



**Π.Μ.Σ.  
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ  
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»**

**Α.Ε.Ι. ΠΕΙΡΑΙΑ Τ.Τ.  
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ &  
ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ**



---

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»**

**Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης – Συνήγορος του Πολίτη –  
Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης:  
Περιορισμοί και προκλήσεις στη δράση τους για την αντιμετώπιση  
φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση**

**Μαρία Κόντη**

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής  
του Α.Ε.Ι. Πειραιά Τ.Τ. για την απόκτηση  
Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.

Πειραιάς, 2017





**Π.Μ.Σ.  
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ  
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»**

**Α.Ε.Ι. ΠΕΙΡΑΙΑ Τ.Τ.  
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ &  
ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ**



**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»**

**Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης – Συνήγορος του Πολίτη –  
Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης:  
Περιορισμοί και προκλήσεις στη δράση τους για την αντιμετώπιση  
φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση**

**Μαρία Κόντη, Α.Μ.: 07713**

Επιβλέπων: Ιωάννης Σακέλλης, Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο,  
Τμήμα Κοινωνικής Ανθρωπολογίας

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής  
του Α.Ε.Ι. Πειραιά Τ.Τ. για την απόκτηση  
Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.

Πειραιάς, 2017





**M.Sc. IN  
«PUBLIC ECONOMICS  
AND POLICY»**

**PIRAEUS UNIVERSITY OF  
APPLIED SCIENCES  
DEPARTMENT OF  
ACCOUNTING & FINANCE**



---

**M.Sc. in Public Economics and Policy**

**General Inspector of Public Administration – Ombudsman – Regional  
Ombudsman: Constraints and Challenges in their activity against  
maladministration and corruption in Public Administration**

**Maria Konti, R.N.: 07713**

Supervisor: John Sakellis, Professor, Panteion University, Dept. of Social Anthropology

Master Thesis submitted to the Department of Accounting & Finance of the Piraeus  
University of Applied Sciences (T.E.I. of Piraeus) in partial fulfillment of the requirements  
for the degree of M.Sc. in Public Economics and Policy

Piraeus, Greece, 2017



## **Ευχαριστίες**

Αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω θερμά, τόσο τον επιβλέποντα καθηγητή κ. Ιωάννη Σακέλλη όσο και τον καθηγητή κ. Θεόδωρο Παπαηλία για την καθοδήγηση και την ουσιαστική υποστήριξή τους, σε επιστημονικά αλλά και διαδικαστικά ζητήματα. Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές του μεταπτυχιακού προγράμματος, καθώς συνέβαλαν από κοινού στην διεύρυνση των γνώσεων και των προβληματισμών μου γύρω από την οικονομική και πολιτική επιστήμη.





**Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης – Συνήγορος του Πολίτη –  
Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης:  
Περιορισμοί και προκλήσεις στη δράσης τους για την αντιμετώπιση  
φαινομένων κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση**

**ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Η κακοδιοίκηση, η διαφθορά, η κακή ποιότητα επικοινωνίας και σχέσεων μεταξύ πολιτών και Δημόσιας Διοίκησης, τόσο στον κεντρικό τομέα όσο και στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελούν θέματα που βρίσκονται υψηλά στην ατζέντα της δημόσια συζήτησης και πλέον στην χώρα μας, κατά τα πρότυπα άλλων χωρών, ένας σημαντικός αριθμός ελεγκτικών φορέων της Δημόσιας Διοίκησης έχει επιφορτιστεί με την καταστολή όλων των ανωτέρω φαινομένων και την αποκατάσταση της νομιμότητας.

Ορισμένοι, όμως, εκ των ανωτέρω φορέων και συγκεκριμένα, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης (ΠΣτΠκτΕ), λόγω της θεσμικής τους ιδιαιτερότητας, των αρμοδιοτήτων τους, του όγκου της ελεγκτικής τους δράσης και την ευρεία δράση τους στον ευαίσθητο τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πλέον των ανωτέρω ρόλου, μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικά στην προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη και την τήρηση της νομιμότητας, ως μοχλοί προώθησης αλλαγών του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου και μεταρρυθμίσεων σε συγκεκριμένους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίες θα λειτουργούν αποτρεπτικά στην περαιτέρω εμφάνιση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Με την παρούσα εργασία έγινε μια προσπάθεια να αναδειχθούν τυχόν αδυναμίες και κενά είτε σε λειτουργίες των θεσμών αυτών, είτε στις σχέσεις που υπάρχουν μεταξύ των θεσμών αυτών και του ευρύτερου πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Πρόκειται για στοιχεία τα οποία ενδέχεται να συνιστούν σημαντικούς περιοριστικούς παράγοντες και να εμποδίζουν τους ως άνω φορείς να διαδραματίσουν πρωταγωνιστικό ρόλο, με σημαντική προστιθέμενη αξία στην αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.

Για τον σκοπό αυτό, εξετάσαμε την αποστολή και γενικότερα το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την λειτουργία κάθε φορέα αλλά και την ακολουθούμενη από τον

φορέα αυτό διαδικασία ελέγχου ή/και διαμεσολάβησης, θέματα επικάλυψης αρμοδιοτήτων καθώς και το επίπεδο της μεταξύ τους συνεργασίας.

Συγκεκριμένα, οι εν λόγω θεσμοί προσεγγίστηκαν, όχι τόσο ως προς τον κατασταλτικό τους ρόλο, αλλά κυρίως ως προς τον βαθμό που αυτοί δύνανται να λειτουργούν «προληπτικά», εντοπίζοντας τις «προβληματικές» περιοχές δράσης της Δημόσιας Διοίκησης και ακολούθως, διατυπώνοντας προτάσεις για νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις που αφορούν σε οργανωτικά και λειτουργικά θέματα, να συμβάλλουν στην αναβάθμιση της σχέσης και της επικοινωνίας των πολιτών με την Δημόσια Διοίκηση καθώς και στον περιορισμό των εστιών που γεννούν φαινόμενα κακοδιοίκησης. Για να συνάγουμε σαφή συμπεράσματα για τα ανωτέρω, επικεντρωθήκαμε:

α) στην εξέταση του περιβάλλοντος και του επιπέδου επικοινωνίας των ως άνω θεσμών με την Δημόσια Διοίκηση, καθώς και στην εξέταση του βαθμού ανταπόκρισης της Δημόσιας Διοίκησης στις προτάσεις τους (αιτιολογημένη αποδοχή ή απόρριψή τους) και του βαθμού παρακολούθησης από τους ίδιους της πορείας των προτάσεων αυτών και

β) στην διερεύνηση του τρόπου, της «μηχανικής», που καθορίζει το περιεχόμενο και τους τομείς του ελέγχου – παρέμβασης των θεσμών αυτών, ήτοι εάν η δράση τους βρίσκεται σε άμεση εξάρτηση και συνιστά κυρίως, μια ευθεία απάντηση στις καταγγελίες-αναφορές, ή είναι το αποτέλεσμα μιας σύνθετης διαδικασίας αξιολόγησης όλων των εξωτερικών ερεθισμάτων-πληροφοριών και εκ νέου στόχευσης δράσεων που εξυπηρετούν μια εθνική στρατηγική καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.

**Λέξεις Κλειδιά: κακοδιοίκηση, διαφθορά, φορείς ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, Τοπική Αυτοδιοίκηση**

# **General Inspector of Public Administration - Ombudsman - Regional Ombudsman: Constraints and Challenges in their activity against maladministration and corruption in Public Administration**

## **Abstract**

Maladministration, corruption and poor quality of services and communication between public administration and citizens are priority issues on the agenda of public debate. Nowadays, following the example of other countries, a significant number of public inspection and control bodies have been established in our country with the task of combating the above phenomena and re-establishing legality in the public sector.

However, some of the above control bodies and more specifically, the General Inspector of Public Administration, the Ombudsman and the Regional Ombudsman, due to their institutional role and their responsibilities, the volume and the large scale of their action in the central government as well as in the sector of local government, together with the above tasks as public inspection and control bodies, can contribute significantly to the protection of the civil and the fundamental human rights, ensuring the requirements of legality in the public sector. This can be established by promoting reforms and changes of the existing institutional framework that are expected to have a deterrent effect in the further occurrence of incidences of maladministration and corruption.

With the present Master's Dissertation, we have made an attempt to present any functional/structural weaknesses of the above bodies as well as of the more general political and administrative system around them, in order to find and specify elements that constitute significant restrictions and prevent the above control bodies from having a leading role with significant added value in upgrading public administration.

For this reason, we have examined their tasks, the general legal framework within which they take action, the procedure they have to follow in order to fulfill their tasks, problems of overlapping duties and responsibilities and, finally, the level of communication and collaboration among them.

More specifically, the above institutions have been approached not only in relevance to their ex-post role but mostly in relevance to their preventive action, which takes place

by identifying the malfunctioning areas of Public Administration and subsequently making suggestions for legislative reforms or reforms that affect the existing procedures within the framework of Public Administration. In this way, they can contribute to the upgrading of Public Administration and to the restriction of the causes that give birth to incidents of maladministration and corruption. In order to come to definite conclusions regarding all the above, we have focused on:

A. The study of the framework in which the above bodies take action and the level of interaction among them and the Public Administration. We have also focused on the degree to which the Public Administration responds to their suggestions (accepting or justifiably rejecting them) for structural and legislative reforms.

B. The study of the factors that determine the content and the control areas of the above bodies, as well as the extent of the reviews that they make, in order to find out whether their activity depends exclusively on the complaints submitted, or whether it is the result of a more complex process of assessing and evaluating all the information they collect and, subsequently, targeting actions that serve a national strategy in combating maladministration and corruption

**Key words: maladministration, corruption, Public Inspection and Control Bodies, Local Administration**

## **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

**Περίληψη**

**Abstract**

**Κατάλογος Πινάκων**

**Κατάλογος Διαγραμμάτων**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εισαγωγικά**

<b>1.1 Εισαγωγή</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Στόχος της έρευνας</b>	<b>3</b>
<b>1.3 Μεθοδολογία</b>	<b>6</b>

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Κακοδιοίκηση και διαφθορά**

<b>2.1 Εισαγωγή</b>	<b>7</b>
<b>2.2 Η έννοια της διαφθοράς</b>	<b>7</b>
<b>2.3 Η έννοια της κακοδιοίκησης</b>	<b>9</b>
<b>2.4 Η σχέση μεταξύ των δύο φαινομένων</b>	<b>10</b>
<b>2.5 Αίτια κακοδιοίκησης και διαφθοράς</b>	<b>11</b>
<b>2.6 Συνέπειες κακοδιοίκησης και διαφθοράς</b>	<b>11</b>
<b>2.7 Αντιμετώπιση κακοδιοίκησης και διαφθοράς</b>	<b>12</b>

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Τοπική Αυτοδιοίκηση**

<b>3.1 Εισαγωγή</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης</b>	<b>15</b>
<b>3.3 Η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης</b>	<b>16</b>
<b>3.4 Φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση</b>	<b>18</b>

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης**

<b>4.1 Εισαγωγή</b>	<b>21</b>
<b>4.2 Θεσμικό πλαίσιο</b>	<b>22</b>
<b>4.3 Αρμοδιότητες</b>	<b>23</b>
<b>4.3.1 Άσκηση ελεγκτικού έργου</b>	<b>24</b>

4.3.2 Πειθαρχική δικαιοδοσία	27
4.3.3 Υποβολή νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων	28
4.3.4 Ετήσια Έκθεση	29
4.3.5 Άλλη δραστηριότητα	29
4.4 Καταγραφή της διαδικασίας ελέγχου που ακολουθείται από τον ΓΕΔΔ	29

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Συνήγορος του Πολίτη**

5.1 Εισαγωγή	37
5.2 Ιστορικά στοιχεία	37
5.3 Θεσμικό πλαίσιο	38
5.4 Αποστολή	39
5.5 Αρμοδιότητες	42
5.6 Καταγραφή της διαδικασίας ελέγχου που ακολουθείται από τον ΣτΠ	46

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης**

6.1 Εισαγωγή	53
6.2 Θεσμικό πλαίσιο	54
6.3 Αποστολή	56
6.4 Αρμοδιότητες	56
6.5 Καταγραφή της διαδικασίας ελέγχου που ακολουθείται από τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη της Περιφέρειας Αττικής	58

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Διαμεσολάβηση και Έλεγχος – Συγκριτική εξέταση ΓΕΔΔ - ΣτΠ και Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης**

7.1 Εισαγωγή	63
7.2 Η έννοια της διαμεσολάβησης	63
7.3 Συγκριτική εξέταση του ΓΕΔΔ - ΣτΠ και Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης	65
7.3.1 ΣτΠ και Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης	65
7.3.2 ΣτΠ και ΓΕΔΔ	66

7.3.3 ΓΕΔΔ και Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης	67
---	----

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Ανάλυση δεδομένων που παρουσιάζονται στις ετήσιες εκθέσεις του ΓΕΔΔ, του ΣτΠ και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Περιφέρειας Αττικής**

8.1 Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ	71
8.2 Ετήσια Έκθεση ΣτΠ	76
8.3 Ετήσια Έκθεση Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης Περιφέρειας Αττικής	81

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

9.1 Σύνοψη συμπερασμάτων	87
9.2 Προτάσεις	91

<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	<b>99</b>
---------------------	-----------

## **Κατάλογος Πινάκων**

7.1 Συγκριτικός Πίνακας ΓΕΔΔ, ΣτΠ και Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης	68
8.1 Εκτιμήσεις των συντελεστών των υποδειγμάτων	72



## **Κατάλογος Διαγραμμάτων**

4.1 Διαδικασία ελέγχου ΓΕΔΔ	35
5.1 Διαδικασία ελέγχου ΣτΠ	52
6.1 Διαδικασία ελέγχου ΠΣτΠ&τΕ	62

## **ΑΡΤΙΚΟΛΕΞΑ**

INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions

ΓΕΔΔ: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

ΣτΠ: Συνήγορος του Πολίτη

ΠΣτΠ&Τε: Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης

ΕΔΕ: Ένορκη Διοικητική Εξέταση

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΙΤΑ: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΝΠΔΔ: Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ: Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου

ΟΠΣ: Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα

π.δ.: Προεδρικό Διάταγμα

παρ.: παράγραφος

άρ.: άρθρο

ν.: νόμος

σ.: σελίδα

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

### 1.1 Εισαγωγή

Στη σύγχρονη πραγματικότητα, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από διάφορες διαρθρωτικές δυσλειτουργίες και αδυναμίες. Σε αυτό το πλαίσιο, η εξεύρεση τρόπων προστασίας του διοικούμενου (πέραν του Διοικητικού και Δικαστικού ελέγχου) έχει απασχολήσει εντονότατα τη σχετική θεωρία. Η ανάγκη για την θεσμοθέτηση ειδικών ελεγκτικών σωμάτων όσο το δυνατόν πιο ανεξάρτητων από τη διοίκηση, τα οποία θα διαθέτουν το απαιτούμενο κύρος και τις κατάλληλες αρμοδιότητες προκειμένου να συντελέσουν ουσιαστικά στην επίλυση προβλημάτων που ανακύπτουν και θα μπορούν, όχι μόνο να ελέγχουν σε βάθος και σε σύντομο χρονικό διάστημα υποθέσεις ενδεχόμενης κακοδιοίκησης και διαφθοράς, αλλά και να υποβάλλουν αποτελεσματικές προτάσεις για την αναβάθμιση και τον ουσιαστικό έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης, είναι επιβεβλημένη και αυτονόητη.

Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα πραγματοποιείται πλέον από πληθώρα σωμάτων<sup>1</sup> και καλύπτει περιπτώσεις κακοδιοίκησης και διαφθοράς, ζητήματα νομιμότητας αλλά και πιο σύνθετα ζητήματα που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα της δράσης των δημοσίων υπηρεσιών και γενικότερα, την ποιότητα των υπηρεσιών που αυτές παρέχουν.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η αξιολόγηση της δράσης τριών φορέων ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης στο πεδίο, κυρίως, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πρόκειται για τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), τον Συνήγορο του Πολίτη (ΣτΠ) και τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης (ΠΣτΠκτΕ). Η επιλογή των ως άνω φορέων ελέγχου πραγματοποιήθηκε με κριτήριο την ιδιαιτερότητα της ελεγκτικής τους δράσης, τον όγκο του έργου τους και τον τομεακό τους χαρακτήρα.

---

<sup>1</sup>Μερικοί από τους σημαντικότερους φορείς ελέγχου και διαμεσολάβησης που υπάρχουν σήμερα στην χώρα μας είναι : α) Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), β) Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ), γ) Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), δ) Σώμα Επιθεωρητών – Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.&Π.), ε) Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.), στ) Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.).

α. Ο ΓΕΔΔ αποτελεί ελεγκτικό μονοπρόσωπο όργανο της Δημόσιας Διοίκησης. Η ιδιαιτερότητά του έγκειται στο γεγονός ότι λειτουργεί ως υπερκείμενο όλων των άλλων ελεγκτικό σώμα, με έμφαση στο συντονισμό αυτών και όχι μόνο στη διεξαγωγή ελέγχων. Παράλληλα, έχει ως αποστολή και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης καθώς και την αυτεπάγγελτη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και επανελέγχων, έχοντας κυρωτικές αρμοδιότητες<sup>2</sup>. Ο ΓΕΔΔ δεν αποτελεί ανεξάρτητη αρχή, πλην όμως δεν υπόκειται σε έλεγχο από οποιοδήποτε κυβερνητικό όργανο ή Δημόσια Αρχή (με εξαίρεση το διορισμό και την παύση του από το Υπουργικό Συμβούλιο με εισήγηση του Πρωθυπουργού).

β. Ο ΣτΠ συνιστά ανεξάρτητη αρχή Συνταγματικά κατοχυρωμένη, με διαμεσολαβητικό ρόλο, χωρίς κυρωτικές αρμοδιότητες. Η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης αποτελεί ρητή αποστολή της ανεξάρτητης αρχής του ΣτΠ<sup>3</sup>, ο οποίος υποβάλλει κάθε χρόνο οργανωτικές προτάσεις με σκοπό τον περιορισμό των αιτίων που υποθάλπουν τις μη σύννομες πράξεις της διοίκησης.

Τόσο ο ΓΕΔΔ όσο και ΣτΠ έχουν αρμοδιότητα για τη διενέργεια ελέγχων σε φορείς της Δημόσιας Διοίκησης που ανήκουν στο σύνολο της επικράτειας.

γ. Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης (ΠΣτΠκτΕ) συνιστά νεοπαγή θεσμό αφού εισάγεται στη διοικητική διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το πρόγραμμα "Καλλικράτης"<sup>4</sup>. Έχει διαμεσολαβητικό ρόλο – δεν διαθέτει κυρωτικές αρμοδιότητες - και δεν συνιστά ανεξάρτητη αρχή αλλά αυτοτελές όργανο της κάθε Περιφερειακής Διοίκησης. Στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη μπορεί να προσφύγει κάθε άμεσα θιγόμενος πολίτης ή επιχείρηση για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών της Περιφερειακής Ενότητας στην οποία ανήκει, και να ζητήσει την διαμεσολάβησή του προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα.

Και οι τρεις ως άνω φορείς συντάσσουν ετήσιες εκθέσεις στις οποίες παραθέτουν το έργο τους παρουσιάζοντας στατιστικά στοιχεία, την σημαντικότερη θεματολογία των ελέγχων, τις σημαντικότερες υποθέσεις τους και διατυπώνουν νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις για την βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και της ποιότητας των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών.

Ο λόγος για τον οποίο επιλέγεται η διερεύνηση θεμάτων που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι το γεγονός ότι τις τελευταίες δεκαετίες, στα πλαίσια της έντασης

---

<sup>2</sup> ν. 3074/2002 αρ.1 παρ. 1

<sup>3</sup> ν.3093/2003 αρ.1 παρ.1

<sup>4</sup> ν. 3852/2010

της συζήτησης γύρω από την διαφθορά και την κακοδιοίκηση, η Τοπική Αυτοδιοίκηση εμφανίζεται στην κοινή γνώμη ως προνομιακό πεδίο ανάπτυξης τέτοιων φαινομένων. Εξάλλου, η διερεύνηση ζητημάτων που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει πάντοτε ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς οι υπηρεσίες της βρίσκονται εγγύτερα στον πολίτη αλλά και εκεί ανήκει ο μεγαλύτερος αριθμός των υπηρεσιών με τις οποίες έρχεται σε επαφή. Τα τελευταία επίσης χρόνια είναι σαφής η τάση για αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μέσω της οποίας εμβαθύνεται η δημοκρατία, υλοποιείται ένα ευρύ φάσμα δημόσιων πολιτικών και προσφέρονται σημαντικές υπηρεσίες προς τους πολίτες. Οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες έχουν προσχωρήσει σε ριζικές μεταρρυθμίσεις των δομικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο να αντιμετωπίσουν εγγενείς αδυναμίες.

## **1.2 Στόχος της έρευνας**

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να διερευνηθούν τα ακόλουθα :

α. Σε τι βαθμό οι νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις που εμπεριέχονται στα πλαίσια της ετήσιας έκθεσης που εκ του νόμου είναι υποχρεωμένοι να υποβάλλουν και οι τρεις φορείς τυγχάνουν κάποιας ανταπόκρισης από την Διοίκηση. Εάν δηλαδή, εξετάζοντας πάντοτε τα δεδομένα που περιλαμβάνονται στις ετήσιες εκθέσεις, οι προτάσεις των φορέων αυτών αξιολογούνται είτε θετικά, είτε αρνητικά και σε περίπτωση θετικής ανταπόκρισης οδηγούν σε νομοθετικές και οργανωτικές μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση της αναβάθμισης της Δημόσιας Διοίκησης.

β. Δευτερευόντως, σε τι βαθμό οι ως άνω ελεγκτικοί φορείς ασχολούνται με υποθέσεις που αφορούν σε ενδεχόμενες δυσλειτουργίες υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (με εξαίρεση βεβαίως τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, του οποίου η δράση επικεντρώνεται εξ' ολοκλήρου σε θέματα που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση).

γ. Μέσα από την καταγραφή και την σύγκριση της διαδικασίας ελέγχου που εφαρμόζουν τα τρία αυτά ελεγκτικά σώματα της Δημόσιας Διοίκησης επιχειρείται να διερευνηθεί ο τρόπος δράσης τους (π.χ. σε τί βαθμό αναλαμβάνουν δράση αυτεπάγγελα ή κατόπιν καταγγελίας), τα κοινά τους σημεία, τυχόν αποκλίσεις και ιδιαιτερότητες και κυρίως εάν υπάρχουν επικαλύψεις μεταξύ των αρμοδιοτήτων που διαθέτουν και των ελέγχων που διεξάγουν και να εξετασθεί η αναγκαιότητα και ο ενδεδειγμένος τρόπος συντονισμού μεταξύ τους.

δ. Επιπλέον, είναι σημαντικό να αξιολογηθεί η προστιθέμενη αξία του έργου των άνω θεσμών στην βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών και να διερευνηθούν τυχόν δυνατότητες βελτίωσης προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της ποιοτικής αναβάθμισης του ελέγχου.

Στα πλαίσια της έρευνας θα αναλυθεί η ροή που ακολουθείται στην υλοποίηση της ελεγκτικής/διαμεσολαβητικής αρμοδιότητας των εν λόγω θεσμών, ως προς τα ακόλουθα βήματα:

- Τι είναι αυτό που προκαλεί την έναρξη της δράσης σε κάθε έναν από τους ως άνω φορείς, σε τί συνίσταται δηλαδή το “συμβάν πυροδότησης” (π.χ. τί είναι αυτό που πυροδοτεί τον έλεγχο (καταγγελία, πληροφορία ή ετήσιος προγραμματισμός στοχευμένων ελέγχων).
- Ποιες είναι οι δράσεις – ενέργειες στις οποίες προβαίνει κάθε ένας από τους ως άνω φορείς μετά το “συμβάν πυροδότησης” (καθολικός έλεγχος όλων των καταγγελιών ή έλεγχος μετά από αξιολόγησή τους βάσει ανάλυσης κινδύνου).
- Ποια είναι τα αποτελέσματα των ενεργειών, ήτοι ποιές είναι οι συνέπειες της δράσης και ποια είναι η ροή ανατροφοδότησης μεταξύ των ως άνω θεσμών και των διαφόρων Υπηρεσιών του Δημοσίου που εμπíπτουν στο πεδίο της δράσης τους.

Μέσω της ανάλυσης της ελεγκτικής/διαμεσολαβητικής διαδικασίας που ακολουθείται θα διερευνηθούν τα ακόλουθα :

- Εάν και σε τι βαθμό, ένα μέρος των ελέγχων που διεξάγονται από τους ανωτέρω θεσμούς, αποτελούν στοχευμένους ελέγχους, ήτοι, πραγματοποιούνται στο πλαίσιο ενός ετήσιου προγραμματισμού - προσανατολισμού ελέγχων που βασίζεται σε ανάλυση κινδύνων με διάφορα κριτήρια (π.χ. τομείς ή και φορείς διοίκησης όπου ενέχεται υψηλός κίνδυνος για διαφθορά).
- Εάν για την πραγματοποίηση των ελέγχων βάσει καταγγελίας (και όχι στόχευσης), προηγείται κάποιου είδους αξιολόγηση των πληροφοριών/καταγγελιών (συστημική ή μη), τόσο ως προς την βασιμότητά τους, όσο και ως προς την σπουδαιότητα του αντικειμένου-τομέα στον οποίο αφορά η καταγγελία, ή εάν υφίσταται καθολικός έλεγχος όλων των καταγγελιών.
- Εάν τα αποτελέσματα των ενεργειών των ως άνω φορέων αποτελούν και σε τί βαθμό, με την σειρά τους, “συμβάν πυροδότησης” για τις “δράσεις – ενέργειες” των Δημοσίων Υπηρεσιών που εμπíπτουν στο πεδίο δράσης τους. Θα

διερευνηθεί εάν υπάρχει κάποια διαδικασία μέσω της οποίας παρακολουθείται ο βαθμός στον οποίο αξιολογούνται (προκειμένου είτε να υλοποιηθούν, είτε αιτιολογημένα να απορριφθούν) από τις Δημόσιες Υπηρεσίες, οι προτάσεις βελτίωσης που περιλαμβάνονται στις ετήσιες εκθέσεις των παραπάνω φορέων.

Με την εξέταση όλων των ανωτέρω, θα μπορέσουμε να συνθέσουμε την συνολική, “πανοραμική” εικόνα σχετικά με την λειτουργία των ως άνω θεσμών και την θέση που αυτοί κατέχουν στην Δημόσια Διοίκηση και συγκεκριμένα για το εάν και σε τι βαθμό:

- Ο κάθε ένας ξεχωριστά από τους εν λόγω θεσμούς, λειτουργεί σε ένα πλαίσιο εξυπηρέτησης σαφών στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων, με συγκεκριμένο προσανατολισμό στο ελεγκτικό/διαμεσολαβητικό έργο ή αναλαμβάνει δράση σε ένα πλαίσιο όπου οι στόχοι και ο προσανατολισμός του ελεγκτικού έργου ετεροπροσδιορίζονται εξ’ ολοκλήρου από το “εξωτερικό περιβάλλον” (καταγγελίες, θέματα υψηλής επικαιρότητας κ.λ.π.).
- Εάν και οι τρεις μαζί θεσμοί, λειτουργούν υπηρετώντας κοινούς ή συμπληρωματικούς στρατηγικούς στόχους και με συντεταγμένη δράση σε περιπτώσεις όπου απαιτείται λόγω ελεγκτικού έργου, ή λειτουργούν εντελώς αυτόνομα χωρίς την ύπαρξη κάποιου δικτύου επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ τους.
- Εάν η δράση των εν λόγω θεσμών διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο στην θεσμική μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα και της αλλαγής της “επαγγελματικής ηθικής” των υπαλλήλων του, προς την κατεύθυνση της εξάλειψης της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.
- Τέλος, σε κάθε περίπτωση, θα διερευνηθεί και ο βαθμός στον οποίο υποβάλλουν προτάσεις βελτίωσης προς την Δημόσια Διοίκηση.

### 1.3 Μεθοδολογία

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας για την διερεύνηση της σχετικής προβληματικής θα ακολουθηθεί η εξής μεθοδολογία :

α. Θα μελετηθεί το σχετικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τα σώματα και την ελεγκτική διαδικασία. Το θεσμικό πλαίσιο αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της λειτουργίας οποιουδήποτε δημόσιου φορέα δεδομένου ότι η δράση του περιορίζεται από το νόμο και οφείλει να ενεργεί μέσα στα όρια αυτού. Κατά συνέπεια, αποτελεί η μελέτη του θεσμικού πλαισίου τη βάση οποιασδήποτε μελέτης για τα όργανα της διοίκησης. Το θεσμικό πλαίσιο περιλαμβάνει νόμους (σχετικά με την ίδρυση, τη στελέχωση και τη λειτουργία των σωμάτων), αλλά και προεδρικά διατάγματα (π.δ.) που εξειδικεύουν το τρόπο δράσης και εσωτερικής λειτουργίας και αναφέρονται στο τρόπο διενέργειας του ελέγχου.

β. Θα διενεργηθούν πρωτογενείς συνεντεύξεις με στελέχη των ως άνω φορέων προκειμένου να αποσαφηνισθούν θέματα που αφορούν στη δράση αυτών, καθώς ο έλεγχος της διοίκησης ως διαδικασία εμπεριέχει πολλά στάδια τα οποία ποικίλλουν ανάλογα με την υπόθεση και την πρακτική του ελέγχου όπως έχει διαμορφωθεί από το εκάστοτε σώμα ελέγχου και επιθεώρησης.

γ. Θα μελετηθεί η σχετική βιβλιογραφία και αρθρογραφία.

δ. Θα αναλυθούν τα δεδομένα που εμπεριέχονται στις ετήσιες εκθέσεις των ανωτέρω φορέων.

Ο συνδυασμός των ανωτέρω στοιχείων αναμένεται να αποδώσει μια πλήρη εικόνα για τον τρόπο δράσης των ανωτέρω ελεγκτικών μηχανισμών και μέσα από την σχετική έρευνα να εντοπιστούν τυχόν προβληματικά σημεία και να διατυπωθούν προτάσεις για την αντιμετώπιση αυτών και γενικότερα την βελτίωση του ελεγκτικού έργου.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

#### 2.1 Εισαγωγή

Η κακοδιοίκηση και η διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση είναι έννοιες που μοιάζουν, δεν είναι όμως ταυτόσημες. Η εμφάνισή τους είναι, διαχρονικά, συχνή στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης και οι επιπτώσεις τους αρνητικές τόσο για τους πολίτες όσο και το ίδιο το Κράτος. Η διαφθορά αναπαράγεται μέσα από την κακοδιοίκηση αλλά και την αδιαφάνεια των λειτουργιών του κρατικού μηχανισμού<sup>5</sup>.

#### 2.2 Η έννοια της διαφθοράς

Αν και δεν υπάρχει παγιωμένος ορισμός για τη διαφθορά, ο καθηγητής Δ. Ράικος<sup>6</sup> προτείνει την «εν στενή έννοια διαφθορά» που ταυτίζεται με ορισμένα ποινικά αδικήματα και την «εν ευρεία έννοια διαφθορά» που αποτελεί κατάχρηση δημόσιας εξουσίας χάριν ιδιωτικού οφέλους.

Ένας από τους αντιπροσωπευτικότερους και συνάμα μικρότερους ορισμούς της διαφθοράς είναι ο ορισμός των οκτώ λέξεων που κατατέθηκε το 1996 από τον Bardhan, συνεργάτη του ΟΟΣΑ και χρησιμοποιείται ως ορισμός εργασίας από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Παγκόσμια Τράπεζα. Σύμφωνα με αυτόν διαφθορά είναι «η χρήση της δημόσια θέσης για προσωπικά κέρδη» (Corruption is “the use of public office for private gains”)<sup>7</sup>.

Σύμφωνα με το Συμβούλιο της Ευρώπης, ως διαφθορά νοείται η απαίτηση, προσφορά, παροχή, αποδοχή εμμέσως ή εμμέσως δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος<sup>8</sup>.

Ο όρος διαφθορά δηλαδή, περιλαμβάνει οποιαδήποτε συμπεριφορά χαρακτηρίζεται από την κατάχρηση δημοσίου αξιώματος ή ρόλου για την επίτευξη ιδιωτικού οφέλους.

---

<sup>5</sup>Πηγή: Κτιστάκη Σ., 2014, «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», Εκδόσεις Παπαζήση, σ. 78, Αθήνα

<sup>6</sup>Πηγή: Ράικος Δ., 2006, «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά», Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 97, Αθήνα - Θεσσαλονίκη

<sup>7</sup>Πηγή:

<http://www.eglimatologia.gr/%CE%BA%CF%8C%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC-%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CF%84%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BF%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%8D/>

<sup>8</sup>Πηγή: Ράικος Δ., ό.π., σ. 97

Η ως άνω συμπεριφορά είναι πάντοτε νομικά κολάσιμη και περιλαμβάνει κυρίως περιπτώσεις, οι οποίες μετά από έλεγχο ή επανέλεγχο ή προκαταρκτική έρευνα ή Ένορκη Διοικητική Εξέταση (ΕΔΕ) παραπέμφθηκαν στην Εισαγγελική Αρχή προς άσκηση ποινικής δίωξης για τα εγκλήματα της δωροδοκίας, της παράβασης καθήκοντος και λοιπά σχετικά αδικήματα<sup>9</sup>.

Η οριοθέτηση της διαφθοράς στη διοικητική δράση έχει ως βασική παράμετρο την καταπάτηση την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, η οποία αποτελεί δομικό στοιχείο της έννοιας του κράτους δικαίου και συνδέει τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης με τη λαϊκή κυριαρχία και την ανιδιοτελή επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος, η συγκεκριμενοποίηση ή η εξειδίκευση του οποίου αφήνεται στη Διοίκηση κατά την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων.

Συνακόλουθα, συστατικά στοιχεία της διαφθοράς είναι τα ακόλουθα :

- Η πράξη (ή ενδεχομένως παράλειψη) του διοικητικού οργάνου κατά την άσκηση της ανατιθέμενης σε αυτό δημόσιας εξουσίας.
- Ο παράνομος χαρακτήρας της διοικητικής συμπεριφορά.
- Η επιδίωξη εξυπηρέτησης ιδιοτελούς σκοπού<sup>10</sup>.

Φαινόμενα διαφθοράς απαντώνται σε ένα ευρύ φάσμα που εκτείνεται από τα ανώτατα στρώματα της κρατικής ιεραρχίας μέχρι και τα κατώτατα υπαλληλικά στρώματα, όπου οι περιπτώσεις αναφέρονται στις καθημερινές σχέσεις κράτους πολίτη και ακριβώς λόγω της ευρύτητας των περιπτώσεων που καταλαμβάνουν, δημιουργούν τα περισσότερα προβλήματα σε μεγάλο αριθμό πολιτών.

Στον εννοιολογικό ορισμό της διαφθοράς εμπίπτουν ενδεικτικά : δωροδοκία – δωροληψία, απιστία προς την υπηρεσία, κατάχρηση, υπεξαίρεση χρημάτων, πλαστογραφία, η απάτη.

Ανάλογα δηλαδή με το πολιτικό , οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον στο οποίο αναπτύσσεται παίρνει διάφορες μορφές οι οποίες ποικίλουν και διαβαθμίζονται ποσοτικά και ποιοτικά από την ανάρμοστη συμπεριφορά μέχρι την παράνομη και ποινικά κολάσιμη συμπεριφορά κατά την άσκηση των κρατικών καθηκόντων.

