

Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητού Δημόσιας Διοίκησης

Της Δρος **Νικολίτσας ΒΕΛΗ - ΡΑΠΤΗ**
Ειδικού Επιθεωρητού στην Υπηρεσία
Γενικού Επιθεωρητού Δημόσιας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση βρίσκεται πάντοτε στην επικαιρότητα. Πρωταγωνιστεί σε συζητήσεις σχετικά με φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης αφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών γεγονός που επηρεάζουν τη ζωή μας διαρκώς, αποτελούν τα καθημερινά θέματα που ζητούν άμεση επίλυση, προβληματίζουν την κοινή γνώμη και τονίζουν την ανάγκη μιας ευρύτερης προσπάθειας για την αναμόρφωση και αναβάθμισή της.

Ο πολίτης προβάλλει αξίωση και δικαιολογημένα, να καταπολεμηθούν όλα αυτά τα φαινόμενα γιατί μια διοίκηση οφείλει και πρέπει να στηρίζεται σε αξίες, να κατοχυρώνει λειτουργίες διαφανείς να διασφαλίζει τη χρηστή διαχείριση και να θέτει τις διαδικασίες και τα αποτελέσματά της, σε διαρκή εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο.

Η διεθνής κοινότητα έχει αποδεχτεί ότι φαινόμενα, όπως είναι η διαφθορά και η κακοδιοίκηση που την υποθάλλει είναι δυνατόν να καταπολεμηθούν μόνο στο πλαίσιο ενός στρατηγικού προγράμματος δράσης, του οποίου ο σχεδιασμός η υλοποίηση και η παρακολούθηση αποτελεί ευθύνη του κράτους.¹

Χωρίς ύπαρξη διαφάνειας δεν δικαιούμεθα να μιλάμε για ένα δίκαιο, αποτελεσματικό και αξιόπιστο κράτος. Για ένα κράτος που μπορεί να βάζει στόχους να παράγει αποτελέσματα και να επτυγχάνει την αξιοκρατία και ισοπολιτεία.

Η καταπολέμηση συνεπώς των φαινομένων της διαφθοράς αποτελεί επείγουσα προτεραιότητα με παγκόσμιο ενδιαφέρον σε τέτοιο βαθμό, που μπορεί κάποιος να μιλάει για ενιαίο αγώνα των κρατών κατά της διαφθοράς, είτε αναφερόμαστε στη διαφθορά που εντάσσεται στο οργανωμένο έγκλημα και συνδέεται με ιδιαίτερα σοβαρά οικονομικά συμφέροντα, είτε στη διαφθορά που αφορά την καθημερινότητα του πολίτη και θίγει την αξιοπιστία και την ακεραιότητα της κρατικής διοικητικής δημόσιας διοίκησης.²

Για την καλλίτερη και δυνατή καταπολέμηση της διαφθοράς, είναι απαραίτητη η ανταλλαγή εμπειριών και στοιχείων μεταξύ των κρατών καθώς επίσης και μία συντονισμένη και αποτελεσματική προσπάθεια πρόληψης και καταστολής των φαινομένων της διαφθοράς σε κλίμακα παγκόσμια.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης σε συνέδριο που οργάνωσε πρόσφατα στο Στρασβούργο μεταξύ των άλλων ουσιαστικών συμπερασμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς κατέληξε ότι:

1) Μπορούμε να χτυπήσουμε την διαφθορά δρώντας προληπτικά κατασταλτικά και σε εκπαιδευτικό επίπεδο.

2) Ότι τα κράτη μπορούν να ιδρύσουν ειδικά σώματα που να έχουν μοναδικό σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς θα παρακολουθούν τις διεθνείς εξελίξεις για την καταπολέμησή της θα είναι σε επαφή μεταξύ τους και θα ανταλλάσσουν «τεχνογνωσία και εμπειρία»

1. Κλεομένης Σ. Κουτσούκης: *Παθολογία της πολιτικής, όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος* σελ. 12.

2. Αναστάσης Παπαληγούρας: *Περί διαφθοράς ή χαμένη πηγή της πολιτικής*, σελ. 33.

3) Ότι τα σώματα αυτά θα είναι ανεξάρτητα θα λειτουργούν με απόλυτη διαφάνεια ώστε να διασφαλίζεται η εμπιστοσύνη της κοινωνίας θα έχουν οριοθετημένες δραστηριότητες και δεν θα επικαλύπτουν αρμοδιότητες άλλων σωμάτων της Διοίκησης.

