



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**

ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ, ΛΑΡΙΣΑ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της ΑΓΓΕΛΙΚΗΣ ΠΑΣΧΑΛΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΛΑΜΠΡΟΣ ΣΔΡΟΛΙΑΣ

ΛΑΡΙΣΑ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2021

Υπεύθυνη Δήλωση

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

Η δηλούσα

Αγγελική Πασχάλη

Πρόλογος - Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της παρούσας μεταπτυχιακής διπλωματικής εργασίας, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή μου κο Λάμπρο Σδρόλια, για την υποστήριξη του και την πολύτιμη βοήθεια του καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της. Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω ιδιαίτερος και τα άλλα δύο μέλη της τριμελούς επιτροπής αξιολόγησης, τους καθηγητές κα Χριστίνα Δημολιού και κο Τρύφων Κοροντζή, για την καθοδήγηση και την ενθάρρυνση τους.

Θα ήθελα στη συνέχεια να ευχαριστήσω και τους υπόλοιπους καθηγητές του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών «Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», διότι πέρα από την μετάδοση των επιστημονικών τους γνώσεων, στάθηκαν δίπλα στους φοιτητές, επιδεικνύοντας ζήλο και διάθεση για συνεργασία και πρόσθεσαν αξία στην εμπειρία του μεταπτυχιακού προγράμματος.

Τέλος, ευχαριστώ από καρδιάς την οικογένεια μου και τους φίλους μου Δέσποινα, Χρήστο και Τζωρτζίνα που με στήριξαν σε αυτή την προσπάθεια μου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης προβάλλει ως επιτακτική ανάγκη στην Ελλάδα κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Η δημοσιονομική κρίση στο τέλος της πρώτης δεκαετίας του 21^{ου} αιώνα όχι μόνο κατέδειξε με emphaticό τρόπο τις παθογένειες στη λειτουργία του δημόσιου τομέα, αλλά έδρασε και ως καταλύτης για την επίσπευση του εκσυγχρονισμού του. Ταυτόχρονα, επαναπροσδιορίστηκε η ανάγκη διασφάλισης των αρχών της νομιμότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση ως προϋποθέσεων προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και των δικαιωμάτων των πολιτών. Μια σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων έκτοτε άνοιγαν σταδιακά αλλά σταθερά το δρόμο, ενώ, παράλληλα, η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη έστεκε αρωγός στις μεταρρυθμίσεις αυτές. Και φτάνουμε στο σήμερα, οπότε οι δυσμενείς οικονομικές και υγειονομικές συνθήκες που προέκυψαν από την πανδημία του κορωνοϊού, τόσο σε παγκόσμιο όσο και σε εθνικό επίπεδο, απαίτησαν εκ νέου ταχύτατους ρυθμούς προσαρμογής της λειτουργίας του δημόσιου τομέα.

Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης και η διασφάλιση της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων είναι αναγκαία μέτρα για την προστασία των πολιτών από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες ή αστοχίες της διοίκησης. Παράλληλα, η δημοσιότητα και η διαφάνεια στη διοικητική δράση συμβάλλουν στην καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, εγγυώνται την ισότιμη πρόσβαση και πληροφόρηση των πολιτών, εξασφαλίζουν τη δυνατότητα ελέγχου της διοίκησης, ενώ ενισχύουν την αξιοπιστία και αποτελεσματικότητά της εν γένει. Σε όλα τα παραπάνω, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, με τη δημιουργία ψηφιακών συστημάτων, αποτελεί ρυθμιστικό παράγοντα της επιτυχίας της μετάβασης σε αυτό τον νέο, αξιόπιστο και λειτουργικό δημόσιο τομέα.

Με την παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρείται μία συνολική θεώρηση των μηχανισμών ελέγχου της διοικητικής δράσης, καθώς και των μέσων που διαθέτει ο πολίτης για τη διασφάλιση της προστασίας του έναντι της δημόσιας διοίκησης. Επίσης, θα αναδειχθεί η σημασία της διαφάνειας της κρατικής δράσης και της απρόσκοπτης πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία μέσω ενός ανοιχτού, διαφανούς και προσιτού στον πολίτη συστήματος διοίκησης.

Λέξεις-Κλειδιά: Νομιμότητα, διαφάνεια, δημόσια διοίκηση, έλεγχος, ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Abstract

The modernisation of public administration has been an imperative necessity in Greece in recent decades. The financial crisis at the end of the first decade of the 21st century not only emphatically demonstrated the malaise in the functioning of the public sector, but also acted as a catalyst for accelerating its modernisation. At the same time, the need to safeguard the principles of legality and transparency in public administration as conditions for protecting the public interest and citizens' rights has been redefined. A number of legislative adjustments have since gradually but steadily opened the way, while, at the same time, rapid technological development has helped these reform efforts. And getting to the present day, where the adverse economic and health conditions resulting from the coronavirus pandemic, both at global and national level, again demand rapid adaptation of the functioning of the public sector.

Monitoring the public administration and ensuring the legality of administrative acts are necessary measures to protect citizens from possible arbitrariness or failures of the administration. At the same time, publicity and transparency in administrative action contribute to the fight against corruption and maladministration, guarantee equal access and information for citizens, ensure the ability of controlling-checking the administration, and enhance its credibility and effectiveness in general. In all of the above, e-Government, through the creation of digital systems, acts as a regulatory factor in the success of the transition to this new, reliable and functional public sector.

This thesis attempts to take a comprehensive view of the mechanisms for monitoring administrative action and the means at the disposal of the citizen to ensure his protection in dealing with public administration. It will also highlight the importance of transparency of state action and unhindered access to public information through an open, transparent and citizen-accessible administration system.

Keywords: Legality, transparency, public administration, control, e-Government.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	3
ABSTRACT	4
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ –ΣΧΗΜΑΤΩΝ	7
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο :ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	11
1.1 Έννοια και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης	11
1.2 Αρχές που διέπουν τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης	12
1.2.1 Αρχή της Νομιμότητας	12
1.2.2 Η αρχή προστασίας του δημόσιου συμφέροντος	14
1.2.3 Η αρχή της αναλογικότητας	15
1.2.4 Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου	16
1.2.5 Η αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης	17
1.2.6 Η αρχή της διαφάνειας	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο : Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ	18
2.1 Η έννοια του ελέγχου	18
2.2 Η ανάγκη ελέγχου της δημόσιας διοίκησης	19
2.3 Είδη ελέγχου της δημόσιας διοίκησης	20
2.3.1 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος	20
2.3.2 Ο διοικητικός έλεγχος	21
2.3.2.1 Ο ιεραρχικός έλεγχος	22
2.3.2.2 Ο ενδικοφανής έλεγχος	24
2.3.2.3 Η διοικητική εποπτεία	24
2.3.2.4 Ο δημοσιονομικός έλεγχος	25
2.3.3 Ο ενδιάμεσος έλεγχος	26
2.3.3.1 Ο Συνήγορος του Πολίτη	27
2.3.3.2 Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	30
2.3.3.3 Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας	31
2.3.4 Ο δικαστικός έλεγχος	37

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο : Ο ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	38
3.1 Κανόνες που διέπουν τη λειτουργία των οργάνων της διοίκησης	38
3.2 Η Πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα	39
3.3 Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης	42
3.4 Διοικητική Πράξη	45
3.5 Διοικητικές Προσφυγές και Αναφορές	48
3.5.1 Αναφορά	49
3.5.2 Αίτηση θεραπείας –ιεραρχική προσφυγή	51
3.5.3 Ειδική διοικητική προσφυγή	52
3.5.4 Ενδικοφανής προσφυγή	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο :ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	56
4.1 Διαφάνεια στο κράτος	56
4.2 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση	58
4.3 Ψηφιακή Διακυβέρνηση	59
4.4 Αξιοποίηση των ΤΠΕ για την ενίσχυση της διαφάνειας	63
4.4.1 Το πρόγραμμα «Διαύγεια»	65
4.4.2 Η εφαρμογή της Ανοικτής Διακυβέρνησης (opengov.gr)	68
4.4.3 Ανοιχτά Δημόσια Δεδομένα (data.gov.gr)	70
4.4.4 Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Διαδικτυακή Πύλη «Προμηθεύς» www.promitheus.gov.gr)	72
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ^ο : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	75
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	81
ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	85
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	88

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ –ΣΧΗΜΑΤΩΝ

Πίνακας 2.1	Ποσοστά Καταγγελιών στην ΕΑΔ	35
Σχήμα 2.1	Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς 2019, Ελλάδα	36
Πίνακας 4.1	Κατάταξη χωρών σε υποθέσεις διαφθοράς σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης Απάτης (OLAF)	57
Σχήμα 4.1	Κατάταξη του δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) 2020.....	60
Σχήμα 4.2	DESI 2020- σχετική επίδοση ανά παράμετρο	61
Πίνακας 4.2	Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς Χωρών 2019	64
Σχήμα 4.3	Πλεονεκτήματα της χρήσης Ανοιχτών Δεδομένων	71
Πίνακας 4.3	Δημοσιευμένοι διαγωνισμοί στο ΕΣΗΔΗΣ έτους 2019	74
Πίνακας 4.4	Υποβληθείσες προσφορές εντός του 2019 στους διαγωνισμούς του ΕΣΗΔΗΣ..	75

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓνωμΝΣΚ	Γνωμοδότηση Νομικού Συμβουλίου του Κράτους
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΜΠ	Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
ΕτΚ	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣυνθΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
Σ	Σύνταγμα
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΤΔΕ	Τοπική Διοικητική Επιτροπή
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζει μια έντονη παθολογία με δυσλειτουργίες όπως: κατακερματισμός και επικάλυψη ρυθμίσεων και δομών, πελατειακές σχέσεις, αυθαιρεσία, αναξιοκρατία, γραφειοκρατία και πολυνομία. Οι παθογένειες της διοικητικής δράσης ουσιαστικά πλήττουν την ίδια τη Δημοκρατία, καθώς αποδομούν τους κρατικούς μηχανισμούς και γεννούν τη δυσπιστία και τη δυσaráσκεια των πολιτών. Για τον λόγο αυτό, ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης και της νομιμότητας των πράξεων της είναι αναγκαίος ώστε να προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον, αλλά και τα δικαιώματα των διοικούμενων από την κρατική εξουσία. Επιπλέον, με τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα μπορούν να αποκαλυφθούν μη νόμιμες δραστηριότητες και αδυναμίες στην εύρυθμη λειτουργία του κράτους δικαίου, την αξιοκρατία, τη χρηστή διοίκηση και τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος.

Σκοπός λοιπόν της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να παρουσιάσει τις μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, τα μέσα που διαθέτει ο διοικούμενος για να προστατευθεί έναντι της διοικητικής δράσης, καθώς και να αναδείξει την σημασία της διαφάνειας της κρατικής δράσης, η οποία αποσκοπεί στη διασφάλιση της νομιμότητας, μέσω της ελεύθερης διάθεσης όλων των πράξεων και των αποφάσεων της διοίκησης στο ευρύ κοινό. Στην εποχή μας αυτό μπορεί να δομηθεί και εδραιωθεί μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με τη δημιουργία ψηφιακών συστημάτων. Η αποτελεσματική εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση ενισχύει τη διαφάνεια και τον έλεγχο της διοικητικής δράσης και διευκολύνει την πρόσβαση του πολίτη στις αρμόδιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του. Χρήσιμη είναι στην κατεύθυνση αυτή η χρησιμοποίηση ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας, της νομοθεσίας και της νομολογίας, η συλλογή πληροφοριών από το διαδίκτυο και από διεθνείς οργανισμούς, καθώς και σχετικών μελετών και άρθρων.

Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται ανάλυση της έννοιας και της αποστολής της δημόσιας διοίκησης, καθώς και των βασικών Αρχών που διέπουν τη δράση της στο πλαίσιο του Διοικητικού Δικαίου. Στο δεύτερο κεφάλαιο, αναφέρονται η έννοια και τα βασικά χαρακτηριστικά που διέπουν τον έλεγχο και ακολουθεί ανάλυση των μορφών ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Στο τρίτο κεφάλαιο αναδεικνύεται η συμβολή του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δημόσια διοίκηση, αλλά και για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη. Ειδικότερα, θα αναλυθούν το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά

έγγραφα, το δικαίωμα ακροάσεως, τα στοιχεία νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης και η ενεργοποίηση των κρατικών μηχανισμών ελέγχου με την υποβολή αναφορών ή διοικητικών προσφυγών από τους διοικούμενους. Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στον ρόλο και την αξιοποίηση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και της εφαρμογής συστημάτων Τεχνολογίας Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) μέχρι σήμερα στη δημόσια διοίκηση για την ενίσχυση της διαφάνειας, με παρουσίαση βασικών πρωτοβουλιών. Τέλος στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα και οι προτάσεις που απορρέουν από την συγγραφή της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1 Έννοια και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης

Η διοίκηση διακρίνεται σε δημόσια και ιδιωτική. Η πρώτη χρησιμοποιεί τη δημόσια εξουσία και τον καταναγκασμό με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, ενώ η δεύτερη σχετίζεται με την οργάνωση και λειτουργία των ιδιωτικών φορέων της αγοράς για την εξυπηρέτηση ιδιωτικών σκοπών και συμφερόντων (Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, 2013:55-56). Η διοίκηση εμφανίζεται με τη λειτουργική και την οργανική έννοια. Η διοίκηση με τη λειτουργική έννοια αναφέρεται στη διενέργεια νομικών και υλικών πράξεων για την επιδίωξη ενός σκοπού, δηλαδή συνδέεται με τη λειτουργία του διοικείν, με τη διοικητική δράση, η οποία έχει ως αντικείμενο τη διαχείριση των διοικητικών υποθέσεων. Η διοίκηση με την οργανική έννοια ταυτίζεται με τα πρόσωπα ή ένωση προσώπων που έχουν το δικαίωμα, την αρμοδιότητα ή την υποχρέωση να ασκήσουν συγκεκριμένη δραστηριότητα (Γέροντας, 2020:19; Δαγτόγλου, 2015:4-5).

Ως δημόσια διοίκηση θεωρείται το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία είναι οργανωμένα τα διοικητικά όργανα που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, τα οποία έχουν αρμοδιότητα να ασκούν δημόσια εξουσία (Γέροντας, 2020:19-20). Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται από τις άλλες δυο κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική και ονομάζεται εκτελεστική λειτουργία (άρθρο 26 παρ. 2 Σ). Ως τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας είναι αρμόδια για την εκτέλεση των νόμων, καθώς και για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής, ενώ η οργάνωση και η λειτουργία της διέπεται από ένα σύνολο κανόνων, που ρυθμίζουν τις σχέσεις της με τους διοικούμενους (Γέροντας, Λύτρας κ.ά., 2004:49).

Η δημόσια διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση. Η Κυβέρνηση χρησιμοποιεί τη δημόσια διοίκηση για να εφαρμόζει τις πολιτικές της, καθώς και για να υλοποιήσει τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει. Τα όργανα της δημόσιας διοίκησης υποχρεούνται να ασκούν τα καθήκοντα τους αμερόληπτα, με την αμεροληψία που συνεπάγεται η συνταγματική υποχρέωση της πολιτικής της ουδετερότητας (άρθρο 29 παρ. 3 Σ), προκειμένου να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των πολιτών (Ακριβοπούλου (2010), <https://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/01/θέμα-εθνικής-σχολής-δ-δ-έννοια-και-λει/> [03 Οκτωβρίου 2020]). Στόχος της διοικητικής δράσης είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, όπως το ορίζει μέσα στα όρια του Συντάγματος και των νόμων, η Βουλή και η Κυβέρνηση, και κοινά όρια στη δράση όλων των τύπων της διοίκησης είναι προπάντων τα ατομικά δικαιώματα (Δαγτόγλου, 2015:11).

Η δράση της δημόσιας διοίκησης πραγματοποιείται με νομικές πράξεις που συνίστανται κυρίως στην έκδοση διοικητικών, ατομικών και κανονιστικών πράξεων, αλλά και με υλικές ενέργειές της, οι οποίες συνδέονται με τον διοικητικό καταναγκασμό. Ο διοικητικός καταναγκασμός συνιστάται στην αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων, σε περίπτωση άρνησης ή παράλειψης του διοικούμενου να συμμορφωθεί προς τη συμπεριφορά που επιβάλλει η διοικητική πράξη, να προβούν με υλικές εκτελεστικές μονομερείς ενέργειες στον εξαναγκασμό του στην εκτέλεση της διοικητικής πράξης. Τα μέσα που μπορεί να χρησιμοποιήσει η δημόσια διοίκηση για να εφαρμόσει τον καταναγκασμό στους διοικούμενους διαφοροποιούνται ανάλογα με το είδος της διεκδικούμενης αξιώσεως. Ενδεικτικά, μπορούν να αναφερθούν η επιβολή χρηματικής ποινής και ο άμεσος υλικός καταναγκασμός. Η δημόσια διοίκηση επομένως, δικαιούται να εκδίδει μονομερώς πράξεις εκτελεστές, δηλαδή πράξεις με τις οποίες παράγονται έννομα αποτελέσματα υπέρ ή σε βάρος των διοικούμενων, με μόνη τη βούληση αυτής (Σπηλιωτόπουλος, 2000:103-106,122-123).

1.2 Αρχές που διέπουν τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης

Η δράση και η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης διέπεται από ένα σύστημα τυπικών κανόνων και ηθικών αξιών, τις καλούμενες αρχές της διοικητικής δράσης. Η δημόσια διοίκηση δεν δρα χωρίς περιορισμούς, αλλά οφείλει να υπακούει και να λειτουργεί σύμφωνα με αρχές που εξασφαλίζουν τη νομιμότητα της δράσης της και που εγγυώνται την αποτελεσματική και απρόσκοπτη λειτουργία της. Οι περισσότερες από τις αρχές αυτές διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα και η σημασία τους είναι ουσιώδης για την ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου και την ενιαία εφαρμογή τους (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015:23). Ειδικότερα, οι κυριότερες από αυτές είναι οι ακόλουθες:

- Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης
- Η αρχή προστασίας του δημόσιου συμφέροντος
- Η αρχή της αναλογικότητας
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου
- Η αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης
- Η αρχή της διαφάνειας

1.2.1 Αρχή της Νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας είναι θεμελιώδης αρχή του διοικητικού δικαίου και αποτελεί την βάση πάνω στην οποία στηρίζεται η δράση και η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης

(Δαγτόγλου, 2015:141). Συνδέεται άρρηκτα με την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ.1 Σ), σύμφωνα με την οποία η πολιτειακή δράση προσδιορίζεται και περιορίζεται από κανόνες δικαίου και κατά συνέπεια με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ). Θεμελιώδης επιδίωξη του κράτους δικαίου είναι η πραγμάτωση του Δικαίου στην Πολιτεία, που επιτυγχάνεται πρωτίστως με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου (Γέροντας, 2020:95). Κατοχυρώνεται συνταγματικά στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ.3, 5 παρ. 3, 43 παρ.1, 50,78 παρ. 1, 82, 83, 94 και 95 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας η δράση της δημόσιας διοίκησης ρυθμίζεται από το νόμο, αλλά και από το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν την έννομη τάξη. Η αρχή της νομιμότητας έχει δύο διαφορετικές έννοιες. Κατά την πρώτη έννοια, οι ενέργειες των οργάνων των δημόσιων νομικών προσώπων πρέπει να μην είναι αντίθετες με τους προαναφερόμενους κανόνες δικαίου, δηλαδή η διοίκηση δεν μπορεί να πράξει κάτι που απαγορεύεται. Κατά τη δεύτερη έννοια οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων πρέπει να είναι σύμφωνες με τους κανόνες αυτούς, δηλαδή η διοίκηση μπορεί να πράξει μόνο ό,τι προβλέπεται ή επιτρέπεται (Σπηλιωτόπουλος, 2000:91-92). Κατά συνέπεια, η διοίκηση όταν προβαίνει είτε σε παροχές υπέρ του διοικούμενου είτε προσβάλλει ή αφαιρεί δικαιώματα ή συμφέροντα του διοικούμενου, υποχρεούται η δράση της να στηρίζεται στο νόμο.

Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί εγγύηση αφενός για την προστασία των διοικουμένων από πιθανά φαινόμενα κακοδιοίκησης, στα οποία θα ήταν εκτεθειμένοι αν δεν υπήρχε η δέσμευση των κανόνων δικαίου και αφετέρου για την ίδια τη διοίκηση, καθόσον η δράση της δεν επαφίεται στην βούληση των οργάνων της, αλλά καθορίζεται από συγκεκριμένο νομικό καθεστώς. Αποτελεί επίσης βασική εγγύηση για την ομαλή εξέλιξη των σχέσεων διοίκησης και διοικούμενου και ουσιώδη παράγοντα προστασίας αυτού, υπό την έννοια ότι τα συμφέροντα και τα δικαιώματα του διοικούμενου κατοχυρώνονται και προστατεύονται από συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις (Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 1999:37-38). Σε περίπτωση που θα υπάρξει παράβαση της αρχής της νομιμότητας, ο διοικούμενος μπορεί να ζητήσει με την άσκηση διοικητικής προσφυγής ή ενδίκου βοηθήματος, την άρση της παράβασης μέσω της ανάκλησης, ακύρωσης ή μεταρρύθμισης της παράνομης πράξης και την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη, όπως ακόμη και άρση της παρανομίας και την καταβολή αποζημίωσης (Σπηλιωτόπουλος, 2000:95).

Η αρχή της νομιμότητας εξασθενεί και υποχωρεί σε κάποιες περιπτώσεις, όπως στην περίπτωση των κυβερνητικών πράξεων και των ειδικών κυριαρχικών σχέσεων,

προκειμένου να εξυπηρετηθούν άλλοι σκοποί της δράσης της δημόσιας διοίκησης, όπως η προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Οι κυβερνητικές πράξεις συνιστούν πράξεις που ενώ έχουν όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης, δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο με αίτηση ακυρώσεως, διότι ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας, μπορούν να θεμελιώσουν την αστική ευθύνη του κράτους, δηλαδή ο θιγόμενος να ασκήσει ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων αγωγή κατά του Ελληνικού Δημοσίου και να ζητήσει την αποκατάσταση της ζημίας που έχει υποστεί από την κυβερνητική πράξη (Δαγτόγλου, 2015: 823-824).

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει χαρακτηρίσει ως κυβερνητικές (ΣτΕ 2438/1966, 2582/1974) τις πράξεις τις σχετικές με τη ρύθμιση των διεθνών σχέσεων, των σχέσεων εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας (σύγκληση της Βουλής, προκήρυξη εκλογών ή δημοψηφίσματος, ΣτΕ 286/1995, 2279/2001, 557/2003), την κήρυξη επιστράτευσης (ΣτΕ 164/1940) και την απονομή χάριτος (ΣτΕ 2163/1946). Ειδικές κυριαρχικές σχέσεις αναπτύσσονται σε περιπτώσεις διοικούμενων που επιφορτίζονται με πρόσθετες υποχρεώσεις, όπως ο μαθητής, ο στρατιωτικός, ο δημόσιος υπάλληλος, οι αστυνομικοί υπάλληλοι ή άτομα που εκτίουν ποινή φυλάκισης. Ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις, η αρχή της νομιμότητας αν και κάμπτεται, δεν επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών σε θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα των διοικούμενων που τελούν σε ειδικές σχέσεις παρά μόνο βάση νόμου (Γέροντας, 2020:99-102).

1.2.2 Η αρχή προστασίας του δημόσιου συμφέροντος

Το δημόσιο συμφέρον και η προστασία αυτού αποτελεί βασική αρχή για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση δρα πάντα με σκοπό την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αναγνωρίζεται συνταγματικά, είτε ως δημόσιο συμφέρον (άρθρο 24 παρ.1 Σ) είτε ως δημόσια ωφέλεια (άρθρο 17 παρ.2 Σ) είτε ως εθνικό συμφέρον (άρθρο 4 παρ.3 Σ και άρθρο 28 παρ.2). Με την έννοια δημόσιο συμφέρον, νοείται το συμφέρον του λαού. Το δημόσιο συμφέρον αφορά στην ικανοποίηση των βασικών αναγκών των μελών μιας οργανωμένης κοινωνίας, όπως είναι η ασφάλεια, η δημόσια τάξη, η υγεία, η παιδεία και η οικονομία (Σπηλιωτόπουλος, 2000:95-96).

Το δημόσιο συμφέρον είναι μία αόριστη νομική έννοια που συγκεκριμενοποιείται από το Σύνταγμα, το νόμο και τη δημόσια διοίκηση μέσα από την έκδοση κανονιστικών πράξεων στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης ή με την έκδοση ατομικών πράξεων. Επομένως, η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί μέσα από την επίκληση της προστασίας του δημόσιου

συμφέροντος να θεμελιώσει την απαλλαγή της από την αρχή της νομιμότητας. Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν η δημόσια διοίκηση ασκεί την διακριτική της ευχέρεια και μεταξύ περισσότερων νόμιμων λύσεων καλείται να επιλέξει εκείνη, που κατά την κρίση της, υπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον (Δαγτόγλου, 2015:149-151; Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015:24).

Η αρχή αυτή ισχύει μέσα στα όρια του Συντάγματος που προστατεύει τα ατομικά δικαιώματα και δεν επιτρέπει την άμεση ή έμμεση απορρόφησή τους από το δημόσιο συμφέρον. Ένα θεμελιώδες χαρακτηριστικό της δημοκρατικής και φιλελεύθερης πολιτείας δικαίου είναι ότι τα ατομικά δικαιώματα μόνο εφόσον επιτρέπει το σύνταγμα υποτάσσονται, ποτέ όμως δεν εντάσσονται στο δημόσιο συμφέρον, αλλά εναρμονίζονται με αυτό. Η διάταξη του άρθρου 25 παρ.3 Σ περί απαγόρευσης της κατάχρησης δικαιώματος υπηρετεί και αυτό τον σκοπό (Δαγτόγλου, 2015: 152).

1.2.3 Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας διέπει κυρίως την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και ειδικότερα σχετίζεται με το είδος και την έκταση της κρατικής παρέμβασης για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (Σπηλιωτόπουλος, 2000:527-528). Η αρχή αυτή ορίζει ότι μεταξύ του συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση. Η σχέση αυτή υπάρχει μόνο όταν το λαμβανόμενο διοικητικό μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού (καταλληλότητα), συνεπάγεται τα λιγότερα δυσμενή αποτελέσματα για τον πολίτη και το κοινωνικό σύνολο (αναγκαιότητα) και τα μειονεκτήματα δεν είναι περισσότερα ή σημαντικότερα από τα πλεονεκτήματα (αναλογικότητα) (Δαγτόγλου, 2015:177).

Η αρχή της αναλογικότητας απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, διαμορφώθηκε νομολογιακά από το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά την δεκαετία του 1980 (ΣτΕ 2112/1984, 2114/84 και 1149/1988) και κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 25 παρ.1 εδ. δ' του Συντάγματος, που ορίζει ότι «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας». Επίσης, περιέχεται στην ΕΣΔΑ και στο ενωσιακό δίκαιο (Δαγτόγλου, 2015:178). Η αρχή της αναλογικότητας δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανομένων και των δικαστηρίων και όχι μόνο το νομοθέτη (Γέροντας, 2020:128).

Απόρροια της αρχής της αναλογικότητας είναι και η αρχή της αναδρομικής εφαρμογής της ηπιότερης, ως προς την επιβολή κυρώσεων διάταξης. Η αρχή της ελαφρότερης ποινής κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 παρ.1 της ΕΣΔΑ. Η αρχή αυτή αναγνωρίζεται και στη νομολογία του ΣτΕ ως γενική αρχή του εθνικού δικαίου και συγκεκριμένα για να έχει εφαρμογή η μεταγενέστερη ηπιότερη νομοθετική διάταξη πρέπει αυτή να υπαγορεύθηκε από μεταβολή «επί το επεικέστερον» των σχετικών αντιλήψεων και αξιολογήσεων του νομοθέτη (ΣτΕ 2031/2013, 2406/2016, Γέροντας, 2020:127).

1.2.4 Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου

Η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στα διοικητικά όργανα της να δρουν και να ασκούν τις αρμοδιότητες τους σύμφωνα με το περί δικαίου αίσθημα, με αναλογικότητα και επιείκεια και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015:24). Η χρηστή διοίκηση οφείλει ακόμα και όταν δρα κατά διακριτική ευχέρεια, να προστατεύει τα έννομα συμφέροντα του διοικούμενου και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του και όχι να τον ταλαιπωρεί χωρίς λόγο ή να τον εξαπατά (Δαγτόγλου, 2015:173). Περαιτέρω, η αρχή αυτή επιβάλλει όπως η διοίκηση στις σχέσεις της με τους πολίτες να λειτουργεί με διαφάνεια, να προσφέρει ποιοτικά και ουσιαστικά καλές υπηρεσίες και να συμβάλλει αποτελεσματικά στην παροχή και διασφάλιση ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη. Επίσης, η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει, οι διοικητικές πράξεις να περιέχουν ενημέρωση για τη δυνατότητα προσβολής τους και ειδικότερα για το είδος του ενδίκου βοηθήματος, την προθεσμία άσκησης αυτού και το αρμόδιο δικαστήριο (Γέροντας, 2020:111-112).

Από την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ.1 εδ. α' Σ) και την αρχή της ασφάλειας του δικαίου (άρθρο 2 παρ.1 Σ), απορρέει η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, η οποία επιβάλλει τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο ιδιώτη πράξης (Γέροντας, 2020:118-119). Στο πλαίσιο της αρχής αυτής ο πολίτης περιμένει εύλογα τη διατήρηση της σταθερότητας και προβλεψιμότητας των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί από το νομοθέτη, έτσι ώστε να αξιώνει την μη αιφνίδια και απρόβλεπτη μεταβολή τους. Η αρχή αυτή δημιουργεί δικαιώματα στους πολίτες για τυχόν αποζημιώσεις τους από περιπτώσεις αυθαιρεσίας ή ασυνέπειας της διοίκησης και συνδέεται με τη διαδικασία ανάκλησης των διοικητικών πράξεων. Συγγενής είναι η αρχή της καλής πίστης, σύμφωνα με την οποία η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να εκμεταλλεύεται ή να δημιουργεί καταστάσεις πλάνης, απάτης ή απειλής κατά τη

συναλλαγή της με τους πολίτες. Η εμπιστοσύνη του πολίτη στην καλή πίστη, ειλικρίνεια και συνέπεια της διοίκησης είναι αναγκαία για την λειτουργία κάθε δημοκρατικής πολιτείας (Δαγτόγλου, 2015:174-175).