---

<sup>9</sup>Πηγή: Μπέσιλα – Μακρίδη Ε. «Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 29 Αθήνα Θεσσαλονίκη

<sup>10</sup>Πηγή: Ράικος Δ., ό.π. σ. 163

### 2.3 Η έννοια της κακοδιοίκησης

Στον πυρήνα του εννοιολογικού προσδιορισμού της κακοδιοίκησης βρίσκεται η μη εκτέλεση υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του κράτους καθώς και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη που αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης και επιφέρει παράνομα ζημιά στο δημόσιο ή σε τρίτους<sup>11</sup>. Κακοδιοίκηση είναι η παραβίαση της υποχρέωσης της Διοίκησης να ενεργεί σύμφωνα με τις επιταγές του νόμου και με γνώμονα την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, η δράση της οποίας συνήθως χαρακτηρίζεται από πολύπλοκες και αδιαφανείς διαδικασίες που δεν είναι φιλικές προς τον πολίτη, του οποίου καταχρώνται την εμπιστοσύνη και στην πράξη εμποδίζουν την άσκηση των δικαιωμάτων του. Συνεπώς, ως κακοδιοίκηση μπορούμε να ορίσουμε τη μη ορθή δράση των δημοσίων υπηρεσιών και τις δυσχέρειες στην εξυπηρέτηση των πολιτών, φαινόμενα τα οποία χωρίς απαραίτητα να είναι παράνομα συνδέονται στενά με φαινόμενα διαφθοράς<sup>12</sup>. Μορφές κακοδιοίκησης μπορούν να θεωρηθούν τα ακόλουθα :

- η μη τήρηση των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής δράσης
- οι καθυστερήσεις και η μη τήρηση προθεσμιών
- η μη ορθή συμπεριφορά κατά την εξυπηρέτηση του πολίτη
- η καταστρατήγηση του δικαιώματος της πρόσβασης των πολιτών σε διοικητικά έγγραφα
- η ελλιπής πληροφόρηση
- η μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης
- οι πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις
- η μη αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων
- η μη ορθή ερμηνεία του νόμου καθώς και λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα των υπηρεσιών
- η τυπολατρία
- οι αντιφατικές και ασαφείς διατάξεις.

Κάτω, δηλαδή, από τον τίτλο κακοδιοίκηση τείνουμε να συμπεριλάβουμε φαινόμενα πολύ διαφορετικά μεταξύ τους. Για την ετερόκλητη αυτή συνύπαρξη εν μέρει ευθύνεται ο ίδιος ο όρος «κακοδιοίκηση» που φαίνεται να παραπέμπει σε μια παθολογία

---

<sup>11</sup>Πηγή: ΓΕΔΔ, 2004, «Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2004», σελ. 193, [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/20/EktheshGEDD2004.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/20/EktheshGEDD2004.pdf), ημερομηνία προσπέλασης : 12.4.2017

<sup>12</sup>Πηγή: Φυτράκης Ε., 2010, «Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.6

τεχνοκρατικού χαρακτήρα, ένα είδος κακού μανάτζμεντ (εσφαλμένη κατανομή οικονομικών πόρων, στελεχικού δυναμικού, τεχνολογίας, υποδομών κ.α.) Αυτή άλλωστε είναι και η αντίληψη που στερεότυπα διαμορφώνει ο πολίτης στην καθημερινή συναλλαγή του με τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς το χαμηλό επίπεδο υπηρεσιών που αυτές του προσφέρουν πράγματι εκ πρώτης όψεως εμφανίζεται συνήθως σε αυτόν με όρους κακοδιοίκησης<sup>13</sup>.

#### **2.4. Η σχέση μεταξύ των δύο φαινομένων**

Η κακοδιοίκηση και η διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση είναι έννοιες που φαινομενικά μοιάζουν αλλά δεν είναι ταυτόσημες. Ο όρος διαφθορά εμπεριέχεται στο ευρύτερο φαινόμενο της κακοδιοίκησης και διαχωρίζεται από αυτόν ως προς το ότι περιλαμβάνει κατάχρηση εξουσίας από πολιτειακό όργανο για επιδίωξη προσωπικού οφέλους. Από την άλλη ο όρος κακοδιοίκηση δεν περιλαμβάνει κάποιο είδος ανταλλάγματος αλλά περιλαμβάνει κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης ή επιφέρει παράνομα ζημιά στο δημόσιο<sup>14</sup>.

Κακοδιοίκηση και διαφθορά συναντώνται στο σημείο όπου η κακοδιοίκηση διευκολύνει και υποθάλλει τα φαινόμενα διαφθοράς. Έχει παρατηρηθεί δηλαδή ότι συγκεκριμένες μορφές κακοδιοίκησης ενοχοποιούνται ιδιαίτερα για κίνδυνο διαφθοράς. Τέτοιες είναι μεταξύ άλλων οι πολύπλοκες διαδικασίες, η πολυνομία, η γραφειοκρατική διοίκηση, η αδιαφάνεια της διοικητικής δράσης, η ψευδαίσθηση ευρύτατης διοικητικής ευχέρειας<sup>15</sup>.

Είναι σημαντικό επίσης να διευκρινίσουμε, ότι ενώ η διαφθορά επιφέρει πάντοτε ποινικό κολασμό τούτο δεν είναι απαραίτητο στην περίπτωση της κακοδιοίκησης. Μάλιστα, η κακοδιοίκηση μπορεί κάποιες φορές να συνυπάρχει με την εν στενή έννοια τήρηση της νομιμότητας. Χωρίς δηλαδή απαραίτητα να παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας μπορεί να οδηγήσει στην εξαπάτηση και την περιφρόνηση του πολίτη.

---

<sup>13</sup>Πηγή: ΣτΠ, 2004, «Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2004», σελ. 8, [https://www.synigoros.gr/resources/docs/608\\_01-eisagogi.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/608_01-eisagogi.pdf), ημερομηνία προσπέλασης : 02.5.2017

<sup>14</sup>Πηγή: ΓΕΔΔ, 2004, «Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2004», σ. 193, [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/20/EktheshGEDD2004.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/20/EktheshGEDD2004.pdf), ημερομηνία προσπέλασης : 12.4.2017

<sup>15</sup>Πηγή: ΣτΠ, 2014, «Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2014», σ. 104, <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2014-00-stp.pdf>, ημερομηνία προσπέλασης : 02.5.2017

## 2.5. Αίτια κακοδιοίκησης και διαφθοράς

Ως σημαντικότεροι παράγοντες που ευνοούν την εμφάνιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς μπορούν να θεωρηθούν :

α. Η πρωτοφανής αύξηση της δράσης της διοίκησης και των σημείων επαφής των οργάνων της διοίκησης με τους πολίτες που δημιουργούν το κατάλληλο περιβάλλον και παρέχουν στα όργανά της περισσότερες ευκαιρίες εκτροπής από τη διοικητική νομιμότητα.

β. Η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο του Δημόσιου τομέα καθώς το σύνολο του ελεγκτικού έργου ασκείται από διάφορα σώματα ελέγχου και συχνά παρατηρείται επικάλυψη αρμοδιοτήτων, διαφορετικές μέθοδοι και πρακτικές τις οποίες αυτά ακολουθούν, βραδύτητα των ελέγχων και ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων τους.

γ. Η κακή ποιότητα του κανονιστικού πλαισίου (που το καθιστά είτε μη κατανοητό είτε επιδεχόμενο αντικρουόμενων ερμηνειών) και η πολυνομία (η πληθώρα δηλαδή διάσπαρτων διατάξεων σε διαφορετικούς νόμους για τη ρύθμιση του ίδιου ζητήματος και η πληθώρα εξουσιοδοτήσεων καθώς αρκετοί νόμοι εξαρτούν την ισχύ τους από τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, καθώς και η και η μη αναμόρφωση αυτού μέσω των σχετικών προτάσεων των ελεγκτικών φορέων της Δημόσιας Διοίκησης. Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης διαθέτουν, λόγω αντικειμένου, τεράστιο αποθεματικό γνώσεων και εμπειρίας, πλεονεκτήματα που σε περίπτωση μη αξιολόγησης των προτάσεων που υποβάλλουν προς την διοίκηση παραμένουν αναξιοποίητα.

δ. Οι αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες και τα γραφειοκρατικά εμπόδια.

ε. Η έλλειψη διαφάνειας στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης<sup>16</sup>.

## 2.6 Συνέπειες κακοδιοίκησης και διαφθοράς

Η διαβρωτική επίδραση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης είναι εμφανής σε όλα τα επίπεδα της ανθρώπινης δραστηριότητας και ιδιαίτερα στις δημοκρατικές και ηθικές αξίες, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Υπονομεύει τη χρηστή διακυβέρνηση, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα<sup>17</sup>.

<sup>16</sup>Πηγή: ΓΕΔΔ, 2006, «Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2006», σ. 8, [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/22/EktheshGEDD2006.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/22/EktheshGEDD2006.pdf), ημερομηνία προσπέλασης : 02.5.2017

<sup>17</sup>Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς-Οργάνωση κατά της Διαφθοράς, 2012, «Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας – Ελλάδα», σ. 8, [http://gr.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/11/nis\\_ti\\_greece.pdf](http://gr.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/11/nis_ti_greece.pdf), ημερομηνία προσπέλασης : 02.5.2017

Σε πολιτικό επίπεδο τα δύο φαινόμενα θίγουν τα θεμέλια της δημοκρατίας και απειλούν την προστασία και την εφαρμογή των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, θέτουν σε κίνδυνο τις κεντρικές αξίες του συστήματος και τις συνταγματικές αρχές της λαϊκής κυριαρχίας. Κλονίζουν τους κρατικούς θεσμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του κράτους και ενισχύουν την επικρατούσα στην πλειονότητα των πολιτών άποψη, ότι για να υπερκεράσουν τα γραφειοκρατικά εμπόδια πρέπει να καταφύγουν σε πλάγιες μεθόδους, όπως η δωροδοκία, ή σε πολιτική ή φιλική παρέμβαση<sup>18</sup>. Ασφαλώς, επηρεάζουν αρνητικά και την οικονομική ανάπτυξη και τις επενδύσεις, ενώ διαταράσσουν και τον κοινωνικό ιστό υπονομεύοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών στο πολιτικό σύστημα, τους θεσμούς, την ηγεσία του και τη Δημόσια Διοίκηση.

## **2.7 Αντιμετώπιση κακοδιοίκησης και διαφθοράς**

Για την αντιμετώπιση διαφθοράς και κακοδιοίκησης είναι απαραίτητη η σύσταση και λειτουργία κατάλληλων ελεγκτικών σωμάτων που θα στελεχωθούν με κατάλληλο και εκπαιδευμένο προσωπικό προκειμένου να ασκήσουν τα καθήκοντά τους. Μέσω του ελεγκτικού τους έργου αλλά και μέσα από τη διατύπωση προτάσεων για οργανωτικές και δομικές μεταρρυθμίσεις, μπορεί να επιτευχθεί η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, η μείωση της γραφειοκρατίας και η ενίσχυση της διαφάνειας στη δράση των κρατικών οργάνων.

Χαρακτηριστική ως προς τη σημασία που αποδίδεται στη δράση των σωμάτων ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης είναι η Απόφαση (97) 24 (της 6<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1997) του Συμβουλίου της Ευρώπης<sup>19</sup> με την οποία υιοθετήθηκαν είκοσι κατευθυντήριες αρχές για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης. Σύμφωνα με την έβδομη αρχή, τα κράτη – μέλη υποχρεούνται να προβλέψουν ειδικευμένα πρόσωπα ή φορείς για την καταπολέμηση της διαφθοράς και να τα εξοπλίσουν με κατάλληλα και αναγκαία μέτρα και εκπαίδευση προκειμένου να ασκήσουν τα καθήκοντά τους.

---

<sup>18</sup>Πηγή: ΓΕΔΔ, 2006, «Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2006», σελ. 5, [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/22/EktheshGEDD2006.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/22/EktheshGEDD2006.pdf), ημερομηνία προσπέλασης : 02.5.2017

<sup>19</sup>Πηγή: <http://epublications.web.auth.gr/sites/default/files/%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B5%CF%89%CE%BD%CE%AF%CE%B4%CE%B7%CF%82%20-%20%CE%A0%CE%B5%CE%B9%CE%B8%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%B4%CE%AF%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF%20%CE%BA%CE%B1%CE%B9%20%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC.pdf> Ημερομηνία προσπέλασης : 12.5.2017

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς που υιοθετήθηκε το Δεκέμβριο του 2003 αναφέρει ρητά στο άρθρο 5 ότι κάθε μέρος οφείλει να διασφαλίζει, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος, την ύπαρξη σώματος ή σωμάτων που να είναι κατάλληλα να προλαμβάνουν τη διαφθορά.

Η δημιουργία ειδικών σωμάτων κατά της διαφθοράς θα πρέπει να συνοδεύεται από πραγματική πολιτική βούληση του κράτους να καταπολεμήσει το φαινόμενο της διαφθοράς. Για να έχει αποτέλεσμα η δημιουργία ενός τέτοιου θεσμού πρέπει να εντάσσεται σε ένα γενικό στρατηγικό σχεδιασμό για την αντιμετώπιση της διαφθοράς<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Πηγή: Μπέσιλα – Μακρίδη, ό.π., σ. 37





## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**

### **ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

#### **3.1 Εισαγωγή**

Με τον όρο Τοπική Αυτοδιοίκηση εννοούμε ένα σύνολο Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) κάθε ένα από τα οποία έχει συσταθεί σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια και έχει ως σκοπό τη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων, τα δε όργανά του εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία από τους πολίτες – δημότες της περιφέρειας.

#### **3.2 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατείχε διαχρονικά πρωταρχικό ρόλο στην εσωτερική λειτουργία των ευρωπαϊκών κρατών. Ως ο εγγύτερος προς τον πολίτη θεσμός, οι τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες για την παροχή των τοπικών υπηρεσιών και διαμορφώνουν πολιτικές που έχουν άμεση σχέση με την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί την πλέον δημοκρατική πτυχή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Σύμφωνα με τον Καθηγητή Μιχ. Στασινόπουλο<sup>21</sup> αποτελεί : α) στοιχείο και βάση του δημοκρατικού καθεστώτος, β) πολιτικό σχολείο των πολιτών, γ) πηγή της πολιτικής ελευθερίας, δ) μέσο πραγματώσεως των δημοκρατικών και των φιλελεύθερων ιδεωδών. Πάνω απ' όλα όμως αποτελεί μία κοινωνική πραγματικότητα και μία οργανική ανάγκη κάθε κρατικής οργάνωσης. Βασικό χαρακτηριστικό της αποτελεί η συμμετοχή του πολίτη στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας με αποτέλεσμα την περαιτέρω ενίσχυση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας<sup>22</sup>. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση δηλαδή, πέραν του διοικητικού χαρακτήρα και περιεχομένου της, έχει και χαρακτήρα πολιτικό· αυτόν της ενίσχυσης των δημοκρατικών θεσμών και της δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση η οποία, όπως επισημαίνει το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), έχει νόημα μόνο σε ένα πλαίσιο σεβασμού κανόνων και νομοθετικού πλαισίου που προδιαγράφουν τις αρμοδιότητες τους και του τρόπου ελέγχου τους καθώς καμία εξουσία δεν μπορεί να

---

<sup>21</sup>Πηγή: Μπαμπαλιούτας Λ., 2013, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, Β' τόμος, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 7, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Παραπομπή, Στασινόπουλος Μ., 1972, «Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι, Εκδόσεις Νομικά Μελέται, σ. 182

<sup>22</sup>Πηγή: Μπαμπαλιούτας Λ., 2013, ό.π. σ. 7

είναι ανέλεγκτη στη δημοκρατία<sup>23</sup>. Στο χώρο της πολιτικής επιστήμης επικρατεί σήμερα η συναίνεση ότι όσο πιο δημοκρατικό είναι ένα πολίτευμα τόσο πιο ανοιχτό είναι στην κατάτμηση και αποκέντρωση της κρατικής εξουσίας.

Σε αυτό το πλαίσιο η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει αναλάβει μια σειρά αρμοδιοτήτων οι οποίες περιγράφονται συνήθως στη σχετική νομοθεσία και καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δράσεων (υπηρεσίες που σχετίζονται με την κοινωνική πρόνοια, τη δημόσια υγεία, το περιβάλλον κ.α.) αποδεικνύοντας τον πολυποίκιλο ρόλο των τοπικών αρχών.

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, η διαδικασία της αποκέντρωσης που εφαρμόστηκε στα περισσότερα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) συντέλεσε στην αύξηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με στόχο την ενίσχυση της αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθιστώντας την ουσιαστικά αρμόδια για το σύνολο, σε πολλές περιπτώσεις, των τοπικών υπηρεσιών. Η τάση της Ε.Ε. για ενίσχυση της Περιφερειακής Διοίκησης, της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εντάσσεται στο γενικότερο φαινόμενο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που διαπνέει τη σημερινή διαμόρφωση και άσκηση εξουσίας.

### 3.3 Η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας του 1975 όπως αυτό αναθεωρήθηκε το 2001 και το 2008 και κυρίως τα άρθρα 101 και 102 αποτελεί τη θεσμική βάση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τα ανωτέρω :

- Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα<sup>24</sup>.
- Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup>Πηγή: ΙΤΑ, (2006), Σπανού Κ. «Τοπική εξουσία και πολίτες. Η εμπειρία του ΣτΠ από τη λειτουργία των ΟΤΑ», Ημερίδα : Διαφάνεια και Αυτοδιοίκηση, Διαδικασίες ελέγχου και αποτελεσματικότητα <http://www.ita.org.gr/el/oldsite/Contentsec0a.html?lang=gr&CatId=238&View=8> Ημερομηνία προσπέλασης : 12.5.2017

<sup>24</sup>Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 101, παρ. 1

<sup>25</sup>Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 101, παρ. 3

- Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους<sup>26</sup>.
- Το Κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει<sup>27, 28</sup>.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα οργανώνεται διαχρονικά σε δύο βαθμούς. Η δομή αυτής της οργάνωσης τα τελευταία χρόνια αναμορφώθηκε, με στόχο η αυτοδιοίκηση να καταστεί πιο αποδοτική, αποτελεσματική, λειτουργική, υπεύθυνη και πλέον διαφανής τόσο ως προς την λειτουργία της όσο και ως προς τις υπηρεσίες της στους πολίτες.

Η τρέχουσα διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώθηκε από το πρόγραμμα «Καλλικράτης» και ισχύει από την 1 Ιανουαρίου 2011<sup>29</sup>. Ο νόμος 3853/2010 γνωστός και ως «Πρόγραμμα Καλλικράτης», επεδίωξε τη ριζική αναδιάρθρωση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών σε τοπικό επίπεδο και των περιφερειακών αρχών. Με την ίδρυση των νέων Δήμων και των Περιφερειών ο νόμος αυτός μεταρρυθμίζει ουσιαστικά την οργανωτική δομή της αυτοδιοίκησης σε πρώτο και δεύτερο βαθμό.

Σημαντική μεταβολή αποτελεί η συνένωση των υφιστάμενων Δήμων και Κοινοτήτων σε νέους μεγαλύτερους Δήμους, που συνιστούν ΟΤΑ α' βαθμού. Η φιλοσοφία της νέας διοικητικής διαίρεσης της χώρας βασίζεται στην ιδέα ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση και γενικότερα η διοίκηση της χώρας, θα γίνει πιο αποτελεσματική εάν

<sup>26</sup>Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 102, παρ. 1

<sup>27</sup>Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 102, παρ. 2

<sup>28</sup>Πέρα από τις συνταγματικές διατάξεις, τα βασικά νομοθετικά κείμενα που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ο ν. 1850/1989 που αφορά στην «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας» και συνιστά ένα από τα βασικότερα σχετικά νομοθετικά κείμενα αναφορικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το π.δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του κράτους όπως αυτές συστήθηκαν με το ν. 3852/2010. Ο ν. 3463/2006 «Κύρωση Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» με τον οποίο κωδικοποιείται σε ενιαίο κείμενο η ισχύουσα νομοθεσία για τη λειτουργία των δήμων και κοινοτήτων. Ο ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» με τον οποίο ανασυγκροτείται η διοικητική δομή της χώρας στο επίπεδο της Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού με δήμου και περιφέρειες και συστήνονται οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους που υπεισέρχονται αυτοδίκαια από την έναρξη λειτουργίας τους και χωρίς άλλη διατύπωση σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των καταργούμενων κρατικών περιφερειών.

<sup>29</sup> Πηγή : Κτιστάκη Σ., 2014, «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», Εκδόσεις Παπαζήση, σ. 69, Αθήνα

αφορά ευρύτερα γεωγραφικά σύνολα, στα οποία θα μπορούν να προγραμματιστούν και εκτελεστούν έργα κατάλληλα για τις συγκεκριμένες ανάγκες των κατοίκων τους.

Μια δεύτερη μεταβολή που φέρνει ο «Καλλικράτης» στην οργανωτική δομή της Διοίκησης είναι η ίδρυση της νέας Περιφέρειας ως ΟΤΑ β' βαθμού<sup>30</sup>.

Με την ανωτέρω νομοθετική μεταρρύθμιση, οι ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού ανασυγκροτήθηκαν χωρικά και πληθυσμιακά σε μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες, με τη συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων και Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, αντίστοιχα, με αποτέλεσμα η χώρα διαιρείται σε 325 δήμους (ΟΤΑ α' βαθμού) δεκατριείς (13) περιφέρειες (ΟΤΑ β' βαθμού) και επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Μεταξύ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας αλλά συνεργασίας και συναλληλίας οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου κοινών συμφωνιών και συντονισμού κοινών δράσεων<sup>31</sup>.

### **3.4 Φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Κατά γενική παραδοχή τα τελευταία χρόνια έχει ενταθεί η συζήτηση γύρω από φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης που δημιουργούν σοβαρές δυσλειτουργίες ιδιαίτερα στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μια σειρά από προβλήματα όπως η διαρκής μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση χωρίς ταυτόχρονη μεταβίβαση των απαιτούμενων πόρων, η έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού καταρτισμένου και εξειδικευμένου, η ανεπαρκής επιμόρφωση του ήδη υπάρχοντος, ο μη αξιοκρατικός τρόπος στελέχωσης αυτής καθώς και η ανεπάρκεια ελέγχου και άσκησης κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των ΟΤΑ, αποτελούν μερικά από τα βασικότερα αίτια εμφάνισης φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στους ΟΤΑ

Το γεγονός βέβαια ότι οι ΟΤΑ αποτελούν θύλακες κακοδιοίκησης πρέπει να συνεκτιμηθεί με το γεγονός ότι ο μεγαλύτερος αριθμός υπηρεσιών (που εκ φύσεως βρίσκονται εγγύτερα στον πολίτη από τις υπηρεσίες της Κεντρικής Διοίκησης) με τις οποίες έρχεται καθημερινά σε επαφή ο πολίτης ανήκουν στους ΟΤΑ Συχνά αγωνίζονται να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις και τις αρμοδιότητές τους που

---

<sup>30</sup>Πηγή: Κτιστάκη Σ., 2014, ό.π., σ. 69

<sup>31</sup>Πηγή: ΥΠΕΣ, (2012), Δομή και Λειτουργία Τοπικής και Περιφερειακής Δημοκρατίας  
[http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70eeca84e2ec9b9/Domi\\_leit\\_top\\_perAutod\\_2012.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70eeca84e2ec9b9/Domi_leit_top_perAutod_2012.pdf)  
ημερομηνία προσπέλασης : 12.5.2017

αυξήθηκαν σημαντικά, έχοντα να αντιμετωπίσουν σοβαρές ελλείψεις σε οικονομικούς υλικούς και ανθρώπινους πόρους.

Τόσο η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεδομένης της άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης που διαθέτει και η συνεχής προσπάθεια για αναβάθμιση του ρόλου της, όσο και τα προβλήματα τα οποία αντιμετωπίζει καθιστούν ιδιαίτερα σημαντική την διερεύνηση του ελεγκτικού έργου που διενεργείται στα πλαίσια αυτής.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

#### 4.1 Εισαγωγή

Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) καθιερώθηκε σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας μας για τη θέσπιση ενός επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Συγκεκριμένα, το 2002 η Ελλάδα υπέγραψε τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς αναλαμβάνοντας ως διεθνή συμβατική υποχρέωση να διαθέτει μια ανεξάρτητη υπηρεσία, στελεχωμένη με κατάλληλα πρόσωπα, προκειμένου, να καταπολεμεί την διαφθορά. Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO) είχε εισηγηθεί το 2002 στην έκθεσή της για την Ελλάδα την δημιουργία της θέσης του ΓΕΔΔ για την εκπλήρωση αυτού του σκοπού<sup>32</sup>.

Ως εκ τούτου, ακολουθώντας τα διεθνή πρότυπα, θεσπίστηκε με το ν. 3074/2002 ο ΓΕΔΔ, ως το συντονιστικό όργανο της δράσης των ελεγκτικών σωμάτων και των υπηρεσιών ελέγχου που εποπτεύουν τους φορείς του δημόσιου τομέα, με στόχο την πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης<sup>33</sup>. Η ανάγκη για τη δημιουργία ενός ελεγκτικού σώματος όπως ο ΓΕΔΔ προέκυψε από το γεγονός ότι, ενώ είχαν ιδρυθεί Σώματα και Υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου της δράσης των φορέων του δημόσιου τομέα, με άμεσο ή έμμεσο στόχο τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, ωστόσο, δεν υπήρχε πρόβλεψη για τη δυνατότητα συντονισμού της δράσης τους από ένα όργανο που θα έχει σαν κύριο έργο την πρόληψη και την καταστολή των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, ως βασική παράμετρο για την αποτελεσματικότητα του έργου τους.

---

<sup>32</sup> Πηγή: <http://elawyer.blogspot.gr/2016/02/blog-post.html> Ημερομηνία προσπέλασης : 12.5.2017

<sup>33</sup> Πρβλ. Βενετσανοπούλου Μ., 2014, «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί», Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 67 και επ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ., 2012, «Η., Δημόσια Διοίκηση- Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης», Ε' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλας σ. 574 και επ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Μπέσιλα Μακρίδη Ε., 2006, «Ελεγχος Διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 64 και επ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη

## 4.2 Θεσμικό πλαίσιο

Ο θεσμός του ΓΕΔΔ ιδρύθηκε με το ν. 3074/2002 και αποτελεί, σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του νόμου, «προσπάθεια για την αναμόρφωση και αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. Μιας διοίκησης που οφείλει να στηρίζεται σε σταθερές ηθικές αξίες, να κατοχυρώνει διαφανείς λειτουργίες, να διασφαλίζει τη χρηστή διαχείριση σε όλο το εύρος της και να θέτει υπό διαρκή έλεγχο, εσωτερικό και εξωτερικό, τις διαδικασίες και τα αποτελέσματά της»<sup>34</sup> Ο ν. 3074/2002 έχει τροποποιηθεί δύο φορές, μετά από αντίστοιχες προτάσεις του ΓΕΔΔ που έγιναν δεκτές από το νομοθέτη, με διατάξεις που περιέχονται στους νόμους 3146/2002 και 3200/2003. Με τις τροποποιήσεις αυτές, ενισχύθηκε το έργο του ΓΕΔΔ και η εξασφάλιση στα στελέχη του των δυνατοτήτων που κρίθηκαν απαραίτητες για την αποτελεσματική διεκπεραίωση του έργου τους<sup>35 36</sup>.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ν. 3074/2002 ο ΓΕΔΔ δεν αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή. Κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου για τον ΓΕΔΔ, επισημάνθηκε ότι ο νέος αυτός θεσμός δε θα μπορούσε να ρυθμιστεί θεσμικά στο περιβάλλον των Ανεξάρτητων Αρχών διότι πρόκειται για έναν εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης της ευθύνη του οποίου έχει η κυβέρνηση. Επομένως, η κυβέρνηση πρέπει να έχει την καθολική εποπτεία των εργασιών αυτών των σωμάτων και κυρίως του θεσμού του ΓΕΔΔ<sup>37 38</sup>. Αναφορικά με τη σύνθεσή του, συνιστά Μονοπρόσωπη Διοικητική Αρχή<sup>39</sup>,

---

<sup>34</sup>Εισηγητική Έκθεση ν. 3074/2002, (ΦΕΚ Α' 294/2002), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης – Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις

<sup>35</sup>Πηγή: Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., 2006, ό.π. σ. 62

<sup>36</sup>Πέρα από τον ως άνω ιδρυτικό νόμο, το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του ΓΕΔΔ βασίζεται στο άρθρο 9 του Ν. 3094/2003, στο άρθρο 5 του ν. 3146/2003, τις παραγράφους 1-4 και την τελευταία πρόταση της παρ. 6 του άρθρου 26 του ν. 3200/2003, την παρ. 5 του άρθρου 14 του ν. 3345/2005 και τις παρ. 1, 4, 7 και 10 του άρθρου 6 του ν. 3491/2006. Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον ΓΕΔΔ συμπληρώθηκε και με τις ακόλουθες διατάξεις : τις παρ. 5 και 6 (με εξαίρεση την τελευταία πρόταση) του άρθρου 26 του ν. 3200/2003, την παρ. 4 του άρθρου 8 του ν. 3213/2003, τα άρθρα 11 και 12 του ν.3320/2005, τις παρ. 3,4,6 και 7 του άρθρου 14 του ν.3345/2005 και τις παρ. 2,3,5,6,8,9 και 11 του άρθρου 6 του ν.3491/2006. Με τις διατάξεις του π.δ. 77/2005 ορίζονται οι προϋποθέσεις και ο τρόπος διενέργειας των ελέγχων από τον ΓΕΔΔ καθώς και η οργάνωση και λειτουργία του γραφείου του. Το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού συμπληρώνουν οι διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 3448/2006 που αφορούν στην περαιτέρω χρήση πληροφοριών του Δημόσιου Τομέα.

<sup>37</sup>Πηγή: Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., 2006, ό.π., σ. 54- 55

<sup>38</sup>Αντίθετα, «Ανεξάρτητη Αρχή» τον αναφέρει ο καθηγητής Δ. Ράικος στο «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά» ό.π. σελ 245

<sup>39</sup>Αν και γίνεται λόγος για «μονοπρόσωπη υπηρεσία» (πρβλ. ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2003 σ.22, Ελ. Μπέσιλα – Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης-ΓΕΔΔ-ΣΕΕΔ-ΣΟΕΕ, Τόμος Β', σ. 54) ορθότερη είναι η καταχώρηση του ΓΕΔΔ ως μονοπρόσωπη Διοικητική Αρχή (πρβλ. ΣτΕ Ολ. 1849/2008 με την οποία κρίθηκε ότι ο ΓΕΔΔ «συνιστά ιδιαίτερη διοικητική αρχή, η οποία δεν προβλέπεται στο Σύνταγμα, δεν διέπεται από το ν.3051/2002...» όπως εμφανίζεται στο Σωτηροπούλου Ε., (2015) Η διασφάλιση της προστασίας του πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης και οι μηχανισμοί ελέγχου αυτής, Διδακτορική Διατριβή, σ. 435, Πάντειο Πανεπιστήμιο



που δεν υπόκειται σε έλεγχο από οποιοδήποτε κυβερνητικό όργανο ή δημόσια αρχή με την εξαίρεση βεβαίως του διορισμού και της παύσης του από το Υπουργικό Συμβούλιο. Απολαμβάνει πλήρους προσωπικής και λειτουργικής Ανεξαρτησίας και δεν υπόκειται σε εντολές και κατευθύνσεις ή στον πειθαρχικό έλεγχο άλλου ιεραρχικά ανωτέρου διοικητικού ή κυβερνητικού οργάνου. Ο ΓΕΔΔ ανήκει στην κατηγορία των μετακλητών ανωτάτων διοικητικών υπαλλήλων των εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας θέσεων. Επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και διορίζεται για πέντε χρόνια. Συνεπικουρείται στο έργο του από τέσσερις Βοηθούς Γενικού Επιθεωρητές οι οποίοι διορίζονται έπειτα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης<sup>40</sup>. Έχει πενταετή θητεία και στη θέση αυτή διορίζεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, το οποίο διαθέτει υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαμβάνει ευρείας κοινωνικής αποδοχής.

Όπως προκύπτει από το ως άνω θεσμικό πλαίσιο, ο ΓΕΔΔ έχει διάφορο και διακριτό ρόλο από αυτόν των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου καθώς αποτελεί παράλληλα μηχανισμό ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης και συντονιστικό όργανο της εθνικής πολιτικής για τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα. Πρόκειται για μια Ειδική Διοικητική Αρχή με σημαντική ανεξαρτησία, η οποία προσομοιάζει προς τα Ελεγκτικά Σώματα της Δημόσιας Διοίκησης<sup>41</sup> και για το λόγο αυτό πολλοί τον κατατάσσουν στα σώματα ελέγχου αυτής.

### **4.3 Αρμοδιότητες**

Η γενική αποστολή του ΓΕΔΔ είναι η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων και της Δημόσιας Διοίκησης και ο εντοπισμός των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Επομένως, ο ΓΕΔΔ έχει ως άμεση αποστολή την εποπτεία και το συντονισμό των ελεγκτικών διαδικασιών και την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών της διοίκησης.

Ειδικότερα, ο ΓΕΔΔ είναι αρμόδιος να διατάσσει επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες από τα Ελεγκτικά Σώματα και τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, να παρακολουθεί τη

---

<sup>40</sup>ν. 3074/2002 άρ. 1, παρ. 2

<sup>41</sup>Πηγή: Φυτράκης Ε., 2011, Εφημ. Δ.Δ., «Ο έλεγχος νομιμότητας ως παράμετρος της διοίκησης», σ. 592, Αθήνα

δράση τους και να διεξάγει τον έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης (πόθεν έσχες) των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου.

Το πεδίο δράσης του ΓΕΔΔ περιλαμβάνει το σύνολο του δημόσιου τομέα<sup>42</sup>. Ο ΓΕΔΔ δεν ελέγχει τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τις στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και τις Ανεξάρτητες Αρχές. Στις περιπτώσεις αυτές η μη παρέμβαση του ΓΕΔΔ προέρχεται από συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία των συγκεκριμένων φορέων<sup>43</sup>.

Πιο αναλυτικά, ο ΓΕΔΔ έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες :

#### 4.3.1 Άσκηση Ελεγκτικού Έργου

1. Εξετάζει καταγγελίες ή αναφορές που υποβάλλονται στο Γραφείο του, επώνυμες ή ανώνυμες, τις οποίες διερευνά κατά την κρίση του αλλά μπορεί και να διατάσσει τη διενέργεια ελέγχων αυτεπαγγέλτως. Ειδικότερα, το κύριο ελεγκτικό έργο του ΓΕΔΔ αναλαμβάνει δράση:

- στα πλαίσια πρωτοβουλίας του (αυτεπάγγελτα) από πληροφορίες που έχει και προέρχονται κυρίως από τον έντυπο και ηλεκτρονικό τύπο και γενικά τα ΜΜΕ και αφορούν ιδιαίτερα κοινωνικά προβλήματα, τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος καθώς και καίρια θέματα που απασχόλησαν την κοινή γνώμη και θίγουν σοβαρά την αξιοπιστία της Δημόσιας Διοίκησης,
- έπειτα από τις εκθέσεις των ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών, όπου ανακύπτουν θέματα που απασχολούν τους πολίτες, για τα οποία κρίνεται ότι απαιτείται περαιτέρω διερεύνηση ή γενίκευση του ελέγχου και των επιθεωρήσεων<sup>44</sup>.
- έπειτα από καταγγελίες που υποβάλλονται στο Γραφείο του .

2. Διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από :

- Το ΣΕΕΔΔ
- Τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου :
- Των Υπουργείων

---

<sup>42</sup> ν. 3074/2002 άρθρο 2 παρ. 1

<sup>43</sup>Πηγή: ΓΕΔΔ, 2003, «Ετήσια Έκθεση 2003», σ. 11

[https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/19/EktheshGEDD2003.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/19/EktheshGEDD2003.pdf), ημερομηνία προσπέλασης : 02.5.2017

<sup>44</sup>Πηγή: Μπέσιλα Μακρίδη Ε., 2006, ό.π., σ. 66

- Των Περιφερειών
- Των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού και των επιχειρήσεών τους
- Των ΝΠΔΔ
- Των κρατικών ΝΠΙΔ
- Των Δημοσίων Επιχειρήσεων
- Των επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

3. Διεξάγει ο ίδιος επιθεωρήσεις, ελέγχους, επανελέγχους και έρευνες :

- Στο Δημόσιο
- Στους ΟΤΑ
- Στα ΝΠΔΔ
- Στα κρατικά ΝΠΙΔ
- Στις δημόσιες επιχειρήσεις και
- Στις επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος<sup>45</sup>

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο ΓΕΔΔ επιλαμβάνεται υποθέσεων που εμπíπτουν στην αρμοδιότητά του με την προϋπόθεση ότι αυτές αναφέρονται σε χρόνο όχι προγενέστερο της τριετίας από τη στιγμή που έλαβε γνώση<sup>46</sup> ενώ έχει τη δυνατότητα να διεξάγει ο ίδιος ή με τους Βοηθούς του ή τους Ειδικούς Επιθεωρητές που υπηρετούν στο Γραφείο του ή τα αρμόδια όργανα<sup>47</sup> Ένορκη Διοικητική Εξέταση (ΕΔΕ).

