



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΛΑΜΠΡΙΝΙΔΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ (Α.Μ. 7114Μ036)

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: **Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά**

ΑΘΗΝΑ 2015



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΛΑΜΠΡΙΝΙΔΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ (Α.Μ. 7114Μ036)

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: **Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά**

Τριμελής Επιτροπή:

Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά

Βλάσιος Ι. Παπαρηγορίου

Βασιλική Παπασπύρου



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	10
ΜΕΡΟΣ Ι.....	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	12
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	12
1.1 Η έννοια και το αντικείμενο της Δημόσιας Διοίκησης.....	12
1.2 Η αποστολή και τα μέσα της Δημόσιας Διοίκησης.....	15
1.3 Γενικές Αρχές της Δράσεως της Δημόσιας Διοικήσεως.....	17
1.3.1 Αρχή της Νομιμότητας.....	17
1.3.2 Αρχή της Αναλογικότητας.....	18
1.3.3 Αρχή της Αμεροληψίας της Διοικήσεως.....	20
1.3.4 Αρχή της Χρηστής Διοικήσεως.....	21
1.3.5 Αρχή της Αιτιολογίας των Διοικητικών Πράξεων.....	22
1.3.6 Αρχή της Προστασίας του Δημοσίου Συμφέροντος.....	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	24
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ.....	24
2.1 Εννοιολογική Προσέγγιση της Διαφθοράς.....	24
2.2 Εννοιολογική Προσέγγιση της Κακοδιοίκησης.....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	31
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	31
3.1 Θεμελιώδη Δικαιώματα και Αναγκαιότητα Ελέγχου.....	32
3.2 Λοιπές Συνταγματικές Αρχές και Διατάξεις.....	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	37
ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	37
4.1 Η έννοια και οι Βασικές Αρχές που διέπουν τον Έλεγχο.....	37
4.2 Εξωτερικός Έλεγχος.....	41
4.2.1 Κοινοβουλευτικός Έλεγχος.....	41
4.2.2 Δικαστικός Έλεγχος.....	44
4.2.2.1 Ουσιαστικός Έλεγχος.....	46
4.2.2.2 Ακυρωτικός Έλεγχος.....	47
4.2.2.3 Ελεγκτικό Συνέδριο.....	49

4.3 Εσωτερικός Έλεγχος	50
4.3.1 Διοικητικός Ιεραρχικός Έλεγχος	51
4.3.2 Διοικητική Εποπτεία	55
4.3.3 Διοικητικές Προσφυγές	57
4.3.3.1 Το δικαίωμα της Αναφοράς προς την διοίκηση	58
4.3.3.2 Αίτηση Θεραπείας ή Χαριστική Προσφυγή και Ιεραρχική Προσφυγή	60
4.3.3.3 Ειδική Διοικητική Προσφυγή και Ενδικοφανής Προσφυγή	61
4.3.4 Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Ειδικά σώματα Ελέγχου	64
4.3.4.1 Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)	66
4.3.4.2 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	69
4.3.4.3 Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)	72
4.3.4.4 Ο Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς	80
4.3.4.5 Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας	82
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	85
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	85
5.1 Ανασταλτικό	85
5.2 Μεταβιβαστικό	87
5.3 Διοικητικό Απαράδεκτο	88
5.4 Δικονομικό Απαράδεκτο	88
5.5 Διακοπή της Προθεσμίας άσκησης αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής	88
5.6 Έκδοση Εκτελεστής Διοικητικής Πράξης	89
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6	90
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ Ε.Ε.	90
6.1 Ο Έλεγχος και η Προστασία μέσω των Δικαιωμάτων του Ενωσιακού Κεκτημένου	90
6.2 Το δικαίωμα της Αναφοράς και ο Θεσμός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή	92
ΜΕΡΟΣ ΙΙ	95
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7	95
ΠΕΡΙΠΤΩΣΟΛΟΓΙΑ	95
7.1 Το Πειθαρχικό και Ελεγκτικό έργο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης	95
7.2 Το Ελεγκτικό Έργο του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)	102
7.3 Το Ελεγκτικό Έργο του Συνήγορου του Πολίτη	106
7.4 Το Ελεγκτικό Έργο της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας	113

ΕΠΙΛΟΓΟΣ	118
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	121
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	121
ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	125
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ – ΝΟΜΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ.....	126
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	127
INTERNET.....	127

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στην καθηγήτρια κα. Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά για την πολύτιμη καθοδήγηση που μου προσέφερε κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παγκοσμιοποίηση της οικονομικής δράσης η οποία έχει καταστεί σήμερα περισσότερο εμφανής από ποτέ, η αύξηση της γραφειοκρατίας η αλματώδης ανάπτυξη της τεχνολογίας και η χρήση ολοένα και πιο εξελιγμένων και πολύπλοκων τεχνολογικών εργαλείων, μεθόδων και εφαρμογών από τους δημόσιους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις με τις οποίες αυτοί συναλλάσσονται, καθώς και το πολυσχιδές νομοθετικό περιβάλλον που καλούνται να λειτουργήσουν οι τελευταίοι συνθέτουν μια πολύπλοκη και δύσκολα διαχειρίσιμη πραγματικότητα στην οποία ο ρόλος του ελέγχου είναι ζωτικός με διαρκώς αυξανόμενη σημασία.

Επιπρόσθετα, η συμμετοχή του ανθρώπινου στοιχείου με τις διάφορες δράσεις του, είτε αυτές είναι σκόπιμες είτε όχι, ο έγκαιρος εντοπισμός και η διόρθωση των σφαλμάτων, η ανάγκη για παροχή αξιόπιστων και ποιοτικών πληροφοριών και η αποτροπή του οικονομικού εγκλήματος και της απάτης καθιστούν επιτακτική την καθιέρωση του ελέγχου σε κάθε οργανισμό στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης.

Η Δημόσια Διοίκηση είναι κυρίως δημόσια συμπεριφορά και ως εκ τούτου απαιτείται, πέρα από τον εκσυγχρονισμό των δομών και της λειτουργίας της, η θέσπιση κανόνων ορθής διοικητικής συμπεριφοράς. Η απόδειξη σωστής ή λανθασμένης συμπεριφοράς απαιτεί έλεγχο. Ο έλεγχος αυτός καθώς και η αξιολόγηση κάθε μορφής δράσης και συμπεριφοράς της Δημόσιας Διοίκησης γίνεται πάντα με τη σύγκριση του ελεγχόμενου προς ορισμένους θεσμοθετημένους πρότυπους κανόνες που είναι συμφωνημένοι και αποδεκτοί.

Επιπλέον, το σύνολο των αλλαγών που προαναφέρθηκαν οδήγησε ή/και δημιούργησε νέους μεγαλύτερους κινδύνους οι οποίοι θα έπρεπε να αξιολογηθούν και να διαχειριστούν προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική, αποδοτική και εύρυθμη λειτουργία κάθε οργανισμού στο πλαίσιο των αρχών του διοικητικού δικαίου και της διασφάλισης των δικαιωμάτων των διοικούμενων. Για το λόγο αυτό, υπήρξε ανάγκη καθιέρωσης, ανάπτυξης και εφαρμογής μηχανισμών ελέγχου υψηλής ποιότητας, η οποία γίνεται περισσότερο επιτακτική όσο αυξάνεται το μέγεθος του εκάστοτε οργανισμού, η πολυπλοκότητα των δομών του και το εύρος των δραστηριοτήτων του.

Από τα παραπάνω είναι φανερό ότι ο έλεγχος γενικά είναι μια διαδικασία εξασφάλισης και επιβεβαίωσης της επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού ή αποτελέσματος του Δημόσιου Οργανισμού. Για το λόγο αυτό η λειτουργία του ελέγχου συνοδεύεται πάντα από τη σύγκριση του ελεγχόμενου οργανισμού με το πρότυπο στόχο, τον κανονισμό της Υπηρεσίας, το νομικό κείμενο, τη σχετική σύμβαση και άλλα κείμενα που ορίζουν τις υποχρεώσεις που πρέπει να τηρούνται από το ελεγχόμενο πρόσωπο ή οργανισμό κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, προκειμένου να διασφαλίζεται ο διοικούμενος απέναντι στην αυθαιρεσία της δημόσιας διοίκησης και στα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Ο έλεγχος αποτελεί γενικότερα μια σημαντική νοητική και πρακτική λειτουργία στην οποία βασίζονται πολλές αποφάσεις όχι μόνο διοικητικού χαρακτήρα, αλλά και πολιτικού, οικονομικού και γενικότερα της δημόσιας διοίκησης, στην οποία επιδιώκεται η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών στο πλαίσιο της σχέσης του διοικούμενου με τη διοίκηση. Ο έλεγχος είναι πάντα αναγκαίος σε όλες τις επιμέρους διαδικασίες και τα ενδιάμεσα στάδια, καθώς η έννοια αυτού ταυτίζεται με την έννοια της ταυτοποίησης και της επιβεβαίωσης, ότι κάθε ενέργεια έχει γίνει με τον προδιαγραμμένο τρόπο, όπως προβλέπουν οι σχετικές νομοθετικές διατάξεις και κανονισμοί, ανταποκρινόμενες στις αρχές της νομιμότητας της αναλογικότητας και της χρηστής διοικήσεως.

Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί εργαλείο της Διοίκησης, το οποίο τη διαφωτίζει. Μέσω αυτού, παρεμβαίνει για να εξετάσει μία διαδικασία ή μία δραστηριότητα του οργανισμού και καταθέτει μια διάγνωση η οποία βεβαιώνει λιγότερο ή περισσότερο την καλή λειτουργία, μια πρόγνωση με σκοπό την επαγρύπνηση των υπευθύνων και της κεντρικής διοίκησης και μια θεραπεία, που αποβλέπει στην διασφάλιση των συμφερόντων του οργανισμού, στην αξιοπιστία των πληροφοριών και στην αποτελεσματικότητα των ενεργειών. Ο εσωτερικός ελεγκτής ανεξαρτήτως της διαδικασίας που εφαρμόζει ή των κανόνων που διέπουν την λειτουργία του, καταρχάς ακούει, προσέχει, παρατηρεί και αναλύει. Έπειτα, συνθέτει τις παρατηρήσεις του και προβαίνει σε αφαιρέσεις για να φανταστεί λύσεις, να ξαναχτίσει δηλαδή τη διοίκηση.

Πρωταρχικός σκοπός του εσωτερικού ελέγχου είναι η προστασία των διοικουμένων από τις αυθαιρεσίες της διοίκησης και η καταπολέμηση των περιπτώσεων διαφθοράς και κακοδιοίκησης που πλήττουν καθημερινά την ελληνική κοινωνία. Έτσι, μέσω αυτού η Δημόσια Διοίκηση επιχειρεί να δημιουργήσει ένα πλαίσιο διαφάνειας και νομιμότητας μέσα στο οποίο οι διοικούμενοι μπορούν να ασκούν ελεύθερα τα δικαιώματά τους, να λύνουν αποτελεσματικά και άμεσα τις διαφορές που τυχόν προκύπτουν ανάμεσα σε αυτούς και την Δημόσια Διοίκηση και να μην αναγκάζονται να καταφεύγουν σε άλλους χρονοβόρους μηχανισμούς ελέγχου προκειμένου να βρουν το δίκιο τους. Επιπρόσθετα, βοηθά όλα τα στελέχη του οργανισμού (σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης) να ασκούν αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους και με αυτό τον τρόπο παρέχει εκτιμήσεις, συστάσεις, απόψεις και πληροφορίες που αφορούν τις εξεταζόμενες δραστηριότητες, ενώ συγχρόνως, αποβλέπει:

- i. Στη συνεχή ενθάρρυνση και παρακολούθηση της άμεσης εφαρμογής από το προσωπικό των εντολών της διοίκησης,
- ii. Στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των εργασιών της επιχείρησης,
- iii. Στη συνεχή και πλήρη συμμόρφωση της διοίκησης με τους νόμους που διέπουν την λειτουργία του οργανισμού

Αντικείμενό του είναι η εξέταση και αξιολόγηση της επάρκειας και εφαρμογής των διαφόρων λειτουργικών συστημάτων ενός οργανισμού και των συστημάτων ελέγχου αυτών, καθώς και η εξέταση της ποιότητας της δράσης των οργάνων στα πλαίσια των αναλαμβανομένων ευθυνών και των ισχυόντων νομοθετικών ή συνταγματικών διατάξεων και κανονισμών.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η ανάλυση του «εργαλείου» του εσωτερικού ελέγχου, που διενεργείται στις ενέργειες των διοικητικών οργάνων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, στις διοικητικές πράξεις που εκδίδονται από αυτά, στη λειτουργία και την δράση των δημόσιων οργανισμών, και γενικότερα στο σύνολο της δράσης που αναπτύσσει η Δημόσια Διοίκηση εντός των κόλπων της, στα πλαίσια των βασικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου. Παράλληλα, μέσω της ανάλυσης του ελέγχου που θα ακολουθήσει θα επιχειρήσω να αναδείξω τα προβλήματα που τυχόν προκύπτουν κατά την άσκηση αυτού, καθώς και τρόπους για την βελτίωση του, προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά, τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά, οι περιπτώσεις αυθαιρεσίας της Διοίκησης και τα κρούσματα διαφθοράς και κακοδιοίκησης που απαξιώνουν το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης καθώς και να διασφαλιστούν τα δικαιώματα των διοικούμενων στις συναλλαγές τους με την Δημόσια Διοίκηση.

Η εργασία χωρίζεται σε δυο μέρη, ένα θεωρητικό και ένα πρακτικό και αναπτύσσεται με την ακόλουθη δομή:

Στο πρώτο κεφάλαιο πραγματοποιείται μια ανάλυση της έννοιας, της αποστολής και του αντικειμένου της Δημόσιας διοίκησης, καθώς και των βασικών Αρχών που διέπουν την δράση της στο πλαίσιο του Διοικητικού Δικαίου.

Στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται να προσεγγιστεί η σύνθετη έννοια των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στα πλαίσια της εμφάνισης τους στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης. Παράλληλα, προς περαιτέρω κατανόηση των φαινομένων αυτών, αναφέρονται οι μορφές που μπορεί να λαμβάνουν, οι λόγοι που οδηγούν στην εμφάνιση τους, καθώς και ορισμένες προτάσεις για την καταπολέμηση τους.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται μια συνοπτική αναφορά των βασικών θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα και προστατεύουν τους διοικούμενους από τις αυθαιρεσίες της Διοίκησης, επιβάλλοντας ταυτόχρονα σε αυτή την υποχρέωση να ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο τόσο στα πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία όσο και στις διοικητικές πράξεις που αυτά εκδίδουν. Επιπλέον, γίνεται αναφορά σε ορισμένες συνταγματικές αρχές που ενισχύουν την προστασία

των διοικουμένων απέναντι στα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης και θεμελιώνουν κατ' επέκταση την συνταγματική κατοχύρωση του ελέγχου.

Το τέταρτο κεφάλαιο εστιάζεται στην ουσία της παρούσας μελέτης. Σε αυτό αναφέρονται η έννοια και τα βασικά χαρακτηριστικά που διέπουν τον έλεγχο και ακολουθεί μια συνοπτική ανάλυση του εξωτερικού ελέγχου στην Δημόσια διοίκηση. Ειδικότερα, πραγματοποιείται μια εκτενής ανάλυση του εσωτερικού ελέγχου, των μορφών που λαμβάνει, του τρόπου και της διαδικασίας που ακολουθείται καθώς και των σημαντικότερων Οργάνων, Αρχών και Μηχανισμών που τον διενεργούν.

Στο πέμπτο κεφάλαιο επιχειρείται μια συνοπτική παρουσίαση των αποτελεσμάτων που επιφέρει ο εσωτερικός έλεγχος στις προσβληθείσες διοικητικές πράξεις, στα διοικητικά όργανα από τις οποίες εκδόθηκαν και στους ίδιους τους διοικουμένους που προσέφυγαν κατά αυτών.

Στο επόμενο κεφάλαιο ακολουθεί μια αναφορά στο νομοθετικό πλαίσιο που ισχύει στην Ευρωπαϊκή Ένωση αναφορικά με τον έλεγχο και την προστασία των πολιτών από τις ενέργειες της Δημόσιας Διοίκησης και των Ευρωπαϊκών Οργάνων. Επιπλέον, αναλύεται ο θεσμός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή και ο έλεγχος που δύναται να διενεργηθεί μέσω αυτού.

Τέλος, ακολουθεί το πρακτικό μέρος της εργασίας στο οποίο αναλύονται οι σημαντικότερες περιπτώσεις ελέγχου που έχουν διενεργηθεί στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης ιδίως για το έτος 2014, καθώς και το είδος και τα αποτελέσματα των ελέγχων αυτών, όπως προκύπτουν από την σχετική νομολογία και τις ετήσιες εκθέσεις των Ανεξάρτητων Αρχών και των λοιπών Σωμάτων και Μηχανισμών ελέγχου.

ΜΕΡΟΣ Ι

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1 Η έννοια και το αντικείμενο της Δημόσιας Διοίκησης

Η Διοίκηση γενικότερα σημαίνει διαχείριση, φροντίδα, εποπτεία υποθέσεων και προσώπων, ενώ μπορεί να αφορά τόσο τους ιδιώτες όσο και το κοινωνικό σύνολο. Η διαφορά ανάμεσα στη Δημόσια και την Ιδιωτική Διοίκηση έγκειται στο σκοπό που εξυπηρετούν και στα μέσα που χρησιμοποιούν αντίστοιχα, όπως θα αναλύσω παρακάτω. Η Δημόσια Διοίκηση στρέφεται προς το κοινωνικό σύνολο και ρυθμίζει με τις πράξεις τις τα διάφορα ζητήματα που ανακύπτουν σε αυτό. Έχει διαπλαστικό χαρακτήρα, αφού διαμορφώνει τους γενικούς και αφηρημένους νόμους σε συγκεκριμένες ατομικές διοικητικές πράξεις. Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί λοιπόν, μια ευρεία οργανική έννοια που περιλαμβάνει όλες τις δημόσιες Υπηρεσίες εκτός από το Κοινοβούλιο, τις Υπηρεσίες της Βουλής και τα Δικαστήρια¹. Συνδέεται με το Κράτος, αφού αποτελεί την διοίκηση του Κράτους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και άλλων δημοσίων οργανισμών. Λειτουργεί με τους κανόνες και τις διαδικασίες που αρμόζουν στην εκδήλωση της κυριαρχικής βούλησης της Πολιτείας στα πλαίσια των θεμελιωδών αρχών της τυπικής διάκρισης των κρατικών λειτουργιών, της αρχής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας που θα αναλυθούν στα επόμενα κεφάλαια.

Η Δημόσια Διοίκηση διακρίνεται βάσει του νομικού πλαισίου οργάνωσης και του τρόπου δράσης της σε **Οργανική ή Τυπική** και σε **Λειτουργική ή Ουσιαστική** ως ακολούθως:

- Με την **οργανική ή τυπική** της έννοια σχετίζεται με την ύπαρξη ενός οργανισμού με συγκεκριμένη διάρθρωση, μορφή και δραστηριότητα. Ο οργανισμός αυτός αποτελεί ένα σύνολο πολιτειακών οργάνων που είναι επιφορτισμένα με την άσκηση της διοικητικής λειτουργίας. Αναφέρεται δηλαδή, στο σύνολο των Υπηρεσιών του κράτους, των ΝΠΔΔ και των δημόσιων ή δημοτικών επιχειρήσεων, οι

¹ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.56

οποίες είναι επιφορτισμένες με την διεξαγωγή των υποθέσεων του κοινωνικού συνόλου ή κατηγοριών αυτού.

- Με την **λειτουργική ή ουσιαστική** της έννοια, αναφέρεται στην διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών και διαδικασιών προκειμένου να επιτύχει τους σκοπούς της. Μέσα από αυτή την μορφή τα διοικητικά όργανα αυτής εκφράζουν την βούληση τους, εκδίδουν διοικητικές πράξεις και κατ' επέκταση επεμβαίνουν δραστικά στην ελληνική κοινωνία και διαμορφώνουν ορισμένες καταστάσεις. Αυτή είναι και η μορφή της Δημόσιας διοίκησης που θα μας απασχολήσει στην παρούσα εργασία, αφού εδώ εντοπίζονται τα κρούσματα διαφθοράς και κακοδιοίκησης που επιχειρούμε να ανιχνεύσουμε και να αντιμετωπίσουμε με τον έλεγχο αυτής.

Η Δημόσια Διοίκηση διακρίνεται περαιτέρω σε **εξουσιαστική** και **συναλλακτική**, όπου:

- **Εξουσιαστική** είναι όταν ενεργεί ως φορέας κρατικής εξουσίας σύμφωνα με τους κανόνες του Διοικητικού Δικαίου, επεμβαίνοντας στη δράση των διοικούμενων και επιβάλλοντας διάφορα μέτρα και περιορισμούς. Η εξουσιαστική ή κυριαρχική διοίκηση διακρίνεται περαιτέρω σε:

- i. **Περιοριστική**, όταν δηλαδή, επεμβαίνει στη νομική σφαίρα των πολιτών περιορίζοντας την ελευθερία και την ιδιοκτησία τους

- ii. **Διοίκηση Παροχών** όπου συνίσταται στην παροχή προς τους διοικούμενους αγαθών, υπηρεσιών ή άλλων ωφελημάτων.

- iii. **Ρυθμιστική Διοίκηση**, όταν δηλαδή, επεμβαίνει ρυθμίζοντας την κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή των διοικούμενων ή την εσωτερική αγορά της χώρας με χαρακτηριστικό στοιχείο τον προγραμματισμό.

iv. Διοίκηση δεσμευμένη από τον νόμο² της οποίας η δράση προσδιορίζεται και κατευθύνεται με ειδικές νομοθετικές διατάξεις και Διοίκηση που η δράση της δεν είναι τόσο περιορισμένη αυξάνοντας το πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας.

v. Στρατιωτική, Οικονομική, Κοινωνική κλπ. ανάλογα με τον πεδίο της δράσης της.

- **Συναλλακτική** είναι όταν ενεργεί με τα δικαιοπρακτικά μέσα και τους κανόνες του Ιδιωτικού Δικαίου χωρίς να ασκεί κρατική εξουσία.

Επομένως, στα πλαίσια της παρούσας εργασίας, προκειμένου να καταστεί σαφής και η σχέση της με τον έλεγχο που θα αναλύσω παρακάτω, ως Δημόσια Διοίκηση νοείται το σύνολο των ενεργειών ή των δραστηριοτήτων που εξασφαλίζουν την παρακολούθηση και αξιολόγηση των λειτουργιών και συμπεριφορών όλων των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα τους.

² Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 11

1.2 Η αποστολή και τα μέσα της Δημόσιας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση διαφέρει από την ιδιωτική ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και τα μέσα που χρησιμοποιεί για την επίτευξη αυτού. Πιο συγκεκριμένα, η δημόσια διοίκηση αποβλέπει μόνο στην θεραπεία των αναγκών του κοινωνικού συνόλου, επιδιώκει δηλαδή, την επίτευξη του γενικού συμφέροντος του Λαού³. Αντίθετα, η ιδιωτική διοίκηση αποβλέπει μόνο στην ικανοποίηση των αναγκών του ατομικού συμφέροντος των ιδιωτών. Συνεπώς, σκοπός και αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης είναι η εξασφάλιση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, προκειμένου να εξασφαλίζεται η ικανοποίηση των δημοσίων αναγκών και η επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος. Παράλληλα, κατά την επιδίωξη των στόχων της οφείλει να σέβεται και να μην επιβαρύνει υπέρμετρα το ιδιωτικό συμφέρον με τις επεμβάσεις της στην κοινωνία, επιδιώκοντας την επίτευξη μιας σχέσης ισορροπίας μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος.

Προς τούτο, οφείλει να διαμορφώνει ανάλογα το περιεχόμενο της επεμβατικής της δράσης, η οποία αφορά σε οποιαδήποτε εκδήλωση της ελευθερίας του ατόμου, είτε πρόκειται για την ελευθερία υπό στενή έννοια (ελευθερία κίνησης), είτε πρόκειται για την πνευματική ελευθερία ή την ατομική ιδιοκτησία. Η επέμβαση αυτή αποτελεί συνήθως περιορισμό αυτής της ελευθερίας ή οδηγεί σε ευνοϊκή μεταχείριση αυτής και μπορεί να είναι γενική ή ειδική, να αφορά δηλαδή όλα τα άτομα σε μια επικράτεια ή ορισμένες περιοχές και ορισμένες κατηγορίες ατόμων αντίστοιχα.

Επιπρόσθετα, η δημόσια διοίκηση προκειμένου να επιτύχει τους στόχους της χρησιμοποιεί ως μέσο τον εξαναγκασμό επιβάλλοντας την βούληση της στους διοικούμενους και ασκώντας με τον τρόπο αυτό δημόσια εξουσία, σε αντίθεση με την ιδιωτική που χρησιμοποιεί ως μέσο την συνδιαλλαγή. Ο διοικητικός αυτός καταναγκασμός εκφράζεται από την δημόσια Διοίκηση με την έκδοση μονομερών (ατομικών) και διμερών (διοικητικών συμβάσεων) διοικητικών πράξεων. Η δημόσια διοίκηση επομένως, δικαιούται να εκδίδει μονομερώς πράξεις εκτελεστές, δηλαδή πράξεις με τις οποίες παράγονται έννομα αποτελέσματα υπέρ ή σε βάρος των διοικούμενων, με μόνη τη βούληση αυτής. Ταυτόχρονα όμως, δύναται να εκτελεί τις

³ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση - 2008, σελ. 19

πράξεις αυτές με ίδια νόμιμα μέσα προς ικανοποίηση των εξ' αυτών αξιώσεων της. Επίσης, δύναται να εκδίδει και να προβαίνει αυτεπάγγελτα και αυτοδύναμα στην υλική εκτέλεση των διοικητικών πράξεων που εκδίδει η ίδια, δίχως να υποχρεούται να προσφεύγει στο αρμόδιο προς τούτο δικαστικό όργανο, όπως επιβάλλεται στους ιδιώτες⁴. Παρ' όλα αυτά, η δημόσια διοίκηση προκειμένου να προβεί στον διοικητικό καταναγκασμό, απαιτείται η προηγούμενη έκδοση της εκτελεστής διοικητικής πράξεως, η οποία θα ρυθμίζει παράλληλα την έκταση και το περιεχόμενο αυτού. Εξαιρέση του κανόνα μπορούμε να εντοπίσουμε ιδίως σε αστυνομικές διατάξεις, όπου η δημόσια διοίκηση δύναται υπό εξαιρετικές συνθήκες περιστάσεις να προβαίνει σε πράξεις διοικητικού καταναγκασμού και χωρίς προηγούμενη έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξεως. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η διάλυση των συναθροίσεων από την αστυνομική αρχή. Τέλος, τα μέσα που δύναται να χρησιμοποιήσει η δημόσια διοίκηση για να εφαρμόσει τον καταναγκασμό στους διοικούμενους διαφέρουν ανάλογα με το είδος της διεκδικούμενης αξιώσεως. Ενδεικτικά, κάποια από τα μέσα που δικαιούται να χρησιμοποιήσει είναι η αναπληρωματική εκτέλεση, η επιβολή χρηματικής ποινής και άμεσος υλικός καταναγκασμός (π.χ. κατάσχεση, προσωπική κράτηση).

⁴ Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 340

1.3 Γενικές Αρχές της Δράσεως της Δημόσιας Διοικήσεως

Το Διοικητικό Δίκαιο όπως και κάθε σύγχρονο δίκαιο διέπεται από ορισμένες γενικές αρχές. Οι αρχές αυτές συνδέουν τις διατάξεις του διοικητικού δικαίου και συμβάλλουν στην ορθή ερμηνεία και στην αποκάλυψη του πνεύματος αυτών. Από τις αρχές αυτές κάποιες κατοχυρώνονται ρητά στο Σύνταγμα, ενώ άλλες αναφέρονται σε νόμους ή συνάγονται από την νομολογία του ΣΤΕ. Έτσι, για παράδειγμα, κάθε πράξη της Διοικήσεως πρέπει να βρίσκει έρεισμα στο Νόμο και να είναι σύμφωνη με αυτόν. Η διοίκηση οφείλει κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας να μεταχειρίζεται ισότιμα τους διοικούμενους που τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες με αντικειμενικότητα και αμεροληψία. Η Διοίκηση οφείλει να αιτιολογεί τις πράξεις της. Οι πράξεις της Διοικήσεως οφείλουν να τελούν σε αναλογία προς το σκοπό για τον οποίο εξεδόθησαν. Ο διοικούμενος έχει δικαίωμα ακροάσεως και υπερασπίσεως του εαυτού του σε κάθε δυσμενή για αυτόν διοικητική ενέργεια, κλπ. Συνεπεία τούτων, η δράση της Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να διέπεται από τις ίδιες αρχές όπως θα αναλύσω εκτενέστερα παρακάτω.

1.3.1 Αρχή της Νομιμότητας

Αποτελεί ίσως την σπουδαιότερη αρχή του διοικητικού δικαίου και κατ' επέκταση της δράσεως της δημόσιας διοικήσεως⁵. Σύμφωνα με αυτή, καμία πράξη της διοικήσεως δεν είναι ισχυρή εάν δεν έχει έρεισμα στον νόμο. Κατά συνέπεια, η Διοίκηση κατά την άσκηση της κρατικής εξουσίας στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας περιορίζεται από τον νόμο και ο συντρέχων θεσμός της αιτήσεως ακυρώσεως διοικητικών πράξεων που θα αναλύσω σε επόμενο κεφάλαιο, αποτελεί την σημαντικότερη κατοχύρωση των διοικούμενων κατά της κρατικής αυθαιρεσίας και των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η διοίκηση, μόνο στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τον νόμο, μπορεί να προσβάλλει με διοικητικές πράξεις τα έννομα αγαθά των διοικούμενων.

⁵ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 163

Κάθε επέμβαση στη νομική σφαίρα των φυσικών και νομικών προσώπων χρειάζεται απαραίτητως εξουσιοδότηση από το νόμο⁶. Κατόπιν τούτου, το σύνολο της δράσης και των ενεργειών της δημόσιας διοικήσεως βρίσκεται πάντοτε στο πλαίσιο των κανόνων δικαίου που προσδιορίζουν τις αντίστοιχες αρμοδιότητες της⁷. Διέπεται και καθορίζεται από αυτούς και τελεί σε κάθε περίπτωση υπό τον έλεγχο των ιεραρχικά ανώτερων οργάνων, των δικαστηρίων και των ανεξάρτητων αρχών⁸.

Η αρχή της νομιμότητας της διοικήσεως συνάγεται από τις διατάξεις του άρθρου 26§1,2 του Συντάγματος από όπου προκύπτει η υποταγή της διοικήσεως στους κανόνες δικαίου που έχουν ψηφιστεί μέσω της νομοθετικής λειτουργίας. Επίσης, στη διάταξη του άρθρου 95§1 του Συντάγματος θεσπίζεται ο ανωτέρω συντρέχων θεσμός περί ακύρωσης των παράνομων εκδοθεισών διοικητικών πράξεων, ο οποίος εν συνεχεία ενισχύεται και λαμβάνει ουσιαστικό περιεχόμενο μέσω της αρχής της νομιμότητας.

1.3.2 Αρχή της Αναλογικότητας

Η αρχή της ευλόγου αναλογίας μέσου προς σκοπού εφαρμόζεται κυρίως επί πράξεων διακριτικής εξουσίας και αποτελεί περιορισμό της υπό των διοικητικών οργάνων ασκήσεως αυτής. Στο πεδίο του διοικητικού Δικαίου αποτελεί ειδικότερη αρχή συνταγματικής προέλευσης, δηλαδή στοιχείο της αρχής της νομιμότητας που διέπει την δράση της διοικήσεως⁹. Ταυτόχρονα αποτελεί και γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την αρχή αυτή¹⁰, κάθε μέτρο που λαμβάνει η Διοίκηση σε βάρος των διοικούμενων πρέπει να υπακούει στις επιμέρους αρχές της

⁶ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ ΑΘΗΝΑ –ΚΟΜΟΤΗΝΗ, 2000, σελ.42

⁷ Της ίδιας, Η Διασφάλιση της Αρχής της Νομιμότητας της Διοίκησης, ΕΕΝ, 1989, σελ.67

⁸ Αντ. Μακρυδημήτρης, Μαρία – Ηλιάννα Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, 2012, σελ. 22

⁹ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Αθήνα - Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ.532

¹⁰ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο : Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 2013, σελ.192

προσφορότητας, αναγκαιότητας και αναλογικότητας εν στενή έννοια¹¹. Κατά συνέπεια, κάθε περιορισμός που επιβάλλει η διοίκηση στα ατομικά δικαιώματα των διοικούμενων επιτρέπεται, εφόσον και καθόσον είναι απολύτως αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού. Σύμφωνα με την επιμέρους αρχή της προσφορότητας, ένα μέτρο είναι κατάλληλο (πρόσφορο) όταν μπορεί να οδηγήσει στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Αντίστοιχα, αναγκαίο είναι το μέτρο όταν δεν είναι δυνατή η επιλογή ενός άλλου, εξίσου δραστικού μέτρου, το οποίο να περιορίζει σε λιγότερο βαθμό ή και καθόλου την ατομική ελευθερία. Θα πρέπει λοιπόν, να αναζητείται το ηπιότερο μέσο μεταξύ ισοδυνάμων σε αποτελεσματικότητα. Τέλος, το μέτρο είναι ανάλογο όταν δεν επιβαρύνεται υπέρμετρα ο διοικούμενος, υπάρχει δηλαδή μια εύλογη σχέση μεταξύ αυτού και του επιδιωκόμενου σκοπού. Σε κάθε λοιπόν περίπτωση η διοίκηση πρέπει να επιλέγει το λιγότερο επαχθές για τον διοικούμενο μέτρο για την πραγματοποίηση των σκοπών της.

