (Transparency International, Corruption Perceptions Index 2022, 2023, σ. 8).

Βέβαια, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η οικονομική ζημία που υφίστανται τα κρατικά ταμεία από την κακή διαχείριση του δημόσιου χρήματος, συνθήκη που αποβαίνει εις βάρος των πολιτών. Οι μειωμένοι διαθέσιμοι πόροι αντιστρατεύονται την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία του συνολικού πληθυσμού εξαιτίας των ελλειμματικών προϋπολογισμών, του αυξημένου κόστους χρηματοδότησης και του περιορισμένου επενδυτικού κινήτρου της αγοράς. Ακόμη και αν υφίστανται εκτιμήσεις για το κόστος της διαφθοράς τόσο στην ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο, το ουσιαστικό κόστος δεν μπορεί να αποτυπωθεί με ακρίβεια σε έναν αριθμό διότι πρέπει να ληφθεί υπόψη η στρεβλωτική επίδραση που έχει σε σειρά επιμέρους ζητημάτων όπως η παραγωγική διαδικασία, η κατανομή του εισοδήματος, η ανταγωνιστικότητα κ.α. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου: Καταπολέμηση της Διαφθοράς, 2017).

Συμπερασματικά, αυτό που πρέπει να έχει κανείς υπόψη του είναι ότι η διαφθορά αναπτύσσει κοινωνικές, οικονομικές, πολιτικές και πολιτιστικές προεκτάσεις και οποιαδήποτε προσπάθεια αντιμετώπισης του φαινομένου χρειάζεται συνεκτίμηση των παραπάνω. Μια δεύτερη παρατήρηση, η οποία μάλιστα αποκτά την έννοια γενικής αρχής, έγκειται στο προβάδισμα που είναι αναγκαίο να δίνεται στην πρόληψη αντί στην εκ των υστέρων παρέμβαση, αφού δηλαδή γίνουν ορατές οι επιπτώσεις μιας δράσης.

## **2. Φορείς και ιδρύματα αξιολόγησης του κράτους δικαίου**

Είναι γεγονός ότι υπάρχει πληθώρα φορέων και οργανισμών που ασχολείται με την έννοια του κράτους δικαίου εκδίδοντας διαφόρων ειδών πορίσματα, εκθέσεις ή κατατάξεις των χωρών βάσει ορισμένων κριτηρίων. Καθένας από αυτούς δίνει έμφαση σε διαφορετικές παραμέτρους, στη δημόσια ή ιδιωτική σφαίρα και αξιοποιεί διαφορετικά σύνολα δεδομένων προκειμένου να εξαγάγει τα συμπεράσματά του. Κατά γενική παραδοχή, διαφαίνεται η ύπαρξη έντονης συσχέτισης μεταξύ της πεποίθησης περί ύπαρξης ή μη διαφθοράς και της σύλληψης του κράτους δικαίου, φαινόμενο που εξηγείται από το γεγονός της συμπερίληψης και στις δυο περιπτώσεις της έννοιας της εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση (Versteeg & Ginsburg, 2016). Ωστόσο, η αποτύπωση αμφοτέρων συναντά σημαντικά εμπόδια καθώς αποκτούν ποικίλες προεκτάσεις που πρέπει να ληφθούν υπόψη, η καθεμία από τις οποίες επηρεάζει και επηρεάζεται από άλλες παραμέτρους. Στις επόμενες ενότητες ακολουθεί η παράθεση των σημαντικότερων φορέων και γίνεται μνεία στο εργαλείο που χρησιμοποιείται από αυτούς, στις μεταβλητές που εξετάζονται, στις πηγές άντλησης των στοιχείων και σε βασικά ζητήματα της μεθοδολογίας που ακολουθείται.

### **2.1. Ευρωπαϊκή Ένωση**

Το κράτος δικαίου σε αυτό το *suī generis* πολιτειακό μόρφωμα που λέγεται Ε.Ε. εντοπίζεται στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης τόσο ως αρχή όσο και ως αξία, ενώ αντίστοιχη αναφορά συναντάται και στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ). Αποδεικνύοντας λοιπόν τη διαχρονικά αυξημένη σημασία που αποδίδει η Ε.Ε. στην αρχή αυτή, έχει τεθεί σε λειτουργία ως προληπτικό εργαλείο, ο ευρωπαϊκός μηχανισμός για το κράτος δικαίου, θεμέλιο του οποίου αποτελεί η δημοσίευση της ετήσιας έκθεσης, ενώ συμπληρωματικά δρα και το Ευρωβαρόμετρο, ένα εργαλείο που αποτυπώνει τον βαθμό στον οποίο η διαφθορά, ως αντίπαλο δέος του κράτους δικαίου, γίνεται αντιληπτή από τους πολίτες και της επιχειρήσεις της Ε.Ε..



### **2.1.1. Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάσταση του κράτους δικαίου**

Στο πλαίσιο της Ε.Ε. έχει θεσπιστεί ο ευρωπαϊκός μηχανισμός για το κράτος δικαίου, ο οποίος μέσα από έναν διάλογο ανάμεσα στην Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και με τη συμπερίληψη των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών, της κοινωνίας των πολιτών και άλλων ενδιαφερόμενων φορέων καταλήγει στην έκθεση για το κράτος δικαίου. Η ανωτέρω διαδικασία προβλέφθηκε για πρώτη φορά το έτος 2020 και έκτοτε επαναλαμβάνεται σε ετήσια βάση, καλύπτοντας τους εξής τέσσερις πυλώνες: α) το δικαστικό σύστημα, β) το πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς, γ) την πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης και την ελευθερία τύπου καθώς και δ) άλλα θεσμικά ζητήματα που σχετίζονται με τους ελέγχους και τις ισορροπίες (checks & balances).

Η έκθεση του 2022 εισάγει συμπληρωματικά, για πρώτη φορά, ορισμένα νέα θέματα που αναδείχθηκαν ως σημαντικά για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου, όπως ε) τα δημόσια μέσα ενημέρωσης, και στ) την επισκόπηση της εφαρμογής των αποφάσεων του ΕΔΔΑ. Πέραν της έκθεσης για την κατάσταση του κράτους δικαίου συνολικά στην ΕΕ, εκδίδονται εκθέσεις για κάθε κράτος μέλος μέσω των οποίων παρακολουθούνται οι θετικές ή αρνητικές εξελίξεις στον τομέα αυτόν (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μηχανισμός για το κράτος δικαίου, χ.χ.).

Όσον αφορά τη μεθοδολογία, η έκθεση βασίζεται στη στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη και την εγκαθίδρυση ενός ανοικτού διαλόγου με αυτά, καθώς ανήκουν στις βασικές πηγές άντλησης των δεδομένων μέσω της γραπτής συνεισφοράς τους. Συγκεκριμένα, έχει δημιουργηθεί ένα δίκτυο εθνικών σημείων επαφής που λειτουργεί ως δίαυλος επικοινωνίας με σκοπό τη διευκόλυνση της λειτουργίας του μηχανισμού. Η Επιτροπή, κατά τη διαδικασία αυτή, λαμβάνει γραπτά σχόλια από τα κράτη μέλη καθώς και από διακόσια και πλέον ενδιαφερόμενα μέρη, ενώ πραγματοποιεί και συναντήσεις μαζί τους. Σε αυτά συμπεριλαμβάνονται οι πληροφορίες που παρέχουν οι εθνικές αρχές, τα αποτελέσματα της διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεράσματα που εξάγονται κατά τη διάρκεια των επιτόπιων επισκέψεων καθώς και σχετικό υλικό από διεθνείς οργανισμούς. Με αυτόν τον τρόπο, ενώ αξιοποιούνται οι πηγές που βασίζονται στην αντίληψη των μερών, αυτές εξετάζονται με ιδιαίτερη προσοχή και το βάρος δίνεται πρωτίστως στη συμβολή των



διεθνών οργανισμών (Συμβούλιο της Ευρώπης, Ο.Ο.Σ.Α., Ο.Η.Ε., Παγκόσμια Τράπεζα κ.α.) χωρίς όμως να επαναλαμβάνεται η ίδια προσέγγιση.

### **2.1.2. Ευρωβαρόμετρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου & Πίνακας αποτελεσμάτων της ΕΕ για τη δικαιοσύνη**

Η απαρχή του προγράμματος του Ευρωβαρόμετρου τοποθετείται στο έτος 1974 όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεδίωξε τη δημιουργία ενός μέσου για να «*αποκαλύψει τους Ευρωπαίους στον εαυτό τους*», το οποίο στο πέρασμα των χρόνων μετεξελίχθηκε σημαντικά. Πλέον, υπό τη μορφή ενός εργαλείου δημοσκοπήσεων, καλύπτεται ένα ευρύ φάσμα θεμάτων πολιτικής και κοινωνικής υφής αποτελώντας μια πολύτιμη πηγή πληροφόρησης για τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., τους ερευνητές, τα μέσα ενημέρωσης αλλά και το κοινό.

Στην πράξη, αποτυπώνει την αντίληψη περί διαφθοράς όπως αυτή γίνεται αισθητή από τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2023). Στον πληθυσμό του δείγματος των συνεντευξιζόμενων εμπίπτουν όσοι έχουν συμπληρώσει το 15<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους και επιλέγονται τυχαία, σε ένα πρώτο επίπεδο με κριτήριο την περιφέρεια και σε ένα δεύτερο εντός αυτής βάσει ενός μέτρου αστικότητας, ώστε να είναι κατά το δυνατόν αντιπροσωπευτικότερο (European Commission, 2023, p. 100).

Ο πίνακας αποτελεσμάτων της Ε.Ε. για τη δικαιοσύνη (EU Justice Scoreboard) είναι ένα ακόμη ετήσιο εργαλείο μέτρησης, το οποίο αποτελεί συστατικό στοιχείο της εργαλειοθήκης του κράτους δικαίου και απαρτίζεται από δείκτες σχετικούς με το δικαστικό σύστημα των κρατών μελών όπως (α) την ανεξαρτησία των δικαστηρίων και των δικαστών, (β) την ποιότητα και (γ) την αποδοτικότητα αυτών εν συνόλω. Πηγές άντλησης των δεδομένων ως προς το πρώτο σκέλος αποτελούν οι πεποιθήσεις του γενικού πληθυσμού και των εταιριών καθώς και η έκθεση Ανταγωνιστικότητας του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ. Οι άλλες δυο διαστάσεις βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στα δεδομένα του CEPEJ και τη μεθοδολογία που η Επιτροπή αυτή ακολουθεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, συγκεντρώνοντας στοιχεία για τον αριθμό των δικαστών και των δικαστικών υπαλλήλων, τους πόρους και τον βαθμό ψηφιοποίησης της δικαιοσύνης για τις ευρωπαϊκές χώρες (Beqiraj & Moxham, 2022, σσ. 148-149).

## **2.2. Συμβούλιο της Ευρώπης**

Το Συμβούλιο της Ευρώπης διακατέχεται από μια μεγάλη ευαισθησία για τα θέματα του κράτους δικαίου, το οποίο κατηγοριοποιεί σε τρεις επιμέρους «πυλώνες», τη δικαιοσύνη, τα κοινά πρότυπα και τις πολιτικές και τις απειλές κατά του κράτους δικαίου. Σε κάθε έναν από αυτούς, έχει να επιδείξει σειρά δράσεων και επιμέρους Επιτροπών με την καθεμία να δραστηριοποιείται σε ένα συγκεκριμένο πεδίο. Έτσι, υφίστανται Συμβουλευτικά Συμβούλια που απευθύνονται σε δικαστές και εισαγγελείς, Επιτροπές για τη Δημοκρατία, τα ποινικά αδικήματα, τις φυλακές ακόμη και διασυνοριακά ζητήματα.

Συγκεκριμένα, στον τομέα του κράτος δικαίου συναντά κανείς, πλην της Ομάδας Κρατών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, συνεργατικά σχήματα για το ξέπλυμα μαύρου χρήματος, το κυβερνοέγκλημα και την τρομοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία (Council of Europe, Rule of Law, 2024). Για τις ανάγκες της παρούσας, η έμφαση δίνεται στη διαφθορά και τις συνιστώσες του κράτους δικαίου.

### **2.2.1. Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης (European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ)**

Η εν λόγω Επιτροπή, όπως μαρτυρά και το όνομά της άλλωστε, εστιάζει στη συλλογή και ανάλυση δεδομένων που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα του δικαστικού συστήματος των μελών του Συμβουλίου. Για τον λόγο αυτό, επισημαίνεται ότι δε συνιστά ένα εργαλείο αποτύπωσης του κράτους δικαίου στο σύνολό του αλλά μόνο μίας έκφανσης αυτού που είναι η πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Η συλλογή των στοιχείων πραγματοποιείται σε διετή βάση μέσω ενός ερωτηματολογίου με περισσότερες από 200 ερωτήσεις, το οποίο επικαιροποιείται περιοδικά και απευθύνεται στους εθνικούς εκπροσώπους της κάθε κυβέρνησης προκειμένου αυτοί να παράσχουν ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα. Ενδεικτικά, ενδιαφέρουν οι οικονομικές απολαβές των δικαστών, ώστε να διαπιστωθεί εάν είναι σε θέση να διασφαλίσουν την αμεροληψία τους, ο αριθμός των δικηγόρων και η διαθεσιμότητά τους για την παροχή δωρεάν νομικής συνδρομής, ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων (Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2024).

Κατόπιν της επεξεργασίας και ανάλυσης αυτών, το τελικό αποτέλεσμα αποτυπώνεται σε εκθέσεις, οι οποίες δημοσιεύονται (Beqiraj & Moxham, 2022, σ. 145). Για την ακρίβεια, εκδίδει ένα σύνολο εγγράφων (εκθέσεις, συμβουλές, κατευθυντήριες γραμμές, σχέδια δράσης κ.α.), καθορίζει εργαλεία αξιολόγησης, αναπτύσσει επαφές με εμπειρογνώμονες, Μ.Κ.Ο. και ερευνητικά κέντρα. Αποστολή της Επιτροπής είναι τελικά η ανάλυση των αποτελεσμάτων των δικαστικών συστημάτων και ο καθορισμός των τρόπων βελτίωσης τους με σκοπό την παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη που το ζητούν, αφού προηγηθεί η χαρτογράφηση των δυσκολιών (Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2024).

### **2.2.2. Η Επιτροπή της Βενετίας**

Το 2016 τέθηκε σε εφαρμογή ένα νέο εργαλείο εν είδει καταλόγου, το οποίο αποσκοπεί στην αξιολόγηση της κατάστασης του κράτους δικαίου καθώς και άλλων παραμέτρων που σχετίζονται ευρύτερα με την εφαρμογή των νόμων. Η διαδικασία αυτή δεν εκκινεί με πρωτοβουλία της ίδιας της Επιτροπής αλλά κατόπιν υποβολής αιτήματος γνωμοδότησης για ορισμένη χώρα, κατά την επεξεργασία του οποίου αξιολογεί τις παραμέτρους του καταλόγου. Ωστόσο, η αξιοποίησή του απευθύνεται σε ένα πλήθος δρώντων από επίσημους φορείς, όπως το Κοινοβούλιο και τις κυβερνητικές αρχές μέχρι διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ εστιάζοντας στα εξής πέντε (5) συστατικά στοιχεία: (α) νομιμότητα, (β) ασφάλεια δικαίου, (γ) πρόληψη από την κατάχρηση εξουσίας, (δ) ισότητα ενώπιον του νόμου και (ε) πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Η χρησιμότητα δε του εν λόγω εργαλείου διαφαίνεται από την επίκλησή του κατά τη διαδικασία προσχώρησης ενός κράτους στην ΕΕ ως προς τη διάσταση της εκπλήρωσης της πολιτικής αιρεσιμότητας (Beqiraj & Moxham, 2022, σσ. 146-147).

### **2.2.3. Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (Group Of States Against Corruption, GRECO)**

Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO) ιδρύθηκε το 1999 από το Συμβούλιο της Ευρώπης με σκοπό την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών με τα πρότυπα αντιμετώπισης της διαφθοράς και τη βελτίωση της ικανότητας τους μέσω της ανταλλαγής καλών πρακτικών. Βασίζεται σε μια διαδικασία ισότιμης, αμοιβαίας αξιολόγησης και

πίεσης από ομότιμους που καταλαμβάνει συνολικά τα μέλη της, ενώ οι δημοσιευθείσες εκθέσεις της για κάθε ένα από αυτά περιλαμβάνουν συστάσεις και προτροπές για τις αναγκαίες κάθε φορά μεταρρυθμίσεις (Group of States against Corruption , What is GRECO?, 2023).

Πιο συγκεκριμένα, η παρακολούθηση διενεργείται σε μια οριζόντια βάση αξιολόγησης που καταλήγει στη διαμόρφωση των συστάσεων, τη «διαδικασία αξιολόγησης» και σε μια «διαδικασία συμμόρφωσης», η οποία αξιολογεί τα μέτρα που έχουν ληφθεί σε συνάρτηση με τις συστάσεις που προτάθηκαν. Κάθε γύρος αξιολόγησης καλύπτει συγκεκριμένη θεματική και τηρεί μια σαφώς καθορισμένη διαδικασία που επιτάσσει, σε ένα αρχικό στάδιο, τον διορισμό μιας ομάδας εμπειρογνομόνων, αρμόδιας για την ανάλυση των απαντήσεων σε ερωτηματολόγια και των πληροφοριών που αντλούνται από την επιτόπια επίσκεψη στο κράτος μέσω της επαφής με της με εκπροσώπους του κράτους, εμπειρογνομόνων και της κοινωνίας των πολιτών.

Η ιδιότητα των μελών της ομάδας αυτής γνωστής και ως GET ποικίλει, ενώ υπάρχει ιδιαίτερη πρόνοια ώστε αυτά να προέρχονται από διαφορετικές χώρες με διαφορετικό επιστημονικό και επαγγελματικό υπόβαθρο. Έτσι, μπορεί να είναι εισαγγελείς, κοινοβουλευτικοί σύμβουλοι, δικηγόροι, δικαστές, αστυνομικοί κ.α. Με το πέρας αυτής της διαδικασίας και προτού η έκθεση υποβληθεί οριστικά στην GRECO, κοινοποιείται στο ελεγχόμενο κράτος προκειμένου να υποβάλει τα σχόλια του (Group of States against Corruption , How does GRECO work?, 2023).

Η ιδιομορφία των συστάσεων έγκειται στο γεγονός ότι, ενώ η συμμόρφωση δεν είναι επισήμως υποχρεωτική, έχουν αυξημένη βαρύτητα και για τον λόγο αυτό τα κράτη μέλη καταβάλλουν προσπάθειες, ώστε να αναλάβουν την απαιτούμενη δράση εντός των προβλεπόμενων δεκαοχτώ (18) μηνών. Το εάν και σε ποιον βαθμό έχει επιτευχθεί το προσδοκώμενο αποτέλεσμα, κρίνεται από τα στοιχεία και τα δικαιολογητικά που υποβάλλει το ελεγχόμενο κράτος και τα οποία οδηγούν στη έκθεση κατάστασης. Έτσι, αθροιστικά οι εκθέσεις αξιολόγησης και κατάστασης αλλά και οι τυχόν προσθήκες αυτών παρέχουν ένα περιεκτικό αποτέλεσμα για την πρόοδο κάθε μέλους (Group of States against Corruption , How does GRECO work?, 2023).

Ενδεικτικά, ο Πρώτος Κύκλος Αξιολόγησης έδωσε έμφαση στην ανεξαρτησία του δικαστικού σώματος, ο Δεύτερος εξέτασε ιδίως τη δημόσια διοίκηση, ενώ ο Τρίτος

επικεντρώθηκε στον θεσμό της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων. Αντικείμενο εξέτασης της παρούσας θα αποτελέσουν οι δυο πιο πρόσφατοι Κύκλοι Αξιολόγησης, από τις εκθέσεις των οποίων θα αξιοποιηθούν ορισμένα συμπεράσματα που αφορούν την ελληνική έννομη τάξη.

### **2.3. Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.)**

Η Ατζέντα 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη αποτελεί το σπουδαιότερο εργαλείο που έχει να επιδείξει ο εν λόγω οργανισμός στο πεδίο της προάσπισης του κράτους δικαίου και όχι μόνο. Αποτυπώνει την από κοινού δέσμευση των ηγετών για δράσεις που στοχεύουν στην οικοδόμηση ενός δικαιότερου, πιο ειρηνικού και υγιή πλανήτη, που σέβεται το μέλλον των επόμενων γενεών (Ηνωμένα Έθνη, 2023). Παρόλο που μεταξύ των δεκαεφτά (17) συμφωνημένων στόχων δε γίνεται ξεχωριστή αναφορά στο κράτος δικαίου, γίνεται δεκτό ότι αυτό συμπεριλαμβάνεται στον 16<sup>ο</sup> υπό τον τίτλο «Ειρήνη, Δικαιοσύνη και Ισχυροί Θεσμοί». Βασική παραδοχή αποτελεί η προσπάθεια εγκαθίδρυσης μιας δίκαιης κοινωνίας, χωρίς αποκλεισμούς, η οποία θα παρέχει ίση πρόσβαση στη δικαιοσύνη σεβόμενη τα ανθρώπινα δικαιώματα και συμμορφούμενη με τις επιταγές της χρηστής διακυβέρνησης.

Εξετάζοντας μάλιστα τους επιμέρους στόχους που υπάγονται στον 16<sup>ο</sup> προκύπτει ότι πολλοί εξ αυτών συνδέονται με το κράτος δικαίου όπως είναι η «Προώθηση του κράτους δικαίου σε εθνικό και διεθνές επίπεδο» (Στόχος 16.3), η «Ανάπτυξη αποτελεσματικών, υπεύθυνων και διαφανών θεσμών (Στόχος 16.6), η «Διασφάλιση της πρόσβασης του κοινού στην πληροφόρηση και προστασία των θεμελιωδών ελευθεριών» (Στόχος 16.10) κ.α. Στενές διασυνδέσεις εντοπίζονται όμως και με τους λοιπούς στόχους που στοχεύουν στην ισότητα των φύλων (Στόχος 5) ή στην εξάλειψη των ανισοτήτων γενικότερα (Στόχος 10) καθώς και στην προώθηση της αξιοπρεπούς εργασίας και της οικονομικής ανάπτυξης (Στόχος 8) (Beqiraj & Moxham, 2022, σσ. 152-153).

Η αξιολόγηση της προόδου επιτυγχάνεται στη βάση ενός παγκόσμιου πλαισίου δεικτών, οι οποίοι έχουν λάβει τη έγκριση από τη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. και τυγχάνουν επανεξέτασης ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Σε ό, τι αφορά τον στόχο για το κράτος δικαίου, ήτοι τον 16.3, οι αρχικοί δείκτες λάμβαναν υπόψη τους (α) το ποσοστό των θυμάτων βίας τους τελευταίους 12 μήνες εφόσον είχαν αναφερθεί στις αρμόδιες ελεγκτικές

αρχές και (β) τον αριθμό των μη καταδικασθέντων κρατούμενων ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού των φυλακών. Εκ των ανωτέρω διαφαίνεται ο προσανατολισμός τους στην ποινική δικαιοσύνη αφήνοντας ενδεικτικά εκτός του ερευνητικού πεδίου τους άλλους κλάδους του δικαίου, ζητήματα πρόσβασης και ισότητας.

