

No.Φ.092.22/5957

GRECO

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς

Αδιαβάθητο

Στρασβούργο, 29 Οκτωβρίου 2020

Greco-AdHocRep(2020)1

**Έκθεση Παρακολούθησης της
Έκθεσης ad hoc για την ΕΛΛΑΔΑ
(Κανόνας 34)**

Υιοθετήθηκε από την GRECO κατά την 86η συνεδρίαση της Ολομέλειας
(Στρασβούργο, 26-29 Οκτωβρίου 2020)

Γραμματεία GRECO F-67075 Στρασβούργο
Συμβούλιο της Cedex
Ευρώπης Τηλ: +33 3 88 41 20 00
www.coe.int/greco Φαξ: +33 3 88 41 39 55

Γενική Διεύθυνση Ι
Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
και Κράτους Δικαίου
Διεύθυνση Κοινωνίας της
Πληροφορίας και Δράσης
κατά του Εγκλήματος

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1. Τον Ιούνιο του 2019 η Ελλάδα τροποποίησε τον Ποινικό Κώδικα (ΠΚ) και τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΚΠΔ), μεταξύ άλλων, υποβαθμίζοντας το ποινικό αδίκημα της δωροδοκίας δημόσιων λειτουργών από “κακούργημα” σε “πλημμέλημα” και, συνεπώς, μετριάζοντας τις κυρώσεις για τα αδικήματα αυτά. Συνεπώς, η GRECO ζήτησε διευκρινίσεις από τις ελληνικές αρχές, καθώς αυτές οι κινήσεις θα μπορούσαν να έχουν αρνητική επίδραση στην ικανότητα της Ελλάδας να καταπολεμήσει αποτελεσματικά τη διαφθορά, καθώς και σε σχέση με τη συμμόρφωση της χώρας προς τη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά (ETS 173) και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο αυτής (ETS 191), στα οποία η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος.
2. Στις 21 Ιουνίου 2019, η GRECO αποφάσισε να εφαρμόσει τον Κανόνα 34 του Εσωτερικού Κανονισμού της όσον αφορά την Ελλάδα. Ο εν λόγω Κανόνας προβλέπει διαδικασία ad hoc η οποία μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή σε εξαιρετικές περιστάσεις, όπως όταν η GRECO λάβει πληροφορίες σχετικά με θεσμικές μεταρρυθμίσεις, νομοθετικές πρωτοβουλίες ή διαδικαστικές αλλαγές που μπορεί να οδηγήσουν σε σοβαρές παραβιάσεις των προτύπων του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της διαφθοράς.
3. Στις 6 Δεκεμβρίου 2019, η GRECO υιοθέτησε Έκθεση ad hoc για την Ελλάδα, η οποία περιλάμβανε τέσσερις συστάσεις. Στις 29 Σεπτεμβρίου 2020, η Ελλάδα υπέβαλε πληροφορίες για τα μέτρα που έλαβε για την υλοποίηση αυτών των συστάσεων, οι οποίες αποτελούν τη βάση της Έκθεσης Παρακολούθησης.
4. Η GRECO όρισε ως εισηγητές την κ. Αλεξία ΚΑΛΗΣΠΕΡΑ, Σύμβουλο Α΄ της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας (Κύπρος) και τον κ. Ernst GNAEGI, Αναπληρωτή Προϊστάμενο του Τμήματος Ποινικού Δικαίου του Ομοσπονδιακού Γραφείου

Δικαιοσύνης (Ελβετία). Συνέταξαν την Έκθεση Παρακολούθησης με τη συνδρομή του κ. Bjorn Janson, Αναπληρωτή Εκτελεστικού Γραμματέα της GRECO.

II. ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

5. Η υποβάθμιση τον Ιούνιο του 2019 του ποινικού αδικήματος της δωροδοκίας δημόσιων λειτουργών από κακούργημα σε πλημμέλημα οδήγησε στην άσκηση έντονης κριτικής στην Ελλάδα, καθώς και από τη διεθνή κοινότητα. Η GRECO εξέφρασε την ανησυχία της τον Ιούνιο του 2019 σε σχέση με τις νομοθετικές αλλαγές. Επίσης, η Ομάδα Εργασίας του ΟΟΣΑ για τη Δωροδοκία (WGB) εξέφρασε την ανησυχία της για τη μεταρρύθμιση και οι δύο Οργανισμοί συμφώνησαν να εφαρμόσουν κοινή διαδικασία – βάσει γραπτών πληροφοριών και κοινή επιτόπια επίσκεψη στην Ελλάδα τον Οκτώβριο του 2019 – για να αξιολογήσουν τις τροποποιηθείσες διατάξεις κατά της διαφθοράς σε σχέση με τους αντίστοιχους οργανισμού (για λεπτομέρειες της διαδικασίας, βλ. την Έκθεση Παρακολούθησης). Ωστόσο, η GRECO υιοθέτησε τη δική της Έκθεση Παρακολούθησης, στον συγκεκριμένο τομέα αρμοδιότητάς της.
6. Ο αρχικός και κύριος λόγος για τον οποίο η GRECO εφάρμοσε την τρέχουσα διαδικασία ad hoc βάσει του Κανόνα 34 ήταν η τροποποίηση του Άρθρου 236 ΠΚ, με την οποία επήλθε υποβάθμιση του αδικήματος της δωροδοκίας δημόσιων λειτουργών από κακούργημα σε πλημμέλημα και, παράλληλα, μείωση των κυρώσεων για το αδίκημα αυτό. Ωστόσο, μετά από δριμύτατη κριτική – και μετά την επιτόπια επίσκεψη της GRECO και της WGB – ο νόμος (Άρθρο 236 ΠΚ) τροποποιήθηκε εκ νέου (Νοέμβριος 2019). Ως αποτέλεσμα, το αδίκημα αυτό έγινε εκ νέου κακούργημα και τιμωρείται με φυλάκιση 5 έως 8 έτη. Η GRECO

χαιρέτισε αυτή την τροποποίηση, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 18 Νοεμβρίου 2019.

7. Αντίθετα, τα αδικήματα βάσει του Άρθρου 236.2 ΠΚ που διαπράχθηκαν πριν από την εν λόγω ημερομηνία και για τα οποία δεν είχε εκδοθεί απόφαση ή δεν είχε εκτελεστεί η ποινή, θεωρούνται πλημμελήματα και εφαρμόζονται οι ηπιότερες κυρώσεις. Αυτό ήταν – και εξακολουθεί να είναι – η αναπόφευκτη συνέπεια της αρχής *lex mitior* (εφαρμόζεται ο ηπιότερος νόμος), η οποία είναι βασική αρχή του ελληνικού ποινικού δικαίου και κατοχυρώνεται στο Άρθρο 2 ΟΚ, το Άρθρο 7 παρ.1 του Ελληνικού Συντάγματος και το Άρθρο 49 παρ.1 του Χάρτη Θεμελιωδών Ανθρώπινων Δικαιωμάτων της ΕΕ. Η GRECO κατανοεί ότι το ίδιο συμβαίνει και σε άλλες δικαιοδοσίες, αλλά το θεωρεί λυπηρό από την άποψη του αποτελεσματικού αγώνα κατά της διαφθοράς. Επιπλέον, η GRECO εξακολουθεί να προβληματίζεται για ορισμένα άλλα ζητήματα.
8. Για συγκριτικούς λόγους, παρατίθεται το Άρθρο 236 ΠΚ, όπως ίσχυε πριν από τις τροποποιήσεις του Ιουνίου 2019, μετά τις τροποποιήσεις του Ιουνίου 2019 και μετά τις τροποποιήσεις του Νοεμβρίου 2019:

Άρθρο 236 ΠΚ πριν από τις τροποποιήσεις του Ιουνίου του 2019	Άρθρο 236 ΠΚ μετά τις τροποποιήσεις του Ιουνίου 2019	Άρθρο 236 ΠΚ μετά τις τροποποιήσεις του Νοεμβρίου 2019
1. Όποιος προσφέρει, υπόσχεται ή παρέχει σε υπάλληλο, άμεσα ή μέσω τρίτου, οποιασδήποτε φύσης ωφέλημα, για τον εαυτό του ή για άλλον, για ενέργεια ή παράλειψη του υπαλλήλου σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, τιμωρείται με φυλάκιση	1. Όποιος προσφέρει, υπόσχεται ή παρέχει σε υπάλληλο, άμεσα ή μέσω τρίτου, οποιασδήποτε φύσης αθέμιτο ωφέλημα, για τον εαυτό του ή για άλλον, για ενέργεια ή παράλειψη του υπαλλήλου σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, τιμωρείται	1. Όποιος προσφέρει, υπόσχεται ή παρέχει σε υπάλληλο, άμεσα ή μέσω τρίτου, οποιασδήποτε φύσης αθέμιτο ωφέλημα, για τον εαυτό του ή για άλλον, για ενέργεια ή παράλειψη του υπαλλήλου σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, τιμωρείται

