

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

**Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στη Δημόσια Διοίκηση σε εθνικό και ενωσιακό
επίπεδο**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Χριστίνα Μ. Παπαδάκη

Αθήνα, 2024

Τριμελής Επιτροπή Καθηγητών:
Μαρία Βενετσανοπούλου (Επιβλέπουσα)
Λάμπρος Μπαμπαλιούτας
Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη



Copyright © Χριστίνα Παπαδάκη, 2024

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η συμμετοχή μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα με τίτλο Νομική και Διοικητική Επιστήμη με κατεύθυνση Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ, του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, υπήρξε μια από τις πιο αξιόλογες και εποικοδομητικές εμπειρίες, που απέκτησα κατά την διάρκεια της ακαδημαϊκής μου πορείας.

Αναζητώντας την γνώση και την μόρφωση, τα όσα διδάχθηκα, είναι βέβαιο ότι θα συμβάλλουν καθοριστικά σε κάθε μελλοντική μου προσπάθεια και στην επαγγελματική μου σταδιοδρομία. Η εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας, αποτελεί μία από τις σπουδαιότερες στιγμές της σταδιοδρομίας μου και με την κατάθεση και την παρουσίαση της, επιθυμώ να προσθέσω το δικό μου λιθαράκι στην επιστήμη.

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες, στους καθηγητές και στους συμφοιτητές μου, για το όμορφο «ταξίδι» γνώσεων, που ζήσαμε την περασμένη χρονιά. Πρώτα, θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα της εργασίας, Καθηγήτρια κ. Μαρία Βενετσανοπούλου, για την καθοδήγησή και την πολύτιμη βοήθεια που μου προσέφερε, τόσο κατά την εκπόνηση της εργασίας, όσο και κατά την διάρκεια του ακαδημαϊκού έτους.

Ακολούθως, θα ήθελα να ευχαριστήσω φυσικά και τους υπόλοιπους καθηγητές μου για τις πολύτιμες γνώσεις και εμπειρίες, που αποκόμισα, καθώς και την οικογένεια και τους φίλους μου, για την κατανόηση και συμπαράσταση, που μου παρείχαν σε όλη την διάρκεια του μεταπτυχιακού προγράμματος.

Αθήνα, Δεκέμβριος 2024

Χριστίνα Παπαδάκη

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	7
ABSTRACT.....	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
1. Η κακοδιοίκηση στη Δημόσια Διοίκηση ως φαινόμενο στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	12
1.1 Η αρχή της χρηστής διοίκησης	12
1.2 Κακοδιοίκηση – κακοδιαχείριση - διαφθορά: ορισμοί και εννοιολογική αποσαφήνιση.....	14
1.3 Οι αιτίες και συνέπειες της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα	18
1.4 Οι αιτίες και συνέπειες της κακοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση	23
2. Οι έλεγχοι της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα	26
2.1 Διοικητικός Έλεγχος.....	26
2.2 Κοινοβουλευτικός έλεγχος	30
2.3 Δικαστικός Έλεγχος	32
2.4 Δημοσιονομικός Έλεγχος	34
2.5 Ανεξάρτητες Αρχές	36
2.5.1 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	38
2.5.2 Εθνική Αρχή Διαφάνειας	39
2.5.3 Ο Συνήγορος του Πολίτη	42
2.6 Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα.....	52
3. Οι έλεγχοι της κακοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	54
3.1 Πολιτικός Έλεγχος στην Ευρωπαϊκή Ένωση	54
3.2 Διοικητικός Έλεγχος στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	57
3.3 Δικαστικός Έλεγχος στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	58
3.4 Δημοσιονομικός Έλεγχος στην Ευρωπαϊκή Ένωση	61
3.5 Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής.....	63

3.6 Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.....	67
3.7 Συμβάσεις και Διακηρύξεις στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης	69
4. Σύγκριση των φαινομένων και των μηχανισμών ελέγχου της κακοδιοίκησης.....	71
4.1 Σύγκριση Φαινομένων.....	71
4.2 Σύγκριση μηχανισμών ελέγχου της κακοδιοίκησης.....	76
4.3 Συμπεράσματα- Προτάσεις.....	78
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΠΗΓΕΣ.....	83

« Ου γαρ τοις ψηφίσμασιν αλλά τοις ήθεσιν καλώς οικείσθαι τας πόλεις.»

«Οι πόλεις δεν διοικούνται σωστά με τους νόμους αλλά με την ηθική συμπεριφορά των πολιτών»

Ισοκράτης, 436-338, π.Χ. Αθηναίος Ρήτορας

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσης διπλωματικής εργασίας αποτελεί το θέμα του ελέγχου της κακοδιοίκησης στη Δημόσια Διοίκηση σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, η διπλωματική αυτή αποτελεί μια προσπάθεια ανάλυσης των ουσιαστικών προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης και γενικότερα του τρόπου αντιμετώπισης τους. Παρατίθεται μια εισαγωγή στην προβληματική και στο παραπάνω περιγραφόμενο φαινόμενο. Η εργασία αυτή αναπτύσσεται σε τέσσερα κεφάλαια. Αρχικά, αποσαφηνίζεται η έννοια της κακοδιοίκησης και περιγράφονται οι αιτίες και οι συνέπειες της στην Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι μηχανισμοί ελέγχου πρόληψης και καταστολής, που υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο και ακολούθως αναλύονται οι αντίστοιχοι σε ενωσιακό επίπεδο. Εν κατακλείδι, επιχειρείται μια σύγκριση μεταξύ των ζητημάτων, που προκύπτουν και των μεθόδων αντιμετώπισης και διατυπώνονται κάποιες προτάσεις για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας στη Δημόσια Διοίκηση.

ABSTRACT

The present diploma thesis relates to the control of maladministration in Public Administration at a national and European Union level. More specifically, this thesis attempts to analyze the essential problems of the Public Administration and, by-and-large, how to deal with them. An introduction to this issue and the aforementioned “phenomenon” problem is provided. This diploma thesis is developed in four chapters. Initially, the concept of maladministration is clarified and its causes and consequences in Greece and the European Union are described. Then, the prevention and suppression control mechanisms, existing at the national level, are presented, followed by an analysis of the corresponding ones at the European Union level. In conclusion, a comparison between the arising issues and the methods of dealing with them is attempted and some suggestions for improving effectiveness in Public Administration are formulated.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Πριν από 25 περίπου αιώνες στην αρχαία Αθήνα, ένα νέο πολίτευμα, η δημοκρατία, γεννήθηκε και χάρη σε αυτό, τέθηκαν τα θεμέλια του σύγχρονου δυτικού κόσμου και πολιτισμού. Το κυριότερο χαρακτηριστικό του είναι, ότι έφερε στο επίκεντρο τον λαό και τον πολίτη. «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από τον λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα.»¹.

Σήμερα, εν έτει 2024, οι χώρες της Ευρώπης έχουν δημοκρατικό πολίτευμα, όπως και η Ελλάδα και ακολουθούν το πρότυπο του σύγχρονου δυτικού πολιτισμού, δίνοντας προτεραιότητα στην λαϊκή κυριαρχία και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Τα περισσότερα δημοκρατικά κράτη για να εξασφαλίσουν την εύρυθμη και απρόσκοπτη λειτουργία τους, την προστασία των πολιτών, την τήρηση της νομιμότητας και την διαφύλαξη των ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων επέλεξαν να ακολουθήσουν ένα συγκεκριμένο πρότυπο-μοντέλο για την λειτουργία του διοικητικού συστήματος.

Ας σημειωθεί ακόμη, ότι η διοίκηση που εκπροσωπεί το κράτος, επιβάλλεται να σέβεται και να τηρεί όλες τις δημοκρατικές αρχές, την αρχή του κράτους δικαίου, την αρχή της αναλογικότητας, της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος. Στην Ελλάδα μετά την επανάσταση του 1821 και την δημιουργία του σύγχρονου ελληνικού κράτους, υιοθετήθηκε το πρότυπο της γραφειοκρατικής διοίκησης κατά τον Max Weber, όπως και σε πολλές άλλες χώρες, που ωστόσο στην ελληνική δημόσια διοίκηση δεν απέδωσε, όπως αναμένονταν.

Κατά συνέπεια, λόγω όλων των παραγόντων, που αναφέρονται λεπτομερώς στα παρακάτω κεφάλαια, η Δημόσια Διοίκηση από την ίδρυση του σύγχρονου ελληνικού κράτους, δεν λειτούργησε κατά τον προσήκοντα τρόπο και από πολύ νωρίς άρχισαν να εμφανίζονται προβλήματα και να προκύπτουν παθογένειες και δυσκολίες στην εύρυθμη λειτουργία του κράτους και στην χρηστή εξυπηρέτηση των πολιτών.

¹ άρθρο 1 παρ. 3 Σύνταγμα της Ελλάδας [1975/1986/2001/2008/2019]

Παράλληλα, το έτος 1957 με την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και την μετέπειτα μετονομασία της σε Ευρωπαϊκή Ένωση το έτος 1992, προέκυψε μια οικονομική και πολιτική οντότητα, που σήμερα αποτελείται από 27 κράτη μέλη. Ωστόσο, λόγω κυρίως του ιδιαίτερου πολιτικού συστήματος, που την διέπει και του πλήθους των δρώντων, που απαρτίζουν την Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση, καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη η λειτουργία της και η επιτέλεση του σκοπού της και προκύπτουν πολλές φορές δυσχέρειες κατά την πραγμάτωση των καθηκόντων της.

Όπως προκύπτει από τα όσα έχουν αναφερθεί, είναι εμφανές, ότι τόσο σε εθνικό επίπεδο, αλλά όσο και σε ενωσιακό, ο διοικητικός μηχανισμός δυσκολεύεται να αποδώσει σε πολλές περιπτώσεις, όπου καλείται να δράσει άμεσα και αποτελεσματικά, εκπροσωπώντας επάξια το κράτος ή την Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι, λοιπόν, πολλές φορές αντί τηρουμένης της αρχής της χρηστής διοίκησης, που οφείλει να διέπει τα διοικητικά όργανα και τους οργανισμούς, παρατηρούνται ζητήματα κακοδιοίκησης.

Με αφορμή, λοιπόν, όλα τα παραπάνω και σε μια προσπάθεια προσέγγισης της πραγματικής ουσίας της κακοδιοίκησης στη Δημόσια Διοίκηση, η εν λόγω διπλωματική εργασία έχει ως στόχο την βαθύτερη ανάλυση του παραπάνω ζητήματος, τόσο στην Ελλάδα, όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση και κυρίως την ανάδειξη των μηχανισμών ελέγχων πρόληψης και καταστολής της, την κριτική αποτίμηση και σύγκριση ανάμεσα τους, καθώς και προτάσεις για την βελτίωση του τρόπου λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Αναλυτικότερα, η εργασία αυτή περιλαμβάνει τέσσερα κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο αποσκοπεί στο να επεξηγήσει την αρχή της χρηστής διοίκησης, να αποσαφηνίσει την έννοια της κακοδιοίκησης από άλλες συναφείς έννοιες και να εισάγει τον αναγνώστη στο ζήτημα της μη ορθής διοίκησης, παρουσιάζοντας λεπτομερώς τις αιτίες και τις συνέπειες της στην Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στην συνέχεια, το δεύτερο κεφάλαιο, επικεντρώνεται στον έλεγχο της κακοδιοίκησης σε εθνικό επίπεδο, περιγράφοντας αναλυτικά τα είδη του ελέγχου, που πραγματοποιούνται από την ίδια την Διοίκηση, την Βουλή, την δικαστική εξουσία, το Ελεγκτικό Συνέδριο και τις Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς και τον Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα.

Αντιστοίχως, στο τρίτο κεφάλαιο, γίνεται εκτενής αναφορά στους μηχανισμούς πρόληψης και καταστολής της κακοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με την λεπτομερή περιγραφή του διοικητικού, του πολιτικού, του δικαστικού και του δημοσιονομικού ελέγχου, ενώ παράλληλα παρουσιάζεται η δράση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και η σύναψη συμβάσεων στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται μια προσπάθεια σύγκρισης των φαινομένων και των μηχανισμών ελέγχου της κακοδιοίκησης σε εθνικό και σε ενωσιακό επίπεδο, αναφέρονται εν συντομία τα συμπεράσματα και διατυπώνονται κάποιες σκέψεις και προτάσεις για την βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας στη Δημόσια Διοίκηση.

1. Η κακοδιοίκηση στη Δημόσια Διοίκηση ως φαινόμενο στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση

1.1 Η αρχή της χρηστής διοίκησης

Ανάμεσα στις βασικές αρχές, που αρμόζει να τηρούνται στην σχέση του πολίτη με την Διοίκηση και εν γένει την πολιτεία για τον περιορισμό των κακώς κείμενων στην κρατική λειτουργία, τόσο σε κεντρικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο είναι η αρχή της χρηστής διοίκησης.

Μια διευκρίνιση στο σημείο αυτό είναι απαραίτητη. Η τήρηση της αρχής της χρηστής διακυβέρνησης είναι απαραίτητη για την νόμιμη και ορθή άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας στο επίπεδο της επιτελικής – πολιτικής εκτελεστικής εξουσίας², ενώ στα πλαίσια των συναλλαγών της Δημόσιας Διοίκησης με τους πολίτες επιβάλλεται η εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης³.

Ειδικότερα, η αρχή της χρηστής διοίκησης απορρέει, τόσο από την θεωρία και την νομολογία, όσο και από τα διεθνή κείμενα νομικής δεσμευτικότητας⁴. Παράλληλα, αναφέρεται ρητά και ως θεμελιώδες δικαίωμα στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵.

² Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Η καλή διακυβέρνηση. Εικαστικές όψεις και δικαιοπολιτικά ομιλήματα, σε : Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεικτα προς τιμήν του Καθηγητού Πέτρου Ι. Παραρά , 2012, σ. 437 επ.

³ Μ. Πραβίτα, Οι αρχές οργάνωσης και διοίκησης που προκύπτουν από τα πρακτικά επεξεργασίας Προεδρικών Διαταγμάτων του Σ.τ.Ε, σε : Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Λ. Μαρούδας, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση. 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, 2011, σ. 917 επ., Π. Ευστρατίου, Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, σε : Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 Χρόνια Σ.τ.Ε, 2004, σ. 1275επ.

⁴ Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, Αρμοδιότητες-Διοικητική Διαδικασία-Διαμεσολαβητική Δράση-Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις- Νομοθεσία, Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σ.σ. 110-111.

⁵ Άρθρο 41, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δικαίωμα Χρηστής Διοίκησης :

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.

2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως :α) το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

Σύμφωνα, λοιπόν, με την αρχή της χρηστής διοίκησης, η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να σέβεται τον πολίτη και να συνεργάζεται αρμονικά μαζί του, να μην καθυστερεί πέρα από τα λογικά και νόμιμα χρονικά όρια⁶, να μην δημιουργεί γραφειοκρατικά προβλήματα χωρίς ουσιαστικό λόγο, να μην εμμένει στο γράμμα του νόμου και στην τυπολατρία, να εξασφαλίζει την διαφάνεια και την πρόσβαση στα έγγραφα και να λειτουργεί αξιοκρατικά και αμερόληπτα. Ακόμη, απαιτείται να τηρείται η αρχή της νομιμότητας και να υπάρχει πλήρης αιτιολογία των αποφάσεων⁷.

Αξίζει να επισημανθεί, η άποψη του Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου κατά τον οποίο «η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις»⁸.

Επειδή, λοιπόν, οι συναλλαγές των διοικουμένων με την Δημόσια Διοίκηση είναι απαραίτητες, κυρίως λόγω του συνεχώς αυξανόμενου κρατικού παρεμβατισμού, είναι σημαντικό η διοίκηση να ενεργεί καλόπιστα και να μην εκμεταλλεύεται την μονομερή και κυριαρχική της δράση. Αβίαστα, λοιπόν, συνάγεται το συμπέρασμα, ότι βάσει της αρχής της χρηστής διοίκησης τα διοικητικά όργανα οφείλουν να συμβάλλουν στην προστασία των συμφερόντων και των δικαιωμάτων των πολιτών, να λειτουργούν με βάση την επιείκεια και σύμφωνα με το αίσθημα του δικαίου.⁹

3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών.

4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.

⁶ Χ. Μουκίου, Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας. Η ανάδυση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, ΕΛΔΔ 2003, σ. 29 επ, (70 επ),

⁷ Β. Τζέμος, ό.π., σ.σ. 110-111.

⁸ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σ. 96.

⁹ Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ.: Παπαζήση, Αθήνα, 2020, σ. 51-52.

1.2 Κακοδιοίκηση – κακοδιαχείριση - διαφθορά: ορισμοί και εννοιολογική αποσαφήνιση

Αποτελεί πραγματικότητα, ότι συναντώνται συχνά στη Δημόσια Διοίκηση προβλήματα και δυσλειτουργίες του κρατικού μηχανισμού. Ειδικότερα, οι πολίτες βρίσκονται αντιμέτωποι με εσωτερικά προβλήματα της Διοίκησης και δυσχέρειες του διοικητικού συστήματος, αδυνατώντας πολλές φορές να εξυπηρετηθούν και ικανοποιήσουν τα αιτήματά τους.

Οι παθογένειες, τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες, που κατά καιρούς εμφανίζονται στα πλαίσια της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, εκφράζονται και περιγράφονται μέσα από την έννοια της κακοδιοίκησης. Ωστόσο, καθίσταται δύσκολο να υπάρξει ένας σαφής και ακριβής ορισμός. Συνήθως η έννοια της κακοδιοίκησης ερμηνεύεται ως έννοια αντίθετη με αυτήν της χρηστής διοίκησης¹⁰.

Εντούτοις, στην Ετήσια Έκθεση για το έτος 1997, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής κλήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να δώσει με ακρίβεια τον ορισμό της έννοιας της κακοδιοίκησης και απάντησε ως εξής «Περίπτωση κακής διοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει». Τον ορισμό αυτό αποδέχτηκε, τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1998, όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1999.¹¹

Για να γίνει πιο σαφές, όταν γίνεται λόγος για κακοδιοίκηση, πρόκειται, είτε για την μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος από τα αρμόδια διοικητικά όργανα και τους υπαλλήλους, είτε για την ανεπαρκή ή πλημμελή διοίκηση. Με τον προαναφερθέντα ορισμό κατά βάση γίνεται αναφορά στην έλλειψη ποιοτικών υπηρεσιών εκ μέρους της διοίκησης και για κάθε πράξη ή παράλειψη της, που έχει ως αποτέλεσμα δυσμενείς συνέπειες στο δημόσιο ή σε τρίτους¹².

¹⁰ Β. Τσαβλίρη, «Η «κακοδιοίκηση» στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή», Διπλωματική Εργασία, 2016, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών σπουδών, Αθήνα, σ.19.

¹¹ Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ετήσια Έκθεση, 2005, σ. 39., Ε. Μπέσιλα –Μακρίδη, Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος της Διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τον Συνήγορο του Πολίτη, στο : Διαφθορά και Σκάνδαλα στην Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική, επιμ. Κ. Κουτσούκης/ Π. Σκλιάς, Εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2005, σ.683 επ.

¹² Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ, 2004. σ.193.

Είναι αξιοπρόσεκτο όμως, ότι η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα και παρανομία, καθώς πολλές φορές τέτοια φαινόμενα εμφανίζονται υπό το πρόσχημα της τήρησης των νόμων και συχνά καταλήγουν σε φαινόμενα τυπολατρίας, με συνέπεια την μη εξυπηρέτηση του ουσιαστικού δημόσιου συμφέροντος¹³.

Περιστατικά κακοδιοίκησης παρατηρούνται, όταν, παρόλο, που η Διοίκηση λειτουργεί νόμιμα ή εντός των ορίων της νομιμότητας, δεν εκπληρώνει τον ρόλο της, δεν λειτουργεί δηλαδή αποτελεσματικά και βάσει των διεθνών προτύπων λειτουργίας, που επιτάσσουν την ποιότητα των υπηρεσιών και την ορθή διοικητική συμπεριφορά με την ευρεία έννοια του όρου, και όχι μόνο την σύννομη δράση της Διοίκησης¹⁴.

Κατά κοινή ομολογία συναντά κανείς φαινόμενα κακοδιοίκησης, όταν οι αρμόδιες αρχές και οι υπάλληλοι της Δημόσιας Διοίκησης δεν δρουν κατά τις επιταγές του νόμου και ιδίως βάσει των αρχών για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της χρηστής διοίκησης¹⁵.

Η έννοια της κακοδιοίκησης, λοιπόν, είναι ευρύτερη από την έννοια της παραβίασης της νομιμότητας και των δικαιωμάτων¹⁶. Πιο συγκεκριμένα, κακοδιοίκηση συντελείται, όχι μόνο όταν παραβιάζονται συνταγματικοί κανόνες, κανόνες κοινοτικού, διεθνούς και εσωτερικού δικαίου, αλλά ακόμη κι όταν σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ένα δημόσιο όργανο δεν ενεργεί βάσει των αρχών και των κανόνων, που το διέπουν¹⁷.

Μια διευκρίνιση στο σημείο αυτό είναι απαραίτητη. Η έννοια της κακοδιοίκησης δεν είναι συνώνυμη της κακοδιαχείρισης. Αναλυτικότερα, η έννοια της κακοδιαχείρισης σχετίζεται με δυσχέρειες και παθογένειες τεχνοκρατικού περιεχομένου και είναι συναφής με τον όρο του κακού μάνατζμεντ, που χρησιμοποιείται στον ιδιωτικό τομέα και έχει να κάνει με πρακτικές και στρατηγικές

¹³ *Ε. Φυτράκης*, Τα ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία-Νομοθεσία-Νομολογία, Εκδ. : Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ. 16.

¹⁴ *Ε. Γαρόζη*, Η αντιμετώπιση της κακοδιαχείρισης – κακοδιοίκησης στα πλαίσια της ΕΕ σε σύγκριση με το ελληνικό παράδειγμα, Τελική Εργασία, 2014, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ΚΒ' Εκπαιδευτική σειρά, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, Αθήνα, σ.σ. 19-21.

¹⁵ *Μ. Βενετσανοπούλου*, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδ.: Σάκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2014, σ.13.

¹⁶ *Κ. Σπανού*, Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων, Εκδ.: Σαββάλας, Αθήνα, 2005, σ. 285

¹⁷ *Μ. Βενετσανοπούλου*, ό.π., σ.13.

της διοίκησης, όπως την κατανομή των υλικών πόρων, την διοίκηση του ανθρώπινου προσωπικού και την αξιοποίηση της τεχνολογίας και των υποδομών. Ακόμη, η κακοδιαχείριση συνδέεται και με πειθαρχικώς ελέγξιμες και ποινικά κολάσιμες πράξεις διοικητικών οργάνων, όπως η διαχείριση του δημοσίου χρήματος, με δυσμενείς συνέπειες για τα δημόσια οικονομικά και το δημόσιο συμφέρον¹⁸.

