



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Το δικαίωμα αναφοράς του διοικούμενου και η ενεργοποίηση των
ελεγκτικών μηχανισμών**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ Γενικής Διοίκησης

Επιβλέπουσα:

Μαρία Στυλιανίδου

Σπουδάστρια:

Παρασκευή Παππά

ΑΘΗΝΑ - 2020

Το δικαίωμα αναφοράς του διοικούμενου και η ενεργοποίηση των
ελεγκτικών μηχανισμών.

Περίληψη

Αντικείμενο τη παρούσας εργασίας αποτελεί το δικαίωμα αναφοράς των διοικούμενων να απευθύνονται στις δημόσιες διοικητικές αρχές, καθώς και η σύνδεση των υποβαλλόμενων από μέρους τους αναφορών – καταγγελιών με την ενεργοποίηση των θεσμοθετημένων ελεγκτικών μηχανισμών που δρουν στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης.

Ειδικότερα, στο πρώτο μέρος της εργασίας επιχειρείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός της αναφοράς μέσα από τη συνταγματική θεμελίωση και τη νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος. Περαιτέρω, αποτυπώνεται η επαναριοθέτηση του δικαιώματος από τη νομολογιακή εφαρμογή των διοικητικών και πολιτικών δικαστηρίων.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας αναδεικνύεται, μέσα από την ειδική περιπτωσιολογία, η συμβολή των πολιτών στον εντοπισμό, τη διερεύνηση και τελικά την τιμωρία των φαινομένων διαφθοράς και παράνομης δράσης που αναπτύσσονται στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης, με την κινητοποίηση των ποικίλων διαδικασιών ελέγχου. Προς την κατεύθυνση αυτή επισημαίνεται η ανάγκη δημιουργίας ασφαλών διαύλων αναφοράς καθώς και προώθησης της λειτουργίας των υπαρχόντων μηχανισμών, με παράλληλη ενίσχυση της προστασίας των καταγγελλόντων και ιδίως των «μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος». Οι δράσεις αυτές θα συμβάλλουν όχι μόνο στην περιστολή των παράνομων πρακτικών αλλά και στην πρόληψή τους, αποκαθιστώντας τη νομιμότητα της δράσης των δημόσιων υπηρεσιών, την εύρυθμη λειτουργία τους και την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων.

Λέξεις – κλειδιά

Δικαίωμα αναφοράς, αναφορά – καταγγελία, ελεγκτικοί μηχανισμοί, διαφθορά, καταγγέλλοντες, «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος».

Abstract

The object of this essay is to analyze the right of every citizen/administrated to submit a petition to the public administrative authorities and the way that the above mentioned petitions/complaints are connected to the activation of the supervisory institutionalized bodies which operated/act within the framework of public administration.

More particularly, in the first part of this project it is attempted to give a conceptual definition of the “petition” by associating it to the constitutional foundation and the legislation of the right itself. Furthermore, the reshaping of the right is captured in the light of a number of references to case-law of administrative and civil courts as well.

In the second part of this project the contribution of the citizens to the identification, the investigation and the punishment of incidents of corruption and illegal action within the public administration is highlighted by mobilizing several control/inspection procedures. In the same direction, it is pointed out that there is a great need of promoting and enabling the existing bodies which examine petitions and complaints. At the same time it is of crucial importance to protect the complainants and mainly the whistleblowers.

Key – words

Right to petition, petition – complaint, supervisory bodies, corruption, complainants, whistleblowers.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα της εργασίας μου κα. Μαρία Στυλιανίδου (μέλος του ΔΣ της ΕΑΑΔΗΣΥ, διδάσκουσα στο ΕΑΠ και στην ΕΣΔΔΑ) για την καθοδήγηση, την αμέριστη συμπαράσταση και την πάντα άμεση ανταπόκρισής της στις οχλήσεις μου.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Διοικητή της ΕΑΔ κ. Άγγελο Μπίνη για την αποδοχή του αιτήματός μου να έχω πρόσβαση στην Αρχή.

Τέλος, ευχαριστώ τους επιθεωρητές ελεγκτές της ΕΑΔ για τις συνεντεύξεις που μου παραχώρησαν και, ιδίως, τις κυρίες Νικολίτσα Ράπτη (Προϊσταμένη Τομέα Ασφάλισης Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Εργασιακών Σχέσεων, ΕΑΔ), και Κασσιανή Ντέρου (Επιθεωρήτρια της ΕΑΔ), για την υπομονή και την προθυμία τους να απαντήσουν σε όλες τις ερωτήσεις και απορίες μου και για το εξαιρετικά χρήσιμο υλικό που μου παρείχαν.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2020

Πίνακας Περιεχομένων

Πίνακας εικονογράφησης.....	9
Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών.....	10
Εισαγωγή.....	12
A. Το συνταγματικό θεμέλιο του δικαιώματος αναφοράς του διοικούμενου.....	13
1. Άρθρο 10 του Συντάγματος.....	13
i. Το εννοιολογικό περιεχόμενο της αναφοράς	13
ii. Νομική φύση	15
iii. Πεδίο προστασίας.....	16
iv. Φορείς του δικαιώματος.....	17
v. Αποδέκτες.....	18
vi. Περιορισμοί.....	18
2. Η νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος.....	19
i. Το Ν.Δ. 796/1971	19
ii. Ο Ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας).....	21
3. Η νομολογιακή εφαρμογή του δικαιώματος αναφοράς.....	24
i. Ενδεικτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	25
ii. Ενδεικτικές αποφάσεις του Αρείου Πάγου.....	27
iii. Κριτική στις κυρίαρχες νομολογιακές θέσεις	29
B. Η ενεργοποίηση των κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών.....	32
1. Ο ατομοκεντρικός χαρακτήρας του δικαιώματος αναφοράς και η αντικειμενική διάσταση που διέπει τη δράση των ελεγκτικών μηχανισμών που ενεργοποιούνται με την άσκηση αυτού	32
2. Η καταγγελία των φαινομένων διαφθοράς ως έκφανση του δικαιώματος αναφοράς..	34
i. Η αναφορά-καταγγελία ως εργαλείο αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση.....	36
ii. Η προστασία του αναφέροντος	37
3. Η αναφορά ως αφετηρία πειθαρχικής δίωξης.....	39
4. Η αναφορά ως αφετηρία ποινικής δίωξης	43
Γ. Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης ως υποδοχείς αναφορών	45

1. Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ).....	45
i. Τα καταργηθέντα Ελεγκτικά Σώματα που ενσωμάτωσε η ΕΑΔ.....	52
ii. Ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου.....	55
2. Η διαφοροποίηση των Ελεγκτικών Σωμάτων από τον Συνήγορο του Πολίτη.....	55
3. Περιπτωσιολογία.....	57
i. Υπόθεση ΣΤΑ.ΣΥ Α.Ε.....	58
ii. Έλεγχος στον ΕΟΠΥΥ για τα νοσήλια εξωτερικού ασφαλισμένων του ΟΠΑΔ.....	59
iii. Έλεγχος στη Δ/ση Τεχνικών Έργων Π.Ε. Χαλκιδικής και στο Δασαρχείο Πολυγύρου.....	61
Συμπεράσματα	63
Βιβλιογραφία	66
Παραρτήματα	72

ΕΣΔΔΑ,

Παρασκευή Παππά

© 2020, Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 20/9/2020

Υπογραφή

Παρασκευή Παππά

Πίνακας εικονογράφησης

Κατάλογος διαγραμμάτων

<i>Διάγραμμα 1:</i> Κατανομή των Εντολών Ελέγχου ανά Έναυσμα.....	47
<i>Διάγραμμα 2:</i> Κατανομή των Καταγγελιών ανά Φορέα Αναφοράς τους	48
<i>Διάγραμμα 3:</i> Κατανομή των Καταγγελιών ανά Παρατυπίες / Δυσλειτουργίες.....	49
<i>Διάγραμμα 4:</i> Κατανομή των Εκθέσεων Ελέγχου ανά Κατηγορία Διαπιστώσεων.....	50
<i>Διάγραμμα 5:</i> Ποσοστό Υποθέσεων ΓΕΔΔ κατά Προέλευση.....	52
<i>Διάγραμμα 6:</i> Αριθμός Υποθέσεων ΓΕΔΔ κατά Προέλευση.....	53
<i>Διάγραμμα 7:</i> Αναφορές πολιτών στον ΣτΠ κατ' έτος.....	56

Κατάλογος πινάκων

<i>Πίνακας 1:</i> Ελεγκτικό έργο και υποβληθείσες καταγγελίες για το 2019.....	51
--------------------------------------------------------------------------------	----

Κατάλογος σχημάτων

<i>Σχήμα 1:</i> Πεδίο ελέγχου ΕΑΔ.....	46
----------------------------------------	----

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

AFCOS	Anti-fraud Coordination Service
GRECO	Group of States Against of Corruption
OLAF	European Anti-fraud Office
ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΙ	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΕΓΚΑΔ	Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς
ΓΕΔΔ	Γενικό Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΔΣΑΠΔ	Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα
δηλ.	δηλαδή
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΔΕ	Ένορκη Διοικητική Εξέταση
ΕΔΕΛ	Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΟΕΛ	Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας
ΕΣΣΚΔ	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
ΚΔΔ/σίας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΔΠ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ΝΑ	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Ν.	Νόμος
ν.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΑΔ	Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
ΠΕ	Περιφερειακή Ενότητα
ΠΕ	Προκαταρκτική Εξέταση
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
ΣΔΟΕ	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΕΕΥΜ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών
ΣΕΥΥΠ	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας
ΣΟΕΕ	Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
Σύντ.	Σύνταγμα
ΥΔΕ	Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας

Εισαγωγή

Το δικαίωμα αναφοράς εγγυάται την πρόσβαση του διοικούμενου στις δημόσιες αρχές απαμβλύνοντας τη μονομερή εκδήλωση της δημόσιας εξουσίας που απειλεί τη σφαίρα των δικαιωμάτων και έννομων συμφερόντων του. Η αναφορά αποτελεί, έτσι, εγγύηση της ελευθερίας, λειτουργώντας ως νομικό όχημα μεταφοράς των παραπόνων και αιτημάτων του διοικούμενου αλλά και ως εργαλείο στην αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς, καθώς αποτελεί το πλέον απλό και στοιχειώδες μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης.

Σε μία εποχή που το ενδιαφέρον για τη διαφάνεια στον δημόσιο βίο και την περιστολή της διαφθοράς και των παράνομων πρακτικών, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, εμφανίζεται αυξημένο, το δικαίωμα αναφοράς αποκτά ευρεία αναγνώριση ως ένα από τα βασικότερα μέσα εξωδικαστικής προστασίας και ελέγχου της νομιμότητας της δράσης των διοικητικών οργάνων. Η ανάγκη για την αντιμετώπιση της διαφθοράς συνέχεται άρρηκτα με την πρόβλεψη και πραγματοποίηση ελέγχων, η διενέργεια και εγκυρότητα των οποίων εξαρτάται, όμως, από την ύπαρξη των αναγκαίων πληροφοριών. Σε αυτή τη βάση έχουν δημιουργηθεί τα τελευταία χρόνια διαδικασίες και μηχανισμοί ελέγχου της δημόσιας διοίκησης που ακριβώς στοχεύουν στην πραγμάτωση της ανάγκης διαφάνειας.

Δοθέντος ότι η κινητοποίηση των ποικίλων διαδικασιών και μηχανισμών ελέγχου που διαθέτει η έννομη τάξη, συντελείται κατά κύριο λόγο μέσα από το μηχανισμό της αναφοράς – καταγγελίας, οι διοικούμενοι ενθαρρύνονται όλο και περισσότερο ώστε να υποβάλλουν τις αναφορές τους στις αρμόδιες αρχές. Η διοικητική προστασία, ωστόσο, των ατομικών δικαιωμάτων δεν μπορεί να πραγματωθεί χωρίς ισχυρές εγγυήσεις για την παράλληλη προστασία των διοικούμενων, που προβαίνουν σε δημόσια καταγγελία, από δυσμενείς συνέπειες εξαιτίας αυτής της πρωτοβουλίας τους. Προς την κατεύθυνση αυτή αναπτύσσονται προγράμματα και πολιτικές και θεσπίζονται νομοθετικές διατάξεις, που στοχεύουν στην παροχή υψηλού επιπέδου προστασίας, ώστε να διευκολύνεται η επισήμανση της διαφθοράς, η λογοδοσία και η τιμωρία των εγκληματικών ενεργειών στο πλαίσιο των δημόσιων υπηρεσιών.

A. Το συνταγματικό θεμέλιο του δικαιώματος αναφοράς του διοικούμενου

1. Άρθρο 10 του Συντάγματος

i. Το εννοιολογικό περιεχόμενο της αναφοράς

Το δικαίωμα αναφοράς κατοχυρώνει την πρόσβαση του διοικούμενου, φυσικού ή νομικού προσώπου, στις δημόσιες (διοικητικές) αρχές και την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης των αρχών (Δαγτόγλου, 2012, σ. 1158). Ειδικότερα, το άρθρο 10 παράγραφος 1 του Συντάγματος ορίζει ότι *«Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο»*. Επομένως, κατά τη συνταγματική διάταξη ως «αναφορά» χαρακτηρίζεται κάθε γραπτή αίτηση προς τις διοικητικές αρχές προκειμένου αυτές να προβούν σε ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη, ενώ δεν διαλαμβάνεται ένας περισσότερο λεπτομερής ορισμός της.

Περαιτέρω, το εννοιολογικό περιεχόμενο της αναφοράς εξειδικεύεται από τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο (ν.δ. 796/1971), σύμφωνα με τον οποίο ως αναφορά θεωρείται έγγραφο που περιλαμβάνει *«αιτιάσεις»* κατά ενέργειας ή παράλειψης αρχής και περιέχει άμεση ή έμμεση αίτηση για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης.

Κατά τη συνταγματική διάταξη, εν αντιθέσει προς τον εκτελεστικό νόμο, δεν θεωρείται αναγκαίο η αναφορά να περιέχει *«αιτιάσεις»*, δηλαδή μομφές ή παράπονα (παρά το γεγονός ότι οι περισσότερες αναφορές περιέχουν), πρέπει όμως να αξιώνει από τη δημόσια αρχή ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη για το μέλλον, δηλαδή *«αίτημα»* διαφορετικά δεν πρόκειται για αναφορά (Δαγτόγλου 2012, αρ. περ. 1492). Επομένως, δεν αποτελεί αναφορά η απλή έκφραση γνώμης, ακόμα και αν αυτή απευθύνεται σε διοικητική αρχή, χωρίς να διατυπώνεται κάποιο αίτημα προς τη διοικητική αρχή¹. Εδώ όμως σημασία έχει η

¹ Αν δεν υπάρχει αίτημα αλλά μόνο έκφραση γνώμης αυτή προστατεύεται από το άρθρο 14 παρ. 1 Συντ. και όχι από το άρθρο 10 Συντ.

διάκριση του αιτήματος, που το Σύνταγμα θεωρεί ως απαραίτητη προϋπόθεση της αναφοράς, από την αιτίαση² κατά πράξης ή παράληψης δημόσιας αρχής, που προβλέπεται από τον εκτελεστικό νόμο (Χρυσόγονος 2006, σ. 415).

Ως προς το ζήτημα της «βλάβης» του υποβάλλοντος την αναφορά, και μάλιστα σε προσωπικό έννομο συμφέρον του, θεωρείται ότι ούτε αυτή προκύπτει από το άρθρο 10 Συντ., επομένως ούτε απαιτείται, προκειμένου να θεμελιώνεται η άσκηση του δικαιώματος έγγραφης αναφοράς του διοικούμενου.

Ως προς τον *τύπο της αναφοράς*, το άρθρο 10 ορίζει μόνο ότι θα πρέπει να είναι έγγραφη για να είναι παραδεκτή η υποβολή της. Δικαίωμα προφορικής αναφοράς στις αρχές δεν υφίσταται, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι προφορικές αναφορές απαγορεύονται, αλλά ότι αυτές τεχνικά δεν αποτελούν αναφορές και δεν απολαμβάνουν τη συνταγματική προστασία (Δημιολιού 2019, σ. 103). Το άρθρο 3 παρ. 2 του ν.δ. 796/1971 ρυθμίζει λεπτομερέστερα τα σχετικά διαδικαστικά ζητήματα και ορίζει ότι η αναφορά πρέπει να είναι συντεταγμένη στην ελληνική γλώσσα, εφόσον αυτή είναι η επίσημη γλώσσα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, να φέρει την υπογραφή και τα στοιχεία του αναφέροντος και να είναι νόμιμα χαρτοσημασμένη. Ενώ ως προς τον τρόπο υποβολής της αναφοράς δεν προκύπτει κάποιος περιορισμός από το άρθρο 10 και επομένως η αναφορά γίνεται δεκτή όταν υποβάλλεται είτε αυτοπροσώπως είτε με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο, όπως μέσω τρίτου, ταχυδρομικώς ή τηλεγραφικώς, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες εγγυήσεις (Τάχος 2008, σ. 897), ή ακόμα και με το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο υπό τις προϋποθέσεις του ν. 3979/2011 «*Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και άλλες διατάξεις*» (Σπυρόπουλος 2017, σ. 239). Περαιτέρω, η αναφορά συνήθως απευθύνεται στην αρμόδια αρχή, ή στην προϊσταμένη της ή σε αυτή που την εποπτεύει, αλλά δεν αποκλείεται να έχει υποβληθεί, λόγω πλάνης του διοικούμενου, σε αναρμόδια αρχή. Η τελευταία, ωστόσο, έχει υποχρέωση να διαβιβάσει, εντός της οριζόμενης από το νόμο κάθε φορά προθεσμίας, την αναφορά στην αρμόδια αρχή ή σε εκείνη που θεωρεί αρμόδια (ΚΔΔ/σίας άρθρο 4).

Η αναθεωρημένη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 10 Συντ. διακρίνει την αναφορά από την απλή αίτηση για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, σύμφωνα με την

² Για τη μη ταύτιση των εννοιών του «αιτήματος» και της «αιτίασης» βλ. Βλαχόπουλος Σπ., 1998, Το δικαίωμα αναφοράς..., σελ. 28.

οποία «η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών ή εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει».

Τέλος, διακρίνεται η υποβολή αναφοράς προς τη Βουλή, ως μέσω κοινοβουλευτικού ελέγχου, η οποία θεμελιώνεται στο άρθρο 69 του Συντάγματος και ρυθμίζεται λεπτομερέστερα από το άρθρο 125 του Κανονισμού της Βουλής. Οι αναφορές αυτές παραδίδονται στη Βουλή μέσω του Προέδρου της είτε μέσω βουλευτή. Ωστόσο, το Σύνταγμα δεν προβλέπει κατά αναλογία προς τις αναφορές στις διοικητικές αρχές, την υποχρέωση απάντησης της Βουλής στον αναφέροντα. Μπορεί, όμως, οι αναφορές να αποστέλλονται στους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς και Υφυπουργούς δημιουργώντας υποχρέωση σε αυτούς να παρέχουν τις απαιτούμενες διευκρινίσεις. Αποτέλεσμα αυτής της πρόβλεψης, ωστόσο, είναι οι περισσότερες αναφορές προς τη Βουλή να καταλήγουν και αυτές στη διοίκηση (Δαγτόγλου 2012, σ. 1171).

ii. Νομική φύση

Η αναφορά στις αρχές κατατάσσεται στα ατομικά δικαιώματα ή σε αυτά που χαρακτηρίζονται δικονομικού χαρακτήρα, όπως το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Χαρακτηρίζεται δε ως διαδικαστικό δικαίωμα, δηλαδή δεν είναι αυτοτελές αλλά ασκείται προκειμένου να απολαύσουμε κάποιο άλλο δικαίωμα.

Παρά το γεγονός ότι το δικαίωμα αναφοράς αποτελεί ένα κλασικό *ατομικό δικαίωμα*, το οποίο κατοχυρώνεται από όλα τα σύγχρονα ελληνικά Συντάγματα, η νομική φύση του συνιστά αντικείμενο διχογνωμίας στη θεωρία, καθώς εμφανίζει στοιχεία και από τις τρεις (βασικές) κατηγορίες δικαιωμάτων. Υποστηρίζεται δηλ. ότι μπορεί να μετέχει και στα τρία βασικά status (δηλ. το νομικό καθεστώς που καθορίζει τη σχέση πολίτη κρατικής εξουσίας, σύμφωνα με την κλασική ετυμολογικού χαρακτήρα διάκριση του Jellinek), κατά τα οποία διακρίνονται τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ειδικότερα, στο δικαίωμα αναφοράς προσδίδεται τόσο αρνητικό περιεχόμενο (status negativus), όσο και θετικό (status positivus) αλλά και ενεργητικό (status activus). Έτσι, τα άτομα, κατά την αρνητική έκφραση του δικαιώματος, μπορούν να αξιώνουν από την κρατική εξουσία την αποχή, όσον αφορά την ακώλυτη άσκηση του χωρίς να υφίστανται δυσμενείς συνέπειες (αναστολή της ποινικής και πειθαρχικής δίωξής τους, μέχρι την κοινοποίηση της τελικής απάντησης της αρχής στην

αναφορά και ύστερα από σχετική άδειά της). Κατά τη θετική έκφραση του δικαιώματος, αξιώνουν τη δράση των δημόσιων αρχών εφόσον αυτές υποχρεούνται σε απάντηση και ταχεία ενέργεια. Ενώ, όσον αφορά την ενεργητική (από την πλευρά του διοικούμενου) έκφραση του δικαιώματος, αυτή εκφράζεται στο βαθμό που η αναφορά έχει ως αντικείμενο υποθέσεις γενικού ενδιαφέροντος ή περιέχει προτάσεις για τη λήψη μέτρων με κρατικές αποφάσεις. Ο αρνητικός και ο θετικός χαρακτήρας του δικαιώματος, ωστόσο, κρίνονται εξίσου σημαντικοί όσο και αλληλένδετοι. Το δικαίωμα αναφοράς μπορεί, έτσι, να ιδωθεί ως μια δέσμη επιμέρους δικαιωμάτων, από τα οποία κάποια έχουν αρνητικό περιεχόμενο και κάποια θετικό (Σπυρόπουλος 2017, σ. 236).

iii. Πεδίο προστασίας

Εγγυήσεις υπέρ του διοικούμενου

Το άρθρο 10 παρέχει δύο εγγυήσεις στον διοικούμενο: α) κατοχυρώνει την άτυπη πρόσβαση στις δημόσιες αρχές, υπό την έννοια ότι εγγυάται τη δυνατότητα υποβολής έγγραφης αναφοράς χωρίς ο αναφέρων να υποστεί δυσμενείς έννομες συνέπειες, όπως ποινική ή πειθαρχική δίωξη, με μόνο δικαιολογητικό λόγο την υποβολή της αναφοράς του. β) κατοχυρώνει το πρωταρχικό αντικείμενο της απαίτησης του αναφέροντος και της αντίστοιχης υποχρέωσης της αρχής, δηλ. της ταχείας διεκπεραίωσης του αιτήματος και της αιτιολογημένης απάντησης στην αναφορά.

