



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ  
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΑ «ΕΙΔΙΚΑ» ΣΩΜΑΤΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ  
ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

της

ΕΛΕΝΗΣ ΚΕΜΑΛΑΚΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΛΑΜΠΡΟΣ ΣΔΡΟΛΙΑΣ

ΛΑΡΙΣΑ 2020

*Στην λατρευτή οικογένεια μου που ήταν το κίνητρο και το στή-  
ριγμα μου σε όλο αυτό το «ταξίδι».*

## Ευχαριστίες

Με τη συγγραφή της διπλωματικής μου εργασίας και την ολοκλήρωση του ΠΜΣ Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα ήθελα να ευχαριστήσω την κυρία **Χριστίνα Δημολιού** για την κατανόηση, την αμέριστη στήριξη, καθοδήγηση και βοήθεια που μου παρείχε στη διάρκεια της εκπόνηση της παρούσης εργασίας. Επίσης οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ στους διδάσκοντες του ΠΜΣ για τη συμβολή τους στη μετάδοση των γνώσεων τους και των εμπειριών τους καθώς και για τη συνεργασία και το άριστο κλίμα επικοινωνίας.

<b>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ</b>	<b>Σελ.</b>
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	9
ABSTRACT	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	12
Δομή της εργασίας	13
Μεθοδολογία	13
<b><u>Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>. Ορισμός των εννοιών κακοδιοίκηση- διαφθορά-αναποτελεσματικότητα</u></b>	14
1.1. Διαφθορά	14
1.2. Κακοδιοίκηση	16
1.3. Αναποτελεσματικότητα	18
1.4. Διαφάνεια – Διαπλοκή στην Δημόσια Διοίκηση	19
<b><u>Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup> Έλεγχος</u></b>	20
2.1. Η εξέλιξη από το χθες έως το σήμερα	20
2.2. Η έννοια του ελέγχου	22
2.3 Η ανάγκη ελέγχου της δράσης στη Δημόσια Διοίκηση	23
2.4. Το σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης	23
2.4.1 Κοινοβουλευτικός Έλεγχος	24
2.4.2. Δικαστικός Έλεγχος	25
2.4.3 Διοικητικός Έλεγχος	26
2.4.4 Ενδιάμεσος Έλεγχος	29
2.5. Οι αρχές που διέπουν τους ελέγχους	30
2.6. Πτυχές του ελέγχου	31
2.7. Είδη ελέγχων	31
2.8. Στάδια Ελέγχου	33

2.9. Μελέτη και σχεδίαση του ελέγχου	33
<b>Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup> Ο Εσωτερικός Έλεγχος</b>	34
3.1 Ο Εσωτερικός Έλεγχος και το νέο μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης	34
3.2. Η εννοιολογική προσέγγιση του Εσωτερικού Ελέγχου	35
3.3. Εσωτερικός Έλεγχος Στον Δημόσιο Τομέα	36
3.4. Ο ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα	37
3.5. Η αποτελεσματικότητα Εσωτερικού Ελέγχου	38
3.6. Η σημασία του εσωτερικού ελέγχου	38
3.7. Τι ακριβώς συνιστά ο εσωτερικός έλεγχος;	39
3.8. Αναγκαιότητα του Εσωτερικού Ελέγχου	40
3.9. Είδη Εσωτερικού Ελέγχου	41
3.10 Το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου	42
<b>Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup> Ειδικά Σώματα Ελέγχου Δημόσιας Διοίκησης</b>	42
Εισαγωγικές παρατηρήσεις	42
4.1.1. Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας	43
4.1.1.1. Νομική υπόσταση	44
4.1.1.2. Συγκρότηση - Σύνθεση	45
4.1.1.3. Αποστολή και έργο του ΣΕΥΥΠ	46
4.1.1.4. Αρμοδιότητες	46
4.1.1.5. Έναυσμα-διαδικασία ελέγχου	47
4.1.2. Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (ΣΕΕΥ-ΜΕ)	48

4.1.2.1. Νομική μορφή	48
4.1.2.2. Συγκρότηση - Σύνθεση	49
4.1.2.3. Αποστολή Έργο του ΣΕΕΥΜΕ	49
4.1.2.4. Αρμοδιότητες ΣΕΕΥΜΕ	51
4.1.2.5. Έναυσμα-διαδικασία ελέγχου	51
Πρόσφατη Νομοθεσία	52
4.1.3.1. Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης (ΣΕΕΚΚ)	60
4.1.3.2. Νομική Υπόσταση του ΣΕΕΚΚ	61
4.1.3.3. Συγκρότηση - Σύνθεση	61
4.1.3.4 Αποστολή Έργο	62
4.1.3.5. Αρμοδιότητες ΣΕΕΚΚ	63
4.1.3.6 Διαδικασία- έναυσμα ελέγχου	64
4.1.4. Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)	65
4.1.4.1. Σύσταση - Νομική Μορφή	65
4.1.4.2. Σύνθεση-στελέχωση	66
4.1.4.3. Αποστολή – Έργο	66
4.1.4.4. Αρμοδιότητες	67
4.1.4.5. Διαδικασία και έναυσμα ελέγχου	67
4.1.5. Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ)	68
Νομοθεσία	72
4.1.6. Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας	77
4.1.6.1 Νομική μορφή	79
4.1.6.2. Αποστολή	80
4.1.6.3.Αρμοδιότητες	81
α. Γενική Αρμοδιότητα	81

β. Τοπική Αρμοδιότητα	82
4.1.6.4. Διάρθρωση	82
4.1.6.5. Στελέχωση	82
4.1.6.6. Έρευνα - Εποπτεία	83
α. Η αστυνομική και ανακριτική έρευνα	83
β. Κοινοβουλευτική Εποπτεία	84
γ. Εισαγγελική Εποπτεία	84
4.1.6.7. Έναυσμα ελέγχου	84
4.1.7. Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας	84
4.1.7.1. Νομική υπόσταση	85
4.1.7.2. Σύνθεση-Συγκρότηση	87
4.1.7.3. Αποστολή -Έργο	87
4.1.7.4. Αρμοδιότητες	88
4.1.7.5. Διαδικασία και έναυσμα ελέγχου	89
<b>Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup> Σύγκριση και Αξιολόγηση Σωμάτων Επιθεώρησης</b>	91
5.1. Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε)	91
5.2. Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης	92
5.3. Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.)	92
5.4 Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων	92
5.5. Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών	93
5.6. Σώμα Επιθεώρησης Δημόσιων Έργων	93
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ</b>	94
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	98
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ</b>	102

## Πίνακας Συντμήσεων

ΓΕΔΔ: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

ΕΛΑΣ: Ελληνική Αστυνομία

ΚΠΔ: Κώδικας Ποινικής Δικονομίας

Ν.: νόμος

ΝΠΔΔ: Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ: Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου

Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα

παρ.: παράγραφος

αρθ.: άρθρο

ΟΤΑ: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΠΚ: Ποινικός Κώδικας

ΣΕΔΕ: Σώμα Επιθεώρησης Δημοσίων Έργων

ΣΕΠΕ: Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας

ΣΕΕΔΔ: Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

ΣΕΕΚΚ: Σώμα Επιθεώρησης Καταστημάτων Κράτησης

ΣΕΕΥΜΕ: Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και  
Επικοινωνιών

ΣΕΠΔΕΜ: Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και  
Μεταλλείων

ΣΕΥΥΠ: Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣτΠ: Συνήγορος του Πολίτη



## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Από την ώρα που έγινε εντονότερη η αξίωση για την είσπραξη εσόδων από το ελληνικό δημόσιο και προκειμένου να βρεθούν τα χρήματα για να εξυπηρετήσει τις ανάγκες του το ελληνικό κράτος, καθώς επίσης και να περιοριστεί το φαινόμενο της κακοδιοίκησης, της διαφθοράς και της αναποτελεσματικότητας, τα οποία προκαλούν δυσλειτουργία στο κράτος και κλονίζουν τους θεσμούς του, αυξάνοντας τη δυσπιστία των πολιτών στις λειτουργίες του κράτους, ήρθε και πάλι στο προσκήνιο ένα σημαντικό εργαλείο περιορισμού και καταπολέμησης της διαφθοράς, ο εσωτερικός έλεγχος. Ο εσωτερικός έλεγχος θεωρείται το πολυτιμότερο εργαλείο κάθε υπηρεσίας του δημοσίου τομέα, αποτελώντας τον ακρογωνιαίο λίθο και τη ραχοκοκαλιά ενός σωστά δομημένου οργανισμού, λειτουργώντας σαν δίκτυ ασφαλείας στη δομή και στην οργάνωση ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι του. Είναι μια αυθυπόστατη, αμερόληπτη, αντικειμενική με συμβουλευτικό χαρακτήρα δράση, με κύριο σκοπό να καλυτερεύει και να εξελίσσει τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας. Βοηθά την ελεγχόμενη υπηρεσία ώστε να επιτευχθούν οι αντικειμενικοί της στόχοι, προσαρμόζοντας μια μεθοδική και με επαγγελματισμό προσέγγιση στην αναβάθμιση, μέσω της ισχυροποίησης των λειτουργιών, ως προς τη διαχείριση ρίσκων και ελέγχου, των συστημάτων του εσωτερικού ελέγχου των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, φροντίζοντας η λειτουργία τους να είναι εύρυθμη.

Η συμβολή του στις υπηρεσίες είναι παραινετική και έχει σχέση με την εκτέλεση των προβλεπόμενων διαδικασιών, ούτως ώστε η λειτουργία τους να παραγωγικότερη, ενώ απώτερη επιδίωξη της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου είναι να διασφαλιστεί η παροχή από το κράτος, υψηλής ποιότητας υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Τα Σώματα εσωτερικού ελέγχου του δημοσίου δύνανται να διεξάγουν έλεγχο σε οποιονδήποτε οργανισμό και να ακολουθούν κάθε μέθοδο και προσέγγιση που θεωρούνται απαραίτητες.

Για να μπορούν να ανταποκριθούν στο ρόλο τους, επιβάλλεται να υπάρχει η πρόσβαση σε έγγραφα, σε αρχεία, σε αλληλογραφία καθώς και σε άλλα στοιχεία τα οποία προϋποθέτουν την ομαλή επιτέλεση της αποστολής του εσωτερικού ελέγχου.

Μέχρι σήμερα, ο εσωτερικός έλεγχος, λόγω ανεπαρειών, τόσο στο θεσμικό πλαίσιο εφαρμογής του όσο και σε ανθρώπινο δυναμικό, δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει σε μεγάλο βαθμό τις παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Στην παρούσα εργασία δίνονται επίσης ερμηνείες των εννοιών της διαφθοράς, της κακοδιοίκησης, του εσωτερικού ελέγχου και εξετάζονται οι αρμοδιότητες, ο σκοπός, και οι

διαδικασίες των εργασιών που διενεργούν τα ειδικά σώματα ελέγχου στο δημόσιο τομέα. Η καθ' όλα υιοθέτηση των διεθνών προτύπων προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου στους χώρους του δημόσιου τομέα ελέγχου θεωρείται ένα μεγάλο και πολύ σημαντικό βήμα.

Λέξεις κλειδιά: εσωτερικός έλεγχος, διαφθορά, κακοδιοίκηση, αναποτελεσματικότητα, δημόσιος τομέας, ειδικά ελεγκτικά σώματα

## **ABSTRACT**

Since the Greek government's claim for money laundering has grown stronger and to raise money to serve the needs of the Greek state, as well as to reduce the phenomenon of maladministration, corruption and inefficiency, which caused a malfunction in the state by undermining state institutions as well as the trust of the social community in the face of the state function, again came to the fore an important tool of restraint and combat, the internal control.

Internal control is considered to be the most valuable tool of any public sector service / organization, being the cornerstone as well as the backbone of a well-structured control and management system functioning as a safety net in structure and organization in order to achieve the objectives. It is a self-sustaining, impartial, objective and consultative action designed to deliver value, improve and evolve the functions of a service / organization.

Contributes to the audit service in achieving its objectives by adapting a methodical, professional approach to improving the processes of risk management and control of internal control systems of the civil service, while safeguarding their proper functioning.

Its role is paramount to the services, to execute the appropriate procedures, so that the functioning of the agency / service is more productive while the ultimate goal of the internal audit service is to ensure that the state provides high quality services to citizens.

The internal control body of the public authority can carry out audit in any organization and follow any method and approach deemed necessary.

In order to fulfill its role, all documents, files, correspondence and other information necessary for the proper performance of the internal audit function must be accessible in a reasonable time.

Until today, due to insufficient internal control, both in its institutional implementation and human resources, has not been able to address to a large extent the lawlessness in the public sector.

The present work analyzes the concept of control, and examines the competences, purpose, and procedures of the work performed by the specialized control bodies in the public sector. The full adoption of international auditing standards is considered a major step and an important step towards improving the effectiveness of internal control in the public sector.

**Keywords:** internal control, corruption, maladministration, inefficiency, public sector, special audit bodies

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συμβολή του εσωτερικού ελέγχου, κυρίως τα νεότερα χρόνια που παρατηρείται σημαντική πτώση της οικονομίας σε παγκόσμιο επίπεδο, θεωρείται μέγιστης σημασίας και η ανάγκη εύρεσης πόρων τόσο για τον δικό μας τόπο, όσο και για άλλα κράτη ανά την υφήλιο, είναι έκδηλη. Σε μια προσπάθεια να ανασυντάξουν την οικονομία τους, με την είσπραξη οφειλών, η εντατικοποίηση των ελέγχων στο Δημόσιο τομέα όπως και στον ιδιωτικό είναι εμφανής.

Αναγκαία προϋπόθεση για να εισπραχθούν οι δημόσιοι πόροι, αλλά και να υπάρξει καλύτερη αξιοποίησή τους, είναι η άσκηση ελέγχου από την κυβέρνηση χρησιμοποιώντας εσωτερικούς ελεγκτές στους δημόσιους οργανισμούς. Οι εσωτερικοί ελεγκτές βοηθούν ώστε να βελτιωθεί η λειτουργία τους, να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή απόδοση, να περιοριστεί στο ελάχιστο η διαφθορά και η κακοδιοίκηση και να επανέλθει η εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στους δημόσιους φορείς.

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση διαθέτει ένα σημαντικό αριθμό σωμάτων εσωτερικού ελέγχου, που σκοπός τους είναι ο διοικητικός έλεγχος σε υπηρεσίες/οργανισμούς του δημοσίου, προκειμένου να εντοπιστούν και να κατασταλούν περιπτώσεις διαφθοράς, παρανομίας και κακοδιοίκησης. Σε σημαντική μερίδα της κοινής γνώμης, επικρατεί η αντίληψη ότι το Δημόσιο γενικά ασθενεί βαριά. Αυτή η αντίληψη οφείλεται στους αργούς ρυθμούς με τους οποίους λειτουργεί ο δημόσιος τομέας, οι οποίοι δεν συμβαδίζουν με τις ανάγκες και τις αξιώσεις της σύγχρονης εποχής αλλά και της κοινωνίας.

Προκειμένου να καταπολεμηθούν η διαφθορά και η κακοδιοίκηση και να υπάρχει διαφάνεια σε όλες τις ενέργειες και πράξεις του δημοσίου, έχει συσταθεί ένας μηχανισμός που περιλαμβάνει πλήθος ειδικών ελεγκτικών σωμάτων και ανεξάρτητων αρχών που ασχολούνται με τον εσωτερικό (προληπτικό και κατασταλτικό) έλεγχο του δημοσίου. Σχεδόν κάθε Υπουργείο διαθέτει ένα Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου επιφορτισμένο με ελεγκτικές αρμοδιότητες.

Σκοπός της παρούσης εργασίας είναι η διερεύνηση της λειτουργίας του αλλά και της αποτελεσματικότητας του εσωτερικού ελέγχου και η ανάλυση των Ειδικών Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου στον δημόσιο τομέα. Γίνεται αναφορά στον έλεγχο και στα διάφορα χαρακτηριστικά του γνωρίσματα, στο ρόλο που διαδραματίζει στο δημόσιο καθώς και στα είδη του. Στόχος μας είναι πρωτίστως ο αναγνώστης να μάθει ορισμένα στοιχεία

του ελέγχου που θεωρούνται βασικά και μετά να ενημερωθεί για τα ελεγκτικά σώματα, για τις αρμοδιότητες του καθενός, το σκοπό τους, το έργο τους και τις υπηρεσίες που παρέχουν στη δημόσια διοίκηση. Επίσης καταδεικνύονται τα προβλήματα που δημιουργούνται από την διαφθορά και την κακοδιαχείριση των δημοσίων φορέων, προκειμένου να τονιστεί η σημαντικότητα του εσωτερικού ελέγχου στην πάταξη των ανωτέρω φαινομένων.

### **Δομή της εργασίας**

Αρχικά στο 1<sup>ο</sup> Κεφάλαιο γίνεται αναφορά και δίνονται οι ορισμοί των εννοιών της διαφθοράς, της κακοδιοίκησης και της αναποτελεσματικότητας, και τα προβλήματα που δημιουργούνται στη δημόσια διοίκηση με την εμφάνισή τους.

Το 2<sup>ο</sup> Κεφάλαιο ασχολείται γενικά με τον έλεγχο. Δίνεται ο ορισμός του, αναλύονται τα διάφορα είδη του, οι γενικές αρχές που τον διέπουν στη δημόσια διοίκηση.

Το 3<sup>ο</sup> Κεφάλαιο ασχολείται με τον εσωτερικό έλεγχο. Δίνεται ο ορισμός του, γίνεται αναφορά στα διάφορα είδη του, τη σύστασή του, στις γενικές αρχές που τον διέπουν, στις πτυχές, ενώ γίνεται ανάλυση της έννοιας του εσωτερικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση, εξετάζονται οι σκοποί, οι στόχοι και οι παράγοντες που τον καθιστούν αποτελεσματικό.

Το 4<sup>ο</sup> Κεφάλαιο αναφέρεται εξ' ολοκλήρου στα Ειδικά Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και παρατίθεται το θεσμικό πλαίσιο του καθενός, προκειμένου να ενημερωθεί ο αναγνώστης για τη δημιουργία, το σκοπό τους, τη δικαιοδοσία τους και άλλες εξ' ίσου αξιόλογες πληροφορίες που διέπουν τη δραστηριότητά τους και τη λειτουργία τους.

Στο 5<sup>ο</sup> Κεφάλαιο γίνεται μια συγκριτική αξιολόγηση των Σωμάτων Επιθεώρησης προκειμένου να αναδειχθούν τα σημεία σύγκλισης των αρμοδιοτήτων τους.

Καταληκτικά, επιχειρείται μια σύνοψη με τα πιο κύρια σημεία, ανακύπτουν τα συμπεράσματα και διατυπώνονται ορισμένες προτάσεις και παρατίθενται κάποιες περιπτώσεις διαφθοράς.

### **Μεθοδολογία**

Η ερευνητική μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε για να γραφεί εργασία είναι η θεωρητική. Ιδιαίτερος, γίνεται ανάλυση εννοιών και ορισμών, αναφέρονται οι κατηγορίες στις οποίες διακρίνεται και η σημασία τους. Κατόπιν, πραγματοποιείται μια αναφορά στις διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα, στα ελεγκτικά σώματα της Ελλάδος και στο τέλος παρατίθενται τα αποτελέσματα, τα συμπεράσματα και οι προτάσεις βελτίωσης. Η συγκέντρωση των πληροφοριών είναι βασισμένη σε αποσπάσματα από ακαδημαϊκά βιβλία, από δημοσιευμένα άρθρα, τη νομοθεσία, τη συλλογή πληρο-

φοριών από το διαδίκτυο και τα διάφορα υπουργεία, καθώς και τη μελέτη των ετήσιων εκθέσεων των σωμάτων επιθεώρησης.

## **Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>**

### **Ορισμός των εννοιών κακοδιοίκηση- διαφθορά-αναποτελεσματικότητα**

Στη Δημόσια Διοίκηση ο έλεγχος είναι το βασικότερο στοιχείο προκειμένου να υπάρχει εύρυθμη λειτουργία. Βέβαια είναι αρκετές οι περιπτώσεις όπου οι ελεγκτικοί μηχανισμοί χαρακτηρίζονται από ανεπάρκεια αλλά και αδράνεια και αυτό έχει ως συνέπεια την υιοθέτηση αναποτελεσματικών διαδικασιών (Σπανού Κ.,1996). Στην ευρύτερη βιβλιογραφία επικρατεί η εντύπωση ότι η δημόσια διοίκηση «*νοσεί βαριά*» λόγω της παρουσίας των φαινομένων της κακοδιοίκησης, της διαφθοράς και της αναποτελεσματικότητας.

#### **1.1. Διαφθορά**

Η διαφθορά θεωρείται σύνθετο φαινόμενο, με μεγάλη πολυπλοκότητα, το οποίο πλήττει όχι μόνο τους θεσμούς της δημοκρατίας, αλλά και τον κοινωνικοοικονομικό καθώς και τον πολιτικό βίο όλων των ανεπτυγμένων κρατών αλλά και των κρατών που βρίσκονται στην τροχιά της ανάπτυξης. Οποσδήποτε δεν είναι ένα φαινόμενο της εποχής μας. Ειδικά όμως στη σημερινή εποχή, λόγω του διευρυμένου πλαισίου της παγκοσμιοποίησης, το φαινόμενο αυτό, έχει εξαπλωθεί ανά την υφήλιο με αποτέλεσμα να αναγνωρίζεται από τη Διεθνή Κοινότητα ως ένα προβληματικό φαινόμενο με παγκόσμιες διαστάσεις. Η αντιμετώπιση της διαφθοράς, μέσω των εθνικών νομοθεσιών για την καταπολέμηση ή τον περιορισμό της, ήταν αποτυχημένη και αυτό είχε ως αποτέλεσμα να οδηγηθούν η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι διάφοροι Παγκόσμιοι Φορείς στη θωράκιση της Διεθνούς Κοινότητας, διαμορφώνοντας από κοινού και αναπτύσσοντας στρατηγικές, προκειμένου να υπάρξει αντιμετώπιση αυτού το φαινομένου.

Η έννοια της διαφθοράς έχει πολλές σημασίες, διότι δεν υφίσταται ένας ορισμός που να είναι κοινά αποδεκτός διεθνώς. Το φαινόμενο αυτό πλήττει τη λειτουργία της πολιτείας από την αρχαιότητα. Περιγράφεται ως ένα ευρύ φάσμα συμπεριφορών, το οποίο σε κάθε κοινωνικό σύνολο και σε κάθε εποχή γίνεται διαφορετικά αντιληπτό και το οποίο επηρεάζεται από τον πολιτισμό της κοινωνίας, τα ήθη, την κουλτούρα του, τα έθιμά του. Στη διαφθορά συμπεριλαμβάνονται όλες οι συμπεριφορές οι οποίες σύμφωνα με την έννοια που έχει δοθεί από τον Μη Κυβερνητικό Οργανισμό «*Διεθνής Διαφάνεια*», έχουν χαρακτηριστεί ως μορφές που καταχρώνται τη δημόσια εξουσία για ιδίαν ωφέλεια είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα. Έχει σχέση δε με επιλογές που πρωταρχικός σκοπός

τους είναι να εξυπηρετηθούν τα ιδιοτελή συμφέροντα ατομικά ή ομαδικά, που δε περιλαμβάνονται μέσα στο θεσμοθετημένο και νομιμοποιημένο κοινωνικό πλαίσιο (Βενετσανοπούλου, Γ.Μ, 2014).

Την ώρα που οι αρχές στη χώρα μας, όπως και σε όλη την Ευρώπη σχεδόν, που αντιμετώπισαν και εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν προβλήματα με την παγκόσμια οικονομική κρίση που ξέσπασε πριν χρόνια, καταβάλουν προσπάθεια να τακτοποιήσουν τα δημόσια οικονομικά τους, έχουν έρθει στην επιφάνεια αρκετά φαινόμενα κατάχρησης δημόσιου χρήματος, διαφθοράς και κακοδιοίκησης των διαφόρων υπηρεσιών και οργανισμών. Κάτι ανάλογο απασχολεί όλα τα κράτη της διεθνούς κοινότητας, από τα οποία υπάρχει η πίστη πως φαινόμενα όπως αυτά που προαναφέρθηκαν θα αντιμετωπιστούν με ενιαία προγράμματα δράσης και μέσω της εναρμόνισης των εθνικών πρακτικών.

Είναι πιο εύκολο να αναγνωριστεί η διαφθορά παρά να ορισθεί, διότι δεν υφίσταται ακριβής γενικός ορισμός της έννοιας στη βιβλιογραφία. Κατά τον (Τρύφωνα Κολλίντζα, 2011) *«Διαφθορά είναι η παροχή ή η άρνηση παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών που γίνεται για το προσωπικό όφελος των δημοσίων υπαλλήλων.»*

Επίσης *“διαφθορά”* είναι η εκμετάλλευση της εξουσίας που έχει ανατεθεί σε κάποιον, με στόχο το προσωπικό όφελος (el.wikipedia.org).

Ειδικότερα, για ζητήματα που αφορούν τον Αστικό Κώδικα περί διαφθοράς, στο αρθ. 2 Ν 2957/2001 (ΦΕΚ 260/Α/12-11-2001) στην κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης, ως «διαφθορά» νοείται η *απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου 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* ([http:// www.e-nomothesia.gr](http://www.e-nomothesia.gr) ). Η διαφθορά λογίζεται ως σοβαρή απειλή εναντίον του κράτους δικαίου και παραβίαση της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της αμεροληψίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης, παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο την ορθή και νόμιμη λειτουργία των οικονομικών της αγοράς. Ειδικότερα, με το αρθ. 10 παρ. 2 του Ν 3251/2004, η διαφθορά αναβαθμίστηκε σε σοβαρότερο έγκλημα, καθώς στο αρθ. 1 παρ 1 Ν 3251/2004 (ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης) προβλέπεται η σύλληψη ή προσαγωγή ατόμου. *Το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης είναι απόφαση ή διάταξη δικαστικής αρχής κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που εκδίδεται με σκοπό τη σύλληψη και την προσαγωγή προσώπου, το οποίο ευρίσκεται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφόσον το πρόσωπο αυτό ζητείται από τις αρμόδιες αρχές του κράτους έκδοσης του εντάλματος στο πλαίσιο*

ποινικής διαδικασίας: α) προκειμένου σε πρόσωπο στο οποίο ήδη έχει αποδοθεί η αξιόποινη πράξη να ασκηθεί ποινική δίωξη, ή β) να εκτελεστεί ποινή ή μέτρο ασφαλείας, τα οποία στερούν την ελευθερία (<http://www.areiospagos.gr/nomologia/apofaseis>).

## 1.2 Κακοδιοίκηση

Για την "κακοδιοίκηση" γίνεται αναφορά στον νόμο του "Συνηγόρου του Πολίτη" (ΣτΠ), όπως επίσης και στο θεσμικό πλαίσιο του "Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή". Αποτελεί τον σκοπό κάθε διοικητικού διαμεσολαβητή με επιδίωξη την καταπολέμηση φαινόμενων "κακοδιοίκησης" προάγοντας την "σωστή διοικητική διαγωγή και συμπεριφορά απέναντι σε κάθε πολίτη. Η κακοδιοίκηση αγγίζει έναν από τους πυλώνες της εκτελεστικής εξουσίας, τη Δημόσια Διοίκηση, και εκδηλώνεται με ποικίλους τρόπους. Ως κακοδιοίκηση ορίζεται η εκτέλεση μιας πράξης που δεν εμπίπτει στους όρους της αρχής της χρηστής διοικήσεως. Δηλαδή οι κρατικές υπηρεσίες-όργανα ή κωλυσιεργούν ή δεν εκτελούν τις υπηρεσιακές τους υποχρεώσεις και αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη χαμηλή ποιότητα στις παροχές υπηρεσιών με τις όποιες αρνητικές επιπτώσεις συνεπάγεται αυτό στο δημόσιο και στους πολίτες (Βενετσανοπούλου Γ.Μ, 2014). Εκδήλωση κακοδιοίκησης υπάρχει όταν ένα θεσμικό όργανο δεν εκτελεί ορθώς το νόμο, ή παραβαίνει θεμελιώδη δικαιώματα. Στην κακοδιοίκηση δεν τίθεται θέμα «ύποπτης» συνδιαλλαγής μεταξύ διοικούντος και διοικουμένου, όπως γίνεται με τη διαφθορά.

Η κακοδιοίκηση δεν αποτελεί και αυτομάτως παρανομία, ούτε ταυτίζεται με την παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, ενώ η παρανομία κατά κανόνα συνεπάγεται κακοδιοίκηση. Στην Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για το έτος 2012 διατυπώνεται η θέση ότι «η διαπίστωση κρούσματος κακοδιοίκησης δεν συνεπάγεται αυτομάτως την δικαστική αποκατάσταση της παρανόμως τελεσθείσας πράξης» (Έκθεση Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, 2012α, σελ. 15).

Στον όρο «κακοδιοίκηση» επιχειρείται να συμπεριληφθούν και να αποδοθούν όλες αυτές οι περιπτώσεις στις οποίες η Διοίκηση μπορεί να λειτουργεί νόμιμα αλλά να αποτυγχάνει να φθάσει στους στόχους που αφορούν την αποδοτικότητα αλλά και την αποτελεσματικότητα.

Υπάρχουν κάποιοι παράγοντες γενικοί οι οποίοι ευνοούν τα φαινόμενα της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, όπως:

**α)** φαινόμενα όπως οι ασαφείς ή ακόμη και αόριστες αρμοδιότητες, οι διάφοροι γραφειοκρατικοί περιορισμοί, οι μέτριας έως χαμηλής ιδιοσυστασίας διοικητικοί μηχανι-



σμοί, καθώς και ορισμένοι κανόνες που θεσπίστηκαν πρόχειρα, χωρίς μελέτη προς αποφυγή των αδυναμιών της διοίκησης, με αποτέλεσμα να διευκολύνεται η διαφθορά,

**β)** η έλλειψη διαφανών διαδικασιών, η οποία προκύπτει από απουσία κανόνων-διαταγών ή τη μη εφαρμογή τους,

**γ)** οι πολύμηνες καθυστερήσεις που επιφέρουν την μη έγκαιρη, αποτελεσματική και υπεύθυνη διεκπεραίωση των ζητημάτων που αφορούν τους πολίτες, λόγω της έλλειψης του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης σε γνώσεις και κατάρτιση,

**γ)** η έλλειψη διαδικασιών προληπτικού ελέγχου με αποτέλεσμα η βαρύτητα να δίνεται στον κατασταλτικό έλεγχο,

**δ)** η καθυστέρηση στην απονομή δικαιοσύνης, που στην ουσία αναιρεί την επιβολή του νόμου, ιδιαίτως σε περιπτώσεις που σχετίζονται με εξαπατήσεις οικονομικές, όπου οι υπεύθυνοι γλυτώνουν λόγω της παραγραφής των παραπτωμάτων, όπως και η πειθαρχική ατιμωρησία, σε αρκετά σημαντικό βαθμό, των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία έχει δημιουργήσει σε αυτούς που παρανομούν ένα αίσθημα ασυδοσίας (ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2014).

Η κακοδιοίκηση είναι περισσότερο ένας όρος που σχετίζεται με τη διοικητική πρακτική και πιο λίγο ένας όρος με καθορισμένο νομικό περιεχόμενο. Η κακοδιοίκηση δεν είναι ταυτισμένη με την παράβαση της αρχής της νομιμότητας, εξάλλου ο νόμος δεν προσδιορίζει κανόνες δεοντολογίας για την διοικητική συμπεριφορά. Για παράδειγμα, η αγενής συμπεριφορά δημοσίου υπαλλήλου ή η υπέρμετρη καθυστέρηση διεκπεραίωσης ενός ζητήματος από τη διοικητική υπηρεσία, εάν από τον νόμο δεν προσδιορίζονται συγκεκριμένα περιθώρια περάτωσης, συνιστούν στοιχεία κακοδιοίκησης.

Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο διοικητικός διαμεσολαβητής αποσκοπεί στο να παρουσιάσει τα λάθη ή και τα διάφορα κενά του νομοθετικού πλαισίου ή της κακής διοικητικής πρακτικής, υποδεικνύοντας όμως και την πρακτική διαδρομή για την αντιμετώπισή τους.

Οι διοικητικοί διαμεσολαβητές έχουν εξοπλιστεί με το προνόμιο της ανεξαρτησίας από την διοικητική ιεραρχία του τομέα που ελέγχουν.

Η εξουδετέρωση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης είναι ένα πολύ δύσκολο εγχείρημα. Προκειμένου να υπάρξει πάταξη των φαινομένων αυτών, επιβάλλεται να προστεθούν στα ήδη υπάρχοντα μέτρα, δυο στόχοι που θεωρούνται πολύ σημαντικοί, ήτοι η πρόληψη και η καταστολή. Η πρόληψη σχετίζεται με τα μέτρα που σκοπό έχουν την βελτίωση των εξυπηρετήσεων που παρέχονται, την απλοποίηση των διαφόρων διαδικασιών που εφαρμόζονται από τη διοίκηση, τον περιορισμό της γραφειοκρατίας καθώς και τη διαύγεια που σχετίζεται με την όλη δραστηριότητα των δημοσίων οργάνων, δημιουργώντας μια επιλο-

γή, του διοικητικού προσωπικού, αξιοκρατική. Η καταστολή έχει σχέση με την αποτελεσματικότητα των εκάστοτε ελεγκτικών, κατασταλτικών και διωκτικών λειτουργιών.

Η διαφθορά και η κακοδιοίκηση, όπως έχει γίνει αντιληπτό από την παγκόσμια κοινότητα, δύνανται να παταχθούν αποκλειστικά με την εφαρμογή ενός πλαισίου ενιαίας δράσης, βάσει του οποίου το πλάνο, η πραγματοποίηση και ο έλεγχος συγκροτούν υποχρέωση της κάθε χώρας. Προκειμένου να επιτευχθεί η πάταξη της διαφθοράς, η Ελλάδα καθώς και τα υπόλοιπα κράτη έχουν συνάψει διάφορες διεθνείς συμβάσεις.

Από την Ελλάδα έχουν κυρωθεί τρεις βασικές διεθνείς συμβάσεις: η σύμβαση του ΟΟΣΑ για την πάταξη της δωροδοκίας των αλλοεθνών αξιωματούχων του Δημοσίου που κυρώθηκε με τον Ν. 2656/1998, η σύμβαση του ποινικού δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης και η σύμβαση του ΟΗΕ κατά της διαφθοράς, της οποίας η κύρωση έγινε με τον Ν. 3666/2008 (Καϊάφα-Γκμπάντι/Γιαννακούλα, 2008).

### **1.3 Αναποτελεσματικότητα**

Η αναποτελεσματικότητα στη Δημόσια Διοίκηση ορίζεται ως η ανικανότητά της να υλοποιήσει τις επιδιώξεις της, ενώ η μη ύπαρξη αποδοτικότητας θεωρείται η έλλειψη ικανότητάς της να φθάνει στους τιθέμενους στόχους με όσο το δυνατό ελάχιστο κόστος και το ανώτερο επίπεδο εξυπηρητήσεων. Αντιλαμβανόμαστε ότι οι έννοιες αυτές είναι αλληλένδετες, έτσι κρίνεται αναγκαίο να αναφέρουμε ότι δεν είναι αρκετό οι δημόσιες υπηρεσίες να έχουν αποτελεσματικότητα, κατασπαταλώντας τους οικονομικούς πόρους που τους παρέχονται, αλλά είναι αναγκαίο να έχουν υψηλή απόδοση, δηλαδή η λειτουργία τους να πραγματοποιείται με το μικρότερο κόστος. Όλα αυτά θα δύνανται να αποτυπωθούν σε κάποιους δείκτες ώστε να είναι εφικτοί ως προς τον υπολογισμό κατάταξης της αποδοτικότητας καθώς και του επιπέδου προόδου της κάθε υπηρεσίας στο δημόσιο τομέα. Ορισμένοι από τους δείκτες αποτελεσματικότητας αφορούν στον προσδιορισμό του βαθμού ικανοποίησης των διοικουμένων από τις προσφερόμενες υπηρεσίες του Δημοσίου, στον τρόπο συμπεριφοράς των δημόσιων υπαλλήλων προς τους πολίτες, στον χρόνο που χρειάστηκε για να εξυπηρετηθεί το κοινό και στην ποιότητα παροχής υπηρεσιών, στο διαχειριστικό κόστος και στον αριθμό των παραπόνων. Με βάση το Ν 3230/2004 έχει προσδιοριστεί στο Δημόσιο το Σύστημα Δημόσιας Διοίκησης μέσω στόχων, για την εισφορά των υπαλλήλων στη διαμόρφωση και τον έλεγχο της στοχοθεσίας στις υπηρεσίες, τη μεγαλύτερη βαρύτητα στη διαφάνεια και τη σωστή διακυβέρνηση, ενώ ταυτοχρόνως στοχεύεται η ενδυνάμωση της αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση, ώστε να μπορούν να ανταπεξέλθουν στις αξιώσεις της σύγχρονης κοινωνίας και στις πολιτικές της Ευρω-

παϊκής Ένωσης, με ταυτόχρονη βελτίωση της σχέσης ωφέλειας - κόστους, τον περιορισμό της γραφειοκρατίας και την αυξητική παραγωγή. Ταυτόχρονα, μέσα από το νέο Σύστημα Διακυβέρνησης, γίνεται ο εντοπισμός των εκτροπών και εμποδίων που δημιουργούνται για πιθανά ζητήματα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, ώστε να πραγματοποιούνται έγκαιρα οι αναγκαίες διορθωτικές παρεμβολές για την καλύτερευση της λειτουργίας του συστήματος. Για την καλύτερευση της αποτελεσματικότητας στο δημόσιο, είναι αναγκαίο να αναπτυχθούν συγκεκριμένες στρατηγικές, να γίνει οριοθέτηση υπολογισμών, εφικτών και πραγματοποιήσιμων στόχων, ενώ ταυτόχρονα είναι αναγκαίο σε καθορισμένα χρονικά διαστήματα να αξιολογείται το αποτέλεσμα όλων των χειρισμών και των διαδικασιών και να επανακαθορίζονται πιθανές παρεκκλίσεις. Ειδικά για την εφαρμογή των κανονισμών της Εταιρικής Διακυβέρνησης, την εκτέλεση των διαδικασιών, τον υπολογισμό του επίπεδου ανταπόκρισης στα προβλήματα των πολιτών και την τήρηση του χρονικού διαστήματος για την περάτωση των ζητημάτων, είναι αναγκαίο ο έλεγχος να γίνεται μέσα από τους χειρισμούς των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου (Internal Audit) με βάση τα υποδείγματα και τις παραδεδεγμένες αρχές της ελεγκτικής (Αϊνατζής Ι.,2009).

