

**ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**  
**ΔΗΜΟΣΙΑ ΗΘΙΚΗ & ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ**

*ΑΘΗΝΑ, 28 – 29/3/2008*

Εισηγητής

**Γιώργος Διέλλας**  
*Αναπληρωτής Συνήγορος του Καταναλωτή*

**«Συμβολή της δημόσιας πολιτικής στην καταπολέμηση της διαφθοράς:  
η περίπτωση της προστασίας του καταναλωτή»**

## «Συμβολή της δημόσιας πολιτικής στην καταπολέμηση της διαφθοράς: η περίπτωση της προστασίας του καταναλωτή»

Γιώργος Διέλλας  
*Αναπληρωτής Συνήγορος του Καταναλωτή*

### Εισαγωγή

Θεμελιώδη προϋπόθεση κάθε προβληματισμού αποτελεί η σαφής οριοθέτηση του ζητήματος επί του οποίου αυτός αναπτύσσεται. Υπό την έννοια αυτή, η αναζήτηση του εννοιολογικού περιεχομένου του όρου "διαφθορά", θα πρέπει να προηγηθεί κάθε προσπάθειας εντοπισμού των προβλημάτων που αυτή δημιουργεί ή πολύ περισσότερο των παρεμβάσεων που κρίνονται απαραίτητες για την καταπολέμησή της.

Συχνά, εκφράζονται δημοσίως απόψεις πλήρους αντίθεσης με το φαινόμενο της διαφθοράς: «η διαφθορά αποτελεί μάστιγα για την ελληνική κοινωνία»<sup>1</sup>, «στην Ελλάδα το κράτος αποτελεί το άντρο της διαφθοράς και της σήψης», ενώ από τα πλέον επίσημα χείλη παρατηρείται ότι η διαφθορά αποτελεί «τη μεγαλύτερη απειλή για τη δημοκρατία καθώς διαλύει τις σχέσεις εμπιστοσύνης με τους πολίτες»<sup>2</sup>. Όταν όμως οι απόψεις αυτές, όσο έντονα διατυπωμένες και αν είναι, δεν συνοδεύονται από τη δυνατότητα κοινής αντίληψης για το πρόβλημα, διατρέχουν τον κίνδυνο να οδηγήσουν σε εύηχες «ηθικές σταυροφορίες» με περιορισμένο όμως ουσιαστικό περιεχόμενο.

Ο κίνδυνος αυτός γίνεται περισσότερο ορατός, λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι «δεν έχει καταστεί μέχρι σήμερα δυνατή η διατύπωση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού που να καλύπτει όλες τις μορφές με τις οποίες εμφανίζεται η διαφθορά»<sup>3</sup>, ενώ η αντίληψη για το «τι συνιστά και τι όχι διαφθορά και συνεπώς ποια είναι τα συνθετικά στοιχεία της έννοιας αυτής, ώστε να μπορεί να κριθεί περαιτέρω ποιες συγκεκριμένες μορφές συμπεριφοράς εμπίπτουν στο εννοιολογικό της περίβλημα, διαφοροποιείται ανάλογα με τις κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές αντιλήψεις των λαών, οι οποίες μάλιστα ποικίλλουν ακόμη και από τόπο σε τόπο μέσα στην ίδια εθνική έννομη τάξη»<sup>4</sup>.

Η άποψη αυτή και οι συνέπειες που συνεπάγεται γίνονται πιο εμφανείς όταν επιχειρήσουμε να μετατοπίσουμε τη διαφθορά ως ηθική έκπτωση, στο νομικό επίπεδο και συνεπώς να κατανοήσουμε και ερμηνεύσουμε τον όρο, στο πλαίσιο της εφαρμογής του δικαίου, μέσω της οποίας παράγονται συγκεκριμένα έννομα αποτελέσματα (κυρώσεις, απαγορεύσεις, κ.λπ.). Η ανάλυση της τυπολογίας της διαφθοράς<sup>5</sup> και η περαιτέρω διάκρισή της σε ενεργητική και παθητική, μικρή και μεγάλη, θεσμική και λειτουργική, ιδιωτική και δημόσια, δομική ή διαρκή και σποραδική ή περιστασιακή, συστηματική και ευκαιριακή, πολιτική και γραφειοκρατική, λευκή, γκρίζα και μαύρη, εσωτερική – τοπική και διεθνική, κ.λπ., προφανώς δεν συμβάλει στη διασαφήνιση του τοπίου.

<sup>1</sup> Πολυχρονίου Χ., «Η πολιτική κουλτούρα της απάτης και της διαφθοράς», Εφημ. "Εξπρές", Κυριακή 24 Φεβρουαρίου 2008, σελ. 29.

<sup>2</sup> Πολυχρονίου Χ., οπ.π. σημ. 1.

<sup>3</sup> Ράικος Δ., «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά – από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 89.

<sup>4</sup> Ράικος Δ., οπ.π. σημ. 3, σελ. 90.