Για τον λόγο αυτό και χάριν μιας περισσότερο περιεκτικής προσέγγισης, προστέθηκε σε επόμενο χρόνο ένας ακόμη δείκτης που αφορά στο ποσοστό του πληθυσμού που αντιμετώπισε μια διαφορά κατά τα δυο παρελθόντα έτη, την οποία και εισήγαγε σε επίσημο ή ανεπίσημο μηχανισμό επίλυσης διαφορών. Σε κάθε περίπτωση βέβαια και παρά τη βελτιωμένη εκδοχή, η πραγματικότητα παραμένει αρκετά πολύπλοκη περιορίζοντας σημαντικά την προοπτική ακριβούς αποτύπωσής της με σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων είτε για το εθνικό είτε για το διεθνές επίπεδο (Beqiraj & Moxham, 2022).

Ταυτόχρονα, τα κράτη μέλη του Ο.Η.Ε. αναπτύσσουν δείκτες σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο προς συμπλήρωση του αντίστοιχου παγκόσμιου πλαισίου, δημιουργώντας μια επιπρόσθετη ευκαιρία αποτίμησης του ουσιαστικού περιεχομένου της έννοιας. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η στατιστική υπηρεσία της Ε.Ε., Eurostat, η οποία συνέβαλε στην ανάπτυξη ενός δείκτη που μελετά την πρόοδο των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) συντάσσοντας ετήσιες εκθέσεις παρακολούθησης. Εντός των κόλπων των ΗΕ, οι δημοσιευθείσες εκθέσεις βασίζονται σε βάσεις δεδομένων άλλων οργανισμών που λειτουργούν εν είδει «θεματοφύλακα» και οι οποίοι κατέχουν διεθνώς συγκρίσιμα δεδομένα, τα οποία τυγχάνουν επεξεργασίας. Στη λίστα αυτή των οργανισμών και σχετικά με τους υπό δείκτες του στόχου 16, μπορεί να συμπεριληφθεί το Γραφείο του Ο.Η.Ε. για τα ναρκωτικά και το έγκλημα, το Πρόγραμμα για την Ανάπτυξη ή ο Ο.Ο.Σ.Α. (Beqiraj & Moxham, 2022, σσ. 154-155).

Η κριτική που ασκείται εν προκειμένω εστιάζει στο γεγονός ότι το αποτέλεσμα των ετήσιων εκθέσεων του Γενικού Γραμματέα αντικατοπτρίζει την εκάστοτε διαθεσιμότητα παγκόσμιων δεδομένων. Σημαντικές προκλήσεις σε αυτήν την προσπάθεια θέτουν τα κενά που διαπιστώνονται σε πολλές περιπτώσεις, η ασυνεπής καταχώριση ή ο ατυχής διαχωρισμός τους, ο βαθμός επικαιροποίησής τους κ.α. Έτσι, όπως ισχυρίζονται ορισμένοι, η έκθεση για τους ΣΒΑ καταλήγει να μοιάζει σε μια στιγμιαία απεικόνιση της κατάστασης προόδου.



## **2.4. Παγκόσμια Τράπεζα**

Η Παγκόσμια Τράπεζα αναγνωρίζοντας τη σπουδαιότητα της χρηστής διακυβέρνησης για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή μιας χώρας επιχειρεί να συνδράμει τους αναλυτές στην αξιολόγηση των αντιλήψεων. Ως διακυβέρνηση ορίζεται το σύνολο «των παραδόσεων και των θεσμών με τους οποίους ασκείται η εξουσία σε ένα κράτος», συμπεριλαμβανομένων α) των διαδικασιών ανάδειξης και ελέγχου τους, β) της ικανότητας αποτελεσματικής διακυβέρνησης καθώς και γ) του σεβασμού των πολιτών και του κράτους προς τους θεσμούς. (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010, σ. 4) Αυτόν τον σκοπό λοιπόν καλούνται να επιτελέσουν οι Παγκόσμιοι Δείκτες Διακυβέρνησης (WGI), οι οποίοι αν και δίνουν προβάδισμα στο αίσθημα ασφάλειας και την απουσία εγκληματικότητας, αποτελούν ένα σύνολο τυπικών και ουσιαστικών στοιχείων, ήτοι (1) Φωνή & υπευθυνότητα, (2) Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας/τρομοκρατίας, (3) Αποτελεσματικότητα της Κυβέρνησης, (4) Ρυθμιστική Ποιότητα, (5) Κράτος δικαίου και (6) Έλεγχος διαφθοράς.

Στην πράξη, συνδυάζουν τις απόψεις των πολιτών, των επιχειρήσεων και των εμπειρογνομόνων από όλον τον κόσμο συγκεντρώνοντας περισσότερες από 40 δεξαμενές σκέψης, διεθνείς οργανισμούς και Μ.Κ.Ο. και καλύπτοντας περισσότερες από 200 χώρες. Η επιλογή τους γίνεται στη βάση τριών βασικών κριτηρίων, ήτοι (α) την αξιοπιστία της προέλευσής τους, δηλαδή την άντλησή τους από επίσημους οργανισμούς, (β) την παροχή συγκριτικών διακρατικών δεδομένων και (γ) την τακτική ενημέρωσή τους (The World Bank, 2023).

Η έμφαση που δίνεται στη συλλογή των αντιλήψεων εξηγείται από την πεποίθηση ότι οι φορείς βασίζουν τις ενέργειές τους στις εντυπώσεις των πολιτών, όπως και στην εγγενή δυσκολία αντικειμενικής καταγραφής της διαφθοράς για παράδειγμα καθώς συνήθως δεν αφήνει ίχνη. Ακόμη όμως και στην περίπτωση ύπαρξης απτών γεγονότων, αυτά αποτυπώνουν κατά βάση τη νομική διάσταση του φαινομένου, η οποία τείνει να αποκλίνει από την πραγματικότητα. Από την άλλη, εκφράζονται ανησυχίες ως προς την αξιοπιστία τέτοιων δεδομένων εξαιτίας της προκατάληψης και των έντονα αποκλινουσών απόψεων των ατόμων για την ίδια συμπεριφορά/κατάσταση, συνθήκη που μπορεί να εξηγείται από την ιδεολογική αφετηρία των ερωτηθέντων, τις πρόσφατες επιδόσεις της χώρας σε κρίσιμους τομείς κ.α. (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010).

Ειδικά ως προς τις επίμαχες μεταβλητές, το «Κράτος δικαίου» αποτυπώνει τις αντιλήψεις σχετικά με τον βαθμό στον οποίο οι φορείς συμμορφώνονται στους κοινωνικούς κανόνες και ιδίως την ποιότητα επιβολής των κανόνων εκ μέρους των φορέων επιβολής του νόμου, ενώ ο «Έλεγχος της διαφθοράς» αναπαριστά τις αντιλήψεις σχετικά με τον βαθμό στον οποίο η δημόσια εξουσία εξυπηρετεί ιδιωτικά συμφέροντα έως του σημείου της «αιχμαλωσίας» του κράτους από τα τελευταία. Φυσικά, οι έξι διαστάσεις δεν εξετάζονται αυτοτελώς, αντιθέτως αλληλοεπηρεάζονται, καθιστώντας δυσκολότερο το έργο της υπαγωγής μιας μεταβλητής στην καταλληλότερη κατηγορία δεδομένης της έντονης αλληλεξάρτησης (The World Bank, 2023).

Για κάθε μια από τις έξι (6) κατηγορίες χρησιμοποιείται η μέθοδος «Unobserved Components Model» προκειμένου να μετατραπούν τα διαφορετικής προέλευσης δεδομένα συγκρίσιμα, να κατασκευαστεί ένας συνολικός δείκτης που θα σταθμίζει τις πηγές των μεταβλητών καθώς και να αποτυπωθεί το περιθώριο σφάλματος εξαιτίας της ανακρίβειας που συνδέεται με τις μετρήσεις. Με τον τρόπο αυτό, αποφεύγονται παρερμηνείες που μπορεί να οφείλονταν σε μικρά, ασήμαντα περιθώρια σφάλματος και άρα εξασφαλίζεται μια πιστότερη απεικόνιση της συγκριτικής βαθμολογίας των χωρών (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010).

Πιο αναλυτικά, κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας αντιστοιχίζονται στους 6 δείκτες οι μεμονωμένες πηγές και μετέπειτα προσαρμόζεται η κλίμακα τους ώστε οι τιμές να κυμαίνονται από 0 έως 1, όπου οι υψηλότεροι αριθμοί να συνδέονται με τις καλύτερες επιδόσεις. Με τη χρήση του προαναφερόμενου μοντέλου, κατασκευάζεται τελικώς ένας σταθμισμένος μέσος όρος κάθε επιμέρους δείκτη, ο οποίος καθιστά δυνατή τη σύγκριση τόσο μεταξύ των πηγών όσο και μεταξύ των χωρών. Ωστόσο, είναι κρίσιμο να επισημανθεί ότι δε συλλέγεται για κάθε χώρα και για κάθε δείκτη ο ίδιος αριθμός δεδομένων με αποτέλεσμα οι τελικές βαθμολογίες να βασίζονται σε διαφορετικά σύνολα δεδομένων. Τα συγκεντρωτικά δεδομένα αναπαρίστανται σε όρους εκατοστιαίας κατάταξης με τιμές μεταξύ 0 και 100 αλλά και στις τυποποιημένες κανονικές μονάδες που κυμαίνονται περίπου από -2,5 έως 2,5 (The World Bank, 2023).



## **2.5. Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International)**

Η Διεθνής Διαφάνεια, υπό τον μανδύα ενός διεθνούς κινήματος, με δράση σε περισσότερες από 100 χώρες, στοχεύει στην περιστολή της διαφθοράς μέσω της έρευνας ευαίσθητων τομέων πολιτικής για τον εντοπισμό και την εξάλειψη των παραγόντων που ευνοούν την εμφάνισή της. Αποστολή της συνιστά η προώθηση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας, αρχές που πρέπει να διατρέχουν οριζόντια όλες τις πτυχές της καθημερινής δράσης συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής εξουσίας, της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών (Transparency International, Transparency International, 2023).

Η ετήσια έρευνα πραγματοποιήθηκε πρώτη φορά το 1995 και πλέον συνιστά ένα αναγνωρισμένο εργαλείο στον αγώνα κατά της διαφθοράς σε παγκόσμιο επίπεδο (Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2023). Ο δείκτης αποτυπώνει τη βαθμολογία 180 χωρών και περιοχών βασιζόμενος στην αντίληψη της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, στοιχεία που συλλέγονται από 13 διαφορετικές πηγές όπως ενδεικτικά είναι η Παγκόσμια Τράπεζα, το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, συμβουλευτικές εταιρίες, δεξαμενές σκέψης κ.α. Ακόμη πιο συγκεκριμένα, τα βήματα που ακολουθούνται είναι τέσσερα και η διαδικασία εκκινεί με την επιλογή των πηγών καθώς πρέπει να πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια προκειμένου να γίνουν αποδεκτές. Δηλαδή, να περιέχει ποσοτικοποιημένα δεδομένα, τα οποία αφορούν σημαντικό αριθμό χωρών, προέρχονται από αξιόπιστο οργανισμό που εφαρμόζει μια αποδεκτή και έγκυρη μεθοδολογία. Επίσης, ενδείκνυται να δίνει τη δυνατότητα επαρκούς διακύμανσης των βαθμολογιών, να λαμβάνει υπόψη τις εκτιμήσεις των εμπειρογνομόνων ή του επιχειρηματικού κόσμου και να επικαιροποιείται σε τακτά χρονικά διαστήματα (Transparency International, Corruption Perceptions Index 2022, 2023, σ. 15).

Σε ένα επόμενο στάδιο, ακολουθεί η τυποποίηση των πηγών στην κλίμακα 0-100, η οποία γίνεται με «την αφαίρεση του μέσου όρου κάθε πηγής κατά το έτος αναφοράς από τη βαθμολογία κάθε χώρας και, στη συνέχεια, με τη διαίρεση με την τυπική απόκλιση της εν λόγω πηγής κατά το έτος αναφοράς, διασφαλίζοντας με αυτή τη μέθοδο ότι οι βαθμολογίες του ΔΤΚ είναι συγκρίσιμες από έτος σε έτος. Μετά από αυτή τη διαδικασία, οι τυποποιημένες βαθμολογίες μετατρέπονται στην κλίμακα του ΔΤΚ και μέσα από μια σειρά αριθμητικών πράξεων το σύνολο δεδομένων προσαρμόζεται στην κλίμακα 0-100 του ΔΤΚ.». Μετά και τον υπολογισμό του μέσου όρου του συνολικού αριθμού των διαθέσιμων τυποποιημένων

βαθμολογιών, ο οποίος υποχρεωτικά πρέπει να ανάγεται σε τουλάχιστον τρεις πηγές αξιολόγησης της χώρας, οι τιμές στρογγυλοποιούνται σε ακέραιους αριθμούς.

Τέλος, γίνεται μνεία στον βαθμό αβεβαιότητας, δηλαδή στην παραδοχή ότι η βαθμολογία του ΔΤΚ εμπεριέχει τυπικό σφάλμα και διάστημα εμπιστοσύνης (Transparency International, Transparency International, 2023, σ. 15). Η τελική κατάταξη που αντικατοπτρίζει το σύνολο των απόψεων των εμπειρογνομόνων και του επιχειρηματικού κόσμου κατατάσσει τις χώρες στη βαθμολογική κλίμακα από το 0, το οποίο υποδηλώνει την υψηλότερη διαφθορά, έως το 100 που μεταφράζεται στο άριστο (Transparency International, Corruption Perceptions Index 2022, 2023).

## **2.6. Οργανισμός «Freedom House»**

Ο Μη Κυβερνητικός Οργανισμός «Freedom House» με έδρα τις Ηνωμένες Πολιτείες αναπτύσσει δραστηριότητα ήδη από το 1973 παρακολουθώντας την κατάσταση σχετικά με τα πολιτικά δικαιώματα και τις ελευθερίες. Στη μεγάλη ποικιλία των δράσεων του ξεχωρίζει η έκθεση «Freedom in the World», η οποία συνάδει ως προς τη μεθοδολογία της με την Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, βασιζόμενη στην παραδοχή ότι τα πρότυπα έχουν εφαρμογή στο σύνολο των χωρών ανεξαρτήτως των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους. Αυτό εξηγείται από τη γενική διαπίστωση ότι η ελευθερία επιτυγχάνεται καλύτερα στις φιλελεύθερες δημοκρατίες (Freedom in the World, 2023).

Στο πλαίσιο αυτής της πρωτοβουλίας, συλλέγονται στοιχεία για 195 χώρες και το ενδιαφέρον προσανατολίζεται στα δικαιώματα και τις ελευθερίες, όπως αυτά τα βιώνουν τα άτομα. Την αξιολόγηση των στοιχείων αναλαμβάνουν σε ένα πρώτο στάδιο εσωτερικοί και εξωτερικοί αναλυτές αξιοποιώντας έναν συνδυασμό εργαλείων, όπως είναι οι επιτόπιες έρευνες, οι διαβουλεύσεις με εθνικούς εκπροσώπους, η άντληση πληροφοριών από την ειδησεογραφία, τις Μ.Κ.Ο. και ποικίλες πηγές. Έπειτα, οι προτεινόμενες βαθμολογίες τυγχάνουν επεξεργασίας και αναθεώρησης προκειμένου το τελικό αποτέλεσμα να αποτυπώσει τη σύμπνοια των παραπάνω, δηλαδή των αναλυτών, των συμβούλων εμπειρογνομόνων αλλά και του προσωπικού του Ινστιτούτου.

Η προϋπόθεση της επίτευξης συναίνεσης συνδυαστικά με την ύπαρξη χορηγών από την αγορά (ενδεικτικά, Google, Jyllands-Posten Foundation, Lilly Endowment Inc, National Endowment for Democracy) δημιουργεί συνθήκες διαπραγμάτευσης, αποτελώντας ένα αδύναμο σημείο που δυνητικά αποβαίνει εις βάρος της αμεροληψίας. Για την περιχαράκωση της διαδικασίας λαμβάνονται εγγυήσεις που διασφαλίζουν ότι η αξιολόγηση δίνει έμφαση στη μεθοδολογική συνέπεια, την αυστηρή συλλογιστική σκέψη και τις αντικειμενικές κρίσεις (Freedom House, Freedom in the World, 2024).

Ως προς τις επιμέρους θεματικές, το σκέλος των πολιτικών δικαιωμάτων ομαδοποιείται στις εξής τρεις υπό-κατηγορίες, (α) την εκλογική διαδικασία, (β) τον πολιτικό πλουραλισμό και τη συμμετοχή και (γ) λειτουργία της κυβέρνησης. Οι πολιτικές ελευθερίες διαρθρώνονται αντίστοιχα στις κατηγορίες: (α) ελευθερία έκφρασης, (β) συνδικαλιστικά δικαιώματα, (γ) κράτος δικαίου και (δ) ατομικά δικαιώματα. Κάθε μια παράμετρος συγκροτείται από πλήθος ερωτήσεων, οι οποίες βαθμολογούνται μεταξύ 0-4, με τις ερωτήσεις των δυο «πυλώνων» να λαμβάνουν βαθμολογία διακριτά διαθέτοντας διαφορετικό συντελεστή βαρύτητας (40% και 60% αντίστοιχα). Από τη συνάθροιση αυτών προκύπτει τελικά η συνολική βαθμολογία της εκάστοτε χώρας με άριστα το 100 και ο χαρακτηρισμός της σε «ελεύθερη» (Free), «εν μέρει ελεύθερη» (Partly free) ή «μη ελεύθερη» (Not free) (Freedom in the World, 2023).

Δεδομένου ότι αντικείμενο μελέτης παραμένει η ελευθερία, η προσοχή περιορίζεται στον παράγοντα του κράτους δικαίου και της διαφθοράς. Οι τέσσερις (4) ερωτήσεις που εντάσσονται στον παράγοντα αυτόν σχετίζονται με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και τις διαδικασίες που τηρούνται στην αστική και ποινική δικαιοσύνη (πρόσβαση, δικαιώματα κατηγορουμένου, χρόνος εκδίκασης κ.τ.λ.), την προστασία από την άσκηση υπέρμετρης βίας καθώς και την ισότιμη μεταχείριση των πολιτών. Το ενδιαφέρον σημείο που εντοπίζει κάποιος από την ανάγνωση των εκθέσεων είναι η συμπερίληψη συγκεκριμένων περιστατικών, ακόμη και ονομαστικών αναφορών, δυνατότητα που παρέχει η τριβή με τον τύπο και την τρέχουσα επικαιρότητα.

## **2.7. Διεθνής οργανισμός «Παγκόσμιο Πρόγραμμα Δικαιοσύνης» (The World Justice Project, WJP)**

Πρόκειται για μια Μη Κυβερνητική Οργάνωση (Μ.Κ.Ο.), της οποίας ο καταστατικός σκοπός συνίσταται στην προώθηση του κράτους δικαίου σε όλον τον κόσμο καθώς αυτό αποτελεί θεμέλιο για την εγκαθίδρυση κοινοτήτων που βασίζονται στην ισότητα των ευκαιριών, διασφαλίζουν τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, την υπεύθυνη διακυβέρνηση αλλά και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Για την εξαγωγή συμπερασμάτων, βασίζεται σε περισσότερες από 150.000 έρευνες τόσο σε νοικοκυριά (πάνω από 149.000) όσο και εμπειρογνώμονες (περίπου 3.400) με σκοπό να μετρήσει πώς βιώνεται και γίνεται αντιληπτό το κράτος δικαίου σε πρακτικές, καθημερινές καταστάσεις από το ευρύ κοινό σε όλο τον κόσμο στη βάση οκτώ (8) κατηγοριών: (α) περιορισμοί στην κυβερνητική εξουσία, (β) απουσία διαφθοράς, (γ) τάξη και ασφάλεια, (δ) θεμελιώδη δικαιώματα, (ε) ανοιχτή διακυβέρνηση, (στ) κανονιστική επιβολή/επιβολή του νόμου, (ζ) πρόσβαση στην αστική δικαιοσύνη, (η) ποινική δικαιοσύνη. Αυτοί οι οκτώ παράγοντες αναλύονται περαιτέρω σε 44 υπό κατηγορίες (World Justice Project, 2023).

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τη συλλογή των δεδομένων, διενεργείται μια δημοσκόπηση γενικού πληθυσμού σε ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα 1000 ατόμων ανά χώρα, ενώ συγχρόνως συλλέγονται απαντήσεις σε ερωτηματολόγια αναγνωρισμένων ερωτηθέντων (νομικοί, εμπειρογνώμονες, ακαδημαϊκοί που κατέχουν την αναγκαία επιστημονική εξειδίκευση), τα οποία περιέχουν ερωτήσεις κλειστού τύπου. Μέσα από αυτή την προσπάθεια αναλύονται πρωτογενή δεδομένα και εντοπίζονται τα δυνατά σημεία, οι αδυναμίες, η πρόοδος καθώς και η τυχόν οπισθοδρόμηση που παρατηρούνται σε σύνολο 142 χωρών (World Justice Project, 2023). Πρόκειται για μια αισθητά περιεκτική προσέγγιση, η οποία μάλιστα κατατάσσεται στις περισσότερο φιλόδοξες, παρέχοντας τη δυνατότητα μέσα από τις ποικίλες διαστάσεις κάθε δείκτη και τη διακριτική ευχέρεια επιλογής ορισμένων εξ αυτών, να λάβει διαφορετική κατεύθυνση κάθε φορά η εκάστοτε επιχειρούμενη αξιολόγηση (Versteeg & Ginsburg, 2016).

Ορισμένες ειδικότερες επισημάνσεις σχετικά με τον τρόπο διεξαγωγής της δημοσκόπησης του κοινού σχετίζονται με την προσπάθεια διεύρυνσης του πληθυσμού, ώστε να εξάγεται ένα περισσότερο αντιπροσωπευτικό αποτέλεσμα που δεν προέρχεται μόνο από ορισμένα

μεγάλα αστικά κέντρα. Επιπροσθέτως, αξίζει να τονιστεί ότι οι έρευνες δε διεξάγονται σε ετήσια βάση με αποτέλεσμα να παρουσιάζεται μια χρονική απόκλιση μεταξύ των χωρών, η οποία ωστόσο ορίζεται ρητά κάθε φορά για λόγους διαφάνειας. Εν προκειμένω, για παράδειγμα, στην έκθεση του 2023, αξιοποιήθηκαν δεδομένα για το διάστημα του προηγούμενου έτους που συλλέχθηκαν το καλοκαίρι του τρέχοντος για τρεις μόνο χώρες, ενώ για τις υπόλοιπες η συγκέντρωση των στοιχείων ανατρέχει πίσω στον χρόνο. Διευκρινίζεται βέβαια, ότι ο αριθμός των χωρών που αξιολογούνται βάσει παλιών στοιχείων παραμένει μικρός, δηλαδή δυο χώρες ανάγονται σε δεδομένα του 2011, μια στο 2012, τρεις στο 2014 και τέσσερις στο 2016 (World Justice Project, 2023, σ. 183).