4. Παρακολουθεί τη δράση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα, παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων που διενεργούνται και ενημερώνεται για τα πορίσματα αυτών, οποτεδήποτε το ζητήσει<sup>48</sup>.

5. Αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και παρακολουθεί την εκτέλεση από τα Σώματα αυτά των διαπιστώσεων και των προτάσεων που προκύπτουν από τη διαδικασία αξιολόγησης, όπως αυτή καθορίζεται από προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης<sup>49</sup> 6. Προεδρεύει του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου

<sup>45</sup>ν. 3074/2002, άρθρο 1, παρ. 2 εδ. δ

<sup>46</sup>π.δ. 77/2005, άρθρο 3, παρ. 1

<sup>47</sup>ν. 3074/2002, άρ. 1, παρ. 2, εδ α'

<sup>48</sup>ν. 3074/2002, άρ. 1., παρ. 2, εδ. β'

<sup>49</sup>ν. 3074/2002, άρ. 1, παρ. 2 εδ. γ' του μετά την προσθήκη εδαφίου με το άρθρο 6 παρ. 7 του ν. 3491/2006

(Σ.Ο.Ε.Ε.) το οποίο έχει σκοπό την παρακολούθηση και τον συντονισμό των επιθεωρήσεων και ελέγχων των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου<sup>50</sup>.

7. Ο ΓΕΔΔ έχει την αρμοδιότητα σύστασης μικτών κλιμακίων ελέγχου<sup>51</sup> στις περιπτώσεις που η διερεύνηση μια υπόθεσης αφορά θέματα στα οποία εξειδικεύονται περισσότερο από ένα ελεγκτικά σώματα.

8. Στα πλαίσια της δράσης του μπορεί να ελέγχει τραπεζικούς λογαριασμούς υπαλλήλων της Διοίκησης, των Περιφερειών, των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, των δημοτικών επιχειρήσεων, των ΝΠΔΔ, τα κρατικά ΝΠΔΔ των δημοσίων επιχειρήσεων ή των επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος μετά από παραγγελία του εισαγγελέα στο πλαίσιο διενεργούμενης σε βάρος τους προανάκρισης ή προκαταρκτικής εξέτασης<sup>52</sup>.

9. Η αρμοδιότητά του προσδιορίζεται, πέρα από το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την λειτουργία του, και από τις νομοθετικές διατάξεις που διέπουν γενικότερα τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι περιπτώσεις όπου ο πολίτης έχει ήδη προσφύγει στα αρμόδια δικαστήρια, με αίτημα την ακύρωση κατά τον ισχυρισμό του δυσμενούς διοικητική πράξης ή παράλειψης της διοίκησης. Σύμφωνα με τα ανωτέρω, ο ΓΕΔΔ, σεβόμενος την συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν στα δικαστήρια.

10. Ο εντοπισμών φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς έχει ως συνέπεια την άσκηση πειθαρχικών διώξεων από τα αρμόδια όργανα και ποινικών διώξεων από τις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές κατά των υπαλλήλων ή των οργάνων της διοίκησης που υπέπεσαν σε πειθαρχικά ή ποινικά αδικήματα ή την λήψη άλλων διοικητικών μέτρων<sup>53</sup>.

#### 4.3.2 Πειθαρχική Δικαιοδοσία

---

<sup>50</sup>Το ΣΟΕΕ συστήθηκε με το άρθρο 8 α' του ν.2477/1997 σύμφωνα με το οποίο : 1. Συνίσταται συλλογικό όργανο με την ονομασία Συντονιστικό όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου το οποίο έχει σκοπό την παρακολούθηση και τον συντονισμό επιθεωρήσεων, των Ελέγχων και των Ερευνών που διεξάγονται από τα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχων των φορέων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Αρχής. 2. Το ΣΟΕΕ προοδεύεται από τον ΓΕΔΔ. Ο Πρόεδρος του ΣΟΕΕ με Απόφασή του καθορίζει τα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των οποίων οι προϊστάμενοι συμμετέχουν ως μέλη στις συνεδριάσεις του ΣΟΕΕ, ενώ παράλληλα μπορεί κατά περίπτωση να προσκαλεί και επικεφαλής άλλων Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου και Εσωτερικού Ελέγχου φορέων ου εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Αρχής. Το ΣΟΕΕ συνεδριάζει μια φορά το μήνα της Αρχής και εκτάκτως ύστερα από πρόσκληση του προέδρου τους. Η συμμετοχή στο ΣΟΕΕ είναι υποχρεωτική για τα μέλη του. Το ΣΟΕΕ υποβάλλει το Μάιο κάθε έτους έκθεση ως παράρτημα της ετήσιας έκθεσης της Αρχής.), ώστε όχι μόνο να επιτυγχάνεται ο ουσιαστικός συντονισμός της δράσης όλων των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης αλλά και να αποφασίζεται, όπου κρίνεται αναγκαίο, η διενέργεια κοινών επιθεωρήσεων ελέγχων.

<sup>51</sup>νόμος 3074/2002, άρθρο 1, παρ. 2δ και π.δ. 77/2005 άρθρο 4, παρ.2

<sup>52</sup>νόμος 3074/2002, άρθρο 1, παρ.2 εδ. ε

<sup>53</sup>νόμος 3200/2003, άρθρο 1, παρ. 2 εδ. δ', μετά την προσθήκη εδαφίου με το άρθρο 26 παρ. 1 του ν. 3200/2003

1. Η διαπίστωση πειθαρχικών παραπτωμάτων υπαλλήλων ή λειτουργών των ελεγχόμενων φορέων στο πλαίσιο ελέγχου ή επιθεώρησης που διενεργείται από τον ΓΕΔΔ ή κατ' εντολή του δεσμεύει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης.

2. Ο ΓΕΔΔ δύναται να ασκεί ο ίδιος ή να διατάσσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης κατά υπαλλήλων των δημόσιων φορέων. Σκοπός της αρμοδιότητάς του αυτής είναι η ταχεία έναρξη της πειθαρχικής διαδικασίας, ιδίως όταν από τις επιθεωρήσεις, τους ελέγχους, τους επανελέγχους και τις έρευνες που διεξάγει ο ίδιος ή τα Σώματα και οι Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου διαπιστώνεται η τέλεση πειθαρχικών παραπτωμάτων, αλλά και η απρόσκοπτη ολοκλήρωσή της.

3. Μπορεί να ασκεί ένσταση κατά των αποφάσεων των πειθαρχικών οργάνων των φορέων στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο ή στο οικείο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο.

Σκοπός των ανωτέρω, είναι η αποτελεσματικότερη απονομή του πειθαρχικού δικαίου και ο περιορισμός της πιθανότητας μη επιβολής της προσήκουσας πειθαρχικής ποινής ή της ατιμωρησίας των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης που έχουν υποπέσει σε πειθαρχικά παραπτώματα. Επίσης, μέσω της πειθαρχικής δικαιοδοσίας του ΓΕΔΔ, καθίσταται ευκολότερος ο συσχετισμός των διαπιστώσεων των πορισμάτων και των εκθέσεων επιθεώρησης και ελέγχου σχετικά με την τέλεση πειθαρχικών παραπτωμάτων υπαλλήλων με την πειθαρχική διαδικασία και τις πειθαρχικές αποφάσεις των οικείων πειθαρχικών οργάνων, συνεπώς και με την πειθαρχική τιμωρία τους.

4. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της παρακολούθησης της δράσης των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου και της πορείας των ελέγχων που διενεργούνται από αυτά, αλλά και της υλοποίησης των προτάσεων των πορισμάτων και των εκθέσεων επιθεώρησης και ελέγχου, ο ΓΕΔΔ δύναται να ενημερώνεται για την πορεία των πειθαρχικών και των ποινικών διώξεων κατά υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων της διοίκησης στις περιπτώσεις που έχουν διαπιστωθεί παραπτώματα ή παραβάσεις και μάλιστα δύναται και να παρέμβει για την έναρξη ή την επίσπευση της πειθαρχικής διαδικασίας.

5. Έχει το δικαίωμα προσφυγής κατά τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων υπό την έννοια ότι δύναται να προσφύγει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν τις

πειθαρχικές ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστική παύσης<sup>54</sup>.

6. Παρακολουθεί την εξέλιξη της ποινικής διαδικασίας καθώς οι αρμόδιοι φορείς έχουν την υποχρέωση να ανακοινώνουν στον ΓΕΔΔ την ποινική δίωξη που ασκείται σε δημόσιο υπάλληλο και τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα, καθώς και τις εκδιδόμενες, σε βαθμό δικαιοδοσίας, καταδικαστικές ή αθωωτικές αποφάσεις<sup>55</sup>.

7. Κατόπιν των κοινοποιούμενων ασκηθεισών ποινικών διώξεων, των παραπεμπτικών βουλευμάτων και των καταδικαστικών αποφάσεων, όταν τα ποινικά αδικήματα αποτελούν και πειθαρχικά παραπτώματα, ο ΓΕΔΔ παρεμβαίνει εγγράφως ως προς τον πειθαρχικό έλεγχο των διωκομένων και την παράσταση, όπου είναι αναγκαίο, του δημοσίου ή των δημοσίων φορέων, ως πολιτικώς εναγόντων.

#### 4.3.3 Υποβολή νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων

Ιδιαίτερα σημαντική αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ αποτελεί η υποβολή προτάσεων νομοθετικού περιεχομένου στη διοίκηση, καθώς και η λήψη μέτρων λειτουργικού ή και οργανωτικού χαρακτήρα με στόχο πάντοτε την πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών από τις υπηρεσίες του δημοσίου.

Την αρμοδιότητά του αυτή ο ΓΕΔΔ την ασκεί είτε σε συνέχεια των διαπιστώσεων και των συμπερασμάτων που εξάγονται από το ελεγκτικό του έργο, είτε και στο πλαίσιο της δυνατότητάς του να παρεμβαίνει αυτεπάγγελτα για την εξέταση ζητημάτων που αφορούν γενικότερα τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Από τη σύσταση του θεσμού, ο ΓΕΔΔ έχει καταθέσει τις απόψεις του για διάφορα ζητήματα και έχει εισηγηθεί τη λήψη νομοθετικών και οργανωτικών μέτρων σε όλο το φάσμα της αρμοδιότητάς του, προκειμένου να αρθούν κενά στη νομοθεσία και συστημικές ατέλειες που προσφέρουν έδαφος για την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, διοικητικών αστοχιών, υπηρεσιακής αναποτελεσματικότητας, καταπάτησης δικαιωμάτων πολιτών κι εργαζομένων κλπ.

---

<sup>54</sup>Ρύθμιση του άρθρου 142 του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ν.4057/2012

<sup>55</sup>ν. 3302/2005, παρ. 1, άρθρο 12

#### 4.3.4 Ετήσια Έκθεση

Ο ΓΕΔΔ οφείλει να συντάσσει ετήσια έκθεση στην οποία καταγράφεται το έργο του, παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις που αφορούν περιπτώσεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης, αξιολογείται η δράση των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και διατυπώνονται προτάσεις για τις αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις για τη βελτίωση και αποδοτικότερη λειτουργία των σωμάτων ελέγχου και των δημοσίων υπηρεσιών. Η έκθεση του ΓΕΔΔ υποβάλλεται το Μάιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, κοινοποιείται στα Μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής κατά τα προβλεπόμενα στον κανονισμό της. Επιπρόσθετα, ο ΓΕΔΔ μπορεί να υποβάλλει κατά τη διάρκεια του έτους εκθέσεις στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, οι οποίες αφού συζητηθούν σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, δημοσιεύονται σε σχετική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου.

#### 4.3.5 Άλλη δραστηριότητα

Ο ΓΕΔΔ στην προσπάθειά του για εκπλήρωση της θεσμικής του αποστολής και τον πολλαπλασιασμό του κοινωνικού οφέλους από τη δράση του, χαρακτηρίζεται από έντονη εξωστρέφεια ως προς τη λειτουργία του. Οφείλει να ενημερώνεται διαρκώς για θέματα που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητάς του (προϋπόθεση για την αυτεπάγγελτη δράση του) αλλά και τα θετικά αποτελέσματα του έργου του φροντίζει να διαχέονται στο κοινωνικό σύνολο μέσω της γνωστοποίησης των αποτελεσμάτων της δράσης του, της υλοποίησης εκπαιδευτικών προγραμμάτων και ημερίδων, δίνοντας συνεντεύξεις στα ΜΜΕ αλλά και μέσω της συμμετοχής σε εκδηλώσεις και συνέδρια σχετικά με το αντικείμενό του.

### **4.4 Καταγραφή της διαδικασίας ελέγχου που ακολουθείται από τον ΓΕΔΔ**

Στην ενότητα αυτή θα πραγματοποιηθεί μια προσπάθεια αποτύπωσης της διαδικασίας ελέγχου που ακολουθείται από τον ΓΕΔΔ όπως αυτή καταγράφεται στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο<sup>56</sup> Η διαδικασία ελέγχου παρουσιάζεται διαρθρωμένη σε

---

<sup>56</sup>Η διαδικασία αυτή αποτελεί μια αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ η οποία καταγράφεται στο ν. 3074/2002 όπως ισχύει και συγκεκριμένα στο άρθρο 1 παρ. 2 περ. δ' τρόπος διεξαγωγής του ελέγχου περιγράφεται αναλυτικότερα στο π.δ. 77/2005.

τέσσερα στάδια: 1) Έναυσμα ελέγχου, 2) Επεξεργασία του εναύσματος 3) Ολοκλήρωση ελέγχου (έκθεση / πόρισμα ελέγχου) και 4) Παρακολούθηση της υλοποίησης των προτάσεων της έκθεσης.

Κάθε στάδιο της διαδικασίας περιλαμβάνει αρκετά επιμέρους στάδια και η έκβασή της εξαρτάται από το περιεχόμενο και τη βασιμότητα ή μη της καταγγελίας ή από τη βασιμότητα του αυτεπάγγελτου ελέγχου. Η διαδικασία ελέγχου συνιστά την πιο βασική αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ η οποία εμπεριέχει τον έλεγχο του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης και τον εντοπισμό των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, και ως τελικό αποτέλεσμα περιλαμβάνει προτάσεις νομοθετικού / οργανωτικού περιεχομένου ή αναζήτηση πειθαρχικών ευθυνών και την ακόλουθη παραπομπή στη δικαιοσύνη. Προτού προβούμε στην ανάλυση της διαδικασίας, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η ελεγκτική δραστηριότητα του ΓΕΔΔ και του Γραφείου του γίνεται βάσει ειδικού εγχειριδίου ελέγχου<sup>57</sup>.

Η διαδικασία διαρθρώνεται ως εξής :

### **1. Έναυσμα.**

Το έναυσμα της διαδικασίας του ελέγχου μπορεί να αποτελέσουν :

- α) Καταγγελία ή αναφορά, ανώνυμη ή επώνυμη, που υποβάλλεται εγγράφως, με ηλεκτρονικά μέσα, ταχυδρομικώς ή αυτοπροσώπως στο Γραφείο του ΓΕΔΔ εκ μέρους πολιτών.
- β) Η κοινοποίηση πορίσματος άλλου σώματος ελέγχου ή επιθεώρησης, τα οποία υποβάλλονται στο Γραφείο του ΓΕΔΔ αμέσως μετά την ολοκλήρωσή τους.
- γ) Η αυτεπάγγελτη δράση του ΓΕΔΔ κατά την οποία αναλαμβάνονται τακτικοί ή έκτακτοι γενικοί όπου ελέγχεται το σύνολο των λειτουργιών ενός φορέα ή έκτακτοι όπου ελέγχονται τομείς αρμοδιοτήτων ενός ή περισσότερων φορέων.

### **2. Επεξεργασία του εναύσματος**

- α) Το εισερχόμενο αίτημα περιέρχεται στο γραφείο του ΓΕΔΔ ο οποίος προβαίνει στην χρέωση των εγγράφων σε Ειδικούς Επιθεωρητές ανάλογα με τη φύση της υπόθεσης ή / και τη συσχέτισή τους με τυχόν προηγούμενα αιτήματα.

Κατ' αρχήν, η κατάθεση στο Γραφείο του ΓΕΔΔ μιας καταγγελίας δεν λειτουργεί δεσμευτικά ως προς την έναρξη του ελέγχου. Δηλαδή η καταγγελία συνιστά ένα

---

<sup>57</sup>Πηγή: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2007, Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α., Ε.Π. «Πολιτεία», Αθήνα. [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf)



γεγονός το οποίο ενδέχεται να μην οδηγήσει σε εντολή ελέγχου. Ο ΓΕΔΔ μπορεί να θέτει καταγγελίες στο αρχείο κατά την κρίση του, (δυνατότητα η οποία προβλέφθηκε με την τροποποίηση του άρθρου 1 του ν. 3074/2002, βάσει του άρθρου 6 παρ.1 του ν.3491/2006). Στην περίπτωση που αυτή τεθεί στο αρχείο, δεν υπάρχει η υποχρέωση της ενημέρωσης του καταγγέλλοντος για την ενέργειά του αυτή.

β) Στη συνέχεια, ο Ειδικός Επιθεωρητής προβαίνει σε μια αρχική διερεύνηση της βασιμότητας της αναφοράς μέσω της μελέτης του σχετικού νομοθετικού πλαισίου και της επικοινωνίας με την αρμόδια υπηρεσία. Η διερεύνηση αυτή λαμβάνει χώρα μέσω αλληλογραφίας ή/και τηλεφωνικής επικοινωνίας με την υπηρεσία η οποία καλείται να παράσχει στοιχεία αναφορικά με την υπό εξέταση υπόθεση <sup>58</sup>.

γ) Αν από την αρχική αυτή διερεύνηση ανακύψουν στοιχεία που να δικαιολογούν την ανάληψη ελεγκτικού έργου, ο ΓΕΔΔ προχωρά σε έκδοση εντολής ελέγχου. Ο έλεγχος μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε από τον ίδιο τον ΓΕΔΔ, είτε να δοθεί εντολή ελέγχου που μπορεί να απευθύνεται προς τους Βοηθούς Επιθεωρητές, προς τους Ειδικούς Επιθεωρητές, προς άλλα ειδικά σώματα ελέγχου και επιθεώρησης των Δημόσιων Υπηρεσιών ή να αποτελεί εντολή συγκρότησης μικτού κλιμακίου. Στις περιπτώσεις που η διερεύνηση μιας υπόθεσης αφορά θέματα στα οποία εξειδικεύονται περισσότερο από ένα ελεγκτικά σώματα, ο ΓΕΔΔ έχει την δυνατότητα να επιλέγει αντί να αποστείλει εντολή ελέγχου σε ένα ελεγκτικό σώμα ή να διενεργήσει ο ίδιος τον έλεγχο, να συστήσει ένα μεικτό κλιμάκιο.

Ο έλεγχος μπορεί να περιλαμβάνει αποστολή εγγράφων προς τις ελεγχόμενες υπηρεσίες για την εξέταση όλων των σχετικών με την καταγγελία εγγράφων, την επικοινωνία με την ελεγχόμενη υπηρεσία για την καταγραφή των απόψεών της επί του θέματος αλλά και για την παροχή διευκρινήσεων, τον επιτόπιο έλεγχο, την επαφή με τους πολίτες για την επεξήγηση των αναφερόμενων στις καταγγελίες τους, και άλλα νόμιμα μέσα κατά την κρίση των Επιθεωρητών που διεξάγουν την έρευνα.

Ο ΓΕΔΔ έχει την δυνατότητα να θέτει προθεσμία για την περαίωση των ελέγχων που διενεργούνται είτε από το γραφείο του ΓΕΔΔ είτε από άλλα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου

---

<sup>58</sup>Οι δημόσιες υπηρεσίες υποχρεούνται να συνεργάζονται με τον ΓΕΔΔ και να παρέχουν στοιχεία και έγγραφα που θα τους ζητηθούν. Η άρνηση συνεργασίας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για τους αρμόδιους υπαλλήλους.

### **3. Ολοκλήρωση Ελέγχου**

Οι συνθήκες υπό τις οποίες ολοκληρώνεται ο διεξαγόμενος έλεγχος και η έκβαση του ελέγχου, ποικίλλουν ανάλογα με την υπόθεση. Μπορεί δηλαδή ο έλεγχος να οδηγήσει στην διαπίστωση κακοδιοίκησης ή όχι, καθώς και στην αναζήτηση ποινικών ή/και πειθαρχικών ευθυνών ή όχι.

Έπειτα από τη διεξαγωγή όλων των σχετικών με τον έλεγχο ενεργειών, συντάσσεται έκθεση ελέγχου που υποβάλλεται στο Γενικό Επιθεωρητή.

Η έκθεση ελέγχου του ΓΕΔΔ αποτελεί διοικητικό έγγραφο του ΚΔΔ και πρέπει να είναι σαφής, περιεκτική και κατανοητή. Πρέπει επίσης να περιλαμβάνει τα κριτήρια ελέγχου που χρησιμοποιήθηκαν, διαπιστώσεις συμπεράσματα και προτάσεις, να επισημαίνει τα φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης, να περιέχουν εποικοδομητικές προτάσεις βελτίωσης καθώς και συγκεκριμένες προτάσεις για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εξάλειψη των φαινομένων αυτών.

### **4. Αποτελέσματα**

Η ολοκλήρωση του ελέγχου και η σύνταξη του πορίσματος/έκθεσης ελέγχου μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα:

- α) την συμμόρφωση των διοικητικών οργάνων με το περιεχόμενο της έκθεσης και την εναρμόνιση της δράσης τους με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο.
- β) την έναρξη μιας διαδικασίας επανεξέτασης, πέραν της συγκεκριμένης περίπτωσης, λειτουργικών ή οργανωτικών θεμάτων που διέπουν την λειτουργία συγκεκριμένων διοικητικών οργάνων και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (π.χ. την επανεξέταση μια ακολουθούμενης διαδικασίας ως προς την αποτελεσματικότητα αυτής, ή την αναδιαμόρφωση του σχετικού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου.
- γ) σε περίπτωση διαπίστωσης πειθαρχικών παραπτωμάτων, την έναρξη της πειθαρχικής διαδικασίας του ΓΕΔΔ για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης, ή την έναρξη της ποινικής δίωξης σε περίπτωση διαπίστωσης αξιόποινων πράξεων,

Έπειτα από την ολοκλήρωση του ελέγχου ενδέχεται να ακολουθήσει η επανάληψη της επαφής με τον ελεγχόμενο φορέα προκειμένου να διαπιστωθεί εάν οι προτάσεις έγιναν δεκτές και υλοποιήθηκαν αποτελεσματικά. Βέβαια, με βάση την ισχύουσα πρακτική, αυτή η διαδικασία της παρακολούθησης ακολουθείται προκειμένου να ενημερωθεί ο ΓΕΔΔ σχετικά με το αν διοίκηση έχει συμμορφωθεί με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο σε περίπτωση μη τήρησης της νομιμότητας.

Αντιθέτως, για την β) περίπτωση, ήτοι για την τύχη των προτάσεων βελτίωσης λειτουργικών ή οργανωτικών θεμάτων της λειτουργίας και άσκησης των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων ή αναμόρφωσης του σχετικού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, δεν προκύπτει ότι πραγματοποιείται παρακολούθηση με συστηματικό τρόπο. Στην περίπτωση αυτή, η επικοινωνία δεν πραγματοποιείται βάσει κάποιου χρονοδιαγράμματος, ούτε υπάρχει συγκεκριμένο σύστημα για την παρακολούθηση της υλοποίησης και κυρίως δεν αποτελεί τυπικά υποχρέωση του ΓΕΔΔ ή των Ειδικών Επιθεωρητών αλλά η ανάληψη της σχετικής πρωτοβουλίας επαφίεται στην βούλησή της.

Τέλος, προτάσεις βελτίωσης της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών καταγράφονται και στις ετήσιες εκθέσεις που είναι εκ του νόμου υποχρεωμένος να παρουσιάζει ο ΓΕΔΔ, χωρίς ωστόσο να δεσμεύουν της υπηρεσίες για την υιοθέτησή τους. Επαφίεται και στην περίπτωση αυτή στην βούληση του ΓΕΔΔ και των Ειδικών Επιθεωρητών, η παρακολούθηση της υλοποίησης των προτάσεων.

Στο κατωτέρω διάγραμμα περιγράφεται σχηματικά η ροή της διαδικασίας όσον αφορά την άσκηση του ελεγκτικού έργου του ΓΕΔΔ, στην οποία εκτιμάται ότι τα ακόλουθα σημεία επηρεάζουν σημαντικά τον βαθμό στον οποίο επιτυγχάνεται ο απώτερος σκοπός του θεσμού του ΓΕΔΔ που είναι εν γένει η αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και συγκεκριμένα:

α) Η άσκηση της αυτεπάγγελτης δράσης του Γενικού Επιθεωρητή ΔΔ.

Το θέμα που τίθεται εδώ είναι εάν η ως άνω δράση πραγματοποιείται στο πλαίσιο κάποιου στρατηγικού σχεδίου και στόχων, όπου οι τομείς στόχευσης του ελέγχου, οι τακτικοί και έκτακτοι έλεγχοι, επιλέγονται στη βάση κάποιου είδους ανάλυσης κινδύνου, με συγκεκριμένα κριτήρια. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι κρίσιμη καθώς στην περίπτωση που η αυτεπάγγελη δράση δεν είναι ενταγμένη σε μία ευρύτερη εθνική στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, υπάρχει κίνδυνος:

- σπατάλης σημαντικών πόρων με ασύμμετρα αποτελέσματα λόγω της αποσπασματικότητας των ενεργειών και
- ανάπτυξης προσωπικών στρατηγικών που υπακούουν και προσδιορίζονται εξ' ολοκλήρου από το "εξωτερικό περιβάλλον" (θέματα υψηλής επικαιρότητας, κοινή γνώμη κ.λ.π.).

β) Η τύχη των προτάσεων που υποβάλλονται από τον Γενικό Επιθεωρητή ΔΔ, είτε στο πλαίσιο των πορισμάτων/εκθέσεων, είτε στο πλαίσιο των ετήσιων εκθέσεων και

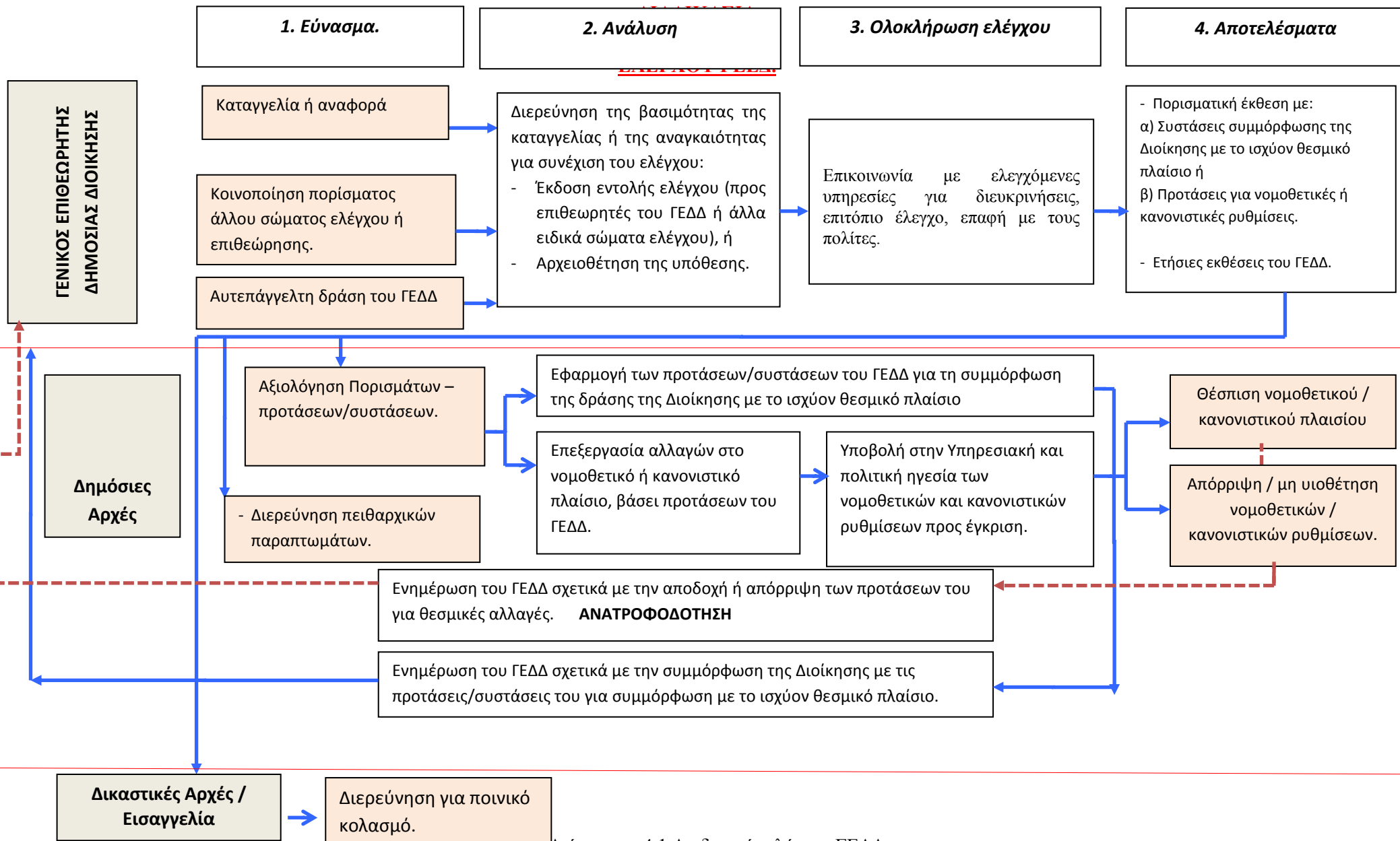
αφορούν σε αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου (οργανωτικές, λειτουργικές βελτιώσεις).

Δεν υφίσταται κάποια θεσμοθετημένη διαδικασία, η οποία να υποχρεώνει την Δημόσια Διοίκηση να απαντήσει τεκμηριωμένα και αιτιολογημένα και να ενημερώσει τον ΓΕΔΔ σχετικά με την τύχη των προτάσεων του, ήτοι σχετικά με:

- την έναρξη ή μη διοικητικής διαδικασίας για την εξέταση και επεξεργασία των προτάσεων του σε ανώτερο υπηρεσιακό επίπεδο.
- την τελική αποδοχή ή απόρριψη των προτάσεων του αντίστοιχα, σε συνέχεια της εξέτασής τους σε ανώτερο υπηρεσιακό και πολιτικό επίπεδο.

Για τον λόγο αυτό στο κατωτέρω σχήμα η διαδικασία ανατροφοδότησης παρουσιάζεται με διακεκομμένη γραμμή, ήτοι ως περιστασιακή και όχι ως πάγια διαδικασία.

Η μη ύπαρξη διαδικασίας ανατροφοδότησης δεν οδηγεί μόνο σε τεράστια σπατάλη πόρων αλλά και σε αποδυνάμωση του κύρους εν λόγω Θεσμού.



Διάγραμμα 4.1. Διαδικασία ελέγχου ΓΕΔΔ



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

#### 5.1 Εισαγωγή

Ο ΣτΠ συνιστά Ανεξάρτητη Αρχή συνταγματικά κατοχυρωμένη με κύριο στόχο τη διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και Δημόσιας Διοίκησης για την προστασία των διοικουμένων από φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς και την τήρηση της νομιμότητας. Στο ΣτΠ μπορεί να προσφύγει οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων θεωρεί ότι παραβιάζονται δικαιώματα ή προσβάλλονται νόμιμα δικαιώματά του από ενέργειες ή παραλείψεις της Δημόσιας Διοίκησης και εφόσον έχει εξαντλήσει της προβλεπόμενες ανά υπηρεσία δυνατότητες επίλυσης των προβλημάτων που ανακύπτουν από αυτές.

#### 5.2 Ιστορικά στοιχεία

Ο ΣτΠ είναι Σκανδιναβικής εμπνεύσεως και έλκει την καταγωγή του από τη Σουηδία όπου ο θεσμός υφίσταται και λειτουργεί από τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα<sup>59</sup>. Ο θεσμός του “Ombudsman” (όρος σκανδιναβικού λεξιλογίου που χρησιμοποιείται διεθνώς για της θεσμικούς ανεξάρτητους διαμεσολαβητές που επιδιώκουν την εξωδικαστική επίλυση των διαφορών) θεσπίστηκε και λειτούργησε αρχικά στη Σουηδία το 1776 και καθιερώθηκε με το Σουηδικό Σύνταγμα του 1809, ως μέσο που θα βοηθούσε της πολίτες σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης. Έναν αιώνα αργότερα, το πρότυπο του “Ombudsman” υιοθετήθηκε και από τις σκανδιναβικές χώρες. Αρκετά χρόνια μετά, το σκανδιναβικό πρότυπο εξαπλώθηκε σε της χώρες με ποικίλες τροποποιήσεις, ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες και ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας. Η Κοινοβουλευτική Διάσκεψη του Συμβουλίου της Ευρώπης, με τη Σύσταση 757, διαπίστωσε ότι η λειτουργία του θεσμού του Ombudsman έχει διττό χαρακτήρα: αφενός προστατεύει τα άτομα από την κακοδιοίκηση των δημόσιων αρχών κι αφετέρου προωθεί την αρχή της ορθής διακυβέρνησης. Η Διάσκεψη διαπίστωσε επίσης ότι ο δικαστικός έλεγχος της διοίκησης δεν είναι πάντοτε ταχύς, αλλά ούτε και αποτελεσματικός για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα της καθημερινότητας. Με αυτές τις βασικές σκέψεις, η Διάσκεψη απευθύνθηκε στην Επιτροπή Υπουργών, ώστε να κληθούν τα κράτη μέλη

---

<sup>59</sup>Πηγή: Μακρυδημήτρης Α., 1999, «Ο ‘Μεγάλος Ασθενής’ - Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 110, Αθήνα

του Συμβουλίου της Ευρώπης, να θεσπίσουν Ombudsmen, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

Το 1992, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ο θεσμός του Ombudsman εισήχθη ως όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με σκοπό να δέχεται παράπονα ή και να λειτουργεί αυτεπαγγέλτως, για τον περιορισμό της κακοδιοίκησης εκ μέρους των υπόλοιπων κοινοτικών οργάνων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωκοινοβούλιο, Συμβούλιο Ε.Ε. κτλ). Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ξεκίνησε να λειτουργεί το 1995 και συνιστά ένα θεσμικό μοντέλο που συνδυάζει όλα τα στοιχεία της ευρωπαϊκής παράδοσης του ανεξάρτητου διαμεσολαβητή ανάμεσα σε πολίτη και δημόσια εξουσία. Σύμφωνα με το Καταστατικό, κάθε πολίτης δικαιούται να υποβάλλει καταγγελία ενώπιον του Ευρωπαίου Ombudsman για κάθε περίπτωση κακοδιοίκησης που προέρχεται από κοινοτικό όργανο, ακόμα και από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (όχι όμως όσον αφορά τις δικαιοδοτικές του αρμοδιότητες). Μόνοι περιορισμοί: όχι δύο χρόνια μετά το συμβάν, όχι εφόσον εκκρεμούν άλλες διαδικασίες σχετικά με το συμβάν<sup>60</sup>.

Όπως αναφέρει ο Καθηγητής Αντ. Μακρυδημήτρης, ο Ombudsman αποτελεί «μια ιδιάζουσα όσο και κρίσιμη εξελικτική καθολικότητα στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης». Η εξελικτική αυτή καθολικότητα, ανάγεται και στην ευρεία διάδοση και προσαρμοστικότητα του σε διάφορα πολιτικά και διοικητικά συστήματα παγκοσμίως, αλλά και στην γνώση της «γραμματικής της γραφειοκρατίας» και την αποτελεσματικότητα που τον διέπει στην αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων<sup>61</sup>.