Η αρχή της αναλογικότητας συνδέεται¹² με την αρχή του κράτους δικαίου, κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 25§1 του Συντάγματος, ενώ ταυτόχρονα περιέχεται στην ΕΣΔΑ και στο ενωσιακό δίκαιο. Τέλος, το ΣΤΕ με σχετική νομολογία¹³ του αναγνώρισε την αρχή αυτή ως μέσο ουσιαστικής εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας και κατέληξε ότι οι περιορισμοί της ελευθερίας είναι αποδεκτοί για αποχρώντες λόγους δημοσίου συμφέροντος, εφόσον ανταποκρίνονται στην απορρέουσα από την έννοια του κράτους δικαίου συνταγματική αρχή της αναλογικότητας.

¹¹ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 273

¹² Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στην Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, 2007 σελ.87

¹³ ΣΤΕ Ολομέλεια, 2112/84

1.3.3 Αρχή της Αμεροληψίας της Διοικήσεως

Η σημασία της αρχής¹⁴ αυτής καθίσταται εμφανής, εάν αναλογιστεί κανείς την εικόνα της Διοικήσεως και των οργάνων αυτής στην Ελληνική κοινωνία. Η αμερόληπτη και αδιάβλητη εκτέλεση του διοικητικού έργου καταξιώνει τα όργανα της Διοικήσεως στη συνείδηση των διοικούμενων.

Η αρχή της αμεροληψίας¹⁵ συνάγεται τόσο από το Σύνταγμα (άρθρα 103§1,56 και 29§3), όσο και από την νομοθεσία (αρθρ. 7 ΚΔΔσίας) και την νομολογία του ΣΤΕ. Ειδικότερα, βάσει του άρθρου 103§1 τα διοικητικά όργανα είναι εκτελεστές της θελήσεως του κράτους και υπηρετούν τον λαό. Προς τούτο, απαιτείται η αντικειμενική, αμερόληπτη και απροσωπώληπτη εκτέλεση του διοικητικού τους έργου. Επιπρόσθετα, προκειμένου να μην αναμειγνύονται οι δημόσιοι υπάλληλοι σε πολιτικούς σχηματισμούς, να ασκούν αμερόληπτα τα καθήκοντά τους και να μην κλονίζεται η πίστη των διοικούμενων, το άρθρο 29§3 του Συντάγματος απαγορεύει την εκδήλωση υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων των δικαστικών λειτουργών, των στρατιωτικών εν γένει, των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας, όπως και οποιασδήποτε μορφής υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του δημοσίου, των ΟΤΑ, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων¹⁶. Αντίστοιχα, από τις διατάξεις του άρθρου 7 ΚΔΔσίας εισάγονται κάποιοι ειδικότεροι περιορισμοί και εγγυήσεις αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο θα εκτελούν το έργο τους τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, εξασφαλίζοντας την αντικειμενική και αμερόληπτη διαδικασία.

¹⁴ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.204

¹⁵ Ιακ. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ, Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης, 2008, σελ.23

¹⁶ Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005 ,σελ. 180

1.3.4 Αρχή της Χρηστής Διοικήσεως

Η αρχή της χρηστής διοικήσεως¹⁷ ή των χρηστών διοικητικών ηθών εμφανίζεται και ως εκδήλωση της αρχής της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης, ενώ συνδέεται με τις αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και την αρχή της επιείκειας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η διοίκηση¹⁸ οφείλει να προβαίνει σε κάθε ενέργεια ή παράληψη σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη, ενώ παράλληλα η ως άνω αρχή συνιστά επιτακτικό κανόνα δικαίου του οποίου η παράβαση συνεπάγεται παρανομία της διοικήσεως¹⁹. Η συμπεριφορά της προς τους διοικούμενους πρέπει να διέπεται από ευθύτητα, δηλαδή δεν επιτρέπεται κατά την δράση της να χρησιμοποιεί νομιμοφανή τεχνάσματα, ούτε να δρα με τρόπο παράνομο, αντιφατικό ή επιπόλαιο.

Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται τόσο στο Σύνταγμα (άρθρο 10), όσο και στη λοιπή νομοθεσία και νομολογία του ΣΤΕ, αλλά και στην ΕΣΔΑ. Ενδεικτικά, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 20 Σύνταγμα και αρθρ. 6 ΕΣΔΑ δεν είναι επιτρεπτή η επέλευση δυσμενών δικονομικών συνεπειών σε βάρος του διαδίκου, λόγω πράξεων ή παραλήψεων για τις οποίες την ευθύνη έχει η δημόσια αρχή, διότι οι συνέπειες της μη τήρησης των τύπων που επιβάλλονται για την έγκυρη άσκηση προβλεπόμενου στο νόμο ενδίκου βοηθήματος δεν πρέπει να υπερακοντίζουν το σκοπό της θέσπισης τους. Επίσης, βάση αυτής της αρχής σε συνδυασμό με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην περίπτωση που η διοίκηση είχε επιτρέψει στον διοικούμενο ορισμένη ενέργεια ως νόμιμη, δεν δύναται να την απαγορεύσει αμέσως, αλλά οφείλει προηγουμένως να εξετάσει αν είναι εφικτή η συνέχιση της σχετικής δραστηριότητας με άλλο νόμιμο τελέσφορο τρόπο, παρέχοντας συγχρόνως στον διοικούμενο τον απαραίτητο χρόνο συμμόρφωσης.

¹⁷ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Νομικές Αρχές – Πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, 2014 σελ. 643, Ε. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2011, σελ.83

¹⁸ Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Η διοικητική οργάνωση του Κράτους, 2002 σελ.5

¹⁹ Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 2008, σελ.25

1.3.5 Αρχή της Αιτιολογίας των Διοικητικών Πράξεων

Η αρχή αυτή συνδέεται με την αρχή της νομιμότητας και αναφέρεται ουσιαστικά στην παράθεση από την διοίκηση των νομικών και πραγματικών λόγων για τους οποίους εκδίδει μια διοικητική πράξη²⁰. Με αυτό τον τρόπο η Δημόσια Διοίκηση εξαναγκάζεται να αποδείξει²¹ ότι τηρεί την αρχή της νομιμότητας, δηλαδή ότι είναι αμερόληπτη και χρηστή.

Η αρχή αυτή δεν κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα, πλην των ειδικών περιπτώσεων των άρθρων 10§1 και 11§2 του Συντάγματος, όπου αναφέρονται στην έγγραφη και αιτιολογημένη απάντηση σε αναφορά διοικούμενου και στην απαγόρευση των συναθροίσεων μόνο με αιτιολογημένη απόφαση από την αστυνομική αρχή, αντίστοιχα. Συνάγεται όμως, εμμέσως από το αυτό, ως παρακολούθημα της αρχής της νομιμότητας και προκύπτει επίσης από την νομοθεσία και την νομολογία του ΣΤΕ. Ειδικότερα στο άρθρο 17 του ΚΔΔσίας προβλέπεται ότι η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιλαμβάνει σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία, στην οποία να περιλαμβάνεται η διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοση της. Επίσης, το ΣΤΕ με την νομολογία του έκρινε συμπληρώνοντας την νομοθεσία ότι αιτιολογίας χρήζουν και οι διοικητικές πράξεις οι οποίες είναι εν γένει δυσμενείς για τους διοικούμενους, όπως π.χ. οι πειθαρχικές, οι περιέχουσες αξιολογικές κρίσεις και αυτές που μεταβάλλουν την κρατούσα διοικητική πρακτική. Αντίθετα, σύμφωνα με το ΣΤΕ δεν χρήζουν αιτιολογίας οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

Στις ως άνω περιπτώσεις όταν δεν υφίσταται αιτιολογία ή αυτή δεν είναι σύννομη, σαφής, συγκεκριμένη και ακριβής δημιουργείται λόγος ακυρώσεως της διοικητικής πράξεως²².

²⁰ Γ. Γεραπετρίτης, Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων, 1998, σελ. 23

²¹ Μ. Πικραμένος, Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων, 2012, σελ. 87

²² Μ.-Ε. Θ. Παναγοπούλου, Οι προσφυγές κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα, 2000, σελ. 25

1.3.6 Αρχή της Προστασίας του Δημοσίου Συμφέροντος

Η αρχή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος²³ κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και αποτελεί βασικό κριτήριο για προσδιορισμό των ορίων απόλαυσης των δικαιωμάτων και εκπλήρωσης υποχρεώσεων²⁴. Σύμφωνα με το άρθρο 1§3 του Συντάγματος «όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού...». Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο πρωθυπουργός και οι υπουργοί ορκίζονται να υπηρετούν το «γενικό συμφέρον» (άρθρο 33§2 Σύνταγμα), οι δημόσιοι υπάλληλοι σύμφωνα με το άρθρο 103§1 του Συντάγματος «υπηρετούν το Λαό» και το κράτος μεριμνά για την «προστασία του γενικού συμφέροντος» βάσει του άρθρου 106§1 του Συντάγματος. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 202§2 ΚΔΔικ αποκλείεται η χορήγηση δικαστικής αναστολής εκτέλεσης διοικητικής πράξης, αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος²⁵.

Τόσο στην νομοθεσία όσο και στην νομολογία το δημόσιο συμφέρον εμφανίζεται με διάφορα επίθετα όπως : Κοινωνικό, οικονομικό, εθνικό, γενικό ή γενικότερο και υπέρτερο. Η έννοια όμως του δημόσιου συμφέροντος, πρέπει να διακρίνεται τόσο από το Συμφέρον του Δημοσίου, όσο και από το συμφέρον της Δημόσιας Υπηρεσίας. Η εν λόγω έννοια δεν είναι τόσο αόριστη ώστε να μην υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Αντίθετα, συνιστά νομική έννοια που δεν διαφεύγει τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας. Βέβαια, η ουσιαστική εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος ανήκει στην αρμοδιότητα των οργάνων της Νομοθετικής ή της Διοικητικής Λειτουργίας και όχι της Δικαστικής. Τα δικαστήρια μπορούν να ελέγχουν μόνο την τυχόν υπέρβαση των ακραίων λογικών ορίων της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος. Σε κάθε περίπτωση πάντως οι λόγοι του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να εξειδικεύονται , να προκύπτουν δηλαδή από την αιτιολογία της εκδοθείσας διοικητικής πράξης.

²³ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 230

²⁴ Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων Τιμ. Τόμος ΣτΕ, 1982, σελ. 355

²⁵ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ.72

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

2.1 Εννοιολογική Προσέγγιση της Διαφθοράς

Η μεγάλη οικονομική κρίση που διέρχεται η χώρα μας αποτελεί εύλογη αφορμή για να ασχολούμαστε τελευταία, πολύ περισσότερο, με τα κακώς κείμενα της δημόσιας ζωής του τόπου. Ωστόσο, η διαφθορά δεν αποτελεί σύγχρονο φαινόμενο.

Το φαινόμενο της διαφθοράς είναι μια πανάρχαια υπόθεση και είναι συνυφασμένη με την έννοια της εξουσίας. Η διαφθορά φαίνεται να έχει τις ρίζες της στην Αρχαία Ελλάδα, όπως προδήλως καταδεικνύουν και οι διάφορες αναφορές που έχουν εντοπιστεί στις μαρτυρίες ιστορικών, στους δικανικούς λόγους των Αττικών Ρητόρων καθώς και τα μέτρα που είχαν θεσπιστεί για την αντιμετώπιση αυτής, όπως η γραφή δώρων²⁶ που αφορούσε το αδίκημα του χρηματισμού. Το φαινόμενο αυτό δεν περιορίζεται τοπικά σε μια συγκεκριμένη περιοχή ούτε και χρονικά σε μια δεδομένη περίοδο, αλλά εντοπίζεται σε κάθε κοινωνία ανεξαρτήτως της μορφής και του μεγέθους της.

Η διαφθορά αποτελεί σήμερα ένα παγκόσμιο φαινόμενο, ιδιαίτερα σύνθετο και πολυεπίπεδο, ενώ ταυτόχρονα έχει μετατραπεί και σε ένα πρόβλημα, με σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις και με εξαιρετικά δύσκολη προσέγγιση, ανάλυση και αντιμετώπιση των διαστάσεων αυτών. Τα τελευταία 20 χρόνια βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της παγκόσμιας κοινότητας η ποινικοποίηση της συμπεριφοράς των πράξεων που σχετίζεται με το φαινόμενο αυτό και επιχειρείται έτσι η από κοινού αντιμετώπιση του προβλήματος, μέσω της δημιουργίας ενός νομικού πλαισίου τόσο σε διεθνές, όσο και σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Παρ' όλες τις διαστάσεις του φαινομένου, μέχρι και σήμερα δεν έχει δοθεί ένας επίσημος ορισμός για αυτό, αλλά έχουν εντοπιστεί κάποιοι με αρκετό ενδιαφέρον όπως ενδεικτικά: σύμφωνα με τον Montesquieu, διαφθορά αποτελεί η διαστροφή μιας ορθής/καλής πολιτικής τάξης σε κακή· για τον Rousseau, διαφθορά

²⁶ Σ. Αδάμ – Μαγνήσαλη, «Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην Αρχαία Αθήνα», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας, «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2005, σελ. 32

είναι η αναπόφευκτη συνέπεια στην αναζήτηση για δύναμη/εξουσία²⁷, ενώ σε πιο σύγχρονους ορισμούς ως διαφθορά νοείται η κατάχρηση δημόσιων πόρων με σκοπό το ιδιωτικό κέρδος, η οποία πραγματοποιείται μέσω μιας μυστικής συναλλαγής και η οποία περιλαμβάνει την παραβίαση κάποιου κανόνα συμπεριφοράς. Ακόμη, ως διαφθορά ορίζεται σύμφωνα με το Oxford English Dictionary «η κατάλυση, η παράκαμψη και η περιφρόνηση της ακεραιότητας, της νομιμότητας και του καθήκοντος πίστεως ενός δημοσίου οργάνου κατά την εκτέλεση του έργου του, με σκοπό την απόκτηση ωφελήματος για ίδιο ή αλλότριο λογαριασμό»²⁸. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το Συμβούλιο της Ευρώπης «ως διαφθορά νοείται η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος»²⁹, ενώ ο πιο διαδεδομένος ορισμός της διαφθοράς ανήκει στην Παγκόσμια Τράπεζα, σύμφωνα με τον οποίο ως διαφθορά ορίζεται «η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για το ιδιωτικό όφελος ή για προσωπικά κέρδη».

Οι ανωτέρω ορισμοί όμως αναφέρονται στη διαφθορά στο δημόσιο τομέα, γεγονός που μας οδηγεί στο λανθασμένο συμπέρασμα ότι το φαινόμενο περιορίζεται εκεί. Στην πραγματικότητα όμως, η διαφθορά στο δημόσιο αποτελεί μόνο μια διάσταση του φαινομένου, αφού αυτή αναπτύσσεται και περιέχεται σε όλο το φάσμα των οικονομικών δραστηριοτήτων που πραγματοποιούνται σε μια κοινωνία, είτε αφορούν τον ιδιωτικό, είτε τον δημόσιο τομέα³⁰. Η διαφθορά λόγω της πολυπλοκότητας της λαμβάνει πολλές μορφές όπως ενδεικτικά δωροδοκία – δωροληψία, προτίμηση πελατών, ευνοιοκρατία - νεποτισμός, απιστία στην Υπηρεσία, κατάχρηση – υπεξαίρεση χρημάτων, πλαστογραφία και απάτη. Εξαιτίας όμως της πολυπλοκότητάς της καθίσταται αδύνατη η πρόβλεψη όλων των μορφών της και η τυποποίησή τους σε κανόνες δικαίου, με αποτέλεσμα συγκεκριμένες συμπεριφορές που περιλαμβάνονται στο φαινόμενο αυτό, αν και κατακριτέες ηθικά και κοινωνικά, να μην είναι ποινικά κολάσιμες.

²⁷ Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption, Donatella Della Porta, Alberto Vannucci, σελ. 16

²⁸ Δ. Φαρμακίδης-Μάρκου, Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργιών και Υπαλλήλων, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001, σελ. 109

²⁹ Δ. Ραΐκου, Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά, Σάκκουλας, 2006, σ. 97

³⁰ Αλ. Νικολοπούλου (επιμ), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα, 2008, σελ. 23

Παράλληλα όμως με τις δυσκολίες που εμφανίζει εξ 'αρχής η αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου, η ελληνική πραγματικότητα περιέχει διάφορα στοιχεία³¹ που συντελούν στον πολλαπλασιασμό των κρουσμάτων διαφθοράς και κακοδιοίκησης όπως :

α) η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο του Δημόσιου τομέα καθόσον το σύνολο του ελεγκτικού και επιθεωρησιακού έργου του Κράτους ασκείται από τα σώματα και τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου, τα οποία δρουν ανεξαρτήτως και αποτελούν οργανικά τμήματα των διαφόρων υπουργείων, στα οποία υπάγονται. Λόγω δε της αλληλοεπικαλύψεως των αρμοδιοτήτων τους, της μη ομοιομορφίας των μεθόδων και της πρακτικής των διενεργουμένων από αυτά ελέγχων και των συντασσόμενων απ' αυτά εκθέσεων και πορισμάτων, της διαφορετικής νοοτροπίας των στελεχών αυτών, πολλά εκ των οποίων αναπτύσσουν πνεύμα ομάδος (esprit de corps) και της περιχαρακώσεως σ' αυτό, έχει ως αποτέλεσμα την μη πλήρη και αρμονική ενίοτε δε και ανταγωνιστική συνεργασία με τα άλλα σώματα και υπηρεσίες ελέγχου, η ποσοτική και κυρίως η ποιοτική απόδοσή τους να μην ανταποκρίνεται, σε γενικές γραμμές, ούτε στον αριθμό των στελεχών τους ούτε στα διαθέσιμα σ' αυτά μέσα,

β) οι αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου, γραφειοκρατικά εμπόδια, χαμηλής ποιότητας μηχανισμοί ακόμη και κανόνες που θεσπίστηκαν ad hoc για να επιτρέψουν ή καλύψουν διεφθαρμένη συμπεριφορά,

γ) η βραδύτητα των ελέγχων και η ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων και εκθέσεων, που πολλές φορές απαιτεί επανέλεγχο για τη συμπλήρωσή τους

δ) η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους αρμόδιους για να αποφασίζουν, την οποία πολλές φορές ασκούν χωρίς διάκριση και λογικούς περιορισμούς με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης,

ε) η έλλειψη διαφάνειας, που εμποδίζει τους πολίτες και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες για να τις χρησιμοποιήσουν για τον έλεγχο της δημόσιας διοικητικής δράσης, με ταυτόχρονη όμως προστασία των προσωπικών δεδομένων και υπό το πρόσχημα της προστασίας αυτών, να παρέχεται κάλυψη σε παράνομες ενέργειες ή να παρεμβάλλονται εμπόδια στην πάταξή τους,

³¹ Λεαν. Τρ. Ρακιντζής, Καταπολέμηση της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση

στ) η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και η εν πολλοίς ανεπάρκεια των Δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν δια της μεθοδευμένης παραγραφής των αδικημάτων, αλλά και των καθημερινά εκδιδόμενων απαλλακτικών αποφάσεων, που πολλάκις προκαλούν δυσμενή σχόλια ή απορίες, η διακριτή μεταχείριση των επωνύμων που απαλλάσσονται με την έκδοση βουλευμάτων αντί της επ' ακροατηρίω διαδικασίας, και η σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, που έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας.

Συμπεραίνουμε λοιπόν, ότι η προσέγγιση και η καταπολέμηση αυτού του φαινομένου απαιτεί τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων τόσο προληπτικών όσο και κατασταλτικών.

Επομένως, το κράτος προκειμένου να προλαμβάνει τα κρούσματα αυτά, θα πρέπει να λάβει μέτρα που θα στοχεύουν στην μείωση της γραφειοκρατίας, στην απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, στη διαφάνεια της διοικητικής δράσης και στην εκπαίδευση των πολιτών. Επιπρόσθετα, αναφορικά με την πρόληψη παρατηρούμε πως τόσο η χώρα μας, όσο και η πλειονότητα των κρατών σε ολόκληρο τον κόσμο διαθέτουν στο νομικό τους οπλοστάσιο διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Μολονότι τα νομικά αυτά εργαλεία μπορούν να διαφέρουν από το ένα κράτος στο άλλο, δεν παύουν να έχουν αρκετά κοινά στοιχεία που εξυπηρετούν στην εναρμόνιση των νομοθεσιών και των πολιτικών τους, προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικότερα και σε ένα διεθνές επίπεδο το φαινόμενο αυτό. Το ογκώδες νομικό οπλοστάσιο που έχει δημιουργηθεί για την αντιμετώπιση της φαίνεται όμως να μην αποδίδει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, αφού έχει κατά κανόνα εργαλειακό χαρακτήρα χωρίς αντίστοιχη νομοτεχνική αρτιότητα και νοηματικό βάθος. Δηλαδή, το μεγάλο πλήθος των διατάξεων δεν συντελεί στην ουσιαστική καταπολέμηση του, αφού τείνει να δημιουργεί μια εικόνα σύγχυσης με αλληλοεπικάλυψη των σχετικών διατάξεων και επανάληψη των ίδιων διατυπώσεων και ιδεών, με αποτέλεσμα να υπάρχει παλινδρόμηση αντί για πρόοδο και επικάλυψη αντί για σαφήνεια.

Κατόπιν τούτων, καθίσταται φανερό ότι σε πολλά ζητήματα δημιουργείται μια εικόνα σύγχυσης, αφού υπάρχει αλληλοεπικάλυψη των διεθνών συμβατικών κειμένων και εθνικών διατάξεων με επανάληψη των ίδιων διατυπώσεων και ειδικών

υποστάσεων, με αποτέλεσμα να καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη η επιλογή της διατάξεως που θα πρέπει να εφαρμοστεί.

Όσο αναφορά τη καταστολή του φαινομένου αυτού, πρέπει να ληφθούν μέτρα που να αποσκοπούν στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την ταχύτερη δράση των ελεγκτικών μηχανισμών που θα αναλυθούν εκτενώς στα ακόλουθα κεφάλαια.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως οι βασικοί παράμετροι για να κατανοήσουμε το την έννοια της διαφθοράς στη διοικητική δράση συνδέονται άρρηκτα με τις έννοιες της αρχής της νομιμότητας και την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος κατά την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων.

2.2 Εννοιολογική Προσέγγιση της Κακοδιοίκησης

Το ανωτέρω φαινόμενο της διαφθοράς συμπληρώνει το παραπλήσιο φαινόμενο της κακοδιοίκησης. Η έννοια της κακοδιοίκησης είναι ευρύτερη από αυτή της διαφθοράς, αφού περιλαμβάνει και περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοίκηση προβαίνει σε ενέργειες που δεν είναι παράνομες, πλην όμως οι χρονικές, τοπικές ή διοικητικές συνθήκες υπό τις οποίες εκδηλώνονται υποδηλώνουν κακή οργάνωση, αδιαφορία, αδιαφάνεια, αναποτελεσματικότητα και εν γένει χαμηλή ποιότητα περιεχόμενων υπηρεσιών. Παράλληλα, η κακοδιοίκηση αποτελεί πρόδρομο φαινόμενο της διαφθοράς, δεδομένου ότι μέσω αυτής τροφοδοτείται και αναπαράγεται η διαφθορά.

Πολλές φορές τα δύο αυτά φαινόμενα θεωρούνται λανθασμένα ταυτόσημα, ενώ συγχέονται και με την έννοια της διαπλοκής, υπό την έννοια ότι και τα δύο συνεπάγονται κατά κανόνα παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, της διαφάνειας, της χρηστής διοίκησης, καθώς και των λοιπών αρχών που διέπουν την ορθή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως ανέλυσα στο προηγούμενο κεφάλαιο. Επίσης, και τα δύο φαινόμενα είναι ιδιαίτερα σύνθετα και δυσδιάκριτα εντός του πλαισίου της δημόσιας διοίκησης δυσχεραίνοντας έτσι τον εννοιολογικό προσδιορισμό τους.

Επομένως, ως κακοδιοίκηση νοείται κυρίως, η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράληψη που επιφέρει παράνομα ζημία οποιασδήποτε μορφής στο δημόσιο ή σε τρίτους. Επιχειρώντας να κατανοήσουμε περαιτέρω τον όρο, μπορούμε να αναφέρουμε ότι, η κακοδιοίκηση συνίσταται στην κατάλυση, παράκαμψη και περιφρόνηση της νομιμότητας, της ακεραιότητας και του καθήκοντος ενός δημοσίου οργάνου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Επιπρόσθετα, περίπτωση κακοδιοίκησης αποτελεί επίσης, όταν ένα θεσμικό όργανο δεν ενεργεί σύμφωνα με τα οριζόμενα από το νόμο και το Σύνταγμα ή δεν σέβεται γενικότερα τις αρχές της δημόσιας διοίκησης και ιδίως αυτή της χρηστής διοικήσεως³².

³² Μ. Γ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτική μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 13

Ενδεικτικά, η κακοδιοίκηση μπορεί να εμφανιστεί με τις εξής μορφές:

- Παράληψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας
- Άρνηση παροχής πληροφοριών και υπηρεσιών
- Διοικητικές παρατυπίες
- Η άσκηση των καθηκόντων των διοικητικών οργάνων στα όρια της νομιμότητας
- Η αδικαιολόγητη καθυστέρηση στην διεκπεραίωση ατομικών υποθέσεων των πολιτών
- Η άνιση μεταχείριση των διοικουμένων

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ. του έτους 2013 η χώρα μας πάσχει κυρίως από κακοδιοίκηση που συνίσταται στην μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος εξαιτίας μακροχρόνιας αδιαφορίας ή λόγω φόβου και αποφυγής ανάληψης ευθυνών³³. Επίσης, σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Συμπεριφοράς του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή κακοδιοίκηση υφίσταται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει βάσει των αρχών που διέπουν την λειτουργία του. Οι αρχή όμως της χρηστής διοικήσεως απαιτεί από τα διοικητικά όργανα όχι απλώς να τηρούν τις νομικές τους υποχρεώσεις, αλλά και να ενεργούν με ευσυνειδησία, προκειμένου να εξασφαλίζουν στους πολίτες την πλήρη απόλαυση των δικαιωμάτων τους με τη δέουσα μεταχείριση αυτών.

³³ Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ, 2013, σελ. 6

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Τα ανωτέρω περιγραφόμενα φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αυθαιρεσίας που παρατηρούμε να εκτυλίσσονται με ολοένα και αυξανόμενους ρυθμούς στην Δημόσια Διοίκηση, προσκρούουν πρωτίστως στο Σύνταγμα. Το Σύνταγμα συνιστά ένα δυναμικό κανονιστικό σύστημα που επικοινωνεί με τον αξιακό κώδικα της κοινωνίας και παρακολουθεί την κοινωνικοπολιτική εξέλιξη της. Κατά συνέπεια, τα φαινόμενα αυτά, συγκρούονται, τόσο με τη νομική φύση του Συντάγματος ως καταστατικού δικαϊκού κανόνα με αυξημένη τυπική ισχύ, έναντι κάθε άλλου κανόνα δικαίου όσο και με τη συμβολική φύση αυτού σε ηθικό και πολιτικό επίπεδο.

Επομένως, το Σύνταγμα, όπως θα επιχειρήσω να αναδείξω παρακάτω, πρωτοστατεί μέσα από μια σειρά διατάξεων, προκειμένου να καταπολεμήσει αυτά τα φαινόμενα και να προστατεύσει αποτελεσματικά τον διοικούμενο. Στην προσπάθεια του αυτή θεσπίζει μέσω των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και των βασικών συνταγματικών Αρχών, ορισμένες ασφαλιστικές δικλίδες κατοχυρώνοντας κατά αυτό τον τρόπο τον έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης και την ουσιαστική προστασία των διοικούμενων.

3.1 Θεμελιώδη Δικαιώματα και Αναγκαιότητα Ελέγχου

Το Σύνταγμα θέτει τους πρώτους φραγμούς στην εξουσία και τη διακριτική ευχέρεια των κρατικών οργάνων μέσα από την άσκηση από πλευράς πολιτών των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων τους και την προστασία που οφείλει το κράτος να παρέχει για αυτά. Τα δικαιώματα αυτά, συνιστούν συνταγματικές εγγυήσεις που κατοχυρώνουν τον έλεγχο κατά την άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης και προστατεύουν τους πολίτες από φαινόμενα κακοδιοίκησης και αυθαιρεσίας. Στο σύνολο τους, λειτουργούν κατά κύριο λόγο προληπτικά προς αποτροπή των παραβάσεων του Συντάγματος, εξασφαλίζοντας έτσι την τήρηση των κανόνων του και προφυλάσσοντας τους πολίτες από την κρατική αυθαιρεσία, χωρίς βέβαια να σημαίνει ότι δεν αναπτύσσουν και κατασταλτική δράση σε περιορισμένη όμως μορφή.

Ειδικότερα, τα βασικότερα θεμελιώδη δικαιώματα που αναπτύσσουν την δράση που περιέγραψα παραπάνω και αφενός μεν προστατεύουν τον διοικούμενο από τα φαινόμενα διαφθοράς, αφετέρου δε επιτρέπουν στα ελεγκτικά όργανα να ασκούν ουσιαστικό έλεγχο στην Δημόσια Διοίκηση είναι τα ακόλουθα:

- i. Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις αρχές που προβλέπεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος.
- ii. Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 12 Συντ.)
- iii. Το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ.)
- iv. Το δικαίωμα προηγούμενης διοικητικής ακρόασης (άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.)
- v. Το δικαίωμα ελεύθερης έκφρασης και διάδοσης των στοχασμών (άρθρο 14 Συντ.)
- vi. Η προσωπική ελευθερία και ασφάλεια (άρθρο 5 παρ. 3-4, 6 και 7 Συντ.)
- vii. Το δικαίωμα στον φυσικό δικαστή (άρθρο 8 Συντ.)
- viii. Το άσυλο της κατοικίας (άρθρο 9 Συντ.)
- ix. Το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 Συντ.)

- x. Το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 9^Α Συντ.)
- xi. Το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας (άρθρο 19 Συντ.)
- xii. Το δικαίωμα στην πληροφόρηση (άρθρο 5^Α Συντ.)

Παράλληλα με τα ανωτέρω θεμελιώδη δικαιώματα η προστασία των διοικούμενων ενισχύεται και από την ύπαρξη ορισμένων κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων όπως ενδεικτικά:

- ✓ Το δικαίωμα στην παιδεία (άρθρο 16 Συντ.)
- ✓ Το δικαίωμα στην υγεία (άρθρο 21 παρ. 3 Συντ.)
- ✓ Το δικαίωμα ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα (άρθρο 29 παρ.1 Συντ.)

3.2 Λοιπές Συνταγματικές Αρχές και Διατάξεις

Το Σύνταγμα μας, παράλληλα με τα Δικαιώματα που ανέφερα παραπάνω περιέχει και κάποιες θεμελιώδεις Αρχές που δίνουν κατευθύνσεις στον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ασκείται η δημόσια εξουσία. Οι Αρχές αυτές με την σειρά τους καθορίζουν τον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, καθοδηγούν και περιορίζουν τις ενέργειες των κρατικών οργάνων, θέτουν φραγμούς στην διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως και ρυθμίζουν γενικότερα το σύνολο των δραστηριοτήτων της δημόσιας διοικήσεως. Οι βασικές αυτές αρχές διέπουν τις διοικητικές ενέργειες όλων των κρατικών οργάνων και δεν επιτρέπεται οποιαδήποτε παρέκκλιση από αυτές.