Κατά το στάδιο επεξεργασίας, ένα αρχικό βήμα είναι ο αποκλεισμός των ερευνών που δεν έχουν ολοκληρωθεί στο σύνολό τους αλλά και των ακραίων τιμών ή των ύποπτων δεδομένων μέσω της χρήσης του δείκτη Z-score. Ακολουθεί η υπαγωγή των απαντήσεων στους δείκτες και τους υποδείκτες με τέτοιον τρόπο, ώστε οι τιμές που αυτοί λαμβάνουν να κυμαίνονται μεταξύ του μηδενός και του ένα για να προστεθούν μετέπειτα όλοι μαζί και να προκύψει ο μέσος όρος ανά χώρα. Κατά κανόνα, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων οι ερωτήσεις των δυο τύπων του ερωτηματολογίου είναι εξίσου σταθμισμένες στον υπολογισμό των βαθμολογιών. Ειδικά, για τις τιμές του 2023 ακολουθήθηκε για πρώτη φορά η μέθοδος της κανονικοποίησης με τη χρήση της ελάχιστης και μέγιστης τιμής με έτος βάσης το 2015, προκειμένου να καταστεί ευκολότερη η συγκριτική εξέταση των ετών. Ένα τελευταίο βήμα ελέγχου αφορά τη διασταύρωση και επικύρωση των δεδομένων με τρίτες πηγές, ποιοτικές και ποσοτικές, ώστε να εντοπιστούν πιθανά λάθη (World Justice Project, 2023, σ. 184).

Η γενική διαπίστωση που εξάγεται από την έκθεση του 2023 είναι η πτωτική πορεία του κράτους δικαίου στην πλειοψηφία των εξεταζόμενων χωρών. Η βαθμολογία που συγκεντρώνει ένα κράτος κυμαίνεται μεταξύ του μηδενός και του ένα, με το ένα (1) να υποδηλώνει την έντονη προσήλωση στις επιταγές του κράτους δικαίου. Μεταξύ των πλεονεκτημάτων της ακολουθούμενης μεθοδολογίας, η οποία βασίζεται στην επιστήμη της στατιστικής, είναι αναμφισβήτητη η συμπερίληψη των απόψεων των νοικοκυριών αλλά και των εμπειρογνομόνων καθώς και η πολυεπίπεδη προσέγγιση του φαινομένου μέσα από τη συνεκτίμηση ποικίλων παραγόντων που μετριάζουν τον βαθμό μεροληψίας (World Justice Project, 2023).

## **2.8. Ινστιτούτο V-Dem (Varieties of Democracy, V-dem)**

Το Ινστιτούτο V-Dem φιλοξενείται στο Τμήμα Πολιτικών Επιστημών του Γκέτεμποργκ και η έκθεση για τη Δημοκρατία που δημοσιεύεται από αυτό αποτελεί μια ανεξάρτητη προσπάθεια. Πρόκειται για μια διεθνή συνεργασία που συγκροτείται από μελετητές ανά τον κόσμο (περισσότερες από 180 χώρες) με την ιδιότητα των εμπειρογνομόνων, των περιφερειακών διευθυντών και συντονιστών χωρών. Η κατηγοριοποίηση των χωρών πραγματοποιείται στη βάση τεσσάρων τύπων καθεστώτων, ήτοι (α) Κλειστή Αυτοκρατορία, (β) Εκλογική Αυτοκρατορία, (γ) Εκλογική Δημοκρατία και (δ) Φιλελεύθερη Δημοκρατία (V-Dem Institute, 2023).

Ο δείκτης φιλελεύθερης δημοκρατίας (LDI-Liberal Democracy Index) χρησιμοποιείται για να αποτυπώσει τόσο εκλογικές πτυχές της δημοκρατίας, οι οποίες αναφέρονται κυρίως στις εγγυήσεις διεξαγωγής ελεύθερων και δίκαιων εκλογών και αντανακλώνονται στον εκλογικό δείκτη δημοκρατίας (EDI-Electoral Democracy Index) όσο και τις φιλελεύθερες. Ο δείκτης που επιλέχθηκε ως ο καταλληλότερος να ανταποκριθεί στη μεταβλητή του κράτους δικαίου είναι αυτός της φιλελεύθερης συνιστώσας (LCI-Liberal Component Index) επειδή συγκροτείται από τρεις επιμέρους δείκτες που αφορούν: (α) την ισότητα ενώπιον του νόμου και την προστασία των ατομικών ελευθεριών, (β) τους δικαστικούς περιορισμούς στην εκτελεστική εξουσία και (γ) τους νομοθετικούς φραγμούς που τίθενται στην εκτελεστική εξουσία (V-Dem Institute, 2023, pp. 50-52).

Στη διαδικασία αυτή λαμβάνεται υπόψη η γνώμη των εμπειρογνομόνων διότι ενδιαφέρει η ουσιαστική αξιολόγηση των παραμέτρων που δεν είναι πάντα άμεσα ορατές, όπως συμβαίνει για παράδειγμα με τον βαθμό στον οποίο το νομοθετικό σώμα πράγματι ελέγχει την εκτελεστική εξουσία χωρίς να αρκεί η νομοθέτηση απλώς αυτής της δυνατότητας. Αντίστοιχα, ο δείκτης εκλογικής δημοκρατίας δεν καταγράφει απλώς εάν διεξάγονται ή όχι ελεύθερες και δίκαιες εκλογές αλλά εισχωρεί σε βάθος, συνεκτιμώντας την πραγματική ελευθερία έκφρασης, την ποικιλία των πηγών πληροφόρησης καθώς και τη γυναικεία και ανδρική εκπροσώπηση στην εκλογική διαδικασία. Οι αξιολογήσεις αυτές συλλέγονται κατά κανόνα από πέντε (5) ειδικούς ανά χώρα και έτος παρατήρησης, οι οποίοι επιλέγονται από μια δεξαμενή που περιέχει περί τα 3.700 άτομα.



Δεδομένης ωστόσο της διαφορετικής εννοιολόγησης που υφίσταται εξαιτίας της ύπαρξης ενός βαθμού υποκειμενικότητας, ακόμη και οι κρίσεις των ειδικών υπόκεινται σε περαιτέρω κρίση μέσω ενός μοντέλου μέτρησης της αβεβαιότητας και της πιθανής προκατάληψης στη βάση στατιστικών μεθόδων. Συγκεκριμένα, ο αλγόριθμος που χρησιμοποιείται εκτιμά τόσο το επίπεδο αξιοπιστίας ενός εμπειρογνώμονα συγκριτικά με τους υπόλοιπους όσο και τον βαθμό απόκλισής του από τους άλλους ειδικούς στην κλίμακα των τιμών. Το τελικό αποτέλεσμα αυτής της επαναληπτικής διαδικασίας ελέγχου είναι η αποτύπωση στην έκθεση μιας βέλτιστης εκτίμησης της τιμής για κάθε δείκτη καθώς και μια εκτίμηση αβεβαιότητας (V-Dem Institute, 2023, σ. 48).

## **2.9. Ινστιτούτο Δικαιοσύνης Vera (Vera Institute of justice)**

Το Ινστιτούτο Vera ιδρύθηκε το 1961 και σήμερα αποτελεί έναν μη κυβερνητικό εθνικό οργανισμό των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής που στοχεύει στον μετασχηματισμό του ποινικού συστήματος μέσω του περιορισμού της υπερβολικής φυλάκισης μειονοτικών ομάδων καθώς και την εγκαθίδρυση ασφαλών κοινοτήτων για όλους με ένα υπεύθυνο και δίκαιο σύστημα δικαιοσύνης. Σε αυτή την προσπάθειά της εστιάζει στους φορείς επιβολής του νόμου, στο δικαστικό και σωφρονιστικό σύστημα αλλά και στους μηχανισμούς άτυπης απονομής δικαιοσύνης. Για την ανάπτυξη του έργου της καταφεύγει σε επικοινωνιακές εκστρατείες και στρατηγικές που στοχεύουν στην ανάλυση και την έρευνα δεδομένων από ειδικούς (Vera, 2023).

Με άλλα λόγια, αξιοποιεί ήδη υφιστάμενους και χρησιμοποιούμενους δείκτες του κράτους δικαίου, επεξεργάζεται επιστημονικές μελέτες, αναζητεί διαδικτυακές πηγές στην αγγλική, τη γαλλική και τη ρωσική γλώσσα, αναλύει εκθέσεις διεθνών οργανισμών (ΗΕ), Μ.Κ.Ο. και του WJP. Λεπτομερέστερα, εστιάζει στο υλικό που εξετάζει ζητήματα σχετικά με τη διαφθορά, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία ή το δικαστικό σύστημα, όπως αυτά έχουν προσδιοριστεί στην έκθεση του Γενικού Γραμματέα του Προγράμματος των ΗΕ για την Ανάπτυξη, και το οποίο έχει επιβεβαιωθεί εμπειρικά και είναι διαθέσιμο στο διαδίκτυο σε μια από τις τρεις άνω αναφερόμενες γλώσσες (Vera Institute, 2008, p. 2).

Μέσα από αυτήν την αναζήτηση, στην αναφορά ενδεικτικά που συντάχθηκε το 2008, απαριθμούνται 53 εργαλεία, τα οποία ικανοποιούν ευρείες θεματικές (διακυβέρνηση,

ανθρώπινα δικαιώματα, διαφθορά, έγκλημα/ασφάλεια) και προέρχονται είτε από εκπαιδευτικά ιδρύματα και επίσημους φορείς είτε από Μ.Κ.Ο., με αμφότερες τις πηγές να επιλέγουν ανάμεσα σε έρευνες εμπειρογνομόνων, επιτόπια παρατήρηση, δημοσκοπήσεις, διοικητικά έγγραφα κ.ο.κ. Επισημαίνεται ότι η γεωγραφική κάλυψη των μέσων όσο και η συχνότητα συλλογής των δεδομένων διαφέρει κατά περίπτωση, ενώ διαφοροποίηση υφίσταται και ως προς τον τρόπο παρουσίασης των πορισμάτων, δηλαδή σε αφηγηματική ή αριθμητική μορφή. Για τη συγγραφή της τελικής έκθεσης χρησιμοποιήθηκαν 31 από τα αρχικώς 53 εργαλεία, κατανεμημένα με τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτουν επαρκώς τους θεματικούς τομείς που προσδιορίστηκαν προηγουμένως (Vera Institute, 2008).

### **2.10. Ινστιτούτο «Βαρόμετρο Δημοκρατίας» (Democracy Barometer)**

Το Βαρόμετρο Δημοκρατίας αποτελεί ένα έργο που αναλαμβάνουν από κοινού το Κέντρο Κοινωνικών Επιστημών του Βερολίνου και το Κέντρο Μελετών για τη Δημοκρατία του Ααράου. Αρχικά, χρηματοδότης του συγκεκριμένου προγράμματος ήταν η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ (ΕΣΠΑ), ενώ από το 2018 την οικονομική συντήρησή του έχουν αναλάβει το Κέντρο για τη Δημοκρατία του Ααράου και το Τμήμα Πολιτικών Επιστημών του Πανεπιστημίου της Ζυρίχης. Υπό αυτό το καθεστώς λειτουργίας, η 7<sup>η</sup> Έκδοση του Βαρόμετρου Δημοκρατίας (2020) περιλαμβάνει ετήσια στοιχεία για την Ελλάδα που αφορούν το χρονικό διάστημα 1990-2017 (Democracy Barometer, Project, 2023).

Μελετώντας την ποιότητα της δημοκρατίας, αυτή δομείται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες που αφορούν την ελευθερία, τον έλεγχο και την ισότητα. Μεταξύ των πυλώνων, υπάρχουν πτυχές που αφορούν για παράδειγμα τις ατομικές ελευθερίες, τη δημόσια σφαίρα, τη διαφάνεια, την ικανότητα διακυβέρνησης ή τον ανταγωνισμό, εντοπίζεται διακριτή «λειτουργία» για το κράτος δικαίου, στην οποία εντάσσονται: (α) η ισότητα ενώπιον του νόμου και (β) η ποιότητα του δικαστικού συστήματος. Μερικές από τις επιμέρους συνιστώσες αυτών των δυο δεικτών αποτελούν η ανεξαρτησία των δικαστηρίων, η αποτελεσματικότητά τους αλλά και η εμπιστοσύνη τόσο στο δικαστικό σύστημα όσο και στην αστυνομία.



Ορισμένοι δείκτες επιλέχθηκαν από υπάρχουσες βάσεις δεδομένων και άλλοι δημιουργήθηκαν και μετρήθηκαν από την ερευνητική ομάδα, χωρίς πάντα να υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα για καθέναν από αυτούς στο σύνολο των χωρών. Επίσης, στο σύνολο των πηγών που λαμβάνονται υπόψη εμπίπτουν έρευνες και εκθέσεις επίσημων οργανισμών και πρωτοβουλιών της ακαδημαϊκής κοινότητας, επιστημονικά άρθρα και μελέτες, πορίσματα ερευνών αντιλήψεων της κοινής γνώμης κλπ. Η πιο πρόσφατη μελέτη του εν λόγω Κέντρου συγκεντρώνει στοιχεία για το διάστημα 1990-2017 αποδίδοντας σε κάθε μεταβλητή μια τιμή για το σύνολο των 53 χωρών <sup>1</sup>. Σε αυτές συγκαταλέγονται οι ευρωπαϊκές χώρες και όσες συγκεντρώνουν στο διάστημα 1995-2017 τιμή ίση ή χαμηλότερη του 1,5 στη βαθμολογία του Freedom House and Polity (Democracy Barometer, Codebook, 2020).

Αναλυτικότερα, διαρθρώνεται σε δείκτες, αρχές, λειτουργίες συνιστώσες και υποσυνιστώσες και η διαδικασία συνάθροισης ακολουθεί μια συγκεκριμένη λογική και αυστηρά προσδιορισμένους κανόνες. Αξίζει να επισημανθεί ότι η διακριτή απόδοση των τιμών σε κάθε «λειτουργία» επιτρέπει διαφορετικούς συνδυασμούς συνάθροισής τους δίνοντας την ευκαιρία στον εκάστοτε ερευνητή να επιλέξει τις πτυχές που θεωρεί σημαντικές. Στους βασικούς κανόνες περιλαμβάνονται οι εξής υποθέσεις: (α) επιτρέπεται η αντιστάθμιση μιας κακής απόδοσης ενός στοιχείου με την καλύτερη ενός άλλου χωρίς ωστόσο να μπορεί να οδηγήσει σε πλήρη υποκατάσταση, (β) η μεγαλύτερη ανισορροπία συνεπάγεται προοδευτική έκπτωση και (γ) η δημοκρατία είναι πιο καλή όσο περισσότερα στοιχεία συγκεντρώνουν ομοιόμορφα υψηλή βαθμολογία, δηλαδή η ισορροπία εκλαμβάνεται ως κάτι θετικό σε αντιδιαστολή με την δυσαναλογία των σκορ που οδηγούν σε χαμηλότερες επιδόσεις (Democracy Barometer, Codebook, 2020).

---

<sup>1</sup> Albania, Australia, Austria, Belgium, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Canada, Chile, Costa Rica, Croatia, Cyprus, Czechia, Czechoslovakia, Denmark, Estonia, Finland, FR Yugoslavia, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Kosovo, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Moldova, Montenegro, Netherlands, New Zealand, North Macedonia, Norway, Panama, Poland, Portugal, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden, Switzerland, Taiwan, Turkey, Ukraine, United Kingdom, United States, Uruguay

## **2.11. Εταιρία «Προφίλ Παγκόσμιου Κινδύνου» (Global Risk Profile, GRP)**

Στο πλαίσιο αυτής της συμβουλευτικής εταιρίας, έχει αναπτυχθεί ένας Δείκτης μέτρησης της Παγκόσμιας Διαφθοράς αποτυπώνοντας τον κίνδυνο διαφθοράς τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα σε σύνολο 196 χωρών. Ο δείκτης συγκροτείται από δυο επιμέρους δείκτες, ο πρώτος αφορά τη διαφθορά και ο δεύτερος τα εγκλήματα λευκού κολάρου. Για την αποτύπωση της διαφθοράς λαμβάνονται υπόψη τα εξής τέσσερα σημεία: (α) ο βαθμός επικύρωσης βασικών συμβάσεων διεθνών οργανισμών με συντελεστή 15%, (β) το επίπεδο της αντιλαμβανόμενης δημόσιας διαφθοράς, όπως εκφράζεται στον Δείκτη της Διεθνούς Διαφάνειας, στην Παγκόσμια Τράπεζα και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Δικαιοσύνης) κατά 25,5%, (γ) η αναφερόμενη εμπειρία δημόσιας και ιδιωτικής διαφθοράς βάσει στοιχείων διεθνών οργανισμών με συντελεστή 17% και (δ) μια σειρά χαρακτηριστικών της χώρας που συνδέονται με τη διαφθορά σε ποσοστό 42,5%. Η αναζήτηση αυτών των επιπρόσθετων χαρακτηριστικών στοχεύει στην αποκάλυψη λανθάνουσας διαφθοράς και σχετίζεται με τους εξής δείκτες: Φωνή του πολίτη και διαφάνεια, Κυβερνητική λειτουργία και αποτελεσματικότητα, Νομικό πλαίσιο και Πολιτικό πλαίσιο (Global Risk Profile, 2023).

Η δεύτερη συνιστώσα του Παγκόσμιου Δείκτη που αφορά τα εγκλήματα του λευκού κολάρου εκφράζει το 30% και βασίζεται στον δείκτη AML για τον εντοπισμό συναλλαγών ξέπλυματος μαύρου χρήματος του Ινστιτούτου της Βασιλείας για τη διακυβέρνηση και σε σειρά άλλων που σχετίζονται με τα εγκλήματα αυτά. Στις παραμέτρους που λαμβάνονται υπόψη εμπίπτουν και θέματα που αφορούν τα εγκλήματα του λευκού κολάρου και ιδίως το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας (Global Risk Profile, 2023). Συνολικά, όπως γίνεται αντιληπτό, πολλά από τα δεδομένα που αξιοποιούνται είναι δευτερογενή και αντλούνται από οργανισμούς όπως ο ΟΗΕ, ο ΟΟΣΑ, η Παγκόσμια Τράπεζα, η Διεθνής Διαφάνεια, το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ κ.α. (Global Risk Profile, 2023).

Ακριβέστερα, ως προς τον τρόπο εργασίας, ο Παγκόσμιο Δείκτης αποτελείται από 42 μεταβλητές που προέρχονται από διεθνώς αναγνωρισμένους φορείς και επιλέγονται βάσει μιας αυστηρής διαδικασίας, η οποία μάλιστα είναι διαθέσιμη δημοσίως. Για την επεξεργασία των δεδομένων που λείπουν ακολουθείται κατά περίπτωση η πιο προσηκούμενη μέθοδος, είτε η γραμμική παρέκταση από τα πέντε τελευταία διαθέσιμα έτη για δεδομένα

χρονολογικής σειράς, είτε η μεταφορά προς τα εμπρός της τελευταίας παρατήρησης είτε τέλος ο πολλαπλός καταλογισμός κατά τον οποίο συμπληρώνονται τιμές από πραγματικές παρατηρήσεις. Τα τελικά αποτελέσματα κατηγοριοποιούν τις χώρες σε πέντε επίπεδα (Πολύ υψηλή, Υψηλή, Μέτρια, Πολύ Χαμηλή, Χαμηλή) με βαθμολογία που κυμαίνεται από 0-100 με τέτοιον τρόπο ώστε το 0 να υποδηλώνει το μηδαμινό ρίσκο περί διαφθοράς και το 100 το μέγιστο (Global Risk Profile, 2023).

### **3. Συγκριτική εξέταση και συσχετίσεις μεταξύ των δεικτών αξιολόγησης του κράτους δικαίου**

Παρά τις διαφοροποιήσεις, όπως διαπιστώθηκε, ο κύριος πυρήνας του κράτους δικαίου παραμένει κοινός και κατ' επέκταση δικαιολογείται ενός βαθμού σύγκλιση των αποτελεσμάτων που συνήθως καταλήγουν στην κατηγοριοποίηση ή κατάταξη των χωρών. Μια άλλη πιθανή εξήγηση για την ομοιότητα των πορισμάτων είναι ότι η επιστημονική κοινότητα στο σύνολό της έρχεται αντιμέτωπη με τις ίδιες προκλήσεις, οπότε, ακόμη κι αν υπάρχει απόκλιση στην αρχική εννοιολόγηση, αυτή ατονεί διότι κατά την ποσοτικοποίηση όλοι βασίζονται σε περιορισμένες ή και τις ίδιες πηγές καθώς και στις ήδη εντυπωμένες πεποιθήσεις των παρελθόντων ετών (Versteeg & Ginsburg, 2016).

Σε ένα αρχικό στάδιο επιχειρείται η ανάδειξη του προσανατολισμού κάθε φορέα μέσα από τη συγκέντρωση των διαφόρων παραμέτρων, τις οποίες κάθε φορέας εξετάζει, και τη συγκριτική επισκόπησή τους, όπως φαίνεται στον Πίνακα υπ' αριθμ. 1 που ακολουθεί. Προτού εξαχθούν ορισμένα βασικά συμπεράσματα, κρίνεται απαραίτητο να αποσαφηνιστούν ορισμένες παραδοχές, οι οποίες συνέβαλαν στη διαμόρφωση των πεδίων και κατ' επέκταση στην τελική απεικόνιση του Πίνακα. Έτσι, υπό τη σκέπη της πρώτης παραμέτρου με τίτλο «Πλαίσιο διαφθοράς» εντάσσεται το ευρύτερο πλαίσιο καταπολέμησης του φαινομένου, ήτοι οι Κώδικες Δεοντολογίας, το νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και των δραστηριοτήτων άσκησης αθέμιτης επιρροής καθώς και το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων.

Συνεχίζοντας, η δεύτερη στήλη «Αντίληψη διαφθοράς» αφορά τους οργανισμούς που συλλέγουν ή αξιοποιούν πρωτογενή δεδομένα, τα οποία αντλούν συνήθως μέσω δημοσκοπήσεων ή συνεντεύξεων είτε του γενικού πληθυσμού είτε ομάδων εμπειρογνομόνων και εθνικών εκπροσώπων. Η «Δικαστική εξουσία» ενέχει ζητήματα ανεξαρτησίας, ποιότητας και αποδοτικότητας, μπορεί να αφορά αμφοτέρους τους τυπικούς ή/και άτυπους μηχανισμούς απονομής δικαιοσύνης, ενώ δύναται να εμπίπτει είτε η ποινική είτε η αστική δικαιοσύνη ή ακόμη να εξετάζεται στο σύνολό της. Στο πεδίο αυτό, θεωρείται ότι εντάσσονται και ζητήματα ισότητας ενώπιον του νόμου όσον αφορά την πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

Εκεί όπου αναγράφεται «Θεσμικά αντίβαρα» (Checks & balances) εμπερικλείεται ένα σύνολο επιμέρους δεικτών που αφορούν τους δικαστικούς και νομοθετικούς φραγμούς στην εκτελεστική εξουσία, δηλαδή τους ποικίλους μηχανισμούς ελέγχου, τη συμμόρφωση με τις δικαστικές αποφάσεις ή τις κυρώσεις των κυβερνητικών αξιωματούχων. Στη στήλη «Θεμελιώδη δικαιώματα» εξετάζεται ο βαθμός διασφάλισης βασικών δικαιωμάτων των πολιτών όπως είναι η ζωή, η ελευθερία έκφρασης, η θρησκευτική ελευθερία, η ελευθερία κίνησης, συνάθροισης κλπ., ενώ στη «Διακυβέρνηση» συμπεριλαμβάνονται δείκτες που σχετίζονται με την ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου και την ικανότητα εφαρμογής των πολιτικών, την ύπαρξη υπεύθυνων, συμμετοχικών και αποτελεσματικών θεσμών, την τήρηση της αρχής της νομιμότητας και την αποφυγή αδικαιολόγητων καθυστερήσεων εκ μέρους της διοίκησης.

