



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Π.Μ.Σ. «ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ»

Διπλωματική εργασία

Η αξιολόγηση της διαφθοράς και οι θεσμοί καταπολέμησής της:

Η περίπτωση της Κύπρου

Ταπραντζή Ευφροσύνη – ΑΜ:7116Μ030

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Ε.Μπέσιλα-Βήκα

Μέλη Συμβουλευτικής Επιτροπής:

Αναπλ. Καθ. Ι. Φίλος, Ομοτ. Καθ. Α.Τσάμης

Αθήνα, Μάρτιος 2018

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πίνακας περιεχομένων

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	1
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
ABSTRACT.....	7
ΕΝΟΤΗΤΑ 1.....	9
Βασικά χαρακτηριστικά του φαινομένου της διαφθοράς, Ευρωπαϊκό και Διεθνές πλαίσιο για την καταπολέμηση της και βασικοί δείκτες μέτρησης.....	9
1.1 Περιγράφοντας την Διαφθορά: ορισμός, μορφές διαφθοράς, αιτίες και συνέπειες.	9
1.2 Ευρωπαϊκό και Διεθνές Συμβατικό Πλαίσιο	12
1.2.1 Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.)	12
1.2.2 Συμβούλιο της Ευρώπης.....	13
1.2.3 Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.)	15
1.3 Βασικοί Δείκτες Μέτρησης	17
1.3.1 Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (Corruption Perception Index - CPI)	17
1.3.2 Δείκτης Δωροδότη (Bribe Payer's Index – BPI)	21
1.3.3 Βαρόμετρο Παγκόσμιας Διαφθοράς (Global Corruption Barometer - GCB)	21
ΕΝΟΤΗΤΑ 2.....	23
Η εξέλιξη της Διαφθοράς στην Κύπρο, Αξιολογήσεις από την GRECO, η Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς και πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις	23
2.1 Η εξέλιξη της διαφθοράς στην Κύπρο βάσει των σημαντικότερων δημοσκοπήσεων ...	23
2.1.1 Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς και Παγκόσμιο Βαρόμετρο	23
2.1.2 Ευρωβαρόμετρο	27
2.1.3 Έρευνες της Διεθνούς Διαφάνειας-Κύπρος.....	30
2.2 Αξιολογήσεις της Κύπρου από την GRECO	32
2.2.1 Πρώτη αξιολόγηση	34
2.2.2 Δεύτερη αξιολόγηση.....	38
2.2.3 Τρίτη αξιολόγηση	42
2.2.4 Τέταρτη αξιολόγηση.....	46
2.3 Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς και Πρόσφατες Νομοθετικές Ρυθμίσεις.....	49

2.3.1 Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς.....	49
2.3.1.1 Σκοπός της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Διαφθοράς	50
2.3.1.2 Βασικές Αρχές και Πυλώνες.....	50
2.3.1.3 Ενδιάμεσοι Στόχοι	53
2.3.1.4 Εφαρμογή της Στρατηγικής	54
2.3.2 Πρόσφατες Νομοθετικές Ρυθμίσεις.....	55
2.3.2.1 Νομοσχέδιο για Σύσταση και λειτουργία Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς	55
2.3.2.2 Σύσταση και Λειτουργία Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου στην Αστυνομία.....	58
2.3.2.3 Λοιπές Ρυθμίσεις	60
ΕΝΟΤΗΤΑ 3.....	61
Οι σημαντικότεροι θεσμοί δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την καταπολέμηση της Διαφθοράς στην Κύπρο	61
3.1 Διεθνής Διαφάνεια-Κύπρος	61
3.1.1 Αποστολή – Στρατηγικοί Στόχοι – Κατευθυντήριες Αρχές	61
3.1.2 Δράσεις και Έργο της Διεθνούς Διαφάνειας -Κύπρος.....	63
3.2 Ελεγκτική Υπηρεσία Κύπρου	65
3.2.1 Εισαγωγή	65
3.2.2 Όραμα-Αξίες- Στρατηγικές Επιδιώξεις.....	66
3.2.3 Είδη Ελέγχων – Μεθοδολογία – Ετήσια Έκθεση.....	67
3.2.4 Συμβολή της Ελεγκτικής Υπηρεσίας στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς.....	71
3.2.5 Παραδείγματα Συστάσεων.....	72
3.3 Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου (Υ.Ε.Ε.).....	75
3.3.1 Γενική παρουσίαση της Υ.Ε.Ε.....	75
3.3.2 Ο έλεγχος στην δημόσια διοίκηση.....	78
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ.....	80
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	82
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ	85
Παράρτημα.....	86

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

BPI	Bribe Payer's Index (Δείκτης Δωροδότη/Χρηματισμού)
CPI	Corruption Perception Index (Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς)
GCB	Global Corruption Barometer (Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς)
GRECO	Group of States against Corruption (Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς)
ISSAI	International Standard of Supreme Audit Institutions (Διεθνές Πρότυπο των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων)
UNCAC	United Nations Convention against Corruption (Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς)
TI	Transparency International (Διεθνής Διαφάνεια)
ΔΔ	Διεθνής Διαφάνεια
ΔΔΚ	Διεθνής Διαφάνεια-Κύπρος
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΥ	Ελεγκτική Υπηρεσία
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΥΕΕ	Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαφθορά είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο το οποίο πρέπει να αποτρέπεται, να τιμωρείται και να εξαλείφεται. Τα άμεσα αποτελέσματα των παγιωμένων πρακτικών διαφθοράς είναι, μεταξύ άλλων, η στρέβλωση του υγιούς ανταγωνισμού, η εμπέδωση μίας κουλτούρας ανοχής και μοιρολατρίας, η υποβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατίας, η επιδείνωση των ανισοτήτων και των διακρίσεων καθώς και η κατασπατάληση οικονομικών πόρων.

Σε συνδυασμό με την γραφειοκρατία και την κακοδιοίκηση, η διαφθορά οδηγεί επίσης σε απαξίωση των κρατικών μηχανισμών, μεγεθύνοντας ταυτόχρονα την απογοήτευση των πολιτών και την έλλειψη εμπιστοσύνης τους προς το κράτος.

Στην παρούσα εργασία, το αντικείμενο της ανάλυσης είναι η διαφθορά στην Κύπρο, μία χώρα με πληθυσμό περίπου 1 εκατομμυρίου κατοίκων, η οποία ανεξαρτητοποιήθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο το 1960 και το 2004 κατέστη επίσημα πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκτός από αναφορά σε ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά του φαινομένου της διαφθοράς, όπως ορισμός, συνέπειες, παράγοντες που ευνοούν την εμφάνιση της, καθώς και στα σημαντικότερα συμβατικά κείμενα που πραγματεύονται το φαινόμενο της διαφθοράς, γίνεται επιπλέον αναφορά στις σημαντικότερες δημοσκοπήσεις που έχουν πραγματοποιηθεί το τελευταίο διάστημα και αφορούν στην εμφάνιση του φαινομένου στην Κύπρο, σε συγκεκριμένες νομοθετικές ρυθμίσεις και στην πρόσφατα διαμορφωμένη Εθνική Στρατηγική κατά της διαφθοράς. Στο τελευταίο μέρος παρουσιάζονται οι θεσμοί που διαδραματίζουν τον πλέον καταλυτικό ρόλο στην καταπολέμηση της διαφθοράς στην Κύπρο.

Ειδικότερα, στην πρώτη ενότητα γίνεται επιγραμματική αναφορά στον εννοιολογικό προσδιορισμό, τις βασικές μορφές, τα αίτια και τις συνέπειες της διαφθοράς εν γένει, χωρίς όμως σημαντική ανάλυση αυτών των χαρακτηριστικών. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται τα σημαντικότερα συμβατικά κείμενα που έχουν υιοθετηθεί από την διεθνή κοινότητα (Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και Συμβούλιο της Ευρώπης), με τα οποία προωθείται η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών και τέλος περιγράφονται οι τρεις βασικότεροι δείκτες μέτρησης της διαφθοράς (Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς, Δείκτης Δωροδότη/Χρηματισμού και Παγκόσμιο Βαρόμετρο).

Στην επόμενη ενότητα παρατίθενται, αρχικά, στοιχεία από τις σημαντικότερες δημοσκοπήσεις που διεξήχθησαν κατά την τελευταία πενταετία για την Κύπρο από τη μη

Κυβερνητική Οργάνωση «Διεθνής Διαφάνεια», την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και το εθνικό παράρτημα της Διεθνούς Διαφάνειας στην Κύπρο. Εν συνεχεία, γίνεται εκτενής αναφορά στις αξιολογήσεις της Ομάδας Κρατών κατά της διαφθοράς (Group of States against Corruption – GRECO), εποπτικού μηχανισμού του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στόχος αυτών των αξιολογήσεων είναι ο εντοπισμός ελλείψεων στις εθνικές πολιτικές κατά της διαφθοράς, προωθώντας με αυτόν τον τρόπο τις αναγκαίες νομοθετικές, θεσμικές και πρακτικές μεταρρυθμίσεις. Στο τελευταίο κομμάτι αυτής της ενότητας, παρουσιάζεται η ολιστική στρατηγική που διαμορφώθηκε το τελευταίο διάστημα στην Κύπρο με σκοπό την πρόληψη και την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, η οποία απευθύνεται τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, αυξάνοντας τους μηχανισμούς προστασίας κατά των πράξεων διαφθοράς και ενδυναμώνοντας τις ηθικές αρχές και αξίες. Αναλύονται οι βασικοί στόχοι, οι αρχές και οι πυλώνες πάνω στους οποίους βασίζεται η Εθνική Στρατηγική κατά της διαφθοράς, το τελικό κείμενο της οποίας δημοσιεύτηκε τον Νοέμβριο του 2017. Περιγράφεται επίσης το νομοσχέδιο βάσει του οποίου συστάθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή κατά της Διαφθοράς, που θα συντονίζει όλες τις δράσεις τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα καθώς και ο νόμος με τον οποίο δημιουργείται στην Αστυνομία αυτόνομη ειδική υπηρεσία, η «Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου», η οποία θα αναλάβει να πατάξει τη διαφθορά εντός της Αστυνομίας.

Στην τελευταία ενότητα παρουσιάζονται οι βασικότεροι θεσμοί που προΐστανται του αγώνα κατά της διαφθοράς στην Κύπρο, και οι οποίοι είναι α) η Διεθνής Διαφάνεια-Κύπρος, δηλαδή το εθνικό παράρτημα της διεθνούς οργάνωσης Transparency International, η οποία έχει παραδώσει έργο αδιαμφισβήτητης αξίας στους πολίτες της Κύπρου, διεξάγοντας έρευνες και υποστηρίζοντας νομικές και κανονιστικές μεταρρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο, β) η Ελεγκτική Υπηρεσία Κύπρου, που με τους ελέγχους της και τα πορίσματα έχει συμβάλει ουσιαστικά προς την κατεύθυνση της διαφάνειας, της χρηστής δημόσιας διοίκησης, και την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και έχει κατορθώσει να επιτύχει αδιαμφισβήτητα ευρεία αποδοχή και αναγνώριση του έργου της και γ) η ανεξάρτητη Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία με τους ελέγχους, τις εποικοδομητικές συστάσεις και τις προτάσεις της για ασφαλιστικές δικλίδες, συμβάλλει στην προώθηση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα και κατ' επέκταση στον περιορισμό των κρουσμάτων διαφθοράς.

Λέξεις – κλειδιά : διαφθορά, μέτρηση της διαφθοράς, δείκτες μέτρησης της διαφθοράς (Δείκτης Αντίληψης της διαφθοράς, CPI, Δείκτης Χρηματισμού, BPI, Παγκόσμιο Βαρόμετρο GCB), Διεθνής Διαφάνεια, Διεθνής Διαφάνεια – Κύπρος, Ελεγκτική Υπηρεσία Κύπρου, Γενικός Ελεγκτής, Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου, Ομάδα Κρατών κατά της διαφθοράς, Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς.

ABSTRACT

Corruption is a global phenomenon that must be prevented, punished and eliminated. The direct effects of established corruption are, among other things, the distortion of healthy competition, the embedding of a culture of tolerance and fatalism, the deterioration of the quality of democracy, the worsening of inequalities and discrimination, and the waste of economic resources.

Together with bureaucracy and maladministration, corruption also leads to depreciation of state mechanisms, while increasing the disappointment of citizens and their lack of confidence in the state.

In this paper, the subject of the analysis is corruption in Cyprus, a country with a population of about 1 million people, which became independent from the United Kingdom in 1960 and in 2004 became officially a full member of the European Union. Besides referring to some basic features of the corruption phenomenon - such as definition, consequences, factors favoring its emergence, as well as the most important conventional texts dealing with the phenomenon of corruption - there is a reference to the most recent polls, concerning the emergence of the phenomenon in Cyprus, to some particular legislative arrangements and to the recently formulated National Anti-Corruption Strategy. In the last part of this paper the institutions that play the most catalytic role in the fight against Cyprus are presented.

In particular, Section 1 makes a brief reference to the definition, the basic forms, the causes and consequences of corruption in general, but without significant analysis of these characteristics. The thesis then continues by presenting the most important conventional texts adopted by the international community (United Nations, Organization for Economic Cooperation and Development, Council of Europe) which promote the harmonization of national laws, and finally the three main corruption indices are described (Corruption Perceptions Index, Bribe Payers Index and Global Corruption Barometer).

The following section provides data from the most recent polls conducted by the non-governmental organization Transparency International, the European Commission, and the National Chapter of Transparency International in Cyprus. There is also an extensive reference to the evaluations of the Group of States against Corruption – GRECO, the Council of Europe's

supervisory mechanism. The purpose of these evaluations is to identify shortcomings in national anti-corruption policies, thereby promoting the necessary legislative, institutional and practical reforms. The last part of this section presents the holistic strategy that was recently developed in Cyprus to prevent and combat corruption - addressed to both the public and the private sector - by increasing protection mechanisms against corruption and empowering ethical principles and values. An analysis takes place on the main objectives, principles and pillars of the National Anti-Corruption Strategy, with the final text being published in November 2017. The bill, according to which the Independent Anti-Corruption Authority was established, is described as well as the law by which the independent "Police Internal Audit Service" is created.

The last section presents the main institutions in the fight against corruption in Cyprus, which are: a) Transparency International - Cyprus, the national chapter of the international organization Transparency International, which has provided work of unquestionable value to the citizens of Cyprus by conducting research and supporting legal and regulatory reforms at national level, b) the Audit Office of the Republic of Cyprus, which has contributed substantially with its controls and findings towards transparency, good public administration and the fight against corruption, and has undeniably achieved broad acceptance and recognition of its work, and c) the independent Internal Audit Service, which, with its controls and constructive recommendations, contributes to the promotion of transparency and efficiency in the public sector and thus to the reduction of corruption.

Key words : corruption, measurement of corruption, corruption indices (Corruption Perception Index, CPI, Bribe Payers Index, BPI, Global Corruption Barometer, GCB) Transparency International, Transparency International – Cyprus, Audit Office of the Republic of Cyprus, General Auditor, Internal Audit Service, Group of States against Corruption – GRECO, National Strategy against Corruption.

ΕΝΟΤΗΤΑ 1

Βασικά χαρακτηριστικά του φαινομένου της διαφθοράς, Ευρωπαϊκό και Διεθνές πλαίσιο για την καταπολέμηση της και βασικοί δείκτες μέτρησης

1.1 Περιγράφοντας την Διαφθορά: ορισμός, μορφές διαφθοράς, αιτίες και συνέπειες.

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς, παρότι αναγκαίος, δεν είναι εύκολη υπόθεση, καθώς δεν υφίσταται ενιαίος και συμφωνημένος ορισμός ως προς το τι συνιστά διαφθορά. Πολιτικοί, επιστήμονες, δικηγόροι, οικονομολόγοι εστιάζουν σε διάφορες πτυχές της διαφθοράς και κατ' επέκταση μπορούν να προκύψουν διαφορετικοί ορισμοί.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Ψήφισμα του σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ευρώπη¹ ορίζει την διαφθορά ως «τη συμπεριφορά προσώπων με δημόσια ή ιδιωτικά καθήκοντα, τα οποία παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους, διότι τους έχει παραχωρηθεί ή προσφερθεί άμεσα ή έμμεσα οικονομικό ή άλλο πλεονέκτημα συναρτώμενο από την εκτέλεση ή παράλειψη των θεσμικών τους καθηκόντων». Όσον αφορά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε ανακοίνωση της προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή² - σχετικά με την σφαιρική πολιτική της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς - αναγνωρίζεται ότι δεν υφίσταται ένας ενιαίος ορισμός όλων των συστατικών στοιχείων της διαφθοράς και μολονότι ένας από τους παραδοσιακούς ορισμούς που ακολουθείται από την Παγκόσμια Τράπεζα και τη μη κυβερνητική οργάνωση Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International) θεωρεί τη διαφθορά ως τη «*χρήση της δημόσιας θέσης για την επίτευξη παράνομου ιδιωτικού οφέλους*», για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή φαίνεται ορθότερη η χρήση του ορισμού «η κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος», που χρησιμοποιείται από τον ΟΗΕ καθώς

¹ A4-0314/95 Resolution on combating corruption in Europe

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0317>

περιλαμβάνει τόσο τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα. Με την πάροδο του χρόνου, η Transparency International υιοθέτησε επίσης ένα ευρύτερο ορισμό της διαφθοράς ως «κατάχρηση της ανατεθείσας εξουσίας για ιδιωτικό κέρδος» (the abuse of entrusted power for private gain) για να συμπεριλάβει τον ιδιωτικό τομέα. Τέλος, το Συμβούλιο της Ευρώπης, στην σύμβαση του Αστικού Δικαίου για τη Διαφθορά (Civil Law Convention on Corruption) ορίζει στο άρθρο 2 την διαφθορά ως «*απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος που επηρεάζει την εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος*».

Όσον αφορά την κατηγοριοποίηση, η διαφθορά μπορεί να πάρει πολλά πρόσωπα ανάλογα με την έκταση, τον στόχο της, τα υποκείμενα, το αντικείμενο, και την ειδικότερη μορφή. Παρακάτω ακολουθούν οι σημαντικότερες κατηγοριοποιήσεις (Ράικος Δ., 2006).

(α) Ενεργητική και παθητική διαφθορά (active and passive corruption)

Η ενεργητική διαφθορά αναφέρεται στο αδίκημα που διαπράττεται από το πρόσωπο «δωροδότη» που υπόσχεται κάτι ή χρηματίζει, ενώ η «παθητική διαφθορά», αποτελεί το αδίκημα που διαπράττεται από το άτομο που λαμβάνει, τον «δωρολήπτη».

(β) Μικρή και μεγάλη (petty and grand corruption)

Η μικρή διαφθορά λαμβάνει κυρίως χώρα κατά τη συναλλαγή των δημοσίων υπαλλήλων με το κοινό, π.χ. «γρηγορόσημο». Αντιθέτως η μεγάλη διαφθορά ορίζεται ως η διαφθορά που συμβαίνει στα υψηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης και κυρίως στις σχέσεις μεταξύ υψηλόβαθμων στελεχών του δημοσίου και μεγάλων επιχειρήσεων.

(γ) Διαφθορά στο Δημόσιο ή Ιδιωτικό Τομέα, ανάλογα με το που εκδηλώνεται.

(δ) Συστηματική και Ευκαιριακή Διαφθορά

Όταν η διαφθορά αποτελεί μια ενσωματωμένη και ουσιώδη πτυχή του οικονομικού, κοινωνικού και πολιτικού συστήματος θεωρείται συστηματική. Στην ευκαιριακή διαφθορά το αδίκημα διαπράττεται κατά περίπτωση.

(ε) Πολιτική και γραφειοκρατική διαφθορά, ανάλογα με το αν εμπλέκονται μέλη του πολιτικού δυναμικού μιας χώρας, ή φορείς της διοικητικής εξουσίας του κράτους. Η πολιτική διαφθορά λαμβάνει χώρα στα ανώτατα επίπεδα των πολιτικών αρχών (π.χ. υπουργοί), ενώ η γραφειοκρατική διαφθορά γίνεται από την δημόσια διοίκηση κατά την καθημερινή παροχή υπηρεσιών (π.χ. εφορίες, τελωνεία) (Βαβούρας Ι., Μανωλάς Γ., 2005).

(στ) Λευκή, γκρίζα και μαύρη διαφθορά

Η λευκή διαφθορά είναι η μορφή την οποία ανέχεται η κοινή γνώμη, για την γκρίζα διαφθορά οι απόψεις διίστανται και ένα μέρος της κοινωνίας την καταδικάζει ενώ ένα άλλο μέρος την αποδέχεται, και η μαύρη διαφθορά καταδικάζεται από το σύνολο της κοινωνίας (Senior I., 2006).

Μερικά παραδείγματα μορφών διαφθοράς είναι: δωροδοκία/χρηματισμός, συμπαιγνία, υπεξαίρεση και κλοπή δημόσιων πόρων, απάτη, εκβιασμός, κατάχρηση εξουσίας, ευνοιοκρατία, πελατειασμός, νεποτισμός, πώληση κρατικών περιουσιακών στοιχείων από δημόσιους αξιωματούχους (Vargas-Hernández, J.C. 2009).

Σχετικά με τα αίτια ύπαρξης διαφθοράς, πολλοί είναι οι παράγοντες που αναφέρονται στην βιβλιογραφία ότι συντελούν στην εμφάνιση της. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθοι (Βαβούρας Ι, Μανωλάς Γ., 2005): α) το επίπεδο του ΑΕΠ. Είναι γενικά αποδεκτό ότι όσο χαμηλότερο το ΑΕΠ μιας χώρας, τόσο υψηλότερη η γραφειοκρατική και η πολιτική διαφθορά που εμφανίζεται, β) το επίπεδο των μισθών στο δημόσιο τομέα. Οι δημόσιοι υπάλληλοι καθίστανται πιο επιρρεπείς στον χρηματισμό, όταν οι μισθοί τους είναι χαμηλοί, γ) το φορολογικό σύστημα μιας χώρας. Όταν δεν απαιτείται συχνή επαφή μεταξύ φορολογουμένων και εφοριακών αρχών, η διαφθορά περιορίζεται. Εξίσου σημαντικοί παράγοντες που λειτουργούν υπέρ της διαφθοράς είναι και οι εξής: η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο του δημόσιου τομέα, οι αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου, τα διάχυτα γραφειοκρατικά εμπόδια, η βραδύτητα των ελέγχων και η ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων, η έλλειψη διαφάνειας που αποκλείει τους πολίτες από επαρκή πρόσβαση σε πληροφορίες, η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης, η ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων (Ρακιντζής Λ., 2015). Επίσης, ο χαμηλός βαθμός ελευθερίας των ΜΜΕ, η μη ενεργή συμμετοχή των πολιτών ενάντια στις πράξεις διαφθοράς και η απουσία σωστής εκπαίδευσης συντελούν στην εμφάνιση κρουσμάτων διαφθοράς.

Μέχρι τη δεκαετία του 1990, οι επιζήμιες συνέπειες της διαφθοράς δεν είχαν ευρέως αναγνωριστεί. Αντίθετα, ορισμένοι οικονομολόγοι θεωρούσαν ότι η διαφθορά είχε ως αποτέλεσμα την οικονομική ανάπτυξη. Το κεντρικό επιχείρημα ήταν ότι η δωροδοκία θα μπορούσε να είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος να ξεπεραστούν επιβαρυντικοί κανονισμοί και μη αποτελεσματικά νομικά συστήματα. Έκτοτε όμως, πληθώρα μελετών έχει αποδείξει τις αρνητικές συνέπειες της διαφθοράς. Επιγραμματικά, μεταξύ των αρνητικών συνεπειών της

διαφθοράς είναι η αρνητική επίδραση στις ξένες επενδύσεις (η διαφθορά λειτουργεί ως ένας επιβαλλόμενος «φόρος» με αρνητικές επιπτώσεις για τους ξένους επενδυτές), η ποιότητα των επενδύσεων επηρεάζεται αρνητικά (ημιτελής ή ελλιπής εκτέλεση, υλοποίηση μη ενδεδειγμένων οικονομικά έργων), μειώνονται οι δαπάνες για υγεία και παιδεία καθώς οι τομείς αυτοί δεν είναι εύκολο να επηρεαστούν από τις πρακτικές διαφθοράς, τα φορολογικά έσοδα μειώνονται και ευνοείται η άνιση κατανομή του εισοδήματος (Βαβούρας Ι, Μανωλάς Γ., 2005). Εξίσου καταστροφικό είναι και το κοινωνικό κόστος της διαφθοράς, καθώς η δημοκρατία υποσκάπτεται, ο σεβασμός προς την νομοθετική εξουσία και τη νομιμότητα της κυβέρνησης καταστρέφεται, επιβραδύνεται η ανάπτυξη, με τελικό αποτέλεσμα την ηθική και κοινωνική αποσύνθεση (Michael H. Wiehen, 1998).

1.2 Ευρωπαϊκό και Διεθνές Συμβατικό Πλαίσιο

Η διεθνής κοινότητα αναγνωρίζοντας την παγκόσμια διάσταση του φαινομένου της διαφθοράς, άρχισε μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1990 να δραστηριοποιείται έντονα, δημιουργώντας ένα πλαίσιο συμβατικών κειμένων, δεσμεύοντας τα κράτη και προωθώντας δράση προς κάθε κατεύθυνση για την όσο το δυνατόν πιο ενιαία αντιμετώπιση της διαφθοράς (Βενετσανοπούλου Μ., 2014). Στην εργασία αυτή θα ασχοληθούμε με τα σημαντικότερα συμβατικά καθώς και άλλα μη δεσμευτικά κείμενα τα οποία πραγματεύονται ζητήματα διαφθοράς.

1.2.1 Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.)

Η σύμβαση του Ο.Ο.Σ.Α. για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών στις Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) που υπογράφηκε το 1997 και τέθηκε σε ισχύ τον Φεβρουάριο του 1999, θεσπίζει νομικώς δεσμευτικά πρότυπα για την ποινικοποίηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές και προβλέπει πληθώρα συναφών μέτρων. Είναι το πρώτο και μοναδικό διεθνές μέσο

καταπολέμησης της διαφθοράς που επικεντρώνεται στην «πλευρά της προσφοράς» της συναλλαγής της δωροδοκίας³.

Όπως προκύπτει από τον τίτλο της σύμβασης, το βεληνεκές της είναι ιδιαίτερα στενό, καθώς ασχολείται αποκλειστικά με την ποινικοποίηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών, που έχει να κάνει με διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές (Ράικος Δ., 2006).

Αξίζει να σημειωθεί ότι η σύμβαση αυτή είναι το αποτέλεσμα της πίεσης των ΗΠΑ, ώστε να επιβληθούν αντίστοιχοι κανόνες για την αντιμετώπιση μορφών διαφθοράς με τους δικούς της (οι οποίοι απαγορεύαν ήδη από το 1977 στις αμερικάνικες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνταν στο εξωτερικό να χρησιμοποιούν μεθόδους διαφθοράς) προκειμένου να υπάρχει ισότητα ευκαιριών και να μην βρίσκονται σε μειονεκτική θέση οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο διεθνές εμπόριο.

Η ίδια η σύμβαση θεσπίζει επίσης έναν μηχανισμό παρακολούθησης για την διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής των διεθνών υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει οι χώρες βάσει της σύμβασης. Η παρακολούθηση αυτή διεξάγεται από την ομάδα εργασίας του Ο.Ο.Σ.Α. για τη δωροδοκία (OECD Working Group on Bribery) η οποία αξιολογεί και προβαίνει σε συστάσεις προς την εκάστοτε χώρα σχετικά με την υλοποίηση της σύμβασης.

1.2.2 Συμβούλιο της Ευρώπης

Σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, οι είκοσι κατευθυντήριες αρχές του Συμβουλίου της Ευρώπης^{4,5} για την καταπολέμηση της διαφθοράς (20 Guiding Principles for the Fight against

³ <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

⁴ Το Συμβούλιο της Ευρώπης (Council of Europe) είναι διεθνής οργανισμός στον οποίο συμμετέχουν 47 κράτη της Ευρώπης και της ανατολικής περιφέρειάς της. Συμμετέχουν επίσης 5 κράτη ως παρατηρητές του Συμβουλίου και 3 ως παρατηρητές της συνέλευσής του. Ιδρύθηκε στις 5 Μαΐου του 1949. Είναι ο παλαιότερος οργανισμός ο οποίος έχει ως σκοπό την ευρωπαϊκή ενοποίηση, με ιδιαίτερη έμφαση στα νομικά πρότυπα και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη δημοκρατική ανάπτυξη και τη ρύθμιση των νομοθεσιών, καθώς και την πολιτισμική συνεργασία στην Ευρώπη. Δεν πρέπει να συγχέεται με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή αλλιώς Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (European Council/Council of the European Union), το οποίο καθορίζει το πολιτικό θεματολόγιο της ΕΕ, εγκρίνοντας κατά κανόνα «συμπεράσματα» κατά τις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στα οποία προσδιορίζονται ζητήματα προβληματισμού και δράσεις προς ανάληψη. Μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των 28 κρατών μελών της ΕΕ, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

⁵ <https://rm.coe.int/16806cc17c>

Corruption) αποτελούν το πιο ολοκληρωμένο έγγραφο και σημείο αναφοράς για την οικοδόμηση των εθνικών στρατηγικών στον τομέα αυτό.