Ακόμη, αξίζει να αναφερθεί και η σχέση κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Οι δύο αυτές έννοιες είναι στενά συνδεδεμένες, καθώς η διαφθορά γεννάται και τροφοδοτείται διαρκώς μέσα από φαινόμενα κακοδιοίκησης και ενισχύεται από την αδιαφάνεια των λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης. Η έννοια της διαφθοράς είναι μια γενική έννοια, στα πλαίσια της οποίας εντάσσονται κάθε είδους ενέργεια, που ερμηνεύεται ως κατάχρηση δημόσιου αξιώματος για προσωπικό όφελος, τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στον δημόσιο τομέα¹⁹.

Απαραίτητα συστατικά στοιχεία για την γέννηση της διαφθοράς, είναι ο διαφθορέας, ο διαφθειρόμενος και κάποιο όφελος αυτών των δύο προσώπων, αν και μεγαλύτερη σημασία δίνεται στο όφελος του διαφθειρόμενου. Η ωφέλεια, που αποκτά ο διαφθειρόμενος δεν συνεπάγεται απαραίτητα χρηματισμό, αλλά μπορεί να υφίσταται με την μορφή διαφόρων ανταλλαγμάτων, όπως διασυνδέσεις, ευνοϊκή μεταχείριση, δημόσιες προμήθειες, προσλήψεις στο δημόσιο κτλ²⁰.

Από τα πιο συνηθισμένα παραδείγματα διαφθοράς στα πλαίσια της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης είναι η δωροδοκία και ο χρηματισμός σε υπαλλήλους και λειτουργούς, ώστε να απλουστεύσουν κάποιες διαδικασίες και να εξυπηρετηθούν οι διοικούμενοι, η κατάχρηση και υπεξαίρεση χρημάτων, η απάτη, ο εκβιασμός²¹, η ευνοιοκρατία και ο νεποτισμός, δηλαδή η χρήση της δημόσιας εξουσίας για να επωφεληθούν συγγενικά ή φιλικά πρόσωπα, που ασκούν δημόσια εξουσία²², η πλαστογραφία και η απάτη και ο πελατειασμός²³, όπου

¹⁸ *Ε. Γαρόζη*, ό.π., σ.σ 22-23.

¹⁹ *Μ. Βενετσανοπούλου*, ό.π., σ. σ.14-17.

²⁰ *Της ιδίας*: σ. σ.14-17.

²¹ *Χ. Σπυράκη/ Γ. Σπυράκη*, Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, τευχ. 17,2011, σ. σ. 287.

²² *Ι. Βαβούρας/ Γ. Μανωλάς*, Η διαφθορά και οι σχέσεις –επιπτώσεις της με την επίσημη οικονομία και την παραοικονομία, στο :Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Εκδ. : Ι Σιδέρη, 2005, σ.σ. 350-351.

²³ *Χ. Σπυράκη/ Γ. Σπυράκη*, ό.π., σ. 288.

πραγματοποιούνται αμοιβαίες εξυπηρετήσεις, προσπορίζοντας οικονομικό όφελος με την παραγκώνιση των νόμων και των κανονισμών²⁴.

²⁴*Μ. Βενετσανοπούλου, ό.π., σ.σ.20-21.*

1.3 Οι αιτίες και συνέπειες της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα

Είναι κοινός τόπος και επιβεβαιώνεται μέσα από την Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη του 2002²⁵, ότι οι χρόνιες παθογένειες και δυσλειτουργίες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης σχετίζονται με ορισμένες αιτίες. Ένας, λοιπόν, από τους βασικότερους παράγοντες που οδήγησαν στην ανάπτυξη και στην διατήρηση της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι οι πελατειακές σχέσεις και η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης βάσει αυτών και όχι με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια, όπως θα άρμοζε²⁶.

Η ως άνω πάγια και μακροχρόνια τακτική είχε ως επακόλουθο την στελέχωση του ανθρώπινου δυναμικού με άτομα, που δεν είχαν τα απαραίτητα προσόντα και τις γνώσεις για να διαχειριστούν καίρια διοικητικά ζητήματα και να εξυπηρετήσουν τους πολίτες. Επομένως, καθίσταται αδύνατον να ανταποκριθούν στις ολοένα και μεγαλύτερες απαιτήσεις, που παρουσιάζονται, λόγω της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και του διεθνούς περιβάλλοντος στο οποίο η Ελλάδα σήμερα εντάσσεται²⁷.

Σύμφωνα με την άποψη του καθηγητή Βαρβαρέσσου, σημαντικό ρόλο στην αναποτελεσματικότητα της Διοίκησης διαδραματίζουν η άνιση κατανομή των ανθρωπίνων πόρων, με πλεονάζοντες υπαλλήλους σε κεντρικές υπηρεσίες και με καίριες ελλείψεις ανθρώπινου δυναμικού στις περιφερειακές υπηρεσίες. Ακόμη, ευδιάκριτα είναι τα φαινόμενα ευνοιοκρατίας και κομματισμού σε ανώτερες ιεραρχικά θέσεις της Διοίκησης, όπου ασκείται δημόσια εξουσία και πολιτική²⁸.

Όσα περιγράφονται παραπάνω, σε συνδυασμό με την έλλειψη διοικητικής ικανότητας των δημοσίων υπαλλήλων και των αναγκαίων γνώσεων και της απουσίας εκπαιδευτικών προγραμμάτων και κατάρτισης, έχει ως επακόλουθο την ενίσχυση της

²⁵ Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη (2002)

²⁶ *Ε. Μπέσιλα- Μακρίδη*, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές- Οι ανεξάρτητες Αρχές(Ν. 3051/2002)- Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β΄ Έκδοση , Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010 σ.216.

²⁷ *Της ιδίας*, σ.σ., 216-217.

²⁸ *Α. Μακρυδημήτρης/Ν. Μιχαλόπουλου* [επιμ.] (2000), Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για την Δημόσια Διοίκηση , 1950-1998, Εκδ.: Παπαζήση, Αθήνα, σ. 204 επ.

κακοδιοίκησης και μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις σε αιτήματα διεκπεραίωσης υποθέσεων των πολιτών²⁹.

Περαιτέρω, στην κακοδιοίκηση έχει συμβάλλει ενεργά η γραφειοκρατία, όχι όμως με την έννοια που της δόθηκε από τον Max Weber ως ιδανικής μεθόδου οργάνωσης της διοίκησης ενός κράτους, αλλά ως τυπολατρία. Παρότι, η σύσταση του σύγχρονου ελληνικού κράτους συνοδεύτηκε από αυτό το πρότυπο οργάνωσης, λόγω του ότι οι πρώτοι διοικητικοί υπάλληλοι ήταν Βαυαροί αξιωματούχοι, η απλή υιοθέτηση αυτού του ξενικού μοντέλου χωρίς προσαρμογές στην ελληνική κοινωνία του 19^{ου} αιώνα, δεν είχε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα³⁰.

Το γραφειοκρατικό πρότυπο, ενώ αποδίδει σε σταθερές συνθήκες δράσεις, καθίσταται, ωστόσο αναποτελεσματικό, όταν προκύπτουν απρόβλεπτα γεγονότα, που επηρεάζουν τις κοινωνικές ανάγκες. Έτσι, λοιπόν, παρατηρείται το εξής παράδοξο, οι κανόνες διοίκησης και λειτουργίας μετατρέπονται σε αυτοσκοπό, εμμένοντας στην τυπολατρία και καταλήγοντας στο να ταυτιστεί στην Ελλάδα η γραφειοκρατική διοίκηση με την «γραφειοπαθολογία»³¹.

Ένεκα τούτου, η «γραφειοπαθολογία» στην Ελλάδα εμφανίζεται ως μια μορφή δυστροπίας και έλλειψη φαντασίας και πρωτοβουλίας με τους διοικητικούς υπαλλήλους να εμμένουν στο γράμμα του νόμου. Επιπλέον, αυτήν την παθογένεια συντηρούν και ενισχύουν διαρκώς τα περίπλοκα οργανωτικά και λειτουργικά συστήματα, η ελλιπής υπηρεσιακή και επαγγελματική εκπαίδευση των υπαλλήλων, οι αντιφάσεις μεταξύ των κανόνων, η πολυνομία και η ασάφεια των οδηγιών και των κατευθύνσεων³².

Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι, ότι η πληθώρα των νόμων, οι νομοτεχνικές ατέλειες και το δύσκολο στην κατανόηση από τους πολίτες περιεχόμενο πολλών νομοθετικών διατάξεων, υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων έχει ως

²⁹Ε. Μπέσιλα- Μακρίδη, ό.π., σ. 217.

³⁰ G. Finley, Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασης [μτφρ. Α .Παπαδιαμάντη], τ. Α΄ και Β΄, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, 2008, υποσημ. 113, σ. 134 επ.

³¹Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ.: Παπαζήση, Αθήνα, 2020, σ.σ. 88.

³²Της ιδίας, σ.σ. 88-89.

συνέπεια να δημιουργούνται επικαλύψεις και ασάφειες, που ενισχύουν την αδιαφάνεια και τα προβλήματα στη Διοίκηση³³.

Παράλληλα, η διοίκηση του Κράτους, που πραγματώνεται μέσα από τη Δημόσια Διοίκηση, εξαρτάται από την εκάστοτε πολιτική εξουσία, που κυβερνά. Αναλυτικότερα, το εκάστοτε πολιτικό σχήμα θέτει τους δικούς του στόχους και χαράσσει διαφορετικές πολιτικές και κατευθύνσεις, με αποτέλεσμα η κυβερνητική λειτουργία να αλλάζει διαρκώς με την ανάληψη της εξουσίας από την νέα κάθε φορά κυβέρνηση³⁴.

Το πρόβλημα, που γεννάται όμως, είναι ότι η διοικητική λειτουργία οφείλει να διέπεται από σταθερότητα και ενότητα. Εφόσον, όμως, εξαρτάται από την κυβερνητική εξουσία, συχνά αυτή αποτελεί το μέσο επίτευξης των απαιτήσεων της κάθε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Γίνεται επομένως εύκολα αντιληπτό, ότι μολονότι για την οργάνωση και η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης αδήριτη ανάγκη αποτελεί ο προγραμματισμός και ο συντονισμός, οι κυβερνητικές πολιτικές των τελευταίων ετών χαρακτηρίζονται από ασυνέπεια και έλλειψη προγραμματισμού και κατά συνέπεια από την έλλειψη ενιαίας διοικητικής πολιτικής³⁵.

Αξίζει να επισημανθεί, ακόμη, ότι η παθογένεια της κομματοκρατίας έχει ισχυρή θέση ανάμεσα στην πολιτική τάξη και την Δημόσια Διοίκηση. Με άλλα λόγια, παρατηρείται, ότι ιδιαιτέρως τα υπουργεία και γενικότερα οι ανώτερες ιεραρχικά θέσεις, όπως Γενικοί Γραμματείς και ειδικοί σύμβουλοι στελεχώνονται από αρκετά ευρύ αριθμό αξιωματούχων, που διορίζονται από το εκάστοτε κόμμα, που κυβερνά. Εκτός αυτού, η εφαρμογή παρόμοιων πρακτικών και σε βαθμολογικά ζητήματα σταδιοδρομίας, είχε ως αποτέλεσμα την ύπαρξη πλεοναζουσών διοικητικών μονάδων, την επικάλυψη αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα Υπουργεία και την έλλειψη επικοινωνίας και συντονισμού³⁶.

Φυσικά, σημαντικός παράγοντας, που δημιουργεί γόνιμο έδαφος για φαινόμενα κακοδιοίκησης είναι και η αναποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών και ιδίως η έλλειψη προληπτικού ελέγχου, η βραδύτητα του

³³ *Ε. Μπέσιλα- Μακρίδη*, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές- Οι ανεξάρτητες Αρχές(Ν. 3051/2002)- Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β΄ Έκδοση , Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σ. 217

³⁴ *Σ. Κτιστάκη*, ό.π ,σ.σ. 78-79.

³⁵ *Της ιδίας*, σ. 80.

³⁶ *Της ιδίας* σ.σ. 81-82.

κατασταλτικού ελέγχου και η χρόνια καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης. Η δράση της Διοίκησης επιβάλλεται να ελέγχεται, τόσο από την ίδια, όσο και από τα αρμόδια δικαστήρια και τις ανεξάρτητες αρχές, ώστε να προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον και να ενισχύεται η εμπιστοσύνη των διοικούμενων³⁷.

Τέλος, η προσκόλληση των δημοσίων υπαλλήλων σε ξεπερασμένες πρακτικές και η έλλειψη διαφάνειας σε συνδυασμό με τα όσα αναφέρθηκαν παραπάνω είχαν ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση των υπηρεσιών της Διοίκησης, την χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών και την αδυναμία των πολιτών να αντιμετωπίσουν τα καθημερινά προβλήματα που τους ταλανίζουν³⁸.

Αβίαστα, λοιπόν, συνάγεται το συμπέρασμα, ότι η ορθή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί σημαντικό παράγοντα ευημερίας και ανάπτυξης ενός κράτους και επηρεάζει άμεσα τη καθημερινή ζωή των πολιτών, που επιθυμούν να ικανοποιήσουν τα αιτήματά τους. Μολαταύτα, στην Ελλάδα εμφανίζονται από την ίδρυση του σύγχρονου ελληνικού κράτους σοβαρά προβλήματα στους διοικητικούς θεσμούς, με αποτέλεσμα σημαντικές οικονομικές, πολιτικές, ψυχολογικές και ηθικής φύσεως συνέπειες και την απαξίωση του διοικητικού μηχανισμού³⁹.

Η έλλειψη χρηστής Διοίκησης και η αδυναμία των διοικούμενων να εξασφαλίσουν τις αυτονόητες ανάγκες τους, έχει επιφέρει την κατάρρευση των ηθικών αξιών, την φθορά των ανθρωπίνων σχέσεων, την αποδυνάμωση των πολιτικών δικαιωμάτων και έχει δημιουργήσει ευνοϊκές συνθήκες για την εμφάνιση περιστατικών ανομίας και διαφθοράς, όπως «μίζες», δωροδοκίες, αθέμιτες εξυπηρετήσεις, παρέμβαση μεσαζόντων κτλ⁴⁰.

Ως εκ τούτου επέρχονται και οικονομικές συνέπειες, με την πολλές φορές αναίτια κατασπατάληση δημόσιων πόρων. Ακόμη, η κατάσταση που έχει δημιουργηθεί λειτουργεί συχνά ως τροχοπέδη στην ανάπτυξη των ιδιωτικών

³⁷ Μ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2014, σ.σ. 34-35.

³⁸ Μ. Βενετσανοπούλου, ό.π., σ.σ. 34-35.

³⁹ Ν. Καλτσόγια- Τουρναβίτη, Η κρίση του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς, στο : Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική, Εκδ.: Ι. Σιδέρης, 2005, σ.215.

⁴⁰ Κ. Μπακούρης, Προς μια ανοικτή κοινωνική συμμαχία κατά της διαφθοράς, στο Κράτος και διαφθορά- Πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο. Διεθνής Διαφάνεια- Ελλάς, Εκδ. : ΙΑΝΟΣ, 2008, σ. 150

οικονομικών δραστηριοτήτων λόγω της αβεβαιότητας, της πελατοκρατίας, των αθέμιτων πιέσεων και της παραοικονομίας, που επικρατεί.⁴¹

⁴¹*Μ. Βενετσανοπούλου*, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2014, σ.31.

1.4 Οι αιτίες και συνέπειες της κακοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Είναι γεγονός, ότι η Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση προκύπτει από την συνεργασία των ενωσιακών και εθνικών δρώντων και αποτελείται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, από τις εθνικές διοικήσεις των κρατών – μελών μαζί με τις Μόνιμες Αντιπροσωπείες τους και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών. Η συνεργασία των ανωτέρω οργάνων και φορέων διοίκησης επιτελεί διττό ρόλο, δηλαδή αλληλεπιδρά, τόσο στο επίπεδο της διαμόρφωσης πολιτικής, όσο και στο επίπεδο της εφαρμογής των αποφάσεων και των πολιτικών⁴².

Ειδικότερα, καλούνται οι εθνικές δημόσιες διοικήσεις σε συνεργασία με τους εκπροσώπους της εκτελεστικής εξουσίας να συμβάλλουν στην διαμόρφωση και στην εφαρμογή του παραγόμενου δικαίου της Ένωσης. Την ευθύνη, λοιπόν για την υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών την επιφορτίζονται τα κράτη μέλη, ενώ παράλληλα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φροντίζει για την ομοιόμορφη ερμηνεία, τήρηση και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Παρόλο όμως, που η Δημόσια Διοίκηση της Ένωσης δεσμεύεται για την ορθή λειτουργία της και την παροχή υπηρεσιών, την διαφάνεια, την υπευθυνότητα και την λογοδοσία του Ευρωπαίου πολίτη, συχνά ωστόσο παρατηρούνται προβλήματα και φαινόμενα κακοδιοίκησης⁴³.

Αναμφίβολα, η βασικότερη πηγή των προβλημάτων και των φαινομένων κακοδιοίκησης, που συναντά κανείς στην Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλεται στην ιδιαιτερότητα του πολιτικού συστήματος, που την διέπει. Ειδικότερα, η Ένωση, που σήμερα αποτελείται από 27 κράτη-μέλη διαθέτει νομοθετική και εκτελεστική εξουσία, ένα ανεξάρτητο σύστημα δικαιοσύνης και μια κεντρική τράπεζα. Σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί, που αναλαμβάνουν καίριες αρμοδιότητες⁴⁴.

⁴² *Ε. Γαρόζη*, Η αντιμετώπιση της κακοδιαχείρισης – κακοδιοίκησης στα πλαίσια της ΕΕ σε σύγκριση με το ελληνικό παράδειγμα, Τελική Εργασία, 2014, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ΚΒ' Εκπαιδευτική σειρά, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, Αθήνα, σ.σ. 24-26

⁴³ *Της ιδίας*, σ.σ. 24-26

⁴⁴ Ο τρόπος λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/chapter/209> [πρόσβαση 23-10-2023].

Ωστόσο, το ιδιαίτερο πολιτικό σύστημα σε συνδυασμό με το πλήθος των θεσμών, τον θεσμικό κατακερματισμό και τον ανταγωνισμό μεταξύ των διαφόρων οργάνων, την διαφορετική εσωτερική δομή και λειτουργία του κάθε οργανισμού και τον ξεχωριστό σχεδιασμό των πολιτικών είχε ως αποτέλεσμα να εμφανιστούν συχνά φαινόμενα κακοδιοίκησης. Στο γεγονός αυτό συμβάλλει και ο μεγάλος αριθμός των δρώντων, οι πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες και οι διαπραγματεύσεις κατά την λήψη των αποφάσεων⁴⁵.

Ακόμη, η ύπαρξη πολλών οργάνων, που είναι αρμόδια για την λήψη των αποφάσεων και οι αντίστοιχες επιτροπές εντείνουν την γραφειοκρατία και την έλλειψη διαφάνειας, καθώς καθίσταται δυσχερής η λογοδοσία⁴⁶. Παράλληλα, διαχρονικό είναι και το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος, υπό την έννοια ότι η διακυβέρνηση δεν διέπεται από το στοιχείο της δημοκρατικής νομιμότητας⁴⁷.

Με άλλα λόγια, δεν υπάρχει ένα εξ ολοκλήρου νομιμοποιημένο νομοθετικό όργανο, που να ελέγχεται από την εκτελεστική εξουσία, απουσιάζει ο σαφής διαχωρισμός μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας και κυριαρχεί το στοιχείο της μυστικότητας και της αδιαφάνειας των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός, ότι παρόλο που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το μοναδικό άμεσα εκλεγμένο όργανο, δεν έχει το τεκμήριο της νομοθετικής αρμοδιότητας και δεν ελέγχει ουσιαστικά το Συμβούλιο της Ένωσης, αλλά το ίδιο ελέγχεται από τα εθνικά Κοινοβούλια με αφορμή το συμφέρον κάποιου κράτους μέλους⁴⁸.

Πιο συγκεκριμένα, παρατηρούνται συχνά διαμαρτυρίες, ιδιαίτερα κατά την περίοδο πολιτικών κρίσεων και οικονομικής ύφεσης, όπου εκδηλώνεται το χάσμα ανάμεσα στους θεσμούς της Ένωσης και των αρμόδιων οργάνων, που λαμβάνουν καίριες αποφάσεις και στους πολίτες των κρατών- μελών. Επιπλέον, διαφαίνονται οι

⁴⁵ Β. Τσαβλίρη, «Η «κακοδιοίκηση» στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή», Διπλωματική Εργασία, 2016, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών σπουδών, Αθήνα, σ.σ. 31-32

⁴⁶ Της ίδιας, σ.σ. 31-32

⁴⁷ Π. Λιαργκόβας/ Χ. Παπαγεωργίου, Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, Εκδ. : Τζιόλα, Θεσσαλονίκη, 2018, σ. 471.

⁴⁸ Θ. Παναγιωτοπούλου, «Δημόσια Διοίκηση και Κακοδιαχείριση: εθνικές και ευρωπαϊκές προσεγγίσεις σε περίοδο οικονομικής κρίσης» Διδακτορική Διατριβή, 2022, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, σ. 28-32.

λειτουργικές στρεβλώσεις των θεσμικών οργάνων, που λειτουργούν με έναν δυσνόητο και περίτεχνο τρόπο και είναι απρόσιτοι προς τους πολίτες⁴⁹.

Είναι βέβαιο, ότι η αυξανόμενη γραφειοκρατία, η τάση των διοικούντων-διοικούμενων προς την διαφθορά, η έλλειψη αντίληψης του κράτους δικαίου από τους πολίτες, η απουσία αποδοτικών πρακτικών διοίκησης και ελεγκτικών μηχανισμών έχουν συντελέσει στην δημιουργία ενός πρόσφορου εδάφους για την εμφάνιση κρουσμάτων κακοδιοίκησης⁵⁰.

Γίνεται επομένως εύκολα αντιληπτό, εξαιτίας του εξαιρετικά σύνθετου και πολύπλοκου μηχανισμού της Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερές τόσο για τα ίδια τα κράτη μέλη, να ακολουθήσουν και να συμβαδίσουν με τις πολιτικές και τις αποφάσεις της Ένωσης, όσο και για τους πολίτες να ενημερωθούν για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και πολλές φορές να ικανοποιήσουν τα δικαιολογημένα αιτήματά τους, καθώς είναι όχι μόνο γεωγραφικά, αλλά και ουσιαστικά απομακρυσμένοι από την κεντρική διοίκηση της Ένωσης.

⁴⁹ Π. Λιαργκόβας/ Χ. Παπαγεωργίου, ό.π ,σ. 471.

⁵⁰ Θ. Παναγιωτοπούλου, ό.π σ.σ. 28-29.

2. Οι έλεγχοι της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα

2.1 Διοικητικός Έλεγχος

Δεν υπάρχει αμφιβολία, ότι σε κάθε περίπτωση, η άσκηση εξουσίας στην Δημόσια Διοίκηση επιβάλλεται να συνοδεύεται από μια διαδικασία ελέγχου, ώστε να εξασφαλίζεται η νομιμότητα και η κανονικότητα. Όσον αφορά τον έλεγχο, πρόκειται για μια τυποποιημένη και προγραμματισμένη διαδικασία, που εξετάζει τις δράσεις μιας υπηρεσίας ή ενός οργανισμού, αν τηρείται το γράμμα του νόμου και αν είναι αποτελεσματική ως προς την λειτουργία της, ούτως ώστε να γίνουν οι απαραίτητες διορθωτικές ενέργειες⁵¹.

