



**ΠΑΝΤΕΙΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**Π.Μ.Σ : Νομικός Πολιτισμός – Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο.**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ  
ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ**

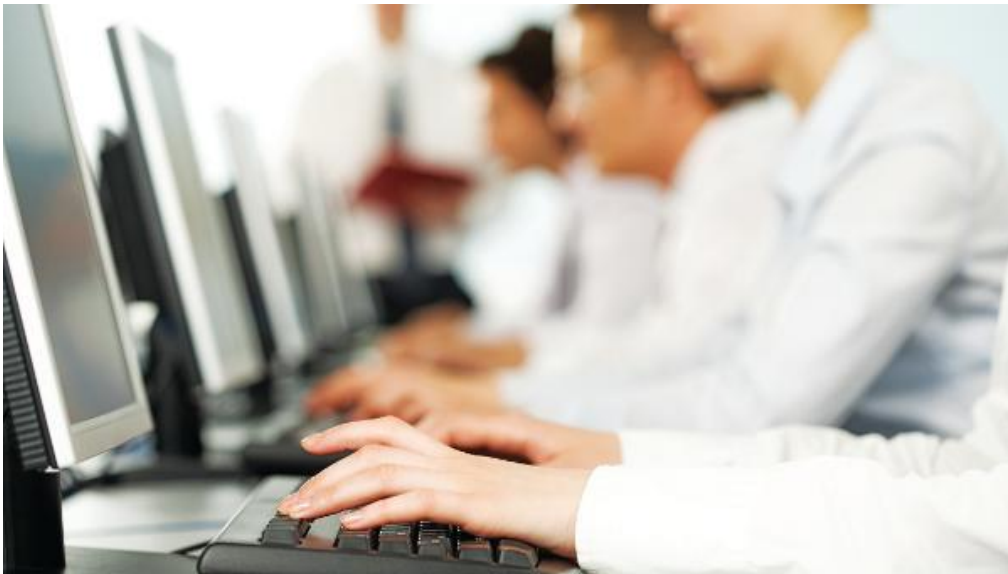


**ΖΑΛΑΤΑΡΙΩΦ Νικόλαος (Α.Μ.: 7116Μ075)**

**Επιβλέπουσα καθηγήτρια: κ. Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά**

**ΑΘΗΝΑ,  
ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2017**

# ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ



## **Πίνακας περιεχομένων**

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ .....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 - ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	9
1.1 Έννοια και αντικείμενο.....	9
1.2 Αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης .....	13
1.3 Αρχές που διέπουν τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης.....	15
1.3.1 Αρχή της Νομιμότητας.....	15
1.3.2 Η Αρχή της Προστασίας του διοικουμένου .....	17
1.3.2.1. Στην Ευρωπαϊκή έννομη τάξη.....	19
1.3.2.2 Επί των αρχών του κράτους δικαίου.....	20
1.3.3 Αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης. ....	21
1.3.4 Αρχή του δημόσιου συμφέροντος. ....	23
1.3.5 Αρχή της αναλογικότητας. ....	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	26
2.1 Αίτια και λόγοι ύπαρξης του ελέγχου .....	26
2.2 Έννοια και είδη ελέγχου .....	29
2.3 Εξωτερικός έλεγχος.....	31
2.3.1 Κοινοβουλευτικός έλεγχος.....	31
2.3.2 Δικαστικός έλεγχος .....	34
2.3.2.1 Ουσιαστικός έλεγχος .....	36
2.3.2.2 Ακυρωτικός έλεγχος .....	36
2.3.2.3 Ελεγκτικό Συνέδριο.....	37
2.3.2.4 Αγωγή αποζημίωσης.....	38
2.3.2.5 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων .....	38
2.4 Εσωτερικός Έλεγχος .....	40
2.4.1 Έννοια και περιεχόμενο.....	40
2.4.2. Σκοπός του εσωτερικού ελέγχου .....	41
2.4.3 Αναγκαιότητα του ελέγχου.....	42
2.4.4. Ιεραρχικός έλεγχος .....	42
2.4.4.1. Έννοια και είδη .....	42
2.4.4.2 Διοικητική εποπτεία .....	48

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 - ΤΡΟΠΟΙ ΕΚΚΙΝΗΣΗΣ ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	50
➤ Διοικητικές προσφυγές.....	50
3.1 Έννοια και είδη .....	50
3.2 Άτυπες Διοικητικές προσφυγές .....	52
3.2.1 Αίτηση Θεραπείας.....	53
3.2.2 Ιεραρχική Προσφυγή .....	53
3.3 Τυπικές διοικητικές προσφυγές .....	54
3.3.1 Ειδική προσφυγή .....	54
3.3.2 Ενδικοφανής προσφυγή.....	55
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 - ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ .....	57
4.1 Έλεγχος από ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στην Ελλάδα. ....	57
4.1.1 Ο Συνήγορος του Πολίτη.....	57
4.1.2 Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών δημόσιας διοίκησης.....	61
4.1.3 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης .....	63
4.1.4 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού .....	66
4.1.5 Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος .....	67
4.1.6 Εθνικός Συντονιστής Καταπολέμησης Διαφθοράς.....	70
4.1.7 Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας....	72
4.1.8 Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας.....	75
4.2 Στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	77
➤ Το δικαίωμα της Αναφοράς και ο Θεσμός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή.....	79
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ .....	82
Α) Περιπτώσεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης στο Δημόσιο Τομέα ..	82
Β) Περιπτώσεις Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση από ανεξάρτητες αρχές και τα αποτελέσματα αυτού. ....	87
➤ <b>Το Πειθαρχικό και Ελεγκτικό έργο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.....</b>	<b>87</b>
➤ <b>Το Ελεγκτικό Έργο του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ).....</b>	<b>91</b>
➤ <b>Το Ελεγκτικό Έργο του Συνηγόρου του Πολίτη .....</b>	<b>93</b>
➤ <b>Το Ελεγκτικό Έργο της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας .....</b>	<b>97</b>

➤ Το Ελεγκτικό Έργο της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας .....	99
ΕΠΙΛΟΓΟΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	101
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	103
Δικτυακοί τόποι .....	106

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

*Με την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες μου στην επιβλέπουσα καθηγήτρια μου κ. **Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου** -**Σκαλισιά** για την πολύτιμη καθοδήγηση, την συνεχή υποστήριξη της με τις ακαδημαϊκές τις γνώσεις και τη χορήγηση πολύτιμων συγγραμμάτων, καθώς και για τον χρόνο που διέθεσε προκειμένου να ολοκληρωθεί η παρούσα εργασία.*

*Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον αγαπητό φίλο και συνάδελφο κ. **Αντώνιο Αρωγώση** για τη συμβολή του στην ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας με τις πολύτιμες παρατηρήσεις και διορθώσεις του.*

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί ο έλεγχος γενικότερα και ο εσωτερικός έλεγχος ειδικότερα στη δημόσια διοίκηση και η νομιμότητα που υπάρχει στις πράξεις της διοίκησης, δηλαδή 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. Λογικό επακόλουθο είναι όταν ασκείται διοικητική δράση να υπάρχει και ο αντίστοιχος έλεγχος της δράσης αυτής, ώστε να μην προσπατεύεται το δημόσιο συμφέρον, πλην όμως αυτό να μην γίνεται σε βάρος των διοικουμένων - πολιτών.

Η ορθή λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου συμβάλει στην αύξηση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων, στη μείωση της σπατάλης του δημόσιου χρήματος, στην προστασία και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των διοικουμένων, καθώς και στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της διαφθοράς στο δημόσιο. Στον δημόσιο τομέα υπάρχουν ήδη αρκετοί μηχανισμοί, ελεγκτικά σώματα και υπηρεσίες επιθεώρησης, τα οποία αν υπάρχει η βούληση από τα ανώτερα κλιμάκια της διοίκησης θα μπορούν να εφαρμόσουν ορθά τον εσωτερικό έλεγχο και να επιτευχθεί ο απώτερος στόχος, που είναι η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης.

Μέσω λοιπόν της παρούσας εργασίας θα γίνει μια προσπάθεια να αναλυθούν ο τρόπος που γίνεται ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση, τα προβλήματα που προκύπτουν από τη άσκηση του, καθώς και οι τρόποι με τους οποίους μπορεί να βελτιωθεί, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι περιπτώσεις αυθαιρεσίας και τα κρούσματα διαφθοράς και κακοδιοίκησης που απαξιώνουν το σύνολο της δημόσιας διοίκησης και ως εκ τούτου να διασφαλιστούν τα δικαιώματα των διοικουμένων από την κρατική εξουσία.

Η εργασία αποτελείται από 4 κεφάλαια και δομείται ως εξής:

Αρχικά, 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 που είναι και το βασικότερο κεφάλαιο της παρούσης, αναφέρονται η έννοια και τα βασικά χαρακτηριστικά που διέπουν τον έλεγχο και ακολουθεί μια συνοπτική ανάλυση του εξωτερικού ελέγχου και τα είδη αυτού στην δημόσια διοίκηση. Κατόπιν, πραγματοποιείται μια εκτενέστερη ανάλυση του εσωτερικού ελέγχου, των μορφών που λαμβάνει, καθώς και του τρόπου και της διαδικασίας που ακολουθείται για να πραγματοποιηθεί.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στις διοικητικές προσφυγές και στα είδη αυτών, καθώς και πως μπορεί να ασκηθεί έλεγχος στη δημόσια διοίκηση μέσω αυτών.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναφέρονται οι σημαντικότεροι ελεγκτικοί μηχανισμοί οι οποίοι διενεργούν τον έλεγχο στη δημόσια διοίκηση.

Τέλος, ακολουθεί ένα παράρτημα στο οποίο αναφέρονται οι βασικότερες περιπτώσεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης στο δημόσιο τομέα καθώς επίσης αναλύονται οι σημαντικότερες περιπτώσεις ελέγχου που έχουν διενεργηθεί στη δράση της δημόσιας διοίκησης, 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 ΠΡΩΤΟ**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 - ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

#### **1.1 Έννοια και αντικείμενο**

Η διοίκηση γενικότερα σημαίνει διαχείριση, φροντίδα, εποπτεία υποθέσεων και προσώπων, ενώ μπορεί να αφορά τόσο τους ιδιώτες όσο και το κοινωνικό σύνολο. Ως εκ τούτου η έννοια της διοίκησης συναντάται τόσο στο δημόσιο όσο και στο ιδιωτικό δίκαιο.

Αν θέλαμε να προσδιορίσουμε την έννοια της διοίκησης γενικά, θα λέγαμε ότι αυτή συνδέεται με την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας, η οποία αποβλέπει στη διαχείριση, τη φροντίδα και τη διευθέτηση ιδίων ή ξένων υποθέσεων δημόσιας ή ιδιωτικής φύσης.<sup>1</sup> Στην επιστήμη η διάκριση της διοίκησης γίνεται μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής. Η δημόσια διοίκηση είναι μια ευρεία οργανική έννοια η οποία περιλαμβάνει όλες τις δημόσιες υπηρεσίες εκτός από το κοινοβούλιο, τις υπηρεσίες της βουλής και τα δικαστήρια. Συνδέεται με το κράτος, αφού αποτελεί την διοίκηση του κράτους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και άλλων δημοσίων οργανισμών.

Ιδιωτική διοίκηση απ' την άλλη είναι η διοίκηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων και οργανισμών. Η διαφορά τους έγκειται στο γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση έχει ως σκοπό την ικανοποίηση των δημοσίων αναγκών, ενώ η ιδιωτική στην ικανοποίηση ατομικών συμφερόντων.<sup>2</sup> Για την επίτευξη των στόχων τους, η μεν δημόσια διοίκηση χρησιμοποιεί ως μέσο τον εξαναγκασμό, ενώ η ιδιωτική διοίκηση χρησιμοποιεί την συνδιαλλαγή και σε εξαιρετικές περιπτώσεις καταφεύγει στον εξαναγκασμό. Στη παρούσα μελέτη θα ασχοληθούμε με την δημόσια διοίκηση.

---

<sup>1</sup> Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 55 καθώς και Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου: Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006, σελ. 1.

<sup>2</sup> Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π. σελ. 55-56

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί μία από τις τρεις κρατικές λειτουργίες, την εκτελεστική (άρθρο 26 παρ. 2 Συν/τος) και έτσι διακρίνεται από τις άλλες δύο κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική εξουσία. Η δημόσια διοίκηση έχει δύο έννοιες, την οργανική και τη λειτουργική.

Με την **οργανική (τυπική)** έννοια, η δημόσια διοίκηση είναι ένας ιδιαίτερος οργανισμός, με ορισμένη προσωπική διάρθρωση, μορφή δραστηριότητας και ονομασία, που έχει αρμοδιότητες, εκφράζει την γνώμη της, αντιδρά, αποφασίζει ή επιβάλλει τις αποφάσεις της.<sup>3</sup> Αποτελεί ένα σύνολο πολιτειακών οργάνων που είναι επιφορτισμένα με την άσκηση της διοικητικής λειτουργίας. Η δημόσια διοίκηση με την οργανική έννοια νοείται το κράτος, τα ΝΠΔΔ και οι διάφοροι δημόσιοι οργανισμοί, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την διεκπεραίωση των υποθέσεων που αφορούν το κοινωνικό σύνολο. Το οργανικό κριτήριο είναι ευδιάκριτο και προφανές, όμως δεν επαρκεί. Αναγκαίο είναι και το λειτουργικό κριτήριο.

Με την **λειτουργική (ουσιαστική)** της έννοια, η διοίκηση ταυτίζεται με την έννοια της διοικητικής λειτουργίας, δηλαδή της δράσης των κρατικών οργάνων μέσα στα νόμιμα από το νόμο πλαίσια, ώστε να επιτυγχάνεται το επιθυμητό αποτέλεσμα. Με τη λειτουργική λοιπόν έννοια η δημόσια διοίκηση δεν εξαρτάται από έναν συγκεκριμένο οργανισμό ή από μια συγκεκριμένη μορφή οργάνωσης και λειτουργίας, αλλά προσδιορίζεται από την φύση της συγκεκριμένης διοικητικής λειτουργίας. Ως κριτήριο είναι η λειτουργία του διοικείν.

Περαιτέρω η δημόσια διοίκηση διακρίνεται σε κυριαρχική - εξουσιαστική και σε συναλλακτική.

- Η **κυριαρχική** αποτελεί την συνηθισμένη μορφή διοίκησης, την εκδήλωση δηλαδή της κρατικής εξουσίας, η οποία πηγάζει από την λαϊκή κυριαρχία. Υπό αυτή τη μορφή η διοίκηση επιβάλλει την τάξη, την ασφάλεια, τους φόρους κτλ. Η κυριαρχική ωστόσο διακρίνεται και στις εξής επιμέρους κατηγορίες:

---

<sup>3</sup> Μάνος Γιακουμάκης Επιτομή Γενικού Διοικητικού δικαίου, 2015 Athens Lawschool Wiki σελ. 4.

α) Η περιοριστική διοίκηση, η οποία αποτελεί τον παραδοσιακό τύπο της διοικήσεως, κατά τον οποίο η δημόσια διοίκηση υπερέχει σε σχέση με τους απλούς ιδιώτες, υπάρχει δηλαδή μεταξύ τους μία σχέση υποταγής, καθώς η διοίκηση επιβάλλει στους ιδιώτες περιορισμούς και απαγορεύσεις. Αποστολή της είναι η τήρηση της δημόσιας τάξης, η είσπραξη των φόρων και των δασμών, η εξασφάλιση της εθνικής άμυνας και γενικά η λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

β) Η παροχική διοίκηση, η οποία όπως είναι και το όνομά της προβαίνει σε μια σειρά από παροχές προς τους πολίτες. Δηλαδή είναι η μορφή διοίκησης η οποία ενεργεί για την διάθεση αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινό και την καταβολή περιοδικών ή μη χρηματικών παροχών προς αυτούς. Παροχική είναι επίσης η διοίκηση που συνδέεται με την εκμετάλλευση δημοσίων επιχειρήσεων, οι οποίες ιδρύονται και λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. Λειτουργούν κυρίως με τη μορφή και τον τύπο της ανώνυμης εταιρείας και σκοπό έχουν την παροχή αγαθών κοινής ωφέλειας στους πολίτες (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΡΤ, ΕΥΔΑΠ). Παροχική είναι ακόμη και η διοίκηση διαφόρων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως μουσείων και πανεπιστημίων.

Κριτήριο διάκρισης της παροχικής από τη συναλλακτική διοίκηση αποτελεί η αμεσότητα της παροχής.<sup>4</sup> Ειδικότερα, παροχική εκλαμβάνεται μία δημόσια επιχείρηση όταν παρέχει στον ιδιώτη άμεσα αγαθά και υπηρεσίες, εν αντιθέσει με μία επιχείρηση του δημοσίου ή του δήμου η οποία επιδιώκει ιδιαίτερα οικονομικά οφέλη και ανήκει στη συναλλακτική διοίκηση.<sup>5</sup>

γ) Η ρυθμιστική διοίκηση, η οποία ρυθμίζει και διαμορφώνει τις έννομες σχέσεις των πολιτών. Ούτε θέτει περιορισμούς και απαγορεύσεις στους ιδιώτες, ούτε συναλλάσσεται με αυτούς. Ρυθμιστική θεωρείται η διοίκηση όταν λαμβάνει μέτρα για την καταπολέμηση της υπογεννητικότητας, μέτρα για την ενίσχυση και την προαγωγή της

---

<sup>4</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, ό.π. σελ 2-3

<sup>5</sup> Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ό.π., σελ. 65

πολιτιστικής παράδοσης, μέτρα για τον περιορισμό των εισαγωγών και την ενίσχυση επένδυσης κεφαλαίων από το εξωτερικό. Πρόκειται για τα λεγόμενα μέτρα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που προβλέπονται στο άρθρο 79 παρ. 8 του Συν/τος.<sup>6</sup>

- Η **συναλλακτική** διοίκηση ενεργεί στα πλαίσια της ιδιωτικής οικονομίας, χρησιμοποιεί μορφές ιδιωτικού δικαίου και είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ιδιωτικού δικαίου. Η διοίκηση δηλαδή δεν επεμβαίνει στην οικονομία με πράξεις κυριαρχίας, αλλά συμμετέχει στην οικονομική ζωή της χώρας επί τη βάσει της ισοτιμίας της ιδιωτικής βουλήσεως (ελευθερία συμβάσεων και ισότητα μεταξύ των ιδιωτών) και της αρχής της προσφοράς και της ζήτησης.<sup>7</sup> Έτσι, όταν η διοίκηση δρα ως ιδιώτης π.χ. σαν κοινός αγοραστής ή πωλητής, συνάπτει συμβάσεις ιδιωτικού και όχι δημοσίου δικαίου και τότε λέμε ότι πρόκειται για συναλλακτική διοίκηση, η οποία υπόκειται (όπως και οι ιδιώτες στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου).