Διεθνείς φορείς, όπως είναι ο Ο.Η.Ε., το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο ΟΟΣΑ αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση, έχουν σαν αντικείμενο μελέτης τους τα φαινόμενα της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, ενώ έχουν συνάψει συμβάσεις με στόχο την ενοποίηση των εθνικών πρακτικών και μεθόδων δράσης τους.³

Σημαντική είναι η απόφαση (97) 24 του Συμβουλίου της Ευρώπης που υιοθετήθηκε στις 6/11/1997 στην 101η Συνεδρίαση της Επιτροπής των Υπουργών.

Η έβδομη αρχή, (από τις είκοσι θεμελιώδεις αρχές που αναφέρονται για την καταπολέμηση της διαφθοράς) ρητά αναφέρει ότι τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να προβλέψουν ειδικευμένα πρόσωπα ή φορείς και να τα εξοπλίσουν με αναγκαία μέσα και εκπαίδευση για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Επίσης η Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά που υπογράφηκε την 1/7/02 από τα 14 κράτη στο άρθρο 20 εκτός της υποχρέωσης που αναφέρει για κάθε κράτος να υιοθετήσει μέτρα για την ειδίκευση προσώπων και υπηρεσιών κατά τη διαφθοράς αναφέρει ότι, οι αρχές αυτές πρέπει να είναι ανεξάρτητες σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές των εθνικών δικαίων των κρατών.

Την σύμβαση αυτή έχει υπογράψει και η χώρα μας, όμως δεν την έχει κυρώσει με νόμο.

Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης λειτουργεί η ομάδα κρατών - Greco, στην οποία συμμετέχει και η Ελλάδα και είναι ένας αποτελεσματικός μηχανισμός ο οποίος μέσω εκθέσεων αξιολόγησης εκτιμά αν τα κράτη-μέλη παίρνουν τα μέτρα που επιβάλλονται για την αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Η GRECO στην έκθεση αξιολόγησης για την Ελλάδα (13-17 Μαΐου 2002) αναφέρεται σε προληπτικό και καταστατικό πρόγραμμα δράσης, ενώ θεωρεί ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχουν αρκετά στατιστικά για τη μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς, για την δημιουργία της οποίας ευθύνεται η πολυνομία και η γραφειοκρατική διοίκηση.

Έτσι λοιπόν, συστήνει η Greco την δημιουργία του θεσμού του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ενός ειδικού ελεγκτικού σώματος που δύναται να εποπτεύει και να συντονίζει την δράση των επιμέρους μηχανισμών δράσης κατά τη διαφθοράς.

Την τελευταία δεκαετία στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη έχουν ιδρυθεί πολλά ελεγκτικά σώματα. Στην Ελλάδα συγκροτήθηκαν κατά τομέα και χώρο διάφορα Σώματα Επιθεώρησης και ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς επίσης ανασυντάχθηκαν οι διωκτικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί της ΕΛ.ΑΣ και του Λιμενικού Σώματος, ενώ με μια χρονική καθυστέρηση σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες δημιουργήθηκαν και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές.

Κάνοντας μια ιστορική αναδρομή για αναζήτηση μιας τέταρτης μορφής ελέγχου της διοίκησης, δηλαδή μιας μορφής που θα είναι πέρα από τον κοινοβουλευτικό, δικαστικό και διοικητικό αυτοέλεγχο, θα καταλήξουμε ότι δεν είναι καινούρια υπόθεση για την Ελλάδα η δημιουργία πρόσθετης προστασίας για τον πολίτη.⁴

Στο βιβλίο της για το Συνήγορο του Πολίτη η κ. Ελισάβετ Μπέσιλα - Μακρίδη εντοπίζει ότι ένα από τα πρώτα νομοθετήματα της οθωνικής εποχής αναφέρεται στη διαδικασία αναφορών και παραπόνων. Αργότερα το Συμβούλιο της Επικρατείας όπως το εμπνεύσθηκε ο Βενιζέλος και το δαμόρφωσε ο Ρακτιβάν είχε σαν σκοπό την οργάνωση ενός συστήματος προστασίας του πολίτη από την αυθαιρεσία ή και από το σφάλμα της διοίκησης. Ερχόμενοι στη μεταπολεμική εμπειρία με το Ν.Δ. 3983/1959 διαμορφωνόταν μια πυραμίδα ελέγχου στο εσωτερικό της διοίκησης την κορυφή της οποίας αποτελούσε η κεντρική υπηρεσία ερεύνης παραπόνων (ΚΥΕΠ) που λειτουργούσε στο