Περαιτέρω, βάσει συστηματικής ερμηνείας του άρθρου 10 με το άρθρο 20 Συντ, το άρθρο 10 λειτουργεί ως θεσμική εγγύηση και ως εγγύηση θεσμού για τον διοικούμενο, καθώς η διοίκηση υπέχει υποχρέωση δραστηριοποίησης και ταχείας αποτελεσματικής ενέργειας, όχι μόνο απέναντι στις αναφορές αλλά και σε κάθε αίτημα των πολιτών. Η θεσμική εγγύηση αφορά την αποτελεσματική, ορθή και διαφανή λειτουργία του κράτους, ενώ η φύση του δικαιώματος ως εγγύησης θεσμού υποχρεώνει το κράτος στην παροχή διοικητικής προστασίας (Δημολιού 2019, σ. 89).

Η υποχρέωση απάντησης στην αναφορά

Όσον αφορά τη δεύτερη εγγύηση που παρέχει το Σύνταγμα στον διοικούμενο, δηλ. της ταχείας διεκπεραίωσης και αιτιολογημένης απάντησης της αρμόδιας αρχής στην αναφορά, αυτή αναλύεται μόνο στην κίνηση της διοικητικής διαδικασίας και την

αιτιολογημένη απάντηση. Η συνταγματική εγγύηση δεν αφορά την εκπλήρωση του αιτήματος του αναφέροντος ή κάποιο συγκεκριμένο αποτέλεσμα αλλά μόνο την αξίωση (από μέρους του αναφέροντος) διερεύνησης του περιεχομένου της αναφοράς του και την έγγραφη ενημέρωση και απάντηση για τον τρόπο διεκπεραίωσής της (διαδικαστικό δικαίωμα) (Δημολιού 2019, σ. 92-93).

Όσον αφορά την εκτελεστότητα της πράξης που θα εκδώσει η διοίκηση κατόπιν διεκπεραίωσης της αναφοράς, κατά πάγια νομολογία δεν προκύπτει υποχρέωση της αρχών να απαντούν στις αναφορές με έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης. Η αρχή δύναται να εκδώσει μη εκτελεστή πράξη με βεβαιωτικό χαρακτήρα, του περιεχόμενου της αρχικής πράξης.

iv. Φορείς του δικαιώματος

Η παρεχόμενη προστασία του δικαιώματος έγγραφης αναφοράς προς τις δημόσιες αρχές αφορά όλα τα *φυσικά πρόσωπα*. Επομένως η αναφορά δεν ανήκει στη δέσμη εκείνων των δικαιωμάτων που το Σύνταγμα επιφυλάσσει στους Έλληνες πολίτες αλλά σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 10 παρ. 1 μπορεί να το ασκήσει «καθένας», Έλληνες, αλλοδαποί και ανιθαγενείς. Ως προστατευόμενα υποκείμενα του δικαιώματος αναφοράς αναγνωρίζονται και οι δημόσιοι λειτουργοί ή υπάλληλοι. Δεν μπορεί δηλαδή να ασκηθεί κατά αυτών πειθαρχική δίωξη για παραβιάσεις που διαπράχθηκαν με την υποβολή της αναφοράς (υπάρχουν στην αναφορά) στην προϊσταμένη ή άλλη αρχή πριν από την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνθηκε η αναφορά και μετά από άδειά της³. Κατά συνέπεια νομοθετικές διατάξεις που προβλέπουν περιορισμούς στο δικαίωμα αναφοράς ή κυρώσεις που συνδέονται με την άσκησή του από τους δημόσιους λειτουργούς ή υπαλλήλους, είναι αντισυνταγματικές και πρέπει να εξοβελίζονται από το νομικό κόσμο (Ράικος 2006, σ. 365).

Παρά το γεγονός ότι δεν κατοχυρώνεται ρητά στην ισχύουσα συνταγματική διάταξη, ως φορείς του δικαιώματος αναφοράς, καθώς προσιδιάζει στη φύση τους, αναγνωρίζονται και τα *νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου*. Όσον αφορά τα *νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου*, κατ' αρχάς δεν είναι φορείς θεμελιωδών δικαιωμάτων, εφόσον αυτά ασκούν

³ Βλ. άρθρο 6 του ν.δ. 796/1971

αποκεντρωμένη δημόσια εξουσία χωρίς λειτουργική αυτοτέλεια από το κράτος, με άλλα λόγια αποτελούν διακριτά δημόσια νομικά πρόσωπα τα οποία όμως συνδέονται με το δημόσιο νομικό πρόσωπο του κράτους. Ωστόσο ν.π.δ.δ. μικτού ή ιδρυματικού χαρακτήρα μπορούν να είναι φορείς θεμελιωδών δικαιωμάτων όταν δρουν με λειτουργική αυτοτέλεια, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αυτοτέλειας της καθ' ύλην και κατά τόπο αυτοδιοίκησης (Α.Ε.Ι., άρθρο 16 παρ. 5 Συντ, Ο.Τ.Α., άρθρο 102 παρ. 2 Συντ.) (Χρυσόγονος 2006, σ. 52).

Περαιτέρω, με τη διατύπωση «καθένας ή πολλοί μαζί» του άρθρου 10, το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές θεμελιώνεται όχι μόνο ως ατομικό αλλά και ως συλλογικό ή ομαδικό δικαίωμα (Δαγτόγλου 2012, αρ. περ. 1497). Με την έκφραση αυτή ολοκληρώνεται η παρεχόμενη προστασία του δικαιώματος καθώς αναγνωρίζονται ως φορείς του δικαιώματος εκτός από τα άτομα, οι κοινωνικές ομάδες και τα συλλογικά υποκείμενα.

v. Αποδέκτες

Από τη φύση του το δικαίωμα αναφοράς ασκείται ενώπιον των διοικητικών αρχών. Αποδέκτης της ισχύος του δικαιώματος είναι αποκλειστικά η κρατική εξουσία, με όλες τις εκφάνσεις της. Επομένως το δικαίωμα δεν αναπτύσσει την ιδιότητα της τριτενέργειας (Δαγτόγλου 2012, αρ. περ. 1498), καθώς το προστατευτικό περιεχόμενό του δεν προσιδιάζει, και κατά συνέπεια δεν μπορεί να γίνει αντικείμενο επικλήσεως, στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών.

Στο βαθμό που οι υπηρεσίες της Βουλής και των Δικαστηρίων ασκούν διοικητική λειτουργία μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάγονται στις «αρχές» του άρθρου 10 παρ. 1. Είναι σαφές ότι στην περίπτωση αυτή η αναφορά έχει ως αντικείμενο αποκλειστικά τη διοικητική λειτουργία των υπηρεσιών αυτών και δεν αφορά την πολιτική και νομοθετική παραγωγή ή την απονομή δικαιοσύνης (Σπυρόπουλος 2017, σ. 241).

vi. Περιορισμοί

Το άρθρο 10 παρ. 1 και 2 περιέχει δύο επιφυλάξεις υπέρ του νόμου. Η πρώτη αφορά την άσκηση του δικαιώματος από τους διοικούμενους, που μπορούν να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές «*τηρώντας τους νόμους του Κράτους*». Εδώ δεν πρόκειται ακριβώς για περιορισμό του δικαιώματος αλλά για (αποθετικό) προσδιορισμό του περιεχομένου του, με την έννοια ότι η ατομική ελευθερία δεν δίνει απαλλαγή από όλες τις νομοθετικές δεσμεύσεις

(Δαγτόγλου 2012, σ. 122). Επίσης ως νόμοι του κράτους νοούνται οι γενικοί νόμοι από τους οποίους δεσμεύεται και το δικαίωμα αναφοράς. Όσον αφορά τους «νόμους του Κράτους» που ρυθμίζουν τα δικαιώματα, όπως είναι το ν.δ. 796/1971, αυτοί ορίζουν τη διαδικασία και όχι την ουσία του δικαιώματος.

Η δεύτερη επιφύλαξη αφορά τη διοίκηση, η οποία οφείλει να ενεργεί σύντομα «κατά τις κείμενες διατάξεις» και να απαντά αιτιολογημένα στις αναφορές των διοικούμενων «σύμφωνα με το νόμο».

Περαιτέρω, το δικαίωμα περιορίζεται για τα πρόσωπα που τελούν σε ειδική σχέση εξουσίασης, όπως είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι στρατιωτικοί, προκειμένου να προστατευθούν άλλα προστατευόμενα έννομα αγαθά. Οι νόμοι του κράτους, όμως, δεν μπορούν να επιβάλλουν ουσιαστικούς περιορισμούς στο δικαίωμα αναφοράς ή να το απαγορεύσουν και να προβλέψουν πειθαρχικές ή ποινικές κυρώσεις για την απλή άσκηση του από τους δημόσιους υπαλλήλους ή στρατιωτικούς (Δαγτόγλου 2012, σ. 1170-1171).

2. Η νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος

i. Το Ν.Δ. 796/1971

Η ισχύουσα νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος αναφοράς στις αρχές ρυθμίζεται λεπτομερέστερα, όπως προελέχθη, από το ν.δ. 796/1971. Ο νόμος αυτός αντικατέστησε τον Ν. 149/1914 και διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 112 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος.

Στο άρθρο 2 παρ. 1 προσδιορίζεται η έννοια της αναφοράς, που δεν διαλαμβάνεται στη συνταγματική διάταξη. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό η αναφορά περιέχει αιτιάσεις κατά πράξης ή παράλειψης αρχής και αίτημα για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης. Ειδικότερα, ο διοικούμενος με την αναφορά μπορεί να αιτείται τη διεξαγωγή μιας απλής «υλικής» πράξης ή την έκδοση μιας διοικητικής πράξης ή να ζητά την ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση πράξης που έχει εκδοθεί. Ενώ στην παρ. 2 του ίδιο άρθρου ορίζεται τι δεν συνιστά αναφορά: α) αίτηση για παροχή απλών πληροφοριών, β) ένδικο μέσο ή διαδικαστική πράξη ενώπιον παντός δικαστηρίου, γ) ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη από το νόμο.

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, το αίτημα προς την αρμόδια αρχή αποτελεί κεντρικό εννοιολογικό στοιχείο της αναφοράς κατά το άρθρο 10 παρ. 1 Συντ. Η αναφορά μπορεί να περιέχει και αιτίαση, δηλαδή παράπονο ή μομφή, χωρίς όμως αυτό να θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για τον χαρακτηρισμό μιας αίτησης ως «αναφορά». Επίσης, το αίτημα μπορεί να αφορά αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του ενδιαφερομένου αλλά μπορεί και να αφορά τα γενικότερα συμφέροντα του λαού ή μιας κατηγορίας του (π.χ. τοπικά ή επαγγελματικά συμφέροντα). Επομένως το άρθρο 2 παρ. 1 του ν.δ. 796/1971 που ορίζει ως αναφορές μόνο τις αιτήσεις προς τις διοικητικές αρχές που περιλαμβάνουν αιτιάσεις κατά ενεργειών ή παραλήψεών τους και αιτήματα για την επανόρθωση ή την ανατροπή υλικής ή ηθικής βλάβης, θεωρείται ότι περιορίζει υπέρμετρα το προστατευτικό πεδίο της συνταγματικής διάταξης στην οποία δεν περιέχεται τέτοιου είδους διάκριση.

Η βάση της αναφοράς που προϋποθέτει αιτίαση προβλέπονταν και από τον προϊσχύσαντα νόμο (Ν. 149/1914) και πάλι, όμως, θεωρήθηκε στενότερη από τη συνταγματική πρόβλεψη. Άλλωστε εφόσον τα ατομικά δικαιώματα κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα, μόνο το Σύνταγμα μπορεί να προβλέψει τον ουσιαστικό περιορισμό τους (Δαγτόγλου 2012, σ. 117) και αυτός δεν καλύπτεται από την επιφύλαξη του νόμου του άρθρου 10 παρ. 1, η οποία αφορά μόνο τη ρύθμιση των διαδικαστικών ζητημάτων του δικαιώματος. Παρά τη διχογνωμία, ωστόσο, για το ζήτημα αυτό, τόσο στη θεωρία⁴ όσο και στη νομολογία των δικαστηρίων (διοικητικών και πολιτικών), κατά την κρατούσα εκδοχή η θεμελίωση του έννομου συμφέροντος αποτελεί απαραίτητο στοιχείο του παραδεκτού της αναφοράς (Ρέμελης 1987, σ. 93). Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι οι διοικητικές αρχές απαλλάσσονται από την υποχρέωση αποκατάστασης της βλάβης στην περίπτωση που οι αναφορές των διοικουμένων περιέχουν αιτήματα εμφανώς παράλογα, αόριστα, ακατάληπτα ή επαναλαμβάνονται με καταχρηστικό τρόπο.

Περαιτέρω, θεωρείται ότι η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του ν.δ. 796/1971 αντίκειται στο Σύνταγμα διότι αποκλείει τις αναφορές που έχουν ως αντικείμενο κυβερνητικές πράξεις, ενώ ο περιορισμός αυτός δεν καλύπτεται από την επιφύλαξη του νόμου του άρθρου 10 παρ.

⁴ Βλ. Τσάτσος Θ., 1958, σ. 36, ο οποίος υποστηρίζει ότι η διοικητική προσφυγή (αίτηση θεραπείας) έχει ως αντικείμενο αποκλειστικά το ατομικό συμφέρον του αναφέροντος και όχι το δημόσιο ή γενικό συμφέρον. Στην άποψη αυτή βλ. κριτική του Ρέμελη Κ., 1987, σ. 68.

1 διότι αυτή αναφέρεται στη διαδικασία και όχι στη ουσία του δικαιώματος (Δαγτόγλου 2012, σ. 1162 και σ. 1170, υποσημ. 47).

ii. Ο Ν. 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας)

Ειδικότερη μορφή αναφορών συνιστούν οι διοικητικές προσφυγές, οι οποίες βρίσκουν το συνταγματικό έρεισμά τους στο άρθρο 10 παρ. 1 του Συντάγματος, δηλαδή στο δικαίωμα αναφοράς στις αρχές και έχουν συστηματοποιηθεί στα άρθρα 24 έως 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ/σίας). Κατά μία έννοια οι διοικητικές προσφυγές αποτελούν εξειδίκευση του δικαιώματος αναφοράς, το οποίο είναι ευρύτερο και συμπεριλαμβάνει κάθε αναφορά, τόσο τις απλές αναφορές όσο τις άτυπες και τυπικές διοικητικές προσφυγές. Εντός διοικητικής διαδικασίας, ο ΚΔΔ/σίας ορίζει στο άρθρο 27 ότι εάν δεν είναι δυνατή η άσκηση, σύμφωνα με τα άρθρα 24 έως 26, (αίτησης θεραπείας, ιεραρχικής, ειδικής, ενδικοφανούς) προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από πράξη ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής, μπορεί, με αίτησή του (απλή αναφορά) προς την αρχή αυτή, να ζητήσει την επανόρθωση ή ανατροπή της βλάβης. Ο ΚΔΔ/σίας θεωρεί δηλ. το δικαίωμα (απλής) αναφοράς ως συμπληρωματικό διοικητικό βοήθημα, με την έννοια ότι υποβάλλεται όταν «δεν είναι δυνατή» η άσκηση των διοικητικών προσφυγών των άρθρων 24-26 και ότι καθιερώνει διοικητικό απαράδεκτο υπό την προϋπόθεση της ενημέρωσης του υποβάλλοντος για την δυνατότητα άσκησης των εν λόγω προσφυγών. Επίσης, το απαράδεκτο και ο συμπληρωματικός ρόλος της αναφοράς, ανάλογα με την περίπτωση, εξασφαλίζει την εύρυθμη, ταχεία και συνεπώς αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης (Τάχος 2009, 839-840).

Περαιτέρω, σημαντικό στοιχείο διαφοροποίησης μεταξύ των διοικητικών προσφυγών και των απλών αναφορών είναι ότι η άσκηση των πρώτων διακόπτει για τριάντα (30) ημέρες την προβλεπόμενη προθεσμία (60 ημέρες) για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων και αναστέλλει την εκτέλεση⁵ της εκάστοτε δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης, ενώ η υποβολή αναφοράς δεν

⁵ Η αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης δεν προκύπτει ως συνέπεια της άσκησης διοικητικής προσφυγής. Το ανασταλτικό αποτέλεσμα χορηγείται είτε από τη διοίκηση αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αίτησης του ενδιαφερομένου, σχετικά βλ. στο <https://www.prevedourou.gr/διοικητικές-προσφυγές-γενικό-διοικη/>

διακόπτει την ανωτέρω προθεσμία ούτε επιφέρει την αναστολή της εκτέλεσης της διοικητικής πράξης η οποία συνιστά το αντικείμενο της αναφοράς. Σε περίπτωση δε που η απάντηση του διοικητικού οργάνου κοινοποιηθεί ή γίνει γνωστή προτού παρέλθουν οι 30 ημέρες, η διακοπείσα προθεσμία αρχίζει και πάλι από την επόμενη της κοινοποίησης ή γνώσης (Δαγτόγλου 1997, σ. 492). Περαιτέρω οι διοικητικές προσφυγές έχουν αποκλειστικά ως αντικείμενο εκτελεστές διοικητικές πράξεις που αφορούν τους προσφεύγοντες και σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να έχουν ως αντικείμενο γενικότερα ζητήματα δημοσίου συμφέροντος.

Ειδικότερα, οι διοικητικές προσφυγές αποτελούν ένδικα βοηθήματα διοικητικού χαρακτήρα καθώς υποβάλλονται από τους διοικούμενους ενώπιον των διοικητικών οργάνων και όχι των δικαστηρίων. Η άσκησή τους συνθέτει το δικαίωμα του διοικούμενου απέναντι στις εκτελεστές πράξεις των διοικητικών οργάνων, και ιδίως απέναντι στις επαχθείς ή δυσμενείς διοικητικές πράξεις ή στην αδράνειά της να εκπληρώσει νόμιμες υποχρεώσεις της, στο πλαίσιο της κυριαρχικής της δράσης, δηλαδή της μονομερούς εκδήλωσης δημόσιας εξουσίας. Με την άσκηση των διοικητικών προσφυγών εκκινεί μια διαδικασία αυτοελέγχου της διοίκησης που αναλύεται τόσο σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος αποβλέπει ως μορφή τυπικού ελέγχου στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων, όσο και σε έλεγχο σκοπιμότητας ή ουσίας με τον οποίο εξετάζεται το σκόπιμο ή μη σκόπιμο μιας ρύθμισης.

Σύμφωνα με τα άρθρα 24 έως 27 του ΚΔΔ/σίας ρυθμίζεται η άσκηση του δικαιώματος και οι υποχρεώσεις των διοικητικών οργάνων και διακρίνονται οι διοικητικές προσφυγές σε τρεις κατηγορίες: α) απλές, β) ειδικές και γ) ενδικοφανείς. Στη θεωρία εμφανίζεται ένα ακόμα ερμηνευτικό ζήτημα που ανακύπτει στο πλαίσιο της εξέτασης του δικαιώματος αναφοράς, και ειδικότερα, ποιες από τις διοικητικές προσφυγές εντάσσονται στο προστατευόμενο πεδίο του άρθρου 10 και ποιες όχι. Καθίσταται σαφές ότι η διάκριση όλων των ειδικών μορφών που συνθέτουν το δικαίωμα της αναφοράς δεν προκύπτουν άμεσα από τις σχετικές διατάξεις που την κατοχυρώνουν αλλά όπως έχει ειπωθεί⁶ αποτελούν δημιούργημα της θεωρίας. Οι ειδικές αυτές μορφές του δικαιώματος παρουσιάζουν

⁶ Για τη διάκριση των αναφορών βλ. Ρέμελης Κ., Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές, σελ. 65-68.

διαφορετικό μεταξύ τους περιεχόμενο και η άσκησή του δεν εξυπηρετεί τους ίδιους σκοπούς (Ρέμελης 1987, σ. 65).

Έτσι, υπάρχει η άποψη⁷ που υποστηρίζει ότι η άσκηση όλων των διοικητικών προσφυγών, δηλαδή των απλών, των ειδικών και των ενδικοφανών, πηγάζει από το άρθρο 10, εν αντιθέσει προς την (κρατούσα) άποψη, που συνιστά και άποψη της νομολογίας, κατά την οποία μόνο οι απλές ή άτυπες προσφυγές βρίσκουν συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 10 και οι τυπικές, δηλαδή οι ειδικές και ενδικοφανείς διοικητικές προσφυγές, προβλέπονται και ρυθμίζονται από ειδική διάταξη νόμου, η οποία ορίζει την αρχή ενώπιον της οποίας ασκούνται και εντός ποιας προθεσμίας γίνονται δεκτές. Άλλωστε η ενδικοφανής προσφυγή διαφοροποιείται εμφανώς από τις υπόλοιπες διοικητικές προσφυγές, στο βαθμό που έχει διαμορφωθεί με παρόμοιο τρόπο όπως ένα ένδικο βοήθημα, το οποίο ασκείται, όμως, ενώπιον διοικητικού οργάνου και όχι δικαστηρίου. Χαρακτηρίζεται δε ως «δικονοποιημένο» είδος διοικητικού ελέγχου (Δημολιού 2019, σ. 57). Επιπροσθέτως, αυτό το είδος διοικητικής προσφυγής αποκλείεται ρητώς από την έννοια της αναφοράς κατά τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 στοιχ. γ' του ν.δ. 796/1971. Τέλος, στην περίπτωση που δεν προβλέπεται από το νόμο η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής και αυτή ασκήθηκε ως τέτοια, έχει απλώς χαρακτήρα αίτησης θεραπείας⁸.

Απλές διοικητικές προσφυγές

Κατά το άρθρο 24 του ΚΔΔ/σίας, αν δεν προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου ειδική ή ενδικοφανής προσφυγή, ο διοικούμενος προκειμένου να βελτιώσει τη θέση του και να θεραπεύσει τυχόν παράνομες ενέργειες ή παραλείψεις της διοίκησης μπορεί να υποβάλλει αναφορά στα διοικητικά όργανα με τη μορφή των απλών (άτυπων) διοικητικών προσφυγών, που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως επικουρικά ένδικα βοηθήματα (Γέροντας 2018, σ. 279). Οι απλές διοικητικές προσφυγές αποτελούν το πλέον κατάλληλο εργαλείο κατά της κακοδιοίκησης, διακρίνονται σε *αίτηση θεραπείας* και *ιεραρχική προσφυγή* και κατά την κρατούσα άποψη είναι οι μόνες διοικητικές προσφυγές που ερείδονται στο άρθρο 10 του Συντάγματος και ρυθμίζονται ειδικώς από το ν.δ. 796/1971.

⁷ Βλ. Χρυσόγονος Κ., 2006, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, σελ. 416.