---

<sup>6</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, ό.π. σελ 3

<sup>7</sup> Μάνος Γιακουμάκης, ό.π. σελ. 5

## **1.2 Αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης**

Η δημόσια διοίκηση είναι κάθε δράση της πολιτείας η οποία δεν είναι νομοθετικής ή δικαστικής φύσεως. Όπως προαναφέρθηκε συνδέεται με το κράτος, αφού αποτελεί την διοίκηση του κράτους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και άλλων δημοσίων οργανισμών.<sup>8</sup> Ως εκ τούτου η δημόσια διοίκηση αποβλέπει μόνο στην θεραπεία των αναγκών του κοινωνικού συνόλου, επιδιώκει δηλαδή, την επίτευξη του γενικού συμφέροντος του λαού<sup>9</sup>. Αντίθετα η ιδιωτική διοίκηση αποβλέπει στην ικανοποίηση των συμφερόντων των ιδιωτών. Συνεπώς, αποστολή της δημόσιας διοίκησης είναι η εξασφάλιση της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, δηλαδή η πραγματοποίηση όλων των απαραίτητων ενεργειών με τις οποίες παρέχονται κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά όπως η έννομη τάξη, η δημόσια υγεία και ασφάλεια, η παιδεία κλπ, στους διοικουμένους - πολίτες.

Για την επίτευξη των στόχων της η δημόσια διοίκηση χρησιμοποιεί όπως προαναφέρθηκε ως μέσο τον εξαναγκασμό, επιβάλλοντας τη βούλησή της στους διοικούμενους. Αυτό το επιτυγχάνει με την έκδοση 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. Επίσης, δύναται να εκδίδει και να προβαίνει αυτεπάγγελα 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 ιδιώτες.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ό.π. σελ. 55

<sup>9</sup> Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση - 2008, σελ. 19

<sup>10</sup> Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 340

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).

### **1.3 Αρχές που διέπουν τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης**

Η δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης διέπεται από ορισμένες θεμελιώδης αρχές στις οποίες στηρίζει την οργάνωση και την λειτουργία της. Η δημόσια διοίκηση δεν είναι ανεξέλεγκτη, οφείλει να υπακούει και να λειτουργεί σύμφωνα με αρχές που εξασφαλίζουν τη νομιμότητα της δράσης της και που εγγυώνται αποτελεσματικά την απρόσκοπτη και συνεχή λειτουργία της, γεγονός που οδηγεί άμεσα στην εξυπηρέτηση του γενικού δημοσίου συμφέροντος αλλά και στην εξυπηρέτηση του ίδιου του πολίτη. Κάθε πράξη της διοικήσεως πρέπει να βρίσκει έρεισμα στο νόμο και να είναι σύμφωνη με αυτόν και να έχει ως απώτερο στόχο την προστασία του δημόσιου συμφέροντος.

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. Οφείλει να αιτιολογεί τις πράξεις της, οι οποίες πρέπει να είναι ανάλογες προς τον σκοπό για τον οποίο εξεδόθησαν. Ο διοικούμενος έχει δικαίωμα ακροάσεως και υπερασπίσεως του εαυτού του σε κάθε δυσμενή για αυτόν διοικητική ενέργεια, κλπ. Παρακάτω θα αναπτυχθούν οι αρχές τις οποίες οφείλει να τηρεί και να εφαρμόζει απαραίτητως η δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο της δράσης της.

#### **1.3.1 Αρχή της Νομιμότητας**

Η αρχή της νομιμότητας είναι θεμελιώδης αρχή του διοικητικού δικαίου και στενά συνυφασμένη με την αρχή του κράτους δικαίου. Κατοχυρώνεται συνταγματικά στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ.3, 5 παρ. 3, 43 παρ.1, 50 ,78 παρ. 1, 82, 83, 94 και 95 του Συντάγματος. Αποτελεί ίσως την σπουδαιότερη αρχή του διοικητικού δικαίου και κατ' επέκταση της

δράσεως της δημόσιας διοικήσεως<sup>11</sup>. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η δράση<sup>12</sup> της δημόσιας διοίκησης πρέπει να είναι σύμφωνη με το σύνολο και τους κανόνες της έννομης τάξης. Καμία πράξη της διοικήσεως δεν είναι ισχυρή εάν δεν έχει έρεισμα στον νόμο. Όταν προβαίνει σε παροχές υπέρ του διοικουμένου, ακόμη και όταν αφαιρεί ή προσβάλλει δικαιώματα, πρέπει να δρα σύμφωνα με το νόμο. Κατά συνέπεια τα όργανα της δημόσιας διοίκησης υποχρεούνται να ενεργούν σύμφωνα με τις επιταγές των κανόνων δικαίου και να πράττουν μόνο ότι επιτρέπεται από αυτούς.

Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί εγγύηση αφενός για την προστασία των διοικουμένων από πιθανές αυθαιρεσίες της διοίκησης, στις οποίες θα ήταν εκτεθειμένοι αν δεν υπήρχε η δέσμευση των κανόνων δικαίου και αφετέρου για την ίδια τη διοίκηση, καθόσον η δράση της δεν επαφίεται στην πρωτοβουλία των οργάνων της, αλλά καθορίζεται από συγκεκριμένο νομικό καθεστώς. Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας δεν αποτελεί το σκοπό της διοικητικής δράσης αλλά συνιστά το μέσο για την επίτευξη των διοικητικών σκοπών.

Σε περίπτωση που θα υπάρξει παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, ο διοικούμενος έχει δικαίωμα να ζητήσει με την άσκηση διοικητικής προσφυγής ή ενδίκου βοηθήματος, έννοιες που θα αναλυθούν εκτενέστερα σε επόμενο κεφάλαιο, την άρση της παράβασης μέσω της ανάκλησης, ακύρωσης ή μεταρρύθμισης της παράνομης πράξης και την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη, όπως ακόμη και άρση της παρανομίας και την καταβολή αποζημίωσης.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2010, σελ.

<sup>12</sup> Επ. Σπηλιωτόπουλος Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2002, σελ 91 επ.

<sup>13</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, ό.π. σελ 48



### 1.3.2 Η Αρχή της Προστασίας του Διοικουμένου

Η αρχή της προστασίας του διοικουμένου ή αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, όπως αλλιώς ονομάζεται, θέτει όπως και η αρχή της νομιμότητας ένα φραγμό έναντι της ενδεχόμενης κρατικής αυθαιρεσίας σε βάρος των πολιτών. Προστατεύει δηλαδή τον ενδιαφερόμενο από οποιαδήποτε αντιφατική και ασυνεπή διοικητική συμπεριφορά.

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα διοικητικά όργανα απαγορεύεται να βλάπτουν με οποιοδήποτε τρόπο τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα του προσώπου, ενώ αντίστροφα υποχρεούνται να προβαίνουν στην έκδοση των κατάλληλων διοικητικών πράξεων καθώς και στην πραγματοποίηση των αναγκαίων υλικών ενεργειών για την εξυπηρέτησή τους.<sup>14</sup> Ειδικότερα, η αρχή αυτή έχει την έννοια ότι μία έννομη κατάσταση, που έχει διαμορφωθεί μετά από όμοια, μακρά και σταθερή πρακτική και τη διατήρηση της οποίας ο ιδιώτης εμπιστεύεται, ευλόγως δεν μπορεί να μεταβληθεί νομίμως και με αιφνιδιαστικά διοικητικά μέτρα, εκτός αν η απρόοπτη μεταβολή δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος<sup>15</sup>.

Για να έχει εφαρμογή η εν λόγω αρχή πρέπει αφενός να έχει δημιουργηθεί στο διοικούμενο εμπιστοσύνη με πράξη της δημόσιας εξουσίας, αφετέρου η εμπιστοσύνη να είναι άξια προστασίας, δηλαδή να υπάρχει σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση του διοικουμένου προς ορισμένη κατάσταση η οποία προήλθε από πράξη της διοίκησης, καθώς και τέλος να μην υφίσταται λόγος δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί και να επιβάλλει μεταβολή της παρούσης, υφισταμένης κατάστασης.

---

<sup>14</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος, ό.π. σελ 50-51

<sup>15</sup> Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, ό.π., σελ. 198.

Η προστασία του διοικουμένου κατοχυρώνεται και συνταγματικά επί των ατομικών δικαιωμάτων και κυρίως επί της αρχής της ανθρώπινης αξίας (Άρ. 2 παρ. 1 Σ.) όσο και επί της αρχής της καλής πίστωσης.

Επιμέρους βασική αρχή για την προστασία του διοικουμένου αποτελούν η **αρχή της χρηστής διοίκησης** και η **αρχή της καλής πίστης**.

Σύμφωνα με την πρώτη, η διοίκηση οφείλει να συμπεριφέρεται βάσει της καλής πίστης και των χρηστών ηθών και να συμβάλλει κατ' αυτόν τον τρόπο στην εξυπηρέτηση και στην ευχερέστερη άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών καθώς και στην προστασία των εννόμων συμφερόντων τους. Η συμπεριφορά της διοίκησης θα πρέπει να διέπεται από ευθύτητα και να ανταποκρίνεται στο κρατούν περί δικαίου αίσθημα. Θα πρέπει να αποφεύγονται οι τυπολατρικές, δογματικές και νομιμοφανείς ερμηνείες των διατάξεων, τα διάφορα τεχνάσματα που δε συμβαδίζουν με τις τρέχουσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες καθώς και οι αντιφατικές και επαμφοτερίζουσες δράσεις που πλήττουν την εμπιστοσύνη του διοικουμένου έναντι της διοίκησης<sup>16</sup>.

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 προστατευομένης 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

---

<sup>16</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος ό.π., σελ. 51.

είναι εφικτή η συνέχιση της σχετικής δραστηριότητας με άλλο νόμιμο τελέσφορο τρόπο, παρέχοντας συγχρόνως στον διοικούμενο τον απαραίτητο χρόνο συμμόρφωσης

Σύμφωνα με τη δεύτερη, η συμπεριφορά της διοίκησης προς τους διοικουμένους θα πρέπει να ρυθμίζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να μην βλάπτονται και τίθενται σε κίνδυνο τα συμφέροντα των διοικουμένων. Η αρχή της καλής πίστewς παίζει το ρόλο της συμπληρωματικής και διορθωτικής λειτουργίας στις σχέσεις των διοικουμένων με τη διοίκηση, όπως και στο ιδιωτικό δίκαιο.<sup>17</sup> Η καλή πίστη θεωρείται αναγκαία για τη λειτουργία κάθε δημοκρατικής πολιτείας. Όταν η διοίκηση παραβαίνει την αρχή της καλής πίστης ενεργεί κατά τρόπο αντίθετο προς την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου.<sup>18</sup>

#### 1.3.2.1. Στην Ευρωπαϊκή έννομη τάξη.

Η προστασία του διοικουμένου από αυθαίρετες και παράνομες ενέργειες της διοίκησης είναι έκδηλη στην Ευρωπαϊκή έννομη τάξη.<sup>19</sup> Αυτό διαπιστώνεται και από τη πλούσια δραστηριότητα των δικαιοδοτικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των δικαιωμάτων του ανθρώπου και ιδίως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επίσης εμπνεόμενο από τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και καθοδηγούμενο από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου αναπτύσει νομολογία για τα ατομικά δικαιώματα. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως

---

<sup>17</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικουμένου, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ ΑΘΗΝΑ -ΚΟΜΟΤΗΝΗ, 2000, σελ.53

<sup>18</sup> ΣΤΕ 780/63

<sup>19</sup> Βλ. κανονισμό 312/76 του Συμβουλίου της 09-12-76 που τροποποιεί μερικώς τον κανονισμό 1612/68 ως προς τα συνδικαλιστικά δικαιώματα. Στη κοινή διακήρυξη των προέδρων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής την 05-4-1977 αναφέρεται στο γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών έχει υπογραφεί από όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας και διακυρρήσει "Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή τονίζουν την υψηλή σημασία που αποδίδουν στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως αυτά προκύπτουν, κυρίως από τα συντάγματα των κρατών - μελών και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών".

θεωρήσει παραδεκτούς και εξέτασε ισχυρισμούς παραβίασεως ατομικών δικαιωμάτων τα οποία προστατεύονται από το συνταγματικό δίκαιο των κρατών μελών ή από διεθνείς συνθήκες, έτσι ώστε ο διοικούμενος να αισθάνεται ότι το υπάρχον νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον προστατεύει.

### 1.3.2.2 Επί των αρχών του κράτους δικαίου.

Στο κράτος δικαίου οι τιθέμενοι κανόνες πρέπει να ασκούνται σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου. η εκτελεστική νομοθετική και δικαστική λειτουργία πρέπει να δρουν σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου. Στόχος αυτού του κανόνα είναι η προστασία των ατόμων. Καμία ενέργεια της κρατικής εξουσίας δεν επιτρέπεται, παρά μόνο εάν και εφόσον υπάρχει νόμος που την επιτρέπει. Κάθε κρατική λειτουργία έχει σύμφωνα με το σύνταγμα οριοθετημένες αρμοδιότητες ώστε να υπάρχει δυνατότητα ελέγχου και εξισορρόπησης μεταξύ τους.<sup>20</sup>

Η απόφαση 585/78 του ΣΤΕ ορίζει μεταξύ άλλων ότι το κράτος δικαίου το οποίο έχει συνταχθεί δια του καταστατικού χάρτη έχει ως θεμελιώδη σκοπό να πραγματωθεί το δίκαιο στη πολιτεία. Για αυτό το λόγο έχει ως σκοπό να προφυλάσσει το κύρος του νόμου. Αυτό γίνεται μεταξύ άλλων, μέσω της θέσπισης πάγιων διατάξεων που ρυθμίζουν την ατομική και κοινωνική δραστηριότητα των πολιτών, βάσει των οποίων ασκούν τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματά τους.<sup>21</sup>

Χαρακτηριστικό γνώρισμα του κράτους δικαίου είναι όχι μόνο η θέσπιση ατομικών δικαιωμάτων για τους διοικουμένους, αλλά και η παροχή σε αυτούς ενδίκων βοηθημάτων για την προστασία τους από ενδεχόμενη παραβίαση του Συντάγματος και των νόμων από τα κρατικά όργανα, αλλά και η εύλογη κρίση του δικαστή ο οποίος με γνώμονα το

---

<sup>20</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π., σελ.31-32

<sup>21</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π., σελ.34

περί δικαίου αίσθημα εκτιμάται σταθμίζει τα δεδομένα μιας υπόθεσης λειτουργώντας ως εγγυητής της τηρήσεως των νόμων.<sup>22</sup>

Τέλος, ένα άλλο στοιχείο του κράτους δικαίου που κατοχυρώνει την προστασία του διοικούμενου είναι κατοχύρωση με συνταγματικούς κανόνες ατομικών δικαιωμάτων που θεμελιώνουν αξίωση απέναντι στους ασκούντες την κρατική εξουσία να μην επεμβαίνουν στο χώρο ελευθερίας ύπαρξης και δράσης των διοικούμενων ή να επεμβαίνουν μόνο με συγκεκριμένες προϋποθέσεις και διαδικασίες. Ωστόσο η επέμβαση και η θέσπιση περιορισμών, πρέπει να δικαιολογείται από λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας γενικότερων συμφερόντων και να υπάγεται στην ουσιαστική κοινωνική έννοια του κράτους δικαίου.<sup>23</sup>

Συμπεραίνοντας η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου λειτουργεί παράλληλα με την αρχή της νομιμότητας, καθώς και οι δύο αρχές θέτουν φραγμό έναντι οποιασδήποτε κρατικής αυθαιρεσίας εις βάρος των πολιτών και εξάλλου μόνο σε ένα πλαίσιο εννόμου τάξεως όπου ο νόμος δεσμεύει όχι μόνο τους διοικούμενους αλλά και την ίδια τη διοίκηση μπορούμε να μιλάμε για προστατευομένη εμπιστοσύνη του πολίτη.<sup>24</sup>

### 1.3.3 Αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης.

Η αρχή της αμεροληψίας επιτάσσει όπως η διοίκηση είναι απροκατάληπτη και ανεπηρέαστη κατά την αντιμετώπιση θεμάτων αρμοδιότητάς της. Η αρχή αυτή συνδέεται με τις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας, κατά τις οποίες ο καθένας πρέπει να αντιμετωπίζεται αποκλειστικά βάσει της προσωπικής του αξίας<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π., σελ.35

<sup>23</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π., σελ.36-37

<sup>24</sup> Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* ό.π., σελ. 200.

<sup>25</sup> Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Πέτρος Πανταζόπουλος ό.π., σελ. 53.

Η σημασία της αρχής<sup>26</sup> 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. Δεδομένου ότι το κράτος έχει έντονα παρεμβατικό ρόλο στην σύγχρονη ζωή, όταν ασκεί *διακριτική ευχέρεια*, επιβάλλεται να τηρεί μια στάση αμεροληψίας απέναντι στους διοικούμενους, ειδάλλως καταστρατηγεί την αρχή του κράτους δικαίου, της νομιμότητας και της ισότητας ( «ουσιαστική δικαιοσύνη»)<sup>27</sup>

Η αρχή της αμεροληψίας<sup>28</sup> 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, καθώς και στο ενωσιακό δίκαιο. 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 απροσωπόληπτη 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 λειτουργιών, 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 επιχειρήσεων<sup>29</sup>.

Αντίστοιχα, από τις διατάξεις του άρθρου 7 ΚΔΔσίας εισάγονται κάποιοι ειδικότεροι περιορισμοί και εγγυήσεις αναφορικά με τον τρόπο με

---

<sup>26</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π. σελ.204

<sup>27</sup> Μάνος Γιακουμάκης, Επιτομή Διοικητικού Δικαίου ό.π. σελ. 27

<sup>28</sup> Ιακ. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ, Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης, εκδ. ANION, Θεσ/νικη 2008, σελ.23

<sup>29</sup> Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη ό.π.,σελ. 180

τον οποίο θα εκτελούν το έργο τους τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, εξασφαλίζοντας την αντικειμενική και αμερόληπτη διαδικασία.

Τέλος, στο ενωσιακό δίκαιο με πάγια νομολογία του το ΔΕΚ αναγνώριζε την αμεροληψία ως κανόνα του κοινοτικού δικαίου. Επίσης στο άρθρο 6 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων αναφέρεται ότι κάθε πρόσωπο έχει το δικαίωμα στην αμερόληπτη δίκαια και εντός εύλογης προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα όργανα, τους οργανισμούς και τους φορείς της Ένωσης.

#### 1.3.4 Αρχή του δημόσιου συμφέροντος.

Η αρχή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος<sup>30</sup> κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και αποτελεί βασικό κριτήριο για προσδιορισμό των ορίων απόλαυσης των δικαιωμάτων και εκπλήρωσης υποχρεώσεων<sup>31</sup>. 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 συμφέροντος<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σελ. 230

<sup>31</sup> Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων Τιμ. Τόμος ΣΤΕ, 1982, σελ. 355

<sup>32</sup> Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση - 2008, σελ.72 και Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.189-190

Σύμφωνα με τον Δαγτόγλου, δημόσιο συμφέρον είναι μόνο ό,τι τα συνταγματικώς οριζόμενα όργανα ορίζουν ως δημόσιο συμφέρον και τα όργανα αυτά δεν είναι άλλα από τον συντακτικό νομοθέτη και τον κοινό νομοθέτη. Όταν το Σύνταγμα ορίζει κάτι ως δημόσιο συμφέρον, η επιταγή του δεσμεύει τόσο τον κοινό νομοθέτη όσο και την διοίκηση. Ο νόμος προσδιορίζει το δημόσιο συμφέρον στο μέτρο που το χαράσσει το Σύνταγμα. Με την σειρά του ο νόμος δεσμεύει την διοίκηση στον τρόπο και στις περιπτώσεις που θα συγκεκριμενοποιήσει την έννοια αυτή. Η κυβέρνηση και η διοίκηση καθορίζουν το δημόσιο συμφέρον μόνο στο πλαίσιο του Συντάγματος και των νόμων και μόνο εφόσον είναι εξουσιοδοτημένες προς τούτο από το Σύνταγμα και τους νόμους<sup>33</sup>.