3. *Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργιών και υπαλλήλων, εκδ. Σάκκαλη 2001, σελ. 125.*

4. *Σιαύρος Α. Κιντής: Η ελληνική κοινωνία στο καιώφλι του 21ου αιώνα και το μέλλον του ελληνοισμού, σελ. 25.*

γραφείο του Πρωθυπουργού. Σε κάθε υπουργείο δημιουργήθηκαν υπηρεσίες ερεύνης παραπόνων (ΥΕΠ) ενώ στις νομαρχίες Γραφεία Πληροφοριών και παραπόνων (ΓΠΠ). Η κεντρική υπηρεσία ερεύνης παραπόνων η οποία μπορούσε να προτείνει και γενικότερες αλλαγές λειτούργησε μέχρι το 1963 οπότε και ατόνησε για να επανέλθει το 1965, υπογόμενη στο πολιτικό γραφείο του πρωθυπουργού.

Με το Ν.Δ.2/1968 εισήχθη ο θεσμός του επιτρόπου της Διοικήσεως, με ευθεία αναφορά που Ombudsman των ευρωπαϊκών χωρών.

Το 1984 με εγκύκλιο προβλέφθηκε η σύσταση στα υπουργεία Γραφείων Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών που επεκτάθηκαν σαν κάτι περισσότερο από γραφεία ενημέρωσης με το Ν.1599/1985 χωρίς όμως να λειτουργήσουν ουσιαστικά.

Με το Ν.1735/1987 δημιουργήθηκε στο Υπουργείο Προεδρίας της κυβέρνησης Σώμα Ελεγκτού της Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΛΔΔ) το οποίο δεν συγκροτήθηκε στην πράξη.

Ο Ν.1892/1990 ενεργοποιεί το Σώμα Ελεγκτών και με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας, οργανώνεται και στελεχώνεται ενώ παραμένει ενταγμένο στις δομές και την λογική της διοίκησης. Τη διαδρομή αυτή περιέγραψε γλαφυρά ο Αντώνης Μακρουδημήτρης σαν «έλατο που φυτεύθηκε στην άμμο».

Με το Ν.2477/1997 συνιστάται Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)⁵ και καθιερώνεται ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητού, κάνοντας ένα σημαντικό βήμα στη λειτουργία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης εναρμονιζόμενοι έτσι με τα καθιερωμένα διεθνή πρότυπα και ακολουθώντας παράλληλη πορεία με τις διοικήσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

Η πρόκληση όμως που αντιμετωπίζουν οι δημοκρατίες του σήμερα είναι να κυβερνώνται με το μέγιστο βαθμό κοινωνικής συναίνεσης και αποδοχής και με κριτήρια αξιολόγησης για την κυβερνητική δράση και την ποιότητα της δημοκρατίας, την αποτελεσματικότητα και νομιμοποίηση.

Ύστερα από τα παραπάνω λοιπόν εκτεθέντα και από την καθημερινή πρακτική που διαμορφώνεται η μέχρι τώρα εμπειρία έδειξε φανερές αδυναμίες που απορρέουν από παράλληλους κλάδους και διαδικασίες ελέγχου, προβλήματα συντονισμού, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, γραφειοκρατικές χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες καθώς και αδυναμίες ελέγχου των ίδιων ελεγκτικών μηχανισμών.

Κρίθηκε αναγκαίο λοιπόν σήμερα να υπάρξει μια θεσμική τομή που θα διασφαλίζει τον καλύτερο συντονισμό την ενδυνάμωση των δικαστικών αρχών και λειτουργιών.

Η παρατήρηση από την Gresco, ελλείψεων στο θέμα συντονισμού των ελεγκτικών οργάνων είχε σαν αποτέλεσμα την θεσμοθέτηση του Γενικού Επιθεωρητού Δημόσιας Διοίκησης ως ανεξάρτητης αρχής και σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα παρόμοιων θεσμών. Ο τίτλος στα Αγγλικά αποδίδεται «Inspector General of Public Administration» και στα Γαλλικά «Inspecteur General de l'Administration Publique».