### 5.3 Θεσμικό Πλαίσιο

Ο ΣτΠ ιδρύθηκε ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή με το ν. 2477/1997 και κατοχυρώθηκε Συνταγματικά (μαζί με άλλες τέσσερεις Ανεξάρτητες Αρχές) με την Συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Η σύστασή του προβλέπεται στο άρθρο 109 παρ. 9 του Συντάγματος ενώ ο αναθεωρητικός νομοθέτης στο άρθρο 101 Α έθεσε τους βασικούς κανόνες που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών που προβλέπονται σε της διατάξεις του Συντάγματος.

Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές αποτελούν εθνικά συλλογικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν

<sup>60</sup>Πηγή: [http://elawyer.blogspot.gr/2008/09/blog-post\\_30.html](http://elawyer.blogspot.gr/2008/09/blog-post_30.html)

<sup>61</sup>Πηγή: Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σ. 606



προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και έχουν ως ρόλο την κυρίαρχη εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διά μέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών διαιτητικών και εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων, των οποίων η άσκηση δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοίκησης υποτασσόμενη απλώς στον κλασσικό έλεγχο νομιμότητας<sup>62</sup>. Πρόκειται για έναν καινοφανή θεσμικό μηχανισμό που υιοθετήθηκε από τις χώρες, για την κάλυψη αναγκών και την επίλυση προβλημάτων που προκύπτουν από τις συνεχώς αυξανόμενες προκλήσεις της σύγχρονη ζωής. Σκοπός της δημιουργίας τους, υπήρξε η ίδρυση νέων διοικητικών μορφωμάτων μέσα στο πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης, τα οποία απολαμβάνουν αυτοτέλειας σε σχέση με την κυβέρνηση και τα από αυτήν εξαρτώμενα διοικητικά όργανα, προκειμένου να ασκήσουν αρμοδιότητες σε ευαίσθητους τομείς. Καθώς ο νομοθέτης είτε αδυνατεί, είτε πολλές φορές συνειδητά δεν επιθυμεί να παρέμβει σε ευαίσθητους χώρους, εξουσιοδοτεί αυτές τις αρχές να εφαρμόσουν το νόμο σε ένα τομέα ιδιαίτερο με την ειδική αρμοδιότητα που της έχει εμπιστευτεί<sup>63</sup>.

Σύμφωνα με τον καθηγητή Αντώνη Μακρυδημήτρη οι Ανεξάρτητες Αρχές «συμβάλλουν στην υποστήριξη του ρυθμιστικού ρόλου της Διοίκησης υπό συνθήκες ουδετερότητας και ανεξαρτησίας από την πολιτική σκοπιμότητα με κριτήρια επαγγελματικής και επιστημονικής ειδίκευσης και τεχνογνωσίας»<sup>64</sup>.

#### **5.4 Αποστολή**

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο του<sup>65</sup>, ο ΣτΠ έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των ΝΠΔΔ και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.

Η σταδιακή επέκταση των κρατικών δραστηριοτήτων σε όλους σχεδόν τους τομείς της κοινωνικής ζωής, κατέστησε απολύτως απαραίτητη την προστασία του πολίτη από τις αυθαιρεσίες της Διοίκησης, είτε πρόκειται για τον κοινωνικά αδύναμο που εξαρτάται από τη σύνταξη ή το επίδομα ανεργίας για να καλύψει τις στοιχειώδεις

<sup>62</sup>Πηγή: Αντωνόπουλος Μ., 1995, *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Σάκκουλας, σ. 57, Αθήνα – Θεσσαλονίκη

<sup>63</sup>Πηγή: Αντωνόπουλος Μ., 1995, *ό.π.*, σ. 21-22

<sup>64</sup>Πηγή: Μακρυδημήτρη Α., 2008, «*Δημόσια Διοίκηση : Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*», Γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. Αθήνα – Θεσσαλονίκη

<sup>65</sup>Οι νόμοι 2477/97 (ιδρυτικός νόμος), 3094/2003, 3769/2009, 3896/2010, 4097/2012 και το π.δ. 273/1999 ορίζουν τα σχετικά με τη συγκρότηση και της αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη.

ανάγκες του, είτε πρόκειται για τον επιχειρηματία που προσβλέπει στη συνεργασία της Δημόσιας Διοίκησης<sup>66</sup>.

Στην χώρα μας, παρόλο που τα τελευταία χρόνια έχει γίνει σημαντική πρόοδος προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των σχέσεων διοίκησης – πολιτών, με την ταχύτερη ενημέρωση, εξυπηρέτηση και την διαφάνεια της διοικητικής δράσης, δεν δημιουργήθηκαν σχέσεις αμοιβαίας συνεργασίας και εμπιστοσύνης ανάμεσά τους. Είναι κοινή διαπίστωση ότι οι διαδικασίες με τις οποίες λειτουργεί το διοικητικό σύστημα είναι περίπλοκες και ιδιαίτερα γραφειοκρατικές. Επομένως, η διαφύλαξη των δικαιωμάτων και ελευθεριών του πολίτη είναι περισσότερο από ποτέ αναγκαία<sup>67</sup>. Αναμφίβολα, ένα σύγχρονο κράτος δικαίου προϋποθέτει πρώτον, ύπαρξη κανόνων δικαίου που διέπουν την κοινωνική ζωή και δεύτερον, την ύπαρξη κυρωτικών μηχανισμών που εγγυώνται την εφαρμογή της. Στην χώρα μας, οι εγγυητικοί αυτοί κυρωτικοί μηχανισμοί είναι ο έλεγχος που διενεργεί η ίδια η διοίκηση (διοικητικός έλεγχος), ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ο δικαστικός έλεγχος<sup>68</sup> και ο ενδιάμεσος έλεγχος.

Ο έλεγχος τον οποίο ασκεί η ίδια η Διοίκηση δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματικός, αυτοτελώς, σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου όπου τον έλεγχο αυτό μόνο μια Ανεξάρτητη Αρχή θα πραγματοποιούσε αποτελεσματικά. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει κυρίως πολιτική αξία αλλά δεν μπορεί να εγγυηθεί, με τις προϋποθέσεις που πραγματοποιείται, τη δυνατότητα να εξασφαλίσει εκείνες τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να υπάρξει εγγύηση ότι το Κράτος και ιδιαίτερα η εκτελεστική εξουσία, εφαρμόζει αποτελεσματικά την αρχή της νομιμότητας.

Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ιδρυτικού νόμου του ΣτΠ, «η αναγκαιότητα της θεσμού που θα κείται εκτός της Δημόσιας Διοίκησης και θα εγγυάται τα δικαιώματα του πολίτη, προστατεύοντάς τον από την κακοδιοίκηση, βασίζεται πάνω σε υπαρκτές κοινωνικές ανάγκες. Τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη οφείλουν να ανταποκριθούν στα αιτήματα του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των ατομικών δικαιωμάτων, της δίκαιης και χρηστής διακυβέρνησης και της αυξημένης

---

<sup>66</sup>Πηγή: Αιτιολογική Έκθεση του ν. 2477/1997 «Ο Συνήγορος του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»

<sup>67</sup>Πηγή: Μπέσιλα Μακρίδη Ε. «Έλεγχος Διοίκησης – Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ν. 3051) Ο ΣτΠ» Α.Ν. Σάκκουλα 2004 σελ. 198 – 202).

<sup>68</sup> Πηγή: Μακρυδημήτρη Α. – Χρυσανθάκη Χ. – Οικονόμου Α. – Κουλούρη Ν., 1996, «'Ombudsman' - Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη», Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 45 & επ., Αθήνα - Κομοτηνή

συμμετοχής των πολιτών στις κρατικές υποθέσεις»<sup>69</sup>. Καθίσταται συνεπώς αναγκαία η θεσμοθέτηση ειδικών ελεγκτικών σωμάτων όσο το δυνατόν πιο ανεξάρτητων από τη διοίκηση, τα οποία θα μπορούν να ελέγξουν σε βάθος και σύντομα μια υπόθεση, αλλά κυρίως θα έχουν το κύρος και τις αρμοδιότητες να συντελέσουν στην επίλυση των προβλημάτων. Με αυτό τον τρόπο ενισχύεται η δημοκρατία και η αξιοπιστία του πολιτικο-διοικητικού της συστήματος και εμβαθύνεται το Κράτος Δικαίου. Η σύσταση του θεσμού του ΣτΠ προήλθε και επιβλήθηκε από τα παράπονα των πολιτών – διοικουμένων που, παρά την ύπαρξη ένδικων βοηθημάτων που είχαν στη διάθεσή τους αισθάνονται απροστάτευτοι απέναντι στην Διοίκηση και στα πλαίσια του θεσμικού του ρόλου υπηρετεί την ανάγκη να «επανασυμφιλιωθεί η Διοίκηση με της διοικούμενους»<sup>70</sup>

Εξάλλου, η θεσμοθέτηση του ΣτΠ ήταν επιτακτική διότι της 12.5.1995 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέλεξε τον πρώτο Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή (όπως προέβλεπε εξάλλου η Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 138 Ε), με στόχο να προστατευτούν τα δικαιώματα των πολιτών και να ξεκινήσει μια προσπάθεια εξάλειψης της κακοδιαχείρισης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Δομικό στοιχείο του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Συστήματος αποτελεί η διοικητική αποκέντρωση, γεγονός που καθιστά ιδιαίτερα σημαντικό το ότι ο θεσμός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή εξ' αρχής λειτούργησε σε συνεργασία με της αντίστοιχους ombudsmen των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Διαμεσολαβητής, μετά την ανάληψη των καθηκόντων του, ζήτησε συνεργασία με τα αντίστοιχα εθνικά όργανα. Έτσι, έντονα τέθηκε το πρόβλημα με ποιο αντίστοιχο ελληνικό όργανο θα συνεργαζόταν αφού στη χώρα της δε λειτουργούσε αντίστοιχος θεσμός. Ο θεσμός του ΣτΠ υπάρχει πλέον σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με διαφορετική ονομασία.<sup>71</sup>

Ο ρόλος του ΣτΠ είναι προπάντων ρόλος διαμεσολαβητικός. Επιχειρεί να επιλύσει τα προβλήματα που παρουσιάζονται στη σχέση πολίτη – Δημόσιας Διοίκησης με γνώμονα την αρχή της νομιμότητας, της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης. Κέντρο της δράσης του αποτελεί ο πολίτης και η ατομική περίπτωση ενώ όπως προαναφέρθηκε, ο ρόλος του ΣτΠ είναι περισσότερο διαμεσολαβητικός, στοχεύοντας στην επίλυση των προβλημάτων των πολιτών και στη διευθέτηση των διαφορών της με

---

<sup>69</sup>Πηγή: Αιτιολογική Έκθεση του ν. 2477/1997 «Ο Συνήγορος του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»

<sup>70</sup>Πηγή: Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., 2000, «Η Προστασία του Διοικουμένου», Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 154-155, Αθήνα – Θεσσαλονίκη

<sup>71</sup>Πηγή: Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., 2006, ό.π., σ. 49

της δημόσιες υπηρεσίες. Ως βασικός εξωδικαστικός ελεγκτικός μηχανισμός για την πάταξη της κακοδιοίκησης, στοχεύει στην ενδυνάμωση της φιλελεύθερης και δημοκρατικής πολιτείας μέσω της αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και εν τέλει την αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης<sup>72</sup>.

Υπό το πρίσμα αυτό, χωρίς να έχει αποφασιστική αρμοδιότητα, εξετάζει ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις και ενέργειες των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης. Η συγκέντρωση δε μεγάλου όγκου πληροφοριών για την κακοδιοίκηση σε συγκεκριμένους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης, δίνει την δυνατότητα στον ΣτΠ να απομακρύνεται από της ατομικές υποθέσεις και να ομαδοποιεί προβλήματα, ασκώντας με τον τρόπο αυτό παρεμβατικό ρόλο στην Διοίκηση, διατυπώνοντας νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις. Μέσω της διενέργειας ερευνών, της σύνταξης πορισμάτων με διαπιστώσεις, των υποδείξεων προς την Δημόσια Διοίκηση και την κατάθεση των ετήσιων εκθέσεων, ο ΣτΠ καταγράφει τα προβλήματα και τις στρεβλώσεις της Διοικητικής δράσης και των οργάνων της. Με τον τρόπο αυτό εξάγονται συμπεράσματα ως προς τις ευεπίφορες υπηρεσίες στη διαφθορά, στην κακοδιοίκηση και στην διαπλοκή<sup>73</sup>.

## 5.5 Αρμοδιότητες

1. Ο ΣτΠ έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας και διαθέτει ένα ευρύτατο πεδίο δράσης, που εκτείνεται από τον στενό πυρήνα της οργανικής διοίκησης μέχρι τα ευρύτερα όρια της Δημόσιας Διοίκησης. Συγκεκριμένα, ο ΓΕΔΔ μπορεί να ασκήσει τον διαμεσολαβητικό του ρόλο :

- Στο Δημόσιο
- Στους ΟΤΑ
- Στα ΝΠΔΔ
- Στα κρατικά ΝΠΔ
- Στις δημόσιες επιχειρήσεις και

---

<sup>72</sup>Πηγή: Τάκης Α, (2004), Συνήγορος του Πολίτη, Ανθρώπινα Δικαιώματα και Κράτος Δικαίου, Εφαρμογές ΔΔ ΙΙΙ/2004 σελ.829

<sup>73</sup>Πηγή: Γεωργίτση Μ., (2005) Η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην Καταπολέμηση της διαφθοράς, σε: «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και στην Πολιτική, Επιμέλεια Εισαγωγή Κλ. Κουτσούκης-Παντ. Σκλιάς, Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα σ. 721

- Στις επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

2. Ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων<sup>74</sup>. Συγκεκριμένα, ο ΣτΠ ερευνά περιπτώσεις κατά της οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας, ατομικό ή συλλογικό :

- α) Προσβάλλει με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα ή το νόμο.
- β) Αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση.

Στην αρμοδιότητα του ΣτΠ δεν υπάγονται κυρίως :

- α) Υποθέσεις για της οποίες έχουν παρέλθει 6 μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την επίμαχη διοικητική πράξη ή παράλειψη.
- β) Ιδιωτικές διαφορές, με εξαίρεση της περιπτώσεις παραβίασης των δικαιωμάτων του παιδιού και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην απασχόληση.
- γ) Θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών εκτός αν πρόκειται για άνιση μεταχείριση με βάση το ν. 3304/2005 και τον ν. 3896/2010,
- δ) Ζητήματα που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων (με εξαίρεση τις περιπτώσεις παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην απασχόληση).
- ε) Δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων, όπου η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν συντρέχει προφανής παρανομία ή το κύριο αντικείμενό της σχετίζεται με την προστασία του περιβάλλοντος

3. Έχει την υποχρέωση υποβολής ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων στη Βουλή<sup>75</sup> και συγκεκριμένα στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, την οποία κοινοποιεί και στον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Η έκθεση υποβάλλεται κάθε Μάρτιο). Σε αυτήν παρουσιάζει το έργο της Αρχής, τις σημαντικότερες υποθέσεις με τις οποίες έχει ασχοληθεί, και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και καθώς και τις οργανωτικές ή νομοθετικές

<sup>74</sup> νόμος 3094/2003, αρ. 3 παρ. 4

<sup>75</sup> Πηγή: Τζέμος Β., 2012, «Συνήγορος του Πολίτη», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 32-33, Αθήνα

μεταρρυθμίσεις που κρίνει αναγκαίες. Η ετήσια έκθεση του Συνηγόρου συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής ενώ δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου και δίδεται στις Δημόσιες Υπηρεσίες, στους πολίτες και γενικότερα δημοσιοποιείται με κάθε πρόσφορο μέσο. Για θέματα μείζονος σημασίας που προκύπτουν από την εξέταση των αναφορών που λαμβάνει, ο Συνήγορος συντάσσει ειδικές εκθέσεις, τις οποίες υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής και τις κοινοποιεί στους καθ' ύλην αρμόδιους υπουργούς.

4. Μέσω της διενέργειας ερευνών, της σύνταξης πορισμάτων με διαπιστώσεις, των υποδείξεων της την Δημόσια Διοίκηση και της κατάθεσης ετήσιων εκθέσεων, ο ΣτΠ καταγράφει τα προβλήματα και τις στρεβλώσεις της διοικητικής δράσης και των οργάνων της. Με τον τρόπο αυτό εξάγονται πολύτιμα συμπεράσματα ως προς τις ευεπίφορες υπηρεσίες στην διαφθορά, στην κακοδιοίκηση και στην διαπλοκή<sup>76</sup>. Μάλιστα, κατά την έρευνα των υποθέσεων δεν είναι λίγες οι φορές κατά τις οποίες ζητά τη συνδρομή Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης, χωρίς απαραίτητα να διακόπτει τη δική του έρευνα αλλά απλώς αναστέλλοντας της περαιτέρω ενέργειές εν αναμονή του πορίσματος της αιτηθείσας συνδρομής<sup>77</sup>.

5. Ο ΣτΠ επιλαμβάνεται κάθε θέματος εντός των αρμοδιοτήτων του ύστερα από ενυπόγραφη αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου ή ενώσεως προσώπων. Επίσης, δύναται να επιληφθεί αυτεπαγγέλτως για υποθέσεις που λόγω δημοσιότητας έχουν προκαλέσει την κοινή γνώμη. Η αναφορά υποβάλλεται εντός προθεσμίας έξι μηνών από τη στιγμή που ο ενδιαφερόμενος έλαβε γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στο ΣτΠ<sup>78</sup>. Σε ειδικές και εξαιρετικές περιπτώσεις, είναι δυνατή η υποβολή αναφοράς και μετά την πάροδο του εξαμήνου. Αυτό συμβαίνει στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες η Δημόσια Υπηρεσία δεν διεκπεραιώνει την υπόθεση, δεν απαντά επανειλημμένα σε αιτήματα του ενδιαφερομένου ή επιλαμβάνεται της υπόθεσης αλλά καθυστερεί υπέρμετρα και πέραν των προθεσμιών που τυχόν προβλέπονται από το νόμο ή ο ενδιαφερόμενος βρίσκεται σε φυσική αδυναμία ή εμποδίζεται για σπουδαίους λόγους<sup>79</sup>.

6. Η υποβολή αναφοράς είναι ανεξάρτητη από την παράλληλη άσκηση αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής ούτε διακόπτει ή αναστέλλει της προβλεπόμενες

<sup>76</sup>Πηγή: Γεωργίτση Μ., ό.π. σελ. 721

<sup>77</sup>Πηγή: Φυτράκης Ε., 2010, ό.π., σ. 75

<sup>78</sup>νόμος 3094/2003 άρθρο 4 παρ. 4

<sup>79</sup>π.δ. 273/1999 άρθρο 3 παρ. 2

από το νόμο προθεσμίες για την άσκηση ενδίκου μέσου ή βοηθήματος. Σε περίπτωση που ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή, ο ΣτΠ δεν επιλαμβάνεται του θέματος πριν εκδοθεί απόφαση ή παρέλθει άπρακτη προθεσμία τριών μηνών από την άσκηση της προσφυγής.

7. Το π.δ. 273/1999 προσέθεσε μια νέα διάσταση στην οργάνωση του ΣτΠ. Συγκεκριμένα, με το αρ. 2 του π.δ. 273/1999, το έργο της Αρχής οργανώνεται σε τέσσερις κύκλους δραστηριότητας:

- α) Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,
- β) Κοινωνικής Προστασίας (κοινωνική πολιτική, υγεία, ασφάλιση, πρόνοια, προστασία των ηλικιωμένων, των ατόμων με ειδικές ανάγκες),
- γ) Ποιότητας Ζωής (περιβάλλον, πολεοδομία, χωροταξία, δημόσια έργα, πολιτισμός),
- δ) Σχέσεων Κράτους – Πολίτη (πληροφόρηση και επικοινωνία, ποιότητα παρεχομένων υπηρεσιών, κακοδιοίκηση σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, μεταφορές, επικοινωνίες, εργασία, βιομηχανία, ενέργεια, φορολογία, τελωνεία, δημοσιονομικά θέματα, εμπόριο και κρατικές προμήθειες, γεωργία και αγροτική πολιτική, παιδεία).

8. Με το αρ.1 Ν. 3094/2003 προστέθηκε ως αρμοδιότητα η προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού, ενώ με τον ίδιο Νόμο ανατέθηκε στο ΣτΠ η προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων χωρίς διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού καθιστώντας πλέον έξι τους κύκλους δραστηριότητας του ΣτΠ.

Την ευθύνη και λειτουργία κάθε κύκλου έχει ένας βοηθός Συνήγορος. Κάθε κύκλος δραστηριότητας αναλαμβάνει την έρευνα των υποθέσεων που υπάγονται στην αρμοδιότητά του. Οι κύκλοι δραστηριότητας συνεργάζονται μεταξύ τους για τις υποθέσεις που αφορούν περισσότερους από ένα κύκλους.

9. Ο ΣτΠ επικουρείται στο έργο του από τέσσερις Βοηθούς Συνηγόρους, οι οποίοι κατά την άσκηση των καθηκόντων της απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. 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 της, εκτός και αν πρόκειται για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου, και αυτό κατόπιν έγκλησης. Ο ΣτΠ επιλέγεται από το

Υπουργικό Συμβούλιο για πενταετή θητεία μετά από προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας.

10. Ο ΣτΠ έχει εξ' ορισμού, διαμεσολαβητικό αλλά και ελεγκτικό ρόλο. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όχι μόνο προφυλάσσει και προστατεύει τα ήδη ισχύοντα δικαιώματα των πολιτών, αλλά και θέτει τις βάσεις για να θεσμοθετηθούν νέα ατομικά δικαιώματα, τα οποία επιβάλλουν οι εξελίξεις της κοινωνίας. Ακόμη δηλαδή, και αν δεν έχει κατοχυρωθεί ένα ατομικό δικαίωμα από το Σύνταγμα, τους νόμους ή τη νομολογία, ο ΣτΠ, παρατηρώντας τις υποθέσεις με τις οποίες ασχολείται και διερευνώντας τις διεξοδικά, έχει την δυνατότητα να εισηγηθεί (να θέσει τις βάσεις για την μετέπειτα κατοχύρωσή του).

11. Θα πρέπει τέλος να επισημάνουμε, ότι καθώς ο ΣτΠ δεν έχει κυρωτικές αρμοδιότητες, τα αποτελέσματα της έρευνάς του συνιστούν συστάσεις και δεν είναι τυπικά και υπό την στενή έννοια δεσμευτικά για τη διοίκηση (όπως για παράδειγμα συμβαίνει στην περίπτωση του ΓΕΔΔ). Καθώς λοιπόν δεν διαθέτει έναντι της διοίκησης τη δύναμη του δεδικασμένου και την εκτελεστότητα της δικαστικής απόφασης ή της διοικητικής πράξης επιχειρηματολογεί, ώστε να πείσει τη Διοίκηση και να εξομαλύνει διαφορές και εντάσεις είτε βάσει ρητών διατάξεων (συμπεριλαμβανομένου και του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού και Διεθνούς Δικαίου), είτε μέσω της πειθούς στην περίπτωση εκείνη που φαινόμενα κακοδιοίκησης δεν συνεπάγονται και μη τήρησης της νομιμότητας, πάντοτε μέσα σε πνεύμα συνεργασίας, συμφιλίωσης και συναίνεσης.

11. Εν κατακλείδι, βασική κατευθυντήρια γραμμή και γνώμονας της λειτουργίας του ΣτΠ είναι η προσήλωση στη λογική του θετικού αθροίσματος. Η διερεύνηση δηλαδή και ανάδειξη λύσεων από τις οποίες βγαίνουν κερδισμένοι τόσο οι πολίτες όσο και η διοίκηση. Η Ανεξάρτητη αρχή στέκεται δίπλα στον δοκιμαζόμενο από την κρίση πολίτη, ερευνά τα προβλήματα που προκαλούνται από νομοθετικές ή της παρεμβάσεις της διοίκησης και αναλαμβάνει στοχευμένες πρωτοβουλίες αξιοποιώντας την τεχνογνωσία που έχει αναπτύξει και τις διευρυμένες αρμοδιότητες που διαθέτει<sup>80</sup>.

## **5.6 Καταγραφή της διαδικασίας ελέγχου που ακολουθείται από τον ΣτΠ**

Στην ενότητα αυτή θα πραγματοποιηθεί μια προσπάθεια αποτύπωσης της διαδικασίας ελέγχου που ακολουθείται από τον ΣτΠ όπως αυτή καταγράφεται στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο αλλά και της προέκυψε από την συνομιλία με ειδικό επιστήμονα που εργάζεται για τον ΣτΠ.

---

<sup>80</sup>Πηγή: <https://www.synigoros.gr/> (ημερομηνία προσπέλασης : 12.5.2017)



Η διαδικασία ελέγχου παρουσιάζεται διαρθρωμένη σε τέσσερα στάδια: 1) Έναυσμα ελέγχου, 2) Επεξεργασία του εναύσματος 3) Ολοκλήρωση ελέγχου (έκθεση / πόρισμα ελέγχου) και 4) Αποτελέσματα Ελέγχου / παρακολούθηση της υλοποίησης των προτάσεων της έκθεσης.

Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει αρκετά στάδια και η έκβασή της εξαρτάται από το περιεχόμενο και τη βασιμότητα ή μη της καταγγελίας. Η διαδικασία ελέγχου εμπεριέχει τον έλεγχο του συνόλου σχεδόν της Δημόσιας Διοίκησης και τον εντοπισμό των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, και ως τελικό αποτέλεσμα περιλαμβάνει την διαμεσολάβηση για την επίλυση του προβλήματος (την διατύπωση δηλ. πρότασης από τον ΣτΠ η οποία δε λειτουργεί υπό την «στενή» έννοια δεσμευτικά για την Δημόσια Διοίκηση), την διατύπωση προτάσεων νομοθετικού / οργανωτικού περιεχομένου, την σύνταξη πορισμάτων τα οποία στην περίπτωση διαπίστωσης σοβαρών προβλημάτων κακοδιοίκησης διαβιβάζονται στον εισαγγελέα.

Η διαδικασία διαρθρώνεται ως εξής :

### **1. Έναυσμα.**

Το έναυσμα της διαδικασίας του ελέγχου μπορεί να αποτελέσουν :

α) Καταγγελία ή αναφορά, ανώνυμη ή επώνυμη, που υποβάλλεται εγγράφως, με ηλεκτρονικά μέσα, ταχυδρομικώς ή αυτοπροσώπως στον ΣτΠ (άρθρο 4 του Π.Δ.273/1999).

β) Η αυτεπάγγελτη δράση του ΣτΠ<sup>81</sup>

Ο ΓΕΔΔ δεν παρεμβαίνει στο έργο του ΣτΠ και η μόνη επικοινωνία με τον Συνήγορο συνίσταται στην παροχή πληροφοριών (διαβίβαση εγγράφων κ.λ.π.) στην περίπτωση που σε προγενέστερο στάδιο έχει ασχοληθεί έχει ασχοληθεί με υπόθεση που έχει μετέπειτα περιέλθει στον ΓΕΔΔ.

### **2. Επεξεργασία του εναύσματος**

α) Στις περιπτώσεις των αναφορών/καταγγελιών των πολιτών, αυτές καταχωρούνται σε ειδικό μητρώο και προωθούνται ανά κύκλο αρμοδιότητας, χρεώνονται σε ειδικούς επιστήμονες ανάλογα με την φύση της υπόθεσης ή / και την συσχέτισή της με τυχόν προηγούμενα αιτήματα.

Η υποβολή καταγγελίας/αναφοράς δεν είναι δεσμευτική για την ανάληψη δράσης με βάση το ισχύον θεσμικό πλαίσιο<sup>82</sup>, καθώς προβλέπεται ότι αναφορές που είναι ασήμαντες ή αβάσιμες ή επαναλαμβάνονται κατά τρόπο καταχρηστικό και χωρίς

---

<sup>81</sup>π.δ. 273/1999 άρθρο 4

<sup>82</sup>π.δ. 273/1999 άρθρο 4 παρ. 1

νεότερα στοιχεία τίθενται στο αρχείο. Όπως προκύπτει από την στην πράξη ακολουθούμενη από τον ΣτΠ διαδικασία, αλλά και από το σχετικό εγχειρίδιο ελέγχου που διαθέτει ο ΣτΠ, η υποβολή καταγγελίας λειτουργεί δεσμευτικά ως προς την έναρξη του ελέγχου. Οι καταγγελίες διερευνώνται με σειρά προτεραιότητας (κυρίως) ή και στα πλαίσια προγραμματισμού. Στην δεύτερη περίπτωση μπορεί να δοθεί προτεραιότητα σε κάποιες έναντι κάποιων άλλων.

Για τις περιπτώσεις της προφανούς αναρμοδιότητας και για την αποσυμφόρηση των επιμέρους κύκλων αρμοδιοτήτων, υπάρχει μια ειδική ομάδα που θέτει τις περιπτώσεις αυτές στο αρχείο.

β) Στις περιπτώσεις αυτεπάγγελτης δράσης, εκδίδεται ειδική Απόφαση του Συνηγόρου του Πολίτη και καταχωρείται στο ειδικό μητρώο ερευνών. Για την ανάληψη αυτεπάγγελα δράσης ελέγχου, τα κυρίως κρίσιμα στοιχεία είναι η διαπίστωση ενδιαφέροντος της κοινής γνώμης, η βαρύτητα της ενδεχόμενης προσβολής του δικαιώματος και ο αριθμός των ενδιαφερόμενων προσώπων.

Ο Ειδικός Επιστήμονας προβαίνει σε διερεύνηση της βασιμότητας της αναφοράς μέσω της μελέτης του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, της συσχέτισης των πληροφοριών μεμονωμένα ή ανά κύκλο δραστηριότητας και της επικοινωνίας με την αρμόδια υπηρεσία. Στα πλαίσια της έρευνας, ο ΣτΠ δύναται να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλνει πραγματογνωμοσύνη.

Ο ενδιαφερόμενος ενημερώνεται σε κάθε στάδιο της διαδικασίας κυρίως μέσω της κοινοποίησης σε αυτόν της αλληλογραφίας με τις αρμόδιες υπηρεσίες ή και τηλεφωνικά.

### **3. Ολοκλήρωση Ελέγχου / διαμεσολάβησης.**

Στην περίπτωση που η υπηρεσία δεν ανταποκριθεί σε μια πρώτη προσπάθεια διερεύνησης της υπόθεσης, ή ανταποκριθεί μερικώς, ακολουθεί και μια δεύτερη ή τρίτη προσπάθεια επικοινωνίας. Αν η Υπηρεσία δεν ανταποκριθεί η υπόθεση διαβιβάζεται στην προϊστάμενη της Υπηρεσίας αρχή, για την αναζήτηση τυχόν πειθαρχικών ευθυνών και επιπλέον διαβιβάζεται και στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό.

Από την επιτόπια συνέντευξη διαπιστώθηκε ότι υποθέσεις ενδέχεται να μείνουν «ανοιχτές» για μεγάλο χρονικό διάστημα, λόγω καθυστερήσεων στην ανταπόκριση των υπηρεσιών, διαβίβαση μη επαρκών στοιχείων κ.λ.π..

Με το πέρας της έρευνας συντάσσεται πόρισμα, στο οποίο περιλαμβάνεται και η άποψη της αρμόδιας Υπηρεσίας για την υπόθεση (στις απλές περιπτώσεις θέση

πορίσματος υπέχει σχετικό σημείωμα, στο οποίο αναφέρονται συνοπτικά οι ενέργειες που έγιναν και το τελικό αποτέλεσμα).

Το πόρισμα γνωστοποιείται, κατά περίπτωση, στον αρμόδιο Υπουργό, Περιφερειάρχη, Δήμαρχο ή στις αρμόδιες Υπηρεσίες αλλά και στον πολίτη.

Στο πόρισμα δύναται να τίθεται προθεσμία εντός της οποίας οι αρμόδιες Υπηρεσίες οφείλουν να ενημερώσουν τον ΣτΠ για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεων ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους<sup>83</sup>.

Αν η μη αποδοχή των προτάσεων δεν δικαιολογείται επαρκώς, ο ΣτΠ μπορεί να δημοσιοποιήσει την άρνηση εφαρμογής των προτάσεών του.

Επιπλέον, εφόσον από την έρευνα ευρύτερου αριθμού αναφορών εμφανίζονται κοινά χαρακτηριστικά κακοδιοίκησης ή χαμηλής ποιότητας δημόσιων υπηρεσιών, τότε υποβάλλονται στο πλαίσιο και των ετήσιων εκθέσεών του, προτάσεις αλλαγών οργανωτικών, λειτουργικών καθώς και νομοθετικών και κανονιστικών, αναφορικά με τον τρόπο παροχής δημόσιων υπηρεσιών προς τους πολίτες και αναφορικά με την επικοινωνία των Υπηρεσιών με τους πολίτες. Στην περίπτωση αυτή, δεν προβλέπεται η ύπαρξη κάποιας διαδικασίας που να υποχρεώνει την διοίκηση να απαντήσει στον ΣτΠ και να ενημερωθεί περί της υιοθέτησης ή της απόρριψης των προτάσεών του.

Η ετήσια έκθεσή του υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό, στον Πρόεδρο της Βουλής, κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών, συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της ολομέλειας της Βουλής και δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου.

#### **4. Αποτελέσματα**

Η ολοκλήρωση του ελέγχου και της διαμεσολάβησης καθώς και η σύνταξη του πορίσματος/έκθεσης ελέγχου ή της ετήσια έκθεσης μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα:

α) Την επίλυση του προβλήματος, μετά από συμμόρφωση της διοίκησης, αμέσως μετά την έναρξη της διαδικασίας διαμεσολάβησης και πριν την υποβολή του πορίσματος. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να επέλθει στη φάση αυτή μερική επίλυση του προβλήματος καθώς η συνολική επίλυσή του μπορεί να εξαρτάται από αλλαγή του θεσμικού πλαισίου.

β) Την άρνηση από την Διοίκηση για την υιοθέτηση των προτάσεων της διαμεσολάβησης και στην περίπτωση που αυτό συμβαίνει χωρίς επαρκή αιτιολόγηση ο ΣτΠ, προβαίνει σε σχετική δημοσιοποίηση της εν λόγω άρνησης.

---

<sup>83</sup>π.δ. 273/1999 άρθρο 4 παρ. 6

γ) Την έναρξη διαδικασίας βελτίωσης λειτουργικών ή οργανωτικών θεμάτων που διέπουν την λειτουργία και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων, ή αναμόρφωσης του σχετικού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου ή την μη δρομολόγηση της διαδικασίας αυτής.

δ) Σε περίπτωση διαπίστωσης πειθαρχικών παραπτωμάτων, λόγω μη συνεργασίας των υπαλλήλων των δημόσιων Υπηρεσιών στην διεξαγωγή της έρευνας ή λόγω παράνομης συμπεριφοράς τους, ο ΣτΠ δύναται να απευθύνεται στην προϊστάμενη της Υπηρεσίας αρχή για την έναρξη της πειθαρχικής διαδικασίας για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης, ή την έναρξη της ποινικής δίωξης σε περίπτωση διαπίστωσης αξιόποινων πράξεων.

Στο κατωτέρω διάγραμμα περιγράφεται σχηματικά η ροή της διαδικασίας όσον αφορά την άσκηση του ελεγκτικού έργου του ΣτΠ στην οποία τα ακόλουθα σημεία χρίζουν περαιτέρω επισήμανσης:

α) Αξιολόγηση αναφορών/καταγγελιών.

Από τις ισχύουσες διατάξεις προβλέπεται η αρχειοθέτηση αναφορών μετά από μία αρχική αξιολόγησή τους ως προς την βασιμότητα ή τη σημαντικότητά τους, διαδικασία η οποία όμως δεν ακολουθείται σε σημαντικό βαθμό στην πράξη.

β) Έλεγχοι που διενεργούνται αυτεπάγγελτα.

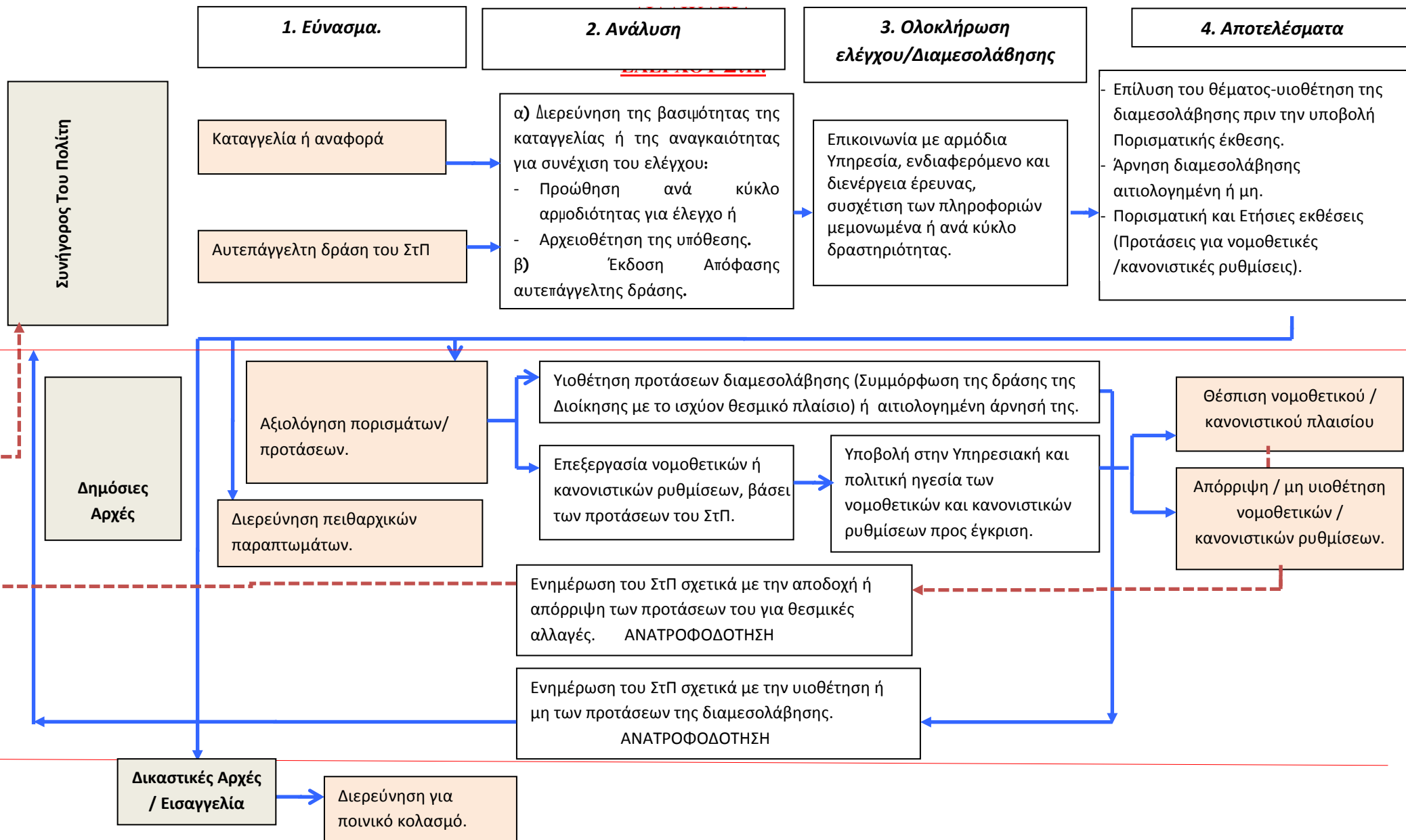
Οι αυτεπάγγελτοι έλεγχοι δεν έχουν σημαντικό μερίδιο στο σύνολο των ελέγχων, δεν βασίζονται σε έναν ετήσιο προγραμματισμό στη βάση Στρατηγικών στόχων, ενώ δεν υφίσταται πρόβλεψη ούτε καν για τη διενέργεια τακτικών ελέγχων. Επιπλέον, ως ένα από τα κριτήρια για την ανάληψή τους αναφέρεται το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης.

γ) Η τύχη των προτάσεων αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου που υποβάλλονται από τον ΣτΠ, είτε στο πλαίσιο των πορισμάτων/εκθέσεων, είτε στο πλαίσιο των ετήσιων εκθέσεων.

Οι προτάσεις του ΣτΠ συζητούνται σε ειδική συνεδρίαση της Βουλής, πλην όμως δεν υφίσταται κάποια θεσμοθετημένη διαδικασία, η οποία να υποχρεώνει την Δημόσια Διοίκηση να απαντήσει τεκμηριωμένα και αιτιολογημένα και να ενημερώσει σχετικά με την τύχη των προτάσεων του, σχετικά με:

- την έναρξη ή μη διοικητικής διαδικασίας για την εξέταση και επεξεργασία των προτάσεων του σε ανώτερο υπηρεσιακό επίπεδο.
- την τελική αποδοχή ή απόρριψή των προτάσεων του αντίστοιχα, σε συνέχεια της εξέτασής τους σε ανώτερο υπηρεσιακό και πολιτικό επίπεδο.

Για τον λόγο αυτό στο κατωτέρω σχήμα η διαδικασία ανατροφοδότησης παρουσιάζεται με διακεκομμένη γραμμή, ήτοι ως περιστασιακή και όχι ως πάγια διαδικασία.



Διάγραμμα 5.1. Διαδικασία Ελέγχου ΣτΠ

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

### ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΣ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ

#### 6.1 Εισαγωγή

Ο θεσμός του Περιφερειακού Διαμεσολαβητή, στον οποίο μπορεί να προσφύγει κάθε άμεσα θιγόμενος πολίτης ή επιχείρηση για κακοδιοίκηση από Υπηρεσίες της Περιφέρειας, συνιστά έναν καινοφανή θεσμικό μηχανισμό ελέγχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που εισήχθη στην διοικητική διάρθρωση της χώρας με το Πρόγραμμα “Καλλικράτης”<sup>84</sup>. Πολύ πριν τον “Καλλικράτη”, υπήρξαν συστάσεις από όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης, για την ίδρυση και λειτουργία τοπικών και περιφερειακών διαμεσολαβητών. Εξάλλου, ο θεσμός της τοπικής διαμεσολάβησης έχει μια αξιόλογη προϊστορία σε χώρες τη δυτικής αλλά και της ανατολικής Ευρώπης<sup>85</sup>.

Με τη θεσμοθέτηση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη εισάγεται στην διοικητική διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης η δυνατότητα διαμεσολαβητικής επίλυσης των προβλημάτων που ανακύπτουν από την κακοδιοίκηση κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων των περιφερειακών υπηρεσιών και δίνεται η δυνατότητα διοικητικού ελέγχου σε τοπικό επίπεδο σε μια προσπάθεια επίλυσης προβλημάτων με βάση την αρχή της επικουρικότητας.

Η λειτουργία του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης διέπεται από τις διατάξεις του “Καλλικράτη”, από τις κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς κι από το γενικότερο κανονιστικό πλαίσιο του Ελληνικού διοικητικού δικαίου.

---

<sup>84</sup>Εισάγεται και στα δύο επίπεδα της Τ.Α. Δημοτικός Συμπαραστάτης άρθρο 77 ν. 3852/2010 και Περιφερειακός Συμπαραστάτης άρθρο 179

<sup>85</sup>Όπως αναφέρεται στα πλαίσια της Πρότασης Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης : Στη Βουλγαρία από το 1998 υπάρχει ο αντίστοιχος θεσμός σε επίπεδο δήμου [...]. Επιπλέον, ο Δημοτικός Μεσολαβητής έχει κι εξουσίες εκπροσώπησης των πολιτών ενώπιον των δικαστηρίων και δημόσιων αρχών, μια αρμοδιότητα που δεν προβλέπεται για τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης στην Ελλάδα [...]. Σε πόλεις της Ολλανδίας ο θεσμός λειτουργεί με πολύ καλή διαδικτυακή παρουσία. Ο Συνήγορος του Δημότη στο Άμστερνταμ (με αρμοδιότητα και για άλλες ολλανδικές κοινότητες) καλεί τους δημότες να υποβάλλουν την καταγγελία τους διαδικτυακά και δημοσιεύει τα πορίσματα στην ιστοσελίδα του. Στην Ιταλία, σε κάθε περιφέρεια, πόλη και περιοχή υπάρχουν τοπικοί μεσολαβητές διοίκησης. Δεν υπάρχει όμως Συνήγορος του Πολίτη σε εθνικό επίπεδο. Στην Αγγλία υπάρχει ο θεσμός του Local Government Ombudsman. Μεγάλες πόλεις – περιοχές υπάγονται στην διαμεσολαβητική αρμοδιότητα τριών προσώπων – ombudspersons. Δεν υπάρχει δηλαδή ένας για κάθε πόλη, αλλά μια επιτροπή με αρμοδιότητα διαμεσολάβησης για δημοτικά – περιφερειακά θέματα στην Αγγλία. Πηγή: [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)

## 6.2 Θεσμικό Πλαίσιο

Ο θεσμός του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης εισήχθη στο σύστημα του Προγράμματος “Καλλικράτης” με το άρθρο 179 του Ν.3852/2010. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, με απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου που λαμβάνεται με μυστική ψηφοφορία και με πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των μελών του, επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους ως Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης. Σε περίπτωση μη επίτευξης της απαιτούμενης πλειοψηφίας δεν καθίσταται εφικτή η εκλογή Περιφερειακού Συμπαραστάτη.

Η εισαγωγή του θεσμού του Περιφερειακού Συμπαραστάτη στην ελληνική έννομη τάξη αποτελεί κατάληξη μιας μακράς προσπάθειας, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενίσχυσης των ελεγκτικών μηχανισμών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης που θα περιορίζονται αποκλειστικά στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το 1975 με τη Σύσταση 757, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης συνέστησε στην Επιτροπή Υπουργών να καλέσει τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών να εξετάσουν την δυνατότητα διορισμού προσώπων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, με τις αρμοδιότητες των Συνηγόρων του Πολίτη.

Το 1985 η Επιτροπή Υπουργών των κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης θέσπισε την Σύσταση R (85) 13 “για τον θεσμό του Συνηγούρου του Πολίτη”, καλώντας τα κράτη να διορίσουν Συνηγούρους του Πολίτη σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ή σε ειδικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης. Το ίδιο έτος, η Επιτροπή Υπουργών θέσπισε το Ψήφισμα (85)8 για την συνεργασία μεταξύ των Συνηγόρων και του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Το 1999, το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης θέσπισε το Ψήφισμα 80 για τον ρόλο των τοπικών Διαμεσολαβητών ή Συνηγόρων στην προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών, κείμενο στο οποίο επισυνάπτονται και οι “Αρχές που διέπουν τον θεσμό του Διαμεσολαβητή σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο”. Με το Ψήφισμα αυτό, καλούνται οι τοπικές και περιφερειακές αρχές που ήδη έχουν τον θεσμό να ιδρύσουν ένα εθνικό δίκτυο τοπικών και περιφερειακών Διαμεσολαβητών για την συγκέντρωση εμπειριών και να εξεταστεί η δυνατότητα της συνεργασίας και εναρμόνισης για την επίλυση των προβλημάτων των πολιτών με τις δημόσιες αρχές.

Σύμφωνα με τις “Αρχές που διέπουν τον θεσμό του Διαμεσολαβητή σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο”, ο τοπικός Διαμεσολαβητής πρέπει να έχει ελεύθερη πρόσβαση



σε έγγραφα, αρχεία και φακέλους της ελεγχόμενης διοικητικής αρχής, προκειμένου να ασκεί αποτελεσματικά τα καθήκοντά του. Εκτός από τις υποθέσεις στις οποίες ισχύει η αρχή του κρατικού απορρήτου για λόγους σχετικούς με την άμυνα, την εθνική ασφάλεια κ.τ.λ., δεν είναι αποδεκτή καμία άρνηση πρόσβασης. Η εξουσία πρόσβασης πρέπει επίσης να περιλαμβάνει την δυνατότητα διεξαγωγής ερευνών και την επίσκεψη και/ή αυτοψία του σχετικού χώρου με την βοήθεια ειδικών, όταν επιβάλλεται από τις περιστάσεις. Ο υπεύθυνος για την ελεγχόμενη πράξη ή συμπεριφορά πρέπει να είναι διαθέσιμος να απαντά στις ερωτήσεις του Διαμεσολαβητή και να τον βοηθά να ασκήσει την αποστολή του. Η ελεγχόμενη διοικητική αρχή πρέπει να εξετάζει τις συστάσεις, προτάσεις και άλλες πρωτοβουλίες του Διαμεσολαβητή και, σε κάθε περίπτωση, να εκθέτει τους λόγους για τους οποίους κατά τη γνώμη της την αποτρέπουν από το να τις ακολουθήσει. Η απόκριση της διοίκησης θα πρέπει να λαμβάνεται εντός προκαθορισμένου χρόνου. Προκειμένου να διασφαλιστεί η ελευθερία της πρόσβασης, θα πρέπει να προβλέπονται και να επιβάλλονται σχετικές κυρώσεις για κάθε άρνηση, εμπόδιο, παρεμπόδιση ή άλλο τύπο δυστοκίας από την πλευρά ενός δημοσίου υπαλλήλου ή λειτουργού. Τα αποτελέσματα της δράσης του Διαμεσολαβητή θα πρέπει να καταγράφονται σε ειδικές, περιοδικές ή ετήσιες εκθέσεις ή σε άλλα έγγραφα και να δημοσιοποιούνται με κάθε πρόσφορο μέσο. Προκειμένου η δημοσιότητα να είναι επιτυχής, ο Διαμεσολαβητής θα πρέπει να είναι σε θέση να προσεγγίσει το όργανο της τοπικής αρχής που είναι υπεύθυνο για την θέσπιση των σχετικών διατάξεων όσον αφορά την διοικητική δράση, τον οργανισμό των υπηρεσιών, τους κανονισμούς, τις διαδικασίες κλπ, προκειμένου να προτείνει κάθε τρόπο (τροποποίηση, αναθεώρηση των ισχυόντων μέτρων, πρόταση νέων διατάξεων κλπ), με τον οποίο μπορεί να διευκολυνθεί η αποτελεσματική τήρηση των ατομικών δικαιωμάτων από την τοπική αρχή.

Το 2013 η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης θέσπισε το Ψήφισμα 1959 για την ενίσχυση του ρόλου των Συνηγόρων στην Ευρώπη. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση συστήνει στα κράτη να αναθεωρήσουν την νομοθεσία τους, προκειμένου οι Συνήγοροι να έχουν αρμοδιότητες κατά τα διεθνή πρότυπα και να αποφύγουν με κάθε τρόπο την μείωση του προϋπολογισμού των Συνηγόρων, καθώς αυτή *“συνεπιφέρει την απώλεια της ανεξαρτησίας των θεσμών Συνηγόρου ή ακόμη και την κατάργησή τους.”* Το Ψήφισμα αναφέρει ότι η εποπτεία της διοίκησης από

ανεξάρτητα όργανα είναι απαραίτητη λειτουργία σε πολιτειακά συστήματα διάκρισης των λειτουργιών<sup>86</sup>.

### 6.3 Αποστολή

Βασικός στόχος του Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης είναι η έγκαιρος εντοπισμός και η αποτελεσματική αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης, η ορθή εφαρμογή των νόμων, η διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών και περιφερειακών αρχών και η αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις<sup>87</sup>. Η λειτουργία του Συμπαραστάτη στοχεύει στην αποσυμφόρηση των ελεγκτικών μηχανισμών καθώς και στην εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου και χρήματος καθώς η επίλυση πολλών προβλημάτων κακοδιοίκησης στα πλαίσια του ίδιου του Δήμου ή της Περιφέρειας, σε τοπικό δηλαδή επίπεδο, έχει ως αποτέλεσμα την αποτροπή πρόσθετων διοικητικών διαδικασιών, προσφυγών στην εποπτεία, σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και στην δικαιοσύνη<sup>88</sup>

### 6.4 Αρμοδιότητες

Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών της Περιφέρειας, των νομικών της προσώπων και των επιχειρήσεών της και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, ενώ είναι υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως ή ηλεκτρονικά εντός τριάντα (30) ημερών στους ενδιαφερόμενους<sup>89</sup>.

Βασικό χαρακτηριστικό και επίκεντρο της δράσης του Συμπαραστάτη, όπως και του ΣτΠ, είναι η διαμεσολάβηση, στον πυρήνα της οποίας βρίσκεται η λογική του θετικού αθροίσματος και η αμοιβαία ικανοποίηση πολιτών και Δημόσιας Διοίκησης. Κατά μία

---

<sup>86</sup>Πηγή: Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης Περιφέρειας Αττικής (2015), Ετήσια Έκθεση 2015, [http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/17939/160217\\_ekthesi\\_2015.pdf](http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/17939/160217_ekthesi_2015.pdf), σελ. 6 και επ.

<sup>87</sup>Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3852/2010 (Καλλικράτης), ο Δημοτικός Συμπαραστάτης θα έχει ως αποστολή, πέραν από την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών. Τα ίδια ισχύουν και για τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη.

<sup>88</sup>Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Υπουργείο Εσωτερικών – Επιτροπή του άρθρου 5, σελ. 130, 2017 [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr) Ημερομηνία προσπέλασης : 12.5.2017

<sup>89</sup> ν. 3852/2010, άρθρο 179 παρ. 2

έννοια, η εργασία του Συμπαραστάτη συνίσταται στη «διαμεσολάβηση» μεταξύ της αυτοδιοίκησης και του πολίτη πριν ο τελευταίος προσφύγει στα δικαστήρια<sup>90</sup>.

Πέρα από τη διερεύνηση καταγγελιών βασικό στοιχείο της δράσης του είναι και η διατύπωση προτάσεων προς τη διοίκηση είτε μέσω της ετήσιας έκθεσης είτε μέσω ειδικών προτάσεων: Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης συντάσσει ετήσια έκθεση η οποία παρουσιάζεται από τον ίδιο και συζητείται στην ειδική δημόσια συνεδρίαση του Περιφερειακού Συμβουλίου για τον απολογισμό της Περιφερειακής Αρχής κατά τις διατάξεις του άρθρου 185 του ν.3852/2010. Ο Συμπαραστάτης μπορεί επίσης να προβαίνει στη διατύπωση ειδικών προτάσεων βελτίωσης της περιφερειακής διοίκησης και των σχέσεών της με το κοινό, τόσο στο πλαίσιο της Ετήσιας Έκθεσής του, όσο και επ' ευκαιρία σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης που ο ίδιος εντοπίζει. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, οι Ειδικές Προτάσεις του Συμπαραστάτη υποβάλλονται στον Περιφερειάρχη και κοινοποιούνται στο Περιφερειακό Συμβούλιο και στον Εκτελεστικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Τόσο η Ετήσια Έκθεση, όσο και οι Ειδικές Προτάσεις του Συμπαραστάτη, αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα της Περιφέρειας με φροντίδα των περιφερειακών υπηρεσιών<sup>91</sup>. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Προγράμματος “Καλλικράτης”, “[ο] συμπαραστάτης έχει ως αποστολή, πέραν από την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών. Μέσω του Συμπαραστάτη, θα αποτρέπονται πρόσθετες διαδικασίες (προσφυγές σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και στη δικαιοσύνη), επειδή πολλά προβλήματα κακοδιοίκησης θα επιλύονται στο πλαίσιο του ίδιου ΟΤΑ, με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου, χρήματος και ελαχιστοποίηση της ταλαιπωρίας των πολιτών”<sup>92</sup>.

Ο Συμπαραστάτης, όπως και ο ΣτΠ, δεν διαθέτει κυρωτικές αρμοδιότητες και τα αποτελέσματά της έρευνάς του δεν είναι, τυπικά, δεσμευτικά για τη Διοίκηση. Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα στο πλαίσιο της ίδιας της Περιφέρειας ώστε αν αποτρέπονται πρόσθετες διαδικασίες όπως η προσφυγή σε ελεγκτικούς μηχανισμούς ή στην δικαιοσύνη.

---

<sup>90</sup>Πηγή: Γερογιάννη Μ., (2011), Καλλικράτης και Κοινωνία των Πολιτών, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 100

<sup>91</sup>ν. 3852/2010 άρθρο 179 παρ. 4 εδ. δ'

<sup>92</sup>Αιτιολογική Έκθεση ν. 3852/2010, σελ. 76.

## **6.5 Καταγραφή της διαδικασίας ελέγχου που ακολουθείται από τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης**

Στην ενότητα αυτή θα πραγματοποιηθεί μια προσπάθεια αποτύπωσης της διαδικασίας ελέγχου που ακολουθείται από τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης της Περιφέρειας Αττικής, όπως αυτή καταγράφεται κυρίως στη διοικητική πρακτική δεδομένου ότι το νομοθετικό πλαίσιο θέτει μόνο γενικές κατευθυντήριες γραμμές (πέρα από τη δεσμευτική προθεσμία των τριάντα ημερών προκειμένου να ανταποκριθεί ο περιφερειακός συμπαραστάτης σε αίτημα διαμεσολάβησης).

Η διαδικασία ελέγχου παρουσιάζεται (όπως και στην περίπτωση του ΓΕΔΔ και του ΣτΠ) διαρθρωμένη σε τέσσερα στάδια:

### **1. Έναυσμα**

Το έναυσμα της διαδικασίας του ελέγχου μπορεί να αποτελέσουν καταγγελία ή αναφορά, επώνυμη, που υποβάλλεται εγγράφως, με ηλεκτρονικά μέσα, ταχυδρομικώς ή αυτοπροσώπως στο Γραφείο του ΓΕΔΔ εκ μέρους πολιτών, η οποία αφορά αποκλειστικά και μόνο θέματα αρμοδιότητας της ίδιας της Περιφέρειας.

Οι ανώνυμες καταγγελίες κατ' αρχήν απορρίπτονται, ωστόσο, εάν αναφέρονται σε ζητήματα τα οποία χρήζουν κατά την κρίση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη διερεύνησης διότι ενδεχομένως να οδηγήσουν στον εντοπισμό σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης, η έρευνα πραγματοποιείται και τα αποτελέσματα αυτής δύναται να οδηγήσουν στην σύνταξη ειδικών προτάσεων που απευθύνονται στον Περιφερειάρχη.

### **2. Επεξεργασία του εναύσματος**

Το εισερχόμενο αίτημα περιέρχεται στο γραφείο του Περιφερειακού Συμπαραστάτη ο οποίος το εξετάζει σε συνεργασία με τους επιστημονικούς συνεργάτες του. Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης και οι επιστημονικοί συνεργάτες του προβαίνουν σε μια αρχική διερεύνηση της βασιμότητας της αναφοράς μέσω της μελέτης του σχετικού νομοθετικού πλαισίου και της επικοινωνίας με την αρμόδια υπηρεσία. Διερευνώνται όλα τα αιτήματα, εφόσον υπάρχει βασιμότητα (και ανεξαρτήτως σπουδαιότητάς τους), τα οποία υποβάλλονται στο Γραφείο του Περιφερειακού Συμπαραστάτη καθώς η κατάθεση στο Γραφείο του Περιφερειακού Συμπαραστάτη μιας καταγγελίας λειτουργεί δεσμευτικά ως προς την έναρξη του ελέγχου με εξαίρεση τις περιπτώσεις αναρμοδιότητας. Σε κάθε στάδιο της διαδικασίας ενημερώνεται και ο ενδιαφερόμενος. Σε άλλη περίπτωση η υπόθεση είτε :

- α. Τίθεται στο αρχείο του Γραφείου αφού συνταχθεί κείμενο αρχειοθέτησης.
- β. Εάν η αίτηση διαμεσολάβησης δεν αφορά καταγγελία για κακοδιοίκηση από τις υπηρεσίες της Περιφέρειας αλλά αναφορά κάποιου προβλήματος η επίλυση του οποίου εμπίπτει στις αρμοδιότητες της Περιφέρειας, συντάσσεται κείμενο διαβίβασης και το έγγραφο διαβιβάζεται αρμοδίως.

Αν από την αρχική αυτή διερεύνηση ανακύψουν στοιχεία που να δικαιολογούν την ανάληψη ελεγκτικού έργου, ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης επικοινωνεί με την αρμόδια υπηρεσία τηλεφωνικά ή/και με αλληλογραφία. Για τον έλεγχο της υπόθεσης μελετά τα σχετικά έγγραφα καθώς και το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο και προχωρά στη διενέργεια Διαμεσολάβησης μέσω της σύνταξης αντίστοιχου εγγράφου, στο οποίο καταγράφεται το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και προτείνονται τρόποι για τη διευθέτηση της υπόθεσης.

Εάν η υπηρεσία δεν ανταποκριθεί σε διάστημα τριάντα ημερών (το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα λειτουργεί δεσμευτικά ως προς την ανάληψη δράσης από τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη) ή εάν προκύψουν νέα στοιχεία συντάσσεται επαναληπτική διαμεσολάβηση

Μάλιστα, στα πλαίσια της δράσης του, ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης δύναται να πραγματοποιεί και Σύσκεψη Διαμεσολάβησης στην οποία προσκαλούνται τα εμπλεκόμενα μέρη (πολίτες και Δημόσια Υπηρεσία) σε μια προσπάθεια διευθέτησης της υπόθεσης.

### **3. Ολοκλήρωση Ελέγχου / διαμεσολάβησης**

Η ολοκλήρωση της ελεγκτικής/διαμεσολαβητικής διαδικασίας λαμβάνει χώρα είτε :

- α) Με την σύνταξη τελικού κειμένου διαμεσολάβησης ή πορίσματος με προτάσεις για την διευθέτηση της υπόθεσης σε περίπτωση διαπίστωσης προβλήματος κακοδιοίκησης. Στην περίπτωση που διαπιστώνονται πειθαρχικές ή ποινικές ευθύνες, το πόρισμα διαβιβάζεται αρμοδίως.
- β) Με την αρχειοθέτηση της καταγγελίας σε περίπτωση μη διαπίστωσης προβλήματος κακοδιοίκησης.

### **4. Αποτελέσματα**

Με δεδομένο ότι η διαμεσολάβηση που διενεργείται από τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη δεν λειτουργεί δεσμευτικά για τις υπηρεσίες της Περιφέρειας, ο έλεγχος μπορεί να οδηγήσει :

- α) Στην διαπίστωση ότι δεν υφίσταται πρόβλημα κακοδιοίκησης.

β) Στον εντοπισμό προβλήματος κακοδιοίκησης το οποίο θα επιλυθεί στα πλαίσια μιας επιτυχούς διαμεσολάβησης.

γ) Στον εντοπισμό προβλήματος κακοδιοίκησης το οποίο δεν επιλύεται διότι η εμπλεκόμενη υπηρεσία δεν υιοθετεί τις προτάσεις/απόψεις του Περιφερειακού Συμπαραστάτη, οι οποίες εμπεριέχονται σε σχετικό κείμενο διαμεσολάβησης.

Στην περίπτωση αυτή η Υπηρεσία είτε απαντά αιτιολογημένα για τους λόγους για τους οποίους δεν υιοθετεί την διαμεσολάβηση είτε την απορρίπτει σιωπηρά (Το αν θα απαντήσει ή όχι εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια της Υπηρεσίας). Εφόσον από το πρόβλημα κακοδιοίκησης δεν εγείρονται ποινικές ή πειθαρχικές ευθύνες η εμπλοκή του Περιφερειακού Συμπαραστάτη σταματά στο σημείο αυτό και εναπόκειται στην πρωτοβουλία του καταγγέλλοντος το αν θα προσφύγει σε άλλους ελεγκτικούς φορείς ή στην δικαιοσύνη.

δ) Περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώνεται η ύπαρξη σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης διαβιβάζονται αρμοδίως για την διερεύνηση τυχόν ποινικών ή πειθαρχικών ευθυνών.

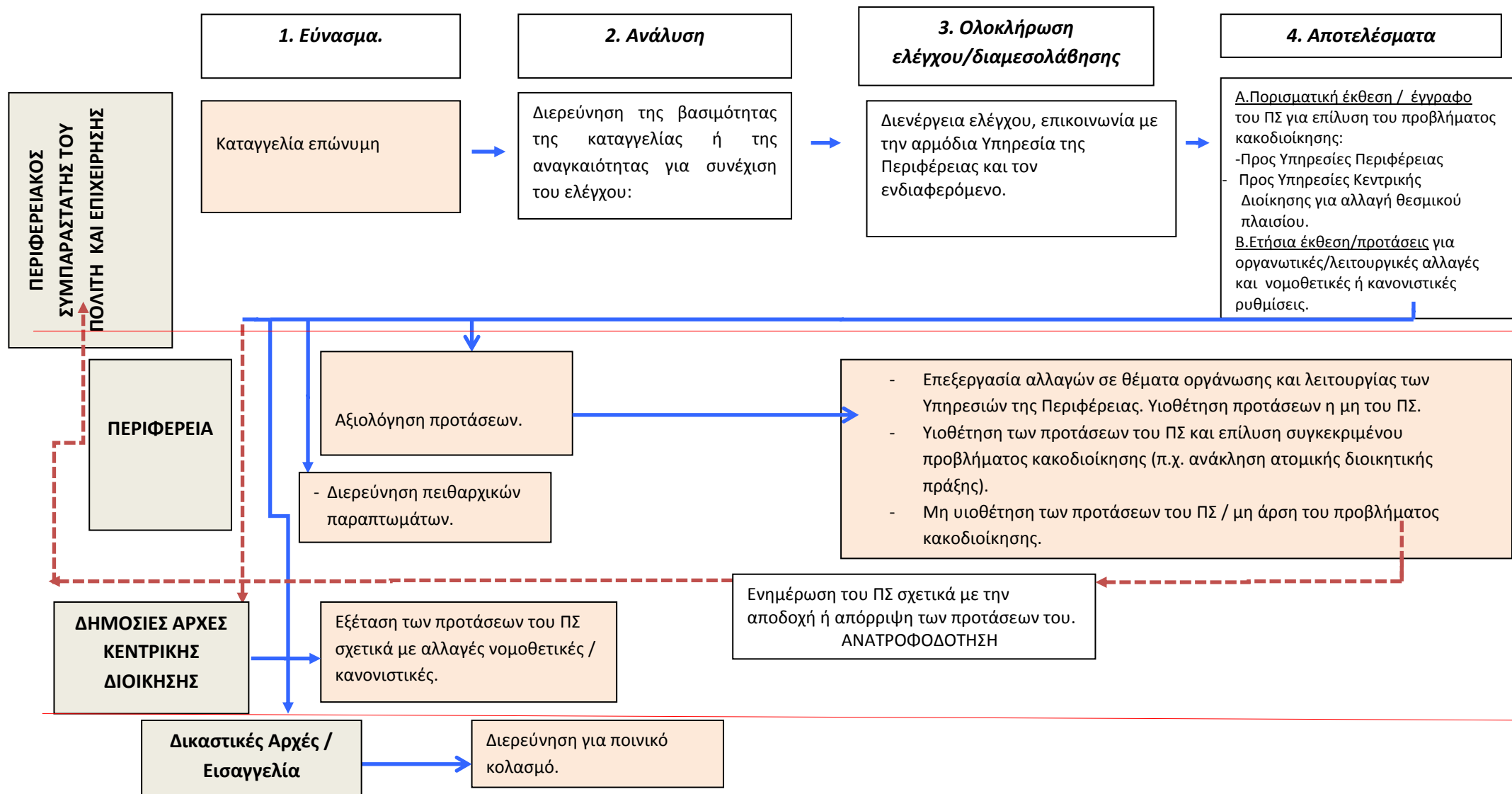
ε) Στη σύνταξη πορισμάτων καθώς και ετήσιας έκθεσης, στην οποία περιλαμβάνονται προτάσεις για οργανωτικά και λειτουργικά θέματα ή και νομοθετικές/κανονιστικές ρυθμίσεις, που υποβάλλονται προς τον Περιφερειάρχη. Σε περίπτωση που στα πορίσματα περιλαμβάνονται και προτάσεις για αλλαγές στο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, αυτά υποβάλλονται και στις αρμόδιες Υπηρεσίες της Κεντρικής Διοίκησης.

Αναφορικά με την παρακολούθηση της υλοποίησης των προτάσεων της διαμεσολάβησης ή της πορισματικής έκθεσης, έπειτα από την ολοκλήρωση του ελέγχου, υπάρχει επικοινωνία με τις υπηρεσίες της Περιφέρειας για τη διαπίστωση της πορείας υλοποίησης των σχετικών προτάσεων.

Επικοινωνία υπάρχει και με τις υπηρεσίες της Περιφέρειας προκειμένου να διαπιστωθεί και το εάν τυγχάνουν εφαρμογής οι προτάσεις που περιλαμβάνονται στις ετήσιες εκθέσεις του Περιφερειακού Συμπαραστάτη και στις ειδικές προτάσεις που τυχόν διατυπώνει. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, η εκ των υστέρων επικοινωνία υπηρεσιών – Περιφερειακού Συμπαραστάτη εμπίπτει στην διακριτική ευχέρεια και την πρωτοβουλία των εμπλεκόμενων και δεν αποτελεί εκ του νόμου υποχρέωση (διακεκομμένη γραμμή στο διάγραμμα) .

Στην περίπτωση κατά την οποία οι προτάσεις δεν αφορούν μόνο οργανωτικές προτάσεις στα πλαίσια της Περιφέρειας αλλά και νομοθετικές ή οργανωτικές προτάσεις

που εκφεύγουν του πεδίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αφορούν την Κεντρική Διοίκηση ενδέχεται να υπάρξει επικοινωνία και με υπηρεσίες εκτός της Περιφέρειας (διακεκομμένη γραμμή).



Διάγραμμα 6.1

Διαδικασία Ελέγχου Περιφερειακού Συμπαραστάτη



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

### ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ – ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΤΡΙΩΝ ΘΕΣΜΩΝ (ΓΕΔΔ, ΣτΠ και ΠΣτΠκτΕ)

#### 7.1 Εισαγωγή

Η διαμεσολάβηση είναι μια έννοια η οποία δύσκολα εντάσσεται στο πλαίσιο σχέσεων δημόσιας εξουσίας. Αντίθετα, συναντάται στις ιδιωτικές σχέσεις όπου συχνά επικρατεί η ελευθερία των συμβαλλομένων και η εξουσία διαθέσεως<sup>93</sup>.

Παρότι η λογική της επίλυσης και του συμβιβασμού που αυτή συνεπάγεται, εξακολουθεί να βρίσκεται στον αντίποδα της νοοτροπίας της ελληνικής κοινωνίας που, σε γενικές γραμμές, απέχει από τη λογική αντιμετώπισης διαφορών και αναζήτησης λύσεων προσανατολισμένων στην ικανοποίηση, έστω και μερική και των δύο πλευρών, η διαμεσολάβηση αναπτύσσεται όλο και περισσότερο ως ένα εργαλείο επίλυσης διοικητικών διαφορών (με την ευρεία και όχι τη δικονομική έννοια) που σε κάθε περίπτωση απομακρύνει το ενδεχόμενο της δικαστικής αντιπαράθεσης πολίτη και δημόσιας διοίκησης. Έτσι η διαμεσολάβηση «μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών ορίζεται ρητά ως εργαλείο δράσης του ΣτΠ<sup>94</sup> αλλά χαρακτηρίζει και τη δράση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη. Εξάλλου, ο ομόλογος θεσμός σε επίπεδο Ε.Ε. καλείται «Διαμεσολαβητής».

Ως προς το σημείο αυτό αντιδιαστέλλεται και η δράση του ΓΕΔΔ, αφ' ενός, από αυτή του ΣτΠ και του ΠΣτΠκτΕ αφ' ετέρου. Ο ΓΕΔΔ συνιστά έναν αμιγώς ελεγκτικό θεσμό προσανατολιζόμενο στον εντοπισμό των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς και στην απόδοση των σχετικών ευθυνών.