Είναι σαφές, ότι ο έλεγχος της διοικητικής δράσης και ιδίως η αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι σημαντικό να υλοποιούνται κατά προτεραιότητα σε κάθε έννομη τάξη⁵². Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα μέσω των απαραίτητων προτάσεων και συμβουλών προς τους αρμόδιους, την επίλυση των προβλημάτων και την εξάλειψη φαινομένων παραβατικότητας⁵³.

Ο έλεγχος των οργάνων της κρατικής εξουσίας είναι βασική αρχή του δημοκρατικού πολιτεύματος. Όλοι οι διοικούμενοι δύνανται να ζητήσουν να γίνει έλεγχος των πράξεων της κρατικής Διοίκησης και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Αναλυτικότερα, ο διοικητικός έλεγχος διενεργείται από τα ίδια τα διοικητικά όργανα, είτε αυτεπάγγελα, είτε μετά από την άσκηση διοικητικής προσφυγής από τον ενδιαφερόμενο⁵⁴.

Για να γίνει πιο σαφές, πρόκειται για τον εσωτερικό έλεγχο της Διοίκησης, που μπορεί να είναι τριών ειδών : ο ιεραρχικός, ο ενδικοφανής και η διοικητική εποπτεία. Πιο συγκεκριμένα, ο ιεραρχικός έλεγχος διενεργείται στο πλαίσιο της ιεραρχικής εξουσίας της διοίκησης, είτε αυτεπάγγελα, είτε κατόπιν αιτήματος από

⁵¹ Μ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2014, σ.38.

⁵² Ι. Κάρκαλης, Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος ως θεσμική αντικειμενική εγγύηση αντιδιαφθοράς, στον Τιμητικό Τόμο Κιβωτός Φιλίας, προς τιμή του καθηγ. Θεοδ. Παναγοπούλου, Εκδ. : Σάκκουλα, , Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 399.

⁵³ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης- ΥΠ. ΕΣ. Δ.Δ.Α. Ε .Π «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου, Αθήνα, 2007, σ.12.

⁵⁴ Μ. Βενετσανοπούλου, ό.π., σ.σ. 39-40.

τον διοικούμενο ή τρίτο και μπορεί να είναι προληπτικός ή κατασταλτικός. Τόσο ο προληπτικός, όσο και ο κατασταλτικός έλεγχος διακρίνονται σε έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο σκοπιμότητας⁵⁵.

Ο προληπτικός ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας εξετάζει την διοικητική πράξη πριν αυτή εκδοθεί ή προτού παράγει έννομες συνέπειες και ελέγχεται μόνο ως προς το αν είναι σύμφωνη με το νόμο και όχι ως προς το σκοπό, που εκδίδεται και αν αυτός είναι νόμιμος⁵⁶. Με αυτόν τον τρόπο, ο προϊστάμενος έχει την δυνατότητα να δράσει και να προλάβει την διοικητική παρανομία. Όσον αφορά, τον προληπτικό έλεγχο σκοπιμότητας, είναι δυνατή η εξέταση από την προϊστάμενη διοικητική αρχή, τόσο της νομιμότητας, όσο και της σκοπιμότητας της υπό έκδοσης διοικητικής πράξης⁵⁷.

Αντίθετα, ο κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος διενεργείται αυτεπάγγελα ή μετά από την άσκηση διοικητικής προσφυγής, εφόσον όμως έχει εκδοθεί η διοικητική πράξη και παράγονται έννομες συνέπειες. Μέσω του κατασταλτικού ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας ελέγχεται αυτεπάγγελα ή κατόπιν ασκήσεως διοικητικής προσφυγής από την ιεραρχικά προϊστάμενη αρχή η νομιμότητα της διοικητικής πράξης, ενώ μέσω του κατασταλτικού ιεραρχικού ελέγχου σκοπιμότητας, εξετάζεται η σκοπιμότητα της εκδοθείσας διοικητικής πράξης αυτεπάγγελα ή κατόπιν ασκήσεως διοικητικής προσφυγής. Η ιεραρχικά προϊστάμενη αρχή δύναται να ακυρώσει ή να τροποποιήσει την διοικητική πράξη⁵⁸.

Επιπλέον, σύμφωνα με την παρ 1. του άρθρου 10 του Συντάγματος «Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με τον νόμο»⁵⁹. Ο κάθε πολίτης, λοιπόν, έχει το δικαίωμα να προσφύγει στη Διοίκηση, εφόσον έχουν θιγεί τα έννομα συμφέροντα του.

⁵⁵ Της ιδίας, σ.σ. 39-40.

⁵⁶ Δ. Κόρσος, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4^η Έκδοση, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013,σ. 305.

⁵⁷ Μ. Βενετσανοπούλου, ό.π., σ.40.

⁵⁸ Δ. Κόρσος, ό.π., σ. 307.

⁵⁹ Σύνταγμα της Ελλάδας [1975/1986/2001/2008/2019]

Συνεπώς, το δικαίωμα της αναφοράς λειτουργεί ως μια ασπίδα προστασίας για την προστασία των πολιτών και εξασφαλίζει τη ελευθερία τους και την συμμετοχή τους στην διαμόρφωση της κρατικής βούλησης και της λήψης αποφάσεων στη Διοίκηση⁶⁰. Το δικαίωμα της αναφοράς, που συνήθως αποκαλείται αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή, ασκείται ενώπιον της ίδιας διοικητικής αρχής, που εξέδωσε την εκτελεστική πράξη. Όταν, όμως ασκείται έναντι οποιοδήποτε ιεραρχικού προϊσταμένου της αρχής, που εξέδωσε την εκτελεστή διοικητική πράξη, ονομάζεται (άτυπη) ιεραρχική προσφυγή⁶¹.

Σύμφωνα με το άρθρο 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, κάθε πολίτης που έχει υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων του, είτε από παράλειψη έκδοσης μιας διοικητικής πράξης, είτε από κάποια υλική ενέργεια, δύναται να υποβάλλει αναφορά στην αρχή αυτή και να αιτηθεί την ανατροπή ή την επανόρθωση της βλάβης⁶². Η άτυπη διοικητική προσφυγή των άρθρων 24-27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας συμβάλλει στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης καθώς, προσφέρει μέσω της άσκησης της την ευκαιρία στα ανώτερα όργανα να ακυρώσουν ή να τροποποιήσουν την πράξη, προτού κινηθεί ο δικαστικός έλεγχος⁶³.

Ακόμη, προβλέπεται σύμφωνα με το άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας η άσκηση από τον διοικούμενο της ειδικής διοικητικής προσφυγής, που ελέγχει, ωστόσο μόνο την νομιμότητα της εκδοθείσας διοικητικής πράξης. Η προσφυγή αυτή, είτε απορρίπτεται, είτε ακυρώνεται μερικώς ή ολικώς η διοικητική πράξη για την οποία ασκήθηκε⁶⁴.

Περαιτέρω, ο διοικούμενος που έχει τα έννομα του συμφέροντα έχουν υποστεί βλάβη από ορισμένη διοικητική πράξη έχει την δυνατότητα να ασκήσει ενδικοφανή διοικητική προσφυγή κατά το άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας εντός ορισμένης προθεσμίας ενώπιον, είτε της εκδούσας, είτε της προϊσταμένης, είτε της ειδικής κατεστημένης αρχής⁶⁵. Η άσκηση της ως άνω

⁶⁰ Κ. Ρέμελης, Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές, επιμ. Γ. Μαυριάς, Εκδ.: Αντ. Σάκκουλα, 1987, σ. 17.

⁶¹ Γ. Παπαχατζής, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου, 1983, σ. 822.

⁶² Α. Μακρυδημήτρη/ Μ. Η. Πραβίτα (2012), Διοικητική Επιστήμη Ι Δημόσια Διοίκηση- Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Εκδ.: Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 571 επ.

⁶³ Μ. Βενετσανοπούλου, ό.π., 2014, σ. 42.

⁶⁴ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σ. 96., σ.σ. 258-259.

⁶⁵ Δ. Κόρσος, ό.π., σ.307.

προσφυγής επιτρέπει την εξέταση της ουσίας και εξετάζονται εκ νέου τα πραγματικά, περιστατικά με αποτέλεσμα, είτε την απόρριψη της προσφυγής, είτε την τροποποίηση της εν λόγω διοικητικής πράξης για την οποία ασκήθηκε η προσφυγή, είτε την μερική ή ολική ακύρωση της⁶⁶.

Αξίζει να αναφερθεί και η διοικητικά εποπτεία, που αποτελεί ειδική μορφή ελέγχου, που δεν τεκμαίρεται, όπως ο ιεραρχικός έλεγχος, αλλά είναι απαραίτητο να προβλέπεται ρητά στον νόμο ο τρόπος, τα μέσα άσκησης και τα όρια της, καθώς η εποπτεία αποτελεί περιορισμό της αυτοδιοίκησης εξαιτίας της διασφάλισης του ενιαίου της διοικητικής δράσης⁶⁷.

Ειδικότερα, ασκείται από την κρατική Διοίκηση επί των πράξεων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων και αφορά, είτε επεμβάσεις για τα πρόσωπα, που είναι φορείς της ιδιότητας του οργάνου του εποπτευόμενου δημοσίου νομικού προσώπου, είτε τις πράξεις των οργάνων του⁶⁸. Διακρίνεται σε προληπτική εποπτεία, όπου αναστέλλεται οι έννομες συνέπειες της διοικητικής πράξης, εφότου η εποπτεύουσα αρχή την εγκρίνει, ύστερα από έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας και σε κατασταλτική εποπτεία νομιμότητας ή σκοπιμότητας, όπου δύνανται να ανατραπούν οι έννομες συνέπειες της διοικητικής πράξης ύστερα από την έκδοση της πράξης ή τη λήψη της απόφασης⁶⁹.

⁶⁶Μ. Βενετσανοπούλου, ό.π , σ. 43.

⁶⁷Α. Ηλιάδου, «Έλεγχοι στη Δημόσια Διοίκηση», στο Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα, επιμ. Δ. Σωτηρόπουλος/ Β. Νταλάκου, Εκδ. : ΕΑΠ, Αθήνα, 2022, σ.σ. 231-232.

⁶⁸Της ίδιας, σ.σ. 231-232.

⁶⁹Γ. Παπαχατζή, Σύστημα του εν Ελλάδι Διοικητικού Δικαίου, 7^η Έκδοση, 1991, σ. 581. Και Α. Γέροντας/ Σ. Λύτρας/ Π. Παυλόπουλος/ Σ. Φλογαΐτης , Διοικητικό Δίκαιο, επιμ. Κ. Γιαννακόπουλος, Εκδ.: Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2004, σ. 75επ.

2.2 Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Είναι γνωστό, ότι ένα από τα θεμελιώδη στοιχεία του πολιτεύματος της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της κυβέρνησης και μέσω αυτής της Διοίκησης. Αναλυτικότερα, ο έλεγχος ασκείται από την Βουλή στην κυβέρνηση, στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και στους Υφυπουργούς και κατά συνέπεια εξετάζεται η δραστηριότητα των διοικητικών οργάνων, που βρίσκονται σε σχέση ιεραρχίας ή ελέγχου με την Κυβέρνηση⁷⁰.

Σύμφωνα με τις παρ. 2 και 6 του άρθρου 70 του Συντάγματος και τις ειδικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής υπάρχουν διαφορετικές διαδικασίες και μέσα ελέγχου. Τα σημαντικότερα είναι η δημόσια συζήτηση και ενημέρωση κατά τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες, οι ακροάσεις των Υπουργών και Υφυπουργών κατά το άρθρο 41^A του Κανονισμού της Βουλής, οι δηλώσεις της Κυβέρνησης για σημαντικές δημόσιες υποθέσεις σύμφωνα με το άρθρο 142^A του Κανονισμού της Βουλής, η συζήτηση προ ημερησίας διάταξης σχετικά με εθνικά ζητήματα και ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος, το δικαίωμα των βουλευτών να υποβάλλουν ερωτήσεις σύμφωνα με το άρθρο 126επ. του Κανονισμού της Βουλής και να ζητούν από τους αρμόδιους Υπουργούς την κατάθεση εγγράφων κατά το άρθρο 133 του Κανονισμού της Βουλής⁷¹

Τέλος, το δικαίωμα της αναφοράς κατά τα άρθρα 10 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 126 επ. του Κανονισμού της Βουλής, αποτελεί σπουδαίο μέσο επικοινωνίας μεταξύ του λαού και της Βουλής, ενώ η πρόταση δυσπιστίας είναι αδιαμφισβήτητο το ισχυρότερο μέσο της άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την αλλαγή της κυβέρνησης⁷².

Εν κατακλείδι, παρόλο που μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου, δεν εξετάζεται άμεσα το κύρος των πράξεων που εκδίδεται από την Δημόσια Διοίκηση, αλλά αποδίδονται κυρίως πολιτικές ευθύνες, δεν θα πρέπει να παραμεριστεί η σημασία του, καθώς μέσω αυτού γίνεται φανερή η δέσμευση της Διοίκησης να

⁷⁰Α. Ηλιάδου, ό.π., σ.σ. 222-225.

⁷¹Της ίδιας, σ.σ. 222-225.

⁷²Της ίδιας, σ.σ. 222-225.

λειτουργεί με βάση την αρχή της νομιμότητας και μακροπρόθεσμα να περιοριστούν τα φαινόμενα κακοδιοίκησης⁷³.

⁷³ Δ. Ράϊκος, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2006, σ. 662.

2.3 Δικαστικός Έλεγχος

Λίγοι θα διαφωνούσαν με την άποψη, ότι ο πιο συνηθισμένος και αποτελεσματικός τρόπος, που επιλέγουν οι πολίτες, ώστε να διαφυλάξουν τα δικαιώματά τους έναντι της κρατικής εξουσίας είναι φυσικά η προσφυγή στα δικαστήρια. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 20 του Συντάγματος «καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματά ή τα συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει»⁷⁴.

Είναι σαφές, ότι η δικαστική προστασία, που παρέχεται στους διοικούμενους αποτελεί ένα ισχυρό μέσο για την προστασία των εννόμων συμφερόντων τους, την διασφάλιση της νομιμότητας και για την καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης⁷⁵. Αρμόδια για την διενέργεια του δικαστικού ελέγχου είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας, που αποτελεί το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο και αναλαμβάνει κατά κύριο λόγο τον ακυρωτικό έλεγχο των διοικητικών πράξεων, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, δηλαδή τα διοικητικά πρωτοδικεία και τα διοικητικά εφετεία, που εξετάζουν διαφορές ουσίας και ορισμένες ακυρωτικές διαφορές και το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο επιλαμβάνεται ειδικές διαφορές, για παράδειγμα συνταξιοδοτικές διαφορές και διαφορές για την απόδοση ευθύνης σε κρατικούς υπαλλήλους⁷⁶.

Υπάρχουν δύο είδη διοικητικών διαφορών, οι ακυρωτικές, στις οποίες διενεργείται μόνο έλεγχος νομιμότητας και οι διαφορές ουσίας, όπου πραγματοποιείται και ο έλεγχος της ουσίας, του πραγματικού δηλαδή της κάθε υπόθεσης. Ανάλογα με το είδος της διαφοράς ασκείται και διαφορετικό ένδικο βοήθημα. Στην περίπτωση των ακυρωτικών διαφορών ασκείται αίτηση ακυρώσεως, ενώ για τις διαφορές ουσίας ασκείται προσφυγή ή ανακοπή⁷⁷.

⁷⁴Ε. Φυτράκης, Τα ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία-Νομοθεσία-Νομολογία, Εκδ. : Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ. 27.

⁷⁵Π. Λαζαράτος, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σ.59.επ.

⁷⁶Α. Ηλιάδου, «Έλεγχοι στη Δημόσια Διοίκηση», στο Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα, επιμ. Δ. Σωτηρόπουλος/ Β. Νταλάκου, Εκδ. : ΕΑΠ, Αθήνα, 2022, σ.σ. 233-234.

⁷⁷Της ιδίας, σ. 234.

Εντούτοις, είναι γεγονός, ότι και στα πλαίσια του δικαστικού ελέγχου εμφανίζονται προβλήματα και δυσχέρειες στην απονομή της δικαιοσύνης. Αναλυτικότερα, ένα από τα σοβαρότερα ζητήματα, που προκύπτουν είναι η μεγάλη χρονική καθυστέρηση, που συνοδεύει συνήθως την λήψη των αποφάσεων και ο δικαστικός έλεγχος μόνο των εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Πέραν τούτου, λόγω του περιορισμένου εύρους του ακυρωτικού ελέγχου, ακόμη κι αν ακυρωθεί η προσβληθείσα διοικητική πράξη από τον ακυρωτικό δικαστή, δεν μπορεί ο τελευταίος να προβεί στην έκδοση νέας διοικητικής πράξης, που αποτελεί καθήκον της Διοίκησης. Συνεπώς, αν η νέα πράξη δεν αλλάξει ουσιωδώς, ο διοικούμενος θα πρέπει εκ νέου να στραφεί στον δικαστικό έλεγχο⁷⁸.

Συνοψίζοντας μπορούμε να επισημάνουμε, πως ο δικαστικός έλεγχος, που διενεργείται από τους δικαστές, που δεν εξαρτώνται από το κράτος και σύμφωνα με τους νόμους και τους κανόνες του Συντάγματος είναι αντικειμενικός και ουδέτερος, εγγυάται την νομιμότητα και την διαφάνεια και δρα αποτελεσματικά στην πάταξη των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Ακόμη, η διενέργεια του δεν περιορίζει και τον έλεγχο της Διοίκησης από άλλα ανεξάρτητα όργανα και αρχές⁷⁹.

⁷⁸ Ε. Φυτράκης, ό.π., σ. σ. 27-28.

⁷⁹ Μ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2014, σ.σ. 44-45.

2.4 Δημοσιονομικός Έλεγχος

Στην Ελλάδα από την αρχαιότητα καθίστατο ιδιαίτερος σημαντικός ο έλεγχος των δημοσιονομικών θεμάτων. Η Αθηναϊκή νομοθεσία προέβλεπε μέτρα για την εξέταση των ζητημάτων διαφθοράς και κατάχρησης εξουσίας, όπως ήταν ο θεσμός της «δοκιμασίας», όπου ελέγχονταν τα προσόντα και το ήθος των υποψήφιων αξιωματούχων, αλλά και διαδικασίες ελέγχου, τόσο κατά την διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους, όσο και μετά την λήξη της θητείας τους.⁸⁰

Σήμερα, με βάση το άρθρο 98 του Συντάγματος καθορίζονται οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που αποτελεί το ανώτερο δημοσιονομικό δικαστήριο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο των δημοσιονομικών θεμάτων του κράτους και της διοίκησης και δρα ως εξωτερικό όργανο ελέγχου, συμβάλλοντας καταλυτικά στην αντιμετώπιση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης⁸¹.

Στο πεδίο αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται διαφορές σχετικά με την απονομή συντάξεων, τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, με την ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, όπως επίσης και των υπαλλήλων των ΟΤΑ και των άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου για κάθε ζημία που προκλήθηκε από δόλο ή αμέλεια στο Κράτος, στους ΟΤΑ ή σε άλλα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου⁸².

Όσον αφορά τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντάσσεται η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους, οι δαπάνες του Κράτους, των ΟΤΑ και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και η εποπτεία των δημόσιων εσόδων και ο προσυμβατικός

⁸⁰ Μ. Βενετσανοπούλου/Λ. Μπαμπαλιούτας, «Οι ειδικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί του Κράτους στο πλαίσιο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης», «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα» ΙΘ' Επιστημονικό Συμπόσιο, Πανεπιστήμιο Πειραιά, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2015, σ.σ. 137-138.

⁸¹ Μ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2014, σ.45.

⁸² Α. Ηλιάδου, «Έλεγχοι στη Δημόσια Διοίκηση», στο Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα, επιμ. Δ. Σωτηρόπουλος/ Β. Νταλάκου, Εκδ. : ΕΑΠ, Αθήνα, 2022, σ.σ. 235-237

έλεγχος νομιμότητας των συναφθεισών συμβάσεων έργων, προμήθειας και παροχής υπηρεσιών με σπουδαίο οικονομικό αντικείμενο⁸³.

⁸³ Της ίδιας, σ.σ. 235-237.

2.5 Ανεξάρτητες Αρχές

Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι συλλογικά ή μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα, που εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Πιο συγκεκριμένα, ο βασικός λόγος συγκρότησης και δημιουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών ήταν η ανάγκη ύπαρξης ενός αμερόληπτου και αντικειμενικού οργάνου, που θα είναι σε θέση να αντιμετωπίσει τις δυσλειτουργίες της διοίκησης και να υπερασπιστεί τον διοικούμενο σε ευαίσθητα θέματα, όπως η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τα ηλεκτρονικά μέσα μαζικής επικοινωνίας⁸⁴.

Είναι γνωστό, ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, ωστόσο δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο εκ μέρους του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού και επομένως δεν υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας και σκοπιμότητας εκ μέρους του. Ταυτόχρονα, τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών διαθέτουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Επιπλέον, διαθέτουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, δηλαδή δικό τους προσωπικό και ιδιαίτερο προϋπολογισμό. Υπάρχουν σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και στον έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων, καθώς οι πράξεις των Ανεξάρτητων Αρχών είναι εκτελεστές πράξεις Διοικητικών Αρχών⁸⁵.

Είναι γεγονός, ότι στην Ελλάδα οι Ανεξάρτητες Αρχές δημιουργήθηκαν ήδη από δεκαετία του 1980 και με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, πέντε από αυτές κατοχυρώθηκαν συνταγματικά. Αναλυτικότερα, οι αρμοδιότητες τους, οι κανόνες λειτουργίας τους και η διαδικασία επιλογής των μελών ρυθμίζονται σύμφωνα με τα άρθρα 101^Α και άρθρο 56 παρ.3 στοιχ. β' του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις ειδικές διατάξεις που αφορούν κάθε Αρχή. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές είναι η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των

⁸⁴ Ε. Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές- Οι ανεξάρτητες Αρχές(Ν. 3051/2002)- Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β' Έκδοση, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σ. 170.

⁸⁵ Ε. Πρεβεδούρου, (2023) Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;
<https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>
[πρόσβαση 02-11-2023]

Επικοινωνιών, ο Συνήγορος του Πολίτη και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού⁸⁶.

⁸⁶ *Ε. Πρεβεδούρου*, (2023) Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;
<https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>
[πρόσβαση 02-11-2023]

2.5.1 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ιδρύθηκε με τον Ν.2190/1994 και ισχύει μέχρι και σήμερα με όλες τις τροποποιήσεις, που έχουν συντελεσθεί. Ειδικότερα, με την συνταγματική αναθεώρηση, που πραγματοποιήθηκε το 2001, κατοχυρώθηκε συνταγματικά σύμφωνα με την παράγραφο 7 του άρθρου 103 του Συντάγματος σύμφωνα με την οποία « Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο..... γίνεται είτε με διαγωνισμό, είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει»⁸⁷.