#### **1.4. Διαφάνεια – Διαπλοκή στην Δημόσια Διοίκηση**

Στη διαφάνεια μπορούμε να αποδώσουμε πολλές έννοιες με διαφορετική σημασία. Για τον δημόσιο τομέα η διαφάνεια είναι μια διαδικασία όπου όλα σχεδόν τα θέματα του Κράτους δημοσιεύονται, ώστε να ελέγχονται από τις αντίστοιχες ελεγκτικές αρχές, αλλά και από το κοινωνικό σύνολο. Με άλλα λόγια είναι η ελεύθερη και χωρίς περιορισμούς διάθεση ενεργειών, εφαρμογών και διαδικασιών που διεξάγει η δημόσια διοίκηση στο ευρύ κοινό με σκοπό την διασφάλιση της νομιμότητας. Η διαφάνεια συγκροτεί μια συνταγματική επιταγή. Με την ελεύθερη διάθεση των δημοσίων στοιχείων, που μπορούν ενδεικτικά να αφορούν διοικητικές πράξεις, υποδομές, περιβάλλον, εξυπηρέτηση πολιτών, υπάρχει η δυνατότητα να αξιοποιηθούν από την κοινωνία, από τις εκπαιδευτικές κοινότητες, από επαγγελματίες, κλπ. Βέβαια, σε κάποιους τομείς, η δημοσιοποίηση των στοιχείων είναι πιθανό να μην βοηθάει το Κράτος. Επί παραδείγματι, η δημοσίευση αγοράς ενός οπλικού συστήματος για τις Ένοπλες Δυνάμεις θεωρείται αναγκαία, για να μπορέσουν να διεξαχθούν οι διαγωνισμοί και να γίνουν οι αναθέσεις, όμως τι συμβαίνει όταν η συγκεκριμένη αγορά είναι επιτακτικό να μείνει μυστική για λόγους εθνικής προστασίας και άμυνας της πατρίδας;

Μια επιτυχής διαδικασία ελέγχου είναι η υποχρέωση ανάρτησης στη Διαύγεια, κάθε ενεργειών (δοσοληψιών-διορισμών- αποφάσεων) που διεξάγονται από τις υπηρεσίες Δημοσίου, τους ΟΤΑ και τα Ν.Π.Δ.Δ. (<https://diavgeia.gov.gr/info>). Έτσι ένα μεγάλο μέγεθος των δημοσίων εγγράφων του ευρύτερου Δημόσιου φορέα, μπορεί να προσπελαστεί από όλες τις υπηρεσίες του, καθώς και από το κοινωνικό σύνολο, ενώ αποτελούν αναγνωρισμένα επίσημα έγγραφα του κράτους.

Το Πρόγραμμα Δι@ύγεια Ν 3861/2010 (<https://www.e-nomothesia.gr/>) αποσκοπεί στο να επιτευχθεί με την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη δημοσιότητα η εφαρμογή της πολιτικής της κυβερνητικής όπως και της διοικητικής δραστηριότητας, να υπάρξει διαφάνεια αλλά και να εμπεδωθεί με αυτό τον τρόπο η υπευθυνότητα και η λογοδοσία από τη μεριά των φορέων που ασκούν τη δημόσια εξουσία. Με την ψήφιση του Ν. 4210/2013 (άρθρο 23) (<https://www.taxheaven.gr>) οι πράξεις που αναρτώνται αποκτούν θεσμική ενίσχυση, δεδομένου ότι η κάθε πράξη, πλην όσων η δημοσίευση γίνεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, ενισχύεται μόνο όταν αναρτάται στον ιστότοπο Διαύγεια.

## **Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>**

### **Έλεγχος**

#### **2.1 Η εξέλιξη από το χθες έως το σήμερα**

Η ανάγκη για έλεγχο παρουσιάστηκε πριν πάρα πολλά χρόνια. Τα διάφορα ιστορικά δεδομένα μας αποκαλύπτουν ότι ο έλεγχος παρουσιάστηκε αρχικά στην αρχαιότητα με τις ανταλλαγές των αγαθών ανάμεσα στις διάφορες κοινωνικές ομάδες. Οι δοσοληψίες ανάμεσα στις "εταιρείες" των πρωτόγονων, επεσήμαναν την ανάγκη δημιουργίας ενός ελέγχου, ελεγκτικής και συνάμα λογιστικής φύσης ώστε οι συναλλαγές να είναι φερέγγυες.

Χρονολογικά η ελεγκτική πρακτική προπορεύθηκε της ελεγκτικής επιστήμης. Ενδείξεις έχουμε από τα πρώτα έτη της οικονομικής δράσης του ανθρώπου, ιδιαιτέρως όταν έκαναν την εμφάνισή τους οι πρώτες ανταλλαγές προϊόντων ανάμεσα στις διάφορες κοινωνικές ομάδες.

Η πίεση προκειμένου να εφαρμοστούν τα μέτρα ελέγχου στις συναλλαγές, έγινε ιδιαιτέρως έκδηλη με την εμφάνιση και την αποδοχή των χρημάτων ως μονάδα μέτρησης της αξίας, ως μέθοδος εκτέλεσης οικονομικών δοσοληψιών και συσσώρευσης πλούτου. Τα μέτρα στόχευαν στην χορήγηση φερέγγυων πληροφοριών για τις δοσοληψίες, στην προστασία και την επιτρεπτή διαχείριση του πλούτου καθώς και στην προάσπιση των συμβαλλομένων.

Πιστεύεται δε, ότι από το 4000 π.Χ. και για πρώτη φορά, δημιουργήθηκε χώρος τήρησης αρχείων και συστάθηκε ένα σύστημα οργανωμένου ελέγχου από κυβερνήσεις ιδίως στη Μέση Ανατολή, προκειμένου να διασφαλιστεί η σωστή μέτρηση από τις διάφορες εισπράξεις, από τις εκταμιεύσεις, τις εισπράξεις των φόρων, παρότι οι κυβερνήσεις ήταν επιφυλακτικές ως προς το ήθος των υπαλλήλων τους, λόγω ανακριβειών που καταγράφονταν ως προς τα λογιστικά (Ramammorti, 2003). Οι ελεγκτικές διοικητικές λειτουργίες στην αρχαία Ελλάδα γύρω στα 350 π.Χ. εμφανίζουν αρκετά κοινά σημεία με την παρούσα μορφή ελέγχου (Lee, Azham, 2008).

Σύμφωνα με τον Μηλιώνη (2006), ο Αριστοτέλης αναφέρει ότι στην Αθηναϊκή Δημοκρατία τον δημοσιονομικό έλεγχο τον ασκούσαν 10 Λογιστές, εκλεγμένοι από τη Βουλή των Πεντακοσίων κατόπιν κλήρωσης, 10μελές δικαστήριο του οποίου τα μέλη λεγόταν *Ευθύνοι* και η εκλογή τους ήταν μετά από κλήρωση, στο οποίο κάθε Αθηναίος πολίτης είχε τη δυνατότητα να εκκαλέσει τις όποιες αποφάσεις απαλλαγής έβγαζαν οι δέκα Λογιστές, 20 Παρέδρους οι οποίοι είχαν ψήφο συμβουλευτική, παρέχοντας ανά δύο, επικουρικό ρόλο στους Ευθύνους, 501 δικαστές του τμήματος της Ηλιαίας, στην οποία προσβάλλονταν οι διάφορες αποφάσεις των Ευθύνων και από τον «*επί τη διοικήσει*» ως υπέρτατη οικονομική εξουσία στην αρχαία Αθήνα.

Στη δυτική Ευρώπη, στους πρώτους χρόνους του Μεσαίωνα, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί παρέμειναν σε στασιμότητα και σε άλλες περιπτώσεις ήταν άτονοι έως ανύπαρκτοι. Αργότερα, με την εμπορική ανάπτυξη των ιταλικών πόλεων, δημιουργήθηκε η ανάγκη του ελέγχου και έτσι επανήλθε ο θεσμός. Έτσι ξεκίνησε να αναγνωρίζεται ο ρόλος του ελέγχου, ενώ προς την εκπνοή του Μεσαίωνα, η Ιταλία ήχησε την αναγέννηση της Λογιστικής και η Πίζα απέκτησε τον δικό της επίσημο ελεγκτή (Ramamoorti, 2003). Στη Βενετία, το 1581 παρουσιάστηκε επισήμως η πρώτη ένωση ελεγκτών με την επωνυμία «*Coliegio dei Raxonati*» (Ένωση Επαγγελματικών Ελεγκτών), που ανήκε στο κράτος και με αυστηρότητα και επιβολή επέβλεπε τις δραστηριότητες των εταίρων.

Για πρώτη φορά ο όρος «*auditors*» αναφέρεται το 1285 στην Αγγλία, σε διάταγμα του Εδουάρδου του Α' και καθόριζε ότι όλοι όσοι έχουν σχέση με το χρήμα του δημοσίου θα δέχονται έλεγχο από ελεγκτές (*auditors*). Επιπλέον, η υπηρεσία του βασιλιά, οι διοικητές, οι ταμίες και οι διάφοροι εισπράκτορες, είχαν την υποχρέωση να τηρούν κανονικούς λογαριασμούς και εάν κάποιος από τους ανωτέρω, σύμφωνα με την κρίση των εσωτερικών ελεγκτών (*internal auditors*) θεωρούνταν ότι είχαν καταχραστεί, εξαναγκάζονταν σε ποινή φυλάκισης (Καζαντζής, 2006, Παπαστάθης, 2003).

Κατά την Βιομηχανική Επανάσταση, το κλίμα κερδοσκοπίας που αναπτύχθηκε, επίδρασε θετικά στην εμφάνιση των ελεγκτών και των ορκωτών ελεγκτών, καθώς δημιουργήθηκε η ανάγκη προφύλαξης των μικροεπενδυτών που πλήθαιναν με γοργούς ρυθμούς. Το 1854 με την ίδρυση της πρώτης ομάδας ορκωτών λογιστών στο Εδιμβούργο, με την επωνυμία “Κοινωνία των Λογιστών” (Society of Accountants), η Σκωτία και η Αγγλία καθορίστηκαν ως η γενέτειρα διαδικασίας σύγχρονου ελέγχου. Ταυτόχρονα ωστόσο με την ελεγκτική πρακτική προόδευσε και η επιστήμη της ελεγκτικής, δηλαδή η αρχή που διέπει το καθήκον του κάθε ελεγκτή. Επιπροσθέτως, δημιουργήθηκαν κάποιοι κανόνες δεοντολογίας, ώστε να γίνει αντιληπτό στον καθένα, πως κάθε υποψήφιος για την θέση του ελεγκτή υποχρεούται να διαθέτει ειδικές γνώσεις, να επιτελεί το καθήκον του με τιμιότητα και με οργάνωση (Φυτράκης Ε., 2010).

Στην ανατολή του 20<sup>ου</sup> αιώνα, οι ΗΠΑ εξέλιξαν τον ορισμό και τη σημασία της ελεγκτικής πρακτικής και επιστήμης, ενώ ακολούθησαν αργότερα και άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες. Από τότε βρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη και επεκτείνεται, ενώ διέπεται από ένα σύμπλεγμα αρχών και κανόνων.

Σήμερα ο εσωτερικός έλεγχος θεωρείται μία αναπτυγμένη και αναγνωρίσιμη εργασία, ενώ η εικόνα του εσωτερικού ελεγκτή σχετίζεται με τη συναίσθηση της προστασίας και της εγγύησης, καθότι η πρωταρχική του επιδίωξη είναι η ανίχνευση της εξαπάτησης (Pickett, 2003).

## **2.2. Η έννοια του ελέγχου**

Στην έννοια της λέξης έλεγχος ενυπάρχει το στοιχείο της κρίσης ή ακόμη και της κριτικής, ότι δηλαδή μία ορισμένη συμπεριφορά, μία πράξη ή μία παράλειψη επαληθεύεται και αξιολογείται στη βάση ορισμένου κριτηρίου. Η λειτουργία του ελέγχου είναι ανασυνθετική και αναγνωριστική, καθώς σε αυτή συμπεριλαμβάνεται η διαπίστωση, η μέτρηση και η αξιολόγηση. Με τον έλεγχο επιδιώκεται η ευθυγράμμιση της δράσης του ελεγχόμενου προς ένα ορισμένο αντικειμενικό κριτήριο ή η εξασφάλιση της σωστής εκπλήρωσης των υποχρεώσεών του (Δημολιού Χ., 2019).

Ο έλεγχος συνθέτει τον ακρογωνιαίο λίθο μιας σωστής διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα. Με τη διενέργεια αντικειμενικών αξιολογήσεων, του βαθμού στον οποίο γίνεται με υπευθυνότητα και αποτελεσματικότητα η διαχείριση δημοσίων πόρων, ούτως ώστε να επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα, οι Ελεγκτές παρέχουν συνδρομή στους οργανισμούς που ανήκουν στο χώρο του δημόσιου τομέα, προκειμένου να πετύχουν την

ακεραιότητα, βελτιώνοντας τις λειτουργίες και κερδίζοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών.

Ως έλεγχο, αντιλαμβανόμαστε μια διαδικασία που είναι τεκμηριωμένη, προγραμματισμένη, με τυποποιημένη μέθοδο, η οποία έγκειται στον έλεγχο των διάφορων δραστηριοτήτων καθώς και λειτουργιών ενός οργανισμού ή μιας υπηρεσίας. Με τον τρόπο αυτό διαπιστώνονται οι προβληματικές περιπτώσεις, γίνεται εξέταση ως προς την εφαρμογή ή μη των νομοθετημάτων, των στόχων, των εντολών, των καθοδηγήσεων και των υποδείξεων που διέπουν τη λειτουργία τους, ελέγχεται η αποτελεσματικότητα ως προς τις απαιτούμενες ενέργειες, η αποδοτικότητα ως προς τις διαδικασίες καθώς και η εκτέλεση των σχεδίων, αλλά και οι στρατηγικές καθώς και οι πολιτικές που εφαρμόζονται στον δημόσιο φορέα που γίνεται ο έλεγχος. Βασική επιδίωξη του ελέγχου είναι να διαπιστωθούν έγκαιρα τα προβλήματα, προτού αυτά συσσωρευτούν ώστε να γίνουν διορθωτικές κινήσεις. Ο στόχος του έγκειται ακόμη στην υπακοή της διοίκησης, παρέχοντας τις κατάλληλες υποδείξεις, προτάσεις και συστάσεις προς τον δημόσιο φορέα που ελέγχεται. Με τη λήψη των απαραίτητων αποφάσεων εξαλείφονται τα φαινόμενα της παραβατικότητας που τυχόν είχαν και η διοίκηση οδηγείται στη λύση των προβλημάτων (ΓΕΔΔ-Εγχειρίδιο Ελέγχου, 2007).

### **2.3. Η ανάγκη ελέγχου της δράσης στη Δημόσια Διοίκηση**

Η διοίκηση, είτε εμφανίζεται ως κυριαρχική, οπότε λειτουργεί εξ' ορισμού εξουσιαστικά, είτε ως παροχική όταν προβαίνει σε παροχές προς τους πολίτες, είναι βέβαιο ότι εμφανίζεται καθημερινώς, παρεμβαίνοντας στη ζωή των πολιτών. Έτσι δημιουργείται το πρόβλημα του συμβιβασμού των δικαιωμάτων τους και της διοικητικής δράσης. Είναι άλλωστε ένας πολύ μεγάλος σε καθήκοντα και προσωπικό οργανισμός, που από μόνες τις διαστάσεις του δύναται να καλύψει τα οποιαδήποτε ελαττώματα και παρανομίες, αυθαιρεσίες, δυσλειτουργίες και άλλες παθογένειες (Δημολιού Χ., 2019). Η διοίκηση βέβαια ως εκτελεστική λειτουργία δεν είναι η μόνη εξουσία του κράτους. Η ανάγκη όμως των πολιτών για την παροχή μέσω ελέγχου και ταυτόχρονα της κατοχύρωσης και εξασφάλισης απέναντι στις επεμβάσεις του κράτους, παρίσταται μεγαλύτερη έναντι της διοίκησης και των διοικητικών οργάνων, κι αυτό διότι η λειτουργία της, η οποία προηγείται ιστορικά από κάθε άλλη εκδήλωση της πολιτειακής λειτουργίας, είναι διαρκής ενέργεια, δράση και πράξη (Δημολιού Χ., 2019).

### **2.4. Το σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης**

Η έννομη τάξη προβλέπει τέσσερεις τρόπους με τους οποίους γίνεται ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης: είναι ο κοινοβουλευτικός, ο διοικητικός, που καλείται και αυτοέλεγχος, στον οποίο συμπεριλαμβάνεται και ο δημοσιονομικός έλεγχος, είναι ο έλεγχος από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ο οποίος ονομάζεται και ενδιάμεσος και ο δικαστικός έλεγχος. Υπάρχει ακόμη ο λεγόμενος κοινωνικός έλεγχος, ο οποίος όμως ασκείται από την κοινή γνώμη μέσω των συνδικαλιστικών οργανώσεων, κομμάτων, ΜΜΕ και άλλων παρόμοιων διαύλων, οποίος όμως δεν έχει θεσμικό χαρακτήρα (Δημολιού Χ., 2019).

Με κριτήριο τη θέση του διενεργούντος τον έλεγχο, η κύρια διάκριση είναι μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Στον εξωτερικό έλεγχο εντάσσεται ο κοινοβουλευτικός και ο δικαστικός έλεγχος, ενώ ο διοικητικός αυτοέλεγχος ονομάζεται και εσωτερικός, ασκούμενος εντός της διοίκησης.

Με κριτήριο το χρονικό σημείο που ασκείται ο έλεγχος σε σχέση με την έκδοση ορισμένης διοικητικής πράξης διακρίνεται σε προληπτικό και κατασταλακτικό.

#### **2.4.1. Κοινοβουλευτικός Έλεγχος**

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της κυβέρνησης θεωρείται το συντακτικό συστατικό κάθε κοινοβουλευτικής δημοκρατίας καθώς και η κυριότερη αποστολή της Βουλής και ιδιαίτερα της Αντιπολίτευσης. Αυτός ασκείται στην κυβέρνηση και σε κάθε μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου, (Πρωθυπουργό, αντιπροέδρους του Υπουργικού Συμβουλίου, υπουργούς) και τους υφυπουργούς (και μέσω αυτών τα Υπουργεία), από την Ολομέλεια της Βουλής, το Τμήμα Διακοπών αυτής ή την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, αναλόγως των προβλέψεων του Κανονισμού της Βουλής.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται με γραπτές αναφορές, απλές και επίκαιρες ερωτήσεις και επερωτήσεις, με αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, με εξεταστικές επιτροπές, ακροάσεις Υπουργών, και, το δραστηκότερο, με τη διαδικασία της πρότασης εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας προς την Κυβέρνηση. Επίσης ως μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου σχετικά με τη δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης, μπορούν να θεωρηθούν η ψήφιση από την Βουλή του προϋπολογισμού του κράτους, η έγκριση των πλάνων που σχετίζονται με την ανάπτυξη του οικονομικού και κοινωνικού τομέα καθώς και η επικύρωση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους.

Σημαντικό πλεονέκτημα του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι η δημοκρατική νομιμοποίηση των διενεργούντων τον έλεγχο αυτόν, ο φόβος των πολιτικών συνεπειών που καθιστά την κυβέρνηση περισσότερο προσεκτική, η δημοσιότητα, η αμεσότητά του και η επικαιρότητα. Η τελευταία είναι ιδιαίτερα σημαντική, διότι η παρανομία όσο αργότε-



ρα πλήττεται τόσο λιγότερο καταπολεμάται, ο δε κοινοβουλευτικός έλεγχος μπορεί να είναι πραγματικά ταχύς και να πλήττει την παρανομία κατά την εμφάνισή της (Δημολιού Χ., 2019).

Μειονέκτημα του ελέγχου αυτού είναι ότι πρόκειται για πολιτικό έλεγχο προσώπων που στρέφεται κατά συγκεκριμένου Υπουργού ή άλλου διοικητικού οργάνου και όχι κατά της παρανομίας καθ' αυτής. Η Βουλή δεν έχει άμεση δικαιοδοσία για έλεγχο έναντι της διοίκησης, ούτε τη δυνατότητα άμεσης ακύρωσης ή ανάκλησης των παράνομων διοικητικών πράξεων, γιατί, όπως και τα δικαστήρια, και αυτή δεσμεύεται από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Τον διοικούμενο όμως τον ενδιαφέρει ιδίως η ατομική του υπόθεση και επιθυμεί να του απονεμηθεί δίκαιο στη συγκεκριμένη περίπτωση που τον αφορά (Δημολιού Χ., 2019).

Το άρθρο 53 παρ. 1 προβλέπει ότι η άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου από τη Βουλή σε Ολομέλεια γίνεται κατ'ελάχιστον δύο φορές εβδομαδιαίως. Επιπροσθέτως ο έλεγχος αυτός είναι δυνατό να διεξαχθεί και από το τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής (παρ. 1 του άρθ. 29 του Κ.τ.Β.) και τις διαρκείς επιτροπές της συνόδου (άρθ 128 Κ.τ.Β). Η αρμόδια υπηρεσία της Βουλής κάνει την καταχώρηση των εγγράφων με τα οποία ασκούνται τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου, σύμφωνα με τη σειρά που κατατέθηκαν χρονολογικά. Στα έγγραφα πρέπει να αναφέρεται ο Υπουργός στον οποίο απευθύνονται ([www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr)).

Η Βουλή δύναται να προβαίνει σε σύσταση της εξεταστικής επιτροπής με στόχο την τεκμηρίωση σε βάθος στην διερεύνηση ενός ζητήματος ή άλλου επείγοντος θέματος.

#### **2.4.2. Δικαστικός Έλεγχος**

Ο Δικαστικός Έλεγχος στη δημόσια διοίκηση στοχεύει στην προάσπιση του διοικουμένου απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση. Στο άρθρο 20 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η δυνατότητα κάθε πολίτη να προσφύγει στα αρμόδια δικαστήρια για οποιεσδήποτε πράξεις ή τυχόν παραλείψεις που αφορούν τη δημόσια διοίκηση: *«Κάθε ένας δικαιούται στην παροχή της έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και δύναται να αναπτύξει σε αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του»* (Σπηλιωτόπουλος Ε. και Μακρυδημήτρης Α., 2001).

Η διάταξη αυτή προφυλάσσει τα συμφέροντα του πολίτη απέναντι στην κρατική εξουσία και ενισχύει το κράτος δικαίου.

Για να μπορέσει να διεξαχθεί δικαστικός έλεγχος ορισμένης παρανομίας χρειάζεται πρώτα να εκδοθεί και μετά να εκτελεστεί η διοικητική πράξη και βάσει αυτής να γίνει η ά-

σκηση της προσφυγής (Μακρυδημήτρης Α. και Πραβίτα Μ., 2012). Συνεπώς, η άσκηση του δικαστικού ελέγχου γίνεται πάντα μεταγενέστερα. Επίσης η επανόρθωση της ζημιάς την οποία υπέστησαν οι διοικούμενοι έρχεται με τον δικαστικό έλεγχο. Δηλαδή, ο έλεγχος αυτός, έχει ως σκοπό του, να διαπιστώσει την τυχόν παράβαση και να παράξει τη δικαστική προστασία (Σπηλιωτόπουλος Ε. και Μακρυδημήτρης Α., 2001).

Ο δικαστικός έλεγχος είναι το δραστικότερο μέτρο στην εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, διότι δεν γίνεται μόνο η διαπίστωση της παρανομίας, αλλά επιβάλλονται και κυρώσεις. Τα πλεονεκτήματα του δικαστικού ελέγχου είναι προφανή: εξασφάλιση αντικειμενικής κρίσης, δημιουργία αισθήματος ασφάλειας μεταξύ των διοικουμένων, εμπέδωση της αντίληψης ότι ο νόμος ισχύει για όλους, και τους διοικούντες και τους πολίτες, περιορισμό της αυθαίρετης άσκησης εξουσίας από τα κρατικά όργανα και γενικά δημιουργία έννομης τάξης που έχει τη δύναμη να επιβάλλεται, καθόσον οι παραβάσεις της ελέγχονται αποτελεσματικά και αποκαθίσταται η νομιμότητα.

#### **2.4.3. Διοικητικός Έλεγχος**

Ο διοικητικός αυτοέλεγχος σχετίζεται τόσο με τη σκοπιμότητα, αλλά και με το κατά πόσο νόμιμες είναι οι πράξεις αλλά και οι παραλείψεις της διοίκησης και διενεργείται από όργανα που ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία και έτσι θεωρείται και ως αυτοέλεγχος της διοίκησης. Αποτελείται από τρεις κατηγορίες. Όταν διεξάγεται στο πλαίσιο της ιεραρχικής σχέσης μέσα στη δημόσια διοίκηση ή ενός δημόσιου οργανισμού ονομάζεται ιεραρχικός έλεγχος. Όταν προβλέπεται ειδικά η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, ο αυτοέλεγχος καλείται ενδικοφανής και όταν η άσκηση του ελέγχου διενεργείται από την κρατική διοίκηση στους αυτοδιοικουμένους δημόσιους οργανισμούς ονομάζεται κρατική ή διοικητική εποπτεία. Στον αυτοέλεγχο περιλαμβάνεται και ο δημοσιονομικός έλεγχος, οποίος αποτελεί ιδιότυπο τμήμα του διοικητικού ελέγχου (Δημολιού Χ., 2019).

Ο αυτοέλεγχος παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα. Ένα από αυτά είναι το ότι δύναται να έχει εκτός από κατασταλτικό και προληπτικό χαρακτήρα. Επίσης, στις περιπτώσεις που προβλέπονται δύο βαθμοί εξέτασης μιας διοικητικής πράξης, ο αυτοέλεγχος επιτρέπει τον έλεγχο όχι μόνο της νομικής ορθότητας αλλά και της σκοπιμότητας της πράξης σε δύο βαθμούς.

##### **➤ Ιεραρχικός Έλεγχος**

Ο ιεραρχικός έλεγχος είναι αυτός που διενεργείται από τα ανώτερα ιεραρχικά όργανα της διοίκησης στα κατώτερα όργανα. Η έννοια της ιεραρχίας εκφράζει την κατάσταση μιας σειράς προσώπων, κανόνων, εννοιών, ή, στο διοικητικό οικοδόμημα, οργάνων. Λόγω του

γεγονότος ότι ο ιεραρχικός έλεγχος είναι απόρροια της ίδιας της ιεραρχικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, η δυνατότητα των ιεραρχικά ανώτερων οργάνων να ελέγχουν τα κατώτερα δεν είναι ανάγκη να προβλέπεται ρητά αλλά, εκτός αντίθετης νομοθετικής διάταξης, τεκμαίρεται.

Αντίστοιχα της έκτασής του, τον ιεραρχικό έλεγχο τον διακρίνουμε: σε *έλεγχο νομιμότητας* (τήρηση των επιταγών του δικαίου) και *σκοπιμότητας* (ουσιαστικός έλεγχος, κρίση περί του αν μια διοικητική πράξη είναι σκόπιμη και ενδεδειγμένη) και αναλόγως του χρονικού σημείου στο οποίο ασκείται, σε *έλεγχο προληπτικό* και *κατασταλτικό*.

Ο προληπτικός έλεγχος διεξάγεται πριν εκδοθεί η πράξη ή πριν από την παραγωγή των αποτελεσμάτων αυτής. Επίσης ασκείται με τη μορφή συγκεκριμένων οδηγιών, που έχουν σχέση με μια ορισμένη πράξη, ή με γενικές οδηγίες που παρέχονται με εγκυκλίους, στις οποίες γνωστοποιείται ο τρόπος ενεργειών ή αποδίδεται ορισμένη ερμηνεία στις ισχύουσες διατάξεις, είτε με την έγκριση της ενέργειας του υφιστάμενου οργάνου, όταν αυτό προβλέπεται.

Ο κατασταλτικός έλεγχος ασκείται από το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο μετά την έκδοση της πράξης του υφιστάμενου και θεωρείται το λογικό συμπλήρωμα της εξουσίας του προϊστάμενου οργάνου να δίνει εκ των προτέρων οδηγίες ή κατευθύνσεις βάσει των οποίων θα ασκήσει την αρμοδιότητά του το υφιστάμενο. Έχοντας τη δύναμη να ακυρώνει ή να τροποποιεί εκ των υστέρων τις πράξεις του υφισταμένου οργάνου, ελέγχει κατά πόσο οι οδηγίες που έδωσε κατά τη διάρκεια του προληπτικού ελέγχου τηρήθηκαν σωστά. (Δημολιού Χ., 2019).

Η διάκριση ανάμεσα στον έλεγχο της νομιμότητας και στον έλεγχο της σκοπιμότητας μπορεί να είναι δύσκολη. Όταν αφορά έννοιες αξιολογικές, ο καθορισμός τους θεωρείται άσκηση διακριτικής ευχέρειας και ο έλεγχος αποτελεί έλεγχο σκοπιμότητας ή αλλιώς, ουσίας, δηλ. ουσιαστικής εκτίμησης των πραγμάτων. Η εξουσία που παρέχει ο έλεγχος σκοπιμότητας στο ιεραρχικά ανώτερο όργανο συνίσταται στο να αποτρέπει την έκδοση ή να αναπέμπει στο κατώτερο όργανο μια πράξη που έχει ήδη εκδοθεί, υποχρεώνοντάς το σε τροποποίηση ή ανάκληση αυτής, μόνο επειδή δε συμφωνεί με αυτή, επειδή δεν τη βρίσκει σκόπιμη. Είναι ακόμη δυνατόν ο έλεγχος σκοπιμότητας να πραγματοποιείται προληπτικά με τη έκδοση εγκυκλίων, οδηγιών ή διαταγών της αρχής που προϊσταται.

Όταν ο νόμος έχει σκοπό να συμπεριλάβει στην έννοια του ουσιαστικού ελέγχου και την μεταρρύθμιση της πράξης, το ορίζει ειδικότερα.

Επίσης όταν ο νόμος τηρεί σιγή ως προς το μέγεθος του ιεραρχικού ελέγχου επί των διοικητικών πράξεων, προκύπτει ότι είναι επιτρεπτός μόνο ο έλεγχος που σχετίζεται με τη

νομιμότητα, οπότε ο ανώτερος ιεραρχικά μπορεί να ακυρώσει την παράνομη πράξη του υφιστάμενου αλλά δεν μπορεί να θίξει νόμιμες πράξεις για το λόγο ότι δεν τις βρίσκει σκοπίμες. Ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας ασκείται δηλαδή όταν προβλέπεται ή σαφώς προκύπτει από τις σχετικές διατάξεις (Δημολιού Χ., 2019).

Όταν ο έλεγχος αφορά τις πράξεις που εκδίδει ένα διοικητικό όργανο, πρόκειται για έλεγχο επί των πράξεων. Αντίθετα, όταν ο ιεραρχικός έλεγχος εστιάζει στη συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου και τον τρόπο με τον οποίο εκτελεί την υπηρεσία και τα καθήκοντά του, τότε πρόκειται για έλεγχο επί των προσώπων, δηλαδή πειθαρχικό έλεγχο. Ο έλεγχος αυτός παρακολουθεί τον έλεγχο επί των πράξεων (λειτουργικό έλεγχο), αλλά μπορεί να αφορά και αποκλειστικά την προσωπική διαγωγή του οργάνου και να μη συνδέεται απαραίτητα με κάποια νομική πράξη που αυτό ενήργησε, αλλά μόνο με το καθήκον καλής διαγωγής εν γένει και υπακοής. Ο πειθαρχικός έλεγχος εκδηλώνεται με την επιβολή προσωπικών κυρώσεων κατά του υπεύθυνου οργάνου, δηλαδή πειθαρχικών ποινών, χωρίς να θίγει την ισχύ των διοικητικών πράξεων που εκδόθηκαν. Αυτό σε αντίθεση με τον έλεγχο επί των πράξεων (λειτουργικό), που, άσχετα προς οποιαδήποτε πειθαρχική ευθύνη, αποκλείει στην ακύρωση των πράξεων του υφισταμένου.

Ιεραρχική υποκατάσταση είναι η δικαιοδοσία που έχει το ιεραρχικά ανώτερο όργανο να εκδίδει πράξεις στη θέση του ιεραρχικά κατώτερου. Στην περίπτωση αυτή το ιεραρχικά ανώτερο όργανο εκδίδει στη θέση του κατώτερου οργάνου τις πράξεις που το τελευταίο αρνείται, αδρανεί ή παραλείπει να εκδώσει. Κατά την κρατούσα άποψη, δικαίωμα υποκατάστασης του υφισταμένου από το προϊστάμενο όργανο δεν περιλαμβάνει ο ιεραρχικός έλεγχος. Διότι, το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο θα ασκούσε στην περίπτωση αυτή αρμοδιότητα που ο νόμος έχει ρητά αναθέσει σε άλλο όργανο, οπότε, για να το πράξει, πρέπει να στηριχθεί σε ρητή διάταξη νόμου (Δημολιού Χ., 2019).

➤ **Ενδικοφανής έλεγχος** καλείται αυτός που διενεργείται από ειδικό όργανο το οποίο μπορεί και να βρίσκεται πέραν της ιεραρχικής σχέσης, στο πλαίσιο του οποίου λαμβάνεται απόφαση επί των καλούμενων «ενδικοφανών προσφυγών» των ιδιωτών. Κατέχει κεντρική θέση στο σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και μάλιστα του διοικητικού αυτοέλεγχου. Η ενδικοφανής προσφυγή ονομάζεται έτσι διότι διαφοροποιείται από τις υπόλοιπες διοικητικές προσφυγές, στο βαθμό που ο νομοθέτης την έχει οργανώσει με τον ίδιο περίπου τρόπο όπως ένα ένδικο μέσο, με τη διαφορά να έγκειται στο ότι έχει στραφεί κατά διοικητικής πράξης και όχι κατά διοικητικής απόφασης και ασκείται ενώπιον του οργάνου της διοίκησης. Είναι το μόνο είδος διοικητικού ελέγχου που είναι υποχρεωτικό για τον διοικούμενο, καθώς σε πολλές περιπτώσεις διοικητικών αμφισβητήσεων

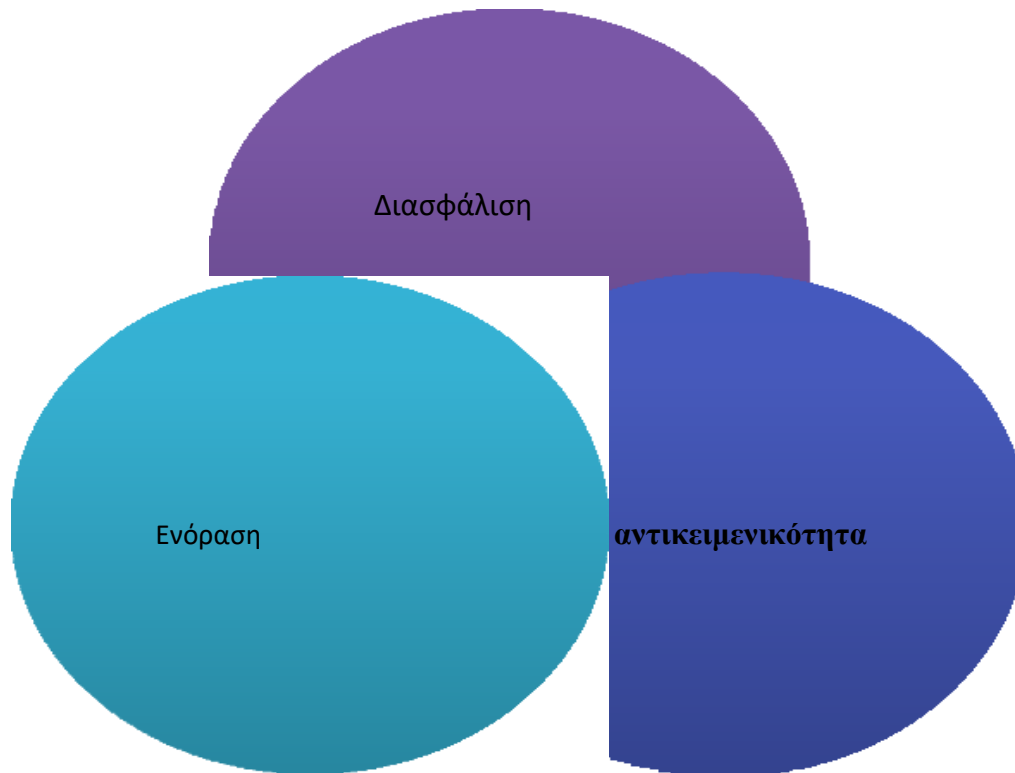
ο ενδικοφανής έλεγχος καθιερώνεται ως προβαθμίδα της δικαστικής προστασίας. Δηλαδή προβλέπεται υποχρεωτικά ενδικοφανής προσφυγή σε πρώτο στάδιο ενώπιον των διοικητικών Αρχών ως προϋπόθεση του ενδίκου βοηθήματος, δηλαδή πριν ανοίξει ο δρόμος της δικαστικής προσβολής της διοικητικής πράξης (Δημολιού Χ., 2019).

#### ➤ **Διοικητική εποπτεία**

Στο σύγχρονο κράτος η άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων έχει ανατεθεί με νόμο σε πολυάριθμα ΝΠΔΔ, τα οποία έχουν διοικητικές αυτοτέλειες και σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν και το δικαίωμα να θέτουν κανόνες δικαίου. Λόγω του ότι οι αρμοδιότητες αυτών των οργανισμών έχουν δοθεί από το κράτος, το τελευταίο έχει την ανάγκη μιας δυνατότητας ελέγχου στους οργανισμούς αυτούς, που καλείται διοικητική εποπτεία. Η διοικητική εποπτεία έχει κατ' αρχήν τις ίδιες μορφές με τον ιεραρχικό έλεγχο, διακρίνεται δηλαδή σε προληπτική και κατασταλτική, εποπτεία νομιμότητας και σκοπιμότητας. Η διοικητική εποπτεία είναι στενότερη από τον ιεραρχικό έλεγχο και αναφέρεται στη νομιμότητα μόνο των πράξεων του αυτοδιοικούμενου οργανισμού, ενώ η εποπτεία σκοπιμότητας έχει πλέον καταργηθεί. Η εποπτεία ασκείται πρώτα αυτεπάγγελα, όμως ο νόμος υποχρεώνει συχνά τη δημόσια υπηρεσία που βρίσκεται υπό εποπτεία, να κοινοποιήσει ή να υποβάλλει προς έγκριση τις πράξεις του. Η εποπτεία μπορεί να ασκηθεί και κατόπιν αίτησης ή διοικητικής προσφυγής του διοικουμένου.

