



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**  
**ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ, ΛΑΡΙΣΑ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

**«Μηχανισμοί ελέγχου και καταπολέμησης της διαφθοράς  
στη Δημόσια Διοίκηση»**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΤΟΥΡΣΟΥΝΙΔΟΥ**

**Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:**  
**ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΔΗΜΟΛΙΟΥ**

**ΛΑΡΙΣΑ**  
**ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ: 2019 – 2020**

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του ΠΜΣ Πλήρους Φοίτησης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας: **«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.»** έχει συγγραφεί από εμένα προσωπικά και δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Η εργασία αυτή έχοντας εκπονηθεί από εμένα, αντιπροσωπεύει τις προσωπικές μου απόψεις επί του θέματος και το κείμενο είναι γραμμένο με τα δικά μου λόγια και δεν αποτελεί προϊόν λογοκλοπής από τρίτες πηγές. Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης διπλωματικής αναφέρονται στο σύνολό τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο.

# ΠΡΟΛΟΓΟΣ

## Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής διπλωματικής μου εργασίας, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στην επιβλέπουσα καθηγήτριά μου, κυρία Χριστίνα Δημολιού, για την εμπιστοσύνη που εξ' αρχής μου έδειξε, αναθέτοντάς μου το θέμα αυτό, την επιστημονική της καθοδήγηση, τις υποδείξεις της, τη συμπαράστασή της, τη συνεχή της υποστήριξη και το αμείωτο ενδιαφέρον της ως το τέλος.

Επιπλέον, θέλω να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στην αδερφή μου και σε όλους εκείνους που στάθηκαν δίπλα μου με τη στήριξη, τη συμπαράσταση και την κατανόησή τους, καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

**Τίτλος εργασίας:** «Μηχανισμοί ελέγχου και καταπολέμησης της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση.»

Το Ελληνικό Κράτος στην προσπάθεια προστασίας του πολίτη και του κοινού συμφέροντος έχει αναπτύξει μηχανισμούς ελέγχου και καταπολέμησης της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στη Δημόσια Διοίκηση. Πολλοί απ' αυτούς τους μηχανισμούς αριθμούν είκοσι και πλέον έτη ύπαρξης συμπληρώνοντας έναν μεγάλο κύκλο εργασιών. Μεταξύ αυτών το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, ανεξάρτητη αρχή που παρά τα αρχικά προβλήματα κέρδισε τελικά την αναγνώριση τόσο των πολιτικών όσο και των πολιτών. Εκτός από την προσπάθεια παράκαμψής του, στα τρωτά σημεία του φορέα αυτού συγκαταλέγεται η εμμονή του στην αριθμητική τυπολατρία, που θέτει σε αμφισβήτηση την αξιοκρατία και η συνακόλουθη κατάληξη υποθέσεων στα δικαστήρια. Ο Συνήγορος του Πολίτη, ο διαμεσολαβητής δημοσίου και πολιτών έχει καταστεί ιδιαίτερος γνωστός τα τελευταία χρόνια. Ανεξάρτητη Αρχή, όπως και το ΑΣΕΠ, στοχεύει στην προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Αδύνατο σημείο του είναι ο συμβουλευτικός ρόλος στον οποίον περιορίζεται, με αποτέλεσμα διοικητικές δυσλειτουργίες να χρονίζουν παρά τις επεμβάσεις του. Το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης δεν αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Είναι ένα συλλογικό όργανο αυτοελέγχου της δημόσιας διοίκησης και η ανεξαρτησία του από την ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης είναι ορισμένη και δεν ξεπερνά την «εσωτερική αυτονομία». Αυτά τα στοιχεία του αποτελούν και τα τρωτά του σημεία, καθώς λειτουργεί περιορισμένα και εξαρτώμενα. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί την απάντηση για τον συνδυασμό των ελεγκτικών δράσεων, τον συντονισμό και τον σχεδιασμό στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης. Αδύνατο σημείο του η εξάρτησή του από κάθε κυβερνητική αλλαγή. Μετά από μια εικοσαετία περίπου οι προαναφερόμενοι μηχανισμοί ελέγχου έχουν διαγράψει αναμφισβήτητα έναν παραγωγικό κύκλο ζωής. Εντούτοις, ο φαύλος κύκλος διαφθοράς και κακοδιοίκησης συνεχίζονται μέσα

σ' ένα ακόμη πιο πολύπλοκο περιβάλλον, με αποτέλεσμα να γίνεται επιτακτική η ανάγκη για περισσότερη ανεξαρτησία, διαφάνεια και πρόληψη.

**Λέξεις κλειδιά:** μηχανισμοί ελέγχου, διαφθορά, κακοδιοίκηση, ανεξαρτησία, διαφάνεια

## **ABSTRACT**

**Title** : «Public administration control and anticorruption mechanisms»

In its efforts to protect the citizen and the common interest, the Greek State has developed mechanisms to control and combat corruption and maladministration in the public administration. Many of these mechanisms have more than twenty years of existence completing a large turnover. Among them the Supreme Council of Personnel Selection, an independent institution that despite initial problems and hostility has finally gained the recognition of both politicians and citizens. Its vulnerabilities include the timeless attempt by a select group of non-elects to derogate it by causing obscenity, its adherence to arithmetic formalism that calls into question the meritocracy and the consequent involvement of cases in the courts. The Ombudsman, the public and citizen ombudsman, has become particularly well known in recent years. Like the ASEP, an independent authority aims at protecting citizens' rights, combating maladministration and upholding the rule of law. Its problematic role is that its advisory role is limited so that management's pathogens are timed despite its interventions. The Body of Auditors - Auditors of Public Administration is not an independent administrative authority. It is a collective body of self-control of public administration and its independence from the hierarchy of public administration is certain and does not go beyond 'internal autonomy'. Its components are also its vulnerabilities, as it functions limited and dependent. The General Inspector for Public Administration is the answer to the combination of audit actions, coordination and planning across the public administration. The vulnerable point of this "dependent institution" is precisely its dependence on any government change. After about twenty years the above control mechanisms have undoubtedly erased a productive life cycle. However, the vicious cycle of corruption and maladministration continues in an even more complex environment, with the need for more independence, transparency and prevention in response.

**Key words:** control mechanisms, corruption, maladministration, independence, transparency

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΗΣ ΣΥΓΓΡΑΦΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	
ΠΡΟΛΟΓΟΣ .....	iii
ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....	iv
ABSTRACT .....	v
ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ - ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	1
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	6
1.1. Από το χθες στο σήμερα: περιπτώσεις διαφθοράς .....	6
1.2. Εννοιολογική ερμηνεία της διαφθοράς.....	7
1.3. Το εθνικό και διεθνές πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς.....	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .....	13
2.1. Οι τρόποι ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.....	13
2.2. Εσωτερικός έλεγχος ή διοικητικός αυτοέλεγχος .....	14
2.3. Εξωτερικός έλεγχος.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ (ΑΣΕΠ) .....	16
3.1. Από το πελατειακό σύστημα στη σύσταση του ΑΣΕΠ.....	16
3.2. Συγκρότηση - Σύνθεση του ΑΣΕΠ .....	18
3.3. Αρμοδιότητες.....	20
3.4. Διαδικασία και μέσα ελέγχου .....	23
3.5. Προβλήματα του ΑΣΕΠ .....	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (ΣΤΠ) .....	26
4.1. Σκοποθεσία – σύσταση .....	26
4.2. Νομική μορφή.....	29
4.3. Συγκρότηση - Σύνθεση .....	29
4.4. Τομείς δραστηριότητας.....	31
4.5. Αποστολή - Έργο .....	33
4.6. Αρμοδιότητες.....	36
4.7. Διαδικασία και μέσα ελέγχου .....	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΩΜΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΩΝ – ΕΛΕΓΚΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΣΕΕΔΔ).....	42
5.1. Σύσταση .....	42
5.2. Νομική μορφή.....	43

5.3. Συγκρότηση - Σύσταση.....	44
5.4. Αποστολή - Έργο .....	45
5.5. Αρμοδιότητες.....	47
5.6. Διαδικασία και μέσα ελέγχου .....	48
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΓΕΔΔ).....	51
6.1. Σύσταση .....	51
6.2. Νομική μορφή.....	52
6.3. Συγκρότηση - Σύνθεση .....	52
6.4. Αποστολή – Έργο - Αρμοδιότητες .....	53
6.5. Διαδικασία και μέσα ελέγχου .....	58
ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	61
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	72

## **ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ - ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ**

ΑΔΑΕ: Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών

ΑΔΕΔΥ: Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων

ΑΕΙ: Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα

ΑμεΑ: Άτομα με ειδικές ανάγκες

Αποφ. Πρωθ.: Απόφαση Πρωθυπουργού

ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Βοηθοί ΣτΠ: Βοηθοί Συνηγόρου του Πολίτη

ΓΓ: Γενικές Γραμματείες

ΓΕΔΔ: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

ΓΣΣΕ: Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας

Δ.Ο.Υ.: Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία

ΔΕΗ: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού

ΔΠ: Διοικητικό Προσωπικό

ΕΑΗΔ: Επιτροπή Αξιολόγησης Ηλεκτρονικών Διαγωνισμών

ΕΔΕ: Ένορκη Διοικητική εξέταση

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΠ: Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό

ΕΚΕΠΙΣ: Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης



ΕΛΤΑ: Ελληνικά Ταχυδρομεία

ΕΣΔΔΑ: Εθνικό Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης

ΕΥΔΑΠ: Εταιρεία Ύδρευσης & Αποχέτευσης Πρωτεύουσας

ΕΥΠ: Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών

Καν. Βουλής: Κανονισμός Βουλής

Καν. ΛΕΙΤ.: Κανονισμός Λειτουργίας

ΚΕΕΛΠΝΟ: Κέντρο Ελέγχου & Πρόληψης Νοσημάτων

ΚΝΠΙΔ: Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου

ΚΠΔ: Κώδικας Ποινικής Δικονομίας

ΚΥ: Κεντρική Υπηρεσία

ΚΥΑ: Κοινή Υπουργική Απόφαση

ΜΜΕ: Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης ή Επικοινωνίας

Ν: Νόμος

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΝΣΚ: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

Ο.ΚΑ.ΝΑ: Οργανισμός κατά των ναρκωτικών

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης

ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Παρ.: Παράγραφος

ΠΓ: Περιφερειακά Γραφεία

ΠΔ: Προεδρικό Διάταγμα

ΠΕ: Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση

ΠΚ: Ποινικός Κώδικας

ΣΕΕΔΔ: Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

ΣΟΕΕ: Συντονιστικό Όργανο Επιθεωρήσεων & Ελέγχου

ΣΤΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣτΠ: Συνήγορος του Πολίτη

ΤΕΙ: Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα

ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Δημόσιος είναι αυτός που σχετίζεται με το κοινό, με τον λαό (με τον δήμο, κατά την αρχαιότητα), που υπάρχει για το σύνολο του λαού. Στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη εποχή η δημόσια διοίκηση λόγω της πολυμορφίας, των σύνθετων δραστηριοτήτων της και της ιδιομορφίας της δεν είναι εύκολο να οριστεί. Ανεξαρτήτως όμως του τύπου της και των χαρακτηριστικών της έχει ως στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Έτσι η Δημόσια Διοίκηση με τις κρατικές υπηρεσίες και τους υπαλλήλους της στοχεύουν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος. Το γενικό συμφέρον είναι το κοινό συμφέρον, αυτό του λαού.

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από παθογένειες που την εμποδίζουν να πετύχει το στόχο της, ο οποίος είναι η θεραπεία του γενικού συμφέροντος. Σημαντική παθογένεια αποτελεί η διαφθορά. Η διαφθορά ορίζεται αρχικά ως η φθορά των ηθών, η εξαχρείωση, η ανηθικότητα. Ειδικότερα όμως ορίζεται ως η κατάσταση στην οποία χρησιμοποιούνται αθέμιτα μέσα για να παραβιάζονται οι νόμοι (με δωροδοκίες, εξυπηρετήσεις, προσφορές κ.λπ.) για ιδιωτικό όφελος (Μπαμπινιώτης Γ., 1998:504).

Άλλη παθογένεια είναι η κακοδιοίκηση, η οποία αναφέρεται στην κακή λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και στη χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών (Φυτράκης Ευ., 2010:16).

Αν και η διαφθορά δεν είναι φαινόμενο σύγχρονο, η φράση «καταπολέμηση της διαφθοράς» τα τελευταία χρόνια ακούγεται συχνά - με διαφορετικούς και αμφιλεγόμενους στόχους - τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε διεθνές. Και αυτό γιατί στη σύγχρονη εποχή η διαφάνεια της διοικητικής δράσης και των υπηρεσιών καθώς και η ορθή διαχείριση του δημόσιου χρήματος έχουν γίνει πλέον έννοιες συντεταγμένες με τη σύγχρονη δημοκρατία (Φυτράκης Ευ., 2010:3).

Σταυροφόροι στην καταπολέμηση της διαφθοράς τίθενται θεσμοί και οργανώσεις κρατικοί, ευρωπαϊκοί και διεθνείς. Στη χώρα μας την τελευταία εικοσιπενταετία έχουν δημιουργηθεί διαδικασίες και μηχανισμοί ελέγχου και καταπολέμησης για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών αλλά και του δημόσιου συμφέροντος.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η εξέταση, στο πλαίσιο του ισχύοντος θεσμικού συστήματος ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, του ασκούμενου ελέγχου και της συμβολής, καθώς έχουν παρέλθει ήδη αρκετά χρόνια από την ίδρυση και τη λειτουργία τους, στην πάταξη της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς, τινών εκ των «μεγάλων» Ελεγκτικών Σωμάτων: του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣΤΠ), του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ).

Η γενική μεθοδολογία της παρούσας εργασίας στηρίχθηκε σε βιβλιογραφικές αναφορές.

Το πρώτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας πραγματεύεται τη σχέση της διαφθοράς με τον χρόνο, αποτελεί δηλαδή μια ιστορική αναδρομή από την αρχαιότητα έως σήμερα. Επίσης, κρίνεται σκόπιμη η αναδρομή στην προσπάθεια ορισμού και καθορισμού του εννοιολογικού περιεχομένου της διαφθοράς από τη σκοπιά των αρμόδιων επιστημών και η παρουσίαση κάποιων γενεσιουργών αιτιών. Τέλος, παρουσιάζονται οι βασικές συμβάσεις, συνθήκες και νόμοι τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Το δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζει τα είδη ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης που προβλέπονται από την ελληνική νομοθεσία. Στα επόμενα ισάριθμα κεφάλαια παρουσιάζεται ο ασκούμενος έλεγχος και η συμβολή των τεσσάρων Ελεγκτικών Σωμάτων που προαναφέρθηκαν, αρχής γενομένης από το 1994, έτος ίδρυσης του Α.Σ.Ε.Π. Στο τελευταίο κεφάλαιο γίνεται μια προσπάθεια κριτικής αποτίμησης, εξαγωγής συμπερασμάτων καθώς και διατύπωσης προτάσεων για μελλοντική τους μεταρρύθμιση.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 1.1. Από το χθες στο σήμερα: περιπτώσεις διαφθοράς

Η διαφθορά ως φαινόμενο, ανεξαρτήτως ορισμού και εξειδικεύσεων εννοιολογικών, είναι διαχρονική και απαντάται ανά την υφήλιο.

Στην Ελλάδα παρατηρείται από την αρχαιότητα. Για παράδειγμα, ο Αγαμέμνωνας πήρε ως δώρο ένα άλογο από έναν νεαρό, προκειμένου να απαλλαγεί από τη στράτευση του στον Τρωικό πόλεμο (Παπακωνσταντίνου Ι. Κ., 2016). Ο όρκος που έδιναν οι κληρωτοί (η κλήρωση ήταν μέτρο εναντίον της δωροδοκίας) δικαστές του δικαστηρίου της Ηλιαίας αναφέρει μεταξύ άλλων «ουδέ δώρα δέξομαι της ηλιάσεως ένεκα, ούτ' αυτός εγώ, ούτ' άλλος εμοί, ούτ' άλλοι ειδότος εμού, ούτε τέχνη, ούτε μηχανή μηδεμιά» δηλαδή «δεν θα δεχθώ δώρα εξ αιτίας της δικαστικής μου υπηρεσίας, ούτε εγώ ο ίδιος, ούτε δια μέσου κάποιου άλλου, ούτε κάποιος άλλος εν γνώσει μου, με πλάγιο τρόπο ή οποιονδήποτε άλλο τρόπο» (Κωνσταντόπουλος Κ., 2003: 188). Ο Δημοσθένης κατέκρινε την Πυθία, ότι «Φιλιππίζει» γιατί είπε στον Φίλιππο που ζήτησε χρησμό «Αργυραίς λόγχαις μάχου και πάντων κρατήσεις», δηλαδή λάδωσε τους όλους και θα δεις πως θα τους νικήσεις. Και είναι γεγονός ότι με χρήματα εξαγόρασε πολλές Ελληνικές πόλεις. Στο Βυζάντιο, όπου η διαφθορά ήταν μεγάλη, η δωροδοκία εξασφάλιζε ανοικτές πόρτες για Κυβερνητικές θέσεις, Στρατηγούς, αξιωματούχους, ακόμα και Πατριάρχες. Στην Τουρκοκρατία το «μπαχτσίσι» ήταν κανόνας ενώ στη σύγχρονη εποχή οι offshore, τα κρατικά ταμεία, το πελατειακό κράτος διανθίζουν το ζήτημα της διαφθοράς (Παπακωνσταντίνου Ι. Κ., 2016). Εν έτει 2019, οι υποθέσεις Siemens, Novartis, ΚΕΕΛΠΝΟ, οι εξεταστικές επιτροπές και οι διαμάχες δικαστικών, εισαγγελικών και αντιεισαγγελέων καθώς και διατλαντικές έρευνες με ανάμειξη F.B.I. βλέπουν το φως της δημοσιότητας και επαναφέρουν για μια ακόμη φορά στο δημόσιο λόγο το ζήτημα της διαφθοράς ένθεν κακείθεν.

## 1.2.Εννοιολογική ερμηνεία της διαφθοράς

Τι είναι όμως και πώς ορίζεται το εν λόγω φαινόμενο της διαφθοράς; Το λήμμα «διαφθορά» στα παλιότερα νομικά κείμενα, σύμφωνα με τον Ευ. Φυτράκη, σχετίζεται με τη μαστροπεία και τη διαφθορά ανήλικων κοριτσιών. Εμφανίζεται επίσης στο πειθαρχικό δίκαιο των σωμάτων ασφαλείας αφορώντας τη διαφθορά χαρακτήρα που οδηγεί στην έξοδο από το σώμα (Φυτράκης Ευ.,2010:1). Σταδιακά όμως παρατηρείται μια μετατόπιση της έννοιας της διαφθοράς από την ηθική και τον χαρακτήρα σε πρόβλημα πολιτικής δυσλειτουργίας με επιπτώσεις στις οικονομικές συναλλαγές, καθώς οικονομική δύναμη και πολιτική εξουσία συνδέονται (Μηλιώνης Ν.,2003:274). Έτσι φαίνεται πως σταδιακά η διαφθορά συνδέεται με την διαχείριση των μορφών εξουσίας σε συνάρτηση με την οικονομία. Κινείται σε ένα πλέγμα αλληλένδετων σχέσεων μεταξύ δημόσιου τομέα και ιδιωτικού, δημόσιων οργάνων και ιδιωτικών υπαλλήλων με προσδοκώμενα οφέλη. Άλλωστε οικονομική δύναμη και πολιτική εξουσία συνδέονταν ανέκαθεν.

Η σταδιακή αυτή μεταβολή στις μέρες μας όμως αναφορικά με την ανοχή στη διαφθορά δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με την «ευσυνειδησία των αρχόντων υπέρ των αρχομένων». Στην εποχή όπου όλα μετρώνται με οικονομικούς δείκτες τα σύγχρονα κράτη έχουν κατανοήσει ότι η διαφθορά έχει τεράστιο οικονομικό κόστος, το οποίο αφαιρείται από τα φορολογικά έσοδα, από τους δημόσιους πόρους και δεν περιορίζεται στον πλουτισμό μεμονωμένων ανθρώπων. Πέραν τούτων τα σύγχρονα κράτη αναγνωρίζουν ότι η διαφθορά υπονομεύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και στο κράτος δικαίου.

Συνεπώς, «το στοιχείο που φορτίζει ιδιαίτερα την αξιολόγηση της διαφθοράς από την οπτική του διοικητικού δικαίου και εν γένει του δημοσίου δικαίου, αφορά στις επιπτώσεις των φαινομένων αυτών στη δημοκρατική άσκηση της κρατικής εξουσίας, εν προκειμένω της Δημόσιας Διοίκησης, αφού, εκτός άλλων:

α. παραβιάζεται η αρχή της ισότητας, που αποτελεί ουσιώδες συνθετικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής,

β. παραβιάζονται οι εν γένει δικαιοκτικές ρυθμίσεις και υπονομεύεται η αναγκαία σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των λειτουργών της Πολιτείας και των διοικούμενων, ιδίως των τελευταίων προς την ορθή άσκηση της δημόσιας εξουσίας χάριν του δημοσίου συμφέροντος, που εξασφαλίζει σε τελευταία ανάλυση και την αποδοχή της κρατικής εξουσίας, και

γ. πλήττεται η λαϊκή κυριαρχία και η αρχή της δημοκρατικής νομιμότητας» (Ράικος Δ., 2005:19).

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς είναι αναγκαίος όχι μόνο για τη μελέτη του φαινομένου αλλά πολύ περισσότερο για να μπορέσει να αναπτυχθεί μια στρατηγική αντιμετώπισής της σε εθνικό αλλά και υπερεθνικό επίπεδο. Σύμφωνα με τον Δημήτρη Ράικο, η διαφθορά μπορεί να παρομοιασθεί σαν πρίσμα με πολλές πλευρές και γι' αυτό το λόγο υπάρχει δυσκολία εννοιολογικού προσδιορισμού, αφού είναι ένα πολύπλευρο διαβρωτικό φαινόμενο που εισχωρεί σε πολλές σχέσεις στο πλαίσιο των οποίων λαμβάνονται διάφορες αποφάσεις. Ανάλογα με την οπτική γωνία που την εξετάζει κανείς (κοινωνική, πολιτική, ποινική, αστικού ή διοικητικού δικαίου), μπορεί να προσλάβει διαφορετική έννοια. Σε πολλά διεθνή συνέδρια η διαφθορά αντιμετωπίζεται ως «κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για χάρη ιδιωτικού οφέλους». Έτσι, εισάγεται το στοιχείο της σχέσης συναλλαγής μεταξύ αυτού που ασκεί δημόσια εξουσία και τρίτων και η διαφθορά σημαίνει την κατάλυση, παράκαμψη και περιφρόνηση της ακεραιότητας, της νομιμότητας και του καθήκοντος πίστης ενός δημοσίου οργάνου κατά την εκτέλεση του έργου του με σκοπό την απόκτηση ωφελήματος για ίδιο ή αλλότριο λογαριασμό (Ράικος Δ., 2005:15-16).

Με βάση τη «Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς» το 2001 «διαφθορά νοείται η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος, που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος» (Φυτράκης Ευ., 2010:1).

Η διαφθορά σχετίζεται και με το οργανωμένο έγκλημα, καθώς αποτελεί ένα από τα πιο πρόσφορα μέσα που χρησιμοποιεί το τελευταίο για να πετυχαίνει

τη σιωπή και την ανοχή των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ώστε να μην ασκούν νόμιμα τα καθήκοντά τους. Αυτό εκδηλώνεται είτε με πράξεις είτε με παραλείψεις στη διοικητική δράση. Ως μέθοδος χρησιμοποιείται η διαφθορά, δηλαδή η εξαγορά, οι αθέμιτες παροχές, η εύνοια κ.λπ. και μέσω αυτών επιχειρείται η άρση της νομιμότητας και η προστασία της παράνομης δράσης από οποιονδήποτε κίνδυνο αποκάλυψης ή διωγμού των προσώπων που συμμετέχουν σ' αυτή, καθώς και ανίχνευσης ή εξάρθρωσης του εγκληματικού δικτύου (Ράικος Δ., 2005:17-18).