Ο ΓΕΔΔ ιδρύθηκε με το ν.3074/2002 (ΦΕΚ 296, τ.Α'4-12-2002) όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 5 του ν.3146/2003 (ΦΕΚ 125, τ.Α'23-5-2003) και το άρθρο 26 του ν.3200/2003 (ΦΕΚ 281, τ.Α'9-12-2003).

Οι σκοποί της συστάσης του είναι:⁶

1. Η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης.
2. Η παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και
3. Ο εντοπισμός των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.

Για να επιτύχει τους σκοπούς του ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης με βάση το νόμο δύναται να διατάσσει αντεπάγγελτα την διενέργεια ελέγχων και ερευνών από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. (Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης) τα ιδιαίτερα Σώματα και υπηρεσίες επιθεώρη-

5. Δημήτριος Ι. Σφήκας: *Το Σώμα επιθεωρητών - ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) Αθήνα Σεπτέμβριος 1999.*

6. Άρθρ. 1 Ν.3074/2002.

σης και ελέγχου των Υπουργείων Περιφερειών των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. των Ν.Π.Δ.Δ. των κρατικών Ν.Π.Ι.Δ. των δημοσίων επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.⁷

Επίσης παρακολουθεί τη δράση τους και ενημερώνεται για τα πορίσματά τους, αξιολογεί το έργο τους και διεξάγει τον έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης (πόθεν έσχες) των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και ελέγχου.

Επίσης με βάση το άρθρο 1 παρ. 2ξ ν.3074/2002, έχει την δυνατότητα να ελέγχει αναφορές πολιτών οι οποίοι καταγγέλλουν γενικότερης σημασίας υποθέσεις κακοδιοίκησης της δημόσιας διοίκησης αλλά και υποθέσεις μεμονωμένες κακοδιοίκησης, εφόσον αυτές αφορούν παθογένεια της δημόσιας διοίκησης και συνδέονται άμεσα με φαινόμενα διαφθοράς.

Με το άρθρο 26 του ν.3200/2003, ο ΓΕΔΔ αποκτά και πειθαρχικές εξουσίες, τις οποίες ασκεί με την βοήθεια των βοηθών του και των Ειδικών Επιστημονικών Συνεργατών του Γραφείου του, οι οποίοι μετονομάζονται σε Ειδικούς Επιθεωρητές με το ίδιο άρθρο. Δηλαδή, μπορεί να ασκήσει ή να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων και να παραπέμψει υποθέσεις, για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση πειθαρχικού οργάνου στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο ασκώντας τα προβλεπόμενα από το νόμο ένδικα μέσα. Ο ΓΕΔΔ, ελέγχοντας την πειθαρχική διαδικασία προτίθεται να εξασφαλίσει το ρόλο του εγγυητή της ορθής λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας.

Ο ΓΕΔΔ ανταποκρινόμενος στην συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών, δεν επιλαμβάνεται σε περιπτώσεις που ο πολίτης έχει προσφύγει παράλληλα με την αίτησή του στο ΓΕΔΔ, στα αρμόδια δικαστήρια, με αίτημα την ακύρωση της δυσμενούς για αυτόν διοικητικής πράξης ή παράλειψης της διοίκησης. Αντίθετα παρεμβαίνει στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοίκηση δεν εφαρμόζει εκτελεστές δικαστικές αποφάσεις που ωφελούν τον πολίτη, και ζητά από τη διοίκηση την άμεση εφαρμογή της απόφασης.

Επίσης ο ΓΕΔΔ δεν επιλαμβάνεται υπηρεσιακών θεμάτων που αποτελούν εσωτερικές διαφορές της διοίκησης με τους υπαλλήλους της (μετατάξεις, προαγωγές, μεταθέσεις, και), ενώ εξετάζει τις περιπτώσεις που η υπηρεσία δεν εφαρμόζει απόφαση δικαστηρίου σχετική με ζήτημα της υπηρεσιακής κατάστασης υπαλλήλων, καθότι αυτό είναι μορφή κακοδιοίκησης, καθώς επίσης ελέγχει την εξέλιξη της πειθαρχικής διαδικασίας.