<sup>5</sup> Ράικος Δ., οπ.π. σημ. 3, σελ. 164 – 168.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέλιξη του όρου “διαφθορά” όπως αυτή προκύπτει από την αναδρομή σε έγκριτα λεξικά της ελληνικής γλώσσας. Σε σύγχρονα λεξικά η διαφθορά ορίζεται ως «έκλυση ηθών, ανηθικότητα, εξαχρείωση»<sup>6</sup> ή ως «η κατάσταση στην οποία χρησιμοποιούνται αθέμιτα μέσα, για να παραβιάζονται οι νόμοι (με δωροδοκίες, εξυπηρητήσεις, προσφορές, κ.λπ.) για ιδιωτικό όφελος»<sup>7</sup>. Παλαιότερα όμως λεξικά<sup>8</sup>, μας δίνουν μια πιο ριζοσπαστική και λιγότερο ηθικοπλαστική προσέγγιση «καταστροφή, όλεθρος, αφανισμός, θάνατος». Έκπληξη προκαλεί η σαφήνεια του όρου κατά την αρχαιότητα. Η διαφθορά απαντάται στην Ιλιάδα<sup>9</sup> και τον Θουκυδίδη<sup>10</sup> ως η «πλήρης καταστροφή της πόλεως». Νομική έννοια αποδίδεται από τον Αριστοτέλη<sup>11</sup> και τον Ισοκράτη<sup>12</sup>, ενώ ο Ηρόδοτος με τη χρήση του ρήματος διαφθείρω εννοεί ότι «καθιστώ πλοίων τι ανίκανον προς πλούν»<sup>13</sup>.

Η επιδίωξη εμπλοκής της δημόσιας πολιτικής στο ζήτημα της καταπολέμησης της διαφθοράς, αλλά και η έκταση και το εύρος των συνεπειών της, υποδεικνύει ως πλέον δόκιμη προσέγγιση αυτή που γίνεται στην Ιλιάδα, τον Θουκυδίδη ή γιατί όχι και τον Ηρόδοτο, δεδομένου μάλιστα ότι πολλές φορές η πορεία ενός προσώπου, μιας κοινωνίας ή ενός κράτους, παρομοιάζεται με την πορεία ενός πλοίου.

### **Διαφθορά και Δημόσια πολιτική**

Τα φαινόμενα διαφθοράς δεν είναι άγνωστα στη νεώτερη Ελληνική κοινωνία και ιστορία. Τα πρώτα φαινόμενα παρουσιάζονται από τις αρχές ήδη της επανάστασης του 1821 και συνεχίζονται αδιαλείπτως μέχρι σήμερα. Το γεγονός της πρώιμης εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς, επιβεβαιώνεται και από την ίδρυση του παλαιότερου Ανωτάτου Δικαστηρίου της χώρας, του Ελεγκτικού Συνεδρίου το 1833, με πρότυπο το Cour des Comptes της Γαλλίας που ιδρύθηκε από το Μ. Ναπολέοντα το 1807<sup>14</sup>. Τρεις είναι οι βασικές συνιστώσες ανάλυσης αυτών των φαινομένων: α) οι κοινωνικοπολιτικές συνθήκες υπό τις οποίες παρουσιάζονται, β) οι τρόποι διαχείρισης και διευθέτησης των κρίσεων που αυτά προκαλούν και γ) η διαδικασία “κάθαρσης”, για λογαριασμό της κοινωνίας που υφίσταται τη δοκιμασία του σκανδαλισμού της<sup>15</sup>.

<sup>6</sup> Τεγόπουλος – Φυτράκης, Ελληνικό Λεξικό, Αθήνα 1993, σελ. 202, με παραπλήσια ερμηνεία και στο Μπαμπινιώτης Γ., Λεξικό της νέας Ελληνικής Γλώσσας, Κέντρο Λεξικολογίας, Αθήνα 2002, σελ. 498.

<sup>7</sup> Μπαμπινιώτης Γ., οπ.π. σημ. 5.

<sup>8</sup> Liddel H. – Scott R., Μέγα Λεξικόν της Ελληνικής Γλώσσας, τ. Ι, εκδ. Α. Κωνσταντινίδου, εν Αθήναις 1901, σελ. 612, Δημητράκος Δ., Μέγα Λεξικόν της Ελληνικής Γλώσσας, τ. Γ’, σελ. 1967, Δρανδάκης Π., Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια, τ. Θ’, εκδ. “Φοίνιξ”, σελ. 294.

<sup>9</sup> Ιλ., Ν’. 625 (διαφθείρω – εντελώς καταστρέφω πόλιν).

<sup>10</sup> Θουκ., 8, 86, «ούτε επί διαφθορά της πόλεως η μετάστασις γένοιτο».

<sup>11</sup> Αριστ., Ρητ. 1372 a, 34 «αναβολή χρόνου ή διαφθοράι κριτών» (διαφθορά δικαστών – μαρτύρων).

<sup>12</sup> Ισοκρ., 373 Β’, « διαφθείρω – τους νόμους πλαστογραφώ, κιβδηλεύω αυτούς».

<sup>13</sup> Ηροδ., 1. 166-167.

<sup>14</sup> Διέλλας Γ., Δημοσιονομική Διαχείριση & Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, Σημειώσεις για τον Τομέα Εισαγωγικής Εκπαίδευσης Δημοσίων Υπαλλήλων, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2006, σελ. 19.

<sup>15</sup> Κουτσούκης Κ., Σκάνδαλα πολιτικής διαφθοράς στη νεώτερη Ελληνική κοινωνία και ιστορία (1821-2001), στο Διαφάνεια & Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος – Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 429 επ.

Αρκετά διαδεδομένη είναι η άποψη ότι η διαφθορά εμφανίζεται από την ελαττωματική – σκόπιμη ή μη – ή ατελή οργάνωση της πολιτείας και υλοποιείται από τη συμπεριφορά των φορέων της δημόσιας εξουσίας και κυρίως των ανωτέρων και ανωτάτων κλιμακίων της. Τα δε αποτελέσματά της, επηρεάζουν και συμπαράσφουον, εκουσίως ή ακουσίως, σε αντίστοιχη συμπεριφορά τα υπηρεσιακά όργανα και τους πολίτες<sup>16</sup>.