Γενικότερα το δημόσιο συμφέρον αφορά στην ικανοποίηση των βασικών αναγκών των μελών μιας οργανωμένης κοινωνίας, όπως είναι η ασφάλεια, η δημόσια τάξη, η υγεία, η παιδεία και η οικονομία. Με την έννοια δημόσιο συμφέρον νοείται ως το συμφέρον του λαού που έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος. Δεν πρέπει να συγχέεται με το συμφέρον του δημοσίου καθόσον αυτό αφορά ταμειευτικούς σκοπούς του δημοσίου, ως νομικού προσώπου. Ωστόσο με τις αποφάσεις 668/2012 και 1283-1286/2012 του ΣΤΕ το δημοσιονομικό συμφέρον θεωρήθηκε ως υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, για τη βελτίωση της δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης, λόγω της άσχημης οικονομικής κατάστασης της χώρας.

#### 1.3.5 Αρχή της αναλογικότητας.

Η αρχή της αναλογικότητας συνδέθηκε στενά με την αρχή του κράτους δικαίου και έλαβε συνταγματική ισχύ. Κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 § 1 εδ. δ' που ορίζει ότι οι περιορισμοί στα δικαιώματα του ανθρώπου πρέπει να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή έτσι το

---

<sup>33</sup> Μάνος Γιακουμάκης, Επιτομή Διοικητικού Δικαίου ό.π. σελ. 26



Σύνταγμα δεσμεύει το νομοθέτη και τη διοίκηση. Επίσης περιέχεται στην ΕΣΔΑ και στο ενωσιακό δίκαιο.

Σύμφωνα με την αρχή αυτή<sup>34</sup>, κάθε μέτρο που λαμβάνει η Διοίκηση σε βάρος των διοικούμενων πρέπει να υπακούει στις επιμέρους αρχές της προσφορότητας, αναγκαιότητας και αναλογικότητας εν στενή έννοια<sup>35</sup>. 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 με αυτό μπορεί να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός. 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.

Το ΣΤΕ δέχεται απερίφραστα την αρχή της αναλογικότητας ήδη από την πρώιμη νομολογία του ως μέσον ουσιαστικής εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας, κατά την οποία η διοίκηση πρέπει να επιλέγει τα μέτρα εκείνα που πραγματοποιούν τους νόμιμους σκοπούς με τον λιγότερο επαχθή τρόπο για τον ιδιώτη και να μην επιβάλλονται για χρόνο που υπερβαίνει τα εύλογα χρονικά όρια που ορίζουν οι συνθήκες.

---

<sup>34</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο ό.π. Αθήνα, 2013, σελ.192-193

<sup>35</sup> Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σελ. 273

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

### **2.1 Αίτια και λόγοι ύπαρξης του ελέγχου**

Ο έλεγχος προέκυψε ως επιτακτική ανάγκη για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στη χώρα μας, αλλά και παγκοσμίως. Η διαφθορά και η κακοδιοίκηση είναι δύο πολύ αρνητικά χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης τα οποία την κάνουν να είναι αναποτελεσματική, ζημιογόνα και εν τέλει επιβλαβής για το δημόσιο συμφέρον γενικότερα και για τους πολίτες - διοικουμένους ειδικότερα.

Αρχικά, η διαφθορά δεν είναι ένα σύγχρονο φαινόμενο. Αντιθέτως, 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, καθώς είχαν θεσπιστεί και μέτρα για την αντιμετώπιση της, όπως η γραφή δώρων που αφορούσε το αδίκημα του χρηματισμού. Στις μέρες μας η διαφθορά αποτελεί ένα παγκόσμιο φαινόμενο, με σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις και με εξαιρετικά δύσκολη προσέγγιση. Τα τελευταία 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, όπου γίνονται συζητήσεις και υπάρχει πρόβλεψη για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Εισαγγελέα, αλλά και σε εθνικό επίπεδο.

Η διαφθορά λόγω της πολυπλοκότητας της λαμβάνει πολλές μορφές. Ενδεικτικές είναι η δωροδοκία - δωροληψία, προτίμηση πελατών, απιστία στην Υπηρεσία, κατάχρηση - υπεξαίρεση χρημάτων, πλαστογραφία και απάτη. Η αντιμετώπιση των μορφών αυτών δεν αποτελεί μία εύκολη διαδικασία.

Ειδικότερα όπως έχει αναφέρει ο πρώην Γενικός επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης κος Λέανδρος Ρακιντζής, η ελληνική πραγματικότητα περιέχει διάφορα στοιχεία που συντελούν στον πολλαπλασιασμό των

κρουσμάτων διαφθοράς και κακοδιοίκησης όπως είναι: 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, β) γραφειοκρατικά εμπόδια, χαμηλής ποιότητας μηχανισμοί, γ) η βραδύτητα των ελέγχων και η ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων και εκθέσεων, δ) η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους αρμόδιους για να αποφασίζουν, 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, στ) η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και η εν πολλοίς ανεπάρκεια των δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο.

Επίσης εκτός από τα ανωτέρω αρνητικά στοιχεία ένα φαινόμενο που αποτελεί βραχνά για την ομαλή και ορθή άσκηση της δημόσιας διοίκησης είναι αυτό της κακοδιοίκησης. Η κακοδιοίκηση νοείται κυρίως, η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράληψη που επιφέρει παράνομα ζημιά οποιασδήποτε μορφής στο δημόσιο ή σε τρίτους. Η κακοδιοίκηση μπορεί να οδηγήσει στη διαφθορά καθόσον αν δεν υπάρχει καλή διοίκηση τότε οι υπάλληλοι της δημόσιας διοίκησης δρουν πιο ανεξέλεγκτα και πολλές φορές είναι πιο επιρρεπείς σε φαινόμενα διαφθοράς.

Κακοδιοίκηση υπάρχει 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 διοικήσεως<sup>36</sup>. Ορισμένες περιπτώσεις κακοδιοίκησης αποτελούν για παράδειγμα η παράληψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, η άρνηση παροχής πληροφοριών και υπηρεσιών, οι διοικητικές παρατυπίες, η άσκηση των καθηκόντων των διοικητικών οργάνων στα όρια της νομιμότητας, η αδικαιολόγητη καθυστέρηση στην διεκπεραίωση ατομικών υποθέσεων των πολιτών, όπως και η άνιση μεταχείριση των

---

36 Μ. Γ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτική μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 13

διοικούμενων.

Ως εκ τούτου για να αντιμετωπισθούν τα φαινόμενα αυτά το κράτος πρέπει να λάβει μέτρα που να αποσκοπούν:

- α) στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης,
- β) στη μείωση της γραφειοκρατίας,
- γ) στη διαφάνεια των διοικητικών δράσεων καθώς και
- δ) στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την ταχύτερη δράση των ελεγκτικών μηχανισμών.

Αυτό το κράτος προσπαθεί να το επιτύχει μέσω του εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης η οποία θα αναλυθεί παρακάτω.

## **2.2 Έννοια και είδη ελέγχου**

Γενικότερα, ως έλεγχος ορίζεται μια μεθοδολογικά τυποποιημένη, προγραμματισμένη και τεκμηριωμένη διαδικασία, η οποία συνίσταται στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων και λειτουργιών μιας Υπηρεσίας ή ενός οργανισμού<sup>37</sup>. 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.

Ο έλεγχος ανάλογα με το αντικείμενο, τον τόπο και χρόνο διενέργειας καθώς και την έκταση και τα όργανα που τον διενεργούν διακρίνεται στις κάτωθι μορφές<sup>38</sup>:

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

---

<sup>37</sup> Γενικός Επιθεωρητής Δημοσίας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, Αθήνα 2007, σελ. 12, διαθέσιμο σε: [http://www.gedd.gr/artide\\_data/Linked\\_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf](http://www.gedd.gr/artide_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf)

<sup>38</sup> 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/artide\\_data/Linked\\_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf](http://www.gedd.gr/artide_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf)

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.

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 θα αναπτυχθεί εκτενέστερα μετέπειτα. Γενικότερα, ο εσωτερικός αναφέρεται στον έλεγχο που διενεργείται από τα όργανα της ίδιας Υπηρεσίας ή οργανισμού, ενώ ο εξωτερικός από όργανα έξω από αυτήν.

## **2.3 Εξωτερικός έλεγχος**

Όπως αναφέρθηκε και προγενέστερα ο εξωτερικός έλεγχος είναι ο έλεγχος που πραγματοποιείται στη δημόσια διοίκηση από όργανα που βρίσκονται έξω από αυτή. Είναι ο έλεγχος που συμβάλλει δραστικά ώστε να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά οι διάφορες περιπτώσεις διαφθοράς και αυθαιρεσίας που δεν επιτρέπουν την διερεύνηση των περιστατικών εκ των έσω. Οι αρνητικές αυτές πτυχές της δημόσιας διοίκησης, λόγω της ιδιαίτερης φύσης τους, είναι δυνατόν να προσεγγιστούν και να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά μόνο από όργανα και διαδικασίες που βρίσκονται εκτός της εσωτερικής διοίκησης.

### **2.3.1 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 κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί μία μορφή ελέγχου που ασκείται από το κοινοβούλιο (ολομέλεια βουλής, τμήμα διακοπών, αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή) προς την κυβέρνηση συνολικά ή ατομικά προς τον πρωθυπουργό, τους υπουργούς και τους υφυπουργούς, επομένως και τα υπουργεία των οποίων προΐστανται και τους δημόσιους οργανισμούς που εποπτεύουν, δηλαδή το σύνολο της δημόσιας διοίκησης<sup>39</sup>. Είναι άμεση απόρροια της στενής σύνδεσης της Κυβέρνησης με την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, καθότι τα μέλη της κυβέρνησης ανήκουν στο πλειοψηφούν κόμμα, με συνέπεια να καθίσταται επιτακτική η ανάγκη

---

<sup>39</sup> Απόστολος Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 293.

ελέγχου της κυβέρνησης από τη βουλή και ιδίως από την αντιπολίτευση<sup>40</sup>.

Τα μέσα με τα οποία ασκείται ο κοινοβουλευτικός έλεγχος προβλέπονται και κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα και τον κανονισμό της βουλής (άρθρα 124 και επόμενα του Κ.Β.) Ειδικότερα, η άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου πραγματοποιείται με τα κάτωθι θεσμοποιημένα νομικά μέσα: α) Αναφορές, β) Ερωτήσεις, Απλές και Επίκαιρες, γ) Αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, δ) Επερωτήσεις, Απλές και Επίκαιρες, ε) Εξεταστικές Επιτροπές και στ) Πρόταση Εμπιστοσύνης ή Δυσπιστίας<sup>41</sup>.

➤ Αναφορές

Οι διοικούμενοι δύνανται σύμφωνα με το άρθρο 125 ΚτΒ να υποβάλλουν γραπτώς αναφορές προς την Βουλή, οι οποίες παραδίδονται στον πρόεδρο της βουλής ή παρουσιάζονται από κάποιο βουλευτή<sup>42</sup>. 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 αναφορές διαβιβάζονται στους αρμόδιους υπουργούς, οι οποίοι οφείλουν να απαντήσουν και να δώσουν διευκρινήσεις εντός προθεσμίας είκοσι πέντε (25) ημερών.

➤ Ερωτήσεις - Επερωτήσεις

Οι βουλευτές δικαιούνται να υποβάλλουν γραπτώς απλές και επίκαιρες ερωτήσεις (άρθρα 126 - 132<sup>α</sup> ΚτΒ) προς την βουλή, προκειμένου να αιτηθούν πληροφορίες από τους αρμόδιους υπουργούς, σχετικά με την τέλεση ενός περιστατικού ή οποιαδήποτε δημόσιας υπόθεσης γενικού

---

<sup>40</sup>Σωτήριος Κ. Κύβελος, Η ενδικοφανής προσφυγή, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σελ. 36.

<sup>41</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π, σελ.133-134

<sup>42</sup>Σύμφωνα με το άρθρο 69 του Κανονισμού της Βουλής «κανένας δεν εμφανίζεται στην Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγραφως»



ενδιαφέροντος, καθώς και την λήψη σχετικών μέτρων για αυτό<sup>43</sup>. Οι υπουργοί οφείλουν να απαντούν γραπτώς στις ερωτήσεις μέσα σε είκοσι πέντε (25) 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.

➤ Αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων

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, ενώ υποχρεούνται να μην καταθέσουν έγγραφα που αφορούν διπλωματικό ή στρατιωτικό ή σχετικό με την ασφάλεια του κράτους μυστικό.

➤ Εξεταστικές επιτροπές

Οι εξεταστικές επιτροπές (άρθρο 68 παρ. 2 και 3 Συν/τος και άρθρα 144-149 Κ.Β.), οι οποίες συστήνονται με απόφαση της βουλής εξετάζουν ζητήματα δημοσίου ενδιαφέροντος. Έχουν όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών αρχών, καθώς και του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών και ενεργούν κάθε αναγκαία κατά την κρίση τους έρευνα για την επίτευξη του σκοπού για τον οποίο συστάθηκαν. Έχουν το δικαίωμα να ζητούν προφορικές ή γραπτές πληροφορίες από δημόσιες αρχές, διοικήσεις νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου καθώς και από πολίτες, να ζητούν την προσκόμιση δημοσίων και άλλων εγγράφων που υπάρχουν στα αρχεία του κράτους. Επίσης, δύνανται να καλούν και να εξετάζουν μάρτυρες, να ενεργούν αυτοψία ή να διατάσσουν πραγματογνωμοσύνη κατά τα προβλεπόμενα στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Μετά την ολοκλήρωση της έρευνας η επιτροπή αξιολογεί τις

---

<sup>43</sup>Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση - 2008, σελ.744

αποδείξεις που συνέλεξε και συντάσσει αιτιολογημένο πόρισμα, το οποίο και υποβάλλεται στην ολομέλεια της βουλής.

➤ Πρόταση εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας

Η κυβέρνηση οφείλει να απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της βουλής για να παραμείνει στην εξουσία (άρθρο 84 παρ. 1 Συν/τος και άρθρο 141 Κ.Β.). Η διαδικασία άρσης της εμπιστοσύνης της Βουλής προβλέπεται και ρυθμίζεται στα άρθρα 84 παρ. 2 Συν/τος και 142 ΚτΒ.

➤ Περαιτέρω αρμοδιότητες της Βουλής

Αρμοδιότητες της βουλής που είναι συναφής με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο είναι η ψήφιση του προϋπολογισμού του κράτους, η σύσταση εξεταστικών επιτροπών καθώς και η δίωξη σε μέλη της κυβέρνησης για παρανομίες που τελέσθηκαν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

### 2.3.2 Δικαστικός έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί το πλέον δραστικό μέτρο για τον έλεγχο της αρχής της νομιμότητας διοίκησης<sup>44</sup> 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

---

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

επιβολής, καθόσον οι παραβάσεις ελέγχονται αποτελεσματικά και αποκαθίσταται η νομιμότητα<sup>45</sup>. Η ύπαρξη του δικαστικού ελέγχου της κρατικής διοίκησης καθίσταται απαραίτητη και αναγκαία και διαδραματίζει τον πλέον σημαντικό ρόλο. Η υπαγωγή της διοικητικής δράσης στο νόμο, η οποία αποτελεί ουσιώδη έκφραση της έννοιας του κράτους δικαίου θα έμενε απλώς θεωρητική σύλληψη και θα στερείτο της σοβαρής πρακτικής σημασίας της, αν η εφαρμογή της δεν ελεγχόταν από τα δικαστήρια.

Υπάρχουν όμως και παράγοντες που μειώνουν την αξία του δικαστικού ελέγχου, όπως είναι η ψυχολογική ταλαιπωρία και η οικονομική ζημία των διοικούμενων. Οι διοικούμενοι αποφεύγουν να οδηγούνται σε δίκες γιατί μια τέτοια διαδικασία είναι αρκετά ψυχοφθόρα και έχει και μεγάλο οικονομικό κόστος. Οι διοικούμενοι προτιμούν να λύνεται τα θέματα με τη διοίκηση δίκαια, χωρίς να χρειάζεται να αντιδικήσει μαζί της. 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.<sup>46</sup> Οι ανωτέρω αδυναμίες είναι δυνατό να αντιμετωπιστούν με κατάλληλη οργάνωση, επιτάχυνση διαδικασιών και δημιουργία κατάλληλου κλίματος μεταξύ διοίκησης, διοικητικών δικαστηρίων και διοικουμένων.

Συγκρίνοντας ωστόσο 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.

---

<sup>45</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π., σελ. 136

<sup>46</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π. σελ. 136

### 2.3.2.1 Ουσιαστικός έλεγχος

Σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ.1 του Σ. οι διοικητικές διαφορές ουσίας υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων. Στις διαφορές 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.

Ο ουσιαστικός έλεγχος ασκείται μόνο στις διοικητικές πράξεις που προβλέπονται από τους νόμους και το Σύνταγμα. Οι διοικούμενοι δύνανται να υποβάλλουν τα αιτήματά 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.

### 2.3.2.2 Ακυρωτικός έλεγχος

Τα δικαστήρια βάση του άρθρου 93 παρ.1 διακρίνονται σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά, με το Συμβούλιο της Επικρατείας να κατέχει εξέχουσα θέση. Στο ΣτΕ υπάγονται η αναίρεση κατά αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων καθώς και η εκδίκαση σε τελευταίο βαθμό υποθέσεων ακυρωτικής αρμοδιότητας που έχουν υπαχθεί σε τακτικά δικαστήρια άλλου βαθμού.

Στις περιπτώσεις που υπάγονται στην αρμοδιότητα του ΣτΕ ο δικαστής ελέγχει μόνο την νομιμότητα της πράξης ή της παράληψης της διοικήσεως και την ακυρώνει στην περίπτωση που διαπιστωθεί παράβαση κανόνα δικαίου. Επομένως, το ακυρωτικό αυτό δικαστήριο ελέγχει την ουσία των πραγμάτων, μέσω του ελέγχου της υπερβάσεως των ακραίων

ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, βάσει των βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου<sup>47</sup>. 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 αναίρεσης, η έφεση, η τριτανακοπή και η αίτηση επανάληψης.