Σημαντικά στοιχεία και συμπεράσματα για τη λειτουργία των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πολίτες κατά τη συναλαγή τους με αυτές αντλεί ο ΓΕΔΔ από έγγραφα τα οποία του κοινοποιούν οι πολίτες ενώ απευθύνονται σε άλλες αρμόδιες για την επίλυση του προβλήματός τους, υπηρεσίες. Στις περιπτώσεις αυτές δεν παρεμβαίνει ο ΓΕΔΔ, ει μὴ μόνον αν κρίνει ότι η καταγγελλόμενη υπόθεση είναι πολύ σοβαρή.

Ο ΓΕΔΔ, δεν ελέγχει τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τις στρατιωτικές υπηρεσίες (για θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια) την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και τις Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς και υπηρεσίες, οι οποίες χειρίζονται υποθέσεις που αφορούν την κρατική ασφάλεια, για τις οποίες όμως έχει αρμοδιότητα ελέγχου.

Η χρονική προθεσμία παρέμβασης του θεσμού σε πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης δεν καθορίζεται από το νόμο. Όμως είναι δύσκολος ο έλεγχος παλαιών υποθέσεων κυρίως λόγω της απώλειας των στοιχείων και δημιουργίας διαφορετικών καταστάσεων. Στο προεδρικό διάταγμα, που είναι υπό έκδοση προβλέπεται ως χρονικό όριο για την παρέμβαση του θεσμού η παρέλευση 3-ετών.

Ο ΓΕΔΔ, είναι μονοπρόσωπη υπηρεσία, και στη θέση αυτή διορίζεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους με υψηλή επιστημονική κατάρτιση και ευρεία κοινωνική αποδοχή. Επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και διορίζεται με προεδρικό διάταγμα για πέντε χρόνια.

Στο έργο του ο Γενικός Επιθεωρητής συνεπικουρείται από τέσσερις βοηθούς, οι οποίοι διορίζονται μετά από πρόταση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης με θητεία επίσης πενταετή, καθώς επίσης και από (8)οκτώ ειδικούς επιθεωρητές, που επιλέγονται μετά από δημόσια πρόσκληση με θητεία δύο ετών ή με τριετή απόσπαση και με τα προσόντα ειδικού επιστήμονα.

Οι Ειδικοί Επιθεωρητές υποστηρίζουν το έργο της διεξαγωγής των ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στους φορείς που ελέγχονται από το θεσμό και ενεργούν κατ' εντολή του ΓΕΔΔ. Ακόμη μπορούν να εκτελέσουν καθήκοντα ειδικών ανακριτικών υπαλλήλων και να διενεργούν ένορκες διοικητικές εξετάσεις. (άρθρ. 1 παρ. 6 Ν.3074/2002, άρθρ. 5 § 2 Ν.3146/2003).

Στο γραφείο του ΓΕΔΔ λειτουργεί Γραμματεία στελεχωμένη από δέκα (10) μόνιμους υπαλλήλους του Δημοσίου κατηγορίας Π.Ε. και Τ.Ε., οι οποίοι είναι τοποθετημένοι με απόσπαση διάρκειας τριών ετών, που μπορεί να παρατηθεί για ισάριθμα χρονικά διαστήματα. Ως προϊστάμενος της Γραμματείας έχει τοποθετηθεί υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ.

Με το αρθ. 1 παρ. 2δ του ν.3074/2002 ο ΓΕΔΔ και οι βοηθοί του απολαύουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία.

Υπάγονται επιπλέον σε ειδική δωσιδικία (άρθ. 111 και παρ. 7 και 112 παρ. 2 του ΚΠΔ), ενώ σε περίπτωση που διώκονται ή ενάγονται για πράξη ή παράλειψη κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, μπορούν να παρίστανται σε δικαστήρια με μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Έτσι εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη άσκηση των καθηκόντων του ΓΕΔΔ.

Ο ΓΕΔΔ ελέγχει το σύνολο του δημοσίου τομέα, αλλά και κάθε νέο ελεγκτικό σώμα ή υπηρεσία που θα ιδρυθεί, και τα οποία τίθενται αυτόματα υπό τον έλεγχο του θεσμού. Κατά τον έλεγχο τα μέσα που μπορεί να χρησιμοποιήσει αναφέρονται ενδεικτικά στο νόμο και τα ασκεί είτε μόνος του είτε μέσω των βοηθών και των Ειδικών Επιθεωρητών, οι οποίοι διεξάγουν ελέγχους, επανελέγχους επιθεωρήσεις και έρευνας. Ακόμη μπορούν να διεγράψουν ΕΔΕ και γενικά ασκούν καθήκοντα ειδικών ανακριτικών υπαλλήλων.