Περιλαμβάνουν όχι μόνο την ποινικοποίηση της διαφθοράς αλλά και προληπτικά μέτρα, όπως η ευαισθητοποίηση του κοινού και η ανάπτυξη ηθικής συμπεριφοράς, η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας, ο περιορισμός της ασυλίας των δημοσίων υπάλληλων, η εξειδίκευση των προσώπων και των φορέων που είναι επιφορτισμένοι με την καταπολέμηση της διαφθοράς, η διαφανής και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, κώδικες συμπεριφοράς για δημόσιους υπαλλήλους, κατάλληλες διαδικασίες ελέγχου, ρυθμίσεις της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και ελευθερίας των μέσων ενημέρωσης. Οι 20 κατευθυντήριες αρχές δεν είναι δεσμευτικές, αλλά οι εθνικές αρχές καλούνται να τις λάβουν υπόψη κατά την χάραξη των εθνικών τους πολιτικών κατά της διαφθοράς. Διατυπώνονται με ένα γενικό τρόπο και έτσι μπορούν να προσαρμοστούν στις συγκεκριμένες ανάγκες και προτεραιότητες σε κάθε χώρα.

Η Σύμβαση του Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά (Criminal Law Convention on Corruption) εγκρίθηκε το 1999 και έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από τη σύμβαση του Ο.Ο.Σ.Α., καθώς επικεντρώνεται στην ποινικοποίηση της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας δημόσιων υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων των εγχώριων (domestic) και αλλοδαπών (foreign) υπαλλήλων, αξιωματούχων διεθνών οργανισμών και μελών των εθνικών και ξένων δημόσιων οργανισμών⁶. Επιπλέον, η Σύμβαση του Ποινικού Δικαίου προβλέπει προστασία των πληροφοριοδοτών που συνεργάζονται με την έρευνα και τις διωκτικές αρχές⁷ και υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη στην ίδρυση ανεξάρτητων ειδικών σωμάτων ή αρχών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, το προσωπικό των οποίων θα πρέπει να τυγχάνει επαρκούς εκπαίδευσης⁸.

Η Κύπρος έχει κυρώσει την Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ποινικοποίηση της Διαφθοράς με τον Κυρωτικό Νόμο Ν.23(ΙΙΙ)/2000 και Ν.22(ΙΙΙ)2012, καθώς και το Πρωτόκολλο της με τον περί του Προσθέτου Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ποινικοποίηση της Διαφθοράς (Κυρωτικό) Νόμο 22(ΙΙΙ)/ 2006.

⁶ Άρθρα 4-11

⁷ Άρθρο 22

⁸ Άρθρο 20

Το Συμβούλιο της Ευρώπης ενέκρινε επίσης το πρώτο διεθνές μέσο που καθορίζει τους κοινούς κανόνες για τις αστικές διαφορές σε περιπτώσεις διαφθοράς. Η σύμβαση του Αστικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά (Civil Law Convention on Corruption) εγκρίθηκε το 1999 και υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη να παράσχουν αποτελεσματικά ένδικα βοηθήματα για τα άτομα που έχουν υποστεί ζημία ως αποτέλεσμα πράξης διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένης της πλήρους αποζημίωσης για τη ζημία αυτή.

Η σύμβαση διαιρείται σε 3 κεφάλαια. Στο πρώτο δίνεται η έννοια της διαφθοράς και αναφέρονται τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν σε εθνικό επίπεδο για την προστασία των προσώπων που έχουν υποστεί ζημία εξαιτίας πράξης διαφθοράς. Στην συνέχεια, τα άρθρα 3,4,6 προβλέπουν το δικαίωμα του θιγέντος για αποζημίωση από πράξη διαφθοράς και τις προϋποθέσεις. Το άρθρο 5 αναφέρεται στην αστική ευθύνη του κράτους. Το δεύτερο κεφάλαιο αναφέρεται σε θέματα διεθνούς συνεργασίας και παρακολούθησης εφαρμογής της Συμβάσης, και στο τρίτο περιλαμβάνονται οι τελικές διατάξεις (έναρξη ισχύος, σχέση με άλλες συμβάσεις κτλ) (Ράικος Δ., 2006).

Με τον Νόμο 7(III) του 2004 η Κύπρος κύρωσε τη Σύμβαση Αστικού Δικαίου για τη διαφθορά.

1.2.3 Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.)

Στο πλαίσιο του Ο.Η.Ε., η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (United Nations Convention Against Corruption – UNCAC), που υπογράφηκε μετά από μακρές διαπραγματεύσεις τον Δεκέμβριο του 2003 αποτελεί την σημαντικότερη σύμβαση για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Στο προοίμιο της σύμβασης αναγνωρίζεται η «σοβαρότητα των προβλημάτων και απειλών που προκαλούνται από τη διαφθορά στη σταθερότητα και ασφάλεια των κοινωνιών, υπονομεύοντας τους θεσμούς και τις αξίες της δημοκρατίας, τις ηθικές αξίες και τη δικαιοσύνη και θέτοντας σε κίνδυνο τη βιώσιμη ανάπτυξη και το κράτος δικαίου», καθώς και ότι «η διαφθορά δεν αποτελεί πλέον τοπικό ζήτημα αλλά διακρατικό φαινόμενο που επηρεάζει όλες τις κοινωνίες και τις οικονομίες, καθιστώντας τη διεθνή συνεργασία για την αποτροπή και τον έλεγχό της, αναγκαία».

Η σύμβαση αυτή είναι πιο γενική από όλες τις συμβάσεις δεδομένου ότι δεν επικεντρώνεται μόνο στη διαφθορά στον δημόσιο τομέα, αλλά και στον ιδιωτικό, περιλαμβάνει τους εθνικούς και αλλοδαπούς δημοσίους λειτουργούς και είναι ιδιαίτερα προσεκτική στην χρήση ορισμών (Βενετσανοπούλου Μ., 2014)

Εκτός από την εγχώρια και διασυνοριακή δωροδοκία, τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να ποινικοποιήσουν την κατάχρηση (embezzlement), την άσκηση επιρροής (trading in influence) και την κατάχρηση αρμοδιοτήτων (abuse of functions)⁹.

Παρόμοια με τα μέσα του Ο.Ο.Σ.Α. και του Συμβουλίου της Ευρώπης, η UNCAC καθορίζει τους κανόνες για την αμοιβαία δικαστική συνδρομή και την έκδοση σε περίπτωση αδικημάτων που προβλέπονται από αυτήν¹⁰. Επιπλέον, είναι το πρώτο μέσον που προβλέπει συνεργασία για την επιστροφή των παράνομων κεφαλαίων που καταθέτουν οι διεφθαρμένοι υπάλληλοι σε ξένες τράπεζες στις χώρες προέλευσης¹¹. Ειδικότερα, στο κεφάλαιο 5, διατυπώνεται η θεμελιώδης αρχή ότι «τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται στην αμοιβαία παροχή της μεγαλύτερης δυνατής βοήθειας ως προς την αναζήτηση και επιστροφή κεφαλαίων, που έχουν αποτελέσει προϊόν διαφθοράς, ενώ ακολουθούν λεπτομερείς διατάξεις για τους ειδικότερους τρόπους πραγμάτωσης της εν λόγω υποχρέωσης» (Ράικος Δ., 2006).

Το σημαντικότερο όμως είναι ότι η UNCAC περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα προληπτικών μέτρων κατά της διαφθοράς στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.

Όσον αφορά τον δημόσιο τομέα, οι διατάξεις αφορούν την ίδρυση ειδικών αρχών ή σωμάτων πρόληψης της διαφθοράς, προώθηση της ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση, την θέσπιση κωδικών δεοντολογίας, την διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις και στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και την ενίσχυση της ανεξαρτησίας του δικαστικού σώματος¹². Στον ιδιωτικό τομέα, τα συμβαλλόμενα κράτη καλούνται να λάβουν ένα ευρύ φάσμα δράσεων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η προώθηση λογιστικών και ελεγκτικών πρότυπων,

⁹ Άρθρα 15-19

¹⁰ Κεφάλαιο IV της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

¹¹ Κεφάλαιο V της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

¹² Άρθρα 7,8,9,11 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

και η χρήση καλών εμπορικών πρακτικών¹³. Η UNCAC καλεί επίσης τα συμβαλλόμενα κράτη να προωθήσουν την συμμετοχή της κοινωνίας στη μάχη κατά της διαφθοράς¹⁴.

Η UNCAC αποτελεί ένα προσχέδιο - μία βάση - για την εκπόνηση εθνικών και διεθνών πρωτοβουλιών στον τομέα αυτό. Ωστόσο, μια πιο προσεκτική εξέταση των διατάξεων της αποκαλύπτει ότι ορισμένες από αυτές τις διατάξεις δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. Για παράδειγμα, τα συμβαλλόμενα κράτη καλούνται μόνο να «εξετάσουν» την ποινικοποίηση της δωροδοκίας και της υπεξαίρεσης στον ιδιωτικό τομέα¹⁵. Επιπλέον, τα περισσότερα προληπτικά μέτρα είναι μη υποχρεωτικά. Για παράδειγμα, τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται να «εξετάσουν» μόνο τη λήψη κατάλληλων μέτρων για τη βελτίωση της διαφάνειας στη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων¹⁶.

Η Κύπρος έχει κυρώσει την σύμβαση με τον περί της Συμβάσης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (Κυρωτικό) Νόμο του 2008 (Ν.25(III)/2008).

1.3 Βασικοί Δείκτες Μέτρησης

1.3.1 Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (Corruption Perception Index - CPI)

Ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (Corruption Perception Index – CPI), ο ευρύτερα χρησιμοποιούμενος δείκτης της διαφθοράς παγκοσμίως, βαθμολογεί και κατατάσσει τις χώρες βάσει του πόσο διεφθαρμένος θεωρείται ο δημόσιος τομέας μιας χώρας. Είναι ένας σύνθετος δείκτης, ένας συνδυασμός ερευνών και αξιολογήσεων της διαφθοράς, που συλλέγονται από διάφορους αξιόπιστους οργανισμούς. Ειδικότερα, βασίζεται σε πηγές δεδομένων από ανεξάρτητα ιδρύματα που ειδικεύονται στη διαχείριση και στην ανάλυση επιχειρηματικού κλίματος. Σημειώνεται επίσης ότι η Διεθνής Διαφάνεια αξιολογεί λεπτομερώς τη μεθοδολογία κάθε πηγής δεδομένων για να διασφαλίσει ότι οι χρησιμοποιούμενες πηγές πληρούν τα απαιτούμενα ποιοτικά πρότυπα της.

¹³ Άρθρο 12 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

¹⁴ Άρθρο 13 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

¹⁵ Άρθρο 22 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

¹⁶ Άρθρο 7 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

Πρωτοδημοσιεύτηκε από την Διεθνή Διαφάνεια το 1995, δηλαδή δύο χρόνια μετά την δημιουργία της, περιλαμβάνοντας στοιχεία για 41 χώρες, με την Νέα Ζηλανδία να καταλαμβάνει την καλύτερη θέση, ενώ η Ινδονησία βρέθηκε στον αντίποδα (Hough D., 2017).

Για το 2016, η Δανία, η Φινλανδία και η Νέα Ζηλανδία παρουσιάζουν τα μικρότερα ποσοστά αντίληψης διαφθοράς - άλλωστε οι σκανδιναβικές χώρες πετυχαίνουν παραδοσιακά υψηλές βαθμολογίες, όπως επίσης και οι περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης - ενώ στην άλλη πλευρά του νομίσματος η Σομαλία, το Νότιο Σουδάν και η Β. Κορέα θεωρείται ότι βρίθουν από κρούσματα διαφθοράς.

Για το 2016, 176 χώρες και εδάφη συμπεριλαμβάνονται στον δείκτη, οκτώ περισσότερα από ό,τι το 2015. Εάν μια χώρα δεν εμφανίζεται στην κατάταξη, τότε αυτό οφείλεται αποκλειστικά σε ανεπαρκή στοιχεία έρευνας και όχι σε ένδειξη ότι η διαφθορά δεν υπάρχει στη χώρα. Ο πλήρης κατάλογος των πηγών δεδομένων, ο τύπος των ερωτηθέντων και οι συγκεκριμένες ερωτήσεις που τίθενται, περιλαμβάνονται στο έγγραφο περιγραφής πηγών του δείκτη (CPI Sources Description Document).

Ενδεικτικά μερικές από τις ερωτήσεις που τίθενται είναι:

- Υπάρχουν σαφείς διαδικασίες και λογοδοσία σχετικά με την κατανομή και τη χρήση δημόσιων πόρων;
- Γίνεται κατάχρηση δημόσιων πόρων από υπουργούς / δημόσιους υπαλλήλους για ιδιωτικούς ή κομματικούς πολιτικούς σκοπούς;
- Υπάρχουν ειδικά κεφάλαια για τα οποία δεν υπάρχει λογοδοσία;
- Υπάρχουν γενικές καταχρήσεις δημόσιων πόρων;
- Υπάρχει μεγάλος αριθμός υπαλλήλων που διορίζονται απευθείας από την κυβέρνηση;
- Υπάρχει ανεξάρτητο όργανο που ελέγχει τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών;
- Υπάρχει ανεξάρτητο δικαστικό σώμα με την εξουσία να δικάζει υπουργούς / δημόσιους αξιωματούχους για καταχρήσεις;
- Υπάρχει παράδοση δωροδοκίας στην χώρα για την εξασφάλιση συμβάσεων;
- Η κυβέρνηση έχει εφαρμόσει αποτελεσματικές πρωτοβουλίες κατά της διαφθοράς;
- Η κυβέρνηση είναι απαλλαγμένη από υπερβολικές γραφειοκρατικές ρυθμίσεις, που συμβάλλουν στην δημιουργία περιστατικών διαφθοράς;

- Υπάρχουν επαρκείς νόμοι που απαιτούν δημοσιοποίηση οικονομικών στοιχείων και αποκλείουν τη σύγκρουση συμφερόντων;
- Η κυβέρνηση διαφημίζει θέσεις εργασίας και συμβάσεις;
- Το κράτος επιβάλλει μια αποτελεσματική νομοθετική ή διοικητική διαδικασία για την πρόληψη, τη διερεύνηση και τη δίωξη της διαφθοράς κυβερνητικών αξιωματούχων και δημοσίων υπαλλήλων;
- Οι δημοσιογράφοι, οι whistleblowers, οι ανακριτές και οι δημοσιογράφοι απολαμβάνουν νομικής προστασίας που τους κάνει να αισθάνονται ασφαλείς σχετικά με την αναφορά περιπτώσεων δωροδοκίας και διαφθοράς;

Όσον αφορά στην βαθμολογία μιας χώρας, αυτή υποδηλώνει το αντιληπτό επίπεδο διαφθοράς του δημόσιου τομέα σε κλίμακα 0-100, όπου το 0 σημαίνει ότι μια χώρα γίνεται αντιληπτή ως έντονα διεφθαρμένη και το 100 σημαίνει ότι μια χώρα θεωρείται «καθαρή» από διαφθορά. Δημοσιεύεται επίσης και η κατάταξη μιας χώρας, η οποία δείχνει την θέση σε σχέση με τις άλλες χώρες που περιλαμβάνονται στην λίστα. Αυτονόητο είναι ότι η βαθμολογία μιας χώρας είναι μια πολύ πιο σημαντική ένδειξη αντίληψης της διαφθοράς σε σχέση με την ιεράρχηση της.

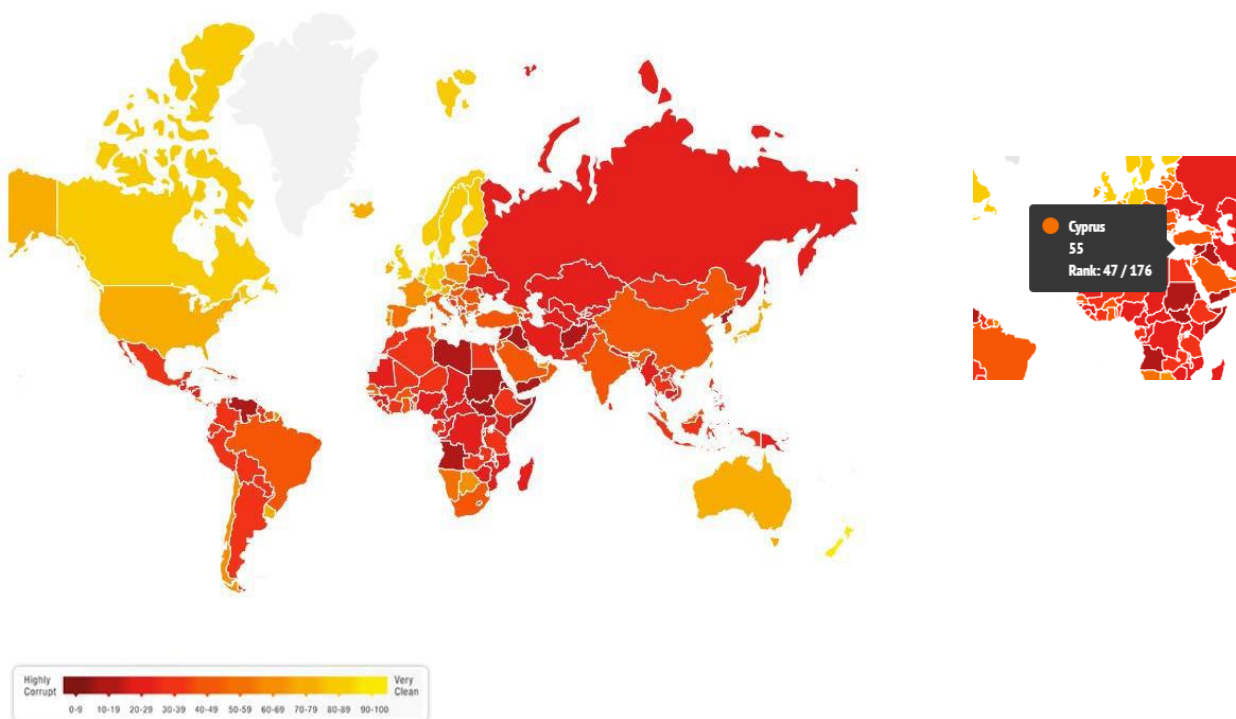
Η βαθμολογία μιας χώρας στο Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς του 2016 μπορεί να συγκριθεί με το προηγούμενο έτος, καθώς στο πλαίσιο της επικαιροποίησης της μεθοδολογίας που χρησιμοποιήθηκε για τον υπολογισμό του CPI το 2012 καθιερώθηκε η νέα κλίμακα 0-100. Με τη χρήση αυτής της κλίμακας μπορούμε να συγκρίνουμε τις βαθμολογίες CPI από το ένα έτος στο άλλο.

Τα στοιχεία από τον CPI δημοσιεύονται παγκοσμίως, είναι προσβάσιμα σε πολύ κόσμο, τα λαμβάνουν δε υπόψη και οι εν δυνάμει επενδυτές. Παρόλα αυτά, ο CPI έχει δεχθεί διάφορες κριτικές, οι οποίες αφορούν εν μέρει στις αδυναμίες που φέρει κάθε έρευνα που προσπαθεί να μετρήσει και να αξιολογήσει ένα πολλαπλά υποκειμενικό στοιχείο (Λάζος Γ., 2005). Καταρχάς στηρίζεται στις αντιλήψεις και παρατηρήσεις μιας περιορισμένης κατηγορίας προσώπων, ως επί το πλείστον μελών της διεθνούς επιχειρηματικής elite. Προβλήματα προκύπτουν και από τους διαφορετικούς ορισμούς που μπορούν να δοθούν στην διαφθορά, καθώς δεν είναι πάντα ξεκάθαρο σε όλους τους συμμετέχοντες στην έρευνα τι ακριβώς σημαίνει διαφθορά (Hough D., 2017). Επίσης συχνά οι όροι δωροδοκία και διαφθορά χρησιμοποιούνται εναλλακτικά ενώ για πολλούς

είναι το ίδιο πράγμα (Hough D., 2013). Επιπλέον, ο CPI μετρά την αντίληψη για τη διαφθορά και όχι την ίδια τη διαφθορά. Ασφαλώς το να γνωρίζουμε όσο το δυνατόν περισσότερα για το πώς γίνεται αντιληπτό ένα φαινόμενο είναι χρήσιμο. Παρόλα αυτά, είναι αρκετά πιθανό η αντίληψη και η πραγματικότητα να διαφέρουν σημαντικά. Μία ακόμα σημαντική αδυναμία του δείκτη είναι ότι μετρά την αντίληψη για τη διαφθορά εστιάζοντας στον δημόσιο τομέα και συνεπώς δεν μας δίνει στοιχεία για το τι συμβαίνει στον ιδιωτικό χώρο.

Παρά τα μειονεκτήματα του δείκτη, ο CPI παραμένει ένα σημαντικό εργαλείο, αν όχι το σημαντικότερο, για την μέτρηση της διαφθοράς. Άλλωστε, η ύπαρξή του - και ακόμη και οι αντικειμενικές αδυναμίες του - μπορούν να παρακινήσουν τους κριτικούς να φανταστούν καλύτερους τρόπους για να κατανοήσουν, να μετρήσουν και τελικά να καταπολεμήσουν τη διαφθορά.

CPI INDEX 2016



Πηγή : Transparency International

1.3.2 Δείκτης Δωροδότη (Bribe Payer's Index – BPI)

Ο δείκτης δωροδότη (Bribe Payers Index – BPI), ή αλλιώς δείκτης χρηματισμού, δημοσιεύτηκε για πρώτη φορά από την Διεθνή Διαφάνεια το 1999 και μετράει τη διαφθορά από την πλευρά της προσφοράς. Προσπαθεί να εκτιμήσει δηλαδή την πιθανότητα επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται κυρίως στο εξωτερικό, να δωροδοκήσουν αξιωματούχους στην χώρα εξαγωγής. Με άλλα λόγια, επικεντρώνει την προσοχή του στις χώρες από τις οποίες τείνει να προέρχεται ο χρηματισμός (Λάζος Γ., 2005). Σύμφωνα με στοιχεία από την ιστοσελίδα της Διεθνούς Διαφάνειας¹⁷, ο εν λόγω δείκτης κατατάσσει τις 28 μεγαλύτερες οικονομίες, που αντιπροσωπεύουν μάλιστα το 80% της συνολικής παγκόσμιας εκροής αγαθών και υπηρεσιών, σύμφωνα με την πιθανότητα οι εταιρείες αυτών των χωρών να προβούν σε χρηματισμό στο εξωτερικό. Ενδεικτικά, στην τελευταία έρευνα, που πραγματοποιήθηκε το 2011 ερωτήθηκαν περισσότερα από 3000 επιχειρηματικά στελέχη. Η βαθμολογία για κάθε χώρα βασίζεται στις απόψεις των επιχειρηματικών στελεχών που είχαν έρθει σε επαφή με εταιρείες από τη χώρα αυτή και λαμβάνει τιμές μεταξύ 0 και 10. Το μέγιστο σκορ 10 αντιστοιχεί στην άποψη ότι οι εταιρείες αυτής της χώρας ποτέ δεν προβαίνουν σε δωροδοκία όταν κάνουν επιχειρήσεις στο εξωτερικό. Ο δείκτης δείχνει ότι δεν υπάρχει χώρα μεταξύ των 28 οικονομιών των οποίων οι εταιρείες να μην συμμετέχουν σε πράξεις διαφθοράς. Όσον αφορά στην κατάταξη, Ολλανδία και Ελβετία, με βαθμολογία 8,8 κατατάσσονται πρώτες στην λίστα, με το Βέλγιο, την Γερμανία και την Ιαπωνία να ακολουθούν με μικρή διαφορά.

1.3.3 Βαρόμετρο Παγκόσμιας Διαφθοράς (Global Corruption Barometer - GCB)

Το Βαρόμετρο Παγκόσμιας Διαφθοράς (Global Corruption Barometer - GCB), που δημοσιεύεται και αυτό από τη Διεθνή Διαφάνεια, είναι η μεγαλύτερη έρευνα στον κόσμο για την παρακολούθηση της κοινής γνώμης σχετικά με τη διαφθορά. Η ανάπτυξη του, το 2003, ήταν μια

¹⁷ <https://www.transparency.org/research/bpi/overview>

απάντηση στην κριτική εναντίον του CPI, που κατηγορούνταν ότι ήταν επικεντρωμένο στην elite (Hough D, 2013). Ο GCB έρχεται λοιπόν να τοποθετήσει στο επίκεντρο τους απλούς ανθρώπους και όχι τους εμπειρογνώμονες και τα επιχειρηματικά στελέχη, καθώς εστιάζει στις άμεσες εμπειρίες των πολιτών με τη διαφθορά.

Το 2013 η έρευνα διεξήχθη ανάμεσα σε 114.000 πολίτες από 107 χώρες, ενώ στην τελευταία έρευνα που πραγματοποιήθηκε κατά τα έτη 2015/2016/2017 έλαβαν μέρος 162.136 άτομα από 119 χώρες.

Το Παγκόσμιο Βαρόμετρο ρωτά γενικά τις απόψεις των πολιτών για τη διαφθορά στη χώρα τους, τον τρόπο με τον οποίο άλλαξε το επίπεδο της διαφθοράς και σε ποιους θεσμούς εντοπίζεται. Παρέχει ένα μέτρο της εμπειρίας των ανθρώπων για διαφθορά κατά το προηγούμενο έτος σε έξι διαφορετικές υπηρεσίες. Επίσης ασχολείται με τις εκτιμήσεις των πολιτών για τις ενέργειες των κυβερνήσεων για την πάταξη της διαφθοράς. Το τελευταίο βαρόμετρο περιλάμβανε επίσης μια σειρά από νέες ερωτήσεις. Οι ερωτώμενοι έπρεπε να απαντήσουν αν έχουν αναφέρει στις δημόσιες αρχές περιστατικά διαφθοράς, τι συνέβη όταν τα ανέφεραν, αν υπάρχουν εμπόδια στην αναφορά της διαφθοράς στην χώρα τους και κατά πόσο είναι πρόθυμοι να εμπλακούν στην καταπολέμησή της.

Το GCB είναι μια πλούσια και μοναδική πηγή δεδομένων. Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής μπορούν να χρησιμοποιήσουν την έρευνα για τον εντοπισμό δημόσιων θεσμών και υπηρεσιών που θεωρούνται διεφθαρμένες και όπου οι δωροδοκίες πληρώνονται πιο συχνά από τους πολίτες, έτσι ώστε οι πολιτικές καταπολέμησης του φαινομένου να στοχεύσουν πιο αποτελεσματικά. Ευνόητο είναι επίσης ότι τα αποτελέσματα των ερευνών μπορούν να ενεργοποιήσουν τους πολίτες να συμμετάσχουν στον αγώνα κατά της διαφθοράς, αναφέροντας π.χ. τυχόν περιστατικά διαφθοράς, ενώ και ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να χρησιμοποιεί τα στοιχεία από το Παγκόσμιο Βαρόμετρο, προκειμένου να καταλάβει καλύτερα το πολιτικό κλίμα μιας χώρας και την δύναμη των δημόσιων οργανισμών.

ΕΝΟΤΗΤΑ 2

Η εξέλιξη της Διαφθοράς στην Κύπρο, Αξιολογήσεις από την GRECO, η Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς και πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις

2.1 Η εξέλιξη της διαφθοράς στην Κύπρο βάσει των σημαντικότερων δημοσκοπήσεων

Παρακάτω παρατίθενται στοιχεία από τις σημαντικότερες δημοσκοπήσεις που διεξήχθησαν κατά την τελευταία πενταετία για την Κύπρο από

- την Διεθνή Διαφάνεια (Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς και Παγκόσμιο Βαρόμετρο)
- την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ευρωβαρόμετρο), και την
- την Διεθνή Διαφάνεια Κύπρου

2.1.1 Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς και Παγκόσμιο Βαρόμετρο

Όπως αναφέρθηκε στο τμήμα 1.3.1, ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (Corruption Perception Index-CPI), που αποτελεί τον ευρύτερα χρησιμοποιούμενο δείκτη της διαφθοράς παγκοσμίως, βαθμολογεί και κατατάσσει τις χώρες με βάση το πόσο διεφθαρμένος θεωρείται ότι είναι ο δημόσιος τομέας μιας χώρας. Είναι ένας σύνθετος δείκτης, ένας συνδυασμός ερευνών και εκτιμήσεων της διαφθοράς, που συλλέγονται από διάφορους αξιόπιστους οργανισμούς.

Υψηλή βαθμολογία συνεπάγεται αυξημένη διαφάνεια, ενώ χαμηλή βαθμολογία το αντίθετο. Εύλογο είναι λοιπόν ότι η βαθμολογία κάθε χώρας θα αυξηθεί όταν αυξηθούν τα ποσοστά διαφάνειας στη διακυβέρνηση έτσι ώστε οι εν ενεργεία πολιτικοί να καθίστανται υπόλογοι για τις πράξεις τους. Παρομοίως, όταν σε ένα κράτος κυριαρχεί πάγια διαφθορά και διαπλοκή που δεν αντιμετωπίζεται παραδειγματικά, η βαθμολογία θα σημειώνει πτώση.

Ειδικότερα για το 2014, η βαθμολογία της Κύπρου σύμφωνα με το Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς (CPI 2014) ανέρχεται στους 63 βαθμούς με αποτέλεσμα να είναι 31η στη συνολική κατάταξη των 174 χωρών του Δείκτη. Το προηγούμενο έτος η Κύπρος καταλάμβανε πάλι την 31η θέση ενώ το 2012 βρισκόταν στην 29η θέση και το 2011, 2010 και 2009 στις θέσεις 30, 28 και 27 αντίστοιχα. Συγκριτικά με τις υπόλοιπες 28 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έλαβαν μέρος στην έρευνα η Κύπρος κατείχε την 13η θέση ενώ το 2013 έτος καταλάμβανε την 16η θέση ανάμεσα στις 31 ευρωπαϊκές χώρες που περιλαμβάνονταν στο Δείκτη.