Ενδεικτικά, οι αρχές που παρουσιάζουν το μεγαλύτερο ενδιαφέρον στα πλαίσια της εκπόνησης της παρούσας εργασίας παρατίθεται συνοπτικά ως ακολούθως:

- ❖ Η αρχή της ισότητας, όπως αυτή θεσπίζεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος έρχεται εμφανώς σε ευθεία σύγκρουση με τα κρούσματα διαφθοράς που παρατηρούνται στη δημόσια διοίκηση. Σύμφωνα και με την πάγια νομολογία του ΣτΕ³⁴ η αρχή αυτή επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των προσώπων που τελούν υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες. Κατά συνέπεια, μέσω αυτής της αρχής πραγματοποιείται ο έλεγχος των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από αυτή, ευνοώντας ή επιβαρύνοντας συγκεκριμένα πρόσωπα και συμφέροντα, χωρίς τούτο να δικαιολογείται από συγκεκριμένους λόγους δημοσίου συμφέροντος ή να συνδέεται με αξιολογικά και αντικειμενικά κριτήρια.
- ❖ Από την ανωτέρω αρχή απορρέει η αρχή της αξιοκρατίας, η οποία συνδέεται και με την αρχή της αναλογικής ισότητας. Η αρχή επιβάλλει, οι προσλήψεις γενικότερα και κάθε είδους κρίσεις ή προαγωγές που λαμβάνουν χώρα κατά την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, να πραγματοποιούνται βάση κριτηρίων που σχετίζονται με την ικανότητα και την προσωπική αξία των

³⁴ ΣτΕ Ολομέλεια, 1252/2003

ενδιαφερομένων³⁵. Η αρχή αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική στην ελληνική κοινωνία και απαιτείται να ενισχυθεί η προστασία της, αφού ως επί των πλείστον, η φύση των περισσότερων κρουσμάτων διαφθοράς σχετίζονται με την παραβίαση ή τουλάχιστον την παρέκκλιση από αυτήν

- ❖ Εξίσου σημαντική είναι η δημοκρατική αρχή σύμφωνα με την οποία «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα» - (άρθρο παρ. 2 και 3 Σύνταγμα). Η σχέση της αρχής αυτής με τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση καθίσταται πρόδηλη, αρκεί να σκεφτούμε τον ορισμό της διαφθοράς³⁶. Επομένως, παρατηρούμε ότι η παραπάνω αρχή υπαγορεύει όπως κάθε ενέργεια στην οποία προβαίνουν τα όργανα της κρατικής εξουσίας θα πρέπει να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Αντίθετα, διαπιστώνουμε ότι πολλές από τις ενέργειες ή παραλήψεις των κρατικών οργάνων εξυπηρετούν μόνο τα ατομικά συμφέροντα ορισμένων προσώπων ή ομάδων.

- ❖ Τελευταία αλλά εξίσου βασική είναι αρχή της επικουρικότητας υπό την έννοια της μείωσης της παρέμβασης του κράτους στο ελάχιστο, με παράλληλο περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως. Η αρχή αυτή αποτελεί βασικό ρυθμιστή της σχέσης του κράτους με την κοινωνία και «επιτάσσει» στο κράτος να απέχει από την επιδίωξη ενός σκοπού όταν αυτός μπορεί να επιδιωχθεί καλλίτερα ή προσφορότερα μέσα από την ιδιωτική δραστηριότητα³⁷. Πρέπει να επισημάνουμε βέβαια ότι η παραπάνω αρχή και η μείωση των παρεμβάσεων του κράτους στις οποίες αναφέρθηκα νοείται μόνο στα πλαίσια της αρχής του κοινωνικού κράτους, δηλαδή ο παραπάνω περιορισμός δεν πρέπει να θίγει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το κράτος πρόνοιας ή την επιδίωξη του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος

³⁵ ΣτΕ Ολομέλεια, 1236/2003

³⁶ «η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για το ιδιωτικό όφελος ή για προσωπικά κέρδη».

³⁷ Απ. Παπακωνσταντίνου, «Διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική: οι συνταγματικές πτυχές», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας (2005), «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 266

- ❖ Τέλος, παράλληλα με τις παραπάνω αρχές το Σύνταγμα περιλαμβάνει και κάποιες άλλες αρχές που ενισχύουν ουσιαστικά την προστασία των διοικούμενων όπως:
- i. Ο κρατικός έλεγχος της ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 Συντ.)
 - ii. Τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα των βουλευτών (άρθρα 55-57)
 - iii. Η ευθύνη των Υπουργών (άρθρα 85-86 Συντ.)
 - iv. Η ανεξαρτησία των δικαστών (άρθρα 87-91 Συντ.)
 - v. Η κρατική εποπτεία των ΟΤΑ (άρθρο 102 παρ.4 Συντ.)
 - vi. Οι διατάξεις που αναφέρονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο και
 - vii. Οι διατάξεις που αναφέρονται στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές³⁸ οι οποίες θα αναλυθούν εκτενέστερα στα επόμενα κεφάλαια.

Όλες οι παραπάνω διατάξεις κατοχυρώνουν Συνταγματικά την άσκηση του ελέγχου στην δημόσια διοίκηση ενισχύοντας έτσι ουσιαστικά την προστασία των διοικούμενων από όλα τα προβλήματα και τις συμπεριφορές που παρεκκλίνουν από τις ανωτέρω διατάξεις και ταλανίζουν την δημόσια διοίκηση και κατ' επέκταση την ελληνική κοινωνία.

³⁸ Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ), Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ), Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ), Αρχή Προστασίας του Απορρήτου (ΑΠΑ)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ

4.1 Η έννοια και οι Βασικές Αρχές που διέπουν τον Έλεγχο

Γενικότερα, ως έλεγχος ορίζεται μια μεθοδολογικά τυποποιημένη, προγραμματισμένη και τεκμηριωμένη διαδικασία, η οποία συνίσταται στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων και λειτουργιών μιας Υπηρεσίας ή ενός οργανισμού³⁹. Μέσα από αυτή την διαδικασία

α) διαπιστώνονται συγκεκριμένες καταστάσεις

β) εξετάζεται η τήρηση ή μη των νόμων, των κατευθύνσεων, των εντολών και των οδηγιών που διέπουν την λειτουργία τους

γ) εξετάζεται η αποτελεσματικότητα των ενεργειών, η απόδοση των διαδικασιών και η εφαρμογή των προγραμμάτων, των στρατηγικών και των πολιτικών της ελεγχόμενης Υπηρεσίας ή οργανισμού.

Ειδικότερα, ο έλεγχος αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της δημόσιας ζωής, προκειμένου να αποτραπούν τα ανωτέρω αναφερόμενα φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αυθαιρεσίας. Η άσκηση του ελέγχου επί της διοικητικής δράσης και η κατά συνέπεια αυτού επιβολή κυρώσεων, συνιστά θεμελιώδη αρχή του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ο έλεγχος που ασκείται στις ενέργειες και τις δράσεις των οργάνων της κρατικής εξουσίας κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα και επιτρέπει την προστασία των διοικουμένων όπως θα αναλύσω στο επόμενο κεφάλαιο. Κάθε διοικούμενος έχει το αναφαίρετο δικαίωμα, άμεσα ή έμμεσα, να ασκήσει ή να προκαλέσει έλεγχο των πράξεων ή των παραλήψεων της Διοικήσεως. Επομένως, η προστασία αυτή των διοικουμένων είναι που επιβάλλει και την αποτελεσματική άσκηση του ελέγχου της διοικητικής δράσης.

³⁹ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, Αθήνα 2007, σελ. 12, διαθέσιμο σε: http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegkou.pdf

Η Δημόσια Διοίκηση σήμερα αποτελεί μια εξαιρετικά πολύπλοκη έννοια, με τεράστιο όγκο καθηκόντων και ιδιαίτερα πολυπληθές προσωπικό που συνεχώς εξελίσσεται όπως ανέφερα και παραπάνω. Κατά συνέπεια, ο έλεγχος αυτής είναι απαραίτητος και αποκτά ιδιαίτερη σημασία, αφού μέσω αυτού εντοπίζονται αυθαιρεσίες, αποτρέπονται παρεκκλίσεις και παρέχεται η δυνατότητα στην ίδια την Δημόσια Διοίκηση να βελτιωθεί σε όλους τους τομείς της δραστηριότητας της. Ταυτόχρονα, εντοπίζονται έγκαιρα προβλήματα, προτού αυτά διογκωθούν και εφαρμόζονται διορθωτικές κινήσεις ή τυχόν κυρώσεις όπου κρίνεται αναγκαίο.

Κάθε έλεγχος ανάλογα με το αντικείμενο, τον τόπο και τον χρόνο διενέργειας, καθώς και την έκταση και τα όργανα που τον διενεργούν διακρίνεται στις ακόλουθες μορφές⁴⁰:

- i. Σε **Ειδικό** και **Γενικό**, όπου ο ειδικός διενεργείται σε συγκεκριμένο τμήμα της δραστηριότητας μιας Υπηρεσίας ή σε ορισμένο τμήμα της Υπηρεσίας αυτής. Αντίθετα, ο γενικός διενεργείται στο σύνολο μιας Υπηρεσίας ή μιας ομάδας Υπηρεσιών και πραγματοποιείται σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων της
- ii. Σε **συγκεντρωτικό** ή **διερευνητικό** και **επιτόπιο**, όπου ο πρώτος διενεργείται στην έδρα του ελεγκτικού οργάνου, ενώ ο δεύτερος απαιτεί διενέργεια αυτοψίας στην έδρα της ελεγχόμενης Υπηρεσίας.
- iii. Σε **Τακτικό** και **Έκτακτο**, όπου ο τακτικός εκτελείται κατόπιν προγράμματος προς εξακρίβωση της συμμόρφωσης των Υπηρεσιών με το νομικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία τους και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Αντίθετα, ο έκτακτος διενεργείται οποτεδήποτε, συνήθως κατόπιν καταγγελιών από πολίτες ή από πληροφορίες που προέκυψαν από άλλες Υπηρεσίες ή από επεξεργασία ορισμένων στοιχείων που τον κρίνουν απαραίτητο προκειμένου να επιβεβαιωθούν συγκεκριμένες και σοβαρές παρεκκλίσεις.
- iv. Σε **καθολικό** και **δειγματοληπτικό**.

⁴⁰ Γενικός Επιθεωρητής Δημοσίας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, Αθήνα 2007, σελ. 14, διαθέσιμο σε: http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegkou.pdf

v. Σε έλεγχο νομιμότητας (τυπικό), σκοπιμότητας (ουσιαστικό) ή έλεγχο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, και

vi. Σε εξωτερικό και εσωτερικό έλεγχο ο οποίος αποτελεί και το αντικείμενο της παρούσας εργασίας και στον οποίο θα αναφερθώ αναλυτικά σε επόμενο κεφάλαιο. Γενικότερα, ο εσωτερικός αναφέρεται στον έλεγχο που διενεργείται από τα όργανα της ίδιας Υπηρεσίας ή οργανισμού, ενώ ο εξωτερικός από όργανα έξω από αυτήν.

Κάθε όμως έλεγχος ανεξάρτητα από την μορφή που λαμβάνει, τον τρόπο που ασκείται και τα όργανα που τον διενεργούν, πρέπει προκειμένου να είναι αποτελεσματικός να υπακούει σε συγκεκριμένες Αρχές όπως αυτές προκύπτουν από τα διεθνή και εθνικά ελεγκτικά πρότυπα⁴¹.

Ειδικότερα, κατά την διενέργεια κάθε ελέγχου τα ελεγκτικά όργανα οφείλουν να διασφαλίζουν ότι ο έλεγχος θα διενεργηθεί κατά τρόπο που θα προασπίζει και θα ενισχύει την ανεξαρτησία, την αντικειμενικότητα, την ακεραιότητα και το επαγγελματικό κύρος τους, ενώ παράλληλα θα εγγυάται την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών που συλλέγει και επεξεργάζεται. Ταυτόχρονα σε κάθε έλεγχο που διενεργείται θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

- i. Ο εσωτερικός κανονισμός του ελεγκτικού σώματος, κατόπιν εντολής του οποίου διενεργείται ο έλεγχος.
- ii. Την τήρηση των διαδικασιών διενέργειας ελέγχου
- iii. Τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες του εκάστοτε ελέγχου.

⁴¹ Code of Ethic (Κώδικας Δεοντολογίας), INTOSAI 2.2, διαθέσιμο σε: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINES/GUIDELINES_EN.PDF

Τέλος για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων θα πρέπει να λαμβάνονται επίσης υπόψη:

α) η μελέτη και θέσπιση κατάλληλου συστήματος ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, στελεχωμένο με ικανότατους επιθεωρητές, που να ενεργούν με πλήρη ανεξαρτησία και συνείδηση της αποστολής τους.

β) η αξιολόγηση των υπαρχόντων συστημάτων ελέγχου από την άποψη του οφέλους και του κόστους και επιλογή του πλέον αποτελεσματικού τρόπου ελέγχου με ενοποίηση των διάφορων ελεγκτικών μηχανισμών,

γ) η ανταλλαγή διεθνούς τεχνογνωσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη βελτίωση των συστημάτων διοίκησης με άλλες δημόσιες ή ιδιωτικές οικονομίες που αντιμετώπισαν παρόμοιας φύσεως προβλήματα,

δ) η ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας για την κατανόηση και επίλυση των προβλημάτων.⁴²

⁴² Λ. Τρ. Ρακιντζής, Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, διαθέσιμο σε: http://portal.tee.gr/portal/page/portal/SCIENTIFIC_WORK/EKDILOSEIS_P/EPISTHMONIKES_EVENTS/HLEKTRONIKH%20DIAKYBERNESH%20-%20DIAFTHORA/EISHGHSEIS/1.%20RAKINTZHS.pdf

4.2 Εξωτερικός Έλεγχος

Ο εξωτερικός έλεγχος που ασκείται στο σύνολο της δράσης της δημόσιας διοίκησης συμβάλλει αποφασιστικά στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς και στις διάφορες περιπτώσεις διαφθοράς και αυθαιρεσίας που δεν επιτρέπουν την διερεύνηση των περιστατικών εκ των έσω. Τα κρούσματα αυτά, λόγω της ιδιαίτερης φύσης τους, είναι δυνατόν να προσεγγιστούν και να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά μόνο από όργανα και διαδικασίες που απέχουν εν γένει από το σώμα της δημόσιας διοίκησης.

4.2.1 Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

Το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπουν την διαδικασία με την οποία η Βουλή ασκεί τον κοινοβουλευτικό έλεγχο στην κυβέρνηση και κατ' επέκταση στη Δημόσια Διοίκηση και την εκτελεστική εξουσία στο σύνολό της. Ο πολιτικός ή κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται από τη Βουλή σε Ολομέλεια τουλάχιστον δύο φορές την εβδομάδα (άρθρο 53§1 Κανονισμός της Βουλής), από το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής (άρθρο 29§1 ΚτΒ) και από τις διαρκείς επιτροπές της συνόδου(128β ΚτΒ)⁴³. Η Κυβέρνηση και οι υπουργοί σε αυτοί λογοδοτούν στη Βουλή τόσο για τις δικές τους ενέργειες όσο και για τις πράξεις και παραλήψεις των διοικητικών υπηρεσιών που ελέγχουν ή εποπτεύουν. Στο πλαίσιο αυτού του ελέγχου δύναται να απαιτηθεί πληροφοριών για την δράση συγκεκριμένων διοικητικών οργάνων, καθώς και η λήψη συγκεκριμένων μέτρων. Τον έλεγχο τον ασκούν κυρίως οι Βουλευτές με τα μέσα της κοινοβουλευτικής διαδικασίας που προβλέπονται στο Σύνταγμα και τον κανονισμό της Βουλής.

⁴³ Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 1985-1993, σελ. 218

Ειδικότερα τα μέσα του Κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι τα ακόλουθα:

❖ Η πρόταση δυσπιστίας (άρθρο 142 ΚτΒ) ή εμπιστοσύνης (άρθρο 141ΚτΒ) προς την Κυβέρνηση ή μέλος της.

❖ Η αναφορές των διοικούμενων προς την Βουλή. Οι διοικούμενοι δύνανται σύμφωνα με το άρθρο 125ΚτΒ να υποβάλλουν γραπτώς αναφορές προς την Βουλή, οι οποίες παραδίδονται στον Πρόεδρο της Βουλής ή παρουσιάζονται από κάποιο βουλευτή⁴⁴. Το περιεχόμενο των αναφορών αφορά αιτήματα ή παράπονα, τα οποία η Βουλή δύναται να αποστείλει στους αρμόδιους υπουργούς. Οι αναφορές αυτές συζητούνται στη Βουλή και ενδέχεται εφόσον υπάρχουν αποχρώσεις ενδείξεις να προκαλέσουν περαιτέρω έλεγχο επί της Κυβερνήσεως.

❖ Οι βουλευτές δικαιούνται να υποβάλλουν γραπτώς απλές και επίκαιρες ερωτήσεις (άρθρα 126 – 132^α ΚτΒ) προς την Βουλή, προκειμένου να αιτηθούν πληροφορίες από τους αρμόδιους υπουργούς, σχετικά με την τέλεση ενός περιστατικού ή οποιαδήποτε δημόσια υπόθεσης γενικού ενδιαφέροντος, καθώς και την λήψη σχετικών μέτρων για αυτό⁴⁵. Οι υπουργοί οφείλουν να απαντούν γραπτώς στις ερωτήσεις μέσα σε είκοσι πέντε μέρες από την κατάθεση τους. Επιπρόσθετα, δύνανται να υποβάλλουν απλές και επίκαιρες επερωτήσεις (άρθρα 134 – 138 ΚτΒ) που αποσκοπούν στον έλεγχο της Κυβερνήσεως, αναφορικά με πράξεις ή παραλήψεις της.

❖ Οι βουλευτές δικαιούνται, επίσης, να ζητούν εγγράφως από τους αρμόδιους υπουργούς την κατάθεση εγγράφων που σχετίζονται γενικά με δημόσια υπόθεση (άρθρο 133 ΚτΒ). Αυτοί οφείλουν να απαντήσουν εντός είκοσι (20) ημερών ή να εκθέσουν τους λόγους που η κατάθεση δεν είναι δυνατή.

⁴⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 69 του Κανονισμού της Βουλής «κανένας δεν εμφανίζεται στην Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγραφώς»

⁴⁵ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ.744

Τέλος, συναφής με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο είναι και οι κάτωθι αρμοδιότητες της Βουλής:

- Η ψήφιση του προϋπολογισμού του κράτους
- Η σύσταση εξεταστικών επιτροπών
- Η πρόκληση της ποινικής δίωξης σε μέλη της Κυβέρνησης για παρανομία που τελέσθηκε κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Ο ειδικός αυτός διοικητικός έλεγχος δεν είναι αποτελεσματικός εξαιτίας κομματικής πλειοψηφίας στην Βουλή, ενώ στις περισσότερες, αν όχι σε όλες περιπτώσεις, περιορίζεται στην διαπίστωση ή απλά στην επισήμανση της διοικητικής παρανομίας, χωρίς την ταυτόχρονη επιβολή κυρώσεων.

4.2.2 Δικαστικός Έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί το πλέον δραστικό μέτρο για τον έλεγχο της αρχής της νομιμότητας διοίκησης⁴⁶ και κατ' επέκταση της δράσης της δημόσιας της διοίκησης στο σύνολο της. Αποτελεί τον πιο διαδεδομένο και αποτελεσματικό τρόπο για την προστασία του διοικούμενου απέναντι στην αυθαιρεσία των διοικητικών οργάνων και των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Με αυτόν εξασφαλίζεται η αντικειμενική κρίση, δημιουργείται αίσθημα ασφάλειας στους διοικούμενους, περιορίζεται η αυθαιρεσία των κρατικών οργάνων και δημιουργείται γενικότερα μια έννομη τάξη με πραγματική δύναμη επιβολής, καθόσον οι παραβάσεις ελέγχονται αποτελεσματικά και αποκαθίσταται η νομιμότητα⁴⁷. Υπάρχουν όμως και παράγοντες που μειώνουν την αξία του δικαστικού ελέγχου, όπως η ψυχική ταλαιπωρία και η οικονομική ζημία των διοικούμενων. Επίσης, η βραδύτητα του ελέγχου και ο μεγάλος χρόνος που απαιτείται κατά την εκδίκαση των υποθέσεων αποτελεί παράγοντα που δυσχεραίνει την ουσιαστική διερεύνηση της υπόθεσης και αποτρέπει τους διοικούμενους να επιλέξουν τον συγκεκριμένο τρόπο προστασίας.

Βέβαια συγκρίνοντας τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του δικαστικού ελέγχου συμπεραίνουμε ότι αυτός αποτελεί την πλέον ασφαλή και αποτελεσματική εγγύηση για την ύπαρξη και προστασία του κράτους δικαίου. Η δικαστική προστασία κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σε αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα του.

⁴⁶ Δ. Ράικος, Το Δικαίωμα Δικαστικής Προστασίας του Πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 1

⁴⁷ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2000, σελ. 136

Ο δικαστικός έλεγχος ασκείται κατά κανόνα από τα διοικητικά δικαστήρια⁴⁸ που έχουν ως αντικείμενο ουσιαστικά τις διοικητικές διαφορές⁴⁹. Τα ως άνω δικαστήρια διακρίνονται σε:

- i. Διοικητικά Πρωτοδικεία,
- ii. Διοικητικά Εφετεία,
- iii. Συμβούλιο της Επικρατείας,
- iv. Ελεγκτικό Συνέδριο για πράξεις της διοικήσεως δημοσιονομικού περιεχομένου.

Οι διοικητικές διαφορές πάλι, διακρίνονται σε ακυρωτικές και ουσιαστικές ανάλογα με την εξουσία ελέγχου που κατέχει ο δικαστής.

⁴⁹ Πρ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 2η Έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 1994, σελ. 145

4.2.2.1 Ουσιαστικός Έλεγχος

Οι διοικητικές διαφορές ουσίας υπάγονται σύμφωνα με το άρθρο 94§1 του Συντάγματος στην δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (Διοικητικά Πρωτοδικεία, Διοικητικά Εφετεία). Οι διαφορές αυτές προκύπτουν κυρίως από διοικητικές συμβάσεις ή από ενέργειες διοικητικών οργάνων οι οποίες δεν συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, ενώ τα αιτήματα που εισάγονται ενώπιον των δικαστηρίων αφορούν είτε καταψήφιση σε χρηματική ή άλλη παροχή, είτε σε αναγνώριση ή αποκατάσταση δικαιωμάτων δημοσίου δικαίου⁵⁰. Στις περιπτώσεις αυτές ο δικαστής δύναται να εκτιμά ο ίδιος τα πραγματικά περιστατικά και να διαπλάθει το περιεχόμενο του δικαιώματος ή της νομικής καταστάσεως, καθώς δεν περιορίζεται μόνο σε έλεγχο της νομιμότητας, αλλά προβαίνει σε ουσιαστικό έλεγχο της βασιμότητας της πράξης και των πραγματικών στοιχείων αυτής. Παράλληλα, με τις αποφάσεις τους, τα ως άνω δικαστήρια, μπορούν όχι μόνο να ακυρώνουν, αλλά και να τροποποιούν τις υπό έλεγχο διοικητικές πράξεις, να διαπλάθουν το περιεχόμενο του δικαιώματος ή τις έννομες σχέσεις του αιτούντος την δικαστική προστασία.

Ο ουσιαστικός έλεγχος ασκείται μόνο στις διοικητικές πράξεις που προβλέπονται από τους νόμους και το Σύνταγμα. Στις διοικητικές διαφορές που δεν προκύπτουν ευθέως από το Σύνταγμα, αλλά προέρχονται από εκτελεστές διοικητικές πράξεις ο νομοθέτης δύναται να υπαγάγει αυτές στα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, παρέχοντας τους ειδική αρμοδιότητα. Εφόσον, η διοίκηση παρέλειψε παρανόμως να εκδώσει την εκτελεστή διοικητική πράξη η αρμοδιότητα του δικαστηρίου έγκειται στην ακύρωση ή στην καταψήφιση αυτής, ενώ εάν το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου αφορά σε καταψήφιση σε χρηματική ή άλλη παροχή ή σε αποκατάσταση ή αναγνώριση δικαιωμάτων το δικαστήριο δύναται να διαμορφώνει το περιεχόμενο του δικαιώματος ή της νομικής κατάστασης.

Οι διοικούμενοι δύνανται να υποβάλλουν τα αιτήματα τους, ενώπιον των τακτικών δικαστηρίων, μέσω της του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής. Σύμφωνα με το άρθρο 64 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας δικαίωμα προσφυγής έχει οποιοσδήποτε έχει άμεσο, προσωπικό και παρόν έννομο συμφέρον. Το αντικείμενο

⁵⁰ Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2011, σελ.33

της προσφυγής μπορεί να αποτελεί η νομιμότητα της ατομικής διοικητικής πράξης ή η παράληψη έκδοσης της.

4.2.2.2 Ακυρωτικός Έλεγχος

Το Σύνταγμα στο άρθρο 93§1 διακρίνει τα δικαστήρια σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά αναγνωρίζοντας στην συνέχεια την υπερέχουσα θέση του Συμβουλίου Επικρατείας, ορίζοντας ότι τόσο η αναίρεση κατά των αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όσο και η εκδίκαση σε τελευταίο βαθμό υποθέσεων ακυρωτικής αρμοδιότητας που έχουν υπαχθεί σε τακτικά δικαστήρια άλλου βαθμού υπάγονται σε αυτό. Η δυνατότητα λοιπόν του νομοθέτη, που ανέφερα στο προηγούμενο κεφάλαιο, να υπαγάγει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια κατηγορίες ακυρωτικών διαφορών, καθώς και να υπαγάγει στα ίδια δικαστήρια τις ουσιαστικές διοικητικές διαφορές, δεν μπορεί, βάσει των ως άνω συνταγματικών διατάξεων, να εκταθεί σε σημείο που να καταλυθεί ή να απορροφηθεί η γενική ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας⁵¹.

Στις περιπτώσεις που υπάγονται στην αρμοδιότητα του ΣτΕ ο δικαστής ελέγχει μόνο την νομιμότητα της πράξης ή της παράληψης της διοικήσεως και απλά την ακυρώνει στην περίπτωση που διαπιστωθεί παράβαση κανόνα δικαίου. Επομένως, το ακυρωτικό αυτό δικαστήριο δεν μπορεί παρά μόνο να ελέγξει οριακά την ουσία των πραγμάτων, μέσω του ελέγχου της υπερβάσεως των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, βάσει των βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου⁵². Κατά συνέπεια ο ακυρωτικός έλεγχος δεν εξετάζει την ακρίβεια ή μη των πραγματικών περιστατικών και σε καμιά περίπτωση δεν έχει μεταρρυθμιστική ή καταψηφιστική εξουσία, αλλά περιορίζεται στην ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξεως ή παραλήψεως ή στην απόρριψη της αιτήσεως.

Τα ένδικα βοηθήματα που μπορούν να ασκηθούν ενώπιον του ΣτΕ είναι η αίτηση ακυρώσεως, η προσφυγή και η παρέμβαση, ενώ τα ένδικα μέσα είναι η αίτηση

⁵¹ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 865-866

⁵² Μ. Στασινόπουλος, Δίκαιον των Διοικητικών Διαφορών, 1964, Αθήνα, 4^η Έκδοση. Αντυπ. 1980, σελ. 233

αναίρεσης, η έφεση, η τριτανακοπή και η αίτηση επανάληψης. Τα ένδικα βοηθήματα παρέχονται κατά διοικητικής πράξης, ενώ τα ένδικα μέσα κατά δικαστικής απόφασης.

Ειδικότερα, η αίτηση ακυρώσεως κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 95§1 του Συντάγματος και αποτελεί γενικό ένδικο βοήθημα που μπορούν να ασκήσουν όλα τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Ο έλεγχος που συντελείται με την άσκηση αυτής είναι ακυρωτικός, δηλαδή έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής πράξης και μέσω αυτής επιδιώκεται η εξαφάνιση της διοικητικής πράξης. Παράλληλα, σε ορισμένες περιπτώσεις η αίτηση ακύρωσης λειτουργεί ουσιαστικά και ως προσφυγή, διότι το ΣτΕ υποκαθιστά κατά κάποιο τρόπο την Διοίκηση.

Επιπρόσθετα, η ακύρωση προβλέπεται βάσει του άρθρου 95 του Συντάγματος «για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου». Ο νόμος (άρθρο 48 ΠΔ 18/1989) όμως εξειδικεύει περαιτέρω τους λόγους⁵³ που προβλέπεται η αίτηση ακυρώσεως ως ακολούθως:

- Αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την πράξη
- Παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης
- Παράβαση κατ' ουσία διάταξης νόμου. Η παράβαση «δεδικασμένου» συνιστά παράβαση νόμου κατ' ουσία.
- Κατάχρηση εξουσίας

Τέλος, αξίζει να επισημάνουμε ότι η αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτη, αν στρέφεται κατά εκτελεστής πράξης κατά της οποίας προβλέπεται από τον νόμο ενδικοφανής προσφυγή που καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης κατ' ουσία. Στην περίπτωση αυτή, η αίτηση ακυρώσεως επιτρέπεται να ασκηθεί μόνο κατά της πράξης που εκδίδεται επί της προσφυγής. Απαιτείται λοιπόν η εξάντληση της διοικητικής διαδικασίας.

⁵³ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 873

4.2.2.3 Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας. Ειδικότερα, από τη νομοτεχνική θέση που κατέχει αυτό στις συνταγματικές διατάξεις, την δικαστική ιδιότητα των μελών του και την γενικότερη λειτουργία του θεωρείται ως ένα διφυές όργανο⁵⁴. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι αποτελεί Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, ενώ άλλοι στο πλαίσιο του διοικητικού δικαίου κυρίως υποστηρίζουν ότι έχει χαρακτήρα τακτικού, με την ευρεία έννοια, διοικητικού δικαστηρίου, με ειδική δικαιοδοσία η οποία καθορίζεται απευθείας από το Σύνταγμα (άρθρο 98)⁵⁵ ή ότι αποτελεί ειδικό διοικητικό δικαστήριο γιατί εκδικάζει ορισμένες διοικητικές διαφορές ουσίας⁵⁶.

Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγεται γενικότερα ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των δαπανών του Κράτους και των ΝΠΔΔ. Ειδικότερα, από το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκείται έλεγχος νομιμότητας και ουσίας κατά την εκδίκαση διαφορών και υποθέσεων που αναφέρονται στην απονομή συντάξεων, στον έλεγχο των λογαριασμών γενικά των δημόσιων υπολόγων και στις πράξεις καταλογισμού των οργάνων του Κράτους, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, καθώς και στην αστική ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων απέναντι στο Κράτος.

Ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκούνται τα ένδικα βοηθήματα αφενός της έφεσης που αφορά πράξεις καταλογισμού σε βάρος δημόσιων υπολόγων ή πράξεις κανονισμού συντάξεων και αφετέρου της αίτησης του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας κατά δημοσίου υπαλλήλου, υπό την έννοια της αναγωγής λόγω αστικής ευθύνης του οικείου φορέα⁵⁷.

Έτσι προκειμένου να αποφασίζει για τα ζητήματα της αποκλειστικής του αρμοδιότητας, το Ελεγκτικό Συνέδριο δικαιούται και υποχρεούται να εξετάζει τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων άλλων αρχών, εφόσον αυτές αποτελούν ουσιαστικές προϋποθέσεις για την έκδοση της δικής του απόφασης.

⁵⁴ Ν. Αλ. Μηλιώνης, Ο Θεσμικός Ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Δεύτερη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 2006, σελ. 241

⁵⁵ Ε. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2011, σελ. 601

⁵⁶ Πρ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 2η Έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 1994, σελ. 248

⁵⁷ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 856

4.3 Εσωτερικός Έλεγχος

Ο διοικητικός έλεγχος των πράξεων της διοίκησης αποτελεί την πλέον διαδεδομένη και αποτελεσματική προστασία των διοικούμενων απέναντι στην αυθαιρεσία της δημόσιας διοίκησης. Αποτελεί μια μορφή εσωτερικού ελέγχου που προστατεύει τους πολίτες κατά την ελεύθερη άσκηση των δικαιωμάτων τους και δρα ως μηχανισμός διαφύλαξης της νομιμότητας, εντοπίζοντας τα κρούσματα κακοδιοίκησης και διαφθοράς στο σύνολο της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Ο εσωτερικός αυτός έλεγχος διαφυλάσσει εντός των κόλπων της δημόσιας διοίκησης, την τήρηση των βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου και οδηγεί πιο κοντά στην επίτευξη ενός κράτους δικαίου. Ως αυτοέλεγχος, επιτρέπει την άμεση και λυσιτελή επίλυση των διαφορών, που τυχόν ανακύπτουν ανάμεσα στην διοίκηση και στους διοικούμενους, αποφεύγοντας ταυτόχρονα τους μακροχρόνιους δικαστικούς αγώνες στους οποίους θα ήταν αναγκασμένοι οι διοικούμενοι να προσφύγουν σε περίπτωση απουσίας του⁵⁸.