Στην παράμετρο «Ασφάλεια και τάξη» δίνεται έμφαση περισσότερο στην απουσία βίας και τρομοκρατίας, ενώ ως προς την «Αστυνομία» θεωρείται ότι προσεγγίζονται θέματα που αφορούν τη διαφθορά στο σώμα ασφαλείας. Για την πληρότητα της ανάλυσης, κρίνεται επίσης απαραίτητο να αναφερθεί ότι η GRECO επικεντρώνεται κάθε φορά σε συγκεκριμένη θεματολογία και δεν ακολουθεί ένα τυποποιημένο σύστημα αξιολόγησης της διαφθοράς, από το οποίο να παράγεται συστηματικά κάποια έκθεση προόδου. Άρα, υιοθετείται μια περισσότερο στοχευμένη προσέγγιση που δεν έχει ως σκοπό να αγγίξει όλες τις εκφάνσεις του κράτους δικαίου.

Παράμετροι Φορείς/εργαλεία	Πλαίσιο διαφθοράς	Αντίληψη διαφθοράς	Δικαστική εξουσία	Θεσμικά αντίβαρα	Θεμελιώδη δικαιώματα	Διακυβέρνηση	Ασφάλεια & τάξη	Αστυνομία
ΕΕ/Εκθεση για το κράτος δικαίου	✓		✓	✓				
ΕΕ/Ευρωβαρόμετρο		✓						
ΕΕ/Πίνακας αποτελεσμάτων για τη δικαιοσύνη			✓					
CEPEJ			✓					
Επιτροπή Βενετίας	✓		✓	✓				
GRECO	✓		✓	✓				✓
ΟΗΕ	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
Παγκόσμια Τράπεζα	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Διεθνής Διαφάνεια		✓						
Freedom House			✓		✓	✓		
WJP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
V- Dem			✓	✓	✓			
Vera			✓		✓			✓
Democracy Barometer		✓	✓		✓	✓		✓
GRP/Δείκτης Μέτρησης Παγκόσμιας Διαφθοράς	✓	✓		✓				

Πίνακας 1 Κοινές παράμετροι αξιολόγησης του κράτους δικαίου ανά φορέα και εργαλείο

Έχοντας υπόψη τα άνω δεδομένα και τον τρόπο με τον οποίο αυτά αναπαρίστανται, ένα πρώτο συμπέρασμα είναι η βαρύνουσα σημασία που κατέχει η δικαιοσύνη καθώς αποτελεί παράμετρο αξιολόγησης στην πλειοψηφία των οργανισμών που έχουν επιλεγεί. Μάλιστα, αρκετοί εξ αυτών έχουν αποκλειστική ενασχόληση με το δικαστικό σύστημα και ιδίως στην ποινική του διάσταση. Υπό αυτές τις παραδοχές, προκύπτει μια στενή συσχέτιση του κράτους δικαίου με το δικαστικό σύστημα, το οποίο άλλωστε είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο της τήρησης των κανόνων δικαίου εκ μέρους των άλλων δυο εξουσιών.

Αμέσως μετά, ακολουθούν το πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς και το ευρύτερο πεδίο των θεσμικών αντιβάρων, με αμφότερους τους δείκτες να συμπεριλαμβάνουν πληθώρα μερικότερων εκφάνσεων. Διαφαίνεται έτσι, ότι κατά τη μελέτη του κράτους δικαίου, η μεν διαφθορά φαίνεται να συνιστά τροχοπέδη εδραίωσής του και η δε πρόβλεψη θεσμικών αντιβάρων εργαλείο προάσπισής του. Για τον λόγο αυτό δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην εξέταση των ειδικότερων ζητημάτων που δυνητικά συμβάλλουν στη διάχυση των αθέμιτων πρακτικών και στους τρόπους βελτίωσης του γενικότερου πλαισίου, ώστε να μετριαστεί. Αντίστοιχα, οι έλεγχοι εστιάζουν κυρίως στην εκτελεστική εξουσία και προέρχονται είτε από το κοινοβούλιο είτε από το δικαστικό σύστημα είτε τέλος πραγματώνονται μέσω του αυτοπεριορισμού της με την εισαγωγή νομοσχεδίων.

Βαρύτητα δίνεται και στην αναζήτηση της γνώμης του πληθυσμού ή/και των εμπειρογνομόνων μέσω της άντλησης πρωτογενών δεδομένων με το εργαλείο της συμπλήρωσης ερωτηματολογίων για την αντίληψη της διαφθοράς. Αρκετά συχνά εμφανίζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα δεδομένου ότι επιμέρους πτυχές αυτών αναφέρονται σε αρκετές εκθέσεις για το κράτος δικαίου. Για παράδειγμα, στη διαθέσιμη έκθεση του Κέντρου για το «Βαρόμετρο Δημοκρατίας», το κράτος δικαίου, οι ατομικές ελευθερίες και οι σχέσεις ανάμεσα στις τρεις εξουσίες αποτελούν διακριτές ενότητες της έκθεσης, υπαγόμενες στην έννοια της δημοκρατίας.

## **4. Η θέση της Ελλάδας στους φορείς και τα ιδρύματα αξιολόγησής της**

### **4.1. Η γενική εικόνα της χώρας βάσει των ποσοτικών δεδομένων**

Έχει διαπιστωθεί ότι στην Ελλάδα ο κύριος όγκος των περιστατικών διαφθοράς αφορούν τα «χαμηλά κλιμάκια» καθώς τα αιτούμενα ποσά δεν ξεπερνούν, στην πλειοψηφία τους, τα χίλια ευρώ (1000 €). Την ίδια στιγμή βέβαια, πρέπει να έχει κανείς υπόψη του ότι η υψηλή διαφθορά συνιστά ένα παράδειγμα «σκοτεινής εγκληματικότητας» που σημαίνει ότι δεν μπορεί να αποτυπωθεί η πραγματική της διάσταση και άρα να συγκριθεί με τις άλλες μορφές εκδήλωσης του φαινομένου. Και ενώ η πρώτη είναι περισσότερο συχνή και ορατή, η δεύτερη είναι σίγουρα περισσότερο επιζήμια για το δημόσιο συμφέρον (Καλλίρης, 2016).

Η ειδική έρευνα του Ευρωβαρόμετρου που διεξήχθη το 2023 και αφορά την Ελλάδα αναδεικνύει ότι το 97% όσων απάντησαν θεώρησαν τη διαφθορά ευρέως διαδεδομένη, σε αντιδιαστολή με τον μέσο όρο της ΕΕ που κυμαίνεται στο 70%. Το ποσοστό αυτό κατατάσσει την Ελλάδα στις πιο διεφθαρμένες χώρες ανυψώνοντας την μάλιστα στην 1<sup>η</sup> θέση μεταξύ των 27 κρατών μελών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2023). Σε σύνολο 1.014 συνεντεύξεων που διενεργήθηκαν μεταξύ Απριλίου - Μαΐου 2023, λίγοι περισσότεροι από τους μισούς (56%) θεωρούν ότι η διαφθορά βαίνει αυξανόμενη, αν δεν παραμένει σταθερή (36%).

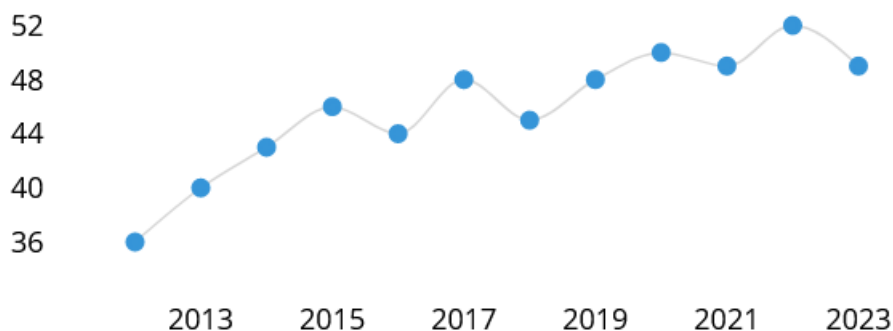
Το πρόβλημα εντοπίζεται εξίσου στα κεντρικά και περιφερειακά όργανα, ενώ μοιάζει οξύμωρο το γεγονός ότι, παρά την αίσθηση περί ύπαρξης υψηλού βαθμού διαφθοράς, η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηθέντων (87%) δεν έχει να καταθέσει μια βιωματική εμπειρία διαφθοράς κατά τον τελευταίο χρόνο. Στους πιθανούς ανασταλτικούς παράγοντες για την καταγγελία ενός περιστατικού, οι πιο δημοφιλείς απαντήσεις είναι η δυσκολία απόδειξης των γεγονότων, οι μικρές πιθανότητες επιβολής κυρώσεων στους υπαιτίους, η ελλιπής προστασία των καταγγελλόντων αλλά και η γενικότερη απροθυμία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Απόψεις των πολιτών σχετικά με τη διαφθορά στην ΕΕ το 2023: Ελλάδα, 2023).

Αναζητώντας, επί της αρχής, μια γενική εικόνα που αναπαριστά διαχρονικά την πορεία της χώρας στους δείκτες διαφθοράς, το σχετικό υλικό θα μπορούσε να αντληθεί από τη Διεθνή Διαφάνεια, η οποία σε ένα σχετικό γράφημα απεικονίζει τις διακυμάνσεις της βαθμολογίας (Εικόνα 1). Το 2022, βάσει του Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς, η Ελλάδα κατατάσσεται



21<sup>η</sup> μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε. και 51<sup>η</sup> παγκοσμίως συγκεντρώνοντας βαθμολογία 52/100 (Διεθνής Διαφάνεια, 2023). Η θέση της Ελλάδας, όπως αυτή καταγράφεται από τη Διεθνή Διαφάνεια, έως και αυτό το σημείο βαίνει βελτιούμενη, αν λάβει κανείς υπόψη του ότι από το 2012 παρατηρείται μια θετική πορεία με εξαίρεση την υποχώρηση που σημειώθηκε τα έτη 2016 και 2018. Η καλή πορεία συνάδει σύμφωνα με πολλούς με την ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), γεγονός που προσμετρήθηκε θετικά στη συνολική αξιολόγηση της χώρας. Σαν μια γενική διαπίστωση βέβαια, οι χώρες της Δυτικής Ευρώπης και της Ε.Ε. συγκαταλέγονται στην κορυφή των αξιολογήσεων παρόλο που υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης (Transparency International, Corruption Perceptions Index 2022, 2023).

Ωστόσο, η εικόνα αντιστράφηκε στην προσφάτως δημοσιευθείσα έκθεση (2024), στην οποία παρουσιάζεται υποχώρηση της Ελλάδας (59<sup>η</sup> θέση) κάνοντας λόγο για κρίση του κράτους δικαίου. Στο γεγονός αυτό συνέβαλαν οι παρακολουθήσεις δημοσιογράφων και πολιτικών της αντιπολίτευσης με τη χρήση του λογισμικού "*Predatorgate*", οι ρωγμές στην ελευθερία του Τύπου - η Ελλάδα κατέχει κακές επιδόσεις στον *Παγκόσμιο Δείκτη Ελευθερίας του Τύπου* - αλλά και η ίδια η ΕΑΔ. Ενώ η σύστασή της χαρακτηρίστηκε ως μια «ελπιδοφόρα κίνηση», οι διορισμοί των μελών της από την κυβέρνηση και η κενή θέση του διοικητή για έναν και πλέον χρόνο αποτελούν ενδείξεις που δημιουργούν την ανάγκη για ενίσχυση της αυτονομίας της.



Εικόνα 1 Διακυμάνσεις της βαθμολογίας της Ελλάδας για την περίοδο 2013-2023

Πηγή: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/grc>

Στη συνέχεια (Πίνακας 2), το ενδιαφέρον στρέφεται στη θέση που καταλαμβάνει η Ελλάδα στους λοιπούς οργανισμούς, λαμβάνοντας υπόψη τις πιο πρόσφατες μελέτες που στην πλειοψηφία των περιπτώσεων ανάγονται στα έτη 2022 και 2023. Ως προς το ινστιτούτο V-Dem επιλέχθηκε ο δείκτης φιλελεύθερης συνιστώσας (LCI) διότι φαίνεται ο πιο πλήρης για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης αφού, υπενθυμίζεται, ότι συγκροτείται από την ισότητα ενώπιον του νόμου και την προστασία των ατομικών ελευθεριών, καθώς και τους δικαστικούς και νομοθετικούς φραγμούς στην εκτελεστική εξουσία.

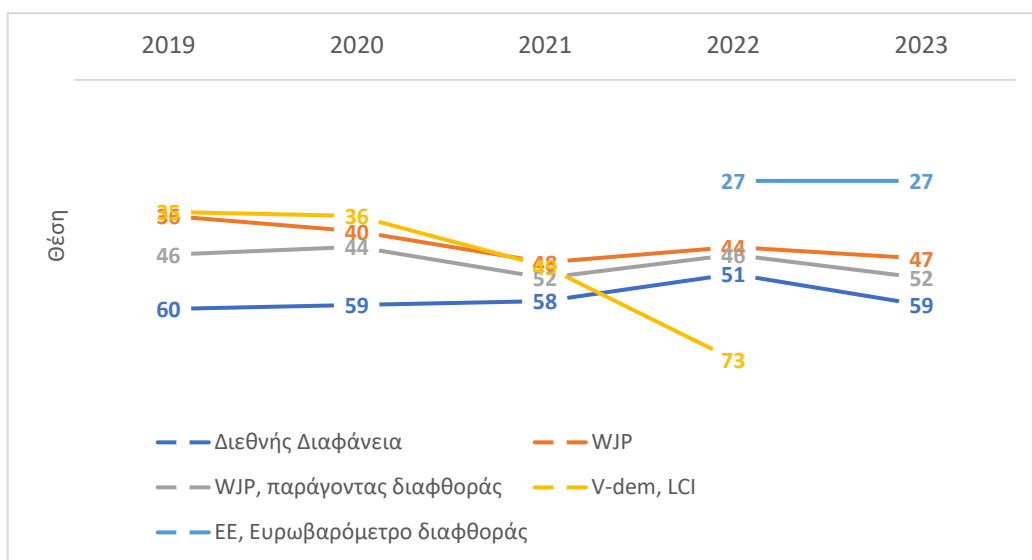
Σύμφωνα λοιπόν με τα στοιχεία του V-Dem καταγράφεται υποχώρηση για την Ελλάδα καθώς μια μακρόχρονη πορεία στη διάρκεια της οποίας συγκαταλέγεται στις ελεύθερες δημοκρατίες κάμπτεται τα έτη 2018, 2019 και 2022, οπότε και σημειώνεται ο υποβιβασμός της από φιλελεύθερη σε εκλογική δημοκρατία (V-Dem Institute, 2023, σσ. 40-43). Μεταξύ των δέκα πιο δημοφιλών δεικτών, στους οποίους παρατηρείται πτωτική τάση για το διάστημα 2017-2022, συγκαταλέγονται ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, η συμμόρφωση με τις αποφάσεις των ανωτάτων δικαστηρίων, η ακαδημαϊκή ελευθερία και ελευθερία έκφρασης, το εύρος της διαβούλευσης, η παρενόχληση των δημοσιογράφων κ.α..

Στα γεγονότα που συνέβαλαν στην υποχώρηση αυτή αναφέρονται το σκάνδαλο των υποκλοπών από την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι βραδυκίνητες διαδικασίες των κοινοβουλευτικών επιτροπών και η καθυστέρηση στην έκδοση των πορισμάτων τους, τα οποία σε ορισμένες περιπτώσεις χαρακτηρίστηκαν εμπιστευτικά και δεν έλαβαν δημοσιότητα. Ακόμη και ο νόμος για το επιτελικό κράτος κρίθηκε ότι οδήγησε στην υπέρ συγκέντρωση των εξουσιών στα χέρια του Πρωθυπουργού προσδίδοντας του αυξημένη επιρροή και έλεγχο στα μέσα ενημέρωσης (V-Dem Institute, 2023, σ. 17).

Φορέας	Είδος	Πηγές	Παράμετροι	Έτος	Κατάταξη Ελλάδας	Πλήθος χωρών	Βαθμολογία	Εύρος βαθμολογίας
WJP	ΜΚΟ	δημοσκόπηση πολιτών & ερωτηματολόγια ειδικών	απουσία διαφθοράς εντασσόμενη στο κράτος δικαίου	2017	47 <sup>η</sup>	142	0.61	0-1
V-Dem	Διεθνής Συνεργασία	απόψεις εμπειρογνομόνων	κράτος δικαίου ως πτυχή της δημοκρατίας	2022	73 <sup>η</sup>	180	0,78	0-1
ΕΕ	Περιφερειακός Οργανισμός	συνεντεύξεις πολιτών	αντίληψη διαφθοράς	2022	27 <sup>η</sup>	27	97%	%
Διεθνής Διαφάνεια	ΜΚΟ	απόψεις εμπειρογνομόνων & επιχειρηματιών	αντίληψη διαφθοράς	2023	59 <sup>η</sup>	180	49	0-100
GRP	Συμβουλευτική εταιρία	εκθέσεις οργανισμών	διαφθορά ως μια εκ των δυο παραμέτρων	2023	36 <sup>η</sup>	196	30.6	0-100

**Πίνακας 2 Η κατάταξη της Ελλάδας σε διεθνείς οργανισμούς κατά τα έτη 2022 και 2023**

Στο αμέσως επόμενο γράφημα (Εικόνα 2) απεικονίζεται διαχρονικά πλέον η πορεία της Ελλάδας στους φορείς που προβαίνουν στην κατάταξη των κρατών. Ως χρονικό σημείο έναρξης τοποθετείται το 2019, έτος που συμπίπτει με την ίδρυση της Ε.Α.Δ. με σκοπό να εξακριβωθεί εάν το γεγονός αυτό, συνδυαστικά με τυχόν άλλα, έχει συνηγορήσει όντως υπέρ μιας θετικής μεταστροφής στη βαθμολογία που συγκεντρώνει η χώρα μας σε άλλους οργανισμούς, πλην της Διεθνούς Διαφάνειας. Επισημαίνεται ότι οι τιμές του κάθετου άξονα αντικατοπτρίζουν τη θέση της Ελλάδας και ακολουθούν αντίστροφη πορεία, δηλαδή η μέγιστη τιμή βρίσκεται στη βάση του άξονα και η ελάχιστη στην προέκταση του. Επομένως, η πτωτική τάση μεταφράζεται συνεπάγεται χειρότερες επιδόσεις για τη χώρα μας, ενώ το αντίστροφο συμβαίνει με την ανοδική κλίση της γραμμής, η οποία μεταφράζεται σε καλυτέρευση της θέσης της στην παγκόσμια κατάταξη.

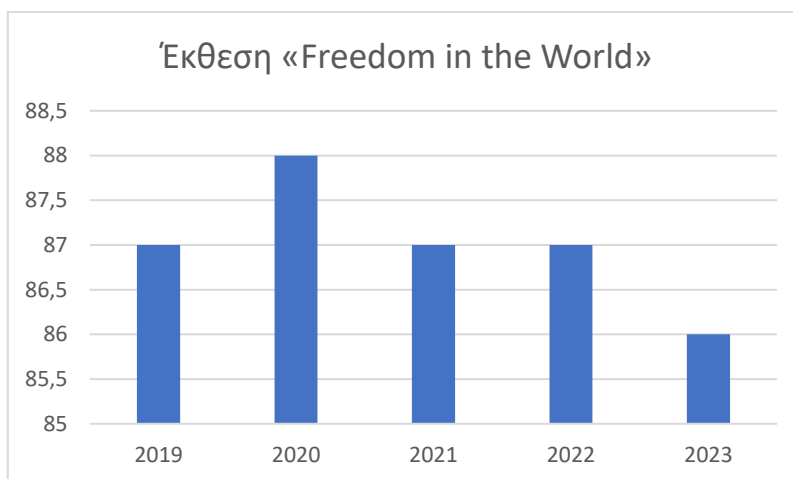


**Εικόνα 2 Η διαχρονική κατάταξη της Ελλάδας σε λοιπούς φορείς αξιολόγησής της**

Έχοντας κατά νου τα παραπάνω, το συμπέρασμα που ανακύπτει από την αμέσως προηγούμενη εικόνα είναι η σχετική σύμπνοια μεταξύ των πορισμάτων της Διεθνούς Διαφάνειας από τη μια και των λοιπών ιδρυμάτων από την άλλη. Εκκινούν όλοι από μια θετική πορεία κατά τη μετάβαση από το έτος 2019 στο 2020 και σε αυτό το χρονικό σημείο παρατηρείται μια απόκλιση μεταξύ της συνέχισης της καλής πορείας εκ μέρους της Διεθνούς Διαφάνειας και των υπόλοιπων φορέων που δείχνουν μια πτώση (2020 προς 2021). Με εξαίρεση το Ινστιτούτο V-Dem που καταγράφει τη χειρότερη βαθμολογία για

την χώρα, οι λοιποί επισημαίνουν μια καλύτερευση (2021 προς 2022), η οποία αίρεται εκ νέου, αυτή τη φορά κατά κοινή παραδοχή, όπως κινούμαστε προς το 2023.

Προς επίρρωση των ανωτέρω μπορεί να λειτουργήσει η βαθμολογία που συγκεντρώνει η Ελλάδα στο πλαίσιο της έκθεσης Freedom in the World, καθώς φαίνεται ότι μετά από μια ανοδική πορεία της χώρας, το 2023 επέρχεται μια κάμψη. Ο υποβιβασμός αυτός οφείλεται, όπως ρητά επισημαίνεται, στη χειροτέρευση της βαθμολογίας του δείκτη που σχετίζεται με τη διαφθορά και συγκεκριμένα την αποτελεσματικότητα δίωξης πράξεων διαφθοράς υψηλών αξιωματούχων. Τα πορίσματα σχηματοποιούνται στο γράφημα που ακολουθεί (Εικόνα 3) στην οποία φαίνεται η βαθμολογία που συγκεντρώνει από το έτος 2019 και έπειτα.

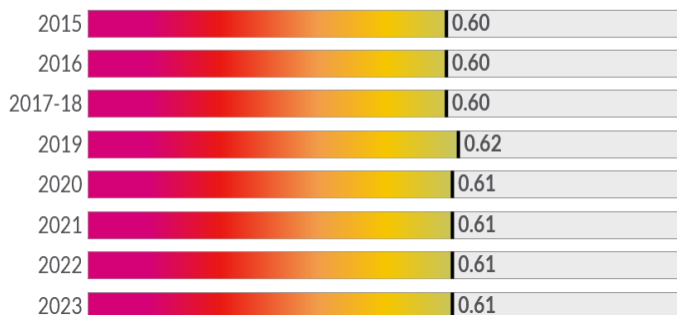


**Εικόνα 3 Η βαθμολογία της Ελλάδας βάσει της έκθεσης «Freedom in the World» για τα έτη 2019-2023**

Η παρατήρηση αυτή είναι μόνο μια πρώτη ένδειξη, διότι αν μελετήσει κανείς συνδυαστικά και τη βαθμολογία που η Ελλάδα συγκεντρώνει διαχρονικά θα αντιληφθεί την περιπλοκότητα του συστήματος αξιολόγησης. Παίρνοντας ως παράδειγμα το WJP και τη βαθμολόγηση ενός συγκεκριμένου δείκτη, του κράτους δικαίου, προκύπτει ότι αυτός σε βάθος σχεδόν δεκαετίας έχει υποστεί ελάχιστες αλλαγές που αγγίζουν τα 0,02 εκατοστά. Το γεγονός αυτό συνάδει με τη διαπίστωση του Voigt (2009) ότι η διαφθορά (έτσι και οι λοιποί δείκτες όπως το κράτος δικαίου) δεν παρουσιάζουν δραματικές αλλαγές από έτος σε έτος, καθιστώντας μάλλον περιττή την ετήσια παρακολούθηση και προκρίνοντας αντ' αυτού μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα.