Για το 2015 η βαθμολογία των δύο τρίτων από τα 168 κράτη του Δείκτη ήταν κάτω από το 50, με την Δανία να αποτελεί για ακόμα μια φορά παράδειγμα προς μίμηση, ούσα η χώρα με τη μικρότερη διαφθορά. Ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς για το 2015 καταδεικνύει ότι η Κύπρος σημειώνει μια πτώση στην κατάταξη τα τελευταία έτη (CPI 2015= 61). Συγκεκριμένα, το 2015 κατείχε τη 18η θέση ανάμεσα στις ευρωπαϊκές χώρες ενώ σε διεθνές επίπεδο ήταν στην 32η θέση.

Το 2016¹⁸ το βαθμολογικό επίπεδο της Κύπρου στο Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς σημείωσε δραματική πτώση (CPI 2016= 55). Η κατακόρυφη πτώση 15 ολόκληρων θέσεων εν συγκρίσει με το 2015 (47η θέση ανάμεσα σε 176 χώρες) συμπληρώνεται από την αντίστοιχη πτώση τεσσάρων θέσεων σε σχέση με την περσινή της βαθμολογία ανάμεσα σε 31 ευρωπαϊκές χώρες (22η θέση). Το γεγονός αυτό ίσως να οφείλεται στις περισσότερες υποθέσεις διαφθοράς οι οποίες παραπέμπονται στη δικαιοσύνη το τελευταίο διάστημα και πιθανότατα ανεβάζουν το αρνητικό ποσοστό στις αξιολογήσεις.

Το Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς (GCB) είναι μια παγκόσμια έρευνα κοινής γνώμης της Διεθνούς Διαφάνειας. Για το GCB 2013 πραγματοποιήθηκε έρευνα σε 114.000 άτομα σε 107 χώρες. Η Κυπριακή Έρευνα για το Βαρόμετρο της Διαφθοράς διεξήχθη από τον Σεπτέμβριο του 2012 έως τον Φεβρουάριο του 2013 και είχε μέγεθος δείγματος 570 ερωτηθέντων

¹⁸ Για την αξιολόγηση της Κύπρου το 2016, χρησιμοποιήθηκαν πέντε πηγές και αυτές ήταν:

- Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Index 2016
- Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings 2016
- Global Insight Country Risk Ratings 2015
- Political Risk Services International Country Risk Guide 2016
- World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) 2016

σε όλες τις μεγάλες πόλεις της Κύπρου. Η έρευνα διεξήχθη με την χρήση online συνεντεύξεων. Όλες οι ηλικιακές ομάδες εκπροσωπήθηκαν στην έρευνα. Η ηλικία των ερωτηθέντων ήταν: κάτω των 19 ετών (24%), 20-64 ετών (63%), και 65 + (13%)¹⁹.

Ακολουθούν οι αντιλήψεις των Κυπρίων αναφορικά με το φαινόμενο της διαφθοράς, όπως αυτές συνοψίζονται από την κυπριακή έρευνα για το Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς:

- Το 71% του δείγματος θεωρεί ότι τα τελευταία δύο έτη η διαφθορά έχει σημειώσει άνοδο.
- Ένα αξιοσημείωτο 79% είναι της άποψης ότι η διαφθορά αποτελεί σημαντικό πρόβλημα της χώρας.
- Το 68% πιστεύει ότι οι «γνωριμίες» στο δημόσιο τομέα είναι απαραίτητες προκειμένου να ολοκληρωθεί μια υπόθεσή τους.
- Ένα συντριπτικό 90% θεωρεί ότι ένας μικρός αριθμός ατόμων επηρεάζει τη διακυβέρνηση της χώρας.
- Η Κύπρος σημείωσε μια από τις μεγαλύτερες βαθμολογίες αναφορικά με την επίδραση των «μεγάλων συμφερόντων».
- Ένα εντυπωσιακό 83% προκρίνει ότι οι κυβερνητικές απόπειρες για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι αναποτελεσματικές.
- Οι Κύπριοι δεν εμπιστεύονται τα ιδρύματα δεδομένου ότι πιστεύουν ότι τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (93%), η αστυνομία (94%), η βουλή (95%) και τα πολιτικά κόμματα βρίθουν διαφθοράς (99%).
- Από τις 20 ευρωπαϊκές χώρες που έλαβαν μέρος στην έρευνα η Κύπρος έλαβε την 6^η θέση ανάμεσά τους όσον αφορά στο κομμάτι της καταβολής δωροδοκιών.
- Οι υπηρεσίες στις οποίες συναντάται πιο συχνά το φαινόμενο της δωροδοκίας είναι, σύμφωνα με τους συμμετέχοντες, οι ιατρικές υπηρεσίες (14%) ενώ πολύ κοντά ακολουθούν και οι υπηρεσίες γης (13%).
- Ο πιο συνήθης λόγος δωροδοκίας είναι η ταχύτερη ολοκλήρωση της εκάστοτε διαδικασίας (60%), ενώ ένα 32% κατέθεσε ότι αποτελούσε μονόδρομο για την απόκτηση μιας υπηρεσίας.

¹⁹ <http://transparencycyprus.org/archives/1093>

- Αναφορικά με την προθυμία τους να λάβουν μέρος ενεργά στην αντιμετώπιση κρουσμάτων διαφθοράς το 74% των Κυπρίων πιστεύει ότι ο πολίτης μπορεί να συμβάλλει αποτελεσματικά στη μάχη εναντίον της διαφθοράς.
- Ως συγκεκριμένους τρόπους αντιμετώπισης της διαφθοράς ένα 81% ήταν υπέρ της συμμετοχής σε μια ειρηνική διαμαρτυρία εναντίον της διαπλοκής και της διαφθοράς, ένα 84% είχε σύμφωνη γνώμη να διαδώσει το μήνυμα του θέματος της διαφθοράς μέσω των κοινωνικών δικτύων, ενώ το 96% δήλωσε την προθυμία του στην υπογραφή μιας δήλωσης όπου θα αιτείται πιο ουσιαστική δράση της κυβέρνησης απέναντι στην πάταξη της διαφθοράς.
- Αναφορικά με την καταγγελία περιστατικού διαφθοράς το 37% των Κύπριων συμμετεχόντων δήλωσε ότι θα ανέφερε το συμβάν σε ανοικτή γραμμή επικοινωνίας της κυβέρνησης, το 23% στον ίδιο τον φορέα, το 17% σε έναν ανεξάρτητο, μη κερδοσκοπικό οργανισμό ενώ ένα 18% στα μέσα ενημέρωσης.
- Οι συμμετέχοντες οι οποίοι ανέφεραν ότι δε θα πρόβαιναν σε καταγγελία του περιστατικού ισχυρίστηκαν σε ποσοστό 48% ότι θεωρούσαν πως τυχόν αναφορά δε θα είχε κανένα αποτέλεσμα, ενώ αξιοσημείωτο είναι ότι ένα εξίσου ικανό ποσοστό (47%) δήλωσε ότι φοβόταν τις συνέπειες μιας καταγγελίας.

Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Βαρόμετρο για τη Διαφθορά του 2016, στην οποία συμμετείχαν 1500 Κύπριοι πολίτες, μόλις το 2% δήλωσε ότι έχει δωροδοκήσει, ποσοστό πολύ χαμηλό που δεν πρέπει όμως να προκαλεί εφησυχασμό. Από την άλλη πλευρά, ένας στους δύο ανέφερε ότι η διαφθορά είναι ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Κύπρος και με το ποσοστό αυτό η χώρα βρίσκεται στην 33η θέση (σε μια κλίμακα από το 1 μέχρι το 42, όπου 1η είναι η χώρα με την καλύτερη επίδοση και 42η αυτή με την χειρότερη). Στην ερώτηση κατά πόσο η κυβέρνηση κάνει αρκετά για να καταπολεμήσει τη διαφθορά, το 46% απάντησε αρνητικά και με αυτό το ποσοστό η Κύπρος έρχεται στη 13η θέση. Για το κατά πόσο θεωρούνται διεφθαρμένα τα Μέλη της Βουλής, το 32% δήλωσε ότι οι περισσότεροι Βουλευτές είναι διεφθαρμένοι και έτσι η Κύπρος έλαβε την 16^η θέση²⁰.

²⁰ <http://transparencycyprus.org/archives/4764>

2.1.2 Ευρωβαρόμετρο

Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρομέτρου το 2013^{21,22} το 57% των Κυπρίων, δηλώνει ότι η διαφθορά επηρεάζει την καθημερινή τους ζωή (μέσος όρος ΕΕ 26%), και το 78% πιστεύει ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη (μέσος όρος ΕΕ 76%).

Το 92% των Κυπρίων δηλώνει ότι η δωροδοκία και η χρήση διασυνδέσεων είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος να εξασφαλίσουν ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες (μέσος όρος ΕΕ 73%), ενώ μόλις το 12% δηλώνει ότι τα κυβερνητικά μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς είναι αποτελεσματικά (μέσος όρος ΕΕ 23%) και το 14% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται αμερόληπτα (μέσος όρος ΕΕ 33%). Το 83% των Κυπρίων - το οποίο είναι μάλιστα το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ - είναι της άποψης ότι ο μόνος τρόπος για να έχει κανείς επιτυχία στις επιχειρήσεις είναι η χρήση πολιτικών διασυνδέσεων, και το 90 % θεωρεί ότι οι υπερβολικά στενοί δεσμοί μεταξύ επιχειρήσεων και πολιτικών έχουν ως αποτέλεσμα την διαφθορά (επίσης το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ).

Αναφορικά με την εμπειρία της διαφθοράς, σύμφωνα με την έρευνα, από το 3% των ερωτηθέντων Κυπρίων ζητήθηκε άμεσα ή έμμεσα να καταβάλει χρηματικό δώρο για υπηρεσίες που λήφθηκαν κατά τους τελευταίους 12 μήνες (μέσος όρος ΕΕ 4%) και το 12% των ερωτηθέντων δηλώνει ότι υπήρξε θύμα ή μάρτυρας υπόθεσης διαφθοράς κατά τους τελευταίους 12 μήνες (μέσος όρος ΕΕ 8%).

Στον επιχειρηματικό κόσμο, το 85% των επιχειρηματιών πιστεύει ότι η ευνοιοκρατία και η διαφθορά παρεμποδίζουν τον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων στην Κύπρο (μέσος όρος ΕΕ 73%) και το 64% των Κύπριων επιχειρηματιών δηλώνει ότι η διαφθορά αποτελεί πρόβλημα για την εταιρεία τους (μέσος όρος ΕΕ 43%).

²¹ Special Eurobarometer 397 on Corruption (2013)

²² Flash Eurobarometer 374 on Business Attitudes towards Corruption in the EU (2013)

Στο Ευρωβαρόμετρο που δημοσιεύτηκε τον Δεκέμβριο του 2015 και ασχολείται με την στάση των επιχειρήσεων απέναντι στη διαφθορά (Business Attitudes Towards Corruption)²³, εξήχθησαν τα ακόλουθα συμπεράσματα για την Κύπρο:

Το 93% των επιχειρήσεων δηλώνει ότι η διαφθορά είναι διαδεδομένη στην χώρα τους. Σε σύγκριση με το 2013, υπάρχει αύξηση στο ποσοστό των εταιρειών στην Κύπρο που θεωρούν ως πρόβλημα τις πελατειακές σχέσεις και τον νεποτισμό. Το 6% των εταιρειών στην Κύπρο θεωρούν ότι η προσφορά δώρου ή ταξιδιού σε αντάλλαγμα προσφερόμενων υπηρεσιών είναι το πιο ευρέως διαδεδομένο πρόβλημα. Όσο αφορά τις μίζες, 52% των εταιρειών στην Κύπρο δήλωσαν ότι αυτές είναι το πιο ευρέως διαδεδομένο πρόβλημα και παρουσιάζεται αυξητική τάση σε σύγκριση με το 2013. Το 87% των εταιρειών στην Κύπρο συμφωνούν ότι η ευνοιοκρατία και η διαφθορά παρεμποδίζουν τον ανταγωνισμό στις επιχειρήσεις και περισσότεροι ερωτηθέντες, σε σύγκριση με το 2013, θεωρούν ότι η ευνοιοκρατία σε εταιρείες καθώς και δημόσιους οργανισμούς στην Κύπρο είναι ευρέως διαδεδομένη. Επίσης, στην Κύπρο το ποσοστό αντίληψης των εταιρειών που θεωρούν ότι υφίσταται χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων για σύναψη δημόσιων συμβάσεων είναι από τα μεγαλύτερα. Ακόμη, σε σύγκριση με το 2013, το 2015 οι εταιρείες στην Κύπρο πιστεύουν περισσότερο ότι οι στενές διασυνδέσεις μεταξύ επιχειρήσεων και πολιτικών οδηγεί στη διαφθορά.

Σημαντικό αναφοράς είναι το γεγονός ότι σχεδόν εννέα στις δέκα εταιρείες θεωρούν ότι είναι ευρέως διαδεδομένη η δωροδοκία ή η κατάχρηση εξουσίας για προσωπικό όφελος μεταξύ των πολιτικών, των εκπροσώπων κομμάτων ή ανώτερων αξιωματούχων σε εθνικό επίπεδο. Πρώτη παρουσιάζεται η Ελλάδα με ποσοστό 91% και ακολουθεί η Κύπρος με ποσοστό 89%. Σύμφωνα με την έκθεση, αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι από αυτές τις εταιρείες, το 90% δήλωσε ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα τους, και τουλάχιστον το 25% των εταιρειών ανέφεραν ότι η δωροδοκία είναι μία από τις πιο διαδεδομένες πρακτικές στη χώρα τους. Τα ποσοστά που αφορούν την Κύπρο παρουσιάζουν αύξηση σε σύγκριση με το 2013.

Ακολουθώντας τη Βουλγαρία και την Ελλάδα, στην Κύπρο το 85% συμφωνεί ότι η δωροδοκία και οι διασυνδέσεις είναι συχνά ο πιο εύκολος τρόπος για να αποκτήσουν συγκεκριμένες υπηρεσίες από το δημόσιο τομέα. Επίσης σε 25 κράτη μέλη, εταιρείες τείνουν να

²³ Έκτακτη Έρευνα του Ευρωβαρόμετρου (flash Eurobarometer) 428 του 2015

πιστεύουν ότι τα χρήματα ή δώρα αξίας 1-50 ευρώ αποτελεί δωροδοκία. Στην Κύπρο, το 54% των εταιρειών συμμερίζεται την άποψη αυτή.

Το 78% των εταιρειών στην Κύπρο αναφέρουν ότι η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις που διαχειρίζονται από τις εθνικές ή τοπικές αρχές είναι ευρέως διαδεδομένη. Σε σύγκριση με το 2013, το 2015 οι εταιρείες τείνουν να υποστηρίζουν περισσότερο την άποψη αυτή.

Όσο αφορά την τιμωρία των πιο πάνω πράξεων, εταιρείες στην Φινλανδία (64%), Κύπρο (61%) και Δανία (60%) τείνουν περισσότερο από τις υπόλοιπες χώρες να πιστεύουν ότι άτομα ή επιχειρήσεις που έχουν «καταγγεληθεί» για μικρές υποθέσεις διαφθοράς έχουν τιμωρηθεί ανάλογα.

Συγκεντρωτικά, τα προβλήματα και οι φραγμοί που αντιμετωπίζουν οι επιχειρηματίες στην Κύπρο, είναι:

- Η έλλειψη μέσων ή διαδικασιών για την εισπράξη οφειλών (73%)
- Οι ανεπαρκείς υποδομές (67%)
- Η ελλιπής πρόσβαση σε χρηματοδότηση (61%)
- Οι πελατειακές σχέσεις και νεποτισμός (56%)
- Η διαφθορά (55%)
- Η πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών (53%)
- Οι φορολογικοί συντελεστές (48%)
- Οι ταχέως μεταβαλλόμενη νομοθεσία και πολιτικές (47%)
- Οι περιοριστικοί κανονισμοί εργασίας (44%)

Στην ερώτηση ποιες πρακτικές θεωρούν ότι είναι περισσότερο διαδεδομένες, οι πλέον κυρίαρχες, ξεκινώντας από αυτές που καταλαμβάνουν τα μεγαλύτερα ποσοστά, είναι:

- οι μίζες
- η ευνοιοκρατία σε δημόσιους οργανισμούς
- η φοροδιαφυγή ή μη πληρωμή του ΦΠΑ
- η χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων με αντάλλαγμα δημόσιες συμβάσεις ή επιρροή στη χάραξη πολιτικής
- η ευνοιοκρατία στις επιχειρήσεις
- η δωροδοκία

- η προσφορά δώρου ή ταξιδιού σε αντάλλαγμα κάποιων υπηρεσιών.

2.1.3 Έρευνες της Διεθνούς Διαφάνειας-Κύπρος

Στο πλαίσιο δράσης της η Διεθνής Διαφάνεια-Κύπρος (ΔΔ-Κ) εκπονεί κάθε χρόνο έρευνα σχετικά με τις πεποιθήσεις για τη διαφθορά στη χώρα έτσι ώστε αφενός να καταπολεμηθούν τα αίτια της διαφθοράς και αφετέρου να εντοπιστούν τα επίπεδα αντίληψης αναφορικά με τη διαφθορά στα διάφορα όργανα λήψης αποφάσεων.

Η τρίτη ετήσια έρευνα της ΔΔ-Κ περιελάμβανε 953 ερωτηθέντες, όλων των ηλικιών, από όλη την Κύπρο. Τα βασικότερα πορίσματα έρευνας δημοσιεύτηκαν τον Μάρτιο του 2013 και είχαν ως εξής:²⁴

- Σχεδόν όλοι οι συμμετέχοντες (91%) είναι της γνώμης ότι η διαφθορά αποτελεί σημαντικό πρόβλημα στην Κύπρο.
- Το 85% πιστεύει ότι συναντάται σε εθνικό επίπεδο ενώ το 82% θεωρεί ότι είναι παρούσα σε τοπικό επίπεδο και ένα διόλου ευκαταφρόνητο 79% πιστεύει ότι η οικονομική κρίση οδηγεί στη διόγκωσή της.
- Αναφορικά με τους χώρους όπου φαίνεται να ανθεί το φαινόμενο οι ερωτηθέντες είναι της άποψης ότι συναντάται σε πολύ υψηλά επίπεδα στους πολιτικούς (96%), στους υπαλλήλους που είναι υπεύθυνοι για τις δημόσιες συμβάσεις (94%), στις τοπικές αρχές, στην τοπική και επαρχιακή αυτοδιοίκηση και στην αστυνομία (όλες σε ποσοστό 93%).
- Οι πολιτικοί θεωρούνται από τους πιο διεφθαρμένους φορείς με το συντριπτικό ποσοστό 90% και 93% αντίστοιχα (ποσοστά αντλούμενα από την έρευνα του 2010 και 2011) καθώς αποτελούν τα άτομα εκείνα τα οποία χρησιμοποιούν τη δύναμη τους για ίδιο όφελος ενώ φαίνονται να είναι ευάλωτοι και στο χρηματισμό σύμφωνα πάντα με τα όσα δηλώνουν οι ερωτηθέντες.
- Βασικότεροι λόγοι ύπαρξης της διαφθοράς στην Κύπρο είναι πρωτίστως η ολιγωρία των πολιτικών αναφορικά με την αντιμετώπισή της (88%) ενώ ακολουθεί η απουσία τιμωρίας μαζί με την απουσία αξιοκρατίας (87%).

²⁴ <http://transparencycyprus.org/archives/1018>

- Προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η διαφθορά το δικαστικό πλαίσιο θα πρέπει να ισχυροποιηθεί με μια σειρά μέτρων όπως είναι η ταχύτερη εκδίκαση και τιμωρία των παραβατών (89%), η βελτίωση του νομικού πλαισίου ώστε να αντιμετωπίζει πιο ολοκληρωμένα το φαινόμενο τη διαφθοράς (89%), η παραδειγματική τιμωρία όσων εμπλέκονται σε περιπτώσεις χρηματισμού παρανόμως (83%) και μέσω της μεγαλύτερης διαφάνειας στην οικονομική ενίσχυση των πολιτικών κομμάτων (88%).
- Σύμφωνα με τα λεγόμενα των ερωτηθέντων υπεύθυνη για την πρόληψη και αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι η αστυνομία (84%), τα πολιτικά κόμματα και η Βουλή (87%) και η κυβέρνηση (89%).

Στο πλαίσιο του προγράμματος «Απαιτώ Διαφάνεια» η ΔΔ-Κ διεξήγαγε το 2014 και 2015 δύο έρευνες με ίδιο ερωτηματολόγιο προκειμένου να εντοπίσει και αντιπαραβάλλει τις αντιλήψεις των Κύπριων αναφορικά με το φαινόμενο της διαφθοράς και τις συνέπειές του. Η κάθε έρευνα πραγματοποιήθηκε ηλεκτρονικά αλλά και με ιδιόχειρες καταγραφές, οι συμμετέχοντες ήταν από 18 ως και 65 ετών ενώ η πλειοψηφία προερχόταν από τον ιδιωτικό τομέα. 425 άτομα συμμετείχαν στην έρευνα το 2014 ενώ 442 το 2015.

Η έρευνα της ΔΔ-Κ έφερε στο προσκήνιο ορισμένα άξια αναφοράς συμπεράσματα. Αναλυτικότερα:

- Το 50% των ερωτηθέντων είχαν βιώσει περιστατικό διαφθοράς.
- Το 80% θα ανέφερε ένα περιστατικό διαφθοράς στη ΔΔ-Κ. Το 1/3 θα προέβαινε στην καταγγελία επώνυμα ενώ το υπόλοιπο ανώνυμα.
- 83% των ερωτηθέντων (και τα δύο έτη) θεωρούν ότι η διαφθορά αποτελεί μια σκοτεινή πραγματικότητα στην χώρα, περισσότερο εμφανής στην πολιτική, στην τοπική αυτοδιοίκηση και στον τραπεζικό τομέα.
- Το 72% των ερωτηθέντων θεώρησαν το bail-in του 2013 πράξη διαφθοράς (έρευνα 2014).
- Το 61% των ερωτηθέντων θεώρησαν το bail-in του 2013 πράξη διαφθοράς (έρευνα 2015).

Επίσης, συναντάται το παράδοξο ότι παρόλο που η πλειοψηφία των ερωτηθέντων και στις δύο έρευνες πιστεύει ότι τα πολιτικά κόμματα είναι από τους πιο διεφθαρμένους θεσμούς της Κυπριακής κοινωνίας, την ίδια στιγμή η πλειοψηφία των ερωτηθέντων πιστεύει ότι τα πολιτικά κόμματα έχουν ευθύνη για την καταπολέμηση και την πρόληψη της διαφθοράς. Τεράστια σημασία

στην αντίληψη αυτή έχει το γεγονός ότι τα κόμματα αποτελούν ουσιαστικά και την νομοθετική εξουσία μέσω της παρουσίας τους στη βουλή.

Υπεύθυνα όργανα για την πρόληψη και αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι σύμφωνα με τους ερωτηθέντες η Αστυνομία, ο Γενικός Ελεγκτής και η Κυβέρνηση. Η αύξηση στα ποσοστά υπήρξε μεγαλύτερη κυρίως απέναντι στο ρόλο του Γενικού Ελεγκτή (αύξηση κατά 9% το 2015), αύξηση η οποία μπορεί να εξηγηθεί από την, εν έτει 2015, ενεργό συμμετοχή της Ελεγκτικής Υπηρεσίας στην αποκάλυψη σκανδάλων που άπτονταν του φαινομένου της διαφθοράς.

Επιπλέον, και οι δύο έρευνες καταδεικνύουν ότι οι Κύπριοι πολίτες επιθυμούν την ύπαρξη και δράση ενός ανεξάρτητου σώματος όπως είναι η ΔΔ-Κ προκειμένου να λειτουργεί ως μέσο αντικειμενικής και επιτυχημένης αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς. Αξίζει ακόμα να σημειωθεί ότι οι Κύπριοι θα κατάγγειλαν περιστατικά διαφθοράς τόσο στην αστυνομία όσο και στον Γενικό Ελεγκτή, ενώ ασφαλές συμπέρασμα και από τις δύο έρευνες είναι ότι οι πολίτες θα επιθυμούσαν την δημιουργία ενός ανεξάρτητου φορέα που μάχεται τη διαφθορά και η πλειοψηφία τους θα επέλεγε να εμπιστευτεί τον εν λόγω φορέα με την καταγγελία ενός περιστατικού διαφθοράς.

2.2 Αξιολογήσεις της Κύπρου από την GRECO

Η ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς, Group of States against Corruption (GRECO), αποτελεί εποπτικό μηχανισμό του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία ξεκίνησε την λειτουργία της τον Μάιο του 1999 και αριθμεί 49 μέλη. Η ένταξη ως μέλος στην GRECO είναι ανοικτή, στη βάση ισότητας, σε κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς και σε κράτη μη μέλη.

Ο στόχος της GRECO είναι να βελτιώσει την ικανότητα των μελών της να καταπολεμούν τη διαφθορά ελέγχοντας τη συμμόρφωσή τους με τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης για την καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω μιας διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης και πίεσης από ομοτίμους (peer pressure). Βοηθά στον εντοπισμό ελλείψεων στις εθνικές πολιτικές κατά της διαφθοράς, προωθώντας με αυτόν τον τρόπο τις αναγκαίες νομοθετικές, θεσμικές και πρακτικές μεταρρυθμίσεις. Η GRECO παρέχει επίσης μια πλατφόρμα για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών για την πρόληψη και τον εντοπισμό της διαφθοράς. Ειδικότερα, η Έκθεση GRECO στηρίζεται σε μία «διαδικασία αξιολόγησης», η οποία περιλαμβάνει απαντήσεις σε ερωτηματολόγια και επιτόπιες επισκέψεις σε κάθε χώρα και ακολουθείται από μία «διαδικασία

συμμόρφωσης», η οποία εξετάζει τα μέτρα που λαμβάνονται για να εφαρμοστούν οι συστάσεις που απορρέουν από την αξιολόγηση²⁵.

Η εκτίμηση του εάν μια σύσταση έχει εφαρμοστεί ικανοποιητικά, ή εν μέρει ή δεν έχει εφαρμοστεί, βασίζεται σε μια έκθεση, συνοδευόμενη από δικαιολογητικά έγγραφα που υποβλήθηκαν από το υπό έλεγχο μέλος 18 μήνες μετά την έγκριση της έκθεσης αξιολόγησης. Σε περιπτώσεις όπου δεν έχουν ικανοποιηθεί όλες οι συστάσεις, η GRECO θα επανεξετάσει τις εκκρεμείς συστάσεις εντός 18 μηνών. Οι εκθέσεις συμμόρφωσης και οι προσθήκες που εγκρίνονται από την GRECO περιέχουν επίσης ένα γενικό συμπέρασμα σχετικά με την εφαρμογή όλων των συστάσεων, σκοπός των οποίων είναι να αποφασιστεί εάν θα τερματιστεί η διαδικασία συμμόρφωσης για ένα συγκεκριμένο μέλος²⁶. Οι εκθέσεις αξιολόγησης και συμμόρφωσης που υιοθετεί η GRECO, καθώς και άλλες πληροφορίες για την GRECO, διατίθενται στο www.coe.int/greco.

Η Κύπρος εντάχθηκε στην GRECO το 1999 και από το 2001 μέχρι σήμερα έχει αξιολογηθεί 4 φορές.

Η πρώτη αξιολόγηση, που έλαβε χώρα το 2001, αφορούσε (α) το νομικό καθεστώς των αρμόδιων αρχών για την πρόληψη, διερεύνηση, προώθηση ποινικών διώξεων και επιδίκαση αδικημάτων διαφθοράς (νομικό καθεστώς, εξουσίες, μέσα συλλογής μαρτυρίας, ανεξαρτησία και αυτονομία), (β) τα πρόσωπα και τα σώματα που ασχολούνται με θέματα της διαφθοράς, και (γ) περιπτώσεις όπου προβλέπεται ασυλία για διερεύνηση, ποινική δίωξη ή επιδίκαση αδικημάτων διαφθοράς.

Η δεύτερη αξιολόγηση (2006) αφορούσε (α) τα προϊόντα διαφθοράς (κατάσχεση προϊόντων διαφθοράς) και τη σχέση μεταξύ της διαφθοράς και του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος/οργανωμένου εγκλήματος, (β) την Δημόσια Διοίκηση και τη διαφθορά, (γ) τα νομικά πρόσωπα και τη διαφθορά.

Η τρίτη αξιολόγηση (2011) είχε να κάνει (α) με την ποινικοποίηση, και (β) με την διαφάνεια στις χρηματοδοτήσεις των πολιτικών κομμάτων.

Και τέλος η τέταρτη αξιολόγηση (2016) ασχολήθηκε με την πρόληψη της διαφθοράς αναφορικά με τα μέλη της βουλής, των δικαστών και των εισαγγελέων.

²⁵ <http://transparencycyprus.org/archives/4694>

²⁶ <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>

2.2.1 Πρώτη αξιολόγηση

Για την Κύπρο, μεταξύ των σημαντικότερων συστάσεων της πρώτης αξιολόγησης²⁷²⁸²⁹ είναι

- 1) *Η σύσταση ειδικού οργάνου για την παροχή συμβουλών σχετικά με την πολιτική κατά της διαφθοράς, με ευρεία σύνθεση και με σκοπό τον συντονισμό των πολιτικών, την επεξεργασία προτάσεων για νομοθετικές αλλαγές, την υποβολή προτάσεων για την εξάλειψη των συνθηκών που επιτρέπουν ή διευκολύνουν τη διαφθορά και τον εντοπισμό τομέων στους οποίους θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα.*

Αποτέλεσμα αυτής της σύστασης ήταν η δημιουργία του «Συντονιστικού Φορέα κατά της Διαφθοράς» το 2003 με Πρόεδρο τον Γενικό Εισαγγελέα και μέλη τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα (π.χ. τον Πρόεδρο του Παγκύπριου Δικηγορικού Συλλόγου).