#### **2.4.5. Ενδιάμεσος Έλεγχος**

Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και ιδιαιτέρως ο ΣτΠ ο οποίος συστάθηκε με τον Ν 2477/1997 ( άρθρα 1-5) διεξάγουν τον ενδιάμεσο έλεγχο στη δημόσια διοίκηση. Ο ΣτΠ κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα στο άρθρο 103 §9 στο άρθρο 101Α: (Ανεξάρτητες αρχές) που εμπεριέχει όλες τις καθολικές ρυθμίσεις που αφορούν όλες τις ανεξάρτητες αρχές που προβλέπονται από το Σύνταγμα ( Ν 2477/1997). Συμβάλλει στη διαφάνεια διασφαλίζοντας τα δικαιώματα του πολίτη, διότι τη δράση του τη χαρακτηρίζει η ουδετερότητα και η πλήρη ανεξαρτησία από διάφορες επιρροές πολιτικές και μη, ενώ ο επαγγελματισμός και η άρτια εξειδίκευση και τεχνογνωσία αυτών που τον αποτελούν είναι εμφανής (Μακρυδημήτρης Α., 1996).



### Εσωτερικός Έλεγχος. Γράφημα

**Εσωτερικός έλεγχος = διασφάλιση, ενόραση και αντικειμενικότητα**

*Πηγή: Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (2015), Διεθνές Πλαίσιο Επαγγελματικών Πρακτικών*

#### **2.5.Οι αρχές που διέπουν τους ελέγχους**

Οι μεθοδολογίες και οι διάφορες διαδικασίες που εφαρμόζονται κατά την πραγματοποίηση και υλοποίηση ενός ελέγχου, πηγάζουν από πρακτικές των διεθνών ελεγκτικών πρότυπων. Το ελεγκτικό σώμα που πραγματοποιεί τον έλεγχο, λαμβάνοντας υπόψη εκτός από τις παραπάνω πρακτικές αλλά και τις ανάγκες του ελέγχου τον οποίο επιτελεί, συνυπολογίζει:

- Τον εσωτερικό κανονισμό του ελεγκτικού σώματος, που στη βάση των εντολών του πραγματοποιείται ο έλεγχος. Οι εσωτερικοί κανονισμοί των σωμάτων που διενερ-

γούν τον έλεγχο έχουν ειδικό βάρος, διότι καθορίζουν τον τρόπο υλοποίησης του ελέγχου καθώς και τον τρόπο διαμόρφωσης των εκθέσεων και των παραγομένων αποτελεσμάτων.

- Την πιστή εφαρμογή των διαδικασιών κατά την διενέργεια του ελέγχου.
- Τις διάφορες ανάγκες και ειδικές καταστάσεις του εκάστοτε ελέγχου, διότι σε κάποιες περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα σε έναν διαχειριστικό - οικονομικό έλεγχο, τα στοιχεία που συλλέγονται στο πλαίσιο του, πιθανόν να παραπλανήσουν ή να είναι παραποιημένα.

Σε κάθε ενδεχόμενο, ο έλεγχος είναι σημαντικό να διεξάγεται ούτως ώστε να υπάρχει η ανάλογη διαφύλαξη, η ενδυνάμωση, η ελευθερία, η ηθικότητα, η αντικειμενικότητα και η επαγγελματική εγκυρότητα του ελεγκτικού σώματος από το οποίο προέρχεται το ελεγκτικό κλιμάκιο που πραγματοποίησε τον έλεγχο και να διασφαλίζει την προστασία των ευαίσθητων πληροφοριών που παράγονται (<https://www.gedd.gr/>).

## 2.6. Πτυχές του ελέγχου

Η επιτέλεση του ελεγκτικού έργου εμπεριέχει δυο μέρη, αυτό της αναλυτικής και αυτό της επικοινωνιακής πτυχής. Η αναλυτική πτυχή είναι αρμόδια για τη συγκέντρωση, την ερμηνεία και την εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων και η επικοινωνιακή πτυχή έχει σχέση με την υλοποίηση του ελέγχου καθώς και με το συνολικό χρονικό διάστημα που διενεργείται ο έλεγχος. Σε κάθε περίπτωση, για την ορθότερη και αποτελεσματική εκτέλεση του ελέγχου, καθώς και για την έγκαιρη σύνταξη της έκθεσης, όπως και την αποφυγή περιττών δραστηριοτήτων λόγω οικονομίας των ελεγκτικών μέσων, είναι σημαντικό:

- στο σύνολο της διάρκειας της ελεγκτικής διαδικασίας είναι αναγκαίο να διακρίνεται ανάμεσα στα μέλη του ελεγκτικού κλιμακίου ευθυκρισία,
- να υπάρχει αυστηρότητα στην εφαρμογή της ακολουθουμένης μεθοδολογίας, που θα παρέχει εξασφάλιση στην επιτυχή πραγματοποίηση του ελέγχου,
- να δημιουργηθούν τα αρμόζοντα ερωτηματολόγια, με στόχο να συλλεχθούν τα αναγκαία αποδεικτικά στοιχεία,
- τα αποδεικτικά στοιχεία στα οποία θα γίνει η χρήση να επαρκούν, να έχουν συνάφεια και να διακρίνονται από αξιοπιστία,
- να υπάρχει, από τη φάση του σχεδιασμού, καθορισμένη διάρθρωση σύνταξης της τελικής παρουσίασης των στοιχείων που θα αναφέρονται ως αποτελέσματα.

## 2.7. Είδη ελέγχων

Με κριτήριο το χρονικό διάστημα, το αντικείμενο, τον χώρο που διενεργείται, την έκταση και τα άτομα που τον υλοποιούν, ο έλεγχος, διακρίνεται σε:

➤ Τακτικός είναι ο έλεγχος που πραγματοποιείται με βασικό κριτήριο το πρόγραμμα που έχει προσδιοριστεί από το σώμα ελέγχου και σκοπό έχει να διαπιστώσει εάν έχουν συμμορφωθεί οι υπηρεσίες με το νομικό πλαίσιο που ορίζει τη λειτουργία τους και ιδιαιτέρως σε ό,τι έχει σχέση:

- με τη νομιμότητα των ακολουθούμενων διαδικασιών
- με την ύπαρξη στοιχείων και διαδικασιών για διαφθορά και κακοδιοίκηση.

➤ Έκτακτος είναι ο έλεγχος που πραγματοποιείται οποιαδήποτε χρονική στιγμή κριθεί αυτός αναγκαίος και επιδιώκει τον εντοπισμό πιθανών αποκλίσεων από τη νομιμότητα ή την εξακρίβωση στοιχείων που αφορούν την διαφθορά και κακοδιοίκηση, των οποίων η πληροφόρηση προς τα μέλη του ελεγκτικού σώματος προήλθε από:

- διάφορες καταγγελίες από πολίτες,
- στοιχεία από άλλες κρατικές Αρχές, δημοσιεύσεις σε εφημερίδες,
- από την ανάλυση των στοιχείων που καταγράφονται.

➤ Σε ειδικό (μερική επιθεώρηση) και γενικό (συνολική επιθεώρηση). Ειδικός νοείται ο έλεγχος ο οποίος συντελείται σε κάποιο τμήμα του δημόσιου φορέα όπου γίνεται ο έλεγχος ή σε μία ή περισσότερες παρόμοιες υπηρεσίες συγχρόνως, κάποιου καθορισμένου τομέα. Ο γενικός έλεγχος εμπερικλείει το άθροισμα των δράσεων, των κινήσεων και των χειρισμών μιας ή περισσότερων, με το ίδιο αντικείμενο, υπηρεσιών ομόχρονα. (Νεγκάκης & Ταχυνάκης, 2013, Παπαστάθης, 2003)

➤ Σε εσωτερικό και εξωτερικό. Εσωτερικός είναι αυτός που διεξάγεται από πρόσωπα που υπηρετούν στο χώρο της υπηρεσίας που ελέγχεται (σύστημα εσωτερικού ελέγχου). Εξωτερικός είναι αυτός που πραγματοποιείται από τα Σώματα ελέγχου ή τις Υπηρεσίες επιθεώρησης.

➤ Σε συγκεντρωτικό/διερευνητικό και επιτόπιο. Συγκεντρωτικός/διερευνητικός είναι αυτός που γίνεται στη βάση του ελεγκτικού οργάνου και περιλαμβάνει εργασίες ελέγχου, δίχως να πραγματοποιείται αυτοψία (inspection without on-site visits). Επιτόπιος είναι ο έλεγχος που προκύπτει στα πλαίσια της επιτόπιας επίσκεψης – αυτοψίας στο χώρο του ελεγχόμενου φορέα/οργανισμού/υπηρεσίας (on-site visit inspection) (Νεγκάκης & Ταχυνάκης, 2013).

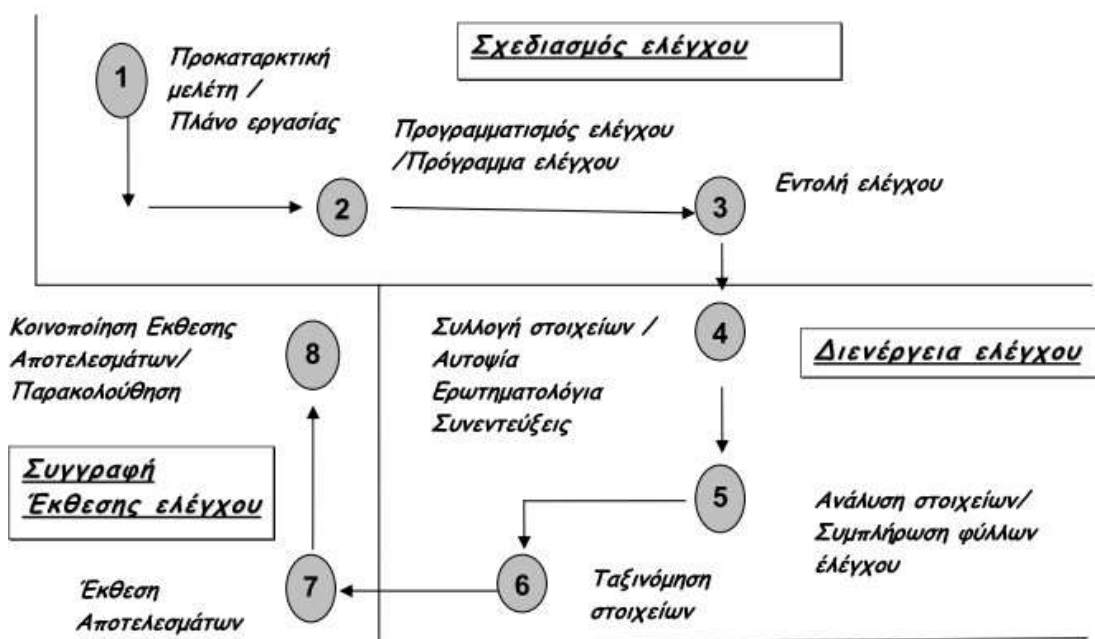


- Σε καθολικό και δειγματοληπτικό. Καθολικός είναι όταν γίνεται λεπτομερής εξέταση οποιασδήποτε δράσης ή στοιχείου της ελεγχόμενης υπηρεσίας. Δειγματοληπτικός όταν διενεργείται στη βάση κάποιου δείγματος.
- Σε έλεγχο νομιμότητας (τυπικό), σκοπιμότητας (ουσιαστικό) ή έλεγχο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (Νεγκάκης & Ταχυνάκης, 2013).

## 2.8. Στάδια Ελέγχου

Ασχέτως από τις επιδιώξεις ή το αντικείμενο του κάθε ελέγχου, ένας έλεγχος ενέχει στις περισσότερες περιπτώσεις κατά κανόνα τα παρακάτω στάδια:

- Μελέτη και σχεδίαση του ελέγχου
- Διεξαγωγή του ελέγχου
- Σύνταξη της έκθεσης με τα αποτελέσματα του ελέγχου



Πηγή: Εγχειρίδιο Ελέγχου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, 2007

## 2.9. Μελέτη και σχεδίαση του ελέγχου

Το στάδιο εφαρμόζεται ως ακολούθως:

- μελετάται η δράση καθώς και το πλαίσιο του νόμου που περιλαμβάνει τη λειτουργία της υπηρεσίας η οποία είναι υπό έλεγχο,
- προσδιορίζεται η ευρύτητα και οι στόχοι του,
- γίνεται καθορισμός των οργανωτικών μονάδων της ελεγχόμενης υπηρεσίας,

- προσλαμβάνεται το κατάλληλο προσωπικό ώστε να επανδρωθεί το ελεγκτικό σώμα που θα διεξάγει τον έλεγχο,
- προσδιορίζονται οι επιδιώξεις,
- γίνεται ανάλυση των παραγόντων επιπτώσεων στον έλεγχο,
- γίνεται αναφορά στη μέθοδο ελέγχου που θα πραγματοποιηθεί,
- προσδιορίζονται οι μεθοδολογίες συγκέντρωσης αποδεικτικών στοιχείων,
- εγγράφονται, στην περίπτωση που υφίστανται, τα ερωτηματολόγια του ελέγχου,
- προσδιορίζεται το χρονοδιάγραμμα καθώς και η ημερομηνία ελέγχου.

Η μελέτη και ο σχεδιασμός είναι απαραίτητα καθώς πραγματεύεται την εφαρμογή άλλων εναλλακτικών διαδικασιών και αναλύονται όλα τα εμπλεκόμενα μέρη και στοιχεία. (Καζαντζής, 2006).

## **Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>**

### **Ο Εσωτερικός Έλεγχος**

Η ανάπτυξη του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο έγινε με βάση το καινούργιο μοντέλο της Δημόσιας Διοίκησης και συγκροτεί μία λειτουργία της οποίας χαρακτηριστικά είναι η συγκεκριμένη στοχοθεσία, ενώ ταυτόχρονα συναρτάται και από άλλους παράγοντες. Η διαφθορά και η κακοδιοίκηση στο δημόσιο τομέα έχουν έντονα απασχολήσει εδώ και πολλά χρόνια τον δημόσιο διάλογο, καθότι συνθέτει ένα φαινόμενο που σχετίζεται με ιδιαίζοντως αρνητικές συνέπειες, όπως είναι οι εισοδηματικές ανισότητες, ο οικονομικός περιορισμός αλλά και η εμπόδιση να αναπτυχθεί η οικονομία, καθώς και η δυσπιστία στους δημοκρατικούς θεσμούς από την πλευρά της κοινωνίας των πολιτών. Η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου του δημοσίου τομέα περιστρέφεται σε ένα πιο γενικό πλαίσιο ελέγχου, το οποίο το καθορίζουν τα σύγχρονα ελεγκτικά πρότυπα και οι ποιοτικές πρακτικές που βρίσκουν εφαρμογή διεθνώς μέσα σε ένα ευρύτερο νομικό, θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο.

#### **3.1. Ο Εσωτερικός Έλεγχος και το νέο μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης**

Ο εσωτερικός έλεγχος στο δημόσιο τομέα είναι αναγκαίος στη σύγχρονη εποχή και αναδείχθηκε στα πλαίσια των πολυάριθμων κινήσεων για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης που έχουν αναληφθεί διεθνώς τις τελευταίες δεκαετίες, κυρίως σε ό,τι έχει σχέση με το καινούργιο πρότυπο της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (New Public Management – NPM). Το νέο αυτό πρότυπο της δημόσιας διοίκησης, παρουσιάστηκε αρχικά στις αρχές του 1990 με σκοπό να γνωστοποιήσει τις μεταρρυθμίσεις του δημό-

σιου τομέα, που έγιναν στην Μ. Βρετανία και τη Νέα Ζηλανδία, ως μία εννοιολογική οντότητα που δημιουργήθηκε με στόχο τον δημόσιο διάλογο για την αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα και την εξέταση ως προς τον τρόπο διαχείρισης των λειτουργιών των κυβερνητικών θεσμών και οργάνων. Αυτό το μοντέλο εστιάζει γενικά στον έλεγχο του έργου που παράγεται, στην κατάργηση των παραδοσιακά γραφειοκρατικών διαδικασιών, στην παροχή υπηρεσιών με εστία τον πολίτη.

### **3.2. Η εννοιολογική προσέγγιση του Εσωτερικού Ελέγχου**

Ο εσωτερικός έλεγχος σχετίζεται με την χορήγηση υπηρεσιών με συμβουλευτικό χαρακτήρα, στις υπηρεσίες του δημοσίου, με σκοπό την επίτευξη με τον καλύτερο τρόπο των στόχων τους, μέσα από την αποδοτικότερη διαχείριση των κινδύνων καθώς και της αναβάθμισης των εσωτερικών διαδικασιών ελέγχου. Το πεδίο εφαρμογής του στο δημόσιο τομέα και στους δημόσιους οργανισμούς είναι διευρυμένο και περιλαμβάνει πολλαπλές ενέργειες, όπως η διερεύνηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στις λειτουργίες, η εμπιστοσύνη στις χρηματοοικονομικές ενέργειες, η έρευνα που σχετίζεται με την απάτη, η εκτίμηση για το πόσο σοβαροί είναι οι κίνδυνοι, η προστασία που έχει σχέση με τα περιουσιακά στοιχεία και η τήρηση των νόμων και των κανονισμών. Ο ερευνητής Asare (2009) στην έρευνα του αναφέρει πως η πρωταρχική λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα, είναι διαπιστευτική και έχει σχέση με το πόσο αποτελεσματικοί είναι οι δημόσιοι φορείς και, ταυτοχρόνως, επισημαίνει τρόπους βελτίωσης των δημοσίων τομέων. Ο ορισμός που υιοθετήθηκε επίσημα από το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors – ΠΙΑ) το 1999 αναφέρει ότι: *«ο εσωτερικός έλεγχος θεωρείται μία ανεξάρτητη και αντικειμενική διαδικασία που διασφαλίζει και παρέχει συμβουλές και που σχεδιάζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να συμπληρώσει αξία και να βελτιώσει τις λειτουργίες ενός δημοσίου οργανισμού, βοηθώντας τον να επιτυγχάνει τους σκοπούς του, μέσα από την παροχή, μίας συστηματικής και με πειθαρχία, προσέγγισης για αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας ως προς τη διαχείριση των κινδύνων, του ελέγχου και των διαδικασιών διακυβέρνησης. Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι απαραίτητο βοήθημα στις διοικήσεις εκείνες που θέλουν να διατηρήσουν ένα ηθικό επιχειρησιακό περιβάλλον. Περισσότερο από μια υπηρεσία, ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι μια κύρια λειτουργία που αξιολογεί την επάρκεια και αποτελεσματικότητα των λειτουργιών, την αξιοπιστία της οικονομικής και επιχειρησιακής πληροφορίας, την διαφύλαξη της περιουσίας και την εφαρμογή της νομοθεσίας. Λόγω της θέσης τους στο οργανόγραμμα και του ρόλου τους οι Εσωτερικοί Ελεγκτές προάγουν μια κουλτούρα ορθής διαχείρισης»* (www.hiia.gr/ 2008).

Στον ανωτέρω ορισμό αποδίδεται η έμφαση στον παράγοντα της αντικειμενικότητας, όπως και στην έννοια που έχει σχέση με τη αξιολόγηση και την αναβάθμιση που παρουσιάζει η αποτελεσματικότητα στις διαδικασίες που έχουν σχέση με τη διαχείριση των κινδύνων και της διακυβέρνησης. Επιπροσθέτως, προβάλλει δύο σημαντικές υπηρεσίες του εσωτερικού ελέγχου. Συγκεκριμένα, τις υπηρεσίες που παρέχουν τη διασφάλιση και τις συστάσεις, και τις συμβουλευτικές υπηρεσίες που παρέχονται ύστερα από αίτημα που επιδέχονται ειδικής συμφωνίας, που όμως για την πραγματοποίησή τους αναγκαία προϋπόθεση είναι η αντικειμενικότητα.

### **3.3. Εσωτερικός Έλεγχος στον Δημόσιο Τομέα**

Το έργο του εσωτερικού ελέγχου τα τελευταία χρόνια, έχει υποστεί σημαίνουσες αλλαγές. Ένας μεγάλος αριθμός υποθέσεων που είναι σχετικές με τη διαφθορά έχουν προξενήσει το ενδιαφέρον φέρνοντας στην επιφάνεια τη σπουδαιότητα του εσωτερικού ελέγχου ως λειτουργία δημιουργίας ενός χώρου λογοδοσίας και διαφάνειας. Ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση εμφανίζει κάποιες ιδιαιτερότητες, με αποτέλεσμα να μπαίνουν εμπόδια στην εφαρμογή του. Ένα εμπόδιο για τη διεξαγωγή του ελέγχου έχει σχέση με την προσέλευση καθώς και τη διατήρηση ικανού προσωπικού με ειδικές γνώσεις και δεξιότητες. Ο Brierley et al (2001) σε έρευνα τους, τεκμηριωμένα ανέφεραν πως οι ουσιαστικότερες δυσκολίες που σχετίζονται με την αποτελεσματική εκτέλεση του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο, συνδέονται με την κακοδιαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, τις χαμηλές αποδοχές, το μη υψηλό επίπεδο εξειδικευμένων γνώσεων, καθώς και η μη ύπαρξη συνεργασίας ανάμεσα σε τμήματα.

Σύμφωνα με τον Ν.3429/2005, όλοι οι δημόσιοι οργανισμοί υποχρεούνται να συντάξουν Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας. Ο Κανονισμός αυτός θα πρέπει να εμπεριέχει τη δομή των δημοσίων υπηρεσιών, τα αντικείμενα εργασίας τους, τη σχέση μεταξύ των υπηρεσιών τους που περιλαμβάνονται στον οργανισμό, αλλά και τη σχέση αυτών με τη διοίκηση. Επίσης μεταξύ των υπηρεσιών

που λειτουργούν στο ίδιο περιβάλλον επιβάλλεται υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου.(www.ktpae.gr)

Κάθε δημόσιος οργανισμός καταρτίζει υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, που φέρει τα παρακάτω:

- α) επιτήρηση της εκτέλεσης και της αδιάλειπτης εφαρμογής του εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας και του καταστατικού της δημόσιας υπηρεσίας,
- β) εποπτεία και γνωστοποίηση στις διοικητικές αρχές της δημόσιας υπηρεσίας για περι-

πτώσεις διαμάχης των ιδιωτικών συμφερόντων των υπαλλήλων που είναι αντίθετα με τα συμφέροντα του δημοσίου,

γ) έγγραφη ενημέρωση μία φορά έστω κάθε τρίμηνο για τους ελέγχους που διεξάγει.

Με τα ανωτέρω επιζητείται η επίβλεψη, η διαφάνεια, και η λογοδοσία των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα. Ο εσωτερικός ελεγκτής υποχρεούται να διαφυλάξει την ανεξαρτησία του και να είναι καθόλα αντικειμενικός, ούτως ώστε τα αποτελέσματα από τη διεξαγωγή του ελέγχου του να περιβάλλονται από αξιοπιστία και αμεροληψία.

### **3.4. Ο ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα**

Όπως αναφέρει ο Asare (2009), ο εσωτερικός έλεγχος συνίσταται από τρεις βασικές λειτουργίες, οι οποίες λογίζονται ως οι «τρεις πυλώνες» του στο πλαίσιο δράσης της δημόσιας διοίκησης οι οποίες είναι:

- (1) η αξιολόγηση και εξέλιξη των διενεργειών της διαχείρισης των κινδύνων,
- (2) ο έλεγχος και
- (3) η διακυβέρνηση

Οι λειτουργίες αυτές περιέχουν όλες τις διαδικασίες, όπως και τις πολιτικές που έχουν θεσπιστεί και βρίσκουν εφαρμογή, -προκειμένου να εξασφαλιστεί πως οι δημόσιοι τομείς θα στοχεύσουν επιτυχώς-, που είναι η σωστή διαχείριση των κινδύνων, η εμπιστοσύνη στις εσωτερικές και εξωτερικές αναφορές, οι διαδικασίες λογοδοσίας και οι χειρισμοί στην εφαρμογή των νόμων και των κανονισμών. Η ανάγκη για την αποτελεσματικότερη διαχείριση που αφορά τους κινδύνους στο δημόσιο τομέα πηγάζει από την πολυπλοκότητα του χώρου όπου εργάζονται, από τις πιέσεις της κοινωνίας που συνεχώς αυξάνονται και από την εξανέμιση των αναπτυξιακών πόρων που έχουν διατεθεί. Ο ουσιαστικότερος κίνδυνος είναι η διαφθορά και, επομένως, οι εσωτερικοί ελεγκτές παίζουν σημαντικό ρόλο στην εξέταση και επεξεργασία των καταγγελιών, μέσα από την ερμηνεία των κανόνων, των πρακτικών που εφαρμόζονται και τη χρησιμοποίηση εμπιστευτικών πληροφοριών. Συμπερασματικά, η διαχείριση κινδύνων συγκροτεί μία από τις πιο σημαντικές λειτουργίες της εσωτερικής ελεγκτικής στο δημόσιο τομέα.

Ο διοικητικός έλεγχος κατά κύριο λόγο στο δημόσιο τομέα, έχει σχέση με τη λογοδοσία και με τη διαχείριση των διαθέσιμων οικονομικών πόρων και ενέχει το άθροισμα των νομικών και οργανωσιακών διαδικασιών που σχετίζονται με την κατόπτευση όλων των περιόδων του φάσματος του προϋπολογισμού, ούτως ώστε να είναι εφικτή η οικονομική πειθαρχία, ο καταμερισμός των πόρων ανάλογα με τις ανάγκες που διαπιστώνονται και η χορήγηση ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών (Asare, 2009).

Επιπλέον, ο Szymanski (2007) μνημονεύει σε αναφορά του, πως ο εσωτερικός έλεγχος ενισχύει τη διαφάνεια του συστήματος που αφορά τις δημόσιες συμβάσεις και, ως εκ τούτου, εντοπίζεται και προλαμβάνεται η διαφθορά. Επίσης, η λειτουργία της διακυβέρνησης παίζει σημαντικό ρόλο στον καθορισμό και στην επίτευξη των στόχων των δημόσιων υπηρεσιών, με ενέργειες που επιτυγχάνουν την εμπιστοσύνη της δημόσιας διοίκησης, τη χορήγηση ποιοτικών εξυπηρετήσεων και σωστής συμπεριφοράς προς την κοινωνία και την ελάττωση του κινδύνου διαφθοράς (Asare, 2009). Με την προβολή των σωστών αρχών και αξιών, τη διασφάλιση της σωστής διαχείρισης που σχετίζεται με τη λογοδοσία και τον δραστικό συντονισμό των κινήσεων μεταξύ των εξωτερικών και εσωτερικών ελεγκτών και των υπάλληλων της δημόσιας διοίκησης, η αναβάθμιση του δημοσίου τομέα μέσω του εσωτερικού ελέγχου είναι επιτεύξιμη.

### **3.5. Η αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου**

Ο εσωτερικός έλεγχος δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην αντικειμενικότητα, η οποία ταυτόχρονα συναποτελεί και προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητά του. Ο εσωτερικός έλεγχος έχει αποτέλεσμα μόνον όταν ανταποκρίνεται στο αποτέλεσμα που επιδιώκει και, επομένως, ο στοιχειώδης ρόλος του εσωτερικού ελεγκτή είναι η ολοκλήρωση του ελέγχου και η διόρθωση των εντοπιζόμενων λαθών. Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα θα πρέπει να γίνεται από το επίπεδο στο οποίο πραγματικά συνεισφέρει, ώστε να υπάρχει αποδοτική παροχή των δημόσιων υπηρεσιών με ολοκληρωμένες προτάσεις για μελλοντική βελτίωση. Με την προϋπόθεση αυτή, τα γνωρίσματα ενός αποτελεσματικού ελέγχου είναι τα ακόλουθα: (α) κατευθύνει μια ανεξάρτητη αξιολόγηση των λειτουργικών συστημάτων και διαδικασιών, (β) συνεισφέρει ώστε να επιτευχθούν οι οργανωσιακές επιδιώξεις, (γ) κωλύει τη διοίκηση ως προς την εκτέλεση των συστάσεων, (δ) χορηγεί χρήσιμες συστάσεις για τους τομείς που χρήζουν βελτίωσης αντίστοιχα με τις εκάστοτε ανάγκες και (ε) αξιώνει την ουσιαστική διοικητική ενίσχυση (Νεγκάκης & Ταχυνάκης, 2013).

Σύμφωνα με τους (Mihret, D.G., & Yismaw, A.W., 2007) διακρίνονται τέσσερις πυλώνες οι οποίοι επιδρούν ώστε να είναι θετικό το αποτέλεσμα του εσωτερικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση:

- ✓ το οργανωσιακό περίγραμμα (περιλαμβάνει την εικόνα της υπηρεσίας, την εσωτερική διοργάνωση, τις πολιτικές και τις διαδικασίες),
- ✓ τη διοικητική στήριξη (καθήκον στην ισχυροποίηση του ρόλου του εσωτερικού ελέγχου),

- ✓ τα γνωρίσματα του ελέγχου (ικανότητες των ελεγκτών, επίπεδο συνεργασίας, βαθμός επαγγελματισμού), και
- ✓ την ποιότητα (επίπεδο γνώσης και εξειδίκευσης, αποτελεσματικότητα σχεδιασμού, επικοινωνιακή ποιότητα) (Mihret & Yismaw, 2007).

### **3.6. Η σημασία του εσωτερικού ελέγχου**

Ο εσωτερικός έλεγχος, με βάση το νέο μοντέλο της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί αξιόλογο κομμάτι της σύγχρονης διακυβέρνησης στο χώρο του δημόσιου τομέα. Την τελευταία δεκαετία, η ανάγκη χρηστής διακυβέρνησης και βελτιωμένης αποδοτικότητας, με βάση τα δεδομένα και τον καθορισμό οικονομικών πόρων, έδωσε κατεύθυνση στις κυβερνήσεις να επιδείξουν ένα αίσθημα υποχρέωσης απέναντι στο κοινωνικό σύνολο, ιδιαιτέρως σε ό,τι έχει σχέση με τον καταμερισμό και τη διαχείριση των κρατικών πόρων και την ποιότητα παροχής υπηρεσιών στο δημόσιο. Πέραν αυτού, σήμερα, η ανάγκη για εσωτερικό έλεγχο συνίσταται και στην πολυπλοκότητα που παρουσιάζει παγκοσμίως σε επίπεδο οικονομικό, υποχρεώνοντας και αξιώνοντας υπεύθυνο επαγγελματισμό από τις αρχές της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να διασφαλιστούν οι δημόσιοι πόροι. Όπως γράφει ο Asare (2009), ο εσωτερικός έλεγχος εστιάζει στο αν, και σε τι ποσοστό, οι δημόσιοι πόροι χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς και τα θέματα για τα οποία έχουν διατεθεί, προβάλλοντας έτσι το καθήκον για λογοδοσία από τη δημόσια διοίκηση και την κυβέρνηση. Η διοίκηση των δημόσιων φορέων έχει όφελος αν αποδεχθεί την προστιθέμενη αξία του εσωτερικού ελέγχου, συμβάλλοντας επιπλέον για την πλήρη εφαρμογή του, υπό τη σκοπιά μίας επαγγελματικής πρακτικής που είναι σύγχρονη και που βελτιώνει τις διαδικασίες για τη λήψη αποφάσεων, με σκοπό την απήχηση για την αύξηση της οικονομίας, στην πολιτιστική εξάπλωση και στην κοινωνική επιτυχία.

Τέλος, η ακέραια εκτέλεση ενός μοντέλου εσωτερικού ελέγχου, που ανταποκρίνεται στις αρχές της διαφάνειας, της εμπιστοσύνης, της ελευθερίας και της αντικειμενικότητας, είναι δυνατόν να εκμηδενίσει τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης, της κακοδιαχείρισης, της διαφθοράς και της μη διαφάνειας των κρατικών λειτουργιών, μετριάζοντας τα αρνητικά αποτελέσματα, μειώνοντας τις σπατάλες, ενισχύοντας την απόδοση λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και την οικονομική συμμόρφωση.

### **3.7. Τι ακριβώς συνιστά ο εσωτερικός έλεγχος**

Ο εσωτερικός έλεγχος συνιστά έναν χειρισμό επαγγελματικής και ανεπηρέαστης αξιολόγησης, που πληροφορεί τη διοίκηση των υπηρεσιών του δημοσίου για τις πρακτικές και δραστηριότητες, προκειμένου να συνεισφέρει στην αναβάθμιση της συνολικής απο-

τελεσματικότητας και απόδοσης των κυβερνητικών λειτουργιών, καθώς και στη διαφάνεια της διαδικασίας προκειμένου να ληφθούν αποφάσεις. Επίσης παρέχει στα ανώτατα διοικητικά μέλη και στους αιρετούς δημόσιους λειτουργούς, τη διασφάλιση που σχετίζεται με το πλάνο και τον χειρισμό των διαδικασιών της διακυβέρνησης, διαχείριση των ρίσκων και του ελέγχου εντός των υπηρεσιών τους. Και αυτό θεωρείται ένα πολύ σημαντικό μέρος του αγώνα των κυβερνητικών θεσμών, προκειμένου να παρέχουν λογοδοσία προς τους Έλληνες πολίτες. Επιπλέον, δίνει βαρύτητα στις μεθόδους διοίκησης, στις διαδικασίες και στις πρακτικές, και στην έγκυρη πληροφόρηση.

Τα συνακόλουθα δε των εσωτερικών ελέγχων, βοηθούν ώστε να εντοπιστούν τυχόν προβλήματα και κίνδυνοι και να διατυπωθούν οι ανάλογες συστάσεις, προκειμένου να βελτιωθεί η απόδοση (<http://www.gsac.gov.gr>).

Ο εσωτερικός έλεγχος πρέπει να είναι βασισμένος στο συνταίριασμα προληπτικών και κατασταλτικών ελέγχων και να αποτιμά συνεχώς τους κινδύνους. Ως σκοπό έχει την εκτίμηση και αξιολόγηση όλων των διαδικασιών που διενεργούνται από την υπηρεσία, προκειμένου να διαπιστωθούν τυχόν ελαττώματα, σφάλματα αλλά και αδυναμίες στη λειτουργία των διαδικασιών, να γίνει εκτίμηση των αδυναμιών καθώς και των αιτιών που τις προκάλεσαν και να αναλυθούν οι στόχοι που έπρεπε να επιτευχθούν. Βάσει των αποτελεσμάτων των αξιολογήσεων, ο εσωτερικός ελεγκτής κάνει εισηγήσεις για βελτίωση των διαδικασιών, με επιδίωξη την επίτευξη των σκοπών της υπηρεσίας/ οργανισμού προκειμένου η λειτουργία των τμημάτων να είναι πιο αποδοτική και αποτελεσματική.

Ο εσωτερικός έλεγχος λειτουργεί με βάση τους στόχους της υπηρεσίας, τις δραστηριότητες, τις δυνατότητες της και περιστρέφεται σε ένα διευρυμένο πεδίο εφαρμογής (π.χ. διοικητικοί, λειτουργικοί έλεγχοι, έλεγχοι παραγωγής, κ.λπ.) και καλύπτει όλο το φάσμα των λειτουργιών του οργανισμού. Η υπόστασή του συνδέεται με την καλλιέργεια της κάθε δημόσιας υπηρεσίας για χρηστή διοίκηση και η επίτευξη των επιδιώξεων-σκοπών σε κάθε υπηρεσία λογίζεται αγώνας όχι μόνο των εσωτερικών ελεγκτών, αλλά και όλων των δημοσίων υπαλλήλων ([www.gsac.gov.gr](http://www.gsac.gov.gr)).

Πρέπει να σημειωθεί ότι ο εσωτερικός έλεγχος δεν αντικαθιστά την δέσμευση και την υποχρέωση των υπηρεσιών για τη κατάρτιση κανονισμών και διαδικασιών, όπως και για την πράξη της ενασχόλησης τους.

### **3.8. Αναγκαιότητα του Εσωτερικού Ελέγχου**

Ο εσωτερικός έλεγχος στην Ελλάδα επιβάλλεται να είναι κύρια προτεραιότητα για τις



υπηρεσίες του δημόσιου τομέα. Είναι προφανές το πόσο αναγκαίος είναι, από τα ελαττώματα που εμφανίζει ο ίδιος ο άνθρωπος, όπως ενδεικτικά, η ροπή προς την απάτη. Κατ' ακολουθίαν, από τη στιγμή που είναι αδύνατη η παρέμβαση στην ανθρώπινη φύση, χρειάζεται να γίνει επιστράτευση του εσωτερικού ελέγχου, ώστε να εξασφαλιστεί η διαφάνεια στον δημόσιο τομέα, θωρακίζοντας συγχρόνως τα συμφέροντα των υπολοίπων στελεχών (διοίκηση, εργαζόμενοι). Επίσης η ύπαρξη ενός σωστού και καθ' ύλην κατάλληλου εσωτερικού ελέγχου ενισχύει την υπηρεσία, ενώ ταυτόχρονα προσδίδει στο δημόσιο τομέα χαμηλό κόστος αλλά μέγιστη αξία

### 3.9. Είδη Εσωτερικού Ελέγχου

Ο εσωτερικός έλεγχος στοχεύει να καλύψει όλα τα πεδία του φορέα που βρίσκεται υπό έλεγχο, αξιολογώντας βέβαια και κατά πόσο είναι επαρκές το ίδιο το σύστημα του εσωτερικού ελέγχου. Τα είδη του είναι τόσα όσα και οι λειτουργίες των υπηρεσιών του δημοσίου, όπως ποιοτικού ελέγχου, διοικητικού, οικονομικού, λειτουργικού, εκπαίδευσης προσωπικού, διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού, ασφάλειας εγκαταστάσεων, μηχανογράφησης, υγιεινής και προστασίας των εργαζομένων, έλεγχος διαγωγής και γενικώς έλεγχος σε όλες τις δραστηριότητες των λειτουργιών μονάδων. Όλα τα ανωτέρω δε, αποτελούν τέσσερις μεγάλες κατηγορίες ελέγχου που είναι ο διοικητικός, ο διαχειριστικός (ή λογιστικός), ο έλεγχος παραγωγής και ο λειτουργικός (Παπαστάθης Π., 2014).

➤ **Ο διοικητικός έλεγχος** εξετάζει το επίπεδο της διοικητικής αποτελεσματικότητας, από πλευράς οργάνωσης, συνεργασίας και συνεννόησης όλων των διοικητικών ιεραρχικών βαθμών της υπηρεσίας, όπως και τις ιδιαιτερότητες και τα μειονεκτήματα του τρόπου χειρισμού.