Το έργο του ΓΕΔΔ στο μεγαλύτερο βαθμό αποτελεί επανελέγχους σε ήδη διενεργηθέντες ελέγχους των Ελεγκτικών Σωμάτων και των Υπηρεσιών, που γίνεται ή από το ίδιο το Ελεγκτικό Σώμα που έχει διενεργήσει τον αρχικό ή και με την συνεργασία του ΓΕΔΔ.

Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο η μη συνεργασία με το ΓΕΔΔ δεν αποτελεί ιδιώνυμο πειθαρχικό αδίκημα, αλλά συνιστά το πειθαρχικό αδίκημα της παράβασης του καθήκοντος.

Κάθε πολίτης μπορεί να υποβάλλει επώνυμα ή ανώνυμα την καταγγελία του στα Γραφεία του ΓΕΔΔ (αρθ. 1 παρ. 2ζ ν.3074/2002) ο οποίος δίδει εντολή ελέγχου της βασιμότητας ή όχι αυτής.

Επίσης ο ΓΕΔΔ ξεκινά έλεγχο αυτεπάγγελμα, με δική του πρωτοβουλία, κατόπιν πληροφόρησης από κάθε πηγή (ΜΜΕ, έντυπο και ηλεκτρονικό τύπο κ.λπ.) με την προϋπόθεση ότι το πρόβλημα εμφανίζει ιδιαίτερη σημασία αφορά μεγάλη κατηγορία πολιτών και θίγεται απ' αυτό η διοίκηση.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης προεδρεύει στο Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.) στο οποίο συμμετέχουν ο Ειδικός Γραμματέας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., οι Γενικοί Επιθεωρητές ή Προϊστάμενοι των λοιπών Σωμάτων Επιθεώρησης και ελέγχου των φορέων, του Διευθυντή της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ, του Προϊσταμένου του Γραφείου Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και των αναπληρωτών τους. Το Σ.Ο.Ε.Ε. συστάθηκε με το άρθρο 8α' του Ν.2477/1997 (ΦΕΚ 59 Α') όπως αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 4 του άρθρου 14 του Ν.2946/2001 (ΦΕΚ 224 Α) με σκοπό την παρακολούθηση και τον συντονισμό της επιθεώρησης και του ελέγχου από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και από όλα τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης.

Ο ΓΕΔΔ συντάσσει ετήσια έκθεση⁸ την οποία υποβάλλει το Μάιο κάθε έτος στον πρωθυπουργό και τον πρόεδρο της Βουλής με κοινοποίηση στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, και αναφέρεται στις σημαντικότερες υποθέσεις διαφθοράς τις οποίες αντιμετώπισε και αξιολογεί το έργο όλων των Σωμάτων ελέγχων και επιθεώρησης.

8. Πρακτικά της Βουλής, Σύνοδος Γ', συνεδρίαση 1θ', 14/11/2002, σελ. 571.

Η ανωτέρω ετήσια έκθεση συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής και δημοσιεύεται σε σχετική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου.

Στο πρώτο έτος λειτουργίας του ο ΓΕΔΔ επέλεξε να προσεγγίσει το φαινόμενο της διαφθοράς διερευνητικά, μελετώντας τους ήδη υπάρχοντες μηχανισμούς αντιμετώπισης του και χειρίστηκε υποθέσεις διαφθοράς και χρηματισμού που του υποβλήθηκαν με διακριτικότητα αλλά και αποφασιστικότητα.

Για το λόγο αυτό λοιπόν, συνεργάστηκε με τα αρμόδια όργανα της διοίκησης και συντόνισε το έργο τους, όπου ήταν απαραίτητο. Οι περιπτώσεις με τις οποίες ασχολήθηκε ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης αφορούσαν παραβάσεις υπηρεσιακού καθήκοντος και χρηματισμό υπαλλήλων, στις οποίες διαπιστώθηκε ότι οι αδιαφανείς και πολύπλοκες διαδικασίες επιτρέπουν στους υπαλλήλους που αναλαμβάνουν θέσεις ευθύνης να προβαίνουν σε πράξεις διαφθοράς, ενώ οι πειθαρχικές διαδικασίες καταλήγουν σε παραγραφή των αδικημάτων.