⁸ Βλ. ΣτΕ 3875/1982, 71/1983

Ειδικότερα, η αναφορά που απευθύνεται, εκ μέρους εκείνου που εθίγη, στο όργανο που εξέδωσε την ατομική εκτελεστή πράξη με αίτημα την ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίησή της ονομάζεται αίτηση θεραπείας (άρθρο 24 ΚΔΔ/σίας), ενώ εκείνη που υποβάλλεται στην ιεραρχικώς προϊσταμένη αρχή από αυτή που εξέδωσε τη διοικητική πράξη ονομάζεται ιεραρχική προσφυγή (άρθρο 24 ΚΔΔ/σίας). Από το Σύνταγμα (άρθρο 10) και από τον νόμο (άρθρο 4 ν.δ. 796/1971) προκύπτει υποχρέωση της διοίκησης να απαντά στις απλές διοικητικές προσφυγές εγγράφως και αιτιολογημένα εντός τριάντα (30) ημερών, με την επιφύλαξη τυχόν ειδικών διατάξεων (Δαγτόγλου 1997, σ. 491). Ο έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας (δηλ. έλεγχος τόσο των νομικών διατάξεων όσο και των πραγματικών περιστατικών στα οποία βασίστηκε η έκδοση της πράξης) που προκαλούν οι εν λόγω διοικητικές προσφυγές μπορεί να καταλήξει στην ανάκληση, τροποποίηση ή ακύρωση της πράξης, ανάλογα με την έκταση της παρανομίας που έχει εμφολωρήσει. Εφόσον όμως κατόπιν ελέγχου η διοίκηση εμμένει στην αρχική άποψη της, χωρίς να προβεί σε νέα έρευνα, τότε η νέα πράξη έχει απλώς βεβαιωτικό χαρακτήρα.

Ωστόσο, ο κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος που προκαλείται με την άσκηση της (ιεραρχικής) διοικητικής προσφυγής ενδεχομένως δημιουργεί αμφιβολίες όσον αφορά την ορθότητα των πορισμάτων του, ιδίως εξαιτίας της ταύτισης του ελέγχοντος και του ελεγχόμενου (αυτοέλεγχος), οι οποίοι επιτελούν την ίδια λειτουργία, και επομένως από αυτή την άποψη δεν ικανοποιεί το περί δικαίου αίσθημα του πολίτη (Βενετσανοπούλου 2014, 41). Εξάλλου ο προϊστάμενος που κρίνει σχετικά με την προσφυγή ουσιαστικά κρίνει και την ποιότητα της διοίκησης του (συναδέλφου) υφισταμένου του, ίσως δε και τη δική του αποτελεσματική εποπτεία (Φυτράκης 2010, σ. 31).

3. Η νομολογιακή εφαρμογή του δικαιώματος αναφοράς

Η νομολογιακή εφαρμογή του δικαιώματος αναφοράς παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον από την άποψη ότι ο εφαρμοστής του δικαίου στο πλαίσιο της ερμηνευτικής του λειτουργίας επαναπροσδιορίζει το εύρος της παρεχόμενης προστασίας του δικαιώματος αναφοράς. Όσο και αν υποστηριχθεί ότι στην περίπτωση της αναφοράς το γράμμα του νόμου είναι σαφές, εντούτοις υπάρχει διάσταση στην έννοια της αναφοράς μεταξύ συνταγματικής διάταξης και ειδικότερης νομοθετικής ρύθμισης του δικαιώματος. Με άλλα λόγια, τα αρμόδια δικαστήρια, πολιτικά και διοικητικά, με την επιλογή του πεδίου εφαρμογής της

αναφοράς, καθορίζουν ποια από τα έγγραφα-αιτήσεις που απευθύνουν οι διοικούμενοι στις δημόσιες αρχές έχουν το χαρακτήρα της κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος αναφοράς, και επομένως εντάσσονται στο προστατευτικό πεδίο της συνταγματικής διάταξης, και ποια έγγραφα-αιτήσεις δεν αποτελούν αναφορές, επισύροντας τις ανάλογες συνέπειες τόσο για τους διοικούμενους όσο και για τις δημόσιες διοικητικές αρχές.

i. Ενδεικτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας

Μία βασική παρατήρηση είναι ότι η νομολογία, τόσο του Συμβουλίου της Επικρατείας όσο και των πολιτικών δικαστηρίων, υιοθετώντας το στενό πεδίο του ορισμού που αποδίδει στο δικαίωμα αναφοράς ο εκτελεστικός νόμος (ν.δ. 796/1971) περιορίζει από πολλές απόψεις το δικαίωμα. Έτσι η νομολογία του ΣτΕ δεν αναγνωρίζει ως αναφορές τα έγγραφα τα οποία *«δεν περιέχουν αιτιάσεις κατά συγκεκριμένων πράξεων ή παραλείψεων της αρχής, από τις οποίες ο αναφερόμενος υποστηρίζει ότι υφίσταται βλάβη σε έννομο συμφέρον του»*. Έχει κριθεί, για παράδειγμα, ότι οι καταγγελίες κατά συναδέλφων του αναφερόμενου, υπαλλήλων Υπουργείου, για εσφαλμένο χειρισμό υπόθεσης της αρμοδιότητάς τους δεν συνιστά αναφορά, καθώς με την ως άνω καταγγελία δεν διατυπώνονται *αιτιάσεις* κατά πράξεων ή παραλείψεων αρχής από τις οποίες ο αναφερόμενος υπέστη προσωπικώς βλάβη της οποίας ζητά επανόρθωση, δημιουργώντας, βάσει του νόμου, την αντίστοιχη υποχρέωση της διοικητικής αρχής⁹. Συνέπεια των ανωτέρω είναι η ακώλυτη άσκηση πειθαρχικής δίωξης κατά του αναφερόμενου υπαλλήλου για παραβάσεις που έχουν τελεστεί με την υποβαλλόμενη καταγγελία, καθώς δεν εμπίπτει στο πεδίο προστασίας του άρθρου 10.

Περαιτέρω, η νομολογία του δικαστηρίου έχει απαιτήσει ότι ο αναφερόμενος θα πρέπει να υφίσταται *βλάβη* σε προσωπικό συμφέρον του. Έτσι απέρριψε αίτηση ακύρωσης πράξης, με την οποία επεβλήθη στον προσφεύγοντα πειθαρχική ποινή για συκοφαντικό και υβριστικό, κατά προϊσταμένων και συναδέλφων του, περιεχόμενο υποβαλλόμενου έγγραφου του, προτού ληφθεί η τελική απόφαση της δημόσιας αρχής επί αυτού. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι στο έγγραφο διαλαμβάνονταν αόριστες καταγγελίες χωρίς να καθορίζεται συγκεκριμένη βλάβη σε προσωπικό συμφέρον του προσφεύγοντος, και της οποίας να ζητά την επανόρθωση, επομένως θεωρήθηκε ότι το έγγραφο δεν έχει τα χαρακτηριστικά της

⁹ Βλ. ΣτΕ 2327/1995

αναφοράς, με συνέπεια να επιτραπεί η ακώλυτη πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου προτού να απαντήσει η αρχή επί του εγγράφου¹⁰.

Το ΣτΕ έχει κρίνει, επίσης, ότι δεν αποτελεί αναφορά κατά το άρθρο 10 Συντ. η αίτηση ακύρωσης για παράλειψη της διοίκησης να προάγει βαθμολογικά (στο βαθμό του Αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή) τον αιτούντα δημόσιο υπάλληλο, εφόσον στη συγκεκριμένη περίπτωση η διοίκηση είχε από το νόμο διακριτική ευχέρεια (σύμφωνα με το τότε ισχύον νομοθετικό καθεστώς) όσον αφορά την πλήρωση της κενής θέσης και ως εκ τούτου κρίθηκε απορριπτέος ο αντίθετος λόγος ακύρωσης της παράλειψης¹¹. Κατά συνέπεια η διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να απαντήσει εγγράφως και αιτιολογημένα στην αίτηση του υπαλλήλου εφόσον δεν προκύπτει βλαπτική συμπεριφορά του αιτούντος και υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας που προκλήθηκε λόγω της αδράνειας της διοίκησης. Η απαίτηση του υπαλλήλου, επομένως, για αιτιολογημένη απάντηση κρίθηκε στην περίπτωση αυτή αβάσιμη.

Διαφορετικό σκεπτικό, ωστόσο, φαίνεται να ακολούθησε το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο στην ΣτΕ 400/1999, με την οποία έκανε δεκτή αίτηση ακύρωσης κατά απόφασης Ανώτατου Πειθαρχικού Συμβουλίου Ιατρών, το οποίο είχε δικάσει σε δεύτερο βαθμό, κατόπιν άσκησης έφεσης σε απόφαση πρωτοβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου. Με την απόφαση αυτή είχε επιβληθεί σε γιατρό η πειθαρχική ποινή της προσωρινής παύσης εξάσκησης του ιατρικού επαγγέλματος για τρεις (3) μήνες με τριετή αναστολή για παράβαση διατάξεων του Κανονισμού Ιατρικής Δεοντολογίας, και προβάλλοντας τον ισχυρισμό ότι η ιατρός υπέβαλε αναφορά στο ΔΣ του Νοσοκομείου της Περιφέρειας όπου εργαζόταν, χωρίς πρώτα να αναφερθεί στον οικείο Ιατρικό Σύλλογο, επιδεικνύοντας, έτσι, αντισυναδελφική και αντιδεοντολογική συμπεριφορά. Το Δικαστήριο, όμως, ερμηνεύοντας τη σχετική διάταξη του Κανονισμού Δεοντολογίας, υπό το πρίσμα του άρθρου 10 του Συντάγματος, έκρινε ότι η υποχρέωση προηγούμενης προσφυγής στον οικείο ιατρικό σύλλογο, για την επίλυση επαγγελματικών διαφορών, δεν καταλαμβάνει και την περίπτωση αναφοράς γιατρού.

¹⁰ Βλ. ΣτΕ 186/1989

¹¹ Βλ. ΣτΕ 4628/1983

Σχετικά με την προηγούμενη άδεια της αρχής, προκειμένου να ασκηθεί ποινική δίωξη στον αναφέροντα, το ΣτΕ έχει δεχτεί ότι οι ποινικές παραβάσεις πρέπει να στρέφονται αποκλειστικά κατά δημόσιων αρχών και όχι κατά ιδιώτη¹². Θεωρείται, έτσι, ότι εφόσον πρόκειται για ιδιώτες, δεν ανακύπτει ζήτημα προστασίας εκείνου που υπέβαλε την αναφορά από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες των αρχών.

ii. Ενδεικτικές αποφάσεις του Αρείου Πάγου

Η περιοριστική πρόσληψη του δικαιώματος αναφοράς αποτυπώνεται και στη νομολογία του Αρείου Πάγου. Ενδεικτική απόφαση του δικαστηρίου είναι η ΑΠ 854/1992, κατά την οποία φαίνεται να υιοθετούνται οι προϋποθέσεις που αποδίδει στην αναφορά ο νόμος. Έτσι, το Δικαστήριο δεν αναγνώρισε ως αναφορά, κατά την έννοια του άρθρου 10, έγγραφο με το οποίο ο διοικούμενος κατήγγειλε στην αρμόδια Αρχή (Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας), παράνομη συμπεριφορά δημόσιου υπαλλήλου στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, με το σκεπτικό ότι ο καταγγέλλων δεν αξίωνε με το υποβαλλόμενο έγγραφο την επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης αυτού. Το αποτέλεσμα της αναιρετικής απόφασης ήταν να παραμείνει άθικτη στο νομικό κόσμο η προσβληθείσα απόφαση του δικαστηρίου της ουσίας. Με αυτή είχε καταδικαστεί ο καταγγέλλων για ψευδή καταμήνυση, μετά την υποβολή της καταγγελίας του, και κατόπιν άσκησης ποινικής δίωξης κατά αυτού, χωρίς προηγουμένως να έχει απαντήσει η αρχή στο έγγραφό (καταγγελία) του και να έχει δώσει την άδειά της για τη δίωξη.

Ομοίως, στην απόφαση ΑΠ 1709/2003, έγινε δεκτή άσκηση ποινικής δίωξης του αναφέροντος, χωρίς προηγούμενη απάντηση και άδεια της αρχής. Οι αξιόποινες πράξεις, όμως, που προκάλεσαν την ποινική δίωξη προέκυψαν, όχι με βάση την υποβαλλόμενη αναφορά στις διοικητικές αρχές, αλλά λόγω της κοινοποίησής, από τον αναφέροντα, στον αρμόδιο Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών. Στην εν λόγω περίπτωση η αναφορά, παρά το ότι συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις που προβλέπει ο νόμος και το Σύνταγμα για τον χαρακτηρισμό της ως τέτοιας, έλαβε τη μορφή μήνυσης, με συνέπεια να

¹² Βλ. ΣτΕ 2671/1993

Το Δικαστήριο σε άλλη περίπτωση¹³ έκρινε ως απαράδεκτη την άσκηση ποινικής δίωξης σε υπάλληλο (πολιτικό μηχανικό) μετά από αναφορά που υπέβαλλε στην αρμόδια Αρχή (Δήμο Θεσσαλονίκης) και προτού δοθεί η άδειά της. Στο υποβληθέν έγγραφό του αποδόθηκε ο χαρακτήρας της αναφοράς, καθώς σε αυτό διαλαμβάνονταν αιτιάσεις για πράξεις ή παραλείψεις δημοτικής αρχής, βλάβη και αίτημα ανόρθωσης.

Ο ΑΠ έχει, επίσης, κρίνει ότι δεν θεωρείται αναφορά έγγραφο το οποίο, παρά το γεγονός ότι πληροί τις προϋποθέσεις και το, ούτως ή άλλως ευρύ, πεδίο εφαρμογής του άρθρου 10 αλλά και τις προϋποθέσεις του ν.δ. 796/1971, δηλαδή ο διοικούμενος διατυπώνει αιτιάσεις για βλάβη που έχει υποστεί από παράνομη συμπεριφορά της διοικητικής αρχής, έχει περιεχόμενο υβριστικό ή δυσφημιστικό ή συκοφαντικό αρχής ή υπαλλήλου¹⁴. Ωστόσο, θεωρείται ορθότερο ότι αιτήσεις με υβριστικό, δυσφημιστικό ή συκοφαντικό περιεχόμενο όταν πληρούν τις προϋποθέσεις του Συντάγματος και του ν.δ. 796/1971 θα πρέπει να εκλαμβάνονται ως αναφορές και μόνο μετά την κοινοποίηση της αιτιολογημένης απάντησης της αρχής και κατόπιν σχετικής άδειάς της να διώκεται ο αναφερόμενος για αδικήματα που έχει διαπράξει με την αναφορά (άρθρο 10 παρ. 2 Συντ. και 6 παρ. 1 και 2 ν.δ. 796/1971) (Μπέσιλα – Μακρίδη 2004, σ. 103). Πολλώ δε μάλλον, ο χαρακτηρισμός μιας αίτησης ως αναφοράς κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος δεν αποτελεί ηθική επιβράβευση.

Περαιτέρω, κατά την κρατούσα νομολογία¹⁵ και μέρος της θεωρίας¹⁶ άποψη, δεν ανακύπτει ζήτημα προστασίας του υποβάλλοντος την αναφορά, όταν οι ποινικές παραβάσεις που υπάρχουν σε αυτή στρέφονται κατά ιδιώτη και όχι κατά δημόσιας αρχής. Η κρίση αυτή βασίζεται στο επιχείρημα ότι πρόκειται για προσβολή έννομων αγαθών ιδιωτών και παράλληλα δεν μπορεί να γίνει αποδεκτό οι θιγόμενοι από την αναφορά να εξαρτούν την υπεράσπιση των προσβαλλόμενων έννομων αγαθών τους από την ανταπόκριση της αρχής να δώσει την άδειά της για την άσκηση ποινικής δίωξης.

¹³ ΑΠ 1170/1993

¹⁴ Βλ. Α.Π. 841/1977

¹⁵ ΑΠ 116/1997

¹⁶ Βλ. Καρράς Α., 1990, Μαθήματα Ποινικού Δικονομικού Δικαίου, σελ. 170 και Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., 2004, Έλεγχος Διοίκησης, σελ. 87.

iii. Κριτική στις κυρίαρχες νομολογιακές θέσεις

Είναι σαφές ότι η απόδοση ή μη του χαρακτήρα της αναφοράς σε ένα έγγραφο δεν είναι άνευ συνεπειών. Σε περίπτωση που η αίτηση του διοικούμενου περιληφθεί το χαρακτήρα της αναφοράς, αφενός γεννάται η υποχρέωση της αρχής ή οργάνου αυτής σε γραπτή αιτιολογημένη απάντηση, αφετέρου ο αναφερόμενος απολαμβάνει τη συνταγματική προστασία της παρ. 2 του άρθρου 10 και, επομένως, κωλύεται η άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξής του, προτού απαντήσει αιτιολογημένα η αρχή και χορηγήσει την άδειά της. Με άλλα λόγια, η δίωξη καθίσταται προσωρινά απαράδεκτη, εφόσον συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό ενός εγγράφου ως αναφοράς (Τάχος 2008, σ. 901).

Όπως αναδείχτηκε από τις ανωτέρω αποφάσεις, η τοποθέτηση (σε πολλές περιπτώσεις) της νομολογίας των Δικαστηρίων μας δέχεται ότι η αναφορά προσιδιάζει μόνο στις περιπτώσεις προσβολής αποκλειστικά ατομικών δικαιωμάτων και συμφερόντων του αναφέροντος. Η νομολογία του Αρείου Πάγου, όχι απλώς δέχεται τη συνταγματικότητα των διατάξεων του ν.δ. 796/1971, σχετικά με τις αιτιάσεις, τη βλάβη και το αίτημα επανόρθωσης, αλλά τις έχει αναγάγει σε κριτήρια ερμηνείας του άρθρου 10 Συντ. (ΑΠ. 841/1977). Την ίδια τοποθέτηση έχει το Συμβούλιο της Επικρατείας, εφόσον απαιτεί από τον αναφέροντα να υποστηρίξει ότι υφίσταται βλάβη σε προσωπικό έννομο συμφέρον του, την οποία έχει υποχρέωση να επανορθώσει η αρχή (ΣτΕ 2327/1995) (Χρυσόγονος 2006, σ. 414). Ορθότερη, όμως, εμφανίζεται η άποψη που δέχεται ότι η αιτίαση, κατά ενεργειών ή παραλείψεων της διοίκησης, σχετίζεται με την προσβολή όχι μόνο των ατομικών συμφερόντων αλλά και του γενικότερου ή ειδικότερου συμφέροντος της πολιτείας, της οποίας ο αναφέρων είναι πολίτης.

Ανεπίτρεπτο περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 10 Συντ. αποτελεί και η αποδοχή άσκησης του δικαιώματος μόνο στις περιπτώσεις που η διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα (όπως κρίθηκε με την ΣτΕ 4628/1983). Ως συνέπεια του περιορισμού αυτού αποκλείονται από την έννοια της αναφοράς το σύνολο των αιτημάτων, η ικανοποίηση των οποίων εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των αρμόδιων διοικητικών οργάνων. Το γεγονός ότι η διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια όσον αφορά ορισμένες αρμοδιότητές της, όχι μόνο δεν αποτελεί λόγο για αποκλεισμό της δυνατότητας υποβολής αναφοράς από μέρους των διοικούμενων αλλά αντιθέτως συνηγορεί υπέρ της δυνατότητας υποβολής αυτής. Επιπλέον, η άσκηση αναφοράς στις περιπτώσεις διακριτικής ευχέρειας, και

η συνακόλουθη υποχρέωση της διοίκησης να απαντήσει αιτιολογημένα, αποδίδει στο δικαίωμα αναφοράς μία από τις βασικότερες λειτουργίες του που συνίσταται στην υποβοήθηση του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης (Βλαχόπουλος 1998, σ. 42-43). Άλλωστε, η έκδοση διοικητικής πράξης παρά το γεγονός ότι έχει έρεισμα σε προϋπάρχοντα κανόνα δικαίου, κατά τρόπο που η διοίκηση να δεσμεύεται από τον νόμο, σε πολλές περιπτώσεις η εξατομίκευση του νόμου εναπόκειται στην, ευρύτερη ή στενότερη, διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, η οποία συχνά δημιουργεί έντονες αντιρρήσεις στους διοικούμενους κάθε φορά που θίγονται τα δικαιώματά τους (Κύβελος 2016, σ. 45).

Μία ακόμα εξαίρεση από την έννοια της αναφοράς του άρθρου 10, κατά τη νομολογία των Δικαστηρίων, συνιστούν τα έγγραφα που στρέφονται κατά ιδιώτη και όχι κατά δημόσιας αρχής. Στο προβαλλόμενο επιχείρημα, όμως, ότι δεν ανακύπτει ζήτημα προστασίας, κατά την παρ. 2 του άρθρου 10, από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες των αρχών, ενώ παράλληλα δεν είναι σωστό οι προσβαλλόμενοι να εξαρτούν την υπεράσπιση των συμφερόντων τους από το αν και πότε θα δώσει την άδειά της η αρχή. Η αντίθετη εκδοχή, όμως, προβάλλει το ευρύ προστατευτικό πεδίο του άρθρου 10, υποστηρίζοντας ότι η μη συμπερίληψη της προστασίας των ιδιωτών θα αποτελούσε το πρόσχημα για την ποινική και πειθαρχική δίωξη του αναφέροντος, με αποτέλεσμα να περιορίζεται το δικαίωμα άσκησης της αναφοράς.

Καθίσταται σαφές ότι η συνταγματική διάταξη θεμελιώνει το δικαίωμα έγγραφης αναφοράς στις δημόσιες διοικητικές αρχές είτε για λόγους προστασίας των ατομικών έννομων αγαθών, είτε διότι θίγονται ή αγγίζονται κοινά έννομα αγαθά. Ωστόσο, το δικαίωμα έχει υποστεί σημαντικούς περιορισμούς από τον κοινό νομοθέτη και από τα Δικαστήρια. Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι, μέσα από τον περιορισμό των φορέων του δικαιώματος αναφοράς και την εξαίρεσή τους από το πεδίο προστασίας του άρθρου 10 Συντ., η νομολογία επιχειρεί να ελέγξει τον κίνδυνο παρεμπόδισης της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης από την υπέρμετρη ενασχόλησή της με αναφορές διοικουμένων που δεν περιέχουν κανένα ουσιαστικό περιεχόμενο. Επιπροσθέτως, το ίδιο το δικαίωμα προστατεύεται από τον εκφυλισμό του σε «*απλό δικαίωμα ενόχλησης των διοικητικών αρχών*» (Ρέμελης 1987, σ. 92). Η ευρεία εφαρμογή του δικαιώματος θα οδηγούσε, ιδίως μέσω της υποχρέωσης αιτιολογημένης απάντησης της διοίκησης στις αναφορές, στον «*παράλογο και τελείως*

ανωφελή πολλαπλασιασμό των υποχρεώσεών της», δηλαδή στην υπερβολική επιβάρυνσή της. Προτάσσεται, έτσι, ο περιορισμός της άσκησης του δικαιώματος αναφοράς μόνο στις περιπτώσεις που προκαλείται βλάβη και μάλιστα σε προσωπικό έννομο συμφέρον.