## Greece Overall Rule of Law Score Over Time, 2015 - 2023

Greece scores for overall rule of law from 2015 to 2023. (Use the left menu to explore other scores.)



**Εικόνα 4 Η βαθμολογία της Ελλάδας στο WJP από το 2015-2023**

Πηγή: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Greece/>

## **4.2. Ειδικότερα ποιοτικά χαρακτηριστικά βάσει των εκθέσεων**

Αξιοποιώντας την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι συστάσεις προς τη χώρα μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε τρεις ευρύτερες κατηγορίες με την πρώτη να αφορά τη «μηδενική πρόοδο» σχετικά με τη διαδικασία διορισμού των ανωτάτων δικαστών. Η δεύτερη εστιάζει στην επίτευξη «κάποιας προόδου» σε τομείς όπως η δικαστική επίλυση υποθέσεων διαφθοράς, η προστασία των δημοσιογράφων και η τήρηση της αναλογικότητας κατά τον προσδιορισμό των απαιτήσεων εγγραφής οργανώσεων της κοινωνία των πολιτών, ενώ τρίτον, «σημαντική πρόοδος» έχει σημειωθεί στην υποβολή των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023, σ. 3). Λεπτομερέστερη εξέταση των ευρύτερων τομέων ακολουθεί στις επόμενες υπό ενότητες.

### **4.2.1. Εκτελεστική και νομοθετική εξουσία**

Ένα πρώτο σημείο που αξίζει να σταθεί κανείς είναι η χειροτέρευση της βαθμολογίας της Ελλάδας, ως προς την αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς, εξαιτίας της αδυναμίας των ελεγκτικών μηχανισμών να διώξουν παράνομες πράξεις υψηλών κυβερνητικών στελεχών. Η παρατήρηση αφορά σε μια σειρά υποθέσεων Υπουργών που φέρεται να ενήργησαν κατά κατάχρηση της εξουσίας τους και παραπέμφθηκαν στο ειδικό δικαστήριο του άρθρου 86 του Συντάγματος (Freedom House, Freedom in the World 2023: Greece, 2023).

Ο 5<sup>ος</sup> Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO, ο οποίος αφορά στην πρόληψη της διαφθοράς και την προώθηση της ακεραιότητας στις κεντρικές κυβερνήσεις <sup>2</sup> (υψηλά εκτελεστικά καθήκοντα) και τους φορείς επιβολής του νόμου, εφιστά ιδιαίτερη προσοχή στους πολιτικούς συμβούλους, για τους οποίους απαιτεί αυξημένη διαφάνεια ως προς τους ειδικότερους όρους διορισμού τους (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020). Για τον λόγο αυτό, καθίσταται επιβεβλημένη η επέκταση του πεδίου εφαρμογής των Κωδίκων Δεοντολογίας αλλά και γενικότερα των προτύπων

---

<sup>2</sup> Στα άτομα αυτά συγκαταλέγονται, για τις ανάγκες της έρευνας, τα μέλη της Κυβέρνησης, ήτοι ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί, οι Αναπληρωτές υπουργοί και οι Υφυπουργοί αλλά και οι πολιτικοί σύμβουλοι.

ακεραιότητας και των κανόνων παύσης καθηκόντων σε όλους όσοι κατέχουν υψηλά εκτελεστικά καθήκοντα (βλ. πολιτικούς συμβούλους), ανεξαρτήτως της νομικής σχέσης που ιδρύεται μεταξύ αυτών και του κράτους. Σχετικές είναι και οι προβλέψεις του ν. 4622/2019 (Α' 133) περί αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων που καταλαμβάνουν τα μέλη της κυβέρνησης, τους γενικούς και ειδικούς γραμματείς, συντονιστές αποκεντρωμένων διοικήσεων καθώς και προέδρους ανεξάρτητων αρχών και υψηλά στελέχη (διευθυντές, διοικητές κ.ο.κ.) των νομικών προσώπων, η επιλογή των οποίων ανήκει στην κυβέρνηση.

Ωστόσο, η αρχική αυτή ρύθμιση εμπεριέχει κάποια κενά ως προς την υπόδειξη του προσώπου που θα είναι υπεύθυνο για την αξιολόγηση των δηλώσεων του ίδιου του Πρωθυπουργού καθώς και για τη δημοσίευση των αποφάσεων στο ευρύ κοινό. Συγχρόνως, δημιουργούνται ανησυχίες για την ανάθεση της εξουσίας λήψης αποφάσεων στον ίδιο τον Πρωθυπουργό και προτείνεται αντ' αυτού η ενδυνάμωση του ρόλου της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία, η Γενική Γραμματεία, ενώ φέρεται να είναι το αρμόδιο όργανο για την εφαρμογή του συστήματος διαχείρισης σύγκρουσης συμφερόντων, διατυπώνει απλώς πρόταση στον Πρωθυπουργό και επαφίεται στον ίδιο να κρίνει αν η υπόθεση συνιστά περίπτωση σύγκρουσης ή όχι (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020). Η προώθηση της ακεραιότητας και της δεοντολογίας εντός των οργανισμών έχει ανατεθεί βάσει του ν. 4795/2021 στους Συμβούλους Ακεραιότητας, οι οποίοι συμμετέχουν στην κατάρτιση κωδίκων συμπεριφοράς, στην έκδοση συστάσεων και την ανάπτυξη εργαλείων ενίσχυσης της διαφάνειας.

Συνεχίζοντας, ανάμεσα στα σημαντικότερα πορίσματα της έκθεσης του Τέταρτου Κύκλου Αξιολόγησης συγκαταλέγεται η διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας που επιτυγχάνεται με την αυστηρή τήρηση των διατυπώσεων διαβούλευσης, την πρόταξη ενός αποτελεσματικού ελέγχου έναντι της κομματικής πειθαρχίας των βουλευτών καθώς και την όλως εξαιρετική προσφυγή στις διατάξεις των εσπευσμένων διαδικασιών. Στην έκθεση δε της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2022, περιλαμβάνεται εκτενής αναφορά στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και συγκεκριμένα στο έργο της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας και της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, με την πρώτη να αξιολογεί σχεδόν τις μισές νομοθετικές προτάσεις (49 σε



σύνολο 100) και τη δεύτερη να εκδίδει κώδικες προχωρώντας ταυτόχρονα τις εργασίες κωδικοποίησης.

Κατακριτές παραμένουν οι τροπολογίες της τελευταίας στιγμής που δεν εξασφαλίζουν τον αναγκαίο χρόνο εξέτασής τους αλλά και η ευρεία χρήση της ταχείας νομοθετικής διαδικασίας εις βάρος του χρόνου διαβούλευσης και συζήτησης στη Βουλή (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2022, σσ. 24-25). Εκ των ανωτέρω, διαφαίνονται οι περιορισμένες δυνατότητες ενημέρωσης αλλά και έκφρασης της βούλησης της κοινής γνώμης λόγω της επίδρασης που ασκεί ο παράγοντας του χρόνου.

Παρόλο που κατά κοινή ομολογία η διαφάνεια και η πρόσβαση στα κυβερνητικά δεδομένα αποτρέπουν την εκδήλωση της διαφθοράς, ορισμένα πρακτικά προβλήματα εμποδίζουν την εφαρμογή της επιταγής του Συντάγματος αναφορικά με το γενικό δικαίωμα στην πληροφόρηση. Το πρόβλημα αυτό αναδεικνύει και το Ινστιτούτο Freedom House, το οποίο διαπιστώνει την ελλιπή εφαρμογή των εξαγγελιών περί δημοσιότητας και ανοικτότητας, αφού στην πράξη οι ανώτεροι αξιωματούχοι δε δρουν με γνώμονα τη διαφάνεια (Freedom House, Freedom in the World 2020: Greece, 2020). Το ειδικότερο πλαίσιο καθορίζεται από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος χρησιμοποιεί τον όρο «ενδιαφερόμενα άτομα» ή προβλέπει μακρές προθεσμίες ανταπόκρισης της Διοίκησης, καλλιεργώντας αποτρεπτικές συνθήκες για την άσκηση του δικαιώματος του διοικουμένου.

Το περιβάλλον αυτό, η λιποβαρής εξουσία του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος δεν μπορεί να εξαναγκάσει τη Διοίκηση να δράσει, καθώς και τα περιθώρια βελτίωσης των διαδικτυακών πυλών ενημέρωσης (Διαύγεια, πλατφόρμα για την Ανοικτή Διακυβέρνηση) δημιουργούν την ανάγκη επιτάχυνσης των μεταρρυθμίσεων. Πλην της επικύρωσης της Σύμβασης για την Πρόσβαση σε Επίσημα Έγγραφα, καλές πρακτικές αποτελούν ο διορισμός υπαλλήλων πληροφόρησης, η λειτουργία ενός εσωτερικού συστήματος καταγραφής αιτημάτων, η επίβλεψη της εφαρμογής των μέτρων από εξειδικευμένο σώμα, η παροχή αρωγής σε όσους ασκούν το δικαίωμα πληροφόρησης και η επιβολή κυρώσεων ή αντικινήτρων αδράνειας (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020).

Αμφιλεγόμενες είναι οι παρατηρήσεις όσον αφορά τους κανόνες για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, οι οποίοι αν και κωδικοποιήθηκαν, μεταγενέστερες τροποποιήσεις

του πλαισίου επέφεραν μείωση των προστίμων και εξάρτηση των ελέγχων από επιπρόσθετες προϋποθέσεις. Ξεχωριστή αναφορά γίνεται στην καταστρατήγηση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων καθώς και στην απαίτηση προσφυγής στη διαδικασία απευθείας ανάθεσης σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023, σσ. 13-25). Τα στοιχεία δείχνουν ότι η έλευση της πανδημίας αύξησε τις αδιαφανείς διαδικασίες στις δημόσιες συμβάσεις, ενώ αντίστοιχες μομφές έως και διώξεις έχουν καταγραφεί και στα προηγούμενα χρόνια (Freedom House, Freedom in the World 2021: Greece, 2021).

Ως ένα εργαλείο διαφάνειας και περιορισμού των άνω παρεκβάσεων έχει θεσπιστεί η υποχρέωση δήλωσης των περιουσιακών στοιχείων, των εσόδων και των δραστηριοτήτων με σκοπό την αποτελεσματικότερη ενημέρωση των πολιτών. Ωστόσο, πρόκειται για μια πρακτική που χρήζει βελτίωσης δεδομένου ότι δεν καλύπτει όλο το εύρος των δραστηριοτήτων ή των πηγών εσόδων, ενώ παράλληλα αφήνει εκτός βεληνεκούς σειρά συγγενικών προσώπων που ενδέχεται να λειτουργήσουν ως δικλείδα ασφαλείας για το ιδιοκτησιακό καθεστώς του επίμαχου προσώπου. Η Επιτροπή Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακών Στοιχείων έχει συσταθεί ως μια ανεξάρτητη, διεπιστημονική επιτροπή αποτελούμενη από τρεις βουλευτές, μεταξύ των οποίων ο Αντιπρόεδρος της Βουλής, ένας Αρεοπαγίτης, ένας σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ένα ανώτατο μέλος της Τράπεζας της Ελλάδος και ο πρόεδρος της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες με αποστολή τον έλεγχο του πολιτικού συστήματος και της χρηματοδότησης ενάντια στη διαφθορά.

Κατά την αξιολόγηση του έργου της Επιτροπής κρίθηκε ότι είναι ελάχιστα αποτελεσματική εξαιτίας της δύσκολα επιτεύξιμης ομοφωνίας, της κομματικής πειθαρχίας και της εν συνόλω απροθυμίας της να παραγάγει έργο (GRECO, Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2015, σσ. 41-55). Ενώ βρίσκεται υπό τη σκέπη του Κοινοβουλίου, εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο τις διοικητικές της ανάγκες, εγείρονται ανησυχίες για τη δυνητική εξάρτησή της από τους βουλευτές, Στερείται δικαστικής φύσεως εξουσίες και για τον λόγο αυτό υποχρεούται σε παραπομπή των υποθέσεων στην ποινική δικαιοσύνη, γεγονός που κάνει επιτακτική τη συνεργασία με φορείς της δικαιοσύνης αλλά και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

Η απασχόληση των βουλευτών μετά τη λήξη της θητείας τους ή εν γένει των πολιτικών είναι ένα μείζον ζήτημα, στο οποίο δεν αποδίδεται ακόμη η δέουσα σημασία. Για τη μεταπήδηση των ανώτερων δημόσιων λειτουργών από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα κάνει λόγο και η GRECO, η οποία εφιστά την προσοχή ως προς τη σύντομη διάρκεια (1 έτος) της περιόδου χαλάρωσης, η οποία επιμηκύνεται σε 18 μήνες στην περίπτωση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής. Πλην της χαλαρότητας αυτής, εντοπίζεται ένα κενό αναφορικά με την προηγούμενη απασχόληση τους και την πιθανότητα εξυπηρέτησης συμφερόντων προγενέστερου εργοδότη (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020).

#### **4.2.2. Το σύστημα απονομής δικαιοσύνης**

Όσον αφορά το σύστημα απονομής δικαιοσύνης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξετάζει τις επιμέρους διαστάσεις της ανεξαρτησίας, της αποδοτικότητας και της ποιότητας. Με αφετηρία τα μέτρια και επιδεινούμενα επίπεδα της εκλαμβανόμενης ανεξαρτησίας, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από το κοινό, διαπιστώνεται η τρωτότητα στη διαδικασία διορισμού των ανωτάτων δικαστών. Αξίζει να σημειωθεί ότι αμφότερες οι επισημάνσεις εντοπίζονται και στις εκθέσεις των προηγούμενων ετών, 2022 και 2021.

Το δικαστικό σύστημα προσεγγίζει και ο Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης της GRECO «Πρόληψη της Διαφθοράς Βουλευτών, Δικαστών και Εισαγγελέων» με ημερομηνία έναρξης το 2012, επισημαίνοντας όμως το θετικό στοιχείο της ύπαρξης μεγαλύτερης εμπιστοσύνης σε αυτή στις έρευνες των πεποιθήσεων του πληθυσμού συγκριτικά με το νομοθετικό σώμα και την εκτελεστική εξουσία. Αγγίζει επίσης το ζήτημα της ανεξαρτησίας ως προς την επιλογή των ανωτάτων θέσεων των δικαστηρίων, μια διαδικασία στην οποία εμφιλοχωρεί η πολιτική βούληση. Πρόκειται συγκεκριμένα, για τους Προέδρους και Αντιπροέδρους του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας καθώς και για τις αντίστοιχες θέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πλέον του Επιτρόπου. Η ισχύουσα νομοθεσία προβλέπει ότι οι εν λόγω δικαστές προτείνονται από τον Υπουργό Δικαιοσύνης και επιλέγονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, συνιστώντας μια ηχηρή διάρρηξη της αρχής της διάκρισης των εξουσιών σε έναν ιδιαίτερα κομβικό τομέα (GRECO, Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2015, σ. 75).

Ένα ακόμη πεδίο προβληματισμού είναι η διαδικασία που αφορά το ειδικό δικαστήριο του άρθρου 86 του Συντάγματος, το οποίο επιλαμβάνεται επί υποθέσεων προσώπων που διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί, εφόσον προηγήθηκε απόφαση της Βουλής για τη δίωξη του ποινικού αδικήματος που φέρεται ότι τέλεσαν. Η πορεία και η τυχόν παρεμπόδιση της διαδικασίας που έχει εκκινήσει εξαρτάται από την επιθυμία της Βουλής, η οποία σε οποιοδήποτε στάδιο μπορεί να διακόψει τη διαδικασία, θέτοντας υπό αμφισβήτηση την ανεξαρτησία και αμεροληψία των δικαστών και των εισαγγελέων (GRECO, Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2015, σσ. 106-107).

Τέλος, η ψηφιοποίηση της δικαιοσύνης παραμένει ένα επαναλαμβανόμενο (2021, 2022 και 2023) και σημαντικό ζήτημα, στο οποίο σημειώνονται μικρά βήματα προόδου όπως είναι η είσοδος ηλεκτρονικών διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των διάφορων φορέων, το πληροφοριακό σύστημα διαχείρισης δικαστικών υποθέσεων αλλά και η ηλεκτρονική διεκπεραίωση ορισμένων πράξεων. Διαχρονικό μειονέκτημα του ελληνικού συστήματος δικαιοσύνης είναι σίγουρα η μεγάλη διάρκεια εκδίκασης των υποθέσεων δεδομένου μάλιστα ότι η χώρα μας βρίσκεται στην κορυφή με τον υψηλότερο χρόνο εκδίκασης αστικών και εμπορικών υποθέσεων (728 ημέρες το 2021) αλλά και διοικητικών (1.324 το 2021) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023, σσ. 6-13).

Το ζήτημα των περιστρεφόμενων θυρών παραμένει επίκαιρο και στον τομέα της δικαιοσύνης καθώς δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις όπου δικαστές μετά την αποχώρησή τους από το δικαστικό σύστημα καταλαμβάνουν ανώτατες θέσεις σε Ανεξάρτητες Αρχές. Τέτοιου είδους παραδείγματα χρήζουν προσεκτικότερης εξέτασης δεδομένου ότι μπορεί να υποκρύπτουν την εδραίωση σχέσεων αλληλεξάρτησης με στελέχη του πολιτικού χώρου υπό την προηγούμενη ιδιότητά τους, αυτή του δικαστικού λειτουργού.

#### **4.2.3. Η αστυνομία**

Όσον αφορά τους φορείς επιβολής του νόμου, μεγαλύτερη προσοχή δίνεται εκ μέρους της GRECO στην αστυνομία λόγω του γεγονότος ότι συνιστά το μεγαλύτερο σώμα επιβολής του νόμου. Σύμφωνα με το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο του 2023, 54% των ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η δωροδοκία είναι διαδεδομένη στην αστυνομία, αν και εσωτερική έρευνα, διεξαγόμενη με εθνική πρωτοβουλία την περίοδο 2015-2018, παρουσιάζει ένα ποσοστό εμπιστοσύνης που αγγίζει το 72%. Το ειδικό σώμα που είναι επιφορτισμένο με τη διερεύνηση υποθέσεων διαφθοράς στους κόλπους της αστυνομίας είναι η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων (Υ.Ε.Υ.) αλλά δε διασφαλίζεται επαρκώς το ανεξάρτητο της έρευνας διότι καταλήγουν αστυνομικοί να κρίνουν συναδέλφους τους (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020).

Μερικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, όπως αυτές καταγράφονται στις εκθέσεις της ίδιας της Υπηρεσίας, είναι η υπαγωγή της στον κοινοβουλευτικό έλεγχο από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, η εποπτεία της δράσης της από την εισαγγελική αρχή, η διασφάλιση ότι το προσωπικό επιλέγεται κατόπιν πρότασης του Διοικητή και απόφασης του αρμόδιου Υπουργού αλλά και η πρόβλεψη θητείας. Ο Κώδικας Δεοντολογίας είναι ένα εργαλείο που μπορεί να δράσει προληπτικά, ωστόσο θεωρείται απαρχαιωμένος δεδομένου ότι ανάγεται στο 2004.

Επιπροσθέτως, δεν υπάρχει επαρκής καθοδήγηση για τον χειρισμό από πλευράς τους περιπτώσεων δωροδοκιών, κακής χρήσης πληροφοριών ή επίλυσης διάφορων ηθικών διλημμάτων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Έτσι, αφήνονται ορισμένα σκοτεινά σημεία που χωρίς να συνιστούν εγκληματική ενέργεια, ανήκουν στη γκρίζα περιοχή αλλά δεν αποτελούν αντικείμενο περαιτέρω έρευνας (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020).

Περιθώρια βελτίωσης ανευρίσκονται στο σύστημα αξιολόγησης των αστυνομικών, μια διαδικασία κατά την οποία απλώς εξετάζεται το ποινικό μητρώο και διενεργείται ένα ψυχολογικό τεστ. Αντ' αυτού, μια περισσότερο ενδεδεγμένη εξέταση του ιστορικού αυξάνει τις πιθανότητες εντοπισμού ανήθικης συμπεριφοράς κατά το παρελθόν τόσο πριν όσο και μετά το χρονικό σημείο εισαγωγής τους στο σώμα. Ένας παράγοντας που μπορεί να παρασύρει τον αστυνομικό στην εκδήλωση αθέμιτης συμπεριφοράς είναι οι χαμηλές

απολαβές ή ο κακός προγραμματισμός των βαρδιών, προκαλώντας μια δυσαρέσκεια που δυνητικά εξισορροπείται με την απαίτηση ή αποδοχή δώρων.

Περαιτέρω, δε φαίνεται να υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις ως προς τον έλεγχο τυχόν δευτερεύουσας δραστηριότητάς τους ιδίως αναφορικά με ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων ανάμεσα στις δυο απασχολήσεις, όπως και κατά την αποχώρησή τους από το σώμα και τη δραστηριοποίησή τους στον ιδιωτικό τομέα. Στην τελευταία περίπτωση μπορεί να γεννάται ζήτημα διαρροής πληροφοριών από την υπηρεσία ή ακόμη να προκύπτει προηγούμενη σχέση αλληλεξάρτησης που τώρα εξαργυρώνεται με μια θέση εργασίας (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020).

#### **4.2.4. Πολιτικές αντιμετώπισης της διαφθοράς**

Στον τομέα της αντιμετώπισης της διαφθοράς και σε ό, τι αφορά το Εθνικό Σχέδιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, το οποίο εγκρίθηκε το 2022, διαπιστώθηκε ότι οι 23 εκ των 129 προβλεπόμενων δράσεων έχουν ολοκληρωθεί, οι 84 έχουν ξεκινήσει και για τις υπόλοιπες 23 δεν έχει γίνει ακόμη καμία ενέργεια (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023, σ. 15).

Επιμέρους θεματικές αναφορές του 2ου «Πυλώνα» της έκθεσης για το κράτος δικαίου υπό τον τίτλο Πλαίσιο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι η θετική μεν στάση σχετικά με τη θέσπιση νομοθεσίας για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής (lobbying), η αργή δε πρόοδος όσον αφορά την υλοποίηση και ενημέρωση του Μητρώου Διαφάνειας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023). Την άσκηση αθέμιτης επιρροής ρυθμίζει πλέον ο ν. 4829/2021 (Α' 166) θεσπίζοντας μια σειρά υποχρεώσεων τόσο για όσους ασκούν την εν λόγω δραστηριότητα, ήτοι τους εκπροσώπους συμφερόντων, όσο και για τους αποδέκτες τέτοιων πιέσεων, δηλαδή τους θεσμικούς φορείς. Ταυτόχρονα, προβλέπεται η δημιουργία και η τήρηση ενός Μητρώου Διαφάνειας από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία ανέλαβε τον ρόλο της Εποπτεύουσας Αρχής, ενώ προσδιορίστηκε μια σειρά κυρώσεων για την παραβίαση των προβλεπόμενων υποχρεώσεων (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020).



Με τις ίδιες επιφυλάξεις αντιμετωπίζεται το νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, η έλλειψη του οποίου είχε τονιστεί στην έκθεση του 2022 και τώρα, ενώ υπήρξε ενσωμάτωση της Οδηγίας της ΕΕ για τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, αφέθηκε εκτός βεληνεκούς το εθνικό δίκαιο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023).