1.2.5 Η αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης

Η αρχή της αμεροληψίας επιτάσσει όπως η δημόσια διοίκηση κατά την άσκηση της εξουσίας της να είναι ανεξάρτητη από ξένες προς το δημόσιο συμφέρον επιλογές, να λειτουργεί χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη έναντι του διοικούμενου. Σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ.1 του Συντάγματος τα διοικητικά όργανα είναι εκτελεστές της θελήσεως του κράτους και υπηρετούν τον λαό. Η αρχή αυτή αναφέρεται σε κάθε διοικητική δράση, ανεξάρτητα αν πρόκειται για άσκηση γνωμοδοτικής ή αποφασιστικής αρμοδιότητας, για έκδοση εκτελεστών ή μη εκτελεστών πράξεων, κατά τη σύναψη διοικητικών συμβάσεων κ.λπ. Σύμφωνα με την αρχή της αμεροληψίας δεν επιτρέπεται το πρόσωπο, που με την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου εκδίδει μια διοικητική πράξη, να συμπίπτει με το πρόσωπο που την ελέγχει ή να μετέχει στο συλλογικό όργανο που ασκεί τον έλεγχο αυτό, εκτός αν ορίζεται ρητά το αντίθετο ή συνάγεται σαφώς από τις διατάξεις που ορίζουν την αρμοδιότητα των οργάνων (Γέροντας, 2020:131-132).

Η αρχή της αμεροληψίας της διοικήσεως εκδηλώνεται κυρίως σε τρεις τομείς της διοικητικής δράσης. Ο πρώτος αφορά τα διοικητικά ασυμβίβαστα, απαγορεύσεις δηλαδή άσκησης ορισμένων δραστηριοτήτων σε διάφορους δημόσιους λειτουργούς, όπως στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 30 Σ), στους Υπουργούς (άρθρο 81 Σ) και στους δημοσίους υπαλλήλους (ΣτΕ 1994/2012). Στο δεύτερο τομέα ανήκουν τα κωλύματα διενέργειας ορισμένων πράξεων ή συμμετοχής σε συλλογικά όργανα της διοίκησης, όπως είναι το κώλυμα συγγένειας (άρθρο 7 παρ.2 ΚΔΔιαδ, ΣτΕ 212/2013). Τέλος, στον τρίτο τομέα ανήκει ο κανόνας της πολιτικής κομματικής ουδετερότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 29 παρ.3 του Συντάγματος, απαγορεύοντας «...τις οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου...» (Δαγτόγλου, 2015:180-182).

1.2.6 Η αρχή της διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας είναι συνυφασμένη με την αρχή της έγκυρης και έγκαιρης πληροφόρησης των πολιτών (άρθρο 5^Α Σ), δηλαδή το δικαίωμα του πολίτη για πλήρη γνώση όλων των διοικητικών στοιχείων ή της φανεράς δράσης της διοίκησης (ΣτΕ 2439/2015, 1120/2016, 3153/2017, 101/2019). Ως συμπληρωματική έννοια της αρχής της

δημοσιότητας, αναφέρεται στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με την έννοια της διαφάνειας της δράσης των διοικητικών οργάνων και της πρόσβασης του πολίτη στις πληροφορίες που διαθέτει η διοίκηση (Γέροντας, 2020:113-114).

Η διαφάνεια της κρατικής δράσης σημαίνει τη δημοσιοποίηση του συνόλου των αποφάσεων και των ενεργειών του κράτους, αλλά και αποκάλυψη όλων των αιτιών, δεδομένων και των λοιπών παραγόντων επί των οποίων θεμελιώνονται οι αποφάσεις και οι ενέργειες αυτές. Η διαφάνεια συμπεριλαμβάνει τη σαφήνεια των διαδικασιών και των αποφάσεων, την ύπαρξη αιτιολογίας και τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στις πληροφορίες που κατέχει η δημόσια διοίκηση (Φυτράκης, 2010:32). Χώρες που επιδιώκουν τη διαφάνεια παρέχουν περισσότερη πληροφόρηση και ενημέρωση στους πολίτες τους και μάλιστα αναμορφώνουν τη νομοθεσία τους προκειμένου να εξασφαλίσουν ευρύτατα επίπεδα διαφάνειας (Lord, 2006:5-13).

Με τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα μπορούν να αποκαλυφθούν μη νόμιμες δραστηριότητες και αδυναμίες στην εύρυθμη λειτουργία του κράτους δικαίου, την αξιοκρατία, τη χρηστή διοίκηση και τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Επιπλέον, η διαφάνεια δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη, την κοινωνική δικαιοσύνη και την ανάπτυξη. Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση ενισχύει τη διαφάνεια και την φανερή δράση της, ενώ διευκολύνει την πρόσβαση του πολίτη στις αρμόδιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015:26-27).

Πέρα των ανωτέρω αρχών ενδεικτικά αναφέρονται: η αρχή της ισότητας, η αρχή της μη αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων, η αρχή της αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων, της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου, η αρχή της συνέχειας και ενότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

2.1 Η έννοια του ελέγχου

Ως έλεγχος ορίζεται η επαλήθευση και η αξιολόγηση μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς (πράξης ή παράλειψης) στη βάση ενός ορισμένου κριτηρίου. Με τον έλεγχο επιδιώκεται η ευθυγράμμιση της δράσης του ελεγχόμενου προς ένα ορισμένο αντικειμενικό κριτήριο ή η εξασφάλιση της σωστής εκπλήρωσης των υποχρεώσεων του. Εννοιολογικά προαπαιτούμενο της διενέργειας του ελέγχου, είναι ότι ο ελεγχόμενος γνωρίζει τα μέτρα και τα σταθμά με τα οποία «μετράται» η δράση του. Μόνο στη βάση ορισμένου κριτηρίου

μπορεί ο ελεγχόμενος να αντιληφθεί ότι αναμένεται από αυτόν συγκεκριμένη ενέργεια, ώστε στη συνέχεια να είναι δυνατό να ελεγχθεί (Δημολιού, 2019:39-40).

Ο έλεγχος είναι μια διαδικασία που κατά κύριο λόγο πιστοποιεί την τήρηση της νομιμότητας στην εφαρμογή μιας διοικητικής δράσης. Όπου υπάρχει εξουσία πρέπει να υπάρχει και έλεγχος. Όσο ισχυρότερη είναι η εξουσία, τόσο αναγκαιότερος είναι ο έλεγχος. Ο έλεγχος είναι μια μεθοδολογικά τυποποιημένη, προγραμματισμένη και τεκμηριωμένη διαδικασία, η οποία ως έργο έχει την παρακολούθηση των δράσεων και λειτουργιών μιας υπηρεσίας ή ενός οργανισμού. Μέσα από αυτή τη διαδικασία διαπιστώνονται καταστάσεις, εξετάζεται η τήρηση ή μη των νόμων, των κατευθύνσεων, των εντολών και των οδηγιών που διέπουν τη λειτουργία τους. Αξιολογείται επίσης η αποτελεσματικότητα των ενεργειών, η απόδοση των διαδικασιών και η εφαρμογή των προγραμμάτων και των πολιτικών μιας ελεγχόμενης υπηρεσίας ή οργανισμού, για να ληφθούν διορθωτικά μέτρα με σκοπό την έγκαιρη διαπίστωση προβλημάτων, προτού αυτά διογκωθούν (Βενετσανοπούλου, 2014:38).

2.2 Η ανάγκη ελέγχου της δημόσιας διοίκησης

Η ανάγκη ελέγχου της διοικητικής δράσης προέκυψε ως επιτακτική ανάγκη αντιμετώπισης των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στην χώρα μας, αλλά και παγκοσμίως. *Κακοδιοίκηση* συνιστά η μη εκτέλεση υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του κράτους, η ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση. Θα μπορούσε να οριστεί ως κακοδιοίκηση η κάθε ενέργεια ή παράλειψη διοικητικού οργάνου που αντιβαίνει σε κανόνα, νόμο ή αρχή. Η *διαφθορά* είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την κακοδιοίκηση και υπό την ευρεία έννοια της μπορούν να συμπεριληφθούν όλες εκείνες οι συμπεριφορές, που χαρακτηρίζονται ως μορφές κατάχρησης δημόσιου αξιώματος για ίδιο όφελος, είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα. Τόσο η διαφθορά όσο και η κακοδιοίκηση πλήττουν τους κρατικούς θεσμούς και κλονίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του κράτους. Συνέπειες και των δύο φαινομένων είναι η μείωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η αναποτελεσματική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, με επιβαρυντικές επιπτώσεις για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την εν γένει κοινωνική και πολιτισμική εξέλιξη της (Βενετσανοπούλου, 2014:13-17, 32-33).

Με δεδομένη την ανάγκη αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και διαφθοράς και προκειμένου να εξασφαλισθεί η νομιμότητα της δράσης της δημόσιας διοίκησης κρίθηκε αναγκαίο να επιβληθεί μια σειρά ελέγχων σε διάφορα στάδια της διοικητικής διαδικασίας, όπως της έκδοσης, εφαρμογής και ισχύος των διοικητικών πράξεων, καθώς και να

οριστούν συνέπειες από την μη τήρηση της. Η ανάγκη αυτή είναι πρόδηλη, αν ληφθεί υπόψη ο τεράστιος όγκος των διαδικασιών, των οργάνων και των διατάξεων, που σχετίζονται με την άσκηση των ενεργειών της διοίκησης και οι επιπτώσεις που έχουν στον πολίτη και στο κοινωνικό σύνολο. Για τη διασφάλιση επομένως της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και την προστασία του πολίτη, δημιουργήθηκαν ελεγκτικοί μηχανισμοί, οι οποίοι στοχεύουν ακριβώς στον έλεγχο της διοικητικής δράσης.

2.3 Είδη ελέγχου της δημόσιας διοίκησης

Άμεση συνέπεια των αρχών της νομιμότητας και της προστασίας του διοικούμενου είναι η ανάγκη η έννομη τάξη να προβλέπει τρόπους ελέγχου της συμμόρφωσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και γενικά τη δράση της (Σπηλιωτόπουλος, 2000:391). Η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει τέσσερις τρόπους ελέγχου της διοικητικής δράσης και περιορισμού της κακοδιοίκησης: α) τον *κοινοβουλευτικό*, β) τον *διοικητικό*, που καλείται και αυτοέλεγχος, στον οποίο εντάσσεται και ο δημοσιονομικός έλεγχος, γ) τον έλεγχο από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, καλούμενο και *ενδιάμεσο έλεγχο* και δ) τον *δικαστικό*. Ο έλεγχος με κριτήριο τα όργανα που διενεργούν αυτόν, διακρίνεται σε εσωτερικό και εξωτερικό. Ο εσωτερικός αναφέρεται στον έλεγχο που διενεργείται από τα όργανα της ίδιας Υπηρεσίας ή οργανισμού, ενώ ο εξωτερικός από όργανα έξω από αυτήν. Στον εξωτερικό εντάσσεται ο κοινοβουλευτικός και ιδίως ο δικαστικός έλεγχος, ο οποίος ασκείται με εξωτερική πρωτοβουλία, αφού τα διοικητικά δικαστήρια ενεργοποιούνται μόνο κατόπιν υποβολής ενός ενδίκου βοηθήματος, ενώ ο διοικητικός έλεγχος ονομάζεται και εσωτερικός, ασκούμενος εντός της διοίκησης (Δημολιού, 2019:43).

2.3.1 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί το βασικό στοιχείο της κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας και είναι ο από της Βουλής ασκούμενος έλεγχος. Είναι ουσιαστικά πολιτικός έλεγχος, έχει αμεσότητα και ευρεία δημοσιότητα. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται, σύμφωνα με το Σύνταγμα, από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως ορίζεται από τον Κανονισμό (άρθρο 133 ΚτΒ) τουλάχιστον δύο φορές την εβδομάδα (άρθρο 70 παρ.6 Σ) και αφορά την Κυβέρνηση συνολικά ή ατομικά τον Πρωθυπουργό, τους υπουργούς και τους υφυπουργούς (επομένως και τα υπουργεία των οποίων προΐστανται και τους δημόσιους οργανισμούς που εποπτεύουν, δηλαδή το σύνολο της δημόσιας διοίκησης). Επειδή ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί, κατεξοχήν, δικαίωμα της αντιπολίτευσης,

πρέπει η οργάνωση του να εγγυάται τη δυνατότητα της μειοψηφίας να το επιβάλλει (Γέροντας, 2020:408).

Τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι οι γραπτές αναφορές (άρθρο 69 Σ και 125 ΚτΒ), οι απλές και επίκαιρες ερωτήσεις (άρθρα 126-132 ΚτΒ), οι εξεταστικές επιτροπές (άρθρο 68 παρ.2 και 3 Σ και άρθρα 144-149 ΚτΒ), οι ακροάσεις Υπουργών (άρθρο 41^Α ΚτΒ), οι ερωτήσεις με αίτηση κατάθεσης εγγράφων (άρθρο 124 ΚτΒ), η ψήφος εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας της Βουλής προς την Κυβέρνηση (άρθρο 84 παρ.2-7 Σ και 141-142 ΚτΒ) και ο έλεγχος επί των Ανεξάρτητων Αρχών (άρθρο 101Α Σ και 14 περ.ε', 43Α και 138Α παρ. 1-2 ΚτΒ). Ως μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου της δραστηριότητας της δημόσιας διοίκησης μπορούν επίσης να θεωρηθούν η ψήφιση από την Βουλή του προϋπολογισμού του κράτους, η έγκριση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και η κύρωση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους (άρθρο 79 παρ.1, 7,8 Σ), δεδομένου ότι κατά τις σχετικές συζητήσεις τίγονται συγκεκριμένα ζητήματα της δραστηριότητας της (Σπηλιωτόπουλος, 2000:391-394).

Σημαντικό πλεονέκτημα του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι η δημοκρατική νομιμοποίηση των διενεργούντων τον έλεγχο αυτό, ο φόβος των πολιτικών συνεπειών που καθιστά την κυβέρνηση περισσότερο προσεκτική, η δημοσιότητα, η δυνατότητα ανάδειξης ενός γεγονότος σε πολιτικό επίπεδο, η αμεσότητα και η επικαιρότητα του. Παρ' όλα αυτά, πρόκειται για πολιτικό έλεγχο προσώπων που στρέφεται κατά συγκεκριμένου Υπουργού ή άλλου διοικητικού οργάνου και όχι κατά της παρανομίας καθεαυτής. Επίσης, ο έλεγχος αυτός είναι περιορισμένος, γιατί αφορά μόνο ορισμένη δράση της διοίκησης. Η Βουλή δεν έχει άμεση ελεγκτική εξουσία έναντι της διοίκησης ούτε τη δυνατότητα ακύρωσης ή ανάκλησης παράνομων διοικητικών πράξεων, διότι όπως και τα δικαστήρια, δεσμεύεται από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Επομένως, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος συνεισφέρει μεν στη διαφάνεια της διοικητικής δράσης, αλλά αρμόζει ίσως περισσότερο στην φύση των κυβερνητικών πράξεων, επειδή τα κίνητρα και οι στόχοι του είναι διαφορετικοί από το συμφέρον του ενδιαφερόμενου πολίτη και δεν μπορεί να εξασφαλίσει την υποταγή της διοίκησης στο νόμο (Δημολιού, 2019:45-47).

2.3.2 Ο διοικητικός έλεγχος

Ο διοικητικός έλεγχος της δραστηριότητας της δημόσιας διοίκησης ασκείται από όργανα του Κράτους ή των άλλων δημόσιων νομικών προσώπων (Σπηλιωτόπουλος, 2000:394). Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Ι.Ι.Α-Institute of Internal Auditors), ο εσωτερικός έλεγχος ορίζεται ως «μία ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και

συμβουλευτική δραστηριότητα σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του οργανισμού. Βοηθάει τον οργανισμό να επιτύχει τους αντικειμενικούς σκοπούς του, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και διαδικασιών διοίκησης» (<https://global.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx> \ [07 Νοεμβρίου 2020]).

Ο εσωτερικός έλεγχος της διοικήσεως ή διοικητικός αυτοέλεγχος έχει τρεις μορφές. Όταν ασκείται εντός του πλαισίου της ιεραρχικής σχέσης της δημόσιας διοίκησης και του κρατικού μηχανισμού γενικότερα, καλείται *ιεραρχικός έλεγχος*. Όταν προβλέπεται ειδικά η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ο έλεγχος ονομάζεται *ενδικοφανής έλεγχος*. Τέλος, όταν ο έλεγχος ασκείται από την κρατική διοίκηση στους αυτοδιοικούμενους δημόσιους οργανισμούς ονομάζεται *κρατική ή διοικητική εποπτεία*. Στον αυτοέλεγχο περιλαμβάνεται και ο δημοσιονομικός έλεγχος, ο οποίος αποτελεί ιδιότυπο τμήμα του διοικητικού ελέγχου.

2.3.2.1 Ο ιεραρχικός έλεγχος

Ο ιεραρχικός έλεγχος είναι ο έλεγχος που ασκείται από τα ιεραρχικά ανώτερα στα ιεραρχικά κατώτερα όργανα της διοίκησης. Η διοίκηση του κράτους και των άλλων νομικών προσώπων είναι οργανωμένη σε ενότητες και βαθμίδες. Αυτή η οργανωτική δομή διαμορφώνεται είτε κάθετα είτε οριζόντια και τα διάφορα όργανα μιας διοικητικής ενότητας, τελούν μεταξύ τους σε μια σχέση υπεροχής και υποταγής, που έχει καθιερωθεί ως ιεραρχική σχέση και στην οποία εμφανίζονται ως μέρη το προϊστάμενο και υφιστάμενο όργανο (Γέροντας, 2020:393). Λόγω της ιεραρχικής αυτής σχέσης και ως αυτονόητο αποτέλεσμα της, κάθε ιεραρχικός προϊστάμενος έχει αρμοδιότητα και άνευ ειδικής νομοθετικής διατάξεως να απευθύνει διαταγές, να καθοδηγεί, να εποπτεύει και να ελέγχει εν γένει τα διοικητικά όργανα που υπάγονται σε αυτόν, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Ο ιεραρχικός έλεγχος (προληπτικός και κατασταλτικός) συμπληρώνεται από τις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου, σε περίπτωση παράβασης του νόμου. Σκοπός του ιεραρχικού ελέγχου είναι να εξασφαλίσει την ενότητα της δράσης των οργάνων του δημόσιου νομικού προσώπου (Σπηλιωτόπουλος, 2000:259).

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε: α) *έλεγχο νομιμότητας*, που επιδιώκει την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των εθνικών κανόνων δικαίου και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και β) σε *έλεγχο σκοπιμότητας*, που ερευνά την σκοπιμότητα ή μη της ρύθμισης που θεσπίζει η διοικητική πράξη. Ο έλεγχος σκοπιμότητας αναφέρεται κυρίως στον τρόπο

άσκησης της διακριτικής ευχέρειας, ενώ δικαίωμα υποκατάστασης διαθέτει το προϊστάμενο διοικητικό όργανο, μόνο εφόσον προβλέπεται ρητά από το νόμο ή σε περίπτωση σοβαρού κινδύνου από την αναβολή, που επιβάλλει την παρέμβαση για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (Δαγτόγλου, 2015:470). Πρόκειται για τη δυνατότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου, να εκδώσει απευθείας την πράξη, εφόσον συντρέχει περίπτωση αδράνειας ή αδυναμίας του κατώτερου οργάνου να προβεί στην προβλεπόμενη από τις σχετικές διατάξεις ενέργεια ή δράση. Κατά κανόνα, όλες οι διοικητικές πράξεις των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας, εκτός αν ο νόμος προβλέπει το αντίθετο. Αντίθετα, ο έλεγχος σκοπιμότητας, ασκείται μόνο, όπου προβλέπεται ρητά από το νόμο (Σπηλιωτόπουλος, 2000: 260-261; Γέροντας, 2020:393-394).

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται επίσης σε: α) *προληπτικό*, που ασκείται πριν από την έκδοση της πράξης είτε με την μορφή οδηγιών συγκεκριμένων (που αφορούν ορισμένη πράξη) ή γενικών (με εγκυκλίους), με τις οποίες καθορίζεται ο τρόπος ενέργειας των υφιστάμενων οργάνων ή αποδίδεται ορισμένη ερμηνεία στις ισχύουσες διατάξεις, είτε με την έγκριση της ενέργειας του υφιστάμενου οργάνου, όταν αυτό προβλέπεται, και β) *κατασταλτικό*, που ασκείται από το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο μετά την έκδοση της πράξης του υφισταμένου (Σπηλιωτόπουλος, 2000:261).

Ο προληπτικός έλεγχος παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την αντιμετώπιση των κρουσμάτων της διαφθοράς, γιατί ο ιεραρχικά προϊστάμενος μπορεί να επέμβει και να προλάβει τη διοικητική παρανομία (Βενετσανοπούλου, 2014:40). Από την άλλη όμως, παρατείνεται λόγω της γραφειοκρατίας η διαδικασία έκδοσης των διοικητικών πράξεων και δυσχεραίνεται η διαδικασία διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών. Όσο περισσότερες είναι οι υπογραφές των αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων, τόσο περισσότερο προσκολλημένη στους τύπους καθίσταται η διοίκηση, με αποτέλεσμα να μην επέρχεται το επιθυμητό αποτέλεσμα που είναι η ορθή εκπλήρωση της αποστολής της δημόσιας διοίκησης (Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, 1999:120).

Κατασταλτικός έλεγχος ασκείται συνήθως όταν ο προληπτικός έλεγχος ή δεν έγινε ή ήταν ανεπαρκής. Ο κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως από το προϊστάμενο όργανο είτε μετά από σχετική διοικητική προσφυγή του διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον. Το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο μπορεί να προβεί στην ακύρωση ή τροποποίηση της διοικητικής πράξης, ανάλογα με την έκταση της παρανομίας που έχει λάβει χώρα (Δαγτόγλου, 2015:470).

2.3.2.2 Ο ενδικοφανής έλεγχος

Ο νόμος προβλέπει μερικές φορές ειδικά ελεγκτικά όργανα εκτός της ιεραρχικής σχέσεως που αποφασίζουν επί των λεγόμενων «ενδικοφανών προσφυγών» των ιδιωτών, στο πλαίσιο ενός ελέγχου που ονομάζεται ενδικοφανής έλεγχος (Δαγτόγλου,2015:469). Ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ασκείται, όταν ο ενδιαφερόμενος πολίτης έχει υποστεί βλάβη των εννόμων συμφερόντων του από συγκεκριμένη διοικητική πράξη. Μπορεί αυτή, σύμφωνα με το νόμο, να ασκείται ενώπιον της εκδούσας την διοικητική πράξη αρχής ή της ιεραρχικά προϊσταμένης της ή ενώπιον ειδικής κατεστημένης διοικητικής αρχής. Διαφοροποιείται επομένως από τις υπόλοιπες διοικητικές προσφυγές, καθώς στρέφεται κατά διοικητικής πράξης και όχι κατά δικαστικής απόφασης και ασκείται όχι ενώπιον του δικαστηρίου αλλά ενώπιον οργάνου της διοίκησης. Με την ενδικοφανή προσφυγή καθίσταται δυνατή η κατ' ουσία εξέταση της υπόθεσης, δηλαδή νέα έρευνα και διαφορετική εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών (Βενετσανοπούλου, 2014:42-43). Σε πολλές περιπτώσεις διοικητικών αμφισβητήσεων προβλέπεται υποχρεωτικά ενδικοφανής προσφυγή σε πρώτο στάδιο ενώπιον των διοικητικών Αρχών ως προϋπόθεση του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος, πριν γίνει δηλαδή δικαστική προσβολή της διοικητικής πράξης. Η αρχή η οποία ασκεί αυτή την μορφή ελέγχου μπορεί είτε να απορρίψει την προσφυγή, είτε να αποφασίσει την τροποποίηση της διοικητικής πράξης ή την μερική ή ολική ακύρωση της. Οι λειτουργίες του ενδικοφανούς ελέγχου και οι σκοποί που η ενδικοφανής προσφυγή τάσσεται να υπηρετήσει είναι σημαντικές, ιδίως ο έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας με διαδικαστικές εγγυήσεις, η προστασία του διοικούμενου, η αποσυμφόρηση των δικαστηρίων με την αποτροπή της δίκης και η διευκόλυνση του εν συνεχεία ασκούμενου δικαστικού ελέγχου μέσω της απάντησης στην προσφυγή (Δημολιού, 2019:57-58).

2.3.2.3 Η διοικητική εποπτεία

Η διοικητική εποπτεία είναι η νομοθετική αναγνώριση της αρμοδιότητας των κρατικών οργάνων να παρακολουθούν τη λειτουργία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων και να επεμβαίνουν διορθωτικά στην περίπτωση που διαπιστώσουν κάποια παράνομη συμπεριφορά. Η δυνατότητα επέμβασης των αρμόδιων κρατικών οργάνων πρέπει να προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, οι οποίες και καθορίζουν τα μέσα και τα όρια της, καθόσον δεν επιτρέπεται να περιορίζεται υπέρμετρα η αυτοδιοίκηση. Η εποπτεία του κράτους επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

προβλέπεται συνταγματικά στο άρθρο 102 παρ.4 εδ. α' και β', όπως επίσης και στα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα στο άρθρο 16 παρ.5 εδ. β' (Γέροντας, 2020:405).

Η εποπτεία αφορά τον έλεγχο είτε των οργάνων και μπορεί να αφορά τον διορισμό τους, την απομάκρυνση των ακαταλλήλων, την επιβολή κυρώσεων σε εκείνα που ασκούν κακώς τα καθήκοντα τους είτε τις πράξεις των οργάνων του εποπτευόμενου δημόσιου νομικού προσώπου. Η εποπτεία των πράξεων μπορεί να περιλαμβάνει: α) την έγκριση ορισμένων πράξεων (προληπτική εποπτεία), ύστερα από έλεγχο της νομιμότητας και της σκοπιμότητας τους, β) τη δυνατότητα ακύρωσης ή αναστολής εκτέλεσης ορισμένων πράξεων (κατασταλτική εποπτεία) και γ) τη διενέργεια ορισμένων πράξεων που επιβάλλονται, σε περίπτωση άρνησης (ρητής ή σιωπηρής) των οργάνων του εποπτευόμενου νομικού προσώπου (υποκατάσταση) (Σπηλιωτόπουλος, 2000:267-268).

Η εποπτεία ασκείται καταρχήν αυτεπάγγελα, αλλά ο νόμος σε ορισμένες περιπτώσεις επιβάλλει υποχρεώσεις του δημόσιου νομικού προσώπου κοινοποίησης ή υποβολής πράξεων του προς έγκριση στο εποπτεύον όργανο. Η εποπτεία μπορεί να ασκηθεί και μετά από προσφυγή του διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον, στο εποπτεύον όργανο. Σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο, η άσκηση της εποπτείας μπορεί να προσβληθεί δικαστικά όχι μόνο από τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη, αλλά και από το εποπτευόμενο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου (ή το αρμόδιο όργανο) κατά τις γενικές διατάξεις του νόμου περί Συμβουλίου της Επικρατείας ή τις τυχόν ειδικές νομοθετικές διατάξεις (Δαγτόγλου, 2015:480).

2.3.2.4 Ο δημοσιονομικός έλεγχος

Ο δημοσιονομικός έλεγχος αποτελεί ιδιότυπη μορφή διοικητικού αυτοελέγχου. Η ιδιοτυπία του έγκειται στον τρόπο άσκησης του και στο γεγονός ότι ασκείται κυρίως από το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98 Σ) που είναι κατά πρώτο λόγο δικαστήριο. Έτσι, ο δημοσιονομικός έλεγχος παρά τον διοικητικό του χαρακτήρα, ασκείται υπό συνθήκες δικαστικής τυπικότητας και ανεξαρτησίας. Ο δημοσιονομικός έλεγχος περιλαμβάνει τον έλεγχο της διοίκησης, των δημόσιων εσόδων, εξόδων και κεφαλαίων, καθώς και του λογιστικού του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ασκείται από τον εκάστοτε Υπουργό, ο οποίος είναι ο κύριος διατάκτης κάθε δαπάνης που αφορά το υπουργείο του, εκτός αν ο νόμος ορίζει άλλο όργανο, δευτερεύοντα διατάκτη (άρθρο 65 Ν.4270/2014), τον Υπουργό των Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο Υπουργός των Οικονομικών ασκεί τον έλεγχο μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, που ασκεί εποπτεία και έλεγχο στη διαχείριση των δημόσιων χρημάτων και της δημόσιας

περιουσίας, καθώς επίσης και στις διαχειρίσεις των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους διεθνείς οργανισμούς (Δαγτόγλου, 2015:480-482).

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο αφενός για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του κράτους και των ΟΤΑ ή άλλων νομικών προσώπων και δημόσιων οργανισμών (άρθρο 98 παρ.1 στοιχ. α' Σ, άρθρο 69 του Ν.4270/2014) και αφετέρου για τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων, οι οποίοι διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στο κράτος, στους ΟΤΑ ή άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (άρθρο 150 παρ.1 Ν.4270/2014). Σε περιόδους οικονομικής ύφεσης και αμφισβήτησης των θεσμών, ο έλεγχος αυτών που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα ενισχύεται και επεκτείνεται, καθώς οι πολίτες απαιτούν μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία. Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου γίνεται σύμφωνα με τον Οργανισμό του (Ν.4129/2013) και τα Ελεγκτικά Πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (Γέροντας, 2020:407-408).

2.3.3 Ο ενδιάμεσος έλεγχος

Ενδιάμεσος έλεγχος καλείται ο διενεργούμενος από τις Ανεξάρτητες Αρχές (Ν.3051/2002), οι οποίες έχουν λειτουργική ανεξαρτησία, ως μη υποκείμενες σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή. Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν εθνικά συλλογικά κρατικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, με σκοπό τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης και τη διασφάλιση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών (Γέροντας, 2020:409; Κουλούρης, 1993: 1141).