Στη Δημόσια Διοίκηση η έννοια της διαφθοράς περιλαμβάνει κάθε μορφή παράνομης πράξης δημοσίων οργάνων. Εδώ ανήκει και η κατάχρηση δημόσιας εξουσίας, που επιφέρει καίρια βλάβη στο δημόσιο συμφέρον (Κτιστάκη Ν.Στ., 2007:673).

Συνεπώς στο εννοιολογικό πλαίσιο της διαφθοράς ανήκει η κατάχρηση μιας δημόσιας θέσης με απώτερο σκοπό την ιδιοτέλεια, με τρόπο που παραβαίνει γραπτούς ή άγραφους κανόνες δικαίου, ως η παράνομη ωφέλεια που προκύπτει από τη διαχείριση πόρων ή εξουσίας για λογαριασμό τρίτων (Μηλιώνης Ν., 2003:277).

Η δημόσια διοίκηση, που το δίκαιό της είναι το διοικητικό, και ο διοικούμενος βρίσκονται εξ' ορισμού σε σχέση ανισότητας, αφού η διοίκηση για να υπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον είναι εξοπλισμένη με σημαντικά πλεονεκτήματα, με πιο σπουδαία το τεκμήριο της νομιμότητας και την εκτελεστικότητα των διοικητικών πράξεων. Απέναντι στην πλεονεκτική θέση της διοίκησης προκύπτει η ανάγκη για έλεγχο της ώστε να ενεργήσει νόμιμα. Ο έλεγχος αυτός εξυπηρετεί την προστασία του πολίτη και για τον σκοπό αυτό έχει διαμορφωθεί το σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης (Δημολιού Χρ., 2019:73).

Οι αιτίες που γεννούν τη διαφθορά είναι πολλές και ακούγονται συχνά με τρόπο απλό, εύγλωττο και αφοπλιστικό: «οι πλούσιοι πάντα τα είχαν καλά με την εξουσία», «κανένας δε τους ελέγχει», «όποιος έχει την κουτάλα, τρώει», «άμα έχεις να λαδώσεις, θα γίνει η δουλειά σου»! Σύμφωνα με τον Μηλιώνη (2003), οι βασικές αιτίες που δημιουργούν τη διαφθορά είναι:

α. η διαπλοκή της κρατικής εξουσίας με τα οικονομικά συμφέροντα. Τα λεγόμενα «διαπλεκόμενα συμφέροντα» που κινούνται σ' ένα τρίγωνο:



κρατικού και ιδιωτικού κοινωνικού χώρου, νομιμότητας και παρανομίας. Το παλιό πελατειακό κράτος ρέπει σε μια μετατροπή του σε παρακράτος της διαπλοκής και της διαφθοράς. Το κενό που αφήνει η υποχώρηση της πολιτικής, καταλαμβάνει όχι η υγιής, νόμιμη οικονομία, αλλά η παραοικονομία της διαφθοράς.

β. η διακριτική ευχέρεια άσκησης της εξουσίας δημιουργεί συνθήκες χρηματισμού.

γ. η απουσία ορθών ελέγχων και η ανυπαρξία μηχανισμών κυρώσεων που διευκολύνει τις ύποπτες συναλλαγές.

δ. η νοοτροπία που καλλιεργεί η κοινωνία και επηρεάζει ανεξίτηλα τη συμπεριφορά των ατόμων (Μηλιώνης Ν., 2003:278).

Στη χώρα μας η πολεμική αναφορικά με τη διαφθορά γίνεται συνεχώς αντικείμενο πολιτικής εκμετάλλευσης. Συχνά ακούγονται τα «γραφικά»: «το μαχαίρι θα φθάσει στο κόκκαλο», «θα τιμωρηθούν οι υπεύθυνοι όσο ψηλά κι αν βρίσκονται!» Έτσι ο αγώνας κατά της διαφθοράς παίρνει χαρακτηριστικά «σταυροφορίας» της οποίας ηγούνται «οι αδιάφθοροι, οι διάφανοι και οι καθαροί»!

Η ρητορεία που αναπτύσσεται για τη διαφθορά έχει κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, σύμφωνα με τον Μηλιώνη (2003):

«α. το ηθικολογικό στοιχείο, με σταθερή και έντονη καταγγελία του φαινομένου,

β. την εμπλοκή των Μ.Μ.Ε., τα οποία αναπαράγουν συχνά κλίμα σκανδαλογίας, απαξίωσης της πολιτικής και ανάδειξης ενός μοντέλου ηθικής που φτάνει στην ηθικολογία,

γ. την κοινοτοπία της αυταρέσκειας, ότι τα φαινόμενα της διαφθοράς είναι μεμονωμένα και δεν αφορούν την πλειοψηφία των τιμίων υπαλλήλων».

### 1.3. Το εθνικό και διεθνές πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Επειδή το φαινόμενο της διαφθοράς δεν είναι μόνο εθνικό, διεθνείς οργανισμοί έχουν αναπτύξει μια σειρά από δράσεις για την πρόληψη αλλά και την καταστολή της διαφθοράς και στη δημόσια διοίκηση αλλά και στον ιδιωτικό τομέα. Στον Ο.Η.Ε. το 1996 έχουμε δύο αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς: «51/59: Πράξη κατά της διαφθοράς και διεθνής κώδικας συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων» και «51/191: Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς και της δωροδοκίας στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές» (Φυτράκης Ευ.,2010: 6).

Σύμφωνα με τον Δ. Ράικο (2005) το 1997 στο Σχέδιο Δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά του Οργανωμένου Εγκλήματος (που όπως προαναφέρθηκε χρησιμοποιεί τη διαφθορά) τονίζεται ότι «η πρόληψη είναι το ίδιο σημαντική με την καταστολή σε κάθε ολοκληρωμένη προσέγγιση του οργανωμένου εγκλήματος, στο μέτρο που στοχεύει στη μείωση των συνθηκών στις οποίες λειτουργεί το οργανωμένο έγκλημα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να έχει στη διάθεσή της τα μέσα για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος σε κάθε βήμα και αδιάκοπα από την πρόληψη μέχρι την καταστολή και τη δίωξη, ενώ η ίδια διαπίστωση καταγράφεται και στο Πρόγραμμα δράσης κατά της διαφθοράς της πολυτομεακής ομάδας κατά της διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης».

Το 2003 από τον Ο.Η.Ε. επίσης, υιοθετήθηκε και τέθηκε σε ισχύ η «Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς». Βάσει αυτής της σύμβασης τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να υιοθετήσουν μέτρα κατά της διαφθοράς τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα καθώς και να ιδρύσουν σώματα ανεξάρτητα για την εφαρμογή της σύμβασης. Η εν λόγω σύμβαση προέβλεπε την υιοθέτηση διαφανών συστημάτων προμηθειών, αξιοκρατικής στελέχωσης του δημόσιου τομέα, ελεύθερη πρόσβαση στις σχετικές πληροφορίες, ενίσχυση της κοινωνικής συμμετοχής στην καταπολέμηση της διαφθοράς, ανεξάρτητη δικαιοσύνη ενώ προέβλεπε ακόμη την ποινικοποίηση συμπεριφορών διαφθοράς όπως η δωροδοκία, η υπεξαίρεση, η παρεμπόδιση δικαιοσύνης, το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος. Στην Ελλάδα η συγκεκριμένη Σύμβαση έχει κυρωθεί με τον νόμο 3666/2008 (Φυτράκης Ευ.,2010: 6).

Γενικά, η όξυνση του φαινομένου της διαφθοράς και οι πολυποίκιλες και σύνθετες επιδράσεις του, καθώς και η σχέση της με άλλα εγκλήματα, κυρίως οργανωμένα και οικονομικά εγκλήματα, μεταξύ των οποίων και το ξέπλυμα μαύρου χρήματος οδήγησαν τη διεθνή κοινότητα να εκσυγχρονιστεί και να θωρακιστεί με πλήθος συμβάσεις τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο μεταξύ των οποίων οι πιο σημαντικές σύμφωνα με τον Δ. Ράικο (2005) είναι:

α. Συμβάσεις και Διακηρύξεις στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών: Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς, Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος, Διεθνής Κώδικας Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών, Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς και της δωροδοκίας στις Διεθνείς εμπορικές συναλλαγές.

β. Συμβάσεις και Διακηρύξεις στα πλαίσια του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.): Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, Αναθεωρημένη Σύσταση του Συμβουλίου του Ο.Ο.Σ.Α. για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, Σύσταση του Συμβουλίου του Ο.Ο.Σ.Α. για την φορολογική έκπτωση των δωροδοκιών των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών.

γ. Συμβάσεις και Διακηρύξεις στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης: Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά, Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα αστικού δικαίου περί διαφθοράς, Οι είκοσι κατευθυντήριες αρχές για τη μάχη κατά της διαφθοράς, Πρότυπο Κώδικα Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών.

δ. Συμβάσεις και Διακηρύξεις στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτή πρωτοκόλλων, Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ε. Συμβάσεις και Διακηρύξεις στα πλαίσια του Οργανισμού των Κρατών της Αμερικής, Παναμερικανική Σύμβαση κατά της Διαφθοράς».

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το διοικητικό δίκαιο περιλαμβάνει γενικές αρχές, οι οποίες δεν είναι διατυπωμένες σε συγκεκριμένο συνταγματικό ή νομοθετικό κείμενο, προκύπτουν όμως από το σύνολο της νομοθεσίας και ρυθμίζουν ορισμένα θέματα της οργάνωσης και της λειτουργίας των διοικητικών οργάνων. Οι κυριότερες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που έχουν αναγνωριστεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι: το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ο ιεραρχικός έλεγχος, η αρχή της χρηστής διοίκησης, το δημόσιο συμφέρον, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των πολιτών, η μη υπέρβαση από τη διοίκηση των ακραίων ορίων της διακριτικής εξουσίας (Σπηλιωτόπουλος Ε.,2010:4).

Η έννοια της λέξης έλεγχος έχει διττή υπόσταση, καθώς αφορά την κρίση αλλά και την κριτική, καθώς μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, μια πράξη ή μια παράλειψη επαληθεύεται και αξιολογείται με βάση κάποιο ορισμένο κριτήριο. Ο έλεγχος είναι διαδικασία «αναγνώρισης», καθώς μέσω του ελέγχου προκύπτει η διαπίστωση, η μέτρηση και συνακόλουθα η αξιολόγηση. Αυτό που επιδιώκεται με τον έλεγχο είναι η ορθότητα της δράσης του ελεγχόμενου ως προς ένα ορισμένο αντικειμενικό κριτήριο ή η εξασφάλιση της σωστής εκπλήρωσης των υποχρεώσεών του. Φυσικά είναι απαραίτητο ο ελεγχόμενος να γνωρίζει με ποιον τρόπο γίνεται η μέτρηση της δράσης του. Μόνο σε μια τέτοια βάση αντιλαμβάνεται ο ελεγχόμενος ότι αναμένεται από αυτόν συγκεκριμένη ενέργεια, ώστε ακολούθως να είναι δυνατό να ελεγχθεί (Δημολιού Χρ.,2019:39-40).

### 2.1. Οι τρόποι ελέγχου της δημόσιας διοίκησης

Η ελληνική νομοθεσία προβλέπει τέσσερις τρόπους ελέγχου της δημόσιας διοίκησης: τον κοινοβουλευτικό, τον διοικητικό, ο οποίος ονομάζεται και αυτοέλεγχος (εδώ ανήκει και ο δημοσιονομικός έλεγχος, που είναι εξειδικευμένος και αφορά στην οικονομική λειτουργία της διοίκησης), τον

έλεγχο από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, καλούμενο και ενδιάμεσο και τον δικαστικό. Στη διοικητική θεωρία υπάρχει και η διάκριση μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου, με κριτήριο τη θέση εκείνου που διενεργεί τον έλεγχο. Στον εξωγενή έλεγχο της διοίκησης, τον εξωτερικό, ανήκουν ο κοινοβουλευτικός και ο δικαστικός έλεγχος, που ασκείται με εξωτερική πρωτοβουλία. Ο διοικητικός αυτοέλεγχος ονομάζεται και εσωτερικός και ασκείται εντός της διοίκησης. Αυτοέλεγχος με την έννοια της ελεγκτικής διαδικασίας στην οποία ελέγχων και ελεγχόμενος επιτελούν την ίδια λειτουργία συναντάται όχι μόνο στη διοίκηση, αλλά και στη Βουλή, όπως και στη δικαστική εξουσία με την καθιέρωση, μεταξύ άλλων, δύο βαθμών δικαιοδοσίας και την εκδίκαση αγωγών κακοδικίας. Η έννοια του αυτοελέγχου ωστόσο επικράτησε για τον εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης, αυτόν δηλαδή που πραγματοποιείται μέσα στους κόλπους της διοίκησης (Δημολιού Χρ.,2019:43-44).

## **2.2. Εσωτερικός έλεγχος ή διοικητικός αυτοέλεγχος**

Ο εσωτερικός έλεγχος της διοίκησης ή διοικητικός αυτοέλεγχος διακρίνεται σε τρία είδη: τον ιεραρχικό έλεγχο, που ασκείται στο πλαίσιο ιεραρχικής σχέσης μέσα στην κρατική διοίκηση ή στο πλαίσιο ενός δημόσιου οργανισμού, την κρατική ή διοικητική εποπτεία, όταν ο έλεγχος ασκείται από την κρατική διοίκηση στους αυτοδιοικούμενους δημόσιους οργανισμούς και τον ενδικοφανή έλεγχο, όταν προβλέπονται ειδικά ελεγκτικά όργανα που αποφασίζουν για τις ενδικοφανείς προσφυγές.(Δημολιού Χρ.,2019:47).

Όσον αφορά στον ιεραρχικό έλεγχο, αυτός προκύπτει από την ιεραρχική σχέση των διοικητικών οργάνων, καθώς είναι ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα που βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση. Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε (α) προληπτικό έλεγχο, που ασκείται πριν από την έκδοση της πράξης, είτε με τη μορφή οδηγιών, συγκεκριμένων ή γενικών, με τις οποίες καθορίζεται ο τρόπος ενέργειας των υφιστάμενων οργάνων και (β) κατασταλτικό, που ασκείται από το ιεραρχικώς προϊστάμενο όργανο μετά την

έκδοση της πράξης του υφισταμένου. Ο κατασταλτικός έλεγχος ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως από το προϊστάμενο όργανο, είτε μετά από σχετική διοικητική προσφυγή του διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον (Σπηλιωτόπουλος Ε.,2010:18). Στον κατασταλτικό ιεραρχικό έλεγχο ο προϊστάμενος ελέγχει εάν οι οδηγίες που έδωσε κατά τη διάρκεια προληπτικού ελέγχου τηρήθηκαν σωστά και ελέγχεται στο πλαίσιο του κάθε διοικητική παρανομία (Δημολιού Χρ.,2019:54).

Στον εσωτερικό έλεγχο ανήκει και η εποπτεία του Κράτους στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ). Πρόκειται για τη λεγόμενη διοικητική εποπτεία. Τα ΝΠΔΔ ανήκουν κι αυτά στη Δημόσια Διοίκηση, η ενότητα της οποίας πρέπει να διασφαλίζεται. Για τον σκοπό αυτόν υπάρχουν ειδικές διατάξεις βάσει των οποίων ιδρύονται οι εν λόγω Οργανισμοί και οι οποίες ρυθμίζουν και την εποπτεία που ασκείται. Πιο συγκεκριμένα, προσδιορίζουν το εποπτεύον όργανο, καθορίζουν τα μέσα άσκησης της εποπτείας και τα όριά της. Η εποπτεία μπορεί να αφορά τόσο τα πρόσωπα που συγκροτούν τα εποπτευόμενα όργανα, όσο και τις πράξεις που αυτά εκδίδουν. Να σημειωθεί πως η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, όπως αυτό συμβαίνει με τον ιεραρχικό έλεγχο, αλλά πρέπει να προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, αφού η άσκησή της περιορίζει την αυτοδιοίκηση των ΝΠΔΔ για την επίτευξη της οποίας άλλωστε και ιδρύονται (Σπηλιωτόπουλος Ε.,2010:19).

Η διοικητική εποπτεία παρουσιάζει τις ίδιες μορφές ελέγχου όπως και ο ιεραρχικός έλεγχος, δηλαδή υπάρχει η προληπτική διοικητική εποπτεία και η κατασταλτική διοικητική εποπτεία. Η εποπτεία εδώ όμως αναφέρεται βασικά στα νομιμότητα μόνο των πράξεων του ΝΠΔΔ. Ασκείται αυτεπαγγέλτως, ή όταν προβλέπεται ότι οι εν λόγω δημόσιοι οργανισμοί έχουν την υποχρέωση να κοινοποιούν ή να υποβάλλουν προς έγκριση τις πράξεις τους. Η εποπτεία μπορεί να ασκηθεί και μετά από αίτηση ή διοικητική προσφυγή του διοικούμενου (Δημολιού Χρ., 2019:58-60).

Ο ενδικοφανής έλεγχος είναι έτσι διαμορφωμένος από το νόμο, ώστε το μέσο άσκησής του, η ενδικοφανής προσφυγή, να προσομοιάζει σε ένδικο μέσο χωρίς να ασκείται όμως ενώπιον δικαστηρίου, αλλά ενώπιον οργάνου της διοίκησης. Επίσης στρέφεται κατά διοικητικής πράξης και όχι δικαστικής

απόφασης. Είναι είδος αυτοελέγχου και είναι το μόνο είδος διοικητικού ελέγχου που είναι υποχρεωτικό (Δημολιού Χρ., 2019:57).

Ο ενδιάμεσος έλεγχος διενεργείται από Ανεξάρτητη Αρχή και εισήχθη στην Ελλάδα με τον Διαμεσολαβητή Διοικήσεως, ο οποίος έχει αντικατασταθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη για τον οποίο γίνεται εκτενής αναφορά σε επόμενο ομώνυμο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

### **2.3. Εξωτερικός έλεγχος**

Εδώ ανήκουν ο Δικαστικός έλεγχος και ο Πολιτικός ή Κοινοβουλευτικός έλεγχος. Στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου ελέγχεται από διοικητικά δικαστήρια με βάση του κανόνες του διοικητικού δικαίου, αν η δράση της Δημόσιας Διοίκησης κινείται εντός των πλαισίων της αρχής της νομιμότητας και αν είναι ουσιαστικά ορθή. Ο δικαστικός έλεγχος πραγματοποιείται από τα Διοικητικά Δικαστήρια, που είναι τακτικά διοικητικά δικαστήρια, από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Ανώτατο δικαστήριο. Όσον αφορά στον πολιτικό ή κοινοβουλευτικό έλεγχο, αυτός καθορίζεται με διαδικασίες που προβλέπονται από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, κατά τις οποίες ελέγχεται η Κυβέρνηση και κατά συνέπεια η δημόσια διοίκηση από τη Βουλή (Σπηλιωτόπουλος Ε.,2010:19).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ (ΑΣΕΠ)**

### **3.1. Από το πελατειακό σύστημα στη σύσταση του ΑΣΕΠ**

Το ελληνικό κράτος από τη σύστασή του βασίστηκε σε ένα πελατειακό σύστημα για τη συγκρότηση των δομών του. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, η

ονομαζόμενη μετά το 1878 «Πλατεία Κλαυθμώνος», (δηλαδή "κλάματος"). Η εν λόγω πλατεία πήρε το όνομά της μετά από χρονογράφημα του περιοδικού Εστία, επειδή εκεί, μπροστά από το υπουργείο Οικονομικών, μαζεύονταν οι απολυμένοι δημόσιοι υπάλληλοι μετά τη διενέργεια εκλογών για να διαμαρτυρηθούν για την απόλυσή τους, δεδομένου ότι τότε δεν υπήρχε μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και κάθε νέα κυβέρνηση απέλυε τους υπαλλήλους που είχε προσλάβει η προηγούμενη κυβέρνηση και προσλάμβανε τους δικούς της ψηφοφόρους ([https://el.wikipedia.org/wiki/Πλατεία\\_Κλαυθμώνος](https://el.wikipedia.org/wiki/Πλατεία_Κλαυθμώνος)).

Αλλά και στα μετέπειτα χρόνια, μετά τη θέσπιση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων η λογική που κυριαρχούσε ήταν η άμυνα του συστήματος και η διατήρηση του καθεστώτος. Η πολιτική ιδεολογία και η καταγωγή ήταν τα εργαλεία με τα οποία η εκάστοτε κυβέρνηση αναγνώριζε τους «δικούς» της και τους προσέφερε δημόσιες θέσεις. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται μια σχέση συναλλαγής: οι πολίτες είναι οι πελάτες, ο φορέας ο ευεργέτης και ο ευεργετούμενος μετατρέπεται σε χειραγωγούμενο ψηφοφόρο. Αυτό ακριβώς το πελατειακό σύστημα για την επιλογή του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης προκάλεσε προβλήματα στην αποτελεσματικότητα και την ποιότητα του έργου, ώστε οι σχετικές έρευνες να αποδίδουν τη χαμηλή ποιότητα του διοικητικού έργου κυρίως στο σύστημα της ευνοιοκρατίας και στην ακαταλληλότητα του ανθρώπινου δυναμικού (Φυτράκης Ευ.,2010:150). Η τελευταία όμως δεν επηρεάζει μόνο την ποιότητα του έργου στη δημόσια διοίκηση, αλλά και την αξιοπιστία των αποφάσεων της και την αποδοχή τους από τους πολίτες. Το αίτημα για πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση συνδέεται με το αίτημα για διαφάνεια στις δράσεις, στις διαδικασίες διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού και στην ορθολογική διαχείριση των δημοσίων οικονομικών.

Αποφασιστικό βήμα για τα ελληνικά δεδομένα υπήρξε η θεσμοθέτηση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) με τον Ν2190/1994, γνωστός και ως νόμος «Πεπονής». Ο Αναστάσης Πεπονής ήταν ο πρώτος Έλληνας πολιτικός που έδωσε το όνομά του σε νόμο. Ο εν λόγω νόμος καθιέρωσε για πρώτη φορά από τη σύσταση του ελληνικού κράτους αξιοκρατικό σύστημα για τις προσλήψεις στο δημόσιο. Ο νόμος αυτός



καταγράφηκε ως το πιο ρηξικέλευθο μέτρο απελευθέρωσης του πολιτικού συστήματος από το πελατειακό καθεστώς (Λακόπουλος Γ., 2011).

Το ΑΣΕΠ τα πρώτα χρόνια αντιμετωπίστηκε εχθρικά. Πώς να εκριζωθεί η παγιωμένη αντίληψη ότι η διεκδίκηση θέσης στο δημόσιο είναι προϊόν συναλλαγής με το πολιτικό σύστημα! «Ο Α. Πεπονής υπερασπίστηκε τον νόμο με την παραίτησή του, όταν σε εφημερίδα αναφέρθηκε ότι παρά τον νόμο συνεχίζονταν οι προσλήψεις από το παράθυρο. «Αν δεν παραιτηθώ ο νόμος δεν στέκεται» φέρεται να δηλώνει. Οι ψηφοφόροι όμως τον εκδικήθηκαν και στις εκλογές του 2000 έμεινε εκτός Βουλής!» (Λακόπουλος Γ., 2011).