Κάποιες επιπλέον επισημάνσεις αφορούν το περιορισμένο εύρος της προστασίας καθώς καταλαμβάνει μόνο τα ποινικά αδικήματα και όχι ευρύτερα την κακοδιοίκηση. Επίσης, με επιφυλακτικότητα προσλαμβάνεται η διακριτική ευχέρεια του εισαγγελέα να κρίνει την «ουσιαστική συμβολή» για την παροχή της προστασίας ή η δυνατότητα άρσης της οποιοδήποτε χρονική στιγμή καθώς και το γεγονός ότι η απαγόρευση αξιοποιώνων αφορά μόνο την αποκάλυψη ποινικών αδικημάτων (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020, σ. 89). Όπως γίνεται αντιληπτό, όσο περισσότερα είναι τα τρωτά σημεία του προστατευτικού πλαισίου τόσο πιο αποθαρρυντικά λειτουργεί ο θεσμός και αξιοποιείται λιγότερο για την αποκάλυψη υποθέσεων διαφθοράς.

Ξεχωριστή αναφορά γίνεται στην πολυφωνία και την ελευθερία των Μ.Μ.Ε., όπου παρά τις νομοθετικές ενέργειες για την ενίσχυση της διαφάνειας του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους και την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής, ήτοι του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, η υποστελέχωσή του αλλά και η μειωμένη οικονομική ικανότητά του επαναλαμβάνονται ως ένα χαρακτηριστικό πρόβλημα. Τόσο η διασφάλιση της ασφάλειας των δημοσιογράφων όσο και ο διορισμός των μελών του διοικητικού συμβουλίου των δημόσιων Μ.Μ.Ε. από τον αρμόδιο Υπουργό κατόπιν γνωμοδότησης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας παραμένουν μερικά ακόμη καίρια ζητήματα που επιδρούν στην αποτελεσματικότητα άσκησης των καθηκόντων του λόγω της δυνητικής πολιτικής επιρροής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023, σσ. 25-29).

## **5. Τα μέτρα αντιμετώπισης της διαφθοράς στην Ελλάδα και η αποτελεσματικότητά τους**

Μια πρώτη γενική διαπίστωση έγκειται στο γεγονός ότι μέχρι σήμερα οι προσπάθειες πάταξης του φαινομένου της διαφθοράς επικεντρώνονται στη νομοθετική και κανονιστική παραγωγή μιας σειράς κανόνων που στόχο έχουν να συμβάλλουν στον εντοπισμό, την πρόληψη αλλά και την αντιμετώπισή της. Η έμφαση δηλαδή δίνεται στο ρυθμιστικό σκέλος, το οποίο όμως για να αναπτύξει επιτυχώς τα σκοπούμενα αποτελέσματά του πρέπει να παραμείνει απλό και σαφές ως προς την αποτύπωση των διαδικασιών και των αρμοδιοτήτων αποφεύγοντας τη σύγχυση και την αλληλοεπικάλυψη τους.

Η προώθηση της διαφάνειας σε όλες τις εκφάνσεις της διοικητικής δράσης και η αξιοκρατική επιλογή των δημόσιων λειτουργών τόσο κατά την είσοδό τους στην ιεραρχική πυραμίδα όσο και κατά την ανέλιξή τους σε αυτήν, εκτιμάται ότι συνδράμουν καθοριστικά στην εμπέδωση του αισθήματος ασφάλειας. Επικεντρώνοντας κανείς το ενδιαφέρον του στο ανθρώπινο δυναμικό, μπορεί επικουρικά να κάνει λόγο για μέτρα περί υποχρεωτικής εναλλαγής των προσώπων ή πρόβλεψης θητείας, τη γνωστοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας ή την περαιτέρω προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (Ρακιντζής, 2015, σσ. 60-61).

Ειδικά ως προς τους πολιτικούς συμβούλους, στους οποίους αφιερώνεται μεγάλο μέρος του Πέμπτου Κύκλου Αξιολόγησης της GRECO έχει διαμορφωθεί ένα ευνοϊκότερο πλαίσιο ως προς τις υποχρεώσεις και τις δεσμεύσεις τους, το οποίο παρά τις συστάσεις περί ισότιμης μεταχείρισής τους με τα μέλη της κυβέρνησης δεν έχει αλλάξει μέχρι στιγμής. Η μόνη καταγεγραμμένη πρόοδος αφορά την έκδοση μιας υπουργικής απόφασης <sup>3</sup> που καθορίζει τις λεπτομέρειες για την έκδοση του Κώδικα Δεοντολογίας, ο οποίος θα εφαρμόζεται στους μετακλητούς υπαλλήλους και τους ειδικούς συμβούλους.

Εστιάζοντας σε συγκεκριμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες, πολλά ζητήματα έλυσε, έστω επί της αρχής, ο ν. 4622/2019 μέσω της εισαγωγής του Εγχειριδίου νομοθετικής μεθοδολογίας και αναγάγοντας την αξιολόγηση των επιπτώσεων προ της ψήφισης του νομοσχεδίου σε υψίστης σημασίας προϋπόθεση. Με άλλα λόγια, ενισχύθηκε η απαίτηση

---

<sup>3</sup> Η υπ' αριθμ. ΓΓΑΔΔΤ 300/6546/12.4.2023 Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.



διαφάνειας κατά τη νομοθετική διαδικασία, ενώ η καθιέρωση νέων ενιαίων προτύπων για την αξιολόγηση των επιπτώσεων, ενός εκ των συνοδευτικών εγγράφων των νομοσχεδίων, συνέβαλαν σημαντικά στην ευκολότερη πρόσβαση στην πληροφορία.

Το αμέσως επόμενο στάδιο, αυτό της δημόσιας ενημέρωσης μέσα από την ανάρτηση του νομοσχεδίου στην πλατφόρμα Opendgon διάρκειας, τυπικά, 14 ημερών, φαίνεται ότι παρουσιάζει κάποιες αποκλίσεις. Σύμφωνα με την πρόβλεψη, η προθεσμία υπόκειται σε σύντμηση ή επέκταση κατά μια εβδομάδα ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και έγκριση από το Προεδρείο της Κυβέρνησης σε περίπτωση συνδρομής δικαιολογημένων συνθηκών. Έτσι, διαπιστώνεται ότι στο σημείο αυτό εμφιλοχωρεί ένας βαθμός διακριτικής ευχέρειας που αν αφορά σε παράταση της προθεσμίας δε γεννάται κάποιο ζήτημα, όπως αντίθετα συμβαίνει σε περίπτωση μείωσης του χρόνου σε επτά (7) ημέρες.

Ωστόσο, η άνω προβλεπόμενη διαδικασία λειτουργεί εις βάρος του διαθέσιμου χρόνου για την επεξεργασία και ενσωμάτωση τυχόν τροποποιήσεων που προκύπτουν από τον δημόσιο διάλογο, ενώ συνήθης είναι και η εισαγωγή εκπρόθεσμων τροπολογιών με την επίκληση της έλλειψης χρόνου (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020). Βέβαια, σε άλλο σημείο καταγράφεται ότι ο μέσος χρόνος διαβούλευσης βελτιώθηκε το 2020 (14 ημέρες) σε σύγκριση με το 2019 και 2018, όπου μετρούσε οκτώ και επτά μέρες αντίστοιχα, σηματοδοτώντας μια θετική αλλαγή.

Εισερχόμενοι πια σε ζητήματα σχετικά με τη λειτουργία του Κοινοβουλίου, για τον βαθμό συμμόρφωσης ως προς την προβλεπόμενη δημοσίευση των στοιχείων των οικονομικών συμφερόντων των μελών του κοινοβουλίου και της κυβέρνησης αλλά και της ετήσιας αναφοράς των αποτελεσμάτων του έργου της Επιτροπής Ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης θα μπορούσαν να εξαχθούν ορισμένα συμπεράσματα από την επίσημη ιστοσελίδα της Επιτροπής. Εκεί, στην καρτέλα των οικονομικών στοιχείων, ανευρίσκει κανείς ως τελευταία καταχώριση για την ενίσχυση των υποψήφιων αιρετών από νομικά και φυσικά πρόσωπα μια που ανατρέχει στο 2017 και αφορά τις εκλογές του 2015, στις ενισχύσεις των αιρετών από φυσικά πρόσωπα υπάρχουν επικαιροποιημένα στοιχεία που φτάνουν έως τη χρήση του 2021 αλλά στους πίνακες υπάρχει μια μόνο καταγραφή. Στις αποφάσεις χρηματοδότησης των κομμάτων παρατηρείται μια τακτική ροή αναρτήσεων και μια μικρότερη παρακολούθηση των δανείων για παράδειγμα, ενώ διαθέσιμη είναι η ετήσια

έκθεση ελέγχου των συνασπισμών και των κομμάτων για τη χρήση του 2021 (Επιτροπή Ελέγχου, 2023).

Από τα ενδεικτικά στοιχεία λοιπόν για το έργο της Επιτροπής, τα οποία ανευρίσκονται στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαπιστώνεται, επί της αρχής, μια καθυστέρηση στην ολοκλήρωση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων δεδομένου ότι έλεγχοι που αφορούν το οικονομικό έτος του 2020 ολοκληρώθηκαν το 2022. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, προκύπτει ότι από τα δεκαοχτώ (18) πολιτικά κόμματα που ελέγχθηκαν, κυρώσεις προτάθηκαν για μόλις τέσσερα και εν τέλει εστάλησαν απλώς επιστολές συμμόρφωσης σε τρία εξ αυτών.

Όσον αφορά επιμέρους πεδία και πιο συγκεκριμένα τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής, επισημαίνεται ότι το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο καταλαμβάνει μόνο τους επαγγελματίες αφήνοντας εκτός βεληνεκούς τις Μ.Κ.Ο., το εθελοντικό lobbying, τα συνδικάτα και γενικά τρίτα μέρη που επιδιώκουν να επηρεάσουν τις κυβερνητικές αποφάσεις (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020). Επίσης, παρά την ύπαρξη εξουσιοδοτικής διάταξης για τον καθορισμό των θεσμικών φορέων στους οποίους έχει εφαρμογή, ακόμη δεν έχει εκδοθεί η σχετική απόφαση του Υπουργείου. Μέχρι σήμερα, στο Μητρώο Διαφάνειας ανευρίσκονται 17 εγγραφές εκπροσώπων συμφερόντων, αριθμός που εικάζεται ότι απέχει αισθητά από αυτόν που ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα, υποδηλώνοντας μια αργή συμμόρφωση με τις επιταγές της νομοθεσίας (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Μητρώο Διαφάνειας, 2023).

Στο πλαίσιο δε της προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου, τους λεγόμενους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, ο ν. 4990/2022 (Α' 210) ανακηρύσσει την Ε.Α.Δ. ως εξωτερικό δίαυλο αναφοράς, αρμόδιο για την παραλαβή, διαχείριση και παρακολούθηση των αναφορών που κατατίθενται από δημόσιους ή ιδιωτικούς υπαλλήλους. Τονίζεται ότι και στις δυο άνω περιπτώσεις τέθηκε σε λειτουργία διακριτό κανάλι υποδοχής καταγγελιών, μέσα από το οποίο μπορεί ο πολίτης να υποβάλλει καταγγελία. Ένα σημαντικό κενό που επισημαίνεται εν προκειμένω, έγκειται στο περιορισμένο εύρος εφαρμογής, ήτοι στην απουσία αναφοράς στις παραβιάσεις του εθνικού δικαίου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023).

Στη συνέχεια, με σκοπό τη διακριτή εξέταση των μέτρων που έχουν ληφθεί, επιχειρείται ο διαχωρισμός των «τομέων πολιτικής» για την καλύτερη παρουσίαση των αποτελεσμάτων.

#### **α. Ο τομέας της δικαιοσύνης**

Παρά τις επαναλαμβανόμενες συστάσεις για την ανάγκη εμπλοκής μιας ανεξάρτητης αρχής αποτελούμενης, μεταξύ άλλων, από μέλη του δικαστικού σώματος, η οποία θα είναι αρμόδια να διατυπώνει συστάσεις ή γνώμες για τους διορισμούς των ανωτάτων δικαστικών, δεν έχει σημειωθεί ακόμη κάποια πρόοδος.

Θετικά εκλαμβάνεται ωστόσο, η πρόβλεψη της επιθεώρησης, υπό τη μορφή μιας ετήσιας επαγγελματικής αξιολόγησης, για όλους τους δικαστές και εισαγγελείς από ένα μέλος ανώτατου δικαστηρίου που αποφασίζεται κατόπιν κλήρωσης. Τα πορίσματα αυτής της έκθεσης που είναι το αποτέλεσμα του Συμβουλίου Επιθεώρησης φαίνεται να λαμβάνονται υπόψη για τη σταδιοδρομία των προσώπων, αν και ανακύπτουν ορισμένες δευτερες σκέψεις ως προς την αποτελεσματικότητά του.

Πιθανοί ανασταλτικοί παράγοντες στο έργο του είναι αφενός ο τρόπος επιλογής των επιθεωρητών, διότι η κλήρωση δεν εξασφαλίζει την ανάδειξη των ικανότερων και αυτών που διαθέτουν σχετική εμπειρία, και αφετέρου η ετήσια θητεία που αποβαίνει εις βάρος της συνέχειας και της σταθερότητας του οργάνου. Μέχρι σήμερα, δεν έχει επιχειρηθεί κάποια ενοποίηση των περισσότερων δικαστικών φορέων που ασχολούνται με θέματα εξέλιξης και επαγγελματικής εποπτείας, ούτε έχει ενισχυθεί το αίσθημα λογοδοσίας δεδομένου μάλιστα ότι απουσιάζει η συστηματική δημοσίευση στοιχείων για την ποιότητα του δικαστικού συστήματος (GRECO, Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2015).

Όσον αφορά την ψηφιοποίηση, αυτή προχωρά με αργούς ρυθμούς, ενώ εξακολουθεί να παρατηρείται μεγάλη καθυστέρηση στη συλλογή και επεξεργασία δικαστικών στατιστικών στοιχείων δεδομένου ότι το σύστημα δε λειτουργεί πλήρως. Λόγος γίνεται για το Γραφείο Συλλογής και Επεξεργασίας Δικαστικών Στατιστικών Στοιχείων (JUSTSTAT) στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, το οποίο επιφορτίζεται με την αρμοδιότητα συλλογής στοιχείων προκειμένου να αξιοποιηθεί ως εργαλείο παρακολούθησης πτυχών της λειτουργίας της δικαιοσύνης (Lawspot, 2022). Διορθωτικά επιδιώκει να παρέμβει ο ν. 5028/2023 (Α' 54), ο οποίος περιλαμβάνει τη μεταρρύθμιση του δικαστικού χάρτη προβλέποντας ανακατανομή των θέσεων

των δικαστών και την αξιοποίηση της τεχνολογίας για την εισαγωγή νέων εξ αποστάσεως μορφών διεξαγωγής της δίκης (τηλεματικές συνεδριάσεις).

Τέλος, σχετικά με τις εκκρεμείς αποφάσεις του ΕΔΔΑ και την εφαρμογή τους, αυτές την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2023 είναι μόλις επτά λιγότερες από το προηγούμενο έτος, δηλαδή αγγίζουν το 34% έναντι του 35% το 2022 με τα έτη αναμονής να φτάνουν τα 6 έτη και 7 μήνες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023, σσ. 34-35).

### **β. Η Αστυνομία**

Η βασική παρατήρηση σχετίζεται με την αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου όταν σε αυτόν υπεισέρχεται, δυνητικά, το αίσθημα συναδελφικότητας και αλληλεγγύης ως πρόσκομμα στη διερεύνηση της αλήθειας. Την ίδια στιγμή, σημειώνεται ότι δεν έχει πραγματοποιηθεί καμία ενέργεια για την τροποποίηση του Κώδικα Δεοντολογίας για την Αστυνομία, με αποτέλεσμα αυτός να παραμένει σε ισχύ από το 2004 χωρίς να έχει ενσωματώσει τις σύγχρονες προκλήσεις, ούτε κατευθυντήριες γραμμές για ζητήματα ακεραιότητας. Ως ένα επιπρόσθετο πεδίο έρευνας αναδύεται η πορεία των αστυνομικών και οι κινήσεις τους μετά την αποχώρηση από τον οργανισμό, διότι αποτελούν ενδείξεις για πιθανή εδραίωση προϋπαρχουσών αθέμιτων συναλλακτικών σχέσεων που «εξαργυρώνονται» με μια θέση στον ιδιωτικό τομέα (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020).

Μια σταδιακή βελτίωση στην έρευνα των αστυνομικών για θέματα διαφθοράς εντόπισε η έκθεση του Freedom House για το έτος 2020 καθώς φάνηκε η πρόθεση εξιχνίασης εμπλοκής τους σε παράνομες δραστηριότητες (Freedom House, Freedom in the World 2021: Greece, 2021). Μάλιστα, στην Υ.Ε.Υ. αναπτύχθηκε μια μεθοδολογία διαχείρισης καταγγελιών βασισμένη στην ανάλυση κινδύνου, ώστε η αξιολόγηση των καταγγελιών να στηρίζεται σε αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια. Μέσα από την κατάκτηση αυτής της γνώσης, μπορεί να σχεδιαστεί αποτελεσματικότερα το πρόγραμμα ελέγχων και να συνδράμει στην επίτευξη μεγαλύτερης συστηματικότητας των ακολουθούμενων διαδικασιών (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση υλοποίησης Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. 2022-2025: Α' εξάμηνο 2023, 2023).

Από την πρόσφατη έκθεση απολογισμού της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων για το έτος 2022 διαφαίνεται ότι η συντριπτική πλειοψηφία των καταγγελιών αφορά υποθέσεις διαφθοράς (555 σε σύνολο 772) με την πλειοψηφία αυτών να στρέφεται κατά του αστυνομικού προσωπικού (57,5%) και ένα ποσοστό της τάξης του 24,7% κατά δημοσίων υπαλλήλων. Ως προς την κατάληξη αυτών, οι περισσότερες διαβιβάστηκαν στις αρμόδιες αρχές (328), για 87 εξ αυτών σχηματίστηκε δικογραφία και οι λοιπές βρίσκονται υπό διερεύνηση ή αρχειοθετήθηκαν. Για όσες θεωρούνται πιο σημαντικές υπάρχει μια εκτενέστερη περιγραφή των πραγματικών περιστατικών στις ετήσιες εκθέσεις που δημοσιεύονται (Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας, 2023).

Στην έκθεση απολογισμού της Διεύθυνσης της Οικονομικής Αστυνομίας (Δ.Ο.Α.) για το ίδιο έτος (2022), οι καταγγελίες για το αδίκημα της διαφθοράς ανέρχονται στις τριάντα εννιά (39) σε σύνολο 955, αυξημένες κατά δέκα (10) σε σύγκριση με το 2021. Παρακολουθώντας τα δεδομένα των διεκπεραιωθείσων υποθέσεων, προκύπτει μια αυξημένη δραστηριοποίηση της Διεύθυνσης που εξηγείται από την άρση των ειδικών συνθηκών που διαμόρφωσε ο COVID-19 τα προηγούμενα έτη, με αποτέλεσμα οι ολοκληρωμένες υποθέσεις διαφθοράς να είναι 65 στον αριθμό. Ως περαιωμένες δικογραφίες εκλαμβάνονται αυτές για τις οποίες σχηματίστηκε δικογραφία κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας (63) και αυτές για τις οποίες διενεργήθηκε αστυνομική προανάκριση (2). Ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά που αποδίδονται στις εν λόγω υποθέσεις είναι κυρίως η εμπλοκή του Δημοσίου και η συσχέτισή τους με τις επιχορηγήσεις και εν γένει τις οικονομικές ενισχύσεις (Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας, 2023).

Σε γενικές γραμμές, για τις κατά περίπτωση αρμόδιες Υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας υφίσταται ο περιορισμός της ποινικής τυποποίησης του φαινομένου της διαφθοράς και στη, συνεπεία αυτού, στενότερη πρόσληψή της, με αποτέλεσμα ορισμένες συμπεριφορές να μην εμπίπτουν στο πεδίο καταγραφής. Η διαπίστωση ότι η διαφθορά συνήθως συνδέεται με άλλα αδικήματα αποτελώντας εργαλείο για τη διάπραξή τους, συν του γεγονότος ότι πλέον συνιστά μια διασυννοριακή απειλή δημιουργούν προβλήματα στην αποτύπωση του πραγματικού αριθμού.

### **γ. Ο τομέας των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (Μ.Μ.Ε.)**

Παρά την πρόσληψη δεκαπέντε (15) νέων μελών προσωπικού στο Ε.Σ.Ρ., ο αριθμός αυτός δεν μπορεί να κριθεί ικανοποιητικός για να επιλύσει οριστικά το πρόβλημα της υποστελέχωσης, δεδομένης μάλιστα της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στην Αρχή ενόψει της Οδηγίας για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων. Η ενίσχυση της διαφάνειας του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των Μ.Μ.Ε. (ν. 4779/2021, ν. 5005/2022 και ν. 4915/2022) με τη θέσπιση του Μητρώου Επιχειρήσεων και σειράς άλλων περιορισμών στοχεύει με τη σειρά του στην αποφυγή οριζόντιας συγκέντρωσης στην αγορά. Μια αντίστοιχη πρωτοβουλία αφορά τη σύσταση νέας Επιτροπής Δεοντολογίας καθώς και Διεύθυνσης Εποπτείας των Μ.Μ.Ε. για την παρακολούθηση της τήρησης των δημοσιογραφικών προτύπων, ωστόσο εγείρονται ανησυχίες ως προς τη λελογισμένη και νομότυπη αξιοποίηση της εξουσίας αποκλεισμού τους από τη λήψη κρατικών διαφημιστικών κονδυλίων.

Ειδικά ως προς την ασφάλεια των δημοσιογράφων, συστήθηκε η ομάδα εργασίας συντονισμού, στον απολογισμό της οποίας ανευρίσκει κανείς την πρόβλεψη σχετικού μαθήματος στα πανεπιστήμια, τη δημιουργία ενός παρατηρητηρίου για τη συγκέντρωση των συμβάντων αλλά και ενός διεθνούς κέντρου εκπαίδευσης για την ασφάλειά τους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου.

Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023, σσ. 25-30).

Ωστόσο, πέραν των ανωτέρω, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η σπουδαιότητα της κοινωνικής συμπεριφοράς και άρα η έμφαση στους τρόπους μεταστροφής της κουλτούρας του κοινωνικού συνόλου. Προς την κατεύθυνση αυτή μπορούν να συμβάλλουν εκστρατείες ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης του κοινού μέσα από μια συντονισμένη και πολυεπίπεδη επικοινωνιακή στρατηγική (Κακουλίδης, 2015, σ. 240). Σημαντική πρωτοβουλία στον τομέα αυτό αναλαμβάνει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η σύσταση της οποίας εκλήφθηκε θετικά από την Ομάδα Κρατών για την Αντιμετώπιση της Διαφθοράς, συμβάλλοντας κατά τη γνώμη της στη βελτιωμένη εικόνα της χώρας όσον αφορά τους δείκτες μέτρησης της διαφθοράς και την παγκόσμια κατάταξή της (GRECO, Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα, 2020). Οι ενέργειες ευαισθητοποίησης συγκροτούν έναν από τους επιχειρησιακούς πυλώνες της και όπως προκύπτει συνολικά από τις ετήσιες εκθέσεις απολογισμού, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στον



τομέα αυτό με τις δράσεις να κατευθύνονται σε εκπροσώπους του ιδιωτικού τομέα, στην ακαδημαϊκή κοινότητα, στον αθλητισμό, στο προσωπικό των Ενόπλων Δυνάμεων κ.α.