Η αποστολή των ανεξάρτητων αρχών έγκειται στην συμπλήρωση και ενίσχυση του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την εξασφάλιση της αξιοπιστίας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας. Για την εκπλήρωση αυτής της αποστολής, οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν αποφασιστικές αρμοδιότητες άσκησης δημόσιας εξουσίας. Ειδικότερα, έχουν γνωμοδοτικές, κανονιστικές, ρυθμιστικές και κυρωτικές αρμοδιότητες, με αντικείμενο τη ρύθμιση ζωτικών και ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Επιπρόσθετα, οι αποφάσεις τους είναι δεσμευτικές για τα υπόλοιπα κρατικά όργανα (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015:68-69).

Η θετική συμβολή των Ανεξάρτητων Αρχών έγκειται στο γεγονός ότι ενισχύουν τις ελευθερίες και τα δικαιώματα των πολιτών και διευρύνουν τη Δημοκρατία, αφού είναι

ένας ακόμη θεσμός ελέγχου του πολιτικού συστήματος. Επιπλέον, κατοχυρώνουν μια πρόσθετη θωράκιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τις ολοένα αυξανόμενες νέες τεχνολογικές απειλές και εγγυώνται ή και υλοποιούν μια στοχευμένη διεκπεραίωση κρίσιμων πολιτικών ζητημάτων, στην αντιμετώπιση των οποίων υπήρχε ανυπαρξία πολιτικής βούλησης (π.χ. προσλήψεις στο δημόσιο, ρύθμιση της αγοράς, έλεγχος των ραδιοτηλεοπτικών μέσων κ.λπ.). Τέλος, τη λειτουργία τους διέπουν χαρακτηριστικά που λείπουν από την παραδοσιακή δημόσια διοίκηση (π.χ. εξειδίκευση του προσωπικού και τεχνογνωσία, αποτελεσματικότητα, διεπιστημονικότητα στην αντιμετώπιση των ζητημάτων κ.λπ.).

Οι Ανεξάρτητες αρχές που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά είναι: α) η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (άρθρο 9^Α Σ), β) το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ.2 Σ), γ) η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών (άρθρο 19 παρ.1 και 2 Σ), δ) το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7 Σ) και ε) ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρα 101Α και 103 παρ. 9 Σ). Εκτός από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές προβλέπονται και οι νομοθετικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

2.3.3.1 Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) συστήθηκε με το Ν.2477/1997 και οι αρμοδιότητες του διευρύνθηκαν με το Ν.3094/2003, κατοχυρώθηκε δε συνταγματικά στα άρθρα 101Α και 103 παρ. 9 Σ (Δαγτόγλου, 2015:473). Ο ΣτΠ έχει διαμεσολαβητικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες (άρθρο 1 Ν. 3094/2003), που ασκούνται με μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Η κύρια αρμοδιότητα του είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας (Πρεβεδούρου (2019), <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/> [10 Νοεμβρίου 2020]).

Ο ΣτΠ είναι η μοναδική μονοπρόσωπη Ανεξάρτητη Αρχή. Ωστόσο, ο ΣτΠ δεν ασκεί μόνος τα καθήκοντά του, αλλά το έργο του επικουρούν έξι Βοηθοί Συνήγοροι, που επιλαμβάνονται ορισμένων επιμέρους θεμάτων (κύκλων) των αρμοδιοτήτων της αρχής. Ως βοηθοί Συνήγοροι επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους που διαθέτουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαύουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής. Ο ΣτΠ δεν ασκεί ιεραρχικό και πειθαρχικό έλεγχο στους Βοηθούς του λόγω της προσωπικής και

λειτουργικής ανεξαρτησίας που τους διέπει. Επίσης, ο ΣτΠ και οι βοηθοί Συνήγοροι δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που εκτέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται κατόπιν εγκλήσεως μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση απορρήτου (https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.3094_2003 [10 Νοεμβρίου 2020]).

Ο ΣτΠ είναι η συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη Αρχή που προασπίζει τα δικαιώματα των πολιτών και προστατεύει από αυθαιρεσίες και λάθη της διοίκησης, με ιδιαίτερη έμφαση στην παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, των δικαιωμάτων του παιδιού και των ευπαθών ομάδων. Αποστολή του είναι ο «ενδιάμεσος», πριν το δικαστικό, έλεγχος της Δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την εξασφάλιση της αξιοπιστίας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας (<https://www.e-nomothesia.gr/nomikes-pliροφοries/synigoros-toy-politi.html> [10 Νοεμβρίου 2020]). Ο ρόλος του είναι κοινωνικός και η συμβολή του ιδιαίτερα σημαντική, καθώς ενισχύει τις ελευθερίες και τα δικαιώματα των πολιτών και διευρύνει τη Δημοκρατία. Ο πολίτης βλέπει τα δικαιώματά του να προστατεύονται αποτελεσματικότερα, έχοντας στο πλευρό του μία αρχή με το κύρος του ΣτΠ, ως σύμμαχό του στην αναζήτηση της δικαίωσής του.

Με το άρθρο 2 του Ν. 4228/2014 ανατέθηκε στο ΣτΠ η ειδική αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης των Βασανιστηρίων και της κακομεταχείρισης, η οποία αφορά την τακτική εξέταση της μεταχείρισης προσώπων που στερούνται την ελευθερία τους, καθώς και τη διατύπωση αντίστοιχων συστάσεων προς τις αρμόδιες αρχές. Στο πλαίσιο αυτό ο Συνήγορος καταγράφει τις διαπιστώσεις του, επισημαίνει ελλείψεις ή δυσλειτουργίες, προκειμένου να προασπισθούν τα δικαιώματα των κρατουμένων. Μία ακόμα αρμοδιότητα του ΣτΠ είναι αυτή του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στα σώματα ασφαλείας (Ν. 4443/2016, Μέρος Δ'), όπου ο ΣτΠ αναλαμβάνει τη διεξαγωγή μιας παράλληλης ελεγκτικής διαδικασίας, η οποία, όμως, «δεν υποκαθιστά τις υφιστάμενες δομές υποβολής και εξέτασης καταγγελιών αυθαιρεσίας σε άλλα όργανα ή αρχές» (α. 1παρ.9 Ν. 3938/2011, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 56 Ν.4443/2016), αλλά μπορεί να εξελίσσεται ταυτόχρονα με την αντίστοιχη πειθαρχική και δικαστική διαδικασία, αποτελώντας απλώς, σύμφωνα με τη ratio του νόμου, «ένα πρόσθετο μέσο, ώστε να διασφαλίζεται ακόμη περισσότερο η πλήρης και αποτελεσματική διερεύνηση των περιστατικών αυτών (Νικολόπουλος (2017), <https://theartofcrime.gr/o-synigoros-tou-politi-ws-ethnikos-mhx/> [10 Νοεμβρίου 2020]).

Αντιθέτως, ο έλεγχος του ΣτΠ δεν εκτείνεται (άρθρο 4 παρ.2 Ν. 3094/2003) σε διαφορές μεταξύ ιδιωτών, καθώς και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν προφανώς συντρέχει παρανομία ή αν τα δικαιώματα αυτά σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος. Στην αρμοδιότητά του ΣτΠ δεν υπάγονται θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, ζητήματα που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων και διοικητικές πράξεις που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, την εξωτερική πολιτική και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας. Επίσης, ο έλεγχος δεν μπορεί να επεκταθεί στις δικαστικές αποφάσεις, στις διοικητικές πράξεις άλλων Ανεξάρτητων Αρχών και στις πράξεις των θρησκευτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (<https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.anarmodiotita> [10 Νοεμβρίου 2020]).

Ο ΣτΠ επιλαμβάνεται κάθε θέματος που εμπίπτει στις αρμοδιότητές του, αρχικά ύστερα από έγγραφη αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερομένου φυσικού ή νομικού προσώπου ή ένωσης προσώπων, η οποία υποβάλλεται στην αρχή ή αποστέλλεται ταχυδρομικά ή με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο. Οι υπηρεσίες του ΣτΠ παρέχονται δωρεάν, σε πολίτες και νομικά πρόσωπα, ανεξαρτήτως εθνικότητας, που αντιμετωπίζουν πρόβλημα κατά τη συναλλαγή τους με κάποια ελληνική δημόσια υπηρεσία στην Ελλάδα ή το εξωτερικό. Η αναφορά υποβάλλεται εντός έξι μηνών από τη στιγμή που ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων της διοίκησης και καταχωρείται σε ειδικό μητρώο. Για την εκτέλεση του έργου του ο ΣτΠ μπορεί να ζητάει από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Μπορεί επίσης να ζητάει τη συνδρομή των ελεγκτικών σωμάτων της διοίκησης. Άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους της διοίκησης να συνεργαστεί με τον Συνήγορο του Πολίτη κατά τη διεξαγωγή της έρευνας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για τα δε μέλη της διοίκησης λόγο αντικατάστασης τους ή οριστικής παύσης, σε περίπτωση κατ' εξακολούθηση παρακώλυσης διεξαγωγής της έρευνας (άρθρο 20 περ.11 Ν.4443/2016) (<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4443-2016/arthro-20-nomos-4443-2016> [10 Νοεμβρίου 2020]).

Κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, ο ΣτΠ ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο για την τύχη της υπόθεσής του. Μετά το πέρας της έρευνας, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, ο ΣτΠ συντάσσει πόρισμα, το οποίο δεν διαθέτει δεσμευτική ισχύ. Ωστόσο, μέσω αυτού μπορεί

να ασκήσει πίεση γνωστοποιώντας το στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και τις αρμόδιες υπηρεσίες, διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη. Ο ΣτΠ μπορεί να θέτει προθεσμία στις προτάσεις του προς τις υπηρεσίες, μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειες τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεων του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Τέλος, συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία εκθέτει το έργο της αρχής, παρουσιάζοντας τις σημαντικότερες υποθέσεις και διατυπώνοντας προτάσεις για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις. Η ετήσια έκθεση του υποβάλλεται το Μάρτιο κάθε έτους στον πρόεδρο της Βουλής (Μπέσιλα- Μακρίδη, 2010: 227).

2.3.3.2 Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ιδρύθηκε με το Ν.2190/1994, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τους Ν.4590/2019 και Ν.4765/2021. Κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, συμπεριλήφθηκε στην παρ.7 του άρθρου 103. Σκοπό έχει την αντικειμενική και αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού του δημόσιου τομέα και παράλληλα τον έλεγχο της νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης. Αποστολή του ΑΣΕΠ είναι ο έλεγχος της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Το ΑΣΕΠ είναι ο θεσμικός εγγυητής της τήρησης των αρχών της ίσης ευκαιρίας και συμμετοχής, της διαφάνειας, της αμεροληψίας, της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας και της δημοσιότητας, αναφορικά με την απασχόληση στη Δημόσια Διοίκηση. Είναι επιφορτισμένο με αρμοδιότητες κανονιστικές, ελεγκτικές και περιορισμένες κυρωτικές (<https://www.asep.gr> [10 Νοεμβρίου 2020]).

Είναι δομημένο σε δύο πυλώνες, αφενός το σύστημα πρόσληψης και στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης, αφετέρου το θεσμό για την εγγύηση της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της αντικειμενικότητας του συστήματος προσλήψεων. Τα μέλη του ΑΣΕΠ είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας, που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ΑΕΙ ή ανώτατα στελέχη δημοσίων Οργανισμών και επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα. Κάθε Μάρτιο, το ΑΣΕΠ υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, ετήσια έκθεση για το συνολικό έργο του, η οποία δημοσιεύεται και στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Με το Ν.4590/2019 επήλθαν τροποποιήσεις στο σύστημα προσλήψεων του Ν. 2190/1994, που αφορούν τον προγραμματισμό των προσλήψεων, τον εκσυγχρονισμό και την απλοποίηση της διαδικασίας υλοποίησης προσλήψεων, καθώς και της υποβολής των αιτήσεων και της συγκέντρωσης των δικαιολογητικών για την πρόσληψη προσωπικού, αλλά και βελτιώσεις στις διαδικασίες κάλυψης θέσεων από επιλαχόντες προηγούμενων διαγωνισμών ΑΣΕΠ και αναπλήρωσης διοριστέων. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η διάταξη του άρθρου 72 με την οποία επισπεύδεται η διαδικασία πλήρους και υποχρεωτικής εφαρμογής της ηλεκτρονικής τεχνολογίας σε όλες τις διαδικασίες υποβολής αιτήσεων και συγκέντρωσης των απαιτούμενων δικαιολογητικών για διεκδίκηση θέσεων στους φορείς αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ (Νομικός (2019), http://www.publiclawjournal.com/docs/2019/1-2/2019_4_1_2_nomikos.pdf [11 Νοεμβρίου 2020]).

Με το νέο νόμο 4765/2021 (ΦΕΚ 6/Α/15-01-2021) επιδιώκεται ο εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και η ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Ειδικότερα, ο ενιαίος γραπτός πανελλήνιος διαγωνισμός γνώσεων και δεξιοτήτων, με ηλεκτρονικά μέσα, γίνεται ο κανόνας για την εισαγωγή στο Δημόσιο. Ενοποιούνται όλες οι προκηρύξεις, ακολουθείται ετήσιος προγραμματισμός προσλήψεων με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και καθιερώνεται ένας τουλάχιστον πανελλήνιος γραπτός διαγωνισμός ανά δύο χρόνια. Δίνεται έμφαση στην ψηφιοποίηση του συνόλου των διαδικασιών και στις διαλειτουργικότητες, ώστε να θωρακιστεί το αδιάβλητο και να επιταχυνθούν οι διαδικασίες πρόσληψης. Στόχος του Ν.4765/2021 είναι η επιλογή του κατάλληλου ανθρώπου στην κατάλληλη θέση και κυρίαρχη επιδίωξη, εκτός από την ενίσχυση της αξιοκρατίας και της διαφάνειας, είναι και η ταχύτητα.

2.3.3.3 Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Με τη διάταξη του άρθρου 82 του νόμου 4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α) για το Επιτελικό Κράτος συνιστάται Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία «Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Ε.Α.Δ.» με σκοπό: α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων και δημοσίων 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. Στα άρθρα 82-103 και 118-119 ορίζεται το θεσμικό πλαίσιο της λειτουργίας της (https://www.forin.gr/laws/law/3767/nomos-4622_2019 [12 Νοεμβρίου 2020]).

Η Αρχή αναλαμβάνει το σύνολο των αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων πέντε βασικών ελεγκτικών δημόσιων φορέων, οι οποίοι καταργούνται με το Ν.4622/2019 και καθίσταται καθολικός τους διάδοχος: α) Το Γραφείο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), β) το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), γ) το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), δ) το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.), ε) το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), καθώς και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς. Παράλληλα η Αρχή ορίζεται ως η Ελληνική Υπηρεσία Συντονισμού Καταπολέμησης της Απάτης (AFCOS), σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.4 του Κανονισμού ΕΕ αρ.883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2013 (ΕΕ L248), σε συνεργασία με το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, κατά το μέρος των αρμοδιοτήτων του. Με αυτή την αναδιάρθρωση επιδιώκεται η προώθηση της ακεραιότητας, η άρση της σύγκρουσης ή επικάλυψης των αρμοδιοτήτων, η ορθολογικότερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, η τυποποίηση των ελεγκτικών διαδικασιών, καθώς και η ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Η ΕΑΔ αποτελεί ένα νέο οργανωτικό μοντέλο με οριζόντιες αρμοδιότητες μικτής φύσης, τόσο ελεγκτικές όσο και εκπόνησης δημόσιων πολιτικών (Γέροντας, 2020:413).

Η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες Διοικητικές Αρχές. Θεσμικό αντίβαρο της λειτουργικής ανεξαρτησίας αποτελεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στον οποίο υπόκειται σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου 85 Ν.4622/2019. Κάθε Μάρτιο υποβάλλει ετήσια έκθεση απολογισμού της Αρχής, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Εκτός από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, οι πρόσθετες εγγυήσεις αναφέρονται σε μια σειρά από ασυμβίβαστα για τα όργανα της διοίκησης, την υποχρέωση υποβολής δηλώσεων πόθεν έσχες, την ενεργητική διαχείριση φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων, υποχρεώσεις εχεμύθειας και κυρίως την τακτική επικοινωνία των δράσεων και των αποτελεσμάτων της Αρχής προς τους πολίτες (άρθρα 68-74 Ν.4622/2019). Οι πιστώσεις για τη λειτουργία της Αρχής εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό του Υπουργείου που είναι αρμόδιο για θέματα προσωπικού δημόσιας διοίκησης (άρθρο 92 Ν.4622/2019).

Η ΕΑΔ επιφορτίζεται με την προώθηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας, την εκπλήρωση μετρήσιμων αποτελεσμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη διαρκή ενημέρωση των πολιτών για τις δράσεις αυτές. Για τον λόγο αυτό η Αρχή είναι υπεύθυνη για το συνολικό σχεδιασμό, τον συντονισμό, την εποπτεία και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συνόλου των ελεγκτικών μηχανισμών, δομών και υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται στον έλεγχο της δράσης των δημόσιων φορέων και οργανισμών και στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Η Αρχή αυτή ορίζεται επίσης ως ο υπεύθυνος φορέας για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της διαφθοράς (άρθρο 83 Ν.4622/2019). Στο πλαίσιο αυτό η Αρχή δομείται σε τρεις βασικούς πυλώνες, εισάγοντας για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα ολοκληρωμένο οργανωτικό και επιχειρησιακό μοντέλο καινοτόμων δράσεων και πρακτικών για την ενίσχυση της διαφάνειας. Οι πυλώνες αυτοί αφορούν στα εξής: α) Διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών, β) Εκπόνηση πολιτικών πρόληψης και ακεραιότητας και γ) Υλοποίηση δράσεων ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης της κοινωνίας.

Η ΕΑΔ συγκροτείται από το Γραφείο του Διοικητή, την Κεντρική Υπηρεσία και τις Περιφερειακές Υπηρεσίες. Η ΕΑΔ διοικείται από το Συμβούλιο Διοίκησης και τον Διοικητή. Το Συμβούλιο Διοίκησης, οι αρμοδιότητες του οποίου καθορίζονται στο άρθρο 89 Ν.4622/2019, είναι πενταμελές, αποτελούμενο από τον Πρόεδρο και τέσσερα τακτικά μέλη. Ο πρόεδρος του συμβουλίου της Διοίκησης είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης. Τα μέλη του συμβουλίου και ο Διοικητής επιλέγονται μέσω ανοιχτού διαγωνισμού από ανεξάρτητη επιτροπή με τη συμμετοχή του ΑΣΕΠ, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και του αρμόδιου για θέματα προσωπικού του δημοσίου τομέα Γενικού Γραμματέα. Μια σημαντική καινοτομία που εισάγει ο ιδρυτικός νόμος της ΕΑΔ είναι η Επιτροπή Ελέγχου (Audit Committee) που λειτουργεί ως ένα ανεξάρτητο και αντικειμενικό Σώμα, το οποίο επικουρεί το Συμβούλιο Διοίκησης και είναι υπεύθυνο για την επισκόπηση και αξιολόγηση των δικλίδων εσωτερικού ελέγχου και της λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και την επίβλεψη της διαδικασίας οικονομικής διαχείρισης και πληροφόρησης των πολιτικών και του συστήματος εσωτερικού ελέγχου της Αρχής. Η Επιτροπή αποτελείται από τρία (3) τουλάχιστον μέλη που δεν συνδέονται με τις Υπηρεσίες και τις δομές διακυβέρνησης της ΕΑΔ.

Προκειμένου να διενεργήσει αποτελεσματικά το ελεγκτικό της έργο, η Αρχή εξοπλίστηκε με μια νέα δέσμη εργαλείων και δυνατοτήτων ελέγχου των δημόσιων και ιδιωτικών

φορέων (άρθρο 100 Ν.4622/2019). Οι επιθεωρητές- ελεγκτές που υπηρετούν στην Αρχή, κατά τη διενέργεια ελέγχων, μπορούν να:

- ελέγχουν κάθε είδους και κατηγορίας βιβλία, στοιχεία και λοιπά έγγραφα, καθώς και την ηλεκτρονική εμπορική αλληλογραφία των επιχειρηματιών, διοικητών, διευθυνόντων συμβούλων, διαχειριστών και γενικά εντεταλμένων στη διοίκηση ή διαχείριση προσώπων, καθώς και του προσωπικού ανεξαρτήτως της μορφής αποθήκευσής τους,
- προβαίνουν σε κατασχέσεις βιβλίων, εγγράφων και άλλων στοιχείων, καθώς και ηλεκτρονικών μέσων αποθήκευσης και μεταφοράς δεδομένων, τα οποία αποτελούν επαγγελματικές πληροφορίες,
- ελέγχουν και να συλλέγουν πληροφορίες και δεδομένα κινητών τερματικών, φορητών συσκευών, καθώς και των εξυπηρετητών τους σε συνεργασία με τις αρμόδιες κατά περίπτωση Αρχές,
- διενεργούν έρευνες στα γραφεία, στους λοιπούς χώρους και στα μεταφορικά μέσα των ελεγχόμενων φορέων,
- σφραγίζουν οποιονδήποτε επαγγελματικό χώρο, βιβλία ή έγγραφα, κατά την περίοδο που διενεργείται ο έλεγχος και στο μέτρο των αναγκών του,
- διενεργούν έρευνες στις κατοικίες των επιχειρηματιών, διοικητών, διευθυνόντων συμβούλων (και λοιπών προαναφερθέντων προσώπων), εφόσον υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι φυλάσσονται εκεί βιβλία ή άλλα έγγραφα που συνδέονται με το αντικείμενο του ελέγχου,
- λαμβάνουν, κατά την κρίση τους, ένορκες ή ανωμοτί καταθέσεις, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 212 του Κ.Π.Δ. και να ζητούν από κάθε αντιπρόσωπο ή μέλος του προσωπικού των ελεγχόμενων φορέων, επεξηγήσεις,
- είναι δυνατή, ύστερα από έγγραφη εντολή του Διοικητή της Αρχής, η άρση του τραπεζικού, χρηματιστηριακού και φορολογικού απορρήτου. Το απόρρητο αίρεται επίσης, μετά από παραγγελία του Εισαγγελέα στο πλαίσιο διενεργούμενης προανάκρισης ή προκαταρκτικής εξέτασης από τους επιθεωρητές-ελεγκτές της Αρχής,
- έχουν πρόσβαση στα πληροφοριακά συστήματα που διαχειρίζεται η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), και λαμβάνουν οποιαδήποτε πληροφορία ή στοιχείο που αφορά ή είναι χρήσιμο για τη συγκεκριμένη υπόθεση που ερευνούν,
- έχουν πρόσβαση στο «Σύστημα Μητρώων Τραπεζικών Λογαριασμών και Λογαριασμών Πληρωμών» σύμφωνα με τα άρθρα 62 και 63 Ν.4170/2013 (Α' 163) και

στα λοιπά πληροφοριακά συστήματα και τις βάσεις δεδομένων που διαχειρίζονται άλλες δημόσιες υπηρεσίες, σύμφωνα με τις προδιαγραφές ασφαλείας του κάθε συστήματος, μη υποκείμενοι σε περιορισμούς διατάξεων περί τραπεζικού και επαγγελματικού απορρήτου και απορρήτου στοιχείων, υποχρεούνται όμως στην τήρηση των διατάξεων περί εχεμύθειας του άρθρου 26 του Υπαλληλικού Κώδικα.

Με απόφαση του Συμβουλίου της Διοίκησης της Αρχής, κατόπιν εισήγησης του Διοικητή αυτής, υπάρχει δυνατότητα επιβολής προστίμου από δέκα χιλιάδες (10.000) μέχρι εκατό χιλιάδες (100.000) ευρώ σε φορείς ή φυσικά πρόσωπα που κατά οποιονδήποτε τρόπο παρεμποδίζουν ή δυσχεραίνουν τις έρευνες. Η εφαρμογή και υλοποίηση των συστάσεων - προτάσεων που διατυπώνονται στις εκθέσεις των Επιθεωρητών-Ελεγκτών, είναι υποχρεωτική για τους ελεγχόμενους φορείς. Η διαπίστωση ύστερα από διενέργεια επιθεώρησης ή ελέγχου πειθαρχικών παραπτωμάτων, δεσμεύει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα για την άσκηση της πειθαρχικής δίωξης. Η ΕΑΔ διενεργεί ελέγχους όχι μόνο σε φορείς και υπηρεσίες του δημοσίου, αλλά και σε ιδιωτικές εταιρίες, όταν υπάρχουν βάσιμες υποψίες ότι εμπλέκονται σε υποθέσεις διαφθοράς. Τα πορίσματα των εκθέσεων ελέγχου των επιθεωρητών –ελεγκτών διαβιβάζονται στον εισαγγελέα Διαφθοράς για περαιτέρω διερεύνηση και απόδοση τυχόν ποινικών ευθυνών (<https://www.protagon.gr/epikairotita/apo-ton-oosa-stin-ead-o-apolytos-arxwn-gia-themata-diafaneias> [14 Νοεμβρίου 2020])

Σύμφωνα με την ετήσια Έκθεση Απολογισμού της Αρχής, κατά το έτος 2019 υποβλήθηκαν συνολικά 3.940 καταγγελίες πολιτών, εκ των οποίων 89 καταγγελίες για υποθέσεις απάτης που αφορούσαν συγχρηματοδοτούμενα έργα, όπου ποσοστό 50,45 % αφορά περιπτώσεις κακοδιοίκησης, ενώ έπονται με ποσοστό 15,96 % οι περιπτώσεις στις οποίες καταγγέλλεται διαφθορά.

Πίνακας 2.1 Ποσοστά Καταγγελιών στην ΕΑΔ

50,45%	των καταγγελιών αφορά σε φαινόμενα κακοδιοίκησης
15,96%	σε υποθέσεις διαφθοράς
9,72%	σε μη τήρηση των διαδικασιών
6,17%	σε περιπτώσεις αδιαφάνειας
2,51%	σε περιστατικά απάτης
15,19%	σε άλλα προβλήματα

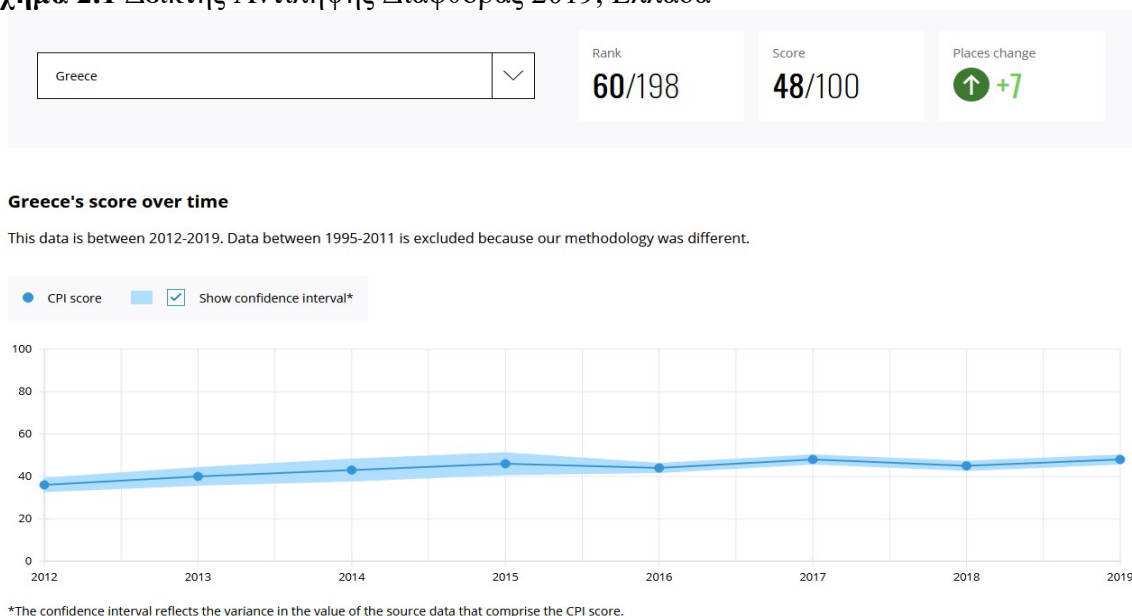
Πηγή: Ετήσια Έκθεση Απολογισμού της ΕΑΔ 2019, στο <https://aead.gr/publications/essays/annual-report-2019>

Το 9,72 % αφορά στην κακή εφαρμογή ή και στην πολυπλοκότητα των σχετικών διαδικασιών, το 6,17 % σε περιπτώσεις αδιαφάνειας και το 2,51% σε περιστατικά απάτης,

ενώ ποσοστό 15,19 % των καταγγελιών αφορά σε λοιπά θέματα (π.χ. οργανωτικά προβλήματα, κακή εξυπηρέτηση πολιτών, χαμηλή αποδοτικότητα κ.ά.). Εκδόθηκαν 507 εντολές ελέγχου, ολοκληρώθηκαν 484 εκθέσεις ελέγχου, διενεργήθηκαν από Επιθεωρητές - Ελεγκτές 33 προκαταρκτικές εξετάσεις, κατόπιν εισαγγελικών παραγγελιών, εξετάστηκαν 1.472 πειθαρχικές αποφάσεις, υποβλήθηκαν 82 Ενστάσεις ενώπιον Πρωτοβάθμιων και Δευτεροβάθμιων Πειθαρχικών Συμβουλίων και 9 Προσφυγές ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου και του Σ.τ.Ε. (<https://aead.gr/publications/essays/annual-report-2019> [14 Νοεμβρίου 2020]).

Η συνεισφορά της ΕΑΔ στην καταπολέμηση της διαφθοράς αποτυπώνεται και στην ετήσια έκθεση Διεθνούς Διαφάνειας για τον «Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2019», σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα σημείωσε άνοδο κατά 7 θέσεις σε σχέση με το προηγούμενο έτος και κατατάχθηκε 60^η σε σύνολο 198 χωρών βελτιώνοντας τη βαθμολογία της καθώς συγκέντρωσε 48 βαθμούς έναντι 45 το 2018. Σύμφωνα με την έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας τα τελευταία 8 χρόνια μόλις 22 χώρες πέτυχαν σημαντική βελτίωση της βαθμολογίας τους, ανάμεσα τους η Ελλάδα, η Γουιάνα (Νότια Αμερική) και η Εσθονία. Η Διεθνής Διαφάνεια έχει υπογραμμίσει, ωστόσο, ότι παρά τις διαρθρωτικές βελτιώσεις, η πρόοδος στη μείωση της διαφθοράς έχει σταματήσει στην Ελλάδα και η χώρα μαστίζεται από υπερβολική γραφειοκρατία (www.transparency.org/en/countries/greece [14 Νοεμβρίου 2020]).