### **3.2. Συγκρότηση - Σύμβαση του ΑΣΕΠ**

Το ΑΣΕΠ έγινε με βάση τον συγκεκριμένο νόμο ο κατοχυρωμένος νομικά εγγυητής για την πρόσβαση σε θέσεις της δημόσιας διοίκησης με κριτήρια τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και την αξιοκρατία. Προκειμένου να φέρει εις πέρας την αποστολή του το ΑΣΕΠ διαθέτει ιδιαίτερη νομική υπόσταση, αυτήν της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής. Έτσι ήδη από τον ιδρυτικό του νόμο έχει εξοπλιστεί με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Τα μέλη του χαρακτηρίζονται ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί που απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Το ΑΣΕΠ δεν υπόκειται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές αλλά σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής. Οι δε πράξεις του δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο από άποψη νομιμότητας αλλά μόνο σε δικαστικό έλεγχο. Η δράση του αφορά σ' όλη τη χώρα και διαθέτει αρμοδιότητα κανονιστική, αρμοδιότητα ελεγκτική της νομιμότητας των πράξεων που υπάγονται στη δικαιοδοσία του και περιορισμένη κυρωτική αρμοδιότητα. Διαθέτει επίσης διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια με δικό του προϋπολογισμό. Αυτές οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας ενισχύθηκαν περισσότερο με τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, το οποίο κατοχύρωσε δύο οντότητες: ένα σύστημα πρόσληψης και

στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης και ταυτόχρονα ένα θεσμό που εγγυάται τη διαφάνεια, την αξιοκρατία και την αντικειμενικότητα του συστήματος αυτού ([www.asep.gr](http://www.asep.gr))

Το κράτος προχωρώντας στην ίδρυση του ΑΣΕΠ, μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής και αναθέτοντας σ' αυτόν τον έλεγχο των προσλήψεων, είχε διπλό στόχο: να πετύχει τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, με την δημιουργία σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και του κράτους μ' έναν θεσμό που εγγυάται τη διαφάνεια των προσλήψεων στο δημόσιο και από την άλλη να αναιρέσει την έως τότε παγιωμένη κομματική συναλλαγή και το πελατειακό σύστημα προσλήψεων (Κτιστάκη Ν.Στ., 2007:674).

Το εν λόγω Συμβούλιο αποτελεί συλλογικό όργανο που αποτελείται από 28 μέλη (Πρόεδρο, 3 Αντιπροέδρους, 24 Συμβούλους), οι οποίοι επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Η Ολομέλεια, η Ελάσσων Ολομέλεια και τα 5 τμήματα λειτουργούν ως συλλογικά όργανα, με συγκεκριμένες ιεραρχημένες αρμοδιότητες στην λήψη αποφάσεων. Τα μέλη του είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας και ιδίως πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ΑΕΙ ή ανώτατα στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα ([www.asep.gr](http://www.asep.gr)).

Τα μέλη του διορίζονται για θητεία τεσσάρων ετών, εκτός της πρώτης επιλογής (άρθρα 3 και 5, παράγραφος 3 Ν 3051/2002), η οποία παρατείνεται αυτοδικαίως μέχρι την τυχόν επανεκλογή τους ή το διορισμό νέων μελών. Με το άρθρο 12 παράγραφος 1 Ν 3051/2002 συστήθηκαν στο ΑΣΕΠ σαράντα θέσεις ειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού. Επίσης με το άρθρο 13 Ν 3051/2002 και τον Κανονισμό λειτουργίας του ΑΣΕΠ (Αποφ. 72/2003, άρθρο 26), δόθηκε η δυνατότητα για την ίδρυση αποκεντρωμένων Τμημάτων του ΑΣΕΠ στις έδρες των Περιφερειών της χώρας, εκτός από την Αττική. Η αρμοδιότητα των αποκεντρωμένων Τμημάτων περιλαμβάνει τον έλεγχο των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, κατά το άρθρο 21 Ν 2190/1994 ή κατ' άλλες ειδικές διατάξεις, καθώς και άλλα θέματα, που καθορίζονται με τον κανονισμό λειτουργίας του ΑΣΕΠ (Φυτράκης Ευ., 2010:156).

### 3.3. Αρμοδιότητες

Στις κύριες αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ περιλαμβάνονται: «η επιλογή του τακτικού προσωπικού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, ο έλεγχος της νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου ή της απασχόλησης με σύμβαση μίσθωσης έργου που διεξάγουν φορείς του δημοσίου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, η εποπτεία της αξιολόγησης του προσωπικού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών και της ορθολογικής αξιοποίησης- ανακατανομής του απασχολούμενου προσωπικού καθώς και ο έλεγχος παράνομων προσλήψεων από Συμβούλους – Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ με την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου. Για την επιλογή του τακτικού προσωπικού το ΑΣΕΠ οργανώνει γραπτούς διαγωνισμούς ή και αξιολογεί τους υποψηφίους με βαθμολόγηση συγκεκριμένων κριτηρίων προκαθορισμένων με νόμο, ενώ για ορισμένες θέσεις διεξάγει συμπληρωματική πρακτική δοκιμασία ή ειδικές εξετάσεις. Το υψηλών απαιτήσεων ειδικό επιστημονικό προσωπικό επιλέγεται με ειδική διαδικασία ουσιαστικής αξιολόγησης των υποψηφίων από πενταμελή επιτροπή οριζόμενη από το ΑΣΕΠ, ενώ για την επιλογή των εκπαιδευτικών διεξάγεται ειδικός γραπτός διαγωνισμός. Οι θέσεις καλύπτονται πάντα μετά από πανελλήνια προκήρυξη στην οποία αναφέρονται τα απαιτούμενα προσόντα για κάθε θέση και όλες οι σχετικές με την επιλογή διαδικασίες, όπως ορίζονται στο βασικό νόμο 2190/1994. Η βασική αρχή της διαφάνειας καλύπτεται με τη δημοσιοποίηση όλων των σταδίων της διαδικασίας επιλογής προσωπικού. Επιπροσθέτως, όλες οι λειτουργίες του ΑΣΕΠ, και κυρίως οι σχετικές με τις διαδικασίες προσλήψεων, υποστηρίζονται από ένα σύγχρονο ηλεκτρονικό πληροφοριακό σύστημα, ικανό να διαχειριστεί με αποτελεσματικότητα και ταχύτητα τον ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό φορέων, θέσεων, προκηρύξεων και υποψηφίων που συμμετέχουν στις διαδικασίες επιλογής του ΑΣΕΠ» ([www.asep.gr](http://www.asep.gr)).

Το ΑΣΕΠ έχει ως κύριο έργο τη διαχείριση του συστήματος των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα με τη διεξαγωγή των διαγωνισμών ή επιλογών και τη

διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων. Ειδικότερα το ΑΣΕΠ (άρθρο 2 Καν. Λειτ.):

-εφαρμόζει τη νομοθεσία για την επιλογή τακτικού προσωπικού ή προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στις υπαγόμενες σε αυτό (άρθρο 14Ν 2190/1994) δημόσιες υπηρεσίες, νομικά πρόσωπα και ΟΤΑ.

-ελέγχει αν οι φορείς που διεξάγουν οι ίδιοι τις διαδικασίες επιλογής τακτικού προσωπικού τους ή προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή πρόσληψης προσωπικού για κάλυψη παροδικών αναγκών (άρθρο 21 Ν 2190/1994) τηρούν τη νομοθεσία.

-προβαίνει σε τακτικές ή έκτακτες επιθεωρήσεις, κατόπιν ερωτήματος ή και αυτεπάγγελτα (άρθρο 8 Ν 2190/1994).

-συνδράμει στην επιβολή κυρώσεων σε βάρος των οργάνων που ευθύνονται για την παραβίαση της νομοθεσίας που πρέπει να εφαρμόζεται για τους διορισμούς ή τις προσλήψεις προσωπικού (Φυτράκης Ευ.,2010:156-157).

Οι αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ μπορούν να διακριθούν σε:

α)διοικητικές, β)κανονιστικές, γ) γνωμοδοτικές, δ) ελεγκτικές και ε) κυρωτικές.

Οι αρμοδιότητες του εν λόγω φορέα είναι:

- η επιλογή του μόνιμου προσωπικού του Δημόσιου Τομέα με γραπτό διαγωνισμό ή με σειρά προτεραιότητας, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, είτε με ειδική διαδικασία αξιολόγησης των υποψηφίων, προκειμένου για ειδικό επιστημονικό προσωπικό.

- ο έλεγχος νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης που διενεργούν φορείς του Δημόσιου Τομέα κατά την επιλογή μόνιμου και εποχιακού προσωπικού. Ο έλεγχος αυτός ασκείται τόσο στις προκηρύξεις (πριν δημοσιευτούν), όσο και στους πινάκες διοριστέων αυτεπάγγελτα ή μετά από ένσταση των υποψηφίων.

- ο έλεγχος παράνομων προσλήψεων, ο οποίος γίνεται από Συμβούλους – Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ, που έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου του άρθρου 33 παράγραφος 1 ΚΠΔ.

- η παροχή οδηγιών προκειμένου να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητάς του.

- η θέσπιση δευτερογενών κανόνων δικαίου, είτε αυτοτελών είτε με συμμετοχή στη διαδικασία.

-ο καταλογισμός στους υπευθύνους του συνόλου των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος προσωπικού.

-η επισήμανση στη Βουλή και στον Πρωθυπουργό των παραβιάσεων των περιορισμών του άρθρου 103 παράγραφος 2-3 του Συντάγματος για την πρόσληψη συμβασιούχων (Φυτράκης Ευ.,2010:157-158).

Το ΑΣΕΠ αναφέρεται ως δεύτερη ανεξάρτητη αρχή, μαζί με το ΣΤΠ, που ασκεί ελεγκτικές αρμοδιότητες και μάλιστα χωρίς κυρωτικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης.

Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ αναπτύσσονται σε δύο επίπεδα:

-Διενέργεια τακτικών ελέγχων της διαδικασίας πρόσληψης, αυτεπάγγελτα ή μετά από ένσταση.

-Διενέργεια επιθεωρήσεων, κατά το άρθρο 8 Ν 2190/1994.

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 8 και 21 Ν 2190/1994 και του άρθρου 32 Ν 2508/1997, Σύμβουλοι και Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ προβαίνουν σε διενέργεια ελέγχων με αντικείμενο:

α) τη νομιμότητα, τυπική και ουσιαστική, των προσλήψεων εποχικού προσωπικού στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

β) τη νομιμότητα προσλήψεων λοιπού προσωπικού ορισμένου χρόνου και

γ) τη νομιμότητα κατάταξης σε οργανικές θέσεις με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσώπων που υπηρέτησαν για ορισμένο χρονικό διάστημα σε εκτέλεση συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου ή συμβάσεων έργου που υπέκρυπταν συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας, εφόσον η παροχή των υπηρεσιών αυτών εξυπηρετούσε πάγιες ανάγκες (Φυτράκης Ευ.,2010:159).

Σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις του ΑΣΕΠ το 2004 διενεργήθηκαν 62 επιθεωρήσεις, 15 εκ των οποίων κατέληξαν στη διαπίστωση παρανομίας της Διοίκησης κατά τις προσλήψεις. Το έτος 2005, περατώθηκαν 31 επιθεωρήσεις, σε 17 από τις οποίες συντάχθηκε πορισματική έκθεση, ενώ σε 10 διαπιστώθηκαν παραβιάσεις της νομιμότητας. Σε 5 περιπτώσεις κρίθηκε ότι στοιχειοθετούνται αξιόποινες πράξεις και ενημερώθηκε ο αρμόδιος Εισαγγελέας. Το 2008 ολοκληρώθηκαν 27 επιθεωρήσεις, από τις οποίες οι 8

τέθηκαν στο αρχείο ενώ σε 19 περιπτώσεις διεξήχθη περαιτέρω έρευνα και συντάχθηκε πορισματική έκθεση. Απ' αυτές σε 17 περιπτώσεις δρομολογήθηκαν οι διαδικασίες για αναζήτηση πειθαρχικής ή και ποινικής ευθύνης (Φυτράκης Ευ.,2010:159-160). Το 2009 περατώθηκαν 21 επιθεωρήσεις και εκδόθηκαν 9 θετικά και 6 αρνητικά πορίσματα, ενώ 6 υποθέσεις τέθηκαν στο αρχείο. Το 2010 περατώθηκαν 27 επιθεωρήσεις και εκδόθηκαν 9 θετικά και 9 αρνητικά πορίσματα, ενώ 9 υποθέσεις τέθηκαν στο αρχείο.

Στην ιστοσελίδα του ΑΣΕΠ απ' όπου αντλούνται οι συγκεκριμένες πληροφορίες από το 2009 και μετέπειτα δεν εμφανίζονται ετήσιες εκθέσεις για τα έτη 2011, 2012, 2013 και 2014. Το 2015 περατώθηκαν 12 επιθεωρήσεις και εκδόθηκε 1 θετικό πόρισμα, ενώ 7 υποθέσεις πήγαν στο αρχείο. Το 2016 περατώθηκαν 13 επιθεωρήσεις και εκδόθηκαν 9 αρνητικά πορίσματα, ενώ 2 υποθέσεις πήγαν στο αρχείο. Το 2017 περατώθηκαν 43 επιθεωρήσεις. Από αυτές 21 εκθέσεις διαβιβάστηκαν στις αρμόδιες δικαστικές και διοικητικές αρχές για τις ενέργειες της αρμοδιότητάς τους (αναζήτηση ποινικών ή πειθαρχικών ευθυνών, καταλογισμός των ποσών που καταβλήθηκαν ως αποδοχές στο παρανόμως απασχολούμενο ή απασχοληθέν προσωπικό). Σε 2 υποθέσεις διαπιστώθηκαν παραβάσεις και έγιναν συστάσεις προς τους φορείς, οι οποίοι συμμορφώθηκαν άμεσα, ενώ 5 υποθέσεις τέθηκαν στο αρχείο λόγω παραγραφής των ποινικών/πειθαρχικών ευθυνών, ωστόσο σχετικές εκθέσεις διαβιβάστηκαν στις αρμόδιες διοικητικές αρχές για τον καταλογισμό των αποδοχών που καταβλήθηκαν μη νομίμως. Τέλος, 1 υπόθεση τέθηκε στο αρχείο λόγω αναρμοδιότητας, ωστόσο σχετική έκθεση διαβιβάστηκε στην αρμόδια δικαστική αρχή για ενέργειες αρμοδιότητάς της ως προς την αναζήτηση ποινικών ευθυνών (άρθρο 259 ΠΚ) ([www.asep.gr](http://www.asep.gr)).

### **3.4. Διαδικασία και μέσα ελέγχου**

Η ελεγκτική διαδικασία μπορεί να κινηθεί:

-Εφόσον ασκήσει ένσταση υποψήφιος σε οποιαδήποτε διαδικασία πρόσληψης προσωπικού. Η ένσταση (άρθρο 17, παράγραφος 10) στο ΑΣΕΠ είναι ενδικοφανής προσφυγή, το οποίο σημαίνει ότι η υποβολή της συνιστά αναγκαία διαδικαστική προϋπόθεση για την εν συνεχεία άσκηση (αίτηση ακυρώσεως). Έχει υποστηριχθεί ωστόσο ότι η ένσταση αυτή συνιστά ειδική διοικητική προσφυγή, καθώς δεν οδηγεί σε πλήρη νομικό και ουσιαστικό έλεγχο της υπόθεσης (από το ΑΣΕΠ) αλλά μόνο σε έλεγχο τήρησης του νόμου (κατ' άρθρο 17, παράγραφο 10). Έτσι το ΑΣΕΠ δεν μπορεί να προχωρήσει το ίδιο σε ουσιαστική εκτίμηση των προσόντων των υποψηφίων ή των δικαιολογητικών που προσκομίζουν (ΣτΕ 1189/2004 από Φυτράκης Ευ.,2010:160).

-Κατόπιν ερωτήματος του Υπουργού Ε.Α.Η.Δ. ή του οικείου Υπουργού ή αρχηγού κόμματος, κατά τον κανονισμό της Βουλής.

-Κατόπιν αιτήματος της ΑΔΕΔΥ ή και της ΓΣΕΕ.

-Αυτεπάγγελτα (άρθρα 18, παράγραφος 1 δ' και 17, παράγραφος 10 Ν 2190/1994).

Από τις 17 διενεργηθείσες επιθεωρήσεις, που κατέληξαν σε πορισματική έκθεση το 2005, 3 υπήρξαν αυτεπάγγελτες, 11 προήλθαν από καταγγελία, 1 από έκθεση του ΣΕΕΔΔ, 1 από ερώτημα υπουργείου και 1 από πόρισμα Περιφέρειας. Αντίστοιχα, το 2008 από τις 19 διενεργηθείσες επιθεωρήσεις 6 διενεργήθηκαν αυτεπαγγέλτως, 7 κατόπιν καταγγελίας ιδιωτών, 5 κατόπιν αναφοράς δημόσιων λειτουργών και 1 κατόπιν έκθεσης του ΣΕΕΔΔ. Η διενέργεια επιθεωρήσεων αποτελεί ένα από τα βασικά μέσα του ΑΣΕΠ προκειμένου να φέρει σε πέρα την κύρια αποστολή του. Για το έργο αυτό ορίζονται από τον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ κάθε χρόνο τρεις τουλάχιστον σύμβουλοι με την ιδιότητα των Επιθεωρητών. Η αρμοδιότητά τους ορίζεται είτε κατά Περιφέρειες είτε κατ' αντικείμενο. Η αρμοδιότητα για την κίνηση της διαδικασίας επιθεώρησης ανήκει στον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ ο οποίος δίνει και την αντίστοιχη εντολή. Κατά την επιθεώρηση μπορεί να συμπράττει, ανάλογα με την περίπτωση, ένας βοηθός ή από το ειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό ή από το διοικητικό προσωπικό. Οι Επιθεωρητές, κατά την άσκηση του έργου τους, έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου του άρθρου 33, παράγραφος 1 Κώδικας Ποινικής Δικονομίας. Μετά την

ολοκλήρωση της επιθεώρησης συντάσσεται έκθεση η οποία υποβάλλεται στον πρόεδρο του ΑΣΕΠ, στον Υπουργό Εσωτερικών και στον οικείο Υπουργό. Εφόσον προκύπτουν ευθύνες κατά συγκεκριμένων οργάνων, η έκθεση διαβιβάζεται και στην οικεία υπηρεσία. Αν το αρμόδιο όργανο ασκήσει πειθαρχική δίωξη, η έκθεση επιθεώρησης έχει θέση ανακριτικού πορίσματος σύμφωνα με τις αντίστοιχες πειθαρχικές διατάξεις (Φυτράκης Ευ.,2010:160-161).

### **3.5. Προβλήματα του ΑΣΕΠ**

Το ΑΣΕΠ, μέσω της συνταγματικής κατοχύρωσής του και των κανόνων τους οποίους εγγυάται και εφαρμόζει, αν και περιόρισε την έκταση των πελατειακών πρακτικών, εντούτοις δεν έχει εξαλείψει τα προβλήματα, με πιο σημαντικό την παράκαμψή του. Οι σημαντικότερες περιπτώσεις προβλημάτων που καταγράφονται είναι:

α) η έλλειψη προγραμματισμού των αναγκών των υπηρεσιών. Μια σύγχρονη και καθ' όλα λειτουργική Διοίκηση μεριμνά για έγκαιρο προγραμματισμό κάθε υπηρεσίας για πάσης φύσεως προσωπικό, είτε αυτό καλύπτει πάγιες είτε πρόσκαιρες ανάγκες. Συχνά όμως οι ανάγκες δεν είναι προβλέψιμες, οι φορείς δεν προχωρούν έγκαιρα στον προγραμματισμό και στην κίνηση των διαδικασιών πρόσληψης κάτι που προκαλεί δυστοκία στο έργο του ΑΣΕΠ.

β) η σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου για την πρόσληψη προσωπικού από φορείς ιδίως τους ΟΤΑ. Η συγκεκριμένη δυνατότητα προβλέπεται για την παροχή συγκεκριμένου έργου και όχι φυσικά για την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών. Αρκετοί όμως φορείς επιλέγουν αυτή τη διαδικασία για να καλύψουν πάγιες ανάγκες τους σε προσωπικό, δεδομένης της ευκολίας και της ταχύτητας που εξυπηρετεί αυτό το σύστημα επιλογής. Επιπροσθέτως, με αυτόν τον τρόπο δεν απαιτείται έλεγχος των συγκεκριμένων προσλήψεων από το ΑΣΕΠ. Η συστηματική χρήση των συμβάσεων έργου προκειμένου να καλύψουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες αποτελούν κεκαλυμμένες προσλήψεις και προδίδουν την πρόθεση του φορέα να αποφύγει τον έλεγχο του ΑΣΕΠ,



του εγγυητή δηλαδή των προσλήψεων στο Δημόσιο. Υπάρχει έτσι μια καταστρατήγηση του συστήματος των προσλήψεων, αλλά και διαστροφή της αρχικής λογικής των συμβάσεων έργου.

γ) η πρόσληψη προσωπικού με θέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για κάλυψη έκτακτων αναγκών, για έργα που εκτελούνται με αυτεπιστασία από δήμους και κοινότητες. Η πρόσληψη του προσωπικού αυτού, εφόσον δεν υπερβαίνει τις 135 εργάσιμες ημέρες (6 ή 8 μήνες) ετησίως, γίνεται με απόφαση του δημάρχου, του προέδρου της κοινότητας ή του προέδρου του συνδέσμου, χωρίς να τηρούνται τα νόμιμα κριτήρια. Αυτό αποτέλεσε την αιτία που ώθησε συστηματικά τους δήμους να καταστρατηγούν τον έλεγχο του ΑΣΕΠ, προσλαμβάνοντας προσωπικό για διάστημα 135 ημερών.

δ) Επιπροσθέτως, το ΑΣΕΠ φαίνεται να προτιμά μια αριθμητική προσέγγιση της αξιοκρατίας των υποψήφιων δημοσίων υπαλλήλων με τέτοια σχολαστικότητα που αποβαίνει πολλές φορές σε βάρος της ουσιαστικής αξιοκρατίας. Επίσης, η κυρίαρχη τάση του ΑΣΕΠ προσεγγίζει τις προσλήψεις προσωπικού ως μια αυτοματοποιημένη τεχνική διαδικασία, παραμελώντας αρχές όπως η χρηστή διοίκηση, η επιείκεια, η αναλογικότητα και η αξιοκρατία (αλλοίμονο, αν ξεχάσει να τσεκάρει ένα κουτάκι στην αίτηση ο υποψήφιος, δεν του αναγνωρίζεται δεύτερη ευκαιρία μετά το πέρας της προθεσμίας, παρόλο που διαθέτει το απαιτούμενο προσόν!). Πολλές τέτοιες περιπτώσεις φθάνουν στα διοικητικά δικαστήρια και προκαλούνται τελικά καθυστερήσεις (Φυτράκης Ευ.,2010:152-153).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (ΣΤΠ)**

### **4.1. Σκοποθεσία – σύσταση**

Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣΤΠ) είναι η ελληνική εκδοχή του διεθνούς θεσμού του «Ombudsman». Σύμφωνα με τις πληροφορίες στην ιστοσελίδα του

Συνηγόρου του Πολίτη, βασική κατευθυντήρια αρχή και γνώμονας της λειτουργίας του είναι η αφοσίωση «στη λογική του θετικού αθροίσματος», δηλαδή η αναζήτηση και η ανάδειξη λύσεων τόσο για τους πολίτες όσο και τη διοίκηση. Ο ΣΤΠ ως ανεξάρτητη αρχή βρίσκεται στο πλευρό του πολίτη, ερευνά τα προβλήματα που προκαλούνται από νομοθετικές ή άλλες παρεμβάσεις της διοίκησης και αναλαμβάνει συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, αξιοποιώντας αφενός μεν την τεχνογνωσία που έχει και αφετέρου τις διευρυμένες αρμοδιότητες που διαθέτει. «Ο Συνήγορος λειτουργεί ως θεματοφύλακας των δικαιωμάτων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, με ιδιαίτερη έμφαση στην παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, των δικαιωμάτων του παιδιού και των ευπαθών ομάδων» ([www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)).