### 2.3.2.3 Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας (μαζί με τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας). Ταυτόχρονα έχει και διοικητικές αρμοδιότητες, πράγμα που το κάνει διφυές όργανο. Αποστολή του είναι ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, τόσο του Δημοσίου, όσο και των ΟΤΑ. Αρμοδιότητά του επίσης είναι ο καταλογισμός των "δημοσίων υπολόγων" (έλεγχος και απόδοση ευθύνης σε διαχειριστές του Δημοσίου), ενώ έχει δικαστικές αρμοδιότητες και σε ορισμένες μισθολογικές υποθέσεις δημοσίων υπαλλήλων.<sup>48</sup> 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.

---

<sup>47</sup> Μ. Στασινόπουλος, Δίκαιον των Διοικητικών Διαφορών, 1964, Αθήνα, 4<sup>η</sup> Έκδοση. Αντυπ. 1980, σελ. 233

<sup>48</sup> [https://el.wikipedia.org/wiki/Ελεγκτικό\\_Συνέδριο](https://el.wikipedia.org/wiki/Ελεγκτικό_Συνέδριο)

Τα ένδικα βοηθήματα που μπορούν να ασκηθούν ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι η έφεση που αφορά πράξεις καταλογισμού σε βάρος δημόσιων υπολόγων ή πράξεις κανονισμού συντάξεων και η αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας κατά δημοσίου υπαλλήλου, υπό την έννοια της αναγωγής λόγω αστικής ευθύνης του οικείου φορέα.<sup>49</sup>

#### 2.3.2.4 Αγωγή αποζημίωσης

Μια άλλη μορφή δικαστικής προστασίας είναι αυτή της εκδίκασης αγωγής αποζημιώσεως για ζημία που προκλήθηκε από παράνομες ενέργειες της διοίκησης και των οργάνων της. Συνταγματικά η αγωγή αποζημίωσης βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο υπάρχει αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου για ζημιογόνες πράξεις των οργάνων του. Επίσης η ευθύνη στηρίζεται και στο άρθρο 20 παρ. 1 του Σ, καθώς περιεχόμενο της δικαστικής προστασίας είναι η αποκατάσταση του δικαίου και η επανόρθωση της ζημίας.

Η αγωγή αποζημίωσης ασκείται κατόπιν άσκησης αγωγής στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Οι αγωγές αυτές δεν προσβάλλουν απευθείας μία διοικητική πράξη και δεν ζητούν την ακύρωση τροποποίησής της, αλλά επιδιώκουν την επιδίκαση αποζημιώσεως για τη ζημία που προκάλεσε παρανόμως το διοικητικό όργανο.<sup>50</sup>

#### 2.3.2.5 Εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ.5 του Σ. η διοίκηση υποχρεούται να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της

---

<sup>49</sup> Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση - 2008, σελ. 856

<sup>50</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π. σελ. 142

Επικρατείας, ενώ η παράβαση της εν λόγω υποχρέωσης δημιουργεί ευθύνη στο υπαίτιο όργανο, όπως ο νόμος ορίζει.

Η έκδοση δικαστικής απόφασης σημαίνει την εξαφάνιση της διοικητικής πράξης η οποία έχει το νομικό ελάττωμα και την επαναφορά στη πρότερη κατάσταση δηλαδή στη κατάσταση που υπήρχε πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης.<sup>51</sup>

Με την αίτηση ακυρώσεως επιδιώκεται η εξαφάνιση της διοικητικής πράξης, αλλά και των αποτελεσμάτων αυτής. Η άρση των αποτελεσμάτων επιτυγχάνεται με την εκτέλεση της ακυρωτικής δικαστικής απόφασης από τα διοικητικά όργανα.

Η διοίκηση δεν μπορεί να αρνηθεί να συμμορφωθεί με την αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων με μόνη την επίκληση ότι με τη διοικητική πράξη που εξέδωσε εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον, καθώς όπως προαναφέρθηκε η παράβαση συμμόρφωσης, δημιουργεί ευθύνη άρθρο 95 παρ.1. Για την συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αυτές αποφάσεις, υπάρχει έλεγχος από τα διοικητικά δικαστήρια.

---

<sup>51</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π. σελ. 148

## **2.4 Εσωτερικός Έλεγχος**

### 2.4.1 Έννοια και περιεχόμενο

Για τον εσωτερικό έλεγχο έχουν δοθεί αρκετοί ορισμοί. Με τον όρο εσωτερικό - ιεραρχικό έλεγχο, εννοούμε τον έλεγχο που ασκούν τα ανώτερα ιεραρχικά όργανα προς τα κατώτερα. Δηλαδή ο έλεγχος αυτός πραγματοποιείται μεταξύ οργάνων που τα συνδέει μια ιεραρχική σχέση, όπως γίνεται στη δημόσια διοίκηση η οποία έχει ιεραρχική οργάνωση και τα όργανά της έχουν μεταξύ τους ιεραρχική σχέση.

Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of internal auditors) ο εσωτερικός έλεγχος είναι μια ανεξάρτητη αντικειμενική και διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθάει τον οργανισμό να επιτύχει τους αντικειμενικούς σκοπούς του, υιοθετώντας μια επαγγελματική, συστηματική προσέγγιση, στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και εταιρικής διακυβέρνησης.<sup>52</sup>

Ο εσωτερικός έλεγχος έχει τρεις μορφές. Όταν ασκείται εντός του πλαισίου της ιεραρχικής σχέσης της δημόσιας διοίκησης και του κρατικού μηχανισμού γενικότερα, καλείται ιεραρχικός έλεγχος. Όταν ειδικά ελεγκτικά όργανα εκτός της ιεραρχικής σχέσεως αποφαινόνται επί των ενδικοφανών προσφυγών (οι οποίες θα αναλυθούν σε επόμενο κεφάλαιο) καλείται ενδικοφανής έλεγχος. Τέλος, διοικητική εποπτεία είναι ο έλεγχος που ασκείται από την κρατική διοίκηση στους αυτοδιοικούμενους δημόσιους οργανισμούς.<sup>53</sup>

Ο διοικητικός έλεγχος των πράξεων της διοίκησης αποτελεί μια μορφή εσωτερικού ελέγχου που προστατεύει τους πολίτες κατά την

---

<sup>52</sup><https://global.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx>

<sup>53</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π. σελ. 116-117



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. 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 του.<sup>54</sup>

#### 2.4.2. Σκοπός του εσωτερικού ελέγχου

Σκοπός του εσωτερικού ελέγχου είναι η αξιολόγηση των εσωτερικών διαδικασιών που ακολουθούν οι οργανισμοί ώστε να διαπιστωθούν ελαττώματα και αδυναμίες ως προς την ορθή λειτουργία των διαδικασιών, να αξιολογηθούν τα αίτια ύπαρξης των ελαττωμάτων, καθώς και να ελεγχθεί αν επιτυγχάνονται οι τιθέμενοι στόχοι.

Η εφαρμογή του αποτελεσματικού εσωτερικού ελέγχου σε συνδυασμό με τη χρηστή διοίκηση συντελούν στην ύπαρξη μιας αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης απαλλαγμένη από φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Απώτερος λοιπόν σκοπός του ελέγχου είναι η αναγνώριση της πιθανής ανεπαρκούς λειτουργίας της διοίκησης, καθώς και τη δυνατότητα βελτίωσης αυτής ως προς το συμφέρον της ίδιας της διοίκησης αλλά και των διοικουμένων. Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι ο εσωτερικός έλεγχος δεν υποκαθιστά την ευθύνη των διοικητικών οργάνων και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα.

---

<sup>54</sup> Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση - 2008,σελ. 885

### 2.4.3 Αναγκαιότητα του έλεγχου

Ο εσωτερικός έλεγχος είναι αναγκαίος γιατί μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο προστασίας για τη διοίκηση αλλά και τους διοικουμένους συμβάλλοντας την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Στην εποχή της οικονομικής κρίσης που διανύει η χώρα μας η αναγκαιότητα του εσωτερικού ελέγχου είναι ιδιαίτερα προφανής. Φαινόμενα όπως η διαφθορά, οι κλοπές, η κατασπατάληση δημοσίου χρήματος και η δωροδοκία, ανθίζουν σε περιόδους οικονομικής κρίσης ιδιαίτερα στον δημόσιο τομέα. Τα όργανα εκμεταλλεύονται την εξουσία που έχουν για την εξυπηρέτηση όχι του δημόσιου συμφέροντος, αλλά για ίδιο όφελος.

Ο εσωτερικός έλεγχος λοιπόν, αποσκοπεί στη διαφάνεια των ενεργειών της διοίκησης και των οργάνων της, θωρακίζοντας με τον τρόπο αυτό τα συμφέροντα των οργάνων της, αλλά παράλληλα και τα συμφέροντα των διοικουμένων.

### 2.4.4. Ιεραρχικός έλεγχος

#### 2.4.4.1. Έννοια και είδη

Ιεραρχικός έλεγχος ονομάζεται σύμφωνα με το ΣΤΕ, η αρμοδιότητα ενός ιεραρχικώς ανώτερου οργάνου α) να δίνει διαταγές και οδηγίες στο ιεραρχικώς κατώτερο όργανο σχετικά με τις αρμοδιότητές του (που οφείλει να τις εκτελεί) καθώς και β) να ασκεί έλεγχο νομιμότητας ή και σκοπιμότητας στις πράξεις του υφιστάμενου οργάνου.

Κρίσιμο στοιχείο για την κατανόηση της έννοιας του ιεραρχικού ελέγχου είναι ο όρος "ιεραρχία" και τούτο, διότι ο ιεραρχικός έλεγχος είναι

απόρροια της ιεραρχίας, της ιεραρχικής, δηλαδή, οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης<sup>55</sup>. Δυνάμει της ιεραρχικής αυτής σχέσης 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 τους<sup>56</sup>. Ο ιεραρχικός έλεγχος (προληπτικός & κατασταλτικός) συμπληρώνεται από τις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου, σε περίπτωση παράβασης του νόμου.

Σκοπός του 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.

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε έλεγχο προληπτικό και σε έλεγχο κατασταλτικό όπου με τη σειρά τους διακρίνονται σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και σε προληπτικό έλεγχο σκοπιμότητας και αντίστοιχα σε κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας και σε κατασταλτικό έλεγχο σκοπιμότητας.

Ωστόσο πρέπει να επισημανθεί ότι τα Πειθαρχικά Συμβούλια ως συλλογικά όργανα δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο, προληπτικό ή κατασταλτικό, οι δε αποφάσεις τους, όταν καταστούν τελεσίδικες είναι υποχρεωτικές για τη διοίκηση, η οποία οφείλει να προβεί σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες για την υλοποίηση αυτών<sup>57</sup>.

### **A) Προληπτικός έλεγχος**

Ο προληπτικός έλεγχος ασκείται πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης ή προτού αυτή ξεκινήσει να παράγει έννομα αποτελέσματα. Ο

---

<sup>55</sup> Σωτήριος Λύτρας, Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993, σελ. 64

<sup>56</sup> Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό Μέρος, ό.π., σελ. 302-303

<sup>57</sup> Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ. 468/2001

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 κράτους<sup>58</sup>. Προς τούτο οι ιεραρχικά προϊστάμενοι δύναται να εκδίδουν διαταγές, οδηγίες ή εγκυκλίους<sup>59</sup> 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.

Η δυνατότητα άσκησης ιεραρχικού προληπτικού ελέγχου συνιστά σπουδαίο προτέρημα της όλης διοικητικής διαδικασίας. Και τούτο, διότι μέσω του προληπτικού ελέγχου είναι δυνατό να αποφευχθούν λάθη, παρατυπίες και παρανομίες από την πλευρά της διοίκησης. Από την άλλη, όμως, εμφανίζει το μειονέκτημα επιμήκυνσης της διαδικασίας έκδοσης των διοικητικών πράξεων και δυσχέρειας της διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών-διοικουμένων, καθώς εισβάλλει στο διοικητικό μηχανισμό η γραφειοκρατία. Όσο, λοιπόν, πολυπληθέστερες είναι οι υπογραφές των ελεγκτών, τόσο περισσότερο τυπολατρική καθίσταται η Διοίκηση με αποτέλεσμα να μην επέρχεται το επιθυμητό αποτέλεσμα που είναι η ορθή εκπλήρωση της αποστολής της δημόσιας διοίκησης.<sup>60</sup>

Ως προς τα χρονικά περιθώρια άσκησης του ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας δεν τίθεται κάποιος χρονικός περιορισμός. Παρά ταύτα, όταν μία διοικητική ενέργεια είναι παράνομη και εφαρμόζεται για μεγάλο χρονικό διάστημα χωρίς να προβάλλονται κατά αυτής λόγοι που αφορούν τη νομιμότητά της, δε δύναται να ακυρωθεί από την προϊστάμενη αρχή λόγω τήρησης της αρχής «του ευλόγου χρόνου». Σύμφωνα, εξάλλου, με τη νομολογία οι ύστερα από μακρά χρονικά διαστήματα δημιουργούμενες

---

<sup>57</sup> Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό Μέρος, Τέταρτη Έκδοση Ενημερωμένη - Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου - Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2013,σελ. 304

<sup>59</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., σελ. 157

<sup>60</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π. σελ. 120

καταστάσεις για τις οποίες έχει δημιουργηθεί εμπιστοσύνη των πολιτών ως προς τη νομιμότητά τους, δεν ανατρέπονται και πρέπει να διατηρηθούν σε ισχύ, συνεχίζοντας να παράγουν τα έννομα αποτελέσματά τους, εκτός και αν ο διοικούμενος είχε προκαλέσει δολίως και απατηλώς την έκδοση της πράξης ή υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την ιεραρχική ακύρωση της πράξης.<sup>61</sup>

➤ Προληπτικός ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας.

Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται από τους ιεραρχικά προϊστάμενους προς τους ιεραρχικά υφιστάμενους. Συγκεκριμένα ο προληπτικός ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας ασκείται από τον ιεραρχικά προϊστάμενο, ο οποίος δικαιούται να ελέγξει προληπτικά τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης που πρόκειται να εκδοθεί από τον υφιστάμενο. Αυτό βέβαια μπορεί να συμβεί εφόσον ο ιεραρχικά προϊστάμενος έχει πληροφορηθεί για την επικείμενη έκδοση της εν λόγω διοικητικής πράξης.<sup>62</sup>

Κατά τον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής πράξης από τον ιεραρχικά προϊστάμενο, αν αυτός διαπιστώσει μη τήρηση του νόμου, μπορεί να αρνηθεί να εγκρίνει την έκδοση της πράξης και να απαγορεύσει την έκδοσή της. Ωστόσο δεν μπορεί ο ίδιος να εκδώσει την εν λόγω πράξη γιατί αυτό θα αποτελούσε ιεραρχική υποκατάσταση, κάτι το οποίο όπως προαναφέρθηκε δεν είναι επιτρεπτό αν δεν υπάρχει ρητή διάταξη νόμου. Δηλαδή δεν επιτρέπεται το ιεραρχικά προϊστάμενο πρόσωπο να εκδώσει απ' ευθείας την πράξη, χωρίς προηγουμένως να έχει ασκήσει την αρμοδιότητά του το υφιστάμενο όργανο.

---

<sup>61</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π. σελ. 118

<sup>62</sup> Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό Μέρος ό.π. σελ 305

➤ Προληπτικός έλεγχος σκοπιμότητας

Συγκεκριμένα ο προληπτικός ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας ασκείται από τον ιεραρχικά προϊστάμενο, ο οποίος δικαιούται να ελέγξει προληπτικά όχι μόνο τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης που πρόκειται να εκδοθεί από τον υφιστάμενο, αλλά και τη σκοπιμότητα αυτής. Στον προληπτικό έλεγχο σκοπιμότητας η επέμβαση του ιεραρχικώς προϊσταμένου γίνεται όχι πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης, αλλά πριν αυτή παράγει έννομα αποτελέσματα.

Ειδικότερα, ο έλεγχος σκοπιμότητας, όταν το προϊστάμενο όργανο λειτουργεί προληπτικά, λαμβάνει τη μορφή οδηγιών, εγκυκλίων, διαταγών που απευθύνονται στο ιεραρχικά κατώτερο όργανο περί του σκοπιμότερου τρόπου ασκήσεως της εκ του νόμου ανατεθειμένης διακριτικής ευχέρειας. Οι επιλογές που έχει το ανώτερο όργανο είναι δύο, είτε να εγκρίνει τη διοικητική πράξη ρητώς ή σιωπηρώς, είτε να αρνηθεί να την εγκρίνει εκθέτοντας τους λόγους της αρνήσεως, εφόσον διαπιστωθεί ότι η πράξη δεν είναι ουσιαστικά σωστή. Δεν έχει, όμως, η εγκρίνουσα αρχή το δικαίωμα τροποποίησης της ελεγχόμενης προληπτικώς διοικητικής πράξης<sup>63</sup>.

Στην πράξη η διάκριση μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας δεν είναι τόσο απλή. Δυσχέριες παρουσιάζει όταν οι νομοθετικές διατάξεις περιέχουν αόριστες νομικές έννοιες, δηλ. όταν πρόκειται για αξιολογικές έννοιες. Σε τέτοιες περιπτώσεις συνήθως έχουμε άσκηση διακριτικής ευχέρειας και ο έλεγχος συνίσταται σε έλεγχο σκοπιμότητας, ενώ όταν πρόκειται για εμπειρικές έννοιες έχουμε δέσμια αρμοδιότητα και έλεγχο νομιμότητας.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Δημήτριος Κόρσος ό.π., σελ. 306.

<sup>64</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π. σελ. 119-120

## **B) Κατασταλτικός έλεγχος**

Ο κατασταλτικός έλεγχος συνίσταται στην αρμοδιότητα ενός ιεραρχικώς ανώτερου οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις που έχει εκδώσει ένα ιεραρχικώς κατώτερο όργανο, δηλαδή μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης και μετά την παραγωγή των έννομων αποτελεσμάτων της. Ο κατασταλτικός έλεγχος γίνεται είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν άσκησης διοικητικής προσφυγής από τον διοικούμενο που έχει έννομο συμφέρον.<sup>65</sup>

Στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου παρέχεται η δυνατότητα στο ιεραρχικά ανώτερο όργανο να επέμβει στη δραστηριότητα του υφισταμένου του και μετά την εκδήλωση της διοικητικής του ενέργειας και δύναται είτε να ακυρώσει είτε να τροποποιήσει τις διοικητικές πράξεις του ιεραρχικά κατωτέρου του. Σημειωτέον δε, ότι ο κατασταλτικός έλεγχος τυγχάνει εφαρμογής μόνο επί διοικητικών πράξεων που εκδίδονται μέσα στα πλαίσια άσκησης διακριτικής ευχέρειας και όχι κατά πράξεων εκδιδόμενων κατόπιν δέσμιας αρμοδιότητας<sup>66</sup>

### ➤ Κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος νομιμότητας

Κατά τον κατασταλτικό ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας, η ιεραρχικώς προϊστάμενη αρχή ελέγχει τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που έχει εκδώσει η ιεραρχικά υφιστάμενη αρχή. Δικαιούται δε να την ακυρώσει - ανακαλέσει εν όλω ή εν μέρει εφόσον την κρίνει παράνομη.

Το δικαίωμα όμως της ιεραρχικά προϊστάμενης αρχής να ακυρώνει - ανακαλεί για λόγους νομιμότητας την ήδη εκδοθείσα διοικητική πράξη δεν είναι απεριορίστο, αλλά τελεί υπό περιορισμούς.