Σχήμα 2.1 Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς 2019, Ελλάδα



Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2019 (Transparency International 2019), στο: www.transparency.org/en/countries/greece

2.3.3.4 Ο δικαστικός έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του Κράτους δικαίου και είναι ο δραστικότερος έλεγχος της δημόσιας διοίκησης. Ο δικαστικός έλεγχος ασκείται από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (άρθρο 82 Σ), το Συμβούλιο της Επικρατείας (άρθρο 95 Σ), το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98 Σ) και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (άρθρο 100 Σ). Ο έλεγχος αυτός διεξάγεται εκτός των κόλπων της διοίκησης από ανεξάρτητα κρατικά όργανα τους δικαστές, συντεταγμένα από το Σύνταγμα και το νόμο (Δαγτόγλου, 2015:485-488). Αποσκοπεί στη διασφάλιση της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας και στην προστασία του διοικούμενου. Πρόκειται για έναν έλεγχο, ουδέτερο, μη ανταγωνιστικό και χαρακτηριζόμενου από το γεγονός ότι είναι νομικός (Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, 1999:135). Εξασφαλίζει δε, αμερόληπτη και αντικειμενική κρίση, η οποία σε περίπτωση που τα δικαστήρια αποφανθούν τελεσίδικα και αμετάκλητα, δεν υπόκειται σε καμία άλλη κρίση ή εμπόδιο ή πρόσκομμα για την εφαρμογή της. Το αντίθετο άλλωστε, θα αποτελούσε ευθεία παραβίαση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών και θα συνιστούσε κατάλυση της έννοιας του κράτους δικαίου.

Υπάρχουν όμως και ορισμένα μειονεκτήματα που μειώνουν την αξία του δικαστικού ελέγχου, όπως οι χρονοβόρες διαδικασίες απονομής της δικαιοσύνης, το οικονομικό κόστος, η ψυχική ταλαιπωρία που προκαλεί μια δικαστική διαμάχη και οι περίπλοκες δικονομικές διαδικασίες. Η Ελλάδα υφίσταται συχνά καταδίκες από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων με μεγάλα χρηματικά πρόστιμα για τη βραδύτητα στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης. Η καθυστέρηση λοιπόν λήψης και εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων, παρά τη ρητή συνταγματική διάταξη του άρθρου 95 παρ.5, η οποία προβλέπει ότι «Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις ...», αμβλύνει τη δραστικότητα της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας.

Η διοίκηση δεν μπορεί να αρνηθεί να συμμορφωθεί με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων με μόνη την επίκληση ότι με τη διοικητική πράξη που εξέδωσε εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον, καθώς η παράβαση συμμόρφωσης, δημιουργεί ευθύνη (άρθρο 95 παρ.5 Σ). Επιπλέον, αποτελεί γεγονός ότι μια σειρά από επιμέρους εκφάνσεις και μορφές κακοδιοίκησης, όπως οι καθυστερήσεις, οι παραλείψεις, η μεροληψία, η παραβίαση της χρηστής διοίκησης, η κακή οργάνωση, η ανάρμοστη συμπεριφορά και η πλημμελής εξυπηρέτηση του πολίτη, δεν είναι δυνατόν να ελεγχθούν ενώπιον των δικαστηρίων, παρά μόνο αν σχετίζονται με παράνομη εκτελεστή, δηλαδή επιφέρουσα έννομες συνέπειες, διοικητική πράξη. Συγκρίνοντας ωστόσο τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του

δικαστικού ελέγχου, συμπεραίνουμε ότι αυτός αποτελεί την πλέον ασφαλή και αποτελεσματική εγγύηση για την ύπαρξη και προστασία του κράτους δικαίου (Δημολιού, 2019:66-70).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: Ο ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.1 Κανόνες που διέπουν τη λειτουργία των οργάνων της διοίκησης

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔιαδ) που κυρώθηκε με το Ν.2690/1999 (ΦΕΚ Α' 45/09-03-1999, όπως αυτός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τις διατάξεις των Ν.2880/2001, Ν. 3230/2004, Ν.3242/2004, 3345/2005, Ν.3448/2006, Ν.3731/2008, Ν.4210/2013, Ν.4250/2014, Ν.4325/2015, Ν.4369/2016, Ν.4727/2020), καθορίζει με σαφήνεια και πληρότητα τους κανόνες σύμφωνα με τους οποίους πρέπει να λειτουργούν τα όργανα της διοίκησης, προκειμένου οι ενέργειες τους να καλύπτονται από την απαιτούμενη νομιμότητα και διαφάνεια.

Οι διατάξεις του ΚΔΔιαδ εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50 % τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, στα ΝΠΙΔ και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ), καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ, εντός ή εκτός της Γενικής Κυβέρνησης (<http://www.opengov.gr/types/?p=125> [16 Νοεμβρίου 2020]). Η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, σε συνδυασμό με την πολυνομία επέβαλλαν τη σύνταξη του Κώδικα, προκειμένου να αποσαφηνισθούν οι όροι για την επικοινωνία των πολιτών με τη διοίκηση και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους και τελικά να αναβαθμισθούν τόσο οι παρεχόμενες υπηρεσίες προς τον πολίτη, όσο και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης (Μαυρίδης, 2019).

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας αποτελεί ένα σαφές νομοθετικό πλαίσιο που καθορίζει τόσο τις υποχρεώσεις των υπαλλήλων όσο και τα δικαιώματα των πολιτών κατά την επαφή τους με τη δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, η εφαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, παρέχει στους διοικούμενους δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, χορήγησης αντιγράφων εγγράφων, πληροφόρησης για τις υποθέσεις που τους αφορούν, ακροάσεως. Επιπλέον, καθορίζονται αποκλειστικές προθεσμίες, εντός των οποίων η διοίκηση οφείλει να διεκπεραιώσει υποθέσεις των

πολιτών και να τους ενημερώσει σχετικά, προσδιορίζεται ο τρόπος και ο τύπος κατάρτισης των διοικητικών πράξεων και συμβάσεων, καθώς και τα μέσα άμυνας του πολίτη απέναντι σε αυθαιρεσίες της διοίκησης.

3.2 Η Πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 10 παρ. 3 και ορίζει: «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει». Η προσβασιμότητα στα έγγραφα, με τα οποία τεκμηριώνεται η σκοπιμότητα και νομιμότητα του τρόπου άσκησης της δημόσιας εξουσίας, αποτελεί σημαντική πτυχή ενίσχυσης της διαφάνειας και της δημοκρατικής λειτουργίας, στο βαθμό που επιτρέπουν τον έλεγχο της δράσης των κρατικών οργάνων και αρχών από τους πολίτες (Καραγεώργου, 2013:299-300).

Περαιτέρω το συνταγματικό δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις του άρθρου 1 Σ που κατοχυρώνει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, στα άρθρα 2 παρ.1, 5 παρ.1 και 20 Σ, που επίσης συνδέονται με το δικαίωμα γνώσης και στο άρθρο 5^A Σ που αφορά το γενικότερο δικαίωμα στην πληροφόρηση. Ειδικότερα, η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας απαιτεί διαφάνεια στην άσκηση της κρατικής εξουσίας γενικά και της δημόσιας διοίκησης ειδικότερα, προκειμένου ο κυρίαρχος λαός να έχει τη δυνατότητα να γνωρίζει και να κρίνει. Από την αρχή του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και το δικαίωμα για ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας απορρέει το δικαίωμα καθενός να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων που τον αφορούν και ενδεχομένως τον θίγουν άμεσα και προσωπικά. Τέλος, η αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων αναφοράς, προηγούμενης ακρόασης από τη διοίκηση και δικαστικής προστασίας προϋποθέτει ότι ο διοικούμενος θα έχει επαρκή πληροφόρηση (Χρυσόγονος, 2002:393-394).

Κατά το άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα ύστερα από γραπτή αίτηση του να λαμβάνει γνώση τόσο των διοικητικών όσο και των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με την υπόθεση του. Για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα απαιτείται εύλογο ενδιαφέρον, ενώ για την πρόσβαση στα ιδιωτικά έγγραφα ειδικό έννομο συμφέρον, το οποίο μπορεί να είναι οικονομικό, προσωπικό ή ηθικό (Γεωργιάδης, 2002:224).

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΣτΕ (1397/1993, 843/97, 205/2000, 1214/2000, 1994/2003, 1807/2007, 3938/2013), ως εύλογο ενδιαφέρον νοείται εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης προσωπικής έννομης σχέσης, που συνδέεται με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων, στα οποία ζητείται η πρόσβαση και όχι το ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της διοίκησης και την τήρηση των νόμων (Αργυρός (2016) <https://www.constitutionalism.gr/argyros-prosvasi-se-dimosia-eggrafa> [17 Νοεμβρίου 2020]). Ως προς την έννοια του ειδικού έννομου συμφέροντος, είναι αυτή του άρθρου 902 του Αστικού Κώδικα, σύμφωνα με το οποίο: «Όποιος έχει έννομο συμφέρον να πληροφορηθεί το περιεχόμενο ενός εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή άλλου έχει δικαίωμα να απαιτήσει την επίδειξη ή και αντίγραφο του, αν το έγγραφο συντάχθηκε για το συμφέρον αυτού που το ζητεί ή πιστοποιεί έννομη σχέση που αφορά και αυτόν ή σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που έγιναν σχετικά με τέτοια έννομη σχέση είτε απευθείας από τον ίδιο είτε για το συμφέρον του, με τη μεσολάβηση τρίτου» (ΓνωμΝΣΚ 620/1999). Ως ενδιαφερόμενος νοείται κάθε πολίτης και ο αλλοδαπός, καθώς και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου ή ακόμα ενώσεις προσώπων ή και συσσωματώσεις, κατά τα άρθρα 12 παρ.1 και 3 Σ και 107 ΑΚ (ΓνωμΝΣΚ 338/1996 και 203/2007).

Δημόσια ή διοικητικά έγγραφα, για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης, νοούνται, όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. Δημόσια θεωρούνται και όσα έγγραφα δεν προέρχονται μεν από τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά έχουν χρησιμοποιηθεί ή λήφθηκαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης ή την διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου (ΓνωμΝΣΚ 436/1992, 482/1995). Στα έγγραφα συμπεριλαμβάνονται και τα ηλεκτρονικά έγγραφα, δηλαδή οποιοδήποτε περιεχόμενο έχει αποθηκευτεί σε ηλεκτρονική μορφή και ειδικότερα ως κείμενο ή με ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή. Ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα είναι τα δημόσια έγγραφα που παράγονται από φορείς του δημόσιου τομέα με χρήση Τεχνολογίας Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) (άρθρο 2 Ν.4727/2020). Ιδιωτικά έγγραφα είναι αυτά που έχουν συνταχθεί από ιδιώτες, όπως τα ιδιωτικά συμφωνητικά, οι αποδείξεις, τα τιμολόγια, η επιστολή ή τα σχεδιαγράμματα. Όμως όσα ιδιωτικά έγγραφα έχουν συντάξει ιδιώτες, αλλά έχουν υποβληθεί προς τη διοίκηση (π.χ. μέσω αιτήσεων ή ενστάσεων), λαμβάνουν τον χαρακτήρα δημοσίου εγγράφου, εφόσον έχουν κατατεθεί σε αρμόδια δημόσια υπηρεσία και έχουν πρωτοκολληθεί (Πρεβεδούρου

(2015), <https://www.prevedourou.gr/δικαίωμα-πρόσβασης-στα-έγγραφα> [17 Νοεμβρίου 2020]).

Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή αν θίγεται απόρρητο, το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις (άρθρο 5 παρ.3 ΚΔΔιαδ). Έτσι, η γνωστοποίηση των επίσημων πρακτικών του Υπουργικού Συμβουλίου απαγορεύεται λόγω του απορρήτου χαρακτήρα και κατ' εξαίρεση επιτρέπεται εφόσον η διοίκηση στο πλαίσιο της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας, σταθμίσει το συμφέρον του συγκεκριμένου προσώπου προς το συμφέρον διατήρησης των επίμαχων πρακτικών και κρίνει ότι του τελευταίου υπερτερεί το πρώτο (ΣτΕ 3130/2000). Επίσης, η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος γνώσης διοικητικού ή ιδιωτικού εγγράφου, αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών, σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Σε περίπτωση απόρριψης του σχετικού αιτήματος η διοίκηση οφείλει να αιτιολογήσει ειδικά την άρνηση της (ΣτΕ 240/2002, 3308/2007, 3855/2010).

Ως έγγραφο, για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης σε αυτό, νοείται μόνο εκείνο του οποίου έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία της έκδοσης ή τουλάχιστον της κατάρτισης (σχέδιο) και όχι εκείνο το σχέδιο ή τμήμα αυτού που βρίσκεται στο στάδιο της επεξεργασίας και συνεπώς δεν έχει οριστικοποιηθεί το περιεχόμενο του. Για την ολοκλήρωση διοικητικού εγγράφου απαιτείται αυτό να έχει υπογραφεί και πρωτοκολληθεί, οπότε και απαγορεύεται κάθε επέμβαση προς αλλοίωση του περιεχομένου του (ΓνωμΝΣΚ 80/1999, 383/2000). Η άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα γίνεται: α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της Υπηρεσίας ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του, μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο (ΣτΕ 2684/2010, ΓνωμΝΣΚ 225/2017) και γ) όσον αφορά τα ηλεκτρονικά έγγραφα, μπορεί να ασκηθεί είτε με μελέτη του εγγράφου είτε με χορήγηση αντιγράφου του με τη χρήση ΤΠΕ (Ν. 3979/2011, άρθρο 7 υ.α. ΥΑΠ/Φ.40.4/3/1031/2012). Αν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα αυτές γνωστοποιούνται στον αιτούντα με τη συνδρομή γιατρού, ο οποίος ορίζεται για τον σκοπό αυτό. Η άσκηση αυτού του δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας (άρθρο 5 παρ.4 και 5 ΚΔΔιαδ).

Η αίτηση του ενδιαφερομένου για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα, πρέπει να είναι συγκεκριμένη και όχι αόριστη, ώστε να μην καθίσταται καταχρηστική. Θα πρέπει δηλαδή στη σχετική αίτηση να προσδιορίζονται με σαφήνεια τα έγγραφα, καθώς η διοίκηση δεν υποχρεούται να προβαίνει σε χρονοβόρες και επίπονες αναζητήσεις, προκειμένου να αναζητήσει το αιτούμενο έγγραφο (ΓνωμΝΣΚ 723/2000). Στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να ενημερώνεται ο αιτών για την αοριστία της αίτησης και να τίθενται υπόψη του οι σχετικοί φάκελοι από τους οποίους αυτός θα επιλέξει να μελετήσει ή να λάβει αντίγραφα των εγγράφων που τον ενδιαφέρουν, εφόσον σε αυτούς δεν περιλαμβάνονται και έγγραφα, των οποίων δεν επιτρέπεται να λάβει γνώση οποιοσδήποτε τρίτος (ΓνωμΝΣΚ 621/2002, 324/2002, 140/2001 και 49/2001) (<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/voithitika-kemena/dynatotita-prosvasis-politon-se-eggrafa-kai-diekperaiosi> [18 Νοεμβρίου 2020]).

Η απόρριψη του αιτήματος πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα το αργότερο σε είκοσι (20) ημέρες από την υποβολή της αίτησης (ΣτΕ 1378/2012, 1628/2014, 4588/2015, 2869/2016, 1648/2019). Η άρνηση της διοίκησης να επιτρέψει την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα είναι εκτελεστική ατομική διοικητική πράξη και μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ. Εάν η διοίκηση αρνηθεί την χορήγηση εγγράφων που ζητούνται, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προκαλέσει εισαγγελική παραγγελία στην υπηρεσία να παραδώσει τα έγγραφα (άρθρο 25 παρ. 4 εδ. β' Ν. 1756/88 -Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών).

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα αποτελεί σημαντική πτυχή της διαφάνειας και στην ενωσιακή έννομη τάξη και κατοχυρώνεται στο άρθρο 15 παρ.3 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ) και στο άρθρο 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Καραγεώργου, 2013:176).

3.3 Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα δικαιώματα του διοικούμενου στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ.2 του Συντάγματος και ρυθμίζεται ειδικότερα από τις διατάξεις του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ. Το δικαίωμα αυτό συνίσταται στην υποχρέωση των διοικητικών αρχών, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικά ως προς τα σχετικά ζητήματα. Σε ενωσιακό επίπεδο,

το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, ως ένα από τα λεγόμενα δικαιώματα άμυνας, έχει κατοχυρωθεί στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, στο άρθρο 41 παρ. 2 περ. α' το οποίο κάνει λόγο για «το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του» (Πρεβεδούρου (2013), <https://www.prevedourou.gr/to-dikaiωμα-προηγούμενης-ακρόασης> [22 Νοεμβρίου 2020]).

Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου, το οποίο αποτελεί αφενός ατομικό δικαίωμα και αφετέρου ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας, είναι άμεσης εφαρμογής και ιδρύει ευθεία υποχρέωση της δημοσίας διοίκησης, έχει δε ως σκοπό: α) να δώσει την δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο να υποστηρίξει τα δικαιώματα και συμφέροντα του και να προτείνει εύλογες λύσεις πριν την έκδοση δυσμενούς διοικητικής πράξης ή λήψης επαχθούς μέτρου, γιατί μετά από αυτή ως μόνη διέξοδος για τον ιδιώτη θα απέμενε η δαπανηρή και χρονοβόρα προσφυγή στα δικαστήρια και β) να διασφαλίσει την πλήρη ενημέρωση της διοίκησης και επομένως την αποτελεσματικότερη και δικαιότερη λειτουργία της (Δαγτόγλου, 1991:1189).

Η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης καθιστά αυτόματα άκυρη τη διοικητική ενέργεια ή μέτρο και δεν μπορεί να θεραπευτεί μεταγενέστερα από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής (Χρυσόγονος, 2002:436-437). Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ.4 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης εφαρμόζεται ακόμη και όταν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής. Με την τήρηση του ουσιώδους αυτού τύπου τίθενται ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών οργάνων, οι τυχόν ισχυρισμοί και τα αποδεικτικά στοιχεία του ενδιαφερόμενου, με συνέπεια η τελικώς εκδιδόμενη διοικητική πράξη να είναι αποτέλεσμα συνεκτίμησης όλων των στοιχείων του φακέλου και αυτό εκφράζεται και στην αιτιολογία της (Πρεβεδούρου (2013), <https://www.prevedourou.gr/to-dikaiωμα-προηγούμενης-ακρόασης> [22 Νοεμβρίου 2020]). Έτσι, ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει αποτελεσματικά τη διοίκηση και να διαμορφώσει την οριστική απόφαση της, ανεξάρτητα αν κατά αυτής μπορεί να ασκηθεί διοικητική προσφυγή οποιασδήποτε μορφής (Γέροντας, 2020:208-209).

Η κλήση για ακρόαση του ενδιαφερομένου, πριν την επιβολή δυσμενούς διοικητικής πράξης ή μέτρου, είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης, προσδιορίζει δε κατά τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο το ζήτημα για το οποίο ο ενδιαφερόμενος καλείται να δώσει εξηγήσεις. Η κλήση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Ο

ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη. Η επαρκής ενημέρωση του διοικούμενου με την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Η τήρηση αυτής της διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερόμενου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης (άρθρο 6 παρ. 2 ΚΔΔιαδ).

Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να εκφράσει τις απόψεις του εγγράφως ή προφορικά, αυτοπροσώπως ή με δικηγόρο. Σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος εκφράσει τις απόψεις του προφορικά, συντάσσεται σχετικό πρακτικό και συνυπογράφεται από αυτόν, ώστε να καθίσταται δυνατός ο δικαστικός έλεγχος τήρησης της απαιτούμενης διαδικασίας και περαιτέρω, της αιτιολογίας της πράξης. Το υιοθετούμενο δυσμενές μέτρο πρέπει να λαμβάνεται σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου. Αν η κατάσταση που ρυθμίσθηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η διοικητική αρχή, μέσα σε χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει (άρθρο 6 παρ. 3 ΚΔΔιαδ).

Προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι: α) να πρόκειται να εκδοθεί πράξη επιβαρυντική για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα του ιδιώτη, β) η βλάβη να είναι αποτέλεσμα άσκησης διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και όχι δέσμιας αρμοδιότητας. Στην περίπτωση της δέσμιας αρμοδιότητας δεν υπάρχει περιθώριο αξιολογικής κρίσης, καθόσον η προηγούμενη ακρόαση είναι αποτελεσματική μόνο όταν μπορεί να επηρεάσει την κρίση του διοικητικού οργάνου (ΣτΕ 1421/2011) και να επιδράσει στο περιεχόμενο της ενέργειας, γ) να μην έχει δοθεί ήδη στον ιδιώτη η ευκαιρία να εκθέσει τις απόψεις του στη διοίκηση, δ) το δυσμενές μέτρο να λαμβάνεται λόγω υπαίτιας συμπεριφοράς του ιδιώτη και όχι για λόγους δημόσιας ωφέλειας ανεξάρτητα από οποιαδήποτε υπαιτιότητα του ιδιώτη και ε) η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου δεν επιβάλλεται όταν το σε βάρος του διοικητικό μέτρο δεν συνδέεται κατά νόμον με υποκειμενική συμπεριφορά, αλλά λαμβάνεται μέσω αντικειμενικών δεδομένων και συνεπώς η προηγούμενη ακρόαση δεν μπορεί να ασκήσει επίδραση στην διαμόρφωση της κρίσης της διοίκησης (Δαγτόγλου, 1991:1189-1190; Γέροντας, 2020:210-211).

Το περιεχόμενο του δικαιώματος είναι η προηγούμενη ακρόαση, η οποία δεν χρειάζεται να λάβει πράγματι χώρα, αλλά έγκειται στην παροχή ευκαιρίας στον ενδιαφερόμενο να

αναπτύξει τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του ενώπιον του οργάνου που ασκεί την αποφασιστική αρμοδιότητα. Αν ο ενδιαφερόμενος, μετά από σχετική πρόσκληση για ανάπτυξη των απόψεων του, αρνηθεί ρητά ή αφήσει να περάσει ο χρόνος αυτός άπρακτος, η επιταγή του άρθρου 20 παρ.2 Σ., θεωρείται ότι έχει εκπληρωθεί (Δαγτόγλου, 1991:1191).

Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης δεν έχει απόλυτη ισχύ, αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, όπως η εθνική άμυνα και η συναλλαγματική ισορροπία της χώρας (άρθρο 6 παρ.3 ΚΔΔιαδ, ΣτΕ 1877/2016). Η υπεροχή του δημόσιου συμφέροντος τεκμαίρεται και όταν συντρέχει λόγος επείγοντος, όπως η προστασία της δημόσιας υγείας. Εξαιρούνται από την αρχή και οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, για τις οποίες η προηγούμενη ακρόαση θα ήταν πρακτικά δυσχερής, καθώς αφορούν ακαθόριστο αριθμό προσώπων (ΣτΕ 3690/2009). Η εφαρμογή της αρχής μπορεί να αποκλείεται λόγω της ελεγκτικής φύσης του διοικητικού μέτρου, όπως πριν τη διενέργεια ελέγχων, επιθεωρήσεων ερευνών κατ' οίκον κ.λπ., όπου δεν μπορεί να νοηθεί «ακρόαση του ενδιαφερόμενου», γιατί αναγκαίο στοιχείο της διοικητικής ενέργειας είναι ο αιφνιδιασμός (Δαγτόγλου, 1991:1192-1193).

Στην πράξη όμως, όπως προκύπτει από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων το δικαίωμα αυτό περιορίζεται όλο και περισσότερο, διότι όπως υποστηρίζεται το δικαίωμα αυτό είναι αρκετά γενικό και καθολικό ώστε να εφαρμοσθεί κατά γράμμα, θα ενισχύσει την γραφειοκρατία, θα επιμηκύνει τις διοικητικές διαδικασίες και γενικά θα αποτελέσει εμπόδιο στην αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης (Πρεβεδούρου (2013), <https://www.prevedourou.gr/to-δικαίωμα-προηγούμενης-ακρόασης> [22 Νοεμβρίου 2020]).

3.4 Διοικητική Πράξη

Διοικητική πράξη αποτελεί η δήλωση βουλήσεως ενός διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς ένας κανόνας δικαίου, δηλαδή μια νομική ρύθμιση με μόνη τη βούληση του διοικητικού οργάνου. Η διοικητική πράξη είναι το νομικό μέσο με το οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία από το διοικητικό όργανο. Προκειμένου αυτή η μονομερής εκδήλωση της βούλησης να έχει διοικητικό χαρακτήρα, πρέπει να γίνεται στο πλαίσιο έννομων σχέσεων που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο και όχι από το ιδιωτικό (Σπηλιωτόπουλος, 2000:104-105).

Στοιχεία της έννοιας της διοικητικής πράξης είναι: α) η μονομερής θέσπιση κανόνα δικαίου, β) η προέλευση από διοικητικό όργανο, γ) η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου

συμφέροντος και δ) το πλαίσιο έννομων σχέσεων που ρυθμίζει, οι οποίες διέπονται από το διοικητικό δίκαιο. Είναι δε διοικητικό όργανο, κάθε δημόσιο όργανο της έννομης τάξης που ασκεί δημόσια εξουσία και το οποίο δεν ανήκει στη «νομοθετική» ή «δικαστική» εξουσία (Πρεβεδούρου (2018), <https://www.prevedourou.gr/oi-dioikηtikēs-prάξεις-έννοια-διακρί/> [24 Νοεμβρίου 2020]).

Η διοικητική πράξη διακρίνεται σε δύο κατηγορίες: α) *κανονιστική*, με την οποία θεσπίζεται κανόνας δικαίου με γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα και δημιουργεί ή καταργεί δικαιώματα για αόριστο αριθμό προσώπων και β) *ατομική*, η οποία έχει προσωπικό και συγκεκριμένο χαρακτήρα και οι έννομες συνέπειες της αφορούν συγκεκριμένο πρόσωπο (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015:107-108). Η σημασία της διάκρισης έγκειται στα εξής:

- Οι κανονιστικές πράξεις ελέγχονται παρεμπιπτόντως χωρίς προθεσμία, αντίθετα οι ατομικές δεν ελέγχονται παρεμπιπτόντως μετά την πάροδο της προθεσμίας προσβολής τους.
- Συστατικός τύπος των κανονιστικών είναι η δημοσίευση τους στο ΦΕΚ, ενώ οι ατομικές τελειούνται με την υπογραφή και την χρονολόγηση τους.
- Η προθεσμία για δικαστική προσβολή των κανονιστικών αρχίζει από την δημοσίευση τους, ενώ των ατομικών από την κοινοποίηση τους ή την λήψη πλήρους γνώσης.
- Οι ατομικές πράξεις πρέπει να περιέχουν σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία, ειδικότερα αν είναι δυσμενείς πρέπει να τηρηθεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, ενώ κάτι τέτοιο δεν ισχύει με τις κανονιστικές.

Κύρια χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης είναι το *τεκμήριο της νομιμότητας* και *εκτελεστότητας*. Η διοικητική πράξη από την έναρξη της ισχύος της έως την ακύρωση της με δικαστική απόφαση ή διοικητική πράξη ή την ανάκληση της ή γενικά, παύσης της ισχύος της με οποιοδήποτε τρόπο, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματα, ανεξάρτητα από τυχόν νομική πλημμέλεια. Η εκτελεστότητα της διοικητικής πράξης συνίσταται στο ότι η συμπεριφορά που καθορίζει και γενικότερα η ρύθμιση την οποία θεσπίζει, είναι υποχρεωτική χωρίς να απαιτείται άλλη διαδικασία. Από το συνδυασμό των δυο αυτών χαρακτηριστικών της διοικητικής πράξης, προκύπτει η ανάγκη προστασίας του διοικούμενου από τυχόν αυθαίρετες ενέργειες της διοίκησης στα πλαίσια του κράτους δικαίου και επομένως η συμμόρφωση τους στην αρχή της νομιμότητας (Σπηλιωτόπουλος, 2000:116 -123).

Τα στοιχεία νομιμότητας της διοικητικής πράξης, όπως αυτά ορίζονται στα άρθρα 16-21 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τα οποία αναφέρονται στον τύπο, το περιεχόμενο και τη διαδικασία έκδοσης των διοικητικών εγγράφων, είναι τα εξής:

- Η διοικητική πράξη είναι *έγγραφη*. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να είναι προφορική εφόσον αυτό είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Επίσης, είναι δυνατή η χρήση συμβόλων, εφόσον οι αποδέκτες της πράξης είναι σε θέση να την κατανοήσουν.
- Αναφέρεται η *εκδούσα αρχή*, ώστε να διασφαλισθεί η νομιμοποίηση του οργάνου που εκδίδει την πράξη (αρμοδιότητα).
- Αναφέρονται οι *διατάξεις των κανόνων δικαίου* σύμφωνα με τις οποίες εκδίδεται η συγκεκριμένη πράξη και στις οποίες ανταποκρίνεται το περιεχόμενο της.
- Αναφέρεται η *χρονολογία* της διοικητικής πράξης από το αρμόδιο όργανο.
- *Υπογράφεται από το όργανο* που είναι αρμόδιο για την έκδοση της.
- Αναφέρεται η *δυνατότητα άσκησης προσφυγής* του πολίτη (στις ατομικές διοικητικές πράξεις). Στην περίπτωση αυτή πρέπει να αναγράφονται επίσης το αρμόδιο όργανο για την εξέταση της προσφυγής, η προθεσμία εντός της οποίας πρέπει αυτή να υποβληθεί, καθώς και οι συνέπειες από την μη υποβολή της.
- Πρέπει να περιέχει την *αιτιολογία* έκδοσης της, δηλαδή να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων για την έκδοση της. Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν από το νόμο πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης.
- Πρέπει να *δημοσιεύεται*, σύμφωνα με όσα ορίζονται στις διατάξεις που διέπουν την έκδοση της συγκεκριμένης πράξης. Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, εκτός αν προβλέπεται από συγκεκριμένες διατάξεις ειδικός τρόπος δημοσιότητας. Οι ατομικές διοικητικές πράξεις δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης αν είναι δημοσιευτέες σύμφωνα με συγκεκριμένες διατάξεις, διαφορετικά κοινοποιούνται στα πρόσωπα τα οποία αφορά με κάθε πρόσφορο μέσο.