Η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή Ombudsman λειτούργησε στη Σουηδία το 1809. Το 1955 θεσπίστηκε ο Ombudsman και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, ενώ λειτουργεί και παγκόσμιος οργανισμός Ombudsman (I.O.I.) με έδρα τη Βιέννη (Τζέμος Β., 2012:285).

Η λέξη Ombudsman σημαίνει αντιπροσώπευση, εκπροσώπηση και έλκει την καταγωγή της από τη Σουηδία. Ως θεσμικός ρόλος γίνεται αντιληπτός ως το πρόσωπο που έχει εντεταλμένη υπηρεσία να προστατεύει τους πολίτες από αυθαιρεσίες της δημόσιας διοίκησης. Χαρακτηριστικό της μείζονος σημασίας που αποδίδει η Σουηδία στην εν λόγω αρχή είναι ότι διαθέτει συνολικά επτά (7) Ombudsmen (διαφορετικό Ombudsman για τον στρατό και έναν αναπληρωτή του) με έναν εξ αυτών να προϊσταται. Εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια, ασκούν ελεγκτικό έργο σε διάφορους τομείς της δημόσιας διοίκησης, ενώ προκειμένου να ενισχύεται η ανεξαρτησία του θεσμού επιδιώκεται η συμφωνία όλων των κομμάτων ως προς τον επικεφαλής με αποτέλεσμα τις περισσότερες φορές να εκλέγεται ομόφωνα (Μπεσίλα-Μακρίδη Ελ., 2000:108). Όσον αφορά στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, αυτός υποστηρίζει το κοινό στις σχέσεις του με τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ. Επιλαμβάνεται προβλημάτων που εκτείνονται από την έλλειψη διαφάνειας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ή την άρνηση πρόσβασης σε έγγραφα μέχρι τις παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων και συμβατικά ζητήματα. Καίρια αποστολή του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή είναι να φροντίζει ώστε η διοίκηση

της ΕΕ να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, καθώς και να παρέχει συνδρομή σε όλους εκείνους που αντιμετωπίζουν προβλήματα με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Ενώ ο Διαμεσολαβητής χρησιμοποιεί τις εξουσίες που του έχουν δοθεί σε ό, τι αφορά στη διεξαγωγή αυτεπάγγελτων ερευνών για την υπηρετήση του δημόσιου συμφέροντος, το έργο του γραφείου του Διαμεσολαβητή εργάζεται ως επί το πλείστον πάνω σε αναφορές που υποβάλλουν ιδιώτες, ακαδημαϊκοί, επιχειρήσεις και άλλοι οργανισμοί. ([www.ombudsman.europa.eu/el/annual/el/113728](http://www.ombudsman.europa.eu/el/annual/el/113728)).

Στην Ελλάδα ο θεσμός της διοικητικής μεσολάβησης ακολούθησε τα διεθνή πρότυπα, είχε όμως ως σκοπό τη βελτίωση του τρόπου με τον οποίο οι Έλληνες συναλλάσσονται στην καθημερινότητά τους με τη Διοίκηση. Στην αρχική του μορφή όμως ο θεσμός του Μεσολαβητή αποτέλεσε τον σύνδεσμο της Κυβέρνησης με το ΣΕΛΔΔ (Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης), υπό την έννοια ότι ο Μεσολαβητής είχε ως πρωτεύοντα ρόλο να διαβιβάζει στο ΣΕΛΔΔ τα αιτήματα υπουργών σχετικά με διοικητικούς ελέγχους, χωρίς να δίνεται η δυνατότητα άμεσης πρόσβασης των πολιτών σ' αυτό το όργανο. Έτσι ασκήθηκε έντονη κριτική αναφορικά με τον τρόπο που είχε υιοθετηθεί ο θεσμός του Ombudsman (Κτιστάκη Στ., 2007:676).

Η θεσμοθέτηση του ΣΤΠ έγινε με το Ν 2477/1997 και τον Οκτώβριο του 1998 ξεκίνησε η λειτουργία του. Καθιερώθηκε συνταγματικά ως ανεξάρτητη αρχή κατά την αναθεώρηση του 2001, η οποία ολοκληρώθηκε με το Ν 3094/2003 για το Συνήγορο του Πολίτη. Στον νόμο αυτό έγιναν αλληπάλληλες τροποποιήσεις (Ν 3242/2004, 3293/2004, 3304/2005, 3488/2006, Ν 3769/2009, Ν 3896/2010, Ν 4097/2012, Ν 44/2016). Μόνο το 2018 υπήρξαν οι ακόλουθες νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες άπτονται της λειτουργίας του: → Ν. 4512/2018, άρθρ. 105 παρ. 6 → Ν. 4538/2018, άρθρ. 2 παρ. 4 (και η εκτελεστική αυτού ΚΥΑ «Κανονισμός Λειτουργίας ΕΣΑΥ», άρθρ. 4 παρ. 4) → Ν. 4555/2018, άρθρ. 115, 160 παρ. 9, 162 παρ. 3, 170, 171 παρ. 2, 173, 256 παρ. 3. ([www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)).

## 4.2. Νομική μορφή

Ο ΣΤΠ αποτελεί κατά το Σύνταγμα «ανεξάρτητη αρχή» και εντάσσεται στην κατηγορία των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών με συνταγματική κατοχύρωση. Δεν εντάσσεται στο κυρίως σώμα της δημόσιας διοίκησης ούτε και ακολουθεί τη διοικητική ιεραρχία της εκτελεστικής εξουσίας (αφού δεν υπόκειται σε κανενός είδους κυβερνητικό έλεγχο ή εποπτεία). Δεν αποτελεί λοιπόν όργανο της διοικητικής μηχανής αλλά ούτε και της δικαστικής εξουσίας. Δε συνδέεται με το σύστημα διοικητικής ή ποινικής δικαιοσύνης και ως ανεξάρτητη αρχή δε διαθέτει ούτε ασκεί δικαστικά καθήκοντα ούτε αποτελεί όργανο του ποινικοδικονομικού συστήματος. Εντούτοις, ο ελεγκτικός ρόλος του φέρνει σε επαφή το δημόσιο και το ποινικό δίκαιο (Φυτράκης Ευ., 2010:62-63).

## 4.3. Συγκρότηση - Σύνθεση

Ο ΣΤΠ δεν είναι πολυμελές όργανο όπως οι άλλες ανεξάρτητες αρχές αλλά μονοπρόσωπη αρχή. Κάθε φορά ένα πρόσωπο επιλέγεται ως Συνήγορος του Πολίτη από τη διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με ομοφωνία ή με ειδική πλειοψηφία 4/5, όπως προβλέπεται για όλα τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών (άρθρο 101<sup>Α</sup> Συντ., άρθρο 14 ΚανΒουλής). Ταυτόχρονα μετά από πρόταση του ΣΤΠ ορίζονται έξι (6) βοηθοί συνήγοροι (ΒοηθΣΤΠ), οι οποίοι αναλαμβάνουν έναν τομέα δραστηριότητας. Οι βοηθοί συνήγοροι, αν και απαιτείται να έχουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση και ευρεία κοινωνική αποδοχή, δεν αποτελούν μαζί με τον ΣΤΠ συλλογικό όργανο. Υπόκεινται σ' αυτόν ιεραρχικά από τον οποίο άλλωστε αντλούν τη νομιμοποίησή τους και στον οποίο αναφέρονται. Ο ΣΤΠ είναι υπόλογος στο κοινοβούλιο που τον ορίζει (Φυτράκης Ευ., 2010:64-65).

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει τη δυνατότητα να ανατρέψει μια διοικητική πράξη με μια νεότερη δική του. Μπορεί όμως να πείσει τη διοίκηση να αλλάξει μια, σύμφωνα μ' αυτόν, εσφαλμένη πράξη. Σε αντιστάθμισμα της έλλειψης

νομικής εξουσίας διαθέτει υψηλό κύρος και τυγχάνει της πολιτικής και κοινωνικής αποδοχής. Αυτό επιτυγχάνεται με δύο τρόπους: τόσο από τη διαδικασία επιλογής όσο και από το θεσμικό πλαίσιο θωράκισης της ανεξαρτησίας του. Όπως κάθε μέλος Ανεξάρτητης Αρχής έτσι και ο ΣΤΠ σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.1 Ν 3051/2002 επιλέγεται ανάμεσα σε «πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητές του» (Φυτράκης Ευ., 2010:65).

Το πρόσωπο του ΣΤΠ αλλά και οι Βοηθοί ΣΤΠ, είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί και διαθέτουν προσωπική ανεξαρτησία ενώ ο θεσμός του ΣΤΠ έχει λειτουργική ανεξαρτησία, δηλαδή δεν υπόκειται σε κανέναν έλεγχο από κυβέρνηση, δεν υπάγεται σε υπουργείο ούτε υπόκειται σε υπουργό, Γεν. Γραμματέα κ.ά. Η προσωπική θωράκιση του θεσμού καλύπτεται από την ασυλία και το ακαταδίωκτο των προσώπων του ΣΤΠ και των Βοηθών ΣΤΠ για την άσκηση του έργου τους (άρθρο 1, παρ. 2 Ν 3094/2003). Τα προνόμια αυτά καλύπτουν και την τυχόν έγερση αστικών αξιώσεων με αγωγή. Το επιστημονικό προσωπικό όμως το οποίο διεξάγει τις έρευνες δεν καλύπτεται από αυτού του είδους τα προνόμια με αποτέλεσμα να μπορεί να διωχθεί και να υποστεί ανακριτικές πράξεις (άρθρο 4, παρ. 3, ΠΔ 273/1999) (Φυτράκης Ευ., 2010:66).

Όσον αφορά στην οργάνωση και στελέχωση του Συνηγόρου του Πολίτη το ανθρώπινο δυναμικό (επιστημονικό και διοικητικό) του Συνηγόρου του Πολίτη στις 31.12.2018 ανερχόταν σε 205 στελέχη, συμπεριλαμβανομένων του Συνηγόρου του Πολίτη και των 6 Βοηθών Συνηγόρων, εκ των οποίων 54 άνδρες (26,5%) και 151 (73,6%) γυναίκες. Το επιστημονικό δυναμικό αποτελείται από 135 Ειδικούς Επιστήμονες (ειδικό επιστημονικό προσωπικό, ΕΕΠ) και το διοικητικό δυναμικό από 63 στελέχη (διοικητικό προσωπικό, ΔΠ). Από το επιστημονικό δυναμικό 40 άτομα (29,6%) είναι κάτοχοι διδακτορικού τίτλου, 77 (57%) κάτοχοι τίτλου μεταπτυχιακών σπουδών και 18 (13,3%) είναι πτυχιούχοι ΑΕΙ. Από το διοικητικό προσωπικό και το προσωπικό γραμματειακής υποστήριξης 2 άτομα (3,2%) είναι διδάκτορες, 20 άτομα (31,7%) κατέχουν τίτλο μεταπτυχιακών σπουδών, 14 (22,2%) είναι πτυχιούχοι ΑΕΙ, 4 (6,4%) πτυχιούχοι ΤΕΙ, 20 (31,7%) κατέχουν τίτλους σπουδών

δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και 3 (4,7%) τίτλους υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Το στελεχιακό δυναμικό καλύπτει ευρύ φάσμα επιστημονικών ειδικοτήτων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται: 85 νομικοί, 12 πολιτικοί επιστήμονες, 5 φιλόλογοι, 1 θεολόγος, 10 οικονομολόγοι, 11 κοινωνιολόγοι, 8 αρχαιολόγοι, 4 επικοινωνιολόγοι, 2 αρχιτέκτονες, 5 ψυχολόγοι, 3 γεωλόγοι, 1 φυσικός, 1 χημικός, 2 χημικοί μηχανικοί, 2 πολιτικοί μηχανικοί, 2 επιστήμονες παιδαγωγικών σπουδών, 1 επιστήμονας στατιστικής και ασφαλιστικής επιστήμης, 2 διοικητικοί επιστήμονες, 1 γιατρός, 2 τοπογράφοι μηχανικοί, 5 επιστήμονες πληροφορικής, 2 βιβλιοθηκονόμοι και 1 αρχειονόμος, 6 επιστήμονες διοίκησης επιχειρήσεων, 4 επιστήμονες ανθρωπιστικών σπουδών, 1 επιστήμονας διοίκησης μονάδων υγείας, 1 μεταφράστρια και 2 δημοσιογράφοι ([www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)).

#### 4.4. Τομείς δραστηριότητας

Στην αρχή της λειτουργίας του ΣΤΠ υπήρχαν τέσσερις τομείς δραστηριότητας:

α. Δικαιώματα του Ανθρώπου: Αυτός ο τομέας περιλαμβάνει ζητήματα που αφορούν στην προσβολή ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, που κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα ή από διεθνείς συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Τα ζητήματα αυτά σχετίζονται κυρίως με τη θρησκευτική ή την προσωπική ελευθερία, την αστική και δημοτική κατάσταση, τη στράτευση, τις διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή, την έννομη προστασία, την κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων, την ανώτατη εκπαίδευση, την ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών και την προστασία του δικαιώματος στην εργασία και την οικονομική ελευθερία. Εδώ ανήκουν επίσης θέματα πολιτικού ασύλου, εισόδου και παραμονής αλλοδαπών, καθώς και ο συντονισμός των ειδικών αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου για την καταπολέμηση των διακρίσεων, την πρόληψη βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (OPCAT) και τον εξωτερικό έλεγχο της επιστροφής αλλοδαπών.

β. Ποιότητα Ζωής: Αυτός ο τομέας δραστηριότητας περιλαμβάνει ζητήματα παραβιάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος, αυθαίρετες παρεμβάσεις στο οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και γενικότερα ζητήματα που αφορούν στην υποβάθμιση της ποιότητας ζωής. Εδώ ανήκουν οι περιπτώσεις παραβιάσεων σε ζώνες περιβαλλοντικής προστασίας, περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και επιχειρήσεων, χαρακτηρισμού δασικών εκτάσεων, διαχείρισης της παράκτιας ζώνης, ολοκλήρωσης έργων υποδομής, ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης, εγκατάστασης και λειτουργίας σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας, λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, δεσμεύσεων ιδιοκτησίας, προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, πρόσβασης των πολιτών σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.

γ. Κοινωνική προστασία: Αυτός ο τομέας δραστηριότητας περιλαμβάνει ζητήματα προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Τα ζητήματα αυτά αφορούν κυρίως τομείς που σχετίζονται με θέματα κοινωνικής πολιτικής, υγείας, κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, καθώς και με θέματα προστασίας ευάλωτων ομάδων όπως οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με αναπηρία. Εδώ εντάσσεται και ο Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης που θεσπίστηκε με το Νόμο 3293/2004.

δ. Σχέσεις Κράτους – Πολίτη: Εδώ εντάσσεται ένα ευρύ φάσμα υποθέσεων και υπηρεσιών με τις οποίες οι πολίτες έρχονται σε καθημερινή επαφή. Πρόκειται κυρίως για θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, μεταφορών και επικοινωνιών, γεωργίας, εργασίας και απασχόλησης, εμπορίου, βιομηχανίας, ενέργειας, φορολογίας και τελωνείων, κρατικών προμηθειών και δημοσίων συμβάσεων, προσλήψεων (εκτός διαδικασίας ΑΣΕΠ) στο δημόσιο και στην εκπαίδευση. Εστιάζει ιδιαίτερα στα ζητήματα ποιότητας των υπηρεσιών, οργάνωσης των διαδικασιών, επικοινωνίας και πληροφόρησης.

Στη συνέχεια προστέθηκαν άλλοι δύο τομείς:

ε. Δικαιώματα του παιδιού: Αυτός ο τομέας δραστηριότητας αφορά στην προάσπιση και στην προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. Εδώ εμπίπτουν περιπτώσεις που οι παραβιάσεις έχουν συντελεστεί από δημόσιες υπηρεσίες, ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

στ. Ίση Μεταχείριση: Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει καταστεί θεσμικά αρμόδιος για την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φύλου, φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Σ' αυτόν τον τομέα καλείται προς αντιμετώπιση των διακρίσεων που εκδηλώνονται για έναν από τους παραπάνω λόγους, στην πρόσβαση στην εργασία, στην επαγγελματική εκπαίδευση, στην απασχόληση (π.χ. στους όρους και συνθήκες εργασίας) και στα συμμετοχικά δικαιώματα των εργαζομένων στον ιδιωτικό, δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Ειδικά στην περίπτωση φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών φυλής, η προστασία επεκτείνεται και στην κοινωνική προστασία, στις κοινωνικές παροχές, στην εκπαίδευση και στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες ([www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)).

#### **4.5. Αποστολή - Έργο**

Κύρια αποστολή του Συνηγόρου είναι η διαμεσολάβηση ανάμεσα στους πολίτες και τις δημόσιες υπηρεσίες. Ο βασικός του στόχος είναι τριπλός: (α) η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, (β) η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, (γ) η τήρηση της νομιμότητας (Τζέμος Β., 2012:101). Σύμφωνα με τον Τζέμο Β. (2012), η νομιμότητα, τα δικαιώματα του πολίτη και η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης είναι ένας στόχος, ενιαίος, ο ουσιαστικός στόχος του κράτους δικαίου. Η νομιμότητα θεμελιώνεται στους συνταγματικούς κανόνες δικαίου που κατοχυρώνουν τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης προϋποθέτει την ύπαρξη της νομιμότητας. Η τήρηση της νομιμότητας είναι το πρώτο βήμα για την αποφυγή της κακοδιοίκησης.

Η αποστολή του ΣΤΠ επιτυγχάνεται με την εκπλήρωση δύο έργων:



α. τον έλεγχο των οργάνων και της δράσης της δημόσιας διοίκησης και

β. τη διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών.

Ο πρώτος ρόλος πλησιάζει το αγαθό της «νομιμότητας» της δημόσιας διοίκησης και ο δεύτερος το αγαθό «αποτελεσματικότητα-ποιότητα» (Φυτράκης Ευ., 2010:63).

Ο έλεγχος του ΣΤΠ προς τη διοίκηση μοιάζει διοικητικός. Σύμφωνα με τον Ευ. Φυτράκη (2010) «ως ανεξάρτητη αρχή διαθέτει κάποια χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν στη δημόσια διοίκηση παράλληλα όμως με εγγυήσεις και «προνόμια» που απαντώνται στην ανεξάρτητη δικαιοσύνη. Εντούτοις, αν και διοικητικός ο έλεγχος που ασκεί δεν έχει χαρακτήρα ιεραρχικού ελέγχου. Επιπλέον ο έλεγχος αυτός δεν περιορίζεται στην οπτική της νομιμότητας αλλά επεκτείνεται και σε γενικότερες όψεις του διοικητικού έργου που ασκείται (π.χ. καταπολέμηση της κακοδιοίκησης). Πέραν όμως του ελέγχου, σημαντική πλευρά του έργου του είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και δημόσιας διοίκησης προκειμένου να βρίσκονται λύσεις στα προβλήματα, όπου αυτό μπορεί να γίνει».

Από την άλλη ο δικαστικός έλεγχος της διοίκησης είναι κατ' αρχήν πιο περιορισμένος σε σχέση με το διοικητικό, γιατί τα δικαστήρια, όταν δικάζουν αιτήσεις ακυρώσεως ορισμένης διοικητικής πράξης, ασκούν μόνο έλεγχο νομιμότητας. Επίσης, η διαμεσολάβηση δεν αποτελεί έργο των δικαστηρίων αλλά του ΣΤΠ που βρίσκεται μεταξύ πολιτών και διοίκησης. Αντίθετα, οι αποφάσεις των δικαστηρίων λειτουργούν δεσμευτικά προς τη διοίκηση ενώ ο ΣΤΠ μπορεί μόνο να υποβάλλει προτάσεις, προτροπές και συστάσεις χωρίς νομική δεσμευτικότητα αλλά μόνο με ηθική βαρύτητα. Έτσι, το δικαστικό έργο και ο ΣΤΠ συμπίπτουν μόνο στον έλεγχο νομιμότητας της διοίκησης και συνεπώς ο Συνήγορος του Πολίτη δεν απονέμει δικαιοσύνη (Φυτράκης Ευ., 2010:64).

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του 2018 του ΣΤΠ που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του, «αποστολή του Συνηγόρου είναι η τήρηση της νομιμότητας στη δράση της δημόσιας διοίκησης με κύριο εργαλείο τη διαμεσολάβηση μεταξύ της διοίκησης σε όλες της τις εκφάνσεις και των πολιτών. Ως διαμεσολαβητής, ο Συνήγορος απευθύνεται με κάθε πρόσφορο μέσο προς τη διοίκηση στο πλαίσιο χειρισμού των ατομικών αναφορών, αλλά παρεμβαίνει

και θεσμικά διατυπώνοντας συστάσεις και προτάσεις προς τη δημόσια διοίκηση. Δεν επιβάλλει κυρώσεις ούτε ακυρώνει τις παράνομες πράξεις της δημόσιας διοίκησης. Στον Συνήγορο μπορεί να προσφύγει οποιοσδήποτε Έλληνας ή αλλοδαπός πολίτης που ζει στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό και συναλλάσσεται με το ελληνικό Δημόσιο. Ειδικά ως προς τις προσβολές των δικαιωμάτων του παιδιού, στον Συνήγορο μπορεί να προσφύγει το άμεσα ενδιαφερόμενο παιδί, γονέας ή συγγενής του, αλλά και κάθε τρίτο πρόσωπο που έχει άμεση αντίληψη της παραβίασης ενός δικαιώματος του παιδιού. Τα ίδια ισχύουν και για τα Νομικά Πρόσωπα ή τις Ενώσεις Προσώπων» ([www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)).

Βάσει της τριπλής νομοθετικής του αποστολής (προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τήρηση της νομιμότητας) ο ΣΤΠ διερευνά τη δράση της διοίκησης, ως προς τη νομιμότητα, την αποτελεσματικότητα αλλά και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, διερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις της Διοίκησης, όταν προκαλούν συγκεκριμένα αποτελέσματα ή αποτελούν παραβάσεις νόμιμης ενέργειας και εξετάζει υλικές ενέργειες των οργάνων της Διοίκησης είτε αυτές συνιστούν εκτέλεση ορισμένης διοικητικής πράξης είτε αυθαίρετες ενέργειες (Φυτράκης Ευ., 2010:67).

Ο ΣΤΠ ερευνά ιδίως περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας προσβάλλει με πράξη του ή παράλειψή του δικαίωμα ή συμφέρον που απορρέει από το Σύνταγμα και τους νόμους. Επίσης περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση, διάταξη νόμου ή ατομική διοικητική πράξη. Το ίδιο και όταν ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια παραβιάζοντας τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή ενεργεί καταχρηστικά εκμεταλλευόμενος την εξουσία της θέσης του (κατάχρηση εξουσίας).