Η δημόσια διοίκηση κατά κανόνα αυτοελέγχεται μέχρι και το επίπεδο του Υπουργού, ο οποίος δεν υπόκειται σε ιεραρχική εξάρτηση. Ο έλεγχος αυτός πραγματοποιείται αυτεπάγγελτα και λαμβάνει ως επί το πλείστον τη μορφή του ιεραρχικού ελέγχου ή της διοικητικής εποπτείας. Επιπλέον, ο έλεγχος δύναται να ασκηθεί και μέσα από την άσκηση από μέρους των πολιτών των προβλεπόμενων διοικητικών προσφυγών. Τέλος, στον εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης εντάσσονται και οι έλεγχοι που διενεργούνται από τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και τα ειδικά σώματα ελέγχου της διοίκησης για τα οποία θα ακολουθήσει εκτενής ανάλυση στα επόμενα κεφάλαια.

⁵⁸ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008,σελ. 885

4.3.1 Διοικητικός Ιεραρχικός Έλεγχος

Ο ιεραρχικός έλεγχος κατοχυρώνεται στα άρθρα 10§1, 101§1,3 και 103§2,4 του Συντάγματος και αποτελεί αυτονόητη συνέπεια της ιεραρχικής διαρθρώσεως της Διοίκησης⁵⁹. Ειδικότερα, ο διοικητικός ιεραρχικός έλεγχος αναφέρεται στον έλεγχο που διενεργείται εντός των κόλπων της διοίκησης, αυτεπάγγελα, από τα ίδια τα όργανα αυτής τα οποία τελούν μεταξύ τους σε σχέση ιεραρχίας. Δυνάμει της σχέσης αυτής και ως αυτονόητο αποτέλεσμα της, κάθε ιεραρχικός προϊστάμενος έχει αρμοδιότητα και άνευ ειδικής νομοθετικής διατάξεως να απευθύνει διαταγές, να καθοδηγεί, να εποπτεύει και να ελέγχει εν γένει τα διοικητικά όργανα που υπάγονται σε αυτόν, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους⁶⁰. Ταυτόχρονα δυνάμει της ίδιας σχέσης τα υφιστάμενα διοικητικά όργανα είναι υποχρεωμένα να υπακούουν και να εκτελούν τις δοθείσες διαταγές ή οδηγίες.

Ειδικότερα, όταν ο ως άνω έλεγχος αναφέρεται στα πρόσωπα, τότε αφορά πειθαρχικό έλεγχο και έχει σε πολλές περιπτώσεις, ως αποτέλεσμα, την επιβολή πειθαρχικών ποινών, χωρίς βέβαια αυτό να συνεπάγεται προσβολή του κύρους των εκδοθεισών διοικητικών πράξεων. Σκοπός του πέρα από την προάσπιση των θεμελιωδών αρχών που ανέφερα στα προηγούμενα κεφάλαια είναι η εκπλήρωση των καθηκόντων, των υφιστάμενων σε αυτόν που τον ασκεί διοικητικών οργάνων και η εν γένει επίτευξη των στόχων της Υπηρεσίας στην οποία ανήκει. Αντίθετα, ο έλεγχος που ασκείται στις διοικητικές πράξεις καθ' αυτές, αποσκοπεί κυρίως στην ακύρωση των εκδοθεισών διοικητικών πράξεων προς διαφύλαξη της δράσης της δημόσιας διοίκησης, ανεξαρτήτως από την ευθύνη συγκεκριμένων προσώπων που συνδέονται με την έκδοση αυτών.

⁵⁹ Ε. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2011, σελ. 259

⁶⁰ Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 302-303

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε **προληπτικό** και **κατασταλτικό** ως εξής:

➤ Ο **προληπτικός** έλεγχος ασκείται πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης ή προτού αυτή ξεκινήσει να παράγει έννομα αποτελέσματα. Ο ιεραρχικά προϊστάμενος δύναται να ελέγχει προληπτικά τις πράξεις των υφισταμένων του, χωρίς όμως να δικαιούται να υποκαταστήσει αυτούς και να τις εκδώσει στη θέση τους (ιεραρχική υποκατάσταση), εκτός εάν ρητά προβλέπεται από το νόμο ή υφίσταται άμεσος κίνδυνος σοβαρής ζημίας των συμφερόντων του κράτους⁶¹. Προς τούτο οι ιεραρχικά προϊστάμενοι δύναται να εκδίδουν διαταγές, οδηγίες ή εγκυκλίους⁶² με τις οποίες να καθορίζουν τον τρόπο δράσης των υφισταμένων τους, να ερμηνεύουν τις ισχύουσες διατάξεις και γενικότερα να καθοδηγούν και να κατευθύνουν τους υφισταμένους τους.

➤ Αντίθετα, ο **κατασταλτικός** έλεγχος ασκείται από τον ιεραρχικά προϊστάμενο μετά την έκδοση της διοικητικής πράξεως και κυρίως μετά την παραγωγή από αυτή εννόμου αποτελέσματος. Ο έλεγχος αυτός μπορεί να ασκηθεί είτε αυτεπάγγελτα δυνάμει της ιεραρχικής σχέσης που συνδέει τα διοικητικά όργανα, είτε κατόπιν αιτιολογημένης διοικητικής προσφυγής διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον.

⁶¹ Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005,σελ. 303

⁶² Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 157

Επιπρόσθετα, οι ως άνω αναφερόμενες μορφές ιεραρχικού ελέγχου μπορούν να διακριθούν περαιτέρω η κάθε μία σε έλεγχο **νομιμότητας** και έλεγχο **ουσίας** ως εξής:

i. Έλεγχος Νομιμότητας

Με τον έλεγχο της νομιμότητας επιτυγχάνεται η ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας κατά την έκδοση των διοικητικών πράξεων. Ο έλεγχος αυτός αποβλέπει στην τήρηση των διατάξεων που ρυθμίζουν την οργάνωση και την λειτουργία του δημοσίου οργάνου που εκδίδει την πράξη. Πιο συγκεκριμένα, κατά τον έλεγχο αυτό ερευνάται κατά πόσο το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης είναι σύμφωνο με τον νόμο. Επιπλέον, περιλαμβάνει τον έλεγχο τηρήσεως του ενωσιακού και του διεθνούς δικαίου, ενώ αναφέρεται όχι μόνο στην άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας και στη πλάνη περί τα πράγματα, αλλά και στην τήρηση των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας και στην πληρότητα της αιτιολογίας⁶³.

Παράλληλα, η έκταση του ελέγχου εξαρτάται από την φύση της διοικητικής πράξης. Εάν δηλαδή, η διοικητική πράξη αφορά οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια ο προϊστάμενος δύναται να φθάσει μέχρι και την υπαγόρευση του περιεχομένου αυτής στον υφιστάμενο του, χωρίς βέβαια να μπορεί να εκδώσει ο ίδιος αυτή υποκαθιστώντας τον. Αντίθετα, εάν η διοικητική πράξη εκδίδεται στα πλαίσια της διακριτικής ευχέρειας του υφισταμένου ο ιεραρχικά προϊστάμενος αυτού δικαιούται μόνο να ακυρώσει την πράξη, υποδεικνύοντας τα νομικά σφάλματα αυτής⁶⁴.

Στην περίπτωση κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας η εκδοθείσα διοικητική πράξη ανακαλείται (ακυρώνεται), ενώ ως προς το χρονικό σημείο της άσκησης αυτού του ελέγχου η διοίκηση οφείλει να λαμβάνει υπόψη και να μην παραβιάζει την αρχή της Χρηστής Διοικήσεως και της Προστατευομένης Εμπιστοσύνης σχετικά με μια ήδη διαμορφωμένη έννομη κατάσταση⁶⁵. Επιπλέον, ο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας δεν επιτρέπεται όταν α) η εκδοθείσα διοικητική πράξη έχει χαρακτηριστεί ανέκκλητη ή αμετάκλητη, β) ο νόμος εισάγει κατά της διοικητικής πράξης διοικητική προσφυγή και αποκλείει συγχρόνως την αυτεπάγγελτη άσκηση

⁶³ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ ΑΘΗΝΑ –ΚΟΜΟΤΗΝΗ, 2000, σελ. 118

⁶⁴ Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 304

⁶⁵ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 188

κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας εκ μέρους της προϊστάμενης αρχής και γ) ο νόμος ρητώς αποκλείει αυτόν.

ii. Έλεγχος Σκοπιμότητας

Ο έλεγχος σκοπιμότητας ή ουσίας αναφέρεται στην δυνατότητα της διοίκησης να ελέγξει όχι μόνο τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης, αλλά και την σκοπιμότητα αυτής. Δηλαδή, ελέγχει εάν η πράξη είναι πρόσφορη να οδηγήσει στον επιδιωκόμενο για την έκδοση της σκοπό.

Ο έλεγχος αυτός ασκείται μόνο στις πράξεις που εκδίδονται βάσει της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων και όχι στις πράξεις δεσμευμένης αρμοδιότητας στις οποίες τον έλεγχο έχει ήδη διενεργήσει ο νόμος.

Ο έλεγχος διενεργείται συνήθως με την έκδοση διαταγών, οδηγιών και εγκυκλίων. Σε κάθε περίπτωση όμως η προϊστάμενη αρχή δύναται μόνο να αρνηθεί την έγκριση αυτής, χωρίς να δικαιούται να την τροποποιήσει.

Ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας δύναται να συντελεστεί αυτεπάγγελα ή ύστερα από διοικητική προσφυγή από τους διοικούμενους μόνο εφόσον προβλέπεται ρητά από τον νόμο σε αντίθεση με τον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας⁶⁶. Η πράξη τότε μπορεί να ακυρωθεί, εφόσον δεν είναι πρόσφορη ή ζημιώνει τα συμφέροντα του Κράτους.

⁶⁶ Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005,σελ. 307

4.3.2 Διοικητική Εποπτεία

Η άσκηση διοικητικής εποπτείας αποτελεί μια ιδιαίτερη μορφή αυτοελέγχου πιο χαλαρού και με μικρότερη έκταση από τον ιεραρχικό έλεγχο. Αυτό συμβαίνει, διότι, σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο αυτή δεν στηρίζεται στην ιεραρχική σχέση μεταξύ διοικητικών οργάνων, αλλά σε μια έννομη σχέση που προσδιορίζεται κάθε φορά από σχετικό νόμο⁶⁷, ανάμεσα στο κράτος και τον εποπτευόμενο δημόσιο οργανισμό (ΝΠΔΔ, ΝΠΔ κλπ.). Η σχέση αυτή όπως προανέφερα διαφέρει εννοιολογικά και πρακτικά από την ιεραρχική σχέση, αφού αυτή είναι σχέση που υφίσταται μεταξύ οργάνων του ίδιου νομικού προσώπου, ενώ η πρώτη αποτελεί έννομη σχέση μεταξύ οργάνων διαφόρων νομικών προσώπων.

Μέσω αυτής το Κράτος επεμβαίνει στους δημόσιους οργανισμούς για τους οποίους φέρει την ευθύνη, χωρίς βέβαια να παραβιάζει την ελευθερία και την ανεξαρτησία τους, εποπτεύοντας το έργο τους και εξασφαλίζοντας την τήρηση από αυτούς των βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου (Νομιμότητας, Χρηστής Διοίκησης, Αναλογικότητας κλπ.).

Αυτού του είδους ο αυτοέλεγχος μπορεί να ασκείται επίσης σε κοινωφελή ιδρύματα, σε ανώνυμες εταιρείες και σωματεία, όπως ο νόμος ορίζει. Επιπλέον μπορεί να ασκείται σε ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, σε θρησκευτικούς λειτουργούς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η διοικητική εποπτεία όπως και ο διοικητικός ιεραρχικός έλεγχος μπορεί να ασκείται προληπτικά ή κατασταλτικά και να διενεργείται έλεγχος νομιμότητας ή ουσίας (περιορισμένα). Κατά την προληπτική άσκηση της εποπτείας αναστέλλονται τα έννομα αποτελέσματα της διοικητικής πράξεως, μέχρις ότου λάβει την έγκριση από την εποπτεύουσα αρχή. Στην κατασταλτική της μορφή ασκείται μόνο έλεγχος νομιμότητας, μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης και συνίσταται στην ακύρωση της πράξης αυτής⁶⁸. Αξίζει επίσης να αναφέρουμε, ότι, στις αποφάσεις των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων επιτρέπεται σύμφωνα με το άρθρο 16§5 του Συντάγματος μόνο έλεγχος νομιμότητας, προκειμένου να εξασφαλίζεται η πλήρης αυτοδιοίκηση αυτών.

⁶⁷ Ε. Π. Σηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2011,σελ. 253

⁶⁸ Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 318

Τέλος, η εποπτεία ασκείται είτε αυτεπάγγελτα από το εποπτεύον όργανο είτε κατόπιν αιτήσεως των ενδιαφερομένων ή προσφυγής προβλεπόμενης από το νόμο. Για να ασκηθεί βέβαια η διοικητική προσφυγή και να γίνει αποδεκτή, θα πρέπει προηγουμένως να έχουν εξαντληθεί όλα τα διοικητικά μέσα που δύναται να ασκηθούν στο πλαίσιο του οργανισμού που εξέδωσε την διοικητική πράξη. Επιπλέον, η ακύρωση μιας διοικητικής πράξης κατά την άσκηση της εποπτείας δεν στερεί από το διοικητικό όργανο να εκδώσει εκ νέου την διοικητική πράξη, αφού η ακύρωση δεν παράγει τυπικό ή ουσιαστικό δεδικασμένο (ΣτΕ 500/34)⁶⁹.

⁶⁹ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ ΑΘΗΝΑ –ΚΟΜΟΤΗΝΗ, 2000, σελ. 132

4.3.3 Διοικητικές Προσφυγές

Ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση όπως ανέφερα και παραπάνω μπορεί να ασκηθεί είτε αυτεπάγγελτα από τα ίδια τα διοικητικά όργανα είτε ύστερα από διοικητική προσφυγή του ενδιαφερόμενου διοικούμενου. Οι διοικητικές προσφυγές προβλέπονται στα άρθρα 24-27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και κατοχυρώνονται τόσο στο άρθρο 10 του Συντάγματος, όσο και στο άρθρο 13 της ΕΣΔΑ.

Με τις διοικητικές προσφυγές δίνεται έναυσμα προς την διοίκηση να διενεργήσει έλεγχο και κατά συνέπεια εξασφαλίζεται η τήρηση των διοικητικών αρχών εκ μέρους της διοίκησης και προστατεύονται οι διοικούμενοι κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους. Επιπλέον, οι προσφυγές προς την διοίκηση εξασφαλίζουν την συμμετοχή των διοικούμενων στην Δημόσια Διοίκηση, ενώ ταυτόχρονα αποτελούν σημαντικό «όπλο» αυτών κατά την προστασία τους από τις αυθαιρεσίες της διοίκησης και τα κρούσματα διαφθοράς και κακοδιοίκησης που ανέλυσα σε προηγούμενο κεφάλαιο.

Οι διοικητικές προσφυγές μπορούν να απευθύνονται προς την Αρχή που εξέδωσε την διοικητική πράξη ή προς την προϊσταμένη αυτής Αρχή. Επιπλέον, οι προσφυγές προς την διοίκηση διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες ως ακολούθως:

- α) Απλές ή άτυπες διοικητικές προσφυγές (αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή και ιεραρχική προσφυγή),
- β) Ειδικές διοικητικές προσφυγές και
- γ) Ενδικοφανείς προσφυγές

4.3.3.1 Το δικαίωμα της Αναφοράς προς την διοίκηση

Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι όπως προκύπτει από το άρθρο 10 του Συντάγματος και άρθρο 13 της ΕΣΔΑ, υποχρεώνει την διοίκηση σε ταχεία ενέργεια και έγγραφη αιτιολογημένη απάντηση προς τον αναφερόμενο⁷⁰. Η αναφορά θεωρείται ως γενικό συμπληρωματικό διοικητικό βοήθημα και υποβάλλεται όταν δεν είναι δυνατή η άσκηση διοικητικής προσφυγής. Το δικαίωμα υποβολής αναφορών προς την διοίκηση μπορεί να ασκηθεί από οποιοδήποτε, πλην όμως νομιμοποιούνται⁷¹ να κινήσουν την συνταγματική αυτή διαδικασία μόνοι όσοι έχουν έννομο συμφέρον από ενέργεια ή παράληψη της διοίκησης ή εφόσον αυτή η ενέργεια ή παράληψη τους αφορά γενικότερα.

Το δικαίωμα αυτό εξειδικεύεται περαιτέρω σε νομοθετικό επίπεδο όπως θα αναλύσω παρακάτω με την πρόβλεψη του δικαιώματος υποβολής προσφυγής, με τη μορφή είτε της απλής προσφυγής (αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή) είτε της ειδικής διοικητικής προσφυγής⁷².

Ειδικότερα, ο νομοθέτης θέτει για την άσκηση αυτού του δικαιώματος ορισμένους διαδικαστικούς περιορισμούς ως εξής:

- Η αναφορά πρέπει να είναι έγγραφη, γραμμένη στην ελληνική γλώσσα και να φέρει τα πλήρη στοιχεία του διοικούμενου και την υπογραφή αυτού,
- Η αναφορά μπορεί να υποβληθεί προς τις αρχές με οποιοδήποτε πρόσφορο τρόπο, είτε αυτοπρόσωπα είτε μέσω τρίτων ή ταχυδρομικώς ή ηλεκτρονικά μέσω διαδικτύου,
- Η αναφορά μπορεί να στρέφεται κατά ατομικής διοικητικής πράξης και όχι κατά κανονιστικής,

⁷⁰ Ελ. Μπεσίλα - Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, Οι ανεξάρτητες Αρχές, Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 84

⁷¹ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 896

⁷² Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα –Κομοτηνή, 2000, σελ. 122

- Οι αναφορές δεν είναι επιτρεπτές μετά την πάροδο μακρού χρόνου και αφού έχει ήδη διαμορφωθεί μια πραγματική έννομη κατάσταση.

Πιο συγκεκριμένα, ως αναφορά θεωρείται το έγγραφο που περιέχει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παράλειψης διοικητικής αρχής και περιέχει άμεσα ή έμμεσα, αίτηση επανόρθωσης ή αποτροπής της βλάβης (ηθικής ή υλικής) που υπέστη ο διοικούμενος.

Αντίθετα δεν θεωρείται ότι υπάρχει αναφορά στις κάτωθι περιπτώσεις:

- Καταγγελία δημοσίου υπαλλήλου κατά συναδέλφου του ή ιδιώτη κατά δημοσίου υπαλλήλου,
- Το έγγραφο που περιέχει αιτιάσεις που αναφέρονται σε κυβερνητικές πράξεις,
- Η απλή αίτηση παροχής πληροφοριών,
- Ενδικοφανής προσφυγή που προβλέπεται από το νόμο,
- Ένδικο μέσο ή διαδικαστική πράξη ενώπιον δικαστηρίου

Η αρμόδια αρχή οφείλει να απαντήσει εγγράφως και αιτιολογημένα εντός τριάντα ημερών οι οποίες μπορούν να παραταθούν για άλλες τριάντα ημέρες από τον χρόνο που η αναφορά περιήλθε σε αυτήν. Η δε απάντηση της συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, εφόσον όμως εκδόθηκε βάσει των στοιχείων της αρχικής πράξης, μετά από ουσιαστική επανεξέταση της υπόθεσης. Διαφορετικά συνιστά απλώς βεβαιωτική πράξη στερούμενη εκτελεστό χαρακτήρα.

4.3.3.2 Αίτηση Θεραπείας ή Χαριστική Προσφυγή και Ιεραρχική Προσφυγή

Οι απλές ή άτυπες διοικητικές προσφυγές υποβάλλονται στην εκδούσα την διοικητική πράξη διοικητική αρχή ή την ιεραρχικώς προϊσταμένη αυτής και διακρίνονται αντίστοιχα σε αίτηση θεραπείας ή χαριστική προσφυγή και ιεραρχική προσφυγή. Αποβλέπουν στην ανάκληση ή την τροποποίηση της εκδοθείσας διοικητικής πράξης και ασκούνται μόνο άπαξ, προκειμένου να μην διαιωνίζονται οι οι εκκρεμότητες και οι αμφιβολίες με την επανάληψη τους και κατά συνέπεια να διασφαλίζεται η ασφάλεια δικαίου.

Το διοικητικό όργανο στο οποίο υποβάλλεται η σχετική προσφυγή, δύναται να επανεξετάζει την υπόθεση ασκώντας τόσο έλεγχο νομιμότητας, όσο και έλεγχο ουσίας⁷³, χωρίς όμως να υποχρεούται να απαντήσει. Τυχόν απάντηση ή η έλλειψη απάντησης δεν αποτελεί διοικητική πράξη, εκτός εάν η σχετική αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου προβλέπεται από κάποια διάταξη νόμου⁷⁴.

Οι διαδικαστικοί περιορισμοί και προθεσμίες που ανέλυσα προηγούμενως γενικότερα για τις αναφορές ισχύουν ομοίως και στις απλές διοικητικές προσφυγές. Πιο συγκεκριμένα, η αρμόδια αρχή οφείλει να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο εντός τριάντα (30) ημερών και σε περίπτωση που δεν είναι αρμόδια οφείλει να την διαβιβάσει στη αρμόδια αρχή εντός πέντε (5) ημερών. Η απάντηση της δε όπως ανέφερα και προηγουμένως, συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη εφόσον προηγήθηκε ουσιαστική επανεξέταση της υπόθεσης, ενώ στερείται τον εκτελεστό χαρακτήρα και αποτελεί απλά βεβαιωτική πράξη, εάν απλά εμμένει στην άρνηση της χωρίς να διενεργήσει έλεγχο ουσίας.

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 26 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας η αρμόδια διοικητική αρχή δύναται είτε αυτεπάγγελτα, είτε κατόπιν σχετικής αιτήσεως του προσφεύγοντος, να αναστείλει την αναφερόμενη διοικητική πράξη μέχρι την λήψη σχετικής αποφάσεως επί της προσφυγής. Σε κάθε περίπτωση ο χρόνος της αναστολής δεν μπορεί να υπερβαίνει την προθεσμία που προβλέπεται για την έκδοση της αποφάσεως.

⁷³ Βλ. κεφάλαιο 4.3.1 στοιχεία i και ii

⁷⁴ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικουμένου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2000, σελ. 126

Με την άσκηση των άτυπων ή απλών διοικητικών προσφυγών παρέχεται η δυνατότητα στην διοίκηση να αυτοελέγχεται και να διαπιστώνει τυχόν προβλήματα που ανακύπτουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων. Παράλληλα, ο διοικούμενος μπορεί με αυτόν τον τρόπο να προστατεύεται αποτελεσματικά από τα κρούσματα κακοδιοίκησης και διαφθοράς εντός των κόλπων της δημόσιας διοίκησης, επιτυγχάνοντας έτσι την άμεση επίλυση των προβλημάτων του και αποφεύγοντας την ταλαιπωρία και την χρονοβόρα διαδικασία άλλων μέσων ελέγχου (π.χ. προσφυγή διοικητικά δικαστήρια).

4.3.3.3 Ειδική Διοικητική Προσφυγή και Ενδικοφανής Προσφυγή

Αμφότερες οι ως άνω διοικητικές προσφυγές είναι ενδικοφανείς υπό την ευρεία έννοια του όρου, αποτελούν δηλαδή ειδικά διοικητικά βοηθήματα, τα οποία υποβάλλονται κατά ειδική πρόβλεψη του νόμου, ενώπιον της εκδούσας την διοικητική πράξη Αρχή ή της ιεραρχικά προϊστάμενης αυτής Αρχή ή ενώπιον ειδικά κατεστημένου διοικητικού οργάνου, εντός ορισμένης αποκλειστικής προθεσμίας που προβλέπει ο νόμος. Έτσι παρατηρούμε ότι είναι διαμορφωμένες όπως τα ένδικα μέσα, με την διαφορά ότι στρέφονται κατά διοικητικών πράξεων ενώπιον διοικητικού οργάνου και όχι κατά δικαστικών αποφάσεων ενώπιον δικαστηρίου. Συστηματικά, οι ενδικοφανείς υπό ευρεία έννοια προσφυγές διακρίνονται σε i) ειδικές διοικητικές προσφυγές ή προσφυγές νομιμότητας και ii) ενδικοφανείς διοικητικές προσφυγές.

Ειδικότερα, οι εν λόγω διοικητικές προσφυγές διαφέρουν σύμφωνα και με το άρθρο 25§2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, στην έκταση του ελέγχου επί της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Πιο συγκεκριμένα, η ειδική διοικητική προσφυγή, συνεπάγεται μόνο εξέταση της νομιμότητας της εκδοθείσας διοικητικής πράξης και συνεπώς το διοικητικό όργανο που διενεργεί τον έλεγχο δύναται μόνο να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει την διοικητική πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή⁷⁵. Αντίθετα, στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής ο νόμος δεν περιορίζει τον έλεγχο μόνο στη νομιμότητα της διοικητικής πράξης, αλλά προβλέπει ρητά την

⁷⁵ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 913

εξέταση τόσο της νομιμότητας όσο και της ουσίας της εκδοθείσας διοικητικής πράξης. Κατά συνέπεια, στις ενδικοφανείς προσφυγές το διοικητικό όργανο δύναται είτε να ακυρώνει εν όλω ή εν μέρει την διοικητική πράξη είτε να τροποποιεί αυτή είτε να απορρίψει την προσφυγή.

Οι ως άνω διοικητικές προσφυγές ασκούνται μόνο άπαξ και το αντικείμενο αυτών μπορεί να είναι ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη. Η τροποποίηση όμως κανονιστικής πράξης στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής, συνιστά νομοθετική υπεξιουσοδότηση⁷⁶ και συνεπώς επιτρέπεται μόνο εφόσον προβλέπεται ρητά από τον σχετικό νόμο.

Επιπλέον, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται είτε επί ειδικής, είτε επί ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής είναι εκτελεστές⁷⁷. Ειδικότερα, στην περίπτωση της ενδικοφανούς προσφυγής το διοικητικό όργανο που εξετάζει την προσφυγή προβαίνει σε νέα έρευνα όλης της διοικητικής υποθέσεως (έλεγχος νομιμότητας και ουσίας) και προς τούτο εκδίδει νέα εκτελεστή πράξη. Η πράξη αυτή δεν έχει χαρακτήρα δικαιοδοτικό ούτε φέρει δύναμη δεδικασμένου, αλλά δημιουργεί πάντως μια νέα έννομη κατάσταση ανεξαρτήτως του αποτελέσματος της προσφυγής. Κατά συνέπεια, αρχική προσβληθείσα πράξη αποβάλλει την αυτοτέλεια της και ενσωματώνεται στην νέα πράξη. Η νέα αυτή πράξη ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα της προσφυγής, αποτελεί την μόνη εκτελεστή πράξη και εξαιτίας της ιδιότητάς της αυτής δύναται και να προσβληθεί αυτοτελώς με αίτηση ακυρώσεως. Ειδικότερα, η αίτηση ακυρώσεως και η προσφυγή ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου συνεπάγονται δικονομικό απαράδεκτο στην περίπτωση που προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής. Το απαράδεκτο ισχύει και όταν η διοίκηση παρέλειψε να απαντήσει επί αιτήσεως του διοικουμένου, αυτός δηλαδή οφείλει να ασκήσει την προβλεπόμενη ενδικοφανή προσφυγή κατά της σιωπηρής απόρριψης της διοικήσεως. Έτσι, εάν ο διοικούμενος δεν υποβάλλει ή υποβάλλει εκπρόθεσμα την ενδικοφανή προσφυγή, χάνει το δικαίωμα ασκήσεως των ένδικων βοηθημάτων.

⁷⁶ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 914

⁷⁷ Για τις απορριπτικές πράξεις επί προσφυγών νομιμότητας στις οποίες δεν ενσωματώνεται η προσβληθείσα πράξη, η νομολογία, άλλοτε τις θεωρεί εκτελεστές και άλλοτε βεβαιωτικές, βλ. Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 311

Κατόπιν τούτων καθίσταται φανερή η σημασία της ενημερώσεως του διοικούμενου από την διοίκηση. Ειδικότερα, το αρμόδιο διοικητικό όργανο οφείλει να ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο ότι κατά της πράξεως που εξέδωσε προβλέπεται από το νόμο ενδικοφανής προσφυγή. Επίσης, πρέπει να γνωστοποιεί σε αυτόν, την διοικητική αρχή ενώπιον της οποίας θα πρέπει να προσφύγει, την προθεσμία που έχει για την άσκηση αυτής, καθώς και έννομα αποτελέσματα στην περίπτωση μη άσκησης εκπρόθεσμης υποβολής της ενδικοφανούς προσφυγής⁷⁸. Σε νομολογία (2892/93) του το ΣτΕ δέχθηκε αντίθετα ότι η διοίκηση έχει υποχρέωση ενημέρωσης μόνο ως προς τη δυνατότητα ασκήσεως της προσφυγής και τις προϋποθέσεις ασκήσεως αυτής. Παράλληλα, δέχθηκε ότι σε περίπτωση που η Διοίκηση δεν ενημερώσει ως όφειλε τον διοικούμενο, η παράληψη ασκήσεως ενδικοφανούς προσφυγής, δεν καθιστά απαράδεκτη την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος. Τέλος, η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής καθώς και παράληψη ενημερώσεως του διοικούμενου σε περίπτωση μη ασκήσεως της, εξετάζεται αυτεπάγγελτα από το δικαστήριο.

Αναφορικά με τις προθεσμίες στις οποίες οφείλει η διοίκηση να ενημερώσει σχετικά τον διοικούμενο, εάν δεν προβλέπονται ειδικά από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις, τότε σύμφωνα με το άρθρο 25§3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στην περίπτωση της ειδικής προσφυγής είναι το αργότερο σε τριάντα (30) ημέρες, ενώ της ενδικοφανούς το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες. Πρέπει να επισημανθεί επιπρόσθετα, ότι στην περίπτωση της ειδικής προσφυγής (προσφυγή νομιμότητας), η εμπρόθεσμη άσκηση αυτής, διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση του σχετικού ένδικου βοηθήματος. Αντίθετα, στην ενδικοφανή προσφυγή όπως προανέφερα, η άσκηση της αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της ασκήσεως του εν λόγω βοηθήματος.

⁷⁸ Ανδ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2000, σελ. 130

4.3.4 Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Ειδικά σώματα Ελέγχου

Ο θεσμός των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών έχει μια ιστορία 100 περίπου χρόνων στην Αμερικανική ήπειρο και περίπου 50 χρόνων στη Γαλλία και τη Μεγάλη Βρετανία. Οι ταχύτατες εξελίξεις σε όλους τους τομείς της ζωής με την ταυτόχρονη πολυπλοκοποίηση των προβλημάτων, τόσο στην οικονομία, το εμπόριο και τις νέες τεχνολογίες όσο και με την αύξηση της γραφειοκρατίας και τις δυσλειτουργίες που εμφανίζονται ανάμεσα στη διοίκηση και στους διοικούμενους αποτελούν τους λόγους για τη γέννηση του ως άνω θεσμού⁷⁹. Στην Ελλάδα, η δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών αποτελεί μια σχετικά πρόσφατη εξέλιξη που οφείλεται κυρίως στην επιρροή της ελληνικής έννομης τάξης από το διεθνές δίκαιο, καθώς τη θέση της χώρας μας στους διεθνείς οργανισμούς, οι οποίοι μας επιβάλλουν την κύρωση διαφόρων συμβάσεων σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς και τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, όπως προκύπτει και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του Συντάγματος οι βασικοί λόγοι θεσμοθέτησης τους είναι κυρίως α) η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απειλούνται μέσα από την τεχνολογική εξέλιξη, τα οποία δεν μπορούν να διαχειρίζονται επιτυχώς τα παραδοσιακά όργανα της δημόσιας διοίκησης, β) η πολιτική ουδετερότητα που θέλουν να τηρήσουν τα όργανα της κρατικής εξουσίας και γ) η ανάγκη να λειτουργεί η δημόσια διοίκηση με διαφάνεια.

Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν μια μορφή ενίσχυσης και θωράκισης του δημοκρατικού φαινομένου, αλλά είναι ταυτόχρονα και εκδήλωση της βαθιάς κρίσης του δημοκρατικού φαινομένου⁸⁰. Η δημιουργία τους αποσκοπούσε στη συμπλήρωση και την ενίσχυση των λοιπών μορφών ελέγχου της δράσης της δημόσιας διοίκησης, καθώς και στην πρόσθετη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών. Οι εν λόγω αρχές συμβάλλουν στην υποστήριξη του ρυθμιστικού ρόλου της Διοίκησης, αλλά και στον έλεγχο της δράσης της, υπό συνθήκες ουδετερότητας και ανεξαρτησίας από την πολιτική σκοπιμότητα με κριτήρια πρωτίστως επαγγελματικής και επιστημονικής

⁷⁹ Μαν. Γ. Αντωνόπουλου, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα Αθήνα Κομοτηνή 1995, σελ. 21

⁸⁰ Φ.Ι. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου, *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών – Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα Αθήνα Κομοτηνή 2003, σελ. 14

εξειδίκευσης και τεχνογνωσίας των αρμοδίων θεσμών και οργάνων που συνιστώνται για τον σκοπό αυτόν.