Η έλλειψη των στοιχείων νομιμότητας της διοικητικής πράξης, είτε πρόκειται για έλλειψη αρμοδιότητας, είτε για έλλειψη νόμιμης εξουσιοδότησης, είτε για έλλειψη ενός ή περισσότερων στοιχείων της διοικητικής πράξης, οδηγεί στην εξαφάνισή της. Οι διοικητικές πράξεις καταργούνται ή ανακαλούνται. Η κατάργηση μπορεί να αφορά τόσο την ατομική όσο και την κανονιστική πράξη και ενεργεί μόνο για το μέλλον, ενώ η

ανάκληση αφορά μόνο τις ατομικές πράξεις και σε κάποιες περιπτώσεις έχει αναδρομική ισχύ και σε άλλες όχι (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015:112). Η κατάργηση προϋποθέτει την έκδοση νέας πράξης διαφορετικού περιεχομένου, ατομικής ή κανονιστικής, η οποία καταργεί την προγενέστερη (Σπηλιωτόπουλος, 2000:186). Η διαπίστωση παράβασης της νομοθεσίας ή πλάνης περί τα πράγματα οδηγεί στην ανάκληση της πράξης από το όργανο που εξέδωσε την αρχική. Η ανάκληση είναι επιτρεπτή: α) εφόσον ο νόμος την επιτρέπει ή πάντως δεν την απαγορεύει, β) εφόσον δεν παρήλθε εύλογος χρόνος από την έκδοση της πράξης και γ) εφόσον δεν δημιουργήθηκε κατάσταση η οποία να παρεμποδίζει την ανάκληση της, όπως περιουσιακές, ιδιοκτησιακές ή άλλες έννομες σχέσεις ευνοϊκές για τον διοικούμενο (Σπηλιωτόπουλος, 2000:187-193; Δαγτόγλου, 2015:308-318).

Η ανάκληση των παράνομων δυσμενών πράξεων επιτρέπεται και μπορεί να γίνει σε οποιοδήποτε χρόνο. Εντούτοις, πρέπει να λαμβάνει χώρα εντός εύλογου χρόνου, ο οποίος σύμφωνα με νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, προσδιορίζεται στην πενταετία. Η παράνομη ευμενής πράξη ανακαλείται αν είναι αποτέλεσμα δόλιας ενέργειας του διοικούμενου, αν επιβάλλεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή αν πρόκειται για συμμόρφωση της διοίκησης με απόφαση του ΣτΕ ή άλλου διοικητικού δικαστηρίου (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015:112-113). Η διαδικασία της ανάκλησης διοικητικών πράξεων ορίζεται με το άρθρο 21 ΚΔΔιαδ, σύμφωνα με το οποίο η ανάκληση λαμβάνει χώρα από το διοικητικό όργανο που εξέδωσε την πράξη ή που είναι αρμόδιο για την έκδοση της και δεν είναι απαραίτητο να ακολουθηθεί η ίδια διαδικασία, εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών.

3.5 Διοικητικές Προσφυγές και Αναφορές

Ο διοικητικός αυτοέλεγχος, εκτός από αυτεπάγγελτος από το προϊστάμενο όργανο είτε από ελεγκτικά σώματα, προκαλείται κατόπιν υποβολής αναφορών ή διοικητικών προσφυγών από τους διοικούμενους – ενδιαφερόμενους. Οι διοικητικές προσφυγές είναι αιτήσεις προς τη Διοίκηση με τις οποίες ζητείται η επανεξέταση δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης (Πρεβεδούρου (2016), <https://www.prevedourou.gr/διοικητικές-προσφυγές> [28 Νοεμβρίου 2020]). Με τις προσφυγές οι διοικούμενοι συμμετέχουν στη δημόσια διοίκηση, ενώ ταυτόχρονα με αυτές προστατεύονται από αυθαιρεσίες της διοίκησης και από περιπτώσεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Οι διοικητικές προσφυγές προβλέπονται στα άρθρα 24-27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, στο άρθρο 10 του Συντάγματος και στο άρθρο 13 της ΕΣΔΑ.

Από πλευράς τυπικότητας, δηλαδή πρόβλεψης σε διάταξη νόμου, οι προσφυγές διακρίνονται: α) σε *άτυπες*, στις οποίες ανήκουν η απλή αναφορά, η αίτηση θεραπείας και η ιεραρχική προσφυγή (άρθρο 24 ΚΔΔιαδ) και β) σε *τυπικές*, στις οποίες περιλαμβάνονται η ειδική διοικητική προσφυγή και η ενδικοφανής προσφυγή (άρθρο 25 ΚΔΔιαδ). Από πλευράς *υποχρεωτικού ή μη χαρακτήρα*, η απλή αναφορά, η αίτηση θεραπείας, η ιεραρχική προσφυγή και η ειδική διοικητική προσφυγή μπορούν να ασκηθούν δυνητικά, ενώ η ενδικοφανής προσφυγή είναι υποχρεωτικό να ασκηθεί και η μη άσκηση της επιφέρει μια δυσμενή δικονομική συνέπεια για τον διοικούμενο, που συνίσταται στο απαράδεκτο του εν συνεχεία ασκούμενου ενδίκου βοηθήματος. Οι διοικητικές προσφυγές προς τη διοίκηση διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: α) απλές ή άτυπες διοικητικές προσφυγές (αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή), β) ειδικές διοικητικές προσφυγές (έλεγχος νομιμότητας) και γ) ενδικοφανείς προσφυγές (έλεγχος νομιμότητας και ουσίας) (Σπηλιωτόπουλος, 2000:262).

Τέλος, σε κάθε περίπτωση που ο πολίτης έχει υποστεί βλάβη υλική ή ηθική, διατηρεί το δικαίωμα του για αποζημίωση ενώπιον των αστικών πλέον δικαστηρίων, σύμφωνα με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα, καθώς και τη δυνατότητα προσφυγής σε ποινικά δικαστήρια εάν θεωρηθεί ότι η παράνομη ενέργεια του οργάνου της διοίκησης στοιχειοθετεί ποινικό αδίκημα. Συνταγματικό θεμέλιο της κάθε είδους ευθύνης της δημόσιας διοίκησης είναι η διάταξη του άρθρου 4 παρ.5 Σ «οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνατότητες τους». Συμπληρωματικά, η ευθύνη της δημόσιας διοίκησης στηρίζεται και στο άρθρο 20 παρ.1 Σ, καθώς περιεχόμενο της δικαστικής προστασίας, δηλαδή της αποκατάστασης της νομικής κατάστασης ενός προσώπου, η οποία διαταράχθηκε με μια παράνομη πράξη ή παράλειψη ενός άλλου προσώπου (φυσικού ή νομικού, ιδιωτικού ή δημόσιου), είναι και η αποκατάσταση της ζημίας που το πρόσωπο αυτό έχει υποστεί από τη διατάραξη (Σπηλιωτόπουλος, 2000:230-231).

3.5.1 Αναφορά

Η αίτηση- αναφορά του διοικούμενου για έλεγχο της διοικητικής πράξης θεμελιώνεται στο δικαίωμα αναφοράς προς τις αρχές, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Σ, σύμφωνα με το οποίο καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα τηρώντας τους νόμους του κράτους να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά. Το άρθρο 10 Σ εγγυάται την πρόσβαση του ατόμου στις διοικητικές αρχές και

την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης των αρχών (Δαγτόγλου, 1991:1172-1173). Οι ειδικότερες προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες υποβάλλεται μία αναφορά, ορίζονται στο ΝΔ 796/1971 και στο άρθρο 27 ΚΔΔιαδ. Η πρακτική σημασία του δικαιώματος της αναφοράς συνίσταται στο ότι είναι άτυπη, απρόθεσμη, δεν απαιτεί νομικές γνώσεις, ενώ δεν αποκλείεται να οδηγήσει σε δικαίωση αυτού που το ασκεί πολύ συντομότερα από ό,τι θα συνέβαινε π.χ. μέσω της δικαστικής οδού (Χρυσόγονος, 2002:387).

Το άρθρο 10 του Σ θεωρείται θεμέλιο της διοικητικής διαδικασίας, όπως και της αρχής της διαφάνειας, αφού η συνταγματική υποχρέωση των διοικητικών αρχών να απαντήσουν στην αναφορά προϋποθέτει εξακρίβωση της αλήθειας του περιεχομένου αυτής και επομένως κίνηση της διαδικασίας ελέγχου της πράξης του ιεραρχικά κατώτερου οργάνου. Επιπλέον, η αναφορά με την δυνατότητα που δίνει στον διοικούμενο να υπερασπισθεί τα δικαιώματά του ενώπιον της διοίκησης, θεσμοποιεί την επικοινωνία μεταξύ διοίκησης και διοικούμενων και βοηθά τους διοικούμενους να μην αισθάνονται εκτεθειμένοι και αβοήθητοι απέναντι σε κρατικές αποφάσεις (Δαγτόγλου, 1991:1175). Το δικαίωμα της αναφοράς είναι ένα τυπικό, διαδικαστικό δικαίωμα, διότι ο αναφερόμενος έχει αξίωση για την κίνηση της διοικητικής διαδικασίας και για την αιτιολογημένη απάντηση στην αναφορά του, όχι όμως και για την εκπλήρωση αυτής ή για συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Η διοίκηση μετά από αίτημα για συγκεκριμένη ενέργεια, οφείλει να παρέχει απάντηση που να περιέχει κατ' αρχήν αιτιολογία, όχι όμως και να εκδώσει εκτελεστική διοικητική πράξη, αν αυτό δεν προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου (Δημολιού, 2019:88-90).

Ο ΚΔΔιαδ στο άρθρο 27 ορίζει ότι εάν δεν είναι δυνατή η άσκηση, σύμφωνα με τα άρθρα 24-26 (αίτηση θεραπείας, ιεραρχικής, ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς) προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής, μπορεί με αίτηση του στην αρχή αυτή, να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης. Κεντρικό εννοιολογικό στοιχείο της αναφοράς είναι το αίτημα, το οποίο αποτελεί το κριτήριο για την διάκριση της αναφοράς από την άτυπη προσφυγή (Δημολιού, 2019:90). Το άρθρο 2 παρ.1 ΝΔ 796/1971 θεωρεί ως αναφορές μόνο τα έγγραφα που περιέχουν «αιτιάσεις» κατά ενεργειών ή παραλείψεων δημοσίων αρχών ή οργάνων, με εξαίρεση τις κυβερνητικές πράξεις, και περιέχουν αίτηση για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης. Το άρθρο 3 παρ.1 προσθέτει ότι η αναφορά πρέπει να απευθύνεται στην αρμόδια αρχή. Εντούτοις, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 α' εδ. γ'

ΚΔΔιαδ, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αίτηση νόμιμα υποβάλλεται και σε αναρμόδια αρχή, η οποία υποχρεούται να την παραπέμψει στην αρμόδια. Σύμφωνα με τη νομολογία, με την αναφορά πρέπει να υφίσταται βλάβη σε προσωπικό έννομο συμφέρον του αναφέροντος, ενώ η αρχή να είναι υποχρεωμένη με βάση το νόμο σε ανόρθωση της (Χρυσόγονος, 2002:388-389).

Σημαντική είναι στο πλαίσιο της αναφοράς, η κατά την παρ.2 άρθρου 10 Σ απαγόρευση δίωξης αυτού που υπέβαλε την αναφορά, έως την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής, για τυχόν παραβάσεις που υπάρχουν σ' αυτήν, περιλαμβάνοντας κάθε είδους δίωξη, ποινική, αστική και πειθαρχική. Σχετική πρόβλεψη έχει και το ΝΔ 796/1971 στο άρθρο 6 για ποινική και πειθαρχική δίωξη κατά του αναφερομένου δημοσίου υπαλλήλου ή στρατιωτικού. Ο σκοπός της συνταγματικής διάταξης είναι η εξασφάλιση της ελεύθερης υποβολής της αναφοράς και η αποτροπή του κινδύνου άδικης δίωξης κατά του αναφερόμενου πριν από την τελική απόφαση της αρχής (Χρυσόγονος, 2002:392; Δημολιού, 2019:133-134).

3.5.2 Αίτηση θεραπείας –ιεραρχική προσφυγή

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

Κριτήριο για την διάκριση μεταξύ αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής και οποιασδήποτε προσφυγής είναι το περιεχόμενο και όχι ο τύπος ή ο χαρακτηρισμός που δίνει ο διοικούμενος στο έγγραφο που καταθέτει, καθώς είναι δυνατό μια προσφυγή να επιγράφεται ως αίτηση, εξώδικη δήλωση, αίτηση επανεξέτασης, προσφυγή, αναφορά ή να έχει οποιαδήποτε άλλη ονομασία. Επιτρέπεται η ερμηνεία της αίτησης, ώστε να εξεταστεί και να απαντηθεί με βάση το αληθινό της περιεχόμενο. Επίσης, η τυχόν λανθασμένη αναγραφή της Αρχής, ενώπιον της οποίας απευθύνεται η προσφυγή, δεν καθιστά αυτή απαράδεκτη, εφόσον από το περιεχόμενο της προκύπτει η εν λόγω Αρχή (Δημολιού, 2019:140).

Οι πράξεις που προσβάλλονται με τις εν λόγω προσφυγές είναι ατομικές και όχι κανονιστικές. Προϋπόθεση για την άσκησή τους είναι ο ενδιαφερόμενος να έχει έννομο

συμφέρον το οποίο είναι η αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του. Το έννομο συμφέρον θα πρέπει να έχει ορισμένα χαρακτηριστικά, όπως: να είναι προσωπικό, άμεσο, ενεστώς και συγκεκριμένο, ενώ αντίθετα δεν υφίσταται όταν είναι γενικό, έμμεσο και μελλοντικό. Η βλάβη αυτή, υλική ή ηθική, απαιτείται να έχει ήδη επέλθει, καθώς δεν είναι δυνατή η άσκηση της προσφυγής προληπτικά. Επίσης, το συμφέρον για να είναι έννομο, δεν πρέπει να αντίκειται σε κανόνα δικαίου και στο Σύνταγμα (Σπηλιωτόπουλος, 2000:471-479, Δημολιού; 2019:146-149).

Για την υποβολή των απλών διοικητικών προσφυγών δεν τάσσεται ορισμένη προθεσμία. Ως εκ τούτου δύναται να ασκηθεί εκ νέου αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή, υπό την προϋπόθεση ότι τα νέα στοιχεία που προσκομίζει ο διοικούμενος τα επικαλείται για πρώτη φορά (Τάχος, 2008:665). Ωστόσο, υπάρχει πάντα ο περιορισμός από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περί ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων. Συνεπώς, δεν είναι επιτρεπτή η διοικητική προσφυγή μετά την πάροδο μακρού χρόνου, η έννοια του οποίου κρίνεται από τις περιστάσεις και πάντως δεν θα μπορούσε να υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο για την ανάκληση των ατομικών παράνομων διοικητικών πράξεων για τη Διοίκηση. Ως εύλογος χρόνος για την ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης, σύμφωνα με το άρθρο 1 ΑΝ 261/1968, ορίζεται η πενταετία (Δημολιού, 2019:149-150).

Η Διοίκηση έχει ως προθεσμία για τον έλεγχο των προσφυγών αυτών 30 ημέρες από την κατάθεση, με την επιφύλαξη τυχόν ειδικών διατάξεων (άρθρο 24 παρ.2 ΚΔΔιαδ). Εάν αρμόδια για την ανάκληση, τροποποίηση ή ακύρωση της πράξης είναι άλλη αρχή, εκείνη στην οποία κατατέθηκε η αίτηση θεραπείας ή η ιεραρχική προσφυγή, οφείλει το αργότερο μέσα σε 5 ημέρες να την διαβιβάσει στην αρμόδια αρχή η οποία έχει την αρμοδιότητα να ανακαλέσει, τροποποιήσει ή να ακυρώσει την πράξη. Και στην περίπτωση αυτή προθεσμία γνωστοποίησης της απόφασης της αρμόδιας αρχής είναι οι 30 ημέρες (άρθρο 24 παρ. 3 ΚΔΔιαδ). Στο άρθρο 24 παρ.1 ΚΔΔιαδ καθιερώνεται ρητά διοικητικό απαράδεκτο ως αρνητική προϋπόθεση άσκησης αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής. Οι άτυπες προσφυγές δεν μπορούν να ασκηθούν στις περιπτώσεις που προβλέπεται ειδική διοικητική ή ενδικοφανής προσφυγή και αν ασκηθούν απορρίπτονται ως απαράδεκτες. Επίσης, η παράλειψη της διοίκησης να απαντήσει στην άτυπη προσφυγή, δεν αποτελεί παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας και δεν προσβάλλεται δικαστικά (Δημολιού, 2019:160, 195).

3.5.3 Ειδική διοικητική προσφυγή

Η ειδική διοικητική προσφυγή ή τυπική προσφυγή νομιμότητας, προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν την αρχή στην οποία ασκείται καθώς και ορισμένη

προθεσμία και τυχόν άλλες προϋποθέσεις για την άσκηση της και συνεπάγεται τον έλεγχο αποκλειστικά της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης, δηλαδή των νομικών πλημμελειών της (άρθρο 25 ΚΔΔιαδ). Είναι προαιρετική και δεν αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος, με εξαίρεση την ειδική προσφυγή του άρθρου 227 του Ν. 3852/2010, η οποία αφορά την εποπτεία πράξεων των ΟΤΑ.

Αντικείμενο της προσφυγής αυτής μπορεί να είναι ρητή, ατομική ή κανονιστική πράξη, αίτημα δε της προσφυγής η ολική ή μερική ακύρωση της πράξης. Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει την απόφαση του στον προσφεύγοντα μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την ημερομηνία της κατάθεσης της, εάν ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν άλλη προθεσμία. Η απόφαση που εκδίδεται μετά την παρέλευση της οριζόμενης προθεσμίας είναι ακυρωτέα ως αναρμοδίως κατά χρόνον εκδοθείσα (Πρεβεδούρου (2016), <https://www.prevedourou.gr/διοικητικές-προσφυγές> [1 Δεκεμβρίου 2020]).

Ισχύει ο κανόνας της «άπαξ ασκήσεως» και η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής διακόπτει την προθεσμία για την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως και της προσφυγής, εφόσον όμως έγινε μέσα στην προθεσμία η οποία προβλέπεται από τις διατάξεις που διέπουν κάθε προσφυγή. Οι πράξεις που εκδίδονται επί της ειδικής διοικητικής προσφυγής, όταν δέχονται την προσφυγή και ακυρώνουν ολικά ή εν μέρει την πράξη που προσβλήθηκε, έχουν εκτελεστό χαρακτήρα (Σπηλιωτόπουλος, 2000:263-264).

3.5.4 Ενδικοφανής προσφυγή

Η ενδικοφανής προσφυγή, πρόκειται για προσφυγή που ο νόμος έχει διαμορφώσει με παρόμοιο τρόπο όπως ένα ένδικο μέσο, με την διαφορά ότι στρέφεται κατά διοικητικής πράξης και όχι δικαστικής απόφασης και απευθύνεται ενώπιον διοικητικού οργάνου και όχι δικαστηρίου (Δαγτόγλου, 2015:475). Η ενδικοφανής προσφυγή προβλέπεται επίσης από ειδικές διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν την αρχή ενώπιον της οποίας ασκείται, ορισμένη προθεσμία και τυχόν άλλες προϋποθέσεις και συνεπάγεται έλεγχο τόσο της νομιμότητας της πράξης όσο και της ουσίας της, οπότε και μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση εν όλω ή εν μέρει της πράξης, στην τροποποίηση της πράξης ή στην απόρριψη της προσφυγής (άρθρο 25 ΚΔΔιαδ). Η ενδικοφανής προσφυγή για το ίδιο ζήτημα ασκείται, όπως και η ειδική διοικητική, μόνο μία φορά, ισχύει δηλαδή ο κανόνας της «άπαξ ασκήσεως», εκτός αν λάβει χώρα νόμιμη παραίτηση από την πρώτη και δεν εξαντληθεί η προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να ασκηθεί (Δημολιού, 2019:264-265).

Οι σχετικές διατάξεις μπορεί να προβλέπουν ότι η ενδικοφανής προσφυγή υποβάλλεται είτε στο όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη είτε στο ιεραρχικά

προϊστάμενο όργανο είτε σε όργανο που ιδρύθηκε ειδικά για την κρίση της προσφυγής. Η προθεσμία για την άσκηση της ξεκινά από την κοινοποίηση της πράξης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 242 ΑΚ περί προθεσμιών. Το διοικητικό όργανο που εξετάζει την προσφυγή προβαίνει σε νέα έρευνα και εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών της διοικητικής υποθέσεως (έλεγχος νομιμότητας και ουσίας) και προς τούτο εκδίδει νέα εκτελεστή πράξη. Η προσφυγή δεν επιτρέπεται να οδηγήσει σε χειροτέρευση της θέσης του διοικούμενου που άσκησε την προσφυγή, εκτός αν σχετικές διατάξεις προβλέπουν το αντίθετο (Δαγτόγλου, 2015:476, ΣτΕ 3424/2006, 236/2016, 29/2017). Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει την απόφασή του στον προσφεύγοντα μέσα στην προθεσμία που καθορίζουν οι σχετικές διατάξεις, διαφορετικά μέσα σε τρεις (3) μήνες από την ημερομηνία κατάθεσης. Η άπρακτη πάροδος της προθεσμίας αυτής θεμελιώνει παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (Σπηλιωτόπουλος, 2000:265).

Η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση, ώστε να μπορέσει ο διοικούμενος κατόπιν να ζητήσει το δικαστικό έλεγχο της υπόθεσής του. Σύμφωνα με τα άρθρα 45 παρ. 2 του ΠΔ 18/1989 και 63 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας η άσκηση της αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης και των προσφυγών ουσίας. Αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ επιτρέπεται μόνο κατά απόφασης επί ενδικοφανούς προσφυγής ή της σιωπηρής αρνήσεως που τεκμαίρεται με την άπρακτη πάροδο τριμήνου ή άλλης τυχόν προθεσμίας (Δαγτόγλου, 2015:475-476). Πρόκειται λοιπόν για μέσο δευτεροβάθμιου ελέγχου της υπόθεσης από την ίδια τη Διοίκηση και για υποχρεωτικό προστάδιο της διοικητικής δίκης, η μη τήρηση του οποίου επιφέρει, εφόσον συντρέχουν οι κατά νόμο προϋποθέσεις, απώλεια του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Ο κανόνας του απαραδέκτου γνωρίζει εξαίρεση όταν η διοίκηση δεν ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο ότι κατά της πράξης η οποία τον βλάπτει προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.

Η ενδικοφανής προσφυγή εξυπηρετεί τρεις βασικούς σκοπούς: α) πλήρη αυτοέλεγχο (νομιμότητας και ουσίας), β) έννομη προστασία του διοικούμενου και γ) αποσυμφόρηση των δικαστηρίων. Η ενδικοφανής προσφυγή εντάσσεται στους μηχανισμούς που μπορούν να συμβάλουν ουσιωδώς στην εξωδικαστική επίλυση των διαφορών και στην αποσυμφόρηση έτσι των δικαστηρίων. Η αποσυμφόρηση των δικαστηρίων επιτυγχάνεται είτε λόγω αποτροπής της δίκης, γιατί ο διοικούμενος ικανοποιήθηκε ή εγκατέλειψε την προοπτική της δικαστικής οδού, είτε από την διευκόλυνση των δικαστηρίων μέσω του φιλτραρίσματος της υπόθεσης. Ακόμη και αν αποτύχει το στάδιο της ενδικοφανούς

διαδικασίας, οι αποφάσεις των επιτροπών που χειρίζονται τις υποθέσεις, που αποτελούνται από στελέχη της διοίκησης καταρτισμένα και εξειδικευμένα, αποτελούν πηγή γνώσης και βοηθούν το δικαστήριο να κατανοήσει πλήρως την διαφορά, εστιάζοντας την προσοχή του στα νομικά θέματα (Δημολιού, 2019:257-263).

Μετά την άσκηση την άσκηση της προσφυγής (απλής, ειδικής ή ενδικοφανούς) η αρμόδια να την κρίνει διοικητική αρχή μπορεί μετά από αίτηση του προσφεύγοντος ή και αυτεπάγγελα να αναστείλει την εκτέλεση της πράξης που είναι αντικείμενο της προσφυγής μέχρι την έκδοση της απόφασής του, όχι όμως για διάστημα μεγαλύτερο από την προθεσμία που ορίζεται από τις σχετικές διατάξεις για την έκδοση της απόφαση αυτής (άρθρο 26 ΚΔΔιαδ). Η αναστολή αίρεται αυτοδικαίως μετά την απάντηση της Διοίκησης ή τη λήξη της προθεσμίας απάντησης. Το ανασταλτικό αποτέλεσμα χρησιμεύει για την αποτροπή της εκτέλεσης της προσβληθείσας πράξης μέχρι την οριστική απόφαση, ώστε ο διοικούμενος να μην διακινδυνεύσει από τη δημιουργία δυσχερώς επανορθώσιμων διοικητικών καταστάσεων (Δημολιού, 2019:296-297). Τέλος, η άσκησή της διακόπτει την προθεσμία άσκησης του ενδίκου βοηθήματος (ΣτΕ 3228/2012).

Η ενδικοφανής προσφυγή μεταβιβάζει συνολικά την υπόθεση στο αρμόδιο όργανο εξέτασης αυτής και ως προς το νομικό και ως προς το πραγματικό μέρος που ελέγχεται. Δικονομική συνέπεια του μεταβιβαστικού αποτελέσματος είναι η ενσωμάτωση της προσβληθείσας διοικητικής πράξης στην απόφαση που εκδίδεται επ' αυτής. Η αρχική διοικητική πράξη χάνει την εκτελεστότητα της και απορροφάται από την τελική απόφαση, η οποία αποτελεί τη μόνη εκτελεστή πράξη που μπορεί να προσβληθεί παραδεκτά ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου (Δημολιού, 2019:297 επ.). Για τον έλεγχο των πράξεων που εκδίδονται μετά από άσκηση διοικητικής προσφυγής, λαμβάνεται υπόψη το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο έκδοσης των πράξεων αυτών και όχι των αρχικών πράξεων κατά των οποίων ασκήθηκαν οι προσφυγές (Σπηλιωτόπουλος, 2000:266, ΣτΕ 1435/2011, 2025/2009).

Αναφορικά με το δικαίωμα ακρόασης, όταν προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή, στις περιπτώσεις που δεν γίνεται αναφορά στις σχετικές διατάξεις για περαιτέρω προφορική ακρόαση, υποστηρίζεται ότι η ενδικοφανής προσφυγή συνιστά την ακρόαση, καλύπτοντας τις απαιτήσεις του άρθρου 20 Σ ως προς την εκδιδόμενη επί της ενδικοφανούς προσφυγής διοικητική πράξη. Επομένως, αν δεν προβλέπεται από τις διατάξεις που οργανώνουν διαδικαστικά την ενδικοφανή προσφυγή δεύτερη προφορική ακρόαση, πρόβλεψη που συνήθως συναντάται στις πειθαρχικές διαδικασίες υπό την μορφή απολογίας ή

αυτοπρόσωπης παρουσίας του πειθαρχικώς διωκόμενου, ορθότερο φαίνεται να γίνει δεκτό ότι η διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να ικανοποιήσει σχετικό αίτημα του προσφεύγοντος. Διότι, όταν προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή και καμία περαιτέρω προφορική διαδικασία ενώπιον του αποφασίζοντος οργάνου, αυτό εκφράζει την επιθυμία του νομοθέτη η ακρόαση να πραγματοποιηθεί εγγράφως, με την ενδικοφανή προσφυγή, με την οποία ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του (Δημολιού, 2019:306-307).

Στην ελληνική έννομη τάξη η ενδικοφανής προσφυγή έχει θεσπιστεί για να καλύψει ένα ευρύ πεδίο διοικητικών διαφορών. Η ενδικοφανής προσφυγή έχει τύχει εκτεταμένης εφαρμογής στις δημόσιες συμβάσεις, στις συμβάσεις προμηθειών, στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών. Επίσης, είναι ενδικοφανής προσφυγή η ένσταση ενώπιον της αρμόδιας Τοπικής Διοικητικής Επιτροπής (ΤΔΕ) κατά πράξεων που εκδίδονται κατά την εφαρμογή της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας, οι «αντιρρήσεις» του άρθρου 14 Ν.998/1979 κατά απόφασης Δασάρχη για το χαρακτηρισμό μίας έκτασης ως «δάσους» ή «δασικής» και η ένσταση κατά έκθεσης αυτοψίας, με την οποία ένα κτίσμα χαρακτηρίζεται ως αυθαίρετο (και κατεδαφιστέο) και επιβάλλονται κυρώσεις (άρθρα 4 ΠΔ 267/1998 και 391 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας). Ενδικοφανείς προσφυγές προβλέπονται και στη νομοθεσία περί αλλοδαπών (άρθρο 77 Ν.3386/2005 κατά πράξεων απέλασης και άρθρο 25 ΠΔ 114/2010 κατά απόφασης απόρριψης αιτήματος για παροχή ασύλου). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η καθιέρωση ενδικοφανούς προσφυγής και στο πεδίο των φορολογικών διαφορών (άρθρο 63 Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος Ν. 4174/2013) (Δημολιού, 2019:398-399).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο:ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

4.1 Διαφάνεια στο κράτος

Ως διαφάνεια γενικά, στο ενεργείν και στη διοίκηση, ορίζεται η εφαρμογή στην πράξη, του συνόλου εκείνου των αρχών και αξιών που με όχημα την υψηλής ποιότητας διακυβέρνηση οδηγούν στη θεσμική ανάπτυξη, αποτρέποντας τους ανασταλτικούς παράγοντες αυτής. Η διαφάνεια ως γενική υπέρτατη αρχή αποτελεί βασική παράμετρο και προϋπόθεση του κράτους δικαίου και της διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος. Η φανερή δράση και διαφάνεια της διοικητικής δράσης, η δυνατότητα δηλαδή γνωστοποίησης των πάντων στους πάντες που έχουν να κάνουν με τη λειτουργία του κράτους, συμβάλει στην αποκάλυψη μη νόμιμων δραστηριοτήτων και αδυναμιών στην εύρυθμη λειτουργία του

κράτους δικαίου και ενισχύει την αξιοκρατία, τη χρηστή διοίκηση και την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Επιπλέον, η διαφάνεια δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη, την κοινωνική δικαιοσύνη και την ανάπτυξη, στοιχεία σημαντικά σε κάθε θεσμική λειτουργία και δημοκρατική διακυβέρνηση. Η διαφάνεια εκ φύσεως δημιουργεί τις προϋποθέσεις για οικονομική ανάπτυξη, αφού με την ύπαρξη σταθερού θεσμικού, πολιτικού και επιχειρηματικού υπόβαθρου, προσελκύονται περισσότερες επενδύσεις. Με την εξασφάλιση υγιούς κλίματος συναλλαγών, η διαφάνεια επιδρά και συναισθηματικά αναπτύσσοντας καλή θέληση για αμοιβαία και ειλικρινή συνεργασία (Γαλούκας, 2018).