Ο έλεγχος που ασκεί ο ΣΤΠ είναι ανεξάρτητος από τον διοικητικό αυτοέλεγχο. Ο ΣΤΠ μπορεί, προτού αναλάβει την υπόθεση, να ζητήσει από τον ενδιαφερόμενο να ασκήσει διοικητική προσφυγή. Σε περίπτωση που ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή, ο ΣΤΠ δεν αναλαμβάνει το συγκεκριμένο πρόβλημα πριν αποφασίσει το αρμόδιο όργανο ή αφού περάσει προθεσμία τριών μηνών

από την άσκηση της προσφυγής. Μετά το τέλος της έρευνας ο ΣΤΠ, εφόσον απαιτείται από την εν λόγω υπόθεση, μπορεί να συντάξει πόρισμα γνωστοποιώντας το στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες και ασκεί τον διαμεσολαβητικό του ρόλο με κάθε πρόσφορο τρόπο, στοχεύοντας στην επίλυση του προβλήματος του πολίτη (Δημολιού Χρ., 2019: 64).

Μέσο διαμεσολάβησης είναι και η δημοσιότητα, καθώς σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου 4 του Ν 3094/2003, «ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών του, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς». Η δημοσιότητα αναπτύσσει μια άτυπη αλλά ουσιαστική κυρωτική λειτουργία σε βάρος της εκτελεστικής εξουσίας και αποτελεί το μόνο μέσο εξαναγκασμού που διαθέτει ο Συνήγορος (Λαζαράκος Γρ., 2010:51-52).

#### **4.6. Αρμοδιότητες**

Το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν 3094/2003 ρυθμίζει ποιοι είναι οι ελεγχόμενοι από τον Συνήγορο του Πολίτη φορείς, ποιους δηλαδή φορείς μπορεί να ελέγξει ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργοποιώντας την ερευνητική του αρμοδιότητα. Σύμφωνα με τον εν λόγω νόμο ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος (Τζέμος Β., 2012:107).

Ειδικότερα, ο Συνήγορος είναι αρμόδιος για υποθέσεις που αφορούν στις υπηρεσίες:

- α) του δημοσίου, όπως υπουργεία, εφορίες, τελωνεία, πολεοδομίες, αστυνομικά τμήματα, φυλακές, σχολεία, πρεσβείες της Ελλάδας κ.λπ.,
- β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών τους,

γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), όπως ασφαλιστικά ταμεία, νοσοκομεία, πανεπιστήμια κ.λπ.,

δ) των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (ΕΥΔΑΠ, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ κ.λπ.),

ε) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), των δημοσίων επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

Κατ' εξαίρεση, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ελέγξει και συμπεριφορά ιδιωτών, όταν: α) προσβάλλεται δικαίωμα παιδιού και β) όταν υπάρχει άνιση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών σε εργασιακά θέματα ([www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)).

Το άρθρο 3 παρ. 3 του Ν 3094/2003 θεσπίζει τρεις κατηγορίες ελεγχόμενων ενεργειών που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα του ΣΤΠ και είναι α) οι ατομικές διοικητικές πράξεις, β) οι παραλείψεις και γ) οι υλικές ενέργειες. Το εν λόγω άρθρο διεύρυνε τον κύκλο των ελεγχόμενων ενεργειών σε έλεγχο φορέων προσθέτοντας τις παραλείψεις και τις υλικές ενέργειες στις ατομικές διοικητικές πράξεις στις οποίες αποκλειστικά αναφερόταν ο προηγούμενος νόμος 2477/1997. Δεν ανήκουν όμως στην αρμοδιότητα του ΣΤΠ οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις που εκδίδουν οι ελεγχόμενοι φορείς, αλλά και οι συμβάσεις που συνάπτουν οι ελεγχόμενοι φορείς, παρά μόνο όταν κριθεί νομικά αναγκαίο (Τζέμος Β., 2012:121-122).

Σύμφωνα με το Β. Τζέμο «όσον αφορά στις ατομικές διοικητικές πράξεις, αυτές είναι α) εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις ελεγχόμενων από τον Συνήγορο δημοσίων υπηρεσιών και β) άλλες μη εκτελεστές έγγραφες πράξεις ελεγχόμενων από τον Συνήγορο δημοσίων υπηρεσιών. Εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις είναι οι μονομερείς δηλώσεις βούλησης από όργανο διοικητικό με τις οποίες τροποποιούνται συγκεκριμένα και ατομικά έννομες σχέσεις που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο. Με την εκτελεστή ατομική διοικητική πράξη η Διοίκηση δεσμεύει νομικά την ίδια αλλά ταυτόχρονα και τον συγκεκριμένο πολίτη που αφορά ατομικά η πράξη. Η εκτελεστή ατομική διοικητική πράξη φέρει το τεκμήριο της νομιμότητας. Απ' την άλλη, μη εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις είναι οι μονομερείς πράξεις της δημόσιας διοίκησης που είτε α) ενδιαφέρουν ένα συγκεκριμένο άτομο, επιδρούν στα έννομα συμφέροντά του, χωρίς να επιφέρουν νομικά δεσμευτική

νέα ατομική ρύθμιση, είτε β) ρυθμίζουν νομικά σχέσεις που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο» (Τζέμος Β., 2012:125-126).

Ο ΣΤΠ, προκειμένου να ενεργοποιήσει τη διαμεσολαβητική του λειτουργία, θα πρέπει πρώτα να διαπιστώσει ότι οι τρεις κατηγορίες ελεγχόμενων ενεργειών που προαναφέρθηκαν, δηλαδή οι ατομικές διοικητικές πράξεις ή οι παραλείψεις ή οι υλικές ενέργειες οργάνων των ελεγχόμενων από αυτόν δημοσίων υπηρεσιών, παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων (Τζέμος Β., 2012:130). Ο ΣΤΠ αφού προβεί σε διαδικαστικό προέλεγχο, που απαιτεί τη συνολική και εις βάθος μελέτη του φακέλου της αναφοράς, εξετάζει αν υπάρχουν εμπόδια στην ενεργοποίηση του ρόλου της, ανεξάρτητα από την ουσιαστική βασιμότητα του αιτήματος (Τζέμος Β., 2012:135). Σύμφωνα με τον Β. Τζέμο (2012) τα διαδικαστικά εμπόδια ή «λόγοι απαραδέκτου», όπως ονομάζονται, κωδικοποιούνται στις ακόλουθες κατηγορίες: «(1) κώλυμα άσκησης της αρμοδιότητας του Συνηγόρου λόγω ειδικού αντικειμένου της υπόθεσης (αναρμοδιότητα λόγω αντικειμένου), (2) κώλυμα άσκησης της αρμοδιότητας του Συνηγόρου λόγω μη τήρησης τύπου (διαδικαστικό κώλυμα λόγω μη τήρησης της προβλεπόμενης διαδικασίας). Τα διαδικαστικά κωλύματα μπορούν επίσης να διακριθούν σε απόλυτα κωλύματα κατά τα οποία ο Συνήγορος απαγορεύεται να ασκήσει τη διαμεσολαβητική του λειτουργία και σε σχετικά κωλύματα κατά τα οποία ο Συνήγορος έχει τη διακριτική ευχέρεια, χωρίς να υποχρεούται, να μην ασκήσει τη διαμεσολαβητική του λειτουργία.

Εκτός των διαδικαστικών κωλυμάτων υπάρχει και το θέμα της υπηρεσιακής κατάστασης». Σύμφωνα με τον Β. Τζέμο (2012) για το Συνήγορο του Πολίτη υπηρεσιακή κατάσταση υπάρχει εφόσον υπάρχει υπηρεσιακή σχέση. Επίσης, αν λήξει η υπηρεσιακή σχέση δεν υπάρχει υπηρεσιακή κατάσταση. Κατά πάγια τακτική του Συνηγόρου διοικητικές διαφορές που δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια της υπηρεσιακής σχέσης ανήκουν στην περίπτωση της υπηρεσιακής κατάστασης, ακόμα κι αν εκκρεμούν και μετά τη λήξη της υπηρεσιακής σχέσης. Δηλαδή σημαντικό δεν είναι αν κατά τη στιγμή της αναφοράς υπάρχει ακόμα ή όχι υπηρεσιακή σχέση, αλλά αν το συγκεκριμένο θέμα δημιουργήθηκε κατά τη διάρκεια που η υπηρεσιακή σχέση ήταν εν ενεργεία (Τζέμος Β., 2012:140).

Ο Ν 3094/2003 προβλέπει όμως μια σειρά από φορείς και μια σειρά θεμάτων στα οποία ο ΣΤΠ δεν μπορεί να διαμεσολαβήσει. Έτσι προκύπτουν οι εξαιρέσεις από τον έλεγχο του ΣΤΠ. Εξαιρούνται λοιπόν:

- οι Υπουργοί και Υφυπουργοί για τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας.
- τα Θρησκευτικά Νομικά πρόσωπα, π.χ. η Εκκλησία της Ελλάδας, οι Ιερές μονές κ.λπ.
- οι Δικαστικές αρχές, δηλαδή τα κάθε είδους Δικαστήρια ή Εισαγγελίες, ανεξάρτητα αν ασκούν δικαιοδοτικό ή διοικητικό έργο. Αντίθετα ελέγχονται τα διοικητικά όργανα στα οποία μετέχουν δικαστικοί λειτουργοί ή εποπτεύονται από δικαστικά όργανα.
- η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ) για το σύνολο της δράσης της.
- το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) για τη δικαστική ή γνωμοδοτική υποστήριξη του δημοσίου.
- οι Τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών, δηλαδή η Τράπεζα της Ελλάδας και όλες οι Τράπεζες.
- η Βουλή των Ελλήνων, για οποιοδήποτε θέμα.

Μερικώς εξαιρούνται από την αρμοδιότητα του ΣΤΠ:

- οι Στρατιωτικές υπηρεσίες, μόνο για θέματα εθνικής άμυνας και ασφάλειας και όχι για θέματα στρατολογίας ή μεταχείρισης στρατιωτών κ.λπ.
- το Υπουργείο Εξωτερικών για την εξωτερική πολιτική και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας.
- οι Ανεξάρτητες Αρχές με συνταγματική κατοχύρωση (ΑΣΕΠ, ΑΔΑΕ κ.λπ.).

Επίσης, δεν αποτελούν αντικείμενο έρευνας του ΣΤΠ: θέματα υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, δηλαδή κάθε θέμα που ανακύπτει λόγω της υπηρεσιακής ένταξης ορισμένου προσώπου στο δημόσιο και της απόκτησης υπηρεσιακής ιδιότητας αλλά και θέματα κρατικής ασφάλειας. Ο ΣΤΠ δεν διαμεσολαβεί αν μια υπόθεση εκκρεμεί σε δικαστήριο ή άλλη δικαστική εισαγγελική αρχή, αν υπάρχουν δικαιώματα ή ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση και προσωρινά, αν εκκρεμεί «ενδικοφανής προσφυγή» (Φυτράκης Eu., 2010:71-72).

Σύμφωνα με τις πληροφορίες στην ιστοσελίδα του ΣΤΠ, ο Συνήγορος του Πολίτη συνοπτικά δεν είναι αρμόδιος:

-εάν έχουν περάσει περισσότεροι από 6 μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την παράνομη πράξη ή παράλειψη της δημόσιας διοίκησης που τον αφορά,

-να εκπροσωπεί τους πολίτες στα δικαστήρια,

-να ελέγχει πράξεις ιδιωτών (με εξαίρεση την περίπτωση που προσβάλλεται δικαίωμα παιδιού ή όταν υπάρχει άνιση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών σε εργασιακά θέματα),

-για υποθέσεις που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, εκτός αν πρόκειται για αθέμιτη διάκριση σε βάρος υπαλλήλου λόγω φύλου, εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, σεξουαλικού προσανατολισμού, ηλικίας και αναπηρίας,

-για υποθέσεις που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, την εξωτερική πολιτική και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας ή την κρατική ασφάλεια,

-για υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων,

-για πράξεις των δικαστικών αρχών, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, των ανεξάρτητων αρχών ως προς την κύρια λειτουργία τους και των θρησκευτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου,

-για πράξεις υπουργών και υφυπουργών, ως προς τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν προφανώς συντρέχει παρανομία ή αν τα δικαιώματα αυτά έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

Με μεγάλη γραμματοσειρά και έντονα γράμματα - ενδεικτικό του τι ταλανίζει τον πολίτη της χώρας μας σήμερα - επισημαίνεται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αναρμόδιος για υποθέσεις σχετικές με τηλεφωνία και τραπεζικά δάνεια ([www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)).

#### **4.7. Διαδικασία και μέσα ελέγχου**

Κάθε πολίτης, προτού καταφύγει στον Συνήγορο, θα πρέπει να έχει έλθει σε επαφή με τη δημόσια υπηρεσία με την οποία σχετίζεται η υπόθεσή του.

Μόνον εφόσον η επαφή με την αρμόδια δημόσια υπηρεσία δεν έχει οδηγήσει σε επίλυση του προβλήματος μπορεί να καταθέσει αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη. Η αναφορά πρέπει: «να είναι έγγραφη, όχι όμως απαραίτητα στην ελληνική γλώσσα, να είναι επώνυμη και υπογεγραμμένη, να προέρχεται από τον άμεσα ενδιαφερόμενο (υπάρχει διαφοροποίηση σε θέματα δικαιωμάτων του παιδιού) ή νόμιμο πληρεξούσιο αυτού, να απευθύνεται ρητά στον Συνήγορο του Πολίτη, ζητώντας την παρέμβασή του (όχι απλή κοινοποίηση), να περιέχει στοιχεία επικοινωνίας, δηλαδή ταχυδρομική διεύθυνση και αριθμό τηλεφώνου. Η αναφορά πρέπει να περιλαμβάνει: συνοπτική περιγραφή του προβλήματος, ποια είναι η εμπλεκόμενη δημόσια υπηρεσία, τις ενέργειες που έχουν προηγηθεί, το αποτέλεσμα τους και κάθε αποδεικτικό στοιχείο ή πληροφορία που μπορεί να βοηθήσει στη διερεύνηση του θέματος» ([www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)).

Για τη διερεύνηση των υποθέσεων ο Συνήγορος του Πολίτη μελετά τα στοιχεία του κατατιθέμενου φακέλου, αναζητά επιπλέον πληροφορίες, έρχεται σε επαφή με τη Διοίκηση, με όλους τους τρόπους (επίσκεψη, τηλεφωνική-ηλεκτρονική επικοινωνία, ανταλλαγή εγγράφων). Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα, οι δημόσιοι λειτουργοί να συνεργάζονται, ενώ οι συνέπειες της άρνησης προβλέπονται στο νόμο με ιδιαίτερη αυστηρότητα (άρθρο 4 παρ. 10-11 Ν 3094/2003, ιδίως μετά το Ν 3242/2004): «η άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου να συνεργαστεί με τον ΣΤΠ αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα αλλά και ειδικό ποινικό αδίκημα παράβασης καθήκοντος». Επιπλέον ο ΣΤΠ μπορεί να διενεργεί ερευνητικές πράξεις τόσο για τον έλεγχο νομιμότητας της διοίκησης όσο και για τις ενέργειες που αποσκοπούν στη διαμεσολάβηση μεταξύ διοίκησης και πολίτη. Κατά την έρευνα των υποθέσεων ο ΣΤΠ μπορεί να ζητά τη συνδρομή ελεγκτικών σωμάτων της Διοίκησης. Μετά την έρευνα εκδίδει πόρισμα μόνο σε περιπτώσεις όπου η δράση της διοίκησης χρειάζεται διορθώσεις και πρόκειται για υποθέσεις σοβαρής προσβολής δικαιωμάτων. Επίσης μπορεί να ζητήσει την κίνηση πειθαρχικής διαδικασίας σε βάρος των εμπλεκόμενων υπαλλήλων ή και να ενημερώσει τον αρμόδιο Εισαγγελέα για τυχόν αξιόποινες πράξεις. Τέλος, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, που του έχουν ανατεθεί από το Σύνταγμα, εμφανίζεται ενώπιον κοινοβουλευτικών επιτροπών με σκοπό την



ενημέρωση του κοινοβουλίου για θέματα της αρμοδιότητάς του (Φυτράκης Ευ., 2010:74-77).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΩΜΑ ΕΠΙΘΕΩΤΗΤΩΝ – ΕΛΕΓΚΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΣΕΕΔΔ)**

### **5.1. Σύσταση**

Ο διοικητικός αυτοέλεγχος, ο κατασταλτικός, ασκείται αυτεπάγγελα από το προϊστάμενο όργανο είτε από ελεγκτικά σώματα που έχουν συσταθεί για το σκοπό αυτό. Για την ενίσχυση του αυτεπάγγελτου ελέγχου της διοίκησης το κράτος έχει συστήσει ελεγκτικά σώματα, όπως είναι το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Δημολιού Χρ., 2019:70).

Το ΣΕΕΔΔ ιδρύεται αρχικά ως Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΛΔΔ) με το Ν 1735/1987 (άρθρο 17 παρ. 6) στο πλαίσιο διαμόρφωσης ενός συστήματος «κοινωνικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης». Ακολούθησε η ενεργοποίησή του με το Ν 1892/1990, άρθρο 84, με οργανική ένταξή του στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης ενώ στις αρχές του 1991 ξεκινά η ουσιαστική του λειτουργία. Με το Ν 2477/1997 το ΣΕΕΔΔ επανιδρύεται με τη σημερινή του μορφή παράλληλα με τη θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη (με τον ίδιο νόμο) και τον μεταξύ τους καταμερισμό αρμοδιοτήτων. Διακηρυγμένος στόχος του Ν 2477/1997 υπήρξε η «διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης» μέσα από την «ύπαρξη ενός μηχανισμού εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης, ο οποίος θα δρα παράλληλα και ανεξάρτητα από τις διαδικασίες εξωτερικού ελέγχου που ασκεί ο Συνήγορος του Πολίτη ώστε να προλαμβάνονται ή να καταστέλλονται οι διοικητικές δυσλειτουργίες» (Φυτράκης Ευ., 2010:290).

Αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο του ΣΕΕΔΔ γίνονται επίσης με τους Ν 2839/2000 και Ν 3074/2002. Έτσι ορίζεται εκ νέου το κανονιστικό πλαίσιο του

ΣΕΕΔΔ καθώς δημιουργείται και ένας νέος θεσμός, αυτός του ΓΕΔΔ. Οι αρμοδιότητες του ΣΕΕΔΔ διευρύνονται και επαναπροσδιορίζεται το έργο του θεσμού.

## 5.2. Νομική μορφή

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του Ν 3074/2002, το ΣΕΕΔΔ είναι όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης που υπαγόταν στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ενώ στην αρμοδιότητά του ανήκει ο έλεγχος των δημοσίων υπηρεσιών. Δεν πρόκειται για ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Είναι ένα συλλογικό και πολυμελές όργανο αυτοελέγχου της δημόσιας διοίκησης και η ανεξαρτησία του από την ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης είναι ορισμένη και δεν ξεπερνά την «εσωτερική αυτονομία» (Φυτράκης Ευ., 2010:291).

Το ΣΕΕΔΔ υπαγόταν στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Με τον Ν 4320/2015 (Αποφ. Πρωθ. Υ30/2015) έγινε υπαγωγή του στην Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Με το άρθρο 1 του Π.Δ. 71/2015 η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς μεταφέρθηκε ως σύνολο Υπηρεσιών με τις αρμοδιότητες, όργανα, θέσεις, προσωπικό και εποπτευόμενους από αυτή φορείς στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr) Έκθεση Πεπραγμένων 2016).

Πρόσφατα με το Ν 4622/2019, άρθρο 82, παρ.4 καταργείται το ΣΕΕΔΔ καθώς και η θέση του Ειδικού Γραμματέα που προΐσταται και το σύνολο των αρμοδιοτήτων, των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων μεταφέρονται στη ιδρυόμενη Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

### 5.3. Συγκρότηση - Σύσταση

Στο ΣΕΕΔΔ προΐσταται «Ειδικός Γραμματέας», ο οποίος ορίζεται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Δικαιοσύνης. Έτσι ο «Ειδικός Γραμματέας» δεν προέρχεται από το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα ούτε βέβαια από την ομάδα επιθεωρητών – ελεγκτών. Για τη θωράκιση του Ειδικού Γραμματέα, των Επιθεωρητών - Ελεγκτών, ώστε να ασκούν απρόσκοπτα τα καθήκοντά τους, προβλέπεται ότι αυτοί δεν εξετάζονται, δεν διώκονται και δεν κατηγορούνται για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Εξαιρέση αποτελούν η περίπτωση δόλου, η παραβίαση του απορρήτου των πληροφοριών και στοιχείων που περιήλθαν σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και η παράβαση του καθήκοντος εχεμύθειας, στο οποίο υποχρεούνται όσοι υπηρετούν στο ΣΕΕΔΔ και μετά την αποχώρησή τους από αυτό. Επιπλέον, εφόσον αυτοί διώκονται ενώπιον των ποινικών δικαστηρίων για πράξεις ή παραλείψεις στις οποίες προέβησαν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους ή ενάγονται ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων, για την ίδια αιτία, μπορούν να παρίστανται και να εκπροσωπούνται ενώπιον των ποινικών ή πολιτικών δικαστηρίων από μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κατόπιν αιτήματος του επικεφαλής του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr), Έκθεση Πεπραγμένων 2016).

Ο Ειδικός Γραμματέας διοικεί το Σώμα, προΐσταται των Προϊσταμένων Επιθεωρητών, των Επιθεωρητών – Ελεγκτών και των Βοηθών Επιθεωρητών – Ελεγκτών και του προσωπικού της Γραμματείας, είναι πειθαρχικός προϊστάμενός τους και μπορεί να επιβάλλει ποινή επίπληξης ή προστίμου μέχρι των αποδοχών ενός μηνός. Το Σώμα δηλαδή είναι μια πολυπληθής ομάδα. Οι Επιθεωρητές – Ελεγκτές είναι μόνιμοι υπάλληλοι του Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού, κατηγορίας ΠΕ με βαθμό τουλάχιστον Δ΄ και δωδεκαετή δημόσια υπηρεσία ή απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ (Εθνικό Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης) με τετραετή τουλάχιστον υπηρεσία μετά την αποφοίτησή τους, οι οποίοι έχουν διακριθεί για την επαγγελματική κατάρτιση, την υπηρεσιακή επίδοση και το ήθος τους. Αντίστοιχα είναι και τα προσόντα για τους Βοηθούς Επιθεωρητές – Ελεγκτές για τους οποίους δεν

απαιτείται η παραπάνω προϋπηρεσία. Οι Βοηθοί Επιθεωρητές – Ελεγκτές αποσπώνται στο ΣΕΕΔΔ, κατ' εξαίρεση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης για θητεία τριών ετών που μπορεί να ανανεωθεί. Αντίστοιχα γίνεται και η στελέχωση της Γραμματείας του ΣΕΕΔΔ με μετακίνηση υπαλλήλων ή με απόσπαση υπαλλήλων υπηρεσιών και φορέων που ανήκουν στην αρμοδιότητα του ΣΕΕΔΔ. Ο Ειδικός Γραμματέας του ΣΕΕΔΔ επικουρείται από 18 Προϊσταμένους Επιθεωρητές, οι οποίοι προέρχονται από Επιθεωρητές – Ελεγκτές που υπηρετούν και ορίζονται ή παύονται με απόφαση του Ειδικού Γραμματέα. Επίσης εξουσιοδοτούνται από τον Ειδικό Γραμματέα, παράλληλα με το έργο της επιθεώρησης, να προχωρούν σε ενέργειες που αφορούν τις ελεγκτικές διαδικασίες και την παρακολούθηση της πορείας του ελεγκτικού έργου, καθώς και να υπογράφουν κατ' εντολή του. Με απόφαση του Ειδικού Γραμματέα ορίζεται ένας από τους Προϊσταμένους να τον αναπληρώνει, όταν απουσιάζει ή κωλύεται για την άσκηση των καθηκόντων του ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr)). Το ΣΕΕΔΔ, παρότι διαθέτει ενιαία δομή, οργανώνεται ειδικότερα σε μία Κεντρική Υπηρεσία (Κ.Υ.) και περισσότερα Περιφερειακά Γραφεία (Π.Γ.). Ειδικότερα, η Κ.Υ. μπορεί να διενεργεί ελέγχους σ' όλη την Ελλάδα και κατ' αποκλειστικότητα στις περιφέρειες Αττικής, Στερεάς Ελλάδας, Βορείου Αιγαίου. Αρχικά συστήθηκαν τα Π.Γ. Θεσσαλονίκης (περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας και Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης), Λάρισας (περιφέρεια Θεσσαλίας), Τρίπολης (περιφέρεια Πελοποννήσου). Μεταγενέστερα συστήθηκαν κι άλλα Π.Γ. στο Ρέθυμνο (περιφέρεια Κρήτης και Νοτίου Αιγαίου), στην Πάτρα (περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων), στις Σέρρες (περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης και νομό Σερρών) (Φυτράκης Ευ., 2010:292-293). Το Π.Γ. με αρμοδιότητα τους νομούς της Περιφέρειας Ηπείρου που συστήθηκε το 2008 δεν λειτουργεί ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr)).