Επίσης οι υποθέσεις παραβάσεων της πολεοδομικής νομοθεσίας που διερευνήθηκαν κατά το 2003 αφορούσαν κυρίως πολεοδομικά - αυθαίρετα και προβλήματα υποδομής των εμπλεκομένων υπηρεσιών και δυσλειτουργίες στο συντονισμό των υπηρεσιών αυτών. Από τις διαπιστώσεις προκύπτει ότι δεν υλοποιούνται τα πρωτόκολλα κατεδάφισης από τις αρμόδιες υπηρεσίες, η διοίκηση παραβιάζει τις ισχύουσες διατάξεις και δεν εφαρμόζει τις δικαστικές αποφάσεις.

Μία άλλη σημαντική κατηγορία που ερεύνησε ο ΓΕΔΔ ήταν υποθέσεις οικονομικού ελέγχου, από Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών από τις οποίες ανέκυψε έντονο το πρόβλημα της πειθαρχικής δίωξης των αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι υποθέσεις που αφορούν μεταφορές και επικοινωνίες κυρίως σχετίζονται με τους όρους άσκησης του επαγγέλματος από επαγγελματίες οδηγούς καθώς και με τη χορήγηση αδειών οδήγησης από τις αρμόδιες υπηρεσίες και παρουσιάζουν φαινόμενα αθέμιτης συναλλαγής ανάμεσα σε πολίτες και δημοσίους υπαλλήλους καθώς η παράβαση των κείμενων διατάξεων έχει σαν αποτέλεσμα να δημιουργούνται ζητήματα διατάραξης της δημόσιας ασφάλειας.

Ένας άλλος τομέας ιδιαίτερα ευαίσθητος που εξετάστηκε ήταν των δημοσίων έργων, των διαγωνισμών και των προμηθειών, όπου παρατηρήθηκε το φαινόμενο της μη επιμελούς τήρησης των όρων της σύμβασης από την πλευρά του δημοσίου, και της μη τήρησης πρωτοκόλλου παράδοσης και παραλαβής αυτών.

Θέμα ιδιαίτερης ενασχόλησης, για τον ΓΕΔΔ απετέλεσε το ζήτημα λειτουργίας των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, από το οποίο προέκυψε ότι οι δυσλειτουργίες που παρατηρούνται οφείλονται στο χαώδες νομικό πλαίσιο που υφίσταται και στην εμπλοκή πολλών αρμόδιων υπηρεσιών.

Η παράβαση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999) απασχόλησε τον ΓΕΔΔ, καθότι έτσι επιτυγχάνεται η αυθαιρεσία, η παράνομη δράση και η συγκάλυψη φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Σημαντική προτεραιότητα για το ΓΕΔΔ απετέλεσε και η παρακολούθηση της δράσης των ελεγκτικών σωμάτων στον τομέα της δημόσιας υγείας ο οποίος εμφανίζει ιδιαίτερη πολυπλοκότητα ως προς τις νομοθετικές διατάξεις και τους αρμόδιους φορείς.

Τα δασικά θέματα, με τα οποία ασχολήθηκε ο ΓΕΔΔ αφορούν κυρίως καταπατήσεις δασών και ανεγέρσεις κτισμάτων σε δασικές περιοχές για τα οποία ευθύνονται οι πολύπλοκες διαδικασίες οι πολλοί εμπλεκόμενοι φορείς, η ατιμωρησία των υπαλλήλων που παρανομούν και η αδυναμία συνεργασίας και συντονισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την κεντρική διοίκηση.

Από την μελέτη των εκθέσεων του 2003, 2002 και τις εξαμηνιαίες εκθέσεις των Σωμάτων ο ΓΕΔΔ παρατήρησε ότι: 1) Υπάρχει έλλειψη κοινού νομοθετικού πλαισίου των Σωμάτων Επιθεώρησης και ελέγχου για το καθένα εξ αυτών υπάρχει ξεχωριστό νομοθετικό πλαίσιο με αρκετές διαφορές.

2) Τα Ελεγκτικά Σώματα υπάγονται και αναφέρονται στους Υπουργούς των υπουργείων που ανήκουν, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται η ανεξαρτησία τους.