Η ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας, έχει πολλά παραδείγματα που δεν αναδεικνύουν το ρόλο της διαφάνειας σε μία κοινωνία. Φαινόμενα διαφθοράς έχουν διαταράξει σοβαρά την πολιτική και οικονομική ζωή της χώρας, προκαλώντας πολιτικές αντιπαραθέσεις, καθώς αφορούν πρόσωπα και θεσμικά όργανα της πολιτείας, που παρακάμπτουν κανόνες και αρχές, με σκοπό το προσωπικό όφελος. Τέτοιου είδους καταστάσεις, επιβάρυναν την εθνική οικονομία και έπληξαν σοβαρά το κύρος του ελληνικού κράτους.

Πίνακας 4.1 Κατάταξη χωρών σε υποθέσεις διαφθοράς σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης Απάτης (OLAF)

Country	Cases concluded	
	Total number per country	of which closed with recommendations
Romania	11	9
Italy	9	7
Greece	7	2
Poland	7	4
Bulgaria	7	5
Hungary	5	2
Czechia	3	3
North Macedonia	3	0
Spain	3	0
Croatia	3	1
Belgium	2	1
Portugal	2	2
Syria	2	1
Slovakia	2	2
Ukraine	2	0
Tunisia	2	1
Turkey	2	1
Jordan	2	1
United Kingdom	2	1
Kosovo	2	1
Albania, Algeria, Austria, Burundi, Cambodia, Denmark, Estonia, Ethiopia, France, Georgia, Kenya, Latvia, Lebanon	22 (1 per country)	13

Πηγή: Έκθεση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης 2019 (The OLAF Report 2019), στο https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2019_en.pdf

Η χώρα μας βρίσκεται στην τρίτη θέση σε υποθέσεις διαφθοράς στις έρευνες που διεξήγαγαν οι αδιάφθοροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2019. Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), οι έρευνες

αφορούν κυρίως στη χρήση κονδυλίων της Ε.Ε. που διαχειρίζονται ή δαπανώνται συνολικά ή εν μέρει σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα έχει απασχολήσει με 7 υποθέσεις και βρίσκεται στην 3η θέση, μετά τη Ρουμανία και την Ιταλία (11 και 9 υποθέσεις αντίστοιχα)(Ψαρά, (2020), https://www.ethnos.gr/kosmos/123159_ekthesi-tis-ee-triti-se-ypotheseis-diafthoras-stin-eyropaiki-enosi-i-ellada [12 Δεκεμβρίου 2020]).

Κάποιες γενικές αρχές που προτείνονται για την εμπέδωση και ενίσχυση της διαφάνειας, οι οποίες περιλαμβάνουν ως συστατικό της τήρησης τους την βούληση και την αποκάλυψη της, είναι οι εξής (Γαλούκας, 2018):

- Ευρεία δημοσιοποίηση της βούλησης- πρόθεσης διαδικασιών και πεπραγμένων.
- Ανάδειξη της αλήθειας- ειλικρίνεια στη συμπεριφορά με ισχυρή επίδειξη διάθεσης για συνεννόηση.
- Διαρκής αποτίμηση και διόρθωση-δημοσιοποίηση μεθόδων, προόδου και αποτελεσμάτων.
- Επιθυμία για απόδοση ευθυνών- δημοσιοποίηση προόδου.
- Μέριμνα για θεσμική συνέχεια.

4.2 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Σύμφωνα με τον ορισμό που έδωσε ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) «ηλεκτρονική διακυβέρνηση "e- government" είναι η χρήση των τεχνολογιών, πληροφοριών και επικοινωνίας, και ιδιαίτερα του Διαδικτύου, ως εργαλείο για την επίτευξη καλύτερης κυβέρνησης» (<https://stats.oecd.org/glossary> [14 Δεκεμβρίου 2020]. Στην Ελλάδα η εξέλιξη της Πληροφορικής και η εφαρμογή των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) σημειώθηκε με αργούς ρυθμούς. Βασικοί λόγοι της καθυστέρησης αυτής είναι η απουσία κεντρικού συντονισμού και η προβληματική χρηματοδότηση, η έλλειψη υποδομών, η οποία προερχόταν από τις εκάστοτε δημόσιες υπηρεσίες και το μη εξειδικευμένο και εκπαιδευμένο προσωπικό (Καρκατσούλης, 2019). Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση οφείλει να αντιμετωπίζει το ανθρώπινο δυναμικό της ως κεφάλαιο και να παρέχει τα απαραίτητα εργαλεία με τα οποία αυτό θα επιλέγεται, εξελίσσεται, αναπτύσσεται και αξιοποιείται. Για να γίνει αυτό πραγματικότητα η διοίκηση οφείλει να χρησιμοποιήσει και τις τεχνολογίες της πληροφορικής (Ασπρίδης και Σδρόλιας, 2013). Πρωταρχικό μέλημα κατά την εφαρμογή των ΤΠΕ στο δημόσιο είναι η ενίσχυση της διαφάνειας και η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών αλλά και των επιχειρήσεων.

Με το Ν.3979/2011 περί «Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και άλλων διατάξεων», ορίστηκαν οι γενικές αρχές της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τα δικαιώματα πρόσβασης των χρηστών, τα θέματα έκδοσης ηλεκτρονικών εγγράφων και διοικητικών πράξεων, οι ηλεκτρονικές πληρωμές και η διαδικασία ταυτοποίησης και επιβεβαίωσης ταυτότητας (αυθεντικοποίηση) (Κέφης, 2014:149-150). Παρέχονται στη διάθεση των πολιτών, των επιχειρήσεων και των φορέων του δημοσίου τομέα τεχνολογικά μέσα και θεσμικές ευχέρειες που μειώνουν την ανάγκη αυτοπρόσωπης παρουσίας για τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης και επιταχύνουν τον χρόνο ολοκλήρωσης των διοικητικών διαδικασιών. Ταυτόχρονα μειώνονται τα φαινόμενα παράνομων συναλλαγών και διαφθοράς, καθώς η παροχή των δημόσιων υπηρεσιών αποπροσωποποιείται, αλλά και με την αναλυτική καταγραφή των διαδικασιών και της διεκπεραίωσής τους, διευκολύνεται ο έλεγχος της νομιμότητάς τους. Περαιτέρω, μειώνονται οι διοικητικές επιβαρύνσεις για πολίτες και επιχειρήσεις. Επίσης, ρυθμίζεται η ηλεκτρονική επικοινωνία και συναλλαγή μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα, με αποτέλεσμα να μειώνεται το λειτουργικό κόστος και ο απαιτούμενος χρόνος για την ολοκλήρωση μίας διαδικασίας.

4.3 Ψηφιακή Διακυβέρνηση

Λόγω της ραγδαίας τεχνολογικής ανάπτυξης το ποσοστό των πολιτών που εξοικειώνεται με τη χρήση των νέων τεχνολογιών και του διαδικτύου ολοένα και αυξάνεται τα τελευταία χρόνια. Έτσι, πολλές δημόσιες υπηρεσίες στην προσπάθειά τους να εκσυγχρονίσουν και να αναβαθμίσουν τις υπηρεσίες τους, διαθέτουν εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μέσω δικτυακών τόπων (web- sites). Οι τόποι αυτοί αποσκοπούν στην ταχεία εξυπηρέτηση των πολιτών που απευθύνονται σε αυτούς. Κάποια παραδείγματα ηλεκτρονικών υπηρεσιών πληροφόρησης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, είναι τα εξής:

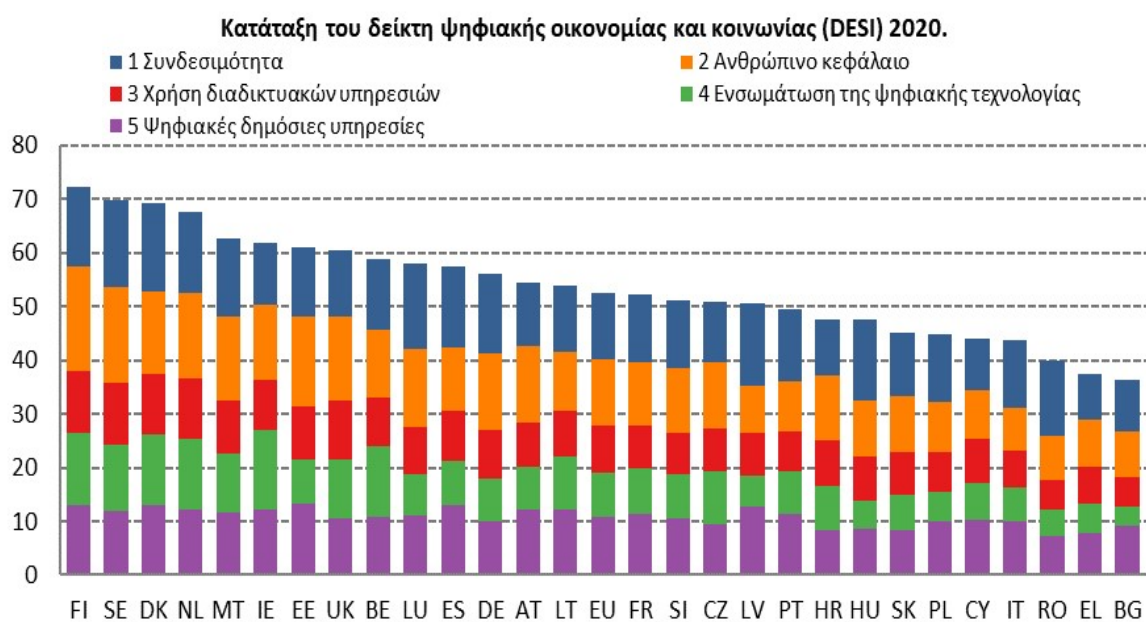
- Ηλεκτρονικές Υπηρεσίες Ασφαλιστικών Ταμείων (e- ΕΦΚΑ, www.efka.gr)
- Ηλεκτρονικές Υπηρεσίες σχετικά με θέματα φορολογίας (TAXISNET) (www.taxisnet.gr, www.gsis.gov.gr).
- Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ, www.kep.gov.gr).
- Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «ΕΡΜΗΣ» (www.ermis.gov.gr)
- Ηλεκτρονικές υπηρεσίες Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ, www.oaed.gr).
- Ψηφιακές υπηρεσίες δημόσιας διοίκησης (www.gov.gr).

Η τρέχουσα κρίση της νόσου COVID-19 αύξησε τη χρήση διαδικτυακών υπηρεσιών από τους πολίτες και επιτάχυνε τον ρυθμό του ψηφιακού μετασχηματισμού. Το Υπουργείο

Ψηφιακής Διακυβέρνησης εξασφάλισε την ασφαλή πρόσβαση σε εικονικό δίκτυο (VPN) για την εφαρμογή της τηλεργασίας στις δημόσιες υπηρεσίες και παρείχε στους δημόσιους φορείς πλατφόρμες για τη διεξαγωγή τηλεδιασκέψεων. Όσον αφορά την εξ αποστάσεως εκπαίδευση, το Υπουργείο Παιδείας παρείχε μια ψηφιακή πλατφόρμα για τη ζωντανή διδασκαλία και την εργασία (<https://mathainoumestospiti.gov.gr/>). Αναπτύχθηκαν περαιτέρω υπηρεσίες ηλεκτρονικής υγείας, όπως η ηλεκτρονική και η άυλη συνταγογράφηση φαρμάκων. Η ψηφιοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών επιταχύνθηκε με την έναρξη της κυβερνητικής διαδικτυακής πύλης «gov.gr» του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, που παρέχει πάνω από 500 ηλεκτρονικές υπηρεσίες. Πολλές υπηρεσίες νευραλγικών δημόσιων υπηρεσιών, όπως του ΟΑΕΔ, του e-ΕΦΚΑ, που απευθύνονται στους άνεργους, τους εργαζομένους, τους συνταξιούχους, παρέχονται πλέον σε ψηφιακή μορφή.

Παρά το γεγονός της εφαρμογής νέων ηλεκτρονικών εφαρμογών και υπηρεσιών, οι οποίες λειτουργούν με ικανοποιητικό τρόπο και εξυπηρετούν τους πολίτες, η χώρα μας υπολείπεται έναντι των περισσότερων κρατών μελών της ΕΕ ως προς την ενσωμάτωση ψηφιακών εφαρμογών στη δημόσια διοίκηση. Επί συνόλου 28 κρατών μελών της ΕΕ, η Ελλάδα κατατάσσεται 27η στον δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2020.

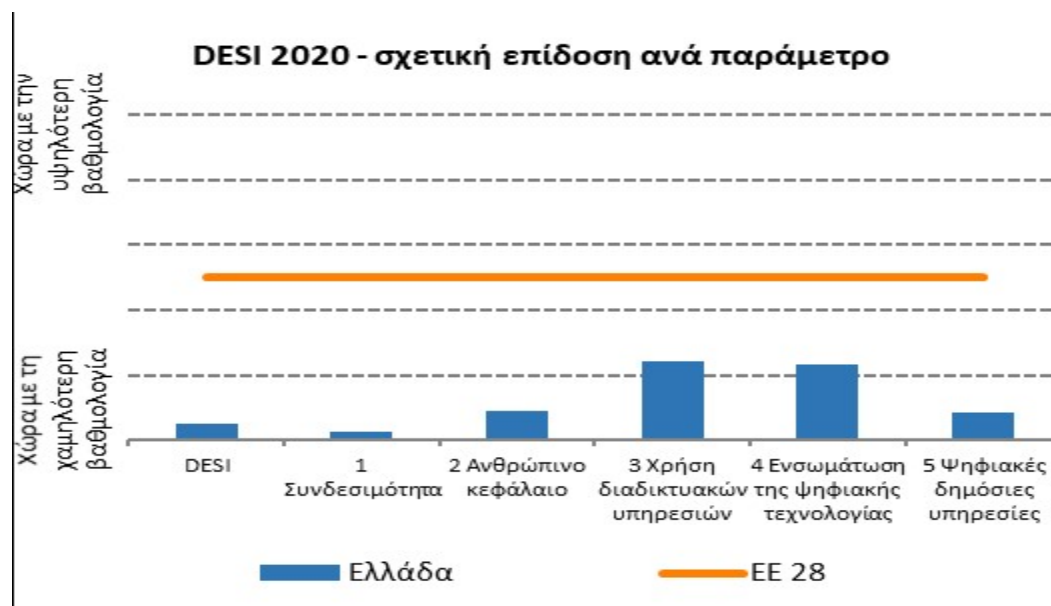
Σχήμα 4.1 Κατάταξη του δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) 2020



Πηγή: Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας έτους 2020, Ελλάδα (DESI 2020-GREECE-lang.pdf).

Με βάση τα στοιχεία πριν από την πανδημία, κατά το προηγούμενο έτος, παρά την αύξηση της συνολικής βαθμολογίας της, η Ελλάδα σημείωσε περιορισμένη βελτίωση των επιδόσεών της όσον αφορά τις παραμέτρους του δείκτη DESI που μετρήθηκαν. Ωστόσο, η Ελλάδα βελτίωσε τις επιδόσεις της όσον αφορά την παράμετρο του ανθρώπινου κεφαλαίου, σημειώνοντας πρόοδο σε όλους, σχεδόν, τους σχετικούς δείκτες. Για πρώτη φορά, το ποσοστό των ατόμων που έχουν τουλάχιστον βασικές ψηφιακές δεξιότητες υπερβαίνει το 50%. Όσον αφορά τη συνδεσιμότητα, η Ελλάδα προχωρεί με ταχείς ρυθμούς στον τομέα της ευρυζωνικών επικοινωνιών υψηλής ταχύτητας (NGA), έχοντας σημειώσει σημαντική πρόοδο κατά 15 εκατοστιαίες μονάδες κατά τη διάρκεια του περασμένου έτους, παραμένοντας όμως κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ. Σχετικά με την χρήση διαδικτυακών υπηρεσιών στην Ελλάδα υπολείπεται κατά πολύ του μέσου όρου της ΕΕ. Ωστόσο, ο αριθμός των χρηστών του διαδικτύου αυξάνεται και μεγάλο ποσοστό αυτών εκδηλώνει ενδιαφέρον για σειρά διαδικτυακών δραστηριοτήτων. Οι δημοφιλέστερες διαδικτυακές δραστηριότητες εξακολουθούν να είναι η ανάγνωση των ειδήσεων, η πραγματοποίηση βιντεοκλήσεων και η χρήση των κοινωνικών δικτύων, σε ποσοστό αρκετά υψηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/greece> [19 Δεκεμβρίου 2020]).

Σχήμα 4.2 DESI 2020- σχετική επίδοση ανά παράμετρο



Πηγή: Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) έτους 2020, Ελλάδα.

Στην προσπάθεια της η χώρα μας να ενσωματώσει περισσότερες ψηφιακές εφαρμογές και να εκσυγχρονίσει τη λειτουργία του δημοσίου τομέα, με τον πρόσφατο νόμο 4727/2020 (ΦΕΚ 184/Α/23-9-2020) για την Ψηφιακή Διακυβέρνηση και τις Ηλεκτρονικές Υπηρεσίες

συγκεντρώνονται σε ένα κείμενο και εκσυγχρονίζονται όλες οι διατάξεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, προσθέτοντας παράλληλα νέες (<https://www.cpalaw.gr/el/insights/newsflashes/2020/09/nomos-4727-2020-psi-fiaki-diakivernisi-ilektronikes-epikoinonies/> [19 Δεκεμβρίου 2020]). Ειδικότερα, οι βασικές αλλαγές είναι:

- Επανακαθορίζονται οι γενικές αρχές διακυβέρνησης με στόχο την προώθηση της χρηστής διοίκησης, της διαφάνειας, της αρχής της ισότητας και της προσβασιμότητας για όλους τους πολίτες, της παραγωγής έγκυρων, ακέραιων και επικαιροποιημένων ψηφιακών υπηρεσιών, διαδικασιών και δεδομένων, της αρχής της νομιμότητας, της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικότητας.
- Προωθείται η προστασία προσωπικών δεδομένων στο Δημόσιο και προβλέπεται ότι όπου ο εν λόγω νόμος απαιτεί τη συγκατάθεση του προσώπου για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η σχετική δήλωση μπορεί να δίδεται και με χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών.
- Καθιερώνεται 12ψήφιος Προσωπικός Αριθμός (Π.Α.) ως αναγκαίος αριθμός υποχρεωτικής επαλήθευσης της ταυτότητας των φυσικών προσώπων στις συναλλαγές τους με το Δημόσιο.
- Θεσμοθετούνται ολοκληρωμένες ρυθμίσεις για την έκδοση ηλεκτρονικών εγγράφων και την ηλεκτρονική διακίνησή τους και εισάγονται ρυθμίσεις για την ισχύ των ηλεκτρονικών εγγράφων μετά την εκτύπωσή τους. Προβλέπεται ότι έγγραφα που εκδίδονται με χρήση εγκεκριμένης ηλεκτρονικής υπογραφής ή εγκεκριμένης ηλεκτρονικής σφραγίδας, γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από τους φορείς του δημόσιου τομέα και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες κατά την ηλεκτρονική διακίνησή τους. Τέλος, η ισχύς των ηλεκτρονικών εγγράφων επεκτείνεται και στις διαδικασίες ενώπιον όλων των δικαστηρίων, με τροποποίηση των σχετικών δικονομικών διατάξεων.
- Ορίζεται η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη (Ε.Ψ.Π.) της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr) ως το κέντρο ψηφιακής εξυπηρέτησης για την παροχή ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών και ιδίως για τη διακίνηση των ηλεκτρονικών εγγράφων, η πρόσβαση στα οποία θα γίνεται με τους ίδιους όρους που γίνεται και για τα απλά έγγραφα.
- Ενσωματώνεται στο Ελληνικό δίκαιο η Οδηγία (ΕΕ) 2019/1024 για τα ανοικτά δεδομένα και την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του Δημοσίου, με τις διατάξεις της οποίας διευρύνεται η αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης των

εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων που είτε βρίσκονται στην κατοχή φορέων του Δημοσίου, είτε χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους.

- Θεσμοθετείται το Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών στο οποίο καταχωρούνται όλες οι ψηφιακές ή φυσικές διαδικασίες του Δημοσίου τομέα, ανεξαρτήτως εάν αφορούν παροχή δημόσιας υπηρεσίας σε πολίτες ή φορείς του ιδιωτικού τομέα ή εσωτερικές διαδικασίες του δημοσίου τομέα.
- Προωθείται η άμεση είσοδος της χώρας στην εποχή του 5G μέσω της ρύθμισης ζητημάτων φάσματος.
- Συστήνεται ανώνυμη εταιρεία «Συμμετοχές 5G Α.Ε.», με σκοπό την αξιοποίηση του «Ταμείου Φαιστός», για την στήριξη της δημιουργίας ενός δυναμικού οικοσυστήματος καινοτόμων επιχειρήσεων τεχνολογίας, μέσω των πόρων από τη δημοπρασία του φάσματος για τα νέα δίκτυα.
- Ρυθμίζονται αποτελεσματικά ζητήματα σχετικά με τις Περιοχές εκτός Τηλεοπτικής Κάλυψης.
- Καταργείται το fax στο Δημόσιο.

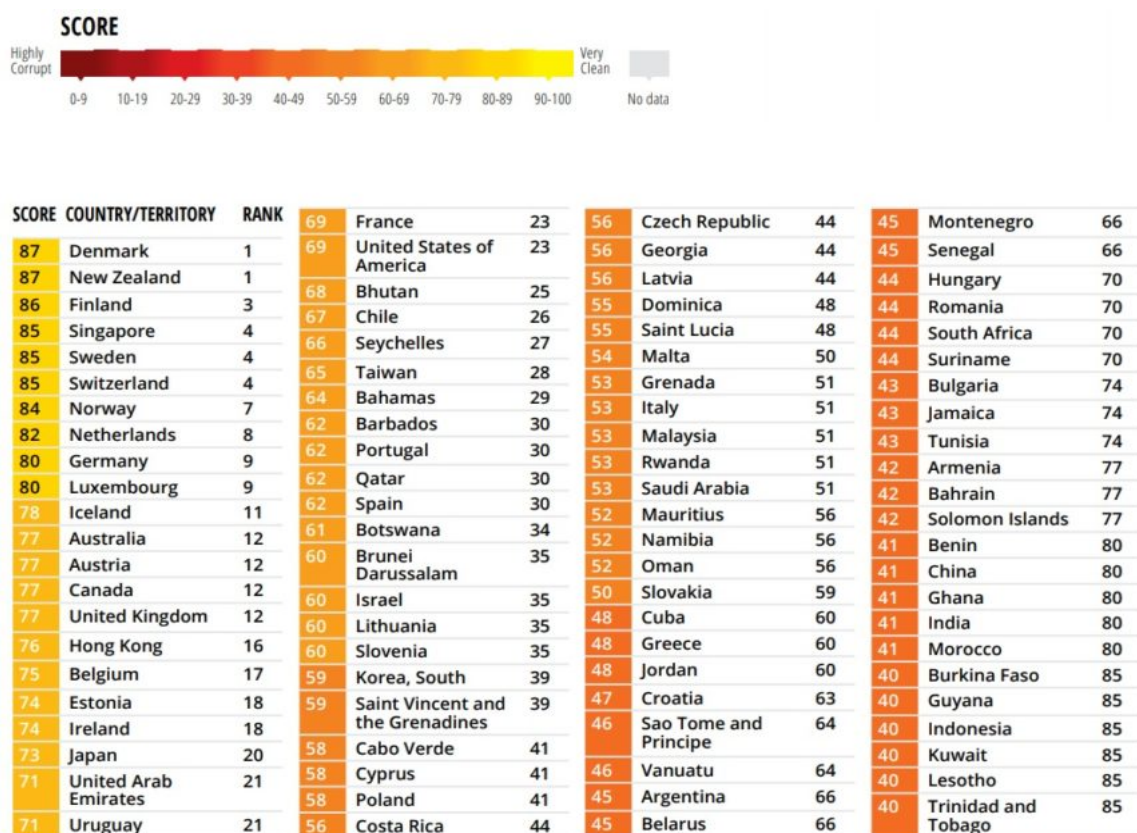
4.4 Αξιοποίηση των ΤΠΕ για την ενίσχυση της διαφάνειας

Με την παρουσία της νέας τεχνολογίας και του διαδικτύου σε όλους τους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, η δημόσια διοίκηση αποκτά νέες διαστάσεις και προοπτικές. Η τεχνολογική πρόοδος και η εφαρμογή πληροφοριακών συστημάτων αυξάνει την παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού και βελτιώνει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (Aspridis, Kazantzi, Sdrolas and Mplanas, 2014). Σε οργανισμούς που διαθέτουν υψηλή τεχνολογία, που εστιάζουν στον ανθρώπινο παράγοντα και στην καινοτομία του, επιτυγχάνεται ορθή επικοινωνία και πληροφόρηση. Η επικοινωνία τόσο μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών όσο και μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών, αποτελεί έναν από τους βασικότερους παράγοντες για την επιτυχή εκτέλεση της αποστολής της. Η αποτελεσματική επικοινωνία διασφαλίζει ομαλή συνεργασία και αποδοτική λειτουργία στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης και ποιότητα στην εξυπηρέτηση των πολιτών (Σδρόλιας, Κουκουμπλιάκος, Νούσια και Γρηγορίου, 2013). Οι δυνατότητες της χρησιμοποίησης των ηλεκτρονικών υπολογιστών δεν περιορίζονται στα εσωτερικά της διοίκησης, αλλά επεκτείνονται και στην κυριαρχική διοίκηση. Έτσι ο ηλεκτρονικός υπολογιστής έχει τη δυνατότητα να διαχειρίζεται μεγάλο όγκο πληροφοριών και να αντιμετωπίζει περίπλοκα προβλήματα όπως για παράδειγμα, η εκκαθάριση εκατομμυρίων δηλώσεων φόρου, ο υπολογισμός συγκριτικών κριτηρίων

αξιολόγησης χιλιάδων υποψηφίων και κατάρτιση πινάκων επιτυχίας και διοριστέων σε φορείς της επικράτειας, ο υπολογισμός συντάξεων και αποδοχών, οι λογαριασμοί δημοσίων επιχειρήσεων.

Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση ενισχύει τη διαφάνεια και αυτό επιβεβαιώνεται και από τις στατιστικές μελέτες, όπου αναδεικνύουν ότι χώρες με το υψηλότερο επίπεδο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και το μεγαλύτερο αριθμό παρεχόμενων ηλεκτρονικών υπηρεσιών, όπως η Φινλανδία, η Σουηδία και η Δανία, βρίσκονται ταυτόχρονα και στις πρώτες θέσεις του δείκτη διαφάνειας παγκοσμίως (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi> [20 Δεκεμβρίου 2020]). Η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, της πληροφορικής και επικοινωνίας, σε συνδυασμό με μια νέα κουλτούρα διοίκησης, μέσα από την οποία ο πολίτης αντιμετωπίζεται ως πελάτης του ιδιωτικού τομέα, ο οποίος ωφελείται από τις παρεχόμενες υπηρεσίες του δημοσίου για τις οποίες έχει φορολογηθεί, ενισχύει τη διαφάνεια της διοικητικής δράσης και αναβαθμίζει την ποιότητα ζωής του πολίτη (Ραμματά, 2011:111-115).

Πίνακας 4.2 Δείκτης Αντίληψης διαφθοράς Χωρών 2019



Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2019 (Transparency International 2019) στο: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>

Η διαφάνεια μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης προωθείται με διάφορους τρόπους, όπως:

- Η απλοποίηση και τυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών, τις κάνει περισσότερο προσιτές στους πολίτες χωρίς να αφήνει περιθώρια για περερμηνεία. Οι ομοιογενείς διαδικασίες ενισχύουν το κοινό αίσθημα περί ισότητας, χωρίς να επιτρέπουν διαφοροποιήσεις.
- Ο πολίτης απαλλάσσεται από τις συχνές επισκέψεις στις δημόσιες υπηρεσίες, αφού τα ζητήματά του μπορούν να λυθούν εύκολα από μακριά, με τη χρήση των σύγχρονων τεχνολογιών, προσφέροντας από τη μια αποτελεσματικές υπηρεσίες χωρίς παρέμβαση του διοικούμενου και από την άλλη αίσθημα εμπιστοσύνης και στις δυο συναλλασσόμενες πλευρές.
- Η ίση πρόσβαση σε κάθε πληροφορία του δημόσιου τομέα και η κατανόηση της σκοπιμότητας των δημόσιων πολιτικών π.χ. μέσα από τις ιστοσελίδες των Υπουργείων, αλλά και η δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσα από σύγχρονες διαδικασίες, όπως είναι η ηλεκτρονική διαβούλευση, προωθούν την διαφάνεια και λειτουργούν προς όφελος της δημοκρατίας.
- Μειώνονται τα κόστη εξυπηρέτησης πολιτών, συμβάλλοντας δραστικά τόσο στην έμμεση ελάφρυνση των βαρών (οικονομικών και διοικητικών), όσο και στην ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης της διοίκησης με τους πολίτες.
- Σε οργανισμούς που λειτουργούν με πλήρη μηχανογράφηση είναι ευκολότερη η τυποποίηση των ελέγχων και εξασφαλίζεται μεγαλύτερη διαφάνεια στις συναλλαγές, καθώς με τα μηχανογραφικά συστήματα είναι δυνατή η παρακολούθηση όλης της διαδρομής της κάθε συναλλαγής.
- Τα έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όπως είναι το Taxis, η Διαύγεια, η ηλεκτρονική συνταγογράφηση κ.λπ. ενισχύουν τη διαφάνεια και την εγκυρότητα των διοικητικών πράξεων και την αξιοπιστία των συναλλαγών.