Επιπλέον, μελετά τη συμμόρφωση των υπαλλήλων στις συστάσεις που τους έγιναν, τα προγράμματα και τις προθέσεις της διοίκησης και την πολιτική που εφαρμόζεται από τη διοίκηση του δημοσίου οργανισμού. Με άλλα λόγια οι διοικητικοί έλεγχοι κρίνουν και αξιολογούν την πολιτική διοίκησης απέναντι στο προσωπικό.

➤ **Ο διαχειριστικός ή λογιστικός έλεγχος** αποβλέπει, μέσω συγκεκριμένων διαδικασιών, στην επιβεβαίωση της αξιοπιστίας των οικονομικών δεδομένων για μια καθορισμένη χρονική περίοδο. Εδώ ελέγχονται με κάθε λεπτομέρεια όλα τα οικονομικά στοιχεία, δοσοληψίες – συναλλαγές και οι ελεγκτές παρέχουν τις ανάλογες συστάσεις στην εκάστοτε διοίκηση προκειμένου να ληφθούν οι σωστές αποφάσεις.

Ο διαχειριστικός – λογιστικός εσωτερικός έλεγχος στοχεύει:

- Στην περιφρούρηση των περιουσιακών δεδομένων και στην προφύλαξη του αν-

θρωπίνου δυναμικού του οργανισμού.

- Στην σωστή καταχώρηση των λογιστικών εγγραφών που σχετίζονται με περιουσιακά δεδομένα καθώς και στη σύγκριση αυτών σε συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα.
- Στην πραγματοποίηση των συναλλαγών και στην πρόσβαση των περιουσιακών δεδομένων κατόπιν σχετικής εξουσιοδότησης της διοίκησης.
- Στην εξ' ολοκλήρου λειτουργία του λογιστικού συστήματος σε σχέση με τις αρχές που διέπουν τη Λογιστική και με τις διατάξεις των συναρτώμενων νόμων (Παπάς Α., 1999).

➤ **Ο έλεγχος παραγωγής** διερευνά αν υπάρχει πιστή εφαρμογή των σχετικών διαδικασιών σε ολόκληρο το εύρος της παραγωγικής φάσης, αν στα διάφορα τμήματα υπάρχει η κατάλληλη στελέχωση, αν τα στελέχη έχουν εκπαιδευτεί προκειμένου να ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους και σε γενικές γραμμές αν τηρούνται όλες οι απαιτούμενες διαδικασίες και τα μέσα.

➤ **Ο λειτουργικός έλεγχος** αποβλέπει στην εξέταση της λειτουργίας των διαδικασιών, αξιολογεί και εκτιμά την υπάρχουσα δομή του συστήματος υποδεικνύοντας συστάσεις για ανάπτυξη νέων ή αναβάθμιση υπαρχόντων.

Επιπλέον, εξακριβώνει κατά πόσο η λειτουργία ενός τμήματος είναι σωστή σύμφωνα με την οργανωτική διάρθρωση που υφίσταται, αν οι επιδιώξεις επιτυγχάνονται, υποβάλλοντας ταυτοχρόνως διαρθρωτικές παρεμβάσεις όπου υπάρχουν παρεκκλίσεις και τέλος αν οι λειτουργίες συντελούν στο να βελτιωθεί η ενδοεπικοινωνία μεταξύ των επιπέδων ιεραρχίας αλλά και μεταξύ των τμημάτων της υπηρεσίας/οργανισμού.

### **3.10. Το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου**

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου εμπεριέχει όλες τις διαδικασίες και τις πολιτικές που τίθενται στον δημόσιο φορέα με επιδίωξη οι σκοποί τους να πραγματοποιηθούν με αποδοτικά θετικά αποτελεσματικά. Οι ανωτέρω πολιτικές και διαδικασίες στοχεύουν ώστε να διατηρηθεί η αξιοπιστία και η ακεραιότητα, να υπάρξει επίτευξη των στόχων, να υπάρχει συμμόρφωση των πολιτικών και αποτελεσματική χρήση των διαφόρων πόρων.

## **Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup>**

### **ΕΙΔΙΚΑ ΣΩΜΑΤΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

#### **Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Οι ελεγκτές του Δημοσίου Τομέα διεξάγουν ελέγχους θέτοντας σκοπούς με διαφορετικό στόχο. Οι νομικές προϋποθέσεις, οι απαιτήσεις χρηματοοικονομικών αναφορών, όπως και οι δείκτες απόδοσης είναι διαφορετικοί σε κάθε φορέα και αυτό έχει ως αποτέλεσμα να διαφέρουν τα μέσα αξιολόγησης ως προς την δημοσιονομική κανονικότητα και απόδοση. Η επιλογή ως προς το είδος διεξαγωγής του ελέγχου συναρτάται από την επιδίωξη του ελεγκτικού σώματος αλλά και από τις αρμοδιότητες, καθώς και από τα ζητήματα αλλά και τις ανάγκες που θα πρέπει άμεσα να αντιμετωπιστούν. Ένα ευρύτερο πεδίο επιτρέπει στον έλεγχο να χρησιμοποιήσει μια άλλη προσέγγιση που βασίζεται στον κίνδυνο, να επικεντρωθεί σε τομείς που παρουσιάζουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον ή πιο υψηλό κίνδυνο, προσθέτοντας αξία επί του συνόλου της υπηρεσίας/οργανισμού. Το ανωτέρω πεδίο ελέγχου επίσης διερευνά κάθε δραστηριότητα διακυβέρνησης του φορέα, βοηθώντας έτσι να πετύχει το σκοπό του, τους στόχους, βελτιώνοντας το πλαίσιο της διακυβέρνησής του, συμπεριλαμβανομένου και του κώδικα της δεοντολογίας του. Εκτός του δικαστικού ελέγχου η Δημόσια Διοίκηση υπόκειται σε επάλληλους διοικητικούς ελέγχους, που στόχο έχουν στην προφύλαξη του διοικουμένου όσο και το πως θα διασφαλιστεί η νόμιμη και εύρυθμη διοικητική λειτουργία.

Μια μορφή διοικητικού ελέγχου που έχει αναπτυχθεί στην Ελλάδα ασκείται από τα «Ειδικά Ελεγκτικά Σώματα». Είναι τα σώματα που παρά το γεγονός ότι υπάγονται στην ευρύτερη δημόσια διοίκηση και ο έλεγχος που ασκείται από αυτά είναι εσωτερικός, δεν είναι ενταγμένα στην «τακτική λειτουργία» της και διατηρούν μια υπηρεσιακή και οργανωτική αυθυπαρξία (Φυτράκης Ε., 2010).

#### **4.1.1 Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας**

Ο χώρος της υγείας θεωρείται κατά παράδοση ένα πεδίο δοκιμασίας των πιο σημαντικών εννόμων αγαθών του ανθρώπου στο οποίο είναι μεγάλη η ανάγκη για θεσμικές ρυθμίσεις, ιδίως λόγω του διακυβεύματος των ανθρώπινων ζωών. Χαρακτηριστικό του συστήματος υγείας της Ελλάδος, εδώ και δεκαετίες, είναι η αδιαφάνεια την οποία συντροφεύει κατά παράδοση και η διαφθορά, που εμφανίζονται στο ιατρικό αλλά και το διοικητικό μέρος. Αποτέλεσμα αυτών των φαινομένων που οφείλονται στις εγγενείς αδυναμίες του συστήματος, είναι η κοινωνική και νομική απαξία και η μη υψηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ το «φακελάκι» αποτελεί ένα εντελώς διαδεδομένο εργαλείο διευθέτησης λειτουργικών αναγκών του συστήματος υγείας, προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι να τύχουν υπηρεσιών καλύτερης ποιότητας. Εδώ λοιπόν εμφανίζεται το ΣΕΥΥΠ (η παλαιότερη ονομασία του ήταν Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας)

του οποίου με τη συμβολή του προσπαθεί να καταπολεμήσει αυτά τα φαινόμενα. Η δράση του ΣΕΥΥΠ αναφέρεται αποκλειστικά στις υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας. Η ίδρυσή του με το Ν 2920/2001 ως σκοπό είχε στην ανταπόκριση του αιτήματος για καλύτερη απόδοση και αποτελεσματικότητα στην ποιότητα των υπηρεσιών υγείας. Έχοντας ως πρότυπο το αντίστοιχο γαλλικό, καταχωρείται στην έννομη τάξη της Ελλάδος ως ο εξειδικευμένος ελεγκτικός μηχανισμός στο ευρύ πεδίο που αφορά τα προβλήματα του συστήματος υγείας.

Προορισμός του είναι η εξάπλωση και λειτουργία κεντρικού και περιφερειακού διοικητικού μηχανισμού προκειμένου να γίνονται συστηματικές επιθεωρήσεις, έρευνες και έλεγχοι σε όλες τις υπηρεσίες και τους φορείς που ανήκουν και εποπτεύονται στην αρμοδιότητα «του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ως προς το αντικείμενο της Γενικής Γραμματείας Πρόνοιας», όπως και στις υπηρεσίες υγείας που έχουν σχέση με τους ασφαλιστικούς φορείς, σκοπεύοντας στην εξέλιξη της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας τους, τη βελτίωση της ποιότητας παροχής των υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την περιφρούρηση της υγείας και της παρουσίας των πολιτών από την χορήγηση υπηρεσιών υγείας με καταχρηστικό τρόπο (Φυτράκης Ε., 2010).

#### **4.1.1.1. Νομική υπόσταση**

Το ΣΕΥΥΠ είναι ένας διοικητικός μηχανισμός εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, με ειδικό και ορισμένο θεματικό αντικείμενο. Η δραστηριότητα του εστιάζει αποκλειστικά στις υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας. Αν και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (άρθρο 1 § 1 Ν 2920/2001) το ΣΕΥΥΠ εντάσσεται, ως υπηρεσία, στο διοικητικό μηχανισμό του Υπουργείου υγείας (άρθρο 1 ΠΔ 278/2002) χωρίς να εξαρτάται βέβαια από τα ενδιάμεσα στάδια της διοικητικής δομής του Υπουργείου υγείας. Ως εκ τούτου δεν αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία ή ανεξάρτητη αρχή, αφού άλλωστε δε διαθέτει δικό του προϋπολογισμό ούτε δική του περιουσία.

Αντιθέτως ο Υπουργός υγείας μπορεί να εποπτεύει και να δίνει εντολές με δεσμευτικό (πολιτικά) περιεχόμενο. Βέβαια ο βαθμός ανεξαρτησίας ή υπακοής στον Υπουργό, αποτελεί σημείο αιχμής διότι το ίδιο το ΣΕΥΥΠ υποστηρίζει, (ΣΕΥΥΠ, Ετήσια έκθεση Πεπραγμένων 2002-2003), ότι έχει «πλήρη ελεγκτική ανεξαρτησία», επισήμανση που θα πρέπει να νοηθεί μόνο ως σχετική ελευθερία κατά την έρευνα και τη διατύπωση γνώμης των επιθεωρητών (Φυτράκης Ε., 2010). Επιπροσθέτως όμως, η υπαγωγή αυτή (στον Υπουργό) είναι άμεση, διότι δεν μεσολαβεί κάποια διοικητική βαθμίδα ή κάποιο όργανο

στην επικοινωνία. Επίσης η απευθείας υπαγωγή δηλώνει τη θεσμική θέση του ΣΕΥΥΠ στο πλαίσιο της καθιερωμένης κλίμακας του διοικητικού μας συστήματος. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν 3074/2002, η πορεία των ελέγχων αλλά και ειδικότερα το έργο του ΣΕΥΥΠ ελεγχόταν από το Γενικό Επιθεωρητή ΔΔ. Όμως με το άρθρο 82 παρ.4 του Ν. 4622/2019 περί Σύστασης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία «*Εθνική Αρχή Διαφάνειας, (Ε.Α.Δ.)*», στο εξής η «*Αρχή*», με σκοπό:

α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων και δημόσιων οργανισμών και

β) την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών καταργείται το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας καθώς και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού, και το σύνολο των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων μεταφέρονται, σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις του παρόντος, στην ιδρυόμενη Αρχή, η οποία καθίσταται καθολικός τους διάδοχος. Έτσι το σύνολο των πάσης φύσεως αρμοδιοτήτων, όπως προβλέπονται στις οικείες διατάξεις περί συστάσεως αυτών ή σε κάθε άλλη κείμενη διάταξη νόμου ή κανονιστική πράξη, ασκούνται στο εξής από την Αρχή και τα όργανα αυτής, εκτός εάν άλλως ορίζεται ειδικώς.

#### **4.1.1.2. Συγκρότηση -Σύνθεση**

Η διάρθρωση του ΣΕΥΥΠ εκτείνεται στην κεντρική υπηρεσία που εδρεύει στην Αθήνα και στα Περιφερειακά Γραφεία (άρθρο 2 § 2 Ν 2920/2001). Τα Περιφερειακά Γραφεία συνιστώνται με απόφαση του Υπουργού υγείας και έχουν συγκεκριμένη κατά τόπο αρμοδιότητα. Ως προς την εσωτερική του διάρθρωση, το ΣΕΥΥΠ αναπτύσσεται σε τρεις τομείς, με διαφορετικά θεματικά αντικείμενα (αρθ. 3 Ν 2920/2001 & αρθ. 3 ΠΔ 278/2002). Όπως:

α) Ο **Τομέας Υγειονομικού - Φαρμακευτικού ελέγχου**, με θεματικό πεδίο που περιλαμβάνει την ιατρική και νοσηλευτική επιστήμη και δεοντολογία, την υγειονομική νομοθεσία, τα μέτρα ασφαλείας, τον εξοπλισμό και το ανθρώπινο δυναμικό, τη νομιμότητα λειτουργίας, κ.λπ.

β) Ο **Τομέας Διοικητικού - Οικονομικού**, που το θεματικό του πεδίο εκτείνεται στη λειτουργία των φορέων υγείας και πρόνοιας, στις διοικητικές έρευνες και ανακρίσεις, καθώς και στον έλεγχο διαχείρισης

γ) Ο **Τομέας ελέγχου φορέων πρόνοιας**, με αντικείμενο τον έλεγχο στην ποιότητα των

υπηρεσιών, την υγειονομική νομοθεσία και τα μέτρα ασφαλείας, κλπ.

Με τον Ν 3730/2008 δημιουργήθηκε ο **Τομέας Ελέγχου Καπνού και Αλκοόλ** με αρμοδιότητα τον έλεγχο της εφαρμογής της νομοθεσίας, και της κοινοτικής και της εθνικής, για την προφύλαξη από τον καπνό και το αλκοόλ. Η ενεργοποίηση του ανωτέρω τομέα έγινε το καλοκαίρι του 2009, και με σχετική απόφαση του Υπουργού Υ. & Κ.Α. ορίστηκε ως προϊστάμενος ο Γενικός Επιθεωρητής του ΣΕΥΥΠ (Φυτράκης Ε., 2010).

Το ΣΕΥΥΠ είναι συλλογικό όργανο ελέγχου. Τα δε άτομα που το επανδρώνουν επιβάλλεται να έχουν διαφορετικές ιδιότητες και εφόδια, (επιστημονική κατάρτιση και εμπειρία, υπευθυνότητα, ακεραιότητα), ώστε να περατώσουν με επιτυχία την ανατιθέμενη αποστολή. Ειδικότερα στο ΣΕΥΥΠ προβλέπονται: ένας γενικός επιθεωρητής, τρεις βοηθοί γεν. επιθεωρητή, 100 επιθεωρητές και 30 βοηθοί επιθεωρητές. Το σύνολο δε του προσωπικού του ΣΕΥΥΠ προέρχεται από το χώρο της δημόσιας διοίκησης, όπως και μεγάλο μέρος αυτού από την καταργηθείσα Διεύθυνση επιθεώρησης του Υπουργείου υγείας (Φυτράκης, 2010).

#### **4.1.1.3. Αποστολή και έργο του ΣΕΥΥΠ**

Το ΣΕΥΥΠ εντάσσεται στη γενικότερη προσπάθεια που γίνεται για να εδραιωθεί μια διοίκηση με θετικά αποτελέσματα στο περιβάλλον της υγείας, υπηρετώντας την εύρυθμη και εποικοδομητική λειτουργία των ανωτέρω φορέων με επιδίωξη την παραγωγικότητα, την ποιότητα και επάρκεια των υπηρεσιών καθώς την αποδοτικότητα του προσωπικού. Ταυτόχρονα επιδιώκει να τηρηθεί πλήρως η νομιμότητα, να καταπολεμηθεί η κακοδιοίκηση και η διαφθορά διασφαλίζοντας τη διαφάνεια της διοικητικής δράσης.

Οι παραπάνω στόχοι υλοποιούνται διενεργώντας συστηματικές επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες στους φορείς υγείας και πρόνοιας. Η αποστολή του (άρθρο 1 § 1 Ν 2920/2002) άπτεται στην επέκταση αλλά και τη λειτουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διενέργειας, επιθεωρήσεων, ερευνών και ελέγχων, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό πλαίσιο. Η επιθεώρηση περιλαμβάνει την διερεύνηση των λειτουργιών συγκεκριμένης μονάδας (Φυτράκης Ε., 2010). Με την εξέταση επιζητούνται στοιχεία λειτουργίας μιας ή περισσότερων μονάδων, προκειμένου να γίνει κάποια σύγκριση τους επί του ίδιου θέματος και στο ίδιο χρονικό διάστημα. Επίσης ελέγχονται μια ή περισσότερες λειτουργίες, οι οποίες συνδέονται με σαφή περιστατικά. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το ΣΕΥΥΠ έχει την εξουσία για να διερευνήσει τυχόν ιατρικά λάθη τα οποία λαμβάνουν χώρα σε δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα της αρμοδιότητάς του.

Όλα τα προαναφερθέντα (οι έλεγχοι, οι επιθεωρήσεις καθώς και οι έρευνες) διενεργού-

νται είτε σε προγραμματισμένο χρονικό διάστημα (συνήθως ανά εξάμηνο), είτε εκτάκτως όταν κρίνεται απαραίτητο.

#### **4.1.1.4. Αρμοδιότητες**

Το ΣΕΥΥΠ εκτείνει την ελεγκτική του δράση εκτός από τους δημόσιους φορείς υγείας και στους ιδιώτες που παρέχουν υπηρεσίες υγείας πανελλαδικά, εφόσον βέβαια υπάγονται στην εποπτεία του Υπουργείου Υγείας. Επίσης η δράση του εκτείνεται και σε δημόσιες υπηρεσίες που βρίσκονται στην Αλλοδαπή, εφόσον βέβαια το απαιτεί η φύση της υπόθεσης.

Ειδικότερα, στην αρμοδιότητα του ΣΕΥΥΠ υπάγονται (αρ. 2 παρ.1 Ν 2920/2001 & αρ. 3 ΠΔ 278/2002):

- ✓ Οι υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας, κεντρικές, περιφερειακές ή αποκεντρωμένες.
- ✓ Οι υπηρεσίες υγείας πρόνοιας των Περιφερειών αλλά και των ΟΤΑ Α΄ (Δήμοι και Διευθύνσεις υγείας, Δημοτικά ιατρεία κ.λπ.)
- ✓ Οι υπηρεσίες υγείας - πρόνοιας των ασφαλιστικών Ταμείων (π.χ. νοσοκομεία).
- ✓ Τα ΝΠΔΔ και τα ΝΠΙΔ του δημοσίου τομέα που δραστηριοποιούνται σε τμήματα υγείας και πρόνοιας και εποπτεύονται από το Υπουργείο υγείας (π.χ. Ιδρύματα κοινωνικής πρόνοιας).
- ✓ Οι ιδιωτικοί φορείς που παρέχουν υπηρεσίες υγείας - πρόνοιας (π.χ. ιδιωτικές κλινικές, οίκοι ευγηρίας) ή διαθέτουν προϊόντα για την υγεία άμεσης χρήσης
- ✓ Τα φαρμακεία (νοσοκομειακά ή ιδιωτικά), οι φαρμακαποθήκες και κάθε εγκατάσταση που παράγει ή εμπορεύεται φαρμακευτικό ή υγειονομικό υλικό.
- ✓ Τα ινστιτούτα που παρέχουν υπηρεσίες σχετικές με το αδυνάτισμα και την αισθητική (κατά το πλείστο ιδιωτικά).
- ✓ Τα εργοστάσια που εμφιαλώνουν νερό (προφανώς ιδιωτικά).
- ✓ Τα ιαματικά λουτρά, εφόσον παρέχουν υπηρεσίες για λόγους υγείας (ιδιωτικά).

#### **4.1.1.5. Έναυσμα-διαδικασία ελέγχου**

Η ελεγκτική διαδικασία μπορεί να έχει ως έναυσμα τα εξής:

- ✓ Αυτεπάγγελτη πρωτοβουλία του Γενικού Επιθεωρητή
- ✓ Εντολή του Υπουργού Υγείας ή του ΓΕΔΔ
- ✓ Αίτημα του Συνηγόρου του Πολίτη
- ✓ Καταγγελία πολίτη, κατ' ενάσκηση του δικαιώματος αναφοράς στις αρχές (άρθρο 10 του Συντάγματος). Εφόσον η καταγγελία φέρει τα χαρακτηριστικά αναφοράς, μπορεί

να οδηγήσει σε αυτεπάγγελτη έρευνα.

Η ελεγκτική διαδικασία στο ΣΕΥΥΠ εμπεριέχει περισσότερα στάδια, από την χορήγηση της εντολής ελέγχου και τη διεξαγωγή του από τον εντεταλμένο επιθεωρητή - ελεγκτή, τη συγγραφή και υποβολή έκθεσης και τέλος την ανακοίνωση αποτελέσματος του Γεν. επιθεωρητή. Ειδικότερα:

Ο Γεν. επιθεωρητής δίνει τις εντολές για την πραγματοποίηση ελέγχου στους επιθεωρητές - ελεγκτές. Η εντολή ελέγχου περιέχει εκτός από τα τυπικά στοιχεία του ελέγχου, την ελεγχόμενη υπηρεσία και το αντικείμενο που θα ελεγχθεί όπως και το χρονικό διάστημα μέχρι την περάτωση του ελέγχου.

Οι επιθεωρητές μπορούν:

- Να επισκέπτονται την ελεγχόμενη υπηρεσία προκειμένου να διενεργούν επιτόπιο έλεγχο.
- Να συνεργάζονται με την υπηρεσία η οποία πρέπει να τους παράσχει κάθε είδους διευκόλυνση, έγγραφο και πληροφορία σχετιζόμενη με την υπόθεση ελέγχου.
- Να έχουν πρόσβαση στους φακέλους που τηρούνται (εξαιρούμενοι οι απόρρητοι πχ. Άμυνας, κρατικής ασφάλειας κ.λ.π.)

Σημειώνεται ότι η **άρνηση συνεργασίας** (μη χορήγηση πληροφοριών ή στοιχείων, ή απόκρυψη στοιχείων και πληροφοριών), όπως και η παρακώλυση ή παραπλάνηση του έργου των Επιθεωρητών - ελεγκτών συγκροτεί αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα (Φυτράκης, 2010) και συνιστά και ποινικό αδίκημα παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ), εφόσον η συνεργασία με το ΣΕΥΥΠ δεν αποτελεί απλώς υπαλληλική υποχρέωση, αλλά καθορισμένο υπηρεσιακό καθήκον του υπαλλήλου ([www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr)).

Μετά το τέλος του ελέγχου ο Επιθεωρητής-ελεγκτής ανακοινώνει στην ελεγχόμενη υπηρεσία με έγγραφο τις παρατηρήσεις του και δίνει προθεσμία τουλάχιστον τριών (3) ημερών για τυχόν απόψεις. Κατόπιν υποβάλλει στον Γεν. επιθεωρητή τεκμηριωμένη έκθεση με συμπεράσματα και προτάσεις βελτίωσης της ελεγχόμενης υπηρεσίας, ο οποίος με τη σειρά του τη γνωστοποιεί στον υπουργό Υ. & Κ.Α. και στην ελεγχθείσα υπηρεσία. Στην περίπτωση που διαπιστωθούν πειθαρχικά ή ποινικά αδικήματα, η έκθεση διαβιβάζεται στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο ή/και την αρμόδια εισαγγελική αρχή αντίστοιχα για περαιτέρω ενέργειες (αρ. 6 παρ. 3 ΠΔ 278/2002).

Οι φορείς που υπόκεινται στον έλεγχο είναι υποχρεωμένοι να ενημερώσουν, όσο το δυνατόν γρηγορότερα, το Γενικό Επιθεωρητή για τις ενέργειες που προέβησαν ή πρόκειται να προβούν ή σε αντίθετη περίπτωση, να γνωστοποιήσουν τους λόγους που αρνούνται να υλοποιήσουν τις προτάσεις του ΣΕΥΥΠ (άρθ. 6 § 11 Ν 2920/2001, άρθρο 7 § 4 ΠΔ



278/2002).

#### **4.1.2. Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (ΣΕΕΥΜΕ)**

Το ΣΕΕΥΜΕ ιδρύθηκε με το Ν 2671/1998 (άρθρο 19) και με αρχική πρόβλεψη να ασχοληθεί με τις προκύπτουσες ανάγκες για εσωτερικό έλεγχο στις υπηρεσίες μεταφορών και επικοινωνιών κατά τα διεθνή πρότυπα.

##### **4.1.2.1. Νομική μορφή**

Το ΣΕΕΥΜΕ αποτελεί, κατά το άρθρο 1 ΠΔ 338/2002, «όργανο ελέγχου» υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (Υ.Υ.Μ.Δ.). Δεν θεωρείται ανεξάρτητη αρχή ή οποιασδήποτε μορφής αυτόνομος φορέας, αλλά μηχανισμός εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης. Το ΣΕΕΥΜΕ αποτελεί συλλογικό όργανο αυτοελέγχου της δημόσιας διοίκησης με αρμοδιότητα να ελέγχει και κάθε ιδιωτικό φορέα, νομικό ή φυσικό πρόσωπο, από τη στιγμή που εκτελεί έργο μεταφορών - επικοινωνιών.

Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών, γεγονός που σημαίνει ότι δεν έχει πολιτική και διοικητική αυτονομία. Ο Υπουργός Υ.Μ.Δ. μπορεί να έχει την εποπτεία δίνοντας εντολές με δεσμευτικό (πολιτικά) περιεχόμενο. Βέβαια η υπαγωγή στον υπουργό είναι άμεση, χωρίς δηλ. τη μεσολάβηση άλλων διοικητικών οργάνων ή προσώπων. Η απευθείας υπαγωγή δηλώνει βέβαια τη θεσμική θέση του ΣΕΕΥΜΕ στο πλαίσιο της καθιερωμένης κλίμακας του διοικητικού μας συστήματος. Σημειώνεται πάντως ότι κατά το άρθρο 1 του Ν 3074/2002 η πορεία της διενέργειας των ελέγχων αλλά και γενικότερα το έργο του ΣΕΕΥΜΕ επιβλέπεται από το Γενικό Επιθεωρητή Δ.Δ. (Φυτράκης Ε., 2010). Όμως με το άρθρο 82 παρ.4 του Ν. 4622/2019 περί Σύστασης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία «*Εθνική Αρχή Διαφάνειας, (Ε.Α.Δ.)*», στο εξής η «*Αρχή*», με σκοπό: α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων, και δημόσιων οργανισμών και β) την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών καταργείται το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.), που υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών και η θέση του Γενικού Επιθεωρητή που προΐσταται αυτού και το σύνολο των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων μεταφέρονται, σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις του παρόντος, στην ιδρυόμενη Αρχή, η οποία καθίσταται καθολικός τους διάδοχος. Έτσι το σύνολο των πάσης φύσεως αρμοδιοτήτων, όπως

προβλέπονται στις οικείες διατάξεις περί συστάσεως αυτών ή σε κάθε άλλη κείμενη διάταξη νόμου ή κανονιστική πράξη, ασκούνται στο εξής από την Αρχή και τα όργανα αυτής, εκτός εάν άλλως ορίζεται ειδικώς.

#### **4.1.2.2. Συγκρότηση - Σύσταση**

Το ΣΕΕΥΜΕ, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί συλλογικό όργανο, δηλαδή στηρίζεται σε μια πολυπρόσωπη διάρθρωση, και πηγάζει απ' αυτό το στοιχείο της συλλογικότητας. Το ΣΕΕΥΜΕ επανδρώθηκε (άρθρο 19 § 2 Ν 2671/1998) από μια ομάδα επιθεωρητών - ελεγκτών με υπαλληλικό βαθμό Α' και πανεπιστημιακή εκπαίδευση, με αξιολογη πολυετή διοικητική εμπειρία. Η υπηρετήση στο ΣΕΕΥΜΕ είναι ορισμένου χρόνου και οι υπάλληλοι αποσπώνται εκεί για 3 έτη. Προϊστάμενος είναι ο Γεν. Επιθεωρητής με προσόντα γενικού διευθυντή, προέρχεται από το δημοσιούπαλληλικό χώρο, και η επιλογή του γίνεται από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο που έχει οριστεί βάσει του άρθρου 29 Ν 2190/1994. Ο ανωτέρω έχει μια σειρά από οργανωτικές και πειθαρχικές δραστηριότητες, έχει την εποπτεία του Σώματος, προγραμματίζει, δίνει κατευθύνσεις και καθοδηγεί τη δράση του. Ταυτόχρονα συντάσσει την Ετήσια έκθεση του Σώματος, εκδίδει το πόρισμα κάθε υπόθεσης και κάνει εισηγήσεις προς τον Υπουργό Υ.Μ.Δ. για διάφορα ζητήματα. Το ΣΕΕΥΜΕ έχει ενιαία δομή χωρίς την ύπαρξη περιφερειακών τμημάτων. Είναι δυνατόν ωστόσο να συνιστώνται, ύστερα από σχετική απόφαση του Γενικού επιθεωρητή, «τμήματα δράσης» με προσωρινό χαρακτήρα ώστε να εκτελούν καθορισμένο έργο (Φουτράκης Ε., 2010).

#### **4.1.2.3. Αποστολή - Έργο του ΣΕΕΥΜΕ**

Η βασική αποστολή του ΣΕΕΥΜΕ εστιάζει στην ανάπτυξη των δράσεων σ' ένα συγκεκριμένο τομέα όπου πάσχει η δημόσια διοίκηση. Το ΣΕΕΥΜΕ είναι εξειδικευμένο Σώμα εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, το οποίο δραστηριοποιείται ιδίως στην αντιμετώπιση ιδιαίτερων δυσκολιών που εμφανίζονται στο διοικητικό χώρο των μεταφορών και επικοινωνιών. Τα ιδιάζοντα χαρακτηριστικά του χώρου αυτού καθώς και η σπουδαιότητα των εννόμων αγαθών που διακυβεύονται σε παράλληλη, με τον υψηλό δείκτη «δυσλειτουργιών» συνάρτηση, που παραδοσιακά εντοπίζονται, προσδιορίζουν σε αξιολογικό βαθμό και τον σκοπό του ΣΕΕΥΜΕ.

Έτσι, η αποστολή του ΣΕΕΥΜΕ, σύμφωνα και με τις αναφορές του Ν 2671/1998, άρθρο 19 παρ. 5 αλλά και του ΠΔ 338/2002, άρθρο 3 παρ. 1-3, αναλύεται στους ακόλουθους τρεις κεντρικούς πυλώνες:

**α) Ποιότητα, β) καθαρότητα και γ) νομιμότητα του διοικητικού έργου.** Ειδικότερα:

**α)** Κύριος σκοπός της δημόσιας διοίκησης είναι να παρέχει υπηρεσίες βελτιωμένες και αποτελεσματικές στους πολίτες, στοχεύοντας και στην ικανοποίηση του αλλά συγχρόνως και στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Αυτή η διασφάλιση λοιπόν, αποτελεί κεντρικό στόχο του ΣΕΕΥΜΕ.

**β)** Ίσης βαρύτητας με τα ανωτέρω είναι και η ανάγκη καθαρότητας, δηλαδή η διαφανής και με τιμιότητα διαδικασία του διοικητικού έργου. Η αποστολή του ΣΕΕΥΜΕ έναντι της διαφθοράς είναι συγχρόνως και προληπτική αλλά και κατασταλτική.

**γ)** Τρίτη συνιστώσα στο έργο του ΣΕΕΥΜΕ, είναι η διαφύλαξη της νομιμότητας κατά την άσκηση του διοικητικού έργου. Ένα επιπλέον χαρακτηριστικό είναι ότι ο Ν 2671/1998 αναφέρεται σε μια πληθώρα πηγών δικαίου (νόμους, ΠΔ, Υ.Α. κ.λπ.), στην προσπάθεια να δώσει βαρύτητα στην τήρηση του συνόλου της νομοθεσίας.

Έτσι το ΣΕΕΥΜΕ διενεργεί επιθεωρήσεις, έρευνες και ελέγχους (άρθρο 5 § 1 ΠΔ 338/2002). Εξετάζοντας τις λειτουργίες κάποιας υπηρεσίας, είτε τυχαία είτε κατόπιν επιλογής με βάση κάποια κριτήρια, ερευνά τα στοιχεία και κάνει συγκρίσεις στη λειτουργία σε διάφορες μονάδες ή περιόδους, ελέγχει συγκεκριμένα περιστατικά και επιπλέον συμπράττει σε ελέγχους που διενεργούνται από άλλες ομάδες ελεγκτικών σωμάτων στο πεδίο των μεταφορών – επικοινωνιών (Φυτράκης Ε. 2010). Επίσης αξιοποιεί το ερευνητικό έργο μελετώντας σχετικές εκθέσεις, υποβάλλοντας στο τέλος προτάσεις για τη λήψη καθορισμένων μέτρων.

#### **4.1.2.4. Αρμοδιότητες ΣΕΕΥΜΕ**

Εκτός από ένα συγκεκριμένο πεδίο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, το ΣΕΕΥΜΕ ελέγχει και ιδιώτες που ασχολούνται με έργα που έγκειται στην αρμοδιότητα του Υ.Υ.Μ.Δ. Η δικαιοδοσία του επεκτείνεται σε όλη την ελληνική περιφέρεια αλλά και στις (ελληνικές) δημόσιες υπηρεσίες που λειτουργούν στο εξωτερικό, βέβαια όταν το απαιτεί η φύση της υπόθεσης.

Ειδικότερα στην αρμοδιότητα του ΣΕΕΥΜΕ υπάγονται σύμφωνα με αρθ. 19 παρ.5 Ν 2671/1998 & αρθ. 4 ΠΔ 338/2002):

- Οι υπηρεσίες του (τέως) Υ.Μ.Ε
- Οι υπηρεσίες Τοπικών Αυτοδιοικήσεων
- Η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (Υ.Π.Α.)
- Ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος (Ο.Τ.Ε.) και οι θυγατρικές του
- Τα Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛ.ΤΑ.)

- Ο Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών (Ο.Α.Σ.Α.) και οι θυγατρικές του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδος (Ο.Σ.Ε.)
- Οι Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι Αθηνών - Πειραιά (Η.Σ.Α.Π.)
- Τα Ηλεκτροκίνητα Λεωφορεία περιοχής Αθηνών - Πειραιά (Η.Λ.Π.Α.Π.)
- Κάθε ιδιώτης (νομικό ή φυσικό πρόσωπο) που έχει αναλάβει έργο αρμοδιότητας Υ.Μ.Ε.

#### 4.1.2.5. Έναυσμα-διαδικασία ελέγχου

Η ελεγκτική διαδικασία μπορεί να έχει ως έναυσμα τα εξής:

- ✓ Αυτεπάγγελτη πρωτοβουλία του Γενικού Επιθεωρητή
- ✓ Εντολή του Υπουργού Υγείας ή του ΓΕΔΔ
- ✓ Αίτημα του Συνηγόρου του Πολίτη
- ✓ Καταγγελία πολίτη, κατ' ενάσκηση του δικαιώματος αναφοράς στις αρχές (άρθρο 10 του Συντάγματος). Εφόσον η καταγγελία φέρει τα χαρακτηριστικά αναφοράς μπορεί να οδηγήσει σε αυτεπάγγελτη έρευνα.

Η ελεγκτική διαδικασία στο ΣΕΥΥΠ εμπειριέχει περισσότερα στάδια από την χορήγηση της εντολής ελέγχου και τη διεξαγωγή του από τον εντεταλμένο επιθεωρητή - ελεγκτή, τη σύνταξη και υποβολή έκθεσης και τέλος την ανακοίνωση αποτελέσματος του Γεν. Επιθεωρητή. Ειδικότερα:

Ο Γεν. Επιθεωρητής δίνει τις εντολές για έλεγχο στους επιθεωρητές - ελεγκτές. Η εντολή ελέγχου περιέχει, εκτός από τα τυπικά στοιχεία του ελέγχου, την ελεγχόμενη υπηρεσία και το αντικείμενο που θα ελεγχθεί και το χρονικό διάστημα μέχρι την περάτωση του ελέγχου.

Οι επιθεωρητές μπορούν

- Να επισκέπτονται την ελεγχόμενη υπηρεσία προκειμένου να διενεργούν επιτόπιο έλεγχο
- Να συνεργάζονται με την υπηρεσία, η οποία πρέπει να τους παράσχει κάθε είδους διευκόλυνση, έγγραφο και πληροφορία σχετιζόμενη με την υπόθεση ελέγχου
- Να έχουν πρόσβαση στους φακέλους που τηρούνται (εξαιρούνται οι απόρρητοι πχ. Άμυνας, κρατικής ασφάλειας κ.λ.π)

Σημειώνεται ότι η άρνηση συνεργασίας (μη χορήγηση πληροφοριών ή στοιχείων, απόκρυψη αποδείξεων ή πληροφοριών) όπως και η παρακώλυση ή παραπλάνηση του έργου των Επιθεωρητών - Ελεγκτών αποτελεί αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα (Φυτράκης Ε., 2010) και συνιστά και ποινικό αδίκημα παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ), εφόσον

η συνεργασία με το ΣΕΕΥΜΕ δεν συγκροτεί μόνο υπαλληλική υποχρέωση αλλά καθορισμένο υπηρεσιακό καθήκον του υπαλλήλου.

Μετά το τέλος του ελέγχου ο Επιθεωρητής-Ελεγκτής ανακοινώνει στην ελεγχόμενη υπηρεσία, με έγγραφο τις παρατηρήσεις του και δίνει προθεσμία τουλάχιστον τριών (3) ημερών για τυχόν απόψεις. Κατόπιν υποβάλλει στον Γεν. Επιθεωρητή τεκμηριωμένη έκθεση με συμπεράσματα και προτάσεις βελτίωσης της ελεγχόμενης υπηρεσίας, ο οποίος με τη σειρά του τη γνωστοποιεί στον υπουργό Υ. & Κ.Α. και στην ελεγχθείσα υπηρεσία. Στην περίπτωση που διαπιστωθούν πειθαρχικά ή ποινικά αδικήματα, η έκθεση διαβιβάζεται στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο ή/και την αρμόδια εισαγγελική αρχή αντίστοιχα για περαιτέρω ενέργειες.