Η αιτιολογία όμως με την οποία θα γινόταν δεκτή η άποψη αυτή δεν ισχύει, καθώς η συνταγματική διάταξη δεν επιτάσσει αιτιολογημένη απάντηση των διοικητικών αρχών επί της ουσίας των υποβαλλόμενων σε αυτές αναφορών. Έτσι για την αποφυγή του υπέρμετρου διοικητικού φόρτου μπορεί να ρυθμιστεί από τον κοινό νόμο η δυνατότητα απόρριψης αναφορών άσχετων προς την υπόθεση προσώπων ως απαράδεκτων. Δεν μπορεί όμως να τις εξαιρέσει από το πεδίο προστασίας της παρ. 2 του άρθρου 10 έναντι του ενδεχόμενου ποινικής ή άλλης δίωξης (Χρυσόγονος 2006, σ. 415 - 416).

B. Η ενεργοποίηση των κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών

Παρά το γεγονός ότι η συμμετοχή του διοικούμενου στη διοικητική διαδικασία είναι περιορισμένη¹⁷ και τεχνικά λήγει με την έκδοση της διοικητικής πράξης, ωστόσο, και μετά την ολοκλήρωση της διοικητικής ενέργειας από το αρμόδιο όργανο, ο διοικούμενος επιτυγχάνει με την ενεργοποίηση των ποικίλων μηχανισμών επανεξέτασης και ελέγχου¹⁸, που θέτει στη διάθεση του το διοικητικό δίκαιο, την αναθεώρηση της πραγματικής και νομικής βάσης της ληφθείσας απόφασης. Περαιτέρω η θεσμοθέτηση μηχανισμών υποβολής αναφοράς (παραπόνων ή καταγγελιών) για την πρόληψη και καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς και γενικότερα μη σύννομης συμπεριφοράς στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης, κινητοποιούν τις διαδικασίες διοικητικού (αυτό)ελέγχου καθώς και το ελεγκτικό έργο των διαφορών σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου που δρουν στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης. Όσον αφορά τους ποικίλους ελεγκτικούς μηχανισμούς που διαθέτει η έννομη τάξη για τον εντοπισμό, τη διερεύνηση και την περιστολή της διαφθοράς και των παράνομων πρακτικών, αυτοί πρέπει να ιδωθούν ευρύτερα καθώς δεν εξαντλούνται στο χώρο των θεσμών του διοικητικού δικαίου (Ράικος 2006, σ.355-356). Η διοικητική προστασία, ωστόσο, των ατομικών δικαιωμάτων δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς ισχυρές εγγυήσεις για την παράλληλη προστασία των διοικούμενων, που προβαίνουν σε δημόσια καταγγελία, από δυσμενείς συνέπειες εξαιτίας αυτής της πρωτοβουλίας τους.

1. Ο ατομοκεντρικός χαρακτήρας του δικαιώματος αναφοράς και η αντικειμενική διάσταση που διέπει τη δράση των ελεγκτικών μηχανισμών που ενεργοποιούνται με την άσκηση αυτού

Η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει για την προστασία του διοικούμενου, από τις μονομερείς επεμβάσεις της διοίκησης που θίγουν τα δικαιώματά του, είτε την άσκηση διοικητικής είτε δικαστικής προσφυγής. Ο διοικούμενος, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που για συγκεκριμένη διοικητική διαφορά, προβλέπεται εκ του νόμου η άσκηση υποχρεωτικής διοικητικής προσφυγής (ενδικοφανής προσφυγή), έχει ευχέρεια επιλογής είτε της μίας είτε

¹⁷ Μόνο όμως στην περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, δύναται να επηρεαστεί το περιεχόμενο της πράξης από τις προτάσεις του διοικούμενου, Βλ. Γέροντας Α., Διοικητικό Δίκαιο, 2018, σελ. 277.

¹⁸ Π.χ. ανάκλησης, τροποποίησης ή ακύρωσης της πράξης, διοικητικού αυτοελέγχου, δικαστικού ελέγχου κλπ.

της άλλης οδού. Παρατηρείται, ωστόσο, ίσως εξαιτίας της χρησιμότητας της αναφοράς ως νομικού εργαλείου μεταφοράς των παραπόνων και των καταγγελιών των πολιτών προς τις δημόσιες αρχές, και παρά το γεγονός ότι η επικοινωνία πολίτη και κρατικής εξουσίας έχει μετασχηματιστεί λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης, η αναφορά να διατηρεί την πρακτική της αξία και να εξακολουθεί να χρησιμοποιείται ευρύτατα από τους πολίτες. Φαίνεται, ωστόσο, ότι ο λόγος για αυτή την ευρύτατη χρήση της δεν είναι τόσο η αποτελεσματική επίδραση της ως μηχανισμού (αυτό)ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, όσο το αδάπανο και το ευέλικτο του χαρακτήρα της, καθώς και η αναγνώριση της νομικής της βαρύτητας στις σχέσεις κράτους – πολίτη. Επίσης, η αναφορά αποτελεί μία πρόσθετη διήθηση της αρχής της νομιμότητας στο βαθμό που τα διοικητικά όργανα εξετάζουν τη συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων για την έκδοση ή παράλειψη μιας διοικητικής απόφασης (Ράικος 2006, σ. 377).

Ο υποκειμενικός χαρακτήρας της αναφοράς σχετίζεται αναπόσπαστα με το ζήτημα του έννομου συμφέροντος του διοικούμενου, το οποίο επιδιώκει να προστατεύσει με την υποβολή αυτής στη δημόσια αρχή, βάσει, όμως, των προσωπικών του απόψεων για την ύπαρξη παράνομης ή μη σύννομης συμπεριφοράς των δημόσιων διοικητικών οργάνων. Βασικός σκοπός της υποβολής αναφοράς είναι, μέσω της ενεργοποίησης των ελεγκτικών μηχανισμών, να βελτιωθεί η προσωπική κατάσταση του ίδιου είτε με την ανάκληση είτε με την τροποποίηση της αρχικής πράξης ή παράλειψης της διοίκησης.

Παρά όμως το γεγονός ότι το υποκειμενικό στοιχείο είναι αναπόφευκτα κυρίαρχο σε κάθε αναφορά που υποβάλλουν οι διοικούμενοι, σε πολλές περιπτώσεις δεν μπορεί να παραγνωριστεί το γεγονός ότι η προσωπική αναφορά συσχετίζεται με το δημόσιο συμφέρον. Έτσι, η αναφορά δεν δεσμεύει ως προς το περιεχόμενο του ελέγχου τους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Μια αναφορά μπορεί να εκκινεί από την επιδίωξη προώθησης του ιδιωτικού συμφέροντος και προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων του αναφέροντος, η προσωπική, όμως, υπόθεση του διοικούμενου είναι δυνατό να αναδεικνύει μία γενικότερη δυσλειτουργία των διοικητικών οργάνων. Στις περιπτώσεις αυτές, το ζήτημα άπτεται του γενικότερου συμφέροντος και χρήζει ελέγχου και ενδεχομένως επανόρθωσης σε ευρύτερο επίπεδο.

Περαιτέρω, όσον αφορά τη συσχέτιση ατομικού (ιδιωτικού) συμφέροντος και γενικού (δημόσιου) συμφέροντος διαπιστώνονται τα εξής: α) Το ατομικό συμφέρον συνυπάρχει με το δημόσιο συμφέρον σε βαθμό που ο απόλυτος διαχωρισμός τους είναι

αδύνατος. β) Ορισμένες φορές λόγω της φύσης του προσβαλλόμενου έννομου αγαθού από τη μη σύννομη διοικητική συμπεριφορά το υποκειμενικό στοιχείο της βλάβης αφορά το συμφέρον του λαού και όχι μόνο ένα πρόσωπο ή ένα ευρύτερο ή στενότερο κύκλο προσώπων. γ) Τόσο οι εσωτερικοί μηχανισμοί (αυτό)ελέγχου της διοίκησης που ενεργοποιούνται με την αναφορά όσο και ο δικαιοδοτικός μηχανισμός, κατόπιν άσκησης του οικείου ένδικου βοηθήματος, προστατεύουν τα δικαιώματα και έννομα αγαθά του διοικούμενου μέσω του ελέγχου και της επιβολής της αρχής της νομιμότητας που οφείλει να διέπει τη δράση της διοίκησης. Αυτή η οπτική είναι ιδιαίτερος σημαντική αφού καταδεικνύει την αντικειμενική διάσταση της διαδικασίας που ανοίγει ενώπιον της διοίκησης με την άσκηση του δικαιώματος από τον διοικούμενο. δ) Υπάρχουν και οι περιπτώσεις αναφορών οι οποίες δεν κινούνται στη σφαίρα του ιδιωτικού συμφέροντος, επιδιώκοντας την άρση ή μετατροπή κάποιας νομικής κατάστασης με απώτερο σκοπό την προάσπιση των ατομικών δικαιωμάτων του προσφεύγοντος αλλά αντικείμενό τους είναι το συμφέρον της ολότητας. Στη βιβλιογραφία τα έγγραφα με αυτό το χαρακτηριστικό γνώρισμα καλούνται και «πολιτική αναφορά» ή «γενική αναφορά»¹⁹. ε) Τέλος, όταν η αναφορά έχει τη μορφή καταγγελίας περιστατικών διαφθοράς και γενικώς αδιαφανών διαδικασιών στο εκάστοτε πεδίο της δράσης της διοίκησης, παρουσιάζει τόσο έντονα την αντικειμενική διάστασή της, στο βαθμό που χαλαρώνει ο ειδικότερος δεσμός του αναφέροντος με την προσωπική βλάβη που υφίσταται από την πράξη διαφθοράς (Ράικος 2006, σ. 377-380).

2. Η καταγγελία των φαινομένων διαφθοράς ως έκφραση του δικαιώματος αναφοράς

Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα εάν η καταγγελία περιστατικών διαφθοράς, απάτης, αδιαφανών διαδικασιών κλπ. αποτελεί έκφραση του δικαιώματος αναφοράς, κρίνεται αναγκαία μία σύντομη μνεία όσων αναλύθηκαν ανωτέρω σχετικά με τον εννοιολογικό προσδιορισμό που αποδίδεται στο δικαίωμα. Για τον παραλληλισμό της αναφοράς με την καταγγελία δυσλειτουργιών απαιτείται να εξεταστεί το κρίσιμο σημείο της διαφοροποίησης στο εννοιολογικό περιεχόμενο που αποδίδεται στην αναφορά, δηλαδή εάν

¹⁹ Για την «πολιτική αναφορά» που υποδηλώνει την πολιτική – ενεργητική έκφραση του δικαιώματος βλ. Τσάτσος Θ., 1958, σελ. 36., και Σαρίπολος Ν., 1987, Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον σελ. 197. Για κριτική στην «πολιτική αναφορά» και τη διάκριση μεταξύ «γενικής» και «ατομικής αναφοράς» που αφορά θιγέντα ατομικά συμφέροντα, βλ. Ρέμελης Κ., 1987, σελ. 65-68.

είναι αναγκαία ή όχι η συνδρομή έννομου συμφέροντος του υποβάλλοντος την αναφορά (Παναγοπούλου-Κουτνατζή 2016, σ.73).

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ για να οριστεί ένα έγγραφο ως αναφορά θα πρέπει να περιέχει «αιτιάσεις» και ο αναφερόμενος να αξιώνει από τη δημόσια αρχή την επανόρθωση βλάβης που προκλήθηκε σε έννομο συμφέρον του από ενέργεια ή παράλειψη της εν λόγω δημόσιας αρχής. Η αρχή σε κάθε περίπτωση υποχρεούται, βάσει του νόμου, να επανορθώσει την προκληθείσα βλάβη. Η συνταγματική διάταξη δίνοντας ευρύτερο πεδίο εφαρμογής στο δικαίωμα, επιβάλλει η αναφορά να περιλαμβάνει αίτημα για συγκεκριμένη ενέργεια του διοικητικού οργάνου, όπως π.χ. η διαλεύκανση υπόθεσης διαφθοράς σε δημόσια υπηρεσία, αλλά δεν αναγνωρίζει ως απαραίτητο συστατικό στοιχείο της αναφοράς συγκεκριμένη βλάβη του προσφεύγοντος και μάλιστα σε προσωπικό έννομο συμφέρον του. Κατά μία ενδιάμεση οπτική του ζητήματος, ο κοινός νομοθέτης δύναται να επιβάλλει περιορισμούς στο δικαίωμα με τη μορφή της δυνατότητας απόρριψης από πλευράς της διοίκησης των αναφορών εκείνων που είναι άσχετες με την υπόθεση προσώπων, με σκοπό να προφυλάξει την αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης, ωστόσο, δεν δύναται να εξαιρέσει αυτές τις αναφορές από το προστατευτικό πεδίο του άρθρου 10 Συντ. έναντι του ενδεχόμενου ποινικής ή άλλης δίωξης.

Επιπλέον, η εξάρτηση του δικαιώματος αναφοράς από συγκεκριμένη βλάβη σε έννομο συμφέρον του αναφερόμενου παραγνωρίζει τη λειτουργία της αναφοράς ως εργαλείου εξωδικαστικής προστασίας των διοικουμένων που χρησιμεύει ιδίως στις περιπτώσεις όπου δεν είναι δυνατή η προσφυγή στον δικαιοδοτικό μηχανισμό του κράτους (Παναγοπούλου-Κουτνατζή 2016, σ.74).

Συμπερασματικά, κρίνεται ορθότερο το ευρύτερο περιεχόμενο της αναφοράς, εκείνο δηλαδή που δεν περιορίζεται στην προάσπιση ατομικών δικαιωμάτων και συμφερόντων του διοικούμενου, αλλά έχει ως αντικείμενο γενικότερα ζητήματα δημοσίου συμφέροντος (Βλαχόπουλος 1998 σ. 28-29). Επομένως, η καταγγελία πράξεων διαφθοράς που έγιναν αντιληπτές στους κόλπους δημόσιας υπηρεσίας, είτε προέρχεται από ιδιώτη είτε από δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο, συνιστά αναφορά κατά το άρθρο 10 παρ. 1 Συντ. και κατά συνέπεια οι καταγγέλλοντες δεν πρέπει να υφίστανται δυσμενείς συνέπειες για τον λόγο αυτό.

i. Η αναφορά-καταγγελία ως εργαλείο αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

Η διαφθορά²⁰ στο δημόσιο βίο είναι διαχρονική, ωστόσο, τα τελευταία χρόνια αναπτύσσεται σε εθνικό και διεθνές επίπεδο μια έντονη κινητικότητα για την αντιμετώπισή της, η οποία αποτυπώνεται σε νομοθετικές ρυθμίσεις, πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς και ίδρυση νέων μηχανισμών (διοικητικού) ελέγχου. Περαιτέρω, στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ, ΟΗΕ, Ε.Ε., Συμβούλιο της Ευρώπης, Διεθνής Διαφάνεια) αναπτύσσονται πρωτοβουλίες και δράσεις για την ανάπτυξη δομών πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς στον δημόσιο αλλά και τον ιδιωτικό τομέα.

Ειδικότερα, όσον αφορά τα δεδομένα για τη χώρα μας, σύμφωνα με τα στοιχεία του Παγκόσμιου Δείκτη Διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας²¹ για το 2019, η Ελλάδα (μαζί με την Ιταλία) έχει βελτιώσει την απόδοσή της, την τελευταία δεκαετία, όσον αφορά την αντιμετώπιση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Το γεγονός αυτό αποδίδεται σε δράσεις όπως η θέσπιση νομοθεσίας και η ίδρυση θεσμών κατά της διαφθοράς (πχ. ΕΑΔ). Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, ωστόσο, η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί πρόσκομμα για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Τέλος, οι αξιολογήσεις από την «Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς» GRECO του Συμβουλίου της Ευρώπης, μέσω επιτόπιων επισκέψεων στην Ελλάδα (μέχρι στιγμής έχει τύχει 4 αξιολογήσεων), καθώς και εκθέσεων παρακολούθησης της συμμόρφωσης σχετικά με τις συστάσεις της για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, αποδεικνύουν ότι η χώρα υλοποιεί τις συστάσεις είτε με μεγάλη καθυστέρηση, είτε σε μη ικανοποιητικό επίπεδο, είτε ορισμένες από αυτές παραμένουν μη υλοποιηθείσες (GRECO 2016, 2017).

Περαιτέρω, η διαφθορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση συνδέεται συχνά με την κακοδιοίκηση, όχι όμως από την άποψη της ταύτισης, καθώς διαφέρουν σαφώς μεταξύ τους. Σύνδεση προκύπτει, για παράδειγμα, στην περίπτωση που η καθυστέρηση διεκπεραίωσης υπόθεσης πολίτη, αποτελεί την κινητήριο δύναμη για την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς

²⁰ Στον ΠΚ δεν τυποποιείται αδίκημα διαφθοράς αλλά γίνεται τυποποίηση-αναφορά αδικημάτων, όπως η δωροδοκία, που ταυτίζεται συνήθως με τη διαφθορά, με την οποία αρκετοί την ταυτίζουν. Η απάτη τυποποιείται ποινικά στο άρθρο 386 του ΠΚ (Ν. 4619/2019).

²¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results> και https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_16_50/default/table?lang=en

(π.χ. «γρηγορόσημο»). Ενώ, η σύνδεση κακοδιοίκησης και διαφθοράς λειτουργεί και αντιστρόφως, δηλ. καθυστερεί η ανταπόκριση στα αιτήματα των πολιτών με στόχο την ανάγκη αναζήτησης αθέμιτων τρόπων για την αποτελεσματική ολοκλήρωσή τους.

Από την άλλη όψη του ζητήματος, η συμβολή των πολιτών προς την κατεύθυνση της αντιμετώπισης της διαφθοράς και της παράνομης δράσης της διοίκησης, διαφαίνεται μέσα από την ευρεία αξιοποίηση των υποβαλλόμενων, από μέρους τους, καταγγελιών ή παραπόνων, με την επακόλουθη ενεργοποίηση των θεσμοθετημένων διαδικασιών ελέγχου της επιδειχθείσας διοικητικής συμπεριφοράς.

Η σημασία της πληροφορίας αποτυπώνεται και στα διεθνή στατιστικά δεδομένα. Ενδεικτικό είναι ότι το 44% των φαινομένων απάτης εξιχνιάστηκε σε παγκόσμιο επίπεδο κατόπιν πληροφορίας, καταγγελίας ή παραπόνου ή μέσω επίσημων γραμμών καταγγελιών, ενώ μόλις το 22% διερευνήθηκε ως αποτέλεσμα ελέγχου της διοίκησης (KPMG 2016, p. 9).

ii. Η προστασία του αναφέροντος

Δεδομένου ότι η αναφορά-καταγγελία αποτελεί το έναυσμα, την αφορμή για ένα εξαιρετικά σημαντικό αριθμό εντολών ελέγχου, η ίδρυση και λειτουργία διαύλων υποβολής αναφορών-καταγγελιών παρέχει τη δυνατότητα στους διοικούμενους, που έχουν προσκρούσει σε παράνομες πρακτικές ή φαινόμενα διαφθοράς, να προβούν σε καταγγελία χωρίς το ενδεχόμενο να υποστούν δυσμενείς συνέπειες. Αυτοί οι διάυλοι επικοινωνίας, όμως, μεταξύ διοικούμενων και διοικητικών αρχών θα πρέπει να είναι αρκούντως ασφαλείς, προστατεύοντας όσους προβαίνουν σε δημόσια καταγγελία εγκλημάτων, χωρίς φόβο ή ενδοιασμό για δυσμενείς συνέπειες.

Ωστόσο, προκύπτει μια σημαντική διάσταση της αξίας της πληροφορίας σε σχέση με την αντιμετώπιση της διαφθοράς που αφορά, όχι τη γνωστοποίησή της αλλά την προστασία της, μέσω της προστασίας του πληροφοριοδότη. Η προστασία αυτή αφορά κυρίως εκείνους που αναλαμβάνουν υψηλό ρίσκο, καθώς είναι περισσότερο ευάλωτοι σε αντίποινα, παρέχοντας πληροφορίες για εγκληματικές ενέργειες στον εργασιακό τους χώρο, χωρίς να εμπλέκονται οι ίδιοι στην τέλεση των εγκλημάτων, και χωρίς να αποβλέπουν σε ίδιον όφελος με την παροχή των πληροφοριών. Οι εργαζόμενοι *μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος* στο δημόσιο τομέα, όπως έχει αποδοθεί στην ελληνική γλώσσα η μετάφραση του διεθνή όρου

«whistleblowers», είναι εκείνα τα πρόσωπα που καθ' οιονδήποτε τρόπο έχουν αντιληφθεί φαινόμενα διαφθοράς/απάτης στο εργασιακό τους περιβάλλον και τα αναφέρουν στις αρμόδιες Αρχές, συμβάλλοντας ουσιαστικά στην αποκάλυψη των εγκληματικών πράξεων. Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία των προηγούμενων ετών, η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι ιδιαίτερος σημαντική στις περιπτώσεις αποκάλυψης-εντοπισμού συνεργατικών εγκλημάτων (KPMG 2016, p. 13).

Σημαντικές πληροφορίες, ωστόσο, μπορεί να αποκρύπτονται από πρόσωπα που έχουν αντιληφθεί εγκληματικές πράξεις, διότι συχνά προτιμούν να προφυλαχθούν από το ενδεχόμενο αντίποινων, στιγματισμού, απόλυσης, μετακίνησης, (ψευδούς) καταμήνυσης, ακόμα και απειλών της ζωής ή της σωματικής τους ακεραιότητας. Χαρακτηριστικά είναι τα καταγεγραμμένα δεδομένα σχετικά με υποθέσεις υπαλλήλων πληροφοριοδοτών σε διεθνείς οργανισμούς την περίοδο 1998-2011. Οι υπάλληλοι που κατήγγειλαν δυσλειτουργίες στις υπηρεσίες που εργάζονταν, ήταν μόλις οκτώ, ενώ όλοι θεωρήθηκαν «προβοκάτορες» και υπέστησαν εργασιακά αντίποινα (Στυλιανίδου 2017, σσ. 82-83). Από τις εν λόγω υποθέσεις, προέκυψαν, επίσης, οι αδυναμίες του νομικού πλαισίου για την προστασία των whistleblowers, που αφορούν κυρίως το εύρος της (ο πληροφοριοδότης να προστατεύεται επαρκώς ακόμα και αν δεν συνεχιστεί η έρευνα σχετικά με την καταγγελλόμενη υπόθεση) και την ευθύνη απόδειξης που έφεραν οι πληροφοριοδότες για τις επιζήμιες συμπεριφορές εις βάρος τους (Στυλιανίδου 2017, σσ. 83-88).

Έτσι, ιδίως για εκείνους τους πληροφοριοδότες που τους αποδίδεται ο χαρακτηρισμός «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος»²², θα πρέπει να παρέχεται υψηλό επίπεδο προστασίας, ώστε να διευκολύνεται η επισήμανση της διαφθοράς, η λογοδοσία και η τιμωρία των εγκληματικών ενεργειών.