### **5.1. Η συμβολή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας**

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) συστήθηκε με τον νόμο για το επιτελικό κράτος (ν. 4622/2019) και έκτοτε διαδέχθηκε και συγκέντρωσε υπό τη σκέπη της πέντε, διακριτούς υπό το προϊσχύσαν καθεστώς, ελεγκτικούς φορείς. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τα Σώματα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών αλλά και τη Γενική Γραμματεία καταπολέμησης της διαφθοράς. Υιοθετήθηκε με αυτόν τον τρόπο μια ολιστική προσέγγιση γύρω από τον τομέα της διαφθοράς, εγκαταλείποντας τον κατακερματισμό και τις αλληλοεπικαλύψεις των αρμοδιοτήτων και διευκολύνοντας συγχρόνως την ανάπτυξη συντονισμένης δράσης.

Αποστολή της εν λόγω Ανεξάρτητης Αρχής (εφεξής Α.Α.) ορίστηκε «ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ενός πλαισίου συνεκτικών πολιτικών τόσο για τον εντοπισμό και την καταστολή πράξεων διαφθοράς όσο και για την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του συνόλου της κοινωνίας.». Εκ της άνω πρόβλεψης προκύπτουν οι τρεις βασικοί τομείς παρέμβασης, ήτοι (α) η καταστολή, η οποία συνοψίζει το ελεγκτικό της έργο, (β) η πρόληψη, η οποία συνίσταται στην ανάπτυξη προτύπων και εργαλείων, και τέλος (γ) η ευαισθητοποίηση με την ανάληψη εκπαιδευτικών και ενημερωτικών δράσεων (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Αποστολή και Αρμοδιότητες, 2023).

Ως μια εκ των νομοθετικά κατοχυρωμένων Α.Α., απολαμβάνει λειτουργική ανεξαρτησία και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, με αποτέλεσμα να μην υπόκειται σε έλεγχο από την κυβερνητική ηγεσία παρά μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό. Όργανά της είναι ο Διοικητής, ο οποίος προΐσταται του οργανισμού, το Διοικητικό Συμβούλιο χωρίς αρμοδιότητα διεξαγωγής ελέγχων και η Ελεγκτική Επιτροπή, η οποία είναι επιφορτισμένη με την επιθεώρηση της ορθής λειτουργίας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου.

Είναι σημαντικό να διευκρινιστεί ότι στην αρμοδιότητα της εν λόγω αρχής δεν εμπίπτουν μόνο οι δημόσιοι οργανισμοί αλλά και όσα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου συναλλάσσονται με το δημόσιο ή απασχολούνται σε οικονομικές δραστηριότητες με αυτό.

Στο πλαίσιο της άσκησης των εξουσιών επιθεώρησης και διερεύνησης, αρμοδιότητα που αποτελεί μάλιστα τον βασικό τομέα δράσης της, προβλέπεται η έκδοση συστάσεων προς τον ελεγχόμενο φορέα και η υποχρέωση συμμόρφωσής του.

Οι θεματικοί τομείς της Κεντρικής Υπηρεσίας διακρίνονται στους εξής εννέα: (1) Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και Μετανάστευση (2) Υγεία και Πρόνοια, (3) Ασφάλιση, Κοινωνική Αλληλεγγύη και Εργασιακές Σχέσεις, (4) Οικονομία και Ανάπτυξη, (5) Παιδεία, Έρευνα – Τεχνολογία, Πολιτισμός και Αθλητισμός, (6) Δομημένο Περιβάλλον και Χωροταξία, (7) Δημόσια Έργα και Μεταφορές, (8) Περιβάλλον, Ενέργεια και Επικοινωνίες και (9) Πειθαρχικές Διαδικασίες (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2022, 2023, σ. 44).

Βάσει νομοθετικών παρεμβάσεων εντός του έτους 2022, το εύρος αρμοδιοτήτων της Ε.Α.Δ. διευρύνθηκε αναλαμβάνοντας, μεταξύ άλλων, την κατάρτιση Κωδίκων Δεοντολογίας (άρθρο 38 ν. 4940/2022 Α' 112), τον συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (άρθρο 16 ν. 4972/2022 Α' 181) καθώς και τη συμμετοχή της σε μια σειρά Επιτροπών Παρακολούθησης συγκεκριμένων τομέων ή δράσεων (πχ. Σ.Σ. Κ.Α.Π., Ε.Σ.Σ.Κ.Δ., θεμελιώδη δικαιώματα κ.α.). Σημαντική είναι η ανάληψη της αρμοδιότητας υποδοχής, επεξεργασίας και αξιολόγησης καταγγελιών για παράβαση της διαφάνειας από τη χρήση συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης με σκοπό είτε τη διερεύνηση είτε την αρχειοθέτησή τους (άρθρο 6 ν. 4961/2022, ΦΕΚ Α' 146).

Ακόμη, αναλαμβάνει τη διαχείριση και παρακολούθηση αναφορών για παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου αλλά και την παραλαβή εκθέσεων, αποφάσεων ή καταγγελιών για τους τομείς ελέγχου δαπανών υγείας, εσωτερικού ελέγχου, μετανάστευσης και ασύλου και κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 30 ν. 4931/2022, άρθρο 42 ν. 4940/2022, άρθρο 49 ν. 4960/2022 και άρθρο 55 ν. 4997/2022). Στο πλαίσιο της ποινικής έρευνας, βάσει του άρθρου 37 ν. 4920/2022 (Α' 74) για την έκδοση καλυμμένων ομολόγων και τη δημόσια εποπτεία τους, εξοπλίστηκε με την αρμοδιότητα πρόληψης, διερεύνησης ή δίωξης τέτοιων σοβαρών εγκλημάτων με δυνατότητα δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2022, 2023).

Εκ των ανωτέρω διαφαίνεται η τάση συστηματικής επέκτασης του πεδίου δράσης της, ακόμη και σε τομείς που άπτονται εξειδικευμένων τεχνικών ζητημάτων όπως είναι τα συστήματα τεχνητής νοημοσύνης, με κίνδυνο την ελλιπή ικανότητα διαχείρισής τους, αν



δεν ανατίθενται σε κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό. Σύμφωνα με τον 5<sup>ο</sup> Κύκλο Αξιολόγησης, ο προϋπολογισμός της ανέρχεται σε 8,5 εκ. ευρώ και προβλέπονται 503 θέσεις προσωπικού. Την ίδια στιγμή, στις εκθέσεις του Freedom House, τονίζεται κατ' επανάληψη ήδη από το 2020, το πρόβλημα των περιορισμένων πόρων των αρχών που καταπολεμούν τη διαφθορά (Freedom House, Freedom in the World 2020: Greece, 2020). Σημαντική πρόκληση παραμένει επίσης η ανεύρεση κατάλληλων ανθρώπων που πληρούν το εκάστοτε ειδικότερο γνωστικό αντικείμενο της Αρχής δεδομένων μάλιστα των 103 κενών θέσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα, 2023).

Ένα δεύτερο συμπέρασμα που προκύπτει είναι η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, αν λάβει κανείς υπόψη του ότι οι αρμόδιες αρχές για παράδειγμα στο ζήτημα των καλυμμένων ομολόγων αριθμούν έντεκα (11), πλέον των εισαγγελικών και δικαστικών. Μια τελευταία παρατήρηση έγκειται στην ύπαρξη πολλών διαφορετικών καναλιών για την υποδοχή καταγγελιών ανά θεματικό πεδίο, επιλογή που δυσχεραίνει τον πολίτη, ο οποίος επιθυμεί να καταγγείλει μια συμπεριφορά και δεν προκύπτει με βεβαιότητα η ορθή υπαγωγή της στην αντίστοιχη πλατφόρμα. Εξίσου δυσλειτουργικό φαίνεται να είναι και για την Αρχή, η οποία πρέπει να "συντηρεί" τις πλατφόρμες, χωρίς όμως να απαλλάσσεται του ελέγχου περί ορθής υπαγωγής τους σε ένα στάδιο που προηγείται αυτού της εξέτασης της ουσίας της υπόθεσης.

Η Ε.Α.Δ. τέλος, θεωρείται υπεύθυνη για την κατάρτιση και την εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Ε.Σ.Σ.Κ.Δ.), το οποίο δομείται στη βάση των τριών πυλώνων, όπως αυτοί περιγράφονται στην αποστολή της Αρχής. Δηλαδή, ένα μέρος αφορά τον «Έλεγχο και την Καταπολέμηση», το δεύτερο την «Πρόληψη, Ακεραιότητα και Λογοδοσία» και το τρίτο την «Ενημέρωση, Δημοσιότητα και Ευαισθητοποίηση».

#### **5.1.1. Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς 2022-2025**

Το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς υιοθετεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και περιλαμβάνει ένα σύνολο δράσεων και έργων προβλέποντας συγχρόνως εργαλεία παρακολούθησης και

αξιολόγησής τους. Στόχος του είναι η εμπέδωση του τρίπτυχου Ακεραιότητα, Λογοδοσία και Διαφάνεια και συγκεκριμένα (α) η τόνωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους δημοκρατικούς θεσμούς, (β) η βελτίωση των επιδόσεων της Ελλάδας στις διεθνείς και ευρωπαϊκές αξιολογήσεις και (γ) η βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος (Έγκριση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) 2022-2025, 2022).

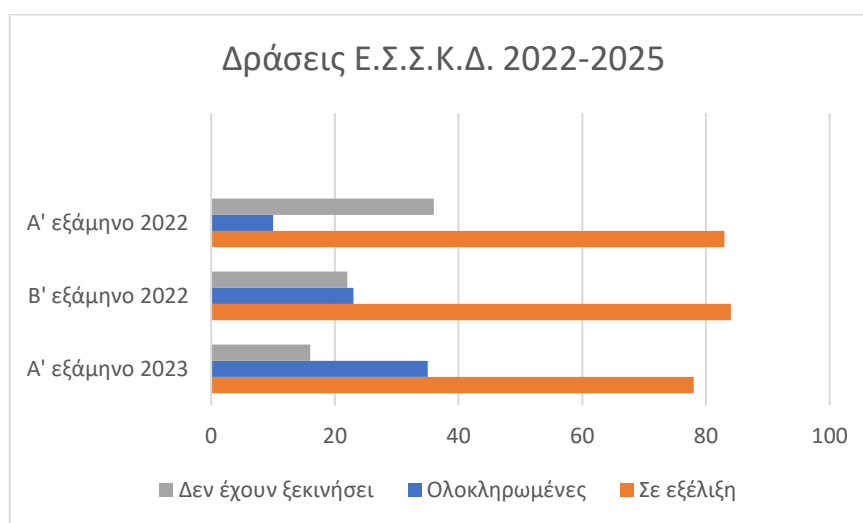
Εξέχουσα σημασία προσδίδεται στο Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας (Ε.Σ.Α.), το οποίο στοχεύει στην ενίσχυση της ακεραιότητας και της λογοδοσίας των φορέων της Διοίκησης, συμπεριλαμβάνοντας είκοσι τέσσερις (24) οριζόντιες δράσεις. Τέτοιες παρεμβάσεις αποτελούν μια σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων, η ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων που λειτουργούν προς αντιμετώπιση της διαφθοράς, η εκπόνηση μεθοδολογικών εργαλείων για τη διαχείριση των συγκρούσεων, η αναβάθμιση των ικανοτήτων μέσω προγραμμάτων κατάρτισης και ευαισθητοποίησης κ.α. (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Υλοποίησης Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. 2022-2025: Α' Εξάμηνο 2022, 2022).

Για την καλύτερη παρακολούθηση της προόδου υλοποίησής του, προβλέπεται τόσο η υποβολή του Δελτίου Αναφοράς Προόδου απολογιστικά όσο και η περιοδική ανατροφοδότηση εκ μέρους των φορέων στη βάση αξιοποίησης ποσοτικοποιημένων δεικτών εκροής. Τέτοιοι δείκτες εκροής, συνολικά είκοσι έξι (26), είναι η έκδοση νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων, κωδίκων δεοντολογίας ή εκθέσεων, τα προγράμματα κατάρτισης αλλά και ενέργειες για την εφαρμογή του συστήματος εσωτερικού ελέγχου ή για την αναβάθμιση ψηφιακών εργαλείων.

Από το Εγχειρίδιο διαδικασίας παρακολούθησης του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. για το α' εξάμηνο του 2022 και δεδομένου ότι αυτό αποτελεί το πρώτο εξάμηνο αναφοράς, προκύπτει ότι σε σύνολο 129 δράσεων, 83 έχουν ξεκινήσει (64%), οι δέκα (10) έχουν ολοκληρωθεί, ενώ από τις 36 για τις οποίες δεν έχει πραγματοποιηθεί κάποια ενέργεια, εντοπίζεται ένα ασήμαντο πρόβλημα καθυστέρησης μόνο στις 11 αφού οι υπόλοιπες 25 έχουν μεταγενέστερο χρόνο έναρξης (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Υλοποίησης Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. 2022-2025: Α' Εξάμηνο 2022, 2022).

Στο β' εξάμηνο του ίδιου έτους, στις ολοκληρωμένες δράσεις έχουν προστεθεί δεκατρείς (13) διαμορφώνοντας τον τελικό αριθμό των είκοσι τριών (23) ολοκληρωμένων δράσεων, αυτές που βρίσκονται σε εξέλιξη είναι κατά μια περισσότερες (84) και έχουν μειωθεί αυτές

που δεν έχουν ξεκινήσει ακόμη (22) (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Υλοποίησης Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. 2022-2025: Β' Εξάμηνο 2022, 20223). Σε ό,τι αφορά το 2023, αναφέρεται ότι 78 δράσεις βρίσκονται εν εξελίξει και οι 35 έχουν ήδη ολοκληρωθεί, χωρίς οποιαδήποτε αναφορά σε τυχόν εμπόδια (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση υλοποίησης Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. 2022-2025: Α' εξάμηνο 2023, 2023). Τα αποτελέσματα που περιγράφονται αποτυπώνονται συγκεντρωτικά στο κάτωθι γράφημα (Εικόνα 4), όπου φαίνεται η πορεία των δράσεων του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. από τη θέση του σε ισχύ (Α' εξάμηνο 2022) έως το α' εξάμηνο του 2023, για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα.



**Εικόνα 5 Η πορεία υλοποίησης των δράσεων του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. 2022-2025**

### **5.1.2. Συμπεράσματα από τις εκθέσεις απολογισμού**

Τα συγκεντρωτικά στοιχεία από το ελεγκτικό της έργο για το έτος 2022 απεικονίζουν μια έντονη δραστηριότητα με 3.513 καταγγελίες, 2.149 εντολές ελέγχου & διερευνήσεων και 2.020 εκθέσεις ελέγχου. Από μια προσεκτικότερη ανάλυση των καταγραφών, διαφαίνεται ότι ο τελικός αριθμός των γενικών καταγγελιών των οποίων δέχθηκε η Αρχή ανέρχεται σε 2.425 καθώς για ορισμένες διαπιστώθηκε η αναρμοδιότητά της, ενώ άλλες κρίθηκαν όμοιες μεταξύ τους και "συγχωνεύτηκαν". Ο απολογισμός του 2020 αναφέρεται σε 7.135 καταγγελίες (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2020, 2021), ενώ τα δεδομένα που αφορούν το έτος 2021 κάνουν λόγο για 5.128 καταγγελίες (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2021, 2022) σηματοδοτώντας μια πτωτική τάση στους αριθμούς.

Όπως προκύπτει συνολικά από τις άνω εκθέσεις, η πλειοψηφία των παρεμβάσεων αφορά το νομοθετικό πλαίσιο με την έκδοση των υπουργικών και νομοθετικών αποφάσεων, την κατάρτιση Κωδίκων Δεοντολογίας και Ηθικής, την ενσωμάτωση Οδηγιών καθώς και τις δράσεις ευαισθητοποίησης. Οι δράσεις και οι στόχοι δηλαδή σχετίζονται με ενέργειες που είναι μεν προαπαιτούμενες αλλά δεν ενσκήπτουν στην ουσία του προβλήματος. Ένας τέτοιος ποιοτικός δείκτης εκροής θα μπορούσε να αφορά, για παράδειγμα, το εφαρμοστικό κομμάτι των ρυθμίσεων καταγράφοντας τις φορές που παρενέβη επιτυχώς ο Σύμβουλος Ακεραιότητας προς επίλυση ενός ζητήματος.

Μια ακόμη σημαντική παρατήρηση έγκειται στην απουσία διάκρισης ανάμεσα στα είδη της διαφθοράς, ήτοι τη χαμηλή ή υψηλή, την πολιτική ή γκρίζα, υποδηλώνοντας μια άρνηση αποδοχής της επιστημονικής προσέγγισης για τα θέματα αυτά. Εάν όμως κριθεί ότι κάθε μια κατηγορία παρουσιάζει μοναδικά χαρακτηριστικά και για τον λόγο αυτόν χρήζει διαφορετικής αντιμετώπισης, τότε η εξομοίωση όλων των υποθέσεων μέσω της υιοθέτησης μιας κοινής αντίληψης εξαλείφει αυτή τη δυνατότητα.

Στην ενότητα δε που αφορά τη διεθνή παρουσία γίνεται μνεία στις αξιολογήσεις της GRECO, στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) και συγκεκριμένα τη Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών καθώς και στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάσταση του κράτους δικαίου. Εκεί λοιπόν παρατίθενται συνοπτικά οι θετικές εξελίξεις, οι προκλήσεις που έχουν επισημανθεί από τους φορείς καθώς και οι δράσεις της Ε.Α.Δ. προς εκπλήρωση των συστάσεων. Παρατηρείται λοιπόν μια επιλεκτική παρουσίαση των πορισμάτων συγκεκριμένων διεθνών και περιφερειακών οργανισμών, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη άλλα ιδρύματα.

Τέλος, από τη μελέτη των ετήσιων εκθέσεων πεπραγμένων προκύπτει ότι ενώ παρακολουθείται το ποσοστό συμμόρφωσης των ελεγχόμενων φορέων με τις συστάσεις της Αρχής, δεν ανευρίσκει κανείς στοιχεία για την κατάληξη όσων υποθέσεων παραπέμπονται στη δικαιοσύνη. Έτσι, στην πλέον πρόσφατη έκθεση που αφορά το έτος 2022, το ποσοστό υλοποίησης των προτάσεων ή συστάσεων, όπως προκύπτει από την ενημέρωση των φορέων, αγγίζει το ποσοστό 74,01%. Στις περιπτώσεις που γεννώνται ποινικές ευθύνες, ο φάκελος διαβιβάζεται στον Εισαγγελέα προκειμένου αυτός να προβεί στην ποινική αξιολόγηση των ευρημάτων. Βάσει των διαθέσιμων στοιχείων, οι εκθέσεις στις οποίες

αναζητήθηκαν μόνο ή και ποινικές ευθύνες είναι 54 στο σύνολό τους και για ορισμένες από αυτές επιβλήθηκαν ποινές για σειρά ποινικών αδικημάτων (παράβαση καθήκοντος, απιστία, υπεξαίρεση, παθητική δωροδοκία κ.α.) (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2022, 2023, σσ. 54-59). Ωστόσο, κρίνεται ότι ο ποινικός κολασμός ή όχι μιας πράξης είναι μια εξαιρετικά χρήσιμη παράμετρος, η αποτύπωση της οποίας θα μπορούσε να προσλάβει μια περισσότερο συστηματική προσέγγιση.

### **5.1.3. Επισκόπηση του έργου της Ε.Α.Δ.**

Η Ε.Α.Δ., με την αυξημένη βαρύτητα που της αποδίδεται ως φορέα πάταξης της διαφθοράς, κρίνεται σκόπιμο να συνεκτιμά ένα ευρύτερο σύνολο δεδομένων κατά τη διερεύνηση της διεθνούς παρουσίας της Ελλάδας. Δηλαδή, ενώ η αξιοπιστία του Δείκτη Διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας ή των συστάσεων της GRECO και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν αμφισβητούνται, τα διαθέσιμα εργαλεία που μπορούν να αξιοποιηθούν είναι περισσότερα και είναι σε θέση να αναδείξουν και άλλες πτυχές του φαινομένου. Η διαμόρφωση μιας πιο σφαιρικής εικόνας, η οποία θα βασίζεται τόσο στις πεποιθήσεις περί ύπαρξης διαφθοράς (εμπειρικό στοιχείο) όσο και σε πιο αντικειμενικά, απτά δεδομένα μπορεί να φανεί ιδιαίτερα χρήσιμη.

Επιπροσθέτως, προκρίνεται στις εκθέσεις πεπραγμένων της Αρχής να συμπεριλαμβάνεται η λογική της διάκρισης μεταξύ των ειδών της διαφθοράς που η θεωρία αναγνωρίζει, ώστε να αξιοποιείται η δυνατότητα σχεδίασης και εφαρμογής στοχευμένων πολιτικών που λαμβάνουν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε είδους. Αυτό κρίνεται αναγκαίο από τη διαπίστωση ότι είναι διαφορετικά τα μέτρα αντιμετώπισης της μικροδιαφθοράς και άλλα αυτά που απαιτούνται για την πάταξη της υψηλής διαφθοράς. Στο σημείο αυτό είναι κρίσιμο να επισημανθεί ο μη χαρακτηρισμός και η μη εξειδίκευση εκ μέρους των διεθνών φορέων των κατηγοριών της διαφθοράς, δεδομένου ότι οι μόνες αναφορές που ενίοτε συναντώνται διακρίνουν ανάμεσα σε υψηλή και ήσσονος σημασίας διαφθορά.

Μάλιστα, προς την κατεύθυνση της περαιτέρω ενίσχυσης του ρόλου της λειτουργεί το γεγονός της ανάληψης δράσης μετά από κάθε δημοσίευμα που στρέφεται κατά ενός φορέα και εμπεριέχει μομφή διαφθοράς. Η παρέμβασή της με σκοπό τη διαλεύκανση της φερόμενης παραβίασης συνιστά μια εναλλακτική μορφή εκπλήρωσης της αποστολής της που συνίσταται στην αυτεπάγγελτη ενεργοποίησή της.

Ειδικά ως προς τη στελέχωση της Ε.Α.Δ., ενώ στο Οργανόγραμμά της υφίστανται Τμήματα για την παρακολούθηση της υλοποίησης των προτάσεων/συστάσεων από τους φορείς καθώς και της πορείας των πειθαρχικών διαδικασιών, φαίνεται να μη συμβαίνει το ίδιο για την πορεία των ποινικών υποθέσεων. Ενδεικτικά, μια συνέργεια με την αντίστοιχη υπηρεσία του Υπουργείου Δικαιοσύνης για τη συστηματική συλλογή και επεξεργασία τέτοιου είδους στοιχείων θα μπορούσε να προσφέρει μια ολοκληρωμένη εικόνα.

Όσον αφορά την προώθηση της αποτελεσματικότητάς της, μια πρόταση έγκειται στη μέριμνα για τη στελέχωσή της με επιπλέον εξειδικευμένο προσωπικό καθώς ενόψει της διεύρυνσης του πεδίου αρμοδιότητάς της με αλληπάλληλες νομοθετικές παρεμβάσεις, απαιτούνται επιπρόσθετες τεχνικές γνώσεις. Όσον αφορά το «επιχειρησιακό» σκέλος της διεξαγωγής των ελέγχων, βήματα τόσο για τον καλύτερο συντονισμό των αρμόδιων ελεγκτικών αρχών με σκοπό την αποφυγή των διπλών ελέγχων όσο και για τη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών κρίνονται απαραίτητα.