---

<sup>65</sup> Μάνος Γιακουμάκης, ό.π. σελ. 73

<sup>66</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π. σελ. 121

➤ Κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος σκοπιμότητας

Κατά τον κατασταλτικό ιεραρχικό έλεγχο σκοπιμότητας η ιεραρχικώς προϊστάμενη αρχή ελέγχει εκτός από τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που έχει εκδώσει η ιεραρχικά υφιστάμενη αρχή και τη σκοπιμότητα (την πραγματική ουσία) των πράξεων αυτών. Δικαιούται δε να τις ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει εφόσον την κρίνει άστοχη ή ασύμφορη για τα συμφέροντα του κράτους.<sup>67</sup>

Ο εν λόγω κατασταλτικός (όπως και ο προληπτικός) ιεραρχικός έλεγχος σκοπιμότητας έχει νόημα μόνο επί διοικητικής πράξης διακριτικής ευχέρειας. Δεν έχει νόημα επί των διοικητικών πράξεων που έχουν εκδοθεί κατά δεσμευμένη αρμοδιότητα. Για τις τελευταίες την σκοπιμότητα έκδοσής τους θα την κρίνει ο νόμος. Σε αντίθεση με τον κατασταλτικό ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας, μπορεί να ασκηθεί ο κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος σκοπιμότητας<sup>68</sup>.

2.4.4.2 Διοικητική εποπτεία

Η διοικητική εποπτεία αποτελεί μια ιδιαίτερη μορφή αυτοελέγχου με την οποία το κράτος εποπτεύει τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς δημοσίου δικαίου<sup>69</sup>. Συνταγματικά προβλέπεται στο άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος. 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.)

---

<sup>67</sup> Δημήτριος Κόρσος ό.π., σελ. 307

<sup>68</sup> Δημήτριος Κόρσος ό.π., σελ. 308

<sup>69</sup> Αθανάσιου Τσούτσου: Η διοικητική εποπτεία επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών 1955, Αν. Τάχου: Η εποπτεία του κράτους επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών δημοσίου δικαίου 1968.



Η εποπτεία αυτή είναι ηπιότερη 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 νόμο<sup>70</sup>, ανάμεσα στο κράτος και τον εποπτευόμενο δημόσιο οργανισμό (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ κλπ.). Όπως και ο διοικητικός ιεραρχικός έλεγχος μπορεί να ασκείται προληπτικά ή κατασταλτικά και να διενεργείται έλεγχος νομιμότητας ή ουσίας.

Ασκείται είτε αυτεπάγγελα από το εποπτεύον όργανο είτε κατόπιν αιτήσεως των ενδιαφερομένων ή προσφυγής προβλεπόμενης από το νόμο. Η προσφυγή αυτή μοιάζει με την ιεραρχική προσφυγή, ωστόσο η διοικητική προσφυγή ενώπιον του εποπτεύοντος οργάνου στηρίζεται όχι στην ιεραρχική σχέση που υπάρχει ανάμεσα στα όργανα, αλλά επί της σχέσεως εποπτείας<sup>71</sup>.

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)<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Ε. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2011, σελ. 253

<sup>71</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π, σελ. 132

<sup>72</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π, σελ. 132

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 - ΤΡΟΠΟΙ ΕΚΚΙΝΗΣΗΣ ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

### **➤ Διοικητικές προσφυγές**

#### **3.1 Έννοια και είδη**

Οι διοικητικές προσφυγές είναι ένας τρόπος με τον οποίο μπορεί να ασκηθεί ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση εκ μέρους του ενδιαφερομένου - διοικουμένου. Οι διοικητικές προσφυγές προβλέπονται στα άρθρα 24-27 του κώδικα διοικητικής διαδικασίας, στο άρθρο 10 του Συντάγματος και στο άρθρο 13 της ΕΣΔΑ.

Οι διοικητικές προσφυγές είναι αιτήσεις προς τη Διοίκηση με τις οποίες ζητείται η επανεξέταση δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης. Με τις εν λόγω προσφυγές οι διοικούμενοι συμμετέχουν στη δημόσια διοίκηση, ενώ ταυτόχρονα με αυτές προστατεύονται από αυθαιρεσίες της διοίκησης και τις περιπτώσεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Η αίτηση-αναφορά του διοικουμένου για έλεγχο της πράξης θεμελιώνεται κατά πρώτον στο δικαίωμα στο αναφέρεσθαι<sup>73</sup>, που βρίσκεται στο άρθρο 10 του Σ, σύμφωνα με το οποίο καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα τηρώντας τους νόμους του κράτους να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά. Πρόκειται για ένα ατομικό δικαίωμα που επιτρέπει στον διοικούμενο, του οποίου τα έννομα συμφέροντα θίγονται από μια πράξη ή παράλειψη της Δ η οποία του

---

<sup>73</sup> Ελισ. - Μπέσιλα - Μαρκίδη: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές - Ο Συνήγορος του πολίτη, 1998, σελ. 84, Πρ. Δαγτόγλου: Ατομικά δικαιώματα. Συντ. Δίκαιο, σελ. 1171, Π. Παραρά: Σύνταγμα Corpus τ. Ι, σελφ. 183, Ν.Ν Σαριπόλου: Σύστημα Συν/κου Δικαίου, 1923, σελ. 281, Α. Ράικου: Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τα θεμελιώδη δικαιώματα, τομ. Β' τευχ. Α, 1984, σελ. 17, Α. Μάνεση: Συνταγματικά Δικαιώματα, τομ. Α', 1979, σελ. 19,20 Α. Μανιτάκη: Το υποκείμενο των Συνταγματικών Δικαιωμάτων, 1981, σελ. 259, Δ. Τσάτσου: Συνταγματικό Δίκαιο, τομ. Γ' Θεμελιώδη δικαιώματα, 1988, σελ. 194, Κ. Ρέμελη: Άτυπες διοικητικές προσφυγες, 1987, σελ. 57, Α. Τσούτσου: διοίκηση και δίκαιο 1979, σελ. 64,61, Δ. Κόρσου: διοικ. Δίκαιο 1995, σελ. 302, Χ. Χρυσανθάκη: Το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές, 1985, σελ. 239, Α. Σβόλου- Γ. Βλάχου: Το Σύνταγμα της Ελλάδας τομ. Α', 1954, σελ. 128.

προκαλεί υλική ζημία ή ηθική βλάβη, να αναφέρει εγγράφως αιτιάσεις κατά της πράξης ή παράλειψης, προς την διοικητική αρχή που την εξέδωσε ή σε άλλη αρχή, ιεραρχικώς ανώτερη καθώς και να ζητήσει την ανάκληση, τροποποίηση ή ακύρωσή της. Οι αναφορές αυτές ονομάζονται διοικητικές προσφυγές, και ρυθμίζονται στα άρθρα 24 - 27 του ΚΔΔιαδ.

Οι διοικητικές προσφυγές προς τη διοίκηση διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: α) απλές ή άτυπες διοικητικές προσφυγές (αίτηση θεραπείας ιεραρχική προσφυγή), β) ειδικές διοικητικές προσφυγές (έλεγχος νομιμότητας) και γ) ενδικοφανείς προσφυγές (έλεγχος νομιμότητας και ουσίας).

### **3.2 Άτυπες Διοικητικές προσφυγές**

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του ΚΔΔιαδ., «αν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της ενδικοφανούς ή ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά το άρθρο 25, ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του που προκαλείται από ατομική διοικητική πράξη, μπορεί για οποιονδήποτε λόγο με αίτησή του να ζητήσει, είτε από την αρχή η οποία την εξέδωσε την ανάκληση ή τροποποίησή της (αίτηση θεραπείας) είτε από αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή)».

Οι πράξεις που προσβάλλονται με τις εν λόγω προσφυγές είναι ατομικές και όχι κανονιστικές<sup>74</sup>. Προϋπόθεση για την άσκησή τους είναι ο ενδιαφερόμενος να έχει έννομο συμφέρον το οποίο είναι η αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του. Για την υποβολή τους δε καθορίζεται προθεσμία και δεν εφαρμόζεται ο κανόνας της "άπαξ ασκήσεως". Ως εκ τούτου δύναται να ασκηθεί εκ νέου αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή, υπό την προϋπόθεση ότι τα νέα στοιχεία που προσκομίζει ο διοικούμενος τα επικαλείται για πρώτη φορά<sup>75</sup>.

Η Διοίκηση έχει ως προθεσμία για τον έλεγχο των προσφυγών αυτών 30 ημέρες από την κατάθεση, με την επιφύλαξη τυχόν ειδικών διατάξεων. Εάν αρμόδια για την ανάκληση τροποποίηση ή ακύρωση της πράξης είναι άλλη αρχή, εκείνη στην οποία κατατέθηκε η αίτηση θεραπείας ή η ιεραρχική προσφυγή, οφείλει το αργότερο μέσα σε 5 ημέρες να την διαβιβάσει στην αρμόδια αρχή η οποία έχει την αρμοδιότητα να ανακαλέσει, τροποποιήσει ή να ακυρώσει την πράξη. Και στην περίπτωση αυτή προθεσμία γνωστοποίησης της απόφασης της αρμόδιας αρχής είναι οι 30 ημέρες.

---

<sup>74</sup> ΣτΕ. 501/2009, 1818/2007, 2696/2003.

<sup>75</sup> Α.Τάχος, ό.π. σελ 665.

### 3.2.1 Αίτηση Θεραπείας

Η αίτηση θεραπείας είναι αναφορά η οποία απευθύνεται στη διοικητική αρχή που εξέδωσε τη πράξη<sup>76</sup> και έχει ως αίτημα την ανάκληση ή τη τροποποίηση της εκδοθείσας πράξης (εν όλω ή εν μέρει). Ελέγχει τη νομιμότητα αλλά και την ουσία της διοικητικής πράξης. Δεν προβλέπεται συγκεκριμένη προθεσμία για την υποβολή της και μπορεί να ασκηθεί εκ νέου εφόσον παραθέτει νεότερα στοιχεία.

### 3.2.2 Ιεραρχική Προσφυγή

Η ιεραρχική προσφυγή είναι η αναφορά που απευθύνεται στην ιεραρχικά προϊστάμενη αρχή που εξέδωσε τη διοικητική πράξη<sup>77</sup> και έχει ως αίτημα την ακύρωση της εκδοθείσας πράξης. Ελέγχει τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης και την αναπτομπή της υπόθεσης για επανεξέταση στο αρμόδιο όργανο. Αν από τις σχετικές διατάξεις επιτρέπεται η ιεραρχική υποκατάσταση, η προϊσταμένη αρχή δεν αναπέμπει, αλλά εξετάζει η ίδια την υπόθεση Όπως και για την αίτηση θεραπείας, δεν προβλέπεται συγκεκριμένη προθεσμία για την υποβολή της και μπορεί να ασκηθεί εκ νέου εφόσον παραθέτει νεότερα στοιχεία. Τούτο όμως, είναι σχετικό, αφού υπάρχει πάντα ο περιορισμός από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περί ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων. Συνεπώς δεν είναι επιτρεπτή η διοικητική προσφυγή μετά την πάροδο μακρού χρόνου, η έννοια του οποίου κρίνεται εκ των περιστάσεων και πάντως δεν θα μπορούσε να υπερβαίνει αυτή εύλογου χρόνου για την ανάκληση των ατομικών παράνομων διοικητικών πράξεων για τη Διοίκηση.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Δημήτριος Κόρσος ό.π., σελ. 302

<sup>77</sup> Δημήτριος Κόρσος ό.π., σελ. 302

<sup>78</sup> Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ. 305/2005

### **3.3 Τυπικές διοικητικές προσφυγές**

Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ΚΔΔιαδ. οι τυπικές διοικητικές προσφυγές προβλέπονται από νομοθετική διάταξη η οποία ρυθμίζει τα τυπικά στοιχεία της ασκήσεως τους και ασκούνται κατά εκτελεστών διοικητικών πράξεων σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου. Τυπικές προσφυγές μπορούν να ασκηθούν κατά κανονιστικής πράξης<sup>79</sup> και κατά παραλείψεων<sup>80</sup>. Οι τυπικές διοικητικές προσφυγές διακρίνονται στις ειδικές διοικητικές προσφυγές και στις ενδικοφανείς διοικητικές προσφυγές.

#### **3.3.1 Ειδική προσφυγή**

Η ειδική διοικητική προσφυγή προβλέπεται από ειδικές διατάξεις και ασκείται κατά εκτελεστών πράξεων. Ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από ειδικές διατάξεις οργάνου. Η προθεσμία της εν λόγω διοικητικής προσφυγής προβλέπεται από ειδικές διατάξεις.

Η ειδική προσφυγή εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της πράξης. Η διοικητική αρχή εξετάζοντας την προσφυγή ελέγχει τυχόν νομικές πλημμέλειες που άπτονται της μη σωστής εφαρμογής των κείμενων νομοθετικών διατάξεων και μπορεί να οδηγήσει σε ακύρωση εν όλω ή εν μέρει της εκδοθείσας πράξης ή σε απόρριψη της προσφυγής. Η ειδική προσφυγή ασκείται μόνο μια φορά, άπαξ.

Το αρμόδιο όργανο που θα εξετάσει την ειδική προσφυγή πρέπει να αποφανθεί εντός 30 ημερών. Αν το όργανο ακυρώσει την πράξη η πράξη που θα εκδώσει για την προσφυγή έχει εκτελεστό χαρακτήρα<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Άρθρο 15, του Π.Δ 118/2007, άρθρο 4, του Ν.3886/2010

<sup>80</sup> Άρθρο 76, του Ν.3669/2008, άρθρο 227, του Ν.3852/2010, ΣτΕ1316/2001, 1551/2006.

<sup>81</sup> Μιχάλης Β. Φεφές "Εισαγωγή στο Δίκαιο", εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2004, σελ 52

### 3.3.2 Ενδικοφανής προσφυγή

Η ενδικοφανής προσφυγή προβλέπεται επίσης από ειδικές διατάξεις και ασκείται κατά εκτελεστών πράξεων. Ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από το νόμο οργάνου και η προθεσμία υποβολής της προβλέπεται από ειδικές διατάξεις.

Η ενδικοφανής προσφυγή εντάσσεται στους μηχανισμούς που μπορούν να συμβάλουν ουσιαδώς στην εξωδικαστική επίλυση των διαφορών, επομένως να λειτουργήσουν ως φίλτρο διήθησης των υποθέσεων των οποίων θα επιληφθεί ο διοικητικός δικαστής. Η άσκηση της αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης και των προσφυγών ουσίας, σύμφωνα με τα άρθρα 45 παρ. 2 του π.δ. 18/1989 και 63 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Πρόκειται για μέσο δευτεροβάθμιου ελέγχου της υπόθεσης από την ίδια τη Διοίκηση και για υποχρεωτικό προστάδιο της διοικητικής δίκης, η μη τήρηση του οποίου επιφέρει, εφόσον συντρέχουν οι κατά νόμο προϋποθέσεις, απώλεια του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

Η ενδικοφανής προσφυγή εξετάζει όχι μόνο τη νομιμότητα της πράξης, αλλά και την ουσία της υπόθεσης και ως εκ τούτου μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση εν όλω ή εν μέρει της πράξης, στη τροποποίηση της πράξης ή στην απόρριψη της 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. Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση, ώστε να μπορέσει ο διοικούμενος κατόπιν να ζητήσει το δικαστικό έλεγχο της υπόθεσής του<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Μιχάλης Β. Φεφές ό.π., σελ 52

Η ενδικοφανής προσφυγή ασκείται όπως και η ειδική προσφυγή, μια φορά άπαξ. Προϋπόθεση για την άσκησή της αποτελεί η ικανότητα άσκησής της από το διοικούμενο. Την ικανότητα αυτή την έχουν όλα τα πρόσωπα, φυσικά και νομικά, τα οποία σύμφωνα με το ουσιαστικό δίκαιο έχουν την ικανότητα δικαίου, δηλαδή την ικανότητα να είναι φορείς, υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Επειδή η προθεσμία υποβολής της προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, εάν ο διοικούμενος δεν υποβάλλει ή υποβάλλει εκπρόθεσμα την ενδικοφανή προσφυγή, όπως προαναφέρθηκε, χάνει το δικαίωμα ασκήσεως των ένδικων βοηθημάτων. Ένεκα τούτου είναι ιδιαίτερα σημαντική 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 προσφυγής<sup>83</sup>.

Αξίζει να αναφερθεί ότι η γενική αρχή η οποία προκύπτει από τη σχετική νομολογία του ΣΤΕ<sup>84</sup> είναι η εξής, ότι σε περίπτωση που προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή, η απόφαση που εκδίδεται επ' αυτής, δεν προσβάλλεται με απλή διοικητική προσφυγή. Η υπόθεση δηλαδή έχει κλείσει σε επίπεδο διοίκησης με την έκδοση απόφασης επί της ενδικοφανούς προσφυγής και πλέον ο διοικούμενος μπορεί να προσφύγει μόνο στα διοικητικά δικαστήρια προσβάλλοντας την ως άνω απόφαση.

---

<sup>83</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η Προστασία του Διοικούμενου, ό.π., σελ. 130

<sup>84</sup> ΣΤΕ 1054/2006, 2920/2002, 2096/2000, 2231/1994



## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 - ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ**

### **4.1 Έλεγχος από ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στην Ελλάδα.**

Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές είναι συλλογικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους και έχουν ιδρυθεί με νόμους. Συγκροτούνται από μέλη τα οποία υποδεικνύονται από πολιτικά κόμματα ή διάφορους δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς ή την κυβέρνηση. Έχουν γνωμοδοτικές οι αποφασιστικές αρμοδιότητες σχετικές είτε με τη ρύθμιση της άσκησης από ιδιώτες ή δημόσια νομικά πρόσωπα δραστηριοτήτων ιδιαίτερης σημασίας, είτε με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία και αποτελούν διοικητικά όργανα, που η λειτουργία τους αποσκοπεί στην κατά το δυνατόν πληρέστερη εφαρμογή της αρχής της αμεροληψίας.

Το σύνταγμα προβλέπει τη σύσταση και τη λειτουργία τεσσάρων από τις υφιστάμενες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, οι οποίες είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Ωστόσο το Σύνταγμα δεν αποκλείει την ίδρυση και άλλων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, όπως και συμβαίνει καθόσον σήμερα υπάρχουν 32 ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στη χώρα μας.

#### 4.1.1 Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή που έχει ως δηλωμένο σκοπό τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της Διοίκησης, δηλαδή των δημοσίων υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής

Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και ορισμένων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας<sup>85</sup>.

Η διαμεσολάβηση αποσκοπεί στην προστασία δικαιωμάτων των πολιτών, την υπεράσπιση του πολίτη έναντι διακρίσεων εις βάρος του, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Η διερεύνηση ξεκινάει κατόπιν έγκαιρης αναφοράς του πολίτη, αφού πρώτα έχει γίνει προσπάθεια να επιλυθεί το ζήτημα με τον ίδιο τον φορέα και εφόσον η προσπάθεια απέβη άκαρπη ή προβληματική.