#### **5.4. Αποστολή - Έργο**

Με το Ν 2477/1997 (άρθρο 6 παρ. 1), περιγραφόταν ο σκοπός του ΣΕΕΔΔ, που εστίαζε στη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας

της διοίκησης. Σκοπός του νομοθέτη ήταν η αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και η αποφυγή φαινομένων κακοδιοίκησης. Με ακρίβεια επισημαίνεται στην Έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων στο Σχέδιο Νόμου «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», «Επιδίωξη του νομοθέτη ήταν ο εκ νέου καθορισμός του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας του Σώματος, με βασικό στόχο τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης και κυρίως η επισήμανση φαινομένων κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών» (Πουλής Π., 2001:1239, τόμος 49).

Οι παραπάνω στόχοι υπηρετούνται ειδικότερα μέσα από την αποστολή του ΣΕΕΔΔ η οποία αναλυτικότερα αφορά στη:

- Διενέργεια επιθεωρήσεων, εκτάκτων ελέγχων και ερευνών. Κατά το έτος 2016 πραγματοποιήθηκαν συνολικά 418 έλεγχοι – επιθεωρήσεις ενώ το 2007 είχαν πραγματοποιηθεί συνολικά 79. Επίσης, το έτος 2016 διερευνήθηκαν 2.370 καταγγελίες πολιτών ενώ το 2008 είχαν διερευνηθεί 768 καταγγελίες.
- Συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης καθώς και τη διενέργεια Ε.Δ.Ε., προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης. Κατά το έτος 2016 διενεργήθηκε 1 ΕΔΕ και 23 προκαταρκτικές εξετάσεις – προανακρίσεις ενώ αντιστοίχως το 2007 5 ΕΔΕ και 59 προκαταρκτικές εξετάσεις και το 2008 6 ΕΔΕ και 60 προκαταρκτικές εξετάσεις.
- Έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων. Κατά το έτος 2016 πραγματοποιήθηκαν 23 έλεγχοι «πόθεν έσχες» ενώ αντίστοιχα το 2007 είχαν διενεργηθεί 18 και το 2008 συνολικά 17. Σε οκτώ (8) περιπτώσεις, μετά από άρση του φορολογικού, τραπεζικού και χρηματιστηριακού απορρήτου, διαπιστώθηκε ότι οι ελεγχόμενοι είχαν αποκτήσει περιουσιακά στοιχεία, τα οποία δεν δικαιολογούνταν από νόμιμα και εμφανή εισοδήματα, λόγο για τον οποίο αναζητήθηκαν πειθαρχικές ευθύνες και η σχετική έκθεση διαβιβάστηκε στον Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών, στο Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του

Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκειμένου να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες για τον καταλογισμό σε βάρος του υπαλλήλου ποσού ισάξιου της εντοπισθείσας αδικαιολόγητης προσαύξησης των περιουσιακών του στοιχείων, καθώς και στην αρμόδια ανά περίπτωση Δ.Ο.Υ. για τις ενέργειες αρμοδιότητάς της ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr) Έκθεση Πεπραγμένων 2016).

## 5.5. Αρμοδιότητες

Σε όλα τα νομοθετικά κείμενα του θεσμού ΣΕΕΔΔ από τον ίδρυσή του, χρησιμοποιούνται οι όροι «όργανο κοινωνικού ελέγχου και όργανο εσωτερικού ελέγχου και συντονισμού». Οι έννοιες αυτές, που αφορούν την εν γένει λειτουργία της δημόσιας διοίκησης αλλά και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών της, αποτελούν μια μορφή διοικητικού ελέγχου. Μετά τη θεσμοθέτηση και ενεργοποίηση του ΣΤΠ, σταμάτησε το ΣΕΕΔΔ να αποτελεί προστατευτικό όργανο των διοικουμένων και έγινε ελεγκτικό όργανο της εσωτερικής λειτουργίας της διοίκησης (Πουλής Π., 2001:1241, τόμος 49). Το ΣΕΕΔΔ ελέγχει τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης. Η αρμοδιότητά του εκτείνεται σε όλη την επικράτεια της ελληνικής πολιτείας αλλά και σε δημόσιες υπηρεσίες που βρίσκονται σταθερά ή προσωρινά σε άλλες χώρες, όπως για παράδειγμα ελληνικές πρεσβείες και προξενεία ή στρατιωτική μονάδα που βρίσκεται στο πλαίσιο ειδικής αποστολής. Στην αρμοδιότητα του ΣΕΕΔΔ υπάγονται:

- Οι υπηρεσίες του Δημοσίου, κεντρικές – περιφερειακές – αυτοτελείς – αποκεντρωμένες, όπως Υπουργεία, Δ.Ο.Υ., Γ.Γ. Περιφερειών.
- Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού καθώς και των επιχειρήσεών τους.
- Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, όπως Ασφαλιστικά Ταμεία, Πανεπιστήμια.

- Τα Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, όπως ο Οργανισμός κατά των Ναρκωτικών (Ο.ΚΑ.ΝΑ.), το Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης (Ε.ΚΕ.ΠΙΣ).
- Οι δημόσιες επιχειρήσεις. Πρόκειται για επιχειρήσεις (συνήθως με τη νομική μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας) όπου το Δημόσιο κατέχει το 50% και άνω των μετοχών και ορίζει τη διοίκησή τους άμεσα ή έμμεσα, με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, όπως για παράδειγμα η Δ.Ε.Η., η Αττικό Μετρό (Φυτράκης Ευ., 2010:294-295).

Το ΣΕΕΔΔ δεν έχει αρμοδιότητα για θέματα σχετικά με :

- τη λειτουργία των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών
- την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων, ενώ δεν εξετάζει υποθέσεις που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα:
- της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας.
- του Γραφείου Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, καθώς και στην οικονομική και διαχειριστική λειτουργία
- της Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών και
- των Συντονιστών – Δημοσιονομικών Ελεγκτών του Υπουργείου Οικονομικών ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr)).

## 5.6. Διαδικασία και μέσα ελέγχου

Το ΣΕΕΔΔ διενεργεί επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες κατ' αρχήν σύμφωνα με το πρόγραμμα ελεγκτικής δράσης του Σώματος. Επίσης, μπορεί να διενεργεί και έκτακτους ελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες οποτεδήποτε αυτό κριθεί επιβεβλημένο. Ο Ειδικός Γραμματέας εκδίδει τις εντολές για επιθεώρηση - έλεγχο:

- Αυτεπαγγέλτως,
- μετά από εντολή του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων,

- μετά από εντολή του οικείου Υπουργού ή Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τις Υπηρεσίες τους ή τα εποπτευόμενα από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ. και κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου,
- Μετά από αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ή αίτημα του Συνηγόρου του Πολίτη ή του επικεφαλής Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr)).

Σύμφωνα με τον Ευ. Φυτράκη (2010) το ΣΕΕΔΔ μπορεί να εκδώσει εντολή για επιθεώρηση – έλεγχο και μετά από αναφορά πολίτη. Παρότι αυτό δεν προβλέπεται ρητά από την ισχύουσα νομοθεσία, το δικαίωμα αναφοράς (κατά το άρθρο 10 Σ.) μπορεί να αποτελέσει έναυσμα για έρευνα από το ΣΕΕΔΔ.

Αυτό αποδεικνύεται και από τις 2.370 καταγγελίες πολιτών που διερευνήθηκαν κατά το έτος 2016 ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr) Έκθεση πεπραγμένων 2016).

Οι Επιθεωρητές – Ελεγκτές, για την εκπλήρωση του έργου τους, μπορούν να επισκέπτονται την ελεγχόμενη ή οποιαδήποτε εμπλεκόμενη Υπηρεσία που ανήκει στην αρμοδιότητα του ΣΕΕΔΔ, προκειμένου να διενεργήσουν τον έλεγχο και να διερευνήσουν επιτόπου την προς εξέταση υπόθεση. Οι Υπηρεσίες που υπάγονται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του ΣΕΕΔΔ οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο το έργο του ΣΕΕΔΔ και να παρέχουν όλα τα απαραίτητα έγγραφα, πληροφορίες ή κάθε άλλο υποβοηθητικό για τον έλεγχο στοιχείο. Από το 2008, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 4 του Ν. 3613/2007, με σκοπό τη διασφάλιση της πληρότητας της τεκμηρίωσης των εκθέσεων επιθεώρησης - ελέγχου, που συντάσσουν οι Επιθεωρητές – Ελεγκτές του ΣΕΕΔΔ, οι εκθέσεις εγκρίνονται από Τριμελή Επιτροπή, η οποία αποτελείται από τον Ειδικό Γραμματέα του ΣΕΕΔΔ, ως πρόεδρο, και μέλη τον Προϊστάμενο Επιθεωρητή που τον αναπληρώνει και τον Προϊστάμενο Επιθεωρητή που είχε συντονίσει τον συγκεκριμένο έλεγχο. Οι Υπηρεσίες πρέπει μέσα σε δύο μήνες από τη γνωστοποίηση της σχετικής έκθεσης επιθεώρησης - ελέγχου, να ενημερώσουν το ΣΕΕΔΔ για τις ενέργειες τις σχετικές με την υλοποίηση των προτάσεων της έκθεσης. Η διαπίστωση, ύστερα από διενέργεια επιθεώρησης ή ελέγχου, παραβάσεων που συνιστούν πειθαρχικό παράπτωμα, δεσμεύει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα για την



άσκηση πειθαρχικής δίωξης [(άρθρο 14, παράγραφος 7, του Ν. 3345/2005 (ΦΕΚΑ 138/16.6.2005)] ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr) Έκθεση πεπραγμένων 2016).

Από τα στοιχεία που δημοσιεύονται στην ετήσια έκθεση του 2016 του ΣΕΕΔΔ προκύπτει ότι πλέον του 45% των ελέγχων διενεργήθηκε σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού και Επιχειρήσεις τους, για θέματα που αφορούσαν κυρίως σε υποθέσεις Δόμησης και Χωροταξίας, ανάθεσης έργων, προμηθειών αγαθών και παροχής υπηρεσιών και στη διαδικασία χορήγησης αδειών ιδίως σε Καταστήματα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος. Από άποψη αντικειμένου, σημαντικό ποσοστό των ελέγχων αφορούσε στην οργάνωση και λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών, σε υποθέσεις δημοσίων έργων/συμβάσεων, σε ζητήματα πολεοδομικής φύσης, στην εκπαίδευση και κατάρτιση, σε άλλα θέματα Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr) Έκθεση πεπραγμένων 2016).

Από τα στοιχεία του 2016 προκύπτει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό προτάσεων αφορά στην τήρηση και στην ποιότητα των διοικητικών διαδικασιών (51,43%) ενώ το αμέσως μεγαλύτερο ποσοστό αφορά στη νομιμότητα δράσης των υπηρεσιών που ελέγχθηκαν (24,52%). Οι θεματικοί τομείς με τιμή δείκτη παραβατικότητας μεγαλύτερη εκείνης του Γενικού Δείκτη είναι: α) όπως και κατά το έτος 2015, το «Φυσικό Περιβάλλον» κατηγορία στην οποία υπεισέρχονται έλεγχοι κυρίως σε Δασικές Υπηρεσίες για πράξεις ή παραλείψεις τους που αφορούν στην προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων, β) «Λοιπά Θέματα Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού και επιχειρήσεών τους», γ) «Έργα, Προμήθειες, Συμβάσεις» που αφορά κυρίως σε ελέγχους σχετικούς με τη διαδικασία υλοποίησης δημοσίων και δημοτικών έργων, σε προμήθειες αγαθών και υπηρεσιών, στη νομιμότητα σύναψης των σχετικών συμβάσεων. δ) «Άδειες Επιχειρήσεων, Άσκησης Επαγγελματιών» που αφορά κυρίως σε ελέγχους για τη νομιμότητα χορήγησης αδειών ίδρυσης και λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr) Έκθεση πεπραγμένων 2016).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΓΕΔΔ)

### 6.1. Σύσταση

Τα αιτήματα για καταπολέμηση της διαφθοράς και αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης είναι διαχρονικά. Τη δεκαετία 1990-2000 όμως υπαγόρευαν την ανάγκη δημιουργίας νέων ή την ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης που ήδη υπήρχαν. Παράλληλα, η έλλειψη συντονισμού, οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και η έλλειψη ενός συνολικού σχεδιασμού προκάλεσαν την ανάγκη για την ύπαρξη ενός συνδυασμού των ελεγκτικών δράσεων στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης. Έτσι το έτος 2002 με το Ν 3074 συστάθηκε ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ). Σύμφωνα με τον Ευ. Φυτράκη (2010) η ανάγκη για συνδυασμό των ελεγκτικών δράσεων θα μπορούσε να καλυφθεί είτε από τη δημιουργία ενός δικτύου των ελεγκτικών μηχανισμών είτε από τη σύσταση ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου. Επιλέχτηκε η δεύτερη λύση και οδήγησε έτσι στη δημιουργία ενός θεσμού με στόχο να καλύψει τον συντονισμό του εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης (Φυτράκης Ευ., 2010:234). Ο ΓΕΔΔ είναι αυτοτελής δημόσια υπηρεσία η οποία δεν υπάγεται σε κάποιο υπουργείο ούτε σε κυβερνητικό έλεγχο. Σύμφωνα με την απόφαση του ΣΤΕ ΟΛ 1849/2008 μεταξύ άλλων ο ΓΕΔΔ συνιστά «ιδιαιτέρη διοικητική αρχή, η οποία δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα ενώ το πρόσωπο ανήκει στην κατηγορία ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων των εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας θέσεων, οι οποίοι επιτρέπεται να εξαιρεθούν με νόμο από τη μονιμότητα» (Φυτράκης Ευ., 2010:234-235).

## 6.2. Νομική μορφή

Ο ΓΕΔΔ διαφοροποιείται από τα περισσότερα ελεγκτικά σώματα στο ότι ναι μεν δεν αποτελεί ανεξάρτητη αρχή αλλά ταυτόχρονα δεν υπάγεται σε κάποιον υπουργό ή γενικό γραμματέα. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και οι Βοηθοί του κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όμως ως θεσμός δεν διαθέτει τις συνταγματικές και νομοθετικές εγγυήσεις των ανεξάρτητων αρχών και συνεπώς το πρόσωπο του ΓΕΔΔ επιλέγεται από την εκάστοτε κυβέρνηση. Χαρακτηριστικό του καθεστώτος εξάρτησης και της ευαλωτότητάς του είναι η περίπτωση της κυβερνητικής αλλαγής το 2004 καθώς αυτός παύτηκε των καθηκόντων του, έχοντας την τύχη των γενικών διευθυντών της δημόσιας διοίκησης. Καθώς η θέση του ΓΕΔΔ διαθέτει κάτι περισσότερο από αυτοτέλεια και κάτι λιγότερο από ανεξαρτησία από τον Ευ. Φυτράκη προτείνεται ο όρος «ημιανεξάρτητη διοικητική αρχή» εφόσον έχει στοιχεία που είναι γνώρισμα των ανεξάρτητων αρχών αλλά και των αυτοτελών, αλλά όχι ανεξάρτητων, σωμάτων εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης. Ως εκ τούτου ο έλεγχος που ασκεί ο ΓΕΔΔ στη δημόσια διοίκηση είναι εσωτερικός (Φυτράκης Ευ., 2010:234-235).

## 6.3. Συγκρότηση - Σύμβαση

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης διορίζεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, με υψηλή επιστημονική κατάρτιση και ευρεία κοινωνική αποδοχή. Επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και διορίζεται για πέντε χρόνια. Στο έργο του ο ΓΕΔΔ υποστηρίζεται 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. Το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης συγκροτείται από τη Γραμματεία, και τη Διεύθυνση Επεξεργασίας Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, οι οποίες λειτουργούν σε επίπεδο Διεύθυνσης και στελεχώνονται από 25 μόνιμους ή με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπαλλήλους του δημόσιου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ α' και β' βαθμίδας και των ΚΝΠΙΔ, με απόσπαση διάρκειας τριών ετών που μπορεί να παρατείνεται. Των Διευθύνσεων προΐστανται υπάλληλοι κατηγορίας ΠΕ με Α' βαθμό. Η Γραμματεία είναι αρμόδια για τη διοικητική οργάνωση και λειτουργία της υπηρεσίας, την κατάσταση του προσωπικού της, την οικονομική της διαχείριση, τη λειτουργία του μηχανογραφικού της συστήματος κ.λπ. (<https://www.gedd.gr>).

#### **6.4. Αποστολή – Έργο - Αρμοδιότητες**

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει ως αποστολή 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 (<https://www.gedd.gr>).

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

1. Διατάσσει αυτεπάγγελα τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από:

- το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ).
- τα ιδιαίτερα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου: των Υπουργείων,

των Περιφερειών,  
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.
3. Παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων που διενεργούν τα προαναφερθέντα 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:  
στο Δημόσιο,  
στα ΝΠΔΔ,  
στους ΟΤΑ, πρώτου και δεύτερου βαθμού και στις επιχειρήσεις τους,  
στα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου,  
στις δημόσιες επιχειρήσεις,  
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.

9. Ελέγχει την προσβασιμότητα Ατόμων Με Ειδικές Ανάγκες σε δημόσιες υπηρεσίες (εγκύκλιος Υπουργού Εσωτερικών αριθμ. ΔΙΑΔΠ/Π. ΑμεΑ/Φ.3/6/1537/20-1-2009) (<https://www.gedd.gr>).

Από τα παραπάνω προκύπτει μια τρισυπόστατη αποστολή του ΓΕΔΔ ενώ η δραστηριότητά του αναπτύσσεται σε τρία επίπεδα: (α). ως συντονιστικό όργανο, (β). ως ελεγκτικό όργανο, (γ). ως πειθαρχικό όργανο (Φυτράκης Ευ., 2010:239).

Ο ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ενισχύθηκε σημαντικά με το άρθρο 26 του ν. 3200/2003 με την πειθαρχική δικαιοδοσία του. Ειδικότερα, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να ασκήσει ή να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων σε περίπτωση «επώνυμων καταγγελιών πολιτών» ή όταν από το πόρισμα των ελέγχων που έχουν διενεργηθεί από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς προκύψουν πειθαρχικές ευθύνες σε βάρος υπαλλήλων. Με την ίδια ρύθμιση, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης απέκτησε τη δυνατότητα να ενημερώνεται για την πορεία των ποινικών διώξεων που ασκούνται κατά υπαλλήλων για φαινόμενα διαφθοράς κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Μπορεί επίσης να παραπέμπει υποθέσεις, για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση πειθαρχικού οργάνου στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο, ασκώντας τα προβλεπόμενα από το νόμο ένδικα μέσα. Η πειθαρχική διαδικασία όμως εμφανίζεται ως υποβαθμισμένη. Το 2007 ο τότε ΓΕΔΔ, κ. Ρακιντζής επισημαίνει στο ετήσιο πόρισμά του την καθυστέρηση των πειθαρχικών διαδικασιών που ακολουθούν οι εμπλεκόμενοι ελεγκτικοί φορείς αλλά και την επιείκεια στην επιβολή των ποινών. Ο ίδιος άσκησε ένσταση σε 170 από τις 1340 αποφάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων, αμφισβητώντας είτε την ορθότητα της κρίσης τους είτε το ύψος της ποινής. Παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του διορισμού υπαλλήλου στο Δημόσιο με πλαστό πτυχίο και η απαλλακτική απόφαση του πειθαρχικού συμβουλίου. Όταν, όμως, ο ΓΕΔΔ άσκησε ένσταση κατά αυτής της απόφασης, το πειθαρχικό δευτεροβάθμιο όργανο απέλυσε τον συγκεκριμένο υπάλληλο. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο διαπιστώνει κατασπατάληση δημοσίου χρήματος κατά την άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων, δεν επιβάλλει συνήθως πειθαρχική ποινή μεγαλύτερη από αυτήν της προσωρινής

παύσης για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Μόνον εφόσον η συγκεκριμένη ενέργεια έχει και στοιχεία εγκληματικής δραστηριότητας, το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο επιβάλλει αντίστοιχες κυρώσεις, όπως αυτή της οριστικής παύσης. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση υπαλλήλου του κλάδου βοηθητικού προσωπικού του Υπουργείου Εξωτερικών. Ο εν λόγω υπάλληλος ερχόταν σε επαφή με το κοινό κατά τη διάρκεια επικύρωσης εγγράφων και εξαπατούσε με υποσχέσεις διορισμού, απόδοσης ιθαγένειας και ανάθεσης έργου σε ιδιώτες και εταιρείες. Έτσι είχε καταφέρει να πάρει διάφορα χρηματικά ποσά για τον ίδιο, ξεγελώντας τους πολίτες με τη δημοσιούπαλληλική του ιδιότητα και κυρίως με την ανάθεση του ρόλου της επικύρωσης εγγράφων. Το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο διείδε στην προκλητική αυτή συμπεριφορά τέτοια στοιχεία που ήταν ικανά να στοιχειοθετήσουν το παράπτωμα κατάχρησης δημόσιας εξουσίας και επέβαλε στον υπάλληλο την ανώτερη ποινή, να παυτεί οριστικά από τη θέση του (Κτιστάκη Στ.,2007:681).

Με το άρθρο 12 του ν.3320/2005 ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης απέκτησε τη δυνατότητα να ενημερώνεται για την πορεία των ποινικών διώξεων που ασκούνται κατά υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων δημόσιων φορέων, για τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα και τις καταδικαστικές ή αθωωτικές αποφάσεις. Ειδικότερα, ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών και ο γραμματέας του δικαστηρίου ή του δικαστικού συμβουλίου υποχρεούνται να ανακοινώνουν στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ο μιν πρώτος την ποινική δίωξη, που ασκείται με κάθε μορφή συμμετοχής κατά υπαλλήλου, λειτουργού ή οργάνου των φορέων της παρ. 2α του άρθρου 1 του Ν.3074/2002 για εγκλήματα περί την υπηρεσία (άρθρα 235-263Α Π.Κ.), περί τα υπομνήματα (άρθρα 216,217,218,220,222 Π.Κ.), κατά της ιδιοκτησίας (άρθρα 372,375,381,382 Π.Κ.) και κατά περιουσιακών δικαιωμάτων (άρθρα 386,386Α,389,390,394), που στρέφονται κατά του Δημόσιου και των ως άνω φορέων, ο δε δεύτερος τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα, σε κάθε βαθμό δικαιοδοσίας καταδικαστικές ή αθωωτικές αποφάσεις κατά των ως άνω προσώπων και για τις αξιόποινες αυτές πράξεις (<https://www.gedd.gr>).

Ειδικότερα σύμφωνα με τα παραπάνω προκύπτει ότι ο ΓΕΔΔ:

- Ασκει ή διατάσσει πειθαρχική δίωξη ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων σε βάρος δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών.
- Παραπέμπει αποφάσεις πειθαρχικών οργάνων σε ανώτερο πειθαρχικό όργανο ασκώντας τα προβλεπόμενα ένδικα μέσα.
- Προσφεύγει ενώπιον των δικαστηρίων κατά τελεσίδικων αποφάσεων πειθαρχικών συμβουλίων για πειθαρχικά αδικήματα.
- Εξετάζει καταγγελίες ή αναφορές που υποβάλλονται άμεσα στο γραφείο του (Φυτράκης Ευ., 2010:241).

Οι λειτουργοί και οι υπάλληλοι των ελεγχόμενων φορέων, οφείλουν να συνεργάζονται με το ΓΕΔΔ ή με τα ελεγκτικά σώματα ή υπηρεσίες, ενώ η άρνησή τους να συνεργασθούν ή να χορηγήσουν στοιχεία κατά τον έλεγχο συνιστά, όπως και στους προαναφερθέντες μηχανισμούς ελέγχου, πειθαρχικό παράπτωμα. Επίσης, αν διαπιστωθούν πειθαρχικά παραπτώματα στο πλαίσιο ελέγχου ή επιθεώρησης που διενεργείται από τον ΓΕΔΔ ή με εντολή του, τα αρμόδια όργανα δεσμεύονται στην άσκηση πειθαρχικής δίωξης. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 ΠΔ 77/2005 οι έλεγχοι, οι επανέλεγχοι και οι επιθεωρήσεις πραγματοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της ακεραιότητας, της εχεμύθειας και της ουδετερότητας και αποτελούν μηχανισμούς διασφάλισης της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Όσον αφορά στους ελέγχους αυτοί στοχεύουν στην αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς, στον καταμερισμό ευθυνών, στον έλεγχο της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και στον εντοπισμό των τομέων της δημόσιας διοίκησης που χρειάζονται βελτίωση (Φυτράκης Ευ., 2010:243).

Με την παρ. 1 του άρθρου 80 του ν. 4478/2017, οι πειθαρχικές αρμοδιότητες του ΓΕΔΔ διευρύνονται και νομιμοποιείται πλέον να ασκεί ένσταση τόσο υπέρ της διοίκησης όσο και υπέρ του υπαλλήλου, στρεφόμενος κατά όλων των αποφάσεων όλων των πειθαρχικών οργάνων (μονομελών ή συλλογικών) όλων των φορέων στους οποίους μπορεί ο ΓΕΔΔ να ασκήσει έλεγχο, επανέλεγχο, επιθεώρηση ή έρευνα (ήτοι το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ., τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, τις επιχειρήσεις τους, τα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή



ως μέτοχος), εξαιρουμένων των αποφάσεων Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών (<https://www.gedd.gr>, ετήσια έκθεση 2017).

Επίσης, στις αρμοδιότητες του ΓΕΔΔ προστέθηκε με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 80 του ν. 4478/2017 και η διακριτική ευχέρεια ελέγχου περιουσιακής κατάστασης οποιουδήποτε λειτουργού, οργάνου ή υπαλλήλου του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, εφ' όσον αυτός δεν είναι υπόχρεος υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης σε οποιοδήποτε φορέα, οποτεδήποτε αυτό κριθεί αναγκαίο (<https://www.gedd.gr> ετήσια έκθεση 2017).

Πρόσφατα με το Ν 4622/2019, άρθρο 82, παρ.4 καταργείται το γραφείο του ΓΕΔΔ και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προϊστάται αυτού και το σύνολο των αρμοδιοτήτων, των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων μεταφέρονται στη ιδρυόμενη Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 83 παρ. 2 περ. κ του Ν. 4622/2019, στις αρμοδιότητες της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ανήκει η άσκηση προσφυγών και ενστάσεων (ενδικοφανής προσφυγή) υπέρ της διοίκησης ή του υπαλλήλου εναντίον όλων των πειθαρχικών αποφάσεων μονομελών και συλλογικών οργάνων των φορέων που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του ίδιου νομοθετήματος αρμοδιότητα που είχε ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 1 παρ. 2 περ. δ του Ν.3074/2002).

## **6.5. Διαδικασία και μέσα ελέγχου**

Ο ΓΕΔΔ έχει τη δυνατότητα να:

- Αίρει το τραπεζικό, φορολογικό και χρηματιστηριακό απόρρητο των ελεγχόμενων προσώπων.
- Ζητεί τον διορισμό εμπειρογνομόνων, δημοσίων υπαλλήλων ή λειτουργών ή και ιδιωτών, όταν το θεωρεί αναγκαίο.
- Συγκροτεί μικτά κλιμάκια ελέγχου που αποτελούνται από επιθεωρητές – ελεγκτές δύο ή περισσότερων σωμάτων ή Υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου ή από άλλους δημόσιους λειτουργούς.

•Ζητεί από τους ελεγχόμενους φορείς να ασκούν τα προβλεπόμενα από τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας δικαιώματα του πολιτικώς ενάγοντος (παράσταση πολιτικής αγωγής) για την ικανοποίηση της ηθικής βλάβης που μπορεί να τους έχει προκαλέσει, με αξιόποινες πράξεις του, οποιοσδήποτε υπάλληλος, λειτουργός ή όργανό τους.

•Ζητεί από το Δημόσιο ή τους λοιπούς εποπτευομένους δημόσιους φορείς να παρίστανται ως πολιτικώς ενάγοντες κατά την ακροαματική διαδικασία προς υποστήριξη της κατηγορίας σε περιπτώσεις παράβασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είτε από υπαλλήλους ή όργανα του δημοσίου είτε από ιδιώτες φυσικά ή νομικά πρόσωπα (άρθρο 14 ν.3801/2009).

Θεσμική τομή αποτέλεσε και ο ορισμός του ΓΕΔΔ ως ένα από τους δύο εκπροσώπους της Ελλάδας στις εργασίες της GRECO, η οποία αναγνωρίζοντας τον συντονιστικό ρόλο του Γ.Ε.Δ.Δ. και λόγω της ειδικότητάς του στα ζητήματα αντιμετώπισης της διαφθοράς στο πλαίσιο των επιθεωρήσεων και ελέγχων της δημόσιας διοίκησης, προχώρησε στην ως άνω μεταρρύθμιση κατόπιν σχετικής πρότασης της Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Υπενθυμίζεται, εξάλλου, ότι η δημιουργία του θεσμού του ΓΕΔΔ εντάσσεται στη σύσταση της Ομάδας κρατών κατά της διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης GRECO (Group of States against Corruption) «Ομάδα των Κρατών εναντίον της Διαφθοράς» για την ίδρυση ενός ειδικού ανεξάρτητου ελεγκτικού οργάνου, με επαρκή νομιμοποίηση και εξουσία, ώστε να μπορεί να εποπτεύει την υλοποίηση του εθνικού στρατηγικού προγράμματος δράσης κατά της διαφθοράς και να συντονίζει τη δράση των επιμέρους μηχανισμών του (<https://www.gedd.gr> ετήσια έκθεση 2017).

Βάσει της ετήσιας έκθεσης για το έτος 2017 όσον αφορά στο ελεγκτικό έργο ο ΓΕΔΔ «προχώρησε στον έλεγχο 1123 υποθέσεων μετά από τη διερεύνηση ενός αριθμού καταγγελιών, επώνυμων και ανώνυμων, εκθέσεων – πορισμάτων ελέγχου ή εγγράφων άλλων Υπηρεσιών που τέθηκαν υπόψη του, καθώς και δημοσιευμάτων των ΜΜΕ. Οι έλεγχοι που διενεργήθηκαν το 2017, επικεντρώθηκαν σε τομείς υψηλής επικινδυνότητας και τέλεσης πράξεων με μεγάλη ποινική, δημοσιονομική και πειθαρχική απαξία. Οι Ειδικοί Επιθεωρητές του ΓΕΔΔ διενήργησαν για το έτος 2017 ελέγχους στο πλαίσιο του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου ΣΟΕΕ και μετά από

παραγγελίες των Εισαγγελικών Αρχών για προκαταρκτική εξέταση. Οι συγκεκριμένοι έλεγχοι δεν καταγράφονται και δεν καταμετρούνται για λόγους τήρησης της αρχής της μυστικότητας. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην αξιολόγηση και περαιτέρω έλεγχο επώνυμων καταγγελιών (42,7%) και εκθέσεων ελέγχου άλλων Σωμάτων και Υπηρεσιών (34,7%) καθώς σε αυτές περιλαμβάνεται και ο μεγάλος αριθμός υποθέσεων που προέκυψαν από τη παρακολούθηση της υλοποίησης των αποφάσεων δημοσιονομικών διορθώσεων καθώς και αποφάσεων επιβολής φορολογίας. Οι ανώνυμες καταγγελίες ελέγχθηκαν σε ποσοστό 15,6% επί του συνολικού έργου της ΓΕΔΔ για το 2017, γεγονός που σημαίνει ότι ελέγχθηκαν 479 επώνυμες και 175 ανώνυμες καταγγελίες. Οι υποθέσεις οικονομικής διαχείρισης αποτελούν σταθερά τη βασική κατηγορία των ελέγχων που πραγματοποιούνται κάθε έτος, ενώ για το 2017 παρατηρήθηκε μια αύξηση των ελεγκτικών υποθέσεων που αφορούν Ασφαλιστικά Ταμεία, γεγονός που θα μπορούσε να εξηγηθεί από νομοθετικές αλλαγές που οι Υπηρεσίες κλήθηκαν να εφαρμόσουν. Απασχόλησαν τον ΓΕΔΔ το 2017 σε μεγάλο ποσοστό (33,2%) οι εποπτευόμενοι ιδιωτικοί φορείς γεγονός που πιθανώς οφείλεται στην ανάγκη επαρκούς εποπτείας των εν λόγω φορέων από τις εντεταλμένες προς τούτο δημόσιες υπηρεσίες. Στη δεύτερη θέση παραμένουν οι Δήμοι με ποσοστό 22,9% στο σύνολο των ελεγκτικών υποθέσεων. Η γεωγραφική κατανομή των υποθέσεων παραμένει σχεδόν ίδια με την Περιφέρεια Αττικής να προηγείται κατά πολύ των υπολοίπων γεωγραφικών περιοχών λόγω της συγκέντρωσης της διοικητικής δραστηριότητας στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας και των άλλων αστικών κέντρων. Μία πιο σύνθετη αναγωγή των υποθέσεων που ελέχθησαν ανά περιοχή 100.000 κατοίκων φέρνει στην πρώτη και δεύτερη θέση τις γεωγραφικές περιφέρειες των Ιονίων Νήσων και του Νότιου Αιγαίου αντιστοίχως, με πιθανή αιτιολογία την διαπλοκή ιδιωτικού με το δημόσιο τομέα εξαιτίας του οικονομικού ενδιαφέροντος που προκύπτει από την αυξημένη τουριστική κίνηση. Οι περισσότερες καταγγελίες αφορούσαν στην πλειοψηφία τους κατ' αρχήν παραβιάσεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (66,6%). Τέλος, η μέτρηση των υποθέσεων κατά στάδιο εξέλιξης δείχνει ότι το 24,6% των υποθέσεων παραπέμφθηκαν για έλεγχο σε εξειδικευμένο Σώμα ή

Υπηρεσία ενώ για το 14,24% εκδόθηκε από τη ΓΕΔΔ εντολή ελέγχου» (<https://www.gedd.gr> ετήσια έκθεση 2017).

## **ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

«Η σχέση του δημοσίου και του ιδιωτικού σε μια κοινωνία αντικατοπτρίζει τον βαθμό ακμής ή παρακμής. Ιστορικά έχει αποδειχθεί ότι στις κοινωνίες που ακμάζουν υπάρχει ανεπτυγμένη η συλλογικότητα και αποτυπώνεται η κυριαρχία του δημόσιου στο ιδιωτικό, ενώ σε κοινωνίες που βρίσκονται σε κρίση, η ανάπτυξη των ιδιωτικών συμφερόντων επισκιάζει το δημόσιο και ο δημόσιος χώρος επιδέχεται πιέσεις» (Σαρηγιάννης Γ., 2002).

Γενικά, οι πολιτικές δυνάμεις του τόπου αντιμετώπισαν με δυσπιστία το θεσμό των ανεξάρτητων αρχών. Θεωρούν ότι αποτελούν «αναγκαίο κακό» εξαιτίας των παθογενειών του πολιτικού συστήματος και δηλώνουν ότι υπάρχει ανάγκη να αποκατασταθεί ο διαβρωμένος διοικητικός μηχανισμός και να θωρακιστεί με αντικειμενικότητα και αμεροληψία. Το πολιτικό σύστημα έδειξε να αντιστέκεται στην απώλεια μιας κάποιας δύναμής του. Αρκετές φορές η λειτουργία και το έργο των ανεξάρτητων αρχών αμφισβητήθηκε και υπονομεύτηκε από σπιλώσεις παρά από γόνιμη και δημιουργική κριτική (Λαζαράκος Γρ., 2010:123).

Περίπου εικοσιπέντε χρόνια μετά τη θεσμοθέτηση και λειτουργία Ελεγκτικών Σωμάτων – ανεξάρτητων ή ημιανεξάρτητων - την επιδείνωση του φαινομένου διαφθοράς σε παγκόσμιο επίπεδο διαπιστώνει η ετήσια έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας για το 2018, με την Ελλάδα να καταρκευλά στη σχετική κατάταξη. Σύμφωνα με την έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας, σε σύνολο 180 χωρών που περιλαμβάνει ο “Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς” (CPI), η Ελλάδα κατατάχθηκε στην 67η θέση, 8 θέσεις χαμηλότερα σε σχέση με το 2017. «Η έρευνά μας διαπιστώνει σαφή σύνδεση της δημοκρατίας με την επιτυχή καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα» δήλωσε η Delia Ferriera, επικεφαλής της Διεθνούς Διαφάνειας, προσθέτοντας: «Η διαφθορά είναι πολύ πιθανότερο να ανθίσει εκεί όπου τα δημοκρατικά θεμέλια είναι αδύναμα και, όπως είδαμε σε

πολλές χώρες, όπου οι αντιδημοκρατικές και λαϊκιστικές πολιτικές μπορούν να τη χρησιμοποιήσουν προς όφελός τους». «Πρέπει να κάνουμε πολλά περισσότερα για να ενισχύσουμε τους ελέγχους και να προστατέψουμε τα δικαιώματα των πολιτών», επισήμανε η διευθύνουσα σύμβουλος της Διεθνούς Διαφάνειας, Patricia Moreira. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Διεθνούς Διαφάνειας, υπάρχει μια στενή σχέση μεταξύ της ακμάζουσας διαφθοράς και της απώλειας δικαιωμάτων που θωρακίζονταν κατά το παρελθόν από το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία. Η διαφθορά ανθίζει εκεί όπου υπαναχωρεί η δημοκρατία (<https://emea.gr/epilogi-syntakton/561444/> 29/1/2019).

Οι ελληνικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί παρουσιάζουν ποικίλα προβλήματα στην άσκηση του έργου τους, λόγω της πολλαπλότητας των αρμοδιοτήτων των μηχανισμών αυτών, γεγονός που οδηγεί σε αλληλεπικάλυψη των καθηκόντων τους και καθιστά απαραίτητα την εισαγωγή νέων προτύπων ελέγχου, με κύριο στόχο την πρόληψη της διαφθοράς στη Διοίκηση. Οι ανεξάρτητες αλλά και οι ημιανεξάρτητες αρχές που ασχολούνται με την πρόσβαση στη Δημόσια Διοίκηση αλλά και με τη διαφανή άσκηση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων είναι πολλές. Η ύπαρξη όμως τόσων ελεγκτικών αρχών/φορέων, τόσων αυστηρών διατάξεων γύρω από τα φαινόμενα διαφθοράς και η πολυπλοκότητα πολλές φορές οδηγεί σε αλληλεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων τους, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται αβεβαιότητα και δυσλειτουργίες στον τρόπο άσκησης των ελέγχων (Κτιστάκη Στ., 2007:683).

Αρχής γενομένης από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και το 1994, έτος θεσμοθέτησής του, πέραν του τεράστιου έργου που έχει προσφέρει και του αγώνα να καταξιωθεί στη συνείδηση των πολιτών ως εγγυητής αμεροληψίας, πολιτικής ουδετερότητας και ποιότητας στις προσλήψεις, εντούτοις παραμένουν ακόμα αρκετά ακανθώδη ζητήματα που θα πρέπει να βρουν τη λύση τους.

Η ετήσια έκθεση του 2004 του ΑΣΕΠ με χαρακτηριστικό τρόπο αναφέρει τα προβλήματα που αντιμετώπισε ο θεσμός κατά την πρώτη δεκαετία 1994-2004. Καταρχάς, ο θεσμός έπρεπε να ξεπεράσει την επικρατούσα αντίληψη τόσο στην πολιτική όσο και στην κοινωνία ότι η κατάληψη θέσεων στον δημόσιο τομέα αποτελεί προϊόν συναλλαγής και είναι αποτέλεσμα σύνδεσης του προσώπου που επιλέγεται προς διορισμό, με κάποιο φυσικό ή νομικό

πρόσωπο, το οποίο λόγω επαγγελματικής, πολιτικής, οικονομικής και γενικότερα κοινωνικής θέσης είχε τη δυνατότητα να επηρεάσει τη Διοίκηση για την πρόσληψη του ενδιαφερόμενου. Η παγιωμένη αυτή αντίληψη εξηγεί τη γενική δυσπιστία που είχε η ελληνική κοινωνία για την αντικειμενικότητα του ΑΣΕΠ και την ικανότητά του να εκπληρώσει τους σκοπούς για τους οποίους δημιουργήθηκε, για την ισονομία και την ισοπολιτεία έναντι όλων των πολιτών (Λαζαράκος Γρ., 2010: 47-48).

Από την πλευρά των φορέων, κυρίως ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και λιγότερο από φορείς της κεντρικής Διοίκησης παρατηρείται συστηματοποιημένη τεχνική παράκαμψης ή καταστρατήγησης του ρόλου του ΑΣΕΠ που ξεκινά από την έλλειψη προγραμματισμού των προσλήψεων και την κατάχρηση των συμβάσεων μίσθωσης έργου ή εργασίας ιδιωτικού δικαίου μέχρι και την άρνηση συμμόρφωσης στις αποφάσεις του (Φυτράκης Ευ., 2010:152).

Κατά το παρελθόν ο έλεγχος των αυθαίρετων προσλήψεων γινόταν μετά από ερώτημα του αρμόδιου Υπουργού, γεγονός που περιόριζε την αυτόνομη ελεγκτική αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ. Για τον λόγο αυτόν δόθηκε στο ΑΣΕΠ η δυνατότητα και αυτεπάγγελτου ελέγχου αντίστοιχων περιπτώσεων παράνομων προσλήψεων, ενώ ο έλεγχος αυτός διενεργείται υποχρεωτικά από τους Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ σε δείγμα τουλάχιστον δέκα επί τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των διοριζομένων ανά φορέα. Ο έλεγχος γίνεται και σε περιπτώσεις αδικαιολόγητης υπέρβασης του χρόνου, μέσα στο οποίο οι φορείς που υπάγονται στον έλεγχο του ΑΣΕΠ και οι οποίοι διεξάγουν, οι ίδιοι, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, τις διαδικασίες πρόσληψης του προσωπικού τους, οφείλουν να στείλουν στο ΑΣΕΠ τους πίνακες κατάταξης ή σε περίπτωση που δεν προχωρούν σε ανάρτηση πινάκων διορισμού, σε συμμόρφωση προς τον έλεγχο του ΑΣΕΠ ή ακόμη όταν δεν αποστέλλουν τους σχετικούς πίνακες για δημοσίευση στο ΦΕΚ, οι υπεύθυνοι των φορέων αυτών διώκονται πειθαρχικά για παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος με βάση την έκθεση ελέγχου της Επιθεώρησης του ΑΣΕΠ (Κτιστάκη Στ., 2007:680).

Τέτοιες περιπτώσεις έφθασαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κλήθηκε να ασκήσει έλεγχο ουσίας σε πειθαρχικές ποινές που επιβλήθηκαν σε βάρος δημάρχων, οι οποίοι προσπάθησαν να καταστρατηγήσουν τον έλεγχο του ΑΣΕΠ στη διαδικασία προσλήψεων προσωπικού για τις ανάγκες

των Δήμων τους. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι ο Δήμαρχος που καθυστέρησε αδικαιολόγητα να στείλει στο ΑΣΕΠ του πίνακες κατάταξης του εποχικού προσωπικού και προέβη με μεγάλη καθυστέρηση και μόνο μετά από τη σύνταξη δυσμενούς γι' αυτόν πορίσματος ελέγχου του ΑΣΕΠ στην πρόσληψη όσων είχαν τα νόμιμα προσόντα, υπέπεσε στο πειθαρχικό παράπτωμα της σοβαρής παράβασης των καθηκόντων του από βαριά αμέλεια. Εντούτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας μείωσε την πειθαρχική ποινή της αργίας του ενός μηνός που είχε επιβληθεί στον εν λόγω Δήμαρχο κατά τον πειθαρχικό έλεγχο του ΑΣΕΠ, σε είκοσι (20) μέρες (Κτιστάκη Στ., 2007:680-681).

Από την άλλη πλευρά στο ΑΣΕΠ παρατηρείται μια αριθμητική προσέγγιση της αξιοκρατίας των υποψηφίων δημοσίων υπαλλήλων, με αποτέλεσμα μια σχολαστικότητα, πολλές φορές σε βάρος της ουσιαστικής αξιοκρατίας αλλά και αυτής της χρηστής διοίκησης. Ταυτόχρονα, με δεδομένο τον όγκο του έργου που πρέπει να παραχθεί για την επιλογή προσωπικού για τις δημόσιες υπηρεσίες, φαίνεται να επιλέγει την πρακτικότητα παρά τη νομιμότητα (Φυτράκης Ευ., 2010:152).

Χαρακτηριστικό πρόσφατο παράδειγμα η απόρριψη 2.000 αιτήσεων υποψηφίων εκπαιδευτικών για την κατάρτιση πινάκων κατάταξης μέσω ΑΣΕΠ λόγω μη καταβολής της αξίας του παράβολου των 3 ευρώ. Η απόρριψή τους από τους πίνακες δε σημαίνει μόνο τον αποκλεισμό τους από τη διαδικασία διορισμού, αλλά τους αποκλείει και από την ενδεχόμενη πρόσληψή τους ως αναπληρωτές για τα επόμενα 3 χρόνια. Οι υποψήφιοι, όπως καταγγέλλουν οι ίδιοι, παρότι έχουν όλα τα ουσιαστικά και τυπικά προσόντα, κατέθεσαν εμπρόθεσμα όλα τα δικαιολογητικά τους και εξασφάλισαν ηλεκτρονικά το απαιτούμενο παράβολο για συμμετοχή σε διαγωνισμό του δημοσίου, του οποίου όμως δεν ολοκλήρωσαν την πληρωμή από παραπλάνηση ή άγνοια του τρόπου πληρωμής που απαιτείται για την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Οι υποψήφιοι είχαν όλοι τους εκδώσει το αντίστοιχο παράβολο, ο αριθμός του οποίου απαιτούταν και για την αίτηση του ΑΣΕΠ, αλλά ενώ θεωρούσαν ότι είχαν ολοκληρώσει τη διαδικασία πληρωμής αυτό δεν συνέβη (<https://www.aftodioikisi.gr/paideia/kataggelia-2-000-ekpaideytikoi-kai-epistimoniko-prosopiko-chanoy-n-ti-doyleia-toys-gia-ena-paravolo/> 1-12-2019).

Η μη προσκόμιση φωτοτυπιών των τίτλων σπουδών και άλλων δικαιολογητικών από τους υποψηφίους και η παράλειψη συμπλήρωσης των αντίστοιχων σημείων που δηλώνουν τα προσόντα και τις απαιτούμενες πληροφορίες σημαίνουν αυτόματα τον αποκλεισμό. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει τους θιγόμενους πολίτες να αναζητούν δικαστική προστασία. Αυτή η άκαμπτη διαδικασία, που έχει ως στόχο την προστασία της αρχής της ίσης πρόσβασης, ίσως στην πραγματικότητα παρακάμπτει την αρχή της αξιοκρατίας, η οποία υπηρετεί εξίσου τη διαφάνεια στη διαδικασία προσλήψεων (Κτιστάκη Στ., 2007:680).

Επιπλέον πρόβλημα αποτελεί η αδυναμία ταχείας διεκπεραίωσης των διαδικασιών επιλογής. Αυτό τείνει να αφαιρέσει την αναγκαία νομιμοποίηση και αποδοχή του ΑΣΕΠ, αφού η αναποτελεσματικότητα, λόγω της μεγάλης αναμονής, προσφέρει ένα άλλοθι σε φωνές που κάθε τόσο ζητούν την πρόβλεψη παρεκκλίσεων από τις διαδικασίες του και επιτυγχάνουν έτσι σιγά – σιγά την υπονόμηση ή απαξίωση της ανεξάρτητης αυτής αρχής (Φυτράκης Ευ., 2010:153).

Εντούτοις, το ΑΣΕΠ από την πλευρά του, αναγνωρίζοντας σε όλες τις ετήσιες εκθέσεις του την ύπαρξη προβλημάτων και δυσλειτουργιών στο έργο και τη λειτουργία του, βασίστηκε στη θεσμική θωράκιση που του δίνει το Σύνταγμα και ο νόμος και αντιμετώπισε τις παγιωμένες νοοτροπίες της κοινωνίας και τις αιτιάσεις του πολιτικού κόσμου και καθιερώθηκε στη συνείδηση του κόσμου ως ουσιαστικός μηχανισμός ελέγχου των προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση με γνώμονα τη διαφύλαξη της αρχής της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας και τη θωράκιση του κράτους δικαίου (Λαζαράκος Γρ., 2010:49).

Η εισαγωγή του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣΤΠ) το 1997 ως ανεξάρτητη αρχή υπήρξε ένα ακόμα βήμα στην προσπάθεια και συγχρόνως επιτακτική ανάγκη για αποκατάσταση της σχέσης πολίτη – κράτους. Ως θεσμός είναι ευρέως γνωστός αμέσως μετά το ΑΣΕΠ και καθιερώνεται σταδιακά στη συνείδηση των πολιτών ως η καταφυγή «στα δύσκολα». Έχει επικοινωνήσει ποικιλότητα την ύπαρξή του και τη δράση του και έτσι τα τελευταία χρόνια κέρδισε την αναγνωρισιμότητα. Πιο αναγνωρίσιμος όμως σημαίνει και περισσότερες υποθέσεις προς διαμεσολάβηση. Περισσότερες



υποθέσεις και πιο σύνθετες στο σύγχρονο πολύπλοκο κόσμο απαιτούν ανεξαρτησία από κυβερνήσεις και κόμματα, επαρκές ανθρώπινο δυναμικό, περισσότερη ευελιξία κ.ά.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το έργο του ΣΤΠ που έχει συντελεστεί στους τομείς της αρμοδιότητάς του, κυρίως πορίσματα, εκθέσεις, προτάσεις, αλλά και οι υποθέσεις ή κατηγορίες υποθέσεων που ερευνά καθώς και οι παρεμβάσεις που κάνει τον έχουν καταστήσει αξιόπιστο στην ελληνική κοινωνία και έχουν συμβάλει στην ανάκτηση σημαντικού μέρους του «χαμένου» κύρους και αξιοπιστίας της Διοίκησης. Το διαμεσολαβητικό έργο του παρουσιάζει ενδιαφέρον για τη Διοίκηση καθώς λειτουργεί ως πολύτιμος σύμβουλος για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, αλλά και για τους πολίτες, για τους οποίους ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί πολλές φορές έσχατο μέσο αναχαίτισης της παντοδύναμης και συχνά αυθαίρετης κρατικής εξουσίας (Λαζαράκος Γρ., 2010:53-54).

Είναι αυτό αρκετό; Σύμφωνα με τον Β. Τζέμο, τα ζητούμενα είναι πολλά, ξεκινώντας από την αύξηση της αποτελεσματικότητάς του χωρίς όμως να περιορίζεται η ανεξαρτησία του και χωρίς να μετατραπεί σε «τιμωρό». Επίσης, θα ήταν εποικοδομητική η θεσμική συνεργασία του ΣΤΠ με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Διοίκηση, τη διοικητική δικαιοσύνη αλλά και την δικαστική εξουσία, με αντίστοιχους θεσμούς και ελεγκτικούς μηχανισμούς στην Ελλάδα, την Ευρώπη και διεθνώς. Επιπροσθέτως, η θεσμική δικτύωση του ΣΤΠ με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, με τον Συνήγορο του Καταναλωτή, με τα Διοικητικά Δικαστήρια, με τον Εισαγγελέα, με τη Βουλή πρέπει να διαρθρωθεί προσεκτικά και ρητά ώστε να διευκολύνονται οι αναγκαίες συνεργασίες μεταξύ όλων των συναρμόδιων. Επιβάλλεται επίσης η θέσπιση διαδικασιών που να αποτρέπουν κωλυσιεργίες, αδιέξοδα, αντιφάσεις και επικαλύψεις. Καλό θα ήταν ακόμη να γίνουν μεταρρυθμίσεις στις ομάδες των διοικητικών προβλημάτων που ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιδεικνύει ικανοποιητική αποτελεσματικότητα (Τζέμος Β., 2012:266).

Όπου όμως παρατηρούνται μεγάλες καθυστερήσεις αλλά και όπου υπάρχει αδικαιολόγητη επιείκεια στις κυρώσεις που επιβάλλουν τα ελεγκτικά όργανα, ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη μόνο συμβουλευτικός μπορεί να χαρακτηριστεί, καθώς αυτό που μπορεί να κάνει είναι μόνο η υποβολή

ετήσιας έκθεσης στη Βουλή και τον Πρωθυπουργό για γενικότερα θέματα κακοδιοίκησης (Κτιστάκη Στ.,2007:685).

Στη δράση του ΣτΠ εντοπίζονται στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη για τη βελτίωση του ρόλου του. Αυτά είναι «α) οι σοβαρές παθολογίες και δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, που συνεχίζουν να χρονίζουν στη δημόσια διοίκηση παρά τη συνδρομή και τη δράση του Συνηγόρου του Πολίτη β) η χειραγώγηση της αρχής της νομιμότητας από τα δυσχερή οικονομικά δεδομένα της «μνημονιακής εποχής» καθώς τα δυσχερή οικονομικά δεδομένα περιορίζουν με θεσμικά μέσα την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων και παράλληλα αντιστρατεύονται παραθεσμικά την τήρηση της νομιμότητας από την πλευρά του δημοσίου. Υπονομεύουν την πραγματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών αλλά και τη νομιμότητα και γ) η σαρωτική τροποποίηση αρμών του ειδικού διοικητικού δικαίου (π.χ. κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο, φορολογικό δίκαιο, δίκαιο της υγείας, δίκαιο της παιδείας) το οποίο αλλάζει με έντονους ρυθμούς. Υπάρχουν μεν μεταρρυθμίσεις προς τη σωστή κατεύθυνση, υπάρχουν όμως και πολλές οριζόντιες εκπτώσεις στην προστασία θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων» (Τζέμος Β.,2012:268-269).

Όσον αφορά στο Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, επανιδρύεται με τη σημερινή του μορφή το 1997 παράλληλα με τη θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη και τον μεταξύ τους καταμερισμό αρμοδιοτήτων. Το ΣΕΕΔΔ αναλαμβάνει τον εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης ανεξάρτητα από τον ΣτΠ που αναλαμβάνει τις διαδικασίες εξωτερικού ελέγχου (Φυτράκης Ευ., 2010:290).

Μετά απ' αυτόν τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων το ΣΕΕΔΔ έπαυσε να αποτελεί προστατευτικό όργανο των διοικουμένων και έγινε ελεγκτικό όργανο της εσωτερικής λειτουργίας της διοίκησης. Δεν έχει δική του νομική προσωπικότητα, δεν αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία ούτε ανεξάρτητη διοικητική αρχή αλλά μια οργανωτική μονάδα ενταγμένη σ' ένα Υπουργείο, μια υπηρεσία, χωρίς δικό της προϋπολογισμό και περιουσία. Ενεργεί ως εξαρτημένο όργανο, ως ελεγκτικός μηχανισμός ο οποίος προβαίνει, κατόπιν ιεραρχικών εντολών ή παραγγελιών, σε εσωτερικούς ελέγχους. Δεν διοικείται από τον Γενικό Επιθεωρητή, υπηρεσιακό όργανο επιλεγμένο κατά τις

διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 3 του Ν 2477/1997, όπως ίσχυε, αλλά από τον μετακλητό Ειδικό Γραμματέα, πρόσωπο πολιτικό, χωρίς «θεσμική διάσταση» και εξασφάλιση «της συνέχειας της διοίκησης», λόγω της πολιτικής του ιδιότητας και του μετακλητού της θέσης του. (Πουλής Π., 2001:1241-1242).

Ένα άλλο ζήτημα που προκαλεί κριτική είναι ότι η έκθεση του ΣΕΕΔΔ μετά το πέρας της έρευνας δεν είναι δεσμευτική για την εμπλεκόμενη υπηρεσία ούτε ως προς τα ερευνητικά της ευρήματα αλλά ούτε και ως προς τις διαπιστώσεις και προτάσεις της. Το ΣΕΕΔΔ δεν έχει αποφασιστική αρμοδιότητα αλλά η έκθεσή του, σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να θεωρηθεί «γνώμη» που εκδίδεται με πρωτοβουλία του γνωμοδοτικού οργάνου. Η ρύθμιση αυτή έχει αποτελέσει και συνεχίζει να αποτελεί σημείο κριτικής και συχνής αμφισβήτησης του ρόλου και της αποτελεσματικότητας του ΣΕΕΔΔ, καθώς συχνά οι εκθέσεις του προσκρούουν είτε στις πολιτικές επιλογές της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας ή τη δεδομένα αμυντική στάση των κατεστημένων μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης (Φυτράκης Ευ., 2010:298-299).

Το ΣΕΕΔΔ δεν κατόρθωσε να αποκτήσει τα χαρακτηριστικά μιας ανεξάρτητης αρχής, παρά τις πολλές ρυθμίσεις ώστε να έχει ευελιξία και ανεξαρτησία στη δράση του και αποτελεσματικότητα στις ενέργειές του. Μέχρι την υπαγωγή του στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, παρέμεινε όργανο δέσμιο του εκάστοτε πολιτικού προϊσταμένου του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στο οποίο υπαγόταν ιεραρχικά, χωρίς να έχει αποκοπεί η εξάρτησή του από την πολιτική εξουσία (Πουλής Π., 2001:1244).

Όπως προαναφέρθηκε στο αντίστοιχο κεφάλαιο ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης είναι ευάλωτος καθώς το πρόσωπο του ΓΕΔΔ αλλάζει με κάθε κυβέρνηση. Άξιο απορίας όμως είναι γιατί θεσμοί που στοχεύουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης αλλάζουν επικεφαλής με κάθε αλλαγή κυβέρνησης. Έχει άραγε χρώμα η διαφθορά; Δεν θα έπρεπε να υπάρχει ενιαίος στόχος και αρραγές μέτωπο με κοινή στόχευση τη διαφθορά;

Επιπροσθέτως, ο ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ενισχύθηκε σημαντικά με το άρθρο 26 του Ν. 3200/2003, με την πειθαρχική δικαιοδοσία του. Στην πραγματικότητα όμως η πειθαρχική διαδικασία δεν είναι παρά υποβαθμισμένη. Από τους ίδιους τους κατά καιρούς Γενικούς

Επιθεωρητές επισημαίνονται η αργοπορία των πειθαρχικών διαδικασιών που ακολουθούν οι εμπλεκόμενοι ελεγκτικοί φορείς και η επιείκεια που επιδεικνύουν κατά την επιβολή των ποινών.

Όσον αφορά γενικά τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, η δημοκρατία μέσα από τους μηχανισμούς ελέγχου και καταστολής που έχει εμπιστευτεί στο κράτος και τη διοίκησή του την εξουσία, που έχει ως προορισμό της την αντίκρουση των ατομικών συμφερόντων. Το κράτος όμως δεν είναι μια αφηρημένη οντότητα αλλά ενσαρκώνεται από τους πολίτες του. Μια δημόσια απόφαση όμως που θεωρείται ότι στοχεύει στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και ότι βρίσκεται υπό τον έλεγχο των μηχανισμών της δημοκρατίας, λαμβάνεται από έναν ή περισσότερους δημόσιους λειτουργούς, οι οποίοι έχουν τις δικές τους αξίες, αλλά συγχρόνως και τα δικά τους συμφέροντα. Συνεπώς, αν ο ηθικός κώδικας ενός δημοσίου λειτουργού αντιβαίνει τους κανόνες μιας δημοκρατικής κοινωνίας, τότε ανοίγει ο δρόμος για να γίνουν οι δημόσιες αποφάσεις αντικείμενο συνδιαλλαγής (Μηλιώνης Αλ. Ν., 2003:285).

Από την άλλη, όταν υπάρχουν τόσες ανεξάρτητες αρχές με βασικό ρόλο την καταστολή φαινομένων διαφθοράς, όταν έχουν εγκατασταθεί τόσοι ελεγκτικοί μηχανισμοί – ο Γενικός Επιθεωρητής εποπτεύει 17 ειδικούς μηχανισμούς επιθεώρησης στη Δημόσια Διοίκηση – γίνεται αντιληπτό ότι αλλού βρίσκεται το πρόβλημα. Σημασία, επομένως δεν έχει να λαμβάνονται αυστηρά μέτρα καταστολής για τις «διεφθαρμένων» συμπεριφορών. Δεν αρκεί μόνο η θέσπιση αυστηρών διοικητικών ελέγχων ή η δημιουργία πολλών ελεγκτικών φορέων, η οποία πολλές φορές δημιουργεί σύγχυση και αλληλεπικάλυψη αρμοδιοτήτων.

Σύμφωνα με την Στ. Κτιστάκη «η σύγκλιση διοικητικών προτύπων που κατατείνουν στην καθιέρωση «καλής διοικητικής συμπεριφοράς» εντάσσονται σε μια προληπτική πολιτική κατά της δημόσιας διαφθοράς: μια δημόσια πολιτική που βραχυπρόθεσμα καθιστά τους δημόσιους υπαλλήλους υπόλογους για τις πράξεις τους, μακροπρόθεσμα όμως, επιδρά στην ίδια την κουλτούρα της Διοίκησης. Στα πλαίσια της δημόσιας πολιτικής, η ύπαρξη δεοντολογικών κανόνων συνιστά ουσιώδη συμβολή στην προσπάθεια διασφάλισης μιας προβλέψιμης και φανεράς Διοίκησης. Στην πρόληψη της

διαφθοράς στη Διοίκηση συμβάλλει και η ύπαρξη ελεγκτών της διοικητικής δράσης με εξειδικευμένες γνώσεις, με στόχο την ορθολογική διαχείριση της ελεγκτικής διαδικασίας. Κυρίως όμως, η άμεση πρόσβαση του πολίτη στην πληροφορία, του παρέχει τη δυνατότητα να αποφύγει τις πιέσεις που ωθούν προς τη διαφθορά στις σχέσεις του με τη Διοίκηση. Η προσπάθεια αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των πολιτών στη Διοίκηση συνδέεται με την αρχή της διαφάνειας. Παράλληλα, η διαφανής και προβλέψιμη διοικητική δράση, βάσει κανόνων διοικητικής δεοντολογίας, είναι δυνατό να λειτουργήσει αποτρεπτικά όσον αφορά φαινόμενα διαφθοράς στη Διοίκηση» (Κτιστάκη Στ., 2007:685-686).

Επιπλέον, δεν πρέπει να ξεχνάει κανείς πως ανεξαρτησία των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών σημαίνει ανεξαρτησία από την κρατική και ιδιωτική εξουσία και ιδίως από την Κυβέρνηση και τα κόμματα. Σημαίνει ανεξαρτησία από την κυβερνητική ιεραρχία (Τζέμος Β., 2012:267).

Μέσα στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, ο εξοβελισμός των κομματικών λογικών, πρακτικών και συμφερόντων αποτελεί απαραίτητο όρο για την επιτυχία του πολιτικού συστήματος να ανταποκριθεί στα σύγχρονα προβλήματα. Μόνο έτσι θα μπορέσουν να γίνουν έγκαιρες και στοχευμένες νομοθετικές παρεμβάσεις και να προστατεύονται αποτελεσματικά τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου. Οι ανεξάρτητες αρχές επίσης θα μπορέσουν να εκπληρώσουν με τρόπο ανεπηρέαστο και με τεχνική επάρκεια την εξειδικευμένη αποστολή τους όταν η στελέχωσή τους γίνεται από πρόσωπα είτε αναγνωρισμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης, είτε επαγγελματικής εμπειρίας, πάντα στο αντικείμενο της Αρχής, που καλούνται να στελεχώσουν.

Ένα άλλο βασικό ζήτημα είναι αυτό του προϋπολογισμού των ανεξάρτητων αρχών, ιδίως αν σκεφτεί κανείς ότι η οικονομική τους κατάσταση εξαρτάται από την εκτελεστική εξουσία. Εφόσον αυτή διαδραματίζει αποφασιστικό ρόλο στην αύξηση ή μείωση των πόρων κάθε ανεξάρτητης αρχής, η ανεξαρτησία της δε θα είναι πλήρης και θα παραμένει πάντα εξαρτημένη από την εκτελεστική εξουσία, την οποία ελέγχει. Γι' αυτό έχει τονιστεί πολλές φορές η ανάγκη να ενταχθούν οι ανεξάρτητες αρχές στον Προϋπολογισμό της Βουλής

και η ανάθεση αρμοδιότητας σχετικά με τις πιστώσεις σε όργανο της Βουλής (Λαζαράκος Γρ., 2010:126-127).

Εικοσιπέντε χρόνια περίπου μετά τη λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών το έργο που έχει παραχθεί είναι σημαντικό. Όμως αιτήματα καίρια παραμένουν επίκαιρα: το αίτημα για διαφάνεια σε κάθε πτυχή της δημόσιας διοίκησης και το αίτημα για ανεξαρτησία των μηχανισμών ελέγχου από τις κυβερνήσεις. Αν αυτά τα δύο αιτήματα δεν ικανοποιηθούν ο φαύλος κύκλος της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς θα συνεχίζεται.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Γαδ., Χρήστος (2019): *Οκτώ θέσεις κατακάλυψε η Ελλάδα στον δείκτη διαφθοράς*, emea, BUSINESS MONITOR. URL:<https://emea.gr/epilogi-syntakton/561444/> (ανακτήθηκε στις 29/1/2019).

Δημολιού, Χ., (2019): *Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδόσεις Παπαζήση.

Ιωακειμίδου Κωνσταντίνα (2019): *Σιγά μην κλάψω, σιγά μη φοβηθώ*, Εφημερίδα των Συντακτών, Νησίδες, (07-08/12/2019).

Κτιστάκη Ν. Σταυρούλα (2007): *Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης*, Μελέτες-Απόψεις, ΕφημΔΔ-5/2007.

Λαζαράκος Γρηγόρης (2010): *Ανεξάρτητες Αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Βιβλιοθήκη Θεωρίας & Πράξης Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη.

Λακόπουλος Γιώργος (2011): *Έφυγε ο πολιτικός που έφτιαξε το νόμο για τον ΑΣΕΠ*, TANEAnline. URL:[http://www.tanea.gr/2011/08/09/greece/efyge\\_o\\_politikos\\_poy\\_eftiakse\\_to\\_nomo\\_gia\\_to\\_asep](http://www.tanea.gr/2011/08/09/greece/efyge_o_politikos_poy_eftiakse_to_nomo_gia_to_asep) (ανακτήθηκε στις 30/07/2019).

Μηλιώνης Αλ. Νικόλαος (2003): *Διαφθορά και Δημόσια Διαχείριση*, Διοικητική Δίκη, Έτος 15 (2003), Τεύχος 2.

Μπαμπινιώτης Γεώργιος (1998): *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*, Κέντρο Λεξικολογίας.

Μπεσίλα – Μακρίδη Ελισάβετ (2000): *Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές – Ο Συνήγορος του Πολίτη*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Παπακωνσταντίνου Ι. Κων/νος: *Η Δωροδοκία*, ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ-web edition. URL: <https://www.eleftheria.gr/m/απόψεις/item/101229.html> (ανακτήθηκε στις 27/07/2019).

Πουλής Ε. Παναγιώτης (2001): *Ο Θεσμός του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ). Σκέψεις με αφορμή τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις (ν. 2839/2000)*, Νομικό Βήμα, Θέματα, Τόμος 49.

Σαρηγιάννης Γ., (2002), στο άρθρο της Ιωακειμίδου Κωνσταντίνα (2019): *Σιγά μην κλάψω, σιγά μη φοβηθώ*, Εφημερίδα των Συντακτών, Νησίδες, (07-08/12/2019).

Ράικος Δημήτριος (2005): *Η Δημόσια Διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς, Διοικητική Δίκη, Έτος 17, (2005), Τεύχος 1.*

Σπηλιωτόπουλος Ε. (2007): *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* στο Εκπαιδευτικές Σημειώσεις Επιμορφωτικού Προγράμματος με Θέμα: Εισαγωγική Εκπαίδευση, Περιφερειακό Ινστιτούτο Επιμόρφωσης Θεσσαλίας, Λάρισα 2010.

Τζέμος Γ. Βασίλης (2012): *Συνήγορος του Πολίτη – Αρμοδιότητες, Διοικητική Διαδικασία, Διαμεσολαβητική Δράση, Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις, Νομοθεσία*, Νομική Βιβλιοθήκη.

Φυτράκης Ευτύχης (2010): *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη.

#### **Πηγές από το Διαδίκτυο:**

[www.aftodioikisi.gr](http://www.aftodioikisi.gr) (ανακτήθηκε στη 1/12/2019).



[www.asep.gr](http://www.asep.gr) (ανακτήθηκε στις 18/08/2019).

[www.et.gr](http://www.et.gr) (ανακτήθηκε στις 3/01/2020). Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, 7 Αυγούστου 2019, αρ. φύλλου 133, Νόμος Υπ' αριθμόν 4622: Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης).

[www.gedd.gr](http://www.gedd.gr) (ανακτήθηκε στις 04/12/2019).

[www.ombudsman.europa.eu/el/annual/el/113728](http://www.ombudsman.europa.eu/el/annual/el/113728) (ανακτήθηκε στις 25/11/2019).

[www.seedd.gr](http://www.seedd.gr) (ανακτήθηκε στις 17/11/2019). Έκθεση Πεπραγμένων 2016.

[www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr) (ανακτήθηκε στις 05/09/2019). Ετήσια Έκθεση 2017.

[http://el.wikipedia.org/wiki/Πλατεία\\_Κλαυθμώνος](http://el.wikipedia.org/wiki/Πλατεία_Κλαυθμώνος) (ανακτήθηκε στις 27/07/2019).