Πριν από μερικά χρόνια ο Umberto Eco, απαντώντας στο ερώτημα ποιος είναι ο ρόλος του Κοινοβουλίου, σημείωνε – προφανώς ειρωνικά – ότι πρέπει να αντικατοπτρίζει όλες τις τάσεις, τις απόψεις, τις επιθυμίες, τις απαιτήσεις, κάθε μέλους της κοινωνίας, άρα, αποτελεί εξίσου χώρο έκφρασης των κερδοσκοπών, των διεφθαρμένων, των φοροφυγάδων, των εμπρηστών και των κάθε λογής προσώπων με παραβατική συμπεριφορά που απαντά κανείς στο πλαίσιο της κοινωνικής συμβίωσης. Κατά τον Eco αποτελεί καθαρή αφέλεια να υποστηρίζεται ότι στο Κοινοβούλιο, αλλά και ευρύτερα στα όργανα της πολιτείας αναδεικνύονται μόνο “τίμιοι” άνθρωποι. Μπορεί όμως το γεγονός αυτό να θεωρηθεί η αιτία για τα εμφανιζόμενα κρούσματα διαφθοράς; Είναι δυνατό ακολουθώντας αυτή τη συλλογιστική να θεωρήσουμε ως φυσικό επακόλουθο ότι ένας αριθμός κρατικών αξιωματούχων διαθέτει μειωμένες αντιστάσεις έναντι των φαινομένων διαφθοράς σε οποιαδήποτε έκφρασή της<sup>17</sup>; Η παραδοχή αυτή, σύμφωνα με την οποία κρατικοί αξιωματούχοι χρηματίζονται, χρησιμοποιούν δημόσιους πόρους για να εξυπηρετήσουν προσωπικά ή κομματικά οφέλη ή απλά ανέχονται την προσοδοθηρία<sup>18</sup>, αφού είναι αναπόφευκτο ένα ποσοστό τους να αποτελείται από ανέντιμα πρόσωπα, περιορίζει το ζήτημα της διαφθοράς στο επίπεδο της ηθικολογίας. Εκτός αυτού, οδηγεί επίσης στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται δημόσια ευθύνη για τα φαινόμενα διαφθοράς, περιορίζοντας το ζήτημα στη διάσταση της ατομικής ευθύνης.

ΑΣ μου επιτραπεί η παράθεση ενός χαρακτηριστικού παραδείγματος. Σε κείμενό του με τίτλο «Διαφθορά στο κράτος και το Ελληνικό πολιτικό σύστημα»<sup>19</sup>, ο πρώην υπουργός Α. Ανδριανόπουλος αναφέρει μεταξύ άλλων: «Σήμερα πια δεν είναι επίκαιρο να αναζητούμε που βρίσκεται η διαφθορά στην πολιτική. Είμαστε υποχρεωμένοι να αναγνωρίσουμε πως “η πολιτική είναι διαφθορά”. Η πολιτική αντανακλά τις αξίες της κοινωνίας. Και η κοινωνία έχει αγκαλιάσει και αποδεχθεί τη διαφθορά. Και η πολιτική, σαν παραπαίδι της κοινωνίας, αντανακλά το επίπεδο του προβλήματος.». Μετά δε από ανάλυση αυτής της παραδοχής καταλήγει στο συμπέρασμα: «Χωρίς αστική ηθική δεν υπάρχει κοινωνική ισορροπία. Χωρίς τις αναστολές που επιβάλλουν οι ατομικές αξίες και η οικογενειακή παράδοση, η διαφθορά δεν αναχατίζεται.».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».».

Η ηθικολογική προσέγγιση του προβλήματος δημιουργεί άλλοθι αντίδρασης και δυσχεραίνει την αντιμετώπισή του. Η διαφθορά δεν οφείλεται στο γεγονός ότι κάποιοι μεμονωμένοι κρατικοί λειτουργοί διαθέτουν μειωμένες ηθικές αντιστάσεις και συνεπώς δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί με ηθικές παραινέσεις ή με προσφυγή στην ποινική δικαιοσύνη για τον κολασμό μεμονωμένων επίορκων υπαλλήλων. Τα φαινόμενα διαφθοράς είναι πολύ πιο σύνθετα και σχετίζονται με «συγκεκριμένες

<sup>16</sup> Γκόνης Α., Η παραβίαση του Συντάγματος και η διαφθορά, στο οπ.π. σημ. 14, σελ. 107 επ.

<sup>17</sup> Σχετ. βλ. Κοντιάδης Ξ., Διαφθορά και ηθικολογία, εφημ. “Εθνος”, 26.2.2008, σελ. 8.

<sup>18</sup> Περισσότερα για το ζήτημα αυτό βλ. στο Πελαγίδης Θ. - Μητσόπουλος Μ., Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας – Η προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις, εκδ. “Παπαζήση”, Αθήνα 2006.

<sup>19</sup> Ανδριανόπουλος Α., στο Νικολοπούλου Α. (επιμ.), Κράτος & Διαφθορά, εκδ. “Σιδέρης”, Αθήνα 1998, σελ. 57 επ.

δυσλειτουργίες του πολιτικού συστήματος, με अपαρχαιωμένα μοντέλα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, με την πολυνομία και την ανορθολογική κατανομή αρμοδιοτήτων, με την υποστελέχωση και υποχρηματοδότηση Ανεξάρτητων Αρχών και ελεγκτικών μηχανισμών, με την κομματοκρατία, την αναξιοκρατία, την παγίωση μιας νοσηρής διοικητικής κουλτούρας, κ.α.»<sup>20</sup>.