Στην Ελλάδα, ο θεσμός αυτός καθιερώθηκε με τον ιδρυτικό νόμο 2477/1997, τον οποίο και κατοχύρωσε συνταγματικά στο άρθρο 103§9 του Συντάγματος ως Ανεξάρτητη Αρχή. Διεθνώς είναι γνωστός ως Διαμεσολαβητής (Ombudsman), θεσμός που υπάρχει σε 85 χώρες σε όλο τον κόσμο και σε 27 ευρωπαϊκές χώρες. 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 αυτόν.<sup>86</sup>

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 διενήργησαν 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

---

<sup>85</sup> [el.wikipedia.org/wiki/Συνήγορος\\_του\\_Πολίτη](http://el.wikipedia.org/wiki/Συνήγορος_του_Πολίτη)

<sup>86</sup> 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

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 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 μας<sup>87</sup>.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ερευνά ιδίως περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα ατομικό ή συλλογικό όργανο :

α) προσβάλλει με πράξη ή παράλειψη δικαίωμα ή συμφέρον που προστατεύεται από το Σύνταγμα και το νόμο,

β) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση,

γ) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, και

δ) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.

---

<sup>80</sup> Μετ. Γεωργίση, «Η Η Συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς», στο Κλεομένης Σ. Κουτσούκης - Παντελής Γ. Σκλιάς, «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2005 σελ. 723

Ως προς την διαδικασία που ακολουθείται ισχύουν τα ακόλουθα:

- Ο ΣΤΠ επιλαμβάνεται των περιστατικών που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του είτε αυτεπάγγελα, είτε ύστερα από αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου, πληρούμενων των προϋποθέσεων και διαδικαστικών περιορισμών που αναφέρθηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο σχετικά με το δικαίωμα της αναφοράς.
- 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. 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».
- Δύναται κατά την άσκηση των καθηκόντων του να ζητά την συνδρομή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης.
- 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.
- 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 ρυθμίσεις<sup>88</sup>. Η ετήσια έκθεση του υποβάλλεται το Μάρτιο κάθε έτους στον πρόεδρο της Βουλής.

---

<sup>88</sup> 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

#### 4.1.2 Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) ιδρύθηκε με τον νόμο 2477/1997 με βάση τα πρότυπα της Γενικής Επιθεώρησης Δημόσιας Διοίκησης της Γαλλίας 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. 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 της<sup>89</sup>.

Αποστολή<sup>90</sup> του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, με την επισήμανση φαινομένων κακοδιοίκησης, διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και κακής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών.

Βασικοί άξονες - στόχοι του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι:

- Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και η αύξηση της αποδοτικότητας της διοικητικής δράσης.
- Η βελτίωση της ποιότητας και επάρκειας των παρεχόμενων από τη Δημόσια Διοίκηση υπηρεσιών.
- Η οικονομικότητα της διοικητικής λειτουργίας και ο περιορισμός της σπατάλης.
- Η προστασία των αρχών της νομιμότητας και η κατοχύρωση της διαφάνειας στις διοικητικές πράξεις.

---

<sup>89</sup> Π. Πουλής, Ο θεσμός του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), Σκέψεις με αφορμή τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, ΝοΒ 2001, σελ. 1239

<sup>90</sup> [https://el.wikipedia.org/wiki/Σώμα\\_Επιθεωρητών-Ελεγκτών\\_Δημόσιας\\_Διοίκησης](https://el.wikipedia.org/wiki/Σώμα_Επιθεωρητών-Ελεγκτών_Δημόσιας_Διοίκησης)

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες<sup>91</sup>:

- Εξετάζει τη συνδρομή των όρων νομιμότητας της διοικητικής δράσης και τήρησης των τυπικών διαδικασιών και διαπιστώνει αν έχουν γίνει παρανομίες.
- Επισημαίνει τις δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και διερευνά τους παράγοντες που επηρεάζουν δυσμενώς τον τρόπο διοίκησης, τη διαχείριση των πόρων, την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των λειτουργιών και τη ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Εξετάζει την οργάνωση και λειτουργία της ροής εργασίας και των διαδικασιών, υπό το πρίσμα της καλύτερης εξυπηρέτησης του πολίτη.
- Ελέγχει τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης.
- Ασκεί πειθαρχικές δίωξεις και παραπέμπει τους υπεύθυνους στην εισαγγελική αρχή για καταλογισμό ευθυνών.
- Ελέγχει την περιουσιακή κατάσταση των υπαλλήλων των ελεγχόμενων φορέων.
- Διενεργεί προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση μετά από παραγγελία εισαγγελέα.

Στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. υπάγονται:

- Οι κρατικές ή δημόσιες υπηρεσίες, δηλαδή κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργείων, οι περιφέρειες ως ενιαίες διοικητικές μονάδες της κρατικής διοίκησης, οι αυτοτελείς ή αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες.
- Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.).
- Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α' και Β' βαθμίδας, δηλαδή δήμοι, κοινότητες, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.
- Οι επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Τα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΚΝΠΙΔ).
- Οι δημόσιες επιχειρήσεις.

---

<sup>91</sup>[https://el.wikipedia.org/wiki/Σώμα\\_Επιθεωρητών-Ελεγκτών\\_Δημόσιας\\_Διοίκησης](https://el.wikipedia.org/wiki/Σώμα_Επιθεωρητών-Ελεγκτών_Δημόσιας_Διοίκησης)

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.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι 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.

#### 4.1.3 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) συστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 3074/2002, 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.

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).

Ο Γενικός Επιθεωρητής υποστηρίζεται στο έργο του από δώδεκα ειδικούς επιθεωρητές που επιλέγονται μετά από δημόσια πρόσκληση, με θητεία δύο ετών ή με τριετή απόσπασση 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.<sup>92</sup>

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει ως αποστολή<sup>93</sup>:

- τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης,
- την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου του Σώματος Επιθεωρητών -Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και όλων των ιδιαίτερων Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, καθώς και
- τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν.3074/2002 ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης :

1. Διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το ΣΕΕΔΔ και από τα ιδιαίτερα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου :
  - των Υπουργείων,
  - των Περιφερειών,

<sup>92</sup> <https://www.gedd.gr/index.php?action=mission>

<sup>93</sup> <https://www.gedd.gr/index.php?action=mission>



- των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού,
  - των επιχειρήσεών τους,
  - των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου,
  - των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου,
  - των δημόσιων επιχειρήσεων,
  - των επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.
2. Παρακολουθεί τη δράση του ΣΕΕΔΔ και των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου της περ. β' της παρ. 2 του ίδιου άρθρου.
  3. Παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων που διενεργούνται από τα ανωτέρω Σώματα και ενημερώνεται για τα πορίσματα των ελέγχων που διενεργούνται από αυτά, οποτεδήποτε το ζητήσει.
  4. Αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.
  5. Διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες:
    - ο στο Δημόσιο,
    - ο στα ΝΠΔΔ,
    - ο στους ΟΤΑ, πρώτου και δεύτερου βαθμού και στις επιχειρήσεις τους,
    - ο στα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου,
    - ο στις δημόσιες επιχειρήσεις,
    - ο στις επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.
  6. Διεξάγει έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης («πόθεν έσχες») όλων των μελών των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου.
  7. Ελέγχει καταγγελίες οι οποίες υποβάλλονται στο Γραφείο του σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης στους φορείς της παρ. 2α του άρθρου 1 του Ν.3074/2002 και στα Σώματα Ελέγχου αυτών.
  8. Προεδρεύει του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου ( Σ.Ο.Ε.Ε.) το οποίο έχει σκοπό την παρακολούθηση και το συντονισμό των επιθεωρήσεων και ελέγχων των ιδιαίτερων σωμάτων και υπηρεσιών επιθεωρήσεων και ελέγχου.

#### 4.1.4 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) είναι ελληνική ανεξάρτητη αρχή που διασφαλίζει την ορθότητα των προσλήψεων τακτικού και εποχικού προσωπικού στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. 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.

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 δημόσιο<sup>94</sup>.

➤ Το ΑΣΕΠ έχει τις κάτωθι αρμοδιότητες<sup>95</sup>:

- Ελέγχει τις διαδικασίες προσλήψεων υπαλλήλων με τους ανωτέρω αναφερόμενους τρόπους.

---

<sup>94</sup> Αντ. Μακροδημήτρης, Μαρία - Ηλιάνα Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση - Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε' Έκδοση, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, 2012, σελ. 590

<sup>95</sup> Απόφαση 72/2003,ΦΕΚ Β 997/18.7.2003 "Κανονισμός Λειτουργίας του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.)".

- Επιλέγει το μόνιμο προσωπικό του Δημόσιου Τομέα.
- Ελέγχει τους φορείς του δημόσιου τομέα κατά την επιλογή μόνιμου και εποχιακού προσωπικού.
- Διεξάγει γραπτούς διαγωνισμούς για τους εκπαιδευτικούς.
- Καταλογίζει στους υπευθύνους το σύνολο των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος 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.

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.

#### 4.1.5 Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

Το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) είναι ειδική ελεγκτική υπηρεσία που σήμερα υπάγεται στον υπουργό Επικρατείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Δημιουργήθηκε το έτος 1997 και ξεκίνησε να λειτουργεί στις 10/04/1997.

➤ Οι αρμοδιότητες<sup>96</sup> του ΣΔΟΕ είναι κάτωθι:

- Η έρευνα, ο εντοπισμός και η καταστολή οικονομικών παραβάσεων ιδιαίτερης βαρύτητας και σημασίας, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (ξέπλυμα χρήματος), οι απάτες και παρατυπίες, οι παραβάσεις που σχετίζονται με προμήθειες, επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις, οι παράνομες χρηματιστηριακές και χρηματοπιστωτικές συναλλαγές και γενικά οι οικονομικές απάτες σε βάρος των συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξάρτητα από τον τόπο τέλεσης.
- Ο προληπτικός έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της φορολογικής νομοθεσίας καθώς και ο προσωρινός φορολογικός έλεγχος, ιδίως στους παρακρατούμενους και επιρριπτόμενους φόρους, με έμφαση στον Φ.Π.Α., καθώς και ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της τελωνειακής νομοθεσίας.
- Η έρευνα, αποκάλυψη και καταπολέμηση παράνομων συναλλαγών, απατών και δραστηριοτήτων, που διενεργούνται με χρήση ηλεκτρονικών μέσων, του διαδικτύου και νέων τεχνολογιών.
- Η πρόληψη, δίωξη και καταπολέμηση άλλων παραβάσεων, όπως παράνομη διακίνηση ναρκωτικών, όπλων και εκρηκτικών, πρόδρομων και ψυχοτρόπων ουσιών, τοξικών και επικίνδυνων ουσιών (ραδιενεργά και πυρηνικά υλικά, τοξικά απόβλητα κ.λ.π.), αρχαιοτήτων και πολιτιστικών αγαθών.
- Η επιτήρηση του θαλάσσιου χώρου με διενέργεια ελέγχων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου.
- Η προστασία, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, του αιγιαλού και της παραλίας, ως και των ανταλλάξιμων και δημόσιων κτημάτων, αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, από τις αυθαίρετες καταπατήσεις και κατασκευές επ' αυτών.

---

<sup>96</sup> [https://el.wikipedia.org/wiki/Σώμα\\_Δίωξης\\_Οικονομικού\\_Εγκλήματος](https://el.wikipedia.org/wiki/Σώμα_Δίωξης_Οικονομικού_Εγκλήματος)

➤ Μερικές από τις υποθέσεις που διερευνά το ΣΔΟΕ είναι:

- ελεύθεροι επαγγελματίες που αποκρύπτουν εισοδήματα στην φορολογική τους δήλωση (π.χ. γιατροί, συμβολαιογράφοι, καλλιτέχνες, κλπ)
- χρηματισμοί στις προμήθειες των νοσοκομείων
- χρηματισμοί στις προμήθειες του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας
- παράνομες επιστροφές ΦΠΑ
- φοροδιαφυγή μέσω μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων σε υπεράκτιες εταιρείες (offshore)
- λαθρεμπόριο καυσίμων
- πλασματικές συνταγογραφήσεις και άλλα εγκλήματα σε βάρος των ασφαλιστικών ταμείων

Το ΣΔΟΕ είναι αρμόδια υπηρεσία για τη διεξαγωγή ανακριτικών πράξεων για αδικήματα διαφθοράς όπως: παθητική δωροδοκία δημοσίου υπαλλήλου, ενεργητική δωροδοκία τρίτου προς δημόσιο υπάλληλο, δωροδοκία δικαστού, ξέπλυμα μαύρου χρήματος - εσόδων από αδικήματα διαφθοράς κ.α.

Το ΣΔΟΕ λειτουργεί με παραμέτρους δράσεις που στοχεύουν στην διαφάνεια και στην αντικειμενικοποίηση των ελέγχων χρησιμοποιώντας μέσα προγραμματισμού όπως μεθόδους ανάλυσης κινδύνου διαθέσιμα στοιχεία στις βάσεις δεδομένων και άλλες πηγές πληροφοριών.

Στατιστικά έχει προκύψει ότι από το σύνολο των καταγγελιών και των ελέγχων που διενεργούνται, διαπιστώνονται παραβάσεις σε ποσοστό περίπου λίγο πάνω από το 50 τοις εκατό.

#### 4.1.6 Εθνικός Συντονιστής Καταπολέμησης Διαφθοράς

Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς(ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.) συστάθηκε με το νόμο 4320/2015 (ΦΕΚ. Α΄29), ο οποίος ορίζει το θεσμικό πλαίσιο της λειτουργίας της. Υπάγεται στον Αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και αποτελεί ένα θεσμικό συντονιστικό όργανο, με αρμοδιότητες εποπτείας και λήψης πρωτοβουλιών σε πολιτικό και νομοθετικό επίπεδο για το σύνολο των ελεγκτικών μηχανισμών , δομών και υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Παράλληλα, συνεργάζεται με Διεθνείς Οργανισμούς, Όργανα και Υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, υλοποίηση προγραμμάτων- στρατηγικών σχεδίων και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών σχεδίων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης καθώς έχει οριστεί ως Συντονιστική Υπηρεσία για την Καταπολέμηση της Απάτης (AFCOS)<sup>97</sup>.

#### ➤ Οι τομείς δραστηριότητας της Γενικής Γραμματείας ως Ελληνικής Υπηρεσίας AFCOS αφορούν:

- Στις πολιτικές Πρόληψης της Απάτης και ειδικότερα στην εκπόνηση, τον συντονισμό και παρακολούθηση σε εθνικό επίπεδο θεσμικών και πολιτικών πρωτοβουλιών.
- Στην αναφορά παρατυπιών , δηλαδή στη διασφάλιση της πληρότητας και ορθότητας των στοιχείων των παρατυπιών και υπονοιών απάτης που κοινοποιούνται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).
- Στην Υποδοχή καταγγελιών. Το Γραφείο Καταγγελιών της Γραμματείας λαμβάνει καταγγελίες α) με υποθέσεις διαφθοράς στον δημόσιο και τον

---

<sup>97</sup> <http://www.gsac.gov.gr/>

ιδιωτικό τομέα, β) με υποθέσεις απάτης στα συγχρηματοδοτούμενα, διακρατικά και λοιπά προγράμματα.

- Στον Επιχειρησιακό Συντονισμό σε υποθέσεις απάτης.

➤ Η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ έχει προβεί στις κάτωθι δράσεις:

- Βελτίωση του συστήματος ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (Πόθεν Έσχες), τις οποίες υποβάλουν πολιτικά πρόσωπα, ανώτατοι αξιωματούχοι της διοίκησης και αιρετοί δημόσιοι λειτουργοί.
- Νομοθετική ρύθμιση σχετικά με τη χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων.
- Ενεργοποίηση Μικτών κλιμακίων ελέγχου με ενίσχυση συντονισμού μεταξύ ελεγκτικών μηχανισμών.
- Ευαισθητοποίηση των νέων στην πρόληψη της διαφθοράς.
- Κατάρτιση των στελεχών του Δημοσίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Ενίσχυση του πλαισίου για την άρση των συγκρούσεων συμφερόντων για όλες τις κατηγορίες των δημοσίων υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων και των αιρετών αξιωματούχων.
- Ενδυνάμωση λειτουργίας των μηχανισμών εξωτερικού και εσωτερικού ελέγχου, καθώς και την κατάρτιση ειδικών τομεακών στρατηγικών στους τομείς υψηλού κινδύνου εμφάνισης της διαφθοράς σε συνεργασία με συναρμόδιους φορείς.
- Αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων της Ε.Ε., ειδικότερα στον τομέα καταπολέμησης της απάτης.

#### 4.1.7 Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας<sup>98</sup>

Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων (Δ.Ε.Υ.) είναι ειδική αυτοτελής Υπηρεσία της Ελληνικής Αστυνομίας, εδρεύει στο Νομό Αττικής, υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό του Σώματος και έχει ως αποστολή τη διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη εγκλημάτων που μαρτυρούν διαφθορά χαρακτήρα, στο χώρο της Ελληνικής Αστυνομίας και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Ιδρύθηκε το 1999 και η λειτουργία της διέπεται από ειδικό θεσμικό πλαίσιο. Στη Θεσσαλονίκη, λειτουργεί Υποδιεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Βορείου Ελλάδος (Υ.Ε.Υ.Β.Ε.), με διοικητική υπαγωγή στη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων.

Το έργο και οι δραστηριότητες της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων εποπτεύονται από την Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, ύστερα από ετήσια Έκθεση Απολογισμού που υποβάλλει ο αρμόδιος Υπουργός.

Επιπλέον, το ανακριτικό έργο της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας αλλά και η εν γένει δραστηριότητα της Υπηρεσίας, τελούν υπό την άμεση εποπτεία του Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών ή Θεσσαλονίκης, ο οποίος ενημερώνεται για όλες τις υποθέσεις που χειρίζεται.

Στο πεδίο δράσης της Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων περιλαμβάνονται:

- Συγκεκριμένα εγκλήματα του Ποινικού Κώδικα<sup>99</sup> που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά αστυνομικοί όλων των βαθμών, συνοριακοί φύλακες και ειδικοί φρουροί, καθώς και όσα εγκλήματα περιλαμβάνονται στη νομοθεσία για τα ναρκωτικά, τα παίγνια, τα όπλα, τις αρχαιότητες, τη λαθρεμπορία (ν. 2960/2001 άρθρο 155 επ.), τους αλλοδαπούς καθώς και το άρθρο δεύτερο «Δωροδοκία

---

<sup>98</sup> [http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=49&](http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=49&)

<sup>99</sup> άρθρα 216-222, 235-246, 252-263Α 323Α, 323Β, 324 και 385



αλλοδαπού δημόσιου λειτουργού» και το άρθρο τρίτο «Δωροδοκία» του ν. 2656/1998.