Οι φορείς που υπόκεινται στον έλεγχο είναι υποχρεωμένοι να ενημερώσουν, όσο το δυνατόν γρηγορότερα, το Γενικό Επιθεωρητή για τις ενέργειες που προέβησαν ή πρόκειται να προβούν.

***Πρόσφατη Νομοθεσία***  
***NΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4599/2019***  
***ΦΕΚ 40/Α/4-3-2019***  
***Άρθρο 17***

***Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών***

*1.Ο τίτλος του άρθρου 19 του ν. 2671/1998 (Α'289) αντικαθίσταται με τον τίτλο «Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών» και στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου η φράση «στο Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών συνιστάται Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών (Σ.Ε.Ε.) Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών» αντικαθίσταται με τη φράση «στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών συνιστάται Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.) που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών».*

*2.Οι λοιπές, πλην της παραγράφου 1, παράγραφοι του άρθρου 19 του ν. 2671/1998 αντικαθίστανται ως εξής:*

*«2. α. Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών έχει αρμοδιότητα να διενεργεί τακτικούς και έκτακτους ελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες στις υπηρεσίες της Γενικής Γραμ-*

ματείας Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, στους εποπτευόμενους φορείς που ασκούν αρμοδιότητες σε θέματα μεταφορών και στις υπηρεσίες των περιφερειών της Χώρας που παρέχουν υπηρεσίες ευθύνης της Γενικής Γραμματείας Μεταφορών, καθώς και σε οποιονδήποτε ιδιωτικό φορέα στον οποίο έχει ανατεθεί έργο που άπτεται του αντικειμένου της Γενικής Γραμματείας Μεταφορών.

β. Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών έχει αρμοδιότητα να ελέγχει την ορθή εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4530/2018 (Α'59), και ειδικότερα της παραγράφου 11 του άρθρου 12, της παραγράφου 11 του άρθρου 13 και της παραγράφου 2 του άρθρου 20. Με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ορίζεται κλιμάκιο ελέγχου αποτελούμενο από υπαλλήλους του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών. Ο Γενικός Επιθεωρητής εκδίδει τις απαιτούμενες εντολές ελέγχου και συγκροτεί τα επιμέρους μικτά κλιμάκια ελέγχου, αποτελούμενα από έναν Επιθεωρητή Ελεγκτή του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. και τους απαραίτητους σε κάθε περίπτωση υπαλλήλους του κλιμακίου ελέγχου του προηγούμενου εδαφίου και τους εφοδιάζει με τα σχετικά δελτία ελέγχου.

γ. Με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, κατόπιν εισήγησης του Γενικού Επιθεωρητή, ορίζονται κλιμάκια ελέγχου αποτελούμενα από υπαλλήλους του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών για να συνδράμουν στο ελεγκτικό έργο του Σώματος, σε περίπτωση εκτεταμένων τακτικών και έκτακτων ελέγχων στους φορείς και τομείς αρμοδιότητας της περίπτωσης α' της ίδιας παραγράφου.»

3. Σκοπός των επιθεωρήσεων, των τακτικών και έκτακτων ελέγχων και των ερευνών που διενεργεί το Σ.Ε.Ε.ΜΕ. είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των υπηρεσιών της παραγράφου 2, ο εντοπισμός φαινομένων αδιαφάνειας, διαφθοράς και αναποτελεσματικότητας, η πρόληψη της διαφθοράς και η καταστολή καταστάσεων που αντίκεινται στο δημόσιο συμφέρον.

4. Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών αποτελείται από τον Γενικό Επιθεωρητή και σαράντα (40) Επιθεωρητές Ελεγκτές.

5.α) Ο Γενικός Επιθεωρητής είναι μόνιμος υπάλληλος ή υπάλληλος με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, κάτοχος διπλώματος οποιασδήποτε ειδικότητας των Πολυτεχνείων και των Πολυτεχνικών Σχολών Α.Ε.Ι. της ημεδαπής ή πτυχίου ισότιμου και

αντίστοιχου των αντίστοιχων ειδικοτήτων σχολών της αλλοδαπής, καθώς και οποιουδήποτε πτυχίου-διπλώματος Α.Ε.Ι. της ημεδαπής ή ισότιμου της αλλοδαπής.

Ο Γενικός Επιθεωρητής διακρίνεται για την επαγγελματική του κατάρτιση, το ήθος του, την άσκηση διοικητικών καθηκόντων, την ικανότητα στη γρήγορη και διεισδυτική διάγνωση των προβλημάτων που παρουσιάζονται για το ελεγκτικό έργο, στην αντικειμενική κριτική των λύσεων που δίνονται στα προβλήματα αυτά και ιδίως στην ικανότητα και εμπειρία διενέργειας ελέγχων και επιθεωρήσεων. Ο Γενικός Επιθεωρητής απαιτείται να έχει τα προσόντα, προκειμένου να επιλεγεί Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Υπηρεσίας.

β) Οι Επιθεωρητές Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. είναι μόνιμοι υπάλληλοι ή υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, με βαθμό Α' ή απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α.) με βαθμό Α' και εξαετή τουλάχιστον ενεργό υπηρεσία μετά την αποφοίτησή τους, οι οποίοι έχουν διακριθεί για την επαγγελματική κατάρτιση, την υπηρεσιακή επίδοση και το ήθος τους.

6.α) Ο Γενικός Επιθεωρητής επιλέγεται ύστερα από ιδιαίτερη δημόσια πρόσκληση και δημοσίευση σε 2 ημερήσιες εφημερίδες και κατόπιν προηγούμενης συνέντευξης ενώπιον τριμελούς γνωμοδοτικής επιτροπής, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών. Ο Γενικός Επιθεωρητής του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. τοποθετείται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών με πενταετή θητεία και με δυνατότητα ανανέωσης με την ίδια διαδικασία. Πειθαρχικός Προϊστάμενος του Γενικού Επιθεωρητή είναι ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών.

β) Για την επικουρία του Γενικού Επιθεωρητή συνιστώνται τρεις (3) θέσεις Ειδικών Συμβούλων ή Ειδικών Συνεργατών. Οι ανωτέρω υπάγονται απευθείας στον Γενικό Επιθεωρητή και προσλαμβάνονται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, η διάρκεια της οποίας δεν μπορεί να υπερβεί τη θητεία του Γενικού Επιθεωρητή, εντός της οποίας προσλήφθηκαν. Για τη διαδικασία πλήρωσης των θέσεων, τα τυπικά προσόντα, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα, εφαρμόζονται κατ' αναλογία οι διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 78 του ν. 4530/2018 (Α' 59). Για τη μισθολογική κατάταξη των ανωτέρω εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν. 4354/2015 (Α' 176).

7.α) Η κάλυψη των θέσεων των Επιθεωρητών-Ελεγκτών γίνεται είτε με απόσπαση από τακτικούς υπαλλήλους του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και από φορείς

που εποπτεύονται από τον Υπουργό Υποδομών, είτε με απόσπαση τακτικών υπαλλήλων από άλλα Υπουργεία, δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, καθώς και από ανώνυμες εταιρείες του ν. 3429/2005 (Α'314).

β) Οι Επιθεωρητές Ελεγκτές που προέρχονται από το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και από φορείς που υπάγονται στην εποπτεία του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, αποσπώνται στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, ύστερα από δημόσια ανακοίνωση πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος προς υποβολή υποψηφιοτήτων.

γ) Οι Επιθεωρητές Ελεγκτές που προέρχονται από άλλα υπουργεία, δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού και εταιρείες του ν. 3429/2005 αποσπώνται στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, ύστερα από δημόσια ανακοίνωση πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος προς υποβολή υποψηφιοτήτων. Στην περίπτωση των αποσπάσεων από Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού απαιτείται και η σύμφωνη γνώμη του οικείου Ο.Τ.Α..

δ) Η απόσπαση των Επιθεωρητών-Ελεγκτών στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών, η οποία είναι υποχρεωτική για την υπηρεσία του υπαλλήλου, διενεργείται χωρίς τη γνώμη του Υπηρεσιακού ή άλλου Συμβουλίου, κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης, διαρκεί τρία (3) έτη και παρατείνεται για μία ή περισσότερες τριετίες, ύστερα από αίτηση του υπαλλήλου. Για την παράταση της απόσπασης του Επιθεωρητή Ελεγκτή κατά το προηγούμενο εδάφιο απαιτείται θετική εισήγηση του Γενικού Επιθεωρητή του Σώματος.

ε) Η απόσπαση των Επιθεωρητών Ελεγκτών στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών λήγει για τους υπαλλήλους του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών και για τους λοιπούς υπαλλήλους με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του Γενικού Επιθεωρητή ή ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, εφόσον ο Γενικός Επιθεωρητής κρίνει ότι έχει ολοκληρωθεί το ελεγκτικό έργο της υπόθεσης που του έχει ανατεθεί και έχει παραδώσει την τελική έκθεσή της.



8.α) Οι Επιθεωρητές Ελεγκτές και το υπόλοιπο προσωπικό λαμβάνουν τις τακτικές αποδοχές, τα επιδόματα, καθώς και τις λοιπές παροχές και τις πάγιες αποζημιώσεις της οργανικής τους θέσης, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις χορήγησής τους.

β) Η καταβολή των δαπανών μετακίνησης, ημερήσιας αποζημίωσης και διανυκτέρευσης εκτός έδρας του Γενικού Επιθεωρητή, των Επιθεωρητών-Ελεγκτών και των υπαλλήλων που παρέχουν γραμματειακή διοικητική και λοιπή υποστήριξη, βαρύνει τις πιστώσεις του τακτικού προϋπολογισμού του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών.

9.α) Για τη νομική υποστήριξη του έργου του Σώματος συνιστώνται τρεις (3) θέσεις δικηγόρων με έμμισθη εντολή.

β) Η πλήρωση των θέσεων δικηγόρων με έμμισθη εντολή γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Δικηγόρων (ν. 4194/2013, Α'208). Οι αποδοχές των δικηγόρων καθορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 10 του άρθρου 9 του ν. 4354/2015.

10.α) Για τη γραμματειακή διοικητική υποστήριξη του έργου του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών συνιστώνται μία (1) θέση του κλάδου ΠΕ Πληροφορικής, τρεις (3) θέσεις του κλάδου ΤΕ Πληροφορικής, δέκα (10) θέσεις του κλάδου ΔΕ Διοικητικών Γραμματέων, τρεις (3) θέσεις του κλάδου ΔΕ Προσωπικού Η/Υ και τρεις (3) θέσεις του κλάδου ΥΕ Επιμελητών.

β) Η πλήρωση των θέσεων κλάδων και κατηγοριών υπαλλήλων για τη γραμματειακή διοικητική υποστήριξη και τη λοιπή υποστήριξη του έργου του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών, γίνεται με απόσπαση μόνιμων ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπαλλήλων του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και των φορέων που εποπτεύονται από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και με απόσπαση υπαλλήλων από άλλα Υπουργεία, δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και από ανώνυμες εταιρείες του ν. 3429/2005.

γ) Η απόσπαση στο Σ.Ε.Ε.ΜΕ. των υπαλλήλων κλάδων και κατηγοριών της περίπτωσης α' της παρούσας παραγράφου, οι οποίοι προέρχονται από το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και από φορείς που υπάγονται στην εποπτεία του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, διενεργείται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, ύστερα από δημόσια ανακοίνωση πρόσκληση ενδιαφέροντος.

δ) Η απόσπαση στο Σ.Ε.Ε.ΜΕ. των υπαλλήλων κλάδων και κατηγοριών της περίπτωσης α' της παρούσας παραγράφου, οι οποίοι προέρχονται από άλλα Υπουργεία, δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και ανώνυμες εταιρείες του ν. 3429/2005, διενεργείται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού. Στην περίπτωση των αποσπάσεων από Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού απαιτείται και η σύμφωνη γνώμη του οικείου Ο.Τ.Α.

11. Το προσωπικό του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών για όσο χρόνο υπηρετεί στο Σώμα, υπάγεται στο πειθαρχικό συμβούλιο του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών.

12.α) Ο Γενικός Επιθεωρητής διοικεί το Σώμα, προϊστάται των Επιθεωρητών Ελεγκτών, είναι πειθαρχικώς προϊστάμενός τους και εκδίδει τις εντολές επιθεώρησης, ελέγχου και έρευνας. Ο Γενικός Επιθεωρητής μπορεί να αναπληρώνεται από Επιθεωρητή Ελεγκτή που ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών.

β) Ο Γενικός Επιθεωρητής αξιολογεί τους Επιθεωρητές Ελεγκτές, καθώς και το υπόλοιπο προσωπικό του Σώματος, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

13.α) Ο Γενικός Επιθεωρητής δίνει εντολή για επιθεώρηση, έλεγχο ή έρευνα στους Επιθεωρητές Ελεγκτές αυτεπάγγελτα ή ύστερα από εντολή του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών. Διενέργεια ελέγχου ή έρευνας μπορεί να ζητήσει και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

β) Ο Γενικός Επιθεωρητής κατανέμει τις εντολές σε Επιθεωρητή Ελεγκτή ή σε κλιμάκιο Επιθεωρητών Ελεγκτών ή σε μικτό κλιμάκιο και παρακολουθεί την έγκαιρη εκτέλεσή τους. Με την εντολή καθορίζει το χρόνο μέσα στον οποίο πρέπει να περατωθεί ο έλεγχος και η υποβολή της έκθεσης.

14. Ο Γενικός Επιθεωρητής και οι Επιθεωρητές Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. για την εκπλήρωση του έργου τους έχουν δικαίωμα πρόσβασης στους συναφείς με τη φύση του ελέγχου φακέλους, συμπεριλαμβανομένων και των απορρήτων, εκτός και αν αναφέρονται σε ζητήματα τα οποία ανάγονται στην άσκηση εξωτερικής πολιτικής, την εθνική άμυνα και την κρατική ασφάλεια. Οι Επιθεωρητές Ελεγκτές υποχρεούνται να τηρούν το απόρρητο σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις. Οι ελεγχόμενες υπηρεσίες και οι ιδιώτες οφείλουν να παρέχουν όλα τα απαραίτητα για το έργο των Επιθεωρητών Ελεγκτών στοιχεία και τις αναγκαίες πληροφο-

ρίες, να συνεργάζονται καλόπιστα κατά τη διάρκεια του ελέγχου και να τους διευκολύνουν με κάθε τρόπο.

*Η άρνηση, η μη χορήγηση πληροφοριών ή στοιχείων, η απόκρυψη στοιχείων ή πληροφοριών, καθώς και η χορήγηση εν γνώσει ανακριβών ή παραποιημένων στοιχείων και γενικά η παρακώλυση και η παραπλάνηση του έργου των Επιθεωρητών Ελεγκτών συνιστά αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα για το οποίο μπορεί να επιβληθεί μια από τις ποινές που προβλέπονται στις περιπτώσεις β' έως και στ' της παρ. 1 του άρθρου 109 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007, Α'26).*

*15.α) Ο Γενικός Επιθεωρητής και οι Επιθεωρητές Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους είναι ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι, κατά το άρθρο 34 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.*

*β) Αν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί μη σύννομη συμπεριφορά λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης ή ιδιώτη, η έκθεση του Επιθεωρητή Ελεγκτή διαβιβάζεται στο αρμόδιο όργανο με πρόταση για άσκηση πειθαρχικού ελέγχου ή για λήψη άλλων μέτρων. Αν προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις ποινικού αδικήματος από λειτουργό ή υπάλληλο της ελεγχόμενης υπηρεσίας, ή από ελεγχόμενο ιδιώτη η έκθεση του Επιθεωρητή Ελεγκτή διαβιβάζεται στην αρμόδια εισαγγελική αρχή.*

*γ) Μετά το τέλος της επιθεώρησης, του ελέγχου ή της έρευνας ο Επιθεωρητής Ελεγκτής υποβάλλει στο Γενικό Επιθεωρητή τεκμηριωμένη έκθεση, στην οποία περιλαμβάνονται οι διαπιστώσεις, τα συμπεράσματα και οι προτάσεις για ενδεχόμενες βελτιώσεις ή απλουστεύσεις. Ο Γενικός Επιθεωρητής γνωστοποιεί το πόρισμά του στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών και στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και ενημερώνει τις υπηρεσίες ή τους ιδιώτες στους οποίους έγινε η επιθεώρηση, ο έλεγχος ή η έρευνα και, εφόσον διαπιστώσει παράνομη συμπεριφορά λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης ή ιδιώτη, προτείνει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης.*

*δ) Οι υπηρεσίες ή οι ιδιώτες μετά την ενημέρωσή τους από τον Γενικό Επιθεωρητή, υποχρεούνται να αναφέρουν, το ταχύτερο δυνατόν, στον Γενικό Επιθεωρητή και τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών τις ενέργειες στις οποίες έχουν προβεί για την υλοποίηση των προτάσεων της έκθεσης ή και του πορίσματος.*

16.α) Οι υπηρετούντες στο Σ.Ε.Ε.ΜΕ. και οι υπάλληλοι των παραγράφων 2β και 2γ που συμμετέχουν στο ελεγκτικό έργο οφείλουν να τηρούν εχεμύθεια για θέματα που χαρακτηρίζονται ως απόρρητα ή εμπιστευτικά από τις κείμενες διατάξεις, για τα θέματα των αρμοδιοτήτων του Σώματος. Η υποχρέωση αυτή ισχύει και μετά την αποχώρησή τους από το Σ.Ε.Ε.ΜΕ..

β) Ο Γενικός Επιθεωρητής, οι Επιθεωρητές Ελεγκτές του Σώματος και οι υπάλληλοι των παραγράφων 2β και 2γ που συμμετέχουν στο ελεγκτικό έργο δεν εξετάζονται και δεν διώκονται για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Κατ' εξαίρεση, διώκονται για παραβίαση του απορρήτου των πληροφοριών και των στοιχείων που έχουν περιέλθει σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, για παράβαση του καθήκοντος εχεμύθειας, καθώς και για την εκ δόλου παράβαση του καθήκοντός τους.

γ) Αν ο Γενικός Επιθεωρητής και οι Επιθεωρητές Ελεγκτές και οι υπάλληλοι των παραγράφων 2β και 2γ που συμμετέχουν στο ελεγκτικό έργο διώκονται ή ενάγονται για πράξεις στις οποίες έχουν προβεί ή για παραλείψεις κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, τους παρέχεται η δυνατότητα να παρίστανται ενώπιον των δικαστηρίων από λειτουργούς του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.), με την προϋπόθεση ότι το σχετικό αίτημα θα εγκριθεί από τον Πρόεδρο του Ν.Σ.Κ..

17. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Υποδομών και Μεταφορών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης θεσπίζεται ο Κανονισμός Λειτουργίας του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και καθορίζεται κάθε άλλο συναφές θέμα για τη λειτουργία του.

#### **4.1.3.1. Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης Ν. 3090/2002, άρθρο 19 ΠΔ 96/2017 (Οργανισμός Υπουργείου Δικαιοσύνης)**

Η έκτιση της ποινής συνθέτει την υλική εμφάνιση του ποινικού φαινομένου και τον αληθινό κυριαρχικό χαρακτήρα της κρατικής εξουσίας. Οι φυλακές, ως περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Δικαιοσύνης, είναι δημόσιες υπηρεσίες και υπόκεινται στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη.

Η σωφρονιστική διοίκηση από την αρχαιότητα εκδηλώνει συμπτώματα που έχουν σχέση με τη διαφθορά. Παράδειγμα ο Σωκράτης και το σχέδιο απόδρασης που του πρότειναν οι μαθητές του στηριζόμενοι στη δωροδοκία των φρουρών. Στη σημερινή εποχή, η αρχή της νομιμότητας αφορά τα εγκλήματα και τις ποινές καθώς και την νόμιμη έκτιση της τιμωρίας που έχει επιβληθεί και η οποία προβάλλει την αληθινή κυριαρχική μορφή κρα-

τικής εξουσίας. Όμως οι ακραίες εξουσιαστικές σχέσεις που επικρατούν στη φυλακή, δημιούργησαν ένα μεγάλο ιστορικό καταχρήσεων, εκμεταλλεύσεων, βίας και διαφθοράς. Ταυτοχρόνως η στέρηση λόγω του εγκλεισμού σε συνδυασμό με τις άθλιες συνθήκες που βιώνουν οι έγκλειστοι, συμβάλλουν στην εξάπλωση και ενίσχυση των δικτύων ανηθικότητας και διαφθοράς μέσα στις φυλακές. Τα ανωτέρω ανάγκασαν την επιβολή παρακολούθησης των σωφρονιστικών καταστημάτων από ειδικά (δικαστικά ή διοικητικά) όργανα, ως εγγύηση για τη διαφύλαξη κάθε νομιμότητας (Φυτράκης Ε., 2010).

Έτσι με το Ν 3090/2002 δημιουργήθηκε το Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης (ΣΕΕΚΚ), έχοντας ως ειδικό σκοπό τη διεξαγωγή τακτικών και έκτακτων ελέγχων, προκειμένου να εξακριβωθούν οι συνθήκες κράτησης, πειθαρχίας και διαφύλαξης των μέτρων προστασίας στα σωφρονιστικά καταστήματα, η εφαρμογή των κανονισμών του Σωφρονιστικού Κώδικα καθώς και των κανονισμών λειτουργίας τους.

#### **4.1.3.2. Νομική Υπόσταση του ΣΕΕΚΚ**

Το ΣΕΕΚΚ συγκροτεί σύμφωνα με το αρθ. 1 Ν 3090/2002, «ειδική υπηρεσία» που τοποθετείται απευθείας στο Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Άρα δεν πρόκειται για ανεξάρτητη αρχή ή με οποιοδήποτε χαρακτήρα αυτόνομο φορέα, διότι δεν διαθέτει πολιτική και διοικητική αυτονομία, αλλά για κλασσικό μηχανισμό εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.

Το ΣΕΕΚΚ συγκροτεί συλλογικό όργανο αυτοελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Ο δε Γενικός Γραμματέας δύναται να εποπτεύει και να παρέχει εντολές με δεσμευτικό περιεχόμενο. Επίσης η υπαγωγή αυτή είναι άμεση, χωρίς να μεσολαβήσουν άλλα διοικητικά όργανα ή πρόσωπα. Η απευθείας υπαγωγή δηλώνει βέβαια τη θεσμική θέση του ΣΕΕΚΚ στο πλαίσιο της καθιερωμένης κλίμακας του διοικητικού μας συστήματος. Επιπλέον, κατά το άρθ. 1 Ν 3074/2002, η διαδικασία και η ο τρόπος διεξαγωγής των ελέγχων αλλά και γενικότερα το έργο του ΣΕΕΚΚ παρακολουθείται από τον Γενικό Επιθεωρητή Δ.Δ (Φυτράκης Ε., 2010).

Με το άρθρο 18 Ν. 4625/2019 (139 Α`/31.08.2019), δόθηκε η δυνατότητα, με σχετική Υπουργική Απόφαση, αύξησης των Επιθεωρητών που υπηρετούν στο ΣΕΕΚΚ κατά δώδεκα (12). Μάλιστα, στην αιτιολογική έκθεση αυτού του νόμου, γίνεται λόγος «για την αποτελεσματικότερη εποπτεία των φυλακών» και επιπλέον, αναφέρεται ότι αυξήθηκαν δραματικά τα περιστατικά βίας από κρατούμενους κατά σωφρονιστικών υπαλλήλων, η διακίνηση ναρκωτικών εντός των Καταστημάτων κράτησης, ο εντοπισμός αυτοσχέδιων

όπλων. Επομένως, κρίνεται απαραίτητη η ενίσχυση της στελέχωσης του ΣΕΕΚΚ, προκειμένου να τελέσει επιτυχώς το έργο του.

#### **4.1.3.3. Συγκρότηση - Σύσταση**

Επικεφαλής του ΣΕΕΚΚ ορίζεται συνταξιούχος δικαστικός λειτουργός, είτε δικαστής είτε εισαγγελέας, προερχόμενος από οποιαδήποτε βαθμίδα πολιτικής ή διοικητικής δικαιοσύνης. Αυτή η επιλογή στηρίζεται στον ισχυρισμό ότι οι ανωτέρω «έχουν επίγνωση του χώρου και των δυσχερειών του και με την επιστημονική τους επάρκεια, τις ικανότητες και την πολύχρονη εμπειρία, θα διασφαλίσουν την αποτελεσματικότητα του έργου του νεοσύστατου Σώματος και παράλληλα θα το περιβάλλουν με το αξιούμενο για το ρόλο και την αποστολή του κύρος» (εισηγητική έκθεση Ν 3090/2002). Η θητεία του ορίζεται τριετής και με δυνατότητα ανανέωσης για άλλα τρία έτη.

Η κατ' αποκλειστικά επιλογή του προϊσταμένου του ΣΕΕΚΚ από συνταξιούχους δικαστικούς λειτουργούς επικρίθηκε στη Βουλή, κατά τη συζήτηση του Ν 3090/2002, με τα επιχειρήματα το προχωρημένο της ηλικίας, την απαξίωση των ανθρώπων με ειδικές επιστημονικές γνώσεις και, τέλος, την επίδειξη «ύποπτης» γενναιοδωρίας προς δικαστικούς λειτουργούς (Φυτράκης Ε., 2010).

Τη συμμετοχή συνταξιούχων δικαστικών λειτουργών καθορίζουν διάφορα νομοθετήματα, αναθέτοντας είτε απλά διοικητικά καθήκοντα, είτε ελεγκτικό έργο. Αξίζει να σημειωθεί ότι, τα τελευταία χρόνια, χωρίς αντίστοιχη νομοθετική πρόβλεψη, έχει παγιωθεί η επιλογή, σε σημαντικό βαθμό, των μελών και επικεφαλής των ανεξαρτήτων αρχών ή και ελεγκτικών σωμάτων να γίνεται από συνταξιούχους δικαστικούς λειτουργούς (Φυτράκης Ε., 2010).

Για την εσωτερική δομή και οργάνωση του ΣΕΕΚΚ δεν υπήρχε έως το 2009 ουδεμία πρόβλεψη. Τότε δημιουργήθηκαν στο ΣΕΕΚΚ τρεις τομείς έργου και ειδικότερα:

Τομέας Α για τον έλεγχο (κατ' άρθρο 2 § 1 Ν 3090/2002) των καταστημάτων κράτησής, Τομέας Β για την ταμειακή και διαχειριστική λειτουργία των παραπάνω καταστημάτων και Τομέας Γ (εσωτερικών υποθέσεων) που είχε σχέση με τα καθήκοντα των σωφρονιστικών υπαλλήλων.

Το προσωπικό του ΣΕΕΚΚ απαρτίζεται από δώδεκα (12) υπαλλήλους του υπουργείου Δικαιοσύνης ή γενικότερα του δημοσίου τομέα ή ΝΠΔΔ. Όσο για τα προσόντα των υπαλλήλων, δεν τίθεται στο νόμο κανένα κριτήριο, αλλά διατυπώνονται οι γενικές γραμμές αφήνοντας μεγάλα περιθώρια ελεύθερης κρίσης.

#### 4.1.3.4 Αποστολή -Έργο

Η αποστολή του ΣΕΕΚΚ, σύμφωνα με τον Ν 3090/2002, είναι διπλή: πρώτον οι διοικητικοί έλεγχοι που γίνονται στα σωφρονιστικά καταστήματα και δεύτερον η δίωξη του εγκλήματος, που διεξάγεται στους ανωτέρω χώρους. Ειδικότερα:

Το ΣΕΕΚΚ μπορεί να πραγματοποιεί ελέγχους, πάσης φύσεως (δηλ. διοικητικούς, δημοσιονομικούς κ.λπ.), είτε ύστερα από ενημέρωση των υπευθύνων των καταστημάτων κράτησης (τακτικοί έλεγχοι) ή εκτάκτως (έκτακτοι έλεγχοι). Προκειμένου βέβαια να δοθεί ώθηση στη διεξαγωγή έκτακτων ελέγχων, αναφέρεται με έμφαση ότι αυτοί μπορούν να γίνονται «οποιαδήποτε ημέρα και ώρα». Βέβαια η διενέργεια αιφνιδιαστικών ελέγχων δε σημαίνει ότι δεν μπορεί να υπάρχει ένας προγραμματισμός του ΣΕΕΚΚ (π.χ. σε ετήσια βάση) για τον έλεγχο αυτόν (Φυτράκης Ε., 2010).

Οι έλεγχοι του ΣΕΕΚΚ έχουν ως σκοπό να διαμορφωθεί μια αληθινή εικόνα για την κατάσταση που επικρατεί σε κάθε σωφρονιστικό κατάστημα, δίνοντας έμφαση στις συνθήκες κράτησης (διαβίωσης), στην εύρυθμη λειτουργία καθώς και στα μέτρα ασφαλείας. Αν και δεν υπάρχει ειδική αναφορά, η διαπίστωση των συνθηκών κράτησης και η εύρυθμη λειτουργία εμπεριέχουν και την προστασία των δικαιωμάτων των δεσμοτών, (π.χ. δικαίωμα στην υγεία και λειτουργία ιατρείου, διατροφή κ.λπ.). Αντιθέτως γίνεται ειδική μνεία στα μέτρα ασφαλείας, κυρίως για την αποφυγή αποδράσεων. Μεταγενέστερα, συστήθηκε στο Υπ. Δικαιοσύνης μια Ειδική Γραμματεία Ασφάλειας Καταστημάτων Κράτησης η οποία αμέσως στελεχώθηκε (Υ.Α. 84761/3.8.2006 (ΦΕΚ Β-1088/9.8.2006) "Σύσταση στο Υπουργείο Δικαιοσύνης Ενιαίου Διοικητικού Τομέα 'Ειδική Γραμματεία Οργάνωσης και Λειτουργίας της Ασφάλειας των Καταστημάτων Κράτησης της Χώρας). Κατά συνέπεια συνάγεται ότι υπάρχει μια σώρευση αρμοδιοτήτων ελέγχου της ασφάλειας των σωφρονιστικών καταστημάτων, τόσο από ένα ελεγκτικό σώμα όσο και από ένα ειδικό γραμματέα (Φυτράκης Ε., 2010).

Ουσιαστικά ο Ν 3090/2002 προεκτείνει τη δικαιοδοσία του ΣΕΕΚΚ στον έλεγχο για την τήρηση κανονισμών της λειτουργίας των καταστημάτων κράτησης αλλά συνάμα και των εγκυκλίων, με σχετικές οδηγίες, του υπουργείου Δικαιοσύνης, στο μέτρο που αφορούν βέβαια τα ανωτέρω καταστήματα. Το ΣΕΕΚΚ επιλαμβάνεται ταυτόχρονα και της εξέτασης και διακρίβωσης των κακουρηγημάτων που η δίωξή τους γίνεται αυτεπάγγελα και διαπράττονται μέσα στα καταστήματα κράτησης σε όλη την χώρα, και γι' αυτό το λόγο συλλέγει και αξιολογεί στοιχεία και πληροφορίες που συγκεντρώνει με οποιοδήποτε τρόπο.

#### 4.1.3.5. Αρμοδιότητες ΣΕΕΚΚ

Το ΣΕΕΚΚ ελέγχει τα καταστήματα κράτησης, τα οποία λειτουργούν ως περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Δικαιοσύνης (άρθρο 2.1.4.Β ΠΔ 36/17.2.2000,ΦΕΚ Α-29, Οργανισμός Υπουργείου Δικαιοσύνης). Όμως δεν έχει δικαιοδοσία στα όργανα της κεντρικής υπηρεσίας του Υπ. Δικαιοσύνης (Διευθύνσεις, ΚΕΜ, κ.λπ.) ακόμη και όταν αυτά με τις πράξεις ή παραλείψεις τους επιδρούν άμεσα ή έμμεσα στη λειτουργία των καταστημάτων κράτησης. Επιπροσθέτως δεν τάσσονται στην αρμοδιότητά του οι στρατιωτικές φυλακές, αφού υπάγονται στην διοικητική εποπτεία του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας.

Ειδικότερα στην αρμοδιότητα του ΣΕΕΚΚ υπάγονται:

-**Δικαστικές φυλακές** (Κορυδαλλού, Θεσσαλονίκης, Ιωαννίνων, Κομοτηνής, Κορίνθου, Κω, Λάρισας, Ναυπλίου, Νεάπολης, Τρίπολης, Χανίων, Χίου, Πρεβαντόριο Άμφισσας)

-**Κλειστές φυλακές** (Μαλανδρινού, Δομοκού, Πάτρας, Χαλκίδας, Κέρκυρας, Αλικαρνασσού, Τρικάλων)

-**Θεραπευτικά καταστήματα κράτησης** (Νοσοκομείο Κρατουμένων Κορυδαλλού, Ψυχιατρείο Κρατουμένων Κορυδαλλού, Κέντρο Απεξάρτησης Τοξικομανών Κρατουμένων Ελαιώνα Θηβών)

-**Αγροτικές φυλακές** (Κασσάνδρας, Τίρυνθας Αγιάς, Α.Σ.Κ.Α. Κασσαβέτειας)

-**Κεντρική Αποθήκη Υλικού Φυλακών.**

-**Κεντρική Φυλακή Γυναικών** (Ελαιώνα Θηβών).

-**Ειδικά καταστήματα κράτησης Νέων** (Αυλώνα, Βόλου).

#### 4.1.3.6 Διαδικασία- έναυσμα ελέγχου

Η διεξαγωγή των ελέγχων είναι δυνατόν να γίνεται είτε με φυσική παρουσία στα σωφρονιστικά καταστήματα, ούτως ώστε να σχηματιστεί πρωτογενής εικόνα για ότι συμβαίνει εκεί (αυτοψία). Δύναται, όμως, να περιλαμβάνει και συγκέντρωση πληροφοριών και αιτήματα επεξηγήσεων από τα διοικητικά όργανα των καταστημάτων. Σ' αυτό το πλαίσιο γίνεται επικοινωνία δι' αλληλογραφίας αλλά δύνανται να λαμβάνονται και καταθέσεις μαρτύρων (π.χ. κρατουμένου, σωφρονιστικού υπαλλήλου, κ.λπ.). Ο νόμος βέβαια δεν περιγράφει τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται στους ελέγχους από το ΣΕΕΚΚ. Για τη διενέργεια ελέγχου το ΣΕΕΚΚ μπορεί να κινηθεί αυτεπάγγελτα, ύστερα από σχετική αναφορά πολίτη ή και ύστερα από εντολή από την ηγεσία του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Κατά την εκτέλεση του ελέγχου η διοίκηση και το προσωπικό του ελεγχόμενου σωφρονιστικού καταστήματος έχουν την υποχρέωση να παρέχουν τη συνδρομή τους,



στο πλαίσιο ασφαλώς των αρμοδιοτήτων τους.

Με την ολοκλήρωση του ελέγχου συντάσσεται σχετική έκθεση όπου καταγράφονται τα ευρήματα και οι υποδείξεις για τυχόν ενέργειες που πρέπει να γίνουν και κατατίθεται κάθε Μάρτιο του έτους. Η έκθεση περιλαμβάνει όλες τις αποτιμήσεις του ελεγκτικού έργου που διεξήχθη, καθώς και υποδείξεις για την εξέλιξη της συστηματοποίησης και της λειτουργίας των σωφρονιστικών καταστημάτων. Η δημοσίευση της έκθεσης γίνεται σε ειδική έκδοση ή στο διαδίκτυο (Φυτράκης Ε., 2010).

Συμπερασματικά, ο θεσμικός ρόλος του ΣΕΕΚΚ είναι ιδιαίτερος σημαντικός για την περιφρούρηση, τη νομιμότητα και την εύρυθμη λειτουργία των καταστημάτων κράτησης αλλά και για την υποστήριξη των δικαιωμάτων των δεσμοφών.

#### **4.1.4. Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)**

Τα δημόσια έργα θεωρούνται θεμελιώδη αγαθά των πολιτών και κατά παράδοση, είναι συνδεδεμένα με την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, η δε εκτέλεση τους συνδέεται με την απορρόφηση σημαντικών οικονομικών πόρων και τη διοχέτευσή τους από τα δημόσια ταμεία σε ιδιώτες αποδέκτες. Έτσι το μεγάλο ιδιωτικό ενδιαφέρον και η σύγκρουση οικονομικών συμφερόντων δημιούργησε την ανάγκη να καθοριστούν ορισμένοι κανόνες και οικοδομήθηκε ένα πλαίσιο δικαστικής και διοικητικής επίλυσης των διαφορών που προκύπταν στα δημόσια έργα (Γέροντας Α, 2009). Βέβαια τα τελευταία χρόνια, στις προμήθειες του δημοσίου και στην εκτέλεση δημοσίων έργων εμφανίζονται κρούσματα διαφθοράς και αδιαφάνειας, με επακόλουθο την επιβράδυνση ολοκλήρωσης των έργων αλλά και τις κακοτεχνίες στην κατασκευή τους. Αυτό βέβαια οφείλεται κατά κύριο λόγο στη χαμηλή ποιότητα αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση. Προκειμένου να ασκηθεί ουσιαστικός έλεγχος και διαφάνεια και να καταπολεμηθεί η διαφθορά στον τομέα αυτόν συστάθηκε το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων.

##### **4.1.4.1. Σύσταση - Νομική Μορφή**

Το ΣΕΔΕ συστήθηκε αρχικά με τον Ν.1418/1984 και υπήχθη στον τότε υπουργό Δημοσίων Έργων. Η λειτουργία του ξεκίνησε το 1986 και το θεσμικό του πλαίσιο στα χρόνια που ακολούθησαν έως σήμερα υπέστη πολλές τροποποιήσεις και πολλαπλές μεταβολές. Τις τροποποιήσεις στο συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο επέφεραν οι Ν 2229/1994 (ΦΕΚ Α-138/31.8.1994), Ν2576/1998 (ΦΕΚ Α-25/9.2.1998) και Ν 2940/2001 (ΦΕΚ Α-180/31.8.2001) (Φυτράκης, 2010).

Το ΣΕΔΕ λογίζεται κεντρικό διοικητικό όργανο έχοντας ως δικαιοδοσία τον εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης σε όλα τα επίπεδα (κεντρικό, περιφερειακό, τοπικό).