Ο εν λόγω θεσμός αποτελεί μια πρόσθετη μορφή ελέγχου του διοικητικού σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικότερα τα κρούσματα διαφθοράς και κακοδιοίκησης και να ενισχυθεί η ποιότητα των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών. Η ανεξαρτησία τους από τα λοιπά κυβερνητικά όργανα και διοικητικούς θεσμούς έχει κυρίως λειτουργικό και ουσιαστικό χαρακτήρα, ενώ ταυτόχρονα απολαμβάνουν αυτοτέλεια και αυτονομία ως προς τη στελέχωση και τη λήψη των αποφάσεων τους. Παρ' όλα αυτά ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, υποστηρίζονται οικονομικά από αυτό, ενώ η δράση τους ρυθμίζεται λεπτομερώς από νομοθετικά κείμενα και ειδικές διατάξεις. Εξάλλου, όπως προανέφερα εντάσσονται στο σκέλος της εκτελεστικής εξουσίας και μάλιστα στον διοικητικό μηχανισμό του Κράτους⁸¹.

Οι ανεξάρτητες αρχές κατατάσσονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

- I. Σε αυτές που προβλέπονται από τον κοινό νομοθέτη και
- II. Σε αυτές που απολαμβάνουν επιπλέον και συνταγματικής κατοχύρωσης με βάση το άρθρο 101^A του Συντάγματος (μετά την αναθεώρηση του 2001).

Τέλος, οι αρχές αυτές μπορούν να διακριθούν περαιτέρω στις ακόλουθες κατηγορίες⁸²:

- α) Στην πρώτη κατηγορία υπάγονται αυτές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις προστατεύοντας τα ατομικά δικαιώματα (π.χ. Αρχή προστασίας προσωπικών δεδομένων)
- β) Αυτές που ασκούν εποπτεία στη δημόσια διοίκηση όπως π.χ. ο Συνήγορος του Πολίτη και το Α.Σ.Ε.Π. στα οποία θα αναφερθώ εκτενέστερα παρακάτω
- γ) Αυτές που ασχολούνται με τη διαφύλαξη της αγοράς και του ανταγωνισμού (π.χ. Επιτροπή Ανταγωνισμού)
- δ) Οι μικτές ανεξάρτητες αρχές που συγκεντρώνουν όλα τα προηγούμενα χαρακτηριστικά όπως π.χ. το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

⁸¹ Αντ. Μακρυδημήτρης, Μαρία – Ηλιάνα Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε' Έκδοση, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ ΑΘΗΝΑ – ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, 2012, σελ. 580

⁸² Ε. Μπεσίλα-Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, Οι ανεξάρτητες Αρχές, Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 177

4.3.4.1 Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)

Ο θεσμός του Ombudsman θεσπίστηκε και λειτούργησε αρχικά στην Σκανδιναβία ως μέσο προστασίας των πολιτών από τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση με την Συνθήκη του Μάαστριχτ όπως θα αναλύσω σε επόμενο κεφάλαιο απέκτησε τον δικό της Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή. Η Ελλάδα ακολουθώντας τις εξελίξεις ως μέλος της ΕΕ και άλλων διεθνών οργανισμών σύστησε με το Νόμο 2477/1997 τον Συνήγορο του Πολίτη τον οποίο και κατοχύρωσε συνταγματικά στο άρθρο 103§9 του Συντάγματος ως Ανεξάρτητη Αρχή. Η αποστολή του ήταν πρωτίστως η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της Δημόσιας Διοίκησης για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί μονοπρόσωπη αρχή και επιλέγεται με απόφαση της διάσκεψης των προέδρων της Βουλής κατόπιν εισήγησης του Προέδρου της Βουλής. Στο έργο του τον επικουρούν έξι Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη, οι οποίοι ορίζονται μετά από πρόταση αυτού και υπόκεινται ιεραρχικά σε αυτόν⁸³. Αποτελεί ανεξάρτητο όργανο και έχει δική του γραμματεία και αυτοτελή προϋπολογισμό. Ο ΣτΠ και οι βοηθοί αυτού, όπως ανέφερα, απολαμβάνουν προσωπική ανεξαρτησία, αφού σύμφωνα και με το άρθρο 1 του νόμου 3094/2003 «δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που διενέργησαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

Ο ΣτΠ λειτουργεί συμπληρωματικά στον εσωτερικό διοικητικό έλεγχο που αναλύθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια επιδιώκοντας την εξωδικαστική διευθέτηση των προβλημάτων προς όφελος των διοικούμενων, καταπολεμώντας την κακοδιοίκηση και την διαφθορά εντός των κόλπων της δημόσιας διοίκησης σε ένα πλαίσιο διαφάνειας, και αναβαθμίζοντας εν τέλει την όλη δράση της δημόσιας διοίκησης. Παράλληλα, έχει ως αποστολή την προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού, την προώθηση της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες υπηρεσίες και γενικότερα της ίση μεταχείρισης στην απασχόληση, στην εργασία και στην επαγγελματική εκπαίδευση. Επίσης, ασκεί αρμοδιότητες ως Συνήγορος της

⁸³ Δύναται να επιβάλλει ποινή επίπληξης ή προστίμου έως τις αποδοχές ενός μηνός. Βλ. Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου Σκαλτσά, Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα 2000, σελ. 78

υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης. Η πολυσύνθετη αυτή δράση του στις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης τον καθιστά έναν από τους σημαντικότερους μηχανισμούς ελέγχου της διοίκησης που δρα τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά στα διάφορα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς που ταλαιπωρούν τη χώρα μας⁸⁴.

Ο ΣτΠ ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις⁸⁵ όπου το διοικητικό όργανο:

- Προσβάλει με πράξη ή παράληψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και τον νόμο
- Αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση
- Αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη
- Ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας

Αντίθετα στις αρμοδιότητες του δεν υπάγονται υποθέσεις που αφορούν:

- Την κρατική ασφάλεια
- Την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών
- Υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίου ή άλλης δικαστικής αρχής
- Ενέργεια ή παράληψη της διοίκησης για την οποία ο ενδιαφερόμενος διοικούμενος έχει πληροφορηθεί πριν από έξι (6) μήνες
- Ιδιωτικές διαφορές, με εξαίρεση περιπτώσεις παραβίασης δικαιωμάτων του παιδιού και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην εργασία.

⁸⁴ Μετ. Γεωργίτση, «Η Η Συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας, «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005 σελ. 723

⁸⁵ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008,σελ. 890-891

Ως προς την διαδικασία που ακολουθείται ισχύουν τα ακόλουθα:

Α. Ο ΣτΠ επιλαμβάνεται των περιστατικών που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του είτε αυτεπάγγελτα είτε ύστερα από αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου, πληρούμενων των προϋποθέσεων και διαδικαστικών περιορισμών που ανέλυσα εκτενώς σε προηγούμενο κεφάλαιο σχετικά με το δικαίωμα της αναφοράς.

Β. Η υποβολή της αναφοράς δεν διακόπτει ούτε αναστέλλει τις νόμιμες προθεσμίες άσκησης ένδικου βοηθήματος ή μέσου και δεν εξαρτάται από την παράλληλη άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής. Στην περίπτωση ενδικοφανούς προσφυγής, αναμένει προτού επιληφθεί την απόφαση του αρμόδιου διοικητικού οργάνου ή να παρέλθει άπρακτη η προβλεπόμενη προθεσμία (3 μήνες) προς απάντηση. Επίσης, δύναται να θέτει στο αρχείο την ως άνω αναφορά, εφόσον την κρίνει «προδήλως αόριστη, αβάσιμη ή ότι ασκείται κατά τρόπο καταχρηστικό ή κατά παράβαση της αρχής της καλής πίστης».

Γ. Δύναται κατά την άσκηση των καθηκόντων του να ζητά την συνδρομή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης, τα οποία θα αναλυθούν σε επόμενα κεφάλαια

Δ. Με την περαίωση της σχετικής έρευνας συντάσσει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στις αρμόδιες υπηρεσίες, καθώς και στον ενδιαφερόμενο και διαμεσολαβεί με κάθε δυνατό τρόπο προκειμένου να επιλύσει τη μεταξύ τους διαφορά αποτελεσματικά προς όφελος του διοικούμενου.

Ε. Τέλος, συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία εκθέτει το έργο της αρχής, παρουσιάζοντας τις σημαντικότερες υποθέσεις και διατυπώνοντας προτάσεις για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις⁸⁶. Η ετήσια έκθεση του υποβάλλεται το Μάρτιο κάθε έτους στον πρόεδρο της Βουλής.

⁸⁶ Ε. Μπεσίλα-Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, Οι ανεξάρτητες Αρχές, Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 227

4.3.4.2 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)

Ο ΑΣΕΠ αποτελεί ένα σύστημα ορθολογικής επιλογής προσωπικού για την αντιμετώπιση των πελατειακών σχέσεων και την προνομιακή μεταχείριση ορισμένων. Ο θεσμός αυτός ιδρύθηκε το 1994 με τον νόμο 2190 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης». Η συνταγματικής κατοχύρωση της ως άνω Αρχής επήλθε μετέπειτα, με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, όπου στο άρθρο 103§7 ορίστηκε ότι «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5 γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως ο νόμος ορίζει». Ως αποστολή του νέου αυτού θεσμού προσδιορίστηκε η προαγωγή των αρχών της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της ανεξαρτησίας στη στελέχωση των δημοσίων Υπηρεσιών.

Η εισηγητική έκθεση του ιδρυτικού νόμου του ΑΣΕΠ ανέλυσε τον σκοπό της μετατόπισης των προσλήψεων από την κεντρική διοίκηση προς μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, σε δύο συνιστώσες. Η πρώτη αφορούσε τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και την εδραίωση της εμπιστοσύνης της κοινής γνώμης. Η δεύτερη συνιστώσα αφορούσε την άρση της κομματικής συναλλαγής και των πελατειακών σχέσεων μεταξύ κυβέρνησης – διοίκησης και διοικούμενων.

Ο νόμος Πεπονή όπως επικράτησε να λέγεται ο Ν. 2190/1994 εισήγαγε ως νόμιμο, θεσμικό τρόπο πρόσληψης το διαγωνισμό, με σαφείς διαδικασίες, προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια, ενώ με ειδική συνταγματική διάταξη κατοχυρώθηκε η αξιοκρατία στις προσλήψεις, υπό τις εγγυήσεις του σχετικού ελέγχου του ΑΣΕΠ.

Το ΑΣΕΠ απολαμβάνει λειτουργική ανεξαρτησία. Η εισηγητική έκθεση του ιδρυτικού του νόμου απαλλάσσει το ΑΣΕΠ από τον έλεγχο (ιεραρχικό) και ακόμη περισσότερο από την εποπτεία της Κεντρικής Διοίκησης και άρα υπόκειται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας. Εκτός από την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του, ο θεσμός απολαμβάνει διαχειριστικής και οικονομικής αυτοτέλειας.

Η δράση του ΑΣΕΠ συνίσταται ουσιαστικά στον έλεγχο των διαδικασιών προσλήψεων υπαλλήλων με διαγωνισμό, επιλογή ή άλλο σύστημα στους φορείς του

δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, προκειμένου να διασφαλίζονται οι αρχές της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της ανεξαρτησίας κατά τη στελέχωση των δημοσίων Υπηρεσιών. Συμπεραίνεται επομένως ότι το ΑΣΕΠ είναι η αρμόδια κατά το Σύνταγμα και τους νόμους του Κράτους ανεξάρτητη Αρχή για τον έλεγχο του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο⁸⁷. Ειδικότερα, στο πεδίο ευθύνη της εμπίπτει ο έλεγχος και η εποπτεία του συνόλου της διαδικασίας (από την πρόσληψη και την επιλογή ως την κατάρτιση του πίνακα διοριστέων) και για το σύνολο των φορέων που υπάγονται στον δημόσιο τομέα. Έτσι ο θεσμός ασκεί την δραστηριότητα του σε ένα αρκετά ευρύ πεδίο ελέγχοντας με άμεσο ή έμμεσο τρόπο το σύστημα και τις διαδικασίες προσλήψεων προσωπικού στο Δημόσιο.

Το ΑΣΕΠ έχει επίσης εισηγητικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες, καθώς και αρμοδιότητα έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων. Οι ελεγκτικές – καταλογιστικές αρμοδιότητες του είναι εκτεταμένες. Προβαίνει σε διοικητικούς ελέγχους των φορέων του δημοσίου τομέα, που υπάγονται σε αυτό, κατά την επιλογή του μόνιμου και εποχιακού προσωπικού, επί των πινάκων διοριστέων, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν ένστασης των υποψηφίων, με την συνδρομή των αρμοδίων διοικητικών και δικαστικών αρχών⁸⁸. Ωστόσο ο έλεγχος με Επιθεωρητές για την πραγματοποίηση αυθαίρετων διορισμών ή προσλήψεων γίνεται μόνο με ερώτημα του Υπουργού, μειώνοντας έτσι την αυτόνομη ελεγκτική δυνατότητα του ΑΣΕΠ. Ειδικότερα, το ΑΣΕΠ ασκεί διοικητικές, κανονιστικές, γνωμοδοτικές, ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες ως εξής:

- Ελέγχει τις διαδικασίες προσλήψεων υπαλλήλων με τους ανωτέρω αναφερόμενους τρόπους
- Επιλέγει το μόνιμο προσωπικό του Δημοσίου Τομέα
- Ελέγχει τους φορείς του δημοσίου τομέα κατά την επιλογή μόνιμου και εποχιακού προσωπικού

⁸⁷ Αντ. Μακρυδημήτρης, Μαρία – Ηλιάνα Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε' Έκδοση, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ ΑΘΗΝΑ – ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, 2012, σελ. 590

⁸⁸ Άρης Αλεξόπουλος – Ήβη Μαυρομούστακου, «Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα: η περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας, «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005, 744

- Διεξάγει γραπτούς διαγωνισμούς για τους εκπαιδευτικούς
- Καταλογίζει στους υπευθύνους το σύνολο των αποδοχών του παρανόμως αποσχοληθέντος προσωπικού
- Παρέχει οδηγίες σε υπηρεσίες και νομικά πρόσωπα προκειμένου να τηρούνται οι βασικές αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του
- Ελέγχει την κατάταξη υπαλλήλων που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας σε οργανικές θέσεις δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ
- Ελέγχει τις παράνομες προσλήψεις από Συμβούλους Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ με την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου
- Θεσπίζει δευτερογενείς κανόνες δικαίου, είτε αυτοτελώς είτε με συμμετοχή στην διαδικασία

Λόγω της προαναφερθείσας ελεγκτικής αρμοδιότητας του, η οποία αποτελεί και την κορυφαία αρμοδιότητα του, «το ΑΣΕΠ αποτελεί ουσιαστικά, κατά το 70% και πλέον της δραστηριότητας του, ένα ιδιότυπης μορφής διοικητικό δικαστήριο»⁸⁹. Επιπρόσθετα, αποτελεί μαζί με τον ΣτΠ την δεύτερη ανεξάρτητη αρχή που ασκεί ελεγκτικές αρμοδιότητες χωρίς να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις στους παραβάτες της κείμενης νομοθεσίας.

Αναφορικά με την ως άνω ένσταση στην οποία δύναται να προβούν οι διοικούμενοι, αυτή έχει το χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής και κατά συνέπεια η παράλειψη άσκησης της αποκλείει ως απαράδεκτη την προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια.

Κάθε Μάρτιο, το ΑΣΕΠ υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, ετήσια έκθεση για το συνολικό έργο του, η οποία δημοσιεύεται και στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι η ως άνω Αρχή έχει υποβάλλει εκθέσεις μόνο μέχρι το 2010, καθώς μέχρι και σήμερα αναμένει τον νέο πρόεδρο της, με άμεση συνέπεια, να περιορίζεται η δράση και να προσβάλλεται το κύρος της εν λόγω Αρχής. Αυτό οφείλεται στην υπεραυξημένη πλειοψηφία που απαιτεί το Σύνταγμα για τον τρόπο επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών και την αδυναμία συμφωνίας των κομμάτων.

⁸⁹ Φ.Ι. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου, Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών – Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα Αθήνα Κομοτηνή 2003, σελ. 128

4.3.4.3 Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) ιδρύθηκε με τον νόμο 2477/1997 και στη συνέχεια αναβαθμίστηκε με τον νόμο 3074/2002, βάσει του οποίου υπέστη σημαντικές αλλαγές στη αρχική συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες τις οποίες ασκούσε. Ιδρύθηκε με βάση το γαλλικό πρότυπο της γενικής επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης και αποτελεί έναν από τα σημαντικότερους μηχανισμούς ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης στο σύνολο της. Αποτελεί ένα εσωτερικό όργανο ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο ελέγχει και αξιολογεί σε συνεχή βάση, με επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της⁹⁰.

Η αποστολή του Σώματος είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, ιδιαίτερα μάλιστα η επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται.

Όπως ανέφερα παραπάνω το φάσμα των αρμοδιοτήτων του ΣΕΕΔΔ καταλαμβάνει το σύνολο της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης σε όλη την Ελληνική Επικράτεια. Ειδικότερα, οι αρμοδιότητες⁹¹ του Σώματος είναι οι ακόλουθες:

- i. Ελέγχει τις υπηρεσίες του Δημοσίου, των ΟΤΑ (α' και β' βαθμού, καθώς και των επιχειρήσεων αυτών), των ΝΠΔΔ, των Κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου ή Δημόσιων Επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων την διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα με διοικητική πράξη το Δημόσιο.
- ii. Μεριμνά για την συγκέντρωση του απαιτούμενου αποδεικτικού υλικού προκειμένου να διαβιβαστεί στην αρμόδια Εισαγγελική Αρχή η

⁹⁰ Π. Πουλής, Ο θεσμός του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), Σκέψεις με αφορμή τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, ΝοΒ 2001, σελ. 1239

⁹¹ Ε. Μπεσίλα-Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου, Τόμος Β, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 111-112

σχετική αναφορά για εγκλήματα που διαπράττουν ή συμμετέχουν οι υπάλληλοι των ως άνω φορέων.

iii. Είναι αρμόδιο για τη διαπίστωση διάπραξης πειθαρχικών αδικημάτων.

iv. Δύναται να ελέγχει την περιουσιακή κατάσταση καθώς τις μεταβολές αυτής των υπαλλήλων της παραγράφου (i).

Αντίθετα στην αρμοδιότητα του δεν υπάγονται τα θέματα που σχετίζονται με :

α) Τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών και την ανεξαρτησία των μελών τους

β) Με υποθέσεις της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας

γ) Με υποθέσεις του Γραφείου Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας

δ) Στην οικονομική και διαχειριστική λειτουργία της Οικονομικής Επιθεώρησης και των Συντονιστών – Δημοσιονομικών Ελεγκτών του Υπουργείου Οικονομίας και

ε) Θεμάτων που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων

Το ΣΕΕΔΔ αποτελεί συλλογικό όργανο και αποτελείται από μια ομάδα Επιθεωρητών – Ελεγκτών και βοηθών Επιθεωρητών – Ελεγκτών, οι οποίοι είναι ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι και κατά συνέπεια, δύνανται να διενεργούν προανακριτικές πράξεις, ενώ διοικείται από τον Ειδικό γραμματέα ο οποίος ορίζεται με κοινή απόφαση του πρωθυπουργού και του αρμόδιου υπουργού. Ο ρόλος του Ειδικού Γραμματέα είναι ιδιαίτερα σημαντικός, καθώς είναι αυτός που δίνει την εντολή για επιθεώρηση – έλεγχο στους Επιθεωρητές – Ελεγκτές είτε με δική του πρωτοβουλία, είτε μετά από εντολή του αρμόδιου υπουργού ή του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης διοίκησης για τις Υπηρεσίες τους είτε μετά από αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του ΣτΠ ή του επικεφαλής άλλης

Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής. Έναυσμα για διεξαγωγή έρευνας μπορεί να αποτελέσει και αναφορά διοικούμενου, εάν και αυτό δεν προβλέπεται ρητά στο νόμο. Ειδικότερα, ο Ειδικός Γραμματέας⁹² ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- i. Κατευθύνει την δράση του Σώματος για την καλύτερη εκπλήρωση της αποστολής του
- ii. Ασκεί εποπτεία και έλεγχο στο Σώμα και αξιολογεί το επιτελούμενο από αυτό έργο
- iii. Καταρτίζει το πρόγραμμα ελεγκτικής δράσης του Σώματος
- iv. Εκδίδει γενικές οδηγίες για την οργάνωση της ελεγκτικής διαδικασίας του Σώματος και την εύρυθμη λειτουργία του
- v. Συντάσσει την Ετήσια Έκθεση για το έργο του Σώματος
- vi. Αποτελεί τον πειθαρχικό προϊστάμενο του Σώματος με τις πειθαρχικές αρμοδιότητες που αυτό συνεπάγεται
- vii. Αξιολογεί τους Επιθεωρητές – Ελεγκτές και συντάσσει κάθε χρόνο ειδική έκθεση αξιολόγησης προς τούτο
- viii. Ορίζει τον αναπληρωτή του
- ix. Αιτείται την συνδρομή άλλων Υπηρεσιών
- x. Εισηγείται στον υπουργό την λήψη συγκεκριμένων μέτρων

Το ΣΕΕΔΔ απολαμβάνει ανεξαρτησίας και τα μέλη αυτού δεν εξετάζονται δεν διώκονται και δεν ενάγονται για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

⁹² Ελ. Μπεσίλα-Μακρίδη, Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το «Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2002, σελ. 56 επ.

4.3.4.4 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) συστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 3074/2002 (ΦΕΚ Α' 296/04.12.2002) σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τη θέσπιση επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Σύμφωνα με την εισηγητική Έκθεση του νόμου ο θεσμός αυτός αποτελεί «προσπάθεια για την αναμόρφωση και αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης». Το έργο του ΓΕΔΔ ενισχύθηκε μεταγενέστερα με τους νόμους 3146/2002 και 3200/2002 κατόπιν σχετικών προτάσεων του ίδιου του ΓΕΔΔ, οι οποίες έγιναν δεκτές.

Η ίδρυση του θεσμού πραγματοποιήθηκε σε συνέχεια της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη Διαφθορά που υπέγραψαν τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο τον Ιανουάριο του 1999, στο άρθρο 20 της οποίας προβλέπεται ότι κάθε συμβαλλόμενο μέρος πρέπει να υιοθετήσει τα μέτρα εκείνα που είναι απαραίτητα για να διασφαλιστεί ότι άτομα ή φορείς που θα διαθέτουν την απαραίτητη ανεξαρτησία, θα εξειδικευτούν στην καταπολέμηση της διαφθοράς.

Ο ΓΕΔΔ αποτελεί μονοπρόσωπο όργανο της Δημόσιας Διοίκησης με χαρακτηριστικά οιονεί ανεξάρτητης διοικητικής αρχής καθώς αν και δεν χαρακτηρίζεται ρητά ως τέτοια, δεν υπόκειται σε έλεγχο από οποιοδήποτε κυβερνητικό όργανο ή δημόσια αρχή (με εξαίρεση το διορισμό και την παύση του από το υπουργικό Συμβούλιο με εισήγηση του Πρωθυπουργού)

Από τον Σεπτέμβριο του 2004 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης είναι ο αρεοπαγίτης ε.τ. κ. Λέανδρος Ρακιντζής.

Οι αρμοδιότητες του ΓΕΔΔ και η λειτουργία του Γραφείου ρυθμίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 1 του Ν.3074/2002, όπως αυτές έχουν συμπληρωθεί και τροποποιηθεί με τις διατάξεις των άρθρων 14 του ν. 3801/2009, 26 του ν.3536/2007, 3 του ν.3613/2007, 6 του ν. 3491/2006, 14 του ν.3345/2005, 26 του ν.3200/2003, 5 του ν.3146/2003 και 9 του ν.3094/2003. Με τις διατάξεις του π.δ.77/05 (ΦΕΚ Α' 118/20.05.2005) ορίζονται οι προϋποθέσεις και ο τρόπος διενέργειας των ελέγχων από τον ΓΕΔΔ, καθώς και η οργάνωση και η λειτουργία του γραφείου του. Το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού συμπληρώνουν οι διατάξεις του άρθρου

5 του ν. 3448/2006 που αφορά στην περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα⁹³.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης συνεπικουρείται στο έργο του από τέσσερις Βοηθούς Γενικούς Επιθεωρητές Δημόσιας Διοίκησης⁹⁴ οι οποίοι διορίζονται με πενταετή θητεία με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από πρότασή του.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης υποστηρίζεται στο έργο του από οκτώ ειδικούς επιθεωρητές που επιλέγονται μετά από δημόσια πρόσκληση, με θητεία δύο ετών ή με τριετή απόσπαση και με τα προσόντα του ειδικού επιστημονικού προσωπικού ή με οκταετή προϋπηρεσία αντίστοιχα. Οι ειδικοί επιθεωρητές υποστηρίζουν το έργο της διεξαγωγής των ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στους φορείς που ελέγχονται από το θεσμό και γενικά ενεργούν κατ' εντολή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και των Βοηθών του. Επίσης μπορούν να εκτελέσουν καθήκοντα ειδικών ανακριτικών υπαλλήλων και να διενεργούν ένορκες διοικητικές εξετάσεις.

Το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης συγκροτείται από τη Γραμματεία, η οποία λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης και η οποία στελεχώνεται από 15 μόνιμους ή με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπαλλήλους του δημόσιου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμίδας και των ΚΝΠΔΔ, με απόσπαση διάρκειας τριών ετών που μπορεί να παρατείνεται. Της Γραμματείας προϊστάται υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ με Α΄ βαθμό.

⁹³ http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/79/SynParEktheshs2009.pdf

⁹⁴ Νικ. Ράπτη – Βελή, «Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας (2005), «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ.758

Αποστολή⁹⁵ του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης είναι:

α) η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης,

β) η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης

γ) ο εντοπισμός των φαινομένων της διαφθοράς και κακοδιοίκησης (άρθρο 1 ν.3074/2002) που έχει ως συνέπεια την άσκηση πειθαρχικών και ποινικών δίωξεων κατά των υπαλλήλων οι οποίοι υπέπεσαν σε πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα. Σημαντικό εργαλείο για τον αποτελεσματικό πειθαρχικό έλεγχο των υπαλλήλων αποτελεί και η αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ να ασκεί ένδικα μέσα κατά αποφάσεων μονομελών ή συλλογικών πειθαρχικών οργάνων σε ανώτερο βαθμό και ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και Σ.τ.Ε.

Το πεδίο δράσης του ΓΕΔΔ περιλαμβάνει το δημόσιο τομέα όπως προσδιορίζεται από το ν.3074/2002, δηλαδή το δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, τις δημοτικές επιχειρήσεις και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή τις επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος και περιλαμβάνει τον έλεγχο όλων των δραστηριοτήτων αυτών. Οι αρμοδιότητές του δεν είναι μόνο κατασταλτικές, αλλά και προληπτικές με την έννοια των παρεμβάσεων προς τη Διοίκηση για τη λήψη διοικητικών μέτρων και προς την Κυβέρνηση για νομοθετικές ρυθμίσεις με στόχο την αποφυγή των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης που έχουν διαπιστωθεί.

⁹⁵ Λ. Τρ. Ρακιντζής, «Ανάπλαση του Κράτους Και της Δημόσιας Διοίκησης Η κρίση που βιώνουμε ως ευκαιρία και πρόκληση, ομιλία στην εκδήλωση του Διοικητικού Επιμελητηρίου της 22/01/2010

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων⁹⁶ του μπορεί να:

✓ Διεξάγει επιθεωρήσεις, ελέγχους, επανελέγχους και έρευνες ή διατάσσει τη διενέργειά τους από τα Σώματα και τις υπάρχουσες Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου στο Δημόσιο, στα ΝΠΔΔ, στους ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού, στις επιχειρήσεις τους, στα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και στις δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος,

✓ Ασκεί ή διατάσσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων σε βάρος δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και να διενεργεί ένορκες διοικητικές εξετάσεις.

✓ Εξετάζει αποφάσεις πειθαρχικών οργάνων και να τις παραπέμπει στο ανώτερο κατά περίπτωση πειθαρχικό όργανο ασκώντας τα προβλεπόμενα από τον νόμο ένδικα μέσα.

✓ Προσφεύγει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά όλων των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων των προαναφερόμενων φορέων για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της παύσης ή του υποβιβασμού, καθώς και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου κατά όλων των άλλων τελεσίδικων αποφάσεων μονομελών ή πειθαρχικών οργάνων.

✓ Εξετάζει καταγγελίες ή αναφορές που υποβάλλονται στο γραφείο του.

✓

Για την αποτελεσματική άσκηση του ελεγκτικού του έργου ο ΓΕΔΔ έχει το δικαίωμα δυνατότητα να ζητά :

✓ Την άσκηση, από τους ελεγχόμενους φορείς, των προβλεπόμενων από τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας δικαιωμάτων του

⁹⁶ Νικ. Ράπτη – Βελή, «Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας (2005), «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 757

πολιτικώς ενάγοντος (παράσταση πολιτικής αγωγής) για την ικανοποίηση της ηθικής βλάβης που μπορεί να τους έχει προκαλέσει, με αξιόποινες πράξεις του, οποιοσδήποτε υπάλληλος, λειτουργός ή όργανό τους,

✓ Την άρση του τραπεζικού, φορολογικού και χρηματιστηριακού απορρήτου των ελεγχόμενων προσώπων.

✓ Τον ορισμό εμπειρογνομόνων, δημοσίων υπαλλήλων ή λειτουργών ή και ιδιωτών, όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο.

✓ Τη συγκρότηση μεικτού κλιμακίου ελέγχου αποτελούμενου από επιθεωρητές –ελεγκτές δύο ή περισσότερων σωμάτων ή υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου.

Στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης έχει επίσης ανατεθεί:

✓ Η εποπτεία της δράσης και η αξιολόγηση του έργου των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.

✓ Ο έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης (πόθεν έσχες) όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.

✓ Ο έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης όλων των προϊσταμένων των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών και των λοιπών ελεγκτικών υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και των υπαλλήλων (ελεγκτών) που υπηρετούν σε αυτές καθώς και των προϊσταμένων και των υπαλλήλων των πολεοδομικών γραφείων και υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

✓ Η υποβολή νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων για την πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

✓ Η σύγκληση και η προεδρία του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου.

✓ Η εξέταση προσφυγών κατά αποφάσεων φορέων του δημόσιου τομέα με τις οποίες απορρίπτονται, στο σύνολό τους ή εν μέρει, αιτήσεις χορήγησης δημοσίων εγγράφων για περαιτέρω χρήση.

4.3.4.4 Ο Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα για την αποτελεσματική καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης στην Ελλάδα, αποτελεί η διασπορά των υπηρεσιών και ελεγκτικών μηχανισμών και σωμάτων που επιφορτίζονται με την καταπολέμηση αυτών. Οι υπηρεσίες και οι μηχανισμοί αυτοί υπάγονται σε διάφορες δομές και υπουργεία, ενώ παράλληλα, υφίσταται επικάλυψη αρμοδιοτήτων και έλλειψη ουσιαστικού συντονισμού της δράσης τους με αποτέλεσμα την δυσλειτουργία τους, την αναποτελεσματικότητα τους και την ουσιαστική αδυναμία τους να επιτύχουν τους επιδιωκόμενους για την σύσταση τους σκοπούς, αντιμετώπιση δηλαδή των ως άνω φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Προς αντιμετώπιση του ως άνω προβλήματος ακολουθώντας τις υποδείξεις της Ομάδας Δράσης (European Commission Task Force For Greece) για την Ελλάδα, η Πολιτεία ίδρυσε με το νόμο 4152/2013 τον Εθνικό Συντονιστή για την καταπολέμηση της Διαφθοράς ως ανεξάρτητο φορέα συντονισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης των προσπαθειών όλων των δυνάμεων της συντεταγμένης πολιτείας για την καταπολέμηση της διαφθοράς⁹⁷.

Στόχος του ήταν η καταγραφή λειτουργιών και διαδικασιών που σχετίζονται με τους εκάστοτε τομείς υψηλού κινδύνου, η ανίχνευση των κινδύνων διαφθοράς αλλά και η καταγραφή των διαφορετικών τύπων αυτής.