Μέχρι πρότινος, η Ελλάδα δεν διέθετε ειδικό νόμο ή ρύθμιση για την προστασία των whistleblowers. Χαρακτηριστικό της απουσίας νομοθετικής πρόβλεψης είναι η αποκάλυψη μιας σειράς σκανδάλων με ταυτόχρονη συνειδητοποίηση ότι ένας ευρύς κύκλος προσώπων είχε γνώση των παράνομων πράξεων για μεγάλο χρονικό διάστημα χωρίς να προβαίνει κανείς σε καταγγελία. Τα τελευταία χρόνια εισάγονται στην ελληνική νομοθεσία διατάξεις

²² Για τις προϋποθέσεις χαρακτηρισμού πληροφοριοδότη ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος βλ. άρθρο 45B ΚΠΔ (Αποχή από ποινική δίωξη μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος).

για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, παράλληλα με την ανάπτυξη αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής. Χρήσιμες εμφανίζονται οι αρχές της καλής νομοθέτησης στον τομέα του whistleblowing της Διεθνούς Διαφάνειας (Transparency International 2013).

3. Η αναφορά ως αφετηρία πειθαρχικής δίωξης

Η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς είτε με τη μορφή της απλής αναφοράς (ή της διοικητικής προσφυγής), είτε με τη μορφή καταγγελίας, αποτελεί συνήθως το έναυσμα, την αφορμή για την εκκίνηση της διαδικασίας διοικητικής έρευνας η οποία ενδεχομένως οδηγήσει σε έναρξη της πειθαρχικής διαδικασίας ώστε να αποδοθούν οι προβλεπόμενες ποινές (Transparency International 2013, p. 49)²³ στους υπαίτιους παραβάτες. Η διοικητική έρευνα αποτελεί προστάδιο της (πιθανής) πειθαρχικής δίωξης του υπαλλήλου και επομένως είναι συστηματικά συνδεδεμένη με την πειθαρχική διαδικασία.

Με την υποβολή αναφοράς / καταγγελίας από τον θιγέντα διοικούμενο κινητοποιούνται οι ποικίλοι θεσμοθετημένοι ελεγκτικοί μηχανισμοί, εσωτερικής και εξωτερικής υφής, που θέτει στη διάθεσή του το διοικητικό δίκαιο. Έτσι κατόπιν υποβολής της το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο υπέχει υποχρέωση δραστηριοποίησης, πχ με την προκαταρκτική άτυπη συλλογή στοιχείων και πληροφοριών, ή την επανεξέταση των νομικών και πραγματικών περιστατικών, δηλ. τόσο των νομοθετικών διατάξεων που ενδεχομένως παραβιάζονται όσο και των προσώπων, τον τόπο και το χρόνο κατά τον οποίο τα περιστατικά τελέστηκαν, ώστε να διερευνηθεί ή/και θεμελιωθεί πιθανολογούμενο πειθαρχικό αδίκημα.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της διοικητικής έρευνας (στάδιο της προδικασίας) διατάσσεται η διενέργεια Προκαταρκτικής Εξέτασης (ΠΕ)²⁴, για ήσσονος σημασίας πειθαρχικά αδικήματα (πχ αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια συμπεριφορά) ή για να διακριβωθεί εάν πράγματι τελέστηκε πειθαρχικό παράπτωμα, ενώ αν κριθεί ότι απαιτείται περαιτέρω διερεύνηση, και αναλόγως της σοβαρότητας του παραπτώματος, συνήθως διατάσσεται η διεξαγωγή Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης (Ε.Δ.Ε.)²⁵. Η ΕΔΕ είναι κατά βάση διοικητικού χαρακτήρα (όπως και η ΠΕ) και διενεργείται κατά τις διατάξεις του ΥΚ και τη

²³ Για την απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων βλ. άρθρο 107 του ΥΚ.

²⁴ Βλ. άρθρο 125 ΥΚ

²⁵ Βλ. άρθρο 126 ΥΚ

συναφή νομολογία, πλην όμως αποτελεί και ανακριτική μέθοδο. Εδώ η ερευνητική διαδικασία χρησιμοποιεί περισσότερο συστηματικά μέσα για τη συγκέντρωση στοιχείων και αποδείξεων που αφορούν την υπόθεση. Ο διενεργών την ΕΔΕ (υπάλληλος στον οποίο έχει ανατεθεί η διενέργειά της κατόπιν ανάθεσης από τον αρμόδιο πειθαρχικώς προϊστάμενο) δύναται να προβεί σε ανακριτικές πράξεις όπως αυτοψία, εξέταση μαρτύρων, πραγματογνωμοσύνη, κλήση σε ανωμοτί εξέταση του διωκόμενου για παροχή εξηγήσεων.

Εφόσον στοιχειοθετηθεί πειθαρχική ευθύνη του ερευνώμενου, η έγερση της πειθαρχικής δίωξης αποτελεί δέσμια διοικητική αρμοδιότητα για τα πειθαρχικώς προϊστάμενα όργανα²⁶. Σύμφωνα με τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα η παράλειψη άσκησης αυτής της δέσμιας ενέργειας θεμελιώνει πειθαρχικό αδίκημα²⁷ (δυνάμενο να επισύρει και την ποινή της οριστικής παύσης), ενδεχομένως και ποινικό αδίκημα. Η υποχρέωση δίωξης συνδέεται κατά βάση με την αρχή της νομιμότητας και τους διέποντες την δικαιοκρατούμενη πολιτεία κανόνες –αλλά και την υποχρέωση επίδειξης από μέρους της διοίκησης ίσης μεταχείρισης κατά τη διαμόρφωση των εσωτερικών της δραστηριοτήτων– οι οποίοι δεν ανέχονται αναγνώριση περιθωρίων διακριτικής ευχέρειας ως προς τη δίωξη (Ναυπλιώτης 2003, σ.118).

Κάθε πειθαρχικώς προϊστάμενος δύναται να επιβάλει πειθαρχική ποινή ανάλογα με τον βαθμό που κατέχει στην ιεραρχική κλίμακα. Για σοβαρότερα πειθαρχικά αδικήματα τα οποία υπερβαίνουν την αρμοδιότητά του, υποχρεούται να παραπέμψει την υπόθεση σε ιεραρχικά ανώτερο αυτού πειθαρχικώς προϊστάμενο, έως και τον Υπουργό ή το Δ.Σ., ο οποίος έχει αρμοδιότητα επιβολής ανώτερης ποινής στον παραβάτη (Σπηλιωτόπουλος 2017, σ. 98). Η νέα διάταξη του ΥΚ (άρθρο 107) ακολουθεί τον συνταγματικό κανόνα του άρθρου 7 παρ. 1 Συντ. και καθορίζει κατά τρόπο αποκλειστικό τα πειθαρχικά παραπτώματα και καθορίζει σε ορισμένες περιπτώσεις την αντιστοιχία πειθαρχικών αδικημάτων και πειθαρχικών ποινών Στο βαθμό, όμως που ο πειθαρχικός δικαστής έχει διακριτική ευχέρεια για την επιμέτρηση της ποινής, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη επιβαρυντικά στοιχεία (όπως επιβαρυνμένο πειθαρχικό παρελθόν) ή ελαφρυντικές περιστάσεις (όπως ευμενείς κρίσεις προϊσταμένων).

²⁶ Βλ. άρθρο 110 παρ. 1 και 117 του ΥΚ.

²⁷ Βλ. άρθρο 107 παρ. 1 στοιχ. κα' του ΥΚ.

Η πειθαρχική δίωξη αρχίζει με την κλήση σε απολογία²⁸ του υπαίτιου υπαλλήλου από το πειθαρχικώς προϊστάμενο όργανο (ή την παραπομπή του στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο και κλήση σε απολογία από αυτό), εφόσον από την έκθεση της Προκαταρκτικής Εξέτασης ή/και της Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης προκύψουν ευρήματα, και δεν ισοδυναμεί ούτε μπορεί να υποκατασταθεί από την παροχή εξηγήσεων στο στάδιο της ΠΕ ή/και την ανωμοτί εξέταση κατά την διενέργεια της ΕΔΕ. Η απευθείας άσκηση πειθαρχικής δίωξης δια κλήσης σε απολογία του υπαλλήλου, εφαρμόζεται σε περιπτώσεις που τα αδικήματα είναι αυταπόδεικτα ή ευαπόδεικτα ή/και χαρακτηρίζονται ελαφρά. Η κλήση σε απολογία του υπαλλήλου έχει ανυψωθεί σε απαραίτητο ουσιώδη τύπο της πειθαρχικής δίωξης (Τάχος 2008, σ. 1388), ακόμα και όταν δεν προβλέπεται από τον νόμο, καθώς θεωρείται με την ευρύτερη έννοια της ακρόασης, που συνιστά βασικό μέσο προστασίας, του εγκαλούμενου, δικαίωμα που θεμελιώνεται συνταγματικά στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. Η δε παράλειψη της κλήσης σε απολογία του υπαλλήλου, συνιστά παράλειψη ουσιώδους τύπου και κατά συνέπεια απαγορεύεται η έκδοση πειθαρχικής καταδικαστικής απόφασης στον υπάλληλο. Εξάλλου, ο υπάλληλος απολαμβάνει αυξημένης προστασίας καθώς θεωρείται «ύποπτος», κατά αναλογία της προστασίας που απολαμβάνει ο «κατηγορούμενος» της ποινικής προδικασίας ενώπιον των ποινικών Δικαστηρίων²⁹, καθώς μέχρι την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας και επιβολής πειθαρχικής ποινής ισχύει το τεκμήριο της αθωότητας³⁰ του διωκόμενου³¹. Η απολογία συνδέεται, έτσι, άμεσα με την εφαρμογή του τεκμηρίου της αθωότητας (Τάχος 2007, σ. 1388).

Συμπερασματικά, η άσκηση πειθαρχικής δίωξης των υπαιτίων για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα υπαλλήλων δεν απαιτεί την προηγούμενη υποβολή έγκλησης από μέρους του διοικούμενου, ο οποίος έχει υποστεί βλάβη εξαιτίας της μη σύννομης συμπεριφοράς του διοικητικού οργάνου. Με άλλα λόγια, η πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου

²⁸ Βλ. άρθρο 134 του ΥΚ.

²⁹ Με εξαίρεση το δικαίωμα πρόσβασης στα στοιχεία του φακέλου, πριν από την ολοκλήρωση της ΕΔΕ και της πειθαρχικής διαδικασίας που ενδεχομένως ακολουθήσει. Πρόσβαση του αιτούντα στα έγγραφα του φακέλου της ΕΔΕ μπορεί να επιτραπεί μόνο κατόπιν προσκόμισης εισαγγελικής παραγγελίας (Ν. 1756/1988).

³⁰ Το τεκμήριο αυτό καθιερώνεται ρητά τόσο με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 6 ΕΣΔΑ, σύμφωνα με την οποία κάθε πρόσωπο κατηγορούμενο για κάποιο αδίκημα τεκμαίρεται πως είναι αθώο, μέχρις ότου αποδειχθεί νόμιμα η ενοχή του, όσο και με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 14 ΔΣΑΠΔ της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ. Ενώ η παραδοχή του τεκμηρίου κατοχυρώνεται πλέον και στην Ελληνική Δίκη με τη διάταξη του άρθρου 71 βλ. Καρράς Α., Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο, 2019, σελ. 27.

³¹ Βλ. άρθρο 108 παρ. 1 και 2 στ' του ΥΚ.

δεν συνιστά αξίωση του τυχόν προσβληθέντος διοικούμενου αλλά ο πειθαρχικός κολασμός των υποπιπτόντων σε πειθαρχικό αδίκημα διοικητικών οργάνων ενεργείται αποκλειστικά και μόνο για το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας, τη δράση της οποίας διέπει και οφείλει να διέπει η αρχή της νομιμότητας. Η υποβολή αναφοράς όμως από τον θιγέντα διοικούμενο υποχρεώνει το πειθαρχικώς προϊστάμενο όργανο σε ενέργεια, ώστε μέσα από τις θεσμοθετημένες τυπικές διαδικασίες που σχετίζονται με την έρευνα, προκειμένου να διαπιστώσει τη βασιμότητα του περιεχομένου της αναφοράς και όσων καταγγέλλονται με αυτή, ώστε να καταλογιστούν τυχόν πειθαρχικές ευθύνες, να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη και τιμωρία. Ενώ η διοίκηση σε καμία περίπτωση δεν δύναται να αποφύγει αυτή την υποχρέωσή της χωρίς συνέπειες, χρησιμοποιώντας επιδέξιους τρόπους για να αντιπαρέλθει την ουσία της υπόθεσης (Ράϊκος 2006, σ. 389).

Όσον αφορά την πειθαρχική δίωξη υπαλλήλου για παραβάσεις που διαλαμβάνονται στην αναφορά αυτή επιτρέπεται, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, μόνο μετά την οριστική απάντηση της αρχής (άρθρο 10 παρ. 2 Συντ.). Αυτό σημαίνει ότι α) θα πρέπει να έχει ληφθεί οριστική απόφαση για τα αναφερόμενα – καταγγελλόμενα στην αναφορά, β) να έχει κοινοποιηθεί η απάντηση / απόφαση της αρχής στον ενδιαφερόμενο και γ) να έχει δοθεί η άδεια της αρχής στην οποία υποβλήθηκε η αναφορά (δεδομένου ότι αυτή είναι η αρμόδια, αλλιώς της αρμόδιας αρχής) για δίωξη του αναφερόμενου. Οι δύο πρώτες προϋποθέσεις συνδέονται άμεσα με την έρευνα που υποχρεούται να διενεργήσει η αρχή για την διαπίστωση της βασιμότητας του περιεχομένου της αναφοράς και τα αποτελέσματα αυτής της έρευνας θα λάβει υπόψιν της ώστε να καταλήξει στην απόφασή της επί του περιεχομένου της αναφοράς. Συνεπώς δεν είναι σύμφωνες με το νόμο (Σύνταγμα) οριστικές αποφάσεις της αρχής με τις οποίες δεν κρίνεται η ουσία της υποβληθείσας με την αναφορά αιτίασης (Δέδες σ. 480) και επομένως πειθαρχική δίωξη που ασκήθηκε κατόπιν αυτών πάσχουν ακυρότητας.

Κατά παρέκκλιση των προβλεπόμενων στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας διατάσσει, κατόπιν εντολής του Διοικητή της, διενέργεια ΕΔΕ από τους επιθεωρητές – ελεγκτές της³², ενώ η οικεία υπηρεσία ενημερώνεται σχετικά για την ενέργεια αυτή. Εφόσον από το ελεγκτικό έργο προκύψουν, βάσει πορίσματος, ευρήματα η άσκηση πειθαρχικής δίωξης συνιστά δέσμια αρμοδιότητα για τα πειθαρχικά όργανα, που

³² Βλ. άρθρο 100 παρ. 13 του Ν. 4622/2019.

ασκείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα ημερών από την κοινοποίηση του πορίσματος. Τα σοβαρά πειθαρχικά αδικήματα ενδέχεται να συνιστούν και ποινικά αδικήματα.

4. Η αναφορά ως αφετηρία ποινικής δίωξης

Παρά το γεγονός ότι βασικό χαρακτηριστικό της πειθαρχικής διαδικασίας είναι η προσαρμογή της προς την ποινική δικονομία (με σκοπό την προστασία του διωκόμενου), η ποινική διαδικασία ανάγεται σε μία διακριτή σφαίρα ευθύνης και δεν σχετίζεται με την διαδικασία πειθαρχικής δίωξης που ανοίγει στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης³³. Το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο έχει δέσμια αρμοδιότητα να προβεί σε δίωξη, εφόσον προκύψουν πειθαρχικές ευθύνες, είτε μέσα από την ερευνητική διαδικασία κατ' εντολή των πειθαρχικώς προϊσταμένων, είτε αυτό διατάσσεται από τα πορίσματα των αρμόδιων Ελεγκτικών Σωμάτων της διοίκησης. Αντιθέτως, ο αρμόδιος Εισαγγελέας, στον οποίο θα μεταβιβαστεί το πόρισμα του Ελεγκτικού Σώματος, δεν δεσμεύεται να ασκήσει ποινική δίωξη. Ο ίδιος μόλις λάβει την αναφορά (άρθρο 36 του ΚΠΔ) ή την πληροφορία (όπως και την έγκληση ή τη μήνυση), πρέπει να εξετάσει αν αυτή στηρίζεται στον νόμο ή είναι ανεπίδεκτη δικαστικής εκτίμησης ή είναι προφανώς αβάσιμη στην ουσία της και να αποφασίσει αν θα ασκήσει ποινική δίωξη ή θα θέσει στο αρχείο την αναφορά. Δηλαδή, όταν τα στοιχεία της υπόθεσης δεν στοιχειοθετούν οποιοδήποτε έγκλημα, τότε η αναφορά ή είδηση (ή έγκληση ή μήνυση) είναι νομικά αστήρικτη. Επομένως, για να κινηθεί η ποινική δίωξη, πρέπει να συντρέχουν όλα τα στοιχεία του φερόμενου ως τελεσθέντος εγκλήματος, όπως ακριβώς αυτά περιγράφονται στο ουσιαστικό ποινικό δίκαιο (Καρράς 2019, σ. 243).

Ωστόσο, στην έννοια της αναφοράς του άρθρου 36 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας θα πρέπει να περιληφθούν όλες οι περιπτώσεις αίτησης δίωξης ή ανακοίνωσης των τελούμενων εγκλημάτων από κρατικά όργανα ή της αναγγελίας διάπραξης ορισμένου εγκλήματος από ιδιώτες (που μερικές φορές χαρακτηρίζεται μηνυτήρια αναφορά) (Καρράς 2019, υποσημ. 37, σ. 243).

³³ Για σχέση πειθαρχική και ποινικού αδικήματος =, καθώς και πειθαρχικού ποινικού δικαίου βλ. Ναυπλιώτης Γ., 2003, Πειθαρχικό Δίκαιο, σελ. 31-37.

Η αναφορά, πάντως, αποτελεί έναν από τους περισσότερους δυνατούς τρόπους μετάδοσης της πληροφορίας για την παράνομη ή εγκληματική συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου, ώστε να κινητοποιηθεί αυτεπαγγέλτως η ποινική δίωξη του, όταν έχει διαπραχθεί αξιόποινη πράξη κατά τον ΠΚ (π.χ. δωροδοκία). Έτσι η αναφορά της αξιόποινης πράξης, είτε πρόκειται για την αναφορά που θεμελιώνεται στο άρθρο 10 του Συντ., που υποβάλλεται στις διοικητικές αρχές, είτε πρόκειται για την αναφορά του άρθρου 36 του ΚΠΔ ή την καταγγελία οποιουδήποτε άλλου προσώπου που έχει θιγεί, αποτελεί μέσο μετάδοσης της πληροφορίας στον Εισαγγελέα για να ασκήσει την ποινική δίωξη (Ράικος 2006, σ. 393).

Στην περίπτωση που στην αναφορά καταγγέλλονται αξιόποινες πράξεις που συνιστούν σοβαρά αδικήματα κατά τον ΠΚ, ο αρμόδιος Εισαγγελέας μπορεί να ασκήσει αυτεπαγγέλτως ποινική δίωξη. Η έναρξη δηλ. της ποινικής δίωξης με την παραγγελία ανάκρισης ή προανάκρισης δεν κωλύεται για τις αξιόποινες πράξεις που καταγγέλλονται με την αναφορά. Η προστατευτική διάταξη του άρθρου 10 σχετικά με την απαγόρευση δίωξης (ποινικής ή πειθαρχικής) του αναφέροντος αφορά μόνο τις παραβάσεις που ενδεχομένως τελέστηκαν με την υποβολή της αναφοράς (πχ. συκοφαντική δυσφήμιση, ψευδής καταμήνυση κλπ.).

Γ. Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης ως υποδοχείς αναφορών

Η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει για τη δημόσια διοίκηση, πέρα από τις διάφορες μορφές ελέγχου (δικαστικό, πολιτικό κλπ.), και μια σειρά επάλληλων διοικητικών ελέγχων, οι οποίοι στοχεύουν στην προστασία του διοικούμενου και στη διασφάλιση της εύρυθμης και νόμιμης λειτουργίας των φορέων της. Ειδικότερη μορφή της προστασίας του διοικούμενου αποτελεί και ο διοικητικός (αυτο)έλεγχος που ασκείται από τα Ελεγκτικά Σώματα, τα οποία έχουν αναπτυχθεί ιδιαίτερος τις τελευταίες δεκαετίες. Τα ελεγκτικά σώματα δεν διαθέτουν πολιτική ανεξαρτησία κατά αναλογία προς τις Ανεξάρτητες Αρχές, αλλά δεν εντάσσονται στην κατεστημένη διοικητική ιεραρχία του εκάστοτε υπουργείου (Φυτράκης 2010, σ. 231). Με άλλα λόγια, ενώ υπάγονται σε Υπουργεία, εντούτοις δεν εντάσσονται στην τακτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και αυτό το στοιχείο διαφοροποιεί τη δράση τους από τον ιεραρχικό έλεγχο (Μπέσιλα-Μακρίδη 2006, σ. 43). Με την πρόσφατη σύσταση (2019) της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, ωστόσο, διαφοροποιήθηκε η νομική μορφή πέντε μείζονων ελεγκτικών σωμάτων, τα οποία συνένωσε η πρώτη με τη μορφή ανεξάρτητης αρχής.

1. Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ)

Σήμερα μείζον Ελεγκτικό Σώμα αποτελεί η νεοσυσταθείσα Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) (Ν. 4622/2019). Η ΕΑΔ λειτουργεί ως ενιαίο κέντρο ελέγχου, με την υπαγωγή πέντε ιδιαίτερων σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς, σε ένα ενιαίο σώμα που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή, και η οποία εκφεύγει του εκτελεστικού ελέγχου, ενώ υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Βασική αποστολή της ΕΑΔ είναι να ενισχύσει τη διαφάνεια, την ακεραιότητα και τη λογοδοσία των φορέων της δημόσιας διοίκησης, καθώς και να προλαμβάνει, εντοπίζει και αποτρέπει φαινόμενα διαφθοράς και απάτης τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

Στο πεδίο ελεγκτικής δράσης της ΕΑΔ ανήκουν οι υπηρεσίες του Δημοσίου, τα Ν.Π.Δ.Δ., οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού, οι επιχειρήσεις τους και τα εποπτευόμενα από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ., τα κρατικά Ν.Π.Ι.Δ. και οι δημόσιες

επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, οι ιδιωτικοί φορείς και τα φυσικά πρόσωπα³⁴.