- Συγκεκριμένα εγκλήματα του Ποινικού Κώδικα, καθώς και τα εγκλήματα που προβλέπονται στο άρθρο δεύτερο του ν.3666/2008, όπως ισχύει, «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα», που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και υπάλληλοι ή αξιωματούχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Διεθνών Οργανισμών που δραστηριοποιούνται στην Ελληνική Επικράτεια.
- Τα μέτρα που έχει θεσμοθετήσει η Πολιτεία για την διασφάλιση της ανεξαρτησίας της Υπηρεσίας είναι:
  - Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας. Η πρόβλεψη αυτή επιβάλλεται για λόγους που αφορούν την ιδιαιτερότητα και τη σημασία του έργου της για την αξιοπιστία του Σώματος, αλλά και την αποφυγή παρεμβάσεων για συγκάλυψη περιπτώσεων που ενδεχομένως να αφορούν και ανώτερα στελέχη.
  - Η εποπτεία του όλου έργου της Υπηρεσίας από Εισαγγελικούς λειτουργούς, εγγυάται τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της, μέσα στα πλαίσια της νομιμότητας. Ειδικότερα, όχι μόνο η προανάκριση και η προκαταρκτική εξέταση που διενεργούνται από τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, αλλά και η εν γένει δραστηριότητα της Υπηρεσίας αυτής, τελούν υπό την άμεση εποπτεία του Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών ή Θεσσαλονίκης.
  - Ο ετήσιος απολογισμός του έργου και των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας υπόκειται σε κοινοβουλευτική εποπτεία, έλεγχο και διαφάνεια από τη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, με την υποβολή κατ' έτος, από τον αρμόδιο Υπουργό, σχετικής έκθεσης.

- Για τον ορισμό του Διοικητή, απαιτείται η διατύπωση γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και απόφαση του αρμόδιου Υπουργού που υπάγεται η Υπηρεσία.
- Η επιλογή του προσωπικού γίνεται με αυστηρώς αξιοκρατικά κριτήρια και απόλυτη διαφάνεια από το ανώτατο Συμβούλιο Κρίσεων Αξιωματικών, που αποτελεί υψηλού κύρους και εγνωσμένης αντικειμενικότητας συλλογικό όργανο. Με τον τρόπο αυτόν εκτιμάται ότι δημιουργείται η αναγκαία υποδομή για τον αντικειμενικό, αδιάβλητο και ανεπηρέαστο χειρισμό των υποθέσεων και την αποτελεσματική λειτουργία της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων.
- Η θητεία που προβλέπεται για το προσωπικό της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων (4 έως 7 έτη) δημιουργεί κλίμα εμπιστοσύνης και αίσθημα ασφάλειας, ενώ παράλληλα εξασφαλίζεται η αναγκαία προστασία για την ανεπηρέαστη άσκηση των καθηκόντων του, χωρίς τον κίνδυνο της μετακίνησής του.

#### 4.1.8 Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας<sup>100</sup>

Η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας (Δ.Ο.Α.), σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν. 4249/2014, έχει ως αποστολή την πρόληψη, έρευνα και καταστολή οικονομικών εγκλημάτων που τελέστηκαν σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου και της εθνικής οικονομίας γενικότερα και εμφανίζουν τα χαρακτηριστικά του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και την έρευνα, πρόληψη και καταστολή της αδήλωτης και της ανασφάλιστης εργασίας και της εισφοροδιαφυγής, ακόμα και στις περιπτώσεις που δεν συνιστούν αξιόποινες πράξεις, με τοπική αρμοδιότητα που εκτείνεται σε ολόκληρη την Ελληνική Επικράτεια, εκτός από τους χώρους αρμοδιότητας του Λιμενικού Σώματος και της Ελληνικής Ακτοφυλακής.

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 αρμοδιότητάς της, συνεργαζόμενη προς τούτο, τόσο σε πληροφοριακό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο, με συναρμόδιες Υπηρεσίες, Αρχές και Φορείς, σύμφωνα με τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις.

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

---

<sup>100</sup> <http://www.astynomia.gr>

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 εξιδικευμένη δράση.
- vi. Τμήμα διοικητικής Υποστήριξης, το οποίο είναι αρμόδιο για την επιτελική υποστήριξη των ως άνω τμημάτων.

Η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας ασκεί τις αρμοδιότητες είτε αυτεπάγγελα, είτε κατόπιν σχετικής παραγγελίας των εισαγγελικών αρχών ή πορίσματος άλλης υπηρεσίας ελέγχου, είτε κατόπιν σχετικής καταγγελίας από τους πολίτες.

## **4.2 Στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

Βασικές συνιστώσες της παρούσας ενότητας αποτελούν ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (εφεξής: Ευρωπαϊκός Κώδικας), η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για την Ανοιχτή Διακυβέρνηση, η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Διαφάνεια και η Ευρωπαϊκή Πολιτική για την Καλή Νομοθέτηση.

### ➤ Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς

Η νομιμότητα διαφοροποιείται από την ορθή διοικητική πρακτική κατά το στοιχείο ότι η ορθή διοικητική πρακτική, ως έννοια ευρύτερη της νομιμότητας, συνεπάγεται μια χρηστή δημόσια διοίκηση που δεν περιορίζεται απλά στην τήρηση του νόμου στις σχέσεις της με τους διοικούμενους αλλά που θέτει τον διοικούμενο στο επίκεντρο των δραστηριοτήτων της. Το σκεπτικό αυτό ενστερνίζεται ο Ευρωπαϊκός Κώδικας<sup>101</sup> που υιοθετήθηκε το 2001 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας συμβάλλει στην καθιέρωση μιας νοοτροπίας εξυπηρέτησης του πολίτη εντός του ποικιλόμορφου ενωσιακού εργασιακού περιβάλλοντος, αποτελούμενου από στελέχη με διαφορετικές πολιτισμικές καταβολές ως προς το ρόλο και το σκοπό της δημόσιας διοίκησης.

Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας εξηγεί στους Ευρωπαίους πολίτες τι σημαίνει στην πράξη το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση και ποιες πρέπει να είναι οι προσδοκίες τους από την Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση (Ευρωπαϊκός Κώδικας, Πρόλογος). Ο Κώδικας περιέχει τις γενικές αρχές ορθής διοικητικής συμπεριφοράς που εφαρμόζονται στις σχέσεις των θεσμικών οργάνων και των διοικήσεών τους με το κοινό (Ευρωπαϊκός Κώδικας, ά. 3).

---

<sup>101</sup> Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας εφαρμόζεται σε όλους τους μόνιμους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό στο οποίο εφαρμόζεται ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης και το Καθεστώς Απασχόλησης του λοιπού προσωπικού όσον αφορά τις σχέσεις τους με το κοινό (Ευρωπαϊκός Κώδικας, ά. 2 (1))

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 πολίτη<sup>102</sup>. 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.

Τον Ευρωπαϊκό Κώδικα συμπληρώνει η επιτομή των πέντε θεμελιωδών αρχών της δημόσιας διοίκησης που δημοσίευσε ο Διαμεσολαβητής το 2012 και οι οποίες θα πρέπει να καθοδηγούν τους δημοσίους υπαλλήλους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Οι αρχές αυτές έχουν ως εξής: Αφοσίωση στην ΕΕ και τους πολίτες της, ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, σεβασμός προς τους άλλους και διαφάνεια<sup>103</sup>.

#### ➤ Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Διαφάνεια

Η πρωτοβουλία αυτή εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο θεσμοθέτησης της συμμετοχής του κοινού στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων ως ενισχυτικού παράγοντα της διαφάνειας. Υλοποιείται μέσω της Πράσινης Βίβλου της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη διαφάνεια (EU Transparency Initiative) που έχει ως

---

<sup>96</sup> Βασ. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή Διοίκηση - Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔ 1/2007 σελ. 30

<sup>103</sup> Η εν λόγω αρχή εμπερικλείει και την υποχρέωση αιτιολογίας των πράξεων των δημοσίων υπαλλήλων (Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, 2012β, σελ. 6). Σημειώνεται ότι, στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, η υποχρέωση αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων προκύπτει από το ίδιο το Σύνταγμα, από την αρχή της νομιμότητας και τη δικαιοκρατική αρχή. Εξειδικεύεται, επίσης, στο ά. 17 (2) ΚΔΔ. Η υποχρέωση αιτιολογίας αποτελεί αναγκαίο όρο για την μετέπειτα αποτελεσματική δικαστική προστασία του διοικούμενου σε περίπτωση προσφυγής του τελευταίου στα διοικητικά δικαστήρια. Όταν κάμπτεται η υποχρέωση αιτιολογίας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, τότε ματαιώνεται η δυνατότητα αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου της κανονιστικής διοικητικής πράξης από το δικαστήριο.

βασικό στόχο τον καθορισμό ορισμένων ελάχιστων προδιαγραφών<sup>104</sup> στον κατά κανόνα άτυπο κι αδιαφανή τρόπο λειτουργίας των ομάδων προώθησης συμφερόντων (lobbies), στα οποία προσδίδει θεσμική υπόσταση<sup>105</sup>.

Οι λόγοι που υπαγόρευσαν τη δρομολόγηση της πρωτοβουλίας αυτής συνδέονται με την άσκηση ισχυρών πιέσεων από τις ομάδες αυτές στο πλαίσιο διαμόρφωσης των ενωσιακών πολιτικών. Το γεγονός ότι η πλειονότητα των ομάδων αυτών εκπροσωπεί επιχειρηματικά συμφέροντα θέτει περαιτέρω εν αμφιβόλω την ισότητα «όπλων» διαφόρων κοινωνικών ομάδων να επηρεάσουν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η υιοθέτηση το 2008 ενός Κώδικα Δεοντολογίας για τις ομάδες αυτές και η υποχρέωση τήρησής του ως αναγκαία συνθήκη για την εγγραφή των ομάδων αυτών στο μητρώο Διαφάνειας αλλά και ο έλεγχος συμμόρφωσής τους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποτιμώνται θετικά στην προσπάθεια ενίσχυσης της διαφανούς λειτουργίας τους.<sup>106</sup>

➤ Το δικαίωμα της Αναφοράς και ο Θεσμός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή

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 ίδιας πρωτοβουλίας ή την κατάθεση σύντομης προτάσεως ψηφίσματος στο Κοινοβούλιο.

Το δικαίωμα της αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν

---

<sup>104</sup> Οι προδιαγραφές αυτές αφορούν την παροχή πληροφοριών ως προς τους στόχους, την οικονομική κατάσταση και τα συμφέροντα που εκπροσωπούν αλλά και την εγγραφή των ομάδων αυτών σε ένα ηλεκτρονικό μητρώο ούτως ώστε να μπορούν να συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις με τα ευρωπαϊκά όργανα (Καραγεώργου, 2013, σελ. 168)

<sup>105</sup> Βάσω Καραγεώργου, 2013, σελ. 167-168

<sup>106</sup> Βάσω Καραγεώργου,ό.π. σελ. 168)

θεωρήθηκε επαρκές στις περιπτώσεις κακοδιοίκησης και εισάχθηκε επιπρόσθετα με το άρθρο 138<sup>E</sup> ΣυνθΕΚ ο θεσμός του Διαμεσολαβητή<sup>107</sup>.

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή ως κακοδιοίκηση νοείται : «κάθε περίπτωση όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει»<sup>108</sup>. 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<sup>E</sup> 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 αυτών<sup>109</sup>. Δύναται να ασκεί τα καθήκοντά του , είτε αυτεπάγγελα, 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

---

<sup>107</sup> Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής διενεργεί έρευνες για τη διαλεύκανση ενδεχομένων περιπτώσεων κακοδιοίκησης κατά τη δράση των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενεργώντας με δική του πρωτοβουλία ή με βάση καταγγελίες πολιτών της ΕΕ. Διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής περιόδου

<sup>108</sup> Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή 2012, σελ. 16

<sup>109</sup> 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



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.

## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ**

### A) Περιπτώσεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης στο Δημόσιο Τομέα

1. Υπάλληλος της Περιφέρειας Αττικής ως εργάτης νεκροταφείου ασκούσε καθήκοντα καθαριότητας και συντήρησης του χώρου του νεκροταφείου και της αφής των καντηλιών. Κατά τη περίοδο Μαρτίου και Ιουνίου 2012 κατατέθηκαν καταγγελίες κατά του εγκαλούμενου με θέμα την απαίτηση εκ μέρους του καταβολής χρηματικών ποσών προκειμένου να συντηρεί και να ανάβει τα καντήλια στους τάφους των συγγενών των καταγελλόντων.

2. Υπάλληλος της Περιφέρειας Αττικής παραπέμφθηκε για τα πειθαρχικά παραπτώματα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα και της αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης ή ανάξιας συμπεριφοράς εντός ή εκτός υπηρεσίας. Συγκεκριμένα υπέβαλλε στην υπηρεσία του απολυτήριο λυκείου, προκειμένου να διοριστεί σε θέση που προκήρυξε ο δήμος. Όταν ζητήθηκε από το λύκειο να πιστοποιηθεί η γνησιότητα ή όχι του πτυχίου το αρμόδιο λύκειο απάντησε ότι ο τίτλος σπουδών που είχε προσκομίσει ο εγκαλούμενος δεν ήταν γνήσιος. Έτσι πέραν του πειθαρχικού του παραπτώματος, τέθηκε και θέμα νομιμότητας του διορισμού του.

3. Προϊστάμενη του τμήματος απονομών και συντάξεων σε περιφερειακό υποκατάστημα ΙΚΑ-ΕΤΑΜ συνυπέγραψε και ενέκρινε αποφάσεις συνταξιοδότησης με προσαυξήσεις σε ποσοστά αναπηρίας ασφαλισμένων, χωρίς να προβεί στους απαραίτητους προεγκριτικούς ελέγχους.

4. Ιατρός του Πανεπιστημιακού νοσοκομείου Θεσσαλονίκης ΑΧΕΠΑ, ύστερα από αιφνιδιαστική επίσκεψη των επιθεωρητών ελεγκτών σε ιδιωτικό διαγνωστικό κέντρο στις 6 Φεβρουαρίου 2003, βρέθηκε να πραγματοποιεί υπερηχογράφημα σε ασθενή ενώ κατά τη τηλεφωνική επικοινωνία των επιθεωρητών με το διαγνωστικό κέντρο ενημερώθηκαν ότι ο ιατρός βρίσκεται καθημερινά σε αυτό μετά τις 17:00.

5. Υπάλληλος της Περιφέρειας Θεσσαλίας κατήρτισε πλαστά έγγραφα, που φέρουν την υπογραφή της, προκειμένου να εγγράψει στα μητρώα αρρένων, αδήλωτο τέκνο δημότη του οικείου δήμου. Αντικατέστησε τη πρώτη σειρά των γνήσιων δικαιολογητικών που είχαν εκδοθεί για τον ίδιο σκοπό από άλλη υπάλληλο ώστε να αποδείξει ότι εργάστηκε η εγκαλούμενη τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, ενώ στη πραγματικότητα της είχε χορηγηθεί κανονική άδεια, προέβη δηλαδή σε παραποίηση των στοιχείων του Δήμου.

6. Υπάλληλος του δασαρχείου ελέγχθηκε για τα πειθαρχικά παραπτώματα της παράβασης καθήκοντος και της αμέλειας καθώς και της μη έγκαιρης εκτέλεσης του καθήκοντος όπως ορίζει ο νόμος 4057/2012. Ο διευθυντής του δασαρχείου έλαβε υπόψη του μόνο την απολογία του εγκαλουμένου υπαλλήλου και όχι τα πραγματικά περιστατικά που συμπεριλαμβάνονται και προκύπτουν από τη σχηματισθείσα ποινική δικογραφία.

7. Υπάλληλος του ΟΣΕ έδωσε εντολή σε μηχανοδηγό αμαξοστοιχίας να υπερβεί την ερυθρή ένδειξη φωτισήματος να διέλθει το ΣΣ μέχρι το φωτόσημο της εξόδου του σταθμού αυτού, χωρίς να διευθετήσει την αλλαγή αυτή σε ευθεία θέση με αποτέλεσμα η αμαξοστοιχία να τη παραβιάσει ευρισκόμενη σε θέση διαγώνιο. Σημειώνεται ότι ο συγκεκριμένος υπάλληλος είναι υπότροπος καθώς έχει ξαναελεγχθεί για το ίδιο παράπτωμα.

8. Υπάλληλος ως προϊστάμενος της διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας Πελοποννήσου παρέλαβε το 2010 δύο χιλιάδες άδειες παραμονής ενιαίου τύπου από το Υπουργείο Εσωτερικών, αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και δε μερίμνησε να λάβει γνώση του υλικού που παρέλαβε από τον προκάτοχο του, δε φρόντισε να πληροφορηθεί τον χώρο φύλαξης του, τη χρέωση του σε υπαλλήλους και να εξετάσει ενδεχόμενα μέτρα και τρόπους για τη διαφύλαξη του υλικού, το οποίο του είχε εμπιστευτεί η υπηρεσία. Με αυτόν τον τρόπο έθεσε σε σοβαρό κίνδυνο τον ευαίσθητο τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής και της δημόσιας τάξης.

9. Υπάλληλος της Περιφέρειας Κρήτης ως εξεταστής σε θεωρητική εξέταση υποψηφίων οδηγών αυτοκινήτων και μοτοσυκλετών επέτρεψε εν γνώση του σε τέσσερις περιπτώσεις να εισέλθει στην αίθουσα τρίτο πρόσωπο, που δεν ήταν υποψήφιος, να καθίσει στη θέση που προοριζόταν για τον πραγματικό υποψήφιο οδηγό και να εξετασθεί στη θέση αυτού επιτυχώς.

10. Υπάλληλος της ΕΛΤΑ.ΑΕ υπεξείρεσε το χρηματικό ποσό ύψους 20.107,56€ προερχόμενο από τη διαχείριση του. Το έλλειμμα δε στη διαχείριση του αντιστοιχεί στο ποσό των 2.400€, το οποίο επιβεβαιώθηκε μετά από οικονομικό έλεγχο και το οποίο έπειτα κατέβαλλε. Επίσης, υπεξείρεσε το ποσό των 23.331,30€ από λογαριασμούς ταχυπληρωμής ασφαλιστικής εταιρίας το οποίο ο εγκαλούμενος δεν εισήγαγε στο σύστημα συναλλαγής των ΕΛΤΑ. Το ποσό αυτό το κατέβαλλε τμηματικά. Υπεξείρεσε τέλος, 2.789€ από λογαριασμούς εξόφλησης της ΔΕΗ το οποίο κατέβαλλε στους δικαιούχους.

11. Υπάλληλος του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύου, ως προϊστάμενος του τμήματος Ενημέρωσης και Νομικών θεμάτων και μετέπειτα ως προϊστάμενος της Διεύθυνσης ιδιωτικών επενδύσεων χειρίστηκε υπόθεση σχετικά με τη κατάθεση πλαστής εγγυητικής επιστολής εταιρίας για λήψη προκαταβολής ύψους 1.035.375€ που αφορούσε στην ίδρυση ξενοδοχειακής μονάδας στο Νομό Ηλείας.

12. Ιατρός του Πανεπιστημιακού Γενικού Νοσοκομείο Ιωαννίνων ως πρόεδρος πρωτοβάθμιας υγειονομικής επιτροπής και αρμόδιος από το Νόμο να συντάσσει γνωματεύσεις, στις οποίες να διαπιστώνεται το ποσοστό αναπηρίας των αιτούντων πολιτών, εξέδωσε από κοινού με τα λοιπά μέλη της πρωτοβάθμιας υγειονομικής επιτροπής γνωμάτευση που διαπιστώθηκε ψευδώς το ποσοστό αναπηρίας πολίτη σε 80% ενώ στη πραγματικότητα είχε ποσοστό αναπηρίας 67%. Ο σκοπός της γνωμάτευσης αυτής ήταν η διευκόλυνση εκτελωνισμού ενός αυτοκινήτου σύμφωνα με τις περι αναπήρων διατάξεις.