Στην ενότητα αυτή θα παρουσιασθούν κάποιες περιπτώσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο ελληνικό δημόσιο τομέα, για την εξαγωγή συμπερασμάτων για τα πρακτικά οφέλη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της εφαρμογής συστημάτων ΤΠΕ στη δημόσια διοίκηση και ειδικότερα στην ενίσχυση της διαφάνειας της κρατικής δράσης.

4.4.1 Το πρόγραμμα «Διαύγεια»

Μια ιδιαίτερα σημαντική μεταρρύθμιση για τη διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση είναι το πρόγραμμα «Διαύγεια» (Ν.3861/2010), το οποίο έχει ως στόχο την μέγιστη δυνατή

δημοσιότητα της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης, τη διασφάλιση της διαφάνειας και την εμπέδωση της υπευθυνότητας και λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας (<https://diavgeia.gov.gr/info> [30 Δεκεμβρίου 2020]). Με τις διατάξεις των Ν.3861/2010 και Ν.4727/2020 (άρθρα 75 έως 83) προβλέπεται η υποχρέωση της ανάρτησης στο διαδίκτυο των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων, κανονιστικών πράξεων και άλλων διοικητικών πράξεων ή αποφάσεων, πράξεις συγκρότησης οργάνων, προκηρύξεις επιλογής προσωπικού, διορισμών, μετατάξεων, παραίτησης, απόλυσης, πίνακες επιτυχόντων, υπαγωγής επενδύσεων σε αναπτυξιακούς νόμους, πράξεις δημοσίων συμβάσεων, προμηθειών, υπηρεσιών κ.λπ., με σκοπό τη διασφάλιση της φανεράς δράσης των κυβερνητικών οργάνων και της διοίκησης (Γέροντας, 2020:187-188).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου η ευρεία διαδικτυακή δημοσιότητα ενισχύει τις πραγματικές δυνατότητες των πολιτών να απολαύσουν και να ασκήσουν τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα τους, πρωτίστως το δικαίωμα πληροφόρησης (άρθρο 5 Α παρ.1 Σ) και συνακόλουθα και τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα που συναρτώνται με ή και εξαρτώνται από την πληροφόρηση αυτή, όπως το δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας, της συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή (άρθρο 5 παρ. 1 Σ), αλλά και το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας (άρθρο 5 Α παρ.2 Σ) (<https://www.e-forosimv.gr/details.ID=5290> [30 Δεκεμβρίου 2020]).

Οι αποφάσεις και οι διάφορες πράξεις των κυβερνητικών, των διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων δεν εκτελούνται αν δεν αναρτηθούν στον δικτυακό τόπο et.diavgeia.gov.gr (Κέφης, 2014:150). Η υποχρέωση αυτή όμως δεν υποκαθιστά, αλλά ενισχύει και συμπληρώνει το ισχύον σύστημα δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΕτΚ) ή άλλες μορφές δημοσιότητας που ήδη προβλέπει η νομοθεσία (Πρεβεδούρου (2020), <https://www.prevedourou.gr/σύνθεση-δημοσίου-δικαίου-νομολογια/> [30 Δεκεμβρίου 2020]). Με τις διατάξεις του άρθρου 23 Ν.4210/2013 οι αναρτημένες πράξεις αποκτούν ένα μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ), που την πιστοποιεί και την ακολουθεί εφεξής. Το αναρτημένο έγγραφο, εκτός όσων δημοσιεύονται στην ΕτΚ, υπερισχύει έναντι όλων των λοιπών εκδόσεων της πράξης. Από την υποχρέωση πρωτογενούς ανάρτησης εξαιρούνται τα έγγραφα και τα στοιχεία δημοσίων συμβάσεων που καταχωρούνται υποχρεωτικά στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό

Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΣ), σύμφωνα με το άρθρο 11 του Ν.4013/2011 (Γέροντας, 2020:188).

Σε κάθε Υπουργείο, δημόσια υπηρεσία, Ν.Π.Δ.Δ., ή φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης, συγκροτείται ομάδα διοίκησης έργου με αντικείμενο την τεχνική, διαδικαστική και οργανωτική υποστήριξη της ανάρτησης νόμων και πράξεων στο Διαδίκτυο. Η μη ανάρτηση ή η μη έγκαιρη ανάρτηση των πράξεων που προβλέπονται από το Ν.3861/2010 και Ν.4727/2020 θεωρείται ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα για το όργανο που την έχει εκδώσει ή για τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την ανάρτηση (άρθρο 77 παρ.5 Ν.4727/2020). Η μη ανάρτηση της πράξης δεν άσχει ακυρότητας, αλλά δεν αναπτύσσει έννομα αποτελέσματα, αφού διέπεται από ένα καθεστώς αναστολής εκτέλεσης και δεν αρχίζει η προθεσμία για την υποβολή αιτήσεων ή άλλων διοικητικών προσφυγών και σε περίπτωση εκτέλεσης οι πράξεις που ακολουθούν δεν διαθέτουν νόμιμο έρεισμα και είναι ακυρωτέες (Γέροντας, 2020:188-189).

Ο πολίτης μπορεί να έχει πρόσβαση στο σύνολο των νόμων και των αποφάσεων που εκδίδουν τα κυβερνητικά όργανα, οι φορείς του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα και οι Ανεξάρτητες Αρχές. Επιπλέον, μπορεί να επικαλείται τα αναρτημένα έγγραφα στις συναλλαγές του με τις δημόσιες υπηρεσίες, χωρίς να απαιτείται η επικύρωσή τους. Μπορεί επίσης να επικαλείται τον ΑΔΑ της πράξης για να γίνει αυτεπάγγελτη αναζήτηση από τους δημόσιους φορείς. Αντίστοιχα, οι δημόσιες υπηρεσίες διεκπεραιώνουν υποθέσεις χωρίς να διακινούν τα αναρτημένα έγγραφα, μόνο με την επίκληση του ΑΔΑ των πράξεων. Το πρόγραμμα λειτουργεί από την 1^η Οκτωβρίου 2010, λαμβάνοντας ειδική μέριμνα για τις πράξεις που αφορούν την εθνική άμυνα, ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, εταιρικά απόρρητα και πνευματική ιδιοκτησία, όπως αυτά ορίζονται στην κείμενη νομοθεσία. Έως σήμερα έχουν αναρτηθεί 42,1 εκατομμύρια πράξεις στην «Διαύγεια» από 4998 φορείς της δημόσιας διοίκησης και οι εγγεγραμμένοι χρήστες ανέρχονται σε 109.737 (<https://diavgeia.gov.gr/> [30 Δεκεμβρίου 2020]).

Το πρόγραμμα Διαύγεια έχει λάβει διεθνή αναγνώριση και βραβεύτηκε ως καλή πρακτική στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Best Practice at the 6th European Quality Conference, European Public Administration Network (EUPAN), “Doing the right things right- Towards a more result-oriented public sector in Europe”), αλλά και στον Παγκόσμιο Οργανισμό για την Ανοικτή Διακυβέρνηση (OGP-Open Government Partnership). Παρουσιάστηκε ως καινοτόμα δράση διαφάνειας και καινοτομίας σε Ευρώπη (Εσθονία, Πολωνία, Βουλγαρία, Σερβία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία), ΗΠΑ και Βραζιλία.

Από την 10^η Ιουνίου 2014 τέθηκε σε λειτουργία η νέα λειτουργικότητα του προγράμματος Διαύγεια II, με τις εξής καινοτομίες:

- Φιλικότερο περιβάλλον για τον χρήστη.
- Εφαρμογή προσβάσιμη από άτομα με αναπηρία σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα.
- Βελτιωμένο μηχανισμό αναζήτησης με καλύτερα και περισσότερα κριτήρια αναζήτησης και δυνατότητα εξειδίκευσης των αποτελεσμάτων.
- Προσωποποιημένες υπηρεσίες «η Δι@ύγεια μου» με εξατομικευμένες αναζητήσεις και προσωπικούς σελιδοδείκτες.
- Πληρότητα και ποιότητα της πληροφορίας με αυστηρότερους ελέγχους ορθότητας και πληρότητας κατά την ανάρτηση των αποφάσεων από τους φορείς και ενίσχυση των δυνατοτήτων αυτόματης ενημέρωσης των στοιχείων από τρίτα συστήματα.
- Ασφάλεια και εγκυρότητα: τα έγγραφα Διαύγεια II έχουν ψηφιακή υπογραφή του συστήματος που εξασφαλίζει την εγκυρότητα τους, με ειδική χρονοσήμανση.
- Βέλτιστο σύστημα διάθεσης ανοικτών δεδομένων ώστε να αναπτυχθούν περισσότερες εφαρμογές προστιθέμενης αξίας.
- Διασύνδεση με άλλα συστήματα του Δημοσίου, με άμεση ανταλλαγή πληροφοριών και εγγράφων με άλλα συστήματα του δημοσίου.
- Μητρώο Φορέων Δημοσίου-Οργανόγραμμα Φορέων.
- Αποθετήριο Εντύπων κάθε φορέα με πρότυπα έντυπα φορέων και έντυπα αιτήσεων των οποίων τη συμπλήρωση απαιτούν οι φορείς από τους πολίτες, τις επιχειρήσεις ή τους δημοσίου υπαλλήλους.

4.4.2 Η εφαρμογή της Ανοικτής Διακυβέρνησης (opengov.gr)

Η Ανοικτή Διακυβέρνηση στηρίζεται στην ενσωμάτωση των αρχών της διαφάνειας, της πρόσβασης στην πληροφορία και της ουσιαστικής συμμετοχής του πολίτη στις διαδικασίες της κρατικής λειτουργίας. Η Ανοικτή Διακυβέρνηση ως δημόσια πολιτική συνίσταται (<http://www.indeepanalysis.gr/nomika-themata/anoikth-diakyvernshsh-kai-dhmokratia> [02 Ιανουαρίου 2021]) :

- Στην ενεργή συμμετοχή των πολιτών στα κοινά και στη δημόσια ζωή.
- Στην ενίσχυση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Στην αποτελεσματικότητα και τη λογοδοσία του κράτους, με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών.

- Στη συνολική αναβάθμιση του επιπέδου ζωής και την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η Ανοικτή Διακυβέρνηση βασίζεται στην ανάγκη του πολίτη για πληροφόρηση και συμμετοχή στη διαμόρφωση των αποφάσεων και υλοποιείται μέσω του διαδικτυακού τόπου www.opengov.gr. Στον ιστότοπο ο πολίτης μπορεί να ενημερωθεί για τις τρέχουσες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες της κυβέρνησης και να συμμετάσχει στη δημόσια διαβούλευση για σχέδια νόμου διάφορων υπουργείων και φορέων, πριν εισέλθουν στην Βουλή για να ψηφισθούν. Μέσω του συνδέσμου (labs.opengov.gr), μπορεί να υποβάλει προτάσεις για διάφορα θέματα, π.χ. μείωση κόστους δημόσιων υπηρεσιών, ηλεκτρονική τιμολόγηση κ.λπ. (Κέφης, 2014:151). Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του (άρθρο 9 παρ.4 περ. θ' του ΠΔ 105/2018), μεριμνά για την καλή λειτουργία, διαχείριση και τεχνική υποστήριξη του διαδικτυακού τόπου [opengov](http://www.opengov.gr) και παράλληλα παρέχει την αναγκαία τεχνογνωσία στους δημόσιους φορείς για την καλύτερη αξιοποίηση της πλατφόρμας. Η διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης ορίζεται στο άρθρο 61 του Ν.4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος (<http://www.opengov.gr/home/services> [02 Ιανουαρίου 2021]).

Η χώρα μας συμμετέχει στην παγκόσμια Σύμπραξη για την Ανοικτή Διακυβέρνηση (Open Government Partnership-OGP), στην οποία εντάχθηκε το 2011. Έκτοτε η Ελλάδα έχει καταρτίσει και υλοποιήσει τρία σχέδια δράσης, τα οποία παρακολουθούνται από Ανεξάρτητο Μηχανισμό Αξιολόγησης (IRM) και αφορούν τη βελτίωση υφιστάμενων υποδομών και τη δημιουργία νέων για την ενίσχυση της ανοικτότητας, της συμμετοχικότητας και της λογοδοσίας, ενώ εκκρεμεί το τέταρτο εθνικό σχέδιο δράσης 2019-2021 (<https://www.opengovpartnership.org/documents/greece-action-plan-2019-2021> [02 Ιανουαρίου 2021]).

Με την Ανοικτή Διακυβέρνηση οικοδομούνται σχέσεις εμπιστοσύνης του πολίτη με το κράτος, καθώς η πρόσβαση στις αποφάσεις και τα δημόσια δεδομένα, είναι άμεση και ελεύθερη για όλους. Η διαβούλευση μέσω της εφαρμογής [opengov](http://www.opengov.gr) αποτελεί μορφή ηλεκτρονικής συμμετοχής σε έναν ευρύτερο δημόσιο διάλογο, δίνοντας τη δυνατότητα αξιολόγησης, σχολιασμού και διαμοιρασμού της πληροφορίας, ενισχύοντας έτσι την διαφάνεια και τη λογοδοσία του δημοσίου. Με αυτό τον τρόπο ο πολίτης συμμετέχει ενεργά στη δημόσια διοίκηση και Πολιτική, βελτιώνοντας την ποιότητα ζωής του. Η Ανοικτή Διακυβέρνηση αποτελεί μέθοδο ενίσχυσης της Δημοκρατίας, βελτίωσης της λειτουργίας των θεσμών ενός κράτους και προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Στην πράξη όμως, η ουσία της πρωτοβουλίας αυτής αμφισβητείται, διότι δεν έχει προκύψει αν οι προτάσεις των πολιτών και η δημόσια διαβούλευση λαμβάνονται πράγματι υπόψη κατά τον σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής (Κέφης, 2014:151).

4.4.3 Ανοιχτά Δημόσια Δεδομένα (data.gov.gr)

Ο όρος Ανοιχτά Δημόσια Δεδομένα (Open Public Data) χρησιμοποιείται για να αναφερθούμε στα δεδομένα ή στα σύνολα δεδομένων, που συλλέγονται, παράγονται ή αποκτούνται από δημόσιους φορείς και διατίθενται δωρεάν προς περαιτέρω χρήση για οποιονδήποτε σκοπό. Με τον όρο δημόσια δεδομένα εννοούμε δεδομένα και πληροφορίες που σχετίζονται με τη δημόσια σφαίρα ανεξάρτητα αν παράγονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς (<https://www.europeandataportal.eu/el/training/what-open-data> [03 Ιανουαρίου 2021]). Σύμφωνα με τον ορισμό της ανοικτότητας που δίνει το Open Knowledge Foundation (OKFN) «ανοικτό είναι ένα κομμάτι περιεχομένου ή δεδομένων εφόσον οποιοσδήποτε είναι ελεύθερος να το επαναχρησιμοποιήσει και επαναδιαθέσει, χωρίς περιορισμούς ή με μόνο περιορισμό την αναφορά στο δημιουργό και την παρόμοια χρήση» (<http://opendefinition.org/> [03 Ιανουαρίου 2021]).

Τα ανοικτά δεδομένα αφορούν πλήθος οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων όπως: από το να μπορεί κανείς να δει το πότε έρχεται το λεωφορείο και που κάνει στάση σε σχέση με το που βρίσκεται, τις καιρικές συνθήκες, πότε ανοίγει ένα μουσείο ή ένας αρχαιολογικός χώρος, μέχρι να βρίσκει τίτλους βιβλίων και μουσικής σχετικών με τα ενδιαφέροντα του, ή ακόμη να μπορεί η δημόσια διοίκηση να σχεδιάζει πολιτικές βασισμένες σε στοιχεία που μπορούν να ελεγχθούν από τον πολίτη, ή να μπορεί ο ερευνητής να έχει πρόσβαση σε δεδομένα και πληροφορίες που έχουν χρηματοδοτηθεί με δημόσιους πόρους και είναι απαραίτητα για την έρευνα του (<http://www.ekt.gr/en/node/15726> [03 Ιανουαρίου 2021]).

Η δημόσια διοίκηση παράγει ή συλλέγει καθημερινά σύνολα δεδομένων, που αφορούν την οικονομική και κοινωνική ζωή των πολιτών. Σύμφωνα με εκτιμήσεις μόνο ένα πολύ μικρό ποσοστό δεδομένων, που παράγονται από κυβερνητικές υπηρεσίες και οργανισμούς, επαναχρησιμοποιείται. Τα τελευταία χρόνια γίνονται προσπάθειες, τόσο δε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο, διαμοιρασμού και επαναχρησιμοποίησης της πληροφορίας, ιδίως με το άνοιγμα των δεδομένων του δημοσίου τομέα. Τα οφέλη των Ανοιχτών δεδομένων είναι ποικίλα και εκτείνονται από τη βελτίωση της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης και την οικονομική ανάπτυξη στον ιδιωτικό τομέα μέχρι τη διεύρυνση του κράτους δικαίου. Τα οικονομικά οφέλη είναι σημαντικά, καθώς ακόμη και οι νεοφυείς επιχειρήσεις μέσω της

ελεύθερης πρόσβασης σε δωρεάν πληροφορία, έχουν την δυνατότητα να αναπτύξουν καινοτόμες υπηρεσίες, αυξάνοντας την παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα τους, μειώνοντας το κόστος πρόσκτησης δεδομένων που είναι η πρώτη ύλη για την παροχή περισσότερων ψηφιακών υπηρεσιών (<https://www.europeandataportal.eu/el/training/what-open-data> [03 Ιανουαρίου 2021]).

Σχήμα 4.3 Πλεονεκτήματα της χρήσης Ανοιχτών Δεδομένων



Πηγή: European Data Portal στο: <https://www.europeandataportal.eu/el/training/what-open-data>

Η χώρα μας με το Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143/Α) και Ν.4727/2020 (ΦΕΚ 184/Α/ κεφάλαιο Ι΄ άρθρα 59-74) θεσμοθέτησε την Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα. Κεντρική πλατφόρμα για την υλοποίηση της ανοικτής διάθεσης των δημόσιων δεδομένων είναι το www.data.gov.gr, το οποίο παρέχει πρόσβαση σε δεδομένα δημοσιευμένα από την κεντρική διοίκηση, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες υπηρεσίες της ελληνικής κυβέρνησης. Η πλατφόρμα διαθέτει δεδομένα του Δημόσιου από όλο το φάσμα της δημόσιας σφαίρας, από τις μετακινήσεις και τις βροχοπτώσεις, μέχρι το δημογραφικό και την εγκληματικότητα, ανοιχτά και δωρεάν. Με την αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας, εναρμονίζονται διαφορετικές κατηγορίες δεδομένων σε ένα ενιαίο πρότυπο για διαχείριση και κατανάλωση από τον πολίτη, τον ερευνητή και τον επιχειρηματία. Το data.gov.gr ενθαρρύνει την ευρεία αξιοποίηση δεδομένων τα οποία θα αποτελέσουν βάση ανάπτυξης εφαρμογών (<https://mindigital.gr/archives/1972> [03 Ιανουαρίου 2021]).

Σε λειτουργία από το 2010 ο επίσημος διαδικτυακός τόπος για τα γεωχωρικά δεδομένα geodata.gov.gr, συνεισφέρει στην ανοικτή διακυβέρνηση σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Το geodata.gov.gr λειτουργεί αποκλειστικά με ανοικτό λογισμικό που αναπτύχθηκε από το

έργο PublicaMundi, καθώς και τη διεθνή κοινότητα Ανοικτού Κώδικα (<http://geodata.gov.gr/content/about/> [03 Ιανουαρίου 2021]). Επίσης, στη διεύθυνση www.okfn.gr διατίθεται η Πύλη Ανοικτών Δεδομένων που υποστηρίζει το Ίδρυμα Ανοικτής Γνώσης Ελλάδας (Open Knowledge Foundation Greece). Στον Οργανισμό Ανοικτών Τεχνολογιών (ΕΕΛΛΑΚ) λειτουργεί Ομάδα εργασίας για τα Ανοιχτά Δεδομένα (opendata.ellak.gr). Το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης (ΕΚΤ), ως κεντρικός φορέας οργάνωσης, τεκμηρίωσης, πληροφόρησης και υποστήριξης σε θέματα επιστήμης, έρευνας και τεχνολογίας υιοθετεί και υποστηρίζει τις αρχές της κίνησης για την ανοικτή πρόσβαση, διοργανώνοντας σειρά εκδηλώσεων και συμβάλλοντας στην προώθηση του σχετικού διαλόγου (<http://www.ekt.gr/en/node/15726> [03 Ιανουαρίου 2021]).

Η ανοικτή διάθεση των δημόσιων δεδομένων βελτιώνει σημαντικά τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στο δημόσιο, στο πλαίσιο της αρχής της φανεράς δράσης της διοίκησης. Όταν επικρατεί η διαφάνεια και η λογοδοσία, τότε μπορεί κανείς με μεγαλύτερη ασφάλεια να παρακολουθήσει τον τρόπο με τον οποίο θα εξελιχθεί μια διαδικασία, μία πρόταση πολιτικής, ένα σχέδιο. Επιπλέον, τα έγγραφα, οι πληροφορίες και τα δεδομένα που παράγονται από τους φορείς του δημόσιου τομέα αποτελούν μια πολύτιμη δεξαμενή πόρων που μπορεί να επιδράσει θετικά στην οικονομία της γνώσης και στην ανάπτυξη καινοτόμων υπηρεσιών για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων.

4.4.4 Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Διαδικτυακή Πύλη «Προμηθεύς» www.promitheus.gov.gr)

Η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας οδήγησε το νομοθέτη στην πλήρη μετάβαση και ένταξη των δημόσιων συμβάσεων στην ψηφιακή εποχή. Ειδικότερα, όλες οι πράξεις κατά τη διαδικασία σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης, όπως η προκήρυξη, η υποβολή των προσφορών, η κατακύρωση και η σύναψη κ.λπ. διενεργούνται ηλεκτρονικά. Με την προσφυγή στη χρήση ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων απλοποιείται η διαδικασία σύναψης, ενισχύεται η διαφάνεια και επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότερη χρήση των κρατικών πόρων σε μια εποχή έντονης δημοσιονομικής προσαρμογής (Γέροντας, 2020:297).

Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων –Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. (www.promitheus.gov.gr) αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα και μέσω αυτού διενεργείται ηλεκτρονικά όλη η διαγωνιστική διαδικασία και η παρακολούθηση μιας δημόσιας σύμβασης με προϋπολογισμό άνω των 60.000 ευρώ άνευ ΦΠΑ (άρθρο 36

N.4412/2016/ΦΕΚ 147/Α). Το σύστημα περιέχει λειτουργίες που αφορούν την κατάρτιση και δημοσίευση της διακήρυξης ενός διαγωνισμού, την υποβολή των προσφορών από τους υποψήφιους αναδόχους, την αξιολόγηση και την κατακύρωση της σύμβασης (<https://www.eaadhsy.gr/index.php/31-c-frontpage/frontpage-eshdhs/65-frontpage-newsflash-eshdhs> [08 Ιανουαρίου 2021]).

Παράλληλα, διατίθενται πρόσθετες λειτουργίες όπως η εκτέλεση και παρακολούθηση της σχετικής σύμβασης, η ηλεκτρονική παραγγελία, η ηλεκτρονική τιμολόγηση και η ηλεκτρονική πληρωμή. Επιπλέον, το σύστημα αυτό παρέχει τη δυνατότητα στους φορείς του Δημοσίου να εφαρμόσουν νέες τεχνικές και εργαλεία στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων, όπως είναι ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός, τα δυναμικά συστήματα αγορών, ο ανταγωνιστικός διάλογος και η συμφωνία πλαίσιο (άρθρα 33-34 και 39 Ν.4412/2016). Στη διαδικτυακή πύλη www.promitheus.gov.gr παρέχονται όλες οι σχετικές πληροφορίες σχετικά με τις προδιαγραφές για την ηλεκτρονική υποβολή προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής, αναρτώνται οι νόμοι, οι εγκύκλιοι, οι οδηγίες και οι λοιπές ανακοινώσεις.

Όταν προκύπτει τεχνική αδυναμία στη λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ, που οφείλεται σε γεγονότα ανωτέρας βίας, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να λαμβάνει άμεσα όλα τα αναγκαία μέτρα, κυρίως για την διαφύλαξη του ελάχιστου χρονικού διαστήματος για την υποβολή των προσφορών και των αιτήσεων συμμετοχής, όπως π.χ. δημοσιεύει νέα καταληκτική ημερομηνία. Στην περίπτωση που το ηλεκτρονικό σύστημα ΕΣΗΔΗΣ από λανθασμένη ρύθμιση του οργάνου της αναθέτουσας αρχής παρέμεινε «ανοιχτό» και δεχόταν προσφορές, δημιουργώντας παρανόηση και σύγχυση ως προς την καταληκτική ώρα υποβολής των προσφορών και ότι η προσφορά είναι εμπρόθεσμη, μπορεί να κινήσει τον μηχανισμό της αστικής ευθύνης του Δημοσίου (Γέροντας, 2020:298).

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ, άρθρο 38 Ν.4412/2016), που συστάθηκε με το άρθρο 11 Ν.4013/2011 και τελεί υπό τη επιφύλαξη των διατάξεων του Ν.2472/1997, αποτελεί μέρος του ΕΣΗΔΗΣ και περιλαμβάνει στοιχεία όλων των δημοσίων συμβάσεων άνω των 1000 ευρώ άνευ ΦΠΑ, για προϊόντα, υπηρεσίες και δημόσια έργα όλων των φορέων του Δημοσίου τομέα. Με τη δημιουργία μίας ενιαίας πύλης δημοσιότητας των δημοσίων συμβάσεων διασφαλίζεται τόσο η διαφάνεια και η δημοσιότητα κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, όσο και η παροχή στις επιχειρήσεις ενός αξιόπιστου εργαλείου για την ενημέρωση των ευκαιριών που προσφέρονται στο δημόσιο τομέα (Γέροντας, 2020:299).

Στο ΚΗΜΔΗΣ όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα καταχωρούν υποχρεωτικά μέσω της διαδικτυακής πύλης του συστήματος τα ηλεκτρονικά στοιχεία που αφορούν τις συμβάσεις, όπως την προκήρυξη, την απόφαση ανάθεσης ή κατακύρωσης, το συμφωνητικό, την εντολή πληρωμής, τον προϋπολογισμό, τον αριθμό ανάληψης υποχρέωσης, το είδος της σύμβασης, το ΑΦΜ, την αξία της σύμβασης κ.λπ. Για λόγους εθνικής ασφαλείας ορισμένα από τα παραπάνω στοιχεία, που αφορούν τις ένοπλες δυνάμεις ή την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ) ή αφορούν συμβάσεις που χαρακτηρίζονται ως απόρρητες ή η σύναψη και η εκτέλεση τους πρέπει να συνοδεύονται από ιδιαίτερα μέτρα ασφαλείας, καταχωρίζονται σε διαβαθμισμένο πληροφοριακό σύστημα με τη επιφύλαξη της τήρησης των κανονισμών ασφαλείας.

Οι πράξεις που καταχωρίζονται στο ΚΗΜΔΗΣ ισχύουν από την καταχώρισή τους σε αυτό, με την επιφύλαξη των άρθρων 66 και 296 του Ν.4412/2016 (δημοσίευση σε εθνικό επίπεδο). Σύμφωνα με το άρθρο 38 παρ.7 Ν.4412/2016 αν υπάρχει διαφορά μεταξύ του κειμένου της πράξης και του κειμένου του πρωτοτύπου εγγράφου της πράξης, κατισχύει το κείμενο του πρωτοτύπου εγγράφου της πράξης. Με ευθύνη του προσώπου ή του οργάνου που έχει εκδώσει την πράξη γίνονται αμελλητί οι αναγκαίες διορθώσεις στα στοιχεία καταχώρισης ή στο κείμενο που έχει αναρτηθεί στο ΚΗΜΔΣ. Μετά τη νόμιμη δημοσίευση του πλήρους κειμένου της διακήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ, η αναθέτουσα αρχή δεν έχει υποχρέωση πρόσθετης δημοσίευσης ούτε και πρωτογενούς ανάρτησης στο πρόγραμμα «Διαύγεια», καθόσον τα σχετικά στοιχεία αντλούνται εφεξής αυτομάτως από το ΚΗΜΔΗΣ (Γέροντας, 2020:299).

Η χρήση του ΕΣΗΔΗΣ είναι ιδιαίτερα σημαντική ενδεικτικά: Το 2019 διενεργήθηκαν 7.560 διαγωνιστικές διαδικασίες συνολικής αξίας 3,917 δις ευρώ, ενώ κατατέθηκαν 22.126 προσφορές από 5.436 οικονομικούς φορείς.

Πίνακας 4.3 Δημοσιευμένοι διαγωνισμοί στο ΕΣΗΔΗΣ έτους 2019

Κατάσταση Διαγωνισμών	Διαγωνισμοί	Διακηρύξεις	Συνολική Αξία (€)	Αντικείμενα	Φορείς
ΕΝΕΡΓΟΙ ΣΤΟ PORTAL	7	7	49.496.395	13	4
ΣΕ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ	5.078	4.495	2.767.101.216	2.272	770
ΣΥΜΒΑΣΙΟΠΟΙΗΜΕΝΟΙ	1.814	1.667	645.038.927	1.305	501
ΑΝΑΒΟΛΗ/ΜΑΤΑΙΩΣΗ	661	605	455.567.089	706	287
ΣΥΝΟΛΟ	7.560	6.563	3.917.203.627	2.618	922

Πηγή: Ετήσιο Δελτίο ΕΣΗΔΗΣ 2019

Πίνακας 4.4 Υποβληθείσες προσφορές εντός του 2019 στους διαγωνισμούς του ΕΣΗΔΗΣ

Κατάσταση Προσφορών	Προσφορές	Διαγωνισμοί	Οικονομικοί Φορείς
Ενεργές	19.689	6.896	5.202
Απορριφθείσες	2.437	1.379	996
Σύνολο	22.126	6.986	5.436

Πηγή: Ετήσιο Δελτίο ΕΣΗΔΗΣ 2019 στο: <http://www.promitheus.gov.gr/webcenter/files/statistics/yearly/2019>

Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων είναι ένα έργο πρωτοποριακό για την χώρα μας, που αποφέρει σημαντικά οικονομικά οφέλη, εκσυγχρονίζει τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, καταπολεμά τη διαφθορά και αυξάνει την εμπιστοσύνη στη δημόσια διοίκηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

5.1 Συμπεράσματα

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, η οποία αποτελούσε τον προνομιακό χώρο των επιλογών της πολιτικής εξουσίας, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από τις ευρύτερα γνωστές παθογένειες: γραφειοκρατία, πολυνομία, ατελής αξιοποίηση των σύγχρονων τεχνολογιών, δυσκίνητοι μηχανισμοί, τυπολατρία των διοικούντων, κακοδιοίκηση και διαφθορά. Η σύγχρονη πραγματικότητα επιβάλλει περισσότερο από ποτέ να εγκαταλειφθούν αναχρονιστικές δομές και να εφαρμοστούν γενναίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες να απαντούν στις νέες προκλήσεις της δημόσιας διοίκησης σήμερα. Οι προκλήσεις αυτές εντοπίζονται κυρίως στο επίπεδο αποκατάστασης της εμπιστοσύνης έναντι των θεσμών διακυβέρνησης, στην υποστήριξη της επιχειρηματικής δράσης, στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και στην αναβάθμιση του επιπέδου εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Κύριο μέλημα της διοίκησης είναι να εξυπηρετεί αξίες, όπως αυτές τη νομιμότητας, της ακεραιότητας και της διαφάνειας και να εφαρμόζει το δίκαιο, έχοντας ως γνώμονα την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και την προστασία των διοικούμενων. Για την αποφυγή φαινομένων κακοδιοίκησης, οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να κινούνται εντός του πλαισίου των κανόνων δικαίου, αλλά και να τηρούν τις προϋποθέσεις της χρηστής, έντιμης και καλόπιστης διοίκησης. Αξίες, όπως η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα

και η ορθή διαχείριση, συμπληρώνουν τις αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Επιπρόσθετα, η ανάγκη για χρηστή και αδιάφθορη δημόσια διοίκηση επιτάσσει την ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα των αποφάσεων και ενεργειών της, την έντιμη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, το άμεμπτο ήθος των δημοσίων υπαλλήλων, την καλόπιστη εφαρμογή των νόμων και την εξασφάλιση της εμπιστοσύνης των πολιτών.

Η επικράτηση αδιαφανών και αναξιοκρατικών μεθόδων, απαξιώνει τον ρόλο της δημόσιας διοίκησης στη συνείδηση των διοικούμενων δημιουργώντας τους ταυτόχρονα αντίστοιχο συναλλακτικό ήθος. Η διαφθορά αποδυναμώνει τη δημοκρατία και κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο Κράτος και τους θεσμούς του. Ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων της δημόσιας διοίκησης, ο οποίος ασκείται από την ίδια τη διοίκηση, αλλά και από τα αρμόδια δικαστήρια και τις ανεξάρτητες αρχές, είναι αναγκαίος ώστε να προστατεύεται τόσο το δημόσιο συμφέρον όσο και τα δικαιώματα των πολιτών. Η ορθή εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στη διοικητική λειτουργία προωθεί το κράτος δικαίου και συντελεί στην απάλειψη φαινομένων κακοδιοίκησης. Η αποτελεσματική και απρόσκοπτη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου συμβάλλει στην αύξηση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων, στη μείωση της σπατάλης του δημόσιου χρήματος, στην προστασία και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των διοικουμένων, καθώς και στην αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Είναι γεγονός ότι υπάρχουν ήδη αρκετοί μηχανισμοί, ελεγκτικά σώματα και υπηρεσίες επιθεώρησης τα οποία, αν υπάρχει η βούληση από τα ανώτερα κλιμάκια της διοίκησης και χρησιμοποιηθούν ορθά, θα μπορέσει να επιτευχθεί ο απώτερος στόχος που είναι η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης.

Η ανάλυση των δικαιωμάτων των πολιτών κατά την επαφή τους με τη δημόσια διοίκηση, τα οποία κατοχυρώνονται τόσο συνταγματικά όσο και νομοθετικά, ανέδειξε τη σημασία που έχουν στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών τους. Συγκεκριμένα, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση δυσμενούς πράξης ως τρόπος συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία και δυνατότητας επηρεασμού της διοίκησης πριν διαμορφώσει την οριστική απόφασή της, η δυνατότητα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά στοιχεία, η οποία καλλιεργεί μια δημοκρατική διάσταση στη σχέση κράτους-πολίτη και η ενεργοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών της διοικητικής δράσης με την υποβολή αναφοράς ή των προβλεπόμενων διοικητικών προσφυγών, ως μέσα άμυνας του πολίτη απέναντι σε αυθαιρεσίες της διοίκησης.

Με τη δυνατότητα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά στοιχεία και σε κάθε μορφής πληροφορίες ενισχύεται η δυνατότητα του ελέγχου της διοικητικής δράσης και προωθείται

η διαφάνεια, η οποία ενδυναμώνει τη δημοκρατία. Η διαφάνεια συνιστά το αποτελεσματικότερο μέσο κατά της διαφθοράς, που τα τελευταία χρόνια έχει διεισδύσει σε κάθε θύλακα κρατικής εξουσίας και διοικητικής δράσης. Η ορθή ενημέρωση είναι υποχρέωση της διοίκησης και επιβάλλεται η αποτελεσματική συνεργασία της με τον διοικούμενο για τις διοικητικές πράξεις που τον αφορούν, σε όλα τα στάδια της διοικητικής διαδικασίας. Αυτό άλλωστε αναφέρουν και οι εκθέσεις των διεθνών οργανισμών, που ασχολούνται με την καταπολέμηση της διαφθοράς και θεωρούν ότι ένα σημαντικό μέτρο για τον περιορισμό της είναι η διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών στη δημόσια πληροφορία και η αξιοποίηση των ΤΠΕ. Η αποτελεσματική πρόσβαση των πολιτών στο διοικητικό μηχανισμό και η πλήρης γνώση των στοιχείων, των γεγονότων και συνθηκών που οδήγησαν στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης, αποτελεί παράγοντα ανάσχεσης του φαινομένου της κακοδιοίκησης.

Η διαφάνεια και η δημοσιότητα της κρατικής δράσης αποτελεί εγγύηση για τη διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης όλων των πολιτών σε όλες τις απαραίτητες πληροφορίες, με την επιβολή στη διοίκηση εκτεταμένων όρων δημοσιότητας και την αξιοποίηση όλων των συμβατικών και ηλεκτρονικών μέσων. Η αποτελεσματική ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να προσφέρει πολλαπλά οφέλη όπως, μείωση της γραφειοκρατίας, αύξηση της αποδοτικότητας, εξοικονόμηση πόρων, ενίσχυση της διαφάνειας και των δημοκρατικών διαδικασιών, προώθηση της ατομικής ευθύνης και μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική ζωή. Στην πράξη όμως, η πλήρης ενσωμάτωση και αξιοποίηση των ΤΠΕ στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης καθίσταται δυσχερής και χρονοβόρα, λόγω έλλειψης των απαιτούμενων υποδομών και του απαραίτητου τεχνολογικού εξοπλισμού, της ανεπαρκούς εκπαίδευσης των υπαλλήλων και της μη επάνδρωσης των υπηρεσιών με εξειδικευμένο προσωπικό.

Το ανθρώπινο δυναμικό της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης καλείται να εφαρμόσει και να αξιοποιήσει στο έπακρο τις νέες τεχνολογίες και όλα τα σύγχρονα μέσα επικοινωνίας για την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και τη βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών. Η εκπλήρωση του σκοπού αυτού απαιτεί αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας, καθώς και συνεχή ενημέρωση και εκπαίδευση, τόσο των χειριστών δημόσιων υπαλλήλων όσο και των συναλλασσόμενων πολιτών με το δημόσιο. Επιπλέον, πριν την εφαρμογή νέων ηλεκτρονικών και ψηφιακών εφαρμογών στη δημόσια διοίκηση, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η ελεύθερη και ίση πρόσβαση σε όλους τους πολίτες, ανεξάρτητα από την ηλικία, την εκπαίδευση ή την οικονομική τους κατάσταση.

Ιδιαίτερη πρόνοια και λήψη ειδικών μέτρων απαιτείται για τις ευπαθείς ομάδες, όπως είναι οι ηλικιωμένοι, τα άτομα με σωματικές ή γνωστικές αναπηρίες και οι μετανάστες.

Είναι γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες σε νομοθετικό επίπεδο για την ενίσχυση της διαφάνειας και του ελέγχου σε όλους τους τομείς της δράσης της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να μειωθούν τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Ωστόσο, ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης, ιδιαίτερα ο εσωτερικός, δεν είναι πάντα αποτελεσματικός, καθώς ασκείται βασιζόμενος σε ένα πλήθος διατάξεων και πολυνομίας, έχοντας να αντιμετωπίσει ταυτόχρονα τα γρανάζια της γραφειοκρατίας. Επιπλέον, παρά τις θετικές προσπάθειες που έχουν γίνει για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και η λειτουργία της εν γένει είναι ακόμη σε χαμηλό επίπεδο. Το γεγονός αυτό αντανακλάται και στην αυξανόμενη δυσπιστία των πολιτών απέναντι στο Κράτος, με αποτέλεσμα το ζήτημα της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η διαφάνεια και η νομιμότητα της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης να αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία και να θεωρείται πρώτιστη ανάγκη.

5.2 Προτάσεις

Με βάση τα συμπεράσματα της παρούσας μελέτης, για τη διασφάλιση και ενίσχυση της νομιμότητας και διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση, προτείνονται τα ακόλουθα:

- Ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου, με υιοθέτηση αποτελεσματικών και συστηματικών ελέγχων, που θα λειτουργούν αποτρεπτικά στην εμφάνιση φαινομένων κακοδιοίκησης. Στελέχωση των ελεγκτικών σωμάτων από υπαλλήλους με υψηλά προσόντα και εξειδικευμένες γνώσεις, τα οποία θα επιμορφώνονται και θα εκπαιδεύονται συνεχώς και θα αξιολογούνται συστηματικά και υπεύθυνα, με αντικειμενικά κριτήρια και ανάλογα με τον βαθμό επίτευξης των στόχων της υπηρεσίας τους.
- Πλήρης μηχανογράφηση στους φορείς του δημοσίου και εφαρμογή ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων, προκειμένου να μειωθεί το λειτουργικό κόστος και ο χρόνος ολοκλήρωσης μιας διαδικασίας. Μέσω της αξιοποίησης των ΤΠΕ επιτυγχάνεται η παραγωγή αξιόπιστων στοιχείων ανά πάσα στιγμή, ελαχιστοποιούνται οι πιθανότητες λαθών, καθίσταται δυνατή η επεξεργασία μεγάλου όγκου δεδομένων, τυποποιείται και διευκολύνεται η διενέργεια των ελέγχων και εξασφαλίζεται μεγαλύτερη διαφάνεια στις συναλλαγές των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση.

- Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και διακοπή της αυτοπρόσωπης συναλλαγής μεταξύ επιχειρήσεων και δημοσίου με την αξιοποίηση της νέας τεχνολογίας. Με τον τρόπο αυτό θα είναι δυνατή η παροχή καλύτερης ποιότητας υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις, οι οποίες δεν θα καθορίζονται από προσωπικές διασυνδέσεις και δεν θα μεροληπτούν υπέρ ειδικών συμφερόντων.
- Ανάπτυξη μεθόδων και βοηθητικών τεχνολογιών, που θα καταστήσουν τα συστήματα ΤΠΕ πιο φιλικά και προσβάσιμα για όλους τους πολίτες.
- Υλοποίηση προγραμμάτων τεχνολογικής εκπαίδευσης, κατάρτισης και ανάπτυξης ψηφιακών δεξιοτήτων, με έμφαση στα άτομα με αναπηρίες, τους οικονομικά ασθενείς, τους ηλικιωμένους, αλλά και όσων μπορεί να αποκλείονται για λόγους χαμηλού εισοδήματος, εκπαίδευσης, τοποθεσίας ή πολιτισμού.
- Απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας και εμπέδωση των διαδικασιών καλής νομοθέτησης. Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που αφορούν μεταβολές στις δομές της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να προκύπτουν από ειδική και εμπειριστατωμένη μελέτη, ώστε να τεκμηριώνεται ότι οι νέες ρυθμίσεις δεν είναι περιστασιακές και αποσπασματικές, αλλά ορθολογικές, διαρκείς και αποτελεσματικές.
- Ένταξη όλων των προσλήψεων του προσωπικού, της αξιολόγησης του και της επιλογής του σε θέσεις ευθύνης από ένα ανεξάρτητο θεσμικό όργανο, όπως είναι το ΑΣΕΠ, το οποίο εφόσον ενισχυθεί, θα παρακολουθεί και θα συντονίζει όλες τις σχετικές διαδικασίες. Κρίνεται απαραίτητη η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, με τρόπο αξιοκρατικό χωρίς πολιτικές παρεμβάσεις ως προς την επιλογή και την εξέλιξη του, που θα συνδέεται με ένα σύστημα ανταμοιβής –παρακίνησης.
- Επένδυση στη διοικητική παιδεία, με συνεχή εκπαίδευση και επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού, σε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, με σκοπό τη διάδοση της νέας γνώσης και την ανάπτυξη εκπαιδευμένων και έμπειρων στελεχών.
- Αλλαγή διοικητικής κουλτούρας και καλλιέργειας ενός κλίματος ηθικής και επαγγελματικής δεοντολογίας. Είναι αναγκαίο να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη και ο σεβασμός των πολιτών απέναντι στους θεσμούς και τη δημόσια διοίκηση. Απαραίτητη είναι και η εκπαίδευση των πολιτών με νέους τρόπους σκέψης και συμπεριφοράς. Οι μηχανισμοί ελέγχου πρέπει να συνυπάρχουν με την απαξίωση της παρεμβατικής συμπεριφοράς στη συνείδηση τόσο των πολιτών όσο και των υπαλλήλων. Κανένας

κανόνας δικαίου όσο αυστηρός και αν είναι δεν θα είναι αποτελεσματικός, εάν λείπει η ηθική συνείδηση.

- Ενίσχυση των εκστρατειών ενημέρωσης των πολιτών για τα δικαιώματά τους και τα μέσα προστασίας τους από τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση.
- Η αποτελεσματική αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς απαιτεί την συμμετοχή όλων (των πολιτών, της τοπικής κοινωνίας, του Κράτους), πρόγραμμα με συγκεκριμένες δράσεις και κυρίως, ισχυρή πολιτική βούληση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ακριβοπούλου, Χ. (2010) *Θέμα Εθνικής Σχολής Δ.Δ.: Έννοια και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης*. Διαθέσιμο στο: <https://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/01/θέμα-εθνικής-σχολής-δ-δ-έννοια-και-λει/> (πρόσβαση 03/10/2020).

Ακριβοπούλου, Χ. και Ανθόπουλος, Χ. (2015) *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/2532>

Αργυρός, Α. (2016) *Πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα- χορήγηση αντιγράφων εγγράφων- εύλογο ενδιαφέρον –διαδικασία – αρχή διαφάνειας*. Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/argyros-prosvasi-se-dimosia-eggrafa> (πρόσβαση 17/11/2020).

Ασπρίδης, Γ. και Σδρόλιας, Λ. (2013) *Οι προκλήσεις της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού σε περίοδο οικονομικής κρίσης*. Πρακτικά του 5^{ου} Πανελλήνιου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, «Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το “μνημόνιο” εποχή», Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Τμήμα Νομικής, Τομέας Δημοσίου Δικαίου & Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστημιούπολη Δ.Π.Θ., Κομοτηνή, 28-30 Νοεμβρίου, σσ.593-608.

Βενετσανοπούλου, Μ. (2014) *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί*. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Γαλούκας, Σ. (2018) *Διαφάνεια και Πράξη σε Θεσμούς, Πολιτικές, Διακυβέρνηση. Σχεδιασμός-Εφαρμογή-Αξιολόγηση*. Διδακτορική διατριβή [Online]. Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Διαθέσιμο στο: <https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader>.

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ. και Φλογαΐτης, Σ. (2004) *Διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.

Γέροντας, Α. (2020) *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Β' έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Γεωργιάδης, Α. (2002) *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*. Γ' έκδοση. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.

Δαγτόγλου, Πρ. (1991) *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*. τομ. Β'. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.

Δαγτόγλου, Πρ. (2015) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. 7^η έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

- Δημολιού, Χρ. (2019) *Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καραγεώργου, Β. (2013) *Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη. Όψεις μιας αναδύμενης νομικής αρχής*. Αθήνα –Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Καρκατσούλης, Π. (2019) *Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση. Χρηστή Διακυβέρνηση και Ανάπτυξη*. Διαθέσιμο στο: <https://www.kefim.org/wp-content/uploads/2019/04/Ελλάδα-2021-Δημόσια-Διοίκηση-και-Αυτοδιοίκηση> (πρόσβαση 14/12/2020).
- Κέφης, Β. (2014) *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*. 2^η έκδοση. Αθήνα: Κριτική.
- Κουλούρης, Ν. (1993) «Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα». Διοικητική Δίκη. τχ 5 σ.1140-1183.
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Αν. (1999) *Η προστασία του Διοικούμενου-Βασική Αρχή της διοικητικής δράσεως*. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Αν. (2013) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες*. Β' Έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μαυρίδης, Στ. (2019) *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999). Κώδικας Πρόσβασης στα Δημόσια Έγγραφα*. Αθήνα –Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2010) *Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, Οι ανεξάρτητες Αρχές, Ο Συνήγορος του Πολίτη*. Τόμος Α, Β' Έκδοση. Αθήνα – Θεσσαλονίκη:
- Νικολόπουλος, Γ. (2017) *Η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην Πρόληψη των Βασανιστηρίων και τη Διερεύνηση Περιστατικών Αυθαιρεσίας*. Διαθέσιμο στο: <https://theartofcrime.gr/o-συνήγορος-του-πολίτη-ως-εθνικός-μηχ> (πρόσβαση 10/11/2020)
- Νομικός, Π. (2019) *Νέες Ρυθμίσεις στο Σύστημα Προσλήψεων του ΑΣΕΠ* (Ν. 4590/2019 ΦΕΚ Α' 17/07-02-2019). «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ» - ISSN 2653 9322 Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) Έτος 2019 (4), Τεύχος 1-2 (Ιανουάριος-Ιούνιος) Διαθέσιμο στο: http://www.publiclawjournal.com/docs/2019/1-2/2019_4_1_2_nomikos.pdf (πρόσβαση:11/11/2020).
- Πρεβεδούρου, Ε. (2019) *Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν*. Διαθέσιμο στο: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/> (πρόσβαση 10/11/2020).
- Πρεβεδούρου, Ε. (2013) *Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα)*. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/to-δικαίωμα-προηγούμενης-ακρόασης> (πρόσβαση 22/11/2020).

- Πρεβεδούρου, Ε. (2015) *Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα*. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/δικαίωμα-πρόσβασης-στα-έγγραφα> (πρόσβαση 17/11/2020).
- Πρεβεδούρου, Ε. (2018) *Οι διοικητικές πράξεις (έννοια- διακρίσεις) (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο)*. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/οι-διοικητικές-πράξεις-έννοια-διακρί/> (πρόσβαση 24/11/2020).
- Πρεβεδούρου, Ε. (2016) *Διοικητικές Προσφυγές (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο)*. Διαθέσιμο στο: <https://www.prevedourou.gr/διοικητικές-προσφυγές> (πρόσβαση 28/11/2020).
- Πρεβεδούρου, Ε. (2020) *Σύνθεση Δημοσίου Δικαίου- Νομολογιακές εξελίξεις ως προς την προθεσμία της αίτησης ακύρωσης*. Διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/σύνθεση-δημοσίου-δικαίου-νομολογιακ/> (πρόσβαση 30/12/2020).
- Ραμματά, Μ. (2011) *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση-Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*. Αθήνα: Κριτική.
- Σπηλιωτόπουλος, Επ. (2000) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. 10^η έκδοση. Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Σδρόλιας, Λ., Κουκουμπλιάκος, Ι., Νούσια, Μ. και Γρηγορίου, Ι. (2013) *Ο ρόλος της επικοινωνίας στη διαμόρφωση μιας αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης*. Πρακτικά του 3^{ου} Πανελλήνιου Συνεδρίου Εφαρμοσμένης Οικονομικής, Σχολή Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος, 17-18 Μαΐου, σσ.261-269.
- Τάχος, Α. (2008) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*. 9^η έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Φυτράκης, Ευ. (2010) *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσόγονος, Κ. (2002) *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*. 2^η έκδοση. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Ψαρά, Μ. (2020) *Εκθεση της Ε.Ε.: Τρίτη σε υποθέσεις διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση η Ελλάδα*. Εφημερίδα «ΕΘΝΟΣ» της 10-09-2020. Διαθέσιμο στο: https://www.ethnos.gr/kosmos/123159_ekthesi-tis-ee-triti-se-ypotheseis-diafthoras-stin-eyropaiki-enosi-i-ellada (πρόσβαση 12/12/2020).
- Aspridis G., Kazantzi V., Sdrolias L. & Mplanas N. (2014) *Productivity Enhancement Options in the Years of the Economic Crisis*, in: *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, Vol.148, pp.516-523
- Lord, K. (2006) *The perils and promise of global transparency*. New York: State University Press of New York.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

Ανοικτή Διακυβέρνηση <http://www.opengov.gr> (πρόσβαση 02/01/2021)

ΑΣΕΠ <https://www.asep.gr> (πρόσβαση 10/11/2020)

ΔΙΑΥΓΕΙΑ <https://diavgeia.gov.gr> (πρόσβαση 30/12/2020)

Εθνική Αρχή Διαφάνειας <https://aead.gr> (πρόσβαση 12/11/2020)

<https://aead.gr/publications/essays/annual-report-2019> (πρόσβαση 14/11/2020)

Συνήγορος του Πολίτη <https://www.synigoros.gr> (πρόσβαση 10/11/2020)

https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.3094_2003 (πρόσβαση 10/11/2020)

<https://global.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx#languages> (πρόσβαση 07/11/2020)

<https://www.e-nomothesia.gr/nomikes-plirofories/synigoros-toy-politi.html>
(πρόσβαση 10/11/2020)

<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4443-2016/arthro-20-nomos-4443-2016> (πρόσβαση 10/11/2020)

https://www.forin.gr/laws/law/3767/nomos-4622_2019 (πρόσβαση 12/11/2020)

Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI), δεδομένα για την Ελλάδα. Διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/countries/greece> (πρόσβαση 14/11/2020)

<https://www.protagon.gr/epikairoti/a-po-ton-oosa-stin-ea-d-o-apolytos-arxwn-gia-themata-diafaneias> (πρόσβαση 14/11/2020)

<http://www.opengov.gr/types/?p=125> (πρόσβαση 16/11/2020)

<https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-2690-1999.html> (πρόσβαση 17/11/2020)

<https://www.e-nomothesia.gr/kat-epikoinonies-telepikoinonies-telephonia/nomos-4727-2020-phek-184a-23-9-2020-1.html> (πρόσβαση 18/11/2020)

<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/voithitika-kemena/dynatotita-prosvasis-politon-se-eggrafa-kai-diekperaiosi> (πρόσβαση 18/11/2020)

https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2019_en.pdf (πρόσβαση 12/12/2020)

<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4752> (πρόσβαση 14/12/2020)

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/greece> (πρόσβαση 19/12/2020)

<https://www.epalaw.gr/el/insights/newsflashes/2020/09/nomos-4727-2020-psifiaki-diakivernisi-ilektronikes-epikoinonies/> (πρόσβαση 19/12/2020)

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>

(πρόσβαση 20/12/2020)

<https://www.e-forosimv.gr/details.asp?ID=5290> (πρόσβαση 30/12/2020)

<http://www.indeepanalysis.gr/nomika-themata/anoikth-diakyvernhsh-kai-dhmokratia>

(πρόσβαση 02/01/2021)

<https://www.opengovpartnership.org/documents/greece-action-plan-2019-2021> (πρόσβαση 02/01/2021)

Ευρωπαϊκή Πύλη Δεδομένων <https://www.europeandataportal.eu/el/training/what-open-data> (πρόσβαση 03/01/2021)

<http://opendefinition.org/> (πρόσβαση 03/01/2021)

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης <http://www.ekt.gr/en/node/15726> (πρόσβαση 03/01/2021)

<http://geodata.gov.gr/content/about/> (πρόσβαση 03/01/2021)

Ομάδα Εργασίας για τα Ανοιχτά δεδομένα <https://opendata.ellak.gr/> (πρόσβαση 03/01/2021)

Ίδρυμα Ανοικτής Γνώσης Ελλάδας www.okfn.gr (πρόσβαση 03/01/2021)

Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης <https://mindigital.gr/archives/1972> (πρόσβαση 03/02/2021)

Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων <http://www.promitheus.gov.gr> (πρόσβαση 08/01/2021)

<https://www.eaadhsy.gr/index.php/31-c-frontpage/frontpage-eshdhs/65-frontpage-newsflash-eshdhs> (08/01/2021)

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008/2019 (Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>)

N.998/1979 (ΦΕΚ 289/A/29-12-1979) «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας».

N.1756/1988 (ΦΕΚ 35/A/26-02-1988) «Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργιών».

N.2477/1997 (ΦΕΚ 59/A/17-04-1997) «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

N.2690/1999 (ΦΕΚ 45/A/09-03-1999) «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις».

N.3051/2002 (ΦΕΚ 220/Α/20-9-2002) «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».

N.3094/2003 (ΦΕΚ 10/Α/22-01-2003) «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις».

N.3386/2005 (ΦΕΚ 212/Α/23-08-2005) «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια».

N.3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α/13-7-2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις».

N.3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α/16-06-2011) «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις».

N.4013/2011(ΦΕΚ 204/Α/15-09-2011) «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν.3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας) - Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις».

N.4129/2013 (ΦΕΚ 52/Α/28-02-2013) «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο».

N.4170/2013 (ΦΕΚ 163/Α/12-07-2013) «Διοικητική συνεργασία των κρατών - μελών της Ε.Ε. στο τομέα της φορολογίας, ρύθμιση θεμάτων ΕΛΤΕ και άλλες διατάξεις».

N. 4174/2013 (ΦΕΚ 170/Α/26-07-2013) «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις».

N.4210/2013 (ΦΕΚ 254/Α/21-11-2013) «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις».

N.4228/2014 (ΦΕΚ 7/Α/10-01-2014) «Νέες ειδικές αρμοδιότητες στον ΣτΠ για την πρόληψη των βασανιστηρίων».

N. 4270/2014 (ΦΕΚ 143/Α/28-6-2014) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις».

N.4305/2014 (ΦΕΚ 237/Α/31-10-2014) «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του Ν.3448/2006(Α'57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις».

N.4412/2016 (ΦΕΚ 147/Α/08-08-2016) «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)».

N.4443/2016 (Μέρος Δ', ΦΕΚ 232/Α/9-12-2016) «Αρμοδιότητα ΣτΠ ως Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας».

N. 4590/2019 (ΦΕΚ 17/Α/07-02-2019) «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ενίσχυση και αναβάθμιση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις».

N.4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α/07-08-2019) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

N.4727/2020 (ΦΕΚ 184/Α/23-9-2020) «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) - Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις».

N.4765/2021 (ΦΕΚ 6/Α/15-01-2021) «Εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και λοιπές διατάξεις».

Π.Δ. 18/1989 (ΦΕΚ 8/Α/09-01-1989) «Κωδικοποίηση Διατάξεων Νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας».

Π.Δ. 267/1998 (ΦΕΚ 195/Α/21-08-1998) «Διαδικασία χαρακτηρισμού και κατεδάφισης νέων αυθαιρέτων κατασκευών, τρόπος εκτίμησης της αξίας και καθορισμός του ύψους των προστίμων αυτών».

Π.Δ. 273/1999 (ΦΕΚ 229/Α/03-11-1999) «Κανονισμός λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη».

Π.Δ. 114/2010 (ΦΕΚ 195/Α/22-11-2010) «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005)».

Π.Δ.28/2015 (ΦΕΚ 34/Α/23-3-2015) «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία».

Π.Δ. 105/2018 (ΦΕΚ 203/Α/05-12-2018) «Οργανισμός του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)».

Νομοθετικό Διάταγμα 796/1971 (ΦΕΚ 1/Α/01-01-1971) «Περί της ασκήσεως του κατά το άρθρον 20 του Συντάγματος δικαιώματος του αναφέρεσθαι».

ΑΝ 261/1968 (ΦΕΚ 12/Α/23-01-1968) «Περί χρόνου ανακλήσεως παρανόμων Διοικητικών Πράξεων».

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Αρχή νομιμότητας: ΣτΕ 164/1940, 2163/1946, 2438/1966, 2582/1974, 286/1995, 2279/2001, 557/2003.

Αρχή αναλογικότητας: ΣτΕ 2112/1984, 2114/84 1149/1988 , 2031/2013, 2406/2016.

Αρχή αμεροληψίας της διοίκησης: ΣτΕ 1994/2012.

Αρχή διαφάνειας: ΣτΕ 2439/2015, 1120/2016, 3153/2017, 101/2019.

Πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα: ΣτΕ 1397/1993, 843/97, 205/2000, 1214/2000, 3130/2000, 240/2002, 1994/2003, 1807/2007, 3308/2007, 2684/2010, 3855/2010, 1378/2012, 3938/2013, 1628/2014, 4588/2015, 2869/2016, 1648/2019 και ΓνωμΝΣΚ 436/1992, 482/1995, 338/1996, 80/1999, 620/1999, 383/2000, 723/2000, 49/2001, 140/2001, 324/2002, 621/2002, 203/2007, 225/2017.

Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης: ΣτΕ 3690/2009, 1421/2011, 1877/2016.

Ενδικοφανής προσφυγή: ΣτΕ 3424/2006, 2025/2009, 1435/2011, 3228/2012, 236/2016, 29/2017.