

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Με τον τόμο αυτό, τρίτο κατά σειρά, ολοκληρώνεται μια ερευνητική προσπάθεια η οποία αναπτύχθηκε στη Νομική Σχολή του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσ/νίκης στο πλαίσιο ενός προγράμματος Αριστείας του Υπουργείου Παιδείας. Το πρόγραμμα είχε ως αντικείμενο την εκπόνηση ενός συνεκτικού σχεδίου για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα¹. Τα τρία σχεδόν χρόνια που μεσοhlάβησαν από την έναρξη του ερευνητικού έργου υπήρξαν μια ανεκτίμητη πορεία εμπλουτισμού της γνώσης και της επιστημονικής εμπειρίας όλων όσοι συμμετείχαμε σε αυτό.

Για το अपαράμιλλο συλλογικό πνεύμα αυτής της προσπάθειας, χωρίς το οποίο δε θα ήταν ποτέ εφικτό το αποτέλεσμα που παρουσιάζεται σε τούτο το έργο, θέλω να ευχαριστήσω και από τη θέση αυτή, πρώτα απ' όλα τους συναδέλφους μου και τους μεταδιδάκτορες ερευνητές με τους οποίους συγγράψαμε το προτεινόμενο σχέδιο, αλλή και τους συναδέλφους από το εξωτερικό (P. Asp, S. Sun Beale, G Dannecker, V. Mitsilegas και J. Walther) που εισέφεραν τη γόνιμη οπτική της δικής τους έννομης τάξης σε κοινά, πολλήs φορές, προβλήματα, καθώς και όλους τους νεαρούς συνεργάτες, υποψήφίους διδάκτορες (Γ. Βλάχο και Χρ. Λαμπάκη) και μεταπτυχιακούς φοιτητές (N. Καραλιώτα, Δ. Λίμα, Α. Παραφέλλη), που στήριξαν με πραγματική αφιέρωση την ερευνητική μας προσπάθεια. Είναι δύσκολο να φανταστώ μια καλύτερη ερευνητική ομάδα, και ομολογώ ότι η συνεργασία με όλους και τον καθένα ξεχωριστά μου πρόσφερε μεγάλη χαρά.

Θεράμές ευχαριστίες ανήκουν όμως και σε όλους τους συναδέλφους και δικαστικούς λειτουργούς που με την κριτική τους ματιά συνέβαλαν στην αξιολόγηση του σχεδίου, συμμετέχοντας ως εισηγητές ή προεδρεύοντες στο συνέδριο που διοργανώθηκε για την παρουσίασή του, τον Απρίλιο (24-25) του 2015 στην Αθήνα. Η συμβολή του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών και της Ένωσης Ελλήνων Ποινολόγων, που συμμετείχαν ως συνδιοργανωτές του συνεδρίου αυτού, υπήρξε εξάλλου καθοριστική για την επιτυχία του και αποτέλεσε τιμή για όλα τα μέλη της ερευνητικής ομάδας.

Στον παρόντα τόμο ο αναγνώστης έχει την ευκαιρία να βρει όχι μόνο την πρόταση ενός συνεκτικού σχεδίου για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, μαζί με τη θεωρητική της θεμελίωση, αλλή και την αξιολόγηση του σχεδίου στο πλαίσιο του συνεδρίου που αναφέρθηκε πιο πάνω, τα πρακτικά του οποίου δημοσιεύονται στο τρίτο μέρος του τόμου.

Τέλος, είναι σημαντικό να ευχαριστήσω και από τη θέση αυτή τον εκδοτικό οίκο «Δίκαιο και Οικονομία-ΠΙΝ Σάκκουλα», όχι μόνο για το αποτέλεσμα της συμβολής του στην έκδοση και

1. Για την ιστοσελίδα του ερευνητικού προγράμματος βλ. www.fcc.web.auth.gr. Για τους άλλους δύο τόμους που αποτελούν προϊόν της ίδιας προσπάθειας βλ. Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, τόμος 1^{ος}- Αξιολόγηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, 2014 (ISBN 978-960-420-567-7) και τόμος 2^{ος}- Η οπτική λειτουργών της δικαιοσύνης, της διοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών-δικαιοσυγκριτικά δεδομένα, 2014 (ISBN 978-960-420-576-9).