13. Υπάλληλος του Δήμου Κατερίνης, ως ανταποκριτής του ΟΓΑ εξέδωσε κατ' εξακολούθηση ψευδείς βεβαιώσεις ασφαλιστικής ενημερότητας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης για υπηκόους τρίτων χωρών χωρίς εκείνοι να είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ασφαλισμένων.

14. Ιατρός της Δεύτερης Υγειονομικής Περιφέρειας Πειραιώς και Αιγαίου φέρεται να έχει συνταγογραφήσει παρανόμως φάρμακα σε ασθενείς που όμως ποτέ δε παρέλαβαν. Αυτό συνέβη διότι οι συνταγές εκδόθηκαν εν αγνοία των ασφαλισμένων οι οποίοι δεν είχαν ανάγκη τα συγκεκριμένα φάρμακα καθότι δεν έπασχαν από τις αναγραφόμενες παθήσεις στα έντυπα συνταγογράφησης. Ο εν λόγω ιατρός παραδέχθηκε ότι είχε εκδώσει τις συνταγές αυτές.

15. Υπάλληλος της ΕΛΤΑ.ΑΕ ως διανομέας παραβίαζε συστηματικά την απλή και συστημένη αλληλογραφία μεταξύ τράπεζας και των πελατών της αφαιρώντας και παρακρατώντας το περιεχόμενο τους. Ειδικότερα, ιδιοποιήθηκε και ουδέποτε παρέδωσε της επιστολές της τράπεζας προς τους πελάτες της, παραβίασε κωδικούς pin και έκανε αναλήψεις από πιστωτικές κάρτες ύψους 6.400€ συνολικά, χρεώνοντας ισόποσα τους λογαριασμούς των πελατών της τράπεζας.

16. Στο Γραφείο ΓΕΔΔ κατατέθηκε καταγγελία από πολίτη με ποσοστό αναπηρίας άνω του 80% καθηλωμένου σε αναπηρικό αμαξίδιο με την οποία διαμαρτυρόταν για την ταλαιπωρία που υφίστατο από την αρμόδια ΔΟΥ. Συγκεκριμένα η τελευταία ηρνείτο την επιστροφή φόρου και την απαλλαγή του από εισφορά αλληλεγγύης, αμφισβητώντας την γνωμάτευση της Α' βάθμιας Υγειονομικής Επιτροπής, που πιστοποιούσε την αναπηρία του καταγγέλλοντα, προβαίνοντας αυθαίρετα στην φιλολογική εκτίμηση της σχετικής ιατρικής γνωμάτευσης. Σε συνέχεια της έγγραφης και προφορικής παρέμβασης του ΓΕΔΔ και τις αντίστοιχες διευκρινήσεις της αρμόδιας Υγειονομικής Επιτροπής, η ελεγχόμενη υπηρεσία προχώρησε στην εφαρμογή των σχετικών διατάξεων ικανοποιώντας το αίτημα του πολίτη.

17. Ο ΓΕΔΔ ασχολήθηκε με καταγγελία σύμφωνα με την οποία Τοπικό Υποκατάστημα ΙΚΑ εξέδωσε πιστοποιητικό αναπηρίας με συνολικό ποσοστό αναπηρίας 67% περιορισμένης όμως χρονικής ισχύος εξαιτίας προφανούς λανθασμένης καταχώρησης του αντίστοιχου χρονικού διαστήματος. Όπως προέκυπτε από το περιεχόμενο της καταγγελίας η λανθασμένη καταχώρηση δεν επέτρεπε την ανάληψη ενεργειών για το κλείσιμο της εταιρείας του εξετασθέντος ασθενούς με επακόλουθο την περαιτέρω οικονομική του επιβάρυνση. Ο ΓΕΔΔ ζήτησε την εξέταση της υπόθεσης από τον Διοικητή του ΙΚΑ, σε συνέχεια ενεργειών του οποίου η υπόθεση του εν λόγω ασθενούς επανεισήχθη στο μηχανογραφικό σύστημα του ιδρύματος με υπηρεσιακό σημείωμα για την διόρθωση της ημερομηνίας, με αναδρομική ισχύ.

18. Ξενοδοχειακή, τουριστική, τεχνικής και εμπορικής εταιρεία η οποία κάνοντας χρήση εικονικών φορολογικών στοιχείων και μερικώς ως προς την αξία (υπερτιμολογημένων) εικονικών φορολογικών στοιχείων με συνολική καθαρή αξία εικονικών συναλλαγών άνω του ενός εκατομμυρίου ευρώ εντάχθηκε σε πρόγραμμα ενίσχυσης επενδύσεων τουριστικής υποδομής και έλαβε επιχορήγηση ύψους το 50% της συνολικής αξίας τους. Ο ΓΕΔΔ, με έγγραφό του ζήτησε από τη Διεύθυνση Ιδιωτικών Επενδύσεων να προβεί στις εντός των αρμοδιοτήτων τις ενέργειες για τη διασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου και αναμένει τα αποτελέσματα αυτών.

Β) Περιπτώσεις Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση από ανεξάρτητες αρχές και τα αποτελέσματα αυτού.

➤ Το Πειθαρχικό και Ελεγκτικό έργο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

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

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 εκπρόθεσμων 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 εξακολουθούσε 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 εγκαλουμένη 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.

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

ι. 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.<sup>110</sup>

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.

---

<sup>110</sup> Ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα Μάιος 2013, διαθέσιμο σε : [http://www.gedd.gr/artide\\_data/Linked\\_files/114/EktheshGEDD2013.pdf](http://www.gedd.gr/artide_data/Linked_files/114/EktheshGEDD2013.pdf)

ν. 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 ενδελεχή έλεγχο ομάδας συμβάσεων έργων-εργασιών πρασίνου του Δήμου Καβάλας. Ελέγχθηκαν έξη (6) συμβάσεις, με συνολικό τίμημα 110.000 ευρώ περίπου. Η διεξαχθείσα έρευνα κατέδειξε πλήθος πράξεων και παραλείψεων βλαπτικών για το δημόσιο συμφέρον.

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

Ενδεικτικά αναφέρονται μερικές από τις υποθέσεις που έλεγξε το ΣΕΕΔΔ κατά το έτος 2014:

- i. 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.
- ii. 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.
- iii. Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στο Δασαρχείο Αιγίου σχετικά με την εξέταση νομιμότητας έντεκα (11) πράξεων χαρακτηρισμού.
- iv. Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην Διεύθυνση Δασών Αργολίδας σχετικά με την εξέταση νομιμότητας είκοσι τριών (23) πράξεων χαρακτηρισμού

- v. Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στον Δήμο Κάτω Νευροκοπίου Ν. Δράμας σχετικά με εκτέλεση χωματουργικών εργασιών εντός της κοίτης χειμάρρου.
- vi. 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 δραστηριότητας σε λατομείο αδρανών υλικών, σε λατομική περιοχή στη θέση «Γούβα Μπατσί» του δήμου Σαλαμίνας.
- vii. 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.
- viii. Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στη Δ/ση Δασών Σάμου και στο Δασονομείο Ικαρίας σχετικά με τις ενέργειες των Υπηρεσιών για την προστασία εκχερσωθείσας δασικής έκτασης.
- ix. Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στην Εταιρεία Ύδρευσης Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης ΑΕ σχετικά με την ανάθεση 18 έργων και την ανάθεση προμήθειας λογισμικού.
- x. 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.
- xi. 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».
- xii. Πραγματοποιήθηκε έλεγχος στον Ενιαίο Φορέα Ελέγχου Τροφίμων Θεσσαλονίκης σχετικά με τη διαδικασία αγοράς κτιρίου για χρήση εργαστηρίου.

➤ **Το Ελεγκτικό Έργο του Συνηγόρου του Πολίτη**

Ορισμένες από τις υποθέσεις με τις οποίες ασχολήθηκε ο  
Συνήγορος του Πολίτη:

- i. 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.
- ii. 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.
- iii. 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.

- iv. 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.
- v. 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.
- vi. 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.

- vii. 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.
- viii. 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.

- ix. 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 συνδεόμενου 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.
- x. Μητέρα μαθητή δημοτικού έθεσε στον Συνήγορο περιστατικά εξύβρισης, εκφοβισμού, χειροδικίας και συκοφάντησης του παιδιού από μαθήτριά 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. ;ς αποτέλεσμα αυτών, οι συμπεριφορές αμβλύθηκαν και τα περιστατικά σχολικού εκφοβισμού εξαλείφθηκαν.
- xi. 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.

➤ **Το Ελεγκτικό Έργο της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας**

Ενδεικτικά αναφέρονται επίσης οι ακόλουθες υποθέσεις με τις οποίες ασχολήθηκε η Οικονομική Αστυνομία:

- 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 κακουρηματικού 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 κακουρηγηματικές 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 εταιρείες 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.

➤ Το Ελεγκτικό Έργο της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας

Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθες υποθέσεις με τις οποίες ασχολήθηκε η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων το 2016:

- Εξάρθρωση εγκληματικής οργάνωσης που εξέδιδε παράτυπα παροχές ασθενείας, αποκομίζοντας παράνομο περιουσιακό όφελος σε βάρος του Ι.Κ.Α. - Ε.Σ.Α.Μ.
- Εξάρθρωση κυκλώματος παράνομης διακίνησης πυροβόλων όπλων.
- Εξάρθρωση εγκληματικής οργάνωσης που δραστηριοποιούνταν συστηματικά στη διακίνηση λαθραίων ποτών και την προαγωγή αλλοδαπών γυναικών στην πορνεία.
- Εξάρθρωση εγκληματικής οργάνωσης που διέπραττε εκβιασμούς και απάτες κατά επιχειρηματιών- καταστηματαρχών.

- Συμμετοχή υπαλλήλου της Διεύθυνσης Μεταφορών και Επικοινωνιών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών σε κύκλωμα που δραστηριοποιείται στην παράνομη έκδοση αδειών οδήγησης.
- Σύλληψη αστυνομικού για δωροληψία και παράβαση καθήκοντος.
- Σύλληψη αστυνομικού για πλαστογραφία, υπεξαίρεση στην Υπηρεσία, κλοπή ρεύματος και νερού κατ' εξακολούθηση, παραβίαση του τελωνειακού κώδικα και της νομοθεσίας περί αρχαιοτήτων και όπλων.
- Σύλληψη ενός ιατρού Δημόσιου Νοσοκομείου της Αττικής και ενός ιδιώτη ιατρού για τα κατά περίπτωση αδικήματα της δωροληψίας υπαλλήλου και άμεσης συνέργειας σε δωροληψία υπαλλήλου.
- Σύλληψη ενός ιατρού - Διευθυντή Τμήματος Δημόσιου Νοσοκομείου της Αττικής για δωροληψία υπαλλήλου, διότι απαίτησε παράνομα και έλαβε από γονείς το προσημειωμένο χρηματικό ποσό των -350- ευρώ, προκειμένου να χειρουργήσει το ανήλικο τέκνο τους.
- Σύλληψη ενός Υποδιευθυντή κεντρικού καταστήματος Τράπεζας για δωροληψία.
- Σύλληψη υπαλλήλου - Προϊσταμένου Τμήματος της Περιφέρειας Αττικής για εκβίαση και δωροληψία.
- Σύλληψη ενός υπαλλήλου Πολεοδομίας Δήμου της Αττικής και ενός αρχιτέκτονα μηχανικού για τα κατά περίπτωση αδικήματα της δωροληψίας υπαλλήλου και άμεσης συνέργειας σε δωροληψία υπαλλήλου.

## **ΕΠΙΛΟΓΟΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Από την παρούσα μελέτη προκύπτει ότι η δημόσια διοίκηση σήμερα, καλείται να αντιμετωπίσει μεγάλα προβλήματα και δυσκολίες προκειμένου να επιτύχει τους στόχους της και την αποστολή της. Για την επίτευξη αυτών των στόχων με οφείλει να δρα πάντα μέσα στα πλαίσια των αρχών που διέπουν τη δράση της, οι οποίες αναφέρθηκαν εκτενέστερα στα προηγούμενα κεφάλαια. Κύριο μέλημα της διοίκησης δεν θα πρέπει να είναι μόνο η επίτευξη της αποστολής με οποιοδήποτε κόστος, αλλά η δράση της και οι ενέργειες της θα πρέπει να κινούνται μέσα στα πλαίσια της νομιμότητας, τηρώντας τις αρχές που διέπουν την δράση της και έχοντας ως γνώμονα την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και την προστασία των διοικούμενων.

Είναι γεγονός ότι είναι πολύ δύσκολο για τη διοίκηση να επιτύχει τους στόχους της, καθόσον φαινόμενα όπως η κακοδιοίκηση και η διαφθορά αποτελούν ένα σημαντικό εμπόδιο προς αυτή την κατεύθυνση. Ωστόσο, η δημόσια διοίκηση, μπορεί να πετύχει στην αποστολή της και να εξασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία των οργανισμών και την ικανοποίηση των δημοσίων αναγκών καθώς και την επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος, χρησιμοποιώντας αποτελεσματικά τον έλεγχο εντός των κόλπων της, δηλαδή τον εσωτερικό έλεγχο.

Για την επίτευξη του ορθού εσωτερικού ελέγχου η διοίκηση έχει πολλά εργαλεία που αν χρησιμοποιηθούν σωστά θα μπορέσει να επέλθει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Τα οφέλη από την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα είναι πολλά και μπορούν να προλαμβάνουν παράνομες καταστάσεις αλλά και λάθη. Έτσι εφαρμόζοντας η διοίκηση τον εσωτερικό έλεγχο, θα μπορεί να προστατέψει τους διοικούμενους από τυχόν αυθαιρεσίες, καθώς και από τα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Θα μπορεί επίσης να επιτύχει διαφάνεια στις δραστηριότητες και τις λειτουργίες του δημοσίου, όπως και να εντοπίζει και να αντιμετωπίζει παραλείψεις, λάθη και αδυναμίες.

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 έχει παρατηρηθεί, άλλοτε είναι αποτελεσματικός και άλλοτε όχι.

Ειδικότερα, όπως διαπιστώθηκε ο εσωτερικός έλεγχος ασκείται βασιζόμενος σε ένα πλήθος διατάξεων και πολυνομίας, έχοντας να αντιμετωπίσει τα γρανάζια της γραφειοκρατίας και ως αποτέλεσμα δεν μπορεί να καταπολεμήσει ουσιαστικά τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση κατά την εκπλήρωση της αποστολής της.

Ένεκα των ανωτέρω θα πρέπει να υπάρχουν συστήματα ελέγχου της διοίκησης και αποδοτικότητας κάθε οργανισμού αυτής, που να έχουν ως κύριο στόχο την παροχή πληροφοριών στους ελεγχόμενους οργανισμούς ώστε να βελτιώσουν την οικονομική τους διαχείριση και διοικητική δράση, αλλά και να εξασφαλιστεί η προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Τα συστήματα αυτά θα πρέπει να στηριχθούν κυρίως σε ανεξάρτητες επιτροπές ελέγχου, οι οποίες σε συνδυασμό με την πολιτική βούληση θα μπορούν να επιφέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα, το οποίο δεν είναι άλλο από την επίτευξη των στόχων της διοίκησης στα πλαίσια των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας, του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ**

- Αδάμ - Μαγνήσαλη Σ., «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
- Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτική μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2014
- Γενικός Επιθεωρητής Δημοσίας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, Αθήνα 2007
- Γέροντας Απ., Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2014
- Γεωργίτση Μετ., «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
- Γιακουμάκης Μ. "Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου για το μάθημα του Διοικητικού Δικαίου και των Εφαρμογών Δημοσίου Δικαίου", 2015 Athens Lawschool Wiki\_
- Δαγτόγλου Πρ.: Ατομικά δικαιώματα, 4η ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012
- Δαγτόγλου Πρ: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2015
- Καραγεώργου Β., Το δικαίωμα για χρηστή Διοίκηση - Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔ 1/2007

- Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου Δ., Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων Τιμ. Τόμος ΣΤΕ, 1982
- Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο - Γενικό Μέρος, Τέταρτη Έκδοση Ενημερωμένη - Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου - Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2013
- Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος, Τρίτη Έκδοση Ενημερωμένη – Συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου – Παναγοπούλου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή, 2005
- Κύβελος Σ., Η ενδικοφανής προσφυγή, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2016
- Λύτρας Σ., Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993
- Μαθιουδάκης Ι., Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης, 2008
- Μακρουδημήτρης Αν., Πραβίτα Μ.-Η., Δημόσια Διοίκηση - Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2012
- Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013
- Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., Η Προστασία του Διοικούμενου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα -Κομοτηνή, 2000
- Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν., Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα 2000
- Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Αν. Νομικές αρχές - πυλώνες της Χρηστής Διοίκησης, Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, 2014



- Μπέσιλα - Μαρκίδη Ε.: Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές - Ο Συνήγορος του πολίτη, 1998
- Μπεσίλα-Μαρκίδη Ε., Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, Οι ανεξάρτητες Αρχές, Ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2010
- Παπαγρηγορίου Βλ., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος Πρώτο, Δ' Έκδοση Πλήρως Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2010
- Πουλής Π., Ο θεσμός του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), Σκέψεις με αφορμή τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, 2001
- Πρεβεδούρου Ε., Η προβληματική των ενδικοφανών προσφυγών ενόψει της συνταγματικής κατοχυρώσεως της αιτήσεως ακυρώσεως, Δίκη, 1990,.
- Ράικος Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο: Θεμελιώδη Δικαιώματα, Μέρος Γ', 4η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011
- Ράικος Δ., Το Δικαίωμα Δικαστικής Προστασίας του Πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2005
- Ρακιντζής Λ., «Καταπολέμηση της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκησης»
- Ρακιντζής Λ., Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης
- Σβόλου Α.- Βλάχου Γ.: Το Σύνταγμα της Ελλάδας τομ. Α', 1954
- Σπηλιωτόπουλος Επ. "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου",2002
- Στασινόπουλος Μ., Δίκαιον των Διοικητικών Διαφορών,1964, Αθήνα , 4<sup>η</sup> Έκδοση. Αντυπ. 1980

- Τάχος Αν., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 9η Έκδοση - 2008
- Τάχος Αν.: Η εποπτεία του κράτους επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών δημοσίου δικαίου 1968
- Τσούτσος Αθ.: Η διοικητική εποπτεία επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών. 1955
- Φεφές Β. "Εισαγωγή στο Δίκαιο", εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2004
- Χρυσανθάκης Χαρ., Πέτρος Πανταζόπουλος, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου: Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006
- Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002

### **ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ**

- [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)
- [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)
- [www.astynomia.gr](http://www.astynomia.gr)
- [www.gsac.gov.gr](http://www.gsac.gov.gr)
- [global.theiia.org](http://global.theiia.org)
- [www.gedd.gr](http://www.gedd.gr)