Σχήμα 1: Πεδίο ελέγχου ΕΑΔ

(Πηγή: ΕΑΔ. Ίδια επεξεργασία)

Η ΕΑΔ στο πλαίσιο της επιχειρησιακής³⁵ λειτουργίας της προσβλέπει στην προώθηση της συνεργασίας της με τους πολίτες, υλοποιώντας δράσεις ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης σχετικά με το έργο και τις πολιτικές της. Στόχος της είναι να ενθαρρύνει και να διευκολύνει την υποβολή, από μέρους των πολιτών, καταγγελιών περιπτώσεων –που κατά τη γνώμη τους– χρειάζονται περαιτέρω διερεύνηση και έλεγχο. Από τον ιδρυτικό της νόμο (άρθρο 82 παρ. 5) έχει οριστεί ως Ελληνική Υπηρεσία Συντονισμού Καταπολέμησης της Απάτης (Α.Φ.Ο.Σ), για την προώθηση της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (Ο.Λ.Α.Φ.). Στις αρμοδιότητές της ανήκει, επίσης, ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η παρακολούθηση³⁶ του Εθνικού Στρατηγικού

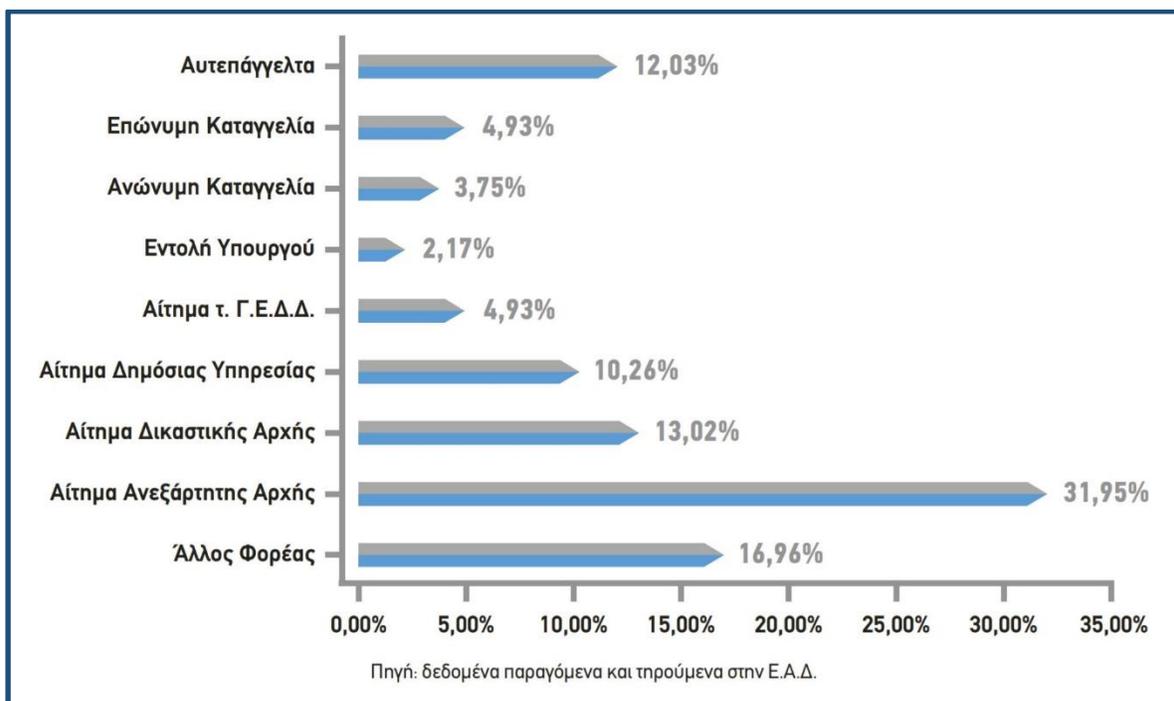
³⁴ Βλ. Ν. 4622/2019, άρθρο 83 παρ. 1.

³⁵ Στο πλαίσιο του Στρατηγικού Προγραμματισμού της η ΕΑΔ εδράζεται σε τρεις επιχειρησιακούς πυλώνες (έλεγχος – πρόληψη – ακεραιότητα), σε κάθε έναν από τους οποίους αναπτύσσει τους τομείς παρέμβασης και τις δράσεις της.

³⁶ https://aead.gr/images/manuals/esskd/ekthesi_esskd_2019-2nd_sem_gr.pdf

Σχεδίου για την Διαφθορά (ΕΣΣΚΔ)³⁷. Στις βασικές της αρμοδιότητες εντάσσεται και η εκπόνηση ενός Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας (OECD, 2017), στο οποίο θα εντάσσονται διάφορα εργαλεία, κώδικες ηθικής και δεοντολογία, καθώς και η πολιτική για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

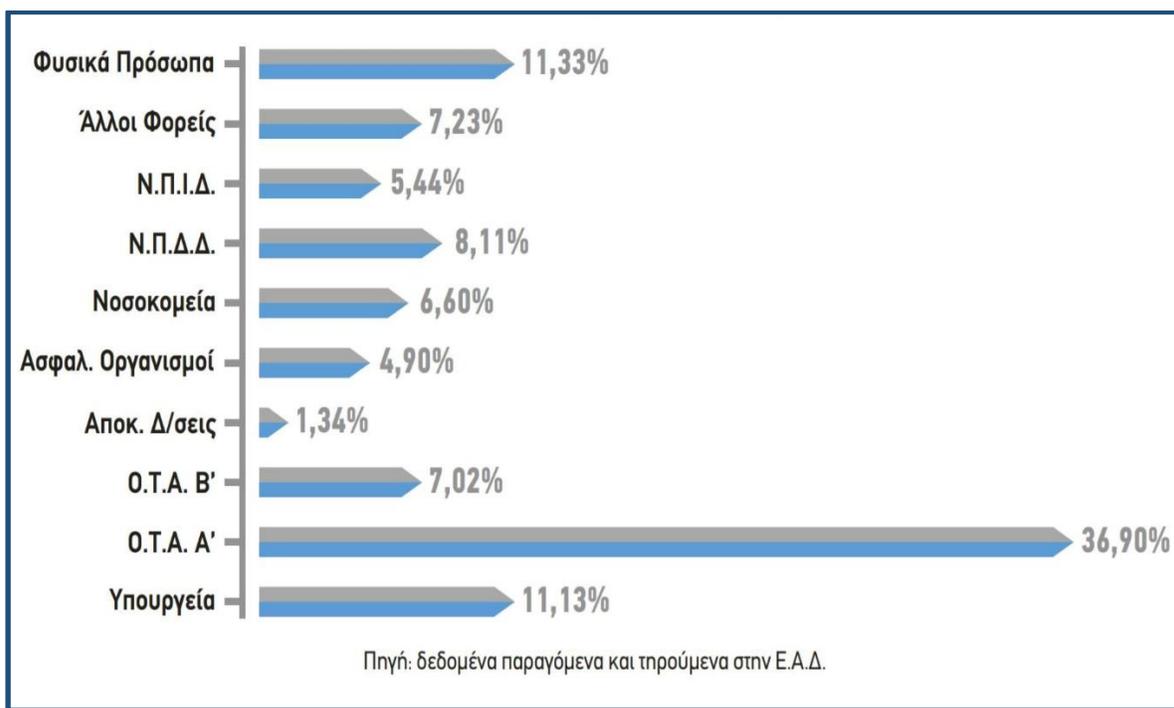
Από τη στατιστική αποτίμηση του ελεγκτικού έργου της ΕΑΔ για το έτος 2019, πλέον του 44% των εντολών ελέγχου, που έχει εκδώσει η Αρχή, έχουν ως έναυσμα καταγγελίες πολιτών και μόνο το 17% αφορά αυτεπάγγελτη έκδοση εντολών (Διάγραμμα 1).



Διάγραμμα 1: Κατανομή των Εντολών Ελέγχου ανά Έναυσμα

³⁷ <http://www.gsac.gov.gr/index.php/el/ethniko-sxedio/ethniko-stratigiko-sxedio-kata-tis-diafthoras-2018-2021/ethniko-stratigiko-sxedio-kata-tis-diafthoras-2018-2024>

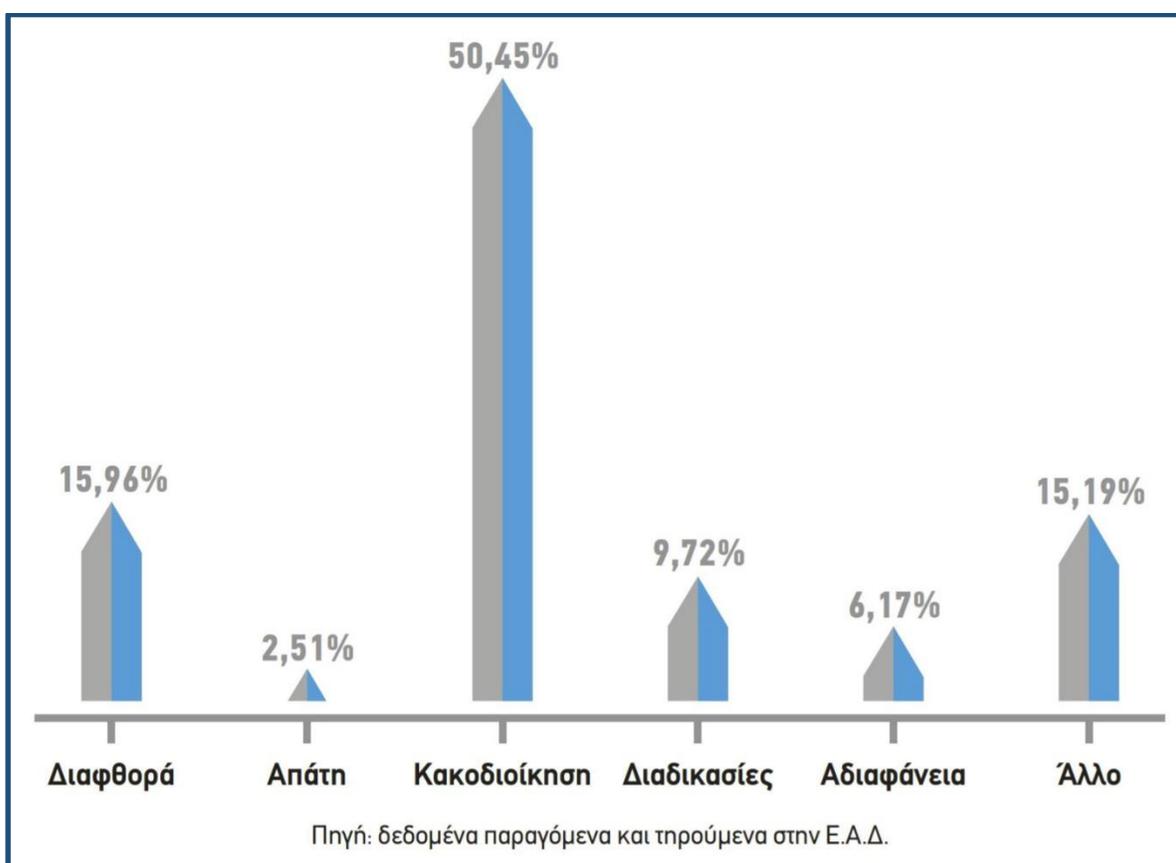
Οι περισσότεροι έλεγχοι αφορούν τους Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού, τα Νοσοκομεία, τα Υπουργεία, ενώ αρκετοί έλεγχοι διεξάγονται και σε νομικά και φυσικά πρόσωπα (Διάγραμμα 2). Επίσης, η δράση της ΕΑΔ επεκτείνεται και εκτός του πεδίου της δημόσιας διοίκησης, καθώς για το 2019 διενήργησε ελέγχους σε 22 ιδιωτικούς φορείς, ώστε να ελεγχθεί η διαχείριση των δημόσιων πόρων και δημόσιων αγαθών και να διασφαλιστούν τα δικαιώματα των πολιτών³⁸.



Διάγραμμα 2: Κατανομή των Καταγγελιών ανά Φορέα Αναφοράς τους

³⁸ Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Έκθεση Απολογισμού 2019, σελ. 48.

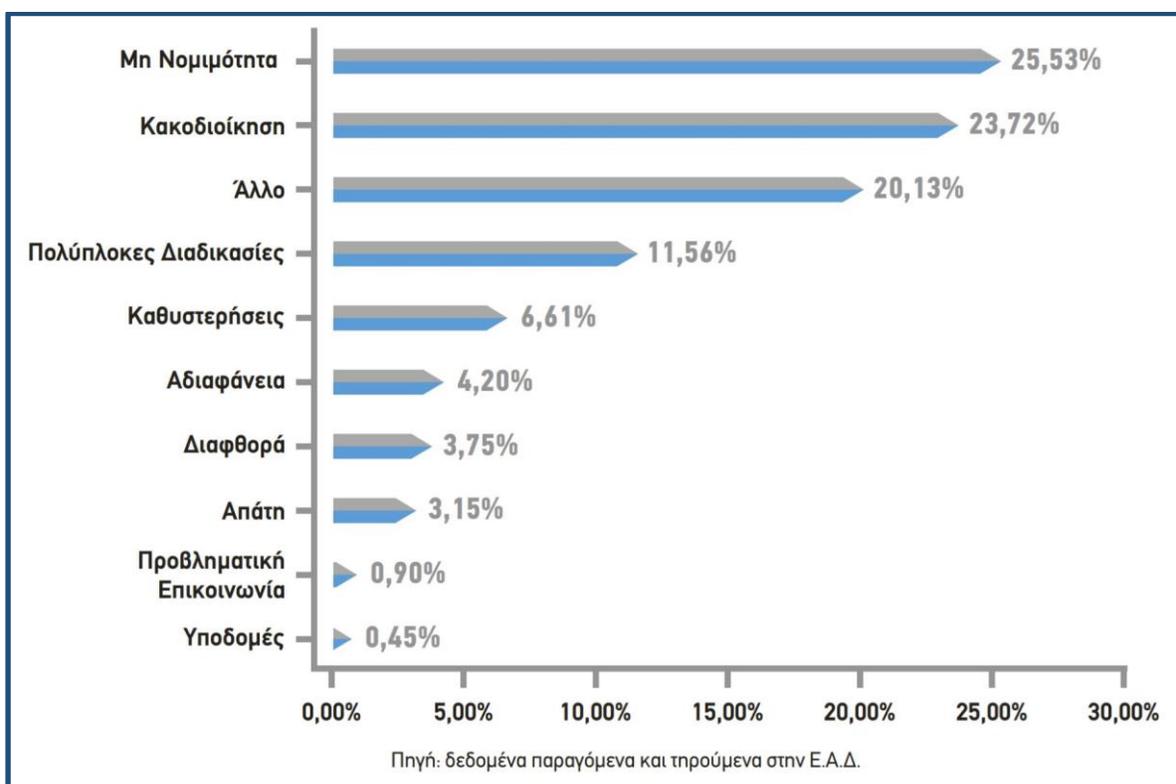
Οι καταγγελίες των πολιτών υποβάλλονται στις Υπηρεσίες της Αρχής κυρίως ταχυδρομικώς και αφορούν στην πλειονότητά τους φαινόμενα κακοδιοίκησης (50,45%), ενώ έπονται οι καταγγελίες που στοχεύουν στη διερεύνηση και τον έλεγχο περιπτώσεως διαφθοράς (15,96%). Για την ευκολότερη πρόσβαση των πολιτών, η Αρχή δημιούργησε την πλατφόρμα ηλεκτρονικής υποβολής καταγγελιών ³⁹.



Διάγραμμα 3: Κατανομή των Καταγγελιών ανά Παρατυπίες / Δυσλειτουργίες

³⁹ <https://aead.gr/complaints/>

Το ελεγκτικό έργο των επιθεωρητών ελεγκτών της ΕΑΔ ολοκληρώνεται με την εκπόνηση έκθεσης ή πορίσματος, σχετικά με τα ευρήματα και τις διαπιστώσεις του ελέγχου. Οι εκθέσεις και τα πορίσματα περιλαμβάνουν συστάσεις και προτάσεις, τις οποίες είναι υποχρεωμένοι να εφαρμόσουν (Ν. 4622/2019 αρ. 100 παρ. 5) οι ελεγχόμενοι φορείς ή να αιτιολογήσουν επαρκώς τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η εφαρμογή τους.



Διάγραμμα 4: Κατανομή των Εκθέσεων Ελέγχου ανά Κατηγορία Διαπιστώσεων

Η ΕΑΔ εκτός από τις αρμοδιότητες, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα όλων των καταργηθέντων ελεγκτικών σωμάτων, ανέλαβε και όλες τις εκκρεμείς υποθέσεις ελέγχου. Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνονται τα στοιχεία του πρώτου έτους της λειτουργίας της, που αφορούν τις εντολές ελέγχου που εξέδωσε, τις εκκρεμείς υποθέσεις που ολοκλήρωσε και τις καταγγελίες που υποβλήθηκαν στην Αρχή.

Σεπτέμβριος - Δεκέμβριος 2019
Έκδοση 135 νέων εντολών ελέγχου
Ολοκλήρωση 160 ελέγχων, η διενέργεια των οποίων είχε ξεκινήσει πριν τη σύσταση της Αρχής
Ιανουάριος - Δεκέμβριος 2019
Κατά το έτος 2019 υποβλήθηκαν συνολικά 3.940 καταγγελίες πολιτών

Πίνακας 1: Ελεγκτικό έργο και υποβληθείσες καταγγελίες για το 2019

(Πηγή: ΕΑΔ. Ίδια επεξεργασία)

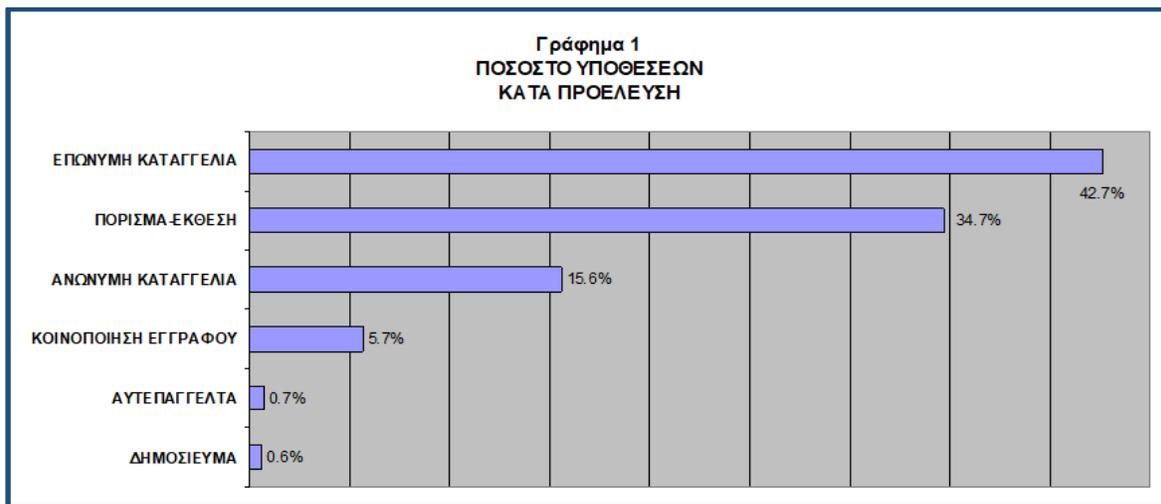
Τέλος, στην Αρχή ιδρύθηκε το Εθνικό Συντονιστικό Όργανο Ελέγχου και Λογοδοσίας (ΕΣΟΕΛ), ενώ πριν από τη σύσταση της ΕΑΔ αυτό το πεδίο αρμοδιότητας ανήκε στο Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ). Το ΣΟΕΕ έδωσε δυναμική ώθηση στις ελεγκτικές δραστηριότητες μέσω της ενεργοποίησης μικτών κλιμακίων για τη διενέργεια επιθεωρήσεων και ελέγχων.

ι. Τα καταργηθέντα Ελεγκτικά Σώματα που ενσωμάτωσε η ΕΑΔ

Τα Ελεγκτικά Σώματα και ο συντονιστικός φορέας που ενσωμάτωσε η ΕΑΔ είναι τα εξής:

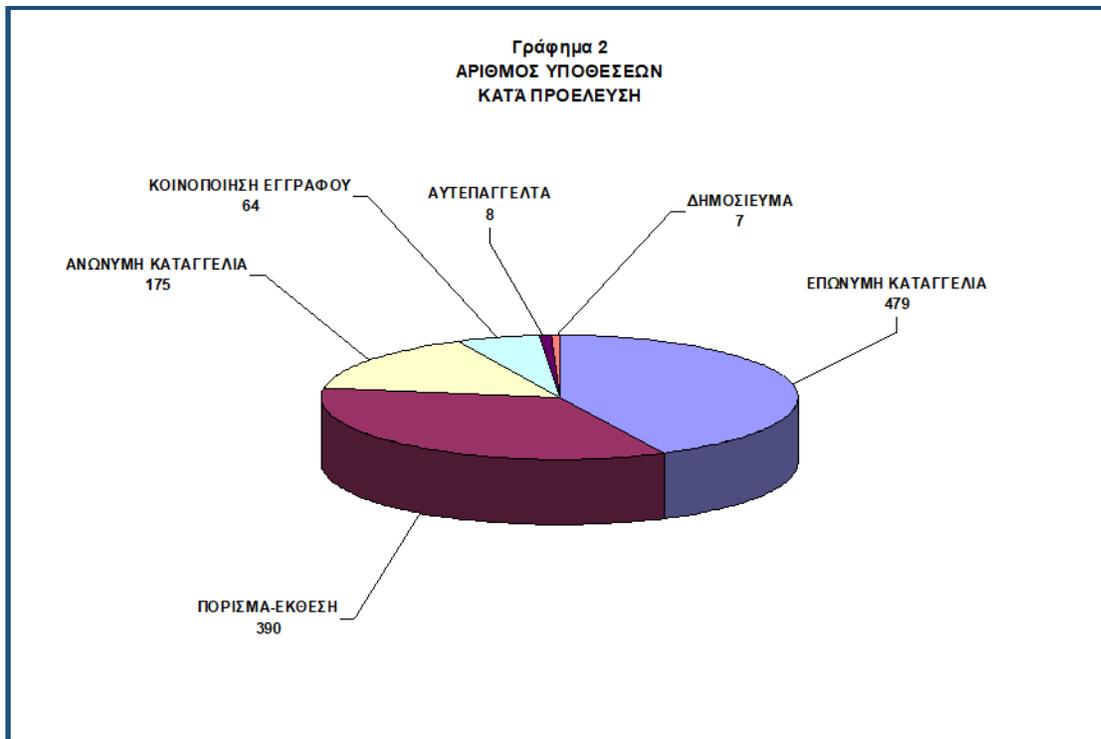
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)

Ο θεσμός του ΓΕΔΔ δημιουργήθηκε με τον Ν. 3074/2002 παράλληλα με την αναβάθμιση άλλων ελεγκτικών σωμάτων (του ΣΕΕΔΔ και του ΣΟΕΕ), ενώ η σύστασή του είχε προταθεί και από την Ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς GRECO, ώστε να εποπτεύει την υλοποίηση του εθνικού προγράμματος κατά της διαφθοράς και να συντονίζει το ελεγκτικό έργο των επιμέρους σωμάτων του. Έχει χαρακτηριστεί, μαζί με τα λοιπά σώματα ελέγχου, ως αυτοτελής δημόσια υπηρεσία, εφόσον δεν υπάγονταν στη διάρθρωση κανενός υπουργείου. Αποστολή του ήταν η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, η παρακολούθηση και αξιολόγηση της δράσης των ελεγκτικών σωμάτων και ο εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η ενεργοποίηση του ελεγκτικού έργου του (επιθεωρήσεις, έλεγχοι, επανέλεγχοι και έρευνες) πραγματοποιούνταν κυρίως μέσω αναφορών (καταγγελιών) πολιτών (43,36% το 2007, 46,8% το 2008) (Φυτράκης 2010, σ. 242).