Με το άρθρο 177 παρ. 1 του προϋσχύσαντος Ν. 3669/2008, η υπαγωγή του ΣΕΔΕ ήταν στον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων. Με το άρθρο 179 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 το ΣΕΔΕ υπήχθη στη Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 179 παρ. 3 του Ν. 4412/2016, η ανάθεση καθηκόντων γίνεται κατά αποκλειστική ενασχόληση, με κοινή απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του αρμόδιου Υπουργού ή του αρμόδιου οργάνου διοίκησης, και η περίληψη της κοινής απόφασης δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ήδη με το Ν 4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019) το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.) υπάγεται στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

#### **4.1.4.2. Σύνθεση-στελέχωση**

Σύμφωνα με το άρθρο 177 § 4 ΚωδΔΕ, το ΣΕΔΕ στελεχώνεται από μεγάλο αριθμό επιθεωρητών, ο οποίος αριθμός δύναται να αυξάνεται όταν υπάρχει ανάγκη, με ΠΔ που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών και ΠΕΧΩΔΕ. Η στελέχωση του ΣΕΔΕ γίνεται από στελέχη της δημόσιας διοίκησης, είτε εν ενεργεία ή σε σύνταξη, κατόπιν σχετικής ανάθεσης καθηκόντων. Η πρώτη άντληση των στελεχών γίνεται από το ίδιο το ΥΠΕΧΩΔΕ (Υ.Υ.Μ.Δ.), όμως ορίζεται ότι οι επιθεωρητές Δ.Ε. είναι δυνατόν να προέρχονται και από το σύνολο του δημόσιου τομέα. Οι προϋποθέσεις ανάληψης καθηκόντων είναι: α. πτυχίο ανώτατης σχολής, β. προϋπηρεσία δώδεκα (12) ετών και γ. εμπειρία οκτώ (8) ετών στα δημόσια έργα. Επίσης ως ουσιαστικό προσόν ορίζεται το ήθος και η ικανότητα για εξακρίβωση των προβλημάτων που προκύπτουν στα δημόσια έργα. Επίσης, καθορίζονται υψηλές αποδοχές ώστε να είναι η ελκυστική η θέση του επιθεωρητή Δ.Ε (Ετήσια έκθεση ΓΕΔΔ 2008).

Η διοίκηση του ΣΕΔΕ γίνεται από το Εποπτικό Συμβούλιο σύμφωνα με τον Κανονισμό Επιθεωρήσεων που είναι εγκεκριμένος με την απόφαση Ε Δ2α/01/71/ΦΝ294 /9.6.1986 – ΦΕΚ Β 374 του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και το οποίο είναι ένα συλλογικό όργανο που απαρτίζεται από το Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Έργων του Υ.Υ.Μ.Δ. τον πρόεδρο και τρία μέλη Επιθεωρητές Δημοσίων Έργων, που έχουν οριστεί από τον Υπουργό. Το ανωτέρω Συμβούλιο κατευθύνει, παρακολουθεί, ελέγχει και γενικά εποπτεύει το έργο της επιθεώρησης. Επιπροσθέτως υποβάλλει στον Υπουργό Υ.Μ.Δ. κάθε εξάμηνο εκθέσεις για την πορεία και την αποτελεσματικότητα

του ελέγχου, κάνοντας προτάσεις για τυχόν μέτρα εξέλιξης. Η επιθεώρηση από το ΣΕΔΕ επεκτείνεται σε όλα τα στάδια διεξαγωγής των δημοσίων έργων, δηλαδή από τη μελέτη έως την τελική παράδοσή τους, και έχει διττό χαρακτήρα: προληπτικό που έχει σχέση με την ενημέρωση των φορέων που υλοποιούν τα έργα, για τυχόν αποκλείσεις και λάθη που διακρίνονται στην κατασκευή και στην ποιότητα των έργων και κατασταλτικό που έχει σχέση με τις επισημάνσεις που αφορούν τις παραβάσεις οι οποίες επισύρουν διοικητικές ή ποινικές κυρώσεις των αρμοδίων οργάνων.(<http://www.yme.gr>)

#### **4.1.4.3. Αποστολή – Έργο**

Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ), κατά τις διατάξεις του άρθρου 22 του προϊσχύσαντος Ν. 1418/1984, έχει σκοπό τον έλεγχο (τακτικό και έκτακτο) των εργασιών που διεξάγονται από τους φορείς του Δημοσίου σε όλη την Επικράτεια, σύμφωνα με τη νομοθεσία των Δημοσίων Έργων. Ο χαρακτήρας τους είναι διοικητικός και έτσι δεν παρακωλύεται ο έλεγχός τους, ακόμη και όταν έχει κριθεί δικαστικά η νομιμότητα για την ανάθεση του έργου. Βασική αποστολή του ΣΕΔΕ είναι η έγκαιρη επισήμανση των τεχνικών ελαττωμάτων του έργου που τυχόν προκύπτουν, προκειμένου να προστατευθεί οικονομικά το δημόσιο συμφέρον. Σκοπός των επιθεωρήσεων είναι η εξασφάλιση της τήρησης της νομοθεσίας, ο εντοπισμός και η πρόληψη φαινομένων αδιαφάνειας, διαφθοράς και αναποτελεσματικότητας, και η καλύτερη εξυπηρέτηση προς τον πολίτη με την ποιοτική εξέλιξη των παρεχόμενων υπηρεσιών (Φυτράκης Ε., 2010).

Ο έλεγχος του ΣΕΔΕ δεν πρέπει να συγχέεται με τους ελέγχους που προβλέπει το ΠΔ 475/1976 αρθ. 40 παρ 2, που σχετίζονται με την έκδοση βεβαίωσης περάτωσης εργασιών.

#### **4.1.4.4. Αρμοδιότητες**

Η αρμοδιότητα του ΣΕΔΕ σχετίζεται τη διεξαγωγή ελέγχων- επιθεωρήσεων στα δημόσια έργα. Εδώ υπάγονται τα έργα των ΟΤΑ (ΣτΕ 1846/1998, 795/2000), του ΑΟΟΑ (ΣτΕ 556/1993), της ΒΙΠΕΤΒΑ (ΣτΕ 2165/1989). Ωστόσο η οικειοθελής υπαγωγή ΝΠΙΔ στη νομοθεσία περί δημοσίων έργων δεν γεννά, εξ' αυτού του λόγου, διοικητική διαφορά (ΣτΕ 2165/1989 (Φυτράκης Ε., 2010).

#### **4.1.4.5. Διαδικασία και έναυσμα ελέγχου**

Το έναυσμα, προκειμένου να ενεργοποιηθεί η διαδικασία επιθεώρησης του ΣΕΔΕ, μπορεί να είναι εσωτερικό ή εξωτερικό. Αυτό σημαίνει ότι η επιθεώρηση δύναται να ξεκινήσει ύστερα από καταγγελία-αναφορά οποιουδήποτε φυσικού ή νομικού προσώπου αλλά και αυτεπάγγελτα, από τη στιγμή που υπάρχει κάποια πληροφόρηση στο ΣΕΔΕ. Μια

ειδική περίπτωση ενεργοποίησης του ΣΕΔΕ προβλέπει το άρθρο 5 § 2 της ΚΥΑ 64517/Ε. ν. Σ. 6195/2.10.2003 (ΦΕΚ Β-1539) στην περίπτωση όπου ο προηγηθείς έλεγχος του ΕΣΠΕΛ διαπιστώσει ουσιώδη ελαττώματα στα έργα (Φυτράκης Ε., 2010).

Στην εσωτερική διαδικασία που ακολουθεί, την εντολή τακτικής ή έκτακτης επιθεώρησης δίνει ο Πρόεδρος του Εποπτικού Συμβουλίου ή κάποιο μέλος αυτού εφόσον υπάρχει η σχετική εξουσιοδότηση. Ο αριθμός των επιθεωρητών, τα άτομα όπως και ο χρόνος της επιθεώρησης καθορίζονται από το Εποπτικό Συμβούλιο.

Η επιθεώρηση του ΣΕΔΕ, ειδικότερα, συνίσταται σε:

- έρευνα των φακέλων των εργολαβικών συμβάσεων ή των έργων στο σύνολο των εκτελουμένων έργων ή μέρος αυτών που εκτελούνται με αυτεπιστασία.
- έλεγχο, εντοπισμό, εξακρίβωση και καταγραφή τυχόν ατελειών ή παραλείψεων, στην επίβλεψη και εποπτεία των έργων.
- επιθεώρηση για τη διαπίστωση της έντεχνης κατασκευής
- ενημέρωση, έλεγχο, διαπίστωση και καταγραφή στοιχείων σχετικά με, τη νόμιμη εκπροσώπηση και επί τόπου στελέχωση της Εργοληπτικής Επιχείρησης, το χρονοδιάγραμμα εργασιών, την ποιότητα και φύλαξη υλικών, την επίβλεψη των εργασιών, την πορεία σύνταξης και ελέγχου των επιμετρήσεων, την αποκατάσταση τυχόν ελαττωματικών κατασκευών κ.λπ.

Κατά τον έλεγχο, οι υπηρεσίες που εμπλέκονται υποχρεούνται να παρέχουν κάθε δυνατή εξυπηρέτηση, χορηγώντας τα ζητούμενα δεδομένα (προσωπικού, υλικών, δαπανών κ.λπ.). Αντίθετα, η άρνηση για συνεργασία που οδηγεί στην δυσχέραση της επιθεώρησης, συνιστά «βαρύτατο πειθαρχικό παράπτωμα» για τους υπεύθυνους υπαλλήλους και αξιόποινη πράξη παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ) ή απείθειας (άρθρο 169 ΠΚ), στο μέτρο που η υποχρέωση συνδρομής συνιστά καθήκον το οποίο απορρέει από το νόμο (δηλ. τον Κανονισμό Επιθεωρήσεων του ΣΕΔΕ).

#### **4.1.5. Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ)**

Το Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ) κάνει ελέγχους, συντονίζει και ενισχύει τις δημόσιες υπηρεσίες τόσο κεντρικά όσο και περιφερειακά, έχοντας ως επιδίωξη την εκτέλεση της περιβαλλοντικής, πολεοδομικής και μεταλλευτικής πολιτικής της χώρας, την προβολή της εξοικονόμησης ενέρ-

γιας με την εφαρμογή της περιβαλλοντικής ευθύνης σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (<http://www.ypeka.gr>)

Ο αγώνας, προκειμένου να προστατευτεί το περιβάλλον, είναι μεγάλος και δύσκολος. Γι' αυτό κρίνεται απαραίτητη η σύσταση ευρύτερων κοινωνικών συμμαχιών και συναινέσεων, η οποία δύναται να έχει θετική έκβαση μέσα από την ενημέρωση και την ενεργοποίηση των μελών της πολιτείας. Η ενημέρωση του κόσμου συντελεί στη πρόοδο της επικοινωνίας με τους φορείς που εμπλέκονται, όπως και στη διαφάνεια, στην περιβαλλοντική πληροφόρηση και ιδιαιτέρως στην κατοχύρωση μιας συνεχούς, αμφίδρομης αλληλεξάρτησης και αφοσίωσης που να στηρίζει το έργο του ΣΕΠΔΕΜ (<http://www.ypeka.gr>).

Το ΣΕΠΔΕΜ ιδρύθηκε με το Π.Δ. 100/2014 «Οργανισμός Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής», με την προϋπόθεση να συνυπάρξουν σε μια διοικητική μονάδα, σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης, άσες οι υπηρεσίες ελέγχου του Υπουργείου. Ήδη ισχύει το Π.Δ. 132/2017. Ειδικά, με την έκδοση του Π.Δ. 100/2014, συγκεκριώθηκαν στο ΣΕΠΔΕΜ οι παρακάτω υπηρεσίες:

- Η πρώην **Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος** (ΕΥΕΠ) που η σύστασή της έγινε με το Ν. 2947/2001 (Α'228) με δικαιοδοσία τον έλεγχο για την τήρηση της νομοθεσίας που έχει σχέση με το περιβάλλον.
- Η πρώην **Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Ενέργειας** (ΕΥΕΠΕΝ) που η σύστασή της έγινε με το Ν. 3818/2010 (Α'275) με δικαιοδοσία τον έλεγχο στους ενεργειακούς επιθεωρητές.
- Η πρώην **Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Δόμησης** (ΕΥΕΔ) που η σύστασή της έγινε με το Ν. 4030/2011 (Α'249) και
- Η πρώην **Ειδική Υπηρεσία Κατεδαφίσεων** (ΕΥΚ) που συστάθηκε με το Ν. 3818/2010 (η οποία αργότερα άλλαξε ονομασία σε Ειδική Υπηρεσία Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων με το Ν. 4014/2011 (Α'160), με δικαιοδοσία τον έλεγχο για την τήρηση και την ορθή εκτέλεση της διαδικασίας δόμησης.
- Η πρώην **Επιθεώρηση Μεταλλείων Βορείου Ελλάδας** και η πρώην **Επιθεώρηση Μεταλλείων Νοτίου Ελλάδας** που συστάθηκαν με το νόμο περί μεταλλείων του 1861 (Α'44) περί μεταλλείων, ορυχείων και λατομείων με δικαιοδοσία να ελέγχει εάν εφαρμόζεται η νομοθεσία για τη μεταλλευτική και λατομική στις μεταλλευτικές και λατομικές εκτάσεις, αντίστοιχα.
- Το **Συντονιστικό Γραφείο Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών** (ΣΥ-ΓΑΠΕΖ) του οποίου η σύσταση έγινε με το Π.Δ. 148/2009 (Α'190) αρμόδιο για την εκτέλεση του Π.Δ. 148/2009 που σχετίζεται με την περιβαλλοντική ευθύνη (καθορισμός

μέτρων πρόληψης και τακτοποίησης περιβαλλοντικής ζημίας και έλεγχος στην υλοποίηση των μέτρων αποκατάστασης)( <http://www.ypeka.gr>).

Σήμερα η διάρθρωση του ΣΕΠΔΕΜ εκτείνεται σε τρεις (3) υπηρεσίες επιθεωρήσεων:

-Την Επιθεώρηση Νοτίου Ελλάδας, που εδρεύει στην Αθήνα,

Την Επιθεώρηση Βορείου Ελλάδας, που εδρεύει στην Θεσσαλονίκη, και

Το Συντονιστικό Γραφείο Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών (ΣΥΓΑΠΕΖ) που εδρεύει και αυτό στην Αθήνα.

Η χωρική αρμοδιότητα της Επιθεώρησης Νοτίου Ελλάδας εκτείνεται στις Περιφέρειες: *Αττικής, Στερεάς Ελλάδας, Πελοποννήσου, Κρήτης, Νοτίου Αιγαίου, Ιονίου και Δυτικής Ελλάδος και συντίθεται από τέσσερα (4) Τμήματα Επιθεώρησης:*

*Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων.*

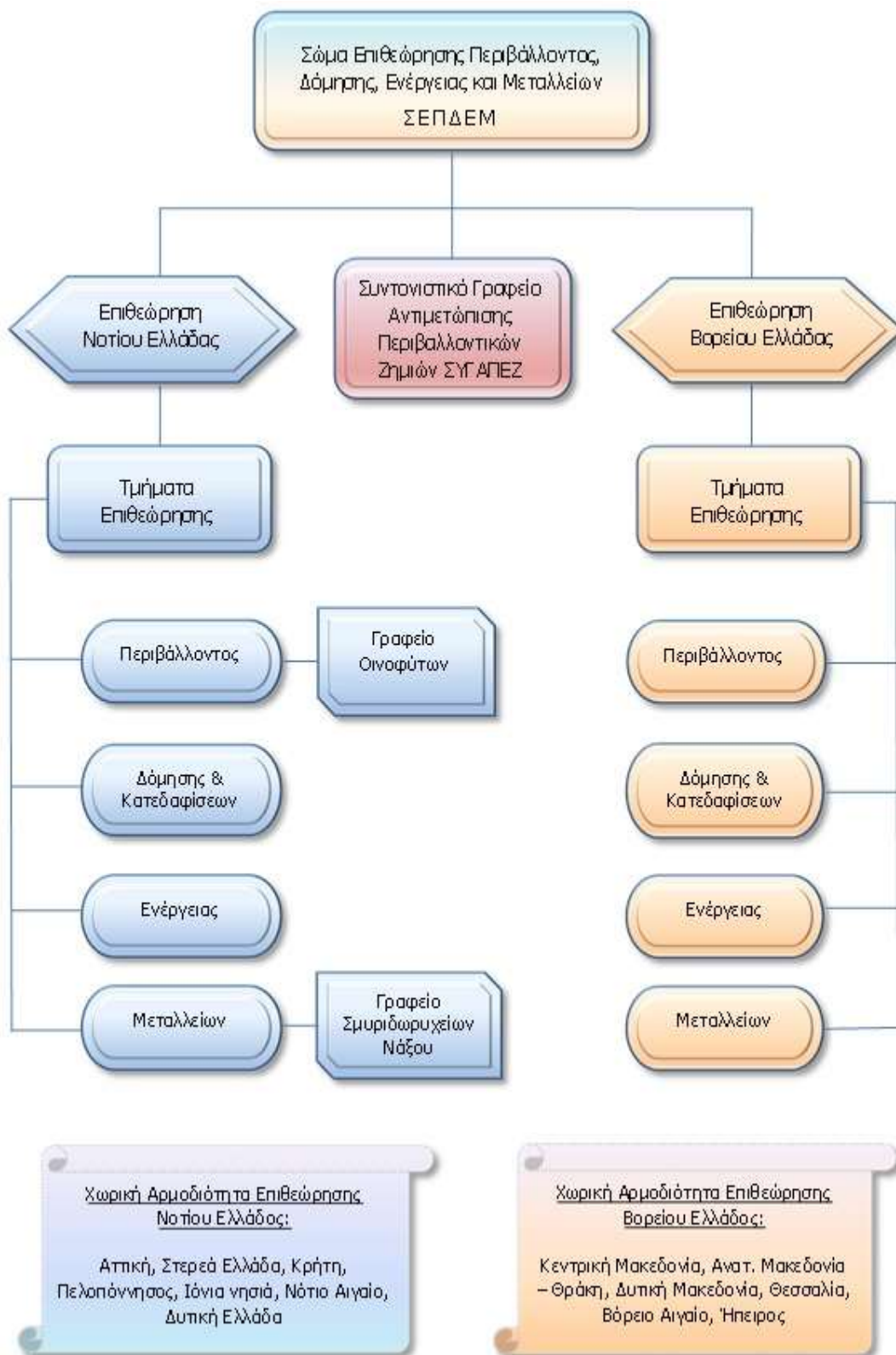
*Στην Επιθεώρηση Νοτίου Ελλάδας συγκαταλέγεται επιπλέον το Γραφείο Οινοφύτων που ανήκει στο Τμήμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, και το Γραφείο Σμυριδωρυχείων Νάξου που ανήκει στο Τμήμα Επιθεώρησης Μεταλλείων. Η χωρική αρμοδιότητα της Επιθεώρησης Βορείου Ελλάδας περιλαμβάνει τις Περιφέρειες: Κεντρικής Μακεδονίας, Θεσσαλίας, Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου και Βορείου Αιγαίου, και αποτελείται από τα αντίστοιχα ως άνω τέσσερα (4) Τμήματα Επιθεώρησης:*

*Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων.*

Το Συντονιστικό Γραφείο Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών έχει αρμοδιότητα σε όλη τη χώρα (<http://www.ypeka.gr>).

Σχετικά με τα ανωτέρω, το ΣΕΠΔΕΜ κάνει τον έλεγχο στην τήρηση εφαρμογής της νομοθέτησης στους τομείς που είναι αρμόδιοι για το περιβάλλον, τη δόμηση, την ενέργεια, τα μεταλλεία. Εκεί όπου ανακαλύπτονται καταπατήσεις, προτείνει ή υποχρεώνει, ανάλογα με την περίπτωση, να επιβληθούν διοικητικές κυρώσεις (όπως χρηματικά πρόστιμα). Εκεί όπου έχει διαπιστωθεί ρύπανση ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος ή άλλο πιθανό ποινικό αδίκημα, το ΣΕΠΔΕΜ παραπέμπει τις υποθέσεις στους αρμόδιους εισαγγελείς, ενώ οι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος έχουν επιφορτιστεί και με τα καθήκοντα της προανάκρισης. Στην περίπτωση που διαπιστωθεί πιθανή διαφθορά ή κακοδιοίκηση, το ζήτημα αναλαμβάνει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Επιπροσθέτως, το ΣΕΠΔΕΜ έχει αυξημένες δικαιοδοσίες που είναι, μεταξύ άλλων, η αποτροπή και αποκατάσταση καταστροφικών περιπτώσεων ή ζημιών που δημιουργούνται στο περιβάλλον, και επιπλέον η εποπτεία και το κοντρόλ όλων των εξορυκτικών και μεταλλευτικών δράσεων της επικράτειας. Οι δραστηριότητες του Σώματος παρουσιάζονται συνοπτικά στις ετήσιες εκθέσεις της ΕΓΣΕΕ (από το 2017 μέχρι σήμερα), όπως επίσης του τέως ΣΕΠΔΕΜ για

το χρονικό διάστημα 2014-2016 και της τέως Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ) (<http://www.ypeka.gr>).



Το οργανόγραμμα του ΣΕΠΔΕΜ παρουσιάζεται σχηματικά στο παραπάνω διάγραμμα

*Γράφημα από την ιστοσελίδα του ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ*

## **ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ**

### **Άρθρο 9 παρ. 2 Ν. 2947/2001**

*2. Αρμοδιότητες της Ε.Υ.Ε.Π. είναι:*

*α. Ο έλεγχος και η παρακολούθηση της εφαρμογής των περιβαλλοντικών όρων που επιβάλλονται για την πραγματοποίηση έργων και δραστηριοτήτων του Δημοσίου, του ευρύτερου δημόσιου τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και του ιδιωτικού τομέα, καθώς και η εισήγηση για την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης αυτών.*

*β. Η συλλογή και η επεξεργασία στοιχείων που αφορούν την τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, καθώς και των περιβαλλοντικών όρων που επιβάλλονται κατά την κείμενη νομοθεσία για την εκτέλεση και λειτουργία έργων και δραστηριοτήτων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.*

*γ. Η εκπροσώπηση της χώρας σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο σε θέματα ελέγχου τήρησης περιβαλλοντικών όρων σε έργα και δραστηριότητες.*

*δ. Η εισήγηση για τον καθορισμό προτύπων και μεθόδων μέτρησης πάσης φύσεως εκπομπών στο σύνολο των περιβαλλοντικών μέσων από σταθερές πηγές.*

*ε. Η εκπόνηση και η ανάθεση εκπόνησης μελετών και ερευνών, σχετικών με το αντικείμενο της Ε.Υ.Ε.Π..*

*στ. Η ανάληψη και η υλοποίηση προγραμμάτων από το Ελληνικό Δημόσιο ή από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από διεθνείς οργανισμούς που εδρεύουν στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, σχετικών με το αντικείμενό της.*

*ζ. Οι αρμοδιότητες του καταργούμενου, με την παρ. 11 του παρόντος, Ειδικού Σώματος Ελεγκτών για την Προστασία του Περιβάλλοντος, που καθορίζονται με την παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν. 2242/1994 (ΦΕΚ 162 Α')( [www.e-nomothesia.gr](http://www.e-nomothesia.gr)).*



**ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4409/2016**

**ΦΕΚ 136/Α/28-7-2016**

**Πλαίσιο για την ασφάλεια στις υπεράκτιες εργασίες έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων, ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/30/ΕΕ, τροποποίηση του Π.δ. 148/2009 και άλλες διατάξεις.**

**ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι**

**ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ**

**Άρθρο 51**

**Ρυθμίσεις για την ενίσχυση και θεσμική θωράκιση του Σώματος Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ)**

*1. Στο άρθρο 30 του Ν. 1650/1986 (Α'160), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, προστίθεται παράγραφος 3Α ως εξής:*

*«Μέρος των εισπραττόμενων προστίμων των προηγούμενων παραγράφων, καθώς και των προστίμων που επιβάλλονται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 166, 167 παρ. 1 και 169 του Ν.δ. 210/1973 (Α' 277), 15 παρ. 3 και 16 του Ν. 1428/1984 (Α' 43) και 15 παρ. 1 του Ν. 669/1977 (Α' 241), όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, που καθορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος και Ενέργειας, εγγράφεται ως πίστωση σε ειδικό κωδικό (ΚΑΕ), που συστήνεται στον τακτικό προϋπολογισμό του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, για την κάλυψη δαπανών διενέργειας ελέγχων και επιθεωρήσεων των Επιθεωρητών του Σώματος Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ). Οι πιστώσεις που εγγράφονται στον κωδικό του προηγούμενου εδαφίου δεν συνυπολογίζονται για τον καθορισμό των ανώτατων ορίων δαπανών του ετήσιου τακτικού προϋπολογισμού του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέρ-*

γεια. Οι πάσης φύσεως δαπάνες ελέγχων και επιθεωρήσεων των τμημάτων του ΣΕΠΔΕΜ καλύπτονται από τον ειδικό κωδικό του πρώτου εδαφίου. Μετά την εξάντληση του ορίου δαπανών του κωδικού αυτού, οι δαπάνες αυτές καλύπτονται από τους αντίστοιχους κωδικούς δαπανών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας».

2. Στο άρθρο 100 του Ν. 4270/2014 (Α'143) προστίθεται παράγραφος 2Α ως εξής:

«Επιτρέπεται η έκδοση ενιαίου Χ.Ε.Π., με έναν υπόλογο, χωρίς να απαιτείται αιτιολογημένη απόφαση, για την κάλυψη δαπανών πολλαπλών μετακινήσεων των Επιθεωρητών του Σώματος Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ), με σκοπό τη διενέργεια προληπτικών και κατασταλτικών ελέγχων, την εκτέλεση εισαγγελικών παραγγελιών, την παράστασή τους σε δικαστήρια επί υποθέσεων που σχετίζονται με το ελεγκτικό τους έργο, καθώς και για τη διερεύνηση των συνθηκών ατυχημάτων σε χώρους της ελεγκτικής τους αρμοδιότητας, με χρονικό ορίζοντα δύο (2) μηνών».

3. Στο άρθρο 3 του Π.δ.113/2010 (Α'194) μετά τον τίτλο του άρθρου και πριν την έναρξη του πρώτου εδαφίου προστίθεται ο αριθμός «1.» και προστίθεται νέα παράγραφος 2 ως εξής:

«2. Στην απόφαση ανάληψης υποχρέωσης με την οποία εγκρίνεται από τον αρμόδιο διατάκτη η πραγματοποίηση δαπανών μετακίνησης των Επιθεωρητών του Σώματος Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων, με σκοπό τη διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων, δεν αναγράφεται το όνομα του Επιθεωρητή, ο τόπος και η ημερομηνία μετακίνησης».

4. Οι αρμοδιότητες της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος που συστήθηκε με το άρθρο 9 του Ν. 2947/2001 (Α' 228), της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Δόμησης και Ενέργειας που συστήθηκε με το άρθρο 6 παρ. 4 του Ν. 3818/2010 (Α' 17) και μετονομάστηκε με το άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 4030/2011 (Α'249), της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων, που συστήθηκε με το άρθρο 7 του Ν. 3818/2010 (Α'17) και μετονομάστηκε με το άρθρο 28 παρ. 2 του Ν. 4014/2011 (Α'209) και της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Δόμησης που συστήθηκε με το άρθρο 16 παρ. 2 του Ν. 4030/2011 (Α'249), μεταφέρονται στα αντίστοιχα Τμήματα, του Σώματος Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ), όπως αυτά ορίζονται στο Π.δ. 100/2014 (Α'167) και ασκούνται από τους Επιθεωρητές των οικείων Τμημάτων αυτού.

Όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος νοείται το Σώμα Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ) του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

5. Οι υπάλληλοι των κλάδων ΠΕ Περιβάλλοντος, ΠΕ Μηχανικών, ΠΕ Γεωτεχνικών, ΠΕ Ειδικών Επιστημόνων, που υπηρετούν στο Συντονιστικό Γραφείο Αντιμετώπισης Περιβαλλοντικών Ζημιών (ΣΥΓΑΠΕΖ) του Σώματος Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ) του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθώς και ο Προϊστάμενος της προαναφερόμενης διοικητικής μονάδας, είναι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος, διενεργούν ελέγχους μετά από εντολή του Γενικού Διευθυντή ΣΕΠΔΕΜ, έχουν τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από την εκάστοτε ισχύουσα σχετική νομοθεσία για τους Επιθεωρητές Περιβάλλοντος των Τμημάτων Επιθεώρησης Περιβάλλοντος του ΣΕΠΔΕΜ και εφαρμόζονται και ως προς αυτούς, οι διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 2 του Ν. 3044/2002 (Α'197).

6. Οι υπάλληλοι του κλάδου ΠΕ Μηχανικών του Σώματος Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (ΣΕΠΔΕΜ) του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας που υπηρετούν στα οικεία Τμήματα Επιθεώρησης Μεταλλείων του ΣΕΠΔΕΜ, οι οποίοι διενεργούν ελέγχους του άρθρου 3 του Κανονισμού Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών (Β'1227/2011), είναι Επιθεωρητές Μεταλλείων και εφαρμόζονται και ως προς αυτούς, οι διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 2 του Ν. 3044/2002 (Α' 197).

7. Τα υπηρεσιακά οχήματα που χρησιμοποιούνται από τους Επιθεωρητές Περιβάλλοντος και από τους Επιθεωρητές Μεταλλείων, κατά τη διενέργεια από αυτούς ελέγχων και επιθεωρήσεων, εξαιρούνται από την υποχρέωση να φέρουν διακριτικά κρατικού οχήματος και μπορούν να φέρουν συμβατικές πινακίδες κυκλοφορίας.

8. Ειδικά, για την υπογραφή πράξεων βεβαίωσης παραβάσεων, καθώς και για την υπογραφή πράξεων επιβολής προστίμων, όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται «Επιθεωρητής Μεταλλείων», νοείται ο Προϊστάμενος της οικείας διοικητικής μονάδας Επιθεώρησης επιπέδου Διεύθυνσης του Σώματος Επιθεώρησης. Όπου στο Ν.δ. 210/1973, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, στο Ν. 669/1977, στο Ν. 1428/1984, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 2112/1993 και στον Κανονισμό Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών (υ.α. Δ7/Α/οικ.12050/2223/23.5.2011 Β'1227) αναφέρεται «Μηχανικός της Επιθεώρησης Μεταλλείων».

ων», νοείται ο Επιθεωρητής Μεταλλείων κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 6, ο οποίος υπηρετεί στο οικείο Τμήμα Επιθεώρησης Μεταλλείων.

**9.** Στο τέλος της παρ. 8 του άρθρου 3 του Κανονισμού Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών (υπουργική απόφαση Δ7/Α/ οικ.12050/2223/23.5.2011 Β' 1227), προστίθενται εδάφια ως εξής:

«Εφόσον παρίσταται, κατά τον έλεγχο, ο εκμεταλλευτής ή εκπρόσωπός του ή εφόσον, μολονότι αυτοί ειδοποιήθηκαν, δεν παρέστησαν εντός του απολύτως αναγκαίου και εύλογου χρόνου, ο Επιθεωρητής Μεταλλείων δύναται να προβαίνει σε δειγματοληψίες από όλους τους χώρους του έργου, να λαμβάνει φωτογραφίες ή να μαγνητοσκοπεί, να προβαίνει σε μετρήσεις φυσικών, χημικών και βιολογικών παραγόντων στο περιβάλλον εργασίας, με σκοπό τον έλεγχο τήρησης της μεταλλευτικής ή λατομικής νομοθεσίας, της νομοθεσίας και των κανονισμών προστασίας της ασφάλειας και υγείας των εργαζομένων και του κοινού, καθώς και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Οι αρμόδιες αστυνομικές και δικαστικές αρχές, οι δημόσιες υπηρεσίες εν γένει, οι υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης όλων των βαθμών και κάθε διοικητική αρχή υποχρεούνται να παρέχουν κάθε αιτούμενη από τους Επιθεωρητές Μεταλλείων συνδρομή, στο πλαίσιο διενέργειας των ελέγχων».

**10.** Στο άρθρο 3 του Κανονισμού Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών (υπουργική απόφαση Δ7/Α/ οικ.12050/2223/ 23.5.2011 Β' 1227), προστίθεται παράγραφος 8Α ως εξής:

«Όποιος παρεμποδίζει την είσοδο στους χώρους του έργου στους αναφερόμενους στην παράγραφο 2, καθώς και στις επιτροπές της παραγράφου 7, με την επιφύλαξη του άρθρου 20 παράγραφος 2 εδάφιο β', καθώς και όποιος αρνείται την παροχή στους Επιθεωρητές Μεταλλείων των στοιχείων που αναφέρονται στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 3 ή παρεμποδίζει την πρόσβασή τους σε αυτά, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι ένα (1) έτος. Επίσης, με αιτιολογημένη πράξη, του Επιθεωρητή Μεταλλείων επιβάλλονται διοικητικές κυρώσεις ύψους από πέντε χιλιάδες (5.000) ευρώ έως είκοσι χιλιάδες (20.000) ευρώ, για κάθε μία από τις παραβάσεις του προηγούμενου εδαφίου».( [www.e-nomothesia.gr](http://www.e-nomothesia.gr)).

Αν για τα ανωτέρω ειδικά σώματα ελέγχου κύριος σκοπός είναι η περιφρούρηση των πολιτών απέναντι στη διοίκηση, το Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων Υπουργείου Εμπο-

ρικής Ναυτιλίας και η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, που θα αναλυθούν παρακάτω, έχουν ως επίκεντρο της αποστολής τους την καταπολέμηση της διαφθοράς και της αυθαιρεσίας. Βέβαια ο σκοπός αυτός καλύπτεται από και τον ΓΕΔΔ αλλά και από τα άλλα ελεγκτικά σώματα, όμως στα δύο αυτά σώματα παρουσιάζεται ως η κυριότερη αποστολή για τους φορείς που ελέγχουν.

Αν και από νομικής πλευράς περιγράφονται ως «Διεύθυνση» (για την ΕΛΑΣ) ή «Γραφείο» (για το Λ.Σ.), έχουν δομηθεί πάνω σε ένα κοινό πρότυπο. Έχουν σχετική αυτοτέλεια και δρουν στο πλαίσιο της Ελληνικής Αστυνομίας και του Λιμενικού Σώματος. Ελέγχουν τα δύο ένοπλα σώματα δημόσιας τάξης, ωστόσο είναι ενταγμένες στη ευρύτερη διοικητική δομή τους. Διαπνέονται έτσι οι «ελεγκτές», αντικειμενικά, από κοινή κουλτούρα με τους ελεγχόμενους, παραμένοντας μ' αυτούς «συνάδελφοι» και διατρέχοντας έτσι τον κίνδυνο να μην έχουν την απαιτούμενη απόσταση. Το πρόβλημα αυτό είναι ιδιαίτερα σοβαρό στις περιπτώσεις διερεύνησης υποθέσεων αστυνομικής αυθαιρεσίας, όπου η αποστασιοποίηση των ελεγκτών καθίσταται εξαιρετικά δυσχερής.

Η υπόθεση της αστυνομικής βίας αναδεικνύει συχνά με γλαφυρό τρόπο δύο προβλήματα για το κράτος δικαίου: αφενός της αστυνομικής αυθαιρεσίας και αφετέρου του πειθαρχικού και ποινικού ελέγχου τέτοιων πράξεων. (Ευτ. Φυτράκη, Η κουλτούρα της αστυνομικής αυθαιρεσίας. Ελευθεροτυπία 18.6.2007).

Απέναντι σε μια τέτοια πραγματικότητα, τα δύο ανωτέρω σώματα καλούνται, εκτός από την καθαρότητα, να διασφαλίσουν την ελεύθερη από αυθαιρεσία κατασταλακτική δράση της ΕΛ.ΑΣ. και του Λ.Σ. Τα εγγενή προβλήματα είναι προφανή, το γενικότερο κλίμα δεν είναι ευνοϊκό, οι συνθήκες αρνητικές. Ωστόσο, τέτοιες υπηρεσίες πρέπει να βρίσκονται στην εμπροσθοφυλακή μιας σύγχρονης λογικής σωμάτων ασφαλείας, σεβόμενες τα δικαιώματα του ανθρώπου και κερδίζοντας έτσι τελικά την κοινωνική αποδοχή και την ουσιαστική νομιμοποίηση στις ενέργειες και την παρουσία τους.

#### **4.1.6. Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας (άρθρο 49 Ν. 2935/2001 και ΠΔ 65/2019)**

Το Λιμενικό Σώμα (Λ.Σ.) είναι στρατιωτικά οργανωμένο, συνιστά ειδικό ένοπλο σώμα με αστυνομικές αρμοδιότητες προσδιορισμένες τοπικά. Η αρμοδιότητά του εκτείνεται στο θαλάσσιο χώρο, στα λιμάνια και την χερσαία ζώνη αυτών, στα πλοία και κάθε είδους πλωτά ναυπηγήματα (άρθρο 1 ΝΔ 444/1970). Προέχουσα σημασία για ένα φιλελεύθερο κράτος δικαίου, έχουν εδώ συμβάντα εμπλοκής του προσωπικού του Λ.Σ. σε πράξεις βίας και εν γένει κακομεταχείρισης προσφύγων ή μεταναστών (Παπαϊωάννου Ζ.,2001). Η

επαφή των τελευταίων με το Λ.Σ. γίνεται όλο και πιο συχνή, αφού μέσω τη θαλάσσιας οδού προσπαθούν να περάσουν στο ελληνικό έδαφος. Σ' αυτό το πλαίσιο η άσκηση ελέγχου με συγκροτημένο και συστηματικό τρόπο στο λιμενικό- αστυνομικό έργο ήταν ένα αίτημα με πολλαπλή ανταπόκριση τόσο στο αίτημα για καθαρότητα της δημόσιας υπηρεσίας όσο και για προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου (Φυτράκης Ε, 2010).