Παράλληλα, για να επανέλθω στον Eco σε συνδυασμό με τον Foucault, «η εξουσία δεν είναι πια μονολιθική και μονοκέφαλη: διαχέεται, τέμνεται σε κομμάτια, προκύπτει από μια συνεχή συσσώρευση και αποσύνδεση συναινέσεων»<sup>21</sup>. Προφανές προβάλλει λοιπόν το ερώτημα: ποιος είναι ο φορέας που θα αναλάβει δράση κατά της διαφθοράς; Οι πολίτες ως πρόσωπα, στο πλαίσιο μιας προσπάθειας συνεχούς ηθικής τελειοποίησής τους; Η Εκκλησία ή γενικότερα οι θρησκείες ως φορείς συγκεκριμένων κωδίκων ηθικής συμπεριφοράς; Η κοινωνία πολιτών στο πλαίσιο μιας προσπάθειας αποτελεσματικής συμμετοχικότητας; Η φορείς της αγοράς που όπως μαρτυρούν τα στοιχεία κι αυτή πλήττεται στην πραγματικότητα από τη διαφθορά και άρα έχει κάθε συμφέρον να σταθεί απέναντι; Το κράτος που κατεξοχήν διαθέτει τα πλέον προφανή μέσα καταπολέμησης της διαφθοράς; Ή τέλος άλλοι *sui generis* οργανισμοί και φορείς που δεν εντάσσονται πλήρως σε καμία από τις προηγούμενες κατηγορίες, μπορούν όμως να διαδραματίσουν ένα διαμεσολαβητικό ρόλο, μια τρίτη δυνατότητα;

Ο τίτλος της εισήγησης προσδιορίζει την κατεύθυνση του ενδιαφέροντος στο κράτος, μέσω του σχεδιασμού, της εφαρμογής και εν τέλει της αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών, χωρίς όμως να αδιαφορεί για τη συνέργια όλων των εν δυνάμει εμπλεκομένων. Η μέχρι σήμερα συνήθης πρακτική είναι η διαφθορά γενικώς και η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση ειδικώς, να αντιμετωπίζονται με τη θέσπιση νόμων, ρυθμίσεων, διατάξεων, στόχος των οποίων είναι ο εντοπισμός, η πρόληψη και η τιμωρία. «Συνήθως μετά την αποκάλυψη σκανδάλων, ο αριθμός των νόμων αυξάνεται, οι ρυθμίσεις γίνονται πιο αυστηρές»<sup>22</sup>, οι κώδικες έντιμης συμπεριφοράς έρχονται στο προσκήνιο και αναρτώνται σε πιο εμφανή σημεία στα καταστήματα των δημοσίων υπηρεσιών και εξαγγέλλονται συνεχώς αυστηρότερες κυρώσεις για τους παραβάτες. «Με την αποκάλυψη νέων σκανδάλων, η κατάσταση αυτή επαναλαμβάνεται – προστίθενται νέοι κανόνες, οι ρυθμίσεις γίνονται ακόμη πιο πυκνές κ.ο.κ. Έτσι κάθε γενιά κυβερνητικών μεταρρυθμίσεων συνεισφέρει τους δικούς της κατά της διαφθοράς νόμους, θεσμούς και στρατηγικές. Όλες αυτές οι στρατηγικές επικεντρώνονται σε αυξανόμενο βαθμό, στη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών. Ωστόσο κρούσματα διαφθοράς εξακολουθούν να αποκαλύπτονται. Παρά τις μεταρρυθμίσεις, κάθε γενιά γίνεται μάρτυρας νέων σκανδάλων.»<sup>23</sup>.

Φιλοδοξώ να υποστηρίξω ότι η πάταξη της διαφθοράς δεν είναι ηθικολογικό ζήτημα, αλλά επίσης «δεν είναι μόνο θέμα νομοθετικών μεταρρυθμίσεων. Απαιτείται συστηματική και μεθοδευμένη εφαρμογή πρακτικών μέτρων για την ορθολογική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών»<sup>24</sup>. Πρακτικών μέτρων που θα διαχέονται σε

<sup>20</sup> Κοντιάδης Ξ., οπ.π. σημ. 17.

<sup>21</sup> Eco U., Πέντε ηθικά κείμενα, εκδ. "Ελληνικά Γράμματα", Αθήνα 1998, σελ. 26.

<sup>22</sup> Γεωργόπουλος Ν., Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση, στο κουτσούκης Κ. – Σκλιάς Π. (επιμ.), Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, εκδ. "Σιδέρης", Αθήνα 2005, σελ. 117 επ.

<sup>23</sup> Γεωργόπουλος Ν., οπ.π. σημ. 22.

<sup>24</sup> Τσουδερού Β., Αντιμετωπίζοντας τη διαφθορά, εφημ. "Τύπος της Κυριακής", 12.11.2006, σελ. 92.

ολόκληρο το πλέγμα σχεδιασμού και εφαρμογής δημόσιας πολιτικής. Πρακτικών μέτρων εν είδη θεμελιωδών αρχών που θα λαμβάνονται υπ' όψιν κατά τη θεσμοθέτηση οποιουδήποτε μέτρου. Υπό την έννοια αυτή θα συμφωνήσω απολύτως με την άποψη της πρώην υπουργού και προέδρου της Διεθνούς Διαφάνειας στην Ελλάδα κ. Β. Τσουδερού για τη θεσμοθέτηση υπουργείου παρά τω Πρωθυπουργώ με αποφασιστικές αρμοδιότητες, το οποίο θα παρακολουθεί στενά τις εξελίξεις και θα αποτελέσει εκτός των άλλων ένα πολύ ισχυρό μήνυμα για την ίδια την κοινωνία<sup>25</sup>.