<p>τουλάχιστον ενός έτους και χρηματική ποινή 5.000 έως 50.000 ευρώ.</p> <p>2. Αν η ως άνω ενέργεια ή παράλειψη αντίκειται στα καθήκοντα του υπαλλήλου, ο υπαίτιος τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών και χρηματική ποινή 15.000 έως 150.000 ευρώ.</p> <p>3. Διευθυντής επιχείρησης ή άλλο πρόσωπο που έχει την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε επιχείρηση τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών, αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη, αν από αμέλεια δεν απέτρεψε πρόσωπο που τελεί υπό τις εντολές του ή υπόκειται στον έλεγχο του από την τέλεση προς όφελος της επιχείρησης πράξης των προηγούμενων παραγράφων.</p>	<p>με φυλάκιση έως τρία έτη (πλημμέλημα) ή χρηματική ποινή.</p> <p>2. Αν η ως άνω ενέργεια ή παράλειψη αντίκειται στα καθήκοντα του υπαλλήλου, ο υπαίτιος τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών ετών (πλημμέλημα) και χρηματική ποινή.</p> <p>3. Διευθυντής επιχείρησης ή άλλο πρόσωπο που έχει την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε επιχείρηση τιμωρείται με φυλάκιση έως δύο έτη ή χρηματική ποινή, αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα, αν από αμέλεια δεν απέτρεψε πρόσωπο που τελεί υπό τις εντολές του ή υπόκειται στον έλεγχο του από την τέλεση προς όφελος της επιχείρησης πράξης των προηγούμενων παραγράφων.</p> <p>4. Οι διατάξεις των παραγράφων 1, 2 και 3 εφαρμόζονται και όταν οι πράξεις τελούνται προς: α) λειτουργούς ή άλλους υπαλλήλους με οποιαδήποτε συμβατική σχέση οργάνου ή οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχει την έδρα του στην Ελλάδα και κάθε δημόσιου διεθνούς ή υπερεθνικού οργανισμού ή φορέα στον οποίο η Ελλάδα είναι μέλος, καθώς και προς κάθε πρόσωπο, αποσπασμένο ή όχι, που εκτελεί καθήκοντα τα οποία αντιστοιχούν σε αυτά που εκτελούν οι</p>	<p>με φυλάκιση έως τρία έτη (πλημμέλημα) ή χρηματική ποινή.</p> <p>2. Αν η ως άνω ενέργεια ή παράλειψη αντίκειται στα καθήκοντα του υπαλλήλου, ο υπαίτιος τιμωρείται με κάθειρξη έως οκτώ έτη (κακούργημα) και χρηματική ποινή.</p> <p>3. Διευθυντής επιχείρησης ή άλλο πρόσωπο που έχει την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε επιχείρηση τιμωρείται με φυλάκιση έως δύο έτη ή χρηματική ποινή, αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα, αν με παραβίαση συγκεκριμένου καθήκοντος επιμέλειας, δεν απέτρεψε από αμέλεια πρόσωπο που τελεί υπό τις εντολές του ή υπόκειται στον έλεγχο του από την τέλεση προς όφελος της επιχείρησης πράξης των προηγούμενων παραγράφων.</p> <p>4. Οι διατάξεις των παραγράφων 1, 2 και 3 εφαρμόζονται και όταν οι πράξεις τελούνται προς: α) λειτουργούς ή άλλους υπαλλήλους με οποιαδήποτε συμβατική σχέση οργάνου ή οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχει την έδρα του στην Ελλάδα και κάθε δημόσιου διεθνούς ή υπερεθνικού οργανισμού ή φορέα στον οποίο η Ελλάδα είναι μέλος, καθώς και προς κάθε πρόσωπο, αποσπασμένο ή όχι, που εκτελεί καθήκοντα τα οποία αντιστοιχούν σε αυτά</p>
---	---	--

	<p>λειτουργοί ή άλλοι υπάλληλοι ή β) οποιοδήποτε πρόσωπο που ασκεί δημόσιο λειτούργημα ή υπηρεσία για ξένη χώρα. Στις περιπτώσεις αυτές οι ελληνικοί ποινικοί νόμοι εφαρμόζονται και όταν η πράξη τελείται στην αλλοδαπή από ημεδαπό, ακόμα κι αν δεν είναι αξιόποινη κατά τους νόμους της χώρας όπου τελέστηκε.</p>	<p>που εκτελούν οι λειτουργοί ή άλλοι υπάλληλοι ή β) οποιοδήποτε πρόσωπο που ασκεί δημόσιο λειτούργημα ή υπηρεσία για ξένη χώρα. Στις περιπτώσεις αυτές οι ελληνικοί ποινικοί νόμοι εφαρμόζονται και όταν η πράξη τελείται στην αλλοδαπή από ημεδαπό, ακόμα κι αν δεν είναι αξιόποινη κατά τους νόμους της χώρας όπου τελέστηκε και για τη δίωξη του πλημμελήματος της παραγράφου 1 δεν απαιτείται η κατά το άρθρο 6 παράγραφος 3 έγκληση ή αίτηση.</p>
--	--	---