Διάγραμμα 5: Ποσοστό Υποθέσεων ΓΕΔΔ κατά Προέλευση

(Πηγή: ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2017)



Διάγραμμα 6: Αριθμός Υποθέσεων ΓΕΔΔ κατά Προέλευση

(Πηγή: ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2017)

Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)

Το ΣΕΕΔΔ⁴⁰ θεσμοθετήθηκε με τον Ν. 2477/1977 και η δράση του ενισχύθηκε με τον Ν. 3074/2002. Αποτελούσε αναμφισβήτητα το σημαντικότερο Ελεγκτικό Σώμα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, καθώς ήταν το μοναδικό όργανο εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης στο σύνολό της, έχοντας έτσι μια ευρεία εποπτεία της διοικητικής πραγματικότητας. Στο πεδίο της αρμοδιότητάς του υπάγονταν οι υπηρεσίες του Δημοσίου, οι Ο.Τ.Α., τα Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Υπάγονταν στον Υπουργό Εσωτερικών, και επομένως δεν διέθετε πολιτική και διοικητική αυτονομία. Η βασική αποστολή του αναλύονταν στον εντοπισμό φαινομένων κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας και χαμηλής παραγωγικότητας, μέσα από τη διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων και ερευνών και τη συγκέντρωση στοιχείων για την άσκηση ποινική ή πειθαρχική δίωξης, καθώς και τη διενέργεια ΕΔΕ και ΠΕ.

⁴⁰ Αντικατέστησε το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης το οποίο συστάθηκε πρώτη φορά με τον Ν. 1735/1987.

Πραγματοποιεί τους ελέγχους του αυτεπαγγέλτως, μετά από αίτημα του ΓΕΔΔ, καθώς και μετά από αναφορά πολίτη, παρά το γεγονός ότι δεν προβλέπεται ρητά από νομοθετική διάταξη, το δικαίωμα αναφοράς (άρθρο 10 Συντ.) αποτελούσε πολλές φορές το έναυσμα για διενέργεια έρευνας από το ΣΕΕΔΔ (Φυτράκης 2010, σ. 297).

Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ)

Το ΣΕΥΥΠ συνιστούσε μηχανισμό ελέγχου με ειδικά καθορισμένο θεματικό αντικείμενο, καθώς ανέπτυξε την ελεγκτική δράση του στο χώρο της υγείας και της πρόνοιας, ο οποίος αποτελεί παραδοσιακά πεδίο δοκιμασίας των σημαντικότερων έννομων αγαθών του πολίτη. Υπάγονταν απευθείας στον Υπουργό Υγείας και ήταν ενταγμένο, ως υπηρεσία, στη διοικητική διάρθρωση του Υπουργείου Υγείας.

Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών (ΣΕΕΥΜΕ)

Το ΣΕΕΥΜΕ αποτελούσε κατά το ΠΔ 338/2002 όργανο ελέγχου που υπάγονταν απευθείας στον Υπουργό Μεταφορών και αποτελούσε εξειδικευμένο σώμα εσωτερικού ελέγχου. Βασική του αποστολή ήταν η ανάπτυξη δράσεων στο πεδίο της αρμοδιότητάς του, με κύρια στόχευση την αντιμετώπιση των ειδικότερων προβλημάτων του χώρου των μεταφορών. Αναλάμβανε δράση, εκτός από αυτεπαγγέλτως και κατόπιν εντολής Υπουργού, μετά από αναφορά (καταγγελία) πολιτών, κατόπιν αξιολόγησής της και εφόσον υπήρχαν επαρκή στοιχεία.

Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ)

Το ΣΕΔΕ, κεντρικό διοικητικό όργανο με επίσης ειδικό αντικείμενο, αυτό των δημοσίων έργων, ασκούσε εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Το ελεγκτικό του πεδίο, όμως, σε σημαντικό βαθμό αφορούσε και τη συμμετοχή των ιδιωτών στα έργα υποδομής. Ειδικότερα, η αποστολή του συνίστατο στη διενέργεια επιθεωρήσεων των δημοσίων έργων, ενώ, και στο αντικείμενο αυτό, η δράση αναλαμβάνονταν συχνά κατόπιν αναφοράς (καταγγελίας, αίτησης) οποιουδήποτε φυσικού ή νομικού προσώπου.

Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.)

Η ΓΕΓΚΑΔ ήταν υπεύθυνη για τον θεσμικό συντονισμό ώστε να αποφεύγονται οι επικαλύψεις και αποκλίσεις των ελεγκτικών δράσεων. Στην αρμοδιότητά της υπάγονταν η εκπόνηση πολιτικών και προγραμμάτων. Από το 2015 έως το 2018 αναθέωρησε το ισχύον ΕΣΣΚΔ 2018-2021 και προτού συσταθεί η ΕΑΔ, είχε το ρόλο της Ελληνικής Υπηρεσίας AFCOS. Επίσης, ήταν η αρμόδια υπηρεσία για την εκπόνηση της πολιτικής για την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

ii. Ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου

Εκτός από τα προαναφερθέντα ελεγκτικά σώματα που ενσωματώθηκαν στην ΕΑΔ, εξακολουθούν να δραστηριοποιούνται και ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, που δεν εντάσσονται στην Αρχή. Σε αυτά συμπεριλαμβάνονται οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου και οι Μονάδες Εσωτερικών Υποθέσεων. Τέτοιοι θεσμοί είναι πχ. το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) και η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων, στην οποία υπάγεται η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ). Τα σώματα αυτά ενεργούν επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες. Με την ολοκλήρωση του ελεγκτικού έργου τους είναι υποχρεωμένα από το νόμο να κοινοποιούν στην ΕΑΔ τα πορίσματα και τις εκθέσεις τους, καθώς και τη δράση τους για την επόμενη προγραμματική περίοδο⁴¹.

2. Η διαφοροποίηση των Ελεγκτικών Σωμάτων από τον Συνήγορο του Πολίτη

Όσον αφορά τη διαμεσολαβητική και ελεγκτική παρέμβαση του Συνήγορου του Πολίτη, ενεργοποιείται για θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές του κατόπιν σχετικής *ενυπόγραφης αναφοράς* πολιτών ή αυτεπαγγέλτως. Συγκεκριμένα, η υποβολή αναφοράς αποτελεί τον κυριότερο τρόπο ενεργοποίησης της Ανεξάρτητης Αρχής (Α.Α.) (άρθρο 4 του Ν. 2477/1997). Μάλιστα από την πρώτη δεκαετία της λειτουργίας του ο ΣτΠ δέχθηκε σημαντικό αριθμό αναφορών. Η αναφορά υποβάλλεται σε διάστημα έξι μηνών αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε γνώση της πράξης ή παράλειψης του διοικητικού οργάνου. Η άσκηση ένδικου μέσου ή βοηθήματος δεν επηρεάζεται από την υποβολή αναφοράς στο ΣτΠ, καθώς

⁴¹ Βλ. Ν. 4622/2019, άρθρο 100 παρ. 6.

ούτε και η άσκηση διοικητικών προσφυγών. Ενώ, στην περίπτωση που ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή, εφόσον προβλέπεται από το νόμο, ο ΣτΠ δεν επιλαμβάνεται του θέματος προτού αποφανθεί το αρμόδιο διοικητικό όργανο για την εν λόγω προσφυγή ή παρέλθει άπρακτη προθεσμία τριών μηνών από την άσκησή της.



Διάγραμμα 7: Αναφορές πολιτών στον ΣτΠ κατ' έτος

(Πηγή: ΣτΠ. Ίδια επεξεργασία)

Ωστόσο, η αναφορά που υποβάλλεται ενώπιον του ΣτΠ έχει διαφορετική έννοια και συνέπειες, και επομένως δεν ταυτίζεται, με την αναφορά του άρθρου 10 του Συντ., του ν.δ. 796/1971 και του άρθρου 27 του ΚΔΔ/σίας. Το γεγονός αυτό αιτιολογείται από ότι η εν λόγω Ανεξάρτητη Αρχή δεν ασκεί αποφασιστικές αρμοδιότητες, έχει μόνο διαμεσολαβητικό ρόλο, δηλ. λειτουργεί ως ενδιάμεσος, μεταξύ πολιτών και κράτους με έμφαση στη συνεργατική επίλυση των μεταξύ τους διαφορών. Καθώς έχει κριθεί και από τη νομολογία⁴² του ΣτΕ, το

⁴² ΣτΕ 1041/2004

πόρισμα του Συνήγορου του Πολίτη δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, διότι ασκεί *αρμοδιότητα διαμεσολαβήσεως*» (Τάχος 2009, σ. 842).

Ο ΣτΠ διαφοροποιείται σαφώς και από τα υπόλοιπα Ελεγκτικά Σώματα που ασκούν έλεγχο της διοικητικής δράσης. Ο ΣτΠ (ιδρυτικός νόμος 2477/1997) αποτελεί μία από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Α.Α. (άρθρο 103 παρ. 9 Συντ.). Ενδεικτικό της λειτουργικής ανεξαρτησίας του είναι η απουσία υπουργικής εποπτείας, ιεραρχικής εξουσίας καθώς και εποπτικού ελέγχου, εφόσον δεν εντάσσεται οργανικά στην εκτελεστική εξουσία (Φυτράκης 2010, σ. 63). Ο ΣτΠ, ωστόσο, έχει διαμεσολαβητικό και ήπια ελεγκτικό ρόλο. Ασχολείται κυρίως με το φαινόμενο της κακοδιοίκησης και βασικό αντικείμενο της διερεύνησής του είναι να επιλύσει την ατομική υπόθεση που φέρουν ενώπιόν του οι πολίτες με την υποβολή των σχετικών αναφορών. Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης, αντιθέτως, σε αρκετές περιπτώσεις θα λύσουν την ατομική υπόθεση παρεμπιπτόντως, καθώς το ελεγκτικό τους έργο, με έναυσμα τις ατομικές αναφορές, επικεντρώνεται στη συνολική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, τον έλεγχο και τον περιορισμό των φαινομένων όχι μόνο κακοδιοίκησης αλλά και διαφθοράς, απάτης και γενικώς παράνομων πρακτικών, με σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και την αύξηση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών.

3. Περιπτώσιολογία

Από τις εκθέσεις και τα πορίσματα των Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης καταδεικνύεται, μέσα από τις ενδεικτικές υποθέσεις, το εύρος της ελεγκτικής τους αρμοδιότητας και της θεσμικής τους παρέμβασης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα ειδικά ευρήματα των ελέγχων που είχαν ως έναυσμα καταγγελίες πολιτών, συνεπεία των οποίων αναζητήθηκαν, σε πολλές περιπτώσεις, πειθαρχικές ευθύνες ή ακόμα και η ποινική αξιολόγηση των διαπιστώσεων κατόπιν διαβίβασής τους στον αρμόδιο Εισαγγελέα.

Παρακάτω παρατίθενται τρεις ενδεικτικές υποθέσεις ελέγχου με εξαιρετικά σημαντικά ευρήματα στους τομείς των μεταφορών, της υγείας και πρόνοιας και του περιβάλλοντος. Η επιλογή των συγκεκριμένων υποθέσεων έγινε κυρίως με βάση δύο κριτήρια: α) έναυσμα για τη διενέργεια των ελέγχων ήταν οι καταγγελίες πολιτών και β) αφορούν τομείς παροχής σημαντικών έννομων αγαθών. Οι υποθέσεις προέρχονται από το

πολυετές και παραγωγικό ελεγκτικό έργο των καταργηθέντων Σωμάτων που ενσωμάτωσε η νεοσυσταθείσα ΕΑΔ.

i. Υπόθεση ΣΤΑ.ΣΥ Α.Ε.

Ενδεικτικό παράδειγμα ελέγχου με σημαντικά ευρήματα που διενεργήθηκε, κατόπιν καταγγελίας, από μικτά κλιμάκια του ΣΟΕΕ και του ΓΕΔΔ και αναδεικνύει το εύρος της ελεγκτικής αρμοδιότητάς τους αποτελεί η υπόθεση της ΣΤΑ.ΣΥ ΑΕ. (ΓΕΔΔ 2018, Σ. 50), που συνιστά ΝΠΙΔ και παρέχει υπηρεσίες ευθύνης του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών στον τομέα των μεταφορών και ειδικώς στις συγκοινωνίες σταθερής τροχιάς (ΜΕΤΡΟ, ΗΣΑΠ, ΤΡΑΜ). Η εν λόγω υπόθεση αφορά την υπεξαίρεση από υπαλλήλους της ελεγχόμενης εταιρείας του ποσού 1.156.321,20 ευρώ, προερχόμενο από εισιτήρια (352.776,40 ευρώ) και από κάρτες απεριορίστων διαδρομών (κουπόνια) (803.544,80 ευρώ) το έτος 2015. Ειδικότερα, ο ελεγχόμενος φορέας μεταφορών υπέστη απώλειες εσόδων κατά το ύψος του ως άνω υπεξαيرهθέντος ποσού που οφείλονταν στη διενέργεια διακίνησης εισιτηρίων και καρτών στο επιβατικό κοινό χωρίς να εκδοθούν τα αντίστοιχα παραστατικά στοιχεία και οι λογιστικές εγγραφές στην Ημερήσια Κατάσταση Ταμείου.

Το ιστορικό της υπόθεσης έχει ως εξής: Σε συνέχεια της Έκθεσης Ελέγχου του ΓΕΔΔ⁴³ με τις ανωτέρω διαπιστώσεις, η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου της ΣΤΑ.ΣΥ Α.Ε. προέβη σε έκδοση πορίσματος⁴⁴, κατόπιν διενέργειας εσωτερικού ελέγχου, με πλεονασματικό αποτέλεσμα για τα τεμάχια εισιτηρίων (5.400 για εισιτήρια τιμής 1,20 ευρώ και 2.129 για εισιτήρια τιμής 0,60 ευρώ), ενώ δεν γινόταν λόγος για έλλειμμα από κάρτες. Κατόπιν αυτού εκδόθηκε εντολή ελέγχου από τον ΓΕΔΔ στη ΣΤΑ.ΣΥ ΑΕ με αντικείμενο τα διαλαμβανόμενα στο πόρισμα στοιχεία πωλήσεων και τη διαδικασία αποχρέωσης (αδιάθετων) εισιτηρίων.

Από τον έλεγχο που διενήργησαν οι επιθεωρητές του ΓΕΔΔ προέκυψαν σημαντικά στοιχεία που αφορούσαν πλασματικές πωλήσεις εισιτηρίων, καθώς αυτές δεν προέκυπταν από τη διαφορά μεταξύ της ποσότητας εισιτηρίων που χρεώθηκαν οι εκδότες και των

⁴³ Υπ' αριθμ. 1/31.1.2017 Έκθεσης Ελέγχου του ΓΕΔΔ αναφορικά με την «απόδοση εισπραττόμενων εσόδων στη ΣΤΑ.ΣΥ ΑΕ από τη διάθεση εισιτηρίων και καρτών (κουπονιών) στο επιβατικό κοινό».

⁴⁴ Πόρισμα Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου ΣΤΑ.ΣΥ ΑΕ με θέμα «Ποσοτική Συμφωνία εισιτηρίων ΑΜΕΛ/ΤΡΑΜ τιμολογιακής πολιτικής από 1.9.14 έως 31.1.16».

συνολικών επιστραφέντων αδιάθετων εισιτηρίων. Συνέπεια των υπολογισμών της ΣΤΑ.ΣΥ ΑΕ, με τα αδιάθετα εισιτήρια να εμφανίζονται ως πωλήσεις, ήταν η εμφάνιση πλεονάσματος αντί ελλείμματος (148.254 τεμαχίων για εισιτήρια τιμής 1,20 ευρώ και 72.386 τεμαχίων για εισιτήρια τιμής 0,60 ευρώ, σύμφωνα με τα ευρήματα του ΓΕΔΔ). Περαιτέρω διαπιστώθηκε η μη τήρηση της νομιμότητας όσον αφορά τη διαδικασία αποχρέωσης εισιτηρίων, καθώς αυτή τροποποιήθηκε αυθαίρετα με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί το περιθώριο και η διακριτική ευχέρεια να αλλοιωθούν τα στοιχεία που αφορούσαν τις πωλήσεις και τις επιστροφές αδιάθετων εισιτηρίων, τις εισπράξεις και τα αποθέματα, με απώτερο στόχο τη συγκάλυψη ελλειμμάτων. Τέλος, διαπιστώθηκε η παράληψη άσκησης του απαιτούμενου ελέγχου όλων των σταδίων της διαδικασίας από την αρμόδια Διεύθυνση Οικονομικών της εταιρείας.

Ως συνέπεια των ανωτέρω ευρημάτων του ελεγκτικού έργου του ΓΕΔΔ αναζητήθηκε πειθαρχικές και ποινικές ευθύνες όλων των εμπλεκόμενων στη διαδικασία οι οποίοι με τις πράξεις ή παραλείψεις τους συνέβαλλαν στη δημιουργία τεράστιας ζημίας στη ΣΤΑ.ΣΥ ΑΕ. Περαιτέρω η έκθεση διαβιβάστηκε στην Εισαγγελία Διαφθοράς κατά τη διενέργεια Προανακριτικής Εξέτασης για την μη απόδοση εισπράξεων.

ii. Έλεγχος στον ΕΟΠΥΥ για τα νοσήλια εξωτερικού ασφαλισμένων του ΟΠΑΔ

Ο ΓΕΔΔ συγκρότησε μικτό Κλιμάκιο Ελέγχου για τη διεξαγωγή ελέγχου στον ΕΟΠΥΥ με αντικείμενο τους φακέλους του οργανισμού «νοσήλια εξωτερικού ασφαλισμένων ΟΠΑΔ»⁴⁵. Ο έλεγχος εκκίνησε ύστερα από ατομική καταγγελία πολίτη που υπέστη εκβίαση προκειμένου να εγκριθεί από την αρμόδια Ειδική Υγειονομική Επιτροπή Εξωτερικού (Ε.Υ.Ε.Ε.) η νοσηλεία συγγενή του ασθενούς, που νοσηλευόταν στο 251 Γ.Ν.Α. με βαριές κρανιοεγκεφαλικές κακώσεις, σε Κέντρο Αποκατάστασης του εξωτερικού.

Η διαδικασία που ακολουθεί ο ΕΟΠΥΥ για την έγκριση αιτήματος καταβολής νοσηλίων εξωτερικού (ΟΠΑΔ) είναι η εξής: α) αίτηση ασφαλισμένου/συνταξιούχου, β) αποστολή το κεντρικό πρωτόκολλο ΕΟΠΥΥ, γ) Διαβίβαση στη Γραμματεία της Ε.Υ.Ε.Ε. ΟΠΑΔ/ΕΟΠΥΥ, δ) ορισμός ημερομηνίας συζήτησης της υπόθεσης από την Επιτροπή και

⁴⁵ https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/104/EktheshEOPYY.pdf

καθορισμός της ημερήσιας διάταξης, κατόπιν συνεννόησης με τον Πρόεδρό της, ε) κλήση των μελών της επιτροπής, στ) γνωμοδότηση Επιτροπής ζ) διαβίβαση της γνωμοδότησης στο αρμόδιο τμήμα του ΕΟΠΥΥ για τη σύνταξη εγκριτικής ή απορριπτικής απόφασης, η) σε περίπτωση έγκρισης αναζήτηση από το θεραπευτήριο του εξωτερικού για το ύψος του ποσού θ) αποστολή της απόφασης (εγκριτικής ή απορριπτικής) στην ιεραρχία για υπογραφές με τελικό υπογράφοντα τον Πρόεδρο του ΕΟΠΥΥ, και ι) διεκπεραίωση της απόφασης/αρχειοθέτηση φακέλου.

Σύμφωνα με το ιστορικό της υπόθεσης υποβλήθηκε από συγγενικό πρόσωπο του ασθενούς αίτηση συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά. Παρά το γεγονός ότι ο φάκελος της αίτησης ήταν πλήρης, αναρμόδιος υπάλληλος εκκίνησε τη διαδικασία έκδοσης δεύτερης ιατρικής γνωμάτευσης από το Εθνικό Κέντρο Αποκατάστασης (Ε.Κ.Α.) με τη δικαιολογία ότι συνήθως τη ζητά η Ε.Υ.Ε.Ε., ενώ αρμόδια να τη ζητήσει είναι μόνο η τελευταία εφόσον το κρίνει σκόπιμο προκειμένου να γνωμοδοτήσει. Η διαβίβαση του φακέλου στην Επιτροπή καθυστέρησε και πέραν τούτου ο φάκελος αδικαιολόγητα δεν συμπεριλήφθηκε στην ημερήσια διάταξη της επικείμενης συνεδρίασής της. Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν είχε ακόμα εξετάσει τον φάκελο, η ενδιαφερόμενη ενημερώθηκε τηλεφωνικά ότι το αίτημά της απορρίφθηκε. Στη συνέχεια ασκήθηκε πίεση για την καταβολή χρηματικού ποσού, ώστε ένας από τους εμπλεκόμενους να ενεργήσει προκειμένου να συγκληθεί εκ νέου η Επιτροπή με σκοπό να εγκριθεί το αίτημα. Εμπλεκόμενοι ήταν εργαζόμενοι του νοσοκομείου όπου νοσηλευόταν ο ασθενής και εργαζόμενος σε κέντρο αποκατάστασης της Γερμανίας.

Το κλιμάκιο συμπέρανε ότι στη μεμονωμένη ελεγχθείσα διαδικασία αντανάκλαται η γενικευμένη παθογένεια του ΕΟΠΥΥ, εφόσον ο φορέας συγκροτήθηκε χωρίς βασικό σχέδιο, με άκριτη ενσωμάτωση νομοθετικών διατάξεων των διάφορων φορέων που αφομοίωσε, ενώ κληρονόμησε και τις στρεβλώσεις τους. Συνέπεια ήταν ο φορέας που προέκυψε να μη έχει ενιαίο θεσμικό πλαίσιο και να χαρακτηρίζεται από ανορθολογισμό στο σύνολο των διοικητικών διαδικασιών, χαμηλή ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, αδυναμία προγραμματισμού και ανεπαρκή έλεγχο, αφήνοντας το περιθώριο για αυθαιρεσίες και μη σύννομες συμπεριφορές, αντιμετωπίζοντας τα ανακύπτοντα ζητήματα με αποσπασματικό τρόπο, ορισμένες φορές στα όρια της νομιμότητας ή επέκεινα αυτής.