#### 7.2 Η έννοια της διαμεσολάβησης

Στη χώρα μας ο κυριότερος έλεγχος της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, διεξάγεται ιδίως από τα Διοικητικά Δικαστήρια, είναι ιδιαίτερα χρονοβόρος και δαπανηρός για τον μέσο πολίτη και, το σημαντικότερο, το Κράτος αρνείται πολλές φορές να εκτελέσει, παρά τη συνταγματική επιταγή, τις δικαστικές αποφάσεις. Η

---

<sup>93</sup>Πηγή: Μπέσιλα Μακρίδη Ε. (2010), 'Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Α', εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 38

<sup>94</sup>ν. 3094/2003 άρθρο 1 παρ. 1

διαμεσολάβηση συνιστά μια μέθοδο επίλυσης – διακανονισμού διαφορών μέσω της οποίας αποφεύγεται η δικαστική οδός (και όσα αυτή συνεπάγεται) για την αποκατάσταση της νομιμότητας. Ο απώτερος σκοπός της διαμεσολάβησης είναι κατά βάση ο ίδιος με αυτόν του ελέγχου νομιμότητας που διενεργεί ο δικαστής ή ακόμη και η ίδια η Δημόσια Διοίκηση όταν ενεργεί κατόπιν διοικητικής προσφυγής : η εν γένει επιβολή της νομιμότητας στη διοικητική δράση. Διότι τόσο η προστασία των δικαιωμάτων όσο και η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης ανάγονται σε τελευταία ανάλυση σε ζητήματα τήρησης της νομιμότητας. Αυτό συνεπώς που διαφοροποιεί την διαμεσολάβηση είναι τα μέσα που μετέρχεται ο διαμεσολαβητής, ο οποίος δεν διαθέτει έναντι της διοίκησης τη δύναμη του δεδεδειμένου και την εκτελεστικότητα της δικαστικής απόφασης ή της διοικητικής πράξης. Πρέπει να πείσει την διοίκηση κατ' αρχάς, ότι ο ίδιος δρα αντικειμενικά και αμερόληπτα, και κατά δεύτερο λόγο, ότι οι θέσεις που αναπτύσσει, υπερασπιζόμενος το βάσιμο αίτημα του πολίτη, είναι ορθές, αυτές δηλαδή που αποδίδουν το ισχύον δίκαιο<sup>95</sup>.

Η διαδικασία της διαμεσολάβησης πραγματώνεται μέσω της δυναμικής συμμετοχής ενός τρίτου μέρους που προτείνει μια λύση χωρίς να δύναται να την επιβάλλει και στην οποία συμφωνούν τα μέρη. Σοβαρή όμως ιδιαιτερότητα της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές (σε αντίθεση με ότι ισχύει στις ιδιωτικές διαφορές) είναι ότι η συμμετοχή του ενός μέρους, δηλ. της διοίκησης, δεν είναι οικειοθελής αλλά, εκ του νόμου υποχρεωτική. Απαραίτητη προϋπόθεση, ωστόσο και εδώ, για τη διαμεσολάβηση είναι η αναγνώριση της ουδετερότητας του μεσολαβητή και από τις δύο πλευρές και η εμπιστοσύνη σε αυτόν.

Από την παραπάνω περιγραφή συνάγονται τα τρία βασικά χαρακτηριστικά στοιχεία της διαμεσολάβησης : Ύπαρξη διαφοράς, παρέμβαση ενός τρίτου μέρους και επίλυση με συμφωνία μερών. Στις σχέσεις κράτους – πολίτη, ενώ εκ πρώτης όψεως δεν διαφαίνονται περιθώρια διαπραγμάτευσης και ως εκ τούτου διαμεσολάβησης, εν τούτοις το ευρύ κατά κανόνα- πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης όσο και το στάδιο εκτίμησης των πραγματικών δεδομένων επιτρέπει τη διαμόρφωση πολλών, εξίσου νόμιμων επιλογών. Η διαμεσολάβηση μπορεί να συμβάλλει εδώ στην ανάδειξη αυτών των επιλογών και την προτίμηση, ενδεχομένως, της πλέον ικανοποιητικής η

---

<sup>95</sup>Πηγή: Κίνηση Πολιτών για μια ανοικτή κοινωνία, 2005, «Ο ΣτΠ – Ένας θεσμός της Εποχής», σ. 19 <http://www.kinisispoliton.gr/wp-content/uploads/2014/03/publications10.pdf> Ημερομηνία προσπέλασης : 12.5.2017

οποία θα ικανοποιεί και τις δύο πλευρές δηλ. το δημόσιο και το ατομικό συμφέρον<sup>96</sup>. Δεδομένων των πλεονεκτημάτων που συνθέτουν το περιεχόμενο της έννοιας της διαμεσολάβησης έναντι της αυστηρά ελεγκτικής διαδικασίας που προσανατολίζεται κυρίως στην επιβολή κυρώσεων, η δράση που καλείται να αναλάβει ένας διαμεσολαβητικός μηχανισμός όπως ο ΣτΠ (και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης) οφείλει να εντάσσεται στη λογική της επίλυσης και όχι σε αυτή της καταγγελίας. Να λειτουργεί ως θεσμός υποβοηθητικός της εξεύρεσης λύσεων που υπακούουν σε λογικές θετικού αθροίσματος και συναίνεσης και όχι ως θεσμός τιμωρός εκφραστής της λογικής του μηδενικού αθροίσματος και της σύγκρουσης<sup>97</sup>.

Βέβαια, το γεγονός ότι τόσο ο ΣτΠ όσο και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης έχουν κυρίως ρόλο διαμεσολαβητικό, δεν συνεπάγεται ότι μπορούν να αποποιηθούν εντελώς και τον ρόλο τους ως ελεγκτικές αρχές. Καθώς δέχονται καταγγελίες εναντίον της διοίκησης και στα πλαίσια της διερεύνησης των καταγγελιών αυτών θα αναγκαστούν να ελέγξουν μια δημόσια υπηρεσία, θα ήταν αντίφαση προς την πραγματικότητα να δεχθούμε αποκλειστικά τη διαμεσολαβητική φύση της λειτουργίας τους.

### **7.3 Συγκριτική εξέταση ΓΕΔΔ – ΣτΠ – Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης**

#### **7.3.1 ΣτΠ και Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης**

1. Ο ΣτΠ συνιστά Ανεξάρτητη Αρχή ενώ ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης παρότι διαθέτει εγγύως ανεξαρτησίας συνιστά έναν μηχανισμό εσωτερικού διοικητικού ελέγχου<sup>98</sup>.
2. Ο ΣτΠ δύναται να αναλαμβάνει τη διερεύνηση υποθέσεων που αφορούν στο σύνολο της επικράτειας ενώ ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης μπορεί μόνο να αναλαμβάνει υποθέσεις που περιορίζονται στην Περιφέρεια στην οποία ασκεί τον θεσμικό του ρόλο.
3. Ο ΣτΠ δύναται να αναλαμβάνει δράση και αυτεπάγγελτα ενώ για τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη δεν επιφυλάσσεται αυτή η δυνατότητα.
4. Ο ΣτΠ είναι αρμόδιος μόνο εφόσον η αναφορά υποβάλλεται μέσα σε έξι (6) μήνες αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων της διοίκησης. Για τον Συμπαραστάτη ωστόσο δεν επιφυλάσσεται τέτοιος περιορισμός.

<sup>96</sup>Πηγή : Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., ό.π. σ. 38-39

<sup>97</sup>Πηγή: ΣτΠ (1998), Ετήσια Έκθεση 1998, σελ.9

<sup>98</sup>Πηγή: [www.e-lawyerblogspot.gr](http://www.e-lawyerblogspot.gr) Ημερομηνία προσπέλασης : 15.2.2017

5. Ο Συμπαραστάτης υποχρεούται από το νόμο να απαντήσει εγγράφως ή ηλεκτρονικώς στον πολίτη εντός τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της καταγγελίας, ενώ ο Συνήγορος δεν έχει τέτοια υποχρέωση από το νόμο.
6. Ο ΣτΠ δεν έχει αρμοδιότητα για θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών (με κάποιες εξαιρέσεις), ωστόσο για τον Συμπαραστάτη δεν υπάρχει τέτοιος περιορισμός : μπορούν να απευθυνθούν σε αυτόν και υπάλληλοι των περιφερειακών υπηρεσιών για θέματα της υπηρεσιακής τους κατάστασης, όταν θίγονται από την υπηρεσία τους<sup>99</sup>.
7. Ο Συνήγορος υποβάλλει την Ετήσια Έκθεσή του στον Πρόεδρο της Βουλής και συζητείται κατά τον κανονισμό της Βουλής, ενώ ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης υποβάλλει την ετήσια έκθεσή του στο Περιφερειακό Συμβούλιο, όπου την παρουσιάζει ο ίδιος, αρμοδιότητα που δεν έχει ο Συνήγορος.

#### 7.3.2 ΣτΠ και ΓΕΔΔ

1. Ο ΓΕΔΔ είναι ελεγκτικό όργανο της διοίκησης ενώ ο ΣτΠ συνιστά Ανεξάρτητη Αρχή Συνταγματικά κατοχυρωμένη.
2. Ο ΓΕΔΔ συνιστά σώμα ελέγχου και επιθεώρησης το οποίο διαθέτει κυρωτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες. Αυτό δεν ισχύει για τον ΣτΠ του οποίου ο ρόλος είναι αποκλειστικά διαμεσολαβητικός
3. Η καθ' ύλην αρμοδιότητα του ΣτΠ είναι λίγο στενότερη από αυτή του ΓΕΔΔ καθώς ο ΣτΠ δεν διαθέτει πειθαρχική δικαιοδοσία όπως αυτή ασκείται από τον ΓΕΔΔ και αναλύεται στο σχετικό κεφάλαιο. Ωστόσο, και ο ΣτΠ μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη υπαλλήλου εάν κατά την έρευνα του διαπιστωθούν σημαντικά προβλήματα κακοδιοίκησης.
4. Ο ΣτΠ διαφοροποιείται ουσιωδώς από τον ΓΕΔΔ ως προς την οργάνωσή του σε έξι θεματικούς κύκλους.
5. Ο ΓΕΔΔ επιλαμβάνεται υποθέσεων οι οποίες αναφέρονται σε χρόνο όχι προγενέστερο της τριετίας από τη στιγμή που έλαβε γνώση ενώ για τον ΣτΠ δεν θα πρέπει να έχουν παρέλθει έξι μήνες από τη στιγμή που αντιστοίχως έλαβε γνώση.
6. Ο ΣτΠ δεν αξιολογεί το έργο άλλων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, γεγονός που συνιστά βασική αρμοδιότητα του ΣτΠ.

---

<sup>99</sup>Πηγή: [www.e-lawyerblogspot.gr](http://www.e-lawyerblogspot.gr) Ημερομηνία προσπέλασης : 15.2.2017

### 7.3.3 ΓΕΔΔ και Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης

Στην περίπτωση του ΓΕΔΔ και του Συμπαραστάτη ομιλούμε για δύο θεσμούς που έχουν σημαντικότερες διαφοροποιήσεις.

1. Ο ΓΕΔΔ αναλαμβάνει τη διερεύνηση υποθέσεων που αφορούν στο σύνολο της επικράτειας ενώ το έργο του Περιφερειακού Συμπαραστάτη περιορίζεται μόνο στα πλαίσια της Περιφέρειας στην οποία ασκεί τον θεσμικό του ρόλο.
2. Ο ΓΕΔΔ έχει κυρωτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες. Αυτό δεν ισχύει για τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη ο οποίος έχει διαμεσολαβητική δράση, τα αποτελέσματα της έρευνάς του συνιστούν συστάσεις προς την Διοίκηση και δεν διαθέτει κυρωτικές αρμοδιότητες.
3. Ο ΓΕΔΔ δύναται να αναλαμβάνει δράση αυτεπάγγελτα ενώ ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης όχι.
4. Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης έχει την υποχρέωση να απαντήσει εγγράφως ή ηλεκτρονικώς στον πολίτη εντός τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της καταγγελίας, ενώ ο ΓΕΔΔ δεν έχει τέτοια υποχρέωση.
5. Η ετήσια έκθεση του ΓΕΔΔ υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της ολομέλειας της Βουλής. Η Έκθεση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη υποβάλλεται στο Περιφερειακό Συμβούλιο και συζητείται σε ειδική συνεδρίαση.

### 7.1 Πίνακας 1

#### Συγκριτικός πίνακας ΓΕΛΔ, ΣτΠ & ΠΣτΠ&τΕ

	ΓΕΛΔ	ΣτΠ	ΠΣτΠ&τΕ
<b>ΣΤΟΧΟΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ</b>	<p>-Καταπολέμηση κακοδιοίκησης και διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση</p> <p>- Η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και η αναβάθμιση αυτής</p> <p>- Παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης</p>	<p>-Προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη και τήρηση της νομιμότητας</p> <p>- Καταπολέμηση της κακοδιοίκησης</p> <p>- Η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και η αναβάθμιση αυτής</p>	<p>-Αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης στον Β' βαθμό Τοπική Αυτοδιοίκησης και τήρηση της νομιμότητας</p> <p>-Η διασφάλιση της αμεροληψίας των περιφερειακών αρχών</p> <p>-Η αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς τους πολίτες</p>
<b>ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΟΙΦΟΡΕΙΣ</b>	<p>-Το σύνολο των υπηρεσιών του Δημοσίου</p> <p>- Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και οι επιχειρήσεις τους</p> <p>-ΝΠΔΔ</p> <p>- ΝΠΔΔ και δημόσιες επιχειρήσεις την διοίκηση των οποίων ορίζει το Δημόσιο άμεσα ως μέτοχος</p>	<p>-Το σύνολο των υπηρεσιών του Δημοσίου</p> <p>- Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και οι επιχειρήσεις τους</p> <p>-ΝΠΔΔ</p> <p>- ΝΠΔΔ και δημόσιες επιχειρήσεις την διοίκηση των οποίων ορίζει το Δημόσιο άμεσα ως μέτοχος</p>	<p>- Υπηρεσίες της εκάστοτε Περιφέρειας στα πλαίσια της οποίας ασκεί το ελεγκτικό του έργο</p>
<b>ΝΟΜΙΚΟ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b>	<p>-Μονοπρόσωπη διοικητική αρχή που περιβάλλεται με εχέγγυα ανεξαρτησίας</p>	<p>Ανεξάρτητη Αρχή</p>	<p>Εντάσσεται στην διοικητική διάρθρωση της Τ.Α. και περιβάλλεται με εχέγγυα ανεξαρτησίας</p>

<b>ΕΝΑΡΞΗ ΕΛΕΓΧΟΥ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Κατόπιν καταγγελίας (επώνυμης ή ανώνυμης)</li> <li>- Αυτεπαγγέλτως</li> <li>- Κατόπιν αιτήματος Υπουργού / Επί κεφαλής Ανεξάρτητης Αρχής</li> <li>- Κατόπιν κοινοποίησης πορίσματος άλλου σώματος ελέγχου ή επιθεώρησης</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Κατόπιν καταγγελίας (επώνυμης ή ανώνυμης)</li> <li>- Αυτεπαγγέλτως</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Κατόπιν επώνυμης καταγγελίας Πολιτών ή Επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση από τις υπηρεσίες της Περιφέρειας</li> </ul>
<b>ΤΙ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΕΙ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ</b>	<p>Ο έλεγχος μπορεί να είναι α) επιτόπιος ή/και β) να περιλαμβάνει την εξέταση κάθε σχετικού εγγράφου / στοιχείου γ) να περιλαμβάνει τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης δ) Ο ΓΕΔΔ μπορεί να εξετάσει και πρόσωπα</p>	<p>Ο έλεγχος μπορεί να είναι α) επιτόπιος ή/και β) να περιλαμβάνει την εξέταση κάθε σχετικού εγγράφου / στοιχείου γ) να περιλαμβάνει τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης</p>	<p>Ο έλεγχος μπορεί να είναι α) επιτόπιος ή/και β) να περιλαμβάνει την εξέταση κάθε σχετικού εγγράφου / στοιχείου γ) να περιλαμβάνει τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης</p>
<b>ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ/ ΔΡΑΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Πορισματική έκθεση με συστάσεις συμμόρφωσης της Διοίκησης με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο ή/και προτάσεις για νομοθετικές ή /και κανονιστικές ρυθμίσεις</li> <li>- Έναρξη πειθαρχικής / ποινικής διαδικασίας σε περίπτωση εντοπισμού σημαντικών προβλημάτων διαφθοράς / κακοδιοίκησης</li> <li>- Αρχαιοθέτηση σε περίπτωση μη εντοπισμού προβλήματος κακοδιοίκησης / διαφθοράς</li> <li>- Ετήσια έκθεση με προτάσεις για νομοθετικές / κανονιστικές ρυθμίσεις</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Επίλυση του θέματος – υιοθέτηση της διαμεσολάβησης πριν την υποβολή πορισματικής έκθεσης</li> <li>- Άρνηση διαμεσολάβησης αιτιολογημένη ή μη</li> <li>- Πορισματική έκθεση με προτάσεις για νομοθετικές / οργανωτικές ρυθμίσεις</li> <li>- Αρχαιοθέτηση σε περίπτωση μη εντοπισμού προβλήματος κακοδιοίκησης / διαφθοράς</li> <li>- Ετήσια έκθεση με προτάσεις για νομοθετικές / κανονιστικές ρυθμίσεις</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Επίλυση του θέματος – υιοθέτηση της διαμεσολάβησης πριν την υποβολή πορισματικής έκθεσης</li> <li>- Άρνηση διαμεσολάβησης αιτιολογημένη ή μη</li> <li>- Πορισματική έκθεση με προτάσεις για οργανωτικές ρυθμίσεις</li> <li>- Αρχαιοθέτηση σε περίπτωση μη εντοπισμού προβλήματος κακοδιοίκησης / διαφθοράς</li> <li>- Ετήσια έκθεση με προτάσεις για οργανωτικές ρυθμίσεις</li> </ul>





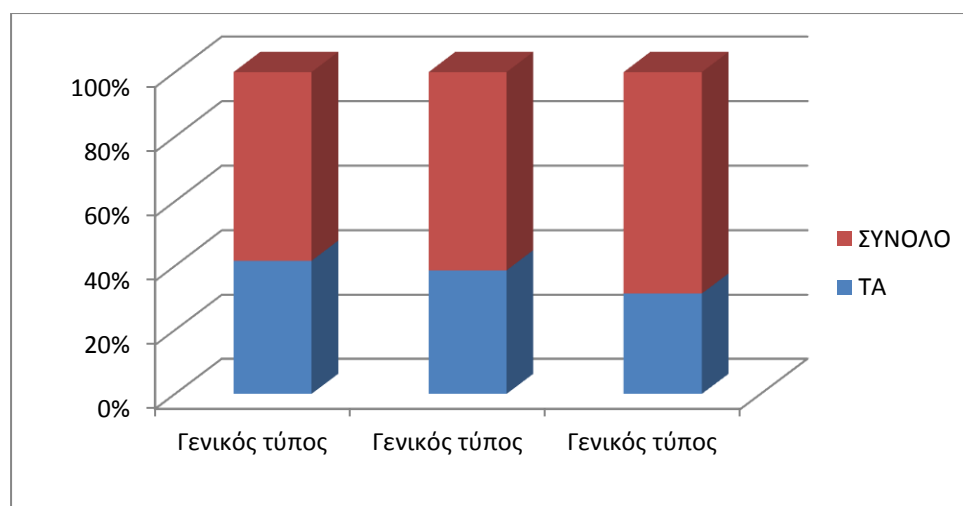
## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

### ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΟΥ ΠΑΡΟΥΣΙΑΖΟΝΤΑΙ ΣΤΙΣ ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΔΔ, ΤΟΥ ΣτΠ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

#### 8.1 Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ για το έτος 2015

Όπως αναφέρεται στην ετήσια έκθεση, ο ΓΕΔΔ προχώρησε το έτος 2015 στον έλεγχο 1.388 υποθέσεων και εξ' αυτών η Τοπική Αυτοδιοίκηση καταλαμβάνει το 31,4% επί του συνόλου των υποθέσεων και συγκεκριμένα οι Δήμοι 27% και οι Περιφέρειες 4,4%.

Το ποσοστό αυτό για το 2013 και το 2014, ανέρχονταν σε 41,6% και 38,6% αντίστοιχα, όμως η εν λόγω μείωση δεν σηματοδοτεί μείωση του ενδιαφέροντος για τα θέματα της ΤΑ αλλά ενδεχομένως οφείλεται στην μείωση των περιπτώσεων των ανώνυμων καταγγελιών που εξετάζονται περαιτέρω (όπως προκύπτει από την έκθεση) και οι οποίες σε μεγαλύτερο βαθμό αφορούν θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

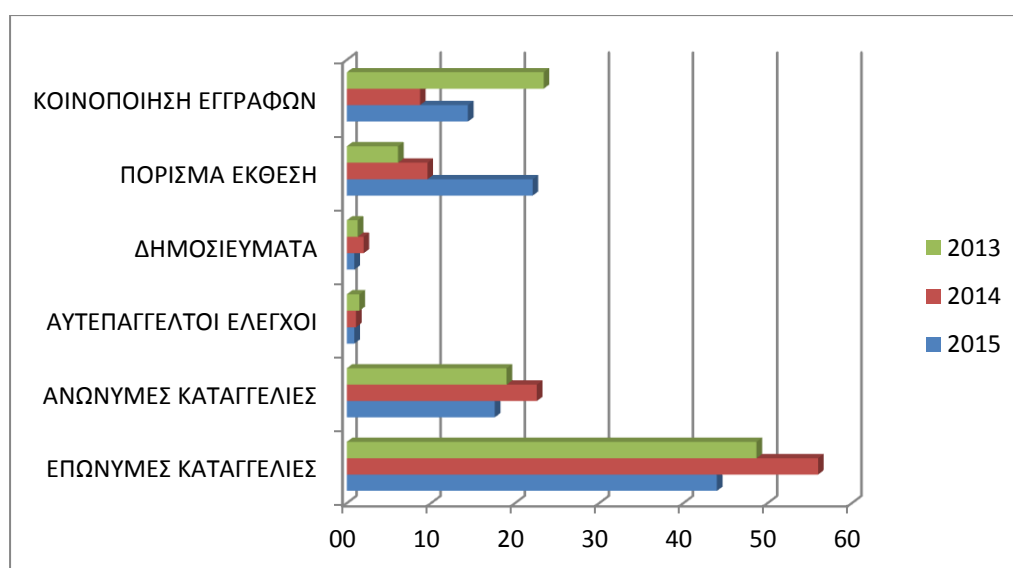


Γράφημα 8.1. Εξέλιξη της ποσοστιαίας κατανομής της συμμετοχής των υποθέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης επί του συνόλου των υποθέσεων που υποβλήθηκαν στον ΓΕΔΔ τα έτη 2013-2015

Επιπλέον, από τις ετήσιες εκθέσεις του ΓΕΔΔ προκύπτει ότι το ποσοστό των αυτεπάγγελτων ελέγχων που πραγματοποιείται, σε σχέση με το σύνολο των ελέγχων, είναι πάρα πολύ μικρό και βαίνει μειούμενο από το 2013 έως το 2015, ενώ αντίστοιχα

τα ποσοστά των ελέγχων βάσει επώνυμων και ανώνυμων καταγγελιών είναι πολύ υψηλά.

Πίνακας 8.1. Ποσοστιαία κατανομή των υποθέσεων που υποβλήθηκαν στον ΓΕΔΔ τα έτη 2015-2017 ανά προέλευση.						
	ΕΠΩΝΥΜΕΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙ ΕΣ	ΑΝΩΝΥΜΕΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙ ΕΣ	ΑΥΤΕΠΑΓΓ ΕΛΤΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ	ΔΗΜΟΣΙΕΥ ΜΑΤΑ	ΠΟΡΙΣΜΑ ΕΚΘΕΣΗ	ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ ΕΓΓΡΑΦΩΝ
2015	44,0	17,6	0,9	0,9	22,1	14,4
2014	56,0	22,6	1,1	2,0	9,6	8,7
2013	48,7	19,0	1,5	1,3	6,1	23,4



Γράφημα 7.2 : Εξέλιξη της ποσοστιαίας κατανομή των υποθέσεων που υποβλήθηκαν στον ΓΕΔΔ ανά προέλευση, τα έτη 2013-2015.

Με βάση την ανωτέρω εικόνα, μπορούμε να εξηγήσουμε και το υψηλό ποσοστό των υποθέσεων, για τις οποίες διαπιστώνεται έπειτα από την διερεύνησή τους ότι δεν υφίσταται κάποιο πρόβλημα (κατωτέρω διάγραμμα).

Συγκεκριμένα, είναι λογικό τα ποσοστά διαπίστωσης κακοδιοίκησης να είναι πολύ χαμηλά, όταν ο κύριος όγκος της ελεγκτικής δραστηριότητας «κατευθύνεται» κυρίως

από τις καταγγελίες, τα κίνητρα αλλά και η βασιμότητα των οποίων είναι αμφίβολη και όχι από ειδική στόχευση βάσει ανάλυσης κινδύνων.



Γράφημα 8.3. Ποσοστιαία κατανομή των υποθέσεων και δεν οδήγησαν σε διαπίστωση προβλήματος κακοδιοίκησης τα έτη 2013-2015

Αναφορικά με τις προτάσεις νομοθετικού περιεχομένου και τις προτάσεις για την λήψη μέτρων λειτουργικού ή και οργανωτικού χαρακτήρα, αρμοδιότητα που εκ του νόμου έχει την δυνατότητα να ασκεί ο ΓΕΔΔ, στην ετήσια έκθεση παρουσιάζονται δέκα περιπτώσεις από το σύνολο των προτάσεων που υπέβαλλε το συγκεκριμένο και οι οποίες έχουν επιλεγεί ως πιο σημαντικές. Από τις δέκα προτάσεις που παρουσιάζονται οι δύο αφορούν σε θέματα που αφορούν μερικώς ή εξ' ολοκλήρου την Τοπική Αυτοδιοίκηση. : 1. Πρόταση αναφορικά με τη διαχείριση και τον έλεγχο των κρατικών αυτοκινήτων<sup>100</sup> και 2. Πρόταση αναφορικά με την χρηστή διαχείριση των Δημοτικών Κοιμητηρίων από τους Δήμους<sup>101</sup>.

Θα πρέπει τονίσουμε ότι στο κείμενο της ετήσιας έκθεσης του ΓΕΔΔ δεν παρέχεται ενημέρωση σχετικά με την τύχη προτάσεων οι οποίες έχουν υποβληθεί τα προηγούμενα ή κατά το προηγούμενο τουλάχιστον έτος. Δεν αναφέρεται δηλαδή εάν υπήρξε

<sup>100</sup>Πηγή: ΓΕΔΔ (2015), Ετήσια Έκθεση έτους 2015, σ. 98  
[https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/157/01.GEDDEtisiaEkthesi2015.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/157/01.GEDDEtisiaEkthesi2015.pdf) ημερομηνία προσπέλασης 15.2.2017

<sup>101</sup>Πηγή: ΓΕΔΔ (2015), Ετήσια Έκθεση έτους 2015, σ.100

κάποιου είδους ανατροφοδότηση (θετική ή αρνητική) από την Διοίκηση ούτε για τις προτάσεις που περιλαμβάνονται στην Ετήσια Έκθεση του 2015, ούτε για τις προτάσεις παρελθόντων ετών.

Κατωτέρω, παρατίθενται συνοπτικά οι υποθέσεις που περιλαμβάνονται στην ετήσια έκθεση του ΓΕΔΔ για το έτος 2015 και αφορούν σε διερεύνηση υποθέσεων κακοδιοίκησης - διαφθοράς στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μια σύντομη αναφορά στις περιπτώσεις αυτές κρίνεται σκόπιμη προκειμένου να συνάγουμε κάποιες διαπιστώσεις αναφορικά με την έκβαση των ελέγχων αλλά και των προτάσεων που τυχόν διατυπώνονται επ' ευκαιρία των περιπτώσεων αυτών. Επισημαίνουμε ότι το σύνολο των σχετικών με την Τοπική Αυτοδιοίκηση υποθέσεων που παρουσιάζονται στην ετήσια έκθεση του ΓΕΔΔ, αφορά στον α' βαθμό αυτής, ήτοι σε Δήμους, ενώ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αναφέρονται εννέα (9) υποθέσεις επί συνόλου είκοσι (20) υποθέσεων που παρουσιάζονται σε αυτήν :

1. Σε υπόθεση που αφορά στην εκμετάλλευση κυλικείου του Κοιμητηρίου Δήμου της Αττικής αναφέρεται ότι ο ΓΕΔΔ διαπίστωσε πειθαρχικά παραπτώματα και διαβίβασε στην αρμόδια Εισαγγελία την σχετική Έκθεση Ελέγχου για την αναζήτηση πειθαρχικών ευθυνών. Δεν αναφέρεται εάν με αφορμή την υπόθεση αυτή διατυπώθηκαν προτάσεις βελτίωσης προς την Διοίκηση.<sup>102</sup>
2. Έπειτα από αναφορά στο γραφείο του ΓΕΔΔ για την ανέγερση αυθαίρετου κτίσματος έπειτα από μη σύννομες ενέργειες των δημοτικών αρχών και κατόπιν σχετικών ενεργειών του ΓΕΔΔ, αναφέρεται ότι απετράπη η ανέγερση αυθαίρετης οικοδομής ενώ επιβλήθηκαν και πρόστιμα ανέγερσης των ήδη υπαρχόντων αυθαίρετων κατασκευών.<sup>103</sup>
3. Σχετικά με αναφορά για την μη σύννομη έκδοση άδειας δόμησης σε οικόπεδο μη νομίμως υφιστάμενο, οι ενέργειες του ΓΕΔΔ οδήγησαν σε ανάκληση της έγκρισης δόμησης και της άδειας δόμησης, από τις αρμόδιες δημοτικές αρχές.<sup>104</sup>
4. Σε υπόθεση που αφορά στην παράτυπη έκδοση οικοδομικών αδειών, οι ενέργειες του ΓΕΔΔ οδήγησαν στην επιβολή προστίμων ανέγερσης και διατήρησης αυθαίρετων κατασκευών από την αρμόδια υπηρεσία Δόμησης του Δήμου.
5. Σε υπόθεση σχετικά με τις απευθείας αναθέσεις μικρών έργων από την Δημοτική Αρχή η παρέμβαση του ΓΕΔΔ οδήγησε στην ανάκληση των αποφάσεων των απευθείας αναθέσεων από τον Δήμο.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup>Πηγή: ό.π. σ.70

<sup>103</sup>Πηγή: ό.π. σ.81

<sup>104</sup>Πηγή: ό.π. σ.82

6. Σχετικά με την νομιμότητα λειτουργίας παιδικής χαράς έπειτα από αυτεπάγγελτη έρευνα του ΓΕΔΔ, δεν αναφέρεται εάν οι ενέργειες του ΓΕΔΔ, όπως αυτές καταγράφονται στην ετήσια έκθεση, οδήγησαν στην αποκατάσταση της νομιμότητας από τον Δήμο. Επίσης, αναφέρεται η διατύπωση προτάσεων για την ρύθμιση του ζητήματος προς το αρμόδιο Υπουργείο ωστόσο δεν αναφέρεται εάν αυτές υιοθετήθηκαν ή όχι<sup>106</sup>.

7. Σε άλλη περίπτωση, σχετικά με την λειτουργία μη ασφαλούς παιδικής χαράς, οι ενέργειες του ΓΕΔΔ είχαν σαν αποτέλεσμα ο Δήμος να προχωρήσει στις απαραίτητες σχετικές ενέργειες για την ασφαλή λειτουργία αυτής.<sup>107</sup>

8. Σε υπόθεση που αφορά στην μη σύννομη μίσθωση και χρήση ακινήτου από συγκεκριμένο Δήμο, η έρευνα του ΓΕΔΔ οδήγησε στην διαβίβαση της υπόθεσης στο Ελεγκτικό Συνέδριο καθώς και στην αρμόδια Εισαγγελία Πρωτοδικών για την διερεύνηση ποινικών ευθυνών, ωστόσο δεν αναφέρεται εάν ο Δήμος προέβη σε συμμόρφωση με τα όσα αναφέρονται στην σχετική Έκθεση Ελέγχου του ΓΕΔΔ.<sup>108</sup>

9. Στα πλαίσια υπόθεσης που αφορά σε παράνομη υλοτομία στα πλαίσια Δημοτικού έργου, αναφέρεται ότι αναζητήθηκαν πειθαρχικές ευθύνες αιρετών.<sup>109</sup>

10. Στο πλαίσιο διερεύνησης καταγγελιών που σχετίζονται με μη σύννομες ενέργειες σε διαδικασίες δημοπράτησης, εκτέλεσης και παραλαβής έργων πρασίνου συγκεκριμένου Δήμου, η ενασχόληση του ΓΕΔΔ είχε σαν αποτέλεσμα την διαβίβαση της υπόθεσης στην αρμόδια Εισαγγελική Αρχή για την διερεύνηση ποινικών ευθυνών και την δρομολόγηση πειθαρχικού ελέγχου των εμπλεκόμενων υπαλλήλων. Ωστόσο, δεν αναφέρεται εάν οι συναφθείσες συμβάσεις υλοποιήθηκαν ή εάν η παρέμβαση του ΓΕΔΔ λειτούργησε ανασταλτικά ως προς αυτό.<sup>110</sup>

Από την καταγραφή των ανωτέρω υποθέσεων διαπιστώνουμε ότι η παρουσίαση αυτών δεν γίνεται με μια ομοιόμορφη τυπολογία, ήτοι σε ορισμένες υποθέσεις αναφέρεται το αποτέλεσμα του ελέγχου, δηλαδή η υιοθέτηση ή όχι των διαλαμβανομένων στην σχετική έκθεση ελέγχου (υποθέσεις 1,2,3,4,5,6,7) ενώ σε άλλες όχι (υποθέσεις 8,9,10). Στις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται ότι ο ΓΕΔΔ προέβη και στην διατύπωση σχετικών προτάσεων (υποθέσεις 1,6) δεν αναφέρεται εάν υπήρξε

---

<sup>105</sup>Πηγή: ό.π. σ.83

<sup>106</sup>Πηγή: ό.π. σ.83

<sup>107</sup>Πηγή: ό.π. σ.84

<sup>108</sup>Πηγή: ό.π. σ.86

<sup>109</sup>Πηγή: ό.π. σ.85

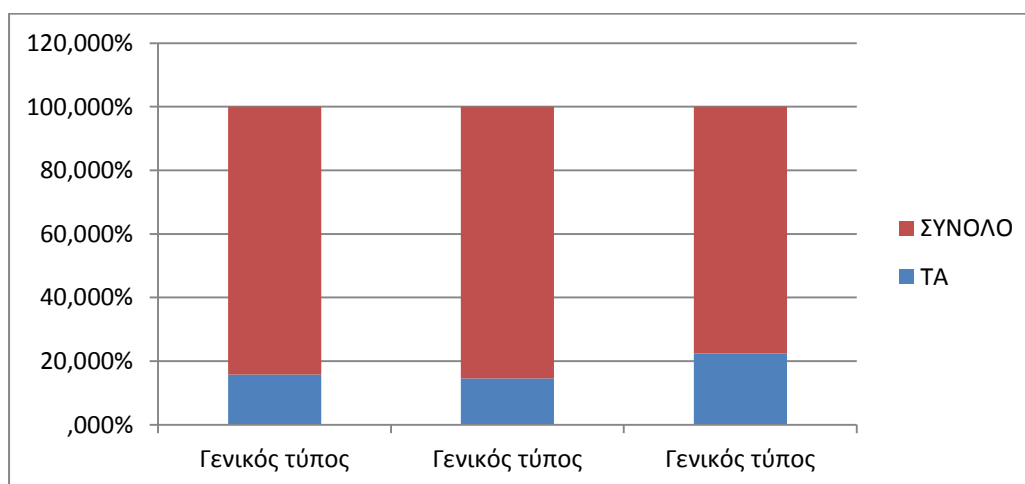
<sup>110</sup>Πηγή: ό.π. σ.87

κάποια ανατροφοδότηση δηλ. εάν η διοίκηση προέβη ή προτίθεται να προβεί στην υιοθέτηση αυτών ή στην αιτιολογημένη απόρριψή τους.

Επίσης, δεν καταγράφεται η τύχη των προτάσεων τις οποίες υπέβαλλε ο ΓΕΔΔ στα πλαίσια της Ετήσιας Έκθεσης του αμέσως προηγούμενου έτους ή στα πλαίσια Εκθέσεων προηγούμενων ετών.

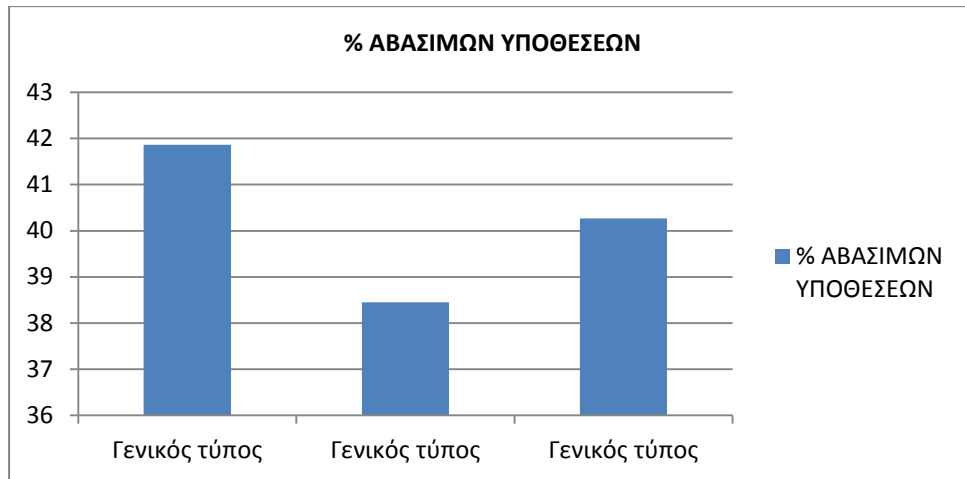
## 8.2 Ετήσια Έκθεση ΣτΠ για το έτος 2015

Σύμφωνα με τα όσα αναφέρονται στην ετήσια έκθεση του ΣτΠ, το έτος 2015, ο συνολικός αριθμός αναφορών που κατατέθηκαν σε αυτόν είναι 11.502 με την επιτυχή διαμεσολάβηση να φτάνει το 85,12%. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Καλλικρατικοί Δήμοι – Περιφέρειες) απασχόλησε τον ΣτΠ σε ποσοστό 22,41% και βρίσκεται στην δεύτερη θέση, όσον αφορά την κατανομή των υποθέσεων ανά φορέα κρατικής δραστηριότητας, εμφανίζοντας σημαντική αύξηση των υποθέσεών της, με τα αντίστοιχα ποσοστά για το 2014 και 2013 να ανέρχονται σε 14,6% και 15,8%, αντίστοιχα.



Γράφημα 8.4 Ποσοστιαία κατανομή των υποθέσεων που υποβλήθηκαν στον ΣτΠ ανά φορέα κρατικής δραστηριότητας τα έτη 2013-2015

Επιπλέον, ένα σημαντικό εύρημα με βάση τις ετήσιες εκθέσεις του ΣτΠ, είναι το πολύ υψηλό ποσοστό των αβάσιμων υποθέσεων, διαχρονικά, κατά την περίοδο 2015-2013, όπως προκύπτει από το κατωτέρω διάγραμμα, γεγονός που καταδεικνύει την ανάγκη να πραγματοποιείται σε υψηλότερο βαθμό αξιολόγηση των υποθέσεων τόσο ως προς τη βασιμότητά τους, όσο και ως προς τη σπουδαιότητα τους, πριν εκκινήσει η διαδικασία του ελέγχου.



Γράφημα 8.5 Ποσοστιαία κατανομή των αβάσιμων υποθέσεων που υποβλήθηκαν στον ΣτΠ κατά τα έτη 2013-2015

Παρακάτω, παρατίθενται συνοπτικά οι περιπτώσεις που περιλαμβάνονται στην ετήσια έκθεση για το έτος 2015. Μια σύντομη αναφορά στις περιπτώσεις αυτές κρίνεται σκόπιμη προκειμένου να συνάγουμε κάποιες διαπιστώσεις αναφορικά με την έκβαση των ελέγχων αλλά και των προτάσεων που τυχόν διατυπώνονται επ' ευκαιρία των περιπτώσεων αυτών.

Υποθέσεις που αφορούν στον Β' βαθμό Τ.Α.:

1. Υπόθεση αναφέρεται σε καθυστέρηση από την Περιφέρεια Αττικής, διενέργειας εξετάσεων οι οποίες αποτελούν προαπαιτούμενο για την χορήγηση άδειας άσκησης επαγγέλματος. Η πρόταση του ΣτΠ περί αναβίωσης του προϊσχύοντος συστήματος εξετάσεων έως την ολοκλήρωση του νέου θεσμικού πλαισίου, δεν είχε γίνει δεκτή έως την ολοκλήρωση σύνταξης της ετήσιας έκθεσης <sup>111</sup>.
2. Σχετικά με υπόθεση που αφορά στην αδειοδότηση κεραιών κινητής τηλεφωνίας γίνεται μια γενική αναφορά στο έργο του ΣτΠ αναφορικά με την ως άνω θεματική-διαδικασία, μέρος της οποίας εμπίπτει και στην αρμοδιότητα των Περιφερειών. Γίνεται μια αναφορά σε διαπιστώσεις και προτάσεις του ΣτΠ αλλά όχι και στο αν έχουν αξιολογηθεί από την Διοίκηση θετικά ή αρνητικά <sup>112</sup>.
3. Σε υπόθεση που αφορά σε θέματα διαχείρισης αστικών λυμάτων και υγρών αποβλήτων σε νησιωτική περιοχή, αναφέρεται ότι δεν διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Περιφέρειας αλλά μέσω της αναφοράς αναδείχθηκε η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης από τον Δήμο ο οποίος

<sup>111</sup> Πηγή: ΣτΠ (2015), Ετήσια Έκθεση 2015, σ. 55 <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-00-stp.pdf>, ημερομηνία προσπέλασης 15.2.2017

<sup>112</sup> Πηγή: ό.π. σ.68

εξέφρασε την πρόθεσή του να προχωρήσει στην υιοθέτηση των σχετικών προτάσεων του ΣτΠ.<sup>113</sup>

#### Υποθέσεις που αφορούν στον Α' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1. Με αφορμή υπόθεση η οποία αναφέρεται σε νομιμοποίηση αυθαιρέτου κατασκευής, ο ΣτΠ προέβη σε ερμηνεία του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, σύμφωνα με την οποία έλαβε θέση υπέρ του καταγγέλλοντος και ιδιοκτήτη της αυθαίρετης κατασκευής. Δεν αναφέρεται αν έγινε δεκτή ή όχι η πρόταση του ΣτΠ <sup>114</sup>.

2. Στα πλαίσια υπόθεσης η οποία αναφέρεται σε διαγραφή προστίμων αυθαιρέτου κατασκευής, ο ΣτΠ δεν αναφέρει αν η πρότασή του έγινε δεκτή από την Διοίκηση <sup>115</sup>.

3. Σε άλλη υπόθεση αναφέρεται ότι η παρέμβαση του ΣτΠ είχε θετικό αποτέλεσμα, δεδομένου ότι πραγματοποιήθηκε κατεδάφιση αυθαιρέτου η οποία βρισκόταν σε εκκρεμότητα πάνω από μια δεκαετία έπειτα από παρέμβαση του ΣτΠ <sup>116</sup>.

4. Σε υπόθεση που αφορά σε προβλήματα ηχορρύπανσης που προκαλούνται από καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος σε τουριστικό προορισμό, αναφέρεται ότι ο ΣτΠ παρενέβη προς την αρμόδια δημοτική αρχή, προκειμένου να συμβάλει στην σύννομη λειτουργία των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, χωρίς όμως να αναφέρεται το αποτέλεσμα της παρέμβασης αυτής. Με αφορμή την ως άνω υπόθεση ο ΣτΠ προέβη και στην διατύπωση νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων προς την Διοίκηση δεν αναφέρεται όμως εάν αυτές αξιολογήθηκαν και έγιναν αποδεκτές <sup>117</sup>.

5. Σε άλλη υπόθεση σχετικά με πρόβλημα ηχορρύπανσης που προκαλείται από καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, δεν καταγράφεται το αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης, αλλά αναφέρεται ότι διατυπώθηκαν σχετικές νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις του ΣτΠ, χωρίς όμως να αναφέρεται η ανταπόκριση της Διοίκησης ως προς αυτές <sup>118</sup>.

6. Στην ετήσια έκθεση παρουσιάζονται τρεις υποθέσεις οι οποίες αναφέρονται σε προβλήματα που αφορούν σε καταπατήσεις δρόμων των οποίων το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεν έχει αποσαφηνισθεί. Αναφέρεται ότι και οι τρεις υποθέσεις βρίσκονται σε εκκρεμότητα αλλά δεν αναφέρεται η πορεία των σχετικών νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων <sup>119</sup>.

---

<sup>113</sup>Πηγή: ό.π. σ.64

<sup>114</sup>Πηγή: ό.π. σ.59

<sup>115</sup>Πηγή: ό.π. σ.60

<sup>116</sup>Πηγή: ό.π. σ.60

<sup>117</sup>Πηγή: ό.π. σ.65

<sup>118</sup>Πηγή: ό.π. σ.65

<sup>119</sup>Πηγή: ό.π. σ.66



7. Σε υπόθεση που αφορά ένταξη περιοχής στο σχέδιο πόλης, αναλύεται το σκεπτικό του Συνηγόρου υπέρ του διοικούμενου αλλά δεν καταγράφεται το αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης <sup>120</sup>.
8. Σε αντίστοιχη με την ως άνω υπόθεση, επισημαίνεται η άποψη του Συνηγόρου, καταγράφεται η ερμηνεία του νομοθετικού πλαισίου καθώς και σχετικές νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις, αλλά δεν καταγράφεται ούτε το αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης ούτε η πορεία των προτεινόμενων εκ μέρους του Συνηγόρου <sup>121</sup>.
9. Σε άλλη σχετική υπόθεση καταγράφεται η άποψη του ΣτΠ αλλά όχι το αποτέλεσμα της Διαμεσολάβησης <sup>122</sup>.
10. Σε υπόθεση που αφορά στην άρνηση επέκτασης δικτύου ηλεκτροφωτισμού από Δήμο σε εντός σχεδίου περιοχή καταγράφεται η άποψη του ΣτΠ αλλά και το αρνητικό αποτέλεσμα της Διαμεσολάβησης με την Διοίκηση να μην κάνει δεκτές τις προτάσεις του <sup>123</sup>.
11. Σχετικά με αναφορά που αφορά σε οικονομική επιβάρυνση ιδιοκτήτη ακινήτου κατά την διαδικασία είσπραξης δημοτικών τελών από συγκεκριμένο Δήμο, αναφέρεται η παρέμβαση του Συνηγόρου και η θετική ανταπόκριση της Διοίκησης προς την διαμεσολάβηση του Συνηγόρου <sup>124</sup>.
12. Σε άλλη αναφορά σχετικά με τον υπολογισμό τελών σε κλειστό και μη ηλεκτροδοτούμενο ακίνητο, η Διαμεσολάβηση του Συνηγόρου έγινε επίσης δεκτή <sup>125</sup>.
13. Σχετικά με υπόθεση που αφορά στην επιβολή τελών σε φωτοβολταϊκά συστήματα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, καταγράφεται η μερικώς θετική ανταπόκριση της Διοίκησης στην παρέμβαση του Συνηγόρου <sup>126</sup>.
14. Σε υπόθεση που αναφέρεται σε αίτημα πολίτη για την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού από λανθασμένο υπολογισμό τελών, αναφέρεται ότι η διοίκηση του Δήμου δεν έκανε δεκτές τις προτάσεις του ΣτΠ, ο οποίος καταγράφει την πρόθεσή του να θέσει το θέμα στο αρμόδιο Υπουργείο <sup>127</sup>.
15. Σε υπόθεση σχετικά με τα τέλη κοιμητηρίων δεν καταγράφεται το αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης <sup>128</sup>.

---

<sup>120</sup>Πηγή: ό.π. σ.66

<sup>121</sup>Πηγή: ό.π. σ.67

<sup>122</sup>Πηγή: ό.π. σ.66

<sup>123</sup>Πηγή: ό.π. σ.67

<sup>124</sup>Πηγή: ό.π. σ.67

<sup>125</sup>Πηγή: ό.π. σ.75

<sup>126</sup>Πηγή: ό.π. σ.75

<sup>127</sup>Πηγή: ό.π. σ.75

<sup>128</sup>Πηγή: ό.π. σ.76

16. Σχετικά με πρόστιμα που επιβλήθηκαν σε δημότες για την παραβίαση κυκλοφοριακών ρυθμίσεων, αναφέρεται ότι η ανταπόκριση του Δήμου στην διαμεσολάβηση του Συνηγόρου βρίσκεται σε εκκρεμότητα<sup>129</sup>.

17. Σχετικά με υπόθεση που αφορά σε εισφορές λόγω ένταξης στο σχέδιο πόλεως αναφέρεται ότι η ανταπόκριση του Δήμου στη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου βρίσκεται επίσης σε εκκρεμότητα<sup>130</sup>.

18. Σε υπόθεση που αφορά σε πρόβλημα καταπάτησης δημοτικής έκτασης, ο ΣτΠ εξέφρασε τις σχετικές απόψεις του, και ακολούθως η διοίκηση προχώρησε στην μερική υιοθέτηση των προτάσεων της διαμεσολάβησης, ενώ κατά τα λοιπά η υπόθεση βρίσκεται σε εκκρεμότητα<sup>131</sup>.

19. Σε υπόθεση που αφορά στην μη ορθή λειτουργία εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων, αναφέρεται ότι τελικά διεκόπη η παράνομη διάθεση των αποβλήτων αλλά δεν αναφέρεται ρητά εάν αυτό προέκυψε μέσω της διαμεσολάβησης του Συνηγόρου<sup>132</sup>.

20. Σε άλλη περίπτωση που αφορά στην περίπτωση πλημμελούς λειτουργία έργου επεξεργασίας και διάθεσης υγρών αποβλήτων δεν καταγράφεται το αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης αλλά το γεγονός ότι η συγκεκριμένη αναφορά στάθηκε αφορμή για την διατύπωση από τον ΣτΠ νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων. Ωστόσο, δεν καταγράφεται εάν υπήρξε ανταπόκριση της Διοίκησης ως προς αυτές<sup>133</sup>.

21. Σε υπόθεση που αφορά σε αίτημα διαγραφής προστίμου, ο Δήμος αποδέχθηκε τις απόψεις του Συνηγόρου αναφορικά με την συγκεκριμένη υπόθεση, ενώ καταγράφεται το γεγονός ότι το αρμόδιο Υπουργείο δεν είχε μέχρι εκείνης της στιγμής ανταποκριθεί στις προτάσεις του Συνηγόρου<sup>134</sup>.

Από την εξέταση των ανωτέρω προκύπτουν τα ακόλουθα συμπεράσματα :

α) Αναφορικά με το αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης :

Από την καταγραφή των ανωτέρω υποθέσεων διαπιστώνουμε ότι η παρουσίασή αυτών δεν γίνεται με μια ομοιόμορφη τυπολογία, ήτοι σε ορισμένες υποθέσεις αναφέρεται το αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης, δηλαδή η υιοθέτηση ή όχι της πρότασης του ΣτΠ (υποθέσεις 1,2 για Περιφέρειες και υποθέσεις 3,6,10,11,12,13,14,16,17,18,21 για Δήμους) ενώ σε άλλες όχι (υποθέσεις 1,2,4,5,7,8,9,15,19,20). Στις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται ότι ο ΣτΠ προέβη και στην διατύπωση νομοθετικών και

---

<sup>129</sup>Πηγή: ό.π. σ.93

<sup>130</sup>Πηγή: ό.π. σ.67

<sup>131</sup>Πηγή: ό.π. σ.66

<sup>132</sup>Πηγή: ό.π. σ.67

<sup>133</sup>Πηγή: ό.π. σ.67

<sup>134</sup>Πηγή: ό.π. σ.74

οργανωτικών προτάσεων (υποθέσεις 4,5,6,8 και 20) δεν αναφέρεται εάν υπήρξε κάποια ανατροφοδότηση δηλ. εάν η διοίκηση προέβη ή προτίθεται να προβεί στην υιοθέτηση αυτών ή στην αιτιολογημένη απόρριψή τους.

Πέραν των συγκεκριμένων υποθέσεων που παρατίθενται στην Έκθεση και στα πλαίσια των οποίων διατυπώθηκαν προτάσεις προς την διοίκηση, στην Έκθεση του ΣτΠ υπάρχει συγκεκριμένο παράρτημα στο οποίο παρατίθεται το σύνολο των προτάσεων που έχει απευθύνει προς την Διοίκηση. Ωστόσο, δεν αναφέρεται αν υπήρξε κάποιου είδους αξιολόγηση και ακολούθως υιοθέτηση ή απόρριψη αυτών από την διοίκηση.

Θα πρέπει επίσης να αναφέρουμε ότι στο κείμενο της Ετήσιας Έκθεσης του ΣτΠ, όπως και στην Ετήσια Έκθεση του ΓΕΔΔ, δεν παρέχεται ενημέρωση σχετικά με την τύχη προτάσεων οι οποίες έχουν υποβληθεί τα προηγούμενα ή κατά το προηγούμενο τουλάχιστον έτος.

### **8.3 Ετήσια Έκθεση Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης για το έτος 2015**

Αναφορικά με τον θεσμό του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, εξετάζεται το έργο του Περιφερειακού Συμπαραστάτη Περιφέρειας Αττικής όπως αυτό παρουσιάζεται στην Ετήσια Έκθεση του έτους 2015. Και σε αυτήν την περίπτωση, παρατίθενται συνοπτικά οι περιπτώσεις που περιλαμβάνονται στην Ετήσια Έκθεση και οι οποίες αποτελούν και το σύνολο των υποθέσεων με τις οποίες ο Συμπαραστάτης ασχολήθηκε το έτος αυτό. Μια σύντομη αναφορά στις περιπτώσεις αυτές κρίνεται σκόπιμη, προκειμένου να συνάγουμε κάποιες διαπιστώσεις αναφορικά με την έκβαση των διαμεσολαβήσεων καθώς και την πορεία προτάσεων αναβάθμισης της Περιφερειακής Διοίκησης που έχουν ενδεχομένως υποβληθεί. Επισημαίνουμε, ότι στην περίπτωση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη, τυχόν οργανωτικές προτάσεις που επιθυμεί να υποβάλλει καταγράφονται και σε κείμενο ειδικής πρότασης και αφορούν αποκλειστικά Υπηρεσίες της Περιφέρειας. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες κρίνει σκόπιμη την υποβολή νομοθετικών προτάσεων αυτό γίνεται μέσω πορισματικής έκθεσης η οποία κοινοποιείται και στο αρμόδιο Υπουργείο.

Κατωτέρω, παρουσιάζονται περιληπτικά οι υποθέσεις στα πλαίσια των οποίων διενεργήθηκε διαμεσολάβηση εκ μέρους του Περιφερειακού Συμπαραστάτη :

1. Υπόθεση που αφορά στην άρνηση της αρμόδιας υπηρεσίας για ανάκληση διοικητικής πράξης σύμφωνα με αίτημα του καταγγέλλοντος, αναφέρεται ότι βρίσκεται σε εκκρεμότητα<sup>135</sup>.
2. Σε υπόθεση που αφορά σε άρνηση υπηρεσίας της Περιφέρειας Αττικής για ενημέρωση καταγγέλλουσας επιχείρησης σχετικά με την πορεία αιτήματός της, υπήρξε επιτυχής παρέμβαση του Συμπαραστάτη<sup>136</sup>.
3. Σε υπόθεση που αφορά στην άρνηση υπηρεσίας της Περιφέρειας Αττικής να καταχωρήσει πρακτικό Γενικής Συνέλευσης Α.Ε. που κατατέθηκε σε αυτήν η σχετική διαμεσολάβηση οδήγησε σε ικανοποίηση του αιτήματος<sup>137</sup>.
4. Σε υπόθεση που αφορά σε καταγγελία για έλλειψη ελέγχων υγειονομικού ενδιαφέροντος σε εγκατάσταση το αίτημα ικανοποιήθηκε<sup>138</sup>.
5. Σε υπόθεση που αφορά καταγγελία που άπτεται των αρμοδιοτήτων της Δ/σης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας Αττικής η διαμεσολάβηση οδήγησε σε μερική ικανοποίηση του αιτήματος<sup>139</sup>.
6. Αθλητική Ομοσπονδία προσέφυγε στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη της Περιφέρειας Αττικής προκειμένου να καταγγείλει την άρνηση χορήγησης σε αυτήν, άδειας διεξαγωγής αγώνων. Η διαμεσολάβηση δεν οδήγησε στην διαπίστωση προβλήματος κακοδιοίκησης από την αρμόδια υπηρεσία και το αίτημα της καταγγέλλουσας Ομοσπονδίας δεν ικανοποιήθηκε<sup>140</sup>.
7. Σε υπόθεση που αφορά σε καταγγελία πολίτη για την πρόκληση ηχορύπανσης από εργοστασιακή μονάδα, η διαμεσολάβηση οδήγησε στην διενέργεια του προβλεπόμενου ελέγχου και την επιβολή διοικητικών προστίμων<sup>141</sup>.
8. Σε υπόθεση που αφορά στην επιβολή διοικητικού προστίμου σε εταιρεία από την Περιφέρεια Αττικής η διαμεσολάβηση και η ερμηνεία του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου οδήγησε σε ανάκληση του προστίμου και στην ικανοποίηση του αιτήματος. Παράλληλα δόθηκαν κατευθύνσεις για την αντιμετώπιση παρόμοιων ζητημάτων από τις αρμόδιες υπηρεσίες<sup>142</sup>.

---

<sup>135</sup> Πηγή: Περιφερειακός Συμπαραστάτης Περιφέρειας Αττικής, 2015, Ετήσια Έκθεση Έτους 2015, σ.12, [http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/17939/160217\\_ekthesi\\_2015.pdf](http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/17939/160217_ekthesi_2015.pdf)

<sup>136</sup> Πηγή: ό.π. σ.14

<sup>137</sup> Πηγή: ό.π. σ.16

<sup>138</sup> Πηγή: ό.π. σ.19

<sup>139</sup> Πηγή: ό.π. σ.20

<sup>140</sup> Πηγή: ό.π. σ.25

<sup>141</sup> Πηγή: ό.π. σ.28

<sup>142</sup> Πηγή: ό.π. σ.33

9. Πολίτης προσέφυγε στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη προκειμένου να ζητήσει την διαμεσολάβησή του σε υπόθεση που αφορά μη συμμόρφωση υπηρεσίας της Περιφέρειας Αττικής με δικαστική απόφαση. Η διαμεσολάβηση οδήγησε στην εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου και την ικανοποίηση του αιτήματος<sup>143</sup>.
10. Υπόθεση που αφορά σε καταγγελία για οχλήσεις από την λειτουργία λαϊκής αγοράς βρίσκεται σε εκκρεμότητα<sup>144</sup>.
11. Σε υπόθεση που αφορά την μη αδειοδότηση επιχείρησης από την αρμόδια Υπηρεσία της Περιφέρειας δεν διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση<sup>145</sup>.
12. Πολίτης προσέφυγε στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη προκειμένου να καταγγείλει την άρνηση υπηρεσίας να χορηγήσει σε αυτόν άδεια άσκησης επαγγέλματος. Από την έρευνα της υπόθεσης δεν διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση<sup>146</sup>.
13. Πολίτης προσέφυγε στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη προκειμένου να καταγγείλει προβλήματα σχετικά με την λειτουργία πάρκου στα πλαίσια της χωρικής αρμοδιότητας της Περιφέρειας Αττικής. Διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση ως προς ένα μέρος των καταγγελλόμενων ενώ διατυπώθηκαν και οργανωτικές προτάσεις στα πλαίσια σχετικής ειδικής πρότασης<sup>147</sup>.
14. Σε υπόθεση που αφορά σε καταγγελία για ηχορρύπανση από την διεξαγωγή υπαίθριων μουσικών παραστάσεων διαπιστώθηκε η ύπαρξη νομοθετικού κενού και αντικρουόμενες ερμηνείες της σχετικής νομοθεσίας. Η ερμηνεία της νομοθεσίας και η διατύπωση οργανωτικών προτάσεων οδήγησαν στην διενέργεια ελέγχων από τις αρμόδιες υπηρεσίες και την επιβολή διοικητικού προστίμου. Πρόκειται για υπόθεση που κατέληξε στην διατύπωση πορισματικής έκθεσης με σχετικές νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις να υποβάλλονται και στο αρμόδιο υπουργείο<sup>148</sup>.
15. Επιχείρηση κατήγγειλε ότι επιβλήθηκε σε αυτήν διοικητικό πρόστιμο από την αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας κατά παράβαση της κείμενης νομοθεσίας. Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης διατύπωσε την άποψη ότι το διοικητικό πρόστιμο θα πρέπει να ανακληθεί (διαπίστωσε δηλαδή την ύπαρξη κακοδιοίκησης) ωστόσο η υπηρεσία δεν υιοθέτησε τα αναφερόμενα στην διαμεσολάβηση<sup>149</sup>.

---

<sup>143</sup> Πηγή : ό.π. σ.33

<sup>144</sup> Πηγή : ό.π. σ.34

<sup>145</sup> Πηγή : ό.π. σ.35

<sup>146</sup> Πηγή : ό.π. σ.36

<sup>147</sup> Πηγή : ό.π. σ.39

<sup>148</sup> Πηγή : ό.π. σ.43

<sup>149</sup> Πηγή : ό.π. σ.52

16. Υπόθεση που αφορά σε καταγγελία για μη σύννομες ενέργειες της Δ/σης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας Αττικής σχετικά με ανάπλαση ρέματος η υπόθεση βρίσκεται σε εκκρεμότητα<sup>150</sup>.

17. Υπόθεση που αφορά σε καταγγελία για μη σύννομη σύνταξη κειμένων διακηρύξεων από υπηρεσίες της Περιφέρειας Αττικής βρίσκεται σε εκκρεμότητα<sup>151</sup>.

18. Σε υπόθεση που αφορά καταγγελία επιχείρησης σχετικά με την επιβολή σε αυτήν διοικητικών προστίμων από αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας, διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση και η διαμεσολάβηση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη έγινε αποδεκτή από την διοίκηση<sup>152</sup>.

19. Υπόθεση που αφορά σε αφαίρεση από τον καταγγέλλοντα της άδεια κυκλοφορίας οχήματος βρίσκεται σε εκκρεμότητα<sup>153</sup>.

20. Σε άλλη υπόθεση, πολίτης προσέφυγε στον Περιφερειακό Συμπαραστάτη προκειμένου να καταγγείλει την άρνηση υπηρεσίας της Περιφέρειας να του χορηγήσει αντίγραφα εγγράφων. Η υπόθεση βρίσκεται σε εκκρεμότητα<sup>154</sup>.

21. Υπόθεση που αφορά σε αίτημα επιχείρησης για εξωδικαστική επίλυση οικονομικής διαφοράς με την Περιφέρεια Αττικής βρίσκεται επίσης σε εκκρεμότητα<sup>155</sup>.

22. Υπόθεση που αφορά σε καθυστέρηση διεκπεραίωσης αιτήματος βρίσκεται επίσης σε εκκρεμότητα<sup>156</sup>.

Στην περίπτωση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη παρατηρείται ομοιογένεια στον τρόπο παρουσίασης των υποθέσεων με το αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης (θετικό, αρνητικό ή ευρισκόμενο σε εκκρεμότητα) να καταγράφεται κάθε φορά ευκρινώς στο κλείσιμο της παρουσίασης μιας υπόθεσης. Από τι υποθέσεις που απασχόλησαν τον Περιφερειακό Συμπαραστάτη: α) Οι 9 είχαν σαν αποτέλεσμα την επίλυση του προβλήματος (υποθέσεις 2,3,4,5,7,9,14), β) σε τρεις υποθέσεις δεν διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση (υποθέσεις 6,11,12), γ) Σε μία υπόθεση η διαμεσολάβηση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη δεν έγινε δεκτή από την υπηρεσία (υπόθεση 15), δ) 5 υποθέσεις βρίσκονται σε εκκρεμότητα (υποθέσεις 1,10,16,17,19). Επίσης, με αφορμή την υπόθεση 13 αναφέρεται ότι ο ΠΣτΠκτΕ προέβη στην διατύπωση ειδικής πρότασης ωστόσο δεν καταγράφεται η πορεία των διαλαμβανομένων σε αυτή.

---

<sup>150</sup>Πηγή: ό.π. σ.61

<sup>151</sup>Πηγή: ό.π. σ.70

<sup>152</sup>Πηγή: ό.π. σ.72

<sup>153</sup>Πηγή: ό.π. σ.81

<sup>154</sup>Πηγή: ό.π. σ.84

<sup>155</sup>Πηγή: ό.π. σ.87

<sup>156</sup>Πηγή: ό.π. σ.90

Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι όπως προκύπτει από την ετήσια έκθεση, όλες οι υποθέσεις έχουν αποτελέσει αφορμή για την διατύπωση εκτενών προτάσεων βελτίωσης των διαδικασιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε κανένα ωστόσο σημείο δεν αναφέρεται η πορεία των προτάσεων αυτών, εάν δηλαδή αξιολογήθηκαν από την Τοπική Αυτοδιοίκηση ή και από την Κεντρική Διοίκηση σε περίπτωση σύνταξης πορισματικής έκθεσης.

Επίσης, στην ετήσια έκθεση υπάρχει ειδικό κεφάλαιο στο οποίο παρατίθενται οι ειδικές προτάσεις που έχουν υποβληθεί από τον ΠΣτΠκτΕ κατά την διάρκεια του έτους<sup>157</sup> ενώ καταγράφονται και οι προτάσεις που διατυπώνονται στα πλαίσια αυτής.<sup>158</sup>

Και στην περίπτωση αυτή ισχύουν τα ανωτέρω. Όπως δηλαδή και στην περίπτωση των προτάσεων που διατυπώνονται επ' ευκαιρία συγκεκριμένων υποθέσεων, έτσι και για τις ειδικές προτάσεις δεν καταγράφεται η πορεία αυτών, και η υιοθέτησή τους ή μη από την Διοίκηση.

Επιπλέον, δεν αναφέρεται ούτε η πορεία των προτάσεων που διατυπώθηκαν στην Ετήσια Έκθεση του προηγούμενου έτους ή σε Ετήσιες Εκθέσεις προηγούμενων ετών.

---

<sup>157</sup>Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του έτους 2015 ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης υπέβαλλε δύο Ειδικές Προτάσεις, πρβλ. σελ. 92 και σελ. 97

[http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/17939/160217\\_ekthesi\\_2015.pdf](http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/17939/160217_ekthesi_2015.pdf)

<sup>158</sup>Πηγή: ό.π. σ.101





## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

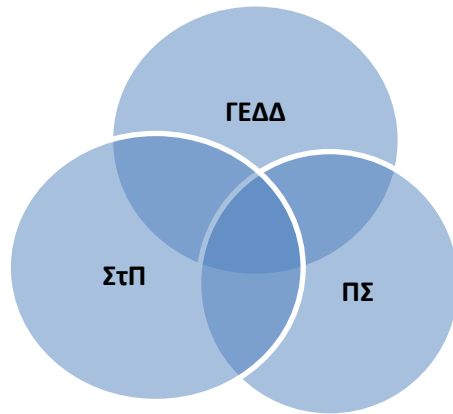
#### 9.1 Σύνοψη συμπερασμάτων

Με βάση τα όσα διαπραγματευτήκαμε ανωτέρω, προκύπτουν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

α. Ως προς τις σχέσεις μεταξύ των ελεγκτικών σωμάτων :

Δεν υφίσταται κάποιο είδος συντονισμού της δράσης μεταξύ των ελεγκτικών σωμάτων και επιπλέον, απουσιάζει ένας διάυλος άμεσης και τακτικής επικοινωνίας μεταξύ τους. Συνεπώς, οι πληροφορίες που διαθέτει κάθε φορέας δεν διαχέονται και δεν αξιοποιούνται από τους υπόλοιπους φορείς, με αποτέλεσμα να υπάρχει το ενδεχόμενο να πραγματοποιούνται παράλληλοι έλεγχοι σε ένα φορέα, από διαφορετικά ελεγκτικά σώματα, ή επίσης σε ορισμένες περιπτώσεις ένα ελεγκτικό σώμα δεν έχει πρόσβαση σε στοιχεία που περιέχονται σε προηγούμενη έκθεση ελέγχου άλλου ελεγκτικού σώματος και διευκολύνουν τον έλεγχο.

Όπως αναδείχθηκε προηγουμένως, οι εν λόγω φορείς με βάση την αποστολή τους, έχουν ορισμένους τομείς κοινούς ενδιαφέροντος και δέχονται αναφορές που εμπίπτουν, αναφορικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, στο πεδίο αρμοδιοτήτων και των τριών φορέων. Υφίσταται δηλαδή ζήτημα επικάλυψης αρμοδιοτήτων και ως εκ τούτου, απαιτείται να εγκατασταθεί ένα δίκτυο επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ τους, το οποίο θα τους επιτρέπει/επιβάλλει να «μοιράζονται», όπως παρουσιάζεται στο κατωτέρω σχήμα, ένα τμήμα της δραστηριότητάς τους, όπως πληροφορίες, συγκεκριμένες ελεγκτικές δράσεις και κοινές προτάσεις για αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο.



**Σχήμα 9.1**

**Σχηματική απεικόνιση επικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των τριών θεσμών**

β. Ως προς το περιβάλλον του ελέγχου :

1. Δεν έχουν αναπτυχθεί κοινά εγχειρίδια ελέγχου, με βάση τα οποία η διαδικασία του ελέγχου (πλάνο ελέγχου) και η καταγραφή των αποτελεσμάτων των ελέγχων (ελεγκτικές επαληθεύσεις) να ακολουθεί συγκεκριμένα πρότυπα. Η τυποποίηση και ομοιογενοποίηση της όλης διαδικασίας του ελέγχου, στα κοινά πεδία, συμβάλλει προς την κατεύθυνση της αναβάθμισης της ποιότητας του ελέγχου και ταυτόχρονα καθιστά τα πορίσματα του ελέγχου πιο αξιοποιήσιμα, στο πλαίσιο της διαχείρισής τους από ένα πληροφοριακό σύστημα ή της ανατροφοδότησης με πληροφορίες ενός συστήματος ανάλυσης κινδύνων και στόχευσης των ελέγχων.

2. Οι αυτεπάγγελτοι έλεγχοι που πραγματοποιούνται από τα ελεγκτικά σώματα, καταλαμβάνουν ελάχιστο ποσοστό σε σχέση με τους ελέγχους κατόπιν καταγγελίας, γεγονός το οποίο καταδεικνύει ότι είναι κυρίως οι καταγγελίες των πολιτών που καθορίζουν το περιεχόμενο και τους τομείς των ελέγχων. Επιπλέον, οι λίγοι αυτεπάγγελτοι έλεγχοι που πραγματοποιούνται, βασίζονται περισσότερο σε κριτήρια ευκαιριακά και αποσπασματικά (π.χ. δημοσιεύματα, κοινή γνώμη) και όχι σε μια πολυετή στρατηγική στόχευση και σε έναν ετήσιο επιχειρησιακό σχεδιασμό που θα εξυπηρετεί την στόχευση αυτή.

3. Υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης της διαδικασίας αξιολόγησης των καταγγελιών για την λήψη της απόφασης έναρξης του ελέγχου ή όχι. Συγκεκριμένα, ο βαθμός στον οποίο πραγματοποιείται η αξιολόγηση αυτή κρίνεται χαμηλός, με βάση τα υψηλά ποσοστά των υποθέσεων οι οποίες μετά από τον έλεγχο διαπιστώνεται ότι δεν υπήρχε πρόβλημα κακοδιοίκησης ή ξεκίνησαν από αβάσιμες καταγγελίες. Επίσης, το βασικό κριτήριο αξιολόγησής τους είναι η βασιμότητα τους, σε άμεση σύνδεση με το εάν η καταγγελία είναι επώνυμη ή ανώνυμη, ενώ άλλα κριτήρια όπως η σημαντικότητά τους λαμβάνεται περισσότερο υπόψη ως προς την προτεραιοποίησή τους για έλεγχο.

γ. Ως προς την προστιθέμενη αξία του έργου των ελεγκτικών σωμάτων στην βελτίωση του θεσμικού πλαισίου παροχής των δημόσιων υπηρεσιών :

Οι έλεγχοι τους οποίους διενεργούν οι υπό εξέταση φορείς ελέγχου δεν αποβλέπουν μόνο στην διερεύνηση συγκεκριμένων υποθέσεων αλλά και στον εντοπισμό 'προβληματικών' περιοχών δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Για τον λόγο αυτό και οι τρεις υπό εξέταση φορείς έχουν την υποχρέωση σύνταξης και δημοσιοποίησης ετήσιων εκθέσεων ενώ δύνανται να συντάσσουν και ειδικές εκθέσεις (ΓΕΔΔ και ΣτΠ) και ειδικές προτάσεις (Περιφερειακός Συμπαραστάτης) και πορίσματα. Κατ' αυτό τον τρόπο, παρόλο που φαίνεται ότι ο πρωταρχικός τους ρόλος συνίσταται στην καταστολή φαινομένων διαφθοράς, είναι ιδιαίτερα σημαντική και η δράση τους στον τομέα της πρόληψης.

Στις ετήσιες εκθέσεις των υπό εξέταση φορέων παρουσιάζονται οι επιρρεπείς στη διαφθορά και στην κακοδιοίκηση υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και επισημαίνονται τα προβλήματα αυτών. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η υποβολή νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων η οποία απορρέει από το τεράστιο απόθεμα πληροφοριών και γνώση που διαθέτουν ιδιαίτερα ο ΓΕΔΔ και ο ΣτΠ δεδομένου του νεοσύστατου του θεσμού του Περιφερειακού Συμπαραστάτη.

Στην πράξη ωστόσο, εμφανίζονται σημαντικά κενά στην διαδικασία της παρακολούθησης των αποτελεσμάτων των προτάσεων που υποβάλλονται από τα ελεγκτικά σώματα και αφορούν σε αλλαγές / βελτιώσεις του νομοθετικού και κανονιστικού θεσμικού πλαισίου που διέπει την διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών.

Τα κενά αυτά πηγάζουν τόσο από «εγγενείς αδυναμίες» των ίδιων των ελεγκτικών σωμάτων (στενότητα ανθρώπινων πόρων και έλλειψη ειδικών πληροφοριακών συστημάτων) που δεν τους επιτρέπει να έχουν μια συνεχή και συστηματική παρακολούθηση των υποθέσεων τους (follow up), όσο και από την πλημμελή σε

αρκετές περιπτώσεις ανταπόκριση των δημόσιων υπηρεσιών και φορέων ως προς την μελέτη και εξέταση των προτάσεων αυτών.

δ. Ως προς τον έλεγχο της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση :

Ο θεσμός του Περιφερειακού Συμπαραστάτη και αντίστοιχα, στο επίπεδο των Δήμων, του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, ως θεσμός που αποσκοπούσε να συνεισφέρει σημαντικά αφενός στην αποσυμφόρηση του έργου που καλούνται να επιτελέσουν ο ΓΕΔΔ και ο ΣτΠ και αφετέρου στην εμβάθυνση του ελέγχου των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, φαίνεται να αντιμετωπίζει σημαντικές αντιστάσεις.

Σύμφωνα με την Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Υπ. Εσωτερικών, Επιτροπή άρθρου 5του ν.4368/2016<sup>159</sup>, ο θεσμός αυτός λειτουργεί σήμερα σε μικρό αριθμό Δήμων και Περιφερειών (σε 5 Περιφέρειες από τις 13 και στο 1/5 των υπόχρεων Δήμων-Δήμοι άνω των 20.000 κατοίκων), καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις οι διαδικασίες για την επιλογή του προσώπου που θα αναλάβει τον θεσμικό ρόλο του Συμπαραστάτη έχουν προβεί άκαρπες, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις δεν έχει εκκινήσει ακόμη η σχετική διαδικασία. Βέβαια, ακόμη και στην περίπτωση που καταστεί δυνατή η λειτουργία του ανωτέρω θεσμού σε όλες τις Περιφέρειες και τους Δήμους, εκτιμάται ότι υπάρχει μία σημαντική «εγγενής» αδυναμία στη λειτουργία του, η οποία περιορίζει εκ των πραγμάτων τον ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει στην εξάλειψη των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, στο σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αδυναμία αυτή κατά την άποψή μας, δεν συνίσταται τόσο σε θέματα λειτουργικής ανεξαρτησίας του θεσμού κ.λ.π. (όπως αναφέρεται στο ως άνω πόρισμα), όσο στο γεγονός ότι ο Συμπαραστάτης μπορεί να διαπραγματευθεί εκ των πραγμάτων μόνο θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της Περιφέρειας στην οποία ανήκει (αντίστοιχα και ο Συμπαραστάτης του Δημότη), με αποτέλεσμα όλο το έργο τους (έλεγχοι, προτάσεις κ.λ.π.) να εξαντλείται εντός του στενού κύκλου της καθ' ύλην και κατά τόπο αρμοδιότητας της κάθε Περιφέρειας, με εξαίρεση την περίπτωση κατά την οποία είναι αναγκαία η σύνταξη πορισματικής έκθεσης η οποία κοινοποιείται και στο αρμόδιο για την υιοθέτηση των σχετικών νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων

---

<sup>159</sup>Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών (2017) Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Υπουργείο Εσωτερικών – Επιτροπή του άρθρου 5 2017 [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr) Ημερομηνία προσπέλασης : 12.5.2017

Υπουργείο. Ωστόσο, όπως προκύπτει από την ανάλυση της ετήσιας έκθεση του Περιφερειακού Συμπαραστάτη, αυτό πραγματοποιείται σε ελάχιστες περιπτώσεις και ως εκ τούτου καθίσταται δυσχερής ή και αδύνατη:

- η διάχυση των πληροφοριών, της γνώσης και της εμπειρίας που αποκτάται σε κάθε επίπεδο από τους αντίστοιχους σχετικούς θεσμούς στην αντιμετώπιση προβλημάτων κακοδιοίκησης και διαφθοράς,
- η ομοιόμορφη αντιμετώπιση ίδιων ή παρόμοιων προβλημάτων κακοδιοίκησης που παρουσιάζονται σε όλους τους Δήμους και Περιφέρειες της Χώρας.

## 9.2 Προτάσεις

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις μας οδηγούν στο συμπέρασμα, ότι απαιτείται μια συνδυασμένη, ταυτόχρονη και πολυεπίπεδη παρέμβαση για την βελτίωση του έργου των Σωμάτων Ελέγχου και την ενίσχυση όχι μόνο στην καταστολή αλλά και την πρόληψη των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης και κατ' επέκταση στην ποιότητα των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τους οικονομικούς φορείς.

Οι βασικοί άξονες αυτής της παρέμβασης είναι :

1. Η ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων/εφαρμογών που θα υποστηρίζουν όλη την διαδικασία του ελέγχου σε κάθε σώμα ελέγχου (δημιουργία υπόθεσης, αξιολόγηση, εντολή ελέγχου, πλάνο ελέγχου, καταγραφή αποτελεσμάτων ελέγχου). Τα εν λόγω πληροφοριακά συστήματα θα πρέπει να καλύπτουν και την φάση της παρακολούθησης της εξέλιξης των υποθέσεων, ήτοι τα αποτελέσματα των πορισμάτων ελέγχου ή των προτάσεων που υποβάλλονται από τα ελεγκτικά σώματα προς τις Υπηρεσίες και φορείς του δημόσιου τομέα. Η παρακολούθηση της υλοποίησης των αποτελεσμάτων συγκεκριμένου ελέγχου αλλά και η παρακολούθηση της υλοποίησης οργανωτικών / νομοθετικών προτάσεων αποτελεί κατά την κρίση μας, μία από τις σημαντικότερες ανεπάρκειες στη δράση των ελεγκτικών σωμάτων. Στην εφαρμογή των προτάσεων εφαρμόζεται ο προληπτικός ρόλος της δράσης των ελεγκτικών σωμάτων : η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης η οποία είναι και η βασική αποστολή τους. Οι ετήσιες εκθέσεις που περιέχουν μεταξύ άλλων και συγκεκριμένες νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις, όπως επίσης και οι ειδικές εκθέσεις εξυπηρετούν αυτή ακριβώς σε αυτήν την προληπτικού χαρακτήρα καταπολέμηση της κακοδιοίκησης<sup>160</sup>. Επιπλέον,

---

<sup>160</sup>Πηγή: Καμίνης Γ., 2005, «Μέσα Διαμεσολάβησης του ΣτΠ – Η Πειθώ και η Δημοκρατία» στο «Ο ΣτΠ – Ένας θεσμός της εποχής – Κίνηση των πολιτών για μια ανοιχτή κοινωνία», Αθήνα, σελ. 19

κρίνεται απολύτως απαραίτητη και η ανάπτυξη διεπαφών που θα γεφυρώνουν τις πληροφορίες που περιέχονται στα συστήματα αυτά και θα επιτρέπουν την διάχυση όλων των απαραίτητων πληροφοριών μεταξύ των σωμάτων ελέγχου. Επίσης, η διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων των ελεγκτικών σωμάτων θα συμβάλλει στην αποφυγή πρόσθετων διοικητικών διαδικασιών στην περίπτωση που για την ίδια υπόθεση έχει διεξαχθεί έρευνα σε προγενέστερο χρόνο από κάποιον ελεγκτικό φορέα. Αντιμετωπίζεται δηλαδή το πρόβλημα που προκύπτει από την αδυναμία της γνώσης των ελέγχων που τυχόν διενεργούνται ή έχουν διενεργηθεί στο παρελθόν σε ένα φορέα.

Η υποστήριξη του έργου των σωμάτων ελέγχου με την κατάλληλα συστήματα πληροφορικής πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της όποιας προσπάθειας εκσυγχρονισμού και αναμόρφωσης του πλαισίου στο οποίο αυτά λειτουργούν.

2. Η βελτίωση του περιβάλλοντος ελέγχου, με:

α) Την τυποποίηση της διαδικασίας ελέγχου και την δημιουργία ενός συνολικού εγχειριδίου ελέγχου για όλα τα σώματα ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Το αποτέλεσμα της δράσης αυτής θα είναι η ομοιόμορφη διενέργεια ελέγχων γεγονός που θα διευκολύνει και την σύγκριση των ευρημάτων και συμπερασμάτων του ελέγχου.

β) Την δημιουργία για όλα τα σώματα ελέγχου Κώδικα δεοντολογίας των ελεγκτών, που θα περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις αξίες που οφείλουν να τηρούν οι ελεγκτές, κατ'αναλογία με τον κώδικα που διαθέτει ήδη ο ΓΕΔΔ και ο οποίος βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό τον κώδικα δεοντολογίας του INTOSAI<sup>161</sup>. Σύμφωνα με αυτόν, ο έλεγχος πρέπει να βασίζεται στις αρχές: ακεραιότητα, ανεξαρτησία, αντικειμενικότητα, αμεροληψία, εχεμύθεια και επαγγελματική κατάρτιση.

γ) Την ανάπτυξη μεθοδολογίας αξιολόγησης των καταγγελιών και προτεραιοποίησης των υποθέσεων ελέγχου που πραγματοποιούνται βάσει καταγγελιών. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας μεθοδολογίας θα πρέπει να υπάρχει η ευχέρεια, βάση τυποποιημένων-αντικειμενικών κριτηρίων, να μην προτεραιοποιείται για έλεγχο μια καταγγελία εφόσον υπάρχει στενότητα πόρων και ταυτόχρονα υποθέσεις πιο σημαντικές και επείγουσες προς έλεγχο.

δ) Τον ανασχεδιασμό του τρόπου προσανατολισμού των ελέγχων. Το περιεχόμενο και οι τομείς των ελέγχων, δηλαδή ο προσανατολισμός των ελέγχων πρέπει, σε μεγάλο βαθμό, να είναι το αποτέλεσμα μιας σύνθετης διαδικασίας «συνειδητής» στόχευσης που πραγματοποιείται από τα ίδια τα ελεγκτικά σώματα και να μην καθορίζεται σχεδόν

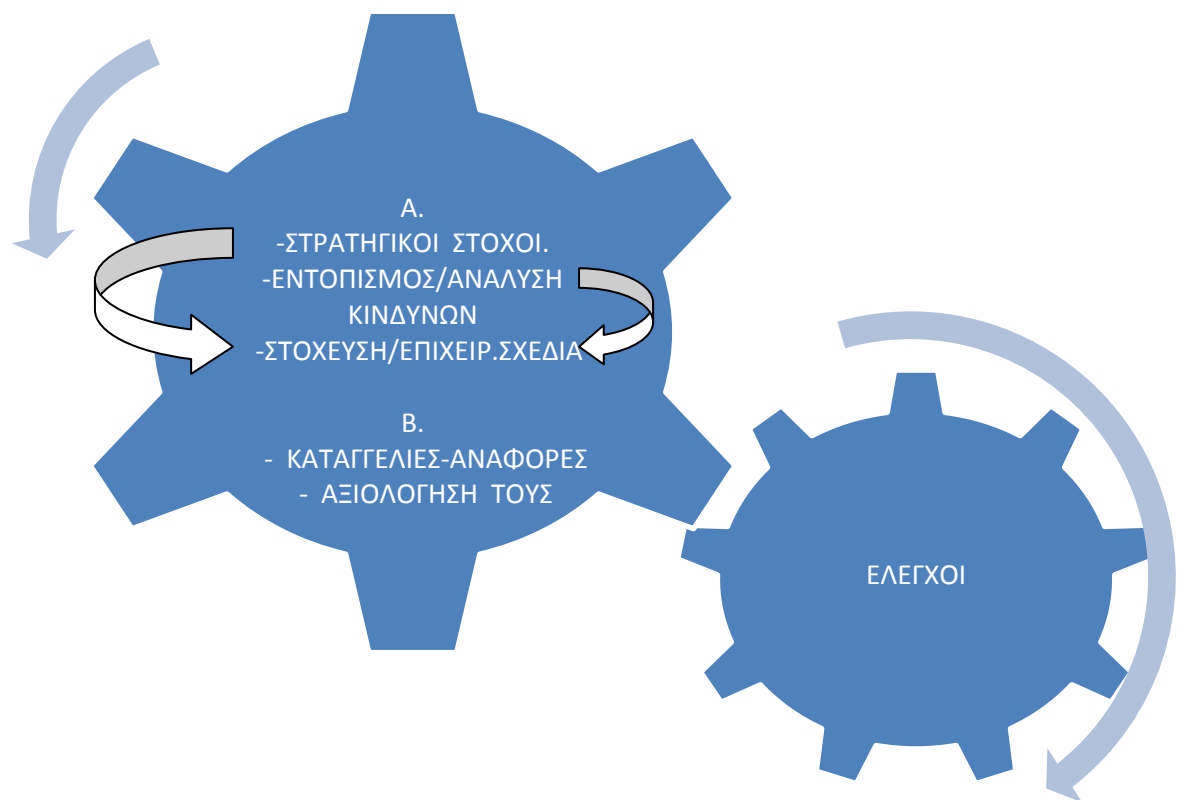
---

<sup>161</sup> Πηγή: INTOSAI Code of Ethics And Auditing Standards Committee 2001 [www.intosai.org](http://www.intosai.org), ημερομηνία προσπέλασης : 12.3.2017

αποκλειστικά και άμεσα από τις καταγγελίες, τα δημοσιεύματα και την κοινή γνώμη, στοιχεία τα μπορούν άλλωστε να αξιοποιηθούν, μετά από αξιολόγησή τους, στην τελική στόχευση.

Συγκεκριμένα, ο ανασχεδιασμός αυτός θα σημάνει την αύξηση του ποσοστού των αυτεπάγγελτων ελέγχων επί του συνόλου των ελέγχων που πραγματοποιούνται, γεγονός που θα οδηγήσει, δεδομένων και των περιορισμών στη διαθεσιμότητα ανθρώπινων πόρων, στην ταυτόχρονη αύξηση του βαθμού αξιολόγησης των ανώνυμων αλλά και επώνυμων καταγγελιών ως προς την βασιμότητα και την σημαντικότητά τους. Καθώς όπως διαπιστώθηκε, το δικαίωμα της αυτεπάγγελτης έρευνας χρησιμοποιείται σπανιότατα παρά την σημαντικότητά του, είναι πολύ σημαντικό η δράση των υπό εξέταση ελεγκτικών σωμάτων να μην περιορίζεται στον εκ των υστέρων έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι αυτεπάγγελτοι έλεγχοι θα πρέπει να προγραμματίζονται βάσει ετήσιων επιχειρησιακών σχεδίων που στηρίζονται σε στόχευση, η οποία είναι το αποτέλεσμα ανάλυσης των τομέων και των φορέων στους οποίους εντοπίζονται σημαντικοί κίνδυνοι, με κριτήρια αντικειμενικά. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να αναπροσαρμόζονται ετησίως, λαμβάνοντας υπόψη τις όποιες μεταβολές εμφανίζονται στις τάσεις κακοδιοίκησης και διαφθοράς, για τις οποίες σημαντική εισροή πληροφόρησης, θα αποτελούν και τα αποτελέσματα της ελεγκτικής δράσης κατόπιν καταγγελιών, των ελεγκτικών σωμάτων (feedback).



**Σχήμα 9.2**

**Σχηματική απεικόνιση της προτεινόμενης διαδικασίας έναρξης του ελέγχου**

4. Η «θεσμοποίηση» της συνεργασίας μεταξύ των σωμάτων ελέγχου, μέσω της συγκρότησης ενός Εθνικού Συντονιστικού Κέντρου .

Η πληθώρα των φορέων, η πολυδιάσπαση των φορέων (πέραν των τριών φορέων που εξετάσαμε) για τον έλεγχο της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης αντικατοπτρίζει αφ' ενός την επιθυμία του Κράτους για την αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στα πλαίσια της Δημόσιας Διοίκησης καθώς και για την βελτίωση της σχέσης πολίτη – Δημόσιας Διοίκησης, αφ' ετέρου ωστόσο, ο μη συντονισμός αυτών δεν οδηγεί σε ουσιαστική αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.

Επιπλέον, η επάλληλη λειτουργία πολλαπλών μηχανισμών διοικητικής δράσης, η ύπαρξη δηλαδή περισσότερων φορέων για τη ρύθμιση ίδιων ή παρόμοιων τομέων πολιτικής επιτείνει την σύγχυση και την αδυναμία του πολίτη να αντιληφθεί που θα πρέπει να απευθυνθεί για αντιμετώπιση του προβλήματός του. Το αποτέλεσμα είναι η



σπατάλη πόρων καθώς οι υπηρεσίες διερευνούν παράλληλα την ίδια υπόθεση χωρίς μεταξύ τους επικοινωνία.

Με την θεσμοποίηση της συνεργασίας επιδιώκεται να υπάρχει στόχευση και συντονισμός των διενεργούμενων ελέγχων που θα εξυπηρετεί ένα εθνικό σχέδιο καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και διαφθοράς και ένας συστηματικός τρόπος παρακολούθησης των αποτελεσμάτων της δράσης των ελεγκτικών σωμάτων.

Συγκεκριμένα, το ως άνω προτεινόμενο Συντονιστικό Κέντρο θα έχει ως αποστολή:

- I.** Την ανάπτυξη ενός ενιαίου πολυετούς Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς της δημόσιας Διοίκησης με δράσεις που θα αφορούν το κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και την παρακολούθηση της εφαρμογής του.
- II.** Την εξέταση των ετήσιων επιχειρησιακών σχεδίων που εκπονούνται από τα ελεγκτικά σώματα στον τομέα των αυτεπάγγελτων ελέγχων, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι εξυπηρετείται η υλοποίηση των Στρατηγικών στόχων μέσω αλληλοσυμπληρωματικών δράσεων και ότι αποφεύγονται οι επικαλύψεις και η σπατάλη των πόρων στον τομέα του ελέγχου.
- III.** Την συντονισμένη υποβολή σημαντικών προτάσεων αναμόρφωσης του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη δράση της δημόσιας διοίκησης, τόσο ως προς τις ακολουθούμενες διαδικασίες, όσο και ως προς οργανωτικά θέματα. Το σημείο αυτό είναι πολύ κρίσιμο καθώς σε αρκετές περιπτώσεις ο συνεχής «βομβαρδισμός» της Δημόσιας Διοίκησης με αποσπασματικές προτάσεις θεσμικών αλλαγών, αποδυναμώνει την ίδια την διαδικασία. Αυτό που ουσιαστικά απαιτείται είναι η ύπαρξη ενός ενιαίου πόλου συγκέντρωσης, επεξεργασίας και υποβολής των προτάσεων θεσμικών αλλαγών.
- IV.** Την παρακολούθηση της τύχης των ως άνω προτάσεων και την πραγματοποίηση, για τον σκοπό αυτό, των απαραίτητων επαφών και της επικοινωνίας με τα κρατικά όργανα και τους φορείς διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικής, ήτοι το Συντονιστικό Κέντρο πρέπει να λειτουργεί κατά κάποιο τρόπο ως ένα «παρατηρητήριο».
- V.** Τον σχεδιασμό και τον συντονισμό της υλοποίησης ορισμένων κοινών δράσεων ελέγχου, στις περιπτώσεις όπου κρίνεται αναγκαία η συνεργασία και συμμετοχή περισσότερων του ενός ελεγκτικού σώματος. Στο πλαίσιο της δράσης αυτής, μπορεί να εξετασθεί σε μεταγενέστερο στάδιο και εφόσον εμπεδωθεί αρχικά κουλτούρα συνεργασίας, η σύσταση ενός κοινού ελεγκτικού σώματος με ευρείες αρμοδιότητες

που θα κατανέμονται σε τομείς ελέγχου (π.χ. υπηρεσίες υγείας, οικονομικοί έλεγχοι κ.λ.π.).

5. Η δημιουργία ενός περιβάλλοντος επικοινωνίας μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών και των εν λόγω σωμάτων ελέγχου που θα επιτρέψει να υπάρχει μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία από το έργο τους ως προς την προώθηση μεταρρυθμίσεων και θεσμικών αλλαγών για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και της βελτίωσης των σχέσεων της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες.

Συγκεκριμένα, προτείνεται η ανάπτυξη και καταγραφή μιας διαδικασίας ‘λογοδοσίας’ των Υπηρεσιών και φορέων της Δημόσιας Διοίκησης, κατά την οποία θα είναι δεσμευτική η αιτιολογημένη απάντηση τους, εντός συγκεκριμένων προθεσμιών, ως προς την εξέταση και την αποδοχή ή μη των προτάσεων που υποβάλλονται από τα σώματα ελέγχου και οι οποίες αφορούν σε αλλαγές του θεσμικού πλαισίου. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να καταγράφει τα βήματα της επικοινωνίας που θα ακολουθούνται έπειτα από την υποβολή οργανωτικών/νομοθετικών προτάσεων προς την διοίκηση (είτε στα πλαίσια έκθεσης ελέγχου/ πορίσματος είτε στα πλαίσια της ετήσιας έκθεσης), η οποία, αφενός θα επιτρέψει τα ελεγκτικά σώματα να παρακολουθούν την τύχη των προτάσεών τους, αφετέρου θα δώσει μεγαλύτερη ώθηση στην ουσιαστική εξέτάσή τους από την Δημόσια Διοίκηση. Θεωρείται σκόπιμο να υπάρχει ενημέρωση ως προς τα ακόλουθα :

α) Εάν η Διοίκηση έχει ξεκινήσει μια διαδικασία αξιολόγησης των προτάσεων που έχουν υποβληθεί

β) Εάν εν συνεχεία προέβη σε ενημέρωση της Υπηρεσιακής και Πολιτικής ηγεσίας για τις απόψεις της επί των προτάσεων και

γ) Εάν υπάρχει η βούληση της Υπηρεσιακής και Πολιτικής ηγεσίας για την υιοθέτησή τους ή την απόρριψή τους, μερικώς ή εξ’ ολοκλήρου.

6. Η ριζική αναδιοργάνωση του θεσμού του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, προκειμένου να αποτελέσει περιφερειακή Υπηρεσία του ΣτΠ. Η μεταρρύθμιση αυτή είναι απαραίτητη προκειμένου να αρθεί η αποσπασματικότητα και ο «χωρικός» κατακερματισμός της διαμεσολάβησης και του ελέγχου της κακοδιοίκησης και διαφθοράς, των λύσεων που δίνονται και των προτάσεων που υποβάλλονται και των θεσμικών αλλαγών που προτάσσονται κάθε φορά. Επιπλέον, το κύρος της διαμεσολάβησης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο θα αυξηθεί αυτομάτως, λόγω της Συνταγματικά προβλεπόμενης προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών του ΣτΠ.

Προφανώς, για την αναμόρφωση και αναβάθμιση του ρόλου και του έργου των σωμάτων ελέγχου στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς μπορούν να υπάρχουν και επιπλέον προτάσεις. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση για να στεφθεί με επιτυχία οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική προσπάθεια, θα πρέπει οι έλεγχοι που διενεργούνται από τους υπό εξέταση φορείς, με στόχο την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, να οργανώνονται και να πραγματοποιούνται βάσει εθνικής στρατηγικής στόχευσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού και προγραμματισμού, σε ένα πλαίσιο θεσμοποιημένης δικτύωσης όλων των αρμόδιων φορέων, το οποίο προϋποθέτει την ανάπτυξη ανάλογης κουλτούρας συνεργασίας και την εκτεταμένη χρήση των εργαλείων της πληροφορικής.



## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αντωνόπουλος Μ., (1995), Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Βενετσανοπούλου Μ. (2002), Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Βενετσανοπούλου Μ., (2014), Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση- Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

ΓΕΔΔ, (2003), Ετήσια Έκθεση 2003, [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/19/EktheshGEDD2003.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/19/EktheshGEDD2003.pdf). ημερομηνία προσπέλαση : 02.5.2017

ΓΕΔΔ, (2006), Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2006, [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/22/EktheshGEDD2006.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/22/EktheshGEDD2006.pdf). ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017

ΓΕΔΔ, (2013), Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2013, [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/114/EktheshGEDD2013.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/114/EktheshGEDD2013.pdf). ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017

ΓΕΔΔ (2014), Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2014, [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf). ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017

ΓΕΔΔ (2015), Ετήσια Έκθεση ΓΕΔΔ 2015, [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/157/01.GEDDEtisiaEkthesi2015.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/157/01.GEDDEtisiaEkthesi2015.pdf). ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017

ΓΕΔΔ, (2007), Εγχειρίδιο Ελέγχου για τα Ελεγκτικά Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α., Ε.Π. «Πολιτεία», Αθήνα. [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf). ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017

- Γερογιάννη Μ., (2011), Καλλικράτης και Κοινωνία των Πολιτών, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Γεωργίτση Μ., (2005), «Η συμβολή του ΣτΠ στην καταπολέμηση της διαφθοράς» στο Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα.
- ΙΤΑ, (2006), Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ – Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα.  
[www.ita.org.gr/.../Οι%20έλεγχοι%20στους%20ΟΤΑ%20Προτάσεις%](http://www.ita.org.gr/.../Οι%20έλεγχοι%20στους%20ΟΤΑ%20Προτάσεις%20)
- ΙΤΑ, (2006), Σπανού Κ. «Τοπική εξουσία και πολίτες. Η εμπειρία του ΣτΠ από τη λειτουργία των ΟΤΑ», Ημερίδα : Διαφάνεια και Αυτοδιοίκηση, Διαδικασίες ελέγχου και αποτελεσματικότητα  
<http://www.ita.org.gr/el/oldsite/Contentsec0a.html?lang=gr&CatId=238&View=8>.  
 ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017
- Καμίνης Γ., (2005), «Μέσα Διαμεσολάβησης του ΣτΠ – Η Πειθώ και η Δημοκρατία» στο «Ο ΣτΠ – Ένας θεσμός της εποχής – Κίνηση των πολιτών για μια ανοιχτή κοινωνία», Αθήνα.
- Κοζάρη, Α., Ρουτζούνη, Ν., Δουλαδίρης, Ν. & Ζήσης, Σ., (2011), «Ενίσχυση της Διαφάνειας - Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Έκθεση Πολιτικής, Συμπεράσματα και Προτάσεις», Καινοτόμο Εργαστήρι του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα, Ιούλιος 2011.  
<http://www.kinisispoliton.gr/wpcontent/uploads/2014/03/publications10.pdf>  
 ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017
- Κτιστάκη Σ., (2014), «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Μακρυδημήτρη Α. – Χρυσανθάκη Χ. – Οικονόμου Α. – Κουλούρη Ν., (1996) «'Ombudsman' - Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη», Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 45 & επ., Αθήνα – Κομοτηνή.
- Μακρυδημήτρη Α., (1999), Ο 'Μεγάλος Ασθενής' - Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 110, Αθήνα.

- Μακρυδημήτρης Α., (2008), Δημόσια Διοίκηση : Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ., (2012), Δημόσια Διοίκηση- Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., (2000), Η Προστασία του Διοικουμένου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., (2000), Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Μπαμπαλιουτας Λ., (2013), Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, Β' τόμος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα Μακρίδη Ε., (2004), Έλεγχος Διοίκησης – Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές - Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ν. 3051) Ο ΣτΠ, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα – Μακρίδη Ε (2006), Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Μπέσιλα Μακρίδη Ε. (2010), Έλεγχος Διοίκησης, Τόμος Α', εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- ΠΣτΠ&Τε, (2013), Ετήσια Έκθεση ΠΣτΠ&Τε 2013, [http://www.patt.gov.gr/site/attachments2/9747\\_ek8esi\\_2013.pdf](http://www.patt.gov.gr/site/attachments2/9747_ek8esi_2013.pdf).  
ημερομηνία προσπέλασης: 15.5.2017
- ΠΣτΠ&Τε, (2015), Ετήσια Έκθεση ΠΣτΠ&Τε 2015, [http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/17939/160217\\_ekthesi\\_2015.pdf](http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/17939/160217_ekthesi_2015.pdf).  
ημερομηνία προσπέλασης: 15.5.2017
- Ράικος Δ., (2006), Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

- Στασινόπουλος Μ., (1972), Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι, Εκδόσεις Νομικά Μελέται, Αθήνα.
- ΣτΠ, (1998), Ετήσια Έκθεση 1998, [https://www.synigoros.gr/resources/docs/540\\_5-13.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/540_5-13.pdf) ημερομηνία προσπέλασης : 12.3.2017.
- ΣτΠ, (2004), Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2004, [https://www.synigoros.gr/resources/docs/608\\_01-eisagogi.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/608_01-eisagogi.pdf). ημερομηνία προσπέλασης : 02.5.2017.
- ΣτΠ, (2013), Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2013, [https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.ehtisies\\_ektheseis\\_documents.167685](https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.ehtisies_ektheseis_documents.167685). ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017
- ΣτΠ, (2014), Ετήσια Έκθεση ΣτΠ, 2014, σ. 104, <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2014-00-stp.pdf>, ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017.
- ΣτΠ, (2015), Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2015, <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-00-stp.pdf>. ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017.
- 2<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Επιμέλεια : Α. Μκρυδημήτρης, Λ. Μαρούδας, Μ.-Η. Πραβίτα, (2009), Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη : ‘Νέα Δημόσια Διοίκηση’ εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος.
- Σωτηροπούλου Ε., (2015) Η διασφάλιση της προστασίας του πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης και οι μηχανισμοί ελέγχου αυτής, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Τάκης Α, (2004), Συνήγορος του Πολίτη, Ανθρώπινα Δικαιώματα και Κράτος Δικαίου, Εφαρμογές ΔΔ Π/2004.
- Τζέμος Β., (2012), Συνήγορος του Πολίτη, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Τσαπόγας, Μ., 2006, Σύγχρονες αναζητήσεις της γερμανικής βιβλιογραφίας για τη διαμεσολάβηση, το διοικητικό έλεγχο και τις ανεξάρτητες αρχές, *Ανα* 2/2006.



Φυτράκης Ε., (2010), Τα ελεγκτικά σώματα της Διοίκησης, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Φυτράκης Ε., (2011), Εφημ. Δ.Δ., Ο έλεγχος νομιμότητας ως παράμετρος της διοίκησης, Αθήνα.

Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς-Οργάνωση κατά της Διαφθοράς, (2012), Αξιολόγηση Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας – Ελλάδα, [http://gr.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/11/nis\\_ti\\_greece.pdf](http://gr.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/11/nis_ti_greece.pdf), ημερομηνία προσπέλασης : 02.5.2017.

Κώδικας Λειτουργίας Περιφερειακού Συμπαραστάτη [http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/4200/150617\\_kodikas\\_leitourgias.pdf](http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/4200/150617_kodikas_leitourgias.pdf), ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017.

Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Υπουργείο Εσωτερικών – Επιτροπή του άρθρου 5 2017 [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr), ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017.

ΥΠΕΣ, (2012) Δομή και Λειτουργία Τοπικής και Περιφερειακής Δημοκρατίας [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ffa70eeca84e2ec9b9/Domi\\_leit\\_top\\_perAutod\\_2012.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ffa70eeca84e2ec9b9/Domi_leit_top_perAutod_2012.pdf), ημερομηνία προσπέλασης: 02.5.2017.

Σύνταγμα της Ελλάδας, (άρθρα 101,102,109).

Νόμος 1850/1989, (ΦΕΚ Α' 114/1989), Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας

Νόμος 2477/1997, (ΦΕΚ Α' 59/1997), Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Νόμος 3074/2002, (ΦΕΚ Α' 296/2002), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης – Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις.

Νόμος 3094/2003, (ΦΕΚ Α' 10/2003), Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις.

Νόμος 3146/2003, (ΦΕΚ Α' 125/2003), Οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών και άλλες διατάξεις.

Νόμος 3200/2003, (ΦΕΚ Α' 281/2003), Τροποποιήσεις του Ν. 1388/1983 'Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις.

Νόμος 3213/2003, (ΦΕΚ Α' 309/2003), Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών.

Νόμος 3463/2006, (ΦΕΚ Α' 11/2006), Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

Νόμος 3569/2007, (ΦΕΚ Α' 122/2007), Συνεταιρισμοί θαλάσσιας αλληλασφάλισης και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας.

Νόμος 3613/2007, (ΦΕΚ Α' 263/2007), Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών.

Νόμος 3345/2005, (ΦΕΚ Α' 138/2005), Οικονομικά Θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων».

Νόμος 3801/2009, (ΦΕΚ Α' 163/2009), Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Νόμος 3320/2005, (ΦΕΚ Α' 48/2005), Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Νόμος 3448/2006, (ΦΕΚ Α' 57/2006), Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Νόμος 3896/2010, (ΦΕΚ Α' 207/2010), Εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασία και απασχόλησης – Εναρμόνιση της κείμενης νομοθεσίας με την Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5<sup>ης</sup> Ιουλίου 2006 και άλλες διατάξεις.

Νόμος 3849/2010 (ΦΕΚ Α' 80/2010), Τροποποίηση του ν. 3213/2003, διατάξεων Ποινικού Κώδικα που αφορούν αδικήματα σχετικά με την Υπηρεσία και άλλες διατάξεις.

Νόμος 3852/2010, (ΦΕΚ Α' 87/2010), Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Νόμος 3900/2010, (ΦΕΚ Α' 213/2010), Εξορθολογισμός διαδικασιών επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις.

Νόμος 4097/2012, (ΦΕΚ Α' 235/2012), Εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών κατά την άσκηση αυτοτελούς επαγγελματικής δραστηριότητας – Εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2010/41/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Νόμος 4320/2015, (ΦΕΚ Α' 29/2015), Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών Οργάνων και λοιπές διατάξεις.

Π.Δ. 30/1996, (ΦΕΚ Α' 21/1996), Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο 'Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης' των ισχυουσών διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Π.Δ. 273/1999, (ΦΕΚ Α' 299/1999), Κανονισμός Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη.

Αιτιολογική Έκθεση ν. 4320/2015, Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών Οργάνων και λοιπές διατάξεις.

Αιτιολογική Έκθεση του ν. 2477/1997, Ο Συνήγορος του Πολίτη και το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Εισηγητική Έκθεση ν.3074/2002, (ΦΕΚ Α' 296/2002), Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης – Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις.

## Διαδικτυακές Πηγές

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης <https://www.gedd.gr/>

Συνήγορος του Πολίτη <https://www.synigoros.gr/>

Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης

[http://www.patt.gov.gr/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4239&Itemid=25](http://www.patt.gov.gr/site/index.php?option=com_content&view=article&id=4239&Itemid=25)

[6](#)

<http://elawyer.blogspot.gr/2016/02/blog-post.html>

Διεθνής Οργανισμός των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου <http://www.intosai.org/news.html>

Διεθνή Πρότυπα των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου <http://www.issai.org>

<http://www.ita.org.gr/el/oldsite/Contentsec0a.html?lang=gr&CatId=238&View=8>

<http://www.eglimatologia.gr/%CE%BA%CF%8C%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC-%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CF%84%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BF%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%8D/>

<http://epublications.web.auth.gr/sites/default/files/%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B5%CF%89%CE%BD%CE%AF%CE%B4%CE%B7%CF%82%20-%20%CE%A0%CE%B5%CE%B9%CE%B8%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%B4%CE%AF%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF%20%CE%BA%CE%B1%CE%B9%20%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC.pdf>

[https://lawtakpap.blogspot.gr/2014/11/blog-post\\_18.html](https://lawtakpap.blogspot.gr/2014/11/blog-post_18.html)