9. Αν και η GRECO, στην Έκθεση Ad hoc, ήταν ικανοποιημένη με την επαναφορά του κακούργηματος στο Άρθρο 236.2 ΠΚ, σημείωσε επίσης ότι το Άρθρο 236.1 ΠΚ παρέμεινε αποδυναμωμένο. Στέλνει το μήνυμα ότι το αδίκημα αυτό θεωρείται λιγότερο σοβαρό μετά την αλλαγή. Η GRECO υπενθύμισε τις προθέσεις της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου, σύμφωνα με την οποία η διαφθορά μπορεί να αποτελεί οικονομικό αδίκημα, ενίοτε σημαντικής αξίας, αλλά όχι μόνο. Μπορεί επίσης να απειλήσει το κράτος δικαίου, τη σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και τα ηθικά θεμέλια της κοινωνίας, να υπονομεύσει τη χρηστή διακυβέρνηση, την ασφάλεια, την υγεία, τη νομιμότητα, τη δικαιοσύνη και την ίση αντιμετώπιση (για λεπτομέρειες βλ. την Έκθεση Ad hoc, παράγραφοι 24 και 25).
10. Η GRECO σημείωσε επίσης με ανησυχία ότι ένα γενικό χαρακτηριστικό της τροποποιηθείσας ποινικής νομοθεσίας περιέχεται στο Άρθρο 48 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΚΠΔ),

επιτρέποντας στον εισαγγελέα να απέχει από τη δίωξη πλημμελημάτων που τιμωρούνται με ποινή φυλάκισης έως 3 ετών, με ή χωρίς χρηματική ποινή, με τη σύμφωνη γνώμη του οριζόμενου από τον διευθύνοντα το δικαστήριο πρωτοδίκη, υπό τον όρο ότι αυτός στον οποίο αποδίδεται η πράξη θα συναινέσει σε εναλλακτικά μέτρα (για λεπτομέρειες βλ. την Έκθεση Ad hoc, παράγραφος 26).

11. Επίσης, η GRECO υπογράμμισε ότι το Άρθρο 235.5 ΠΚ, όπως τροποποιήθηκε, δεν αναφέρεται στη δωροληψία δημόσιων λειτουργών ξένης χώρας (όπως ίσχυε στον προηγούμενο νόμο), ενώ η ενεργητική πτυχή του αδικήματος αναφέρεται σαφώς στο Άρθρο 236.4β ΠΚ. Η GRECO κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το τροποποιημένο κείμενο δεν ευθυγραμμιζόταν πλήρως με το Άρθρο 5 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου. Επιπλέον, η GRECO σημείωσε ότι το τροποποιημένο Άρθρο 237.4γ ΠΚ, ενώ αφ' ενός καλύπτει τα αδικήματα της ενεργητικής δωροδοκίας δικαστών, ενόρκων και διαιτητών άλλων κρατών, αφ' ετέρου η παθητική πτυχή αυτών των αδικημάτων δεν φαίνεται να καλύπτεται από την τροποποιημένη διάταξη, σε αντίθεση με τον προηγούμενο νόμο. Έκρινε επίσης ότι οι ίδιες ατέλειες είχαν σημειωθεί όσον αφορά την παθητική δωροδοκία μελών αλλοδαπών κοινοβουλευτικών συνελεύσεων (Άρθρο 6 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου) (για λεπτομέρειες βλ. την Έκθεση Ad hoc, παράγραφος 30).
12. Τέλος, η GRECO σημείωσε ότι το Άρθρο 263Α ΠΚ εισάγει εκ νέου σύστημα ειδικής υπεράσπισης της έμπρακτης μετάνοιας σε περιπτώσεις ενεργητικής δωροδοκίας, σύμφωνα με το οποίο ο υπαίτιος παραμένει ατιμώρητος εάν αναγγείλει την πράξη πριν εξεταστεί ως ύποπτος. Η GRECO υπενθύμισε την άποψή της ότι τέτοια συστήματα μπορεί να γίνουν αντικείμενο κατάχρησης σε ορισμένες περιπτώσεις και ζήτησε σχετική προσοχή και

παρακολούθηση (για λεπτομέρειες βλ. την Έκθεση Ad hoc, παράγραφοι 33 και 34).