Το ΑΣΕΠ αποτελείται από 28 μέλη, δηλαδή τον Πρόεδρο, τους 3 Αντιπροέδρους και 24 Συμβούλους, ενώ τα συλλογικά όργανα του είναι η Ολομέλεια, η Ελάσσων ολομέλεια και τα τμήματα. Αναλυτικότερα, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού εξασφαλίζει ότι οι διαδικασίες επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού σε θέσεις του δημοσίου, αλλά και του ευρύτερου δημοσίου τομέα θα γίνεται βάσει των αρχών της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας. Ακόμη, είναι αρμόδιο για την εποπτεία της νομιμότητας της επιλογής προσωπικού, όταν αυτή διενεργείται από τους ενδιαφερόμενους φορείς, εξετάζει μη νόμιμες προλήψεις και την αξιολόγηση του προσωπικού και σε ορισμένες περιπτώσεις αναλαμβάνει την επιλογή προϋσταμένων⁸⁸.

Εύκολα, λοιπόν, μπορεί ο καθένας να συμπεράνει, ότι μέσω του ΑΣΕΠ εξασφαλίζεται η σωστή επιλογή του προσωπικού, που θα στελεχώσει την Δημόσια Διοίκηση και ως εκ τούτου συμβάλλει στην μείωση των προβλημάτων και των παθογενειών του Δημοσίου τομέα. Μερικώς, δηλαδή, για την πρόσληψη ικανών ατόμων, που μπορούν να διαχειριστούν, τόσο καθημερινά αιτήματα των διοικουμένων, όσο και έκτακτες ανάγκες, που μπορεί να προκύψουν, εφαρμόζοντας την αρχή της χρηστής διοίκησης.

⁸⁷ Μ. Λαμπροπούλου/ Γ. Διέλλα, «Οι ανεξάρτητες αρχές», στο Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα, επιμ. Δ. Σωτηρόπουλος/ Β. Νταλάκου, Εκδ. : ΕΑΠ, Αθήνα, 2022, σ.σ. 207-208.

⁸⁸ Των ιδίων, σ.σ. 207-208.

2.5.2 Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Είναι κοινός τόπος, ότι η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης εμφάνιζε πολλά προβλήματα, δυσχέρειες και συχνά ζητήματα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Ως εκ τούτου κατέστη επιτακτική η ανάγκη θέσπισης μια νέας ενιαίας, αμερόληπτης και ανεξάρτητης αρχής, που θα λειτουργεί βάσει των διεθνών προτύπων και θα αναλάβει την εύρεση και την έλεγχο των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Για τους παραπάνω λόγους ιδρύθηκε σύμφωνα με το Ν. 4622/2019 η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, που επιφορτίστηκε με το έργο βασικών ελεγκτικών δημόσιων φορέων, που καταργήθηκαν, δηλαδή του Γραφείου Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Σώματος Ελεγκτών – Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, του Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης και Διαφθοράς⁸⁹.

Αξίζει να αναφερθεί, ότι ένας από τους κύριους λόγους της σύστασης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ήταν οι δυσλειτουργίες, που προέκυπταν από την ύπαρξη πολλών ελεγκτικών σωμάτων και μηχανισμών, καθώς υπήρχε αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων. Πριν την σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας και λόγω της αδήριτης ανάγκης για την πρόληψη και την πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης είχε θεσπιστεί ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Η σύσταση του είχε σκοπό την ανάθεση του ελέγχου της λειτουργίας των σωμάτων ελέγχου και επιθεώρησης. Για αυτό το λόγο, επιλέγονταν για την συγκεκριμένη θέση ένα πρόσωπο εγνωσμένου κύρους με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία⁹⁰.

Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης εντάσσονταν η αυτεπάγγελτη άσκηση του προληπτικού διοικητικού ελέγχου, ο επανέλεγχος διοικητικών υποθέσεων, που είχαν αναλάβει το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών, ο έλεγχος του «πόθεν έσχες» όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης. Επιπλέον, είχε την δυνατότητα άσκησης πειθαρχικής δίωξης κατά

⁸⁹ Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη, Έλεγχος διοίκησης, Η εθνική αρχή διαφάνειας Ν. 4622/2019, Τόμος Β΄, Β΄ Έκδοση, επιμ. Σ. Μακρίδης, Εκδ.: Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2020, σ.σ 57-58.

⁹⁰ Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ.: Παπαζήση, Αθήνα, 2020, σ.σ. 78-79. σ.σ 115-117.

υπαλλήλων για φαινόμενα διαφθοράς και την δυνατότητα άσκησης ένστασης κατά πειθαρχικών αποφάσεων ελεγκτικών οργάνων σε περιπτώσεις, που δεν είχε επιβληθεί η αρμόζουσα ή καμία ποινή⁹¹.

Ωστόσο, οι περισσότεροι ελεγκτικοί μηχανισμοί πριν την σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας είχαν ιδρυθεί υπό άλλες συνθήκες, δεν προσαρμόστηκαν στα νέα δεδομένα της εποχής και αδυνατούσαν να πραγματώσουν την αποστολή τους, διότι εξαρτιόνταν από την εκτελεστική εξουσία. Περαιτέρω, ελλείπει κοινών προτύπων διενέργειας ελέγχων και επιθεωρήσεων στην Δημόσια Διοίκηση και οριζόντιας πολιτικής διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς σε συνδυασμό με την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και την έλλειψη συντονισμού είχε ως επακόλουθο την αδυναμία αντιμετώπισης της διαφθοράς⁹².

Το νέο εγχείρημα που θέλησε να φέρει εις πέρας ο νόμος 4622/2019, που ονομάστηκε «Επιτελικό κράτος» είναι η δημιουργία ενός κωδικοποιημένου και ενιαίου νομοθετήματος όλων των κανόνων δικαίου, που ρυθμίζουν την οργάνωση, την λειτουργία και την διαφάνεια της Κυβέρνησης και εν γένει της Δημόσιας Διοίκησης. Αποσκοπεί κατά βάση στην αποπολιτικοποίηση του διοικητικού μηχανισμού, στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, το συντονισμού του κυβερνητικού έργου και στην αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων.⁹³

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, λοιπόν, που ιδρύθηκε με τον εν λόγω νόμο, είναι μια ανεξάρτητη αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα με κύρια αποστολή της να σχεδιάζει και να πραγματώνει ένα πλαίσιο πολιτικών, μέσω του οποίου θα εντοπίζονται και θα καταστέλλονται φαινόμενα διαφθοράς, θα λαμβάνονται απαραίτητα μέτρα για την πρόληψη και την αποφυγή τους στο μέλλον και θα πληροφορούνται όλοι οι πολίτες για τον εύρεση και την αντιμετώπιση περιστατικών διαφθοράς⁹⁴.

Οι βασικοί στόχοι που θέτει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας είναι η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τα κοινά και η εδραίωση της έννοιας της διαφάνειας,

⁹¹ Της ιδίας, σ.σ 115-117.

⁹² Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη, , ό.π. , σ.σ 51-53.

⁹³ Β. Βενετσανοπούλου/Β. Βελή, «Επιτελικό Κράτος : Ο ρόλος της εθνικής ανεξάρτητης αρχής στην καλύτερη διακυβέρνηση και λειτουργία του Κράτους», Τιμητικός Τόμος «Σύ και δικαστής άριστος, Σύμμεκτα εις μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου», Εκδ. : Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2022, σ.σ.153-154.

⁹⁴ Μ. Λαμπροπούλου/ Γ. Διέλλα, , ό.π. , σ.σ. 235-237.

ώστε να υπάρχει ένα βιώσιμο αναπτυξιακό πρότυπο και η εντατικοποίηση των ελέγχων. Όσον αφορά την διοίκηση της, απαρτίζεται από τρία βασικά όργανα τον Διοικητή, το Συμβούλιο Διοίκησης και την Ελεγκτική Επιτροπή. Χρησιμοποιεί καινοτόμες μεθόδους, όπως σύγχρονα ελεγκτικά πρότυπα, συμπεριφορικές αναλύσεις, εργαλεία διαχείρισης κινδύνου κτλ⁹⁵.

Μερικές από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες της είναι ο κεντρικός σχεδιασμός και συντονισμός όλων των αναγκαίων ενεργειών για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, για την πρόληψη και την καταστολή των πράξεων απάτης και διαφθοράς, η εκπόνηση και αξιολόγηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς η συμμετοχή και εκπροσώπηση της Ελλάδας σε διεθνείς οργανισμούς και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η παρακολούθηση και ο συντονισμός του έργου κρατικών φορέων για δράσεις κατά της διαφθοράς και η εποπτεία πειθαρχικών διαδικασιών⁹⁶.

⁹⁵ Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ),

https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites#NTA_aities_metarithmis, [πρόσβαση 29-09-2023]

⁹⁶ *Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη*, Έλεγχος διοίκησης, Η εθνική αρχή διαφάνειας Ν. 4622/2019, Τόμος Β΄, Β΄ Έκδοση, επιμ. Σ. Μακρίδης, Εκδ. : Σάκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σ.σ. 61-64.

2.5.3 Ο Συνήγορος του Πολίτη

Είναι γνωστό, ότι η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη θεσπίστηκε και λειτούργησε για πρώτη φορά με τον θεσμό του Ombudsman στην Σουηδία το 1809⁹⁷. Πιο συγκεκριμένα, ο θεσμός του ενισχύθηκε και έγινε ευρέως γνωστός κατά τα μέσα της δεκαετίας του 1960 και στις αρχές της δεκαετίας του 1970. Στην διάρκεια των δεκαετιών 1990 και 2000 στις περισσότερες χώρες της δυτικής, της κεντρικής και της ανατολικής Ευρώπης εμφανίστηκε με ταχύτατους ρυθμούς ο θεσμός του Ombudsman⁹⁸.

Σήμερα, λειτουργεί με διαφορετικές εκδοχές και έχει εδραιωθεί σε όλες τις χώρες της Ευρώπης και στις περισσότερες δημοκρατικές χώρες σε όλο τον κόσμο. Στην Βιέννη εδρεύει ο παγκόσμιος οργανισμός Ombudsmen. Κύριο καθήκον του είναι η διαμεσολάβηση και η προστασία του πολίτη στις συναλλαγές του με την δημόσια διοίκηση στα πλαίσια της χρηστής διοίκησης⁹⁹. Στις 12-07-1995 ο πρώτος Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής αναδείχθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έγινε ακόμη πιο έντονη η ανάγκη της θεσμοθέτησης και της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη στην Ελλάδα¹⁰⁰.

Καθίσταται, λοιπόν, σαφές, ότι μια από τις ανεξάρτητες αρχές, που θεμελιώνονται στο Σύνταγμα είναι η αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη. Σύμφωνα, λοιπόν, με την παρ. 9 του άρθρου 103 του Συντάγματος, πρόκειται για μια μονοπρόσωπη ανεξάρτητη αρχή, που απαρτίζεται από τον Συνήγορο και στο έργο του συντελούν οι έξι Βοηθοί του. Οι κυριότερες αρμοδιότητες του είναι διαμεσολαβητικές και ελεγκτικές, ενώ βασική του αποστολή του είναι η

⁹⁷ W. Gellhorn, Ombudsmen and Others. Citizens' Protectors in Nine Countries, 1996, σ. 194επ., ο ίδιος, The Swedish Justitiombudsman, Yale Law Journal 1965, σ. 1επ., J. Stern, Sweden, σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), European Ombudsman-Institutions, 2008, σ. 409επ. (410-411), Γ. Τράντας, Η προστασία του πολίτη έναντι της διοικήσεως στα σκανδιναβικά κράτη, 1998, σ. 11επ.

⁹⁸ Β. Τζέμος, Ο θεσμός του Ombudsman (Συνηγόρου του Πολίτη) δικαιosuγκριτικά http://www.digestaonline.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=339&catid=17 [πρόσβαση 24-11-2023]

⁹⁹ Β. Τζέμος, Ο θεσμός του Ombudsman (Συνηγόρου του Πολίτη) δικαιosuγκριτικά http://www.digestaonline.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=339&catid=17 [πρόσβαση 24-11-2023]

¹⁰⁰ Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές- Οι ανεξάρτητες Αρχές(Ν. 3051/2002)- Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β' Έκδοση, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σ. σ. 212-214.

διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της Δημόσιας Διοίκησης σχετικά με την προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών, την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας¹⁰¹.

Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία, όπως ρητά περιγράφεται στην παρ.1 και 4 του άρθρου 4 του Ν. 3094/2003 είναι, ότι η ερευνητική δραστηριότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ενεργοποιείται με την υποβολή ενυπόγραφης αναφοράς ενός άμεσα ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου ή ενώσεως προσώπων εντός έξι μηνών, από την στιγμή που ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων, για τις οποίες υποβάλλει αναφορά. Επιπλέον, η Ανεξάρτητη Αρχή μπορεί να δράσει και αυτεπαγγέλτως¹⁰².

Είναι αλήθεια, ότι ο Συνήγορος του Πολίτη παρεμβαίνει με κάθε εύλογο μέσο για την αντιμετώπιση του προβλήματος του πολίτη. Κατά την διάρκεια της έρευνας ο Συνήγορος του Πολίτη δύναται να ζητήσει πληροφορίες, έγγραφα και δεδομένα από τις υπηρεσίες και του φορείς του Δημοσίου, να διενεργήσει αυτοψία και να ζητήσει πραγματογνωμοσύνη. Αφού ολοκληρωθεί η έρευνα είναι δυνατή η σύνταξη πορίσματος και η κοινοποίηση του στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό και τις υπηρεσίες¹⁰³.

Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη απαρτίζεται από έξι κύκλους δραστηριότητας και για κάθε έναν από αυτούς υπάρχει ένας επικεφαλής Βοηθός Συνήγορος και εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό. Για την δράση του κάθε κύκλου λειτουργεί Γραφείο του Βοηθού Συνηγόρου, που επανδρώνεται και με έναν μετακλητό υπάλληλο¹⁰⁴.

Αρχικά, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αφορά την άσκηση των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι οι διακρίσεις, που συμβαίνουν κατά την συναλλαγές των διοικουμένων με

¹⁰¹ *Ε. Πρεβεδούρου*, (2023) Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν; <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/> [πρόσβαση 02-11-2023]

¹⁰² *Ε. Μπέσιλα- Μακρίδη*, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές- Οι ανεξάρτητες Αρχές(Ν. 3051/2002)- Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β΄ Έκδοση, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σ. σ. 234-235.

¹⁰³ *Της ιδίας*, σ. 235-236.

¹⁰⁴ *Β. Τζέμος*, Συνήγορος του Πολίτη, Αρμοδιότητες-Διοικητική Διαδικασία-Διαμεσολαβητική Δράση-Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις- Νομοθεσία, Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012,, σ. 57.

δημόσιες υπηρεσίες, λόγω ιθαγένειας ή εθνικής καταγωγής, οι παραβιάσεις της αρχής της αξιοκρατίας στην διαδικασία πρόσληψης προσωπικού από δημόσιους φορείς και η άρνηση της Διοίκησης να απαντήσει σε αιτήματα πολιτών ή στην εφαρμογή τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων¹⁰⁵.

Στη συνέχεια ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας πραγματεύεται θέματα διαφύλαξης των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Κατά κύριο λόγο πρόκειται για θέματα κοινωνικής πολιτικής, υγείας, κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας και η δράση του εστιάζει στην προστασία ευάλωτων ομάδων, για παράδειγμα οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με αναπηρία¹⁰⁶.

Ταυτόχρονα, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής δραστηριοποιείται σε ζητήματα παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, παραμέλησης του φυσικού περιβάλλοντος και εν γένει υποβάθμισης της ποιότητας ζωής. Πράγματι, ασχολείται με την διαφύλαξη και διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς, την πρόσβαση των πολιτών σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, τον χαρακτηρισμού δασικών εκτάσεων και τον έλεγχο της αυθαίρετης δόμησης¹⁰⁷.

Επιπλέον, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη αφορά ζητήματα ενημέρωσης και επικοινωνίας της διοίκησης, της ποιότητας των υπηρεσιών, της κακοδιοίκησης σε ΟΤΑ και ΔΕΚΟ, υπηρεσιών φορολογίας και δημοσιονομικών θεμάτων. Τα σημαντικότερα θέματα, που έχουν οδηγήσει τους πολίτες στην υποβολή αναφορών, σχετίζονται με την παγιωμένη τακτική των δημόσιων υπηρεσιών να εμμένουν στο αυστηρό πλαίσιο του νόμου και η αδυναμία τους να δράσουν διαφορετικά λαμβάνοντας υπόψη την κάθε ιδιαίτερη περίπτωση, την πολυνομία, την ελλιπή γνώση και την προκατάληψη των πολιτών για τις διαδικασίες της Διοίκησης¹⁰⁸.

Είναι γεγονός, ότι το 2003 προστέθηκε στην δράση του Συνηγόρου του Πολίτη ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού και το 2007 ο Κύκλος Ισότητας των Φύλων. Έτσι, λοιπόν, διευρύνθηκε η δράση του και σε θέματα, που άπτονται των

¹⁰⁵ Ε. Μπέσιλα- Μακρίδη, ό.π., σ.σ. 239-240.

¹⁰⁶ Συνήγορος του πολίτη, Ανεξάρτητη Αρχή, Κοινωνική Προστασία, <https://old.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el> [πρόσβαση 02-10-2023]

¹⁰⁷ Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, Αρμοδιότητες-Διοικητική Διαδικασία-Διαμεσολαβητική Δράση-Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις- Νομοθεσία, Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σ. 58.

¹⁰⁸ Σ. Γεωργούλας, «Ο κύκλος σχέσεων κράτους-πολίτη», στο Ο Συνήγορος του Πολίτη, Η δημοκρατία σε βάθος, επιμ. Δ. Α. Σωτηρόπουλος, Εκδ.: Παπαζήση, 2000, σ.σ. 43-47.

ιδιωτικών σχέσεων. Οι δύο νέοι κύκλοι δράσης είναι ειδικοί και ανεξάρτητοι από την βασική αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη. Πρόκειται για πολύ ευαίσθητα θέματα, που όμως χρήζουν της συμβολής του και αποτελούν σημαντικό τμήμα της αρμοδιότητας των Ombudsmen¹⁰⁹.

Παράλληλα, ο κύκλος Προστασίας του Παιδιού περιλαμβάνει όλα τα συνταγματικά και νομοθετικά κατοχυρωμένα δικαιώματα και τα δικαιώματα, που απορρέουν από διεθνείς συμβάσεις με υπερνομοθετική ισχύ, κατά την παρ. 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος και ιδιαίτερα από την Διεθνή Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών (1989) για τα δικαιώματα του παιδιού, που κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν.2101/1992¹¹⁰.

Αναντίρρητα, ο Κύκλος Ισότητας των Φύλων αναλαμβάνει δράση σε θέματα διακρίσεων λόγω φύλου, όσον αφορά την απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος. Με άλλα λόγια, συμβάλλει στην ίση πρόσβαση και των δύο φύλων στην Διοίκηση και προάγει την ισότητα¹¹¹. Σύμφωνα με τον Ν.3769/2009 αρμόδιος για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης για τις δημόσιες υπηρεσίες είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, ενώ για τον ιδιωτικό τομέα ο Συνήγορος του Καταναλωτή¹¹².

Δεν υπάρχει αμφιβολία, ότι η διαμεσολαβητική δράση μεταξύ των πολιτών και τους κράτους ορίζεται ως η κύρια αποστολή του θεσμού του Συνηγόρου του πολίτη. Πιο συγκεκριμένα, η δράση αυτή πραγματώνεται μέσα από τρεις βασικούς πυλώνες : την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Οι τρεις αυτοί πυλώνες είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι μεταξύ τους, αλληλοεξαρτώνται και αλληλοσυμπληρώνονται. Κοινό έρεισμα τους είναι η τήρηση της νομιμότητας και των κανόνων δικαίου, που εκφράζεται μέσω της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της λειτουργίας της χρηστής διοίκησης¹¹³.

¹⁰⁹ Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, Αρμοδιότητες-Διοικητική Διαδικασία-Διαμεσολαβητική Δράση-Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις- Νομοθεσία, Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σ. 57.

¹¹⁰ Έκθεση Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής στο Σχέδιο Νόμου « Συνήγορος του Πολίτη » της 07-01-2003, σ. 1-2.

¹¹¹ Β. Τζέμος, ό.π., σ. 59.

¹¹² Ε. Μπέσιλα- Μακρίδη, ό.π., σ, 253.

¹¹³ Β. Τζέμος, ό.π., σ.σ. 101-102.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αναλαμβάνει καθήκοντα σε δύο περιπτώσεις, είτε όταν η Διοίκηση λειτουργεί παράνομα και δεν υπολογίζει τις νόμιμες προτιμήσεις των πολιτών, είτε κατ' εξαίρεση στην περίπτωση της σύννομης κακοδιοίκησης, όταν δηλαδή η Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί στα πλαίσια του ισχύοντος νόμου, αλλά επιλέγει ανάμεσα σε περισσότερες από μια λύσεις, την δυσμενέστερη για τον διοικούμενο. Χαρακτηριστικότερα παραδείγματα σύννομης κακοδιοίκησης είναι η συμπεριφορική κακοδιοίκηση, η καθεστωτική- γραφειοκρατική κακοδιοίκηση, η κατά διακριτική ευχέρεια ασκούμενη σύννομη κακοδιοίκηση, η οικονομική σύννομη κακοδιοίκηση και η αντισυνταγματικά σύννομη κακοδιοίκηση¹¹⁴.

Είναι σαφές ότι, η Ανεξάρτητη Αρχή και στις δύο περιπτώσεις έχει την δυνατότητα να επεμβαίνει και να προτείνει λύσεις στα πλαίσια της νομιμότητας, υπέρ των εννόμων συμφερόντων του πολίτη και τηρώντας τις αρχές της επιείκειας και της χρηστής διοίκησης. Στην δεύτερη περίπτωση ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την ευνοϊκότερη λύση για τον διοικούμενο, που έχει υποβάλλει την αναφορά, καλώντας την Δημόσια Διοίκηση με νομικά και τεκμηριωμένα επιχειρήματα να εφαρμόσει την ευνοϊκότερη διοικητική επιλογή¹¹⁵.

Αρχικά, η διαμεσολαβητική και ερευνητική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη καθοριζόταν από την διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 2477/1997, σύμφωνα με την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που άπτονται των υπηρεσιών του α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α και β' βαθμού, γ) των λοιπών προσώπων δημοσίου δικαίου. Στην συνέχεια, οι αρμοδιότητες του διευρύνθηκαν με τον Ν. 3094/2003 και προστέθηκαν στα καθήκοντα του τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος, οι δημόσιες επιχειρήσεις, οι επιχειρήσεων των οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης και οι επιχειρήσεις, που η διοίκηση τους ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή είτε ως μέτοχος¹¹⁶.

Είναι γεγονός, ότι η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη ανήκει σε ειδικό κύκλο του θεσμού. Εάν, λοιπόν, μια διοικητική πράξη, υλική ενέργεια ή παράλειψη της Δημόσιας Διοίκησης παραβιάζει κάποιο ανθρώπινο δικαίωμα, κατοχυρωμένο στο Σύνταγμα, στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο ή στο Διεθνές Δίκαιο, ο Συνήγορος του Πολίτη

¹¹⁴Του ιδίου, σ.σ 108-113.