Προτού προλάβει να λειτουργήσει ο θεσμός του Εθνικού Συντονιστή και να επιφέρει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, η Κυβέρνηση τον καταργεί και στην θέση του ιδρύει την Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Ως προς την αιτία της κατάργησής του η Κυβέρνηση επικαλέστηκε την από 03/02/2014 έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα. Ειδικότερα ο ίδιος ο υπουργός Επικρατείας κατά της διαφθοράς ανέφερε ουσιαστικά στην Ολομέλεια της Βουλής ότι η κατάργηση του ανωτέρω θεσμού οφείλεται στην αδυναμία του να εφαρμόσει τις πολιτικές

⁹⁷ Μ. Γ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτική μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 158

καταπολέμησης της διαφθοράς, καθώς δεν διέθετε επιχειρησιακές αρμοδιότητες και έλεγχο διωκτικών μηχανισμών.

Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της διαφθοράς ορίστηκε ως η αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης και ανέλαβε τις αρμοδιότητες του Εθνικού Συντονιστή που αντικατέστησε. Ειδικότερα, αρμοδιότητες της ανήκει:

- i. Η λήψη των αναγκαίων πρωτοβουλιών και ενεργειών για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς
- ii. Η συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και όργανα και υπηρεσίες της ΕΕ ή άλλων κρατών για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση και εκτέλεση προγραμμάτων και στρατηγικής, η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και η λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.

Επιπλέον η Γενική Γραμματεία ενισχύθηκε περαιτέρω με τη μεταφορά σε αυτήν των υπηρεσιών, των αρμοδιοτήτων και των δομών των:

- ❖ Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)
- ❖ Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ)

Τέλος, προκειμένου να εκτελεί αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες της και να πετυχαίνει τους στόχους της η Γενική Γραμματεία δύναται να συνεργάζεται με τον ΣτΠ και κάθε άλλη αρχή και ελεγκτικό μηχανισμό για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα.

4.3.4.5 Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας

Στη Ελλάδα όπως ανέφερα και στο προηγούμενο κεφάλαιο λειτουργούν πολλές Υπηρεσίες και μηχανισμοί ελέγχου για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης και την πάταξη των φαινομένων απάτης σε βάρος των δημοσίων συμφερόντων. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε:

- ✓ Τα προσφάτως συσταθέντα εισαγγελικά γραφεία με αντικείμενο τη διαφθορά στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη,
- ✓ Την Ανεξάρτητη Αρχή για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες,
- ✓ Το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ),
- ✓ Τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας
- ✓ Τη Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας

Στο κεφάλαιο αυτό θα επισημάνουμε συνοπτικά κάποια σημαντικά στοιχεία της δομής, της οργάνωσης και της λειτουργίας της Υπηρεσίας της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας λόγω του σημαντικού έργου επιτέλεσε στο σύντομο χρονικό διάστημα της λειτουργίας της.

Η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας, ως κεντρική αυτοτελής Υπηρεσία, υπαγόμενη στο Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας, εποπτευόμενη από τον υπαρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας και με εδαφική αρμοδιότητα που εκτείνεται σε όλη την επικράτεια, αναπτύσσει στρατηγική αντιμετώπισης του οικονομικού κυρίως εγκλήματος. Στόχο της αποτελεί η εκτίμηση απειλής από το οικονομικό έγκλημα στη Χώρα μας, η καταγραφή των τάσεων των ειδικότερων εγκλημάτων και η αναγνώριση του επιπέδου απειλής από τις μορφές οργανωμένης εγκληματικής δραστηριότητας, σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του.

Η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας έχει ως αποστολή την πρόληψη, έρευνα και καταστολή οικονομικών εγκλημάτων που τελέστηκαν σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου και της εθνικής οικονομίας

γενικότερα, καθώς και αυτά που εμφανίζουν τα χαρακτηριστικά του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και την έρευνα, πρόληψη και καταστολή της αδήλωτης και της ανασφάλιστης εργασίας και της εισφοροδιαφυγής, ακόμα και τις περιπτώσεις που δεν συνιστούν αξιόποινες πράξεις⁹⁸. Επιπλέον, στο πλαίσιο εκπλήρωσης της αποστολής της, παρακολουθεί, μελετά, αναλύει, αξιολογεί και αξιοποιεί, αναλόγως, σημαντικά, ειδικά ή ιδιαίτερου ενδιαφέροντος οικονομικά γεγονότα και κινήσεις τόσο στο εσωτερικό όσο και σε διεθνές περιβάλλον και επιλαμβάνεται σε υποθέσεις της καθ' ύλην και κατά τόπο αρμοδιότητας της, συνεργαζόμενη προς τούτο, σε πληροφοριακό ή και σε επιχειρησιακό επίπεδο, με συναρμόδιες Υπηρεσίες, Αρχές και μηχανισμούς ελέγχου.

Προκειμένου να πετύχει την αποστολή της διαρθρώνεται σε έξι (6) Τμήματα με συγκεκριμένες αρμοδιότητες ως ακολούθως:

- i. Τμήμα Διαχείρισης Πληροφοριών και στρατηγικής που είναι αρμόδιο για την συλλογή, μελέτη, ανάλυση, επεξεργασία και αξιολόγηση των καταγγελιών
- ii. Τμήμα προστασίας Δημόσιας Περιουσίας, το οποίο ερευνά την δίωξη οικονομικών εγκλημάτων, τα οποία διαπράττονται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα και βλάπτουν ή απειλούν τα οικονομικά συμφέροντα του ελληνικού δημοσίου ή του ευρύτερου δημοσίου τομέα και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- iii. Τμήμα Προστασίας Οικονομίας, το οποίο ερευνά τα εγκλήματα που έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στα έσοδα του δημοσίου και επηρεάζουν σημαντικά την ομαλή λειτουργία της αγοράς
- iv. Τμήμα Φορολογικής Αστυνόμευσης και Ασφαλιστικής Προστασίας, το οποίο ερευνά τα εγκλήματα της συγκεκριμένης νομοθεσίας
- v. Τμήμα Ειδικών Ελέγχων και Επιχειρήσεων, το οποίο ερευνά εγκλήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερη φύση και ιδιαίτερο οικονομικό ή κοινωνικό ενδιαφέρον και απαιτούν ειδικό σχεδιασμό και εξειδικευμένη δράση.

⁹⁸ Ετήσια Έκθεση Στρατηγικής Ανάλυσης Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας 2014, σελ. 7επ.

vi. Τμήμα διοικητικής Υποστήριξης, το οποίο είναι αρμόδιο για την επιτελική υποστήριξη των ως άνω Τμημάτων.

Η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας ασκεί τις αρμοδιότητες είτε αυτεπάγγελτα, είτε κατόπιν σχετικής παραγγελίας των εισαγγελικών αρχών ή πορίσματος άλλης Υπηρεσίας ελέγχου, είτε κατόπιν σχετικής καταγγελίας από τους Πολίτες.

Η σύσταση της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας πραγματοποιήθηκε με το ΠΔ 9/2011, (ΦΕΚ Α 24/21.2.2011) «Σύσταση, οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Οικονομικής Αστυνομίας και Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος». Η λειτουργία και οι αρμοδιότητες της επαναπροσδιορίστηκαν και θεσπίστηκαν στα νομοθετικά κείμενα αναδιάρθρωσης της Ελληνικής Αστυνομίας που έλαβε χώρα το έτος 2014 με τον Ν.4249/2014. Σύμφωνα με το άρθρο 24 του εν λόγω νόμου η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας εδρεύει στην Αττική και η τοπική της αρμοδιότητα εκτείνεται σε ολόκληρη την επικράτεια. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 44 του ίδιου νόμου, η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας δεν δεσμεύεται από το φορολογικό, τελωνειακό, τραπεζικό, χρηματιστηριακό ή επιχειρηματικό απόρρητο στις περιπτώσεις που διενεργείται έλεγχος για τη βεβαίωση παραβάσεων της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση για οικονομικά εγκλήματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΛΕΓΧΟΥ

Ο έλεγχος της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης είτε αυτός ασκείται αυτεπάγγελτα από τα ίδια τα όργανα της Διοικήσεως είτε κατόπιν υποβολής σχετικής προσφυγής από τον ενδιαφερόμενο διοικούμενο, επιφέρει εκτός από ποινικές και πειθαρχικές κυρώσεις τα ακόλουθα αποτελέσματα.

5.1 Ανασταλτικό

Η διοικητική αναστολή μιας διοικητικής πράξης είναι απόρροια του ελέγχου που διενεργείται στην πράξη αυτή. Ο νόμος καθορίζει εάν η αναστολή αυτή θα είναι δυναμική⁹⁹ ή αυτοδίκαιη¹⁰⁰. Η απόφαση της διοικητικής αναστολής αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη η οποία μπορεί να προσβληθεί δικαστικά. Είναι πρόδηλο ότι η χορήγηση διοικητικής αναστολής δεν επιτρέπεται σε περίπτωση που προηγήθηκε απόρριψη αίτησης κατά την οποία ζητήθηκε δικαστική αναστολή. Αυτό συμβαίνει, διότι αφενός η δυνατότητα της διοικητικής αναστολής προηγείται χρονικά της δικαστικής αναστολής και αφετέρου η δικαστική πράξη που εκδίδεται επί της αιτήσεως αναστολής είτε την χορηγήσει είτε απορρίψει την αίτηση, δεσμεύει την διοίκηση η οποία έχει υποχρέωση συμμόρφωσης προς αυτή.

Ειδικότερα, η διοικητική αναστολή προβλέπεται με ειδικές διατάξεις για ορισμένες πράξεις διοικητικών οργάνων, ενώ ρυθμίζεται και με γενικές διατάξεις¹⁰¹ τόσο στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας όσο και στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ως εξής:

- i. Η αναστολή χορηγείται ή μη από διοικητική Αρχή και όχι από απλή υπηρεσία.

⁹⁹ Π.χ. αν ασκηθεί ειδική διοικητική προσφυγή νομιμότητας κατ' απόφασης ενώπιον του αρμόδιου υπουργού, δύναται να διαταχθεί από το όργανο που εξέδωσε την απόφαση ή τον υπουργό η επί 30 το πολύ ημέρες αναστολή της εκτέλεσης της αποφάσεως

¹⁰⁰ Π.χ. μετά από άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά της αποφάσεως απέλασης

¹⁰¹ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 592-593

ii. Η διοικητική Αρχή πρέπει να είναι αρμόδια και συνεπώς μόνο αυτή να μπορεί να κρίνει για την αναστολή. Αν είναι αναρμόδια οφείλει να διαβιβάσει την σχετική αίτηση στην αρμόδια αρχή.

iii. Διοικητική αρχή αρμόδια είναι εκείνη που ορίζει ο νόμος, δηλαδή η αρχή που έχει εκδώσει την πράξη ή η προϊστάμενή της αρχή ή άλλη ειδικά προβλεπόμενη από τον νόμο.

iv. Η διοικητική αναστολή, αφορά ατομική διοικητική πράξη και μόνο κατ'εξάιρεση κανονιστική.

v. Η διοικητική αναστολή είναι συνήθως αποτέλεσμα ασκήσεως διοικητικής προσφυγής και χορηγείται είτε αυτεπαγγέλτως από την Αρχή είτε κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερόμενου.

vi. Η διοικητική Αρχή όταν αποφασίζει κατά την διακριτικής της ευχέρεια για την χορήγηση της αναστολής, θα πρέπει να κρίνει σταθμίζοντας το ατομικό με το δημόσιο συμφέρον, παρόλο που στο άρθρο 26 του ΚΔΔσιας δεν προβλέπεται για ποιους λόγους χορηγείται η αναστολή.

vii. Στην περίπτωση άσκησης αίτησης ακύρωσης, ο αρμόδιος υπουργός ή το αρμόδιο ανώτατο διοικητικό όργανο δύνανται να διατάξουν, μετά από αίτηση του διοικούμενου την αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης.

viii. Στην περίπτωση άσκησης προσφυγής, θεωρείται ως αρνητική προϋπόθεση, προκειμένου να μην χορηγηθεί δικαστική αναστολή, εφόσον δεν έχει χορηγηθεί αναστολή από την αρμόδια διοικητική αρχή (άρθρο 200 ΚΔΔικ).

ix. Η χρονική διάρκεια της αναστολής είναι από την φύση της περιορισμένη. Ειδικότερα, διαρκεί μέχρι να αποφανθεί η αρχή επί της προσφυγής με ανώτατο όριο την προθεσμία για την έκδοση της απόφασης της διοικητικής Αρχής (π.χ. τριάντα ημέρες επί ενδικοφανούς προσφυγής κτλ.).

x. Ο χρόνος αναστολής αρχίζει από την έκδοση της σχετικής πράξης για την αναστολή και λήγει όταν α) η αρχή αποφανθεί επί της

διοικητικής προσφυγής ή β) όταν παρέλθει το έσχατο χρονικό όριο για την έκδοση της απόφασης¹⁰²

Εκτός από την ως άνω διοικητική αναστολή, ο η ελεγκτική διαδικασία μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα και την αναστολή της πολιτικής δίκης. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 249 ΚπολΔ αν η διάγνωση της διαφοράς εξαρτάται εν όλω ή εν μέρει ή από ζήτημα που πρόκειται να κριθεί ή κρίνεται από διοικητική Αρχή, το δικαστήριο μπορεί αυτεπαγγέλτως ή ύστερα από αίτηση να διατάξει την αναβολή της συζήτησης έως ότου εκδοθεί εκδοθεί από τη διοικητική αρχή απόφαση που δεν μπορεί να προσβληθεί.

Τέλος, η υποβολή νομίμως αναφοράς κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος όπως ανέλυσα σε προηγούμενο κεφάλαιο, συνεπάγεται την αναστολή της ποινικής και πειθαρχικής δίωξης.

5.2 Μεταβιβαστικό

Σε ορισμένες περιπτώσεις η άσκηση διοικητικής προσφυγής έχει ως αποτέλεσμα την μεταβίβαση της αποφασιστικής αρμοδιότητας στην ανώτερη ή στην ειδικά κατεστημένη Αρχή όπως ορίζεται ειδικά από το νόμο. Κατά συνέπεια η αρχή αυτή δύναται: α) να προβεί σε ολική ή μερική ακύρωση της προσβληθείσας ενώπιον του πράξης, όταν ασκεί μόνο έλεγχο νομιμότητας, και β) να προβεί σε ολική ή μερική εξαφάνιση της προσβληθείσας διοικητικής πράξης που έχει εκδοθεί, εφόσον ασκεί έλεγχο ουσίας¹⁰³. Επιπλέον, το όργανο που είχε εκδώσει την πράξη δεν δικαιούται πλέον να επιληφθεί επί της προσφυγής, πλην όμως, το μεταβιβαστικό αποτέλεσμα δεν συνεπάγεται και διοικητική υποκατάσταση, όπως ανέλυσα σε προηγούμενο κεφάλαιο, εκτός εάν αυτό προβλέπεται ειδικά από το νόμο.

Τέλος δεν αποκλείεται η άσκηση από τρίτο πρόσωπο τριτανακοπής ως ιδίου έννομου διοικητικού μέσου για την προστασία έννομου συμφέροντος του, εφόσον δεν προσέφυγε στην Διοίκηση να το υποστηρίξει.

¹⁰² Η σιωπηρή απόρριψη της Αρχής συνεπάγεται άρση της αναστολής και συνεπώς εκτέλεση της διοικητικής πράξης

¹⁰³ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 905

5.3 Διοικητικό Απαράδεκτο

Σε αρκετές περιπτώσεις κατά της άσκηση της ελεγκτικής διαδικασίας μπορεί να υφίσταται διοικητικό απαράδεκτο. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί το διοικητικό απαράδεκτο στην ενδικοφανή προσφυγή. Ειδικότερα, η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής αποκλείει, ως διοικητικό απαράδεκτο, την άσκηση άτυπης διοικητικής προσφυγής χωρίς βέβαια να αποκλείεται και το αντίστροφο, δηλαδή να αποκλείεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής εάν δεν υποβληθεί προηγουμένως αναφορά υπό μορφή αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής.

Άλλο παράδειγμα αποτελεί η απαίτηση υποβολής προηγούμενης ένστασης προς μια υπηρεσία ως προϋπόθεση για να υποβληθεί αίτηση θεραπείας ή προσφυγή σε προϊστάμενη αρχή. Όταν έχει ασκηθεί ένσταση στην αρμόδια αρχή, η αίτηση θεραπείας πρέπει να ασκηθεί μετά την εκπνοή της προθεσμίας εντός της οποίας αποφαίνεται η Αρχή, αλλιώς είναι απαράδεκτη.

5.4 Δικονομικό Απαράδεκτο

Όπως ανέλυσα και στο προηγούμενο κεφάλαιο της ενδικοφανούς προσφυγής η δυνατότητα και μόνο άσκησης αυτής που καθιστά δυνατή την επανεξέταση της υπόθεσης κατ' ουσία συνεπάγεται δικονομικό απαράδεκτο ως προς την υποβολή αιτήσεως ακυρώσεως ή προσφυγής ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου. Επομένως το δικονομικό απαράδεκτο δεν ισχύει στην περίπτωση που ο νόμος προβλέπει άσκηση διοικητικής προσφυγής μόνο νομιμότητας.

5.5 Διακοπή της Προθεσμίας άσκησης αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής

Στις περιπτώσεις που ασκείται αναφορά οποιουδήποτε είδους ή διοικητική προσφυγή νομιμότητας διακόπτεται η προθεσμία ασκήσεως αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου. Ειδικότερα, η διακοπή ισχύει για όσο χρόνο ορίζει ο νόμος για την έκδοση της διοικητικής πράξης από την Αρχή ενώπιον της οποίας ασκήθηκε η προσφυγή. Αντίθετα, εάν ο νόμος δεν ορίζει

σχετικά τότε η διακοπή ισχύει επί τριάντα (30) ημέρες ή μέχρι την κοινοποίηση ή πλήρη γνώση της απάντησης της αρχής (πριν από την πάροδο της προθεσμίας που ορίζει ο νόμος ή των 35 ημερών). Η ως άνω διακοπή δεν αφορά την ενδικοφανή προσφυγή για τους λόγους που αναλύθηκε παραπάνω. Τέλος, διακοπή της προθεσμίας δεν επιφέρει ούτε και η υποβολή αναφοράς παραπόνων κατά πράξης που απέρριψε ενδικοφανή προσφυγή¹⁰⁴.

5.6 Έκδοση Εκτελεστής Διοικητικής Πράξης

Με την ολοκλήρωση του ελέγχου εκδίδεται διοικητική πράξη αμετάκλητη, υπό την έννοια ότι έχει πλέον εξαντληθεί η κατά το νόμο δυνατότητα άσκησης περαιτέρω διοικητικού ελέγχου. Η πράξη πρέπει να εκδοθεί εντός της προθεσμίας που ορίζει ο νόμος, διαφορετικά θα είναι παράνομη λόγω έκλειψης της αρμοδιότητας κατά χρόνο¹⁰⁵. Ειδικότερα, κατά την άσκηση διοικητικής προσφυγής, η προσβληθείσα πράξη ενσωματώνεται στην απόφαση που εκδίδεται και παύει έτσι να έχει εκτελεστό χαρακτήρα, ως ακολούθως:

➤ Επί ασκήσεως άτυπης διοικητικής προσφυγής (αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή) η διοικητική πράξη που εκδίδεται είναι εκτελεστή και ενσωματώνει την προσβληθείσα πράξη εφόσον έγινε ουσιαστική επανεξέταση της υπόθεσης, ενώ στερείται τον εκτελεστό χαρακτήρα και αποτελεί απλά βεβαιωτική πράξη, εάν απλά εμμένει στην άρνηση της χωρίς να διενεργήσει έλεγχο ουσίας.

➤ Επί ειδικής προσφυγής νομιμότητας, εκτός αν η εκδοθείσα απόφαση απορρίπτει την προσφυγή, δηλαδή εμμένει στο περιεχόμενο της προσβληθείσας πράξης.

➤ Επί ενδικοφανούς προσφυγής σε κάθε περίπτωση.

¹⁰⁴ ΣΕ 2231/1994 βλ. Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008, σελ. 906

¹⁰⁵ Αναστ. Ι. Τάχος: ενθ' ανωτ., σελ. 907

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

Στα προηγούμενα κεφάλαια ανέλυσα τους ελεγκτικούς μηχανισμούς που χρησιμοποιούνται στην χώρα μας και εξασφαλίζουν την προστασία των διοικούμενων από φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Όπως επίσης ανέφερα, μέσω των μηχανισμών αυτών προστατεύονται τα θεμελιώδη δικαιώματα του διοικουμένου και ασκείται γενικότερα ουσιαστικός έλεγχος στην Δημόσια Διοίκηση με την πρόληψη ή την καταστολή των ως άνω φαινομένων. Στο κεφάλαιο αυτό θα επιχειρήσω να αναδείξω τον τρόπο που προστατεύεται ο πολίτης στην Ενωσιακή έννομη τάξη μέσω των δικαιωμάτων και τους θεσμούς που κατοχυρώνονται σε αυτή.

6.1 Ο Έλεγχος και η Προστασία μέσω των Δικαιωμάτων του Ενωσιακού Κεκτημένου

Η καθιέρωση της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας με την συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 πέρα από την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁰⁶ απέβλεπε να ενισχύσει την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των υπηκόων των κρατών μελών. Σύμφωνα με το άρθρο 9 της ΣΕΕ και το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. Η Ευρωπαϊκή ιθαγένεια είναι μια έννομη σχέση που συνδέει την ΕΕ με τους πολίτες των κρατών μελών της. Αποτελείται από ένα σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που έρχονται να προστεθούν σε εκείνα που απορρέουν από την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους, συμπληρώνοντας έτσι αυτή και όχι αντικαθιστώντας τη. Κατά συνέπεια, η ιθαγένεια της Ένωσης έχει αναχθεί σε βαρόμετρο και σύμβολο της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης¹⁰⁷.

Ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ελευθεριών αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακολούθως, κυρίαρχη θέση στην ενωσιακή έννομη τάξη κατέχει και η προστασία των ατόμων έναντι των

¹⁰⁶ Ευγ.Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 280

¹⁰⁷ Π.Κανελλόπουλος, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 107

καταχρήσεων της δημόσιας διοίκησης. Ο Έλληνας διοικούμενος όντας συγχρόνως πολίτης της ΕΕ υπάγεται στο κοινοτικό δίκαιο και απολαμβάνει τα κατοχυρωμένα στις συνθήκες δικαιώματα και ελευθερίες. Παράλληλα, στο πλαίσιο αυτό, αντλεί από την ιδιότητα του ως πολίτη της Ένωσης τα εφαρμοστέα δικαιώματα και προστατεύεται με αυτό τον τρόπο από την παράνομη δράση των κοινοτικών οργάνων. Ταυτόχρονα, μέσω των αρχών της ενωσιακής έννομης τάξης ελέγχεται η δράση τόσο των κοινοτικών οργάνων, αλλά και των διοικητικών οργάνων της κάθε χώρας κατά της άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

Η βασικότερη αρχή και δικαίωμα στην ενωσιακή έννομη τάξη είναι αυτή της Χρηστής Διοίκησης. Κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτυπώνει τις πλέον σύγχρονες αντιλήψεις σχετικά με το ρόλο και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης σε σχέση με την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη¹⁰⁸.

Το δικαίωμα της Χρηστής Διοίκησης συνίσταται στο δικαίωμα κάθε προσώπου στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους Οργανισμούς της Ένωσης. Σε αντίθεση με την γενική αρχή της χρηστής διοίκησης το εν λόγω δικαίωμα έχει πιο ειδικό και συγκεκριμένο περιεχόμενο.

Τέλος από το δικαίωμα αυτό απορρέει το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στο φάκελο του, τηρούμενων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του απορρήτου και την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

¹⁰⁸ Βασ. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή Διοίκηση – Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔ 1/2007 σελ. 30

6.2 Το δικαίωμα της Αναφοράς και ο Θεσμός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή

Πέρα από τα δικαιώματα που ανέφερα παραπάνω, σημαντικό ρόλο στην προστασία των διοικούμενων και τον έλεγχο που αυτή απαιτεί, διαδραματίζει το δικαίωμα της αναφοράς στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το εν λόγω δικαίωμα θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά με τη συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και αποτελεί εργαλείο προς εξασφάλιση της συμμετοχής των πολιτών στην δημοκρατική διαδικασία της ΕΕ. Πρόκειται για έναν δίαυλο άμεσης επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών, της ΕΕ και των εκπροσώπων τους.

Όταν υποβάλλεται αναφορά, η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να αποφασίσει τη σύνταξη εκθέσεως ιδίας πρωτοβουλίας ή την κατάθεση σύντομης προτάσεως ψηφίσματος στο Κοινοβούλιο. Σε ορισμένες περιπτώσεις οφείλει να συνεργαστεί με άλλες επιτροπές, ενώ έχει δικαίωμα να ζητήσει τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθώς και να οργανώσει εξεταστική αποστολή στο κράτος μέλος που αφορά η σχετική αναφορά. Μπορεί επίσης να ζητήσει από τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου να διαβιβάσει τη γνώμη ή τη σύσταση της προς την Επιτροπή, το Συμβούλιο της ΕΕ ή την αρμόδια αρχή του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι θα ληφθούν μέτρα ή θα δοθεί απάντηση. Ο αναφέρων ενημερώνεται για την απόφαση της Επιτροπής αναφορών και του κοινοποιούνται η αιτιολογία της αποφάσεως.

Το δικαίωμα της αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν θεωρήθηκε επαρκές στις περιπτώσεις κακοδιοίκησης και εισάχθηκε επιπρόσθετα με το άρθρο 138^E ΣυνθΕΚ ο θεσμός του Διαμεσολαβητή. Την ανάγκη εισαγωγής του θεσμού του Ombudsman πρότεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1979, προκειμένου να προστατεύονται πιο ολοκληρωμένα οι πολίτες της ΕΕ. Το δικαίωμα της αναφοράς σε συνδυασμό με τον θεσμό του διαμεσολαβητή λειτουργούν αφενός ως σύνδεσμος των πολιτών με τους εκπροσώπους τους στην ΕΕ και αφετέρου ως εγγύηση της δυνατότητας ελέγχου των ενεργειών των ευρωπαϊκών και εθνικών οργάνων τα οποία είναι επιφορτισμένα να εφαρμόζουν το Δίκαιο της Ένωσης¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Βασ. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, κατ' άρθρο Ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2012, σελ. 1003

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή ως κακοδιοίκηση νοείται : «κάθε περίπτωση όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει»¹¹⁰. Παράλληλα, προκειμένου να προσδιορισθεί η έννοια της ορθής διοίκησης, ο διαμεσολαβητής συνέταξε τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς που πρέπει να τηρείται από τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ, καθώς και από τις διοικήσεις και τους υπαλλήλους στις σχέσεις τους με το κοινό.

Βάσει του άρθρου 138^E το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ορίζει διαμεσολαβητή, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να παραλαμβάνει τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών ή νομικών προσώπων που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών. Ασκεί τα καθήκοντα του με πλήρη ανεξαρτησία, προδιαγράφοντας έτσι μια αυτόνομη θεσμική παρουσία στην ενωσιακή έννομη τάξη. Είναι αρμόδιος να διενεργεί έρευνα και να συντάσσει αναφορά σε περιπτώσεις κακής διοίκησης που διαπιστώνει, καθώς και να υποβάλλει συστάσεις για την θεραπεία των περιπτώσεων αυτών¹¹¹. Δύναται να ασκεί τα καθήκοντά του, είτε αυτεπάγγελτα, είτε κατόπιν καταγγελίας. Η καταγγελία θα πρέπει προηγουμένως να έχει διαβιβαστεί προς τα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα και οργανισμούς, ενώ παράλληλα αυτή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα όσον αφορά τις προθεσμίες σχετικά με την άσκηση διοικητικής ή δικαστικής προσφυγής. Με την ολοκλήρωση των ενεργειών του, αφού διερευνήσει την υποβληθείσα αναφορά ή την σχετική περίπτωση κακοδιοίκησης που υπέπεσε στην προσοχή του, υποβάλλει σχετική έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στον ενδιαφερόμενο οργανισμό και κοινοποιεί τα αποτελέσματα στον καταγγέλλοντα. Για τα συνολικά αποτελέσματα των ερευνών του και την περάτωση της αποστολής του συντάσσει σχετική ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

¹¹⁰ Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή 2012, σελ. 16

¹¹¹ Ε. Μπεσίλα-Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, Οι ανεξάρτητες Αρχές, Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 154

Τέλος, για την διερεύνηση περιπτώσεων κακοδιοίκησης στο εσωτερικό των κρατών μελών, απαιτείται σχετική συνεργασία εξαιτίας των στενών σχέσεων αυτών με εκείνες που αφορούν περιπτώσεις κοινοτικής κακοδιοίκησης¹¹². Επομένως, ο διαμεσολαβητής προκειμένου να εξασφαλίσει τη καλύτερη δυνατή προστασία των πολιτών και των δικαιωμάτων αυτών, δύναται να συνεργάζεται με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Είναι προφανές ότι η συνεργασία της Επιτροπής Αναφορών με τον Διαμεσολαβητή και τις αντίστοιχες εθνικές Αρχές συμβάλλει στην διασφάλιση της διαφάνειας της διοίκησης, στην ουσιαστική προστασία των διοικούμενων και στον αποτελεσματικότερο έλεγχο της δημόσιας διοίκησης και των φαινομένων κακοδιοίκησης.

¹¹² Ε. Μαριά, Η Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τον Διαμεσολαβητή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε Δ.τ.Α, τεύχος 7, 2000, σελ. 641.

ΜΕΡΟΣ II

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΠΕΡΙΠΤΩΣΟΛΟΓΙΑ

Στο κεφάλαιο αυτό θα πραγματοποιηθεί η ανάλυση των σημαντικότερων περιπτώσεων ελέγχου που έχουν διενεργηθεί στη δράση της δημόσιας διοίκησης ιδίως για το έτος 2014, καθώς και το είδος και τα αποτελέσματα των ελέγχων αυτών, όπως προκύπτουν από την σχετική νομολογία και τις ετήσιες εκθέσεις των Ανεξάρτητων Αρχών και των λοιπών Σωμάτων και Μηχανισμών ελέγχου.

7.1 Το Πειθαρχικό και Ελεγκτικό έργο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

1. Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης¹¹³, κατά το 2014 κοινοποιήθηκαν στο Γραφείο του ΓΕΔΔ 2203 πειθαρχικές αποφάσεις που εξέδωσαν τα αρμόδια όργανα του στενού δημόσιου τομέα και 765 αποφάσεις φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ο ΓΕΔΔ υπέβαλε ένσταση σε 128 και 21 περιπτώσεις αντίστοιχα προκειμένου να κριθούν εκ νέου οι αντίστοιχες υποθέσεις από το ανώτερο πειθαρχικό όργανο. Οι λόγοι για τους οποίους ο ΓΕΔΔ υπέβαλε ενστάσεις αφορούν:

- α) Κατά ποσοστό 83.9% η επιβολή υπερβολικά επιεικών ποινών σε σχέση με τη βαρύτητα των πειθαρχικών παραπτωμάτων,
- β) Κατά ποσοστό 5.4% μη ορθή εκτίμηση αποδείξεων,
- γ) Κατά ποσοστό 5.4% η ανεπαρκής αιτιολόγηση, η μη νόμιμη αιτιολόγηση, η παντελής απουσία αιτιολόγησης των πειθαρχικών αποφάσεων σε αντίθεση με όσα οι κείμενες διατάξεις, η πάγια νομολογία του ΣτΕ και των διοικητικών δικαστηρίων, αλλά και οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου επιτάσσουν,

¹¹³ Ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα Μάιος 2014, διαθέσιμο σε : http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf

- δ) Κατά ποσοστό 2.7% εσφαλμένη ερμηνεία νόμου κατά την εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων,
- ε) Κατά ποσοστό 2% άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή επιβολή ποινής από αναρμόδιο όργανο και
- στ) Κατά ποσοστό 0.7% η επιβολή μη νόμιμης ποινής.