#### **5.1.4. Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας (Ε.Σ.Ο.Ε.Λ.)**

Το Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας (Ε.Σ.Ο.Ε.Λ.) είναι ένα συλλογικό όργανο, στο οποίο συμμετέχουν οι φορείς και οι υπηρεσίες που ενώ ασχολούνται με τον έλεγχο και την καταπολέμηση της διαφθοράς, δεν εντάσσονται στην Ε.Α.Δ. Οι δράσεις του εναρμονίζονται με το Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. και ακολουθούν τις προβλέψεις του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας που το διέπει. Ανάμεσα στις Αρχές που συγκροτούν την Ολομέλεια ανήκουν η ίδια η Ε.Α.Δ., η Δ/ση Οικονομικής Αστυνομίας, οι Δ/νσεις Εσωτερικού Ελέγχου και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, η Γενική Δ/ση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και το Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου Σωφρονιστικών Καταστημάτων (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2022, 2023, σσ. 78-79).

Αρμοδιότητες του είναι (α) η εγκαθίδρυση συνεργειών μέσω ανάληψης κοινής δράσης και η διευθέτηση πιθανών επικαλύψεων μεταξύ των πρωτοβουλιών των ελεγκτικών φορέων, (β) ο διάλογος και η ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και (γ) η διάδοση καλών πρακτικών με σκοπό την ανάπτυξη κοινών εργαλείων και προτύπων δράσης. Η ανάγκη αυτή γίνεται περισσότερο κατανοητή αν λάβει κανείς υπόψη του το

πλήθος των καναλιών υποβολής καταγγελιών και τον αριθμό των φορέων που γίνονται αποδέκτες αυτών.

Ανάμεσα στις δυσκολίες που καλείται να διαχειριστεί αναφέρονται, μεταξύ άλλων, η μεγάλη διάρκεια των ελέγχων, η ευρύτητά τους, η εμπλοκή πολλών φορέων για την αναζήτηση στοιχείων, το σύνθετο νομοθετικό πλαίσιο κ.α. (Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας, 2024). Όσον αφορά την προοπτική περαιτέρω βελτίωσης της λειτουργίας του, στις προτάσεις που έχουν κατατεθεί συγκαταλέγεται η διάχυση της τεχνογνωσίας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, ανάγκη που καθίσταται ακόμη πιο επιτακτική σε σύνθετες υποθέσεις, οι οποίες απαιτούν γνώσεις ποικίλων επιστημονικών πεδίων. Ο συνδυασμός της ελεγκτικής εμπειρίας, δεδομένου ότι δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις όπου με μια υπόθεση διαχρονικά έχουν ασχοληθεί περισσότεροι ελεγκτικοί μηχανισμοί, είναι εξίσου σημαντική παράμετρος. Τέλος, στο σκέλος του προγραμματισμού των ελέγχων, για τους οποίους ακολουθείται η μέθοδος της ανάλυσης κινδύνου, προτείνεται η εγκαθίδρυση ενός αδιάβλητου συστήματος αξιολόγησης των προτάσεων και η δέσμευση συλλογικά του συντονιστικού οργάνου αντί μεμονωμένων ελεγκτικών φορέων που καλούνται να επωμιστούν δυσανάλογο βάρος (Γεωργίου, 2023).



## Συμπεράσματα

Καταρχάς, εκ της άνω ανάλυσης, διαφαίνεται αφενός το έντονο ενδιαφέρον για τη μέτρηση του κράτους δικαίου και της διαφθοράς, το οποίο μάλιστα ανατρέχει σε βάθος χρόνου, και αφετέρου ο βαθμός υποκειμενικότητας κατά τον προσδιορισμό των εννοιών, παράμετρος που ασκεί επίδραση στην αξιοπιστία των πορισμάτων των διαφόρων ιδρυμάτων. Η πρόταξη των θεσμών, των πεποιθήσεων των πολιτών ή της αγοράς και του επενδυτικού ενδιαφέροντος είναι μια απόφαση που πρέπει να σταθμίζεται από τον αναλυτή των δεδομένων διότι καθορίζει τους δείκτες, οι οποίοι εν τέλει διαμορφώνουν τα συμπεράσματα.

Ένα δεύτερο πεδίο που χρήζει επισήμανσης και επηρεάζει τα πορίσματα που εξάγονται αφορά την επιλογή ανάμεσα στη συλλογή και την επεξεργασία αντικειμενικών ή υποκειμενικών δεδομένων. Στο σημείο αυτό, ενώ γίνεται προσπάθεια εξισορρόπησης ανάμεσα στα δυο με την αξιοποίηση τόσο δεικτών αντίληψης όσο και ποιοτικών πληροφοριών που βασίζονται στην παρατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης, υπάρχουν εξίσου αξιόπιστες πηγές που παραμένουν αναξιοποίητες.

Στο σημείο αυτό, η διαφάνεια ως προς τον τρόπο συλλογής των δεδομένων, η προσβασιμότητα στα ίδια τα δεδομένα αλλά και η δημοσιοποίηση της μεθοδολογίας που ακολουθείται κατά την επεξεργασία τους κρίνεται εξαιρετικά σημαντική. Με τον τρόπο αυτό, δηλαδή την «ανοικτότητα» των διαδικασιών, υπηρετείται το αίσθημα λογοδοσίας που θα πρέπει να διέπει τους ίδιους τους φορείς και είναι αυτό που τελικά συμβάλλει στην εμπέδωση ή μη της αξιοπιστίας τους.

Εισερχόμενοι σε μια περισσότερο ποιοτική διάσταση, μια γενική παρατήρηση έγκειται στον έντονο συσχετισμό της έννοιας του κράτους δικαίου με τον θεσμό της δικαιοσύνης, γεγονός που εξηγείται από τη συμπερίληψή της στα κριτήρια αξιολόγησης στη συντριπτική πλειοψηφία των ιδρυμάτων που χαρτογραφήθηκαν. Ακόμη, είναι ενθαρρυντική η αντιστοίχιση που διαπιστώνεται ανάμεσα στην επιστημονική γνώση και τα πεδία, τα οποία επισημαίνονται θεωρητικά ως εστίες διαφθοράς, και στα κριτήρια εξέτασης εκ μέρους των φορέων. Εδώ, σαν ευρύτερες κατηγορίες εντοπίζονται το δικαστικό σύστημα, η εκτελεστική και νομοθετική εξουσία αλλά και οι φορείς επιβολής του νόμου με αναφορά σε μια σειρά δεικτών που αφορούν το πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους.



Με την παραδοχή ότι η έμφαση στην εν λόγω εργασία δίνεται στο φαινόμενο της διαφθοράς στην Ελλάδα, διαπιστώνει κανείς ότι υπάρχει σχετική σύμπτωση ανάμεσα στους διεθνείς φορείς αξιολόγησης τους κράτους δικαίου ως προς την πορεία της χώρας μας κατά τα τελευταία έτη με μικρές μόνο διακυμάνσεις μεταξύ τους. Ευρύτερα, στο έργο της αντιμετώπισης της διαφθοράς, παρά τη μείωση του κατακερματισμού που επέφερε η θέσπιση της Ε.Α.Δ., παρατηρείται η παράλληλη δραστηριοποίηση πολλών ελεγκτικών φορέων, το έργο των οποίων επιχειρείται να συντονιστεί μέσω του Ε.Σ.Ο.Ε.Λ. για ζητήματα της αρμοδιότητάς του.

Για την επιτυχή αντιμετώπιση της διαφθοράς γίνεται δεκτό ότι δεν αρκεί η νομοθετική ρύθμιση ενός πεδίου δραστηριότητας διότι από μόνη της η θέσπιση κανόνων δικαίου δεν είναι επαρκής συνθήκη. Αντίστοιχης σπουδαιότητας είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών μέσω της αξιολόγησης και του επαναπροσδιορισμού τους σε τακτά χρονικά διαστήματα. Αυτό καθίσταται ακόμη πιο αναγκαίο αν λάβει κανείς υπόψη του ότι ο νομοθετικός πληθωρισμός, ο οποίος χαρακτηρίζει την ελληνική έννομη τάξη, καλλιεργεί εστίες διαφθοράς δημιουργώντας ευνοϊκές συνθήκες για την άνθισή της.

Τελικά, παρά την έντονη δραστηριοποίηση πλήθους φορέων και τη λήψη μέτρων εκ μέρους των κρατών με σκοπό τον μετριασμό της, η διαφθορά εξακολουθεί να είναι παρούσα. Την εξήγηση μπορεί να αναζητήσει κανείς στο γεγονός ότι φαίνεται να εξυπηρετεί πάγιες κοινωνικές ανάγκες, ότι δηλαδή αποτελεί ένα δομικό φαινόμενο που συνδέεται στενά με τις κοινωνίες.

## Επίλογος

Τα συμπεράσματα που εξάγονται από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση που διεξήχθη είναι η ύπαρξη πληθώρας διαθέσιμων ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων για το κράτος δικαίου και τη διαφθορά δεδομένου ότι το ενδιαφέρον αξιοποίησης επιστημονικών εργαλείων μέτρησης των μεταβλητών αυτών ανάγεται στο παρελθόν. Βέβαια, η μελέτη των εκθέσεων και των διαφόρων καταγραφών θα πρέπει να διεξάγεται με κριτική σκέψη λαμβάνοντας υπόψη την προσέγγιση του κάθε φορέα, τα μεθοδολογικά εργαλεία που αυτός χρησιμοποιεί, τις πηγές άντλησης των πληροφοριών αλλά και τις πιθανές επιρροές από το καθεστώς λειτουργίας και χρηματοδότησής του.

Όσον αφορά την Ελλάδα, παρά την επισήμανση ορισμένων κρίσιμων σημείων που διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο για τη βαθμολογική υποχώρησή της το έτος 2023, φαίνεται να βρίσκεται στον σωστό δρόμο αναφορικά με την τήρηση των εγγυήσεων του κράτους δικαίου και της αντιμετώπισης της διαφθοράς. Με σκοπό την καλύτερη αποτύπωση της πραγματικότητας και τη χάραξη αποτελεσματικότερων πολιτικών προτείνεται η πρόταξη των αντικειμενικών έναντι των εμπειρικών δεδομένων ή, ει δυνατόν, ο συνδυασμός αυτών, αλλά και ευρύτερα η χρήση δεικτών που παρακολουθούν την υλοποίηση των δράσεων.

Για τον λόγο αυτό, προκρίνεται η μελέτη της εφαρμοσιμότητας των μέτρων και των πολιτικών μέσω της αξιοποίησης δεικτών που σχετίζονται με την υλοποίησή τους. Σε περίπτωση υιοθέτησης αυτής της προσέγγισης, δε θα αρκεί, για παράδειγμα, η δημιουργία του καναλιού υποδοχής καταγγελιών αλλά θα συνεκτιμάται ο αριθμός των υποβληθεισών καταγγελιών και σε ένα επόμενο στάδιο, ο βαθμός που η πύλη αυτή συνέβαλε πράγματι στην επίλυση ενός προβλήματος. Αντίστοιχα, μιλώντας για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, θα είχε προστιθέμενη αξία να καταγράφονται πόσες υποθέσεις εξιχνιάστηκαν εξαιτίας της συμβολής αυτών των ανθρώπων χωρίς να τεθεί υπό αμφισβήτηση η προστασία τους.

Πέραν λοιπόν του εμπλουτισμού των δεικτών παρακολούθησης και της άμεσης συσχέτισής τους με την υφιστάμενη λειτουργούσα κατάσταση, πρόοδος θα μπορούσε να επιτευχθεί και προς την κατεύθυνση της περιστολής του κατακερματισμού της διαθέσιμης πληροφορίας για τη διαφθορά. Ενώ στις διάφορες εκθέσεις των ελεγκτικών φορέων ανευρίσκονται

στοιχεία για τον αριθμό των υποθέσεων που επιλήφθηκε ο καθένας, αυτών που διεκπεραίωσε, αρχειοθέτησε ή διαβίβασε ως αναρμόδιος, δεν υπάρχει μια τυποποιημένη προσέγγιση στην καταγραφή τους. Εξ αυτού του λόγου η απεικόνιση των δεδομένων ακολουθεί διαφορετικές παραμέτρους και κριτήρια με αποτέλεσμα να καθίσταται δύσκολη η εξαγωγή συγκεντρωτικών συμπερασμάτων.

## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσση βιβλιογραφία:

- Albers, P. (χ.χ.). How to measure the rule of law: a comparison of three studies. Ανάκτηση από <https://rm.coe.int/how-to-measure-the-rule-of-law-a-comparison-of-three-studies-dr-pim-al/16807907b2>
- Beqiraj, J., & Moxham, L. (2022). Reconciling the Theory and the Practice of the Rule of Law in the European Union Measuring the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14, σσ. 139-164.
- Bollen, K. A. (1980). Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. *American Sociological Review*.
- Botero, J., Martinez, J., Ponce, A., & Pratt, C. (2012, June). The Rule of Law Measurement Revolution: Complementarity Between Official Statistics, Qualitative Assessments and Quantitative Indicators of the Rule of Law.
- Council of Europe. (2023, Οκτώβριος 21). *Venice Commission*. Ανάκτηση από [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_Rule\\_of\\_law&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rule_of_law&lang=EN)
- Council of Europe. (2024, Ιανουάριος 2). *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*. Ανάκτηση από <https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej>
- Council of Europe. (2024, Ιανουάριος 2). *Rule of Law*. Ανάκτηση από <https://www.coe.int/en/web/portal/rule-of-law>
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (2012). *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*. Taylor & Francis Group.
- Democracy Barometer. (2020). *Codebook*.
- Democracy Barometer. (2023, Νοέμβριος 21). *Project*. Ανάκτηση από <https://democracybarometer.org/team/>
- European Commission. (2023). *Special Eurobarometer 534: Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023*. European Union.

- Freedom House. (2020). *Freedom in the World 2020: Greece*.
- Freedom House. (2021). *Freedom in the World 2021: Greece*.
- Freedom House. (2023). *Freedom in the World 2023: Greece*.
- Freedom House. (2024, Ιανουάριος 15). *Freedom in the World*. Ανάκτηση από <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>
- Freedom in the World. (2023). *Freedom in the World 2023: Methodology Questions*.
- Global Risk Profile. (2023, Δεκέμβριος 30). *Global Corruption Index 2023*. Ανάκτηση από <https://risk-indexes.com/global-corruption-index/>
- GRECO. (2015). *Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα*.
- GRECO. (2020). *Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης: Έκθεση Αξιολόγησης Ελλάδα*.
- Group of States against Corruption . (2023, 10 29). *How does GRECO work?*
- Group of States against Corruption . (2023, 10 29). *What is GRECO?*
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. The World Bank.
- Lawspot. (2022). Συγκροτήθηκε η Επιτροπή Εποπτείας Δικαστικών Στατιστικών στο Υπ. Δικαιοσύνης. Ανάκτηση από <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/sygkrotithike-i-epitropi-epopteias-dikastikon-statistikon-sto-yp-dikaioynis>
- Newburn, T. (2015, January). Literature review-Police integrity and corruption. *HMIC Inspecting policing in the public interest*.
- Osterberg-Kaufmann, N., Stark, T., & Mohamad-Klotzbach, C. (2020). Challenges in conceptualizing and measuring meanings and understandings of democracy. *Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft*, σσ. 299-320.
- Sumi, R., & Lalicic, L. (2015). *Risk Analysis of Corruption Within Law Enforcement* . Belgrade: Council of Europe.
- The World Bank. (2023, Νοέμβριος 21). *Worldwide Governance Indicators*. Ανάκτηση από <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2022*.

- Transparency International. (2023, Νοέμβριος 20). *Transparency International*. Ανάκτηση από <https://www.transparency.org/>
- V-Dem Institute. (2023). *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. University of Gothenburg.
- Vera. (2023, Νοέμβριος 21). *Who we are*. Ανάκτηση από <https://www.vera.org/who-we-are>
- Vera Institute. (2008). *Rule of Law Indicator Instruments: A Literature Review*.
- Versteeg, M., & Ginsburg, T. (2016, 2 1). Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators. *Law & Social Inquiry*, 42. doi:10.1111/lsi.12175
- Voigt, S. (2009). How to Measure the Rule of Law. Ανάκτηση από <https://ssrn.com/abstract=1420287>
- World Justice Project. (2023). World Justice Project: Rule of Law Index 2023.
- Βενιζέλος, Ε. (2008). *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα.
- Βιδάλη, Σ., Κουλούρης, Ν., & Παπαχαλαράμπους, Χ. (2019). *Εγκλήματα των ισχυρών: Διαφθορά, οικονομικό και οργανωμένο έγκλημα*. Αθήνα: ΕΑΠ.
- Γασπαρινάτου, Μ. (2019). Πολιτική διαφθορά και χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα. Στο Σ. Βιδάλη, Ν. Κουλούρης, & Χ. Παπαχαλαράμπους, *Εγκλήματα των ισχυρών: Διαφθορά, οικονομικό και οργανωμένο έγκλημα* (σσ. 157-183). ΕΑΠ.
- Γεωργίου, Γ. (2023). 3ο Φόρουμ Ακεραιότητας. (Ε. Α. Διαφάνειας, Δημοσιογράφος) Ανάκτηση από <https://www.youtube.com/watch?v=FVgLziuFDuQ&t=16s>
- Διαμαντούρος, Ν. (2015). Η διαφθορά στη σχέση της με τη χρηστή διοίκηση, το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία. Στο Ν. Κουράκης, & Α. Σαμαρά-Κρίστη, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά: Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του* (σσ. 37-54). Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Διεθνής Διαφάνεια. (2023). *Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*.

- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς. (2023, Νοέμβριος 20). *Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς*. Ανάκτηση από <https://transparency.gr/ti-kanoume/metrontas-tin-diafthora/deiktis-antilipsis-tis-diafthoras/>
- Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας. (2023). *Ετήσια Έκθεση Απολογισμού 2022*.
- Έγκριση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) 2022-2025, 19 (Ιούλιος 12, 2022).
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2021). *Έκθεση Απολογισμού 2020*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Έκθεση Απολογισμού 2021*. Εθνική Αρχή Διαφάνειας.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Έκθεση Υλοποίησης Ε.Σ.Σ.Κ.Α. 2022-2025: Α' Εξάμηνο 2022*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (20223). *Έκθεση Υλοποίησης Ε.Σ.Σ.Κ.Α. 2022-2025: Β' Εξάμηνο 2022*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023, Δεκέμβριος 3). *Αποστολή και Αρμοδιότητες*. Ανάκτηση από <https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites>
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023). *Έκθεση Απολογισμού 2022*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023). *Έκθεση υλοποίησης Ε.Σ.Σ.Κ.Α. 2022-2025: Α' εξάμηνο 2023*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023, Δεκέμβριος 8). *Μητρώο Διαφάνειας*. Ανάκτηση από <https://lobbying.aead.gov.gr/dsae2/transparency-registry/faces/pages/main/search.xhtml;jsessionid=BI5PKwCLawMEJsY5HmQvPmMCNf1LjRGweiVN2RGwqKWrynflQLbc!1849453460>
- Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας. (2024). *Έκθεση Απολογισμού 2022*. ΕΣΟΕΛ.
- Επιτροπή Ελέγχου. (2023, Δεκέμβριος 28). *Οικονομικά Στοιχεία*. Ανάκτηση από <https://epitropielegxou.parliament.gr/>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017). *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου: Καταπολέμηση της Διαφθοράς*. Ανάκτηση από

[https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/european-semester\\_thematic-factsheet\\_fight-against-corruption\\_el.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el.pdf)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2022). *Έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα*. Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2023, Δεκέμβριος 8). *Αποψεις των πολιτών σχετικά με τη διαφθορά στην ΕΕ το 2023*. Ανάκτηση από <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2023). *Απόψεις των πολιτών σχετικά με τη διαφθορά στην ΕΕ το 2023: Ελλάδα*. Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2023). *Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου. Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα*.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (χ.χ.). *Μηχανισμός για το κράτος δικαίου*. Ανάκτηση από [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_el](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_el)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2023, Νοέμβριος 18). *Ευρωβαρόμετρο*. Ανάκτηση από <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/el/be-heard/eurobarometer>

Ηνωμένα Έθνη. (2023, Νοέμβριος 18). *Οι 17 Στόχοι*. Ανάκτηση από <https://unric.org/el/17-%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%BF%CE%B9-%CE%B2%CE%B9%CF%89%CF%83%CE%B9%CE%BC%CE%B7%CF%83-%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%80%CF%84%CF%85%CE%BE%CE%B7%CF%83/>

Κακουλίδης, Γ. (2015). Εισήγηση για την καμπάνια ευαισθητοποίησης του κοινού στην αντιμετώπιση της διαφθοράς. Στο Ν. Κουράκης, & Α. Σαμαρά - Κρίσπη, *ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ: Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του* (σσ. 235-249). Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Καλλίρης, Κ. (2016). Ο διαβρωτικός ρόλος της διαφθοράς σε περιόδους θεσμικής κρίσης. Στο Μ. Γασπαρινάτου, *Εγκλημα και Ποινική Καταστολή σε εποχή κρίσης: Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Νέστορα Κουράκη* (σσ. 797-827). Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.



- Κοσμάτος, Κ., & Λαμπάκης, Χ. (2019). “Εστίες” διαφθοράς στο σύστημα απονομής της ποινικής δικαιοσύνης. Στο Σ. Βιδάλη, Ν. Κουλούρης, & Χ. Παπαχαλάμπους, *Εγκλήματα των ισχυρών: Διαφθορά, οικονομικό και οργανωμένο έγκλημα*. Αθήνα: ΕΑΠ.
- Ματθίας, Σ. (2005). Διαφθορά και κρατική εξουσία. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, σσ. 1-17.
- Ράικος, Δ. (2006). *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Ρακιντζής, Λ. (2015). Διαφθορά και κακοδιοίκηση. Στο Ν. Κουράκης, & Α. Σαμαρά-Κρίσπη, *Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά: Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του* (σσ. 55-70). Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα.
- Συνήγορος του Πολίτη. (2022). *Ετήσια έκθεση 2021*.
- Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας. (2023). *Απολογιστική έκθεση Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας έτους 2022*.

## Παράρτημα Α: Ειδικά κριτήρια και δείκτες αξιολόγησης του κράτους δικαίου

### **1. ΕΕ (Εκθεση για το κράτος δικαίου)**

1.1. Εφαρμογή των αποφάσεων Ε.Δ.Δ.Α.

### **2. ΟΗΕ**

2.1. Διεύρυνση και ενίσχυση της συμμετοχής των αναπτυσσόμενων χωρών στους θεσμούς παγκόσμιας διακυβέρνησης.

2.2. Έως το 2030 παροχή νομικής ταυτότητας σε όλους.

### **3. Οργανισμός «Freedom House»**

3.1. Η εκλογική διαδικασία.

### **4. Ινστιτούτο Vera**

4.1. Το σωφρονιστικό σύστημα.

### **5. Εταιρία «GRP»**

5.1. Ο βαθμός επικύρωσης βασικών συμβάσεων διεθνών οργανισμών.

Υπεύθυνη Δήλωση Συγγραφέα:

Δηλώνω ρητά ότι, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν. 1599/1986 και τα άρθρα 2,4,6 παρ. 3 του Ν. 1256/1982, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας και δεν προσβάλλει κάθε μορφής πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής, οι πηγές δε που χρησιμοποιήθηκαν περιορίζονται στις βιβλιογραφικές αναφορές και μόνον.