3) Τα περισσότερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου δεν έχουν δικούς τους προϋπολογισμούς αλλά εξαρτώνται από τους προϋπολογισμούς των Υπουργείων που ανήκουν,

4) Παρατηρείται εκτός εξαιρέσεων, έλλειψη προγραμματισμού, παράλειψη αναφοράς στην υλοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί ή προγραμματισμός χωρίς συγκεκριμένους στόχους από πολλά Σώματα και.

5) Έλλειψη πληροφοριακού συστήματος σε όλα τα Σώματα.

Ο ΓΕΔΔ τον πρώτο χρόνο της λειτουργίας του ανέλαβε την διερεύνηση υποθέσεων, παρακολούθησε την υλοποίηση των προτάσεων και έλαβε 337 πορίσματα επιθεωρήσεων και ελέγχου τα οποία έλεγξε ως προς την πληρότητά τους και τη διενέργεια του ελέγχου και στα οποία παρακολούθει την υλοποίηση των προτάσεων. Παράλληλα ο ΓΕΔΔ ανέλαβε την διερεύνηση 386 υποθέσεων.

Εκτός όμως όλων των ανωτέρω πολύ σημαντικό μέρος της αποστολής του ΓΕΔΔ είναι η υποβολή των προτάσεων προς τη διοίκηση για την καλύτερη λειτουργία των ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών αλλά και για τη βελτίωση δύσκαμπτων και χρονοβόρων διαδικασιών, οι οποίες αποτελούν τις αιτίες της κακοδιοίκησης και υποθάλπουν φαινόμενα διαφθοράς.⁹

Ανταποκρινόμενος στον ρόλο αυτό και μετά ένα έτος ο ΓΕΔΔ είναι σε θέση να εξάγει κάποια πρώτα συμπεράσματα και να υποβάλλει προτάσεις αντιμετώπισης χρόνιων προβλημάτων της διοίκησης, λαμβάνονται υπόψη και τις δυνατότητες υλοποίησής τους από τη διοίκηση.

Έτσι λοιπόν προτείνει: α) την επιμελή τήρηση των διατάξεων που αφορούν τη διαφάνεια στη δράση των δημοσίων υπηρεσιών, όπως, προσλήψεις δημοσίου, δημόσιες επιχειρήσεις και διαχείριση των οικονομικών.

β) Την επιμελή τήρηση των κανόνων δεοντολογίας και του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, για να εξασφαλιστεί η αμεροληψία στη δράση των υπηρεσιών.

γ) Να εξασφαλιστεί η επιμόρφωση και η εκπαίδευση των υπαλλήλων στο αντικείμενο της δουλειάς τους στα νέα τεχνολογικά μέσα.

δ) Να γνωρίσουν όλοι οι υπάλληλοι τα δικαιώματα του πολίτη και να ανταποκρίνονται στις εύλογες απαιτήσεις των πολιτών.

Ο ΓΕΔΔ στην προσπάθειά του να βοηθήσει την δημόσια διοίκηση η οποία έχει την δυνατότητα να εξελίσσεται, να χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τα όπλα που έχει στη διάθεσή της και να διορθώνει τα σφάλματα και τις αδυναμίες της θεωρούμε ότι συμβάλλει αποφασιστικά στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας με την συνεχή επιμόρφωση και ενημέρωση του προσωπικού του για τις διεθνείς εξελίξεις στο θέμα της πάταξης της διαφθοράς.

Τέλος η εξασφάλιση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο θεσμό του Γενικού Επιθεωρητού Δημόσιας Διοίκησης είναι αυτό που θα βοηθήσει τον θεσμό για την καλλίτερη επίτευξη του έργου του.

Βιβλιογραφία

Σταύρος Α.Κιντής: Η ελληνική κοινωνία στο κατώφλι του 21ου αιώνα και το μέλλον του ελληνισμού.

Αναστάσης Παπαληγούρας: Περί διαφθοράς ή η χαμένη της πολιτικής.

Κλεομένης Σ. Κουτσούκης: Παθολογία της Πολιτικής όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εφετείο Αθηνών: Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων, εκδ. Σάκκουλα 2001.

Πρακτικά Βουλής Γ' Περίοδος σύνοδος Γ' συνεδρίαση ΙΘ', 14/11/2002.

Νόμοι 3074/2002.