Η νομοθεσία και πολύ περισσότερο η δημόσια πολιτική αντί να επιδίδεται σε διακηρυκτικό κυνήγι μαγισσών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και σε ηθικολογικές σταυροφορίες, οφείλει να συμβάλλει στην ενίσχυση δικτύων εμπιστοσύνης και στην επακόλουθη ενίσχυση του κοινωνικού κεφαλαίου, που κατά τον F. Fukuyama «αποτελεί τη χοάνη της εμπιστοσύνης και κρίσιμο παράγοντα για την υγεία μιας οικονομίας»<sup>26</sup>.

Με δεδομένο ότι υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ δεικτών διαφθοράς και κοινωνικής – οικονομικής ανάπτυξης και του γεγονότος ότι η ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου είναι στην πραγματικότητα το αντίθετο της διαφθοράς, ίσως θα ήταν χρήσιμο να αντιστρέψουμε τις προτεραιότητές μας στον σχεδιασμό δημόσιας πολιτικής. Αντί το πρόταγμα να είναι η καταπολέμηση της διαφθοράς, να αναδείξουμε την ανάπτυξη και ενίσχυση του κοινωνικού κεφαλαίου. Αυτό σημαίνει ότι το ζήτημα μετατοπίζεται από την ηθικολογία. Σε ένα τέτοιο μοντέλο, ακόμα και η καταστολή<sup>27</sup> ως δύναμη επιβολής της ηθικής βούλησης, υποχωρεί διακριτικά και δίνει τη θέση της στο τρίπτυχο **γνώση – διαφάνεια – λογοδοσία**.

Άλλωστε, για να επικαλεστώ ένα επιχείρημα από την ίδια την ηθική φιλοσοφία, «όταν διατυπώνεται ένας ηθικός νόμος της μορφής "οφείλεις να...", η πρώτη σκέψη που κάνουμε είναι: "και τι θα γίνει αν δεν το κάνω;". Είναι ωστόσο σαφές ότι η ηθική δεν έχει να κάνει με ανταμοιβές και τιμωρίες υπό τη συνήθη έννοια. Ως εκ τούτου, το ερώτημα περί των συνεπειών μιας πράξης πρέπει να είναι άνευ σημασίας. Τουλάχιστον οι συνέπειες αυτές δεν πρέπει να είναι γεγονότα. Διότι κάτι σωστό θα πρέπει να υπάρχει τελικά σ' εκείνο το ερώτημα. Πρέπει πραγματικά να υπάρχει ένα είδος ηθικής ανταμοιβής και ηθικής τιμωρίας, μόνο που θα πρέπει να βρίσκεται στην ίδια την πράξη.»<sup>28</sup>.

### **Η πολιτική προστασίας του καταναλωτή**

Σύμφωνα με όσα προηγήθηκαν, η επιλογή του παραδείγματος της πολιτικής προστασίας του καταναλωτή στην Ελλάδα, μόνο τυχαία δεν μπορεί να θεωρηθεί. Πράγματι στην περίπτωση αυτή ο νομοθέτης και ο σχεδιαστής και εφαρμοστής δημόσιας πολιτικής γενικότερα, εκουσίως ή ακουσίως, ανέπτυξαν ένα σύνθετο αλλά κατά την άποψή μου αποτελεσματικό πλέγμα δημόσιας πολιτικής και δράσης, δημιουργώντας ή εμπλέκοντας όλους τους δυνατούς φορείς του δημοσίου τομέως, της κοινωνίας πολιτών, της αγοράς, ακόμα και των κοινωνικών εταίρων.

<sup>25</sup> Τσουδερού Β., οπ.π. σημ. 24.

<sup>26</sup> Fukuyama F., Εμπιστοσύνη - Οι κοινωνικές αρετές και η δημιουργία της ευημερίας, εκδ. "Λιβάνη", Αθήνα 1998, σελ. 71.

<sup>27</sup> Για ζητήματα ελέγχου και καταστολής βλ. και Σαρμάς Ι., Καλύτερο Κράτος, εκδ. "Α. Σάκκουλα", Αθήνα – Κομοτηνή 2006.

<sup>28</sup> Wittgenstein L., Περί Ηθικής, εκδ. "Καρδαμίτσα", Αθήνα 2000, σελ. 63.

Μέχρι το 1991 στην Ελλάδα δεν προβλεπόταν ειδική νομική προστασία των καταναλωτών. Συνέπεια αυτού ήταν ο ρόλος της εξασφάλισης της προστασίας τους να ανατίθεται κατ' ουσίαν στη θεωρία και τη νομολογία, κυρίως βάσει των διατάξεων του ν. 146/1914 «περί αθεμίτου ανταγωνισμού»<sup>29</sup>. Το γεγονός αυτό, σύμφωνα με την άποψη ότι «η οικοδόμηση από την αρχή ενός οργανισμού ο οποίος να διέπεται από τις αρχές της ηθικής αποτελεί πολύ πιο απλή διαδικασία από την αναμόρφωση ενός μηχανισμού που έχει προσβληθεί από τη διαφθορά»<sup>30</sup>, δεν αποτελεί κατ' ανάγκην μειονέκτημα.

