

GRECO

Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ.

Στρασβούργο, 21 Ιουνίου 2013

Εμπιστευτικό

GRECO RC-III (2013), 13E

Ενδιάμεση έκθεση

Τρίτος Κύκλος Αξιολόγησης

Ενδιάμεση

Έκθεση Συμμόρφωσης

για την Ελλάδα

«Ποινικοποιήσεις (ETS 173 και 191, GPC 2)»

«Διαφάνεια στη Χρηματοδότηση των Κομμάτων»

Εγκρίθηκε από τη GRECO
κατά την 60ή Σύνοδο της Ολομέλειας
(Στρασβούργο, 17 έως 21 Ιουνίου 2013)

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η Έκθεση του Τρίτου Κύκλου Αξιολόγησης για την Ελλάδα εγκρίθηκε κατά την 47^η Σύνοδο της Ολομέλειας της GRECO (7-11 Ιουνίου 2010) και δημοσιοποιήθηκε στις 7 Ιουλίου 2010, κατόπιν εξουσιοδότησης από την Ελλάδα (GRECO Eval III Rep (2009) 9E, Θέμα I και Θέμα II).
2. Όπως απαιτείται από τον Εσωτερικό Κανονισμό της GRECO, οι ελληνικές αρχές υπέβαλαν Έκθεση Προόδου σχετικά με τα μέτρα που έλαβαν για την υλοποίηση των συστάσεων. Η GRECO επέλεξε τη Γεωργία και τις Ηνωμένες Πολιτείες προκειμένου να διορίσουν Εισηγητές για τη διαδικασία συμμόρφωσης. Οι Εισηγητές που διορίστηκαν ήταν ο κ. Nino SARISHVILI, Επικεφαλής της Μονάδας Έρευνας και Ανάλυσης, του Τμήματος Ανάλυσης του Υπουργείου Δικαιοσύνης, για λογαριασμό της Γεωργίας, και η κα. Jane LEY, Αναπληρώτρια Διευθύντρια της Υπηρεσίας Κυβερνητικής Δεοντολογίας των ΗΠΑ, για λογαριασμό των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής. Οι Εισηγητές επικουρήθηκαν από τη Γραμματεία της GRECO για τη σύνταξη της Έκθεσης Συμμόρφωσης.
3. Η Έκθεση Συμμόρφωσης, η οποία υιοθετήθηκε από τη GRECO κατά την 56^η Σύνοδο της Ολομέλειας (Στρασβούργο, 20 - 22 Ιουνίου 2012), κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Ελλάδα είχε υλοποιήσει ικανοποιητικά μόνο μία από τις είκοσι επτά συστάσεις οι οποίες περιλαμβάνονται στην Έκθεση Αξιολόγησης του Τρίτου Κύκλου. Εν όψει του αποτελέσματος αυτού, η GRECO χαρακτήρισε το σημερινό, πολύ χαμηλό, επίπεδο συμμόρφωσης σε σχέση με τις συστάσεις ως «συνολικά μη ικανοποιητικό», κατά την έννοια του Κανόνα 31, παράγραφος 8.3 του Εσωτερικού Κανονισμού. Η GRECO αποφάσισε, ακολούθως, να εφαρμόσει τον Κανόνα 32, σχετικά με τα μέλη που διαπιστώνεται ότι δεν συμμορφώνονται με τις συστάσεις που περιλαμβάνονται στην Έκθεση (Αμοιβαίας)

Αξιολόγησης και ζήτησε από τον Επικεφαλής της ελληνικής αντιπροσωπείας να υποβάλει έκθεση σχετικά με την πρόοδο ως προς την υλοποίηση των συστάσεων που εκκρεμούν (δηλαδή των συστάσεων i-viii, x και xi σε σχέση με το Θέμα I, και των συστάσεων i-xvi σε σχέση με το Θέμα ii) έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012, σύμφωνα με την παράγραφο 2 (i) του εν λόγω Κανόνα.

4. Η παρούσα Ενδιάμεση Έκθεση Συμμόρφωσης αξιολογεί την περαιτέρω υλοποίηση των συστάσεων που εκκρεμούν, μετά την έγκριση της Έκθεσης Συμμόρφωσης, και πραγματοποιεί μια συνολική εκτίμηση του επιπέδου συμμόρφωσης της Ελλάδας αναφορικά με τις συστάσεις.

II. ΑΝΑΛΥΣΗ

Θέμα I: Ενοχοποιήσεις

5. Υπενθυμίζεται ότι η GRECO απηύθυνε, στην Έκθεση Αξιολόγησης, 11 συστάσεις προς την Ελλάδα, σε σχέση με το Θέμα I. Μια από αυτές - η σύσταση ix - εκτιμήθηκε στην Έκθεση Συμμόρφωσης ότι υλοποιήθηκε ικανοποιητικά. Η συμμόρφωση με τις υπόλοιπες συστάσεις εξετάζεται στη συνέχεια.

Συστάσεις i-ii, iv-v, vii-viii και x-xi.

6. Η GRECO συνέστησε:
 - να ενοποιηθούν όλες οι συναφείς διατάξεις για τη δωροδοκία και την προσφορά για άσκηση επιρροής, κατά προτίμηση εντός του Ποινικού Κώδικα (σύσταση i),
 - να διασφαλιστεί ότι τα αδικήματα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας στο δημόσιο τομέα καλύπτουν όλες τις πράξεις / παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου, είτε αυτές εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων του δημοσίου υπαλλήλου είτε όχι (σύσταση ii),
 - να ποινικοποιηθεί ευρύτερα η δωροδοκία ημεδαπών, αλλοδαπών και διεθνών δικαστών, διαιτητών και ενόρκων, σύμφωνα με τα άρθρα

2, 3, 5, 11 της Συνθήκης Ποινικού Δικαίου (ETS 173), καθώς και τα άρθρα 2 έως 6 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της (ETS 191), ιδίως όσον αφορά στους μεσάζοντες, τους τρίτους δικαιούχους και το αντικείμενο των ενεργειών / παραλείψεων του λήπτη του δώρου (σύσταση iv),

- να ποινικοποιηθεί ευρύτερα η δωροδοκία ημεδαπών, αλλοδαπών και διεθνών μελών δημοσίων συνελεύσεων, σύμφωνα με τα άρθρα 4, 6 και 10 της Συνθήκης Ποινικού Δικαίου (ETS 173), ιδίως όσον αφορά όσον αφορά στην «παροχή» και τη «λήψη» αθέμιτων ωφελημάτων, στους μεσάζοντες, τους τρίτους δικαιούχους και το εύρος των πράξεων / παραλείψεων του δωρολήπτη (σύσταση v),

- να διασφαλιστεί ότι η δωροδοκία αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων, δικαστών, μελών δημοσίων συνελεύσεων, διαιτητών και ενόρκων θα ποινικοποιηθεί, όσον αφορά στους δωρολήπτες από οποιοδήποτε τρίτο Κράτος, σύμφωνα με τα άρθρα 5 και 6 της Συνθήκης Ποινικού Δικαίου (ETS 173) και τα άρθρα 4 και 6 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της (ETS 191) (σύσταση vii),

- να ποινικοποιηθεί η προσφορά για άσκηση επιρροής με ενοποιημένο τρόπο, διασφαλίζοντας ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις του άρθρου 12 της Συνθήκης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά (ETS 173), ιδίως όσον αφορά στα στοιχεία της αθέμιτης επιρροής, της ενεργητικής πλευράς της προσφοράς για άσκηση επιρροής, της ζήτησης αθέμιτων ωφελημάτων, άυλων ωφελημάτων, τους διαμεσολαβητές και τους τρίτους δικαιούχους.

- να καταργηθεί η ειδική παραγραφή για τη δίωξη των μελών της κυβέρνησης και των πρώην μελών της κυβέρνησης (σύσταση x),

- να τροποποιηθεί η ισχύουσα νομοθεσία ώστε να αποκλείει ρητά την εφαρμογή του άρθρου 30 (2) του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, σχετικά με την αναβολή ή την αναστολή της δίωξης «πολιτικών πράξεων» και «αδικημάτων μέσω των οποίων μπορούν να

διαταραχθούν οι διεθνείς σχέσεις του Κράτους», για όλα τα αδικήματα δωροδοκίας ημεδαπών και αλλοδαπών (σύσταση xi).

7. Με την εξαίρεση των συστάσεων iii και vi, οι ελληνικές αρχές δεν παρέχουν πληροφορίες για τα μέτρα που έλαβαν όσον αφορά στις μεμονωμένες συστάσεις που εκκρεμούν. Αντ' αυτού, αναφέρουν ότι το Υπουργείο Δικαιοσύνης συγκάλεσε, το Νοέμβριο του 2012, μια ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή, με ξεκάθαρο σκοπό την εναρμόνιση όλων των εκκρεμών συστάσεων της GRECO, συμπεριλαμβανόμενης και της πλήρους αναθεώρησης των διατάξεων του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, τον εξορθολογισμό των διαδικασιών ελέγχου και παρακολούθησης και τη διατύπωση συστάσεων για μια συνολική εθνική στρατηγική με σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η επιτροπή αναμένεται να εκπονήσει το αργότερο έως τον Ιούλιο του 2013 ένα νέο σχέδιο Ποινικού Κώδικα και μια τελική έκθεση έως το Σεπτέμβριο του 2013. Μετά την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης των εργασιών της, η επιτροπή επέλεξε να συγκεντρώσει όλες τις διατάξεις περί διαφθοράς στον Ποινικό Κώδικα και, παράλληλα να εξαλείψει τους διάφορους νόμους κύρωσης διεθνών επίσημων πράξεων για τη διαφθορά, στις οποίες η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος. Η επιτροπή θεωρεί ότι η επιλογή αυτή θα διασφαλίσει τη μέγιστη δυνατή ενάργεια των σχετικών διατάξεων για όλους τους επαγγελματίες του χώρου.
8. Εν τω μεταξύ, τα άρθρα 235, 236 και 237 του Ποινικού Κώδικα, περί ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων και δωροδοκίας των δικαστών, τροποποιήθηκαν με τον νόμο 4055/2012, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 2 Απριλίου 2012 και το Νόμο 4139/2013, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 20 Μαρτίου 2013. Ο πρώτος νόμος αύξησε την αξία των οικονομικών ωφελημάτων – από 73.000 σε 120.000 ευρώ - ενεργοποιώντας την υλοποίηση

αυστηρότερων ποινών. Ο τελευταίος νόμος προσέθεσε υποχρεωτικές χρηματικές ποινές, οι οποίες κυμαίνονται από 10.000 έως 150.000 ευρώ, παράλληλα με τις ποινές φυλάκισης, για όλα αυτά τα αδικήματα δωροδοκίας και εισήγαγε στην ελληνική έννομη τάξη το θεσμό του Εισαγγελέα για Εγκλήματα Διαφθοράς, ο οποίος έχει εκτεταμένες δυνατότητες όσον αφορά στη διερεύνηση και τη δίωξη της διαφθοράς. Πρόβλεψη έχει γίνει επίσης στο νόμο ως προς την ταχεία διενέργεια της ανάκρισης - η οποία πρέπει να ολοκληρώνεται εντός τεσσάρων μηνών από την ανάθεση υπόθεσης - και την εκδίκαση των υποθέσεων διαφθοράς.

9. Οι αρχές προσθέτουν ότι μια ημερίδα με θέμα «Διαφάνεια - καταπολέμηση της διαφθοράς» πραγματοποιήθηκε στο Ελληνικό Κοινοβούλιο, στις 28 Νοεμβρίου 2012, με τη συμμετοχή των Μελών του Κοινοβουλίου και εκπροσώπων των κεντρικών οργάνων που είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της διαφθοράς, δηλαδή του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Γενικού Επιτρόπου του Κράτους στο Ελεγκτικό Συνέδριο, του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου, του Προέδρου της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, του Προέδρου της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Ειδικού Γραμματέα της Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) και του Έλληνα Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς και του Προέδρου του Ελληνικού Τμήματος της Διεθνούς Διαφάνειας. Κατά τη διάρκεια της ημερίδας αυτής, οι συμμετέχοντες ανέφεραν τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν στο έργο τους για την καταπολέμηση της διαφθοράς και διατύπωσαν προτάσεις για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της διαφθοράς.

10. Η GRECO λαμβάνει υπόψη τις γενικές πληροφορίες που παρέχονται ανωτέρω, και θεωρεί ότι, με την εξαίρεση των συστάσεων iii και vi, οι οποίες θα εξεταστούν μεμονωμένα στη συνέχεια, δεν υφίσταται ανάγκη ανάλυσης των συστάσεων που εκκρεμούν μία προς μία. Όσον αφορά στις συστάσεις i-ii, iv-v, vii-viii και x-xi, η GRECO υπενθυμίζει ότι, στην Έκθεση Συμμόρφωσης, οι ελληνικές αρχές είχαν δώσει πληροφορίες σχετικά με την εκπόνηση ενός νέου σχεδίου του Ποινικού Κώδικα, πράγμα το οποίο επέτρεψε στη GRECO να θεωρήσει, τουλάχιστον ορισμένες συστάσεις, ως εν μέρει υλοποιηθείσες. Επρόκειτο, ιδιαίτερα, για την περίπτωση της σύστασης i, η οποία ζητούσε την ενοποίηση των διατάξεων περί δωροδοκίας και προσφοράς για άσκηση επιρροής εντός του Ποινικού Κώδικα, των συστάσεων iv, v και vii περί δωροδοκίας ημεδαπών, αλλοδαπών και διεθνών δικαστών, διαιτητών, ενόρκων και μελών δημοσίων συνελεύσεων, καθώς και της σύστασης viii για την προσφορά για άσκηση επιρροής. Σύμφωνα με τα στοιχεία που υποβλήθηκαν, η Ελλάδα έλαβε μέτρα στο νέο σχέδιο του Ποινικού Κώδικα, προκειμένου να αρθούν ορισμένες από τις ελλείψεις που εντοπίστηκαν από τη GRECO στην Έκθεση Αξιολόγησης. Ωστόσο, λόγω της τότε πολιτικής κατάστασης στην Ελλάδα, το σχέδιο του Ποινικού Κώδικα δεν κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο. Όσον αφορά στη σύσταση ii, οι εξηγήσεις που δόθηκαν για την πρόθεση των συντακτών του σχεδίου του Ποινικού Κώδικα, να μην θεωρούν δωροδοκία τις πράξεις / παραλείψεις ενός λειτουργού εκτός του πεδίου της αρμοδιότητάς του, θεωρήθηκαν από τη GRECO ότι δεν ανταποκρίνονται στα επισημαινόμενα με τη σύσταση. Όσον αφορά στη σύσταση x, η GRECO σημείωσε με ενδιαφέρον ότι σε κάποιους πρώην υπουργούς απαγγέλθηκαν κατηγορίες για τα αδικήματα της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της ψευδούς δήλωσης περιουσιακής κατάστασης, πλην όμως η ειδική

παραγραφή για τη δίωξη των μελών και πρώην μελών της κυβέρνησης εξακολουθούσε να παραμένει σε ισχύ. Τέλος, σχετικά με τη σύσταση χί, δεν είχαν ληφθεί μέτρα.

11. Η GRECO επικροτεί τη σύσταση της ειδικής νομοπαρασκευαστικής επιτροπής και την πρόθεση των ελληνικών αρχών να τροποποιήσουν την ποινική νομοθεσία, με σκοπό την εναρμόνιση όλων των συστάσεων που εκκρεμούν. Ωστόσο, η πρόθεση αυτή είχε ήδη αναφερθεί στην Έκθεση Συμμόρφωσης και η GRECO εκφράζει τη λύπη της για το ότι το σχέδιο του Ποινικού Κώδικα δεν έχει, ακόμη, κατατεθεί στο Κοινοβούλιο. Μπορεί μόνο να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρξε συγκεκριμένη πρόοδος στην υλοποίηση των συστάσεων i-ii, iv-v, vii-viii και x-xi.
12. Η GRECO καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι συστάσεις i, iv, v, vii και viii παραμένουν εν μέρει υλοποιηθείσες και ότι οι συστάσεις ii, iii, vi, x και xi δεν έχουν υλοποιηθεί.

Σύσταση iii.

13. Η GRECO πρότεινε να ληφθούν κατάλληλα μέτρα, όπως η έκδοση εγκυκλίων ή η εκπαίδευση, ώστε να καταστεί σαφές ή να υπενθυμιστεί στους ενδιαφερόμενους ότι τα αδικήματα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας είναι αυτόνομα και δεν απαιτούν, κατ' ανάγκη, συμφωνία μεταξύ των μερών.
14. Η GRECO υπενθυμίζει ότι είχε αξιολογήσει την εν λόγω σύσταση ως μη υλοποιηθείσα στην Έκθεση Συμμόρφωσης, καθώς δεν είχαν ληφθεί μέτρα από τις ελληνικές αρχές για το ζήτημα αυτό.
15. Οι ελληνικές αρχές αναφέρουν τώρα ότι δύο αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου (οι αποφάσεις 1202/2011 και 253/2012) έχουν αποσαφηνίσει το γεγονός ότι τα αδικήματα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας δεν απαιτούν συμφωνία μεταξύ των μερών. Υπενθυμίζουν ότι, στην ελληνική έννομη τάξη, μια από τις αρμοδιότητες του Ανωτάτου Δικαστηρίου είναι και η ερμηνεία του δικαίου και η εναρμόνιση της νομολογίας.

16. Επισημαίνουν, επίσης, ότι η Ένωση Ελλήνων Ποινικολόγων διοργάνωσε, από την 31η Μαΐου έως την 1η Ιουνίου 2013, σεμινάριο με θέμα «Η ποινική διαχείριση της διαφθοράς - δυνατότητες και περιορισμοί», με τη συμμετοχή περισσότερων από 200 δικαστών, εισαγγελέων, δικηγόρων και καθηγητών Νομικής. Εξέτασε όλες τις πτυχές των αδικημάτων δωροδοκίας, και οι συστάσεις της GRECO ήταν το θέμα μιας από τις παρουσιάσεις.
17. Η GRECO λαμβάνει υπόψη της τις δοθείσες πληροφορίες. Συμφωνεί ότι οι αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου οι οποίες παρατίθενται από τις ελληνικές αρχές καθιερώνουν ότι δεν απαιτείται η ύπαρξη συμφωνίας μεταξύ των μερών, ως μία από τις προϋποθέσεις για τη διάπραξη του αδικήματος της παθητικής δωροδοκίας. Το συμπέρασμα αυτό ωστόσο, συνάγεται έμμεσα, καθώς δεν αναφέρεται ρητά στις αποφάσεις ότι δεν είναι αναγκαία μια τέτοια συμφωνία και ότι τα αδικήματα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας είναι αυτόνομα. Όσον αφορά στο σεμινάριο που διοργανώθηκε από την Ένωση Ελλήνων Ποινικολόγων, η GRECO εκτιμά ότι αυτό δεν αρκεί για την εκπλήρωση των στόχων της σύστασης. Απαιτούνται πρόσθετα μέτρα και αυτά θα έπρεπε να στρέφονται επίσης - αν όχι κυρίως - προς την αστυνομία και την εισαγγελική αρχή, οι οποίες είναι υπεύθυνες για τη διερεύνηση και τη δίωξη των αδικημάτων δωροδοκίας. Η GRECO ενθαρρύνει, συνεπώς, τις ελληνικές αρχές να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους για παροχή διευκρινίσεων, με την έννοια που ζητείται από τη σύσταση.
18. Η GRECO συμπεραίνει ότι η σύσταση iii έχει υλοποιηθεί εν μέρει.

Σύσταση vi.

19. Η *GRECO* συνέστησε να διενεργηθεί ορθή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των διατάξεων που αφορούν στη δωροδοκία και την προσφορά για άσκηση επιρροής.

20. Η GRECO υπενθυμίζει ότι είχε, επίσης, αξιολογήσει τη σύσταση αυτή ως μη υλοποιηθείσα στην Έκθεση Συμμόρφωσης, λόγω μη ανάληψης οποιασδήποτε ενέργειας από τις αρχές για την αντιμετώπισή της.
21. Οι ελληνικές αρχές αναφέρουν ότι η Ετήσια Έκθεση του Τμήματος Εσωτερικών Υποθέσεων της Αστυνομίας για το έτος 2012 δόθηκε στη δημοσιότητα στις 4 Απριλίου 2013. Αυτή κατέδειξε μια σημαντική αύξηση του αριθμού των ποινικών διώξεων για αδικήματα διαφθοράς, μετά τις πρόσφατες τροποποιήσεις στη νομοθεσία. Η αποτελεσματικότητα των ερευνών για αδικήματα που σχετίζονται με τη διαφθορά έχει βελτιωθεί, δεδομένου ότι τα εγκλήματα διαφθοράς μπορούν, τώρα, να αναφέρονται ανώνυμα, μέσω e-mail ή τηλεφώνου. Όλες οι αναφερόμενες πληροφορίες ή καταγγελίες διαβιβάζονται στον αρμόδιο Εισαγγελέα Εφετών, ο οποίος διενεργεί έρευνα. Ως αποτέλεσμα αυτού, ο αριθμός των αναφορών έχει αυξηθεί κατά 30,33% σε σχέση με τα στοιχεία του 2011, και ο αριθμός των αναφορών σχετικά με δωροδοκίες δημοσίων υπαλλήλων έχει αυξηθεί κατά 94,64%.
22. Οι αρχές προσθέτουν ότι εγκρίθηκε, τον Ιανουάριο του 2013, ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης κατά της Διαφθοράς και ότι αυτό δίνει έμφαση σε νέους παράγοντες και στρατηγικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Με το νόμο 4152/2013 θεσπίστηκε ένας Εθνικός Συντονιστής κατά της Διαφθοράς, ως ανεξάρτητη αρχή, ο οποίος διορίζεται από τον Πρωθυπουργό για πέντε έτη και υποβάλει εκθέσεις στον ίδιο και το Κοινοβούλιο. Ο Εθνικός Συντονιστής επικουρείται από εννεαμελές Συμβουλευτικό Σώμα, το οποίο τον καθοδηγεί σε επίπεδο πολιτικής, καθώς και από μια Συντονιστική Επιτροπή, η οποία αποτελείται από τους Γενικούς Γραμματείς των Υπουργείων Οικονομικών, Δημόσιας Διοίκησης, Ανάπτυξης και Δικαιοσύνης, τον Προϊστάμενο της Μονάδας Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών του Υπουργείου Οικονομικών,

τον Εισαγγελέα Καταπολέμησης της Διαφθοράς, τον Προϊστάμενο Του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), το Συνήγορο του Πολίτη, το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Διευθυντή της Οικονομικής Αστυνομίας. Καθήκον της Συντονιστικής Επιτροπής είναι να διασφαλίζει το συντονισμό των πολιτικών, τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών, σε λειτουργικό επίπεδο. Ο πρώτος Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ο κ. Ιωάννης Τέντες, πρώην εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, διορίστηκε το Μάιο του 2013. Ως ενιαία αρχή, με πρόσβαση σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, η αποστολή του Εθνικού Συντονιστή είναι να συντονίζει τη συνεχή δράση για την καταπολέμηση της διαφθοράς, να επανεξετάζει συνεχώς την αποτελεσματική υλοποίηση των μέτρων και ενεργειών που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο αυτό και να διασφαλίζει την ορθή και άμεση λογοδοσία, συμπεριλαμβανόμενων και των ποινικών κυρώσεων, σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης.

23. Η GRECO επικροτεί τα μέτρα που έχουν ληφθεί για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της διερεύνησης των αδικημάτων διαφθοράς - μεταξύ των οποίων και η θέσπιση του Εισαγγελέα για τα Εγκλήματα Διαφθοράς και οι ρυθμίσεις για ταχύτερη διερεύνηση οι οποίες αναφέρονται στην παράγραφο 21 - καθώς και την αναφερόμενη αύξηση των καταγγελιών. Τούτων λεχθέντων, η Ετήσια Έκθεση που προαναφέρθηκε επικεντρώνεται στη δραστηριότητα του Τμήματος Εσωτερικών Υποθέσεων της Αστυνομίας, το οποίο δεν ασχολείται μόνο με υποθέσεις δωροδοκίας και προσφοράς για άσκηση επιρροής. Η GRECO χαιρετίζει επίσης τη θέσπιση του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, του οποίου η δράση ελπίζουμε ότι θα βελτιώσει, στο μέλλον, την αποτελεσματικότητα των πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τον αναγκαίο συντονισμό

μεταξύ των αρμοδίων φορέων. Είναι, όμως, πολύ νωρίς για να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα της δράσης του. Εν τω μεταξύ, δεν φαίνεται ότι έχει πραγματοποιηθεί ορθή αξιολόγηση των διατάξεων περί δωροδοκίας και της προσφοράς για άσκηση επιρροής, όπως ζητείται από τη σύσταση.

24. Η GRECO υπενθυμίζει, επίσης, ότι η σύσταση αυτή είχε γίνει ως απάντηση στο γεγονός ότι δεν υπήρχαν κεντρικά διαθέσιμα δεδομένα ή στατιστικά στοιχεία σχετικά με υποθέσεις που αφορούν δωροδοκία, ούτε μελέτες σχετικά με πιθανούς παράγοντες που παρακωλύουν την αποτελεσματικότητα των διατάξεων περί δωροδοκίας και προσφοράς για άσκηση επιρροής, όπως η απουσία ενός αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση, η έλλειψη επαρκών αποδεικτικών στοιχείων, η υπερβολική βραδύτητα του συστήματος της δικαιοσύνης και η κατανομή των καθηκόντων μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου που είναι υπεύθυνες για τη διερεύνηση αδικημάτων διαφθοράς. Ακόμη και αν ορισμένοι από τους παράγοντες αυτούς μπορεί να έχουν αντιμετωπιστεί από τα μέτρα που αναφέρθηκαν από τις ελληνικές αρχές, αυτά δεν ανταποκρίνονται στα επισημαινόμενα από τη σύσταση.

25. Η GRECO συμπεραίνει ότι η σύσταση νί εκκρεμεί προς υλοποίηση.

Θέμα II: Διαφάνεια στη χρηματοδότηση των κομμάτων

26. Υπενθυμίζεται ότι η GRECO, στην Έκθεση Αξιολόγησης, απηύθυνε 16 συστάσεις προς την Ελλάδα, σε σχέση με το Θέμα II. Όλες αυτές οι συστάσεις θεωρήθηκαν μη υλοποιηθείσες και εξετάζονται στη συνέχεια.

Συστάσεις i-xvi.

27. Η GRECO *συνέστησε την επέκταση της οικονομικής περιόδου αναφοράς που ισχύει για τις προεκλογικές εκστρατείες, έτσι ώστε να καταγράφεται, με ακρίβεια και πληρότητα, η οικονομική δραστηριότητα κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής (σύσταση i),*

(i) να καταργηθεί η δυνατότητα χρήσης ανώνυμων κουπονιών για τις δωρεές προς πολιτικά κόμματα, συνασπισμούς και υποψηφίους και (ii) να θεσπισθεί η υποχρέωση να γίνονται με τραπεζικό έμβασμα όλες οι δωρεές οι οποίες υπερβαίνουν ένα ορισμένο όριο προς πολιτικά κόμματα και συνασπισμούς και, ενδεχομένως, υποψηφίους προς εκλογή, (σύσταση ii),

να ληφθούν κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα δάνεια που χορηγούνται σε πολιτικά κόμματα, συνασπισμούς και υποψηφίους δεν θα χρησιμοποιούνται για την παράκαμψη των κανόνων πολιτικής χρηματοδότησης, εξακριβώνοντας, ιδίως, αν τα δάνεια επιστρέφονται σύμφωνα με τους όρους υπό τους οποίους χορηγήθηκαν (σύσταση iii),

να διασφαλιστεί ότι όλα τα αγαθά και οι υπηρεσίες που παρέχονται σε είδος προς πολιτικά κόμματα, συνασπισμούς, μέλη του ελληνικού και του ευρωπαϊκού Κοινοβουλίων και υποψηφίους προς εκλογή (πλην της εθελοντικής εργασίας από μη επαγγελματίες) έχουν δεόντως ταυτοποιηθεί και πλήρως καταγραφεί, στην αγοραία αξία τους, τόσο όσον αφορά στις λειτουργικές δραστηριότητες κομμάτων και συνασπισμών, όσο και ως προς τις προεκλογικές εκστρατείες (σύσταση iv),

να απεικονίζεται ορθά σε κομματικούς λογαριασμούς η αξία των υπηρεσιών που παρέχονται από δημόσιους υπαλλήλους οι οποίοι αποσπώνται για τη συνδρομή των μελών του ελληνικού ή του ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να βεβαιώνεται ότι οι πληροφορίες αυτές είναι άμεσα διαθέσιμες στο κοινό (σύσταση v),

να αυξηθεί η διαφάνεια των λογαριασμών και των δραστηριοτήτων των οντοτήτων που σχετίζονται, άμεσα ή έμμεσα, με πολιτικά κόμματα, ή είναι, άλλως, υπό τον έλεγχό τους (σύσταση vi),

να θεσπιστούν απαιτήσεις για την έγκαιρη δημοσίευση των ιδιωτικών δωρεών προς πολιτικά κόμματα, συνασπισμούς και υποψηφίους, πάνω από ένα ορισμένο ελάχιστο όριο (σύσταση vii),

να αυξηθεί σημαντικά η διαφάνεια της χρηματοδότησης των προεκλογικών εκστρατειών, ιδίως (i) καθιστώντας εμφανή την οικονομική στήριξη από πολιτικά κόμματα και συνασπισμούς προς υποψηφίους σε τοπικές και περιφερειακές εκλογές και (ii) θεσπίζοντας απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων και δημοσιότητας για όλους τους υποψηφίους προς εκλογή ή τους καταλόγους υποψηφίων σε όλα τα επίπεδα (σύσταση viii),

να διευκολυνθεί η εύκολη πρόσβαση του κοινού σε δημοσιευμένες πληροφορίες σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών (σύσταση ix),

να διασφαλιστεί ο ανεξάρτητος έλεγχος όσον αφορά στην υποχρέωση των πολιτικών κομμάτων να τηρούν βιβλία και λογαριασμούς (σύσταση x),

να ενισχυθεί σημαντικά η ανεξαρτησία της Επιτροπής Ελέγχου από τα πολιτικά κόμματα και τους συνασπισμούς (σύσταση xi),

να διασφαλιστεί μια πιο ουσιαστική και συνεχής παρακολούθηση των οικονομικών εγγράφων των πολιτικών κομμάτων, των συνασπισμών και των υποψηφίων (σύσταση xii),

(i) να διασφαλιστεί η δημοσίευση και η εύκολη πρόσβαση του κοινού στις εκθέσεις της Επιτροπής Ελέγχου, συμπεριλαμβανόμενων και των προσαρτημάτων που περιέχουν τις εκθέσεις των ορκωτών ελεγκτών και (ii) να θεσπιστεί η δυνατότητα για τα μέλη της Επιτροπής Ελέγχου να εκφράζουν και να δημοσιεύουν αποκλίνουσες απόψεις ή απόψεις μειοψηφίας σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής (σύσταση xiii),

να διασφαλιστεί ότι οι φάκελοι θα μπορούν να ανοίγουν εκ νέου όταν έρχονται στο φως νέες πληροφορίες και να τροποποιηθούν οι κανόνες σχετικά με τη διατήρηση, κατά περίπτωση, των οικονομικών εγγράφων από τα κόμματα, τους συνασπισμούς, τους υποψηφίους, καθώς και από την ίδια την Επιτροπή Ελέγχου (σύσταση xiv),

να διασφαλιστεί ότι η πολιτική χρηματοδότηση σε υπο-εθνικό επίπεδο υπόκειται σε έλεγχο από ανεξάρτητο και αποτελεσματικό μηχανισμό

ελέγχου, κατά προτίμηση υπό την επίβλεψη της Επιτροπής Ελέγχου (σύσταση xv),

(i) να θεσπισθεί η υποχρέωση της Επιτροπής Ελέγχου και των ελεγκτών να αναφέρουν τις εικαζόμενες παραβιάσεις των κανόνων, σχετικά με την πολιτική χρηματοδότησης, στις αρχές επιβολής του νόμου και (ii) να διασφαλιστεί ότι ο μηχανισμός με τον οποίο επιβάλλονται κυρώσεις για παραβάσεις των κανόνων πολιτικής χρηματοδότησης λειτουργεί αποτελεσματικά στην πράξη (σύσταση xvi).

28. Οι ελληνικές αρχές δεν παρέχουν λεπτομερείς πληροφορίες για τα μέτρα που ελήφθησαν σε σχέση με κάθε επιμέρους σύσταση που εκκρεμεί. Αντ' αυτού, αναφέρουν ότι η νομοθετική επιτροπή, η οποία έχει συσταθεί εντός του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με την ρητή εντολή να μεταρρυθμίσει τις νομοθετικές διατάξεις περί χρηματοδότησης των κόμματος, ώστε να συμμορφωθούν με τις συστάσεις της GRECO, δεν έχει ακόμη ολοκληρώσει τις εργασίες της και κανένα νέο σχέδιο νόμου για τη χρηματοδότηση των κομμάτων δεν είναι ακόμη διαθέσιμο.
29. Οι ελληνικές αρχές υπογραμμίζουν, επίσης, ότι ένα πρώτο βήμα για τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για τη χρηματοδότηση των κομμάτων επιτεύχθηκε με το νόμο 3870/2010 περί «Εκλογικών δαπανών των συνασπισμών και των υποψηφίων και του ελέγχου τους στις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές», ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 9 Οκτωβρίου 2010. Ο νόμος αυτός ρυθμίζει τη χρηματοδότηση και τις δαπάνες των συνασπισμών και των υποψηφίων στις εν λόγω εκλογές. Καθιερώνει απαγορεύσεις και όρια για τη χρηματοδότηση και τις δαπάνες και προβλέπει την υποχρέωση, για τους συνασπισμούς και τους υποψηφίους σε εκλογές σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, να αποκαλύπτουν τα έσοδα και τις δαπάνες τους σε μια κεντρική βάση

δεδομένων η οποία τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Αυτή η ηλεκτρονική βάση δεδομένων είναι προσβάσιμη στο κοινό ¹. Επιπλέον, οι εκλεγέντες νομάρχες, αντινομάρχες, δήμαρχοι και τα μέλη των περιφερειακών και δημοτικών συμβουλίων πρέπει να υποβάλλουν στην Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων, εντός 30 ημερών από την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων των εκλογών, έναν αναλυτικό κατάλογο των εκλογικών τους εσόδων και δαπανών, με τα συνοδευτικά τους δικαιολογητικά. Σε κάθε περιφέρεια συγκροτείται μια επιτροπή, η οποία αποτελείται από τον Πρόεδρο του Διοικητικού Εφετείου της εν λόγω περιφέρειας, έναν Εφέτη, ένα μέλος του Συμβουλίου της Επικρατείας, τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τον Επικεφαλής της Διεύθυνσης της Μονάδας Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) της περιφέρειας. Συνεπικουρείται από πέντε αποσπασμένους υπαλλήλους της περιφέρειας. Η επιτροπή εξετάζει την οικονομική κατάσταση των εκλεγμένων συνασπισμών και υποψηφίων, εντός πέντε και δέκα μηνών από την ανακοίνωση των εκλογικών αποτελεσμάτων, αντίστοιχα, εξετάζοντας τα υποβληθέντα έγγραφα και ζητώντας, εάν απαιτείται, πρόσβαση στην κεντρική βάση δεδομένων. Ο νόμος προβλέπει, επίσης, κυρώσεις, οι οποίες κυμαίνονται από διοικητικά πρόστιμα ύψους 3.000 έως 10.000 ευρώ, έως φυλάκιση και έκπτωση από το δικαίωμα του υποψηφίου από τον εκλογικό κατάλογο λόγω παράβασης των διατάξεών του. Τα διοικητικά πρόστιμα και η έκπτωση από το δικαίωμα αποφασίζονται από την επιτροπή, ενώ η ποινή φυλάκισης επιβάλλεται από το αρμόδιο ποινικό δικαστήριο.

30. Η GRECO λαμβάνει υπόψη τις γενικές πληροφορίες που παρέχονται ανωτέρω, και θεωρεί ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, δεν υφίσταται ανάγκη ανάλυσης της κατάστασης των εκκρεμών συστάσεων μία προς μία. Υπενθυμίζει ότι η αναφορά στην προετοιμασία ενός νέου

σχεδίου νόμου για τη χρηματοδότηση των κομμάτων είχε ήδη γίνει στην Έκθεση Συμμόρφωσης και εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι η πρόοδος στο θέμα αυτό φαίνεται να είναι αργή. Από την άλλη πλευρά, επικροτεί την ψήφιση του νόμου 3870/2010, ο οποίος φαίνεται να περιλαμβάνει μέτρα που προσθέτουν ένα βαθμό διαφάνειας στη χρηματοδότηση των προεκλογικών εκστρατειών, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, όπως ζητήθηκε εν μέρει από τη σύσταση vii και από το δεύτερο μέρος της σύστασης viii. Τούτων λεχθέντων, δεν είναι εντελώς σαφές εάν τα μέτρα αυτά συμβάλλουν στην επίτευξη του πρώτου στόχου της σύστασης viii, δηλαδή να καταστεί εμφανέστερη η οικονομική στήριξη των πολιτικών κομμάτων προς συνασπισμούς και υποψηφίους, στις εκλογές σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η GRECO καλεί τις ελληνικές αρχές να αναλάβουν αποφασιστική δράση για την αντιμετώπιση κάθε εκκρεμούσας σύστασης και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι συστάσεις vii και viii έχουν υλοποιηθεί εν μέρει και ότι οι συστάσεις i-vi και ix-xvi εξακολουθούν να μην έχουν υλοποιηθεί.

iii. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

31. Εν όψει των ανωτέρω, η GRECO συμπεραίνει ότι έχει επιτευχθεί ελάχιστη πρόοδος εκ μέρους της Ελλάδας, όσον αφορά στην υλοποίηση των συστάσεων που διαπιστώθηκε ότι δεν έχουν υλοποιηθεί ή έχουν υλοποιηθεί εν μέρει στην Έκθεση Συμμόρφωσης του Τρίτου Κύκλου. Σε σχέση με το Θέμα I - Ποινικοποιήσεις, οι συστάσεις i, iii, iv, v, vii και viii έχουν υλοποιηθεί εν μέρει και οι συστάσεις ii, vi, x και xi, παραμένουν μη υλοποιηθείσες. Όσον αφορά στο Θέμα II - Διαφάνεια της Χρηματοδότησης των Κομμάτων, οι συστάσεις vii και viii έχουν υλοποιηθεί εν μέρει και οι συστάσεις i-vi και ix-xvi δεν έχουν υλοποιηθεί ακόμη.

32. GRECO σημειώνει ότι έχουν γίνει κάποια βήματα για την αντιμετώπιση ορισμένων από τις συστάσεις. Όσον αφορά στο Θέμα I, έχουν γίνει κάποιες προσπάθειες για να διευκρινιστεί το γεγονός ότι τα αδικήματα της δωροδοκίας δεν απαιτούν συμφωνία μεταξύ των μερών και έχουν ληφθεί μέτρα για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της διερεύνησης των αδικημάτων διαφθοράς. Όσον αφορά στο Θέμα II, η μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου για τις προεκλογικές εκστρατείες, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, θεσπίζει ένα βαθμό διαφάνειας όσον αφορά τη χρηματοδότηση αυτών των εκστρατειών. Ωστόσο, παρά τις επανειλημμένες δηλώσεις περί καλών προθέσεων σχετικά με την εκπόνηση νέας νομοθεσίας για την αντιμετώπιση όλων των συστάσεων που εκκρεμούν σε σχέση και με τα δύο θέματα - δηλώσεις που έγιναν ήδη κατά το χρόνο υιοθέτησης της Έκθεσης Συμμόρφωσης - δεν υπάρχουν διαθέσιμα πιο συγκεκριμένα στοιχεία ως προς το περιεχόμενο της σχεδιαζόμενης νομοθεσίας από ό,τι τότε. Η GRECO εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι η πρόοδος της εκπόνησης αυτής της νέας νομοθεσίας παραμένει αργή και καλεί τις ελληνικές αρχές να αναλάβουν αποφασιστική δράση ώστε να μεταφράσουν τις καλές τους προθέσεις σε συγκεκριμένα αποτελέσματα.
33. Ενόψει των ανωτέρω, και παρά τις κάποιες πρώτες θετικές ενδείξεις σχετικά με την υλοποίηση των συστάσεων στο μέλλον, η GRECO συμπεραίνει ότι το τρέχον επίπεδο συμμόρφωσης με τις συστάσεις παραμένει «συνολικά μη ικανοποιητικό», κατά την έννοια του Κανόνα 31, παράγραφος 8.3 του Εσωτερικού Κανονισμού.
34. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 (i) του Κανόνα 32 (αναθεωρημένη), του Εσωτερικού Κανονισμού, η GRECO ζητά από την Επικεφαλής της Ελληνικής Αντιπροσωπείας στη GRECO να υποβάλει μια έκθεση σχετικά με τα μέτρα που ελήφθησαν για την υλοποίηση των συστάσεων που εκκρεμούν (δηλαδή των συστάσεων i-viii και x-xi

σχετικά με το Θέμα Ι και των συστάσεων i-χνί σχετικά με το Θέμα II) μέχρι τις 31 Μαρτίου 2014.

35. Σύμφωνα με τον Κανόνα 32 (αναθεωρημένο), παράγραφος 2, εδάφιο (ii α), η GRECO δίνει εντολή στον Πρόεδρό της να αποστείλει μια επιστολή - με κοινοποίηση προς τον Πρόεδρο της Καταστατικής Επιτροπής - προς την Επικεφαλής της Αντιπροσωπείας της Ελλάδας, επιστώντας την προσοχή της για τη μη συμμόρφωση με τις σχετικές συστάσεις και την ανάγκη να αναληφθεί αποφασιστική δράση, με στόχο την επίτευξη απτής προόδου, το συντομότερο δυνατό.
36. Τέλος, η GRECO καλεί τις ελληνικές αρχές να εγκρίνουν, το συντομότερο δυνατό, τη δημοσίευση της έκθεσης, να μεταφράσουν την έκθεση στην εθνική γλώσσα και να δημοσιοποιήσουν τη μετάφραση.

¹ <http://www.ekloges.ypes.gr/diafaneia/index.html>