- 2) *Η δημιουργία ενός συστήματος για τη δήλωση περιουσιακών στοιχείων και συμφερόντων υψηλόβαθμων κρατικών αξιωματούχων, συμπεριλαμβανομένων των βουλευτών, του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Γενικού Εισαγγελέα και των Υπουργών.*

Κατατέθηκε σχετικό νομοσχέδιο το οποίο και εγκρίθηκε, αλλά για λόγους μη συμβατότητας με το Σύνταγμα (παραβίαση των διατάξεων του σχετικά με το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή), ο νόμος δεν τέθηκε ποτέ σε ισχύ. Παρόλα αυτά, ο Πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας ζήτησε από τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου να καταρτίσουν και να υποβάλουν δηλώσεις σχετικά με το εισόδημά τους και τα συμφέροντά τους σε οποιαδήποτε εταιρεία και σε οποιοδήποτε περιουσιακό στοιχείο. Ήταν η πρώτη φορά που ένα τέτοιο μέτρο λήφθηκε στην Κύπρο και η GRECO εξέφρασε την ελπίδα ότι θα μπορούσε να βρεθεί λύση που θα συμβιβάζει τους συνταγματικούς περιορισμούς και την ανάγκη διαφάνειας ως προς το εισόδημα των υψηλών

²⁷ Greco Eval I Rep (2001) 6E Final /20.12.2001 First Evaluation Round, Evaluation Report

²⁸ Greco RC-I (2003) 13E/12.12.2003, First Evaluation Round, Compliance Report

²⁹ Greco RC-I (2003) 13E/9.12.2005 Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report

κρατικών αξιωματούχων στο σύνολό τους. Θεωρήθηκε ότι η σύσταση ικανοποιήθηκε μερικώς. Εν συνεχεία, η Κύπρος ενημέρωσε την GRECO ότι θεσπίστηκε νομοθεσία^{30,31} που προβλέπει την υποχρεωτική δήλωση των περιουσιακών στοιχείων των υψηλόβαθμων κρατικών αξιωματούχων. Το συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο περιλαμβάνει την διαδικασία για την δήλωση των περιουσιακών στοιχείων, την σύσταση του σώματος στο οποίο θα υποβάλλονται οι αιτήσεις καθώς και τις εφαρμοστέες κυρώσεις για μη συμμόρφωση με την υποχρέωση υποβολής δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων. Η σύσταση ικανοποιήθηκε.

- 3) Η τροποποίηση της νομοθεσίας έτσι ώστε οι δημόσιοι υπάλληλοι να έχουν σαφή υποχρέωση να αναφέρουν πράξεις διαφθοράς.*

Η σύσταση ικανοποιήθηκε με την τροποποίηση του «Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου του 1990»³².

- 4) α) Η προσπάθεια για την ευαισθητοποίηση σχετικά με τη σχέση μεταξύ νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και διαφθοράς και β) ο καθορισμός κατευθυντήριων γραμμών για την αναγνώριση ύποπτων συναλλαγών από λογιστές και δικηγόρους.*

Σύμφωνα με την Κυπριακή διοίκηση, κατά τη διάρκεια της εκπαίδευσης των θεσμικών οργάνων, καθώς και των επαγγελματιών που εμπλέκονται στις προσπάθειες για την νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες πάντα δίνεται σημασία, στη σύνδεση μεταξύ της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη διαφθορά. Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται στα μέλη της αστυνομίας, και ιδίως σε όσους ασχολούνται με τη διερεύνηση της διαφθοράς και της δωροδοκίας και έχει οργανωθεί σχετική σειρά σεμιναρίων. Σεμινάρια έχουν διοργανωθεί επίσης για τα μέλη των νομικών και λογιστικών επαγγελματιών, εξηγώντας κυρίως με πρακτικά παραδείγματα

³⁰ Νόμοι 50(I)/2004, Ο περί Ορισμένων Δημόσια Εκτεθειμένων Προσώπων και Ορισμένων Αξιωματούχων της Κυπριακής Δημοκρατίας (Δήλωση και Έλεγχος Περιουσίας) Νόμος του 2004

³¹ Ο Περί του Προέδρου, των Υπουργών και των Βουλευτών της Κυπριακής Δημοκρατίας (Δήλωση και Έλεγχος Περιουσίας) Νόμος του 2004 (Ν. 49(I)/2004)

³² Άρθρο 69Α Υποχρέωση αναφοράς στην οικεία αρμόδια αρχή πράξεων διαφθοράς ή δωροδοκίας

τον ρόλο των λογιστών για τον εντοπισμό της διαφθοράς κατά τη διάρκεια του έργου τους. Σχετικά με τις κατευθυντήριες οδηγίες για την αναγνώριση ύποπτων συναλλαγών από λογιστές και δικηγόρους, η Κύπρος δήλωσε ότι έχουν ετοιμαστεί εγκύκλιοι οδηγίες και θα κυκλοφορήσουν μετά την θέσπιση του νομοσχεδίου για την τροποποίηση της νομοθεσίας κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες για πλήρη συμμόρφωση με τη δεύτερη οδηγία ΕΚ (2001/97 / ΕΚ). Το νομοσχέδιο, μεταξύ άλλων, καθόριζε τις υποχρεώσεις και τις ευθύνες των δικηγόρων και λογιστών για τους σκοπούς μέτρων πρόληψης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Η σύσταση εφαρμόστηκε ικανοποιητικά.

- 5) *Η GRECO συνέστησε να χαλαρώσουν οι περιορισμοί στη χρήση ηλεκτρονικής επιτήρησης / τηλεφωνικής παρακολούθησης στο βαθμό που επιτρέπεται από το Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.*

Οι αρχές της Κύπρου δήλωσαν ότι σύμφωνα με την τότε ισχύουσα νομοθεσία³³ τα μέτρα αυτά μπορούν να διαταχθούν από δικαστήριο μόνο κατόπιν αιτήσεως του Γενικού Εισαγγελέα κατά των ατόμων που έχουν συλληφθεί ή κρατηθεί. Η ευρύτερη παρακολούθηση τηλεφωνικών κλήσεων δεν επιτρέπεται σε άλλες περιπτώσεις, δεδομένου ότι ένα τέτοιο μέτρο θα ήταν αντίθετο προς τις διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος, που προστατεύουν το απόρρητο της αλληλογραφίας και οποιασδήποτε άλλης μορφής επικοινωνίας. Τον Ιούνιο του 2003, το Συμβούλιο των Υπουργών αποφάσισε να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την τροποποίηση του άρθρου 17 του Συντάγματος, προκειμένου να ευθυγραμμιστεί με τα σχετικά άρθρα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Αυτή η συνταγματική τροποποίηση θα επέτρεπε να τροποποιηθεί η ισχύουσα νομοθεσία στον τομέα αυτό. Η GRECO θεώρησε την σύσταση εν μέρει ικανοποιημένη. Τελικά το συγκεκριμένο άρθρο του Συντάγματος τροποποιήθηκε το 2010³⁴.

³³ Ο περί Προστασίας του Απόρρητου της Ιδιωτικής Επικοινωνίας (Παρακολούθηση Συνδιαλέξεων και Πρόσβαση σε Καταγεγραμμένο Περιεχόμενο Ιδιωτικής Επικοινωνίας) Νόμος του 1996 (Ν. 92(I)/1996)

³⁴ Ο Περί της έκτης τροποποίησης του Συντάγματος Νόμος του 2010 (Ν.51(I)2010)

- 6) *Ο έλεγχος του συστήματος καταγγελιών κατά της αστυνομίας προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσο μπορεί να υπάρξει σωστή ανταπόκριση σε αξιόπιστες καταγγελίες κατά της διαφθοράς και η δημιουργία ειδικής ανεξάρτητης μονάδας καταγγελιών (στην αστυνομία).*

Η Κυπριακή Αστυνομία ξεκίνησε διαδικασίες για τη διερεύνηση καταγγελιών εναντίον μελών της Αστυνομίας και εκπονήθηκαν σχέδια κανονισμών για την ίδρυση της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου. Σκοπός του Γραφείου αυτού θα είναι η διατήρηση της ακεραιότητας της αστυνομίας, του επαγγελματισμού και της δικαιοσύνης, με την αμερόληπτη διεξαγωγή ερευνών εναντίον καταγγελιών για αδικήματα και παραπτώματα της αστυνομίας, καθώς και με ταχείες διαδικασίες εντοπισμού και τιμωρίας των παραπτωμάτων.

Αυτή η ανεξάρτητη ειδική αστυνομική υπηρεσία θα ήταν υπόλογη απευθείας στον Αρχηγό Αστυνομίας και θα διοικούνταν από υψηλόβαθμο αστυνομικό που θα διορίζεται από τον Υπουργό Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης, κατόπιν πρότασης του Αρχηγού Αστυνομίας. Η ανεξαρτησία και η αμεροληψία του νέου οργάνου θα εξεταστούν από ένα Συμβούλιο Εποπτείας (αποτελούμενο από τον Υπουργό Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης, τον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας και τον Αρχηγό της Αστυνομίας). Η GRECO σημείωσε με ικανοποίηση αυτή τη σημαντική βελτίωση και τα μέτρα που ελήφθησαν για να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία και η αμεροληψία της Υπηρεσίας. Σημειώνεται ότι η εν λόγω αυτόνομη ειδική υπηρεσία ιδρύθηκε τελικά τον Ιανουάριο του 2018 με την δημοσίευση στην Εφημερίδα της Δημοκρατίας του «περί Σύστασης και Λειτουργίας της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου της Αστυνομίας Νόμου 3(I) του 2018» Οι αρμοδιότητες της Υπηρεσίας αυτής αναφέρονται στο Κεφάλαιο 2.3.2.2 της παρούσας εργασίας.

- 7) *Η GRECO συνέστησε να επεκταθεί η εντολή της Ελεγκτικής Υπηρεσίας ώστε να καλύπτει μια ευρύτερη κατηγορία τελικών χρηστών δημόσιων πόρων, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών κομμάτων.*

Η σύσταση ικανοποιήθηκε με τον «Περί της καταθέσεως στοιχείων και πληροφοριών στον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας και της Βουλής των Αντιπροσώπων Νόμο (Ν.113(I)/2002)», σύμφωνα με τον οποίο ο Γενικός Ελεγκτής έχει την εξουσία να απαιτεί από οποιοδήποτε πρόσωπο ή νομική οντότητα που λαμβάνει επιχορήγηση ή εγγύηση ή δάνειο από δημόσιο ταμείο να του

παράσχει οποιαδήποτε απόδειξη ή πληροφορίες που είναι απαραίτητες για να εξακριβωθεί πώς δαπανήθηκε το εν λόγω ποσό.

2.2.2 Δεύτερη αξιολόγηση

Κατά την 2η αξιολόγηση³⁵³⁶³⁷ δόθηκαν οι εξής συστάσεις (αναφέρονται οι σημαντικότερες αυτών):

- 1) *Η περαιτέρω εξειδίκευση και κατάρτιση της αστυνομίας όσον αφορά τη διερεύνηση των αδικημάτων διαφθοράς.*

Η σύσταση ικανοποιήθηκε καθώς η Κυπριακή αστυνομία ανέθεσε σε εξειδικευμένες ομάδες της αστυνομίας την διερεύνηση υποθέσεων διαφθοράς και δημιουργήθηκαν ειδικά προγράμματα εκπαίδευσης.

- 2) *Η ενίσχυση του ρόλου του Συντονιστικού Φορέα κατά της Διαφθοράς και η παροχή ρητής εντολής προς τον Συντονιστικό Φορέα για υποβολή προτάσεων για μια ενοποιημένη στρατηγική κατά της διαφθοράς στην δημόσια διοίκηση.*

Η Κύπρος αντέδρασε με την προσθήκη τριών επιπλέον μελών στον Συντονιστικό Φορέα (αντιπρόσωποι από την υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου, τον Γενικό Λογιστή και την Δημόσια Διοίκηση). Η νέα, διευρυμένη σύνθεση έχει τη δυνατότητα να προσφέρει στο σώμα μεγαλύτερη ικανότητα διαχείρισης των διοικητικών και θεσμικών πτυχών της καταπολέμησης της διαφθοράς. Ωστόσο, η GRECO υπενθύμισε την απουσία σαφούς εντολής και αποστολής του Συντονιστικού Φορέα. Από την άποψη αυτή, οι αρχές της Κύπρου δεν ανέφεραν καμία νέα εξέλιξη που θα έδειχνε ότι ο ρόλος του Συντονιστικού Οργάνου κατά της Διαφθοράς έχει ενισχυθεί ή επαναπροσδιοριστεί

³⁵ Greco Eval II Rep (2005) 3E/10.03.06, Second Evaluation Round, Evaluation Report

³⁶ Greco RC-II (2008) 1E /04.04.2008, Second Evaluation Round, Compliance Report

³⁷ Greco RC-II (2008) 1E Addendum /11.06.2010, Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report

και ότι του δόθηκε η υποχρέωση να εκπονήσει μια ενοποιημένη στρατηγική κατά της διαφθοράς για τη δημόσια διοίκηση. Υπό τις συνθήκες αυτές, η GRECO συμπέρανε ότι μόνο το πρώτο μέρος της σύστασης ικανοποιήθηκε. Στην προσθήκη της έκθεσης συμμόρφωσης του δεύτερου γύρου, οι αρχές της Κύπρου ανέφεραν ότι ο Συντονιστικός Φορέας κατά της Διαφθοράς δεν είναι μόνο ένα συμβουλευτικό όργανο, αλλά έχει επίσης την εντολή να αναπτύξει ή και να επεξεργαστεί μια ενοποιημένη στρατηγική αντιδιαφθοράς για τη δημόσια διοίκηση. Ως αποτέλεσμα των συμπερασμάτων της GRECO στην Έκθεση συμμόρφωσης, η εντολή του Συντονιστικού Φορέα επανεξετάστηκε από τις κυπριακές αρχές, έτσι ώστε με βάση την νέα εντολή της - την απόφαση του Συμβουλίου των Υπουργών της 14ης Ιανουαρίου 2004 - να προβλέπεται ένα ευρύ, αλλά παρόλα αυτά σαφώς καθορισμένο, φάσμα αρμοδιοτήτων, ούτως ώστε ο Φορέας να μπορεί να υποβάλει προτάσεις για μια ενοποιημένη στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Με βάση τα παραπάνω, η GRECO κατέληξε ότι η σύσταση ικανοποιήθηκε.

- 3) Η ανάπτυξη νομοθεσίας σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στις πληροφορίες που κατέχουν οι δημόσιες αρχές, την ενημέρωση του κοινού σχετικά με το δικαίωμά τους στην πρόσβαση σε πληροφορίες και την ενίσχυση της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση (συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης).*

Σύμφωνα με τις κυπριακές αρχές, οποιοσδήποτε μπορεί να έχει πρόσβαση σε πληροφορίες που δεν είναι εμπιστευτικές και βάσει του Συντάγματος³⁸ ένα αίτημα για παροχή πληροφόρησης οφείλει να απαντηθεί από τις αρμόδιες αρχές εντός 30 ημερών. Παρ'όλα αυτά, η GRECO θεώρησε ότι η Κύπρος δεν ανταποκρίθηκε κατάλληλα με υιοθέτηση νέων μέτρων.

- 4) Η GRECO συνέστησε α) να αποσαφηνιστεί η εντολή του Επιτρόπου Διοικήσεως, του Διαμεσολαβητή (Commissioner of the Administration - Ombudsman), σύμφωνα με την οποία έχει τη δυνατότητα να διερευνά τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και β) να γνωστοποιηθεί στο κοινό αυτή η εντολή.*

³⁸ Άρθρα 19 και 29 του Συντάγματος

Διευκρινίστηκε ότι ο νόμος που διέπει τις εξουσίες του Διαμεσολαβητή παρέχει στο θεσμικό όργανο την εξουσία να διερευνά τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση. Έγινε επίσης σαφές ότι, όταν η έρευνα του Διαμεσολαβητή αποκαλύψει ότι διαπράχθηκε ποινικό αδίκημα, η υπόθεση παραπέμπεται στον Γενικό Εισαγγελέα και την Αστυνομία για επίσημη ποινική έρευνα. Επίσης, σύμφωνα με τις αρχές της Κύπρου, αυτή η διερευνητική συνιστώσα της εντολής του Διαμεσολαβητή γίνεται περισσότερο γνωστή κατά τη διάρκεια εκπαιδευτικών σεμιναρίων καθώς και κατά τη διάρκεια διαλέξεων και παρουσιάσεων, συμπεριλαμβανομένων των τηλεοπτικών προγραμμάτων, με τη συμμετοχή του Διαμεσολαβητή. Η GRECO κατέληξε στο ότι ο Διαμεσολαβητής στην Κύπρο αποτελεί έναν ισχυρό πρόσθετο παράγοντα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και θεωρεί ότι η σύσταση ικανοποιήθηκε.

- 5) *Η GRECO συνέστησε την καθιέρωση τακτικής εκπαίδευσης για όλο το προσωπικό (μόνιμο και προσωρινό) σχετικά με τη δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση.*

Σύμφωνα με την GRECO, οι ισχύουσες διατάξεις για τη δεοντολογία στον τομέα της δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να συμπληρωθούν από Κώδικα Δεοντολογίας (Code of Ethics) έτσι ώστε να αντιμετωπίζονται καλύτερα τα θέματα που σχετίζονται με τη διαφθορά. Η Κύπρος δεν βελτιώθηκε ιδιαίτερα στον τομέα αυτό.

- 6) *Η GRECO συνέστησε την κατάργηση της απαίτησης να γίνεται η αρχική αναφορά της υπόθεσης διαφθοράς γραπτώς.*

Η σύσταση ικανοποιήθηκε μερικώς καθώς αποφασίστηκε ότι κατά τη διάρκεια των σεμιναρίων που διοργανώνονται για δημόσιους υπαλλήλους, θα τονίζεται ότι σε επείγουσες περιπτώσεις οι υπάλληλοι θα μπορούν να αποφεύγουν τη γραπτή μορφή, αν θεωρούν ότι αυτό είναι το πλέον κατάλληλο σύμφωνα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις.

- 7) *Η GRECO συνέστησε να εισαχθούν σαφείς κανόνες / κατευθυντήριες γραμμές που θα ισχύουν για τους δημόσιους υπαλλήλους που μετακινούνται στον ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να αποφεύγονται καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων.*

Ως αποτέλεσμα, τέθηκε σε ισχύ ο Περί του Ελέγχου της Ανάληψης εργασίας στον Ιδιωτικό Τομέα από πρώην κρατικούς αξιωματούχους και ορισμένους πρώην Υπαλλήλους του Δημόσιου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα Νόμος του 2007. Πλέον η μετάβαση από το δημόσιο προς τον ιδιωτικό τομέα απαιτεί ειδική άδεια που χορηγείται από ανεξάρτητη επιτροπή που απαρτίζεται από 3 δικηγόρους από τον Γραφείο του Γενικού Εισαγγελέα. Εάν η επιτροπή κρίνει ότι η νέα κατάσταση θα προκαλούσε σύγκρουση συμφερόντων, απαγορεύουν στον ενδιαφερόμενο υπάλληλο να εργάζεται στη σχετική επιχείρηση για μια περίοδο δύο ετών, αρχής γενομένης από την ημερομηνία συνταξιοδότησης ή εθελούσιας παραίτησης από την υπηρεσία. Μη συμμόρφωση με απόφαση της επιτροπής ή με το καθήκον να απευθυνθεί ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος σε αυτήν για να αποκτήσει ειδική άδεια, συνιστούν ποινικό αδίκημα που τιμωρείται με φυλάκιση έως και δύο ετών και/ή πρόστιμο έως 17.000 ευρώ. Η σύσταση ικανοποιήθηκε πλήρως.

8) Η GRECO συνέστησε να ενισχυθούν οι κυρώσεις που ισχύουν για τα νομικά πρόσωπα που έχουν καταδικαστεί για αδικήματα διαφθοράς προκειμένου να καταστούν πιο αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

Σύμφωνα με την αρχική έκθεση αξιολόγησης, οι κυρώσεις και τα πρόστιμα που θα μπορούσαν να επιβληθούν σε νομικά πρόσωπα για διαφθορά (μέχρι το ποσό των 17.500 ευρώ) και για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (μέχρι το ποσό των 3.500 ευρώ) δεν μπορούσαν να θεωρηθούν αποτελεσματικά, ανάλογα ή αποτρεπτικά. Στην έκθεση συμμόρφωσης που ακολούθησε αναφέρθηκαν οι ενισχυμένες κυρώσεις (πρόστιμο 200.000 ευρώ) που αφορούσαν όμως μόνο στην νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Οι κυπριακές αρχές είχαν επίσης δηλώσει ότι οι κυρώσεις για τα αδικήματα διαφθοράς θα επανεξεταστούν κατά τη διάρκεια της προβλεπόμενης επικύρωσης της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (UNCAC). Όπως επισημάνθηκε στην προσθήκη της έκθεσης συμμόρφωσης, η UNCAC κυρώθηκε από την Κύπρο μέσω του νόμου 25 (III)/2008, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 31 Δεκεμβρίου 2008. Επιπλέον, υποβλήθηκε στο Κοινοβούλιο, ένα σχέδιο νόμου που προέβλεπε πρόστιμα για νομικά πρόσωπα μέχρι 200.000 ευρώ καθώς επίσης και άλλα μέτρα - όπως ο αποκλεισμός από δημόσιες προσφορές - προκειμένου να ενισχυθούν οι κυρώσεις που ισχύουν για τα νομικά πρόσωπα που έχουν καταδικαστεί για διαφθορά. Η GRECO επικρότησε το σχέδιο νόμου που αποσκοπεί στην

ενίσχυση των κυρώσεων που ισχύουν για τα νομικά πρόσωπα που καταδικάζονται για διαφθορά και συμπεραίνει ότι η σύσταση έχει υλοποιηθεί εν μέρει.

9. Η GRECO συνέστησε να εξεταστεί η δυνατότητα θέσπισης απαγορεύσεων για επιχειρηματικές δραστηριότητες για φυσικά πρόσωπα μετά την καταδίκη τους για αδικήματα όπως η διαφθορά.

Όπως προέκυψε, για ορισμένους τύπους εταιρειών, εγγεγραμμένες στην Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, υφίστανται ρητές διατάξεις που απαιτούν οι ανώτεροι υπάλληλοι να έχουν καλή φήμη και καθαρό ποινικό μητρώο. Το ίδιο ισχύει και για τα τραπεζικά και χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Τα μέτρα αυτά βρίσκονταν ήδη σε εφαρμογή κατά την επίσκεψη αξιολόγησης αλλά παραλήφθηκε η αναφορά τους. Ως αποτέλεσμα σύμφωνα με την GRECO η σύσταση αυτή θεωρείται εν μέρει ικανοποιημένη.

2.2.3 Τρίτη αξιολόγηση

Μεταξύ των σημαντικότερων συστάσεων της τρίτης αξιολόγησης³⁹40'41'42'43 συμπεριλαμβάνονται τα εξής:

1) Η GRECO συνέστησε (i) να ληφθούν αυστηρά μέτρα ώστε να διασφαλιστεί ότι εφαρμόζονται στην πράξη οι διατάξεις σχετικά με την ποινικοποίηση της διαφθοράς που προβλέπονται στους Νόμους 23 (III)/2000⁴⁴ και Ν.22 (III)/2006⁴⁵,

³⁹ Greco Eval III Report (2010) 9E/01.04.11, Third Evaluation Round, Evaluation Report

⁴⁰ Greco RC-III (2012) 24E/05.04.2013 Third Evaluation Round, Compliance Report

⁴¹ Greco RC-III (2015) 1E/29.04.2015, Third Evaluation Round, Second Compliance Report

⁴² Greco RC-III (2015) 21E/23.03.2016, Third Evaluation Round, Interim Compliance Report

⁴³ Greco RC-3 (2016) 17/14.12.2016, Third Evaluation Round, Second Interim Compliance Report

⁴⁴ Ο περί της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ποινικοποίηση της διαφθοράς (Κυρωτικός) Νόμος του 2000

⁴⁵ Ο Περί του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ποινικοποίηση της Διαφθοράς (Κυρωτικός) Νόμος

- (ii) οι διατάξεις αυτές να ενταχθούν στο πλαίσιο της ποινικής νομοθεσίας και
- (iii) για λόγους ασφάλειας δικαίου, να δημιουργηθεί ένα ενιαίο νομικό πλαίσιο για την ποινικοποίηση και την επιβολή κυρώσεων για αδικήματα διαφθοράς σύμφωνα με την Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (ETS 173) και το πρόσθετο πρωτόκολλό της (ETS 191), τροποποιώντας ή/και καταργώντας την ισχύουσα νομοθεσία.

Στο πλαίσιο του πρώτου μέρους της σύστασης, η GRECO σημειώνει (α) την έκδοση δύο εγκυκλίων από τον Αρχηγό της Αστυνομίας με οδηγίες για τους επικεφαλής επιθεωρητές, βάσει των οποίων όταν διερευνούν αδικήματα διαφθοράς, πρέπει να εφαρμόζουν τις διατάξεις των Νόμων 23(III)/2000 και 22(III)/2006 και (β) την εκπόνηση κατευθυντήριων γραμμών από τον Γενικό Εισαγγελέα για αξιωματούχους που ασκούν τα καθήκοντά τους έτσι ώστε να εξετάζουν την εφαρμογή των προαναφερόμενων νομικών πράξεων όταν αντιμετωπίζουν υποθέσεις που σχετίζονται με τη διαφθορά. Ωστόσο, σύμφωνα με την GRECO αποτελεί λόγο ανησυχίας το γεγονός ότι οι νόμοι 23(III)/2000 και 22(III)/2006 που επικυρώνουν τη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη διαφθορά και το πρόσθετο πρωτόκολλό της δεν είχαν ακόμη επικαλεσθεί σε ποινική υπόθεση διαφθοράς. Επιπλέον, εκτός από τις οδηγίες προς τα εθνικά όργανα επιβολής του νόμου να εξοικειωθούν με το περιεχόμενο των δύο νόμων, δεν είχαν ληφθεί συγκεκριμένα μέτρα από τις αρχές προκειμένου να εξασφαλίσουν την πλήρη εφαρμογή τους στην πράξη μέσω π.χ. αυστηρής εκπαίδευσης του προσωπικού, επεξεργασίας ενημερωτικού υλικού για τους ασκούντες νομικά επαγγέλματα, διευκόλυνσης της ευαισθητοποίησης μέσω στοχοθετημένων εκστρατειών, δικτυακών τόπων κλπ.

Η GRECO είναι της άποψης ότι απαιτούνται περισσότερες προσπάθειες και συμπεραίνει ότι η σύσταση έχει εφαρμοστεί εν μέρει. Όσον αφορά το δεύτερο και το τρίτο μέρος της σύστασης, η GRECO επισημαίνει ότι αντί να συγκεντρωθούν όλα τα εγκλήματα διαφθοράς σε ένα ενιαίο νομικό κείμενο, οι αρχές επέλεξαν την αναθεώρηση των νομικών πράξεων. Ωστόσο, η πλήρης εναρμόνιση δεν έχει επιτευχθεί και η GRECO είναι της γνώμης ότι απαιτούνται πιο αποφασιστικά μέτρα για την πλήρη εναρμόνιση της ισχύουσας νομοθεσίας. Και αυτό κατά προτίμηση θα πρέπει να γίνει μέσω της συγκέντρωσης όλων των εγκλημάτων διαφθοράς σε ένα ενιαίο νομικό μέσο. Η GRECO καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το δεύτερο και το τρίτο μέρος της σύστασης έχουν υλοποιηθεί εν μέρει.

2. Η GRECO συνέστησε

- (i) όλα τα έσοδα, οι δαπάνες, τα περιουσιακά στοιχεία και τα χρέη των πολιτικών κομμάτων να λογίζονται - παρουσιάζονται με ολοκληρωμένο και συνεπή τρόπο και οι λογαριασμοί τους να περιλαμβάνουν επίσης τα οικονομικά στοιχεία των τοπικών υποκαταστημάτων,*
- (ii) την αναζήτηση τρόπων αύξησης της διαφάνειας των οικονομικών στοιχείων οντοτήτων που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τα πολιτικά κόμματα, και*
- (iii) τα λογιστικά στοιχεία να δημοσιοποιούνται εγκαίρως και με επαρκώς κατανοητό τρόπο.*

Οι αρχές της Κύπρου αναφέρθηκαν εκτενώς στον Νόμο περί Πολιτικών Κομμάτων του 2012 (Νόμος 175(I) του 2012) όπως τροποποιήθηκε από τον Νόμο 171(I)/2015. Όσον αφορά το μέρος (i) της σύστασης, τονίζουν ότι οι οικονομικές καταστάσεις των πολιτικών κομμάτων, σύμφωνα με τις τροπολογίες, πρέπει να περιλαμβάνουν λεπτομερείς πηγές εσόδων και εξόδων, όπως «τα τακτικά εισοδήματα, κρατικές επιχορηγήσεις, έσοδα από εκδηλώσεις, συνεισφορές σε είδος, εισφορές μελών και φίλων, συνεισφορές σε προεκλογικές εκστρατείες, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο διανέμεται το κεφάλαιο, διοικητικά έξοδα, έξοδα προγραμματισμού εκδηλώσεων, αγορά παγίων περιουσιακών στοιχείων και έξοδα εκλογικής εκστρατείας». Οι αρχές αναφέρουν επίσης ότι σε σχέση με το δεύτερο μέρος της σύστασης, ο Νόμος 171(1)/2015 παρέχει έναν ορισμό των «πολιτικών κομμάτων» που περιλαμβάνει ρητά τα γραφεία, τμήματα ή υποκαταστήματα πολιτικών κομμάτων εντός ή εκτός Κύπρου. Όσον αφορά το σημείο (iii) της σύστασης, οι αρχές εξηγούν ότι, οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις των μερών πρέπει να υποβάλλονται στον Επίτροπο το αργότερο τέσσερις μήνες μετά το τέλος του σχετικού έτους. Ο Επίτροπος υποβάλλει στη συνέχεια τις οικονομικές καταστάσεις στον Γενικό Ελεγκτή, το αργότερο εντός 5 μηνών από το τέλος του σχετικού έτους ή εντός ενός μηνός από την ημερομηνία παραλαβής τους. Επίσης το άρθρο 6(3) απαιτεί από τον Γενικό Ελεγκτή να διενεργήσει πρόσθετο έλεγχο και να συντάξει έκθεση σχετικά με τα πορίσματά του και το άρθρο 6(4) απαιτεί από τον Επίτροπο να δημοσιεύσει τις τελικές οικονομικές εκθέσεις στην Επίσημη Εφημερίδα και τον Γενικό Ελεγκτή, την τελική έκθεσή του, τόσο στην Επίσημη Εφημερίδα όσο και στον ιστότοπο του Γενικού Ελεγκτή. Τέλος, τα πολιτικά κόμματα έχουν επίσης την υποχρέωση να δημοσιεύουν τις οικονομικές καταστάσεις στην ιστοσελίδα τους. Η GRECO σημείωσε τις παρεχόμενες πληροφορίες και χαιρετίζει την έναρξη ισχύος του νόμου 171(1)/ 2015 που υποχρεώνει τα πολιτικά κόμματα και τις συνδεδεμένες με αυτά οντότητες να υποβάλλουν λεπτομερείς οικονομικές καταστάσεις σχετικά με το εισόδημα όπως τα

τέλη συνδρομής, τις κρατικές επιχορηγήσεις, σε είδος, συνεισφορές από τα μέλη και έξοδα. Η δημοσίευση των δηλώσεων και των εκθέσεων στον δικτυακό τόπο του Γενικού Ελεγκτή και στην Επίσημη Εφημερίδα, εντός συγκεκριμένων χρονικών πλαισίων, είναι επίσης σύμφωνη με τη σύσταση (iii). Η GRECO κατέληξε ότι η σύσταση έχει ικανοποιηθεί.

3) Η GRECO συνέστησε να εισαχθεί μια γενική απαίτηση για τα πολιτικά κόμματα, τους εκλεγμένους αντιπροσώπους και τους υποψηφίους στις εκλογές να αποκαλύψουν όλες τις ατομικές δωρεές (περιλαμβανομένων και των μη χρηματικών) που λαμβάνουν πάνω από μια ορισμένη αξία μαζί με την ταυτότητα του δωρητή.

Οι Κυπριακές αρχές επισημαίνουν ότι βάσει του Περί Πολιτικών Κομμάτων Νόμο του 2012 (Ν.175(I)2012), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, κάθε πολιτικό κόμμα, το αργότερο μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους, αναρτά στην ιστοσελίδα του στο διαδίκτυο και ταυτόχρονα διαβιβάζει στον Έφορο, κατάλογο των προσώπων που είχαν προβεί σε ιδιωτικές εισφορές άνω €500 κατά το αμέσως προηγούμενο έτος, ο οποίος περιλαμβάνει τα ονόματα των φυσικών και των νομικών προσώπων και το συνολικό ποσό εισφοράς για κάθε περίπτωση.

Παράλειψη συμμόρφωσης με τις ανωτέρω διατάξεις επισύρει χρηματική ποινή έως το τριπλάσιο του ποσού των εισφορών που δεν έχουν δημοσιοποιηθεί. Όσον αφορά τους υποψηφίους, με την τροποποίηση της νομοθεσίας εντός του 2015, ο υποψήφιος πρέπει μέσα σε τρεις εβδομάδες από τη δημοσίευση του αποτελέσματος της εκλογής στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας να υποβάλει στον Επίτροπο ακριβή έκθεση η οποία θα συγκεντρώνει, μεταξύ άλλων, όλες τις επιχορηγήσεις και δωρεές που έλαβε. Οι ανωτέρω διατάξεις ισχύουν και για τους υποψηφίους στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τις προεδρικές εκλογές.

Η GRECO εκφράζει την ικανοποίησή της για τις τροπολογίες στον Περί Πολιτικών Κομμάτων Νόμο και επισημαίνει ότι, όσον αφορά τα πολιτικά κόμματα, το τμήμα της σύστασης έχει τεθεί πλήρως σε εφαρμογή. Σημειώνει όμως το γεγονός ότι, μετά από προσεκτική εξέταση του κειμένου που υπέβαλαν οι αρχές, οι υποψήφιοι είναι υποχρεωμένοι να γνωστοποιούν τις δωρεές που έλαβαν, αλλά όχι την ταυτότητα των δωρητών. Η GRECO συμπεραίνει ότι η σύσταση εξακολουθεί να εφαρμόζεται εν μέρει.

Σε γενικές γραμμές, η πρόοδος που κατέγραψε η Κύπρος στην υλοποίηση των συστάσεων για την χρηματοδότηση των κομμάτων, χαρακτηρίζεται, στην τελευταία έκθεση της GRECO, ως «βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση». Αναφέρεται επίσης ότι αν και παραμένουν κάποιες ελλείψεις, με τον καιρό επιτεύχθηκαν στην Κύπρο πολύ θετικά αποτελέσματα. Η υλοποίηση των συστάσεων από «συνολικά ανεπαρκής» αγγίζει την πλήρη συμμόρφωση.

2.2.4 Τέταρτη αξιολόγηση

Στην Έκθεση Αξιολόγησης του Τέταρτου κύκλου Αξιολόγησης⁴⁶, και έχοντας υπόψη τα αποτελέσματα της Έκθεσης, η GRECO απευθύνει τις ακόλουθες 16 συστάσεις για την Κύπρο, αναφέροντας 8 ξεχωριστές συστάσεις για τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων, 4 για το Δικαστικό Σώμα και 4 για τη Νομική Υπηρεσία.

Συστάσεις που αφορούν τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων:

- 1) *Όλα τα εισοδήματα και τα ωφελήματα που λαμβάνουν οι Βουλευτές (από δημόσιες και ιδιωτικές πηγές) να διέπονται από ξεκάθαρους κανόνες, επαρκή έλεγχο και διαφάνεια.*
- 2) *Να υιοθετηθεί κώδικας ηθικής και δεοντολογίας για τους Βουλευτές - συμπεριλαμβανομένου του διοικητικού προσωπικού της Βουλής - που να καθορίζει την συμπεριφορά των βουλευτών και του προσωπικού σε ό,τι αφορά σύγκρουση συμφερόντων, παραλαβή δώρων και φιλοξενία, αλληλεπίδραση με τρίτους, λομπίστες, πρόσβαση σε υπηρεσίες και αγαθά, μελλοντική εργασιακή σχέση κλπ.*
- 3) *Την δημιουργία μηχανισμού που να παρεμποδίζει την σύγκρουση συμφερόντων όπως και την παροχή εμπιστευτικής καθοδήγησης προς την αντιμετώπιση φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων.*

⁴⁶ Greco Eval4Rep (2016)7 / 01.07.16, Fourth Evaluation Round, Evaluation Report

4) Να ετοιμαστούν κανονισμοί που να αναφέρονται στην αποδοχή δώρων, φιλοξενία και στήριξη που παρέχεται στο κοινοβουλευτικό τους έργο. Επίσης, οι κανονισμοί ενδείκνυται να αναφέρονται και στα κριτήρια αποδοχής ή μη αποδοχής δώρων.

5) Να αξιολογηθούν και να θεσμοθετηθούν κανονισμοί για τα μέλη του κοινοβουλίου σε σχέση με το λόμπυ.

6) Το υφιστάμενο καθεστώς των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων των βουλευτών να αναπτυχθεί περαιτέρω εξασφαλίζοντας ότι όλες οι πηγές εσόδων (από τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα) πάνω από ένα ορισμένο όριο να δηλώνονται με βάση την πραγματική τους αξία. Οι δηλώσεις να είναι διαθέσιμες στο κοινό αμέσως μετά την υποβολή τους στα αρμόδια εποπτικά σώματα. Επιπρόσθετα, οι δηλώσεις να περιλαμβάνουν πληροφορίες για τους συζύγους και τα εξαρτώμενα μέλη της οικογένειας (οι πληροφορίες αυτές δεν θα πρέπει κατ' ανάγκη να δημοσιευθούν).

7) Ο υφιστάμενος μηχανισμός για την παρακολούθηση των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων που υποβάλλονται από τα μέλη του κοινοβουλίου να υπόκειται σε μια εις βάθος αξιολόγηση με σκοπό τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου και αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου.

8) Οι κοινοβουλευτικές αρχές να αναπτύξουν μια πολιτική ακεραιότητας για την πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων και των κινδύνων που παρατηρούνται από τις ελλείψεις, μέσω (α) της ευαισθητοποίησης σε θεσμικό επίπεδο, (β) με τη μορφή εγχειριδίων και την τακτική εκπαίδευση και (γ) σε ατομική βάση, θεσπίζοντας μια ειδική υπηρεσία παροχής εμπιστευτικών συμβουλών,

Συστάσεις που αφορούν το Δικαστικό Σώμα:

9) Τα μέλη του Ανώτατου Δικαστηρίου να εξετάζουν πιθανή σύγκρουση συμφερόντων που πηγάζει από την σύνθεση της ολομέλειας.

10) Τα κριτήρια με βάση τα οποία αποφασίζουν την ακεραιότητα του χαρακτήρα ενός ατόμου για το σκοπό διορισμού ή προαγωγής να οριστούν και να είναι μετρήσιμα, αντικειμενικά, να ελέγχονται πριν το διορισμό ή τη προαγωγή και να δημοσιοποιούνται.

11) Η εφαρμογή ενός Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας να γίνει σε μια ευρεία βάση που να περιλαμβάνει όλα τα μέλη του δικαστικού σώματος έτσι ώστε να εκδηλώνει και να αναπτύσσει πρότυπα που να είναι κοινώς αποδεκτά και να ανταποκρίνονται στα καθήκοντα των δικαστών, προσφέροντας καθοδήγηση όσον αφορά τομείς όπως η σύγκρουση συμφερόντων και άλλα θέματα που σχετίζονται με την ακεραιότητα (όπως δώρα, δευτερεύουσες δραστηριότητες, απόκλιση από τα καθήκοντα, επαφές με τρίτους, διαχείριση εμπιστευτικών πληροφοριών).

12) Να εισαχθούν στο βασικό πρόγραμμα εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των νέων και υπηρετούντων δικαστών σε τακτά χρονικά διαστήματα συστηματική και δομημένη εκπαίδευση που να βασίζεται σε Ευρωπαϊκές αποδεκτές αρχές ηθικής, σύγκρουσης συμφερόντων και παρεμπόδιση της διαφθοράς.

Συστάσεις που αφορούν τη Νομική Υπηρεσία:

13) Να υπάρξει ενδυνάμωση της ανεξαρτησίας των εισαγγελικών αρχών και της δυνατότητας των λειτουργών της Νομικής Υπηρεσίας να διεξάγουν τα καθήκοντα τους με πιο αυτόνομο τρόπο υπό τη κατάλληλη καθοδήγηση των νομοθεσιών που ισχύουν στη χώρα.

14) Να εισαχθούν κριτήρια για την κατανομή των ποινικών υποθέσεων στους εισαγγελείς και η ανακατανομή περιπτώσεων εντός της Νομικής Υπηρεσίας ή η διακοπή ποινικών υποθέσεων να αιτιολογείται γραπτώς.

15) Να καθοριστεί κώδικας δεοντολογίας για τα καθήκοντα των δημόσιων κατηγορών ο οποίος να περιλαμβάνει και επαρκή καθοδήγηση για τις συγκρούσεις συμφερόντων και θέματα που σχετίζονται με την επαγγελματική ακεραιότητα τους (π.χ. αποδοχή δώρων, δικαστικός αποκλεισμός, επαφές με τρίτα πρόσωπα, χειρισμός εμπιστευτικών πληροφοριών). Οι πληροφορίες αυτές να είναι διαθέσιμες στο κοινό.

16) *Να καταρτιστούν εκπαιδευτικά προγράμματα για τους νεοπροσληφθέντες, τα οποία όμως να παρακολουθεί και το υπόλοιπο προσωπικό ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Τα προγράμματα αυτά να αντανακλούν τις ανάγκες των δημόσιων κατηγοριών όσον αφορά τις ηθικές πτυχές του έργου που επιτελούν και την πρόληψη της διαφθοράς. Τέτοια εκπαιδευτικά προγράμματα θα είναι συμπληρωματικά οποιασδήποτε άλλης εκπαίδευσης τυγχάνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι στην Κύπρο.*

Σύμφωνα με τους κανονισμούς, η GRECO κάλεσε τις αρχές της Κύπρου να υποβάλουν έκθεση αναφορικά με τα μέτρα που λήφθηκαν για την εφαρμογή των ως άνω συστάσεων μέχρι τις 31 Ιανουαρίου 2018. Ακολούθως, τα μέτρα αυτά θα εξεταστούν από την GRECO μέσω της διαδικασίας συμμόρφωσης.

2.3 Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς και Πρόσφατες Νομοθετικές Ρυθμίσεις

2.3.1 Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς

Αναγνωρίζοντας τις βλαπτικές συνέπειες της διαφθοράς στην οικονομική ανάπτυξη, την χρήστη διακυβέρνηση, τη δημοκρατία, την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και στο κράτος δικαίου εν γένει, η Κύπρος πρόσφατα αποφάσισε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της διαφθοράς με ολοκληρωμένη και συντονισμένη προσέγγιση σε κεντρικό επίπεδο, μέσω της διαμόρφωσης μιας ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής, η οποία θα εστιάζει τόσο στην πρόληψη όσο και στην καταστολή του φαινομένου.

Ανάμεσα στις προτεραιότητες του Υπουργείου Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξης για τον στρατηγικό του προγραμματισμό κατά τα έτη 2016-2018 συμπεριλαμβανόταν και η διαμόρφωση και εφαρμογή Εθνικής Στρατηγικής κατά της Διαφθοράς. Συστάθηκε ειδική επιτροπή για την ετοιμασία της Στρατηγικής, η οποία έλαβε υπόψη τις σχετικές διεθνείς συμβάσεις για τη διαφθορά, τις συστάσεις της GRECO, τις καλές πρακτικές άλλων χωρών, την υφιστάμενη νομοθεσία καθώς

και τα συμπεράσματα που προέκυψαν από διαβουλεύσεις με φορείς του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Η Εθνική στρατηγική τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση στις 21/4/17 και οι ενδιαφερόμενοι μπορούσαν να υποβάλουν τις θέσεις/απόψεις/προτάσεις/εισηγήσεις τους μέχρι και την 22/05/2017. Το τελικό κείμενο της εθνικής στρατηγικής δημοσιεύτηκε τον Νοέμβριο του 2017 και έχει αναρτηθεί στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης.

2.3.1.1 Σκοπός της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Διαφθοράς

Σκοπός της Στρατηγικής είναι :

- **να καταδείξει το εύρος των τρεχουσών δραστηριοτήτων κατά της διαφθοράς μέσα από την ανάλυση της επικρατούσας κατάστασης.**
- **να εντοπίσει τις περιοχές υψηλού κινδύνου διαφθοράς και τα τρωτά σημεία επηρεασμού από πράξεις διαφθοράς τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα.**
- **να αυξήσει τους μηχανισμούς προστασίας κατά των πράξεων διαφθοράς και να ενδυναμώσει τις ηθικές αρχές και αξίες σε βασικά θεσμικά όργανα.**
- **να αποκατασταθεί και να επανατοποθετηθεί η πλήρης διαφάνεια αποσκοπώντας στην καταπολέμηση του ξεπλύματος χρήματος, πράξεων δωροδοκίας, δεκασμού και συναφών πράξεων.**
- **να καθορίσει τις προτεραιότητες, αλλά και να συντονίσει τις δράσεις στις οποίες η Κυβέρνηση θα προβεί για αντιμετώπιση της διαφθοράς.**

2.3.1.2 Βασικές Αρχές και Πυλώνες

Ο ακρογωνιαίος λίθος της εθνικής στρατηγικής θα αποτελείται από **4 βασικές αρχές**:

- ✓ **Μηδενική Ανοχή στη Διαφθορά:** Η πάταξη πρέπει να είναι οριζόντια, από όπου και αν προέρχεται (δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα), από οποιονδήποτε γίνεται η πράξη διαφθοράς (φυσικό ή νομικό πρόσωπο), όσο μικρή ή μεγάλη και αν είναι αυτή. Η ποινικοποίηση και οι επιπτώσεις πρέπει να είναι κοινές, ενώ η αποτελεσματική πάταξη της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα θα σηματοδοτήσει την προσέλκυση νέων επενδύσεων.

- ✓ Ενιαία και ολιστική αντιμετώπιση της διαφθοράς: Είναι καθήκον και αρμοδιότητα όλης της κοινωνίας να διασφαλίσει ότι η διαφθορά θα προλαμβάνεται σε όλα τα επίπεδα του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και θα καταπολεμάται οπουδήποτε και οποτεδήποτε.
- ✓ Ενιαίος φορέας σχεδιασμού και συντονισμού: Είναι απαραίτητη η δημιουργία ενός φορέα που θα αξιολογεί και συντονίζει τις προσπάθειες όλων των υπηρεσιών/φορέων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και θα επιβλέπει την τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων για την υλοποίηση στόχων/δράσεων από τις διάφορες υπηρεσίες.
- ✓ Ενίσχυση του νομικού πλαισίου κατά της διαφθοράς: Απαιτείται, να προωθηθεί ο εκσυγχρονισμός και η ενδυνάμωση της υφιστάμενης νομοθεσίας ούτως ώστε να ακολουθεί τις συστάσεις όλων των φορέων προς τους οποίους η Κύπρος έχει αναλάβει δεσμεύσεις για συμμόρφωση.

Συντονισμένες δράσεις σε 6 βασικούς πυλώνες θα στηρίζουν την βελτίωση του πολιτικού, οικονομικού κοινωνικού και νομοθετικού περιβάλλοντος. Οι πυλώνες αυτοί είναι:

- η πρόληψη,
 - η εκπαίδευση,
 - η ευαισθητοποίηση,
 - ο νομοθετικός εκσυγχρονισμός,
 - η καταστολή
 - η παρακολούθηση
- ✓ Η πρόληψη στοχεύει στη μείωση των ευκαιριών διαφθοράς και στην αποτροπή των αιτιών της διά μέσου:
- της εκπαίδευσης, με τον σχεδιασμό και εφαρμογή κατάλληλων εκπαιδευτικών προγραμμάτων,
 - της ευαισθητοποίησης και αλλαγής συμπεριφοράς και των αντιλήψεων της κοινωνίας. Η κοινωνία οφείλει να αντιστέκεται στη διαφθορά και περισσότεροι μη κρατικοί φορείς πρέπει να συμμετέχουν.

- ✓ Ο νομοθετικός εκσυγχρονισμός θα ενισχύσει και θα αξιοποιήσει το νομικό πλαίσιο κατά της διαφθοράς και θα συμβάλλει στην επίτευξη αποτελεσματικότερων και ταχύτερων διαδικασιών,
- ✓ Η καταστολή συνεπάγεται την αποτελεσματική επιβολή μέτρων, την αύξηση της εμπιστοσύνης για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των δράσεων κατά της διαφθοράς και την ενίσχυση της συμμόρφωσης με τα διεθνή πρότυπα και τις υποχρεώσεις,
- ✓ η παρακολούθηση, σημαίνει την αυξημένη συμμόρφωση σε κανόνες χρηστής διοίκησης και ενισχυμένη λογοδοσία από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς.

Ειδικότερα στους πυλώνες «πρόληψη», «εκπαίδευση», «ευαισθητοποίηση», συμπεριλαμβάνονται ομιλίες, εκδηλώσεις και σεμινάρια κάλων πρακτικών, σχεδιασμός κατάλληλων εκπαιδευτικών προγραμμάτων/σεμιναρίων για διαρκή ενημέρωση όλων των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Επίσης πρέπει να αναπτυχθεί η συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων φορέων και να οικοδομήσουν κανάλια επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών. Θα πρέπει επίσης να δημιουργηθούν κατάλληλοι μηχανισμοί διαχείρισης παράπονων και καταγγελιών περιπτώσεων διαφθοράς.

Με τον πυλώνα «νομοθετικό εκσυγχρονισμό» επιδιώκεται η θέσπιση και υιοθέτηση Κώδικα Δεοντολογίας σε όλα τα στρώματα της Κυβέρνησης, θέσπιση νομοθετικού πλαισίου για την διαφάνεια, εποπτεία και επιβολή κυρώσεων σχετικά με την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, ενδυνάμωση νομοθετικού πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών (whistleblowers), σύσταση αυτόνομης ειδικής υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου στην αστυνομία, τροποποίηση ποινικού κώδικα σύμφωνα με τις συστάσεις των διεθνών φορέων, απλούστευση των διαδικασιών που διασφαλίζουν την αποτελεσματική διερεύνηση της διαφθοράς.

Ο πυλώνας «καταστολή» έχει ως στόχο τη συλλογή και διερεύνηση πληροφοριών, τον εντοπισμό, τη σύλληψη και την παραπομπή ατόμων που ενέχονται σε πράξεις διαφθοράς ενώπιον της δικαιοσύνης. Μεταξύ των στόχων για το συγκεκριμένο πυλώνα είναι:

- Η μεγιστοποίηση της ικανότητας των αρχών επιβολής του Νόμου σε θέματα πρόληψης πράξεων διαφθοράς μέσω της αποτελεσματικής εκτίμησης των κινδύνων.

- Η θωράκιση της δικαιοσύνης μέσω του εκσυγχρονισμού της υφιστάμενης νομοθεσίας και των διαδικασιών καθώς και η εισαγωγή νέων θεσμών στη δικαιοσύνη σχεδιασμένων ειδικά στην πάταξη της διαφθοράς.
- Η παρακολούθηση της εφαρμογής και αναθεώρηση της νομοθεσίας αναφορικά με πράξεις διαφθοράς.
- Συμμόρφωση με διεθνείς υποχρεώσεις.
- Η ετοιμασία ετήσιων εκθέσεων προόδου κατά της διαφθοράς.

Με το πυλώνα «παρακολούθηση» επιδιώκεται η άμεση συμμόρφωση με τα καθιερωμένα πρότυπα και η αντιμετώπιση των συνεπειών πράξεων διαφθοράς. Αυτό θα επιτευχθεί με:

- Εκσυγχρονισμό του εξοπλισμού/υλικών/μέσων/υποδομών για την άμεση αντιμετώπιση των συνεπειών πράξεων διαφθοράς σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο.
- Καθιέρωση συντονιστικού μηχανισμού άμεσης ανταπόκρισης των διάφορων φορέων και υπηρεσιών για τη διαχείριση πράξεων διαφθοράς.
- Σχεδιασμό και πραγματοποίηση κοινών εκπαιδεύσεων.
- Χαρτογράφηση δομών, αρμοδιοτήτων και τομών δράσης για όλους τους φορείς που ασχολούνται με τη δίωξη, τον έλεγχο και την καταστολή περιπτώσεων διαφθοράς

2.3.1.3 Ενδιάμεσοι Στόχοι

Η Εθνική Στρατηγική βασιζόμενη στους πιο πάνω πυλώνες έχει θέσει ως ενδιάμεσους στόχους:

- 1) Την επαναφορά της εμπιστοσύνης της κοινωνίας στην πολιτική ηγεσία για κοινή μάχη ενάντια στη διαφθορά με αναμενόμενα αποτελέσματα την μείωση της πολιτικής διαφθοράς και την αυξημένη αποδοτικότητα των θεσμών.
- 2) Την ενίσχυση του αισθήματος της κοινωνίας για χρηστή διαχείριση, λογοδοσία και διαφάνεια με αναμενόμενα αποτελέσματα την δημόσια εγρήγορση για δράσεις κατά της διαφθοράς και την δημόσια απαίτηση για πληροφόρηση.

- 3) Την αποτελεσματική επιβολή μέτρων κατά της διαφθοράς με αναμενόμενα αποτελέσματα την αύξηση περιπτώσεων καταδίκης και την δημόσια εμπιστοσύνη για τη δράση της κυβέρνησης.
- 4) Την ενδυνάμωση της συμμόρφωσης με το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο με αναμενόμενα αποτελέσματα την αυξημένη λογοδοσία σε όλα τα υπουργεία, διευθύνσεις, υπηρεσίες και την βελτίωση δημόσιας εμπιστοσύνης απέναντι στα κυβερνητικά τμήματα.
- 5) Την εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς με αναμενόμενα αποτελέσματα την αυξημένη στρατηγική και επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα των φορέων καταπολέμησης της διαφθοράς.

2.3.1.4 Εφαρμογή της Στρατηγικής

Με την έγκριση της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Διαφθοράς από το Υπουργικό Συμβούλιο τον Ιούνιο 2017, στη βάση των στόχων και των επιδιώξεων που καθορίζονται στους έξι πυλώνες της στρατηγικής, τα αρμόδια Υπουργεία/Υπηρεσίες/Φορείς θα κληθούν να συνεισφέρουν με τις δράσεις τους στην υλοποίηση της. Τα σχέδια δράσης θα καταρτίζονται για περίοδο πέντε ετών και θα τυγχάνουν αξιολόγησης ετησίως.

Οι δράσεις θα περιλαμβάνουν, είτε την εφαρμογή υφιστάμενων σχεδίων δράσης, είτε το καταρτισμό νέων σχεδίων ή την ανάληψη συγκεκριμένων μέτρων και ενεργειών από αρμόδια υπουργεία/υπηρεσίες/φορείς. Στα σχέδια δράσης θα καθορίζονται οι ενέργειες και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης τους και οι δείκτες απόδοσης τους. Προτεραιότητα των Σχεδίων Δράσης θα είναι η εκπαίδευση των ατόμων που θα είναι τα σημεία επαφής σε κάθε υπηρεσία και η υλοποίηση των συστάσεων.

Ευνόητο είναι ότι η εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής απαιτεί την υποστήριξη από ένα ευρύ φάσμα ατόμων, φορέων και ομάδων συμμετεχόντων. Είναι σημαντικό όλοι οι δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς να συμμετάσχουν στην υλοποίηση και ανάπτυξη της εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς και απαιτείται επίσης ο μέγιστος βαθμός συντονισμού ώστε να εξασφαλιστεί η κατάλληλη, αποδοτική και αποτελεσματική εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής.

2.3.2 Πρόσφατες Νομοθετικές Ρυθμίσεις

2.3.2.1 Νομοσχέδιο για Σύσταση και λειτουργία Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς

Στα πλαίσια της Εθνικής Στρατηγικής κατά της διαφθοράς, παρουσιάστηκε τον Οκτώβρη του 2017 από τον Υπουργό Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξης, κο Ιωνά Νικολάου, το νομοσχέδιο για τη σύσταση και λειτουργία της Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς.

Με σκοπό την έναρξη του δημόσιου διαλόγου με όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, το νομοσχέδιο αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως, <http://www.mjpo.gov.cy>. Τυχόν σχόλια, απόψεις και εισηγήσεις θα έπρεπε να υποβληθούν μέχρι τις 15/11/17. Ακολούθως το νομοσχέδιο θα υποβληθεί στη Νομική Υπηρεσία για νομοτεχνικό έλεγχο και στη συνέχεια εφόσον περάσει από το Υπουργικό Συμβούλιο θα κατατεθεί για ψήφιση στη Βουλή των Αντιπροσώπων.

Το νομοσχέδιο το οποίο παρουσίασε ο Ιωνάς Νικολάου προνοεί την δημιουργία Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς, αποτελούμενη από τον Πρόεδρο της Αρχής και δύο μέλη. Ο Πρόεδρος της Αρχής πρέπει να είναι νομομαθής εγνωσμένου κύρους και ανώτατου ηθικού επιπέδου, να κατέχει τα προσόντα που απαιτούνται για να διοριστεί δικαστής του Ανώτατου Δικαστηρίου και πριν από την ανάληψη των καθηκόντων του, δίνει διαβεβαίωση ενώπιον του Προέδρου της Δημοκρατίας, ότι θα εκτελεί πιστά τα καθήκοντα του. Ο Πρόεδρος δεν κατέχει οποιαδήποτε άλλη θέση ή αξίωμα στη Δημοκρατία ή απασχολείται σε οποιαδήποτε άλλη εργασία με αμοιβή. Ως μέλη της Αρχής διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ύστερα από εισήγηση του Υπουργικού Συμβουλίου πολίτες της Δημοκρατίας, εγνωσμένης μορφώσεως και πείρας και ανώτατου ηθικού επιπέδου, για περίοδο πέντε ετών.

Οι εξουσίες και αρμοδιότητες της Αρχής συνοψίζονται ως εξής:

- Συντονισμός της καταπολέμησης της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας, η οποία πλήττει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, και συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

- Συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς, όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, υλοποίηση προγραμμάτων – στρατηγικών σχεδίων, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τη λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.
- Συντονισμός, εποπτεία και αξιολόγηση των δράσεων των υπηρεσιών του δημοσίου, ευρύτερου δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα σε θέματα πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς.
- Αποδοχή καταγγελιών και συλλογή πληροφοριών επί υποθέσεων διαφθοράς στον δημόσιο, ευρύτερο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα και καταγγελιών και πληροφοριών για υποθέσεις παρατυπιών, υπόνοιας απάτης και απάτης στα συγχρηματοδοτούμενα, διακρατικά και άλλα προγράμματα.
- Άρση συγκρούσεων και επίλυση ζητημάτων επικάλυψων αρμοδιοτήτων μεταξύ υπηρεσιών ή φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς προτείνοντας λύσεις για την αποτελεσματική επίλυσή τους.
- Συλλογή, αξιοποίηση και διερεύνηση πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν τη διάπραξη αδικημάτων διαφθοράς και απάτης στον δημόσιο, στον ευρύτερο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα.
- Απρόσκοπτη πρόσβαση σε πληροφορίες, έγγραφα, βιβλία, ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων και αρχεία, όλων των τμημάτων/διευθύνσεων, αρχών και υπηρεσιών του δημοσίου τομέα ή του ευρύτερου δημόσιου τομέα ή του ιδιωτικού τομέα, και κάθε πρόσωπο από το οποίο ζητείται να παραχωρηθούν υποχρεούται να παράσχει την αιτούμενη πρόσβαση ή τις ζητηθείσες πληροφορίες.
- Συλλογή, καταγραφή, επεξεργασία, αξιολόγηση και αξιοποίηση δεδομένων με σκοπό την παραγωγή στατιστικών και ή στατιστικής ανάλυσης μέσω των ερευνών ή εργασιών της.
- Εκπόνηση μελετών, έκδοση εγκυκλίων προς τις αρμόδιες αρχές και λήψη μέτρων, εντός των αρμοδιοτήτων της, προς διασφάλιση της αποστολής της και επεξεργασία εγχειριδίων για σκοπούς ενημέρωσης και εκπαίδευσης.
- Αξιολόγηση των κινδύνων από φαινόμενα διαφθοράς, υποβολή εισηγήσεων και προτάσεων για καταστολή και περιορισμό τους και καθορισμός των δεικτών αξιολόγησης

- Συντονισμός, αξιολόγηση και παρακολούθηση των δράσεων των διαφόρων υπηρεσιών στον δημόσιο, στον ευρύτερο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα για καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Εξέταση της λειτουργίας των προγραμμάτων, σχεδίων, δραστηριοτήτων για να εξακριβωθεί αν τα αποτελέσματα τους είναι συμβατά με τα αναμενόμενα αποτελέσματα και τους καθορισμένους στόχους και εάν οι δράσεις ή ενέργειες διεξάγονται όπως έχουν προγραμματιστεί.
- Αξιολόγηση της επάρκειας των καθορισμένων συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου πράξεων διαφθοράς.
- Επαφές και διαβουλεύσεις με μη κυβερνητικούς οργανισμούς και οργανώσεις, σχετικούς επαγγελματικούς συνδέσμους και οργανωμένα σύνολα, και άλλες αρχές της Δημοκρατίας.
- Συνεργασία και συμμετοχή στις συναντήσεις ή άλλες εκδηλώσεις των εθνικών οργανισμών κατά της διαφθοράς των κρατών που εκάστοτε διοργανώνονται στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Αυτεπάγγελτη εξέταση και ετοιμασία εκθέσεων με απόψεις, εισηγήσεις και προτάσεις για την κατάσταση που επικρατεί στη Δημοκρατία γενικά, ή για ειδικά θέματα διαφθοράς.

Επίσης, σε περίπτωση που η Αρχή διαπιστώσει παραβίαση της νομοθεσίας θα πρέπει: (α) σε περίπτωση που η ενδεχόμενη παραβίαση είναι δυνατόν εκ πρώτης όψεως να συνιστά ποινικό αδίκημα να ενημερώνει τον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας και (β) σε περίπτωση που διαπιστώνει ενδεχόμενη διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος να συντάσσει πόρισμα ή έκθεση γεγονότων για διενέργεια πειθαρχικής έρευνας ανεξαρτήτως τυχόν ποινικής ευθύνης.

Κάθε τρεις μήνες η Αρχή θα ετοιμάζει και θα υποβάλλει στις αρμόδιες αρχές συνοπτικές εκθέσεις, με τις παρατηρήσεις και εισηγήσεις της αναφορικά με τα θέματα που αφορούν τον συντονισμό της δράσης, την ανάληψη πρωτοβουλιών και την υλοποίηση ελεγκτικών ενεργειών, τη δημιουργία επιτελικού σχεδιασμού, τον καθορισμό των προτεραιοτήτων, τη διαμόρφωση και ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου και κάθε άλλο ζήτημα για τον καλύτερο συντονισμό των δράσεων και την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς. Κάθε τρεις μήνες ο Πρόεδρος της Αρχής θα υποβάλλει στο Υπουργικό Συμβούλιο και στη Βουλή των Αντιπροσώπων συνοπτικό σημείωμα στο οποίο γίνεται συνοπτική αναφορά στις εκθέσεις που υποβλήθηκαν σε κάθε αρμόδια

αρχή. Στο σημείωμα θα επισυνάπτεται και το κείμενο οποιασδήποτε έκθεσης ή εγκυκλίου η οποία, κατά την κρίση του Προέδρου, αφορά σημαντική υπόθεση. Επίσης ο Πρόεδρος της Αρχής θα υποβάλλει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, το αργότερο μέχρι την 31 Ιανουαρίου εκάστου έτους, έκθεση για την άσκηση της αποστολής και των αρμοδιοτήτων της με παρατηρήσεις και εισηγήσεις του αναφορικά με την αξιολόγηση των κινδύνων από φαινόμενα διαφθοράς. Η ετήσια Έκθεση της Αρχής θα κατατίθεται στο Υπουργικό Συμβούλιο και στη Βουλή των Αντιπροσώπων, αμέσως μετά την υποβολή της στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και θα δημοσιεύεται.

Αυστηρά πρόστιμα προβλέπει το νομοσχέδιο για οποιονδήποτε παρέχει στην Αρχή ψευδείς ή παραπλανητικές πληροφορίες και για οποιοδήποτε πρόσωπο αρνείται ή παραλείπει να παραχωρήσει στην Αρχή απρόσκοπτη πρόσβαση σε πληροφορίες, έγγραφα, βιβλία, ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων και αρχεία της δημόσιας υπηρεσίας.

2.3.2.2 Σύσταση και Λειτουργία Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου στην Αστυνομία

Εντός του Ιανουαρίου του 2018, δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Δημοκρατίας της Κύπρου και τέθηκε σε εφαρμογή ο περί Σύστασης και Λειτουργίας της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου της Αστυνομίας Νόμος του 2018, Ν. 3(I)/2018⁴⁷.

Σύμφωνα με τον νόμο δημιουργείται στην Αστυνομία αυτόνομη ειδική υπηρεσία με την ονομασία «Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου», η οποία θα αναλάβει να πατάξει τη διαφθορά εντός της Αστυνομίας. Η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου θα υπάγεται επιχειρησιακά και διοικητικά απευθείας στον Αρχηγό Αστυνομίας και θα εποπτεύεται από τον Γενικό Εισαγγελέα. Για την επιλογή των αστυνομικών που θα υπηρετούν στο συγκεκριμένο Σώμα η νομοθεσία θέτει όρους και προϋποθέσεις.

Ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου, η αποστολή της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου είναι :

⁴⁷ http://www.cylaw.org/nomoi/arith/2018_1_003.pdf

- (α) η συλλογή, η καταγραφή, η επεξεργασία, η αξιολόγηση, η αξιοποίηση και η διερεύνηση πληροφοριών και στοιχείων για θέματα διαφθοράς στην Αστυνομία, καθώς και η διεξαγωγή ερευνών, ανακρίσεων και εξετάσεων για τη βεβαίωσή τους,
- (β) η διερεύνηση, η εξιχνίαση και η δίωξη αδικημάτων διαφθοράς που διαπράττουν ή/και στα οποία συμμετέχουν ή/και τα οποία ανέχονται ή/και συγκαλύπτουν μέλη της Αστυνομίας,
- (γ) η εκπόνηση μελετών, η έκδοση εγκυκλίων και η επεξεργασία εγχειριδίων για σκοπούς ενημέρωσης και εκπαίδευσης των μελών της Αστυνομίας,
- (δ) η αξιολόγηση των κινδύνων από φαινόμενα διαφθοράς και η υποβολή εισηγήσεων και προτάσεων για την καταστολή και τον περιορισμό τους.

Για την εκπλήρωση της αποστολής της, η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου έχει τις ακόλουθες εξουσίες και αρμοδιότητες:

- (α) να συλλέγει, καταγράφει, επεξεργάζεται, αξιολογεί, αξιοποιεί και διερευνά πληροφορίες και στοιχεία, που αφορούν τη διάπραξη αδικημάτων διαφθοράς και διεξάγει έρευνες, ανακρίσεις και εξετάσεις, για την επιβεβαίωσή τους,
- (β) να διεξάγει έρευνες και ανακρίσεις, μετά από επώνυμες ή ανώνυμες καταγγελίες και από πληροφορίες και αναφορές,
- (γ) να εισέρχεται και διενεργεί έρευνες και ελέγχους, κατόπιν έκδοσης δικαστικού εντάλματος, σε τόπο εργασίας ή άλλο τόπο που κατέχεται από μέλος ή μέλη της Αστυνομίας, αν έχει λόγο να πιστεύει ότι σε αυτό πρόκειται να διαπραχθεί ή διαπράττεται ή έχει πρόσφατα διαπραχθεί αδίκημα διαφθοράς,
- (δ) να κατάσχει οτιδήποτε βρεθεί κατά τη διάρκεια έρευνας,
- (ε) να δεσμεύει κινητή και ακίνητη περιουσία, αν κατέχει πληροφορία βάσει της οποίας δημιουργούνται εύλογες υποψίες,
- (στ) να έχει απρόσκοπτη πρόσβαση σε πληροφορίες, έγγραφα, βιβλία, ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων και αρχεία, όλων των τμημάτων, διευθύνσεων και υπηρεσιών της Αστυνομίας, και των άλλων αρχών και υπηρεσιών του δημοσίου ή του ευρύτερου δημόσιου τομέα για θέματα που αφορούν υπό διερεύνηση μέλη της Αστυνομίας, αν έχει πληροφορίες ή στοιχεία που αφορούν τη διάπραξη αδικήματος διαφθοράς, και κάθε πρόσωπο από το οποίο ζητείται να παραχωρηθούν, υποχρεούται να παράσχει την αιτούμενη πρόσβαση ή τις ζητηθείσες πληροφορίες,

- (ζ) να ζητεί από οποιαδήποτε υπηρεσία του δημόσιου τομέα ή του ευρύτερου δημοσίου τομέα, και αυτή υποχρεούται να παράσχει κάθε συνδρομή, πληροφορία ή στοιχείο που είναι αναγκαίο, για τη διερεύνηση της διάπραξης αδικήματος διαφθοράς,
- (η) να ζητεί σε οποιαδήποτε μορφή, οποιαδήποτε πληροφορία που αποκτάται από το Τμήμα Φορολογίας,
- (θ) να ζητεί από τον Έφορο Φορολογίας, κατάσταση με λεπτομέρειες του ενεργητικού και παθητικού της προσωπικής και επαγγελματικής του περιουσίας μελών της Αστυνομίας (όταν υπάρχουν σχετικές υποψίες), είτε στη Δημοκρατία είτε στο εξωτερικό, καθώς και της περιουσίας των εξαρτημένων προσώπων του και του/της συζύγου του,
- (ι) να ζητεί την παραχώρηση, την κοινοποίηση ή/και την αποκάλυψη οποιωνδήποτε πληροφοριών αναφορικά με τους τραπεζικούς λογαριασμούς, υπό διερεύνηση μέλους της Αστυνομίας, για το οποίο ευλόγως υπάρχουν πληροφορίες ή στοιχεία που αφορούν διάπραξη αδικήματος διαφθοράς.

2.3.2.3 Λοιπές Ρυθμίσεις

Εκτός από τα παραπάνω νομοσχέδια στις σημαντικότερες πρόσφατες ενέργειες για σκοπούς διαφάνειας, χρηστής διοίκησης και καταπολέμησης της διαφθοράς συμπεριλαμβάνονται τα παρακάτω :

- 1) Ψηφίστηκε νόμος που ρυθμίζει για πρώτη φορά το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα δημόσια έγγραφα, με αποτέλεσμα να ενισχύεται και η απαίτηση για λογοδοσία.
- 2) Κατατέθηκε νομοσχέδιο που ρυθμίζει την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν περιστατικά διαφθοράς (whistleblowers) στο δημόσιο, ρύθμιση που θα συμβάλει στην αποκάλυψη περιστατικών.
- 3) Προωθείται η δημιουργία ανεξάρτητης ιστοσελίδας που θα διασφαλίζει την εμπιστευτικότητα των επώνυμων ή ανώνυμων καταγγελιών
- 4) Ρυθμίστηκε η υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να δημοσιοποιούν τα πρακτικά και την αιτιολογία των αποφάσεων που σχετίζονται με διαδικασίες κατακύρωσης προσφορών σε δημόσιες συμβάσεις και των αποφάσεων σε πολεοδομικά θέματα, με αποτέλεσμα να ενισχύεται η δυνατότητα ελέγχου των αποφάσεων της διοίκησης.

ΕΝΟΤΗΤΑ 3

Οι σημαντικότεροι θεσμοί δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την καταπολέμηση της Διαφθοράς στην Κύπρο

3.1 Διεθνής Διαφάνεια-Κύπρος

Παγκόσμια μη κυβερνητική οργάνωση με περισσότερα από 90 παραρτήματα παγκοσμίως, η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International) προΐσταται του αγώνα κατά της διαφθοράς. Έχοντας ως κύριο στόχο το σχεδιασμό, την ανάπτυξη και την προώθηση μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς, η Διεθνής Διαφάνεια συνεργάζεται με την κοινωνία των πολιτών, με τον επιχειρηματικό κόσμο καθώς και με κυβερνητικούς φορείς προκειμένου να επιτευχθεί ο ανωτέρω στόχος αλλά και να ευαισθητοποιήσει τους πολίτες αναφορικά με τα δυσοίωνα αποτελέσματα της διαφθοράς. Ακολουθεί αναλυτική παρουσίαση του εθνικού παραρτήματος βάσει πληροφοριών από την ιστοσελίδα τη Διεθνούς Διαφάνειας –Κύπρος.

3.1.1 Αποστολή – Στρατηγικοί Στόχοι – Κατευθυντήριες Αρχές

Εθνικό παράρτημα της οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια», η οργάνωση Διεθνής Διαφάνεια – Κύπρος (ΔΔ-Κ) υφίσταται από το 2010 έχοντας ως βασικότερο μέλημά της την προώθηση της διαφάνειας, της ακεραιότητας, της ανάληψης ευθύνης, τη βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας και ιδιωτικής διακυβέρνησης στην Κύπρο καθώς και την κοινωνική ενδυνάμωση. Αποτελεί δε έναν ουδέτερο, ανεξάρτητο, μη κομματικό, μη κυβερνητικό αλλά και μη κερδοσκοπικό οργανισμό ο οποίος αφενός δεν επιδέχεται χρηματοδότηση για τη λειτουργία του από τη Διεθνή Διαφάνεια (μέσω ρητής δέσμευσης) αλλά και αφετέρου δεν έχει σχέση με άλλες ομάδες, οργανώσεις, δεξαμενές σκέψης ή ομάδες. Όσον αφορά στην χρηματοδότηση, δεδομένου ότι η φύση, ο ρόλος και το πλαίσιο λειτουργίας της ΔΔ-Κ είναι εξαιρετικά λεπτά, ο οργανισμός οφείλει να είναι ιδιαίτερος επιλεκτικός και προσεκτικός απέναντι σε όποια υποψήφια χρηματοδότηση, γεγονός το οποίο

δημιουργεί μια δυστοκία στην εύρεση πηγών οικονομικής στήριξης. Προκειμένου να κατορθώσει η ΔΔ-Κ να λειτουργήσει στο μέγιστο των δυνατοτήτων της παρέχοντας απρόσκοπτα τις υπηρεσίες της στην κοινωνία και στη Δημοκρατία κρίνεται απαραίτητη η οικονομική της βιωσιμότητα, η επίτευξη της οποίας θα διευκολύνει την εύρυθμη λειτουργία της ΔΔ-Κ και θα επιτρέψει στα στελέχη της οργάνωσης να αφοσιωθούν ανεμπόδιστα στην πραγμάτωση των στόχων της. Πρόεδρος και ιδρυτικό μέλος της ΔΔ-Κ είναι η κα Μαρία Κραμβιά-Καπαρδή.

Αποστολή της οργάνωσης ΔΔ-Κ είναι η προώθηση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της ανάληψης ευθύνης, με τελικό στόχο την ενδυνάμωση της κοινωνίας και την βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας και ιδιωτικής διακυβέρνησης στην Κύπρο. Όραμα της ΔΔ-Κ είναι μια πολιτεία όπου τόσο η καθημερινότητα των ανθρώπων όσο και οι επιχειρήσεις, η πολιτική, η κυβέρνηση αλλά και η κοινωνία εν γένει θα υπάρχουν δίχως να μαστίζονται από τη διαφθορά. Είναι για αυτό το λόγο που βασικό μέλημα αποτελεί αφενός η εντατικότερη ενημέρωση των πολιτών αναφορικά με τις συνέπειες της διαφθοράς και αφετέρου η υποστήριξη απέναντί τους ώστε να συμβάλλουν και οι ίδιοι στην αντιμετώπισή της.

Η δράση της ΔΔ-Κ κατευθύνεται και οριοθετείται από ένα σύνολο στρατηγικών στόχων οι οποίοι περιλαμβάνουν:

- Προτάσεις μεθόδων αντιμετώπισης της διαφθοράς.
- Μείωση ει δυνατόν των κρουσμάτων διαφθοράς και καταγραφή των επιπτώσεών τους με απώτερο στόχο την εξάλειψή τους.
- Υλοποίηση μεθόδων όλων των ειδών που αποσκοπούν στη μείωση και εξάλειψη όποιου είδους μη νόμιμης δραστηριότητας και οποιασδήποτε μορφής διαφθοράς.
- Ενημέρωση με τη μορφή προτάσεων των Δημόσιων Αρχών, φυσικών και νομικών οντοτήτων, αναφορικά με όποιο θέμα άπτεται οποιασδήποτε μορφής διαφθοράς.
- Δημιουργία και υλοποίηση δράσεων, μελετών και ερευνών οι οποίες θα αποσκοπούν στην αύξηση της ευαισθητοποίησης όσον αφορά στην ανάγκη ηθικής συμπεριφοράς.
- Να καταστεί σαφής σε όλους τους πολίτες συμπεριλαμβανομένων τεχνοκρατών, πολιτικών, διοικούντων, ανεξάρτητων κυβερνητικών αξιωματούχων, ανθρώπων των μέσων μαζικής ενημέρωσης, η πραγματικότητα των ολέθριων συνεπειών της διαφθοράς,
- Ενδυνάμωση μιας ακεραίας συμπεριφοράς σε όλους τους τομείς της ζωής στην Κύπρο μέσω της ευαισθητοποίησης των αντίστοιχων κύκλων.

- Στήριξη προς τη Διεθνή Διαφάνεια καθώς και την αρωγή κάθε δράσης της, η οποία συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της.

Οι **αξίες** της διαφάνειας, της ακεραιότητας, της αλληλεγγύης, της υπευθυνότητας, τη δημοκρατίας, της δικαιοσύνης και του θάρρους αποτελούν τους ακρογωνιαίους λίθους πάνω στους οποίους στηρίζεται το οικοδόμημα της ΔΔ-Κ.

Οι **κατευθυντήριες αρχές** της ΔΔ-Κ συνοψίζονται στις εξής:

- Σύμπραξη με διεθνή σώματα, κυβερνήσεις, κερδοσκοπικούς και μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς και εταιρείες, άτομα και ομάδες που συστρατεύονται στον κοινό σκοπό
- Δέσμευση για ακεραιότητα, υπευθυνότητα και ειλικρίνεια.
- Δέσμευση για εφαρμογή δημοκρατικών διαδικασιών, και μη κομματικοποιημένης στάσης.
- Οποιασδήποτε μορφής χρηματισμός και διαφθορά θα αποδοκιμάζεται παρόλο που ως οργανισμός δεν αποσκοπεί στην έκθεση μεμονωμένων κρουσμάτων.
- Κάθε τοποθέτηση θα βασίζεται σε υψηλά πρότυπα έρευνας καθώς και σε επαγγελματικές, αυθεντικές και αμερόληπτες αναλύσεις.
- Θα επιτρέπεται η χρηματοδότηση μόνο στις περιπτώσεις που δεν υποσκελίζεται η ακεραιότητα.
- Το οποιοδήποτε ενδιαφερόμενο μέρος θα ενημερώνεται εμπρόθεσμα και έγκυρα.
- Αδιαπραγμάτευστος σεβασμός απέναντι στα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες.
- Υπόσχεση για αρμονική και ποικιλόμορφη εκπροσώπηση στα διοικητικά όργανα.

3.1.2 Δράσεις και Έργο της Διεθνούς Διαφάνειας -Κύπρος

Οι δράσεις της ΔΔ-Κ επικεντρώνονται σε τέσσερις (4) πυλώνες:

1. Υποστήριξη στην πολιτεία: η ΔΔ-Κ επιδιώκει την επίτευξη ενός περιβάλλοντος στο οποίο η πίστη του κόσμου και η εμπιστοσύνη στην πολιτική βούληση των εν ενεργεία πολιτικών, να θέσουν κοινή και αμοιβαία δέσμευση για μηδενική ανοχή στη διαφθορά και τις πρακτικές της. Η ΔΔ-Κ πραγματοποιεί συναντήσεις με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, Υπουργούς, Βουλευτές και άλλα πολιτικά πρόσωπα και αξιωματούχους του Κράτους και με εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής

Επιτροπής. Επίσης, η ΔΔ-Κ έχει προσκληθεί και έχει συμμετάσχει σε διάφορες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές όπου συζητήθηκαν νομοσχέδια συναφή με το θέμα της καταπολέμησης της διαφθοράς και εμπέδωσης της διαφάνειας.

2. Αφύπνιση της κοινωνίας: Όποιο πολιτικό σύστημα και αν συσταθεί, όσο ιδανικό και αν είναι ως προς τη σύλληψη του, τους στόχους και τις επιδιώξεις του, αναγνωρίζεται ότι ο μόνος τρόπος ευδοκίμησής του είναι το αγκάλιασμα από τους πολίτες και η έμπρακτη συμμετοχή τους σε αυτό.

Στα πλαίσια αυτού πλάνου, η ΔΔ-Κ έχει δημιουργήσει τα προγράμματα:

- ✓ Παιδεία και Ακεραιότητα (με διαλέξεις σε Δημοτικά, Γυμνάσια, Λύκεια, Πανεπιστήμια, Παιδικές Κατασκηνώσεις, επιμορφωτικά σεμινάρια για Εκπαιδευτικούς),
- ✓ Υγεία και Διαφάνεια,
- ✓ Ακεραιότητα στον Αθλητισμό,

τα οποία ξεκίνησαν στις αρχές του 2016 και λειτουργούν με μεγάλη επιτυχία. Επίσης, η ΔΔ-Κ με οικονομική στήριξη από την ΕΕ, τον Οκτωβρίου 2014 λειτούργησε το πρόγραμμα-υπηρεσία «Απαιτώ Διαφάνεια» το οποίο ολοκληρώθηκε ένα χρόνο μετά λόγω ελλειπών χρηματοδότησης. Το πρόγραμμα αφορούσε τη λειτουργία ενός κέντρου υποδοχής καταγγελιών, ενημέρωσης, υποστήριξης και διερεύνησης θεμάτων που παραπέμπουν σε διαφθορά.

3. Συμβολή στην ακεραιότητα των επιχειρήσεων: Η ΔΔ-Κ προωθεί τη διαφάνεια, την υπευθυνότητα και την εντιμότητα στα πλαίσια του κυπριακού επιχειρηματικού περιβάλλοντος με τη σύμπραξή της με εταιρείες και επιχειρήσεις δια μέσου της ανταλλαγής θετικών δράσεων-πρακτικών εντός και εκτός Κύπρου. Από το 2015, λειτουργεί το πρόγραμμα Business Integrity Forum, το οποίο περιλαμβάνει μόνο εταιρικά μέλη.

4. Έρευνα και ενημέρωση: Από το 2011 κύριο μέρος των δράσεων της ΔΔ-Κ σε ετήσια βάση αποτελεί και η διεξαγωγή ερευνών αναφορικά με τις αιτίες και τους τρόπους καταπολέμησης της διαφθοράς αλλά και με τον προσδιορισμό του επιπέδου αντίληψης αναφορικά με τη διαφθορά στην κοινωνία και στους φορείς λήψεως αποφάσεων. Ανάμεσα στις ερευνητικές δράσεις της ΔΔ-Κ σημαντική θέση καταλαμβάνει και η συμμετοχή της στη διεξαγωγή της ετήσιας έρευνας του Παγκόσμιου Βαρόμετρου της Διαφθοράς, το οποίο από το 2003 συγκεντρώνει ως παγκόσμια έρευνα τα βιώματα των πολιτών αναφορικά με το φαινόμενο της διαφθοράς. Η ΔΔ-Κ εξακολουθεί να διεξάγει έρευνες και να δημοσιεύει τα αποτελέσματά τους ετησίως ενώ παράλληλα φροντίζει να δημοσιεύει έγκαιρα και συχνά τις όποιες μελέτες αφορούν άμεσα ή έμμεσα την Κύπρο και

έχουν εκπονηθεί από τη Διεθνή Διαφάνεια. Διεξάγει εκδηλώσεις, σεμινάρια και συνέδρια και παρεμβαίνει στα ΜΜΕ (τα τελευταία τρία χρόνια έχουν γραφτεί πέραν των 70 άρθρων σε εφημερίδες, επαγγελματικά και επιστημονικά περιοδικά και έχουν δοθεί πέραν των 60 συνεντεύξεων σε τηλεοπτικούς και ραδιοφωνικούς σταθμούς σε Κύπρο και εξωτερικό) με σκοπό την ευαισθητοποίηση σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς και προώθησης της διαφάνειας. Μέσω των πιο πάνω δράσεων επιδιώκεται ένας ουσιαστικός και πρακτικός τρόπος ενημέρωσης, πρόληψης, αντιμετώπισης και καταστολής της διαφθοράς στην Κύπρο. Η μια δράση συμπληρώνει την άλλη ώστε να υπάρχει συνάφεια και αλληλεπίδραση στην εφαρμογή τους.

Συμπερασματικά, η ΔΔ-Κ έχει ήδη παραδώσει έργο αδιαμφισβήτητης αξίας στους πολίτες καθώς αποτελώντας τον σημαντικότερο φορέα στην χώρα ο οποίος έχει αυξήσει την αντίληψη των πολιτών αναφορικά με τη διαφθορά, προωθεί πρακτικά εργαλεία για όποιο ιδιώτη ή εταιρεία μάχεται τη διαφθορά, υποστηρίζει νομικές και κανονιστικές μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο εθνικό, δρα ως εμπειρογνώμων απέναντι σε περιστατικά διαφθοράς στην Κύπρο και τέλος αναλαμβάνει συγκεκριμένη δράση σε μεμονωμένα περιστατικά αιτούμενη ακεραιότητα και διαφάνεια.

3.2 Ελεγκτική Υπηρεσία Κύπρου

3.2.1 Εισαγωγή

Η Ελεγκτική Υπηρεσία της Δημοκρατίας είναι μια ανεξάρτητη υπηρεσία, που δεν υπάγεται σε κανένα Υπουργείο, και η οποία βάσει προνοιών του Συντάγματος⁴⁸ είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως αυτή ασκείται από την εκτελεστική εξουσία.

Το ιστορικό της Ελεγκτικής Υπηρεσίας αρχίζει με την έναρξη της Βρετανικής κυριαρχίας στο νησί το Νοέμβριο του 1878, όταν το Φεβρουάριο του 1879 διορίζεται ο πρώτος Γενικός Ελεγκτής, που ήταν ταυτόχρονα και Γενικός Λογιστής και μέλος του Εκτελεστικού και Νομοθετικού Συμβουλίου του νησιού. Πέντε χρόνια αργότερα, διαχωρίστηκε ο ελεγκτικός από τον λογιστικό τομέα, και έκτοτε έχουμε τη δημιουργία του Ελεγκτικού Τμήματος, που μέχρι και

⁴⁸ Άρθρο 116 του Συντάγματος

την ανεξαρτητοποίηση του νησιού το 1960, υπαγόταν απευθείας στο Γενικό Ελεγκτή της Μεγάλης Βρετανίας.

Της Ελεγκτικής Υπηρεσίας προΐσταται ο Γενικός Ελεγκτής της Δημοκρατίας, ένας ανεξάρτητος αξιωματούχος, ο οποίος διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Τόσο ο Γενικός Ελεγκτής όσο και ο Βοηθός Γενικού Ελεγκτή, που έπεται του Γενικού Ελεγκτή, είναι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι δεν αποχωρούν ούτε απολύονται από τη θέση τους, παρά μόνο με τους ίδιους όρους και τρόπο που ισχύουν για τους Δικαστές του Ανώτατου Δικαστηρίου (πνευματική ή σωματική ανικανότητα ή ανάρμοστη συμπεριφορά)⁴⁹. Οι εξουσίες που παρέχονται στον Γενικό Ελεγκτή από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, μπορούν να ανατεθούν, από τον ίδιο, στο προσωπικό που τελεί υπό τις οδηγίες του. Όσον αφορά στο προσωπικό της Ελεγκτικής Υπηρεσίας, οι εγκεκριμένες οργανικές θέσεις ελεγκτικού προσωπικού ανέρχονται σε 119 και του βοηθητικού προσωπικού σε 10.

Στην Ελεγκτική Υπηρεσία υποβάλλονται από το κοινό παράπονα ή καταγγελίες, γραπτώς ή προφορικώς, επώνυμα ή ανώνυμα, πάνω σε διάφορα θέματα, όπως για παράδειγμα σε θέματα κατακύρωσης προσφορών, εκτέλεσης έργων, παρατυπιών. Τα παράπονα εξετάζονται από την Υπηρεσία και τα πορίσματα από τις έρευνες διαβιβάζονται στα αρμόδια Υπουργεία μαζί με τις εισηγήσεις, για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν.

3.2.2 Όραμα-Αξίες- Στρατηγικές Επιδιώξεις

Όραμα της Ελεγκτικής Υπηρεσίας είναι η «μεγιστοποίηση της αξίας των δημόσιων πόρων» και **αποστολή** της «η διενέργεια ανεξάρτητου οικονομικού, διαχειριστικού και κανονιστικού ελέγχου στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, για σκοπούς δημόσιου απολογισμού και βέλτιστης διαχείρισης των δημόσιων πόρων.

Οι **αξίες** στις οποίες βασίζεται είναι

- Ανεξαρτησία – από τους ελεγχόμενους φορείς
- Ακεραιότητα – συμπεριφορά και δράση με ειλικρίνεια και εντιμότητα

⁴⁹ Άρθρο 115 του Συντάγματος

- Αντικειμενικότητα – άσκηση καθηκόντων με αμεροληψία, χωρίς προκατάληψη και με αποτροπή καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων ή αθέμιτης επιρροής τρίτων
- Επαγγελματισμός – υιοθέτηση υψηλών προτύπων ικανότητας, συμπεριφοράς και επιμέλειας
- Αξιοπιστία – παροχή έγκυρης, ολοκληρωμένης και τεκμηριωμένης πληροφόρησης
- Διαφάνεια – διασφάλιση της ύπαρξης διαφάνειας στη δράση της δημόσιας διοίκησης

Οι στρατηγικές επιδιώξεις της Ελεγκτικής Υπηρεσίας, για την περίοδο 2016-2018, είναι οι ακόλουθες:

- Βελτίωση της λογοδοσίας και απολογισμού των ελεγχόμενων οργανισμών και αύξηση της διαφάνειας στη διαχείριση των δημόσιων πόρων.
- Εμπέδωση της χρηστής διοίκησης και καταπολέμηση της διαφθοράς στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.
- Βελτίωση των συστάσεων της Ελεγκτικής Υπηρεσίας και αύξηση του βαθμού αποδοχής και υιοθέτησής τους.
- Αύξηση της αποδοτικότητας της Ελεγκτικής Υπηρεσίας.

3.2.3 Είδη Ελέγχων – Μεθοδολογία – Ετήσια Έκθεση

Όπως αναλύεται διεξοδικά στις ετήσιες εκθέσεις της Ελεγκτικής Υπηρεσίας τα είδη των ελέγχων που διεξάγονται από αυτήν είναι τα εξής:

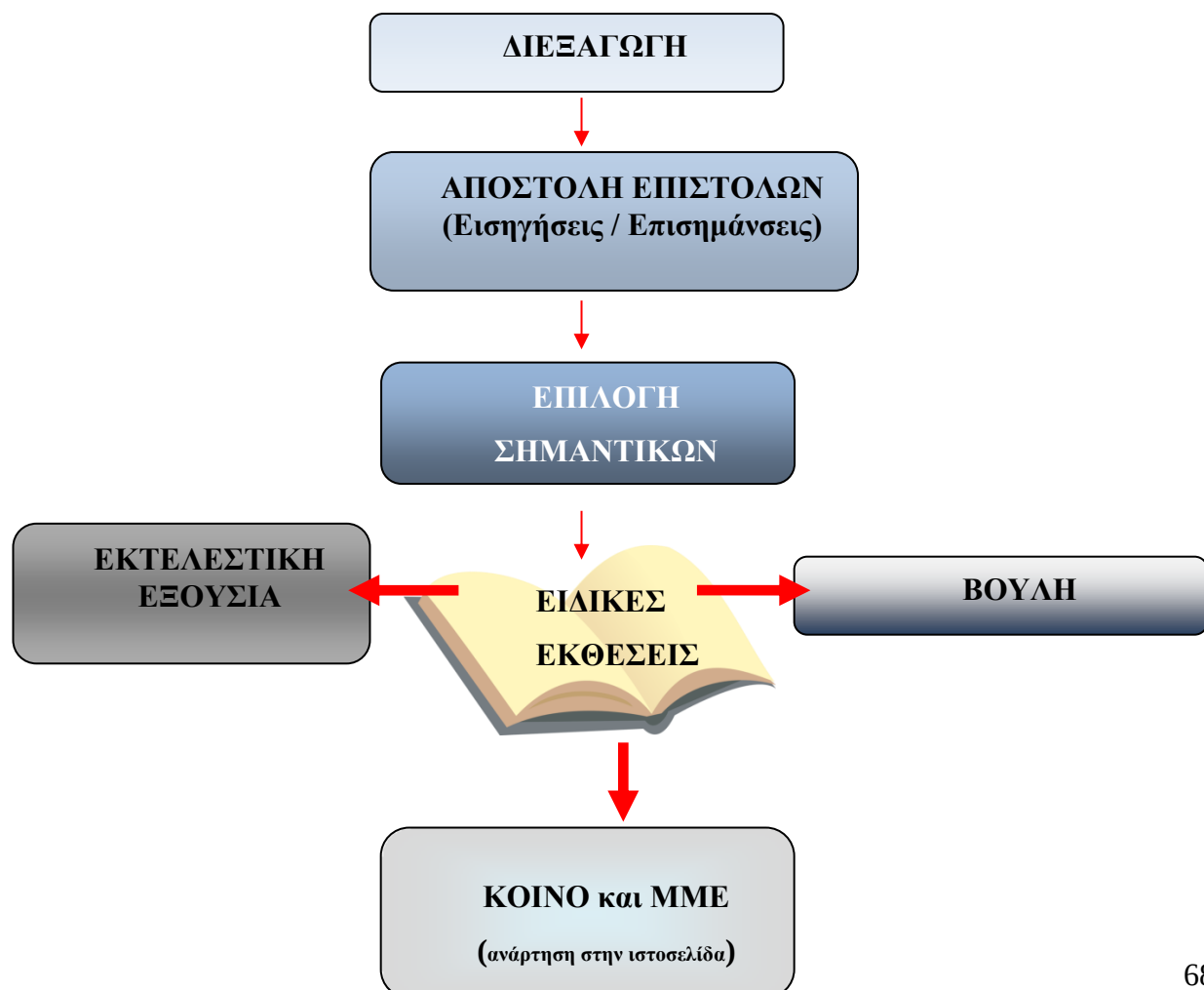
1) Οικονομικός Έλεγχος: αφορά τον έλεγχο των κρατικών λογαριασμών, καθώς και τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και άλλων Οργανισμών, Ειδικών Ταμείων και των Αρχών Τοπικής Διοίκησης, και αποσκοπεί στην έκφραση γνώμης αναφορικά με την αληθινή και δίκαιη εικόνα που παρουσιάζουν. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην αξιολόγηση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου.

2) Κανονιστικός Έλεγχος ή Έλεγχος Συμμόρφωσης: αποσκοπεί κυρίως στην εξακρίβωση της συμμόρφωσης με τον Νόμο και στους σχετικούς λογιστικούς, δημοσιονομικούς και διοικητικούς Κανονισμούς.

3) Διαχειριστικός Έλεγχος: αφορά στην ανεξάρτητη εξέταση ενός προγράμματος, δραστηριότητας, λειτουργίας ή των συστημάτων διαχείρισης και διαδικασιών των ελεγχόμενων οργανισμών, με σκοπό την αξιολόγηση της οικονομικής, αποδοτικής και αποτελεσματικής διαχείρισης των πόρων τους.

4) Τεχνικός Έλεγχος: Ο τεχνικός έλεγχος αποσκοπεί στο να εξακριβωθεί κατά πόσο η εκτέλεση των διαφόρων έργων γίνεται αφενός σύμφωνα με τους όρους/προδιαγραφές της σύμβασης, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, καθώς και τον προϋπολογισμό τους και αφετέρου, κατά τον πιο οικονομικό και αποδοτικό τρόπο και ότι τα έργα προγραμματίστηκαν, σχεδιάστηκαν και εκτελέστηκαν ικανοποιητικά. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την εξέταση των οικονομοτεχνικών μελετών σκοπιμότητας, των τεχνικών προδιαγραφών και σχεδίων, των όρων των συμβολαίων, των διαδικασιών για ζήτηση και κατακύρωση προσφορών, καθώς και της διαδικασίας τροποποιήσεων/αλλαγών στις συμβάσεις.

Διαδικασία Ελέγχου



Σύμφωνα με το άρθρο 81(2) του περί Δημοσιονομικής Ευθύνης και Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(I)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον εξωτερικό έλεγχο στη βάση διεθνών αναγνωρισμένων προτύπων ελέγχου που ο ίδιος αποφασίζει.

Οι έλεγχοι της Ελεγκτικής Υπηρεσίας διεξάγονται σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου (ISAs) που εκδίδονται από τη Διεθνή Ομοσπονδία Λογιστών (IFAC) και τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (ISSAIs) που εκδίδει ο Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), ο οποίος είναι ένας αυτόνομος, ανεξάρτητος, μη-πολιτικοποιημένος Οργανισμός, με ειδικό συμβουλευτικό καθεστώς προς το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC) του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

Τα ISSAIs διαχωρίζουν τους ελέγχους που διενεργούνται από τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα σε τρεις κατηγορίες, τους οικονομικούς ελέγχους (“financial audit”), τους ελέγχους συμμόρφωσης (“compliance audit”) και τους διαχειριστικούς ελέγχους (“performance audit”).

Για τους ελέγχους αυτούς υπάρχει αριθμός ελεγκτικών προτύπων που είναι κοινά και αριθμός ελεγκτικών προτύπων που αφορούν ειδικά στην κάθε κατηγορία ελέγχου. Η διενέργεια των περισσότερων ελέγχων διέπεται κυρίως από τις διατάξεις των πιο κάτω Προτύπων⁵⁰:

- ISSAI 100 - Θεμελιώδεις Αρχές Ελέγχου για τον Δημόσιο Τομέα.
- ISSAI 200 - Θεμελιώδεις Αρχές Οικονομικού Ελέγχου.
- ISSAI 300 - Θεμελιώδεις Αρχές Διαχειριστικού Ελέγχου.
- ISSAI 400 - Θεμελιώδεις Αρχές Ελέγχου συμμόρφωσης.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Προτύπου ISSAI 300, οι διαχειριστικοί έλεγχοι των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων περιλαμβάνουν την εξέταση προγραμμάτων, πράξεων, συστημάτων και διαδικασιών διαχείρισης, προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον οι πόροι που διατίθενται χρησιμοποιούνται κατά τρόπο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό. Η αρχή της οικονομίας εξετάζει την ελαχιστοποίηση του κόστους των πόρων, η αρχή της αποδοτικότητας εξετάζει την επίτευξη του μεγαλύτερου δυνατού αποτελέσματος από τους διαθέσιμους πόρους και η αρχή της αποτελεσματικότητας εξετάζει την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου.

⁵⁰ http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm

Οι έλεγχοι αυτοί, που εξετάζουν και την τήρηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων και στο πλαίσιό τους αξιολογούνται διάφορες πτυχές της διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένων των εισροών (τα οικονομικά, ανθρώπινα, υλικά, οργανωτικά ή κανονιστικά μέσα που είναι αναγκαία για την υλοποίηση), των υλοποιήσεων (τα παραδοτέα), των αποτελεσμάτων (οι επιδράσεις στους άμεσους παραλήπτες ή αποδέκτες) και του αντίκτυπου (μακροπρόθεσμες αλλαγές στην κοινωνία).

Οι έλεγχοι συμμόρφωσης διέπονται από το Πρότυπο ISSAI 400 και μπορεί να διεξαχθούν ως ξεχωριστοί έλεγχοι ή ως μέρος ενός οικονομικού ή/και ενός διαχειριστικού ελέγχου. Οι έλεγχοι αυτοί αποσκοπούν στην αξιολόγηση του κατά πόσο οι ενέργειες του ελεγχόμενου συνάδουν με τις αρχές ή κανόνες που τον διέπουν. Οι αρχές και κανόνες αυτοί μπορεί να αφορούν στη συμμόρφωση με διατάξεις της νομοθεσίας, κανονισμών ή συμφωνιών, ή με τις γενικές αρχές χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης και συμπεριφοράς δημοσίων αξιωματούχων. Σύμφωνα με το Πρότυπο, αν ο έλεγχος συμμόρφωσης διενεργείται ως μέρος διαχειριστικού ελέγχου, τότε η συμμόρφωση με τις καθορισμένες αρχές και κανόνες θεωρείται μία από τις παραμέτρους της οικονομίας, απόδοσης και αποτελεσματικότητας, εφόσον η μη συμμόρφωση μπορεί να επιφέρει (ή να αιτιολογήσει) τη μη επίτευξη των ελεγχόμενων στόχων.

Με την αποπεράτωση του ελέγχου, ετοιμάζονται επιστολές προς τους ελεγχόμενους, στις οποίες αναφέρονται τα ευρήματα του ελέγχου μαζί με τις εισηγήσεις/επισημάνσεις, τα οποία οι ελεγχόμενοι καλούνται να σχολιάσουν και να διατυπώσουν τις απόψεις τους. Αν δεν ληφθεί απάντηση από μέρους των ελεγχόμενων Υπηρεσιών εντός εύλογου χρόνου, τότε ετοιμάζεται κατάσταση των αναπάντητων επιστολών που αφορούν σε σημαντικά θέματα, η οποία αποστέλλεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για ενημέρωση και κατάλληλη ενέργεια.

Ακολούθως, ετοιμάζεται ειδική έκθεση η οποία δημοσιοποιείται με την ανάρτηση στην ιστοσελίδα της Υπηρεσίας (<http://www.audit.gov.cy>) και είναι προσβάσιμη από όλους τους πολίτες της Δημοκρατίας. Στα πλαίσια της ορθής ελεγκτικής πρακτικής, η Υπηρεσία, πριν τη συμπερίληψη οποιουδήποτε θέματος στην Ετήσια Έκθεσή της, ενημερώνει προηγουμένως για τα θέματα αυτά, με επιστολή που υπογράφεται από τον Γενικό Ελεγκτή, τους αρμόδιους Διευθυντές Τμημάτων/Υπηρεσιών στους οποίους αφορούν, ζητώντας τους να υποβάλουν τυχόν σχόλια/απόψεις⁵¹.

⁵¹ Έκθεση Ελεγκτικής Υπηρεσίας 2014

Τα θέματα τυγχάνουν επίσης εκτενούς κάλυψης από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, διασφαλίζοντας έτσι τη διαφάνεια των ευρημάτων και συστάσεων.

Στην Ετήσια Έκθεση που υποβάλλεται με βάση το άρθρο 116 του Συντάγματος περιλαμβάνονται (α) ο κατάλογος όλων των ειδικών εκθέσεων που έχουν ετοιμαστεί και εκδοθεί από την ημερομηνία υποβολής της προηγούμενης ετήσιας έκθεσης, (β) αναφορά στα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, (γ) ο έλεγχος της Δημοσιονομικής Έκθεσης και τελικού απολογισμού που υποβάλλεται από τον Γενικό Λογιστή στον Υπουργό σύμφωνα με το άρθρο 78 του Νόμου Ν.20(Ι)/2014, (δ) ο έλεγχος των οικονομικών καταστάσεων που περιλαμβάνουν όλους τους οικονομικούς φορείς που ετοιμάζονται από τον Γενικό Λογιστή σύμφωνα με το άρθρο 79 του ίδιου νόμου και των ενοποιημένων οικονομικών καταστάσεων της Γενικής Κυβέρνησης, και (ε) η έκθεση του ιδιώτη ελεγκτή στον οποίο η Υπηρεσία αυτοβούλως ανέθεσε τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων της.

3.2.4 Συμβολή της Ελεγκτικής Υπηρεσίας στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Η διαφάνεια και ο δημόσιος απολογισμός της εκτελεστικής εξουσίας αποτελούν αναπόσπαστο μέρος κάθε σύγχρονου δημοκρατικού συστήματος διοίκησης. Μέσα από τους ελέγχους και τις εκθέσεις της, η Ελεγκτική Υπηρεσία παρέχει στους πολίτες και στους αντιπροσώπους τους, δηλαδή τη Βουλή των Αντιπροσώπων, την αντικειμενική και αξιόπιστη πληροφόρηση που χρειάζονται για να αξιολογήσουν την απόδοση της εκτελεστικής εξουσίας αναφορικά με τη διαχείριση των δημοσίων πόρων. Με τον τρόπο αυτό συνεισφέρει στη διαφάνεια, το δημόσιο απολογισμό και την πάταξη της διαφθοράς, έννοιες συνυφασμένες με τη χρηστή διοίκηση.

Ο ρόλος αυτός είναι ιδιαίτερα σημαντικός στη δύσκολη, για την οικονομία, περίοδο, όπου η οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική διαχείριση καθίσταται ακόμα πιο επιτακτική, ώστε να συμβάλει, στο μέγιστο δυνατό βαθμό, στην επίτευξη της ανάκαμψης της οικονομίας το συντομότερο. Η κοινωνία απαιτεί από το Κράτος να διαχειρίζεται τους περιορισμένους δημόσιους πόρους με τρόπο συνετό, ώστε να περιορίζονται οι δαπάνες, να αποφεύγονται οι σπατάλες και να

επιτυγχάνονται εξοικονομήσεις. Υπάρχουν επίσης αυξημένες απαιτήσεις για πάταξη του φαινομένου της διαφθοράς, τη λογοδοσία και την απόδοση ευθυνών εκεί όπου υπάρχουν.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω είναι εμφανές ότι, κάτω από το μικροσκόπιο της Ελεγκτικής Υπηρεσίας βρίσκεται τόσο ο οικονομικός έλεγχος καταστάσεων για μη ύπαρξη ουσιωδών σφαλμάτων όσο και οι διαχειριστικοί έλεγχοι με τους οποίους επιδιώκεται να εντοπιστεί κατά πόσο η χρησιμοποίηση των πόρων του κράτους είναι η ενδεδειγμένη και η βέλτιστη⁵².

Αποτελεί βασικό καθήκον και υποχρέωση της Υπηρεσίας να ενημερώνει τον Γενικό Εισαγγελέα όταν εντοπίζονται ενδείξεις διαφθοράς, για διερεύνηση τυχόν ποινικών αδικημάτων, και για τον λόγο αυτό η Υπηρεσία διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο στον εντοπισμό διαφθοράς και σχετικών σκανδάλων. Σε συνέντευξη του Γενικού Ελεγκτή⁵³ στις 30/06/2014 άλλωστε, διατυπώνεται ξεκάθαρα από τον Γενικό Ελεγκτή ότι προτεραιότητα, στόχος και όραμα της Υπηρεσίας είναι η πάταξη της διαφθοράς. Η δήλωση αυτή είναι σε πλήρη συμφωνία και με τα αποτελέσματα ετήσιας έρευνας της ΔΔ-Κ για τις αντιλήψεις των Κυπρίων για τη διαφθορά, σύμφωνα με την οποία οι Κύπριοι πολίτες κατά το έτος 2015 θεωρούν ότι την ευθύνη της πρόληψης και της καταπολέμησης της διαφθοράς την έχει η Κυβέρνηση, η Αστυνομία, και ο Γενικός Ελεγκτής. Ειδικά για τον Γενικό Ελεγκτή, παρουσιάστηκε αύξηση 9 ποσοστιαίων μονάδων, κάτι που μπορεί να αποδοθεί στο σημαντικότερο έργο που έχει επιδείξει η Ελεγκτική Υπηρεσία στην αποκάλυψη σκανδάλων.

Η Ελεγκτική Υπηρεσία έχει αναδείξει επανειλημμένως τις εστίες διαφθοράς στην κυπριακή πραγματικότητα. Με τον τρόπο αυτό, και έχοντας επιτύχει ευρεία αναγνώριση του έργου του, συμβάλλει στην προσπάθεια για αντιμετώπιση του προβλήματος της διαφθοράς.

3.2.5 Παραδείγματα Συστάσεων

Ακολουθούν κάποιες χαρακτηριστικές περιπτώσεις ελέγχου που διενεργήθηκαν από την Ελεγκτική Υπηρεσία το τελευταίο διάστημα.

⁵² <http://dialogos.com.cy/haravgi/cheri-stous-forofigades-vazi-o-genikos-elegktis/#.WfW2lmiCzIU>

⁵³ <http://archive.philenews.com/el-gr/koinonia-anthropoi/443/207203/dssa-ad--pta-t-daf-e-p-a/el-gr/koinonia-anthropoi/443/207203/dssa-ad--pta-t-daf-e-p-a>

Στην έκθεση του 2015, μεταξύ των ευρημάτων κατά τον έλεγχο του Τμήματος Φορολογίας, διαπιστώθηκε μεταξύ άλλων ότι πρόσωπα και εταιρείες που έλαβαν από το κράτος δεκάδες χιλιάδες και εκατομμύρια ευρώ για ενοικιαζόμενα κτίρια δεν υπέβαλαν δηλώσεις εισοδήματος. Σύμφωνα με την έκθεση, εντοπίστηκαν περιπτώσεις προσώπων τα οποία κατά την δεκαετία μεταξύ 2004 και 2014 είχαν εισοδήματα από το κράτος από ενοικιαζόμενα κτίρια, χωρίς ωστόσο να συμμορφώνονται με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις, αφού δεν υπέβαλαν δηλώσεις εισοδήματος. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση φορολογούμενης η οποία δεν υπόβαλε δηλώσεις για τα έτη 2012 – 2014, ενώ για την περίοδο αυτή είχε εισοδήματα από το κράτος αναφορικά με ενοικιαζόμενα κτίρια συνολικού ύψους € 622.123. Η Ελεγκτική Υπηρεσία συνέστησε την πλήρη διερεύνηση όλων των προσώπων που λαμβάνουν ενοίκια από το κράτος, καθώς και να μελετηθεί το ενδεχόμενο συμπερίληψης ειδικής πρόνοιας στα συμβόλαια ενοικίασης κτιρίων προς το κράτος για την συμμόρφωση των συμβαλλομένων ιδιοκτητών με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις.

Στην έκθεση του 2015, συμπεριλαμβάνεται επίσης και η υπόθεση Ανθυπασιπιστή της Εθνικής Φρουράς τοποθετημένου σε Στρατιωτικό Νοσοκομείο ως νοσηλευτής, ο οποίος δεν κατείχε το απαιτούμενο από την νομοθεσία πτυχίο νοσηλευτικής. Η Ελεγκτική Υπηρεσία ασχολήθηκε με την υπόθεση, κατόπιν καταγγελίας, η οποία και διασταυρώθηκε. Το θέμα μεταβιβάστηκε στον Γενικό Εισαγγελέα για την έναρξη ποινικής διερεύνησης.

Στην έκθεση του 2014, αφού παρατέθηκαν στοιχεία για τα έξοδα μισθοδοσίας της Κεντρικής Τράπεζας Κύπρου, περιλαμβάνεται επίσης σύσταση προς την Τράπεζα, για μείωση στις απολαβές του προσωπικού καθώς αυτές είναι σαφώς υψηλότερες του ευρύτερου δημόσιου τομέα για τις αντίστοιχες θέσεις ευθύνης. Σύμφωνα με την Ελεγκτική Υπηρεσία, οι απολαβές μισθοδοσίας πρέπει να συνάδουν με τις αντίστοιχες απολαβές υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα με τα ίδια προσόντα και αντίστοιχα καθήκοντα και ευθύνες.

Σύμφωνα επίσης με τις τελευταίες εκθέσεις του ΓΕ, ιδιαιτέρως προβληματικές από άποψη χρηστής διαχείρισης παραμένουν οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, εξαιτίας μη πιστής εφαρμογής νόμων, κανονισμών και των ενδεδειγμένων διαδικασιών, αδυναμιών των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, μη ολοκλήρωσης της μηχανογράφησης και προβλημάτων που παρουσιάζουν ορισμένα από τα λογισμικά που εφαρμόστηκαν, καθώς και της ελλιπούς οργάνωσης/διαχείρισης του Αρχείου, εξακολουθούν να υφίστανται αδυναμίες στην ορθή και αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών τους.

Στην έκθεση του 2014, περιλαμβάνεται σύσταση της ΕΥ, σύμφωνα με την οποία προτείνει νομοθετική ρύθμιση για κατάργηση διπλού επιδόματος για γραμματειακές υπηρεσίες στις περιπτώσεις που Μέλος της Βουλής των Αντιπροσώπων διετέλεσε και πρόεδρος της Βουλής των Αντιπροσώπων.

Τέλος, παρακάτω αναφέρονται ενδεικτικά τα ευρήματα της Ελεγκτικής Υπηρεσίας από έλεγχο (οικονομικό, διαχειριστικό και συμμόρφωσης) που διεξήγαγε στο Γενικό Νοσοκομείο Λευκωσίας:

- Απουσία εσωτερικού ελέγχου.
- Αύξηση των καθυστερημένων εσόδων και απουσία λήψης ικανοποιητικών και κατάλληλων μέτρων είσπραξης με ορατό τον κίνδυνο μη είσπραξής τους.
- Διασπάθιση δημόσιου χρήματος και κακοδιαχείριση στο πιλοτικό πρόγραμμα παροχής κινήτρων για αύξηση της παραγωγικότητας στα κρατικά νοσηλευτήρια.
- Απουσία διαδικασίας έγκαιρης παράδοσης τιμολογίων σε εσωτερικούς ασθενείς κατά το εξιτήριο τους από το Νοσοκομείο.
- Μεγάλες λίστες αναμονής και παρεμβάσεις σε αυτές
- Απουσία ικανοποιητικού έλεγχου και παρακολούθησης στην χορήγηση ενέσιμων αντιβιώσεων (ελεγχόμενα φάρμακα).
- Καταγγελία για παράνομη ιδιωτική απασχόληση ιατρού σε Μονάδα Φροντίδας και Αποκατάστασης. Το όνομα του διαφημίζεται στην ιστοσελίδα της Μονάδας. Καταγγελία για δημιουργία εικονικών ραντεβού από τον ίδιο ιατρό με σκοπό την συνταγογράφηση φαρμάκων ή έκδοση παραπεμπτικών για διενέργεια εργαστηριακών αναλύσεων, για εξυπηρέτηση, ενδεχομένως, των ασθενών της Μονάδας στην οποία απασχολείται παράνομα.
- Πιθανή διασπάθιση δημοσίου χρήματος λόγω μη αξιοποίησης όλων των υποσυστημάτων του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Υγείας το οποίο στοίχισε στο κράτος πέραν των €43 εκ.
- Μη συμμόρφωση με τις διατάξεις ελέγχου του χρόνου προσέλευσης και αποχώρησης του ιατρικού και παραϊατρικού προσωπικού από την εργασία. Σχετικό παράδειγμα της έλλειψης ελέγχου της φυσικής παρουσίας τους αποτελεί περίπτωση συγκεκριμένου ιατρού της υποστελεχωμένης Μονάδας Εντατικής Θεραπείας.

- Ελλιπής φύλαξη των ιατρικών φακέλων των ασθενών.
- Μη διενέργεια φυσικής καταμέτρησης και επιβεβαίωσης του ιατρικού εξοπλισμού που βρίσκεται καταχωρημένος στα μητρώα του Νοσοκομείου από την ημερομηνία λειτουργίας του Νοσοκομείου μέχρι σήμερα.
- Μη διενέργεια φυσικής καταμέτρησης των αποθεμάτων της Κεντρικής Αποθήκης, μη υποβολή σχετικής βεβαίωσης στον Γενικό Λογιστή.

3.3 Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου (Υ.Ε.Ε.)

3.3.1 Γενική παρουσίαση της Υ.Ε.Ε.

Στους δημόσιους φορείς της Κύπρου με σημαντικό ρόλο στην καταπολέμηση της διαφθοράς, συμπεριλαμβάνεται και η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου. Η Υπηρεσία αποτελεί την κεντρική αρχή για τη διενέργεια εσωτερικού ελέγχου στις κρατικές υπηρεσίες και έχει διενεργήσει με επιτυχία τα τελευταία χρόνια σε διάφορα υπουργεία, τμήματα και υπηρεσίες της Δημόσιας Υπηρεσίας ελέγχους που έχουν καταλήξει σε σειρά εποικοδομητικών συστάσεων προς τις αρμόδιες Διευθύνσεις της για την εφαρμογή των κατάλληλων διαδικασιών όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου.

Ιδρύθηκε με βάση τον περί Εσωτερικού Ελέγχου Νόμο του 2003 (Ν.114(Ι)/2003), ο οποίος έκτοτε έχει τροποποιηθεί μια φορά⁵⁴ και έχει ως αρμοδιότητα τη διενέργεια δευτερογενούς εσωτερικού ελέγχου στους κυβερνητικούς οργανισμούς υπό τον έλεγχό της (Δημόσια Υπηρεσία, Δημόσια Εκπαιδευτική Υπηρεσία, Αστυνομία, Στρατός και Εθνική Φρουρά - δεν περιλαμβάνονται ο Προέδρος της Δημοκρατίας, η Βουλή των Αντιπροσώπων, το Ανώτατο Δικαστήριο, όπως και κάθε υπαγόμενο σε αυτό δικαστήριο, ο Γενικός Εισαγγελέας, ο Γενικός Ελεγκτής, και η Επιτροπή Δημοσίας Υπηρεσίας για ενέργειες που αφορούν την άσκηση των καθοριζόμενων από το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων τους). Ο Έφορος, ο οποίος προΐσταται της Υπηρεσίας, είναι πρόσωπο υψηλού επαγγελματικού και ηθικού επιπέδου, έχει σχετική με τα

⁵⁴ Ο περί Εσωτερικού Ελέγχου (Τροποποιητικός) Νόμος του 2014 [Ν. 182(Ι)/2014]

καθήκοντα μόρφωση και πείρα και ενεργεί υπό τις οδηγίες του Συμβουλίου Εσωτερικού Ελέγχου, το οποίο διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Το Συμβούλιο Εσωτερικού Ελέγχου διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο για περίοδο τριών χρόνων και αποτελείται από πέντε μέλη. Πρόεδρος του Συμβουλίου είναι ο Υπουργός Οικονομικών, ενώ δύο άλλοι Υπουργοί διορίζονται ως μέλη του από το Υπουργικό Συμβούλιο. Ο Γενικός Λογιστής της Δημοκρατίας είναι μέλος του Συμβουλίου εκ της θέσεώς του, ενώ το πέμπτο μέλος πρέπει να είναι πρόσωπο με εμπειρία σε θέματα εσωτερικού ελέγχου και διορίζεται επίσης από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Αποστολή της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου ως η κεντρική αρχή για τη διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου στις Κρατικές Υπηρεσίες, είναι η προώθηση της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης στο Δημόσιο Τομέα μέσω της ενδυνάμωσης των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, της βελτίωσης των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και διακυβέρνησης των Κρατικών Υπηρεσιών, διασφαλίζοντας έτσι την εύρυθμη λειτουργία τους.

Ο ρόλος της Υπηρεσίας είναι συμβουλευτικός προς τις Διευθύνσεις των Υπουργείων και των Τμημάτων, για την εφαρμογή των κατάλληλων διαδικασιών, έτσι ώστε η λειτουργία της Δημόσιας Υπηρεσίας να γίνεται πιο παραγωγική και να είναι προσανατολισμένη σε αποτελέσματα, διασφαλίζοντας την ορθή διαχείριση και εξοικονόμηση του δημόσιου χρήματος. Απώτερος στόχος της Υπηρεσίας είναι η διασφάλιση παροχής υψηλής ποιότητας υπηρεσιών από το κράτος στον πολίτη με το χαμηλότερο οικονομικό κόστος, σε περιβάλλον όπου διασφαλίζονται οι αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της ορθολογικής οικονομικής διαχείρισης.

Η Υπηρεσία σύμφωνα και με το άρθρο 9 του Νόμου «έχει την ευχέρεια να διενεργεί έλεγχο σε οποιαδήποτε δραστηριότητα, οποιουδήποτε ελεγχόμενου οργανισμού και για το σκοπό αυτό δύναται να ακολουθήσει οποιαδήποτε μεθοδολογία και προσέγγιση κρίνει σκόπιμη». Για να μπορεί η Υπηρεσία να ανταποκρίνεται στο ρόλο της, σύμφωνα με το άρθρο 11 του Νόμου, εξουσιοδοτείται να έχει πρόσβαση σε εύλογο χρόνο σε όλα τα βιβλία, έγγραφα, λογαριασμούς, περιουσία, εντάλματα πληρωμής, αποδείξεις είσπραξης, αρχεία, αλληλογραφία και άλλα δεδομένα τα οποία είναι αναγκαία για την κατάλληλη εκτέλεση της εργασίας του εσωτερικού ελέγχου. Έχει επίσης το δικαίωμα να εισέρχεται σε οποιαδήποτε κτίρια ή άλλες εγκαταστάσεις και να ζητεί από οποιοδήποτε Λειτουργό να παρέχει όλη την πληροφόρηση και όλες τις επεξηγήσεις που κρίνονται απαραίτητες για τη διαμόρφωση γνώμης και ο κάθε Λειτουργός θα πρέπει να ανταποκρίνεται έγκαιρα στην παροχή τέτοιων εξηγήσεων.

Η Υπηρεσία ετοιμάζει Στρατηγικό Σχέδιο ώστε να αναγνωρίζει τις ανάγκες και τις προτεραιότητες της και να καθορίζει τη στρατηγική της κατεύθυνση τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα.

Η **μεθοδολογία** που ακολουθεί η Υπηρεσία κατά τη διεξαγωγή των ελέγχων στις Κρατικές Υπηρεσίες βασίζεται στα εγχειρίδια που έγιναν σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Επαγγελματικής Άσκησης του Εσωτερικού Ελέγχου του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών. Τα εγχειρίδια προσφέρουν καθοδήγηση και στήριξη στους Λειτουργούς της Υπηρεσίας κατά τη διεκπεραίωση των καθηκόντων τους όσον αφορά βέλτιστες πρακτικές, τεχνικές και μεθοδολογίες ελέγχου και καλύπτουν θέματα όπως ο σχεδιασμός και ο προγραμματισμός των ελέγχων, η τεκμηρίωση των ευρημάτων του ελέγχου και η σύνταξη των εκθέσεων ελέγχου.

Με το πέρας του κάθε ελέγχου ετοιμάζεται **έκθεση** που περιλαμβάνει τα ευρήματα του ελέγχου και τις συστάσεις της Υπηρεσίας για τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που έχουν εντοπιστεί. Η έκθεση, αφού συζητηθεί με τους εμπλεκόμενους Λειτουργούς του ελεγχόμενου οργανισμού, υποβάλλεται στη Διεύθυνση τους και παίρνει τη μορφή του Συμφωνημένου Σχεδίου Δράσης, το οποίο θα εφαρμοστεί σε προκαθορισμένο χρονοδιάγραμμα. Η προσθήκη αξίας στα συστήματα του ελεγχόμενου οργανισμού επιτυγχάνεται με την εφαρμογή των μέτρων που περιλαμβάνονται στο Συμφωνημένο Σχέδιο Δράσης. Για το σκοπό αυτό, διεξάγονται έλεγχοι παρακολούθησης της εφαρμογής του Συμφωνημένου Σχεδίου Δράσης ώστε η Υπηρεσία να παρακολουθεί στενά την πορεία εφαρμογής των μέτρων από τον ελεγχόμενο οργανισμό και να ενημερώνει σχετικά το Συμβούλιο Εσωτερικού Ελέγχου.

Η προετοιμασία του κάθε ελέγχου περιλαμβάνει τον ορισμό της ομάδας ελέγχου, τον καθορισμό του χρονοπρογραμματισμού του ελέγχου, τη συλλογή/ μελέτη/ αξιολόγηση στοιχείων και πληροφοριών που αφορούν τον έλεγχο, την ετοιμασία του Μνημονίου Προγράμματος Ελέγχου και του Προγράμματος Ελέγχου καθώς και την ενημέρωση των φορέων που πρόκειται να ελεγχθούν. Με την ολοκλήρωση του επιτόπιου ελέγχου στους διάφορους φορείς και την αξιολόγηση των ευρημάτων, η ομάδα ελέγχου ετοιμάζει προσχέδιο της Έκθεσης Ελέγχου, το οποίο αποστέλλει στον άμεσα εμπλεκόμενο Λειτουργό του ελεγχόμενου φορέα και σε οποιονδήποτε άλλο φορέα παραπέμπονται συστάσεις.

Με τη λήψη των σχολίων του ελεγχόμενου φορέα, η ομάδα ελέγχου ετοιμάζει τελικό προσχέδιο Έκθεσης Ελέγχου το οποίο περιλαμβάνει τα ευρήματα του ελέγχου, τις συστάσεις, τα

συμπεράσματα και τον πίνακα σχολίων του ελεγχόμενου φορέα με τις απαιτούμενες ενέργειες. Τα σχόλια του ελεγχόμενου φορέα καταγράφονται και αξιολογούνται κατά πόσο χρειάζονται να γίνουν αναπροσαρμογές στην έκθεση και διαμορφώνεται ανάλογα η τελική Έκθεση Ελέγχου. Με την οριστικοποίηση της τελικής Έκθεσης Ελέγχου οι οικονομικές διορθώσεις τυγχάνουν χειρισμού ως παρατυπίες και η Υπηρεσία προχωρεί με την αποκοπή των σχετικών χρηματικών ποσών.

Με την αποστολή της τελικής Έκθεσης Ελέγχου και ανάλογα με το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των συστάσεων, καθορίζεται ο χρόνος και η διάρκεια διεξαγωγής του ελέγχου παρακολούθησης. Κατά τον έλεγχο παρακολούθησης αξιολογούνται οι ενέργειες του ελεγχόμενου φορέα σε σχέση με τα ευρήματα και όταν κριθούν ικανοποιητικές ο έλεγχος θεωρείται κλειστός και όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς ενημερώνονται σχετικά.

3.3.2 Ο έλεγχος στην δημόσια διοίκηση

Η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου δεν αποτελεί ασφαλώς το μοναδικό επίπεδο ελέγχου στην Κυπριακή δημόσια διοίκηση.

Το **πρώτο επίπεδο** ελέγχου περιλαμβάνει όλες τις εσωτερικές διαδικασίες ελέγχου (internal controls) που έχει σχεδιάσει ένα Υπουργείο/Τμήμα/Υπηρεσία και εφαρμόζει επί καθημερινής βάσης. Η προϊστάμενη αρχή είναι επομένως αποκλειστικά υπεύθυνη για την εφαρμογή των πλέον κατάλληλων internal controls για την πρόληψη και εντοπισμό λαθών που περιλαμβάνουν για παράδειγμα τον λογιστικό έλεγχο ενός τιμολογίου προτού αυτό προωθηθεί για πληρωμή. Ενδεικτικά αναφέρεται ο διαχωρισμός καθηκόντων (segregation of duties), οι περιοδικές συμφωνίες λογαριασμών, ο έλεγχος της πρόσβασης σε συστήματα.

Το **επόμενο επίπεδο** ελέγχου ασκείται από τις Μονάδες Ελέγχου. Οι Μονάδες αυτές, τελούν υπό την εποπτεία του οικείου Υπουργού - δηλαδή αποτελούν ευθύνη του κάθε υπουργείου ξεχωριστά - και η σύστασή τους, με βάση τον Περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμο του 2014 (20(I)/2014), ανταποκρίνεται στο αίτημα για ουσιαστικές διαρθρωτικές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση και βελτίωση της διακυβέρνησης. Ευθύνη των Μονάδων είναι η άσκηση πρωτοβάθμιου προληπτικού αλλά και κατασταλτικού

διαχειριστικού, οικονομικού, διοικητικού και τεχνικού ελέγχου, όπου αυτό κριθεί σκόπιμο, με τρόπο που να συμπληρώνει και να βελτιώνει τον πρωτοβάθμιο έλεγχο.

Η ΥΕΕ αποτελεί την **τρίτη γραμμή άμυνας**, η οποία για να επιτελέσει όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά τον ρόλο της, βασίζεται στην σωστή λειτουργία των Μονάδων Ελέγχου⁵⁵.

Ακολουθεί ο εξωτερικός έλεγχος, **ως τέταρτο επίπεδο ελέγχου**, ο οποίος διενεργείται από την Ελεγκτική Υπηρεσία του Κράτους και εκτείνεται σε ελέγχους πέραν από τους λογιστικούς. Καλύπτει επίσης τον τομέα της αποτελεσματικής διαχείρισης των ελεγχόμενων οργανισμών καθώς επίσης και τη διενέργεια ελέγχων τεχνικής φύσεως. Η Ελεγκτική Υπηρεσία της Κυπριακής Δημοκρατίας είναι υπεύθυνη για τον έλεγχο όλων των πληρωμών και των εξόδων, ενώ έχει επίσης τη δυνατότητα, μέσω της εντολής που έχει λάβει, να ελέγχει όλους τους λογαριασμούς εκ μέρους της Κυβέρνησης.

⁵⁵ <http://www.philenews.com/oikonomia/kypros/article/484492/sta-chartia-i-defteri-gammi-amynas>

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

Όπως προκύπτει από τις δημοσκοπήσεις της κοινής γνώμης, αλλά και από τα πορίσματα των ελεγκτικών μηχανισμών, η Κύπρος είναι μια χώρα με αρκετά εκτεταμένη και διαχρονική διαφθορά και διαπλοκή. Ειδικά το τελευταίο διάστημα, πολλά σκάνδαλα έχουν δει το φως της δημοσιότητας, κυρίως στον τομέα της άμυνας, στα δημόσια έργα, στην διαχείριση της κρατικής πριουσίας, κάτι που αντικατοπτρίζεται και στους δείκτες μέτρησης της διαφθοράς. Οι Κυπριακές αρχές, λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω και στοχεύοντας στην ενίσχυση της πολιτικής για μηδενική ανοχή, έλαβαν και λαμβάνουν μέτρα, και εισήγαγαν νομοθετήματα που αποσκοπούν στη πρόληψη και την πάταξη του φαινομένου.

Ειδικότερα, έχει ήδη ξεκινήσει η εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Διαφθοράς, κατά την ετοιμασία της οποίας λήφθηκαν υπόψη οι πρόνοιες σχετικών διεθνών συμβάσεων για τη διαφθορά τις οποίες η Κύπρος έχει επικυρώσει, οι συστάσεις της GRECO, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και οι πρακτικές που άλλες χώρες έχουν μεταφέρει στις εθνικές τους νομοθεσίες. Η Εθνική Στρατηγική απευθύνεται τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, αυξάνοντας τους μηχανισμούς προστασίας κατά των πράξεων διαφθοράς και ενδυναμώνοντας τις ηθικές αρχές και αξίες μέσα από μια σφαιρική προσέγγιση.

Η Κύπρος επίσης έχει ήδη επιδείξει ουσιαστικό έργο στην θωράκιση του νομικού πλαισίου που θα συμβάλλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Πιο συγκεκριμένα, ψηφίστηκε πακέτο νομοσχεδίων για πάταξη των κρουσμάτων διαφθοράς στην Αστυνομία, με βάση το οποίο δημιουργείται Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου στο Σώμα. Ταυτόχρονα, προωθήθηκαν στη Βουλή για ψήφιση νομοσχέδια για τη λήψη μέτρων προστασίας των προσώπων που καταγγέλλουν πράξεις διαφθοράς, και για τη σύσταση και λειτουργία Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς. Προωθείται επίσης η δημιουργία ανεξάρτητης ιστοσελίδας που θα διασφαλίζει την εμπιστευτικότητα των επώνυμων ή ανώνυμων καταγγελιών και νομοθετικών μέτρων, όπως είναι η άρση υπό όρους του απορρήτου της τηλεφωνικής επικοινωνίας και η ρύθμιση του lobbying, προς διευκόλυνση διερεύνησης των υποθέσεων διαφθοράς. Στα πλαίσια της λογοδοσίας και διαφάνειας ψηφίστηκε ο Νόμος με τον οποίο ρυθμίζεται για πρώτη φορά το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα δημόσια έγγραφα. Επιπλέον, η υπό σύσταση Ανεξάρτητη Αρχή θα συντονίζει,

εποπτεύει και θα αξιολογεί τις δράσεις των υπηρεσιών τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα σε θέματα πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς ενδυναμώνοντας το συνολικό αποτέλεσμα της προσπάθειας καταπολέμησης της διαφθοράς.

Παράλληλα, έχουν εφαρμοστεί πολλές από τις συστάσεις της GRECO και μάλιστα για τον Τρίτο Κύκλο αξιολόγησης, που αφορούσε κυρίως τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, η υλοποίηση των συστάσεων άγγιξε την πλήρη συμμόρφωση.

Συνοψίζοντας, αν και μένουν πολλά χιλιόμετρα που πρέπει να διανυθούν, με ρυθμούς τροχάδην για την αποκατάσταση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς, η Κύπρος έχει προχωρήσει με σταθερά βήματα προς τον στόχο της πλήρους διαφάνειας και της λογοδοσίας.

Καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη του στόχου θα είναι και η συμβολή της Διεθνούς Διαφάνειας αλλά και της Ελεγκτικής Υπηρεσίας, δυο θεσμών, που με τα κατασταλτικά μέτρα και τους προληπτικούς μηχανισμούς, έχουν αποδείξει την αξία του έργου τους, κυρίως με την αύξηση της αντίληψης του κοινού για τις επιπτώσεις της διαφθοράς και την διερεύνηση υποθέσεων διαφθοράς αντίστοιχα.

Αναφορικά με τις προτάσεις για μελλοντική έρευνα, αντίστοιχη ανάλυση της κατάστασης της διαφθοράς στην Κύπρο θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί και σε μεταγενέστερο χρονικό σημείο, καταγράφοντας την πρόοδο που έχει σημειωθεί.

Επίσης, αντικείμενο μιας άλλης εργασίας θα μπορούσε να είναι η αναλυτική παράθεση όλων των αξιολογήσεων της Κύπρου από την GRECO, με λεπτομερή αναφορά στις συστάσεις που υλοποιήθηκαν καθώς και σε αυτές που εκκρεμούν, κάνοντας συγκριτική ανάλυση με αντίστοιχες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενογλώσσα:

- 1) Hough D. (2017), Analysing Corruption, UK: Agenda Publisghing Limited
- 2) Hough D. (2013), Corruption, Anti-Corruption and Governance, UK: Palgrave Macmillan
- 3) Council of Europe, “Resolution (97)24 on the Twenty Guiding Principles for the fight against corruption” (1997), (online), Διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806cc17c>, πρόσβαση 15/11/2017
- 4) Council of Europe, Civil Law Convention on Corruption (1999), (online), Διαθέσιμο στο <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6>, πρόσβαση 30/11/17
- 5) Council of Europe, Criminal Law Convention on Corruption (1999), (online), Διαθέσιμο στο <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>, πρόσβαση 30/10/17
- 6) Council of Europe, Group of States against Corruption, “First Evaluation Round, Evaluation Report on Cyprus” (2001) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2e11>, πρόσβαση 30/11/17
- 7) Council of Europe, Group of States against Corruption, “First Evaluation Round, Compliance Report on Cyprus” (2003) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2e15>, πρόσβαση 30/11/17
- 8) Council of Europe, Group of States against Corruption, “First Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Cyprus” (2005) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2e13>, πρόσβαση 30/11/17
- 9) Council of Europe, Group of States against Corruption, “Second Evaluation Round, Evaluation Report on Cyprus” (2006) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2efe>, πρόσβαση 30/11/17
- 10) Council of Europe, Group of States against Corruption, “Second Evaluation Round, Compliance Report on Cyprus” (2008) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2f28>, πρόσβαση 30/11/17

- 11) Council of Europe, Group of States against Corruption, “Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Cyprus” (2010) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2f00>, πρόσβαση 30/11/17
- 12) Council of Europe, Group of States against Corruption, “Third Evaluation Round, Evaluation Report on Cyprus” (2011) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2f2a>, πρόσβαση 30/11/17
- 13) Council of Europe, Group of States against Corruption, “Third Evaluation Round, Compliance Report on Cyprus” (2013) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2f2e>, πρόσβαση 30/11/17
- 14) Council of Europe, Group of States against Corruption, “Third Evaluation Round, Second Compliance Report on Cyprus” (2015) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2f56>, πρόσβαση 30/10/17
- 15) Council of Europe, Group of States against Corruption, “Third Evaluation Round, Interim Compliance Report on Cyprus” (2016) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806c2f59>, πρόσβαση 30/11/17
- 16) Council of Europe, Group of States against Corruption, “Third Evaluation Round, Second Interim Compliance Report on Cyprus” (2016) (online), διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806ee296>, πρόσβαση 30/11/17
- 17) European Commission, Flash Eurobarometer 374 on Business Attitudes towards Corruption in the EU (2013), (online), Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_374_en.pdf, πρόσβαση 25/11/17
- 18) European Commission, Special Eurobarometer 397 on Corruption (2013), (online), Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf, πρόσβαση 25/11/17
- 19) Senior I. (2006), Corruption, the World's Big C_ Cases, Causes, Consequences, Cures, UK, The Institute of Economic Affairs (IEA)
- 20) United Nations, United Nations Convention against Corruption (2003), (online), Διαθέσιμο στο <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>, πρόσβαση 30/10/17

- 21) Vargas-Hernandez J.G (2012), “The multiple faces of Corruption: Typology, Forms and Levels”, Studies of Changing Societies, pp 3-27
- 22) Wiehen M. (1998) Η διεθνής μάχη κατά της διαφθοράς στο Κράτος και Διαφθορά, επιμ. Νικολοπούλου Α., Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης

Ελληνική:

- 1) Βαβούρας Ι, Μανωλάς Γ.(2005) Η διαφθορά και οι σχέσεις-επιπτώσεις της με την επίσημη οικονομία και την παραοικονομία, στο Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, επιμ. Κ.Κουτσούκης-Π.Σκλιάς, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης
- 2) Βενετσανοπούλου Μ. (2014), Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκουλα
- 3) Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς, Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξης (2017) (online), διαθέσιμο στο <http://www.mjpo.gov.cy/mjpo/mjpo.nsf/All/285D3727C4EF1EA9C22581E9003B9794?OpenDocument>, πρόσβαση 18/12/2017
- 4) Ετήσιες Εκθέσεις Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας 2013-2014-2015-2016, (online), διαθέσιμες στο http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/annualrpt_gr/annualrpt_gr?OpenDocument, πρόσβαση 11/10/2017
- 5) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με την σφαιρική πολιτική της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς» (2003) (online), διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0317>, πρόσβαση 30/10/2017
- 6) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Ψήφισμα σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ευρώπη» (1996) (online), διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51995IP0314>, πρόσβαση 30/10/17
- 7) Συμβούλιο της Ευρώπης, Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO), «Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης, Έκθεση Αξιολόγησης για την Κύπρο» (2016), (online), διαθέσιμο

στο

<http://www.law.gov.cy/law/lawoffice.nsf/All/DFC60BBF197A430FC22580A60028EB9E?OpenDocument>, πρόσβαση 30/10/17

- 8) Λάζος Γ. (2005), Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- 9) Ράικος Δ. (2006), Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- 10) Ρακιντζής Λ. (2015), Περί Διαφθοράς, Αθήνα: Εκδόσεις Σεναριογράφων Ελλάδος

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- 1) <http://www.audit.gov.cy>
- 2) <http://www.internalaudit.gov.cy>
- 3) <https://www.transparency.org/>
- 4) <http://transparencycyprus.org/>
- 5) <http://www.oecd.org/>
- 6) www.coe.int/greco
- 7) <http://www.cylaw.org>
- 8) <http://www.issai.org>
- 9) <http://politis.com.cy/article/nomos-gia-sistasi-anexartitis-archis-kata-tis-diafthoras>, Δημοσιευμένο άρθρο στις 20/10/17 από τον κο Μάνο Καλατζή, πρόσβαση 06/11/2017
- 10) <http://dialogos.com.cy/haravgi/cheri-stous-forofigades-vazi-o-genikos-elegktis/#.WfW2lmiCzIU>, Δημοσιευμένο άρθρο στις 05/03/2017, συνέντευξη του Γενικού Ελεγκτή, κου Οδυσσέα Μιχαηλίδη, πρόσβαση στις 15/11/2017
- 11) <http://archive.philenews.com/el-gr/koinonia-anthropoi/443/207203/dssa-ad--pta-t-daf-e-p-a/el-gr/koinonia-anthropoi/443/207203/dssa-ad--pta-t-daf-e-p-a>, Δημοσιευμένο άρθρο στις 30/06/2014 , συνέντευξη του Γενικού Ελεγκτή, κου Οδυσσέα Μιχαηλίδη, πρόσβαση στις 15/11/2017
- 12) <http://www.philenews.com/oikonomia/kypros/article/484492/sta-chartia-i-defteri-gammi-amynas>, Δημοσιευμένο άρθρο την 01/02/2018, από την κα Ελευθερία Παιζάνου, πρόσβαση στις 02/02/2018

Παράρτημα

<i>Νομοθεσία της Κύπρου σχετιζόμενη με τη διαφθορά</i>
1. Ο Ποινικός Κώδικας (άρθρα 100, 101, 102, 105Α, 369)
2. Ο Περί Πρόληψης Διαφθοράς Νόμος (ΚΕΦ. 161)
3. Οι Περί της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ποινικοποίηση της Διαφθοράς (Κυρωτικός) Νόμος του 2000 (Ν.23(ΙΙΙ)/2000)
4. Ο Περί της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ποινικοποίηση της Διαφθοράς (Κυρωτικός) (Τροποποιητικός) Νόμος του 2012 (Ν.22(ΙΙΙ)/2012)
5. Ο Περί του Προσθέτου Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ποινικοποίηση της Διαφθοράς (Κυρωτικός) Νόμος του 2006 (Ν.22(ΙΙΙ)/ 2006)
6. Οι Περί του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ποινικοποίηση της Διαφθοράς (Κυρωτικός) Νόμος του 2012 (Ν.23(ΙΙΙ)/2012)
7. Ο Περί της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (Κυρωτικός) Νόμος του 2008 (Ν.25(ΙΙΙ)/2008)
8. Ο Περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος του 1999 (Ν. 158(Ι)/99)
9. Ο Περί του Ελέγχου της Ανάληψης Εργασίας στον Ιδιωτικό Τομέα από Πρώην Κρατικούς Αξιωματούχους και Ορισμένους Πρώην Υπαλλήλους του Δημόσιου και του Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα Νόμος του 2007 (Ν.114(Ι)/2007)
10. Οι Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμοι του 1990-2013 - Ειδικά σε σχέση με τη διαφθορά σημειώνονται τα εξής άρθρα: Άρθρο 60: Θεμελιώδη καθήκοντα δημοσίων υπαλλήλων, Άρθρο 65: Ιδιωτική απασχόληση και ενδιαφέρον σε εταιρείες, Άρθρο 66: Απόκτηση ιδιοκτησίας, Άρθρο 67: Επίσημες πληροφορίες, μαρτυρία και έγγραφα. Άρθρο 69: Δώρα και δωροδοκίες, Άρθρο 69Α: Υποχρέωση αναφοράς στην οικεία αρμόδια αρχή πράξεων διαφθοράς ή δωροδοκίας Μέρος VII Πειθαρχικός Κώδικας Οδηγός Συμπεριφοράς και Δεοντολογίας Δημοσίων Υπαλλήλων
11. Ο Περί Αθέμιτης Κτήσης Περιουσιακού Οφέλους από Αξιωματούχους και Λειτουργούς του Δημόσιου Νόμος του 2004 (Ν. 51(Ι)/2004)
12. Ο Περί του Ασυμβιβάστου προς την Άσκηση των Καθηκόντων Ορισμένων Αξιωματούχων της Δημοκρατίας Ορισμένων Επαγγελματικών και άλλων Συναφών Δραστηριοτήτων τους Νόμος του 2008 (Ν.7(Ι)/2008)
13. Ο Περί του Προέδρου, των Υπουργών και των Βουλευτών της Κυπριακής Δημοκρατίας (Δήλωση και Έλεγχος Περιουσίας) Νόμος του 2004 (Ν. 49(Ι)/2004)

14. Ο Περί Ορισμένων Αξιοματούχων της Κυπριακής Δημοκρατίας (Δήλωση και Έλεγχος Περιουσίας) Νόμος του 2004 (Ν.50(I)/2004)
15. Ο Περί της Ένατης τροποποίησης του Συντάγματος Νόμος Ν.69(I)/2016
16. Ο Περί Πολιτικών Κομμάτων Νόμος του 2012 (Ν.175(I)/2012)
17. Εθνικός Κώδικας Δεοντολογίας για τη σύναψη Δημοσίων Συμβάσεων (Γενικό Λογιστήριο)
18. Ο Περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (Ν.73(I)/2016) και σχετικοί κανονισμοί
19. Ο Περί Προστασίας του Απορρήτου της Ιδιωτικής Επικοινωνίας (Παρακολούθηση Συνδιαλέξεων και Πρόσβαση σε Καταγεγραμμένο Περιεχόμενο Ιδιωτικής Επικοινωνίας) (Τροποποιητικός) Νόμος του 2015 (Ν.216(I)/2015)
20. Ο Περί της Παρεμπόδισης και Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Παράνομες Δραστηριότητες Νόμος του 2007 (Ν.188(I)/2007)
21. Ο Περί Ερευνητικών Επιτροπών Κεφ. 144
22. Ο Περί της Συμφωνίας για την ίδρυση της Διεθνούς Ακαδημίας κατά της Διαφθοράς ως Διεθνούς Οργανισμού (Κυρωτικός) Νόμος του 2011 (Ν. 19(III)/2011)
23. Ο Περί Εσωτερικού Ελέγχου Νόμος του 2003 (Ν. 114(I)/2003)
24. Ο Περί της Σύμβασης Αστικού Δικαίου για τη Διαφθορά (Κυρωτικός) και Συμπληρωματικές Διατάξεις Νόμος του 2004 (Ν.7(III)/2004)
25. Οι Περί της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου Νόμοι του 2002 (Ν. 138(I)/2002) όπως έχουν τροποποιηθεί
26. Οι Περί Υπαλλήλων της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου (Όροι Υπηρεσίας) Οδηγίες του 2004 (Κ.Δ.Π. 233/2004), όπως έχουν τροποποιηθεί
27. Κώδικας Δεοντολογίας για τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΤΚ
28. Ο Περί Εταιρειών Νόμος Κεφ.113
29. Ο περί Βεβαιώσεως και Εισπράξεως Φόρων Νόμος του 1978 (4/1978)

Πηγή: Εθνική Στρατηγική κατά της Διαφθοράς, Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξης, Νοέμβριος 2017