Ενδεικτικά αναφέρονται οι κάτωθι υποθέσεις στις οποίες **ασκήθηκε ένσταση από τον ΓΕΛΔ:**

ι. Ένσταση κατά απόφασης της οικείας Εκτελεστικής Επιτροπής με την οποία δεν επιβλήθηκε ποινή σε υπάλληλο του Τμήματος Γεννήσεων του Ληξιαρχείου του Δήμου Αθηναίων για το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους. Ειδικότερα η εγκαλούμενη υπάλληλος, σύμφωνα με τις διαπιστώσεις έκθεσης του ΣΕΕΔΔ κατά το χρονικό διάστημα 2011-2013:

α) προέβη στην καταχώριση ληξιαρχικών πράξεων γέννησης χωρίς την υποβολή αντίστοιχων υπεύθυνων δηλώσεων των υπόχρεων (γονέων) και χωρίς τα στοιχεία που βεβαιώνονται με την πράξη, όπως ο τόπος κατοικίας και η οικογενειακή κατάσταση του δηλούντος γονέα, να προκύπτουν από τα αντίστοιχα υποβληθέντα δικαιολογητικά, ενώ δεν επέδειξε την προσήκουσα επιμέλεια για την ορθή και πλήρη συμπλήρωση των στοιχείων αυτών κατά την κατάρτιση των ληξιαρχικών πράξεων, τις οποίες και προσυπέγραφε, κατά παράβαση των άρθρων 9 και 20 παρ. 1 και 22 του ν.344/1976.

β) παρέλαβε αιτήσεις χορήγησης αντιγράφων - αποσπασμάτων ληξιαρχικών πράξεων γέννησης, οι οποίες, κατά κανόνα, ήταν πλημμελώς συμπληρωμένες, παρότι αυτές αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση των ως άνω αντιγράφων - αποσπασμάτων, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 23 του πδ 850/76 (ΦΕΚ Α' 311).

γ) προέβη σε ασυνήθιστα μεγάλο αριθμό εκπροθέσεων δηλώσεων καταχωρίσεων γεννήσεων.

Επίσης, η Εκτελεστική Επιτροπή όφειλε να είχε παραπέμψει την υπόθεση στο αρμόδιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, καθόσον για το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους δεν μπορεί να επιβληθεί, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.4057/2012, ποινή κατώτερη του υποβιβασμού, ήτοι ποινή που υπερβαίνει τις ποινές που δύναται να επιβάλλει η Εκτελεστική Επιτροπή.

ii. Ένσταση κατά απόφασης του Πειθαρχικού Συμβουλίου Γενικής Γραμματείας Πολιτισμού του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού με την οποία επιβλήθηκε η ποινή του προστίμου των αποδοχών δώδεκα (12) μηνών σε υπάλληλο του κλάδου ΥΕ Εργατοτεχνικών της 13ης ΕΒΑ για το πειθαρχικό αδίκημα της αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των καθηκόντων του. Ειδικότερα, ο εγκαλούμενος υπάλληλος απείχε αδικαιολογήτως από την εκτέλεση των καθηκόντων από τον Φεβρουάριο του 2012 έως και τον Ιούνιο του 2013 συνολικά εκατόν πενήντα (150) εργάσιμες ημέρες. Για τα προαναφερόμενα χρονικά διαστήματα τελούσε εν απουσία των υπηρεσιακών του καθηκόντων χωρίς να έχει ενημερώσει την υπηρεσία και προσκομίσει τα απαραίτητα ιατρικά πιστοποιητικά προκειμένου να δικαιολογήσει την παρατεταμένη αποχή του. Επιπροσθέτως ο εγκαλούμενος υπάλληλος είχε απασχολήσει και κατά το παρελθόν την υπηρεσία του με απουσίες από την εργασία του, είχε κληθεί σε απολογία και του είχαν γίνει οι απαραίτητες συστάσεις για τη τήρηση του ωραρίου και τη παρουσία του στην υπηρεσία.

iii. Ένσταση κατά απόφασης του Δημάρχου Ελληνικού –Αργυρούπολης με την οποία δεν επιβλήθηκε πειθαρχική ποινή στην Αναπληρώτρια Προϊσταμένη της Δ/σης Οικονομικών του Δήμου για το πειθαρχικό αδίκημα της αμέλειας, καθώς και της ατελούς ή μη έγκαιρης εκπλήρωσης του καθήκοντος. Ειδικότερα, Σύμφωνα με τις διαπιστώσεις της έκθεσης ελέγχου του ΣΕΕΔΔ για την υπόθεση της νόμιμης λειτουργίας Λούνα Πάρκ σε μισθωμένο χώρο του Δήμου Ελληνικού – Αργυρούπολης στο οποίο σημειώθηκε την άνοιξη του 2014 θανατηφόρο ατύχημα ανηλίκου, η εγκαλούμενη υπάλληλος δεν εισηγήθηκε, ως όφειλε, τη διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης και την

αποβολή της από το χώρο της εγκατάστασης παρά το γεγονός ότι δεν είχε χορηγηθεί σχετική άδεια και εξακολούθωσε η μισθώτρια εταιρεία να χρησιμοποιεί το χώρο αν και είχε λήξει η σύμβαση της μίσθωσης. Κατά της εγκαλουμένης υπαλλήλου ασκήθηκε ποινική δίωξη για παράβαση καθήκοντος κατ' εξακολούθηση, σύμφωνα με τα άρθρα 98 και 259 του Ποινικού Κώδικα και διαβιβάστηκε στο αρμόδιο Πταισματοδικείο για τη διενέργεια προανάκρισης. Επιπροσθέτως, ο Δήμαρχος όφειλε να είχε καλέσει την εγκαλούμενη σε απολογία για το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους όπως ορίζεται στο εδάφιο γ' της παρ. 1 του άρθρου 107 του ν.3584/2007, όπως τροποποιήθηκε, συμπληρώθηκε και ισχύει με τον ν.4057/2012, δεδομένου ότι το πειθαρχικό παράπτωμα τελέστηκε μετά την έναρξη ισχύος του ν.4057/2012 και όχι για το παράπτωμα της αμέλειας, καθώς και της ατελούς ή μη έγκαιρης εκπλήρωσης του καθήκοντος. Επίσης όφειλε να παραπέμψει την υπόθεση στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο, την Εκτελεστική Επιτροπή, η οποία με τη σειρά της όφειλε να είχε παραπέμψει στο αρμόδιο Πειθαρχικό Συμβούλιο δεδομένου ότι το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους επισύρει ποινή που υπερβαίνει τις ποινές που δύναται τόσο αυτός όσο και η Εκτελεστική Επιτροπή δύνανται να επιβάλλουν.

iv. Ένσταση κατά απόφασης του Πειθαρχικού Συμβουλίου της Περιφέρειας Θεσσαλίας με την οποία επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της προσωρινής παύσης έξι (6) μηνών με πλήρη στέρηση αποδοχών σε υπάλληλο του Δήμου Λαρισαίων για το πειθαρχικό αδίκημα της αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς εντός ή εκτός υπηρεσίας. Η εγκαλούμενη υπάλληλος, σύμφωνα με απόφαση του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών Λάρισας παραπέμφθηκε να δικασθεί ενώπιον του Τριμελούς Εφετείου Λάρισας στις 08-12-2014, γιατί κατά το χρονικό διάστημα από 01-08-2001 έως 31-10-2011 ενεργώντας με πρόθεση και κατ' εξακολούθηση έβλαψε το Ελληνικό Δημόσιο με σκοπό να προσπορίσει παράνομα ίδιο οικονομικό όφελος. Ειδικότερα, η υπάλληλος κατά το προαναφερόμενο χρονικό διάστημα, λάμβανε παράνομα την σύνταξη της θανούσας μητέρας της, προκαλώντας οικονομική ζημία στο ΙΚΑ συνολικού ύψους 77.513,68 ευρώ. Παρά το γεγονός ότι δήλωσε το θάνατο της μητέρας της στο ΙΚΑ και έλαβε χρήματα για τα έξοδα της κηδείας, όταν εκ των υστέρων αντιλήφθηκε τη συνέχιση της καταβολής της σύνταξης,

δεν ενημέρωσε από πρόθεση και κατ' εξακολούθηση, ως όφειλε, το ΙΚΑ προκειμένου να επέλθει η διακοπή της συνταξιοδότησης.

Επιπλέον, ο ΓΕΔΔ άσκησε πειθαρχική δίωξη για τα πειθαρχικά παραπτώματα:

α) της παράβασης του καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους και

β) της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός της υπηρεσίας:

i. Κατά 9 υπαλλήλων δημοσίων φορέων, υπόχρεων δήλωσης περιουσιακής κατάστασης στο ΓΕΔΔ λόγω ανακριβούς ή ψευδούς δήλωσης ή μη υποβολής δήλωσης,

ii. Κατά 11 υπαλλήλων δημοσίων φορέων υπόχρεων δήλωσης περιουσιακής κατάστασης στην «Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης των Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης» λόγω μη υποβολής δήλωσης.

2. Επιπρόσθετα, για το έτος 2014 οι υποθέσεις που έλεγξε ο ΓΕΔΔ έφτασαν τις 1565 και επιλέχθηκαν από έναν υπερδεκαπλάσιο αριθμό εισερχομένων επώνυμων και ανώνυμων καταγγελιών και αναφορών οι οποίες μετά το στάδιο της διερεύνησης, κρίθηκε ότι δεν χρήζουν περαιτέρω ελέγχου. Σε ποσοστό 56% αφορμή των ελέγχων αποτέλεσαν επώνυμες καταγγελίες πολιτών, με αμέσως επόμενο ποσοστιαίο έναυσμα να έχουν αποτελέσει οι ανώνυμες καταγγελίες (22,6%), ενώ η περαιτέρω εξέταση ζητημάτων που ανέκυψαν σε συνέχεια πορισμάτων ελέγχων και άλλων ελεγκτικών Υπηρεσιών αφορούσε το 9,6% των υποθέσεων που ελέγχθηκαν και οι υπηρεσιακές κοινοποιήσεις εγγράφων το 8,7%. Δεν έλειψαν και οι περιπτώσεις στις οποίες ο έλεγχος αποφασίστηκε κατόπιν κάποιου δημοσιεύματος (31 περιπτώσεις και ποσοστό 2%) ενώ η αυτεπάγγελτη εξέταση ζητημάτων γενικότερου ενδιαφέροντος εμφανίζεται περιορισμένη λόγω ακριβώς του μεγάλου όγκου ζητημάτων που χρήζουν άμεσου ελέγχου (17 περιπτώσεις, 1,1%).

Αναφορικά τις υποθέσεις που ελέγχθηκαν το 2014 συγκριτικά με αυτές του έτους 2013¹¹⁴ πρέπει να επισημάνουμε τον διπλασιασμό των ελέγχων που αφορούσαν την εκπαίδευση, αλλά και την αύξηση των υποθέσεων που είχαν ως θέμα παρεκκλίσεις από τις θεσπισμένες διοικητικές διαδικασίες. Μικρή αύξηση σημειώθηκε και στις υποθέσεις που αφορούσαν την υγεία και την πρόνοια που ανήλθαν σε 10,4%. Οι οικονομικοί έλεγχοι και τα ζητήματα οικονομικής διαχείρισης, αν και με αισθητή μείωση σε σχέση με το προηγούμενο έτος, αποτέλεσαν την κύρια θεματική κατηγορία για μία ακόμη χρονιά (27,2% των υποθέσεων, έναντι του 41,8% για το 2013).

Ως προς τα ποσοστά υποθέσεων σε σχέση με τη νομική μορφή των ελεγχθέντων φορέων, οι έλεγχοι εστίασαν σε ποσοστό 33,2% σε Υπηρεσίες Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, με τις Υπηρεσίες των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου να ακολουθούν σε ποσοστό 18,9% επί του συνόλου των ελέγχων.

Ενδεικτικά αναφέρονται οι κάτωθι υποθέσεις στις οποίες διενεργήθηκε έλεγχος από τον ΓΕΔΔ:

i. ΓΕΔΔ διερεύνησε καταγγελία σύμφωνα με την οποία σωματείο στον Πειραιά εισέπραξε επιχορήγηση ύψους 1.027.146 ευρώ για την αποκατάσταση του διατηρητέου κτιρίου ιδιοκτησίας του, επί των οδών Αλκιβιάδου 156 και Καραϊσκού 153, χωρίς ποτέ να γίνει η εν λόγω αποκατάσταση.

ii. Ο ΓΕΔΔ συγκρότησε Μικτό Κλιμάκιο Ελέγχου με εντολή τον έλεγχο Νομιμότητας Πράξεων και Ενεργειών που σχετίζονταν με υπόθεση διάνοιξης δρόμων και οικοδόμησης σε Τόπο Κοινοτικής Σημασίας στην Κυπαρισσία Μεσσηνίας, εντός του οικολογικού δικτύου Natura 2000. Ο εν λόγω έλεγχος κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η διάνοιξη και κατασκευή των εν λόγω δρόμων ήταν μη σύννομη. Κατά συνέπεια οι δρόμοι αυτοί δεν τέθηκαν σε κοινή χρήση με νόμιμο τρόπο, δεν καλύπτουν τις από το νόμο προβλεπόμενες προϋποθέσεις για να θεωρούνται κοινόχρηστοι και δεν είναι εφαρμόσιμες πολεοδομικές διατάξεις που σχετίζονται με την ύπαρξη κοινοχρήστων δρόμων.

¹¹⁴ Ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα Μάιος 2013, διαθέσιμο σε : http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/114/EktheshGEDD2013.pdf

- iii. Μετά από σχετική παραγγελία του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής συγκροτήθηκε μικτό Κλιμάκιο Ελέγχου αποτελούμενο από Ειδικούς Επιθεωρητές του ΓΕΔΔ και Επιθεωρητές Περιβάλλοντος της ΕΥΕΠ για έλεγχο του τρόπου λειτουργίας του Εθνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης (ΕΟΑΝ). Από τον έλεγχο προέκυψε σειρά δυσλειτουργιών του Οργανισμού και έγιναν προτάσεις για την θεραπεία τους.
- iv. Με απόφαση του ΓΕΔΔ συγκροτήθηκε Μικτό Κλιμάκιο Ελέγχου με εντολή να διενεργήσει έλεγχο στη Γενική Διεύθυνση Ιδιωτικών επενδύσεων (ΓΔΙΕ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας για τις διαδικασίες υπαγωγής στις διατάξεις του ν. 3299/2004 επενδυτικών προγραμμάτων και την περιουσιακή κατάσταση των υπαλλήλων που υπηρέτησαν και υπηρετούν στην εν λόγω υπηρεσία από το 2005 έως και τη συγκρότηση του Κλιμακίου. Ο έλεγχος αφορούσε υπαλλήλους οι οποίοι κατείχαν θέσεις ευθύνης, ήταν αξιολογητές, ελεγκτές, υπόλογοι, μέλη γνωμοδοτικών οργάνων ή μετείχαν στην αξιολόγηση και τον έλεγχο των επενδυτικών προγραμμάτων, προερχόμενοι από άλλους φορείς.
- v. Στο πλαίσιο διερεύνησης καταγγελιών, που αφορούσαν μη σύννομες ενέργειες στις διαδικασίες δημοπράτησης, εκτέλεσης και παραλαβής των έργων πρασίνου του Δήμου Καβάλας, ο ΓΕΔΔ προχώρησε σε ενδεδειγμένο έλεγχο ομάδας συμβάσεων έργων-εργασιών πρασίνου του Δήμου Καβάλας. Ελέγχθηκαν έξι (6) συμβάσεις, με συνολικό τίμημα 110.000 ευρώ περίπου. Η διεξαχθείσα έρευνα κατέδειξε πλήθος πράξεων και παραλείψεων βλαπτικών για το δημόσιο συμφέρον.
- vi. Μετά από καταγγελία για αυθαίρετες κατασκευές εντός της ζώνης παραλίας σε δημόσιο κτήμα στη Λεωφόρο Αθηνών – Σουνίου ο ΓΕΔΔ ζήτησε από την αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία να διενεργήσει αυτοψία και να προβεί σε ενέργειες σύμφωνα με τις αρμοδιότητες της. Μετά από αυτοψία, σύνταξη τοπογραφικών διαγραμμάτων, κλήση των αυθαιρετούντων σε ακρόαση, η Κτηματική Υπηρεσία εξέδωσε Πρωτόκολλα Κατεδάφισης και Πρωτόκολλα Καθορισμού Αποζημίωσης Αυθαίρετης Χρήσης

7.2 Το Ελεγκτικό Έργο του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)

Κατά το έτος 2014¹¹⁵ υποβλήθηκαν στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. 3.691 καταγγελίες (ταχυδρομικά, ηλεκτρονικά, με τηλεομοιοτυπία, επώνυμες και ανώνυμες). Οι καταγγελίες αποτελούν σημαντική πηγή πληροφόρησης για περιπτώσεις διαφθοράς, παραβίασης της αρχής της νομιμότητας και κακοδιοίκησης. Επίσης, εκδόθηκαν 512 εκθέσεις επιθεώρησης-ελέγχου και ελέγχου περιουσιακής κατάστασης υπαλλήλων, ενώ παράλληλα, ολοκληρώθηκαν 35 προκαταρκτικές εξετάσεις.

Από τους ως άνω ελέγχους το οι μισοί περίπου διενεργήθηκαν σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού και Επιχειρήσεις τους, για θέματα που αφορούσαν κυρίως στην εγκυρότητα των δικαιολογητικών που υπέβαλαν οι επιτυχόντες σε διαγωνισμούς για την πλήρωση θέσεων ειδικού ένστολου προσωπικού Δημοτικής Αστυνομίας και στη νομιμότητα αδειών άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή που χορηγήθηκαν σε δημοτικούς υπαλλήλους. Σημαντικό ποσοστό των λοιπών ελέγχων αφορούσε στην οργάνωση και λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών, την εκπαίδευση και κατάρτιση, το φυσικό περιβάλλον, τα δημόσια έργα, προμήθειες και εν γένει δημόσιες συμβάσεις, καθώς και τη δόμηση και χωροταξία.

Ενδεικτικά, θα αναφέρω ορισμένες από τις σημαντικότερες υποθέσεις που έλεγε το ΣΕΕΔΔ κατά το έτος 2014 ως ακολούθως:

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στο Δήμο Διδυμοτείχου Ν. Έβρου σχετικά με την έκδοση οικοδομικών αδειών κατασκευής 72 κατοικιών Ρομά σε εκτός σχεδίου αγροτεμάχια .

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην νομιμότητα των ενεργειών των υπηρεσιών:

α) Διεύθυνση Υπηρεσίας Δόμησης Δήμου Ελληνικού-Αργυρούπολης,

β) Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών Δήμου Αγίου Δημητρίου,

¹¹⁵ Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ΣΕΕΔΔ, Συνοπτική Έκθεση Πεπραγμένων Έτους 2014

γ) Α' βάθμιο Συμβούλιο Επιθεώρησης Θεάτρων, Κινηματογράφων κλπ Δήμου Αγ. Δημητρίου,

δ) Διεύθυνση Περιβαλλοντικής Υγιεινής και Υγειονομικού Ελέγχου Περιφερειακής Ενότητας Κεντρικού και Νότιου Τομέα Αθηνών και

ε) Η' Γραφείο Πυρασφάλειας Αθηνών, Πυροσβεστικού Σώματος Ελλάδος,

σχετικά με την αδειοδότηση και λειτουργία των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και κινηματογράφου, σε εμπορικό κέντρο.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην Διεύθυνση Χωροταξίας και Περιβάλλοντος και στην Διεύθυνση Υπηρεσίας Δόμησης του Δήμου Κέρκυρας σχετικά με τη χορήγηση βεβαίωσης χρήσεων γης στο πλαίσιο αδειοδότησης εγκατάστασης εμφιάλωσης και εμπορίας υγραερίου.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος α) στην Κτηματική Υπηρεσία του Ν. Ηλείας και στην Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας β) Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιόνιων Νήσων σχετικά με την διαδικασία επανακαθορισμού των οριογραμμών αιγιαλού, παραλίας και παλαιού αιγιαλού στην περιοχή Σχίνων Ζαχάρως του Ν. Ηλείας.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στο Δασαρχείο Αιγίου σχετικά με την εξέταση νομιμότητας έντεκα (11) πράξεων χαρακτηρισμού.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην Διεύθυνση Δασών Αργολίδας σχετικά με την εξέταση νομιμότητας είκοσι τριών (23) πράξεων χαρακτηρισμού

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στον Δήμο Κάτω Νευροκοπίου Ν. Δράμας σχετικά με εκτέλεση χωματουργικών εργασιών εντός της κοίτης χειμάρρου.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στο Δασαρχείο Πειραιά και στην Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Περιφερειακής Ενότητας Πειραιά και Νήσων της Περιφέρειας Αττικής σχετικά με τις ενέργειες των ως άνω

Υπηρεσιών αναφορικά με την εξορυκτική δραστηριότητα σε λατομείο αδρανών υλικών, σε λατομική περιοχή στη θέση «Γούβα Μπατσι» του δήμου Σαλαμίνας.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στο Δασαρχείο του Πόρου σχετικά τις ενέργειες της Υπηρεσίας ως προς τη διαπίστωση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και το χαρακτηρισμό της έκτασης, εμβαδού 1580 στρέμματα, στη θέση «Βίδι» του Δήμου Τροιζηνίας.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στη Δ/νση Δασών Σάμου και στο Δασονομείο Ικαρίας σχετικά με τις ενέργειες των Υπηρεσιών για την προστασία εκχερσωθείσας δασικής έκτασης.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην Εταιρεία Ύδρευσης Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης ΑΕ σχετικά με την ανάθεση 18 έργων και την ανάθεση προμήθειας λογισμικού.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στον πρώην δήμο Αγ. Γεωργίου Ν Θεσσαλονίκης σχετικά με τη νομιμότητα των ενεργειών των οργάνων του δήμου αναφορικά με τη λήψη αντιπλημμυρικών έργων.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος Πρώην Δήμο Αντιγονιδών Ν. Ημαθίας σχετικά με τη νομιμότητα των ενεργειών των οργάνων του αναφορικά με τη διαδικασία παραλαβής του έργου «Αποπεράτωση δημιουργίας πεζοδρόμων- ποδηλατοδρόμων σύνδεσης των οικισμών του δήμου».

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στον Ενιαίο Φορέα Ελέγχου Τροφίμων Θεσσαλονίκης σχετικά με τη διαδικασία αγοράς κτιρίου για χρήση εργαστηρίου.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στα α) Γενικό Νοσοκομείο Θεσ/νίκης "Γ. Γεννηματάς-Άγιος Δημήτριος", β) Αντικαρκινικό Νοσοκομείο Θεσ/νίκης "Θεαγένειο", γ) Γ.Ν. Θεσσαλονίκης "Άγιος Πάυλος", δ) Γ.Ν. Πέλλας "Νοσοκομείο Γιαννιτσών σχετικά με την ανάθεση παροχής υπηρεσιών φύλαξης.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στο Γενικό Νοσοκομείο Σερρών σχετικά με την διενέργεια διαγωνισμού για την ανάδειξη αναδόχου υπηρεσιών καθαριότητας του Νοσοκομείου.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων-Τομέας Ασφάλισης Νομικών (Ε.Τ.Α.Α.-Τ.Α.Ν.) σχετικά με την χορήγηση δανείων και την είσπραξη ληξιπρόθεσμων δανείων κατά την χρονική περίοδο 2009-2012.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην Εταιρεία ακινήτων Δημοσίου ΑΕ σχετικά με τη μη λήψη των νόμιμων μέτρων για την είσπραξη μισθωμάτων από μισθώτρια Ολυμπιακής εγκατάστασης.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στο Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης για την εξέταση της τήρησης του ωραρίου εργασίας του προσωπικού.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην οργάνωση και τη λειτουργία του εθνικού Κέντρου Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων σχετικά με τη διαδικασία εξαίρεσης των εκπαιδευτικών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης από το καθεστώς της διαθεσιμότητας καθώς και την εξέταση των δικαιολογητικών που υποβλήθηκαν.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην Γενική Γραμματεία Πολιτισμού και στο Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού σχετικά με τη νομιμότητα των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού, μέσω προγραμμάτων ΟΑΕΔ με σύναψη δεκατριών (13) συμβάσεων Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου.

✓ Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στον δήμο Ελληνικού Αργυρούπολης σχετικά με τη νομιμότητα λειτουργίας Λούνα – Παρκ.

7.3 Το Ελεγκτικό Έργο του Συνήγορου του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε το έτος 2014 από τους πολίτες 16.339 αναφορές, τις περισσότερες σε σύγκριση με όλα τα προηγούμενα χρόνια λειτουργίας του, ενώ συνολικά από το 2011 ο αριθμός των αναφορών έχει αυξηθεί κατά 50%. Επιπλέον τα ποσοστά επιτυχούς διαμεσολάβησης για την επίλυση των διαφορών ξεπερνούν το 80%. Τα παραπάνω στοιχεία προφανώς επιβεβαιώνουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στο θεσμό, και υπογραμμίζουν την αναγκαιότητα της παρέμβασής του.

Με βάση τις αναφορές που υποβλήθηκαν οι προβληματικοί τομείς που όχι μόνο φαίνεται να παγιώνονται αλλά συνεχίζουν να επιδεινώνονται, είναι τα ασφαλιστικά θέματα και η φορολογία. Τα παράπονα για τα δύο συγκεκριμένα πεδία σχεδόν διπλασιάστηκαν από το 2011. Ειδικότερα, σημαντικό ποσοστό (35%) των προβλημάτων κακοδιοίκησης εξακολουθεί να εντοπίζεται, και μάλιστα με αυξανόμενο ρυθμό, στα ασφαλιστικά ταμεία και σε ΝΠΔΔ που εποπτεύει το Υπουργείο Εργασίας. Ακολουθεί το Υπουργείο Οικονομικών με ποσοστό 19,4%, παρουσιάζοντας αυξητική τάση σε σχέση με το 2013. Το 14,64% των προβλημάτων αφορούσε την αυτοδιοίκηση, δηλαδή τους δήμους και τις περιφέρειες. Άλλοι φορείς με προβλήματα κακοδιοίκησης είναι το Υπουργείο Εσωτερικών με 5,15%, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης με 3,44%, το Υπουργείο Παιδείας με 3,35% και λοιπές υπηρεσίες (υπουργεία, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ κ.λπ.) με ποσοστό 7% περίπου. Το θετικό ωστόσο στοιχείο είναι ότι η πλειονότητα των αναφορών αυτών (80,44%) επιλύθηκαν με τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου¹¹⁶.

Ενδεικτικά παρατίθενται ορισμένες από τις υποθέσεις με τις οποίες ασχολήθηκε η ως άνω Ανεξάρτητη Αρχή, ως ακολούθως:

- ✓ Οι αναφορές για πολυετή δέσμευση των υπό απαλλοτρίωση ακινήτων επιβεβαιώνουν την ανάγκη εκπόνησης δεσμευτικού προγραμματισμού. Παρατηρείται σύγχυση των υπηρεσιών ως προς την αρμοδιότητα έκδοσης βεβαιωτικής πράξης για την αυτοδίκαιη άρση της απαλλοτρίωσης, την τροποποίηση του σχεδίου πόλεως προκειμένου να αρθεί κάθε ρυμοτομικό βάρος της

¹¹⁶ Ετήσια έκθεση Συνήγορου του Πολίτη 2014

ιδιοκτησίας μετά την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας 18 μηνών από τον καθορισμό προσωρινής τιμής μονάδας ή την αναγκαία διαδικασία τροποποίησης του σχεδίου και υπολογισμού των προθεσμιών. Πολλές σχετικές παρεμβάσεις του Συνηγόρου οδηγούν σε θετικό αποτέλεσμα. Έτσι, με τη μεσολάβηση του ΣτΠ ο Δήμος Αγρινίου πείσθηκε ότι η νόμιμη προθεσμία των 4 μηνών για την έκδοση της βεβαιωτικής πράξης δεν είναι ανατρεπτική και απέστειλε στην οικεία περιφέρεια τα απαιτούμενα δικαιολογητικά. Αντίστοιχα, ο Δήμος Χαλκίδας αποδέχθηκε τη σύσταση ότι, σε περίπτωση αιτήματος τροποποίησης του σχεδίου, δεν μπορεί να αρνείται τη διεκπεραίωση του φακέλου ελλείψει τεχνικής έκθεσης μηχανικού καθώς αυτή προβλέπεται μόνο δυνητικά. Τέλος, ο δήμος Χανίων, σε περίπτωση ιδιοκτησίας η οποία τελούσε σε καθεστώς αναγκαστικής απαλλοτρίωσης λόγω ρυμοτομίας από το έτος 1946, ζήτησε και έλαβε από την Περιφέρεια Κρήτης οδηγίες για το σύνολο της διαδικασίας που οφείλει να τηρηθεί προς τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου.

✓ Σε πολλούς φορολογουμένους βεβαιώθηκε το σύνολο του ποσού Έκτακτου Ειδικού Τέλους Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ) που αντιστοιχούσε σε συγκεκριμένο ακίνητο, ενώ οι ίδιοι ήταν μόνο συνιδιοκτήτες αυτού κατά ορισμένο ποσοστό. Ο Συνήγορος τους συμβούλευσε να αναζητήσουν τα στοιχεία των συνιδιοκτητών και να τα προσκομίσουν στην αρμόδια ΔΟΥ, οπότε, κατ' εφαρμογή σχετικής απόφασης, επιτεύχθηκε ο επιμερισμός της οφειλής. Επίσης, με παρέμβαση του Συνηγόρου επιτεύχθηκε η διαγραφή του ΕΕΤΗΔΕ που είχε εσφαλμένα βεβαιωθεί σε πρόσωπα που δεν ήταν ιδιοκτήτες αλλά μόνο μισθωτές του βαρυνόμενου ακινήτου, ή που δεν είχαν καν σχέση με αυτό.

✓ ΔΟΥ της Θεσσαλονίκης δεν έκανε δεκτή τη βεβαίωση αρχαιολογικής δέσμευσης ακινήτου, με αποτέλεσμα την αδυναμία υπαγωγής του στην απαλλαγή από τον ΦΑΠ κατά τον χρόνο της δέσμευσης. Ο Συνήγορος επισήμανε ότι η εκτέλεση ανασκαφής

συνεπάγεται την προσωρινή στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, που στην εν λόγω περίπτωση είναι η δόμηση αφού πρόκειται για αστικό ακίνητο, ενώ οι εφορείες αρχαιοτήτων οφείλουν να εκδίδουν τυποποιημένες βεβαιώσεις με διατύπωση σαφή και αποδεκτή από τις ΔΟΥ. Τελικά οι προτάσεις του Συνηγόρου έγιναν δεκτές και η υπηρεσία προέβη στην υλοποίηση της απαλλαγής.

✓ Πρόβλημα ανέκυψε κατά την εφαρμογή διάταξης, σύμφωνα με την οποία απαλλάσσονται από το τέλος επιτηδεύματος οι εμπορικές επιχειρήσεις και οι ελεύθεροι επαγγελματίες που δραστηριοποιούνται σε χωριά με πληθυσμό έως 500 κατοίκους, καθώς, με υπουργικές αποφάσεις προβλέφθηκε ότι λαμβάνονται υπόψη τα στοιχεία της απογραφής του 2001. Ο Συνήγορος επισήμανε στο Υπουργείο Οικονομικών ότι εφόσον επελέγη η επιβολή του τέλους στη βάση τεκμηρίου στηριζόμενου σε αντικειμενικά κριτήρια, αυτά πρέπει να είναι κατά το δυνατόν επικαιροποιημένα και ακριβή και πρότεινε, για τον προσδιορισμό του πληθυσμού κάθε τόπου, να λαμβάνονται υπόψη τα αποτελέσματα της απογραφής του 2011. Η πρόταση έγινε δεκτή μόνο για την επιβολή του τέλους από 1.1.2014 και εντεύθεν.

✓ Διερευνώντας αναφορά αλλοδαπής για καθυστέρηση έκδοσης της άδειας διαμονής της, ο Συνήγορος πληροφορήθηκε ότι, κατά τα έτη 2006-2008, μικρός νησιωτικός δήμος είχε χορηγήσει σε πάνω από τετρακόσιους αλλοδαπούς βεβαιώσεις κατάθεσης δικαιολογητικών χωρίς ποτέ να προωθηθούν οι αντίστοιχες αιτήσεις τους προς εξέταση, κατά πάσα δε πιθανότητα χωρίς καν να έχουν κατατεθεί από τους αιτούντες τα φερόμενα ως πλήρη δικαιολογητικά. Οι βεβαιώσεις αυτές λειτουργούσαν εκ των πραγμάτων ως αυτοτελείς νομιμοποιητικοί τίτλοι μακρότατης διάρκειας με κίνδυνο εμπορίας τους από επίορκους υπαλλήλους δήμων, καθώς ο πραγματικός έλεγχος της πληρότητας των δικαιολογητικών γινόταν πολύ αργότερα και από διαφορετική υπηρεσία. Παρακολουθώντας επί σειρά ετών την πειθαρχική έκβαση της υπόθεσης και πιέζοντας για την ολοκλήρωσή

της, ο Συνήγορος καταγράφει ότι στον υπαίτιο δημοτικό υπάλληλο επιβλήθηκε τελικά ποινή οριστικής παύσης μόλις 4 χρόνια μετά την παραπομπή του στο αρμόδιο συμβούλιο και 7 χρόνια μετά την τέλεση του παραπτώματος.