III. ΑΝΑΛΥΣΗ

13. Η GRECO απηύθυνε τέσσερις συστάσεις στην Ελλάδα στην Έκθεση Ad hoc. Η ανάλυση που ακολουθεί εστιάζει στην εφαρμογή αυτών των συστάσεων από τις ελληνικές αρχές.
14. *i) Η GRECO εισηγήθηκε την αναθεώρηση του Άρθρου 236.1 του Ποινικού Κώδικα προκειμένου να εισαχθούν επιβαρυντικές περιστάσεις ώστε το αδίκημα αυτό να θεωρείται κακούργημα και/ή να αυξηθούν οι κυρώσεις αναλόγως.*
15. *ii) Η GRECO εισηγήθηκε τον αυστηρό περιορισμό του αντικειμένου των αδικημάτων διαφθοράς για τα οποία μπορεί ο εισαγγελέας να απέχει από τη δίωξη σύμφωνα με το Άρθρο 48 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, διασφαλίζοντας ότι το Άρθρο αυτό μπορεί να εφαρμόζεται μόνο σε εξαιρετικές, ελάσσονος σημασίας περιπτώσεις αδικημάτων διαφθοράς.*
16. Οι αρχές της Ελλάδας αναφέρουν, όσον αφορά αμφότερες τις συστάσεις, ότι με την Υπουργική Απόφαση 11820/Φ.340, που δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΥΟΔΔ 167/12 Μαρτίου 2020), συστάθηκε Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή εντός του Υπουργείου Δικαιοσύνης με τους εξής σκοπούς: α) τη διαρκή παρακολούθηση τόσο του τρόπου εφαρμογής από τη νομολογία όσο και του βαθμού αποδοχής από την επιστήμη των διατάξεων του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, β) τη συναγωγή ουσιαστικών συμπερασμάτων με σκοπό την κατάρτιση των αναγκαίων νομοθετικών ρυθμίσεων, γ) τη σύνταξη των σχετικής αιτιολογικής έκθεσης, και δ) τη σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων και του πίνακα τροποποιούμενων - καταργούμενων διατάξεων.

17. Η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή αποτελείται από 17 μέλη, οκτώ εκ των οποίων είναι υψηλόβαθμοι εισαγγελείς, ένας πρωτοδίκης, πέντε καθηγητές νομικής και τρεις δικηγόροι. Η Επιτροπή έχει αρχίσει τις εργασίες εξ αποστάσεως και δύο μέλη της ελληνικής αποστολής στη GRECO ενημέρωσαν την Επιτροπή λεπτομερώς για τις σχετικές διεθνείς υποχρεώσεις της Ελλάδας, συμπεριλαμβανομένων των εκκρεμουσών συστάσεων της GRECO. Η πρώτη έκθεση της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής αναμένεται έως το καλοκαίρι του 2021. Η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή είναι πλήρως ενήμερη για τις συστάσεις της έκθεσης ad hoc και θα τις επεξεργαστεί εν ευθέτω χρόνω, σύμφωνα με τις αρχές.
18. Η GRECO σημειώνει τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν. Χαιρετίζει το γεγονός ότι οι συστάσεις θα συζητηθούν από τη νεοϊδρυθείσα Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή. Ωστόσο, επί του παρόντος, δεν έχει αναφερθεί τίποτε από. Η GRECO καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι συστάσεις i) και ii) δεν έχουν υλοποιηθεί.
19. *iii) Η GRECO εισηγήθηκε να διασφαλιστεί ότι η παθητική δωροδοκία αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών, συμπεριλαμβανομένων δικαστών, μελών κοινοβουλευτικών συνελεύσεων, ενόρκων και διαιτητών, θα αποτελεί ποινικό αδίκημα σύμφωνα με τα Άρθρα 5 και 6 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο αυτής.*
20. Οι αρχές αναφέρουν ότι το Άρθρο 235(5) ΠΚ καλύπτει ορισμένες κατηγορίες αξιωματούχων των θεσμών της ΕΕ ή διεθνών οργανισμών στους οποίους είναι μέλος η Ελλάδα. Το ίδιο ισχύει για το αδίκημα της παθητικής δωροδοκίας για δικαστές κλπ. (Άρθρο 237(4) ΠΚ) και πολιτικούς (Άρθρο 159(4) ΠΚ): “Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων εφαρμόζονται και όταν οι πράξεις τελούνται από...”.

21. Γενικότερα όμως, ο ελληνικός Κώδικας Ποινικής Δικονομίας (ΚΠΔ) εγκαθιδρύει στο Άρθρο 43 την αρχή της νομιμότητας όσον αφορά τη δίωξη ποινικών αδικημάτων. Αυτή η θεμελιώδης αρχή υπαγορεύει ότι ο εισαγγελέας οφείλει να διώκει κάθε ποινικό αδίκημα για το οποίο ισχύει το ελληνικό ποινικό δίκαιο, ανεξάρτητα από την επικράτεια όπου διαπράχθηκε και/ή την εθνικότητα του υπαιτίου. Η παράλειψη δίωξης ποινικού αδικήματος κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας αποτελεί σοβαρό αδίκημα σύμφωνα με τον Ποινικό Κώδικα, δηλ. κατάχρηση εξουσίας, που τιμωρείται με ποινή φυλάκισης έως δέκα ετών (Άρθρο 239 ΠΚ). Με άλλα λόγια, η αρχή της νομιμότητας υποχρεώνει τους Έλληνες εισαγγελείς στις ανωτέρω περιπτώσεις να διώκουν πάντοτε όχι μόνο Έλληνες υπηκόους, οι οποίοι διέπραξαν ενεργητική δωροδοκία, αλλά και τον αλλοδαπό αξιωματούχο, ο οποίος δεν διαμένει στην ελληνική επικράτεια – παρά τις πρακτικές δυσκολίες που ανακύπτουν.
22. Επιπλέον, οι ελληνικές αρχές υπενθυμίζουν ότι, σύμφωνα με τα Άρθρα 6 και 7 ΠΚ, οι ελληνικοί ποινικοί νόμοι μπορούν να εφαρμόζονται κατά αλλοδαπού για την πράξη της παθητικής δωροδοκίας που τελέστηκε στην αλλοδαπή, όταν ισχύουν οι εξής συνδετικοί παράγοντες: α) εάν η πράξη χαρακτηρίζεται από το ελληνικό δίκαιο ως κακούργημα ή πλημμέλημα, β) εάν η πράξη αυτή στρέφεται εναντίον Έλληνα πολίτη ή εάν καταπατεί τα δικαιώματα ελληνικού νομικού προσώπου, δ) εάν η πράξη είναι αξιόποινη και κατά τους νόμους της χώρας όπου τελέστηκε ή αν διαπράχθηκε σε πολιτειακά ασύντακτη χώρα (διπλό αξιόποινο).
23. Οι αρχές παραπέμπουν στο Άρθρο 6 ΠΚ (εγκλήματα ημεδαπών στην αλλοδαπή): 1. Οι ελληνικοί ποινικοί νόμοι εφαρμόζονται και για πράξη που χαρακτηρίζεται από αυτούς ως κακούργημα ή πλημμέλημα και που τελέστηκε στην αλλοδαπή από ημεδαπό, αν η

πράξη αυτή είναι αξιόποινη και κατά τους νόμους της χώρας στην οποία τελέστηκε ή αν διαπράχθηκε σε πολιτειακά ασύντακτη χώρα.

2. Η ποινική δίωξη ασκείται και εναντίον αλλοδαπού ο οποίος κατά την τέλεση της πράξης ήταν ημεδαπός. Επίσης ασκείται και εναντίον εκείνου που απέκτησε την ελληνική ιθαγένεια μετά την τέλεση της πράξης. 3. Στα πλημμελήματα, για να εφαρμοστούν οι διατάξεις των παραγρ. 1 και 2, απαιτείται έγκληση του παθόντος ή αίτηση της κυβέρνησης της χώρας όπου τελέστηκε το πλημμέλημα.

24. Οι αρχές παραπέμπουν επίσης στο Άρθρο 7 ΠΚ (εγκλήματα αλλοδαπών στην αλλοδαπή): 1. Οι ελληνικοί ποινικοί νόμοι εφαρμόζονται και κατά αλλοδαπού για πράξη που τελέστηκε στην αλλοδαπή και χαρακτηρίζεται από αυτούς ως κακούργημα ή πλημμέλημα, αν η πράξη αυτή στρέφεται εναντίον Έλληνα πολίτη και είναι αξιόποινη, με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της, και κατά τους νόμους της χώρας όπου τελέστηκε ή αν διαπράχθηκε σε πολιτειακά ασύντακτη χώρα. Ως Έλληνας πολίτης για την εφαρμογή του προηγούμενου εδαφίου λογίζεται και το κυοφορούμενο που θα αποκτήσει με τη γέννησή του την ελληνική ιθαγένεια, καθώς και τα νομικά πρόσωπα που εδρεύουν στην ημεδαπή. 2. Η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 6 έχει και εδώ εφαρμογή.

25. Οι αρχές παραπέμπουν επίσης στο Άρθρο 8 ΠΚ (Εγκλήματα στην αλλοδαπή που τιμωρούνται πάντοτε κατά τους ελληνικούς νόμους): Οι ελληνικοί ποινικοί νόμοι εφαρμόζονται σε ημεδαπούς και αλλοδαπούς, ανεξάρτητα από τους νόμους του τόπου τέλεσης, μεταξύ άλλων για τις εξής πράξεις που τελέστηκαν στην αλλοδαπή: δ) πράξη που στρέφεται εναντίον υπαλλήλου του ελληνικού κράτους ή Έλληνα υπαλλήλου οργάνου ή οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή απευθύνεται προς αυτούς, εφόσον τελείται κατά την άσκηση της υπηρεσίας τους ή σε σχέση με την

άσκηση των καθηκόντων τους. Υπογραμμίζουν ότι η ενότητα δ) τροποποιήθηκε ως ανωτέρω από το άρθρο 95 του Ν. 4623/2019 (ΦΕΚ Α 134/9.8.2019).

26. Οι ελληνικές αρχές διατυπώνουν την άποψη ότι, σύμφωνα με τα παραπάνω και σε εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας όσον αφορά τη δίωξη ποινικών αδικημάτων, αλλοδαπός υπαίτιος μπορεί να διωχθεί για αδίκημα που τελέστηκε στην αλλοδαπή, ανεξάρτητα εάν είναι δημόσιος λειτουργός, δικαστής, μέλος κοινοβουλευτικής συνέλευσης, ένορκος και διαιτητής και ανεξάρτητα εάν ενεργεί με την ιδιότητά του, εάν η πράξη στρέφεται εναντίον Έλληνα πολίτη ή ελληνικού νομικού προσώπου (Άρθρα 6 και 7 ΠΚ). Επιπλέον, ο Έλληνας εισαγγελέας υποχρεούται να ασκήσει δίωξη κατά αλλοδαπού για αδίκημα που τελέστηκε στην αλλοδαπή, εάν η πράξη στρέφεται εναντίον δημόσιου λειτουργού του ελληνικού κράτους ή Έλληνα υπαλλήλου οργάνου ή οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή απευθύνεται προς αυτούς (Άρθρο 8 ΠΚ).
27. Η GRECO σημειώνει τις εξηγήσεις που δόθηκαν. Ωστόσο, οι σχετικές νομικές διατάξεις δεν έχουν αλλάξει μετά την υιοθέτηση της Έκθεσης ad hoc. Έπεται ότι οι ατέλειες όσον αφορά την παθητική δωροδοκία δημόσιων λειτουργών αλλοδαπής χώρας (Άρθρα 235.5 ΠΚ, 237.4γ ΠΚ και Άρθρο 159.4 ΠΚ) παραμένουν ως είχαν κατά την υιοθέτηση της Έκθεσης ad hoc, ενώ οι αντίστοιχες διατάξεις, όπως ίσχυαν πριν από τις τροποποιήσεις του 2019 (Άρθρο 263 Α 2 (δ) και (ε)) δεν κάλυπταν ρητά τέτοιες περιστάσεις. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι ελληνικές διατάξεις περί δικαιοδοσίας είναι ευρείες, αλλά το προαπαιτούμενο για να ισχύει αυτή η δικαιοδοσία είναι φυσικά ότι η σχετική πράξη χαρακτηρίζεται από την (στην παρούσα περίπτωση ελληνική) νομοθεσία ως αδίκημα. Αυτό εξακολουθεί να μην ισχύει.

28. Κατά την άποψη της GRECO, οι γενικές αρχές της δικαιοδοσίας στον Ποινικό Κώδικα, στις οποίες παραπέμπουν οι ελληνικές αρχές), δεν καλύπτουν τα κενά που παρατηρήθηκαν. Συνεπώς, η GRECO διατηρεί τη θέση της, όπως εξηγήθηκε λεπτομερώς στην Έκθεση ad hoc (παράγραφος 30), και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η σύσταση iii) δεν έχει υλοποιηθεί.
29. *iv) Η GRECO εισηγήθηκε στις αρχές να παρακολουθούν προσεκτικά τη χρήση των διατάξεων για την ειδική υπεράσπιση της έμπρακτης μετάνοιας προκειμένου να διαπιστώνουν δυνητική κατάχρηση αυτού του μέσου και, εάν χρειαστεί, να μειώσουν ή να καταργήσουν την εφαρμογή του σε αδικήματα διαφθοράς.*
30. Οι ελληνικές αρχές προβάλλουν ότι σκοπός της διάταξης περί έμπρακτης μετάνοιας είναι να παρέχει κίνητρα σε υπαίτιους ενεργητικής δωροδοκίας να αποκαλύπτουν αυθόρμητα το αδίκημα πριν εξεταστούν ως ύποπτοι από τις αρχές, με αντάλλαγμα την επιείκεια. Η μη τιμωρία του υπαιτίου δεν είναι αυτόματη, αλλά αποφασίζεται από τις αρμόδιες δικαστικές αρχές. Ισχυρίζονται ότι η παροχή κινήτρων σε υπαιτίους υποθέσεων δωροδοκίας φαίνεται να είναι απαραίτητη, εν όψει της μυστικότητας η οποία συνήθως περιβάλλει τα εν λόγω αδικήματα, σύμφωνα με το σκεπτικό του Άρθρου 263B ΠΚ.
31. Η GRECO σημειώνει τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν. Υπενθυμίζει ότι η Ελλάδα κατέργησε την ειδική υπεράσπιση της έμπρακτης μετάνοιας μετά τη σχετική σύσταση της GRECO κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συμμόρφωσης Τρίτου Γύρου. Η πρόσφατη εκ νέου εισαγωγή αυτής της διάταξης το 2019 είναι αντιφατική εφ' εαυτής και η κατάσταση απαιτεί προσεκτική παρακολούθηση της χρήσης αυτής της διάταξης στην πράξη, καθώς μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο κατάχρησης σε ορισμένες περιπτώσεις. Η GRECO κρίνει ότι η ανωτέρω

Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή θα μπορούσε ενδεχομένως να αναλάβει αυτή την παρακολούθηση και – εάν χρειαστεί – να ασκεί επίδραση ώστε να μειωθεί ή να καταργηθεί η εφαρμογή της ειδικής υπεράσπισης της έμπρακτης μετάνοιας. Ωστόσο, δεν έχει αναφερθεί τίποτε σχετικό και η GRECO καταλήγει αναπόφευκτα στο συμπέρασμα ότι η σύσταση in den έχει υλοποιηθεί.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

32. **Εν όψει των ανωτέρω, η GRECO καταλήγει στο συμπέρασμα ότι καμία εκ των τεσσάρων συστάσεων που περιείχε η Έκθεση ad hoc δεν έχει υλοποιηθεί έως σήμερα.**
33. Η GRECO υπενθυμίζει ότι μια βασική ανησυχία όταν εκκίνησε η διαδικασία ad hoc αντιμετωπίστηκε από το νομοθέτη όταν η ειδική μορφή δωροδοκίας δημόσιων λειτουργών (Άρθρο 236.2 του Ποινικού Κώδικα) αναταξινομήθηκε ως σοβαρό αδίκημα (κακούργημα). Ωστόσο, όσον αφορά τα εν λόγω αδικήματα που τελέστηκαν πριν από την ημερομηνία θέσης σε ισχύ της εν λόγω τροποποίησης (18 Νοεμβρίου 2019), ισχύουν ηπιότεροι νόμοι (πλημμελήματα) και κυρώσεις, γεγονός που αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια των εν λόγω τροποποιήσεων).
34. Οι εκκρεμείς ανησυχίες που εκφράστηκαν στην Έκθεση ad hoc δεν έχουν αντιμετωπιστεί έως τώρα από τις ελληνικές αρχές. Η GRECO χαιρετίζει ωστόσο την πρόσφατη σύσταση μιας μορφής επιτροπής εμπειρογνομόνων (“Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή”), με σκοπό να ασχοληθεί με ορισμένες εκ των συστάσεων. Η GRECO ελπίζει ότι η Επιτροπή αυτή θα υιοθετήσει όλες τις εκκρεμείς συστάσεις και θα αποφέρει απτά αποτελέσματα εν ευθέτω χρόνω.
35. Η GRECO καλεί τις ελληνικές αρχές να υποβάλλουν έκθεση για τα μέτρα που έλαβαν προς υλοποίηση των ανωτέρω συστάσεων έως τις 31 Οκτωβρίου 2021.

36. Η GRECO καλεί τις ελληνικές αρχές να εξουσιοδοτήσουν, όσο το δυνατόν συντομότερα, τη δημοσίευση της παρούσας έκθεσης και να διαθέσουν στο κοινό μετάφραση αυτής στην εθνική γλώσσα.

Αθήνα, 18.11.2020

Ακριβής μετάφραση από τα αγγλικά

Η μεταφράστρια Ελένη Δημητρίου