Η πρώτη ουσιώδης και δραστική παρέμβαση του έλληνα νομοθέτη πραγματοποιείται τον Σεπτέμβριο του 1991 με την ψήφιση του ν. 1961/1991 «Για την προστασία του καταναλωτή και άλλες διατάξεις»<sup>31</sup>. Με την εισαγωγή αυτού του νόμου – πλαισίου στην ελληνική έννομη τάξη, ρυθμίστηκαν αρκετά ζητήματα που αφορούσαν την προστασία του καταναλωτή και η Ελλάδα προσαρμόστηκε νομοθετικά με πέντε από τις υφιστάμενες σχετικές Οδηγίες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ειδικότερα, ρυθμίστηκαν ζητήματα σχετικά με το δίκαιο της διαφήμισης και την υποχρέωση εξυπηρέτησης του καταναλωτή μετά την πώληση. Επίσης, καθορίστηκε συγκεκριμένο πλαίσιο δημιουργίας και λειτουργίας των ενώσεων καταναλωτών και θεσμοθετήθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτών, ως γνωμοδοτικό όργανο της Πολιτείας επί θεμάτων προστασίας του καταναλωτή. Σημαντική τομή του νόμου, υπήρξε η εισαγωγή θεσμών εξώδικης επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών. Ειδικότερα, με το άρθρο 42 συστάθηκαν σε κάθε νομαρχία «Γραφεία συνδιαλλαγής καταναλωτικών διαφορών» που αποτελούνταν από υπαλλήλους των αρμοδίων υπηρεσιών, με σκοπό τη διεκπεραίωση των αιτήσεων «για εξώδικο διακανονισμό διαφορών». Επί των διαφορών αποφαινόταν τριμελής επιτροπή χωρίς κάποιο διακριτικό τίτλο, με πρόεδρο τον πρόεδρο του οικείου δικηγορικού συλλόγου και μέλη από έναν εκπρόσωπο του επιμελητηρίου και της τοπικής ένωσης καταναλωτών. Με το άρθρο 43 καθορίστηκε η διαδικασία λειτουργίας του νέου για τα ελληνικά δεδομένα μηχανισμού. Ο ν. 1961/1991, τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τα άρθρα 25 ως 29 του ν. 2000/1991<sup>32</sup>. Μια από τις αλλαγές που επέφερε ο νέος νόμος υπήρξε και η νομιμοποίηση των ενώσεων καταναλωτών να εγείρουν συλλογική αγωγή.

Ο ν. 1961/1991, καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε στο σύνολό του με την ψήφιση του ν. 2251/1994 «Προστασία των Καταναλωτών»<sup>33</sup> ο οποίος ρύθμισε κατά βάση τα ίδια ζητήματα (με την προσθήκη τριών ακόμα νέων) και υπό την έννοια αυτή η επιλογή της πλήρους εξαφάνισης του προγενέστερου νόμου επικρίθηκε ως αδικαιολόγητη και επιζήμια<sup>34</sup>. Οι διατάξεις του νέου νόμου διακρίθηκαν σε γενικές (άρθρο 1), σε διατάξεις ουσιαστικού δικαίου (άρθρα 2 – 9) και σε οργανωτικές διατάξεις (άρθρα 10 – 14). Με το άρθρο 11 του ν. 2251/1994 εισήχθη ο όρος «φιλικός διακανονισμός καταναλωτικών διαφορών» και συνεστήθησαν σε κάθε νομαρχία

<sup>29</sup> Διέλλας Γ., Θεσμοί και μηχανισμοί εξώδικαστικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών στην Ελλάδα: Η περίπτωση του Συνηγόρου του Καταναλωτή, στο «E&T» Περιοδική έκδοση της Γενικής Γραμματείας Έρευνας & Τεχνολογίας, τ. 20, Σεπτέμβριος 2006, σελ. 40 επ.

<sup>30</sup> Nielsen R., Πολιτικές ηθικής αναμόρφωσης σε διεφθαρμένους τομείς, στο οπ.π. σημ. 19, σελ. 207 επ.

<sup>31</sup> Φ.Ε.Κ. 132 Α' (3.9.1991).

<sup>32</sup> Φ.Ε.Κ. 206 Α' (24.12.1991) «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις».

<sup>33</sup> Φ.Ε.Κ. 191 Α' (16.11.1994).

<sup>34</sup> Ε. Αλεξανδρίδου, οπ.π. σημ. 6, σελ. 28.

τριμελείς «επιτροπές φιλικού διακανονισμού για την εξώδικη επίλυση των διαφορών ανάμεσα σε προμηθευτές και σε καταναλωτές ή ενώσεις καταναλωτών»<sup>35</sup>. Η σύνθεση των επιτροπών αυτών ήταν όμοια με των αντίστοιχων του ν. 1961/1991, ενώ υπήρξε πρόβλεψη για τη γραμματειακή τους υποστήριξη, μέσω των οικείων νομαρχιών.

Με τη διάταξη του δευτέρου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 9 του ν. 2414/1996 «περί δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών»<sup>36</sup>, θεσμοθετήθηκε η «επιτροπή προστασίας καταναλωτών δημοσίων επιχειρήσεων», που αποτελείτο από τον Γενικό Γραμματέα Εμπορίου ως πρόεδρο και από τον διευθυντή της διεύθυνσης επιχειρησιακού σχεδιασμού δημοσίων επιχειρήσεων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, δύο εκπροσώπους του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτών και έναν εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, ως μέλη. Σκοπός της ανωτέρω επιτροπής υπήρξε κατά την ρητή διατύπωση του νόμου η «διασφάλιση των δικαιωμάτων του καταναλωτή». Αν και ο καθορισμός του ακριβούς τρόπου λειτουργίας της επιτροπής παραπέμφθηκε με νομοθετική εξουσιοδότηση σε κοινή απόφαση των υπουργών Οικονομίας και Εμπορίου, κατέστη σαφές ότι το όργανο αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει έναν ακόμη μηχανισμό εξωδικαστικής προστασίας του καταναλωτή.

Σημαντική ρύθμιση στο πεδίο της προστασίας του καταναλωτή υπήρξε το π.δ. 197/1997 «Σύσταση Γενικής Γραμματείας Καταναλωτή και καθορισμός των αρμοδιοτήτων της»<sup>37</sup>. Βασικές αρμοδιότητες της νέας Γενικής Γραμματείας που υπήχθη στο Υπουργείο Ανάπτυξης είναι α) η εισήγηση χάραξης και εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα της προστασίας του καταναλωτή και β) η μέριμνα για τον έλεγχο της εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας. Η δημιουργία ενός τέτοιου επιτελικού και στρατηγικού οργάνου υπήρξε οπωσδήποτε επιβεβλημένη και συνέβαλε στην περαιτέρω ανάπτυξη πλέγματος προστασίας του καταναλωτή στην Ελλάδα. Κι αυτό, παρά το γεγονός ότι η Γραμματεία αυτή ενεργοποιήθηκε ουσιαστικά μόλις τον Μάρτιο του 2004<sup>38</sup>.

Σημαντική καινοτομία αποτελούν οι διατάξεις του ν. 3297/2004 «Συνήγορος του Καταναλωτή – Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις»<sup>39</sup> με τις οποίες εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός του «Συνηγόρου του Καταναλωτή» ως ανεξάρτητη αρχή. Η θέσπιση αυτού του οργάνου αποτελεί σαφή έκφραση της ηθικής αποστολής του κράτους. Η σημασία του νέου θεσμού τονίζεται ιδιαίτερα και λόγω της ενσωμάτωσης σε αυτόν των προϋφισταμένων δημόσιου χαρακτήρα μηχανισμών εξώδικης επίλυσης διαφορών και ειδικότερα των επιτροπών φιλικού διακανονισμού που εδρεύουν στις κατά τόπους νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις<sup>40</sup>. Πρέπει να τονισθεί η σπουδαιότητα της διάταξης του άρθρου 7 του

<sup>35</sup> Με τη διάταξη του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 16 του ν. 2842/2000 (Φ.Ε.Κ. 270 Α'), οι επιτροπές φιλικού διακανονισμού καταναλωτικών διαφορών, άσκησαν παράλληλα και αρμοδιότητες "Ευρω-παρατηρητηρίου" για την παρακολούθηση της εισαγωγής του νέου νομίσιματος στην Ελλάδα.

<sup>36</sup> Φ.Ε.Κ. 135 Α' (25.6.1996).

<sup>37</sup> Φ.Ε.Κ. 156 Α' (30.7.1997).

<sup>38</sup> Με την υπ' αριθμ. 1344/26.3.2004 (Φ.Ε.Κ. 100 Γ') κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Ανάπτυξης, διορίστηκε Γενικός Γραμματέας Καταναλωτή.

<sup>39</sup> Φ.Ε.Κ. 259 Α' (23.12.2004).

<sup>40</sup> Διέλλας Γ., Ηθικές διαστάσεις προστασίας του καταναλωτή – Πολιτικές αυτοδέσμευσης: Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας, Διοικητική Ενημέρωση, τ. 39, Οκτώβριος – Νοέμβριος – Δεκέμβριος 2006, σελ. 56 – 62.

ν. 3297/2004, που αφορά την κατάρτιση Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας, με τον οποίο καθορίζονται ιδίως οι αρχές που διέπουν τη συναλλακτική συμπεριφορά και τις σχέσεις μεταξύ των προμηθευτών και των καταναλωτών και των ενώσεών τους<sup>41</sup>.

Το γεγονός όμως που συνέβαλε περισσότερο στην εφαρμογή των θεμελιωδών προϋποθέσεων ή καλύτερα του νέου προτάγματος που αναλύθηκε στην προηγούμενη ενότητα, είναι η θέσπιση με τις διατάξεις του ν. 3587/2007<sup>42</sup> που τροποποίησε το ν.2251/1994, του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτή και Αγοράς. Το όργανο αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 1 του νόμου, «εκφράζει τις θέσεις των φορέων της αγοράς και των καταναλωτών επί θεμάτων ανταγωνιστικής λειτουργίας της αγοράς και προστασίας των καταναλωτών, υποβάλλει αρμοδίως προτάσεις για την προώθηση των εννόμων συμφερόντων τους και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους και εκδίδει γνωμοδοτήσεις επί θεμάτων σχετικών με την αγορά και τους καταναλωτές και, ιδίως, επί νομοσχεδίων και διατάξεων που αφορούν στους καταναλωτές». Ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύνθεση του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτή και Αγοράς. Μετέχουν σ' αυτό, υψηλόβαθμα στελέχη της πολιτικής και υπηρεσιακής ιεραρχίας της δημόσιας διοίκησης, εκπρόσωποι ανεξαρτήτων αρχών, της Τράπεζας της Ελλάδος, της κοινωνίας πολιτών, των οργανώσεων προμηθευτών, της αγοράς<sup>43</sup>, των κοινωνικών εταίρων, της τοπικής αυτοδιοίκησης και της επιστημονικής κοινότητας. Με τις διατάξεις του ίδιου νόμου καθορίστηκε ότι το όργανο αυτό εκλέγει και ορίζει εκπροσώπους του σε σειρά σχετικών θεσμικών οργάνων της Διοίκησης. Επίσης καθορίστηκαν όροι και προϋποθέσεις διαφανούς λειτουργίας και κυρίως χρηματοδότησης των ενώσεων καταναλωτών και συγκροτήθηκε ανεξάρτητη επιτροπή πιστοποίησής τους. Τέλος, δεδομένου ότι συχνά εκφράζονται επιφυλάξεις ως προς τα κίνητρα πολλών οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών<sup>44</sup> και ότι η διαφάνεια είναι προϋπόθεση της ύπαρξης της κοινωνίας πολιτών, με τις διατάξεις του νόμου αυτού θεσπίστηκε η απόλυτη απαγόρευση για τις ενώσεις καταναλωτών, αποδοχής εισφορών, δωρεών, κ.λπ. καθ' οιονδήποτε τρόπο από προμηθευτές ή κάθε πρόσωπο φυσικό ή νομικό που σχετίζεται με αυτούς. Άλλωστε η συνύπαρξη στο ίδιο όργανο αποτελεί πρόσθετη εγγύηση διαφάνειας.