¹¹⁵Του ιδίου, σ.σ. 108-109.

¹¹⁶Του ιδίου, σ.σ. 220-221.

εισηγείται την άρση της παραβίασης, εάν η πράξη, η ενέργεια ή η παράλειψη δεν θεμελιώνεται σε τυπικό ή ουσιαστικό νόμο. Αν κρίνει παρεμπιπτόντως έναν τυπικό νόμο ή μια κανονιστική πράξη ως αντισυνταγματική, επειδή αντίκεινται στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεν θα εισηγηθεί την μη εφαρμογή αυτών, διότι δεν είναι νομοθετικά αρμόδιος, αλλά θα προτείνει στην νομοθετική εξουσία την τροποποίηση του νόμου ή στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση την τροποποίηση της κανονιστικής διοικητικής πράξης¹¹⁷.

Έτσι, λοιπόν, η Ανεξάρτητη Αρχή εξετάζει σε πρώτο στάδιο, εάν η υποβληθείσα αναφορά αφορά, φορείς, που είναι αρμόδια να ελέγξει, όπως περιγράφονται στην παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 3094/2003, δηλαδή όλες τις δημόσιες υπηρεσίες του κράτους, των Ο.Τ.Α, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, τις διοικητικές υπηρεσίες της Βουλής, των δικαστηρίων, της Προεδρίας της Δημοκρατίας, τις μη νομοθετικές και μη δικαστικές λειτουργίες της Βουλής και του Προέδρου της Δημοκρατίας. Ακόμη, είναι υπεύθυνος για τον έλεγχο των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, αλλά και δημόσιων και δημοτικών επιχειρήσεων και νομικών προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου, που η Διοίκηση τους ορίζεται, είτε με άμεσο, είτε με έμμεσο τρόπο από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή κατόπιν απόφασης των μετόχων¹¹⁸.

Κατ' εξαίρεση, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 3 του Ν.3094/2003 «στην αρμοδιότητα του δεν υπάγονται οι υπουργοί και υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δικαστικές αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα, που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της Χώρας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι ανεξάρτητες αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν την κρατική ασφάλεια. Δεν υπάγονται επίσης στην αρμοδιότητα του θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών», εκτός αν σχετίζονται με την άνιση μεταχείριση υπαλλήλων.

¹¹⁷Του ιδίου, σ.σ. 103-104.

¹¹⁸Του ιδίου, σ. σ. 103-104.

Επιπροσθέτως, η συγκεκριμένη Ανεξάρτητη Αρχή δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων, που εκκρεμούν ενώπιον δικαστικής αρχής και περιπτώσεις που έχει παρέλθει το χρονικό διάστημα των έξι μηνών από την στιγμή που ο πολίτης έλαβε γνώση για την παράνομη πράξη ή παράλειψη της διοίκησης. Οπωσδήποτε, οι εξαιρέσεις αυτές θεσπίστηκαν είτε για να αποτραπεί η συμμετοχή της Ανεξάρτητης Αρχής σε ζητήματα, για τα οποία την πολιτική ευθύνη φέρει η Κυβέρνηση, είτε γιατί ανήκουν στον σκληρό πυρήνα του Κράτους είτε για την προστασία της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και της ανεξαρτησίας των υπολοίπων Ανεξάρτητων Αρχών¹¹⁹.

Εφόσον ο φορέας που καλείται να ελέγξει ο Συνήγορος του Πολίτη εμπίπτει στην ερευνητική του αρμοδιότητα, στην συνέχεια εξετάζει εάν είναι αρμόδιος να ελέγξει τις πράξεις των προαναφερθέντων φορέων. Ειδικότερα, σύμφωνα με την αποκλειστική απαρίθμηση της παρ. 3 του άρθρου 3 Ν.3094/2003 η Ανεξάρτητη Αρχή εξετάζει τις ατομικές διοικητικές πράξεις, τις παραλείψεις και τις υλικές ενέργειες των δημόσιων υπηρεσιών, που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων.

Είναι σαφές, ότι οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις και συμβάσεις που εκδίδουν και συνάπτουν όλοι οι φορείς, που αναφέρονται στην παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 3094/2003, είναι εκτός του πεδίου του ελέγχου της Ανεξάρτητης Αρχής. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί εάν το θεωρεί απαραίτητο να διενεργήσει παρεμπιπτόντως έλεγχο νομιμότητας της κανονιστικής διοικητικής πράξης με αφορμή τον έλεγχο ατομικής διοικητικής πράξης, της υλικής ενέργειας ή της παράλειψης της Διοίκησης¹²⁰.

Επιπλέον, παρότι δεν εντάσσεται στις αρμοδιότητες του ο έλεγχος των διοικητικών συμβάσεων και των δημόσιων συμβάσεων που έχουν συναφθεί από τους ελεγχόμενους φορείς, ωστόσο μπορεί να ελέγξει πράξεις σύναψης διοικητικών συμβάσεων σε προσυμβατικό στάδιο ή κατά την κατακύρωση, πράξεις ή παραλείψεις που συνιστούν αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων της Διοίκησης. Ακόμη, δύναται να ελέγξει παρεμπιπτόντως την νομιμότητα της σύμβασης κατά τον έλεγχο ατομικών

¹¹⁹ Ε. Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές- Οι ανεξάρτητες Αρχές(Ν. 3051/2002)- Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β΄ Έκδοση, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σ. 222.

¹²⁰ Β. Τζέμος, ό.π, σ.σ. 122

διοικητικών πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών, που συναρτώνται με διοικητική ή μη διοικητική σύμβαση¹²¹.

Κατά συνέπεια, ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να εξετάσει εάν οι ατομικές διοικητικές πράξεις ή η παραλείψεις ή οι υλικές ενέργειες των δημοσίων υπηρεσιών, που ελέγχονται από αυτόν, παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ειδικότερα, έχει την αρμοδιότητα να εξακριβώσει αν οι καταγγελλόμενες ενέργειες παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα με την υποβολή ερωτημάτων στην Διοίκηση. Ακόμη, μπορεί να ζητήσει από τον καταγγελλόμενο επιπλέον στοιχεία και σε ορισμένες περιπτώσεις, κατ' εξαίρεση να διενεργήσει προδιαμεσολαβητική έρευνα στην αρμόδια υπηρεσία¹²².

Στην παρ. 3 του άρθρο 3 του Ν.3094/2003 αναφέρονται ενδεικτικά οι περιπτώσεις που η Ανεξάρτητη Αρχή εξετάζει, όταν δηλαδή «όργανο δημόσιας υπηρεσίας ατομικό ή συλλογικό i) προσβάλλει, με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο, ii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση, iii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, iv) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας».

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 138^A του Κανονισμού της Βουλής η Ανεξάρτητη Αρχή τον Μάρτιο κάθε έτους υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής ετήσια έκθεση, που συζητείται και δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Επιπλέον, ο Συνήγορος του Πολίτη δύναται να υποβάλλει στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και να κοινοποιεί στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, ειδικές εκθέσεις κατά τη διάρκεια του έτους για πολύ σημαντικά θέματα και κυρίως για ζητήματα, που αναδείχθηκαν, είτε κατόπιν αυτεπάγγελτης

¹²¹ Τον ιδίου, σ.σ. 122-123.

¹²² Τον ιδίου, σ.σ. 130-131.

έρευνας, είτε σχετικά με την συνεργασία της Διοίκησης κατά την διάρκεια της ερευνητικής διαδικασίας της Ανεξάρτητης Αρχής¹²³.

Στα πλαίσια της Ετήσιας Έκθεσης παρουσιάζεται η δράση της Αρχής, οι σημαντικότερες υποθέσεις και προτείνονται μέτρα για την βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών και νομοθετικές ρυθμίσεις. Ταυτόχρονα, παρουσιάζονται οι υποβληθείσες αναφορές και οι έρευνες που ακολούθησαν, τα μέτρα που προτάθηκαν και η συμμόρφωση της Διοίκησης με αυτά και η διεξαγωγή των αυτεπάγγελτων ερευνών. Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι, ότι σε ειδικό τμήμα της Έκθεσης περιγράφονται προτάσεις και νομοθετικές ρυθμίσεις για την επίτευξη της χρηστής διοίκησης και της παροχής υπηρεσιών από τις Δημόσιες Υπηρεσίες. Εκτός από αυτό, όλοι οι κύκλοι δραστηριότητας της Ανεξάρτητης Αρχής συντάσσουν τετραμηνιαίες εκθέσεις δραστηριότητας και ετήσια έκθεση τον Ιανουάριο κάθε έτους, για την δράση τους το προηγούμενο έτος¹²⁴.

Αβίαστα συνάγεται, λοιπόν, το συμπέρασμα, ότι ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί έναν δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και των πολιτών. Η διαπίστωση αυτή δεν αποτελεί λεκτική υπερβολή. Η συγκεκριμένη Ανεξάρτητη Αρχή αναλαμβάνει τον ρόλο του διαμεσολαβητή μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών και αναλαμβάνει να προστατέψει τα δικαιώματα των πολιτών, να φροντίσει για την τήρηση της νομιμότητας και να πατάξει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης.

Γίνεται επομένως εύκολα αντιληπτό, ότι ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί έναν σπουδαίο θεσμό για την ελληνική κοινωνία, διότι δρα αντικειμενικά και αμερόληπτα και μοναδική του αποστολή είναι η προστασία των εννόμων συμφερόντων των πολιτών. Καίρια είναι η συμβολή του, καθώς συμβάλλει στην ενίσχυση του κλίματος της εμπιστοσύνης από τους πολίτες, που βλέπουν έμπρακτα, ότι τα δικαιώματά τους διαφυλάσσονται ουσιαδώς ακόμη και έναντι της Δημόσιας Διοίκησης. Είναι σημαντικό να ενισχυθεί η δράση της Ανεξάρτητης Αρχής και να παγιωθεί στην συνείδηση όλων των πολιτών, ως ένας θεσμός που ο κάθε πολίτης

¹²³E. Μπέσιλα- Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές- Οι ανεξάρτητες Αρχές(Ν. 3051/2002)- Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β΄ Έκδοση , Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2010, σ.σ. 227-228

¹²⁴Της ιδίας, σ.σ. 227-228

μπορεί να απευθυνθεί και να ζητήσει βοήθεια για να υπερασπιστεί τα συμφέροντα του έναντι των δημοσίων υπηρεσιών.

2.6 Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα.

Τον Απρίλιο του 2012 δημοσιεύθηκε ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς από τον Συνήγορο του Πολίτη και έπειτα από 10 χρόνια και με την σύμπραξη της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας δημοσιεύθηκε ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα¹²⁵.

Τόσο ο Οδηγός, όσο και ο Κώδικας αποτελούν τους βασικούς κανόνες ηθικής και δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης και έχουν ως στόχο, όπως άλλωστε και ο διοικητικός έλεγχος, την χρηστή κι ορθή λειτουργία και συνοχή της διοίκησης, την σωστή αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος και την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Αξίζει να επισημανθεί, ότι οι κανόνες ηθικής και δεοντολογίας είναι κανόνες «ήπιου δίκαιου», αντίθετα με τον διοικητικό έλεγχο, που βασίζεται σε κανόνες «σκληρού δικαίου»¹²⁶.

Γίνεται επομένως εύκολα αντιληπτό, ότι οι κανόνες ηθικής και δεοντολογίας λειτουργούν ως αντιστάθμισμα ανάμεσα στον νόμο και την ελεύθερη βούληση των υπαλλήλων της διοίκησης, διότι εμπεριέχουν γενικές αρχές και πρότυπα, ενεργούν προληπτικά και επιδρούν στην συνείδηση των υπαλλήλων, ώστε να ενεργούν κατά τα τους κανόνες της πρέπουσας συμπεριφοράς¹²⁷.

Από την μία ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς θέτει αρχές και κανόνες, που αρμόζει να ακολουθούν όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, παραδείγματος χάρη όσοι εργάζονται σε Υπουργεία, Ανεξάρτητες Αρχές και ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού, ορίζουν με ακρίβεια τους πρέποντες κανόνες συμπεριφοράς, παρουσιάζουν τις συνθήκες και το κλίμα, που είναι καλό να υπάρχει στις υπηρεσίες και παρέχουν πληροφορίες στους πολίτες για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις

¹²⁵ Β. Νταλάκου, « Σύγχρονη Νομοθεσία και Θεσμοί Διοικητικού Ελέγχου, Συμπληρωματικότητα ως προς τους κανόνες Ηθικής και Δεοντολογίας», Διαδικτυακή Δημερίδα, Σύλλογος Φοιτητών ΔΗΔ-ΕΑΠ,: «Ηθική και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές &Αναγκαιότητα»,1-2 Οκτωβρίου 2022, Τόμος Πρακτικών Δημερίδας, Διαδικτυακά,2022, σ.σ. 161-162.

¹²⁶ Της ίδιας, σ.σ. 161-162.

¹²⁷ Μ. Ραμματά, «Ηθική και δεοντολογία για επιτελικά στελέχη της Δημόσιας διοίκησης: Ο ρόλος των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης», Διαδικτυακή Δημερίδα, Σύλλογος Φοιτητών ΔΗΔ-ΕΑΠ,: «Ηθική και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές &Αναγκαιότητα»,1-2 Οκτωβρίου 2022, Τόμος Πρακτικών Δημερίδας, Διαδικτυακά,2022, σ.σ. 139-140

τους ως διοικούμενοι και για τον τρόπο, που αρμόζει να τους αντιμετωπίζουν οι αρμόδιοι, κατά την εξυπηρέτησή τους¹²⁸.

Ο νέος Κώδικας προάγει την αρχή του σεβασμού στο Σύνταγμα, στους νόμους και στους θεσμούς και της ακεραιότητας, καθώς και τις αξίες του επαγγελματισμού και του σεβασμού στον άνθρωπο και στο περιβάλλον, ώστε να εξασφαλιστεί η διαφάνεια και να γίνουν καλύτερες οι υπηρεσίες προς τους πολίτες. Η καινοτομία του νέου Κώδικα είναι, ότι είναι πιο προσιτός και πρακτικός προς τους Δημοσίους Υπαλλήλους, καθώς εμπεριέχει πρότυπα συμπεριφοράς και παραδείγματα για την ισότιμη μεταχείριση, καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων κτλ¹²⁹.

¹²⁸ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, Υπουργείο Εσωτερικών, Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών : Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς <https://www.ypes.gr/scheseis-dimosion-ypallilon-kai-politon-odigos-orthis-dioikitikis-symperiforas/>

[πρόσβαση 06-11-2023]

¹²⁹Proson.gr (2022), https://www.proson.gr/dimosio/13744_aytos-einai-o-neos-kodikas-symperiforas-ypallilon-sto-dimosio

[πρόσβαση 06-11-2023]

3. Οι έλεγχοι της κακοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

3.1 Πολιτικός Έλεγχος στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Στα πλαίσια της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχουν διάφορες δικλείδες ασφαλείας και μορφές ελέγχου, ούτως ώστε να τηρούνται οι αρχές της χρηστής διοίκησης. Μία από τις πιο καίριες μορφές ελέγχου είναι ο πολιτικός έλεγχος, που ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ειδικότερα, ο έλεγχος και η σχέση λογοδοσίας ανάμεσα στην Επιτροπή και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπήρχε ανέκαθεν από την ίδρυση των Κοινοτήτων. Μετά την συνθήκη του Μάαστριχτ ενισχύθηκαν τα καθήκοντα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναφορικά με την δημοκρατική νομιμοποίηση της Επιτροπής¹³⁰.

Σήμερα, σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 17 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης το Ευρωκοινοβούλιο συμμετέχει κατά την διαδικασία ανάδειξης της Επιτροπής σε τρία στάδια¹³¹. «Λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής.»

Έπειτα, «Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει εντός μηνός νέον υποψήφιο, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την ίδια διαδικασία.», ενώ στην συνέχεια «ο πρόεδρος, ο ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και τα άλλα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Βάσει της έγκρισης αυτής, η Επιτροπή διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.»

Περαιτέρω, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύναται σύμφωνα με την παρ.8 του άρθρου 17 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνδυασμό με το άρθρο 234

¹³⁰ Ε. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Β' Έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα : Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013, σ.σ. 365-367.

¹³¹ *Της ιδίας*, σ.σ. 365-367.

της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ασκήσει πρόταση δυσπιστίας σε βάρος της Επιτροπής, που ωστόσο ποτέ δεν έχει γίνει δεκτή. Τα έτη 1998-1999 υπήρξε η σημαντικότερη κρίση με αφορμή κάποια παραπτώματα της Επιτροπής, υπό τον Jacques Santer, που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε πρόταση δυσπιστίας¹³².

Με αφορμή το ως άνω γεγονός, ακολούθησαν κάποιες μεταρρυθμίσεις όσον αφορά την εσωτερική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ιδίως την υιοθέτηση της Λευκής Βίβλου για την Μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το έτος 2000, κατόπιν της εξέτασης των παραγόντων, που οδήγησαν σε περιστατικά κακοδιοίκησης και διαφθοράς και έλλειψη της αξιοπιστίας¹³³.

Έτσι, λοιπόν, μέσω της Λευκής Βίβλου έγινε μια προσπάθεια για την αλλαγή του διοικητικού συστήματος από τις συνθήκες μυστικότητας, που επικρατούσαν, προς τις αρχές της λογοδοσίας, της διαφάνειας, της οικονομικής αποδοτικότητας και της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Ακόμη, τροποποιήθηκε το θεσμικό πλαίσιο της δημοσιονομικής διαχείρισης εκ μέρους της Επιτροπής, εξαιτίας των καταγγελιών αναφορικά με την οικονομική κακοδιαχείριση, που είχαν υποβληθεί στην Επιτροπή Σαντέρ¹³⁴.

Περαιτέρω, καίριας σημασίας είναι και το δικαίωμα της αναφοράς όλων των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 227 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Οι πολίτες της Ένωσης, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, δικαιούνται να υποβάλλουν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης και το οποίο τους αφορά άμεσα.»

Είναι σαφές, ότι μέσω του δικαιώματος αναφοράς δίνεται στους πολίτες της Ένωσης η δυνατότητα να υποβάλλουν καταγγελίες και αιτήματα αναφορικά με

¹³² Της ιδίας, σ.σ. 368-369.

¹³³ Ε. Γαρόζη, Η αντιμετώπιση της κακοδιαχείρισης – κακοδιοίκησης στα πλαίσια της ΕΕ σε σύγκριση με το ελληνικό παράδειγμα, Τελική Εργασία, 2014, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ΚΒ' Εκπαιδευτική σειρά, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, Αθήνα, σ.σ. 42-43.

¹³⁴ Της ιδίας, σ.σ. 42-43.

ζητήματα, που άπτονται των ενωσιακών δραστηριοτήτων και αφορούν άμεσα τον πολίτη, που υποβάλλει την αναφορά. Αρμόδια για την εξέταση των αναφορών είναι η Επιτροπή Αναφορών, που αν κρίνει την αναφορά παραδεκτή μπορεί για παράδειγμα να ζητήσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή την διενέργεια προκαταρκτικής έρευνας ή την παραπομπή σε άλλες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή να έρθει σε επαφή με τα αρμόδια όργανα και αρχές ή να προχωρήσει στην λήψη οποιουδήποτε άλλου κατάλληλου μέτρου για την διευθέτηση του ζητήματος¹³⁵.

Σύμφωνα με στοιχεία από την ετήσια έκθεση έχουν υποβληθεί 1.357 αναφορές πολιτών και συλλογικοτήτων, από τις οποίες οι 46 αφορούν την Ελλάδα και κατατέθηκαν το έτος 2019 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Παρατηρήθηκε, λοιπόν, αύξηση της τάξεως του 11% συγκριτικά με το έτος 2018¹³⁶.

¹³⁵ Το δικαίωμα αναφοράς, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/148/>

[πρόσβαση 25-10-2023]

¹³⁶ ΕΡΤ-Αύξηση κατά 11% των αναφορών πολιτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο <https://www.ert.gr/teleytaia-nea/%CE%B1%CF%8D%CE%BE%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC-11-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%86%CE%BF%CF%81%CF%8E%CE%BD-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CF%8E%CE%BD-%CF%83%CF%84%CE%BF/>
[πρόσβαση 25-10-2023]

3.2 Διοικητικός Έλεγχος στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Όσον αφορά τον διοικητικό έλεγχο, που διενεργείται στην διοίκηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι κατά βάση εσωτερικός και ασκείται από τα ιεραρχικώς ανώτερα όργανα στα ιεραρχικώς κατώτερα με βάση τους Εσωτερικούς Κανονισμούς τους¹³⁷.

Τις περισσότερες φορές δεν αποδίδει ουσιωδώς αυτή η μορφή του ελέγχου, διότι δεν είναι αντικειμενικός, αφού η ιδιότητα αυτού που ασκεί τον έλεγχο και αυτού που ελέγχεται είναι συχνά ταυτόσημη. Επιπλέον, πολλές φορές η συμμετοχή ιεραρχικά ανώτερων οργάνων στην διενέργεια του ελέγχου δεν συμβάλλει στην έμπρακτη αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης, καθώς αυτοί είναι που εξ αρχής έλαβαν αποφάσεις αντίθετα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης¹³⁸.

¹³⁷ *Β. Τσαβλίρη*, «Η «κακοδιοίκηση» στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή», Διπλωματική Εργασία, 2016, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστήμων, Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών σπουδών, Αθήνα, σ.σ. 41-42.

¹³⁸ *Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ.*, Ombudsman: Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Α. Σάκκουλας, 1996, σ. 29.

3.3 Δικαστικός Έλεγχος στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Σύμφωνα με το άρθρο 19 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης λειτουργεί το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι ένα γενικό δικαιοδοτικό όργανο, στο οποίο εντάσσονται το Δικαστήριο, που αποτελεί τον συνεχιστή του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το Γενικό Δικαστήριο και ειδικευμένα δικαστήρια. Όλα τα ως άνω δικαστήρια σχηματίζουν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹³⁹.

Είναι γεγονός, ότι βάσει του άρθρου 257 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατόπιν απόφασης του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, υπάρχει η δυνατότητα ίδρυσης ειδικευμένων δικαστηρίων, που υπάγονται στο Γενικό Δικαστήριο¹⁴⁰. Με αφετηρία τη θέση αυτή, έπειτα από απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 2 Νοεμβρίου 2004 ιδρύθηκε το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης με κύρια αρμοδιότητα την εκδίκαση των διαφορών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των υπαλλήλων της, που ωστόσο καταργήθηκε την 1η Σεπτεμβρίου 2016¹⁴¹.

Το Δικαστήριο, λοιπόν, ασχολείται με τα αιτήματα των εθνικών δικαστηρίων για έκδοση προδικαστικών αποφάσεων, με προσφυγές ακύρωσης, με διαδικασίες επί παραβάσει κατά χωρών της Ένωσης εξαιτίας της μη τήρησης του δικαίου της ΕΕ και με εφέσεις, ενώ το Γενικό Δικαστήριο, ασχολείται με τις προσφυγές ακύρωσης που ασκούνται από ιδιώτες, εταιρείες και σε ορισμένες περιπτώσεις, από κράτη μέλη της Ένωσης¹⁴².

Ακόμη, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρμόδιο για την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης με στόχο την ομοιόμορφη εφαρμογή από τα κράτη μέλη και για την επίλυση των διαφορών, που προκύπτουν μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και των οργάνων της Ένωσης, ενώ ασχολείται και με υποθέσεις

¹³⁹ Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β' Έκδοση, Εκδ. Σάκουλα : Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 520.

¹⁴⁰ Της ιδίας, σ. 525.

¹⁴¹ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
https://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/el/ [πρόσβαση 26-10-2023]

¹⁴² Εκλογές και διορισμοί στα θεσμικά όργανα της ΕΕ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/leadership/elections-and-appointments_el [πρόσβαση 26-10-2023]

παραβίασης δικαιωμάτων πολιτών, επιχειρήσεων, οργανισμών εναντίον θεσμικών οργάνων της Ένωσης¹⁴³.

Στα πλαίσια των καθηκόντων του, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρμόδιο για την ερμηνεία του Δικαίου, εκδίδοντας προδικαστικές αποφάσεις σε περίπτωση κατά την οποία ζητούνται διευκρινίσεις για την ερμηνεία ή το κύρος ενός νόμου της Ένωσης ή εάν μια εθνική νομοθεσία ή πρακτική συνάδει με το ενωσιακό Δίκαιο. Ακόμη, έπειτα από απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου της Ένωσης ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή κατόπιν αιτήματος κάποιου άμεσου ενδιαφερόμενου πολίτη, το Δικαστήριο έχει την δυνατότητα να ακυρώσει μια ενωσιακή νομική πράξη δεδομένου ότι παραβιάζει, είτε τις ενωσιακές συνθήκες, είτε τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών¹⁴⁴.

Περαιτέρω, υποβάλλονται σε αυτό, είτε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είτε από τα κράτη μέλη περιπτώσεις προσφυγών κατά εθνικών κυβερνήσεων για μη συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Παράλληλα, κράτη μέλη, όργανα ή και πολίτες της Ένωσης έχουν την δυνατότητα καταγγελίας ενώπιον του Δικαστηρίου σε περιπτώσεις παράλειψης λήψης αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τέλος, μπορούν να απευθυνθούν στα Δικαστήρια οι ιδιώτες ή οι επιχειρήσεις, που έχουν ζημιωθεί λόγω πράξης ή παράλειψης οργάνων ή υπαλλήλων της Ένωσης¹⁴⁵.

Αξίζει να αναφερθεί και η συμβολή του Δικαστηρίου της Ένωσης μέσω της νομολογίας στην διαφύλαξη των δικαιωμάτων και του έννομου συμφέροντος των πολιτών, της καταπολέμησης των φαινομένων κακοδιοίκησης και της ενίσχυσης της διαφάνειας. Ειδικότερα, έκρινε ότι οι εξαιρέσεις, που προβλέπονται στο άρθρο 4 στον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ (30/05/2001) για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, είναι

¹⁴³ Εκλογές και διορισμοί στα θεσμικά όργανα της ΕΕ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/leadership/elections-and-appointments_el [πρόσβαση 26-10-2023]

¹⁴⁴ Χρήσιμες πληροφορίες για το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης <https://www.lawspot.gr/nomikes-pliories/voithitika-kemena/hrisimes-pliories-gia-dikastirio-tis-eyropaikis-enosis> [πρόσβαση 26-10-2023]

¹⁴⁵ Χρήσιμες πληροφορίες για το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης <https://www.lawspot.gr/nomikes-pliories/voithitika-kemena/hrisimes-pliories-gia-dikastirio-tis-eyropaikis-enosis> [πρόσβαση 26-10-2023]

σημαντικό να ερμηνεύονται συσταλτικά, ώστε να προστατεύεται όσο το δυνατόν περισσότερο το δικαίωμα των πολιτών στην πρόσβαση των εγγράφων¹⁴⁶.

Είναι σαφές, ότι η αρχή της πρόσβασης και ιδίως της πρόσβασης στα έγγραφα αποτελεί ένα από τα σπουδαιότερα γνωρίσματα της αρχής της διαφάνειας, διότι μέσω αυτής παρέχεται η ευκαιρία στους πολίτες να λαμβάνουν γνώση για διάφορα ζητήματα των δραστηριοτήτων και των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ούτως ώστε να μπορεί να πραγματοποιηθεί ο δημοκρατικός έλεγχος¹⁴⁷.

¹⁴⁶ *B. Τσαβλίρη*, «Η «κακοδιοίκηση» στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή», Διπλωματική Εργασία, 2016, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών σπουδών, Αθήνα, σ.σ. 41-40.

¹⁴⁷ *B. Καραγεώργου*, Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη- Όψεις μιας αναδυόμενης νομικής αρχής, Εκδ. : Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013, σ.192.

3.4 Δημοσιονομικός Έλεγχος στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε το έτος 1977 και σύμφωνα με το άρθρο 13 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκαταλέγεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 285 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο αριθμός των μελών του είναι ίσος με τον αριθμό των κρατών μελών και η θητεία τους είναι εξετής και ανανεώσιμη¹⁴⁸.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί ως ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, αξιολογεί την οικονομία, την αποτελεσματικότητα και την νομιμότητα των δραστηριοτήτων της Ένωσης. Κύριο έργο του είναι η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας και η εξασφάλιση της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης, ώστε να δημιουργηθεί ένα κλίμα εμπιστοσύνης ανάμεσα στους πολίτες και στην Ένωση. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί τα καθήκοντα του με βασικές αρχές την ανεξαρτησία, την ακεραιότητα, την αμεροληψία, την διαφάνεια και τον επαγγελματισμό¹⁴⁹.

Ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 285 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει όλα τα έσοδα και τις δαπάνες της Ένωσης, καθώς και των οργάνων, των υπηρεσιών και των οργανισμών, που έχουν συσταθεί από αυτήν. Εξετάζει εάν ο τρόπος διαχείρισης των οικονομικών και όλες οι ενέργειες είσπραξης και των εσόδων, καθώς και οι δαπάνες συνάδουν με τους κανονισμούς. Επιπλέον, είναι αρμόδιο για την εξέταση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ελέγχει κατά βάση την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁵⁰.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ετοιμάζει για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο την ετήσια δήλωση διασφάλισης για την νομιμότητα και την κανονικότητα της χρήσης των κονδυλίων και κάνει αναφορά σε όλες τις παρατυπίες, που πραγματοποιήθηκαν. Ακόμη, παραδίδει ετήσια έκθεση στο τέλος κάθε

¹⁴⁸ Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β' Έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα : Αθήνα- Θεσσαλονίκη ,2013, σ.σ. 422-423.

¹⁴⁹ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, <https://www.eca.europa.eu/el>
[πρόσβαση 05-11-2023]

¹⁵⁰ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ο έλεγχος του δημοσίου τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση
<https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el/#A-3>
[πρόσβαση 05-11-2023]

οικονομικού έτους και δύναται να υποβάλλει ειδικές εκθέσεις και γνώμες για ορισμένα θέματα¹⁵¹.

Περαιτέρω, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο για να εξασφαλίσει την εμπιστοσύνη των πολιτών και την πρόσβαση τους στο έργο του, δημοσιοποιεί όλα τα δεδομένα σε σχέση με την διαχείριση και την δράση του, καθώς και τα στοιχεία και τα συμπεράσματα, που προκύπτουν από τον έλεγχο. Αναλυτικότερα, είναι αρμόδιο για τον έλεγχο των εσόδων και των δαπανών όλων των τομέων των δραστηριοτήτων της Ένωσης, για παράδειγμα η απασχόληση και η περιβαλλοντική πολιτική¹⁵².

Είναι αλήθεια ακόμη, ότι διενεργεί τριών ειδών ελέγχων, τον δημοσιονομικό έλεγχο, τον έλεγχο συμμόρφωσης και τον έλεγχο απόδοσης, τόσο στους αρμόδιους ανθρώπους, όσο και στους φορείς, που διαχειρίζονται ευρωπαϊκά κονδύλια. Κατά την κατάρτιση των εκθέσεων ελέγχου, αν εντοπίσει οποιαδήποτε ένδειξη, που φανερώνει παράνομη δραστηριότητα ή διαφθορά την αναφέρει στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)¹⁵³.

¹⁵¹Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ο έλεγχος του δημοσίου τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el/#A-3> [πρόσβαση 05-11-2023]

¹⁵² Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, <https://www.eca.europa.eu/el> [πρόσβαση 05-11-2023]

¹⁵³ Π. Διαργκόβας/ Χ. Παπαγεωργίου, Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, Εκδ. : Τζιόλα, Θεσσαλονίκη, 2018, σ. 453.

3.5 Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή θεμελιώνεται νομικά στα άρθρα 20, 24 και 228 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνδυασμό με το άρθρο 43του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, στις 9 Μαρτίου 1994 αποφασίστηκε το καθεστώς και οι αρμοδιότητες του από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ύστερα από γνωμοδότηση της Επιτροπής και αφού ελήφθη η έγκριση από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁵⁴.

Σύμφωνα με την αρχική αυτή απόφαση, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής ήταν αρμόδιος για την έγκριση εκτελεστικών διατάξεων, ωστόσο η απόφαση αυτή αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 24ης Ιουνίου 2021, στον οποίο και ορίζεται με σαφήνεια η διαδικασία εκλογής και παύσης του στα άρθρα 231-233¹⁵⁵.

Είναι σαφές, ότι η εκλογή του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή συνοδεύεται από όλα τα εχέγγυα της διαφάνειας και της δημοκρατίας, όπως λεπτομερώς ορίζεται κατά το άρθρο 194 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ειδικότερα, ότι η εκλογή του διενεργείται κάθε πέντε χρόνια, ύστερα από την ανάδειξη του νέου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, από την Ολομέλεια του¹⁵⁶.

Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, λοιπόν, αποφασίζει την έναρξη της υποβολής υποψηφιότητας για την θέση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή σε συγκεκριμένη προθεσμία. Επιπλέον, όλοι οι υποψήφιοι απαιτείται να τυγχάνουν της στήριξης από τουλάχιστον 40 μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τουλάχιστον

¹⁵⁴ Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/18/%CE%BF-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%BF%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BC%CE%B5%CF%83%CE%BF%CE%BB%CE%B1%CE%B2%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%82> [πρόσβαση 09-10-2023]

¹⁵⁵ Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής,

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/18/%CE%BF-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%BF%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BC%CE%B5%CF%83%CE%BF%CE%BB%CE%B1%CE%B2%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%82> [πρόσβαση 09-10-2023]

¹⁵⁶ Γ. Τσάκνη, (2023) Ο ρόλος του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (Ombudsman)

<http://www.legalnews24.gr/2023/02/ombudsman.html> [πρόσβαση 09-10-2023]

δύο κράτη μέλη. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλέγει τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή κατόπιν ψηφοφορίας με πλειοψηφία όλων των ψηφισάντων¹⁵⁷.

Στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή έχει την δυνατότητα να απευθυνθεί κάθε πολίτης ή κάτοικος Κράτους-Μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης γραπτώς σε οποιαδήποτε από τις 23 επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εάν συναντήσει ζητήματα κακοδιοίκησης από θεσμικά όργανα και οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁵⁸ Επιπλέον, εξετάζει φαινόμενα κακοδιοίκησης κατόπιν αναφορών νομικών προσώπων, που έχουν την καταστατική τους έδρα σε ένα από τα κράτη μέλη ή και με δική του πρωτοβουλία¹⁵⁹.

Επομένως, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έχει την δυνατότητα να εξετάσει, εάν κάποιο θεσμικό ενωσιακό όργανο ή φορέας παραβιάζει θεμελιώδη δικαιώματα, δεν τηρεί νομικούς κανόνες και αρχές και δεν συμβαδίζει με τις αρχές της χρηστής διοίκησης. Με άλλα λόγια, οι καταγγελίες αφορούν κατά βάση την έλλειψη διαφάνειας, την μη πρόσβαση στην πληροφόρηση, διοικητικές καθυστερήσεις, κωλυσιεργίες και άνισες και δυσμενείς πρακτικές¹⁶⁰.

Πρέπει να τονιστεί, ότι για την εξέταση του παραδεκτού μιας καταγγελίας, είναι απαραίτητο αυτή να έχει υποβληθεί σε χρονικό διάστημα δύο ετών από την στιγμή, που έλαβε γνώση των γεγονότων ο καταγγέλλων. Αξιοπρόσεκτο είναι, ότι δεν είναι αναγκαίο να προσβάλλεται από την κακή διοίκηση ατομικά ο προσφεύγων. Ωστόσο, είναι απαραίτητο ο προσφεύγων να έχει πριν την καταγγελία, έρθει σε επικοινωνία με το εν λόγω θεσμικό όργανο ή οργανισμό. Σε κάθε περίπτωση, ο

¹⁵⁷ Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής,

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/18/%CE%BF-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%BF%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BC%CE%B5%CF%83%CE%BF%CE%BB%CE%B1%CE%B2%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%82> [πρόσβαση 09-10-2023]

¹⁵⁸ Β. Τζέμος, Ο θεσμός του Ombudsman (Συνηγόρου του Πολίτη) δικαιოსυγκριτικά http://www.digestaonline.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=339&catid=17 [πρόσβαση 24-11-2023]

¹⁵⁹ Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής,

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/18/%CE%BF-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%BF%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BC%CE%B5%CF%83%CE%BF%CE%BB%CE%B1%CE%B2%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%82> [πρόσβαση 09-10-2023]

¹⁶⁰ EUR-LEX, Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:ombudsman> [πρόσβαση 11-10-2023]

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής δεν επιφορτίζεται με υποθέσεις που εκκρεμούν στα δικαστήρια¹⁶¹.

Στην συνέχεια ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής πληροφορεί το όργανο ή τον οργανισμό αναφορικά με την υποβληθείσα καταγγελία, ώστε να λύσει το ζήτημα. Εφόσον, δεν επιλυθεί το ζήτημα από το εν λόγω όργανο, τότε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής προτείνει φιλικό διακανονισμό και αν δεν ευδοκιμήσει, τότε διατυπώνει προτάσεις. Αν αυτές δεν γίνουν δεκτές από το ενωσιακό όργανο, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής δύναται να υποβάλλει Ειδική Έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁶².

Είναι σημαντικό να διευκρινιστεί, ότι ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής δεν είναι δικαιοδοτικό όργανο και δεν επιφορτίζεται με τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Στα πλαίσια των καθηκόντων του, είτε με δική του πρωτοβουλία, είτε έπειτα από την υποβολή καταγγελίας, δύναται να προβεί σε έλεγχο για περιστατικά κακοδιοίκησης στα θεσμικά όργανα και στις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι σε έλεγχο των εθνικών φορέων των κρατών-μελών, ανεξάρτητα από το αν η δραστηριότητα τους γεννά ζητήματα δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα ενωσιακά θεσμικά όργανα επιβάλλεται να παρέχουν τις αναγκαίες πληροφορίες και να διευκολύνουν την πρόσβαση στα έγγραφα¹⁶³.

Ακόμη, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής δύναται να ζητήσει την συμβολή των εθνικών αρχών κάποιων κρατών-μελών, ώστε να παρέχουν περαιτέρω πληροφορίες και διευκρινίσεις για τα υπό εξέταση φαινόμενα κακοδιοίκησης. Ιδίως μετά την έγκριση του νέου κανονισμού, όπου έρχονται σε πλήρη σύμπνοια οι αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή με τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, δύναται πλέον να ζητά

¹⁶¹ Β. Τζέμος, Ο θεσμός του Ombudsman (Συνηγόρου του Πολίτη) δικαιოსυγκριτικά http://www.digestaonline.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=339&catid=17 [πρόσβαση 24-11-2023]

¹⁶² Β. Τζέμος, Ο θεσμός του Ombudsman (Συνηγόρου του Πολίτη) δικαιოსυγκριτικά http://www.digestaonline.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=339&catid=17 [πρόσβαση 24-11-2023]

¹⁶³ Γ. Τσάκνη, (2023) Ο ρόλος του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (Ombudsman) <http://www.legalnews24.gr/2023/02/ombudsman.html> [πρόσβαση 09-10-2023]

στοιχεία και από τα κράτη μέλη, ακόμα και έγγραφα από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁶⁴.

Παράλληλα, σύμφωνα με τον νέο κανονισμό ορίζεται, ότι οι υποψήφιοι για την θέση του Διαμεσολαβητή δεν επιτρέπεται να ήταν μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή εθνικής κυβέρνησης κατά τα προηγούμενα δύο έτη. Στα κύρια καθήκοντα του εντάσσονται φαινόμενα σύγκρουσης συμφερόντων, αδιαφανείς διαδικασίες προμηθειών ή αμφιλεγόμενοι διορισμοί σε θέσεις δημοσίου ενδιαφέροντος¹⁶⁵.

Ωστόσο, δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο των καθηκόντων του καταγγελίες κατά τοπικών, περιφερειακών ή εθνικών αρχών, ακόμη και αν αυτές σχετίζονται με ενωσιακά ζητήματα, η δράση των εθνικών δικαστηρίων ή των εθνικών διαμεσολαβητών, πράξεις που δεν έχουν προηγουμένως αποτελέσει αντικείμενο των κατάλληλων διοικητικών διαδικασιών εντός των σχετικών οργανισμών και καταγγελίες κατά μεμονωμένων υπαλλήλων της Ένωσης αναφορικά με τη συμπεριφορά τους¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Γ. Τσάκνη, (2023) Ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή (Ombudsman) <http://www.legalnews24.gr/2023/02/ombudsman.html> [πρόσβαση 09-10-2023]

¹⁶⁵ Γ. Τσάκνη, (2023) Ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή (Ombudsman) <http://www.legalnews24.gr/2023/02/ombudsman.html> [πρόσβαση 09-10-2023]

¹⁶⁶ Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/18/%CE%BF-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%BF%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BC%CE%B5%CF%83%CE%BF%CE%BB%CE%B1%CE%B2%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%82> [πρόσβαση 11-10-2023]

3.6 Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς

Κατά την διάρκεια του έτους 2001 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, που αποτελεί ένα σπουδαίο μέσο για την επίτευξη της αρχής της χρηστής διοίκησης στην πράξη. Αναλυτικότερα, προσφέρει σε όλους τους πολίτες την δυνατότητα να αντιληφθούν εις βάθος το δικαίωμα τους στην χρηστή διοίκηση και προάγει το δημόσιο συμφέρον, συμβάλλοντας στην δημιουργία μιας ανεξάρτητης, διαφανής και αποτελεσματικής διοίκησης¹⁶⁷.

Επιπροσθέτως, θέτει τα ορθά διοικητικά πρότυπα στο πλαίσιο των οποίων αρμόζει να λειτουργούν όλα τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και μπορεί να γνωρίζει ο κάθε πολίτης, ενώ παράλληλα αποτελεί έναν σημαντικό οδηγό για τη συναλλαγή και την επικοινωνία των υπαλλήλων της Ένωσης με το κοινό¹⁶⁸.

Είναι αλήθεια, ότι ο εν λόγω Κώδικας διαμορφώθηκε βάσει της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και της προώθησης μιας ομοιόμορφης ευρωπαϊκής διοικητικής κουλτούρας προσανατολισμένης στις ανάγκες εξυπηρέτησης του πολίτη. Ο Κώδικας σχεδιάστηκε με αφετηρία την αλληλεπίδραση και την επικοινωνία των θεσμικών οργάνων και των πολιτών και των επιχειρήσεων και συντελεί στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την εξασφάλιση της διαφάνειας και της λογοδοσίας¹⁶⁹.

Παρότι, η υιοθέτηση μιας κοινής και εναρμονισμένης διοικητικής κουλτούρας καθίσταται εξαιρετικά δυσχερής, ωστόσο, σήμερα αποτελεί αδήριτη ανάγκη, εξαιτίας του διαρκούς ελέγχου στον οποίο υποβάλλονται οι αποφάσεις της Ένωσης. Ακόμη, τα θεσμικά όργανα κατανοούν την ανάγκη να τεθεί ο πολίτης στο επίκεντρο και για

¹⁶⁷ Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, <https://europedirect.eliamep.gr/evropaikos-kodikas-orthis-diikitikis-simperiforas/> [πρόσβαση 03-11-2023]

¹⁶⁸ Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς <https://europedirect.eliamep.gr/evropaikos-kodikas-orthis-diikitikis-simperiforas/> [πρόσβαση 03-11-2023]

¹⁶⁹ Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Πρόλογος Emily O' Reilly- Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια, σ.2-3. <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/el/3510> [πρόσβαση 03-11-2023]

αυτό επιβάλλεται να συμμετέχουν ενεργά σε αυτό το εγχείρημα και να μη το αντιμετωπίζουν αρνητικά¹⁷⁰.

Ο κάθε πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και όσοι κατοικούν στην Ένωση έχουν το δικαίωμα στην χρηστή διοίκηση. Για αυτό το λόγο είναι καίριας σημασίας να λειτουργούν τα θεσμικά και τα υπόλοιπα όργανα και οι οργανισμοί της με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης, ιδιαιτέρως για τους πολίτες, που έρχονται σε άμεση επαφή μαζί με την διοίκηση της Ένωσης. Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, κατόπιν ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εφαρμόζεται από τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή και σε περιστατικά κακοδιοίκησης, κατά την εξέταση των αναφορών που υποβάλλονται¹⁷¹.

Είναι αλήθεια, ότι ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς επέδρασε θετικά, τόσο στα ενωσιακά θεσμικά όργανα και στους πολίτες, όσο και στις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις της Ευρώπης. Τα αποτελέσματα είναι εμφανή, καθώς παρατηρείται συχνά τα θεσμικά όργανα να δρουν προληπτικά και να διορθώνουν εκ των προτέρων δυσχέρειες και προβλήματα¹⁷².

Το γεγονός, ότι το ανθρώπινο δυναμικό αποτελείται από πληθώρα ατόμων με διαφορετική διοικητική νοοτροπία, καθιστά επιτακτική την ανάγκη της προτεραιοποίησης της εξυπηρέτησης του πολίτη. Ο Κώδικας υπάρχει σε έντυπη και σε ψηφιακή μορφή και έχει αποτελέσει πηγή έμπνευσης για τον σχεδιασμό αντίστοιχων κωδίκων χρηστής διοίκησης¹⁷³.

¹⁷⁰ Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Πρόλογος Emily O' Reilly-Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια, σ.2-3. <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/el/3510> [πρόσβαση 03-11-2023]

¹⁷¹Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, σ.4, Εισαγωγή <https://elearning.ekdd.gr/mod/resource/view.php?id=30415> [πρόσβαση 03-11-2023]

¹⁷²Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Πρόλογος Νικηφόρος Διαμαντούρος - Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, σ.2-3, <https://elearning.ekdd.gr/mod/resource/view.php?id=30415>[πρόσβαση 03-11-2023]

¹⁷³ Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Πρόλογος Νικηφόρος Διαμαντούρος- Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, σ.2-3, <https://elearning.ekdd.gr/mod/resource/view.php?id=30415>[πρόσβαση 03-11-2023]

3.7 Συμβάσεις και Διακηρύξεις στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Είναι γεγονός, ότι πρωταρχικό μέλημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να εξασφαλίσει για τους πολίτες της τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως η ελευθερία, η ασφάλεια και η δικαιοσύνη. Ένεκα τούτου, συνεργάζεται συχνά με τις δικαστικές, αστυνομικές και τελωνειακές αρχές των κρατών μελών και μεριμνά για την τήρηση της ποινικής νομοθεσίας. Βασικές προϋποθέσεις για την διαφύλαξη των ανωτέρω δικαιωμάτων είναι η πρόληψη και η καταστολή της διαφθοράς και η πάταξη τέτοιου είδους φαινομένων όλων των μορφών, τόσο κατά τα πλαίσια της ένωσης, όσο και στα κράτη μέλη¹⁷⁴.

Η αντιμετώπιση της διαφθοράς και η εξάλειψη του φαινομένου είναι δεδομένο ότι θα συμβάλλει σημαντικά στην ορθή λειτουργία της διοίκησης και όλων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 26-07-1995 στις Βρυξέλλες προχώρησε στην υπογραφή της « Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», που κυρώθηκε στην Ελλάδα με τον Ν. 2803/2000 και σε συνημμένα με αυτή δύο πρωτόκολλα, στόχος των οποίων ήταν η καταπολέμηση της διαφθοράς και οικονομικών εγκλημάτων¹⁷⁵.

Επιπλέον, στις 26 Μαΐου 1997 υπογράφηκε η «Σύμβαση περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», βάσει της οποίας όλα τα κράτη μέλη δεσμεύονται να ορίσουν τις κατάλληλες ποινές για τα εγκλήματα της παθητικής ενεργητικής δωροδοκίας δημοσίων υπαλλήλων της Ένωσης ή των κρατών μελών και στην Ελλάδα η σύμβαση κυρώθηκε με τον Ν. 2802/2000¹⁷⁶.

Ακόμη, κατά το έτος 1997, έλαβε χώρα το σχέδιο δράσης κατά του οργανωμένου εγκλήματος «Action Plan against organised crime», για την πραγμάτωση του οποίου, η Επιτροπή κατά την διάρκεια της ίδιας χρονιάς προώθησε

¹⁷⁴ Δ. Ράϊκος, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά*, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2006, σ.σ.199-200.

¹⁷⁵ Μ. Βενετσανοπούλου, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί*, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2014, σ.σ. 55-56.

¹⁷⁶ *Της ιδίας*, σ.σ.55-56.

Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (Communication to the European Parliament and to the Council) μέσω της οποίας εισηγήθηκε μια δέσμη μέτρων για την διαμόρφωση μιας στρατηγικής κατά της διαφθοράς εντός και εκτός των πλαισίων της Ένωσης. Στην συνέχεια το 1998 με το Σχέδιο Δράσης της Βιέννης («The 1998 Council Vienna Action Plan) σχετικά με την συνεργασία των δικαστικών αρχών σε θέματα ποινικού Δικαίου αναδείχθηκε η ανάγκη προσδιορισμού των συνθετικών στοιχείων της διαφθοράς και η τιμωρία της ως προτεραιότητα¹⁷⁷.

Έπειτα, το έτος 1999 ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία κατά της Απάτης (European Anti-fraud Office- OLAF), που ανέλαβε την εξέταση περιστατικών διαφθοράς και απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού και των συμφερόντων της Ένωσης και ανακριτικές αρμοδιότητες για την δράση των υπαλλήλων της Ένωσης, ενώ κατά το έτος 2002 ιδρύθηκε η υπηρεσία IDOC (Investigation and Disciplinary Office), που εξετάζει υποθέσεις διαφθοράς και σύγκρουσης συμφερόντων των υπαλλήλων της Ένωσης και επιβάλλει πειθαρχικές ποινές¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Δ. Ράϊκος, *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά*, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2006, σ. σ.199-201

¹⁷⁸ *Του ιδίου*, σ. σ.199-202.

4. Σύγκριση των φαινομένων και των μηχανισμών ελέγχου της κακοδιοίκησης

4.1 Σύγκριση Φαινομένων

Για να γίνει πιο κατανοητό το ζήτημα της κακοδιοίκησης στα πλαίσια της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, αξίζει να γίνει αναφορά σε κάποια πραγματικά στοιχεία και δεδομένα, που αντανakλούν το μέγεθος του προβλήματος. Αρχικά, σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας για το έτος 2022, υποβλήθηκαν σε αυτήν 3.513 καταγγελίες, εκ των οποίων για τις 2.149 δόθηκε εντολή ελέγχου και διερεύνησης¹⁷⁹. Από το σύνολο των καταγγελιών το 7, 28% αφορά την διαδικασία πρόσληψης προσωπικού, το 4,64% την ανεπαρκή ή μη παροχή των υπηρεσιών και το 4,64% την κακοδιοίκηση εν γένει¹⁸⁰.

Ακόμη, σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, κατά το χρονικό διάστημα του έτους 2022 υποβλήθηκαν 17.035 αναφορές, που μολονότι είναι μειωμένος σε σχέση με τις προηγούμενες χρονιές, που οι αναφορές ήταν περισσότερες εξαιτίας της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, είναι αυξημένος συγκριτικά με τις υποβληθείσες αναφορές των ετών πριν την πανδημία, γεγονός, που υποδηλώνει την ολοένα και αυξανόμενη εμπιστοσύνη των πολιτών και την τάση να προσφεύγουν στην Ανεξάρτητη Αρχή. Ωστόσο, από το σύνολο των αναφορών, μόνο το 70% αυτών κρίθηκαν ως βάσιμες και διενεργήθηκαν πράξεις διαμεσολάβησης για την αντιμετώπιση των περιστατικών κακοδιοίκησης¹⁸¹.

¹⁷⁹ Έκθεση Απολογισμού 2022, Εθνική Αρχή Διαφάνειας, σ.42.

https://aead.gr/images/essays/ead_ekthesh_apologismou_2022.pdf
[Πρόσβαση 28-11-2023].

¹⁸⁰ Έκθεση Απολογισμού 2022, Εθνική Αρχή Διαφάνειας, σ. 46.

https://aead.gr/images/essays/ead_ekthesh_apologismou_2022.pdf
[Πρόσβαση 28-11-2023].

¹⁸¹ Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2022 σ.σ. 28-29. https://socialpolicy.gr/wp-content/uploads/2023/04/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91-%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97-2022_%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%AE%CE%B3%CE%BF%CF%81%CE%BF%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%AF%CF%84%CE%B7.pdf
[πρόσβαση 06-12-2023].

Αξίζει να τονιστεί, ότι οι περισσότερες αναφορές, που υποβλήθηκαν το έτος 2022 αφορούσαν ζητήματα σχετικά με το οικιστικό περιβάλλον και ειδικότερα με τις Δ.Ε.Κ.Ο (Δ.Ε.Η, Δ.Ε.Υ.Α, Ε.Υ.Δ.Α.Π), αλλά και θέματα σχετικά με την αδειοδότηση και την παρακολούθηση της λειτουργίας των έργων και των επιχειρήσεων, αλλά και με το ασφαλιστικό και το εργασιακό καθεστώς. Μεγάλο ποσοστό καλύπτουν επίσης και τα φορολογικά θέματα, θέματα της υγείας, της κοινωνικής πρόνοιας, αλλά και γενικότερα, φαινόμενα κακοδιοίκησης είναι εμφανή σχεδόν σε όλους τους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης¹⁸².

Από τα δεδομένα της ετήσιας έκθεσης, γίνεται αντιληπτό, ότι οι περισσότεροι φορείς, που παρουσιάζουν δυσλειτουργίες και περιστατικά κακοδιοίκησης σε ποσοστό μεγαλύτερο της τάξεως του 50% δεν εντάσσονται στην Κεντρική Κυβέρνηση, αλλά πρόκειται για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, που καταλαμβάνουν την πρώτη θέση με ποσοστό 31% του συνόλου των αναφορών, που υποβλήθηκαν. Ακολουθούν τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου με ποσοστό 19% και οι Ανεξάρτητες Αρχές με ποσοστό 2%¹⁸³.

Βέβαια, σημαντικός παράγοντας για τα υψηλά αυτά ποσοστά, είναι ότι οι φορείς, που είναι αρμόδιοι για συνταξιοδοτικά, φορολογικά ζητήματα και ζητήματα εκπαίδευσης ανήκουν σε Ειδικές Υπηρεσίες Νομικών Προσώπων ή Ανεξάρτητων Αρχών. Πιο αναλυτικά, το μεγαλύτερο μέρος των υποβληθεισών αναφορών σχετίζεται με τους φορείς της κύριας ασφάλισης, φορολογικά θέματα, ζητήματα νοσηλευτικών ιδρυμάτων και ψυχικής υγείας. Παράλληλα, σημαντικό ποσοστό

¹⁸² Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2022 σ.σ. 30-31. https://socialpolicy.gr/wp-content/uploads/2023/04/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91-%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97-2022_%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%AE%CE%B3%CE%BF%CF%81%CE%BF%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%AF%CF%84%CE%B7.pdf [πρόσβαση 06-12-2023].

¹⁸³ Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2022 σ.32. https://socialpolicy.gr/wp-content/uploads/2023/04/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91-%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97-2022_%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%AE%CE%B3%CE%BF%CF%81%CE%BF%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%AF%CF%84%CE%B7.pdf [πρόσβαση 06-12-2023].

κακοδιοίκησης εμφανίζουν οι φορείς παροχής ενέργειας και η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων¹⁸⁴.

Αναφορικά με τα Υπουργεία, σχεδόν όλα παρουσιάζουν προβλήματα στην διοίκηση και παθογένειες, με τις περισσότερες αναφορές να υποβάλλονται για το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη σε ποσοστό 28% και το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων σε ποσοστό 22% και ακολουθούν το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου με 9%, το Υπουργείο Εσωτερικών με 8% και Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων με 8%. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, ότι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι περισσότερες αναφορές με ποσοστό 84% αφορά τον Α΄ Βαθμό, δηλαδή τους δήμους, ενώ μόνο 16% τις περιφέρειες, γεγονός που απεικονίζει την μεγαλύτερη επίδραση των αποφάσεων των δήμων στους πολίτες¹⁸⁵.

Παράλληλα, το έτος του 2022 υποβλήθηκαν στην Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια 2.223 αναφορές και ακολούθησαν 344 έρευνες. Κατά βάση, οι υποβληθείσες αναφορές σχετίζονται με δικαστικές υποθέσεις, θέματα ίσης μεταχείρισης και διακρίσεων, πολιτικής και μέριμνας για την υγεία, διοικητικής διαφάνειας και προστασίας των καταναλωτών. Ωστόσο, πλήθος αναφορών κρίθηκε, ότι δεν εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της, όπως προβλήματα με εθνικούς και τοπικούς δημόσιους φορείς, εθνικά δικαστήρια¹⁸⁶.

Το μεγαλύτερο μέρος των ερευνών και πιο συγκεκριμένα οι 197 έρευνες αφορούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ οι υπόλοιπες στρέφονται προς άλλα θεσμικά όργανα ή οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Επιλογής Προσωπικού, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία

¹⁸⁴ Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2022 σ.σ. 32-33 https://socialpolicy.gr/wp-content/uploads/2023/04/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91-%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97-2022_%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%AE%CE%B3%CE%BF%CF%81%CE%BF%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%AF%CF%84%CE%B7.pdf [πρόσβαση 06-12-2023].

¹⁸⁵ Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2022 σ. σ. 34-35. https://socialpolicy.gr/wp-content/uploads/2023/04/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91-%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97-2022_%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%AE%CE%B3%CE%BF%CF%81%CE%BF%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%AF%CF%84%CE%B7.pdf [πρόσβαση 06-12-2023].

¹⁸⁶ Ετήσια Έκθεση της Ευρωπαϊάς Διαμεσολαβήτριας 2022 σ. 26 <https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/167855> [πρόσβαση 15-11-2023].

Εξωτερικής Δράσης, στην Frontex και στον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ασφάλεια και την Αεροπορία¹⁸⁷.

Ειδικότερα, τα κυριότερα θέματα των ερευνών, σε ποσοστό 32% αφορούν την διαφάνεια και την λογοδοσία, για παράδειγμα την πρόσβαση σε πληροφορίες και έγγραφα, 20% την νοοτροπία εξυπηρέτησης, 15% τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, 14% την ορθή χρήση της διακριτικής ευχέρειας και άλλα θέματα, για παράδειγμα προσλήψεις, την ορθή διαχείριση θεμάτων προσωπικού, της δεοντολογίας, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, των δημόσιων συμβάσεων κτλ¹⁸⁸.

Η αποστολή, λοιπόν, του Διαμεσολαβητή είναι να συμβάλλει ουσιαστικά στην βελτίωση της διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Κατά συνέπεια, υποβάλλει προτάσεις με την μορφή λύσεων, συστάσεων και εισηγήσεων, προωθεί βελτιώσεις μέσω στρατηγικών πρωτοβουλιών και συχνά προτρέπει τα θεσμικά όργανα, πριν προχωρήσει σε επίσημες ενέργειες για την επίλυση των προβλημάτων. Αξίζει να αναφερθεί, ότι παρέχεται στα θεσμικά όργανα προθεσμία έξι μηνών για να ανταποκριθούν στις εισηγήσεις του και αξιοσημείωτο είναι ότι για το έτος 2021, που αποτυπώνεται στην ετήσια έκθεση τα θεσμικά όργανα συνεργάστηκαν με την Διαμεσολαβήτρια σε ποσοστό 79%¹⁸⁹.

Από την μέχρι τώρα διαδικασία γίνεται φανερό, ότι η επίδραση των ερευνών, που διεξάγει η Διαμεσολαβήτρια, είναι σπουδαία, καθώς μέσω της συνεργασίας μαζί της και της πίεσης, που ασκείται από τους πολίτες, από τα μέσα ενημέρωσης, από την κοινωνία των πολιτών, από του βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα θεσμικά όργανα

¹⁸⁷ Ετήσια Έκθεση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας 2022 σ. 28
<https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/167855> [πρόσβαση 15-11-2023].

¹⁸⁸ Ετήσια Έκθεση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας 2022 σ. 28
<https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/167855> [πρόσβαση 15-11-2023].

¹⁸⁹ Ετήσια Έκθεση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας 2022 σ.σ. 30-31
<https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/167855> [πρόσβαση 15-11-2023].

και οι οργανισμοί, προσαρμόζονται καλύτερα στα νέα δεδομένα και στους κανόνες της χρηστής διοίκησης, που επιβάλλεται να ακολουθούν¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Ετήσια Έκθεση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας 2022 σ.σ. 30-31
<https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/167855> [πρόσβαση 15-11-2023
σ.31-32.

4.2 Σύγκριση μηχανισμών ελέγχου της κακοδιοίκησης

Από την μέχρι τώρα αποδεικτική διαδικασία γίνεται φανερό, ότι το φαινόμενο της κακοδιοίκησης είναι ζήτημα υψίστης σημασίας και έτσι αρμόζει να αντιμετωπίζεται. Τόσο στην Ελλάδα, όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση η κακοδιοίκηση ενυπάρχει σχεδόν σε όλες τις πτυχές της Δημόσιας Διοίκησης. Οι παθογένειες και τα προβλήματα του διοικητικού μηχανισμού είναι έντονα και δημιουργούν εμπόδια, τόσο στους πολίτες, που δεν μπορούν να διεκπεραιώσουν βασικές τους υποθέσεις, όσο και στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη εν γένει.

Για αυτό τον λόγο και έχουν θεσπιστεί κάποια μέτρα και ρυθμίσεις, για τον μετριασμό και τον έλεγχο των περιστατικών της κακοδιοίκησης και σε εθνικό, αλλά και σε ενωσιακό επίπεδο. Είναι αξιοπρόσεκτο, ότι οι μηχανισμοί πρόληψης και καταστολής της κακοδιοίκησης, είναι σε μεγάλο βαθμό κοινοί μεταξύ τους.

Παρατηρείται, λοιπόν, μια αντιστοιχία ανάμεσα στις μεθόδους αντιμετώπισης αυτού του φαινομένου. Πιο συγκεκριμένα, για τον έλεγχο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης έχουν ανατεθεί καθήκοντα και αρμοδιότητες στον Συνήγορο του Πολίτη, όπως και για την Ευρωπαϊκή Ένωση στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή. Και στις δύο περιπτώσεις, μπορούν οι πολίτες, που βρίσκονται αντιμέτωποι με τις παθογένειες του διοικητικού μηχανισμού και που παραβιάζονται κάποια δικαιώματα τους να απευθυνθούν σε πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους, που αντιπροσωπεύουν την διαφάνεια και την δημοκρατία.

Χρειάζεται επίσης να σημειωθεί, ότι παρουσιάζονται ομοιότητες και ως προς τα είδη των ελέγχων που διενεργούνται. Ειδικότερα, ο διοικητικός έλεγχος είναι κοινός και στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση και διενεργείται τις περισσότερες φορές από τα ιεραρχικά ανώτερα στελέχη. Ακολούθως, ο δικαστικός έλεγχος διενεργείται και σε εθνικό και σε ενωσιακό επίπεδο από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και τον Συμβούλιο της Επικρατείας και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντίστοιχα. Ωστόσο, και στις δύο περιπτώσεις ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί συνήθως το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας, αφού πρώτα έχουν εξαντληθεί όλα τα υπόλοιπα μέσα και συνοδεύεται από μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις αναφορικά με την έκδοση των αποφάσεων.

Επιπροσθέτως, υπάρχει πρόβλεψη και σε εθνικό και σε ενωσιακό επίπεδο για τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης με αρμόδια όργανα το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Παράλληλα, αναφορικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, που ασκείται στο ελληνικό κράτος από την Βουλή προς την Κυβέρνηση, τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και τους Υφυπουργούς προσιδιάζει και ο πολιτικός έλεγχος και η σχέση λογοδοσίας ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ακόμη, κοινό τόπο αποτελεί και το δικαίωμα της αναφοράς, που μπορούν να ασκήσουν οι πολίτες.

Περαιτέρω, τόσο σε εθνικό, όσο και σε ενωσιακό επίπεδο υπάρχει πρόβλεψη και για προληπτικά μέτρα αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης αντίστοιχα, που είναι ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα και ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, που θέτει τα πρότυπα ορθής διοικητικής συμπεριφοράς και συμβάλλει στην προώθηση της ορθής διοικητικής κουλτούρας και νοοτροπίας από τους εργαζόμενους στην Διοίκηση.

Μολαταύτα, διαφοροποιούνται φυσικά όλοι οι παραπάνω μέθοδοι και μηχανισμοί πρόληψης και καταστολής της κακοδιοίκησης, όσον αφορά το εύρος των αρμοδιοτήτων τους, την αποτελεσματικότητα, το επίπεδο της παρέμβασης και του ελέγχου, που μπορεί να διεξάγουν, τις πειθαρχικές ποινές και γενικότερα τις ποινές, που μπορούν να επιβάλλουν.

Αυτό, που όμως έχει ιδιαίτερη σημασία, είναι το γεγονός ότι ενώ υπάρχουν τόσοι πολλές και διαφορετικές μέθοδοι ελέγχου της κακοδιοίκησης και στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, γίνεται φανερό από την ετήσια έκθεση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, του Συνηγόρου του Πολίτη και του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, όπως αναλυτικά παρουσιάστηκαν παραπάνω, ότι παρότι καταβάλλονται σημαντικές προσπάθειες για τον περιορισμό των περιστατικών κακής και προβληματικής διοίκησης, υπάρχει ακόμη μεγάλο περιθώριο για την βελτίωση της λειτουργίας και των συνθηκών της Δημόσιας Διοίκησης.

4.3 Συμπεράσματα- Προτάσεις

Στην σύγχρονη κοινωνία, λόγω των ταχέων ρυθμών της καθημερινής ζωής σε συνδυασμό με την αλματώδη πρόοδο της τεχνολογίας και την ανάπτυξη εν γένει όλων των τομέων της κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής ζωής, οι πολίτες καλούνται καθημερινά να έρθουν σε επαφή με την διοίκηση, για να επιλύσουν βασικά τους θέματα και να ικανοποιήσουν τα αιτήματά τους. Εντούτοις, προκύπτουν πολύ συχνά προβλήματα στις συναλλαγές των διοικουμένων με την Δημόσια Διοίκηση, με αποτέλεσμα την αδυναμία των πολιτών να εξυπηρετηθούν και να δημιουργούνται ζητήματα και στις υπόλοιπες συναλλαγές τους.

Ας σημειωθεί ακόμη, ότι το ως άνω ζήτημα δεν παραμένει μόνο σε εθνικό επίπεδο, καθώς πλέον είκοσι επτά κράτη της Ευρώπης εντάσσονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση, που αποτελεί μια οικονομική και πολιτική οντότητα με ξεχωριστή διοίκηση. Επομένως, γίνεται εύκολα αντιληπτό, ότι οι διαδικασίες γίνονται ολοένα και πιο περίπλοκες για τους πολίτες, που ως επί το πλείστον είναι γεωγραφικά και ουσιαστικά απομακρυσμένοι από τον τρόπο λειτουργίας της Ένωσης και των θεσμικών της οργάνων και φορέων.

Παρατηρείται, λοιπόν, ότι η κακοδιοίκηση ενυπάρχει στην Δημόσια Διοίκηση και αποτελεί ένα σπουδαίο ζήτημα, που χρήζει αντιμετώπισης. Αναντίρρητα, σε εθνικό επίπεδο οι αιτίες της γέννησης της είναι πολλές, με κυριότερες την μη ορθή στελέχωση της Διοίκησης με ικανά καταρτισμένους ανθρώπους, την γραφειοπαθολογία, την πολυνομία, τις περίπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, την κομματοκρατία και τις ξεπερασμένες πρακτικές.

Παράλληλα, στην Ευρωπαϊκή Ένωση το ιδιόμορφο πολιτικό σύστημα σε συνδυασμό με τον θεσμικό κατακερματισμό των οργάνων, την δυσκολία στην συνεργασία με τις εθνικές διοικήσεις, τις πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, την έντονη γραφειοκρατία, την έλλειψη άμεσης επικοινωνίας με τους πολίτες και την δυσκολία στην πρόσβαση στα έγγραφα έχει συμβάλλει ενεργά στην αύξηση της κακοδιοίκησης.

Ως εκ τούτου διαταράσσονται η ευημερία και ανάπτυξη, επέρχονται σημαντικές οικονομικές, πολιτικές, ψυχολογικές και ηθικής φύσεως συνέπειες,

γεννάται μια απαξίωση προς τον διοικητικό μηχανισμό και αποδυναμώνονται τα πολιτικά δικαιώματα και η εμπιστοσύνη των πολιτών προς την Διοίκηση. Ακόμη, συχνά λόγω της μη χρηστής διοίκησης κατασπαταλούνται δημόσιοι πόροι και δημιουργείται γόνιμο έδαφος για την διαφθορά.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, έχουν καθιερωθεί κάποια μέτρα ελέγχου για τον περιορισμό και μακροπρόθεσμα την εξάλειψη του φαινομένου της κακοδιοίκησης. Σε εθνικό επίπεδο εφαρμόζεται ο κοινοβουλευτικός, ο διοικητικός, ο δημοσιονομικός και ο δικαστικός έλεγχος, ενώ παράλληλα δρουν και οι ανεξάρτητες αρχές, όπως το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, που φροντίζει για την στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας με την πρόσληψη των κατάλληλων ανθρώπων σε καίριες θέσεις του διοικητικού μηχανισμού.

Επιπλέον, σημαντικό ρόλο επιτελεί και Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως ανεξάρτητη αρχή, που μεριμνά για τον εντοπισμό περιστατικών διαφθοράς, την πρόληψη και την καταστολή τους, καθώς και για την ενημέρωση των πολιτών για τέτοιου είδους πράξεις, ώστε να ενισχύεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς την Πολιτεία. Παράλληλα, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για την διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της Δημόσιας Διοίκησης σχετικά με την προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών, την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Ας σημειωθεί, ακόμη και ο στόχος της θέσπισης του Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα για τα πρότυπα χρηστής διοίκησης.

Όσον αφορά το ενωσιακό επίπεδο, σε μεγάλο βαθμό συμπίπτουν τα είδη των ελέγχων με αυτά του εθνικού, αφού για την καταπολέμηση της μη ορθής διοίκησης εφαρμόζεται ο πολιτικός, ο διοικητικός, ο δικαστικός και ο δημοσιονομικός έλεγχος. Επιπλέον, στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή μπορούν να προσφύγουν οι πολίτες για περιστατικά κακής διοίκησης από θεσμικά όργανα και φορείς. Παράλληλα, έχουν συναφθεί και συμβάσεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και κατ' επέκταση της κακοδιοίκησης, όπως η «Σύμβαση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων».

Συνοψίζοντας πρέπει να επισημανθεί, ότι παρότι όλοι οι παραπάνω μηχανισμοί πρόληψης και καταστολής της κακοδιοίκησης είναι ιδιαίτερα βοηθητικοί

και συμβάλλουν σημαντικά στον περιορισμό τους, είναι αναγκαίο να γίνουν κάποιες μεταρρυθμίσεις και τροποποιήσεις. Αρχικά, είτε πρόκειται για το εθνικό, είτε για το ενωσιακό επίπεδο, μολονότι είναι σημαντικό, ότι δεν υπάρχει μόνο ένα είδος ελέγχου, αλλά υπάρχουν διάφορες ασφαλιστικές δικλίδες για την εφαρμογή της χρηστής διοίκησης, η πληθώρα των ελεγκτικών μηχανισμών συχνά δημιουργεί προβλήματα καθώς προκαλείται σύγχυση για τα όρια του πεδίου των αρμοδιοτήτων της κάθε αρχής και ελέγχου ή ακόμα και αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων.

Για αυτό τον λόγο, είναι σημαντικό να διευκρινιστεί το επακριβές πεδίο του κάθε είδους ελέγχου και να υπάρχει μια ομαλή συνεργασία μεταξύ όλων των επιπέδων, ώστε να διευκολύνεται ο εντοπισμός και η εξέταση των περιστατικών. Επιπλέον, με την κατάργηση του θεσμού του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και των Σωμάτων Επιθεωρητών Ελεγκτών και την ανάληψη των καθηκόντων του από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, παρόλο που είναι αρμόδια μια μόνο αρχή και θα έπρεπε να αποδίδει καλύτερα, φαίνεται, πως το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε περισσότερο στην αντιμετώπιση και τον εντοπισμό της διαφθοράς και λιγότερο στον άμεσο έλεγχο της κακοδιοίκησης.

Έτσι, με βάση, όλα όσα έχουν αναφερθεί, παρότι η δημιουργία μιας ενιαίας ανώτερης αρχής, στην οποία θα εντάσσονται ο εντοπισμός, η πρόληψη και η καταστολή της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης είναι ορθή κατά βάση, καθώς με αυτό τον τρόπο εμποδίζεται η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, θεωρώ, ότι θα ήταν πιο χρήσιμο να διαχωριστεί ο τομέας της διαφθοράς από τον τομέα της κακοδιοίκησης και να αποτελέσει ξεχωριστή αποστολή, καθώς η ορθή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί αδήριτη ανάγκη να επιτευχθεί για την ανάπτυξη και την ευημερία της χώρας.

Ακόμη, χρήσιμο θα ήταν να υπάρχει μια ευρωπαϊκή συνεργασία μεταξύ όλων των κρατών μελών που εντάσσονται στην Ένωση, που θα θέσει τα πρότυπα, βάσει των οποίων αρμόζει να λειτουργεί, τόσο η κάθε εθνική, όσο και η Ενωσιακή Δημόσια Διοίκηση. Μια Δημόσια Διοίκηση, απλοποιημένη, χωρίς περίπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, απομακρυσμένη από τα πολιτικά κόμματα, χωρίς γραφειοκρατία, με στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, του πολίτη και της ανάπτυξης εν γένει.

Περαιτέρω, τόσο ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη, όσο και ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, επιβάλλεται να ενισχυθούν και να διαδοθούν σε όλους τους πολίτες, που ακόμη και σήμερα, σε πολλές περιπτώσεις παραμένουν άγνωστοι, ώστε να γίνουν πιο προσιτοί στους διοικουμένους, που θίγονται τα συμφέροντα τους και χρήζουν βοήθειας.

Επιπλέον, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, με την αξιοκρατική πρόληψη ικανών και κατάλληλα καταρτισμένων ατόμων, που θα γνωρίζουν την νέα τεχνογνωσία και τις ανάγκες της Διοίκησης, στην περαιτέρω και εξειδικευμένη εκπαίδευση και διαρκή επιμόρφωση τους σύμφωνα με τα νέα δεδομένα και τις τεχνολογικές τάσεις και φυσικά στην ανά τακτικά χρονικά διαστήματα αξιολόγηση τους.

Πέρα από τους Κώδικες ορθής διοικητικής συμπεριφοράς και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά κυρίως στην Ελλάδα είναι ζήτημα υψίστης σημασίας, να γίνει αντιληπτό στους υπαλλήλους της Δημόσιας Διοίκησης, ότι μέσω της εργασίας τους, επιτελούν σπουδαίο έργο συμβάλλοντας ενεργά στην σωστή λειτουργία του κράτους και στην ευημερία της κοινωνίας. Είναι καλό, να δημιουργηθεί και να εδραιωθεί αυτή η νοοτροπία και η κουλτούρα, που την δεδομένη στιγμή λείπει από την ελληνική κοινωνία.

Κοντά σε αυτό, ένα άλλο εξίσου σημαντικό ζήτημα είναι και η ψηφιοποίηση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης. Σε εθνικό επίπεδο, μολονότι καταβάλλονται προσπάθειες, η ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στα πλαίσια της λειτουργίας της διοίκησης παραμένει ακόμα σε πρώιμο στάδιο και απαραίτητη κρίνεται η εκπαίδευση του προσωπικού και η εξοικείωση των διοικουμένων, ενώ σε ευρωπαϊκό επίπεδο η διαδικασία αυτή φαίνεται να έχει προχωρήσει.

Γίνεται φανερό, ότι η Δημόσια Διοίκηση, λόγω των μεταβαλλόμενων κοινωνικών συνθηκών, της ραγδαίας ανάπτυξης της τεχνολογίας και της επίδρασης της παγκοσμιοποίησης, καλείται να αφήσει πίσω της το κλασικό βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης και να προσαρμοστεί στα πρότυπα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ θέτοντας στο επίκεντρο τον πολίτη και παρέχοντας αποτελεσματικές και ποιοτικές υπηρεσίες, με έμφαση στο αποτέλεσμα και όχι στην διαδικασία.

Τέλος, το πιο σημαντικό όλων, τόσο για την εθνική, αλλά κυρίως για την ενωσιακή Δημόσια Διοίκηση, που δεν είναι τόσο κοντά στους πολίτες, είναι να δρουν με βάση τις αρχές της αμεροληψίας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας με γνώμονα πρωτίστως την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών και την τήρηση της νομιμότητας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΠΗΓΕΣ

- ✓ *Βαβούρας Ι. / Μανωλάς Γ.*, Η διαφθορά και οι σχέσεις –επιπτώσεις της με την επίσημη οικονομία και την παραοικονομία, στο :Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική , Εκδ. : Ι Σιδέρη, 2005
- ✓ *Βενετσανοπούλου Μ.*, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
- ✓ *Βενετσανοπούλου Μ. / Μπαμπαλιούτας Α.* «Οι ειδικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί του Κράτους στο πλαίσιο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης», «Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα» ΙΘ' Επιστημονικό Συμπόσιο, Πανεπιστήμιο Πειραιά, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2015.
- ✓ *Βενετσανοπούλου Β. / Βελή Β.* «Επιτελικό Κράτος : Ο ρόλος της εθνικής ανεξάρτητης αρχής στην καλύτερη διακυβέρνηση και λειτουργία του Κράτους», Τιμητικός Τόμος «Σύ και δικαστής άριστος, Σύμμεικτα εις μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου», Εκδ. : Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022.
- ✓ *Γαρόζη Ε.*, Η αντιμετώπιση της κακοδιαχείρισης – κακοδιοίκησης στα πλαίσια της ΕΕ σε σύγκριση με το ελληνικό παράδειγμα, Τελική Εργασία, 2014, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ΚΒ' Εκπαιδευτική σειρά, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, Αθήνα.
- ✓ *Γέροντας Α./ Λύτρας Σ. / Π. Παυλόπουλος Π. / Φλογαίτης Σ.*, Διοικητικό Δίκαιο, επιμ. Κ. Γιαννακόπουλος, Εκδ.: Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.
- ✓ *Γεωργούλας Σ.*, « Ο κύκλος σχέσεων κράτους-πολίτη», στο Ο Συνήγορος του Πολίτη, Η δημοκρατία σε βάθος, επιμ. Δ. Α. Σωτηρόπουλος, Εκδ. : Παπαζήση, 2000.

- ✓ *Ευστρατίου Π.*, Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρήστης διοικήσεως, σε : Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 Χρόνια Σ.τ.Ε, 2004.
- ✓ *Ηλιάδου Α.*, «Έλεγχοι στη Δημόσια Διοίκηση», στο Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα, επιμ. Δ. Σωτηρόπουλος/ Β. Νταλάκου, Εκδ. : ΕΑΠ, Αθήνα, 2022.
- ✓ *Καλτσόγια- Τουρναβίτη Ν.*, Η κρίση του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς, στο : Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική, Εκδ.: Ι. Σιδέρης, 2005.
- ✓ *Καραγεώργου Β.*, Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη- Όψεις μιας αναδυόμενης νομικής αρχής, Εκδ. : Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
- ✓ *Κάρκαλης Ι.*, Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος ως θεσμική αντικειμενική εγγύηση αντιδιαφθοράς, στον Τιμητικό Τόμο Κιβωτός Φιλίας, προς τιμή του καθηγ. Θεοδ. Παναγοπούλου, Εκδ. : Σάκκουλα, , Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2011.
- ✓ *Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου Δ.*, Η καλή διακυβέρνηση. Εικαστικές όψεις και δικαιοπολιτικά ομιλήματα, σε : Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεικτα προς τιμήν του Καθηγητού Πέτρου Ι. Παραρά , 2012.
- ✓ *Κόρσος Δ.*, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4^η Έκδοση, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013.
- ✓ *Κτιστάκη Σ.*, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ.: Παπαζήση, Αθήνα, 2020.
- ✓ *Λαζαράτος Π.*, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο , Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018.
- ✓ *Λαμπροπούλου Μ. / Διέλλα Γ.*, «Οι ανεξάρτητες αρχές», στο Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα, επιμ. Δ. Σωτηρόπουλος/ Β. Νταλάκου, Εκδ. : ΕΑΠ, Αθήνα, 2022.
- ✓ *Λιαργκόβας Π. / Παπαγεωργίου Χ.*, Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, Εκδ. : Τζιόλα, Θεσσαλονίκη, 2018
- ✓ *Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ.*, Ombudsman: Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Α. Σάκκουλας, 1996.

- ✓ Μακρυδημήτρης Α. / Μιχαλόπουλου Ν. [επιμ.] (2000), Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για την Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998, Εκδ.: Παπαζήση, Αθήνα.
- ✓ Μακρυδημήτρης Α. / Πραβίτα Μ. Η., Διοικητική Επιστήμη Ι Δημόσια Διοίκηση- Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Εκδ. : Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.
- ✓ Μπακούρης Κ., Προς μια ανοικτή κοινωνική συμμαχία κατά της διαφθοράς, στο Κράτος και διαφθορά- Πώς θα κόψουμε τον ομφάλιο λώρο. Διεθνής Διαφάνεια- Ελλάς, Εκδ. : ΙΑΝΟΣ, 2008.
- ✓ Μουκίου Χ., Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας. Η ανάδυση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, ΕΔΔΔ 2003.
- ✓ Μπέσιλα –Μακρίδη Ε., Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος της Διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τον Συνήγορο του Πολίτη, στο : Διαφθορά και Σκάνδαλα στην Δημόσια Διοίκηση και την πολιτική, επιμ. Κ. Κουτσούκης/ Π. Σκλιάς, Εκδ. Ι . Σιδέρη, Αθήνα 2005.
- ✓ Της ιδίας, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές- Οι ανεξάρτητες Αρχές(Ν. 3051/2002)- Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β΄ Έκδοση , Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2010
- ✓ Της ιδίας, Έλεγχος διοίκησης, Η εθνική αρχή διαφάνειας Ν. 4622/2019, Τόμος Β΄, Β΄ Έκδοση, επιμ. Σ. Μακρίδης , Εκδ. : Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020.
- ✓ Νταλάκου Β., «Σύγχρονη Νομοθεσία και Θεσμοί Διοικητικού Ελέγχου, Συμπληρωματικότητα ως προς τους κανόνες Ηθικής και Δεοντολογίας», Διαδικτυακή Δημερίδα, Σύλλογος Φοιτητών ΔΗΔ-ΕΑΠ,: «Ηθική και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές &Αναγκαιότητα»,1-2 Οκτωβρίου 2022, Τόμος Πρακτικών Δημερίδας, Διαδικτυακά,2022.
- ✓ Παναγιωτοπούλου Θ., «Δημόσια Διοίκηση και Κακοδιαχείριση: εθνικές και ευρωπαϊκές προσεγγίσεις σε περίοδο οικονομικής κρίσης» Διδακτορική Διατριβή,2022, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστήμων, Αθήνα.
- ✓ Παπαχατζής Γ., Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου,1983

- ✓ *Του ιδίου*, Σύστημα του εν Ελλάδι Διοικητικού Δικαίου, 7^η Έκδοση, 1991.
- ✓ *Πραβίτα Μ.*, Οι αρχές οργάνωσης και διοίκησης που προκύπτουν από τα πρακτικά επεξεργασίας Προεδρικών Διαταγμάτων του Σ.τ.Ε, σε : Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Λ. Μαρούδας, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση. 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, 2011.
- ✓ *Ραΐκος Δ.*, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006.
- ✓ *Ραμματά Μ.*, «Ηθική και δεοντολογία για επιτελικά στελέχη της Δημόσιας διοίκησης: Ο ρόλος των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης», Διαδικτυακή Δημερίδα, Σύλλογος Φοιτητών ΔΗΔ-ΕΑΠ,: «Ηθική και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές & Αναγκαιότητα», 1-2 Οκτωβρίου 2022, Τόμος Πρακτικών Δημερίδας, Διαδικτυακά, 2022
- ✓ *Ρέμελης Κ.*, Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές, επιμ. Γ. Μαυριάς, Εκδ. : Αντ. Σάκκουλα, 1987.
- ✓ *Σαχπεκίδου Ε.*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β' Έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα : Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
- ✓ *Σπανού Κ.*, Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων, Εκδ.: Σαββάλας , Αθήνα, 2005.
- ✓ *Σπηλιωτόπουλος Ε.*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010.
- ✓ *Σπυράκη Χ. / Σπυράκη Γ.*, Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Εκδ.: Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, τευχ. 17, 2011.
- ✓ *Τζέμος Β.*, Συνήγορος του Πολίτη, Αρμοδιότητες-Διοικητική Διαδικασία-Διαμεσολαβητική Δράση-Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις-Νομοθεσία, Εκδ.: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012.
- ✓ *Τράντας Γ.*, Η προστασία του πολίτη έναντι της διοικήσεως στα σκανδιναβικά κράτη, 1998, σ. 11επ.
- ✓ *Τσαβλίρη Β.*, «Η «κακοδιοίκηση» στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή», Διπλωματική Εργασία, 2016, Πάντειο

Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστήμων, Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών σπουδών, Αθήνα.

- ✓ Φυτράκης Ε., Τα ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία-Νομοθεσία-Νομολογία, Εκδ. : Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.
- ✓ Finley G., Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασης [μτφρ. Α . Παπαδιαμάντη], τ. Α΄ και Β΄, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, 2008.
- ✓ Gellhorn W., The Swedish Justitieombudsman, Yale Law Jourbal 1965.
- ✓ Gellhorn W., Ombudsmen and Others. Citizens' Protectors in Nine Countries, 1996.
- ✓ Stern J., Sweden, σε: G. Kucsko-Stadlmayer (Επιμ.), European Ombudsman-Institutions, 2008.

Ηλεκτρονικές Πηγές

- Πρεβεδούρου Ε., (2023) Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;<https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>[πρόσβαση 02-11-2023]
- Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites#NTA_aities_metarithmis, [πρόσβαση 29-09-2023]
- Τζέμος Β., Ο θεσμός του Ombudsman (Συνηγόρου του Πολίτη) δικαιοσυγκριτικά, http://www.digestaonline.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=339&catid=17[πρόσβαση 24-11-2023]
- Συνήγορος του πολίτη, Ανεξάρτητη Αρχή, Κοινωνική Προστασία, <https://old.synigoros.gr/?i=health-and-social-welfare.el> [πρόσβαση 02-10-2023]
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, Υπουργείο Εσωτερικών, Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών : Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς <https://www.ypes.gr/scheseis-dimosion-ypallilon-kai-politon-odigos-orthis-dioikitikis-symperiforas/> [πρόσβαση 06-11-2023]
- Proson.gr (2022) , https://www.proson.gr/dimosio/13744_aytos-einai-o-neos-kodikas-symperiforas-ypallilon-sto-dimosio [πρόσβαση 06-11-2023]

- Ο τρόπος λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/chapter/209> [πρόσβαση 23-10-2023].
- Το δικαίωμα αναφοράς, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/148/> [πρόσβαση 25-10-2023]
- ΕΡΤ-Αύξηση κατά 11% των αναφορών πολιτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο <https://www.ert.gr/teleytaia-nea/%CE%B1%CF%8D%CE%BE%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC-11-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%86%CE%BF%CF%81%CF%8E%CE%BD-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CF%8E%CE%BD-%CF%83%CF%84%CE%BF/> [πρόσβαση 25-10-2023]
- Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης https://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/el/ [πρόσβαση 26-10-2023]
- Εκλογές και διορισμοί στα θεσμικά όργανα της ΕΕ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/leadership/elections-and-appointments_el [πρόσβαση 26-10-2023]
- Χρήσιμες πληροφορίες για το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirotories/voithitika-kemena/hrisimes-plirotories-gia-dikastirio-tis-eyropaikis-enosis> [πρόσβαση 26-10-2023]
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, <https://www.eca.europa.eu/el> [πρόσβαση 05-11-2023]
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ο έλεγχος του δημοσίου τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el/#A-3>[πρόσβαση 05-11-2023]
- Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/18/%CE%BF-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%BF%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BC%CE%B5%CF%83%CE%BF%CE>

[%BB%CE%B1%CE%B2%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%82](#) [πρόσβαση 09-10-2023]

- Τσάκνη Γ., (2023) Ο ρόλος του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (Ombudsman) <http://www.legalnews24.gr/2023/02/ombudsman.html> [πρόσβαση 09-10-2023]
- EUR-LEX, Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:ombudsman> [πρόσβαση 11-10-2023]
- Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, <https://europa-direct.eliamep.gr/evropaikos-kodikas-orthis-diikitikis-simperiforas/> [πρόσβαση 03-11-2023]

Εκθέσεις

- Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Ετήσια Έκθεση, 2005.
- Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ., 2004.
- Ετήσια Έκθεση του Συνηγού του Πολίτη (2002)
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης- ΥΠ. ΕΣ. Δ.Δ.Α. Ε .Π «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου, Αθήνα, 2007.
- Έκθεση Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής στο Σχέδιο Νόμου «Συνήγορος του Πολίτη» της 07-01-2003.
- Έκθεση Απολογισμού 2022, Εθνική Αρχή Διαφάνειας. https://aead.gr/images/essays/ead_ekthesh_apologismou_2022.pdf [Πρόσβαση 28-11-2023]
- Ετήσια Έκθεση της Ευρωπαϊάς Διαμεσολαβήτριας 2022 <https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/167855> [πρόσβαση 15-11-2023].
- Ετήσια Έκθεση του Συνηγού του Πολίτη 2022 <https://socialpolicy.gr/wp-content/uploads/2023/04/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%>

[99%CE%91-
%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97-
2022 %CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%AE%CE%B3%CE%BF%CF
%81%CE%BF%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-
%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%AF%CF%84%CE%B7.pdf](#)
[πρόσβαση 06-12-2023].

Εθνική Νομοθεσία, Ευρωπαϊκή Νομοθεσία και Συμβάσεις

- ❖ Σύνταγμα της Ελλάδας [1975/1986/2001/2008/2019]
- ❖ Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ❖ Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ❖ Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ❖ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
- ❖ Κανονισμός 1049/2001/EK (30/05/2001) για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής
- ❖ Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Πρόλογος Emily O' Reilly- Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια,
<https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/el/3510> [πρόσβαση 03-11-2023]
- ❖ Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Πρόλογος Νικηφόρος Διαμαντούρος - Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής,
<https://elearning.ekdd.gr/mod/resource/view.php?id=30415>[πρόσβαση 03-11-2023]
- ❖ Διεθνής Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών (1989) για τα δικαιώματα του παιδιού, που κυρώθηκε με τον Ν.2101/1992 Κύρωση της Διεθνούς Σύμβασης για τα δικαιώματα τον παιδιού. (ΦΕΚ 192/Α/2-12-1992)
- ❖ Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», που κυρώθηκε με τον Ν. 2803/2000 «Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων.» (ΦΕΚ 48/Α/3-3-2000)

- ❖ «Σύμβαση περί καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», που κυρώθηκε με τον Ν. 2803/2000 «Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων.» (ΦΕΚ 48/Α/3-3-2000)
- ❖ Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690, ΦΕΚ Α' 45/09-03-1999)
- ❖ Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων – Μέρος Κοινοβουλευτικό (ΦΕΚ 106^{Α'}/24-06-1987)
- ❖ Ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.» (ΦΕΚ Α' 133/07-08-2019)
- ❖ Ν.3094/2003 Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 10/Α/22-1-2003)
- ❖ Ν.3769/2009 Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών και άλλες διατάξεις. (ΦΕΚ 105/Α/1.7.2009)
- ❖ Ν. 2477/1997 Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΦΕΚ-Α 59 /17-4-1997)