Πρόλογος

τούτου του τόμου, αλλιά και για τη στήριξη του συνεδρίου με τη φροντίδα για την παρουσίαση της έντυπης μορφής του πρώτου σχεδίου των προτάσεών μας που διανεμήθηκε σ' αυτό.

Μ. Κ.-Γκ.

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Το παρόν σχέδιο αποτελεί προϊόν συλλογικής ερευνητικής προσπάθειας που αναπτύχθηκε στη Νομική Σχολή του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης στο πλαίσιο ενός προγράμματος «Αριστείας» του Υπουργείου Παιδείας με τίτλο: «Ένα συνεκτικό μοντέλο για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα».

Στους δύο προηγούμενους τόμους που έχουν ήδη δημοσιευτεί επιχειρήθηκε η αξιολόγηση του συναφούς ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, η συστηματική καταγραφή σχετικών προτάσεων από εκπροσώπους της πράξης και της κοινωνίας των πολιτών, αλλά και ο δικαιοσυγκριτικός εμπλουτισμός της έρευνας με τις συμβολές αλλοδαπών συναδέλφων.

Στον τρίτο αυτό τόμο επιχειρείται να αποτυπωθούν τα συμπεράσματα της έρευνας σε συγκεκριμένες προτάσεις για την αναμόρφωση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου. Όπως και στα προηγούμενα στάδια, έτσι και εδώ οι βασικές προκλήσεις συνίστανται στην αξιοποίηση μεν της παρούσας συγκυρίας και της διαφανόμενης αύξουσας συναίνεσης για την αντιμετώπιση των συζητούμενων αντικοινωνικών συμπεριφορών, με τρόπο ωστόσο ψύχραιμο, δικαιοκρατικά οριοθετημένο, ώστε η όλη παρέμβαση να σέβεται τον επικουρικό ρόλο του ποινικού δικαίου, μέσα από την ένταξη ιδίως του παρόντος σχεδίου σε μια ευρύτερη και μακροπρόθεσμη στρατηγική.

Προηγείται η θεωρητική θεμελίωση των προτάσεων, με τη συζήτηση των κεντρικών θεματικών του ερευνητικού πεδίου, μεταξύ των οποίων: η οριοθέτηση της ποινικά προστατευτέας δημόσιας περιουσίας και η σκοπιμότητα αλλά και το μέτρο της τυχόν ενισχυμένης προστασίας της έναντι της ιδιωτικής περιουσίας· η σημασία της αποκατάστασης της περιουσιακής βλάβης στα συζητούμενα εγκλήματα· το εύρος της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου· τα όρια ανεκτής ποινικοποίησης συμπεριφορών που κατατάσσονται συνήθως στο φαινόμενο της λεγόμενης διαφθοράς· η οριοθέτηση της προστιθέμενης αξίας της νομοθεσίας για τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και η κριτική αντιμετώπιση της πρόσληψής της ως δεύτερης ευκαιρίας για την ποινική καταστολή των «βασικών» αξιόποινων συμπεριφορών· ο στόχος της ανάκτησης των εγκληματικών εσόδων με σεβασμό στο κράτος δικαίου· η δικονομική μεταχείριση πράξεων των μελών της Κυβέρνησης και των υπυπουργών· ο στόχος του δίκαιου χαρακτήρα της ποινικής διαδικασίας και ο συντονισμός του με το ειδικότερο πρόταγμα της επιτάχυνσης της δίκης, μεταξύ άλλων μέσα από έλληγο περιορισμό των υποθέσεων που εισέρχονται στο σύστημα απονομής της ποινικής δικαιοσύνης, την υιοθέτηση ειδικών διωκτικών και ανακριτικών δομών ικανών να ανταποκριθούν με ταχύτητα και επάρκεια στην αποδεικτική πολυπλοκότητα που παρουσιάζουν συχνά οι συγκεκριμένες υποθέσεις, αλλά και το σεβασμό πρωτίστως των δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων προσώπων.

Οι νομοθετικές προτάσεις που παρουσιάζονται στο σχέδιο περιορίζονται στο -ήδη ευρύ- αντικείμενο του ερευνητικού έργου. Δεν ήταν έτσι αντικειμενικά εφικτό να επεκταθούν σε πεδία συνοδευτικών αδικημάτων της ερευνηθείσας εδώ ύλης, μολιονότι αυτά, όπως π.χ. η πηλαστογραφία ή η ψευδής βεβαίωση, μπορεί να συνυπάρχουν συχνά στην πράξη με το οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα. Θα πρέπει ακόμη να σημειωθεί ότι με τις προτάσεις επιχειρήθηκε να διατυπωθεί μια νέα κατεύθυνση σχετικά με το είδος και το ύψος ιδίως των κυρώσεων που θα έπρεπε να επιφυλάσσει ο νομοθέτης για τη συζητούμενη

Προοίμιο

ύλη, στη βάση του σεβασμού στην αρχή της αναλογικότητας. Η επιλογή αυτή, που θα πρέπει ακόμη να ιδωθεί σε συνδυασμό και με το προτεινόμενο νομοθετικό πλαίσιο για την ανάκτηση των εγκληματικών εσόδων, συνεπάγεται ότι τυχόν υιοθέτηση των ρυθμίσεων θα καθιστούσε επιβεβλημένες ανάλογες προσαρμογές ποινών σε ένα ευρύτερο φάσμα αδικημάτων, μέσα από τον -ενδεδειγμένο- γενικότερο επαναπροσδιορισμό των κυρώσεων της ελληνικής ποινικής νομοθεσίας.

Μολιονότι η ποινική καταστολή είναι το κύριο πεδίο στο οποίο αναπτύσσονται οι προτάσεις του σχεδίου, οι τελευταίες δεν περιορίζονται αποκλειστικά σε αυτό. Στο πλαίσιο της προσπάθειας για την ανάπτυξη μιας κατά το δυνατό ολοκληρωμένης παρέμβασης σε κομβικούς τομείς του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, διατυπώνονται προτάσεις όχι μόνο για τη ρύθμιση της σχέσης διοικητικού και ποινικού δικαίου, που εμφανίζει εξαιρετική πρακτική σημασία στους συγκεκριμένους τομείς εγκληματικότητας, αλλά και επιμέρους κατευθύνσεις ικανές να τονώσουν το σύστημα θεσμικής θωράκισης -και- έναντι της διαφθοράς, όπως, μεταξύ άλλων, εναλλακτικά μοντέλα για την ανάδειξη της ηγεσίας της δικαιοσύνης και την αναμόρφωση του θεσμού της βουλευτικής ασυλίας. Ενόψει εξάλλου της σημασίας των διοικητικών παρεμβάσεων στα συγκεκριμένα πεδία εγκληματικότητας, αλλά και του προληπτικού χαρακτήρα των διοικητικών ελέγχων, που μπορούν να επιβεβαιώσουν στην πράξη τον επικουρικό ρόλο του ποινικού δικαίου, οι προτάσεις προσπαθούν να ενισχύσουν το συντονισμό και την αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών σωμάτων της διοίκησης, επιδιώκοντας ιδίως την απαγκίστρωσή τους από την πολιτική εξουσία με την ίδρυση μιας σχετικής ανεξάρτητης αρχής. Το σχέδιο εκτείνεται, εξάλλου, και σε θέματα οργανωτικού χαρακτήρα με σημαντικό ρόλο, όπως η ηλεκτρονική τεκμηρίωση και η δυνατότητα στατιστικής παρακολούθησης της απονομής της ποινικής δικαιοσύνης, με τη σύσταση σχετικής ειδικής υπηρεσίας στον Άρειο Πάγο· η υλοποίηση της συγκεκριμένης πρότασης θα μπορούσε να ξεκινήσει πιλοτικά από τα πεδία εγκληματικότητας του σχεδίου και, πέρα από την ακριβή γνώση για το πού βρίσκεται η εξέλιξη κάθε υπόθεσης σε κάθε χρονική στιγμή, θα μπορούσε να δώσει σε βάθος χρόνου μια καθαρή και τεκμηριωμένη εικόνα για την ταχύτητα απονομής της ποινικής δικαιοσύνης στα επιμέρους στάδια, τις επιβαλλόμενες ποινές σε αδικήματα με την ίδια ή παρεμφερή ταυτότητα, τις μορφές έκτισής τους αλλά και την ανάκτηση των εγκληματικών εσόδων, συμβάλλοντας έτσι καθοριστικά στον αναγκαίο στρατηγικό σχεδιασμό για τη βελτίωση του συστήματος απονομής της ποινικής δικαιοσύνης.

Οι προτεινόμενες νομοθετικές παρεμβάσεις, στη μορφή που δημοσιεύονται εδώ, επιχειρούν να αξιοποιήσουν, τέλος, τις εξαιρετικά χρήσιμες παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν σε συνέδριο για την αξιολόγηση του σχεδίου, το οποίο οργανώθηκε σε συνεργασία με το Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών και την Ένωση Ελλήνων Ποινικολόγων (Αθήνα, 24-25 Απριλίου 2015). Αποτέλεσμα του ιδιαίτερα εποικοδομητικού διαλόγου που αναπτύχθηκε εκεί υπήρξαν σημαντικές επιμέρους βελτιώσεις του σχεδίου, μέρος των οποίων ο αναγνώστης έχει την ευκαιρία να εντοπίσει και μέσα από τη δημοσίευση των πρακτικών της συνεδριακής εκδήλωσης, στο τρίτο μέρος του τόμου.

Α΄ ΜΕΡΟΣ

Θεωρητική θεμελίωση*

* Στα κείμενα που ακολουθούν διατυπώνονται προτάσεις για αναμόρφωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου που διέπει την αντιμετώπιση της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Έμφαση δίνεται στις προτάσεις και όχι σε μια διεξοδική αξιολόγηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, εκτός από τα σημεία όπου κάτι τέτοιο κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασαφηνιστούν οι προτάσεις καθεαυτές. Συνακόλουθα στα κείμενα δεν περιλαμβάνονται παραπομπές σε σχετική βιβλιογραφία και νομολογία, παρά μόνον εφόσον υιοθετούνται προτάσεις που έχουν ήδη υποστηριχθεί. Για την αξιολόγηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου και την τεκμηρίωση αυτής με αναφορές σε συναφή έργα ο αναγνώστης παραπέμπεται στον πρώτο τόμο που δημοσιεύτηκε στο πλαίσιο της παρούσας ερευνητικής προσπάθειας, *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι* (επιστ. εποπτ), Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, Αθήνα, 2014 με τη συνεργασία των *Α. Ζαχαριάδη, Α.-Τ. Κазανά, Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Ι. Ναζίρη, Θ. Παπακυριάκου, Κ. Χατζηκώστα, Ν. Χατζηνικολλάου*).

1η ΕΝΟΤΗΤΑ

Ποινική αντιμετώπιση της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα: τα θεσμικά όρια

Ι. Η βασική αρχή της χρήσης του ποινικού δικαίου ως *ultima ratio* και η ανάγκη οριοθέτησης των υπαρκτών ελλειμμάτων αντεγκληματικής πολιτικής

Το πρόταγμα για την αποτελεσματική και δίκαιη αντιμετώπιση της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα αποτελεί αδιαμφισβήτητη προτεραιότητα σε κάθε κράτος δικαίου. Η στέρηση πόρων από το δημόσιο, με τους οποίους πέρα από την ύπαρξη και λειτουργία του κράτους επιχειρείται –ή, τουλάχιστον, πρέπει να επιχειρείται– η άμβλυση κοινωνικών συγκρούσεων ιδίως μέσα από την πραγμάτωση του κράτους πρόνοιας, δεν μπορεί να μένει αναπάντητη σε μια δικαιοκρατούμενη πολιτεία. Το ίδιο ισχύει και για τη διάβρωση του μηχανισμού υπηρετήσης των κοινωνιών, η οποία διασφαλίζεται μεταξύ άλλων μέσα από μια αχρημάτιστη και αντικειμενικά λειτουργούσα δημόσια υπηρεσία. Ζητούμενο αποτελεί προφανώς το είδος και το μέτρο της αντιμετώπισης παρόμοιων παθογενειών.

Η χρήση του εργαλείου του ποινικού δικαίου, του πλέον επώδυνου μηχανισμού κοινωνικού ελέγχου που διαθέτουν τα κράτη, δεν επιβάλλεται να αποτελεί έσχατο μέσο μονάχα από δικαιοπολιτική άποψη. Επιβάλλεται πρωτίστως *θεσμικά*, και μάλιστα από κανόνες αυξημένης τυπικής ισχύος. Απορρέοντας από την *αρχή της αναλογικότητας*, ως πρώτο βασικό συστατικό της¹, με τη συνταγματική κατοχύρωση που αυτή απολαμβάνει (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ), υποχρεώνει το νομοθέτη σε προσεκτικό ζύγισμα των δυνατών επιλογών και σε χρήση του πλέον επώδυνου μέσου που διαθέτει τότε μόνο, όταν άλλες επιλογές για τον έλεγχο ενός κοινωνικού προβλήματος δεν αποδίδουν.

Ωστόσο η πραγματικότητα, ειδικά στους συζητούμενους εδώ τομείς εγκληματικότητας, εμφανίζεται εντελώς διαφορετική. Ιδιαίτερα σε πεδία έντονου πολιτικού ενδιαφέροντος, όπως είναι τα δημοσιονομικά συμφέροντα του κράτους και η προσπάθεια του πολιτικού μηχανισμού να δείξει «τον αδιάφθορο» χαρακτήρα του, οδηγούν συχνά –και όχι μόνο στη χώρα μας– σε μια υπερβολική, και τελικά συμβολική, χρήση του ποινικού δικαίου. Η τακτική αυτή προσφέρει μια γρήγορη, ανέξοδη και καθησυχαστική λύση στους κρατούντες, μεταφέροντας το (φαινομενικά ισχύον) μήνυμα ότι έχουν πράξει καθετί που είναι απαραίτητο για να «πατάξουν» φαινόμενα, όπως η οικονομική εγκληματικότητα και η διαφθορά στο δημόσιο τομέα, τα οποία αποδομούν τη λειτουργία του κράτους που είναι ταγμένη να υπηρετεί τους πολίτες.

Η εξειδίκευση και περαιτέρω ανάπτυξη της αρχής της *ultima ratio* στα συγκεκριμένα πεδία αντεγκληματικής πολιτικής δεν αποτελεί βεβαίως εύκολο εγχείρημα, όπως άλλωστε γενικότερα σε κάθε τομέα εγκληματικότητας, καθώς η χάραξη των ορίων της ποινικής καταστολής διέπεται μεν –και– από τη συγκεκριμένη αρχή, στο πλαίσιο ωστόσο της οποίας πρέπει παράλλη-

1. Το λαμβανόμενο μέτρο πρέπει να είναι πρώτα απ' όλα *αναγκαίο* (και επιπρόσθετα πρόσφορο για το σκοπό που θα υπηρετήσει αλλιά και ανάλογο σε σχέση με αυτόν με τη στενή έννοια του όρου).