Η δημιουργία μια ειδικής υπηρεσίας εσωτερικών υποθέσεων υπαγορεύθηκε από την ανάγκη για αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς σ' ένα πεδίο όπου διακυβεύονται σημαντικά οικονομικά συμφέροντα. Επιδιώχθηκε παράλληλα η διευκόλυνση του έργου του αρμόδιου Υπουργείου αλλά και η διασφάλιση του κύρους και της αξιοπρέπειας του προσωπικού του. Η υπηρεσία αυτή, τελικά, συστάθηκε με το Ν 2935/2001 και έλαβε τον τίτλο «Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας» (ΓΕΥΥΕΝ). Είναι ειδική αυτοτελής Υπηρεσία του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου/Αρχηγείου Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής (Α.Λ.Σ-ΕΛ.ΑΚΤ.), υπάγεται απευθείας στον Γενικό Γραμματέα, δεν ανήκει σε κάποια διεύθυνση του εν λόγω υπουργείου, δεν ακολουθεί την ιεραρχία αυτού, και έχει ως σκοπό, την εξέταση, εξιχνίαση και δίωξη συγκεκριμένων εγκλημάτων διαφθοράς ([www.hcg.gr](http://www.hcg.gr)). Εποπτεύεται από τη Μόνιμη Διακομματική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων, ως προς το ανακριτικό σκέλος εποπτεύεται από τον αρμόδιο Εισαγγελέα Πρωτοδικών, ή τον αρμόδιο Εισαγγελέα του Ναυτοδικείου, και διοικητικά εποπτεύεται από τον Αρχηγό του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής. Προκειμένου να επιτευχθεί η αποστολή της, η Υπηρεσία έχει συνεργασία με αντίστοιχους ομοειδείς φορείς και διοικητικές υπηρεσίες, του εσωτερικού, των χωρών μελών της Ε.Ε. και άλλων χωρών διεθνώς, σε συσχέτιση με τις διατάξεις και τις διεθνείς συμφωνίες και συμβάσεις που ισχύουν. Η στελέχωση της Υπηρεσίας ξεκίνησε με τον ορισμό Προϊσταμένου, του οποίου η έγκριση για πρώτη φορά προήλθε από την αρμόδια Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων την 18η/12/2002 ενώ το προσωπικό συγκροτήθηκε σε Τμήματα με σχετική απόφαση στις 26-5-2004 ([www.hcg.gr](http://www.hcg.gr)). Το Γραφείο αυτό συστήθηκε με πρότυπο την αντίστοιχη υπηρεσία της ΕΛ.ΑΣ, η δημιουργία της οποίας είχε προηγηθεί κατά δύο έτη και είχε ήδη αρχίσει να παράγει κάποιο έργο και να κερδίζει κάποια κοινωνική και πολιτική αποδοχή. Ακολούθησε ωστόσο, το 2007, με το ΠΔ 205/2007 η «κατάργηση» του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας μέσω της συγχώνευσης του με το Υπουργείο Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής, στο ενιαίο πλέον Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής (ΥΕΝΑΝΠ). Δύο μόλις χρόνια αργότερα καταργήθηκε και αυτό το Υπουργείο και οι υπηρεσίες του διαμοιράστηκαν α-

νάμεσα στο νέο Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και το επίσης νέο (ή μάλλον επανασυσταθέν) Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Σ' αυτό το Υπουργείο μεταφέρθηκαν με ρητή διάταξη (ΠΔ 184/2009, άρθρο 1 § 1Β'(ΦΕΚ Α-213/7.10.2009) το Λιμενικό Σώμα και οι υπηρεσίες του, και ως εκ τούτου, και το ΓΕΥ-ΥΕΝ. Το ΓΕΥΥΕΝ έχει υποστεί κριτική, τόσο σε ότι αφορά την πολιτική ετοιμότητα όσο και για τη διοικητική λειτουργικότητα και την εν γένει αποτελεσματικότητά της δράσης του, από τα ΜΜΕ αλλά και στο κοινοβούλιο (Φυτράκης Ε, 2010).

#### 4.1.6.1 Νομική μορφή

Η απευθείας υπαγωγή του Γραφείου στον Γεν. Γραμματέα υπαγορεύτηκε αφενός από «την ιδιαιτερότητα και τη σημασία του έργου» του αλλά και την ανάγκη «αποφυγής παρεμβάσεων για συγκάλυψη περιπτώσεων που ενδεχομένως να αφορούν και ανώτερα στελέχη του προσωπικού».

Με ειδική πρόβλεψη του ιδρυτικού νόμου (2935/2001, άρθρο 49 § 10) επιβάλλεται στον οικείο Υπουργό η υποβολή έκθεσης πεπραγμένων στη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για τον απολογισμό του έργου της Υπηρεσίας, κάθε έτος μέχρι το τέλος Φεβρουάριου. Ορίζεται μάλιστα ρητώς ότι σκοπός αυτής της ενέργειας είναι η άσκηση κοινοβουλευτικής εποπτείας, ο έλεγχος και η διαφάνεια. Δημιουργείται με τον τρόπο αυτό μια ειδική σχέση ανάμεσα στο συγκεκριμένο έργο του ΓΕΥΥΕΝ με το Κοινοβούλιο. Συνολικά, το ΓΕΥΥΕΝ διαθέτει τρία ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, σε σχέση με οποιαδήποτε κοινή υπηρεσία της διοίκησης: Απευθείας υπαγωγή στην πολιτική ηγεσία του αρμόδιου Υπουργείου, κοινοβουλευτική εποπτεία μέσω της υποβολής ετήσιας έκθεσης και τέλος εισαγγελική εποπτεία για το κυρίως ασκούμενο έργο. Τα στοιχεία αυτά συμβάλλουν στη διατήρηση αξιοπιστίας και εγκυρότητας του ΓΕΥΥΕΝ, προκειμένου να επιτευχθεί το έργο του (Φυτράκης Ε, 2010). Τέλος σύμφωνα με το ΠΔ 65/2019 (ΦΕΚ 104/Α/26-6-2019) συστήνεται Ενιαία Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας, στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, με συγχώνευση των υπηρεσιών Αστυνομίας - Λιμενικού και την ενσωμάτωση ελέγχου και στο Πυροσβεστικό Σώμα. Η ενιαία Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας (Υ.Ε.Υ.Σ.Α.), σύμφωνα με την τροπολογία, αποτελεί συγχώνευση της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛΑΣ, η οποία έχει ήδη τον έλεγχο για θέματα διαφθοράς σε όλο τον δημόσιο τομέα και με μεγάλη εμπειρία σε αυτό και του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής. Επίσης, καλύπτει και ένα κενό στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη χώρα, δεδομένου ότι ενσωματώνονται σε αυτήν και οι αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Επιθεώρησης και Ε-

λέγχου του Πυροσβεστικού Σώματος, η οποία δεν έχει ακόμα συσταθεί. Η Υ.Ε.Υ.Σ.Α. έχει έδρα την Αττική και υπάγεται απευθείας στον υπουργό Προστασίας του Πολίτη, ενώ παραμένει και η υφιστάμενη υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛΑΣ στην Θεσσαλονίκη, αλλά ως «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας Βορείου Ελλάδος» πλέον, με την ανάλογη διάρθρωση. Όπως αναφέρεται στην τροπολογία, αποστολή της νέας υπηρεσίας είναι «η διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη των εγκλημάτων και ζητημάτων διαφθοράς των ένστολων και όλων των εργαζομένων στο Δημόσιο, καθώς και υποθέσεων που αφορούν σε παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αρμοδιότητας του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής και πρόκλησης ναυτικών ατυχημάτων, που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά το αστυνομικό, λιμενικό και πυροσβεστικό προσωπικό, καθώς και υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα». Η αρμοδιότητα της Υ.Ε.Υ.Σ.Α. εκτείνεται σε όλη την επικράτεια, όπως και η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛΑΣ, ενώ αναλόγως διαμορφώνεται και η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας Βορείου Ελλάδος. Η Υ.Ε.Υ.Σ.Α. στελεχώνεται από προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής και του Πυροσβεστικού Σώματος. Ως Διοικητής ορίζεται από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη ανώτατος αξιωματικός της Ελληνικής Αστυνομίας, μετά από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, για θητεία τριών ετών, ενώ ως πρώτος Υποδιοικητής ορίζεται από το Λ.Σ-ΕΛ.ΑΚ με κοινή απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και ως δεύτερος Υποδιοικητής της ορίζεται από τον υπουργό Προστασίας του Πολίτη ανώτερος ή ανώτατος αξιωματικός του Πυροσβεστικού Σώματος, επίσης με τριετή θητεία. Με το Π.Δ. καθορίζονται θέματα οργάνωσης, διάρθρωσης, λειτουργίας και στελέχωσης της Υ.Ε.Υ.Σ.Α., οι οργανικές θέσεις, η θητεία του προσωπικού, τα προσόντα και όλες οι λεπτομέρειες της λειτουργίας της και θα επιλεγούν οι εισαγγελικοί λειτουργοί που θα εποπτεύουν την υπηρεσία ([www.e-nomothesia.gr/](http://www.e-nomothesia.gr/)).

#### **4.1.6.2.Αποστολή**

Στο ΓΕΥΥΕΝ ανατέθηκε η κατάπνιξη της εγκληματικότητας των λιμενικών αλλά και των πολιτικών υπαλλήλων του πρώην Υ.Ε.Ν. Πρόκειται για την δίωξη μιας σειράς εγκλημάτων που ανήκουν στην ευρύτερη κατηγορία των πράξεων «διαφθοράς» και περιλαμβάνονται σε ειδικό κατάλογο. Ειδικότερα η αποστολή του ΓΕΥΥΕΝ συνίσταται στο: -να διερευνήσει, εξιχνιάσει και να διώξει εγκλήματα, που τελούν ή έχουν συμμετοχή σε αυτά, ένστολα στελέχη και πολιτικοί υπάλληλοι του υπουργείου και των ΝΠΔΔ που εποπτεύονται. Τα εγκλήματα αυτά προσδιορίζονται και αναφέρονται στο άρθρο 49 § 2 Ν



2935/2001

-να διεξάγει προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση προκειμένου να βεβαιωθούν οι πράξεις των εγκλημάτων

- να διεξάγει έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης του ένστολου προσωπικού του Λ.Σ. και των οικογενειών αυτού. Για διαφανείς λόγους και διαφύλαξης της αρχής ότι ο ελέγχων – ελεγχόμενος δεν μπορεί να υφίσταται “το ίδιο πρόσωπο”, το προσωπικό της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων υποβάλλει τις Δηλώσεις Περιουσιακής Κατάστασης, στη Γ' Μονάδα Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου. Αντίθετα ο έλεγχος των αντίστοιχων δηλώσεων του πολιτικού προσωπικού έχει ανατεθεί στο ΣΕΕΔΔ (Ν 3213/2003, άρθρο 8).

Το ΓΕΥΥΕΝ ασχολείται αποκλειστικά με το άνω έργο, και δεν επιβαρύνεται με άλλα καθήκοντα.

#### **4.1.6.3.Αρμοδιότητες**

##### **α. Γενική Αρμοδιότητα**

Τα εγκλήματα που αναλαμβάνει η Υπηρεσία αναφέρονται στην παράγραφο 8 του άρθρου 5 του Ν. 3938/2011 (Α 61). Ο τομέας που δρα περιλαμβάνει:

-Την εξέταση, εξιχνίαση και δίωξη, -στην περιοχή που έχει την ευθύνη το Υ.Ν.Α /Α.Λ.Σ –ΕΛ.ΑΚΤ- των εγκλημάτων που τελεί το προσωπικό του δηλ. οι Λιμενικοί και οι Π.Υ. Πρόκειται συγκεκριμένα για τα εγκλήματα της εσχάτης προδοσίας (άρθρο 134 επ. ΠΚ), βασανιστηρίων (άρθρα 137 Α-137 Δ ΠΚ), πλαστογραφία (216 επ. ΠΚ), σχετικά με την υπηρεσία (δωροδοκία, κατάχρηση εξουσία, παραβίαση στην εκτέλεση των ποινών, του οικιακού ασύλου, ψευδής βεβαίωση, παράλειψη βεβαίωσης ταυτότητας, καταπίεση (άρθρα 235-246 ΠΚ), παραβίαση υπηρεσιακού απορρήτου, αθέμιτης συμμετοχής, απιστίας σχετικά με την υπηρεσία, υπεξαίρεσης στην υπηρεσία, παράβασης καθήκοντος, ανυποταξία σε πολιτική αρχή (άρθρα 252-263Α ΠΚ,) εμπορίου δούλων, εμπορία ανθρώπων και αρπαγής ανηλίκων (άρθρα 322-324 ΠΚ), κατά της ιδιοκτησίας και της περιουσίας (άρθρα 372-400, άρθρα 402-406 ΠΚ), περί τα ναρκωτικά, τα παίγνια, τα όπλα, τις αρχαιοότητες, τη λαθρεμπορία και τους αλλοδαπούς. Η αρμοδιότητα του ΓΕΥΥΕΝ εκτείνεται σ' όλη την επικράτεια, επιτυγχάνοντας έτσι ένα συγκεντρωτικό έλεγχο και επιδιώκοντας πέραν την εξειδίκευσης και την απαραίτητη απόσταση μεταξύ «διωκομένων» και «διωκτών» λιμενικών. Σημειώνεται ότι η εμπλοκή των Λιμενικών στην τέλεση των παραπά-

νω εγκλημάτων μπορεί να έχει οποιαδήποτε από τις γνωστές μορφές συμμετοχής στο έγκλημα του ελληνικού ποινικού δικαίου (φυσική αυτουργία, ηθική αυτουργία, απόπειρα, άμεση συνέργεια, απλή συνέργεια).

-Συγκεκριμένων εγκλημάτων του Ποινικού Κώδικα, όπως και αυτών που αναφέρονται στο άρθρο 2, 4 και 5 του Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 105 Α΄) "*Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα*", όπου τελούν ή μετέχουν δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου τομέα, όπως έχει καθοριστεί με τις διατάξεις του άρθρου 1 του της παρ. 6 του Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ 65 Α΄) και επαναριοθετήθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 51 του Ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101 Α΄), καθώς και αξιωματούχοι ή υπάλληλοι της Ε.Ε ή άλλων Διεθνών Οργανισμών που έχουν δραστηριότητες στον ελλαδικό χώρο ( [www.hcg.gr](http://www.hcg.gr)).

-Ο αρμόδιος εισαγγελικός λειτουργός έχει τη δυνατότητα να παραπέμπει στην Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων υποθέσεις για έρευνα που σχετίζονται με τα εγκλήματα του Ποινικού Κώδικα ή του Στρατιωτικού Ποινικού Κώδικα και δεν περιλαμβάνονται στην παράγραφο 8 του άρθρου 5 του Ν. 3938/2011, αν θεωρεί, κατόπιν πρότασης του Διευθυντή της Υπηρεσίας, ότι η φύση του προβλήματος και γενικώς οι περιστάσεις πραγματοποίησης της ενέργειας προϋποθέτουν ειδική έρευνα.

-Το προσωπικό της Υ.Ε.Υ διενεργεί με τη δικαιοδοσία του ανακριτικού υπαλλήλου έρευνα, αξιολογεί στοιχεία και δεδομένα που σχετίζονται με τη διάπραξη των εγκλημάτων, διεξάγει προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση κατ' άρθρο 243 παρ. 2 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και παραπέμπει τους ενόχους στην αρμόδια εισαγγελική αρχή προκειμένου να ασκηθεί ποινική δίωξη ( [www.hcg.gr](http://www.hcg.gr)).

#### **α. Τοπική Αρμοδιότητα**

Η τοπική αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων εκτείνεται σε όλο τον ελλαδικό χώρο. Επίσης με έδρα τη Θεσσαλονίκη λειτουργεί Κλιμάκιο Βορείου Ελλάδος.

#### **4.1.6.4. Διάρθρωση**

Η διάρθρωση της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων εκτείνεται σε τρία (3) τμήματα :

- **Τμήμα 1ο** – Σχετίζεται με τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης.
- **Τμήμα 3ο** – Επιχειρήσεων, Έρευνας και Δίωξης.
- **Τμήμα 2ο** – Ειδικών Υποθέσεων, Στρατηγικής και Πληροφοριών.

#### **4.1.6.5 Στελέχωση**

Στελεχώνεται από το ένστολο προσωπικό του Αρχηγείου, του οποίου η επιλογή και η τοποθέτηση στην υπηρεσία γίνεται για τέσσερα έτη. Η θητεία τους δε, είναι δυνατόν να

επιμηκυνθεί μόνο για μια φορά ακόμη. Λόγω της βαρύτητας του καθήκοντος και της αποστολής στο προσωπικό που επιλέγεται για να στελεχώσει την υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων υποβάλλονται πολύ αυστηρά αντικειμενικά κριτήρια. Σε αυτά γίνεται η συνεκτίμηση της επαγγελματικής επάρκειας, της δημιουργικότητας, του ήθους και ειδικότερα η συμπεριφορά, η αποφασιστικότητα και το θάρρος.

Ειδικότερα:

-Διευθυντής είναι ανώτατος ή ανώτερος αξιωματικός του Αρχηγείου Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής τον οποίο ορίζει ο Υπουργός Ναυτιλίας και Αιγαίου, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και σύμφωνα με όσα ορίζονται από τον κανονισμό της.

-Η τοποθέτηση των αξιωματικών και του υπόλοιπου προσωπικού γίνεται κατόπιν απόφασης του Υπουργού Ναυτιλίας και Αιγαίου, ύστερα από την εισήγηση του Αρχηγού Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής. Αρχικά τον διορισμό εισηγείται ο Διευθυντής της Υ.Ε.Υ.

- Επίσης στην Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων (Υ.Ε.Υ.) του Αρχηγείου Λιμενικού Σώματος- Ελληνικής Ακτοφυλακής δύναται να αποσπάται, μετά από υπόδειξη του Διευθυντή της Υ.Ε.Υ. και την συναίνεση του προϊστάμενου της Εισαγγελίας Εφετών όπου εδρεύει η Υπηρεσία, και υπάλληλος από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα φέροντας ειδικές γνώσεις σχετικές με τις αρμοδιότητες της Υπηρεσίας, για διάστημα έως ενός έτους, με κοινή απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Αιγαίου και του αρμόδιου Υπουργού όπου εργάζεται ο υπάλληλος ή με γνωμάτευση του οργάνου διοίκησης του οικείου νομικού προσώπου δίχως να είναι απαραίτητη η απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου. Το προσωπικό πρέπει να είναι εχεμύθο, η δε παραβίαση της εχεμύθειας τιμωρείται αυστηρά ([www.hcg.gr](http://www.hcg.gr)).

#### **4.1.6.6. Έρευνα - Εποπτεία**

##### **α. Η αστυνομική και ανακριτική έρευνα**

- Στην αστυνομική και προανακριτική έρευνα της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων ακολουθούνται οι κανόνες και διατάξεις του Κώδικα της Ποινικής Δικονομίας.

-Κατά το χρονικό διάστημα όπου διενεργείται η προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση δεν έχει ισχύ το φορολογικό απόρρητο. Εάν κρίνεται αναγκαίο, δύναται να αρθεί το απόρρητο της επικοινωνίας, του τραπεζικού απορρήτου, πάντα βέβαια με τις καθορισμένες δικονομικές διαδικασίες.

-Δεν κωλύεται να προβεί στην έρευνα-εξέταση αρχείων των Υπηρεσιών του Υ.Ν.Α. Α.Λ.Σ-ΕΛ.ΑΚΤ. όπως επίσης και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, για ζητήματα που άπτονται στην σφαίρα ευθύνης του και αφορούν το προσωπικό του Α.Λ.Σ-ΕΛ.ΑΚΤ., τους υπαλλήλους του ευρύτερου δημόσιου τομέα ή δημόσιους λειτουργούς, όπως και υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Διεθνών Οργανισμών που δραστηριοποιούνται στην Ελληνική Επικράτεια.

#### **β. Κοινοβουλευτική Εποπτεία**

Το έργο της Υ.Ε.Υ. ελέγχεται στον ετήσιο κοινοβουλευτικό έλεγχο που διεξάγεται από τη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, κατόπιν εκθέσεως, και αποστέλλεται από τον Υπουργό Ναυτιλίας και Αιγαίου. Επιδίωξη του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι η διαφάνεια της λειτουργίας και της δράσης της.

#### **γ. Εισαγγελική Εποπτεία**

Ο προανακριτικός και ο προκαταρκτικός έλεγχος που διενεργείται από την Υ.Ε.Υ. έχει την εποπτεία ή από τον εντεταλμένο προϊστάμενο της Εισαγγελίας Πρωτοδικών, ή από τον αρμόδιο εισαγγελέα του Ναυτοδικείου. Ο σκοπός του ελέγχου έγκειται στην απαίτηση πληροφόρησης για νέα στοιχεία ή για εγκλήσεις που περιέχονται στην Υπηρεσία, στη λήψη ενημέρωσης όλων των θεμάτων που χειρίζεται η Υ.Ε.Υ., στην παρακολούθηση της πορείας τους, στη σύσταση οδηγιών και στην ανάλογη καθοδήγηση.

#### **4.1.6.7. Έναυσμα ελέγχου:**

- Καταγγελία (μήνυση) ιδιώτη, (άρθρο 42 Κώδικα Ποινικής Δικονομίας)
- Αναφορά από δημόσια αρχή (άρθρο 37 Κώδικα Ποινικής Δικονομίας)
- Παραγγελία από εισαγγελέα για τη διεξαγωγή προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης (άρθρο 43 Κώδικα Ποινικής Δικονομίας) ( [www.hcg.gr](http://www.hcg.gr)).

#### **4.1.7. Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας (Ν. 2713/1999 άρθρο 28 ΠΔ 178/2014 και ΠΔ 65/2019)**

Για πολλές δεκαετίες η αστυνομία και ο στρατός είχαν αναπτύξει μια αυτονομία και αποτελούσαν κλειστά συστήματα με δική τους ιδεολογία και στοχοθεσία. Με τη θεσμοθέτηση της ΔΕΥΕΛΑΣ, επιχειρήθηκε η αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς των αστυνομικών. Η ΔΕΥΕΛΑΣ συγκροτεί αυτοτελή ειδική αστυνομική υπηρεσία, με άμεση υπαγωγή στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας. Λειτουργεί σε επίπεδο αστυνομικής διεύθυνσης, εδρεύει στο Νομό Αττικής και για την Βόρεια Ελλάδα στη Θεσσαλονίκη, εδρεύει η Υποδιεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Βορείου Ελλάδος (Υ.Ε.Υ.Β.Ε.), η ο-

ποία υπάγεται διοικητικά στη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων. Δεν θεωρείται ανεξάρτητη αρχή-σώμα, αλλά αυτοτελής διοικητική μονάδα και το έργο της είναι η εξέταση, εξιχνίαση και δίωξη εγκλημάτων που επιβεβαιώνουν διαφθορά, στα κανάλια της Ελληνικής Αστυνομίας αλλά και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Εντάσσεται στην ιεραρχική δομή της Ελληνικής Αστυνομίας (άρθ. 19 προϊσχύσαντος ΠΔ 14/2001 «Οργάνωση Υπηρεσιών Ελληνικής Αστυνομίας») με την ειδική άμεση υπαγωγή στον Αρχηγό τη ΕΛΑΣ λόγω της ιδιαιτερότητας και τη σημασίας του έργου που αλλά και την ιδιαίτερη ανάγκη για την αξιοπιστία του σώματος. Έτσι δημιουργείται θωράκιση του Σώματος από τον κίνδυνο παρεμβάσεων για «συγκάλυψη περιπτώσεων» που ενδεχομένως να αφορούσαν και τα ανώτερα στελέχη της ΕΛΑΣ (Φυτράκης Ε., 2010).

#### **4.1.7.1. Νομική υπόσταση**

Η ΔΕΥΕΛΑΣ συστάθηκε με τον Ν 2713/1999. Είχε προηγηθεί ο Ν 2622/1998 που αφορούσε τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης Αστυνομικών και τη διενέργεια Ενόρκων Διοικητικών Εξετάσεων (Ε.Δ.Ε) από εισαγγελείς. Αργότερα με το ΠΔ 254/2004 τέθηκε σε ισχύ ο «Κώδικας Δεοντολογίας του Αστυνομικού», που στόχο έχει την άσκηση του αστυνομικού έργου. Το 2008 με την έκδοση του ΠΔ 120/2008 μπήκε σε ισχύ ένα νέο πειθαρχικό δίκαιο των αστυνομικών με τίτλο "Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού". Σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν 2713/1999. επιβλέπεται από την Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (αρθ. 43 Α παρ. 2β του Κανονισμού της Βουλής) ενώ κάθε χρόνο υποβάλλεται η ετήσια Έκθεση Απολογισμού από τον αρμόδιο Υπουργό. Μάλιστα ορίζεται ρητά ότι ο σκοπός αυτής της ενέργειας είναι η άσκηση κοινοβουλευτικής εποπτείας, ο έλεγχος και η διαφάνεια (Φυτράκης, Ε., 2010).

Επίσης, το ανακριτικό έργο της όπως και η εν γένει δράση της Υπηρεσίας τίθενται υπό την εποπτεία του Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών ή Θεσσαλονίκης, που πληροφορείται για όλα τα θέματα που άπτονται του χειρισμού του και παρακολουθεί από κοντά κάθε ενέργεια της Υπηρεσίας κατευθύνοντας τη δράση τους.

Επομένως, ο νομοθέτης έδωσε στη ΔΕΥΕΛΑΣ τρία ειδικά «προνόμια», τα οποία είναι:

- Η απευθείας υπαγωγή** στην κορυφή της αστυνομικής ιεραρχίας
- Η κοινοβουλευτική εποπτεία** μέσω της υποβολής ετήσιας έκθεσης
- Η εισαγγελική εποπτεία** για το ασκούμενο έργο.

Στόχος των ανωτέρω προνομίων είναι η διασφάλιση υψηλού δείκτη αξιοπιστίας και εγκυρότητας κατά την επιτέλεση του ανατεθειμένου ελεγκτικού έργου. Τέλος σύμφωνα με το ΠΔ 65/2019 (ΦΕΚ 104/Α/26-6-2019) συστήνεται Ενιαία Υπηρεσία Εσωτερικών

Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας, στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, με συγχώνευση των υπηρεσιών Αστυνομίας - Λιμενικού και την ενσωμάτωση ελέγχου και στο Πυροσβεστικό Σώμα. Η ενιαία Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας (Υ.Ε.Υ.Σ.Α.), σύμφωνα με την τροπολογία, αποτελεί συγχώνευση της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛΑΣ, η οποία έχει ήδη τον έλεγχο για θέματα διαφθοράς σε όλο τον δημόσιο τομέα και με μεγάλη εμπειρία σε αυτό και του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής. Επίσης, καλύπτει και ένα κενό στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη χώρα, δεδομένου ότι ενσωματώνονται σε αυτήν και οι αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Επιθεώρησης και Ελέγχου του Πυροσβεστικού Σώματος, η οποία δεν έχει ακόμα συσταθεί. Η Υ.Ε.Υ.Σ.Α. έχει έδρα την Αττική και υπάγεται απευθείας στον υπουργό Προστασίας του Πολίτη, ενώ παραμένει και η υφιστάμενη υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛΑΣ στην Θεσσαλονίκη, αλλά ως «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας Βορείου Ελλάδος» πλέον, με την ανάλογη διάρθρωση. Όπως αναφέρεται στην τροπολογία, αποστολή της νέας υπηρεσίας είναι «η διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη των εγκλημάτων και ζητημάτων διαφθοράς των ένστολων και όλων των εργαζομένων στο Δημόσιο, καθώς και υποθέσεων που αφορούν σε παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αρμοδιότητας του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής και πρόκλησης ναυτικών ατυχημάτων, που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά το αστυνομικό, λιμενικό και πυροσβεστικό προσωπικό, καθώς και υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα». Η αρμοδιότητα της Υ.Ε.Υ.Σ.Α. εκτείνεται σε όλη την επικράτεια, όπως και η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛΑΣ, ενώ αναλόγως διαμορφώνεται και η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας Βορείου Ελλάδος. Η Υ.Ε.Υ.Σ.Α. στελεχώνεται από προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής και του Πυροσβεστικού Σώματος. Ως Διοικητής ορίζεται από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη ανώτατος αξιωματικός της Ελληνικής Αστυνομίας, μετά από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, για θητεία τριών ετών, ενώ ως πρώτος Υποδιοικητής ορίζεται από το Λ.Σ-ΕΛ.ΑΚ με κοινή απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και ως δεύτερος Υποδιοικητής της ορίζεται από τον υπουργό Προστασίας του Πολίτη ανώτερος ή ανώτατος αξιωματικός του Πυροσβεστικού Σώματος, επίσης με τριετή θητεία. Με το Π.Δ. καθορίζονται θέματα οργάνωσης, διάρθρωσης, λειτουργίας και στελέχωσης της Υ.Ε.Υ.Σ.Α., οι οργανικές θέσεις, η θητεία του προσωπικού, τα προσόντα και όλες οι λεπτομέρειες της λειτουργίας της και θα επιλεγούν οι εισαγγελικοί λειτουργοί που θα εποπτεύουν την υπηρεσία ([www.e-nomothesia.gr/](http://www.e-nomothesia.gr/)).

#### 4.1.7.2. Σύνθεση-Συγκρότηση

Η ΔΕΥΕΛΑΣ αποτελεί μια αστυνομική υπηρεσία και έχει τη δομή, διάρθρωση και την οργανωτική μορφή της αστυνομικής διεύθυνσης. Πρόκειται δηλαδή για υπηρεσία του ίδιου του σώματος το οποίο επιβάλλεται να ελέγξει, άτομα του ίδιου χώρου του αστυνομικού μηχανισμού. Αυτό βέβαια είναι ένα αδύνατο σημείο, διότι θα πρέπει να εξασφαλίζεται η απόσταση του ελεγκτή από τον ελεγχόμενο. Έτσι λήφθηκε ειδική πρόνοια ως προς τη σύνθεση του ανθρώπινου δυναμικού της ΔΕΥΕΛΑΣ και η σύνθεσή του ανθρώπινου δυναμικού που την στελεχώνει καθορίζεται με ιδιαίτερο τρόπο. Καθορίζονται επομένως εξειδικευμένα προσόντα αλλά και κωλύματα με σκοπό να εξασφαλιστεί η ιδιοσυστασία αλλά και η ηθικότητα του προσωπικού. Δηλαδή:

α) Για τον ορισμό του Διοικητή, απαιτείται η διατύπωση γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, σύμφωνα με όσα ορίζονται στον Κανονισμό της Βουλής και η απόφαση του αρμόδιου Υπουργού που υπάγεται η Υπηρεσία.

β) Για να γίνει η επιλογή των ατόμων που θα πλαισιώνουν το σώμα, τηρούνται μια απόλυτη αυστηρότητα, τα αξιολογικά κριτήρια και η πλήρης διαφάνεια από το Ανώτατο Συμβούλιο Κρίσεων Αξιωματικών, που λογίζεται ως συλλογικό όργανο που φέρει υψηλό κύρος και απόλυτη αντικειμενικότητα. Έτσι, εκτιμάται ότι δημιουργείται η απαιτούμενη υποδομή προκειμένου να είναι αντικειμενικός, αδιάβλητος και ανεπηρέαστος ο τρόπος διαχείρισης των υποθέσεων.

γ) Η θητεία του επιλεγμένου προσωπικού της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων είναι από 4 έως 7 έτη και δημιουργεί ένα περιβάλλον πλήρους εμπιστοσύνης ενώ ταυτοχρόνως εξασφαλίζεται η απαραίτητη περιφρούρηση για την ανεξάρτητη άσκηση των υποχρεώσεων του, χωρίς την απειλή της μετακίνησής του (<http://www.astynomia.gr>).

#### 4.1.7.3. Αποστολή -Έργο

Η ΔΕΥΕΛΑΣ συγκροτεί μια εξειδικευμένη αστυνομική υπηρεσία και ως εκ τούτου δεσμεύεται από τη γενική αποστολή της Ελληνικής Αστυνομίας. Έτσι εν γένει ως αποστολή η ΕΛΑΣ διέπεται από ειδικό θεσμικό πλαίσιο (μεταξύ άλλων Ν 4249/2014) και στον τομέα της δράσης της είναι :

-Εγκλήματα του Ποινικού Κώδικα που τελούν ή μετέχουν σε αυτά αστυνομικοί όλων των βαθμών, συνοριοφύλακες και ειδικοί φρουροί, όπως επίσης και όσα εγκλήματα εμπεριέχονται στη νομοθεσία και αφορούν τα ναρκωτικά, τα παίγνια, τα όπλα, τις αρχαιοτήτες, τη λαθρεμπορία (Ν. 2960/2001 άρθρο 155), τους αλλοεθνείς καθώς και τη «Δω-

ροδοκία αλλοδαπού δημόσιου λειτουργού» και «Δωροδοκία» του Ν. 2656/1998 (Φυτράκης Ε.,2010).

-Εγκλήματα του Ποινικού Κώδικα όπως και τα εγκλήματα που περιέχονται στο άρθρο 2 του Ν. 3666/2008, όπως ισχύει, «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα», που τελούν ή μετέχουν σε αυτά υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα, αλλά και αξιωματούχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Διεθνών Οργανισμών που έχουν δραστηριότητες στην Ελληνική Επικράτεια.

Όλες οι εγκλήσεις ή οι πληροφορίες, είτε είναι ανώνυμες είτε όχι, μετά τον έλεγχό τους καθώς και την αξιολόγησή βαρύτητας των θεμάτων, υποβάλλονται στον αρμόδιο Εισαγγελέα Εφετών, ο οποίος εποπτεύει γενικότερα την ερευνητική τους πορεία. Κατά τη διάρκεια προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης δεν ισχύει το φορολογικό απόρρητο. Εφόσον είναι επιτακτική ανάγκη, δύναται η άρση απορρήτου της επικοινωνίας, του τραπεζικού απορρήτου, σύμφωνα βέβαια με τις καθορισμένες δικονομικές διαδικασίες. Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων έχει κατά τη διάρκεια επιτέλεσης του έργου της, την απρόσκοπτη πρόσβαση στα αρχεία όλων των αστυνομικών Υπηρεσιών και των άλλων αρχών ή Υπηρεσιών του ευρύτερου δημόσιου τομέα (<http://www.astynomia.gr>).

#### **4.1.7.4. Αρμοδιότητες**

Αποστολή της ΔΕΥΕΛΑΣ είναι η διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη των εγκλημάτων που διαπράττει το προσωπικό της ΕΛΑΣ δηλ. οι αστυνομικοί, οι συνοριοφύλακες και οι ειδικοί φρουροί με εξαίρεση των πολιτικών υπαλλήλων (αρθ. 18 παρ. 1 Ν. 2800/2000). Πρόκειται συγκεκριμένα για τα εγκλήματα της εσχάτης προδοσίας (άρθρα 134 επ. ΠΚ), βασανιστηρίων (άρθρα 137 Α-137 ΠΚ), πλαστογραφίας (216 ΠΚ), υπεξαγωγής εγγράφων (άρθρο 222 ΠΚ), σχετικά με την υπηρεσία (δωροδοκία, κατάχρηση εξουσίας, παραβάσεων στην εκτέλεση των ποινών, παραβίασης οικιακού ασύλου, ψευδούς βεβαίωσης, παράλειψης βεβαίωσης ταυτότητας, καταπίεσης (άρθρα 235-246 ΠΚ), παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου, αποσιώπησης λόγου εξαίρεσης, αθέμιτης συμμετοχής, απιστίας σχετικά με την υπηρεσία, εκμετάλλευσης εμπιστευμένων πραγμάτων, υπεξαίρεσης στην υπηρεσία, παράβασης καθήκοντος, ανυποταξίας σε πολιτική αρχή, παρότρυνσης υφισταμένων σε ανοχή (άρθρα 252-263Α ΠΚ), αρπαγής, εμπορίου δούλων, εμπορίας ανθρώπων και αρπαγής ανηλίκων (άρθρα 322-324 ΠΚ), κατά της γενετήσιας ελευθερίας (άρθρα 336-353 ΠΚ) κατά της ιδιοκτησίας και της περιουσίας (άρθρα 372 - 399, άρθρα



403-406 ΠΚ), και της νομοθεσίας περί τα ναρκωτικά, τα παίγνια, τα όπλα, τις αρχαιότητες, τη λαθρεμπορία και τους αλλοδαπούς.

Επίσης των εγκλημάτων των άρθρων 216 έως και 222, 235 έως και 246, 252 έως και 263Α, 323Α, 323Β, 324, 385 του Ποινικού Κώδικα, καθώς και των λοιπών εγκλημάτων που προβλέπονται στο Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 105 Α'), που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά υπάλληλοι και λειτουργοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα (άρθ. 1 παρ. 6 του Ν. 1256/1982, ΦΕΚ 65 Α') καθώς και υπάλληλοι ή αξιωματούχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Διεθνών Οργανισμών που δραστηριοποιούνται στην Ελληνική Επικράτεια.

Η αρμοδιότητα της ΔΕΥΕΛΑΣ επεκτείνεται σ' όλη την επικράτεια. Οποιαδήποτε εμπλοκή αστυνομικού στην τέλεση εγκλημάτων μπορεί να έχει οποιαδήποτε από τις μορφές συμμετοχής στο έγκλημα του ελληνικού ποινικού δικαίου (φυσική αυτουργία, ηθική αυτουργία, απόπειρα, άμεση συνέργεια, απλή συνέργεια). Πέραν αυτών, φαίνεται να επιζητείται και η δραστηριοποίηση της Υπηρεσίας για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την ανάδειξη καλών πρακτικών στο πλαίσιο της αστυνομικής δράσης ως μέσο για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Φυτράκης Ε, 2010). Σύμφωνα με τη Γνωμοδότηση ΝΣΚ 96/2008, τα όργανα της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, δύνανται να έχουν πρόσβαση σε φακέλους που αφορούν προσωπικά δεδομένα υπαλλήλων και σε δεδομένα που έχουν σχέση με το φορολογικό απόρρητο (του άρθρου 85 του Ν 2238/1994), και όταν εκτελούν προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση, ύστερα από εισαγγελική εντολή, αλλά και όταν διενεργούν προανακριτικές εκτελέσεις αυτεπάγγελτα, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 243 παρ.2 του Κ.Π., για τα αδικήματα του άρθρου 1 παρ.2 του Ν 2713/1999.

#### **4.1.7.5. Διαδικασία και έναυσμα ελέγχου**

Η ΔΕΥΕΛΑΣ διενεργεί και αστυνομικές αλλά και προδικαστικές έρευνες. Ειδικότερα οι αστυνομικές έρευνες γίνονται από την ΔΕΥΕΛΑΣ για τη συγκέντρωση πληροφοριών που μπορεί στη συνέχεια να οδηγήσουν στη διεξαγωγή προκαταρκτικής εξέτασης ή στην κίνηση ποινικής δίωξης κατά ατόμων. Οι έρευνες αυτές γίνονται είτε αυτεπάγγελτα είτε με αφορμή κάθε είδους πληροφορίας ή καταγγελίας που έχει περιέλθει στην υπηρεσία.

Οι αστυνομικοί της ΔΕΥΕΛΑΣ ενεργούν ως ειδικοί ανακριτικοί υπάλληλοι, εκτελώντας όλες τις αναγκαίες πράξεις ώστε να διαλευκάνουν τις αξιόποινες πράξεις που αναφέρονται στο νόμο. Η ενεργοποίηση της ΔΕΥΕΛΑΣ για τη εκτέλεση κάποιας έρευνας είναι δυνατόν να έχει ως έναυσμα:

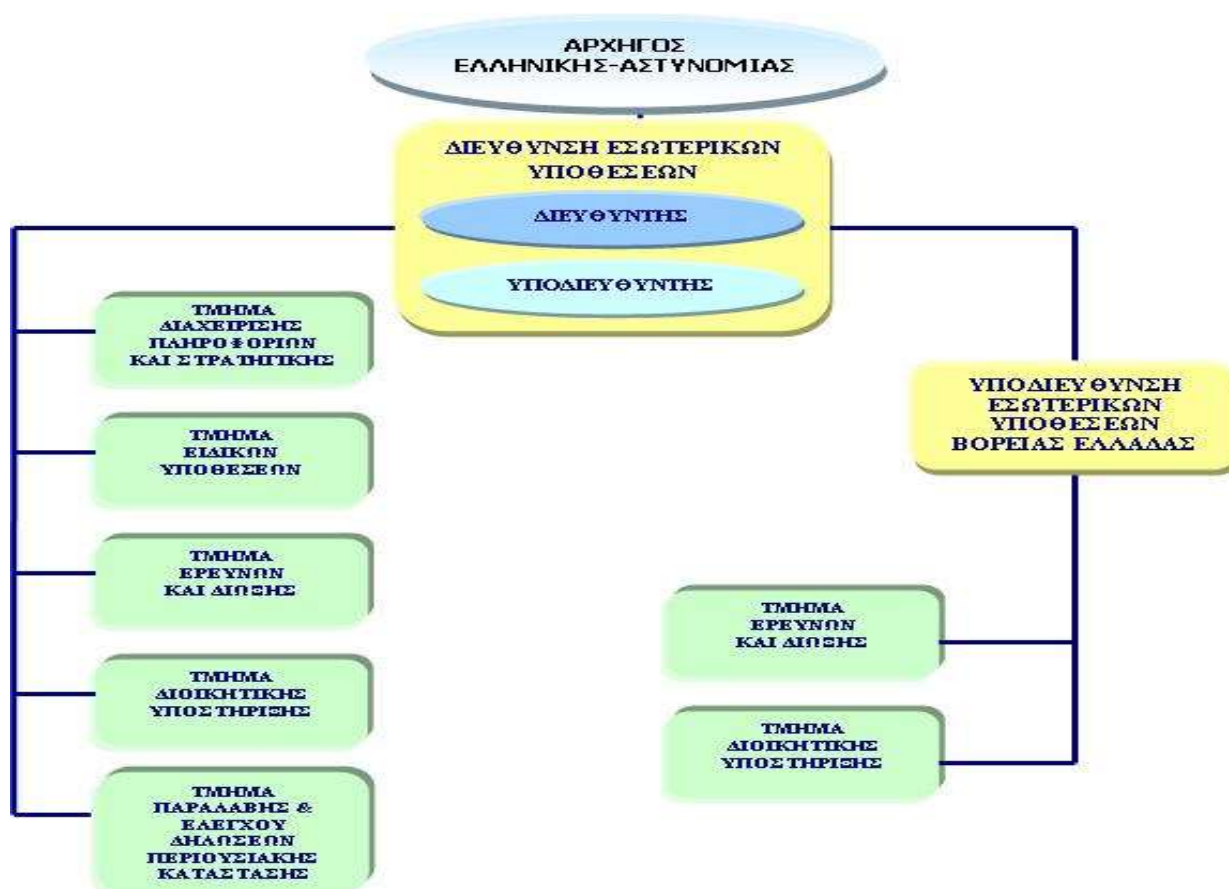
α) καταγγελία ιδιώτη (άρθρο 42 ΚΠΔ) ή αναφορά από δημόσια αρχή (άρθρο 37 ΚΠΔ)

β) παραγγελία από εισαγγελέα, για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης (κατ' άρθρα 43 και 50 § 2 ΚΠΔ).

Εξάλλου με διάταξη του νόμου (άρθρο 1 § 5-6) καθιερώνεται ρητή υποχρέωση των αστυνομικών αλλά και των εισαγγελικών αρχών, εφόσον διενεργούν προανάκριση ή ασκούν δίωξη, να ενημερώνουν σχετικά την ΔΕΥΕΛΑΣ (Φυτράκης Ε, 2010).

Η ΔΕΥΕΛΑΣ έχει απαρακόλυτη προσέγγιση στα αρχεία των λοιπών δημόσιων αρχών (αστυνομικών ή μη). Επίσης με ειδική διάταξη του νόμου καθιερώνεται, κατηγορηματικά, η υποχρέωση κάθε δημόσιας (πολιτικής ή στρατιωτικής) αρχής σε άμεση και ουσιαστική συνδρομή στο έργο της ΔΕΥΕΛΑΣ.

Η ΔΕΥΕΛΑΣ καταθέτει, μέσω του οικείου Υπουργού, ετήσια έκθεση απολογισμού, στην Μόνιμη Επιτροπή θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής αναπτύσσοντας τις στρατηγικές δράσεις, καταγράφοντας κάθε δραστηριότητα, συνάγοντας στο τέλος τα συμπεράσματα και τους προβληματισμούς για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Το οργανόγραμμα της ΔΕΥΕΛΑΣ παρουσιάζεται σχηματικά στο παρακάτω διάγραμμα (<http://www.astynomia.gr>) προσπελάστηκε 12/12/2019:



## **Κεφάλαιο 5°**

### **Σύγκριση και Αξιολόγηση Σωμάτων Επιθεώρησης**

Στο Κεφάλαιο 4 αναφερθήκαμε σε ορισμένα ζητήματα που αφορούν τα Ειδικά Σώματα Ελέγχου της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες, τη νομοθεσία, τη στελέχωση και την οργάνωσή τους. Παρακάτω θα γίνει σύγκριση και αξιολόγηση των ανωτέρω σωμάτων προκειμένου να διαπιστωθεί εάν επικαλύπτονται οι αρμοδιότητες τους.

#### **5.1 Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε)**

Το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.) συνθέτει την κύρια λειτουργία ελέγχου του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ελέγχοντας κατά πόσο εφαρμόζεται η εργατική νομοθεσία. Οι Υπηρεσίες του βρίσκονται σε όλη την ελληνική επικράτεια, με πρωταρχική επιδίωξη τη διαφύλαξη των εργασιακών δικαιωμάτων και δευτερευόντως την προστασία της υγείας όσων εργάζονται. Επιπροσθέτως, το Σ.ΕΠ.Ε. είναι εντεταλμένο να διενεργεί ελέγχους, στους ασφαλιστικούς οργανισμούς, για την ασφαλιστική προστασία όσων εργάζονται και συνεπώς συγκροτεί έναν σημαντικό συντελεστή στο τομέα ελέγχου της αδήλωτης εργασίας στη χώρα.

Ταυτόχρονα με τα τμήματα της περιφέρειας του Σ.ΕΠ.Ε., έχει συσταθεί σε όλες τις περιφέρειες της ελληνικής επικράτειας περιφερειακή υπηρεσία ασφάλισης με τίτλο Ειδική Υπηρεσία Ελέγχου Ασφάλισης υπαγόμενη κατευθείαν στο Διοικητή του ΕΦΚΑ (πρώην ΙΚΑ) και με εποπτεία από τους κατά τόπου εντεταλμένους.

Σύμφωνα με την Υ.Α Υπ. Αρ. 11321/11115/802/2.6.2014 (Φ.Ε.Κ. 1551/Β'/12.6.2014), και πλέον το Ν. 4554/2018, για να ενισχυθεί η επιχειρησιακή λειτουργία των σωμάτων ελέγχου του Υπουργείου Εργασίας, δηλαδή της Επιθεώρησης Εργασίας και της Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ασφάλισης (ΕΥΠΕΑ), ελέγχονται και από τους δύο φορείς η αδήλωτη εργασία, με την επιβολή ιδίων προστίμων. Για συμβάντα ευρείας παραβατικότητας συνεργεί η Οικονομική Αστυνομία. Τα ποσά των προστίμων που επιβάλλει το Σ.Ε.Π.Ε. πηγαίνουν κατευθείαν στις εφορίες ελέγχου.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι υπάρχει η επικάλυψη αρμοδιοτήτων ως προς τον έλεγχο που αφορά τον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, το Σ.Ε.Π.Ε διεξάγει ελέγχους σε όλο τον ευρύτερο δημόσιο τομέα επιδιώκοντας να ανακαλύψει την παράνομη απασχόληση.

Τακτικοί έλεγχοι επίσης διεξάγονται από μικτά κλιμάκια που απαρτίζονται από όργανα του Σ.ΕΠ.Ε. και τις Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ασφάλισης, (αρ.151 του Ν. 3655/2008 και σε συνδυασμό με το άρθ. 31 του Ν. 3996/2011). Με νεότερη νομοθετική ρύθμιση το

αρ. 151 του Ν. 3655/2008 τροποποιήθηκε στο αρθ. 31 του Ν. 3996/2011, προκειμένου να υπάρχει ένας πιο ολοκληρωμένος συντονισμός των προλεχθέντων ελεγκτικών μηχανισμών και του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔ.Ο.Ε.), με επιδίωξη να αντιμετωπιστεί η εισφοροδιαφυγή και η φοροδιαφυγή. Γίνεται δε αδιάκοπος αγώνας για την αύξηση της αποδοτικότητας των ελέγχων θέτοντας ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους.

## **5.2 Σώμα Επιθεώρησης και Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης**

Αν και το Σ.Ε.Ε.Κ.Κ. ανήκει στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, οι αρμοδιότητές του δεν επικαλύπτονται με τις αντίστοιχες άλλων Σωμάτων Ελέγχου. Το Σ.Ε.Ε.Κ.Κ. δεν έχει συμμετοχή στο Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.), και επιπλέον δεν δημοσιεύονται στοιχεία από το έργο ελέγχου που διενεργεί. Επίσης δεν αναφέρεται καθόλου στην Ετήσια Έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ., όπου καταγράφονται τα έργα όλων των υπολοίπων ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης.

## **5.3. Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.)**

Το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. έχει τον έλεγχο:

- Στις κεντρικές, περιφερειακές ή αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας.
- Στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού και στους ασφαλιστικούς οργανισμούς, που παρέχουν υπηρεσίες που έχουν σχέση με την υγεία.
- Στα Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. του δημόσιου τομέα που δραστηριοποιούνται στους χώρους της υγείας και υπάγονται στον Υπουργό Υγείας.
- Στους φορείς που παρέχουν υπηρεσίες υγείας και ανήκουν μεν στον ιδιωτικό τομέα, όμως υπάγονται στον Υπουργό Υγείας.
- Φαρμακεία νοσοκομείων αλλά και ιδιωτικά, φαρμακαποθήκες, όπως και οποιοσδήποτε χώρος που παράγει ή εμπορεύεται υλικά κάθε είδους, φαρμακευτικού ή υγειονομικού, χώροι αισθητικής και αδυνατίσματος, εταιρείες εμφιάλωσης νερού όπως και ιαματικές πηγές, οι οποίες παρέχουν υπηρεσίες που σχετίζονται με την υγεία.
- Ιδιωτικοί φορείς που εμπορεύονται προϊόντα προς άμεση χρήση στις υπηρεσίες υγείας.

## **5.4 Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων**

Με το Π.Δ. 100/2014 (Φ.Ε.Κ. 167 Α') συστάθηκε στις 28 Οκτωβρίου 2014 το Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας και Μεταλλείων (Σ.Ε.Π.Δ.Ε.Μ.) το οποίο

περικλείει άπασες τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης του Υ.Π.Α.Π.ΕΝ. Εξαιτίας των ιδιαίτερων αρμοδιοτήτων του, δεν υφίσταται αλληλοεπικάλυψη με τις αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης.

Βέβαια το θετικό με το Σ.Ε.Π.Δ.Ε.Μ είναι ότι συναποτελεί ένωση των Ελεγκτικών Σωμάτων του οικείου Υπουργείου ώστε να αποφεύγονται αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Το Σ.Ε.Π.Δ.Ε.Μ. ορίζει μεγάλα πρόστιμα, ενώ παραπέμπει αυτούς που παραβαίνουν τον νόμο στον αρμόδιο καθ' ύλην εισαγγελέα, με επιδίωξη να συμμορφωθούν όσοι είναι υπό την ελεγκτική του αρμοδιότητα.

### **5.5 Σώμα Επιθεωρητών–Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών**

Το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. διεξάγει επαναλαμβανόμενες και εκτός προγράμματος ελέγχους, επιδιώκοντας να διασφαλιστεί η εύρυθμη και εποικοδομητική λειτουργία της διοίκησης.

Το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. κάνει έλεγχο στα ζητήματα που εμπλέκονται μόνο με τον τομέα των μεταφορών και της επικοινωνίας, και αυτό έχει ως επακόλουθο να υφίσταται μια σχετική αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων με τους φορείς οι οποίοι εμπεριέχονται και στον τομέα ελέγχου του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Έχει όμως τον πλήρη έλεγχο στον ιδιωτικό τομέα (π.χ. σχολές οδηγών) ο οποίος διεξάγεται μόνο από το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.

Σε γενικές γραμμές, το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. δύναται, εάν προκύπτουν δείγματα με αξιόπινες πράξεις, να διαβιβάζει τη σχετική έκθεση στην αρμόζουσα Εισαγγελική Αρχή.

Επίσης, το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. είναι οικονομικά εξαρτώμενο από το Υπουργείο στο οποίο ανήκει.

### **5.6 Σώμα Επιθεώρησης Δημόσιων Έργων**

Οι Επιθεωρητές Δημόσιων Έργων βάσει του. αρθ.179 του Ν 4412/2016 έχουν τις ανάλογες αρμοδιότητες που αναφέρει ο Νόμος και ο Κανονισμός Επιθεωρήσεων Δημόσιων Έργων, για τη διεξαγωγή των ελέγχων στα έργα των φορέων του δημόσιου τομέα, όπως κάθε φορά αυτός ορίζεται.

Οι ανωτέρω έλεγχοι επεκτείνονται σε όλα τα επίπεδα διεξαγωγής των έργων, δηλαδή από τη μελέτη, τον σχεδιασμό, τη δημοπράτηση, την σύνταξη των συμβάσεων, έως την τελική παράδοση των έργων. Ανάμεσα στο Σ.Ε.Δ.Ε. και στα υπόλοιπα ελεγκτικά σώματα δεν υφίσταται επικάλυψη αρμοδιοτήτων διότι έχουν ξεχωριστό πεδίο δράσης στην ελεγκτική αρμοδιότητά τους.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Με δεδομένο έρευνες και μελέτες οργανισμών ανά τον κόσμο, την βιβλιογραφία όπως και τη συγκέντρωση πληροφοριών για τη συγγραφή της μεταπτυχιακής εργασίας, διαπιστώνεται πως η αδιαφάνεια και η κακοδιοίκηση συγκροτούν τους πιο σημαντικούς συντελεστές γένεσης του φαινομένου της διαφθοράς. Μια Δημόσια Διοίκηση που δεν λειτουργεί ορθά υποκύπτει στα φαινόμενα της διαφθοράς που παρουσιάζουν τόσο οι λειτουργοί της όσο και οι ιδιώτες που επιχειρούν να μεθοδεύσουν ευνοϊκές διοικητικές αποφάσεις για τα θέματά τους. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα σήμερα, εκτελεί το έργο της εντός ενός ασαφούς και αβέβαιου περιβάλλοντος, με τάχιστες μεταβολές που σχετίζονται με το νομικό, κοινωνικό, πολιτικό καθώς και οικονομικό σύστημα. Οι περιστάσεις, έτσι όπως είναι διαμορφωμένες, εμφανίζουν ενδεικτικά τις παρακάτω προκλήσεις:

- Αβεβαιότητα στο δημοσιονομικό σύστημα, που είναι πολύ επισφαλές στις διεθνείς εξελίξεις.
- Δυσπιστία και αμφισβήτηση έναντι των θεσμών από την πλευρά των πολιτών, πράγμα το οποίο κάνει δυσχεραίνει την εκτέλεση των δημόσιων πολιτικών.

Ο δημόσιος τομέας, σε σχέση με την οικονομία μας αλλά και το μέγεθος της χώρας μας, θεωρείται από τους πιο πολυδάπανους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ ταξινομεί το ελληνικό κράτος σε επίπεδα πολύ χαμηλά, όσον αφορά την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών που προσφέρονται. Η χαμηλή ποιότητα συνδυαστικά με την τεράστια δαπάνη του δημοσίου, φανερώνει την αναποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα ([https://www.espa.gr/el/Documents/Metarrythmisi\\_Dimosiou\\_](https://www.espa.gr/el/Documents/Metarrythmisi_Dimosiou_)).

Γενικότερα, ο εσωτερικός έλεγχος συνθέτει μια δράση που έγκειται σε ελεγκτικές διαδικασίες, που σκοπό έχουν να παρέχουν υπηρεσίες συμβουλευτικές, κατευθύνοντας τις διοικητικές υπηρεσίες, ώστε να καταφέρουν να κατακτήσουν τους στόχους που έχουν προκαθορίσει, μέσα από τη δραστική διαχείριση των κινδύνων και μέσα από την εκτέλεση και εφαρμογή μίας οργανωμένης μεθόδου διερεύνησης των επιχειρησιακών διαδικασιών, δυσκολιών και των αντίστοιχων λύσεων. Ο έλεγχος καθώς και η αξιολόγηση θεωρούνται οι ασφαλιστικές δικλείδες του εξορθολογισμού της διοικητικής λειτουργίας, επειδή υποχρεώνουν τη διοίκηση να επισημάνει τα μειονεκτήματα, τις αδυναμίες, παρεμβαίνοντας στην επίλυσή τους και στη συγχρόνως στη βελτίωσή τους.

Σήμερα που η διοίκηση κάθε δημόσιας υπηρεσίας καλείται να μετριάσει και να επιλύσει τα εμπόδια που εμποδίζουν την επίτευξη των στόχων της, ο εσωτερικός έλεγχος

αποτελεί ένα εξαιρετικά ευεργετικό βοήθημα για τη διοίκηση. Ιδιαζόντως στον δημόσιο τομέα η εκτέλεση διενεργειών εσωτερικού ελέγχου είναι ιδιαίτερα ωφέλιμη, προκειμένου να καταπολεμηθούν τα φαινόμενα της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης που εντοπίζονται στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Η διαφθορά στους χώρους του δημοσίου εγείρει ένα ζήτημα που αξιώνει μία ακέραια προσέγγιση οργανωμένης αποτροπής και μεταχείρισης απειλών, λαμβάνοντας υπόψη πόσο δραματικά το φαινόμενο θα επηρεάσει την δυναμική οικονομική ανάπτυξη του κράτους.

Στο πλαίσιο αυτό, η επιτέλεση του εσωτερικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα συγκροτεί μια λειτουργία έγκαιρης αποτροπής των ανωτέρω φαινομένων, βελτιώνοντας ταυτόχρονα την ποιότητα των υπηρεσιών του δημοσίου με την προώθηση ενός χρηστού πρότυπου κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης.

Η προσπάθεια να εκσυγχρονιστεί η δημόσια διοίκηση άρχισε κατά την τελευταία δεκαετία, με τις υποδείξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, που ήταν οι κυριότεροι δανειστές στην οικονομική εξαθλίωση της Ελλάδος.

Στην Ελλάδα ο αριθμός σωμάτων ελέγχου και υπηρεσιών επιθεώρησης είναι σημαντικός, με γενικές ή ειδικές ελεγκτικές αρμοδιότητες σε όλο το φάσμα των υπηρεσιών του δημοσίου, της τοπικής αυτοδιοίκησης, των ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ. Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει οργανωμένες προσπάθειες για την ολοκλήρωση ενός πλάνου εφαρμογής του ελέγχου και έχουν υπάρξει αρκετές πρωτοβουλίες προκειμένου να ενσωματωθεί στους φορείς του δημοσίου. Τα ελεγκτικά σώματα με τους ελέγχους που διενεργούν αποβλέπουν σε τέσσερις γενικούς στόχους που είναι:

- **Η ποιότητα των υπηρεσιών.** Δίνεται έμφαση στη βελτίωση και στην πρόοδο παροχής των υπηρεσιών, με την αντικειμενικότητα και την αποτελεσματικότητα να παραμένουν στους σημαντικότερους στόχους
- **Η διαχείριση και η οργάνωση.** Εδώ η επιδίωξη είναι να αναβαθμιστεί και να υπάρξει βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας, η οποία δύναται να επιτευχθεί αναλύοντας τις διαδικασίες στους φορείς που υπόκεινται σε έλεγχο
- **Η νομιμότητα των διοικητικών ενεργειών.** Εδώ ο στόχος είναι να τηρηθεί η νομιμότητα και να παταχθούν τα φαινόμενα της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης
- **Εξοικονόμηση χρημάτων.** Σημαντικός στόχος να αυξηθεί η απόδοση χωρίς να αυξηθεί το κόστος κάνοντας σωστή διαχείριση στις δαπάνες.

Βέβαια, οι λειτουργίες εσωτερικού ελέγχου που εφαρμόζονται στην ελληνική δημόσια διοίκηση χρήζουν επιπλέον αναβαθμίσεων, ιδιαιτέρως μέσω της υιοθέτησης προτύπων των διεθνών ελεγκτικών σωμάτων, σε όλες τις πτυχές της διοίκησης του δημοσίου καθώς και της πλήρους κατάρτισης των εμπλεκόμενων στις ελεγκτικές διαδικασίες. Ο εκσυγχρονισμός του δημοσίου στον εξαιρετικά ανταγωνιστικό χώρο της ΕΕ με τις αξιώσεις χρηστής διακυβέρνησης, συνθέτει το αρχικό βήμα ενσωμάτωσης του εσωτερικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα.

Για την εφαρμογή του, απαιτούνται ουσιαστικές μεταβολές στις δομές τις κοινωνικές όπως και η αλλαγή της παρούσης νοοτροπίας από μεριάς των πολιτών.

Επιπροσθέτως απαιτείται συνειδητοποίηση της πραγματικότητας, τόσο ως προς τη φύση όσο και ως προς το μέγεθος της διαφθοράς, μακριά από την αυτάρεσκη διατύπωση των μεμονωμένων συμβάντων, η οποία συσκοτίζει την αλήθεια. Ακόμη, αληθινή πολιτική βούληση προκειμένου να εφαρμοστούν τα μέτρα χωρίς κομματικά σύνορα. Προσοχή στην αντεγκληματική και τη φιλελεύθερη πλευρά του ποινικού δικαίου, στο πλαίσιο των ποινικών μέτρων κατά της διαφθοράς, κακοδιοίκησης, ούτως ώστε να μην προκαλείται απορριπτική στάση της κοινωνίας απέναντι στις πολιτικές αυταρχισμού.

Επίσης οι έλεγχοι θα πρέπει να τυποποιηθούν. Αυτό σημαίνει τη σύνταξη, για όλα τα σώματα ελέγχου και επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης, ενός εγχειριδίου εσωτερικού ελέγχου. Η συμβολή αυτού θα είναι η ομοιόμορφη, από άποψη μεθόδου, διεξαγωγή ελέγχου και έτσι θα υπάρχει σύγκριση μεταξύ των αποτελεσμάτων και των συμπερασμάτων του κάθε ελέγχου. Επιπλέον στο εγχειρίδιο θα πρέπει να είναι προσαρμοζόμενα και εξειδικευμένα -ανάλογα με τον φορέα-ερωτηματολόγια προκειμένου να υπάρχει η συγκεκριμένη μεθοδολογία για όλα τα σώματα όπως και σαφή και αντικειμενικά κριτήρια για την αξιολόγηση και την εφαρμογή των προτάσεων. Αντίθετα η διενέργεια ελέγχων χωρίς να υπάρχουν σαφείς στόχοι θα δυσχεράνει την αξιολόγηση και την εφαρμογή, διότι θα οδηγήσουν στη διατύπωση γενικών προτάσεων, με αποτέλεσμα να μην επιτευχθούν οι επιδιώξεις. Επίσης είναι αναγκαίος ένα κώδικας Δεοντολογίας Ελεγκτών, για να θέσει τις βασικές αρχές που θα πρέπει να διέπουν τη δράση των ελεγκτών εξειδικεύοντας τις αρχές σε επιμέρους δράσεις και συμπεριφορές. Επίσης σημαντική θα ήταν και η κατανομή των ρόλων ανάμεσα στα μέλη του κλιμακίου που διενεργούν τον έλεγχο, συμβάλλοντας έτσι στην αποτελεσματικότερη και πιο ορθή διεκπεραίωση της όλης διαδικασίας. Ενδιαφέρον θα παρουσίαζε και η μελλοντική εναρμόνιση της λειτουργίας του ελληνικού δημοσίου με την αντίστοιχη των ευρωπαϊκών δημοσίων οργανισμών, τόσο στις διαδικασίες όσο και σε δεδομένα οικονομικά έχοντας ως στόχο την αποδοτικότητα, την παρα-



γωγικότητα, και γενικά όλη την λειτουργία αυτών. Με τη βελτίωση των διοικητικών λειτουργιών, την απλοποίηση της διοικητικής διαδικασίας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, αποδυναμώνεται το πεδίο ανάπτυξης φαινομένων αθέμιτης συναλλαγής μεταξύ δημοσίων λειτουργών και πολιτών. Μια σκέψη ακόμη: Η σύσταση μιας μονάδας εσωτερικού ελέγχου κείμενη παρά τω Πρωθυπουργώ θα ήταν ωφέλιμη για τις υπηρεσίες που έγκεινται και υπηρετούν το έργο της εκάστοτε κυβέρνησης, λειτουργώντας ως υπόδειγμα σε όλα τα υπουργεία. Με δεδομένο ότι στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης υπάγονται αρκετές επιτροπές, πέραν των υπηρεσιών, θα ήταν σκόπιμο να δημιουργηθεί μια μορφή εσωτερικού ελέγχου που θα επιβλέπει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα τους και την παρέμβασή τους όταν και όπου επιβάλλεται. Έτσι, κατ' αυτόν τον τρόπο σχηματίζεται ένα πλαίσιο ολικού ελέγχου της κεντρικής διοίκησης, με προορισμό την ευέλικτη και αναβαθμισμένη λειτουργία. Τέλος, η αναγνώριση και η ενίσχυση του ρόλου των ανεξάρτητων ειδικών Σωμάτων Ελέγχου- Επιθεώρησης της δημόσιας διοίκησης, με τη στελέχωση με το κατάλληλα εξειδικευμένο δυναμικό, την πολιτική βούληση υπουργών, την ανεξαρτησία των Σωμάτων από τη διοίκηση και την πολιτική και τους κατάλληλους πόρους, η καταστολή των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης θα είναι περισσότερο αποτελεσματική. Οι πολιτικές επιτυχίες βέβαια προϋποθέτουν την αποδοχή από τους πολίτες, στοιχείο βέβαια αμφίβολο όταν τα υιοθετούμενα νομοθετικά μέτρα είτε δεν είναι συνεκτικά είτε δεν συνοδεύονται από ειλικρινή βούληση.

## Ελληνική Βιβλιογραφία

Αϊνατζής Ι. (2009), Δημόσια Διοίκηση & Αποτελεσματικότητα

Βενετσανοπούλου, Μ. Κακοδιαχείριση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση.-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί. Σάκκουλας, 2014

Γέροντας Α, Δίκαιο Δημοσίων έργων, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 2009

Δημολιού Χ, Η Προσφυγή Στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, 2019

Καζαντζής, Χρ. (2006) Ελεγκτική και Εσωτερικός Έλεγχος: Μια συστηματική προσέγγιση Εννοιών, Αρχών και Προτύπων. Πειραιάς : Εκδόσεις Business Plus Α.Ε.

Καιαφα-Γκμπάντι/Γιαννακούλα, Ποινική νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ελληνική νομοθεσία ενσωμάτωσης, 2008, Νομική Βιβλιοθήκη

Κολλίντζας Τρύφωνας,(με τη συνεργασία του Τσουκαλά Κ,) Θεωρία Οικονομικής Ανάπτυξης, Εκδόσεις Κριτική, 2011

ΝεγκάκηςΧ., ΤαχυνάκηςΠ., «Σύγχρονα θέματα Ελεγκτικής και Εσωτερικού Ελέγχου σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου», Εκδόσεις Διπλογραφία, Αθήνα 2013

Μακρυδημήτρης Α. και Πραβίτα Μ. - Η. : Δημόσια Διοίκηση : Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης. Ε' Έκδοση. Εκδ Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2012

Μηλιώνης, Αλ., Ν. (2012α) Προς μια νέα Δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή τον ν.3871/2010). Σεμινάριο Διοικητικού Δικαίου 2011-2012. Ίδρυμα Μ. Στασινόπουλου 16/3/2012

Παπαϊωάννου, Ζ. (2004).Περιεχόμενο και Όρια της Αστυνομικής Εξουσίας. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Παπάς Αντώνης, «Εισαγωγή στην Ελεγκτική», Εκδόσεις Μπένου Γ., Αθήνα 1999

Παπαστάθης Π., (2003), Ο σύγχρονος εσωτερικός έλεγχος στις επιχειρήσεις – οργανισμούς και η πρακτική εφαρμογή του, εκδόσεις ΟΠΑ Πιτσιρής Β., (1997), Διοικητική ελεγκτική, εκδόσεις Κριτήριο

Παπαστάθης, Π. (2014), «Ο σύγχρονος εσωτερικός έλεγχος και η πρακτική εφαρμογή του», ιδιωτική έκδοση, Αθήνα

Σπανού Κ. Το Πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης: Μια πρώτη προσέγγιση. Εκδ. IOBE, Αθήνα 1996

Σπηλιωτόπουλος Ε. και Μακρυδημήτρης Α. : Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2001

Φυτράκης Ε., Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Θεωρία - Νομοθεσία – Νομολογία, Εκδότης Νομική Βιβλιοθήκη, 2009

### **Ξένη Βιβλιογραφία- Αρθρογραφία**

Asare, T. (2009). Internal auditing in the public sector: Promoting good governance and performance improvement. *International Journal on Governmental Financial*

Brierley, J.A., El-Nafabi, H.M., & Gwilliam, D.R. (2001). Problems establishing internal audit in the Sudanese public sector. *International Journal of Auditing*, 5, 73–87

Institute of Internal Auditors (1999). *Definition of Internal Auditing*. Altamonte Springs, FL: IIA Inc. *Management*, 9(1), 15-28.

Institute of Internal Auditors (2006). *The Role of Auditing in Public Sector Governance*. Altamonte Springs, FL: Institute of Internal Auditors

Institute of Internal Auditors (2008). *International Professional Practices Framework - International Standards for the Professional Practice of Internal Audit*. Altamonte Springs, FL: IIA Inc.

Lee T.H., Azham, Md. A. (2008) The evolution of auditing: An analysis of the historical development. *Journal of Modern Accounting and Auditing*, Vol. 4, No (12) (serial no 43), D Mihret, D.G., & Yismaw, A.W. (2007). Internal audit effectiveness: an Ethiopian public sector case study. *Managerial Auditing Journal*, 22(5), 470-484ec.

OECD (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.

Pickett, K.H.S (2003) *The Internal Auditing Handbook*. 2ed. United States of America: John Wiley and Sons

Ramamoorti, S. 2003. *Internal Auditing: History, Evolution, and Prospects*. Research Opportunities in Internal Auditing, Altamonte Springs: Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF).

Szymanski, S. (2007). *How to Implement Economic Reforms: How to Fight Corruption Effectively in Public Procurement in SEE Countries*. Paris: OECD Publications

### **Λιαδικτυακοί ιστότοποι**

<http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-26/> Βουλή των Ελλήνων. Το Σύνταγμα της Ελλάδας. (πρόσβαση 21.11.2019)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0317>

Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή - Σχετικά με την σφαιρική πολιτική της ΕΕ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας. Ημερομηνία δημοσίευσης 28/05/2003, 30/05/2003 διαβιβάστηκε στο Συμβούλιο (πρόσβαση 1.8.2019).

<https://nomoi.info/>(πρόσβαση 1.8.2019).

<https://www.lawspot.gr/>(πρόσβαση 1.9.2019).

<https://www.transparency.org/> μη Κυβερνητικός Οργανισμός «Διεθνής Διαφάνεια». (Πρόσβαση 1.10.2019).

<https://diavgeia.gov.gr/info> Πληροφορίες για την Ηλεκτρονική διεύθυνση Διαύγεια. (πρόσβαση 1.11.2019).

<https://www.e-nomothesia.gr> (πρόσβαση 1.12.2019).

<https://www.taxheaven.gr/>( Πρόσβαση 1.10.2019).

<https://www.oecd.org/governance/ethics/3.1.1-baseline-report-greece-national-anti-corruption-action-plan-el>. Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στην Ελλάδα: Μεθοδολογία Αναθεώρησης και Διαδικασίες Παρακολούθησης και Αξιολόγησης, 2017,( Πρόσβαση 1.10.2019).

<http://www.areiospagos.gr/nomologia/apofaseis>

<http://www.dpa.gr/> Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. (ΑΠΔΠΧ). (Πρόσβαση 12.11.2019)

<https://www.gedd.gr/index.php?action=home> Γενικός επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (πρόσβαση 1.8.2019)

<http://www.moh.gov.gr/articles/swma-epithewrhtwn-yphresiwn-ygeias-s-e-y-y> Σώμα επιθεωρητών – υπηρεσιών υγείας & πρόνοιας. (πρόσβαση 5.8.2019).

<http://www.yme.gr/index.php?tid=444> Σώμα επιθεωρητών – Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών & Επικοινωνιών. (πρόσβαση 5.8.2019).

<http://www.yme.gr/index.php?tid=525> Σώμα Επιθεωρητών – Δημοσίων έργων. (πρόσβαση 5.8.2019).

<http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=407> Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών – Περιβάλλοντος. (πρόσβαση 5.8.2019).

[http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=49&](http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=49&) Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας. (πρόσβαση 6.8.2019).

<http://www.hcg.gr/node/4954> Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας. (πρόσβαση 6.10.2019)

<http://www.minfin.gr/web/31351> Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων. (πρόσβαση 19.8.2019)

<http://www.newsbomb.gr/ellada/news/story/796845/soma-epitheoriton-elegkton-protathlites-stin-diafthora-oi-dimoi> Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών: Πρωταθλητές στην διαφθορά οι δήμοι. Δημοσίευση 1/6/2017 (πρόσβαση 3.10.2019).

<http://capitalgr.sigmalive.com>. ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ (Σ.Ο.Ε.Ε.) (ΠΕΠΡΑΓΜΕΝΑ ΣΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ). (πρόσβαση 3.10.2017).

<https://www.espa.gr> (πρόσβαση στις 12/11/2019)

<https://www.hiaa.gr/>

<https://www.ombudsman.europa.eu> > pdf

[www.ktpae.gr](http://www.ktpae.gr)

<https://pergamos.lib.uoa.gr>

[www.kerdos.gr](http://www.kerdos.gr).

<http://legislation.di.uoa.gr/> πρόσβαση 3.10.2019

## **ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΠΕΠΡΑΓΜΕΝΩΝ**

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης , Ετήσια Έκθεση 2014

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης , Ετήσια Έκθεση 2016

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης , Ετήσια Έκθεση 2017

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ & ΚΑΚΟΔΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Σε μεγάλο δημόσιο νοσοκομείο ανακαλύφθηκε ότι σε έξι μήνες 32 χειρουργοί, οι οποίοι εκμεταλλεζόμενοι τις σύγχρονες υποδομές του νοσοκομειακού χώρου, εξυπηρετούσαν τους ιδιώτες πελάτες τους τελώντας δεκάδες εκατοντάδες επεμβάσεις αισθητικής φύσεως (μπότοξ, ανόρθωση στήθους, ρινοπλαστικές και λιποαναρροφήσεις) οι οποίες δηλώνονταν από τους ίδιους ως επείγοντα περιστατικά (σκωληκοειδίτιδα κ.λπ), με οικονομική επιβάρυνση του ασφαλιστικού φορέα του «ασθενή». [www.taxheaven.gr](http://www.taxheaven.gr)

Γιατρός κρατικού νοσοκομείου διατηρούσε, κατά παράβαση του νόμου, ιδιωτικό ιατρείο. Την στιγμή που ελεγκτές διεξήγαγαν έλεγχο στο ιατρείο του, ήταν στο χώρο αναμονής 6-7 ασθενείς προς εξέταση. Η δικαιολογία του γιατρού ήταν ότι βρισκόταν στο χώρο του ιατρείου του προκειμένου να γιορτάσει τα γενέθλιά του και ότι αυτοί που παρευρίσκοντο εκεί ήταν συγγενείς και φίλοι που είχαν έρθει για ευχές. [www.taxheaven.gr](http://www.taxheaven.gr)

Εργολάβος πήρε το σύνολο των 17 εκατ. ευρώ για το έργο παράκαμψης της Σπάρτης, το οποίο όμως ποτέ δεν κατασκευάστηκε, με επακόλουθο η Ελλάδα να κινδυνεύει από την ΕΕ με μεγάλο πρόστιμο. [www.taxheaven.gr](http://www.taxheaven.gr)

Υπόθεση της ΣΤΑ.ΣΥ Α.Ε, που αφορά ιδιοποίηση ποσού, συνολικού ύψους 1.156.000 ευρώ από υπαλλήλους της εταιρείας στις Γραμμές 2 και 3 του Μετρό οι οποίοι διέθεσαν εισιτήρια και κάρτες απεριορίστων διαδρομών χωρίς να εκδώσουν τα αντίστοιχα παραστατικά στοιχεία διακίνησης.

Υπόθεση του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών στην οποία κλιμάκιο επιθεωρητών εσωτερικού ελέγχου διαπίστωσε δαπάνη συνολικού ποσού 241.000 ευρώ από τα αποθεματικά του Ειδικού Λογαριασμού Κονδυλίων Έρευνας μη νόμιμη για πρόσθετες αμοιβές χωρίς απόδοση παραστατικού καταβλήθηκαν σε υπαλλήλους του Ε.Λ.Κ.Ε. τα έτη 2013-2014

Υπάλληλος που εργαζόταν στην Περιφέρεια Κρήτης ως εξεταστής, σε θεωρητική εξέταση υποψηφίων οδηγών αυτοκινήτων και μοτοσικλετών άφησε εν γνώσει του σε τέσσερις (4) περιπτώσεις να εισχωρήσει στο χώρο εξέτασης άλλο άτομο, που δεν ήταν υποψήφιος για δίπλωμα, να αντικαταστήσει τον πραγματικό υποψήφιο οδηγό και να εξεταστεί

με επιτυχία. Το παραπάνω παράπτωμα διαπράχθηκε ύστερα από προγενέστερη επικοινωνία του υπαλλήλου με το άτομο που εξετάστηκε αντί του πραγματικού υποψηφίου.