✓ Έπειτα από διερεύνηση αναφοράς, από την οποία προέκυψε ότι δεν είχαν επιβληθεί σε γιατρό του ΕΣΥ πειθαρχικές ποινές ύστερα από αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση, ο Συνήγορος διαβίβασε τα σχετικά στοιχεία στην αρμόδια εισαγγελία και πρότεινε, μεταξύ άλλων, την άμεση ανάθεση όλων των υποθέσεων σε εισηγητές με προθεσμία υποβολής της εισήγησης και την αύξηση του ετήσιου αριθμού συνεδριάσεων ώστε να διεκπεραιώνονται σε σύντομο χρόνο όλες οι υποθέσεις.

✓ Στον Συνήγορο τέθηκε το ζήτημα επιβάρυνσης με φόρο πολυτελούς διαβίωσης πολιτών, οι οποίοι είχαν εισαγάγει μεταχειρισμένα οχήματα από χώρες της ΕΕ ή τα είχαν αγοράσει από τον ΟΔΔΥ, των οποίων ο χρόνος κυκλοφορίας υπερέβαινε τη δεκαετία, επειδή η παλαιότητά τους υπολογιζόταν με βάση το έτος της πρώτης κυκλοφορίας στην Ελλάδα ή το έτος μεταβίβασής τους απ' τον ΟΔΔΥ. Ο Συνήγορος πρότεινε την τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου, ώστε οχήματα που ταξινομήθηκαν σε χώρες της ΕΕ ή αγοράστηκαν μεταχειρισμένα από τον ΟΔΔΥ να φορολογούνται ανάλογα με το πραγματικό έτος της πρώτης κυκλοφορίας τους. Μεγάλο μέρος των προτάσεων του Συνηγόρου έγινε αποδεκτό με πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις.

✓ Στον Συνήγορο τέθηκε το ζήτημα μη χορήγησης από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους αναδρομικών συντάξεων πέραν της τριετίας, μολονότι οι καθυστερήσεις οφείλονταν αποκλειστικά στις αρμόδιες για την έκδοση και καταβολή των συντάξεων υπηρεσίες. Κατά τη σχετική διάταξη του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση η αναγνώριση αναδρομικά σε βάρος του δημοσίου ταμείου οικονομικών δικαιωμάτων από συντάξεις για χρονικό διάστημα πέραν των τριών

ετών από την πρώτη του μήνα που εκδίδεται η σχετική πράξη ή απόφαση. Ο Συνήγορος τόνισε ότι τυχόν διοικητικές αδυναμίες και καθυστερήσεις οδηγούν σε απώλεια δικαιωμάτων των πολιτών και υποστήριξε ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση πρέπει να εναρμονιστεί με τις διατάξεις του Συντάγματος, δηλαδή η αφετηρία της αναδρομικής έκτασης του δικαιώματος να μην συνδέεται με γεγονότα κείμενα εκτός του πεδίου επιρροής του ενδιαφερόμενου. Πρότεινε είτε την κατάργηση της επίμαχης διάταξης είτε την επιμήκυνση του χρόνου της αναδρομικής καταβολής στα πέντε χρόνια. Οι προτάσεις έγιναν δεκτές από το Υπουργείο Οικονομικών και εκφράστηκε η πρόθεση τροποποίησης της διάταξης σε προσεχές συνταξιοδοτικό νομοσχέδιο.

✓ Ο χαρακτήρας των περιβαλλοντικών προστίμων οφείλει να είναι ανασταλτικός, δηλαδή να διέπεται από τη λογική της πρόληψης βλαβών και όχι της εξαγοράς τους. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του ΧΥΤΑ Αλμωπίας που εξακολουθούσε να λειτουργεί ενώ είχαν λήξει τόσο η άδεια λειτουργίας του από το 2010 όσο και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων του από το 2009. Επιπλέον διαπιστώθηκαν περιστασιακές υπερβάσεις της συγκέντρωσης υδραργύρου στα υπόγεια ύδατα της περιοχής. Με παρότρυνση του Συνηγόρου, συγκλήθηκε Κλιμάκιο Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος το οποίο επιβεβαίωσε την πλημμελή λειτουργία του ΧΥΤΑ, ενώ η Περιφερειακή Ενότητα Πέλλας κατέληξε σε εισήγηση για επιβολή προστίμου. Ο Συνήγορος ζήτησε την παύση της λειτουργίας του ΧΥΤΑ, η οποία επιτεύχθηκε εντέλει μόλις τον Ιούνιο 2014.

✓ Πρότυπο γυμνάσιο αρνήθηκε να δεχτεί αίτηση αλλοδαπού μαθητή για συμμετοχή του στις εισαγωγικές εξετάσεις επειδή εκείνος δεν διέθετε ΑΦΜ, λόγω παράνομης διαμονής στη χώρα. Ο Συνήγορος απευθύνθηκε στο Υπουργείο Παιδείας επισημαίνοντας την δημιουργούμενη ανισότητα σε βάρος του μαθητή, η οποία ανέκυπτε εξαιτίας ενός στοιχείου μη συνδεδεμένου άμεσα με το δικαίωμα πρόσβασης στην εκπαίδευση και υποστήριξε ότι το παιδί δεν πρέπει να αποκλειστεί από τις εξετάσεις. Η πρόταση του

Συνηγόρου έγινε δεκτή καθώς το Υπουργείο υπέδειξε στο σχολείο να επιτρέψει τη συμμετοχή του μαθητή στις εξετάσεις.

✓ Μητέρα μαθητή δημοτικού έθεσε στον Συνήγορο περιστατικά εξύβρισης, εκφοβισμού, χειροδικίας και συκοφάντησης του παιδιού από μαθήτρια όμορου δημοτικού σχολείου. Η ένταση στις σχέσεις των ανηλίκων επιτεινόταν, επειδή οι οικογένειες των παιδιών κατοικούσαν στο ίδιο συγκρότημα διαμερισμάτων. Για τη διασφάλιση της ψυχοσυναισθηματικής υγείας και των δύο παιδιών και την αποφυγή περιστατικών έντασης και βίας μεταξύ των παιδιών, ο Συνήγορος προέβη σε συμβουλευτική καθοδήγηση των διευθυντών των δύο σχολείων και απηύθυνε έγγραφες συστάσεις για συνεργασία προς τους γονείς τους. Ως αποτέλεσμα αυτών, οι συμπεριφορές αμβλύθηκαν και τα περιστατικά σχολικού εκφοβισμού εξαλείφθηκαν.

✓ Ο Συνήγορος έχει επανειλημμένα τονίσει ότι διοικητικά έγγραφα θεωρούνται όλα όσα υπάρχουν στα αρχεία της διοίκησης, καθώς και αυτά που δεν προέρχονται από δημόσιες υπηρεσίες αλλά έχουν χρησιμοποιηθεί στη διοικητική διαδικασία, ενώ οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα προβλέπονται ρητά στον νόμο και πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Σε πρόσφατη σχετική περίπτωση το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) αρνήθηκε να χορηγήσει έγγραφα για παράνομες κατασκευές σε παραθαλάσσια περιοχή επικαλούμενο το άρθρο 5, παράγρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και τη μη ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος που να προκύπτει κατ' αντικειμενικό τρόπο, χωρίς όμως να αιτιολογεί τον χαρακτηρισμό των εγγράφων ως απορρήτων ή τον τρόπο με τον οποίο η χορήγησή τους θα μπορούσε να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα. Με παρέμβαση του Συνηγόρου, το ΣΕΕΔΔ χορήγησε τα έγγραφα.

✓ Αντίστοιχη ήταν η άρνηση της Πολεοδομίας του Δήμου Αθηναίων να χορηγήσει σε πολίτη γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας για την αλλαγή χρήσης του γειτονικού του ακινήτου με τον ισχυρισμό ότι η γνωμοδότηση δεν θεωρείται διοικητικό έγγραφο και

καλύπτεται από το απόρρητο του Κώδικα περί Δικηγόρων, στο πλαίσιο της σχέσης του δικηγόρου με τον εντολέα του. Εφόσον όμως η γνωμοδότηση χρησιμοποιήθηκε για τη θεμελίωση ή διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου, καθίσταται στοιχείο της διοικητικής δράσης, ενώ το στοιχείο της εχεμύθειας υποχωρεί όταν ο εντολέας του δικηγόρου είναι διοικητικό όργανο. Ο δήμος δεν έχει ακόμη απαντήσει (υπόθεση 139768/2011).

✓ Τέλος, αξίζει να επισημανθεί η άρνηση του Δήμου Χανίων να χορηγήσει στοιχεία σχετικά με βλάβη του οδοστρώματος σε πολίτη του οποίου ο γιος υπέστη τροχαίο δυστύχημα στο σημείο αυτό. Ο αναφερόμενος, ο οποίος είχε δηλώσει τη βλάβη στις τεχνικές υπηρεσίες πριν από το συμβάν, υποστήριξε ότι η καθυστέρηση αποκατάστασής της είχε ως συνέπεια να προκληθεί το δυστύχημα. Ο Συνήγορος υπογράμμισε ότι το ζήτημα της πρόσβασης στα στοιχεία είναι διακριτό από την απόδοση ευθυνών, η οποία θα κριθεί δικαστικά. Ο δήμος ισχυρίστηκε ότι δεν θεμελιωνόταν ειδικό έννομο συμφέρον για λήψη αντιγράφων από το φάκελο της ΕΔΕ, ενώ τελικά η πρόσβαση κατέστη εφικτή μόνο στο πλαίσιο δικαστικής προανάκρισης.

7.4 Το Ελεγκτικό Έργο της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας

Η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας (ΔΟΑ) με γνώμονα τις προτεραιότητες που τέθηκαν για την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος από την Ελληνική Αστυνομία σε συνδυασμό με τις αρμοδιότητες της ΔΟΑ, διενήργησε 1218 ελέγχους και διεκπεραίωσε το έτος 2014 χίλιες εννιακόσιες εννέα (1909) υποθέσεις, οι οποίες προέκυψαν από ληφθείσες καταγγελίες, εισαγγελικές παραγγελίες και ελέγχους που διενήργησαν τα Τμήματα της ΔΟΑ στο πλαίσιο της συνεργασίας της με άλλες Υπηρεσίες και φορείς¹¹⁷.

Κατά την διερεύνηση των ως άνω υποθέσεων περαιώθηκαν 192 δικογραφίες κατόπιν εισαγγελικών παραγγελιών και σχηματίστηκαν αυτεπαγγέλτως 334 δικογραφίες από αστυνομική προανάκριση. Συνολικά προέκυψαν 749 κατηγορούμενοι, ενώ συνελήφθησαν 211 άτομα.

Ειδικότερα, κατά το έτος 2014, η ΔΟΑ χειρίστηκε εκτός των άλλων χειρίστηκε:

- ✓ 28 υποθέσεις διασπάθισης Κοινοτικών και Εθνικών κονδυλίων
- ✓ 18 υποθέσεις οικονομικών εγκλημάτων που εμπίπτουν στον Ποινικό Κώδικα σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου και της ΕΕ
- ✓ 1 υπόθεση σχετικά με χρηματοδότηση Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)
- ✓ 2 υποθέσεις καταπάτησης δημόσιας περιουσίας
- ✓ 16 υποθέσεις διαφθοράς
- ✓ Πολλές άλλες υποθέσεις αναφορικά με παραεμπόριο, λαθρεμπόριο, τυχερά παίγνια, παραβίαση κανόνων ελεύθερου ανταγωνισμού-αγοράς, φοροδιαφυγή, προστασία κοινωνικής ασφάλισης, απάτες, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και καταπολέμηση σοβαρού και οργανωμένου οικονομικού εγκλήματος

¹¹⁷ Ετήσια Έκθεση Στρατηγικής Ανάλυσης Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας 2014

Ενδεικτικά αναφέρονται επίσης οι ακόλουθες υποθέσεις:

➤ Υπόθεση ΙΚΑ – Αφορά την εξάρθρωση εγκληματικής οργάνωσης, αναφορικά με απάτες και πλαστογραφίες σε βάρος του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ), μέσω της παραποίησης πιστοποιητικών αναπηρίας του Κέντρου Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕΠΑ), για τη χορήγηση παράνομων επιδομάτων πρόνοιας. Η εν λόγω οργάνωση αποτελείτο από επτά (7) ημεδαπούς και η τριετής δράση της χαρακτηριζόταν από συγκεκριμένη μεθοδολογία και σαφή ιεραρχική διάρθρωση και δομή, με 50χρονη ημεδαπή στον αρχηγικό ρόλο και σε ρόλους «κλειδιά» έναν υπάλληλο του ΙΚΑ και έναν καρδιολόγο. Σε συντονισμένη αστυνομική επιχείρηση που πραγματοποιήθηκε παρουσία οκτώ (8) δικαστικών λειτουργών, σε περιοχές της Αττικής και της Εύβοιας, συνελήφθησαν τα μέλη της οργάνωσης τα οποία κατηγορούνται για τα ακόλουθα αδικήματα κακούργηματικού χαρακτήρα: συγκρότηση και ένταξη σε εγκληματική οργάνωση, απάτη κατ' εξακολούθηση, πλαστογραφία και κατάχρηση σε βάρος του Δημοσίου. Από την παράνομη δράση της εγκληματικής οργάνωσης, εκτιμάται ζημία σε βάρος του Δημοσίου τουλάχιστον εφτακοσίων χιλιάδων ευρώ (700.000€).

➤ Υπόθεση «SPIDER» - Αφορά απάτη σε βάρος οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες με πανευρωπαϊκές διαστάσεις και με δράση στην Ελλάδα που αποκαλύφθηκε ύστερα από έρευνα της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την καταπολέμηση της Απάτης (OLAF) σε συνεργασία με την Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας. Η απάτη πραγματοποιήθηκε μέσω διασυνοριακού δικτύου εικονικών εταιρειών και υπεργολάβων, οι οποίοι υπέβαλλαν υπερκοστολογημένες δαπάνες για ανύπαρκτες υπηρεσίες και δραστηριότητες στο πλαίσιο χρηματοδότησης ερευνητικών προγραμμάτων. Με βάση τη δικογραφία που σχηματίστηκε ασκήθηκαν ποινικές διώξεις για τα ακόλουθα αδικήματα: απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, πλαστογραφία μετά χρήσεως, από δράστες που ενεργούν κατ' επάγγελμα και κατά συνήθεια και νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες.

Από αυτή την παράνομη δραστηριότητα είχαν αποκομίσει παράνομο περιουσιακό όφελος ύψους -702.000- ευρώ περίπου.

➤ Υπόθεση «ROMEO» Αφορά εξάρθρωση εγκληματικής οργάνωσης για κακουργηματικές πράξεις σε βάρος του ΙΚΑ και άλλων φορέων του δημοσίου με τη μέθοδο εικονικών ασφαλίσεων εργαζομένων σε εικονικές εταιρείες. Από τη δράση της εγκληματικής οργάνωσης βεβαιώθηκε ζημία του Δημοσίου ύψους δέκα εκατομμύρια ευρώ (10.000.000 €)τουλάχιστον.

➤ Υπόθεση «ΔΙΑΘΗΚΕΣ» - Αφορά την εξάρθρωση εγκληματικής οργάνωσης τα μέλη της οποίας εμπλέκονται σε υποθέσεις σύνταξης πλαστών διαθηκών και παράνομης ιδιοποίησης ακινήτων μεγάλης αξίας. Η συνολική αξία της ως άνω ακίνητης περιουσίας εκτιμάται ότι υπερβαίνει το χρηματικό ποσό των 1.300.000 €.

➤ Υπόθεση «RED LOANS» - Αφορά την εξάρθρωση πολυπληθούς εγκληματικής οργάνωσης με μέλη της οποίας συμμετείχαν σε απάτες σε βάρος Τραπεζικού Ιδρύματος, μέσω υπερτιμολόγησης ακινήτων και παράνομων δανειοδοτήσεων. Από την παράνομη δράση της εγκληματικής οργάνωσης, εκτιμάται ότι η συνολική ζημία σε βάρος του Τραπεζικού Ιδρύματος ανέρχεται στο ποσό των 5.000.000 €τουλάχιστον

➤ Υπόθεση «RECYCLE» - Αφορά εξαπάτηση του Ελληνικού Δημοσίου από εταιρεία ανακύκλωσης Συγκεκριμένα οι υπεύθυνοι της εταιρείας παραλαμβάναν από επώνυμες εταιρείες διάφορα προϊόντα, προκειμένου να τα καταστρέψουν. Στη συνέχεια εξέδιδαν και χορηγούσαν στις εταιρείες πλαστά εικονικά πιστοποιητικά καταστροφής καθώς δεν κατέστρεφαν τα προϊόντα, αλλά τα έθεταν εκ νέου προς πώληση στην αγορά.. Από την παράνομη δράση της εγκληματικής οργάνωσης, εκτιμάται ότι η συνολική ζημία σε βάρος του Δημοσίου ανέρχεται στο ποσό των 2.000.000 € καθώς το Ελληνικό Δημόσιο επέστρεφε στις εταιρίες το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) που αντιστοιχούσε στα προς καταστροφή εμπορεύματα, ενώ η συνολική αξία των εμπορευμάτων υπολογίζεται στο ποσό των 9.500.000 €περίπου.

➤ Υπόθεση «ΜΚΟ» - Αφορά την εξιχνίαση κακουργηματικής απάτης, νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και απιστίας σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου από Μη Κερδοσκοπική Οργάνωση. Κατά το χρονικό διάστημα 2000 -2004, η εν λόγω Μ.Κ.Ο. χρηματοδοτήθηκε από κονδύλια του Ελληνικού Δημοσίου και συγκεκριμένα από την Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) του Υπουργείου Εξωτερικών πραγματοποίηση οκτώ (8) προγραμμάτων αποναρκοθέτησης στη Βοσνία Ερζεγοβίνη, στο Λίβανο και στο Ιράκ, ύστερα από την υπογραφή συμβάσεων πραγματοποίησης προγραμμάτων

➤ αναπτυξιακής συνεργασίας. Το ύψος της χρηματοδότησης της Υ.Δ.Α.Σ. προς τη Μ.Κ.Ο. ανήλθε στα -9.000.000.000- ευρώ, η οποία είναι και η ζημία που προκλήθηκε σε βάρος του Δημοσίου. Στην πραγματικότητα, το σύνολο της χρηματοδότησης εκταμιεύτηκε παράνομα, καθώς δεν πληρούνταν οι αναγκαίες προϋποθέσεις. Σημειώνεται ότι, σύμφωνα με το υφιστάμενο πλαίσιο, μόνο σε περιπτώσεις ανθρωπιστικής βοήθειας προβλέπεται χρηματοδότηση που να καλύπτει το 100% του προγράμματος. Ωστόσο, σύμφωνα με τις σχετικές συμβάσεις προγραμμάτων αναπτυξιακής συνεργασίας, το ποσό θα κάλυπτε το 75% του συνολικού προϋπολογισμού του προγράμματος, ενώ το υπόλοιπο 25% θα έπρεπε να προέρχεται από συμμετοχή της Μ.Κ.Ο., τουλάχιστον 15% ως ίδια συνεισφορά σε είδος ή σε χρήμα και από τρίτες πηγές, όπως χορηγίες και δωρεές.

➤ Υπόθεση «ΕΠΙΣΤΟΛΗ» - Αφορά την εξάρθρωση εγκληματικών οργανώσεων που εμπλέκονται σε πλαστογραφίες και απάτες σε βάρος του ελληνικού Δημοσίου, με τη μέθοδο των πλαστών ή/και μη εγκεκριμένων εγγυητικών επιστολών. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι μια εκ των τριών εταιρειών έλαβε αμοιβές για την κατάρτιση και προμήθεια των επίμαχων εγγυητικών επιστολών ύψους 1.528.102,74 ευρώ τουλάχιστον, ενώ η συνολική αξία των εγγυητικών επιστολών που εξέδωσε αθροιστικώς υπερβαίνει το ποσό των 30.000.000 ευρώ. Μέχρι στιγμής, έχει προκύψει για το σύνολο των εμπλεκόμενων εταιρειών ότι, μόνο ως προς το Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, κατέθεσαν πλαστές ή μη εγκεκριμένες επιστολές ύψους 18.240.200 €.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Από την ανάλυση της παρούσας εργασίας συμπεραίνουμε ότι οι δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμοί, καθώς και κάθε διοικητικό όργανο, καλούνται να ασκήσουν τις αρμοδιότητες του και να εκτελέσουν τα καθήκοντα τους σε ένα περιβάλλον ιδιαίτερα σύνθετο και με ποικίλες δυσκολίες. Από την έννοια ακόμη του ορισμού της Δημόσιας Διοίκησης, είναι δυνατό κανείς να κατανοήσει την πολυπλοκότητα τόσο της δομής της όσο και της λειτουργίας της, καθώς και την πραγματικότητα που καλείται να αντιμετωπίσει και να διαχειριστεί, προκειμένου να επιτύχει τους στόχους της και την αποστολή της. Το περιβάλλον μέσα στο οποίο καλείται να ασκήσει την δράση της η Δημόσια Διοίκηση είναι δυναμικό, αλλάζει συνεχώς και χαρακτηρίζεται από την αλματώδη ανάπτυξη της τεχνολογίας και τη χρήση ολοένα και πιο εξελιγμένων και πολύπλοκων μεθόδων, εργαλείων και διαδικασιών σε συνδυασμό με ένα ιδιαίτερα σύνθετο νομοθετικό πλαίσιο. Ταυτόχρονα, η παγκοσμιοποίηση της οικονομικής δράσης, η συνεργασία της χώρας μας με άλλα κράτη στο πλαίσιο διεθνών και υπερεθνικών οργανισμών καθώς και η συνεπεία αυτών συνεχής αύξηση της γραφειοκρατίας δυσχεραίνει ακόμα περισσότερο την δράση της.

Συνεπώς, όπως διαπιστώθηκε από την παρούσα εργασία, η Δημόσια διοίκηση, προκειμένου να είναι επιτυχής στην αποστολή της, να εξασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία των οργανισμών και να διασφαλίσει την ικανοποίηση των δημοσίων αναγκών και την επίτευξη του Δημοσίου Συμφέροντος, οφείλει να χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τον έλεγχο εντός των κόλπων της.

Όπως αναλύθηκε εκτενώς στα προηγούμενα κεφάλαια, η Δημόσια Διοίκηση έχει στην διάθεση της διάφορους μηχανισμούς, εργαλεία και διαδικασίες προκειμένου να ασκήσει η ίδια ουσιαστικό και αποτελεσματικό εσωτερικό έλεγχο, προκειμένου να προστατέψει τους διοικούμενους από τυχόν αυθαιρεσίες, καθώς και από τα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης που διαπιστώνονται συνεχώς. Παράλληλα, μέσω του ελέγχου που ασκεί, επιτυγχάνει την διασφάλιση της εφαρμογής των θεμελιωδών αρχών του διοικητικού δικαίου, στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να υπακούει η κάθε της ενέργεια. Εκτός από την προστασία των πολιτών από τα ανωτέρω φαινόμενα, η Δημόσια Διοίκηση επιτυγχάνει μέσω αυτού, τον έγκαιρο

εντοπισμό και την διόρθωση τυχόν σφαλμάτων, καθώς επίσης δυνάμει του ελέγχου που ασκεί, έχει την δυνατότητα να συλλέγει αξιόπιστες και ποιοτικές πληροφορίες και να λαμβάνει με βάση αυτές σημαντικές αποφάσεις για την λειτουργία και την περαιτέρω εξέλιξη αυτής και των οργάνων που την αποτελούν.

Συνοψίζοντας, από την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε, λαμβάνοντας κυρίως υπόψη τις περιπτώσεις ελέγχου που αναφέρθηκαν, καθώς και τα αποτελέσματα των ελέγχων αυτών, γίνεται εμφανής η ζωτική σημασία του ελέγχου στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος όπως παρατηρούμε, άλλοτε είναι αποτελεσματικός και άλλοτε όχι.

Ειδικότερα, όπως διαπιστώθηκε ο εσωτερικός έλεγχος βασίζεται σε ένα σύνθετο νομικό πλαίσιο και μπορεί να ασκηθεί με πολλούς τρόπους και διαδικασίες και από πολλά και διαφορετικά όργανα. Το ογκώδες νομικό οπλοστάσιο που έχει δημιουργηθεί για την άσκηση αυτού και την αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης δεν αποδίδει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, αφού έχει κατά κανόνα εργαλειακό χαρακτήρα χωρίς αντίστοιχη νομοτεχνική αρτιότητα και νοηματικό βάθος. Δηλαδή, το μεγάλο πλήθος των διατάξεων δεν συντελεί στην ουσιαστική καταπολέμηση των φαινομένων, αφού τείνει να δημιουργεί μια εικόνα σύγχυσης με αλληλοκάλυψη των σχετικών διατάξεων και επανάληψη των ίδιων διατυπώσεων και ιδεών, με αποτέλεσμα να υπάρχει παλινδρόμηση αντί για πρόοδο και επικάλυψη αντί για σαφήνεια.

Κατόπιν τούτων, καθίσταται φανερό ότι σε πολλά ζητήματα δημιουργείται μια εικόνα σύγχυσης, αφού υπάρχει αλληλοεπικάλυψη των εθνικών διατάξεων με επανάληψη των ίδιων διατυπώσεων και ειδικών υποστάσεων, με αποτέλεσμα να καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη η επιλογή της διατάξεως που θα πρέπει να εφαρμοστεί. Επιπρόσθετα, ακόμα και στις περιπτώσεις που η επίλυση των διαφορών μεταξύ διοίκησης και διοικούμενου είναι απλή, οι πολίτες, είτε εξαιτίας της πολυπλοκότητας των σχετικών διατάξεων, είτε λόγω της ελλιπής ενημέρωσης τους δεν προκαλούν την άσκηση του ελέγχου (π.χ. με την υποβολή απλής προσφυγής), αλλά προτιμούν να προσφεύγουν στα δικαστήρια (εξωτερικός έλεγχος) ή να μην προβαίνουν σε καμιά ενέργεια, αφού είναι πεπεισμένοι ότι δεν θα βρουν «το δίκιο τους».

Τέλος, παρατηρούμε ότι παρόλες τις επιτυχίες και την αποτελεσματικότητα που έχει ο εσωτερικός έλεγχος στην δράση της δημόσιας διοίκησης, τα κρούσματα

διαφθοράς και κακοδιοίκησης συνεχίζουν να υφίσταται και να λαμβάνουν χώρα με τους ίδιους ρυθμούς. Ο έλεγχος που διενεργείται ανεξαρτήτως της διαδικασίας με την οποία ασκείται ή του οργάνου που τον ασκεί, έχει ίσως επιτύχει να μειώσει ή τουλάχιστον να αποτρέψει τον μέχρι τώρα πολλαπλασιασμό των φαινομένων κακοδιοίκησης και αυθαιρεσίας της Δημόσιας Διοίκησης. Αντίθετα, τεκμαίρεται αναποτελεσματικός ως προς τα φαινόμενα διαφθοράς, που φαίνεται να έχουν τις ρίζες στην ίδια την δομή της Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι προκειμένου να καταπολεμηθούν ουσιαστικά τα ως άνω φαινόμενα και να διασφαλιστεί επαρκώς ο διοικούμενος στις συναλλαγές του με την Διοίκηση, θα πρέπει να υπάρξει περαιτέρω εξέλιξη και ουσιαστική ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών, αλλά και πολιτική πρωτοβουλία, προκειμένου οι ενέργειες της Διοίκησης να συμβαδίζουν με τις αρχές της Διαφάνειας, της Χρηστής Διοίκησης και του Κράτους Δικαίου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Σ. Αδάμ – Μαγνήσαλη, «Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην Αρχαία Αθήνα», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας, «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005
- Άρης Αλεξόπουλος – Ήβη Μαυρομούστακου, «Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα: η περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας, «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005
- Μαν. Γ. Αντωνόπουλου, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα Αθήνα Κομοτηνή 1995
- Μ. Γ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτική μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014
- Γ. Γεραπετρίτης, Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων, 1998
- Μετ. Γεωργίτση, «Η Συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας, «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005

- Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 2008
- Πρ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 2η Έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 1994
- Π. Κανελλόπουλος, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010
- Βασ. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή Διοίκηση – Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔ 1/2007
- Φ.Ι. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου, Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών – Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα Αθήνα Κομοτηνή 2003
- Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Η διοικητική οργάνωση του Κράτους, 2002
- Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων Τιμ. Τόμος ΣτΕ, 1982
- Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005
- Ιακ. Μαθιουδάκης, Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης 2008
- Αντ. Μακρυδημήτρης, Μ.-Ηλ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε' Έκδοση, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ ΑΘΗΝΑ – ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, 2012
- Ε. Μαριά, Η Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τον Διαμεσολαβητή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε Δ.τ.Α, τεύχος 7, 2000

- Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στην Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, 2007
- Της ίδιας, Διοικητικό δίκαιο : Εισαγωγή - Θεμελιώδεις Έννοιες, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 2013
- Της ίδιας, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013
- Της ίδιας, Η Διασφάλιση της Αρχής της Νομιμότητας της Διοίκησης, ΕΕΝ, 1989
- Της ίδιας, Η Προστασία του Διοικουμένου, Εκδόσεις Αντ. Ν.. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2000
- Της ίδιας, , Νομικές αρχές – πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης, Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, 2014
- Της ίδιας, Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα 2000
- Ν. Αλ. Μηλιώνης, Ο Θεσμικός Ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Δεύτερη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 2006
- Ελ. Μπεσίλα - Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου, Τόμος Β, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006
- Της ίδιας, Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το «Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2002
- Της ίδιας, Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, Οι ανεξάρτητες Αρχές, Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010

- Μ.–Ε. Θ. Παναγοπούλου, Οι προσφυγές κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα, 2000
- Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010
- Απ. Παπακωνσταντίνου, «Διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική: οι συνταγματικές πτυχές», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας, «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005
- Μ. Πικραμένος, Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων, 2012
- Π. Πουλής, Ο θεσμός του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), Σκέψεις με αφορμή τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, ΝοΒ 2001
- Δ.Ραΐκου, Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά, Σάκκουλας, 2006, Νικολοπουλου Αλεξάνδρα (επιμ) «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σιδερη, Αθήνα 2008
- Δ. Ράικος, Το Δικαίωμα Δικαστικής Προστασίας του Πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005
- Νικ. Ράπτη – Βελή, «Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης – Παντελής Γ. Σκλιας, «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005
- Ευγ.Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013

- Ε. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2011
- Μ. Στασινόπουλος, Δίκαιον των Διοικητικών Διαφορών, 1964, Αθήνα, 4η Έκδοση. Αντυπ. 1980
- Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση – 2008
- Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα, 1985-1993
- Δ. Φαρμακίδης-Μάρκου, Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001
- Βασ. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, κατ' άρθρο Ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2012

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Code of Ethics (Κώδικας Δεοντολογίας), INTOSAI 2.2, διαθέσιμο σε: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINES/GUIDELINES_EN.PDF
- Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption, Donatella Della Porta, Alberto Vannucci

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ – ΝΟΜΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

- Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ΣΕΕΔΔ, Συνοπτική Έκθεση Πεπραγμένων Έτους, 2014
- Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2010
- Ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης,, Αθήνα Μάιος 2013, διαθέσιμο σε :
http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/114/EktheshGEDD2013.pdf
- Ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα Μάιος 2014, διαθέσιμο σε :
http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf
- Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, 2012
- Ετήσια Έκθεση Στρατηγικής Ανάλυσης Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας 2014
- Ετήσια έκθεση Συνήγορου του Πολίτη, 2014
- Λ. Τρ. Ρακιντζής , «Ανάπλαση του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης. Η κρίση που βιώνουμε ως ευκαιρία και πρόκληση», ομιλία στην εκδήλωση του Διοικητικού Επιμελητηρίου της 22/01/2010 διαθέσιμη σε:
http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/71/OmiliaGEAnaplashKratous_DD.pdf
- Λ. Τρ. Ρακιντζής, «Καταπολέμηση της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκησης»
- Λ. Τρ. Ρακιντζής, *Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης*, διαθέσιμο σε:
http://portal.tee.gr/portal/page/portal/SCIENTIFIC_WORK/EKDILOSEIS_P/EPISTHMONIKES_EVENTS/HLEKTRONIKH%20DIAKYBERNESH%20-%20DIAFTHORA/EISHGHSEIS/1.%20RAKINTZHS.pdf

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- ΣτΕ Ολομέλεια, 1252/2003
- ΣτΕ Ολομέλεια, 1236/2003
- ΣΤΕ Ολομέλεια, 2112/84
- ΣτΕ 500/34

INTERNET

- <http://www.gedd.gr/>
- <http://www.synigoros.gr/>
- <https://diavgeia.gov.gr/>
- <https://www.asep.gr/asep/site/home.csp>