Αποτέλεσμα της ενεργοποίησης αυτού του ενεργού και δυναμικού πλέγματος δημόσιας πολιτικής και της εμπλοκής όλων των μερών, καθώς και της σαφούς οριοθέτησης κυρωτικών αρμοδιοτήτων, αρμοδιοτήτων διαμεσολάβησης και της εφαρμογής καθεστώτος πλήρους διαφάνειας, δημοσιότητας και λογοδοσίας, είναι η μη εμφάνιση σε αυτό τον τομέα δημόσιας πολιτικής κρουσμάτων διαφθοράς, παρά το γεγονός ότι υφίσταται μεγάλο οικονομικό διακύβευμα. Επίσης παράδοξο είναι το γεγονός ότι οι όποιες στρεβλώσεις παρατηρήθηκαν – πάντως πριν την εφαρμογή των τελευταίων διατάξεων – στο πεδίο της κοινωνίας των πολιτών και επίσης παραδόξως η εμπλοκή του κράτους θεωρήθηκε εγγύηση διαφάνειας της λειτουργίας των αντίστοιχων οργανώσεων.

<sup>41</sup> Διέλλας Γ. – Καραμπέκιος Ν., Προστασία του Καταναλωτή και νέες τεχνολογίες: Ηθικές και θεσμικές προσεγγίσεις, Διοικητική Ενημέρωση, τ. 38, Ιούλιος – Αύγουστος – Σεπτέμβριος 2006, σελ. 18 – 25.

<sup>42</sup> Φ.Ε.Κ. 152 Α' (10.7.2007).

<sup>43</sup> Η παρουσία εκπροσώπων της αγοράς παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, δεδομένου ότι η διαφθορά επηρεάζει αρνητικά την επιχειρηματικότητα, σχετ. βλ. εφημ. "Ημερησία" 29.2.2008 σελ. 6, "Εξπρές" 29.2.2008 σελ. 4, κ.λπ., ενώ η διαφάνεια θεωρείται μηχανισμός μείωσης του κόστους.

<sup>44</sup> Λαζαρίδης Χ., Κοινωνία των πολιτών, διαφάνεια και δημόσιο συμφέρον, εφημ. "Ελεύθερος Τύπος", 17.8.2007, σελ. 21.

## Επίλογος

Σε κάθε ευκαιρία στις προηγούμενες ενότητες επισημάνθηκε η σημασία της καταπολέμησης της διαφθοράς σε ένα εντελώς πρακτικό επίπεδο, σε αντιδιαστολή με οιασδήποτε μορφής ηθικολογίες ή ηθικού χαρακτήρα διακηρυκτικές σταυροφορίες. Αυτό δεν σημαίνει ότι υποτιμάται η αξία της έννοιας της ηθικής και ιδιαίτερα της δημόσιας ηθικής στο υπό μελέτη ζήτημα. Κάθε άλλο. Ειδικότερα ενόψει του γεγονότος ότι η εποχή μας χαρακτηρίζεται από μια σύγχρονη «επιστροφή στην ηθική», έστω κι αν η λέξη χρησιμοποιείται συχνά με νόημα εμφανώς ακαθόριστο.

Προφανώς τα μεθοδολογικά εργαλεία που μας δίνει ο Hegel εισάγοντας μια λεπτή διάκριση μεταξύ «ηθικής» και «ηθικότητας»<sup>45</sup>, περιορίζοντας την ηθική αρχή στην άμεση δράση, ενώ την ηθικότητα στη σκεπτόμενη δράση, αποτελούν σημαντικά εφόδια ουσιώδους ερμηνευτικής προσέγγισης.

Γεγονός παραμένει ότι αυτό που επιχείρησα ακολουθώντας σχετική προτροπή του Alain Badiou<sup>46</sup>, ήταν να διεκδικήσω για τη λέξη ηθική ένα διαφορετικό νόημα, ούτως ώστε αντί να συνδεθεί με αφηρημένες κατηγορίες, να αναχθεί σε συγκεκριμένες καταστάσεις. Αντί να αποβαίνει μια διάσταση οίκτου για τα θύματα, να καταστεί το διαρκές πρόταγμα μοναδικών διαδικασιών. Αντί να διακυβεύεται μέσω αυτής μόνο η καλή συντηρητική συνείδηση, να εξαρτηθεί από την ηθική η ίδια η αλήθεια.

Και εν τέλει, «αν η ηθική νοείται ως κάτι θεμελιώδες, τότε ναι!»<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Hegel, *Phénoménologie de l'Esprit*, Aubier, τ. 2, σελ. 32.

<sup>46</sup> Badiou A., *L'éthique. Essai sur la conscience du Mal*, Hatier, Paris 1993, p. 13.

<sup>47</sup> Wittgenstein L., οπ.π. σημ. 28, σελ. 52.