Όσον αφορά την έγκριση νοσηλίων εξωτερικού διαπιστώθηκε η ανομοιογένεια των διαδικασιών που ακολουθείται από τους διάφορους ασφαλιστικούς φορείς και ειδικότερα όσον αφορά την έκδοση εγκριτικής απόφασης, ως προς το δικαίωμα προσφυγής σε δευτεροβάθμιο όργανο σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης, στην εκκαθάριση και απόδοση της δαπάνης, στις Ειδικές Υγειονομικές Επιτροπές. Πλήθος ελλείψεων, παρατυπιών και αυθαιρεσιών διαπιστώθηκαν στα αρμόδια τμήματα του Όσον αφορά τον ΟΠΑΔ το πλαίσιο λειτουργίας του διαπιστώθηκαν πλημμέλειες και παραλείψεις

Το Κλιμάκιο Ελέγχου πρότεινε τον επανασχεδιασμό του ΕΟΠΥΥ (ταυτότητα, στόχοι, πολιτικές, χρηματοδοτικά εργαλεία, κλπ.), ενιαία διαδικασία για όλους τους ασφαλισμένους του ΕΟΠΥΥ και ενιαίο θεσμικό πλαίσιο για όλες τις Ε.Υ.Ε.Ε., επαναπροσδιορισμό των απαραίτητων δικαιολογητικών, καταγραφή των εξειδικευμένων φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας και τη δημιουργία τράπεζας πληροφόρησης για την εξάντληση των δυνατοτήτων νοσηλείας στο εσωτερικό, ανάλυση κόστους – οφέλους των παρεχόμενων υπηρεσιών στο εξωτερικό ώστε να καταγραφούν τα κέντρα που διακρίνονται για τις καλές πρακτικές ή των εξειδικευσή τους.

iii. Έλεγχος στη Δ/ση Τεχνικών Έργων Π.Ε. Χαλκιδικής και στο Δασαρχείο Πολυγύρου

Ένδεικτικό παράδειγμα ελέγχου που διενεργήθηκε το 2016 από το ΣΕΕΔΔ (ΣΕΕΔΔ 2017, σσ. 78-80) μετά από επώνυμη καταγγελία αποτελεί η περίπτωση της Δ/σης Τεχνικών Έργων Περιφερειακής Ενότητας Χαλκιδικής της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και του Δασαρχείου Πολυγύρου της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας. Αντικείμενο της ως άνω καταγγελίας ήταν οι διαδικασίες κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και καθορισμού αποζημίωσης των παρόδιων ιδιοκτητών, καθώς και η καταστροφή δημόσιας δασικής έκτασης στο πλαίσιο εκτέλεσης έργων βελτίωσης αγροτικού δρόμου της περιοχής.

Κατόπιν αξιολόγησης της καταγγελίας και λόγω σημαντικών ευρημάτων ο έλεγχος επεκτάθηκε και σε ενέργειες και παραλείψεις της διοίκησης για τη διαπίστωση της σύννομης ή μη δράσης της όσον αφορά τόσο τη διοικητική όσο και την περιβαλλοντική νομοθεσία. Ειδικότερα, τρία ήταν τα βασικά ευρήματα του ελέγχου: πρώτον, η Δ/ση Τεχνικών Έργων της τέως Ν.Α. Χαλκιδικής στο πλαίσιο κήρυξης της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης

παρέλειψε να ζητήσει τις απαιτούμενες από το νόμο (Ν. 2882/2001 άρθρο 3 παρ. 3 και 4) γνωμοδοτήσεις από τη Δ/νση Γεωργίας Ν.Α. Χαλκιδικής και από το Δασαρχείο Πολυγύρου, ενώ η παράλειψη αυτή, ως παράλειψη ουσιώδους τύπου, είχε ως αποτέλεσμα αφενός να εκδοθεί η μη νόμιμη απόφαση κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και αφετέρου να παραμένει αδιάθετο το ποσό των αποζημιώσεων των απαλλοτριωθέντων ιδιοκτησιών καθώς αφορά επί το πλείστον εκτάσεις που είναι δημόσιες, ως δασικές, και επομένως δεν μπορούν να απαλλοτριωθούν· δεύτερον, καταβλήθηκε από τη Ν.Α. Χαλκιδικής αποζημίωση κατά παράβαση του νόμου (Β.Δ. 344/1962 άρθρο) για προκληθείσες ζημιές σε καλλιέργειες σε δύο παρόδιους ιδιοκτήτες· τρίτον, πραγματοποιήθηκε παράνομη εκχέρσωση δημόσιας δασικής έκτασης από τον ανάδοχο του έργου που οφείλονταν στον πλημμελή έλεγχο του έργου από την επιβλέπουσα υπηρεσία της Περιφερειακής Ενότητας Χαλκιδικής αλλά και λόγω ελλιπούς προστασίας από το αρμόδιο Δασαρχείο, το οποίο δεν επέβαλε ούτε τις προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις στον υπεύθυνο της εκχέρσωσης κατά παράβαση διάταξης του Δασικού Κώδικα⁴⁶.

Συνέπεια των ευρημάτων του ελέγχου του ΣΕΕΔΔ ήταν να ζητηθεί η ανάκληση της απόφασης περί κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης καθώς και του χρηματικού εντάλματος της αρμόδιας Υ.Δ.Ε. για τις καταβληθέντες αποζημιώσεις, η έκδοση διοικητικής πράξης για τον χαρακτηρισμό και την προστασία των δασικών εκτάσεων και οι απαιτούμενες ενέργειες από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων όσον αφορά τα αδιάθετα ποσά που προορίζονταν για αποζημιώσεις απαλλοτριωθείσων ιδιοκτησιών δεδομένου του μη σύννομου της κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Τέλος, με βάση τα ανωτέρω ευρήματα αναζητήθηκαν πειθαρχικές ευθύνες.

⁴⁶ Ν.Δ. 86/1969, άρθρο 5.

Συμπεράσματα

Οι συμπερασματικές παρατηρήσεις για το δικαίωμα αναφοράς του διοικούμενου αφενός αφορούν το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος, δηλ. τα όρια της συνταγματικής προστασίας του στην πράξη, μέσα από τη νομοθετική εξειδίκευση και τη νομολογιακή εφαρμογή του, και αφετέρου τη χρησιμότητα της αναφοράς ως εργαλείου ελέγχου της δράσης των δημόσιων αρχών.

Βασικό συμπέρασμα της ανωτέρω ανάλυσης είναι ότι η έννοια της αναφοράς δεν προσιδιάζει μόνο στις περιπτώσεις προσβολής αποκλειστικά ατομικών δικαιωμάτων και συμφερόντων αλλά σχετίζεται και με την ανάγκη προστασίας του γενικότερου ή ειδικότερου συμφέροντος της Πολιτείας, της οποίας ο αναφέρων είναι πολίτης. Στην πράξη, ωστόσο, καθώς η τοποθέτηση των δικαστηρίων υιοθετεί τον ορισμό του νόμου, που καθορίζει ως προσδιοριστικό παράγοντα της αναφοράς τη βλάβη σε έννομο συμφέρον του ενδιαφερόμενου και την αξίωση ανόρθωσης της βλάβης αυτής, έχει περιορίσει από πολλές απόψεις το δικαίωμα.

Συνέπεια των επάλληλων εξαιρέσεων από την προστασία της συνταγματικής διάταξης είναι η ακώλυτη άσκηση ποινικής και πειθαρχικής δίωξης για παραβάσεις που ενδεχομένως διαλαμβάνονται στην αναφορά. Έτσι, σε έναν ακραίο περιορισμό του δικαιώματος, θα παρεμποδίζονταν κάθε φορά που η δημόσια αρχή με το πρόσχημα δήθεν ποινικών παραβάσεων, που τελέστηκαν με την υποβολή της αναφοράς, προχωρούσε σε δίωξη του αναφέροντος υπεκφεύγοντας έτσι τις υποχρεώσεις και ευθύνες της. Στην πραγματικότητα κανείς δεν θα ήταν διατεθειμένος να καταγγείλει προς την αρχή εάν δεν υπήρχε η εν λόγω συνταγματική εγγύηση.

Η στενότερη προσέγγιση του δικαιώματος αναφοράς ίσως προτιμάται για λόγους οικονομίας χρόνου και φόρτου των διοικητικών αρχών και τελικά αποτελεσματικότερης λειτουργίας της διοίκησης. Με αυτή την περιοριστική αντίληψη, όμως, υποβαθμίζεται η αποστολή του δικαιώματος αναφοράς που συνδέεται με το γενικότερο ενδιαφέρον του πολίτη για την αποτελεσματική και σύννομη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος παρατηρήσεων, η αναφορά – καταγγελία τυγχάνει ευρύτατης χρήσης από τους πολίτες ως εργαλείο διοικητικού (αυτό)ελέγχου, παρά το

γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια έχει επέλθει μετασχηματισμός του τρόπου επικοινωνίας μεταξύ πολιτών και διοικητικών αρχών. Ωστόσο, στην υφιστάμενη πραγματικότητα αναγνωρίζεται η πρακτική αξία και η νομική βαρύτητα της αναφοράς, ενός κλασικού δικαιώματος που άλλοτε έχει χαρακτηριστεί και ως «περιθωριακό». Αυτό οφείλεται κυρίως στο αδάπανο και ευέλικτο του χαρακτήρα της, που την καθιστά προτιμότερη από τη δικαστική προσφυγή, στις περιπτώσεις που οι διοικούμενοι έχουν προσκρούσει σε φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Περαιτέρω, από τα στατιστικά δεδομένα του σύντομου ελεγκτικού έργου της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι η ενεργοποίηση των διαδικασιών και των μηχανισμών ελέγχου εξακολουθούν να έχουν ως έναυσμα κυρίως τις καταγγελίες των πολιτών (44%) και ακολουθούν με σημαντική απόκλιση οι αυτεπάγγελτοι έλεγχοι (17%). Επίσης, με βάση τα στατιστικά δεδομένα του ελληνικού AFCOS (ΕΑΔ) το πλήθος των καταγγελιών αυξάνεται χρόνο με το χρόνο.

Η αξιοποίηση των καταγγελιών και πληροφοριών, κατά τα προηγούμενα έτη, από τα Ελεγκτικά Σώματα της διοίκησης που δρούσαν ανεξάρτητα (ΓΕΑΔ, ΣΕΕΑΔ, ΣΕΥΠ, ΣΕΔΕ, ΣΕΕΥΜΕ), είναι αδιαμφισβήτητη καθώς οδήγησε στην παραγωγή πλούσιου ελεγκτικού έργου με την επίδειξη σημαντικών ευρημάτων. Εξετάζοντας την ειδική περιπτώσιολογία, οδηγούμαστε αβίαστα στο συμπέρασμα ότι τα Ελεγκτικά Σώματα, σε αρκετές υποθέσεις που φέρουν ενώπιον τους οι διοικούμενοι με την καταγγελία, θα λύσουν παρεμπιπτόντως την ατομική υπόθεση. Σκοπός τους είναι, σε περίπτωση που υπάρχουν ενδείξεις, η επέκταση της έρευνας στο ευρύτερο πεδίο της ελεγχόμενης υπηρεσίας, με στόχο την αποκατάσταση της εύρυθμης λειτουργίας της και την τήρηση της νομιμότητας. Η αναφορά, επομένως, φαίνεται να συναρτάται με το γενικότερο ενδιαφέρον των πολιτών για την αποτελεσματική και ορθή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, την πάταξη της κακοδιοίκησης, της διαφθοράς, της απάτης και των αδιαφανών πρακτικών.

Η σύσταση της ΕΑΔ (2019) αποτελεί θεσμική τομή στο πεδίο του ελέγχου. Μέσω της συγκρότησης και λειτουργίας της επιδιώκεται ο καλύτερος συντονισμός, η αποτελεσματικότερη δράση και ο επιχειρησιακός εκσυγχρονισμός των επιμέρους Ελεγκτικών Σωμάτων. Στον μόλις ένα χρόνο λειτουργίας της, ωστόσο, δεν είναι εφικτό να επιδείξει ελεγκτικό έργο ανάλογο με αυτό των έξι φορέων που ενοποίησε. Περαιτέρω, η

δυσμενής συγκυρία (Covid-19) έχει προς το παρόν ανακόψει την δραστική ενεργοποίησή της. Ωστόσο, θεσμικά έχει κομίσει νέα στοιχεία στη δημόσια διοίκηση και καθώς διαθέτει όλες τις αναγκαίες προϋποθέσεις, όπως έμπειρο προσωπικό, πολυετή δραστηριότητα των φορέων που ενσωμάτωσε και θεσμική μνήμη, αναμένεται να προσδώσει προστιθέμενη αξία στο ελεγκτικό έργο. Περαιτέρω, με την ανάπτυξη και εφαρμογή μιας αποτελεσματικής πολιτικής για την προστασία των πληροφοριοδοτών, η ΕΑΔ αναμένεται να συμβάλει ουσιαστικά στην ενθάρρυνση της δημόσιας καταγγελίας, στον εντοπισμό και την περιστολή της διαφθοράς, αποκαθιστώντας παράλληλα την εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών.

Βιβλιογραφία

Ελληνική Βιβλιογραφία

Βενετσανοπούλου Μ., 2014, Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτικοί μηχανισμοί, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Βλαχόπουλος Σ., 1998, Το Δικαίωμα Αναφοράς κατά το Ελληνικό και το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Οι Προϋποθέσεις Ασκήσεως, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλωγαΐτης Σ., 2018, Διοικητικό Δίκαιο, Δ΄ Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Δαγτόγλου Π. Δ., 2012, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Δαγτόγλου Π. Δ., 1997, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Δημολιού Χ., 2019, Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα, Παπαζήσης.

Καρράς Α., 2019, Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο, 6η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη.

Καρράς Α., 1990, Μαθήματα Ποινικού Δικονομικού Δικαίου, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Κύβελος Σ., 2016, Η Ενδικοφανής Προσφυγή, 2^η Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., 2006, Έλεγχος της Διοίκησης: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Συντονιστικό όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Μπέσιλα – Μακρίδη Ε., 2004, Έλεγχος της Διοίκησης: Το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες αρχές (Ν. 3051/2002) & ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Α΄, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Ναυπλιώτης Γ.Ν., 2003, Πειθαρχικό Δίκαιο, Συστηματική κατ' άρθρο ερμηνεία του ισχύοντος υπαλληλικού (πειθαρχικού) κώδικα (ν. 2683.99 άρθρα 106–147), Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Παναγοπούλου – Κουτνατζή Φ., 2016, Ο Θεσμός του Μάρτυρα Δημοσίου Συμφέροντος (Whistleblowing): Μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Ράικος Δ., 2006, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά: Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Ρέμελης Κ., 1987, Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Σαρίπολος Ν., 1987, Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Σπηλιωτόπουλος Ε., 2011, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη.

Σπηλιωτόπουλος Ε., 2017, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 9^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη.

Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ. κ.α., 2017, Το Σύνταγμα, Κατ' άρθρο Ερμηνεία, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Στυλιανίδου Μ., 2017, Προστασία των Εργαζομένων Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος στο Δημόσιο Τομέα, Οι Whistleblowers σε Διεθνείς Οργανισμούς και σε Κράτη της Ευρώπης, Νομική Βιβλιοθήκη.

Τάχος Α., 2009, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999 όπως τροποποιήθηκε), 4^η Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Τάχος Α., 2008, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9^η Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Τάχος Α. και Συμεωνίδης Ι., 2007, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα και αντίστοιχων διατάξεων Κώδικα Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, Τόμος Β', 3^η Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Τσάτσος Θ., 1958, Η αίτησις θεραπείας ως διοικητική προσφυγή κατά το εν Ελλάδι ισχύον δίκαιον, Μελέται Συνταγματικού Δικαίου.

Φυτράκης Ε., 2010, Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης: Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία, Νομική Βιβλιοθήκη.

Χρυσόγονος Κ., 2006, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3^η Αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη.

Εκθέσεις

GRECO, 2017, Επαναξιολόγηση της Συμμόρφωσης Ελλάδας, Τρίτος Κύκλος Αξιολόγησης, Διαθέσιμη στο: <https://rm.coe.int/-ii-i-greco-77-16-18-/168078f06b> [τελευταία προσπέλαση 07.09.2020]

GRECO, 2016, Δεύτερη Έκθεση Συμμόρφωσης για την Ελλάδα, Τρίτος Κύκλος Αξιολόγησης, Διαθέσιμη στο: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ef6af> [τελευταία προσπέλαση 07.09.2020]

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2018, Ετήσια Έκθεση 2017, Διαθέσιμη στο: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/225/GEDD-EE-2017.pdf [τελευταία προσπέλαση 07.09.2020]

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2017, Ετήσια Έκθεση 2016, Διαθέσιμη στο: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/199/GEDD-EE-2016.pdf [τελευταία προσπέλαση 10.09.2020]

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2019, Έκθεση Απολογισμού, Διαθέσιμη στο: <https://aead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf> [τελευταία προσπέλαση 16.09.20]

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2019, Έκθεση Υλοποίησης ΕΣΣΚΔ Ιούλιος 2019-Δεκέμβριος 2019 Διαθέσιμη στο: https://aead.gr/images/manuals/esskd/ekthesi_esskd_2019-2nd_sem_gr.pdf [τελευταία προσπέλαση 16.09.2020]

ΟΟΣΑ, 2017, Χαρτογράφηση Φορέων Ελληνικού Δικτύου Καταπολέμησης της Διαφθοράς, Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/governance/ethics/3.3-mapping-institutional-relations-anti-corruption-greece-el.pdf> [τελευταία προσπέλαση 15.09.2020]

ΟΟΣΑ, 2017, Δημόσια Ακεραιότητα, διαθέσιμο στο: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-el.pdf> [τελευταία προσπέλαση 02.09.2020]

Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.), 2018, Ετήσια Έκθεση 2017, Διαθέσιμη στο: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/217/SOEE-EE-2017.pdf [τελευταία προσπέλαση 7.09.2020]

Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, 2017, Έκθεση Πεπραγμένων 2016, Διαθέσιμη στο: <http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=kJB%2BOoe1hEc%3D&tabid=74&mid=446> [τελευταία προσπέλαση 20.08.2020]

Ξένη Βιβλιογραφία

Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2019, National Anticorruption Plan, Available at: <http://www.gsac.gov.gr/index.php/el/ethniko-sxedio/ethniko-stratigiko-sxedio-kata-tis-diafthoras-2018-2021/ethniko-stratigiko-sxedio-kata-tis-diafthoras-2018-2024> και

Eurostat, Corruption Percentage Index, Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_16_50/default/table?lang=en [accessed at: 28.08.2020]

GRECO, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/greece>

KPMG, 2016, Global Profiles of the Fraudster, Available at: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2016/05/profiles-of-the-fraudster.pdf> [accessed at: 02.09.2020]

OECD, 2020, Public Integrity Handbook, Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en#page12 [accessed at: 02.09.2020]

Transparency International, 2013, Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU, Available at: https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf [accessed at: 16.09.2020]

Διαδικτυακοί Τόποι

<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/greece> (GRECO)

<https://www.oecd.org/> (OECD)

https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/afcos_el (OLAF)

<https://www.transparency.org/en/> (Transparency International)

<https://www.gedd.gr/> (ΓΕΔΔ)

<https://aead.gr/> (ΕΑΔ)

<https://www.prevedourou.gr/διοικητικές-προσφυγές-γενικό-διοικη/> (Ευγενία Β. Πρεβεδούρου)

https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/nomos_frame.html (Νόμος, Βάσεις Νομικών Δεδομένων)

<http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/> (Συμβούλιο της Επικρατείας και Διοικητική Δικαιοσύνη)

Νομολογία

ΑΠ 1709/2003

ΑΠ 116/1997

ΑΠ 1170/1993

ΑΠ 854/1992

ΑΠ 841/1977

ΣτΕ 400/1999

ΣτΕ 2327/1995

ΣτΕ 2671/1993

ΣτΕ 186/1989

ΣτΕ 71/1983

ΣτΕ 4628/1983

ΣτΕ 3875/1982

Παραρτήματα

Παράρτημα 1

Η φόρμα υποβολής καταγγελιών στην ηλεκτρονική πλατφόρμα της ΕΑΔ

ΥΠΟΒΟΛΗ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑΣ στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Στοιχεία Καταγγέλοντος

Αν επιθυμείτε ανώνυμη καταγγελία, αφήστε κενά τα παρακάτω πεδία

Όνοματεπώνυμο

Email

Τηλέφωνο

Διεύθυνση

Πόλη

Νομός

Ταχυδρομικός Κωδικός

Παράρτημα 2

Η φόρμα υποβολής αναφορών στην ηλεκτρονική πλατφόρμα του Συνήγορου του Πολίτη

Φόρμα υποβολής αναφοράς

Συμπληρώστε τα πεδία «Επώνυμο», «Όνομα», «Πατρώνυμο» και «Θέμα» με **κεφαλαίους** χαρακτήρες.

Προσωπικά Στοιχεία

Επώνυμο*

Όνομα*

Πατρώνυμο

Οδός

Αριθμός

Δήμος

T.K.

Τηλέφωνο*

Ηλεκτρονική Διεύθυνση*

Σημείωση: Στην παραπάνω ηλεκτρονική διεύθυνση θα σας αποσταλεί ηλεκτρονικό μήνυμα με τίτλο "Επιβεβαίωση καταχώρησης αναφοράς", το οποίο θα σας γνωστοποιεί τον κωδικό ηλεκτρονικής παρακολούθησης της αναφοράς (ΚΠΑ). Σε περίπτωση που δεν βρίσκετε τα συγκεκριμένα ηλεκτρονικά μηνύματα βεβαιωθείτε πως αυτά δεν έχουν καταλήξει σε φακέλο Ανεπιθύμητης Αλληλογραφίας.

Fax

Συνοδευτικά αρχεία

(αποδεκτοί τύποι: .bmp, .doc, .docx, .jpg, .odt, .ods, .odp, .pdf, .png, .pps, .ppsx, .ppt, .pptx, .txt, .xls, .xlsx)

Αρχείο

Choose File No file chosen

Τίτλος

Προσθήκη επιπλέον αρχείου

Επόμενο Βήμα: Προεπισκόπηση **Ακύρωση**

Παράρτημα 3

Πίνακας: Ελεγκτικές υποθέσεις Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ανά έτος και θεματική κατηγορία

ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ΑΔΕΙΕΣ ΚΑΤΑΣΤ. ΥΓΕΙΟΝ. ΕΝΔΙΑΦ.	29	34	31	54	37	21	3
ΑΛΛΗ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	112	140	321	282	196	161	141
ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ	83	30	36	21	18	12	44
ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ	24	35	76	75	38	35	15
ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΑ	27	2	10	27	18	8	22
ΛΟΙΠΕΣ ΑΔΕΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ	25	19	28	29	22	24	17
ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	25	25	36	42	31	13	25
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ-ΕΛΕΓΧΟΙ	609	390	576	427	504	923	501
ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ	67	85	90	213	146	212	164
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	47	48	49	49	49	50	28
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΑ	122	147	129	153	103	120	78
ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ	27	13	24	29	38	34	17
ΥΓΕΙΑ ΠΡΟΝΟΙΑ / ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΓΕΙΑ	163	104	122	163	179	73	63
ΥΓΙΕΙΝΗ - ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ	4	1	3	6	9	2	5
Σύνολο Υποθέσεων	1364	1073	1531	1570	1388	1688	1123



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr