

**Αντώνης Μακρυδημήτρης**  
*Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών*

**Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα**  
*Λέκτωρ (εκλ.) Πανεπιστημίου Αθηνών*

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ Ι:

**ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης**

Ε' ΕΚΔΟΣΗ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ  
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

2012

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ

### Ο Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης. Ανεξάρτητες Αρχές

#### 1. Μορφές ελέγχου

*«Είναι πανάρχαια αλήθεια ότι κάθε άνθρωπος,  
όταν έχει εξουσία, ωθείται στο να την καταχραστεί  
και φθάνει μέχρι εκεί όπου βρίσκει όρια»  
(Μοντεσκιέ, 1994 Α: 297)*

Η πρόβλεψη της δυνατότητας ελέγχου των οργάνων της Διοίκησης είναι αναγκαία, προκειμένου για την εξασφάλιση της τήρησης των κανόνων της νομιμότητας, καθώς και για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Ο λόγος είναι ότι η άσκηση της δημόσιας εξουσίας μπορεί κατά περίπτωση είτε να υπερβαίνει τα όρια της νομιμότητας είτε να καθίσταται απειλητική για τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών. Ενώ δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο εκδήλωσης συμπτωμάτων του φαινομένου της διαφθοράς ή της ιδιοτέλειας σε διάφορα σημεία ή εκφάνσεις της δράσης της δημόσιας διοίκησης στο κεντρικό, το περιφερειακό ή το τοπικό επίπεδο.

Στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπονται οι εξής μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης: ο κοινοβουλευτικός, ο δικαστικός, ο διοικητικός και ο ενδιάμεσος έλεγχος, ο χαρακτηριζόμενος και ως «τέταρτη μορφή ελέγχου» της εκτελεστικής εξουσίας. Μια μορφή ελέγχου που διακρίνεται, σύμφωνα με το οργανικό και το λειτουργικό κριτήριο, από τις λοιπές τρεις μορφές: τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, τον δικαστικό έλεγχο, αλλά και από τις συνήθεις μορφές ελέγχου που ασκούνται στο εσωτερικό πεδίο της Διοίκησης (επιθεωρήσεις, ιεραρχικός έλεγχος, εποπτεία, κ.λπ.).

#### *Κοινοβουλευτικός έλεγχος*

Οι διαδικασίες του κοινοβουλευτικού ελέγχου προβλέπονται στα άρθρα 124 επ. του ισχύοντος Κανονισμού της Βουλής. Σύμφωνα με το άρθρο 70 παρ. 6 εδ. α του Συντάγματος και το άρθρο 124 παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής, στον κοινοβουλευτικό έλεγχο υπόκειται η Κυβέρνηση και, κατ' επέκταση, η δημόσια διοίκηση, δια των αρμόδιων υπουργών και υφυπουργών, που προΐ-

*Ειδική διοικητική προσφυγή*

Η ειδική διοικητική προσφυγή ασκείται όταν ο πολίτης θεωρεί ότι έχει υποστεί βλάβη των έννομων συμφερόντων του από ρητή ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη. Αυτή η προσφυγή ρυθμίζεται από ειδικές διατάξεις που καθορίζουν την προθεσμία άσκησής της, όπως επίσης την αρχή στην οποία υποβάλλεται. Η αρχή αυτή επανεξετάζει την υπόθεση που φέρεται ενώπιόν της μόνον από άποψη νομιμότητας, μπορεί δε να αποφασίσει είτε τη μερική είτε την ολική ακύρωση της διοικητικής πράξης, εάν κάνει δεκτή την προσφυγή (άρθρο 25 του Κ.Δ.Δσίας).

*Ενδικοφανής διοικητική προσφυγή*

Η ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ασκείται επίσης όταν ο ενδιαφερόμενος πολίτης θεωρεί ότι έχει υποστεί βλάβη των έννομων συμφερόντων του από συγκεκριμένη διοικητική πράξη. Ρυθμίζεται και αυτή από ειδικές διατάξεις, που καθορίζουν την προθεσμία άσκησης της προσφυγής, την αρχή στην οποία δύναται να απευθυνθεί ο πολίτης και περαιτέρω προϋποθέσεις για την άσκησή της.

Η διαφορά έγκειται στο ότι η αρχή ενώπιον της οποίας ασκείται αυτή η μορφή ελέγχου επανεξετάζει την υπόθεση όχι μόνον από άποψη νομιμότητας, αλλά και από άποψη ουσίας. Μπορεί δε είτε να απορρίψει την προσφυγή είτε να αποφασίσει την τροποποίηση της διοικητικής πράξης ή τη μερική ή ολική ακύρωσή της (άρθρο 25 του Κ.Δ.Δσίας).

Εάν, τέλος, κάποιος πολίτης θεωρεί ότι έχει υποστεί βλάβη των έννομων συμφερόντων του από παράλειψη έκδοσης διοικητικής πράξης ή από υλική ενέργεια διοικητικής αρχής, τότε μπορεί να υποβάλει αναφορά στην αρχή αυτήν και να ζητήσει ανατροπή ή επανόρθωση της βλάβης (άρθρο 27 του Κ.Δ.Δσίας).

Το ζήτημα με αυτές τις διαδικασίες διοικητικού αυτοελέγχου, παρά την αδιαμφισβήτητη χρησιμότητά τους, είναι ότι πάσχουν από τη σκοπιά της ανεξαρτησίας και της αντικειμενικότητας των κρίσεων και των ελέγχων. Τούτο διότι η Διοίκηση εμφανίζεται εν προκειμένω να λειτουργεί ως κριτής και ως κρινόμενος, ενώ δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις εκδήλωσης του φαινομένου της υπηρεσιακής αλληλεγγύης, υπεράσπισης και συντήρησης των ήδη ειλημμένων αποφάσεων (office consensus).

**2. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης**

Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί όργανο εσωτερικού διοικητικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και υπάγεται στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Συστάθηκε με τον νόμο 2477 του 1997 για τον «Συνήγορο του Πολίτη και [το] Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης». Ήδη διέπεται και από τον νόμο 3074 του 2002 για τον «Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, την αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις».

Η αποστολή του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έγκειται στη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, επισημαίνοντας τα φαινόμενα ‘διαφθοράς’, δηλαδή της χρήσης δημόσιας εξουσίας για ιδιοτελή οφέλη, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Προκειμένου για την εκπλήρωση της αποστολής του είναι αρμόδιο να διενεργεί επιθεωρήσεις, έκτακτους ελέγχους και έρευνες, καθώς και να συγκεντρώνει το απαραίτητο αποδεικτικό υλικό για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης. Είναι, επίσης, αρμόδιο για τον έλεγχο των δηλώσεων της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων που υπηρετούν στο Δημόσιο, στους πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. και στις επιχειρήσεις αυτών, όπως και στα λοιπά δημόσια νομικά πρόσωπα<sup>13</sup> (άρθρο 2 του Ν. 3074/2002).

Στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. υπάγονται οι διοικητικές υπηρεσίες του Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των επιχειρήσεών τους, των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που έχουν συσταθεί από το Δημόσιο, των δημόσιων επιχειρήσεων, καθώς και των επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο ή ως μέτοχος.

Η ελεγκτική διαδικασία από μέρους του Σώματος περιλαμβάνει τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχου και ερευνών. Αυτές εκτελούνται αυτεπαγγέλτως ή μετά από εντολή του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ή του οικείου υπουργού ή Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τις υπηρεσίες τους ή τα εποπτευόμενα από αυτούς δημόσια νομικά πρόσωπα. Η ελεγκτική διαδικασία του Σώματος μπορεί επίσης να κινητοποιηθεί μετά από αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Συνηγόρου του Πολίτη ή του επικεφαλής άλλης ανεξάρτητης αρχής.

---

13. Εξαιρούνται από την αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. οι υποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 2 παρ. 2β του Ν. 3074/2002 (ήτοι, η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και του Λιμενικού Σώματος, καθώς και η Υπηρεσία Οικονομικής Επιθεώρησης και Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών). Επίσης, εξαιρούνται οι δικαστικές και λοιπές ανεξάρτητες αρχές, αλλά και τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των δημόσιων υπαλλήλων.

Δεν αποκλείεται, επίσης, η δυνατότητα από μέρους των πολιτών να αναφέρονται σε αυτό παρακινώντας την έναρξη της ελεγκτικής διαδικασίας.

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δέχεται ετησίως περί τις 1.500 αναφορές με καταγγελίες πολιτών για θέματα κακοδιοίκησης των δημόσιων υπηρεσιών, τις οποίες τα μέλη του εξετάζουν μετά από επιτόπια έρευνα. Εάν διαπιστωθούν ευθύνες, αυτές επιμερίζονται στους υπαιτίους, ασκείται πειθαρχικός έλεγχος ή και ποινική δίωξη.

Του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. προΐσταται Ειδικός Γραμματέας, ο οποίος είναι μετακλητός υπάλληλος (Ν. 2839 του 2000 και Ν. 3074 του 2002). Ο Ειδικός Γραμματέας είναι αρμόδιος για τη διοίκηση του Σώματος, προΐσταται δε – ιεραρχικώς και πειθαρχικώς – των Επιθεωρητών-Ελεγκτών, των Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών και του λοιπού προσωπικού του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Στο έργο του τον συνεπικουρούν 18 Προϊστάμενοι Επιθεωρητές που έχουν την ευθύνη να συντονίζουν τους επιμέρους τομείς δράσης του Σώματος. Αυτοί επιλέγονται από τους υπηρετούντες Επιθεωρητές-Ελεγκτές με απόφαση του Ειδικού Γραμματέα, ενώ επίσης με απόφασή του ορίζεται ένας από αυτούς αναπληρωτής του για την περίπτωση απουσίας του Ειδικού Γραμματέα ή κωλύματος στην άσκηση των καθηκόντων του (άρθρο 4 του Ν. 3074/2002 και άρθρο 14 παρ. 8 περ. γ του Ν. 3345/2005, όπως έχει αυτό τροποποιηθεί με το άρθρο 7 του Ν. 3491/2006, το άρθρο 4 του Ν. 3613/2007 και το άρθρο 35 παρ. 2 του Ν. 3731/2008, βλ. και την υπ' αριθμ. ΣΕΕΔΔ/Φ.6/7670/17.7.2009 κοινή υπουργική απόφαση).

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. συγκροτείται από 150 περίπου Επιθεωρητές-Ελεγκτές και Βοηθούς Επιθεωρητές-Ελεγκτές. Η πλήρωση των θέσεων αυτών γίνεται με αποσπάσεις – κατά παρέκκλιση κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης με επιφύλαξη μόνο των ρυθμίσεων που αναφέρονται στην υποχρέωση παραμονής των υπαλλήλων για ορισμένο διάστημα σε υπηρεσίες παραμεθόριων ή νησιωτικών περιοχών, στις οποίες διορίστηκαν ή μετατάχθηκαν – μόνιμων υπαλλήλων του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ., οι οποίοι πληρούν τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στο άρθρο 3 παρ. 3α και 3β του Ν. 3074/2002. Για τις αποσπάσεις αυτές αποφασίζει ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, αφού προηγηθεί δημόσια πρόσκληση για υποβολή υποψηφιοτήτων και συνέντευξη των υποψήφιων σε θέσεις Επιθεωρητών-Ελεγκτών και Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών υπαλλήλων ενώπιον τριμελούς επιτροπής, συγκροτημένης επίσης με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (άρθρο 3 παρ. 3γ του Ν. 3074/2002).

Η επιπλέον ειδική πρόσθετη αποζημίωση που καταβάλλεται στον Ειδικό Γραμματέα, στους Επιθεωρητές-Ελεγκτές, στους Βοηθούς Επιθεωρητές-Ελεγ-

κτές, όπως και στους Προϊσταμένους Επιθεωρητές (άρθρο 3 παρ. 5 του Ν. 3074/2002) καθορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ο Ειδικός Γραμματέας, οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές και οι Βοηθοί Επιθεωρητές-Ελεγκτές, προκειμένου να είναι σε θέση να επιτελέσουν με επάρκεια και αποτελεσματικότητα το έργο τους, καταρχήν, δεν εξετάζονται, δεν διώκονται και δεν ενάγονται για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (άρθρο 3 παρ. 9 του Ν. 3074/2002).

Όσον αφορά την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., αυτή προσδιορίζεται στις λεπτομέρειές της με το Π.Δ. 247 του 1998<sup>14</sup>. Έχουν επίσης ιδρυθεί Περιφερειακά Γραφεία του Σώματος στη Θεσσαλονίκη, τη Λάρισα, την Τρίπολη, το Ρέθυμνο, την Πάτρα, τις Σέρρες και τα Ιωάννινα (σύμφωνα με την Υ.Α. ΣΕΕΔΔ/Φ.6/1530/99, όπως ισχύει)<sup>15</sup>.

Στο Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης λειτουργεί Γραμματεία σε επίπεδο Διεύθυνσης (Διοικητικής Υποστήριξης), της οποίας προΐσταται αρμόδιος Διευθυντής (άρθρο 3 παρ. 13 του Ν. 3074/2002). Τα σχετικά με την οργάνωσή της και τις επιμέρους αρμοδιότητες των υπηρεσιών της Διεύθυνσης αυτής ορίζονται με προεδρικό διάταγμα (Π.Δ. 211/2001). Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης καθορίζεται επίσης η ειδική πρόσθετη αμοιβή που καταβάλλεται στους υπαλλήλους της Γραμματείας.

Στο τέλος Μαρτίου κάθε έτους υποβάλλεται στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης η ετήσια έκθεση πεπραγμένων του Σώματος.

### 3. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Παράλληλα με το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών, ο ρόλος και το πεδίο αρμοδιοτήτων του οποίου έχει επεκταθεί (σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 3074 του 2002), έχει επίσης συσταθεί με τον ίδιο νόμο (άρθρο 1) και ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Αποστολή του είναι να διασφαλίζει την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης, εντοπίζοντας

---

14. Βλ. σχετικά και το άρθρο 3 παρ. 14 του Ν. 3074/2002: «Με προεδρικό διάταγμα, το οποίο εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, θεσπίζεται ο Κανονισμός Λειτουργίας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και καθορίζεται κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια».

15. Βλ. και το άρθρο 2 παρ. 5 του Ν. 3074/2002. Το Περιφερειακό Γραφείο Ιωαννίνων δεν λειτουργεί.

τα φαινόμενα της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης<sup>16</sup>, ενώ είναι επίσης αρμόδιος να συντονίζει, να παρακολουθεί και να αξιολογεί το έργο των Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης<sup>17</sup>.

Ειδικότερα, οι αρμοδιότητες του Γ.Ε.Δ.Δ. περιλαμβάνουν τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών, καθώς και την παρακολούθηση και αξιο-

---

16. Όπως αναφέρεται στην Ετήσια Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2007, το κόστος από τη δυσλειτουργία του Κράτους λόγω της 'γραφειοκρατίας' υπολογίζεται ότι ανέρχεται στο 6,8% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος.

17. Τέτοια όργανα ελέγχου και επιθεώρησης, εκτός από το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, που συστάθηκε με τον Ν. 2477/1999 και υπάγεται στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, είναι το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, που συστάθηκε με τον Ν. 2671/1998, και η δράση του οργανώνεται με το Π.Δ. 338/2002, η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, που συστάθηκε με τον Ν. 2713/1999 και υπάγεται στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, που συστάθηκε το 1984 και διέπεται από τον Ν. 3669/2008, ενώ υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, που συστάθηκε με τον Ν. 2920/2001 και υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας, το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος του Υπουργείου Οικονομικών, που συστάθηκε αρχικά με τον Ν. 2343/1995 (βλ. και τον Ν. 3842/2010, άρθρο 88 παρ. 1), καθώς και η Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης, που υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών και είναι το αρχαιότερο ελεγκτικό σώμα (διέπεται από τον Ν. 2343/1995), το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, που συστάθηκε με τον Ν. 2639/1998 και αναμορφώθηκε με τον Ν. 3996/2011, όπως επίσης η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος, που συστάθηκε με τον Ν. 2947/2001, και η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Δόμησης και Ενέργειας, που συστάθηκε με τον Ν. 3818/2010 (άρθρο 6), συγκροτήθηκε με το Π.Δ. 72/2010 και μετονομάστηκε με το άρθρο 16 του Ν. 4030/2011, και υπάγονται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, κ.τ.λ. (Φυτράκης, 2010: 233 επ.). Στη Γαλλία τα ανάλογα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου εντάσσονται στις Γενικές Επιθεωρήσεις των αντίστοιχων υπουργείων (Μουστάκας, 2008: 93 επ.).

Είναι προφανές ότι η διασπορά και η πολυμορφία αυτών των ελεγκτικών μηχανισμών, που άλλοι είναι αυτοτελείς και άλλοι απλώς ειδικές υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, θέτει ζήτημα συντονισμού και εναρμόνισης της δράσης τους, αν όχι και κάποιας ενοποίησής τους για τη βελτιστοποίηση της λειτουργίας τους (ομαδοποίηση και τυποποίηση επιθεωρήσεων και ελέγχων, διενέργεια συνδυασμένων επιθεωρήσεων, καλύτερη αξιολόγηση και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στο ελεγκτικό έργο τους). Η υφιστάμενη πανσπερμία ελεγκτικών οργάνων είναι ενδεχόμενο να συντελεί σε μια τάση περιχαράκωσης πολλών εξ αυτών στον ιδιαίτερο τομέα ευθύνης τους, τη λογική του οποίου συνειδητά ή μη αναπαράγουν (*esprit de corps*). Τούτο έχει ως συνέπεια «πολλές φορές την μη πλήρη και αρμονική συνεργασία με τα άλλα σώματα και υπηρεσίες ελέγχου, η ποσοτική δε και κυρίως η ποιοτική απόδοσή τους να μην ανταποκρίνεται, σε γενικές γραμμές, ούτε στον αριθμό των στελεχών τους ούτε στα διαθέσιμα σε αυτά μέσα, και έτσι παρίσταται ανάγκη για την κατά περίπτωση επανάληψη ή συμπλήρωση των ελέγχων κυρίως για τον καταμερισμό των ευθυνών» (Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ., 2011: 6).

λόγηση της δράσης των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, περιλαμβανομένης και της περιουσιακής κατάστασης των μελών τους<sup>18</sup>. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης προεδρεύει, επίσης, του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου, η σύσταση του οποίου αποσκοπεί στην παρακολούθηση και τον συντονισμό της επιθεώρησης και του ελέγχου από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., αλλά και από τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου των φορέων του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. πρώτης και δεύτερης βαθμίδας και των λοιπών δημοσίων νομικών προσώπων (άρθρο 8 του Ν. 3074/2002)<sup>19</sup>.

Συνέπεια του ελεγκτικού έργου του Γ.Ε.Δ.Δ. αποτελεί η άσκηση ποινικών και πειθαρχικών διώξεων κατά υπαλλήλων, που τυχόν υπέπεσαν στα αντίστοιχα αδικήματα. Στο πλαίσιο του πειθαρχικού ελέγχου των υπαλλήλων, ο Γ.Ε.Δ.Δ. μπορεί να ασκεί ένσταση κατά των αποφάσεων μονομελών ή συλλογικών πειθαρχικών οργάνων σε ανώτερο βαθμό, στις περιπτώσεις που ο ίδιος έχει ασκήσει πειθαρχική δίωξη κατά υπαλλήλου. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. έχει επίσης δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά των αποφάσεων του δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου για πειθαρχικά αδικήματα υπαλλήλων του Δημοσίου, που επισύρουν την ποινή της προσωρινής παύσης ή του υποβιβασμού, με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης (άρθρο δεύτερο του Ν. 4057/2012). «*Με το νέο πειθαρχικό δίκαιο*» φαίνεται ότι «*περιορίζεται δραστικά η δυνατότητα του [Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης] να ασκεί ένσταση κατά όλων των πειθαρχικών αποφάσεων αλλά και προσφυγή κατά των τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων*» (Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ., 2012: 5 επ.).

Ωστόσο, οι αρμοδιότητες του θεσμού δεν έχουν μόνο κατασταλτικό, αλλά και προληπτικό χαρακτήρα με την εκδήλωση παρεμβάσεων προς τη Διοίκηση

---

18. Στον Γ.Ε.Δ.Δ. έχει, επίσης, ανατεθεί η αρμοδιότητα, σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ν. 3491/2006, όπως αυτό τροποποιήθηκε με τον Ν. 3613/2007, της διεξαγωγής τακτικού ελέγχου των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης («πόθεν έσχες») των προϊσταμένων των διευθύνσεων των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.), των περιφερειακών και διαπεριφερειακών ελεγκτικών κέντρων του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, καθώς και των προϊσταμένων και των υπαλλήλων των πολεοδομικών γραφείων στους Ο.Τ.Α. της Χώρας. Για τον σκοπό αυτόν έχει προβλεφθεί και η σύσταση αντίστοιχης υπηρεσιακής μονάδας υπό τον Γ.Ε.Δ.Δ.

19. Το Σ.Ο.Ε.Ε. συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία καταγράφονται τα αποτελέσματα των επιθεωρήσεων και ελέγχων που διενεργήθηκαν από τα διάφορα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου, καθώς και το σύνολο των ενεργειών του Σ.Ο.Ε.Ε. ως προς τον συντονισμό και την αποτελεσματικότητα της δράσης των εν λόγω Σωμάτων. Η έκθεση υποβάλλεται τον Απρίλιο κάθε έτους στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και κοινοποιείται σε όλα τα υπουργεία και τους φορείς που ελέγχθησαν (άρθρο 8 παρ. 4 του Ν. 3074/2002).

για τη λήψη μέτρων προς αποφυγή δυσμενών καταστάσεων και την κατάθεση προτάσεων προς την Κυβέρνηση για την εφαρμογή ρυθμίσεων, προκειμένου να καταστεί δυνατή η καταπολέμηση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς που διαπιστώνεται στη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Το πεδίο δράσης του θεσμού και η άσκηση των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων, προληπτικού ή κατασταλτικού χαρακτήρα, εκτείνεται εξάλλου σε όλον τον δημόσιο τομέα. Άρα περιλαμβάνει (όπως εκτίθεται αναλυτικά παρακάτω, κεφ. 9<sup>ο</sup>) τις δημόσιες υπηρεσίες, κεντρικές ή αποκεντρωμένες, που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και τις επιχειρήσεις που αυτοί συστήνουν, τις δημόσιες επιχειρήσεις ή τις επιχειρήσεις των οποίων τη διοίκηση ορίζει το Δημόσιο άμεσα ή έμμεσα ή ως μέτοχος. Ο έλεγχος του Γ.Ε.Δ.Δ. περιλαμβάνει το σύνολο των δραστηριοτήτων αυτών των δημόσιων οργανισμών και φορέων<sup>20</sup>.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης συντάσσει ετήσια έκθεση. Αυτή υποβάλλεται τον Μάιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και δημοσιεύεται σε σχετική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Στην έκθεση παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις που αφορούν περιπτώσεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης, αξιολογούνται οι δράσεις όλων των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και προτείνονται μέτρα για να γίνει πιο αποδοτική η λειτουργία των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, από τη μια μεριά, αλλά και των δημοσίων υπηρεσιών, από την άλλη. Ενώ μπορεί να συντάσσονται και ειδικές εκθέσεις κατά τη διάρκεια κάθε έτους, τις οποίες υποβάλλει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό.

Όσον αφορά στη στελέχωση της θέσης αυτής, ως Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του αρμόδιου Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους με υψηλή επιστημονική κατάρτιση που να απολαμβάνει ευρεία κοινωνική αποδοχή (άρθρο 1 παρ. 3 του Ν. 3074/2002, επίσης Σ.τ.Ε. 1849/2008 Ολ.). Ο Γ.Ε.Δ.Δ. διορίζεται για πέντε χρόνια – με δυνατότητα ανανέωσης της θητείας του – με προεδρικό διάταγμα που

---

20. Κύριοι τομείς εμφάνισης των φαινομένων κακοδιοίκησης είναι κατά τις εκθέσεις του Γ.Ε.Δ.Δ. (2011: 11) η δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και το σύστημα υγείας ως προς την παροχή υπηρεσιών και τη διοίκηση των νοσοκομείων, ιδίως την προμήθεια νοσηλευτικού και υγειονομικού υλικού.

εκδίδεται ύστερα από πρόταση του αρμόδιου υπουργού. Αυτός ανήκει στην κατηγορία των ανώτατων μετακλητών υπαλλήλων με θέση εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας. Τον Γενικό Επιθεωρητή συνεπικουρούν στο έργο του τέσσερις Βοηθοί<sup>21</sup>, οι οποίοι διορίζονται – επί πενταετή θητεία – και παύονται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης, ύστερα από πρόταση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και οι Βοηθοί του απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, όπως και τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών. Μολονότι ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης δεν αποτελεί γνήσια ανεξάρτητη αρχή, κατά το πνεύμα της σχετικής συνταγματικής διάταξης (άρθρο 101<sup>Α</sup>) και τη συναφή νομοθεσία (Ν. 3051/2002), συνιστά ιδιαίτερη διοικητική αρχή, που δεν υπόκειται σε έλεγχο από οποιοδήποτε κυβερνητικό όργανο ή άλλη δημόσια αρχή, εκτός της επιλογής του από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Για τις θέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και των Βοηθών του ισχύουν τα ασυμβίβαστα του άρθρου 1 παρ. 5α του Ν. 3074/2002, ενώ οι αποδοχές τους προσδιορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. εποπτεύει το έργο των Βοηθών, ενώ ορίζει και ποιος από αυτούς θα αναπληρώνει τον ίδιο σε περίπτωση απουσίας ή πρόσκαιρου κωλύματός του (άρθρο 1 παρ. 8 και 9 του Ν. 3074/2002).

Έχει, συνάμα, συσταθεί και Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, η δράση του οποίου υποστηρίζεται από οκτώ (8) Ειδικούς Επιθεωρητές<sup>22</sup>. Το έργο των Ειδικών Επιθεωρητών εποπτεύει ο Γ.Ε.Δ.Δ. Για την πλήρωση των θέσεων Ειδικών Επιθεωρητών δημοσιεύεται σχετική προκήρυξη, ενώ η επιλογή γίνεται από τον ίδιο τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Οι Ειδικοί Επιθεωρητές διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για θητεία δύο ετών, η οποία μπορεί να ανανεώνεται επίσης με απόφαση του εν λόγω Υπουργού, μετά από πρόταση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Το ζήτημα των αποδοχών τους ρυθμίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μετά από γνώμη του Γ.Ε.Δ.Δ. Ενώ για το κάθε είδους προσωπικό που υπηρετεί στο Γραφείο

---

21. Έχει προβλεφθεί, επίσης, σύσταση θέσης Βοηθού Γενικού Επιθεωρητή Βορείου Ελλάδος (άρθρο 11 του Ν. 3320/2005), θέση που δεν έχει ωστόσο ακόμη πληρωθεί.

22. Βλ. σχετικά το άρθρο 26 παρ. 5 του Ν. 3200/2003.

του Γ.Ε.Δ.Δ. έχει συσταθεί Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο πενταμελούς σύνθεσης, στο οποίο προεδρεύει ο ίδιος ο επικεφαλής του θεσμού.

Στο Γραφείο, τέλος, του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης λειτουργεί Γραμματεία, της οποίας προϊστάται Διευθυντής. Τα σχετικά με την οργάνωση του Γραφείου και τις επιμέρους αρμοδιότητες των υπηρεσιών του ορίζονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών, και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Εν προκειμένω, πρόκειται για το Π.Δ. 77/2005 «Προϋποθέσεις και τρόπος διενέργειας του ελέγχου - Οργάνωση και λειτουργία του Γραφείου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης».

#### 4. Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών

Η δημιουργία ανεξάρτητων αρχών, στο πλαίσιο της οργάνωσης του πολιτικού και διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα, αποτελεί μια σχετικά πρόσφατη εξέλιξη. Η δημιουργία τους αποσκοπούσε στη συμπλήρωση και την ενίσχυση των λοιπών μορφών ελέγχου των αποτελεσμάτων δράσης της δημόσιας διοίκησης, καθώς και στην πρόσθετη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών. Οι ανεξάρτητες αρχές συμβάλλουν στην υποστήριξη του ρυθμιστικού ρόλου της Διοίκησης, αλλά και στον έλεγχο της δράσης της, υπό συνθήκες ουδετερότητας και ανεξαρτησίας από την πολιτική σκοπιμότητα με κριτήρια επαγγελματικής και επιστημονικής εξειδίκευσης και τεχνογνωσίας των αρμόδιων θεσμών και οργάνων, που συνιστώνται για τον σκοπό αυτόν.

Πρόκειται για μια πρόσθετη μορφή ελέγχου του διοικητικού σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας προκειμένου να καταστεί ευχερέστερη όχι μόνο η εκ των υστέρων διόρθωση της ενδεχόμενης κακοδιοίκησης, αλλά και η αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών με τρόπους μάλιστα που θα ενισχύουν την ποιότητα της εν λόγω διοικητικής δράσης και θα προλαμβάνουν τα συμπτώματα της κακοδιοίκησης. Παρέχονται συνάμα εγγυήσεις για την ενίσχυση της ουδετερότητας και της αξιοπιστίας της Διοίκησης και την απομάκρυνσή της από τις πολιτικές επιρροές και επιδράσεις, κατά την άσκηση του ρυθμιστικού ιδίως ρόλου και της αποστολής της<sup>23</sup>.

---

23. Η σχετική 'αποπολιτικοποίηση', την οποία υπηρετεί η τάση σύστασης ανεξάρτητων αρχών σε διάφορους τομείς δράσης της Διοίκησης (λ.χ. προσλήψεις προσωπικού, δημόσιες προμήθειες, ρύθμιση πεδίων, έλεγχος της κακοδιοίκησης, κ.λπ.), εκφράζει και μια συνειδητοποίηση των ορίων και ατελειών της παραδοσιακής λειτουργίας της Διοίκησης ως προς τα ζητήματα αυτά, καθώς και την αναζήτηση πρόσθετων εγγυήσεων ποιότητας, καταλληλότητας, αξιο-

Τον Μάρτιο κάθε έτους υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ετήσια έκθεση για τις εργασίες της αρχής (λ.χ. αριθμός προσληφθέντων υπαλλήλων, διαπιστωθέντα προβλήματα, αποτελεσματικότητα διαδικασιών, συνολικό κόστος, προτάσεις). Η ετήσια έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (άρθρο 10 του Ν. 2190/1994 και άρθρο 12 παρ. 6 του Ν. 3051/2002).

Στο Α.Σ.Ε.Π. υφίσταται επίσης και λειτουργεί Γραφείο Επιθεώρησης (άρθρο 8 του Ν. 2190/1994), στο οποίο τοποθετούνται τρεις από τους Συμβούλους με απόφαση του Προέδρου του Α.Σ.Ε.Π. ως Επιθεωρητές. Αυτοί, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου.

Το Γραφείο Επιθεώρησης είναι κατεξοχήν αρμόδιο να ελέγχει ιδίως:

α) την πραγματοποίηση αυθαίρετων διορισμών ή προσλήψεων προσωπικού, με βάση τον παρόντα νόμο,

β) την τήρηση των περιορισμών του νόμου ως προς την επιτρεπόμενη διάρκεια της απασχόλησης του προσωπικού του άρθρου 103 παρ. 2 του Συντάγματος,

γ) την τήρηση των διαδικασιών πρόσληψης και την καθαυτή απασχόληση προσωπικού για την κάλυψη παροδικών αναγκών, και

δ) τη νομιμότητα των διορισμών που διενεργούνται από τους διάφορους φορείς βάσει προτεραιότητας.

Στον Πρόεδρο της αρχής, στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό υποβάλλεται έκθεση επιθεώρησης.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί πως για τα ζητήματα που υπάγονται στον έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π., δεν έχει καμία αρμοδιότητα το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ούτε ο Συνήγορος του Πολίτη.

## 6. Συνήγορος του Πολίτη

### *Ubi Jus ibi Remedium*

Ο Συνήγορος του Πολίτη<sup>42</sup> είναι μία από τις δύο συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές που, όπως έχει αναφερθεί (ante, σελ. 582-583), προβλέπεται ονο-

---

42. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αντίστοιχος θεσμός είναι αυτός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, ενώ ο θεσμός προβλέπεται πλέον στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (άρθρο 43) και στο άρθρο 228 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

«1. Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είναι αρμόδιος να δέχεται τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών ή νομικών

μαστικά στο συνταγματικό κείμενο: «*Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του 'Συνηγόρου του Πολίτη' που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή*» (άρθρο 103 παρ. 9).

Ασκή τον ενδιάμεσο έλεγχο της δραστηριότητας των οργάνων της Διοίκησης (ante, σελ. 579) και είναι, ως εκ τούτου, ο κατεξοχήν αρμόδιος για την α-

προσώπων που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων. Ερευνά τις καταγγελίες αυτές και συντάσσει σχετικές εκθέσεις. Στα πλαίσια των καθηκόντων του, ο διαμεσολαβητής διεξάγει τις έρευνες που κρίνει δικαιολογημένες είτε με δική του πρωτοβουλία είτε βάσει των καταγγελιών που του έχουν υποβληθεί απευθείας ή μέσω μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκτός εάν για τα καταγγελλόμενα γεγονότα έχει ή είχε κινηθεί δικαστική διαδικασία. Εάν ο διαμεσολαβητής διαπιστώσει περίπτωση κακής διοίκησης, υποβάλλει το θέμα στο οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό που διαθέτει προθεσμία τριών μηνών για να εκθέσει τη γνώμη του στο διαμεσολαβητή. Ο διαμεσολαβητής διαβιβάζει εν συνεχεία έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προς το οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό. Ο καταγγέλλων ενημερώνεται για το αποτέλεσμα των ερευνών αυτών. Ο διαμεσολαβητής συντάσσει ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών του.

2. Ο διαμεσολαβητής εκλέγεται μετά από κάθε εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου. Η θητεία του δύναται να ανανεωθεί. Το Δικαστήριο μπορεί να απαλλάξει το διαμεσολαβητή από τα καθήκοντά του αιτήσει του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εάν παύσει να πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων του ή εάν διαπράξει βαρύ παράπτωμα.

3. Ο διαμεσολαβητής ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δεν ζητά ούτε δέχεται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση, θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό. Ο διαμεσολαβητής δεν μπορεί, κατά τη διάρκεια των καθηκόντων του, να ασκεί καμία άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη.

4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών με δική του πρωτοβουλία σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, προσδιορίζει το καθεστώς και τους γενικούς όρους της άσκησης των καθηκόντων του διαμεσολαβητή, μετά από γνώμη της Επιτροπής και με την έγκριση του Συμβουλίου».

Οι λεπτομέρειες για την οργάνωση και λειτουργία του έχουν ρυθμιστεί με την Απόφαση της 9<sup>ης</sup> Μαρτίου 1994 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του, όπως αυτή έχει τροποποιηθεί με τις Αποφάσεις της 14<sup>ης</sup> Μαρτίου 2002 και της 18<sup>ης</sup> Ιουνίου 2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Πράγματι, ο θεσμός φαίνεται πως έχει κερδίσει την εμπιστοσύνη των Ευρωπαίων πολιτών για να καταγγείλουν σε αυτόν κρούσματα κακοδιοίκησης που προέρχονται από τις διοικητικές υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (με την εξαίρεση των δικαστικών μόνο θεσμών κατά το δικαιοδοτικό τους έργο) και είναι βλαπτικά για τα δικαιώματά τους. Με το ελεγκτικό και το διαμεσολαβητικό του έργο ο θεσμός συμβάλλει στην εμπέδωση του κράτους δικαίου, την προώθηση των αρχών της χρηστής διοίκησης και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων στο πλαίσιο της λειτουργίας των οργάνων της Ένωσης.

Εξάλλου, ο θεσμός του λεγόμενου 'Ombudsman' λειτουργεί, επίσης, και στην πλειονοψηφία των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (infra, σελ. 602 επ.).

ντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και την προάσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη κατά τις συναλλαγές του με τις υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού και των δημόσιων νομικών προσώπων, περιλαμβανομένων των επιχειρήσεων και οργανισμών κοινής ωφέλειας (Δ.Ε.Η., Ο.Τ.Ε., Ε.ΥΔ.Α.Π., κ.λπ.)<sup>43</sup>. Ενεργεί ως εξωδικαστικός μηχανισμός επίλυσης διαφορών που ανακύπτουν στις σχέσεις μεταξύ διαφόρων φορέων της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών, υπό την ευρεία έννοια του όρου (ήτοι, περιλαμβάνονται οι ανήλικοι, οι αλλοδαποί, κ.λπ.).

Ο ρόλος του είναι καθαρά διαμεσολαβητικός δίχως κυρωτικές ή κανονιστικές αρμοδιότητες. Εξετάζει προβληματικές όψεις της διοικητικής δράσης, επισημαίνει προβλήματα και δυσλειτουργίες (μορφές ή εκδηλώσεις κακοδιοίκησης), προτείνει λύσεις, αλλά δεν εκδίδει εκτελεστές πράξεις, που να υπόκεινται στον έλεγχο άλλων δικαιοδοτικών αρχών, ούτε επιβάλλει κανενός είδους κυρώσεις στη Διοίκηση, πέρα από τη δημοσιότητα και την επικοινωνία με την κοινωνία των πολιτών. Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο θεσμός προσφέρει έναν εξωδικαστικό μηχανισμό επίλυσης διαφορών των πολιτών με τη Διοίκηση και όχι των πολιτών μεταξύ τους (ιδιωτικές διαφορές<sup>44</sup>), ούτε της Διοίκησης με τους υπαλλήλους της, δίχως τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε αυτήν, πέραν της δημοσιότητας και της πειθούς. Η δράση του είναι συμπληρωματική προς αυτήν των δικαστηρίων, εφόσον δεν επιλαμβάνεται ζητημάτων που εμπίπτουν στη δική τους δικαιοδοσία, ούτε οι αποφάσεις ή τα πορίσματά του έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα ανάλογο με αυτόν των δικαστηρίων<sup>45</sup>.

---

43. Οι εξαιρέσεις από την αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη προβλέπονται στο άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 3094/2003 και αφορούν, επί παραδείγματι, πράξεις των δικαστικών αρχών, άλλων ανεξάρτητων αρχών, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, των θρησκευτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, πράξεις που συνίστανται στην άσκηση δημόσιας εξουσίας ή που αναφέρονται στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών (κάτι για το οποίο είναι αρμόδιος ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης), με την εξαίρεση των περιπτώσεων όπου ο Συνήγορος ενεργεί ως φορέας για την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται πράξεων υπουργών και υφυπουργών, οι οποίες αφορούν σε καθαρά πολιτικές λειτουργίες και επιλογές των υπηρεσιών που αυτοί προϊστάινται.

44. Αν τούτο συνέβαινε θα συνιστούσε περιττό και απαράδεκτο για μια ελεύθερη κοινωνία «κρατικό πατερναλισμό» και θα επέφερε «πλατειασμό» της λειτουργίας της αρχής (Τζέμος, 2012).

45. Ανάλογα ισχύουν και για τη δράση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (Διαμαντούρος, 2010: 245 επ.).

Όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του ιδρυτικού του νόμου (2477/1997), ο Συνήγορος του Πολίτη «εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ' επιείκεια λύσεων στο εσωτερικό της άκαμπτης έως τώρα ελληνικής δημόσιας διοίκησης». Θεωρήθηκε, μάλιστα, ότι η απουσία κυρωτικής ισχύος των πράξεών του επί της Διοίκησης, όσο και επί αυτών από τη δικαιοσύνη, συνιστά όρο και εγγύηση της ανεξαρτησίας και του κύρους του θεσμού. Μπορεί, επίσης, να διατυπώνει συστάσεις και προτάσεις προς τη δημόσια διοίκηση, καλώντας την να εναρμονίσει εφεξής τη δράση της προς αυτές<sup>46</sup>.

Τείνει, συνεπώς, να διαμορφώνεται μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση ανάμεσα στο κύρος ή την ανεξαρτησία, αφενός, και την κυρωτική ή αποφασιστική αρμοδιότητα, αφετέρου, των ελεγκτικών αρχών, και μάλιστα του Συνηγόρου του Πολίτη. Το μεγαλύτερο κύρος και η ανεξαρτησία της αρχής, που περιβάλλεται άλλωστε και με τον μανδύα των συνταγματικών εγγυήσεων, δεν συνοδεύεται από ανάλογη κυρωτική ή αποφασιστική αρμοδιότητα ελέγχου. Αντίθετα, άλλες ελεγκτικές αρχές ή σώματα (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, κ.λπ.), μολονότι διαθέτουν μικρότερη θεσμική ή λειτουργική αυτοτέλεια και ανεξαρτησία από τη Διοίκηση, είναι εντούτοις εξοπλισμένα με περισσότερες αποφασιστικές ή κυρωτικές δυνατότητες.

Άρα, το κύρος και η ανεξαρτησία, από τη μια πλευρά, έναντι της κυρωτικής ισχύος και της αποφασιστικής αρμοδιότητας, από την άλλη, εμφανίζονται ως ασύμπτωτες μεταβλητές στο εν γένει ελεγκτικό πεδίο της δημόσιας διοίκησης στη Χώρα. Άλλοτε συμπίπτουν ή συγκλίνουν (λ.χ. στο Α.Σ.Ε.Π. ή στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης) και άλλοτε αποκλίνουν (όπως συμβαίνει στον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη). Τούτο, βέβαια, δεν ισχύει για τα δικαστήρια, όπου κατά κανόνα η ανεξαρτησία και το κύρος τείνει να συμπίπτουν ή να ενισχύουν την κυρωτική ιδιότητα και ισχύ του ελεγκτικού τους έργου. Ο Συνήγορος του Πολίτη συνιστά μια ενδιάμεση ή ιδιάζουσα περίπτωση, εφόσον οι πράξεις του δεν έχουν κυρωτική παρά μόνο συμβολική ισχύ (της πειθούς) στη Διοίκηση, ενώ δεν υπόκεινται στον έλεγχο από μέρους των δικαστηρίων, ακριβώς εξ αυτού του λόγου (δεν είναι εκτελεστές).

---

46. Στο πνεύμα αυτό, η άρνηση συνεργασίας δημόσιου λειτουργού ή υπαλλήλου με τον Συνήγορο του Πολίτη συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος ή λόγο αντικατάστασης, ενδεχομένως και παύσης μετά από υποτροπή. Εάν ο λειτουργός ή υπάλληλος αρνείται για να εμποδίσει ή να αποτρέψει τη διεξαγωγή έρευνας, αυτός μπορεί να τιμωρηθεί με φυλάκιση έως δύο έτη. Αν μάλιστα προκύπτουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης, μπορεί ο Συνήγορος του Πολίτη να διαβιβάσει την υπόθεση στον αρμόδιο εισαγγελέα (Ν. 3094/2003, άρθρο 4 παρ. 10-12).

Στους σκοπούς της ανεξάρτητης αυτής αρχής (Συνήγορος του Πολίτη) περιλαμβάνεται και η προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, ακόμη μάλιστα και έναντι ιδιωτών (φυσικών ή νομικών προσώπων), καθώς και η προαγωγή των δικαιωμάτων του (άρθρα 1 και 3 του Ν. 3094 του 2003 για τον «Συνήγορο του Πολίτη»<sup>47</sup> και άλλες διατάξεις<sup>48</sup>).

Εξάλλου, σχετικά πρόσφατα προβλέφθηκε ότι ο Συνήγορος του Πολίτη ασκεί και τα καθήκοντα του Συνηγόρου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (άρθρο 18 (παρ. 1) του Ν. 3293/2004 για την «Πολυκλινική Ολυμπιακού Χωριού, τον Συνήγορο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις»)<sup>49</sup>.

Τέλος, οι αρμοδιότητες της αρχής διευρύνθηκαν ακόμη περισσότερο με το άρθρο 20 παρ. 1 του νόμου 3304 του 2005 για την «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού»<sup>50</sup>. Έτσι, πλέον στην αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη εμπίπτει και η προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων χωρίς διακρίσεις. Όπως προβλέπεται, εξάλλου, με τη διάταξη του άρθρου 11 του νόμου 3769/2009, ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί στο εξής και τον φορέα παρακολούθησης της εφαρμογής στις δημόσιες υπηρεσίες και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών. Έχει δε οριστεί και φορέας για την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής, στον ιδιωτικό και δημόσιο φορέα, της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης των φύλων όσον αφορά στην απασχόληση και επαγγελματική κατάρτιση, στις συνθήκες

---

47. Αξίζει να σημειωθεί ότι με το άρθρο 6 του νόμου αυτού απαγορεύεται φυσικά ή νομικά πρόσωπα να χρησιμοποιούν τον τίτλο 'Συνήγορος του Πολίτη', ώστε να αποφεύγεται τυχόν σύγχυση με την ανεξάρτητη αρχή.

48. Ο Ν. 3094/2003 αποτελεί τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο. Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε αρχικά συσταθεί και οργανωθεί με τον Ν. 2477/1997.

49. Διάφορη είναι η περίπτωση του Συνηγόρου του Καταναλωτή που ιδρύθηκε ως αυτοτελής ανεξάρτητη αρχή με τον Ν. 3297/2004 «Συνήγορος του Καταναλωτή - Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις»: «Συνιστάται ανεξάρτητη αρχή με την επωνυμία 'Συνήγορος του Καταναλωτή', ως εξωδικαστικό όργανο συναινετικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών» (άρθρο 1 παρ. 1).

50. Με τον νόμο αυτόν ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2000/43/EK του Συμβουλίου της 29<sup>ης</sup> Ιουνίου 2000 «περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής» και η Οδηγία 2000/78/EK του Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2000 «για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία».

και τους όρους εργασίας, και στα επαγγελματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (Ν. 3896/2010, άρθρο 25 παρ. 2)<sup>51</sup>.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξετάζει και ελέγχει τις περιπτώσεις της κακοδιοίκησης ακολουθώντας συγκεκριμένη διαδικασία έρευνας κατόπιν αναφοράς πολιτών ή αυτεπάγγελτης δικής του ενέργειας (άρθρο 4 του Ν. 3094/2003 και άρθρα 3, 4, 5 και 6 του Π.Δ. 273/1999 «Κανονισμός Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη»). Συνιστούν μορφές κακοδιοίκησης πράξεις ή παραλείψεις των ατομικών και συλλογικών οργάνων δημόσιων υπηρεσιών εφόσον:

α) θίγουν συνταγματικά ή νομοθετικά κατοχυρωμένα δικαιώματα ή συμφέροντα των πολιτών,

β) συνίστανται σε άρνηση εκπλήρωσης υποχρέωσης που επιβάλλεται είτε από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση<sup>52</sup> είτε από διάταξη νόμου ή ατομική διοικητική πράξη, και

γ) παραβιάζουν τις αρχές της ορθής και χρηστής διοίκησης, της διαφάνειας και της εν γένει διοικητικής ευρυθμίας ή συνιστούν κατάχρηση εξουσίας (άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 3094/2003)<sup>53</sup>.

---

51. Για την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας έχει συσταθεί μία επιπλέον θέση Βοηθού Συνηγόρου και ιδρύθηκε πρόσθετος (έκτος) Κύκλος δραστηριότητας της αρχής για τα ζητήματα ισότητας των φύλων. Οι Κύκλοι επί των οποίων προΐστανται αντιστοίχως οι αρμόδιοι Βοηθοί Συνήγοροι είναι συνολικά οι εξής: α) Δικαιώματα του Ανθρώπου, β) Κοινωνική Προστασία, γ) Ποιότητα Ζωής, δ) Σχέσεις Κράτους - Πολίτη, ε) Δικαιώματα του Παιδιού, στ) Ισότητα των Φύλων. Στους κύκλους αυτούς κατανέμεται το ειδικό επιστημονικό προσωπικό της αρχής, που φτάνει περί τα 150 άτομα.

52. Ο Συνήγορος του Πολίτη, όμως, δεν είναι αρμόδιος για εκείνες τις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίου ή άλλων δικαστικών αρχών. Σε περίπτωση δε που πολίτης προσφύγει στη δικαιοσύνη για την ίδια υπόθεση, ανακόπτεται η έρευνα από μέρους του Συνηγόρου του Πολίτη, αν τυχόν είχε ξεκινήσει. Τούτο θέτει ένα ζήτημα διλήμματος και επιλογής από μέρους του πολίτη ποια από τις δύο οδούς να ακολουθήσει (τη δικαστική ή τη διαμεσολαβητική), δεδομένης και της πίεσης των σχετικών προθεσμιών, ιδίως για την άσκηση ένδικων μέσων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων οι αποφάσεις των οποίων είναι δεσμευτικές για τη Διοίκηση, εν αντιθέσει προς τα πορίσματα και τις εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη. Όταν, πάντως, ο Συνήγορος ενεργεί ως φορέας παρακολούθησης και προώθησης της εφαρμογής της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίων, δικαστικών ή εισαγγελικών αρχών, έως τη διεξαγωγή της πρώτης συζήτησης στο ακροατήριο ή την άσκηση ποινικής δίωξης ή έως ότου το αρμόδιο δικαστήριο ή η αρμόδια δικαστική αρχή αποφανθεί επί αίτησης παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας (άρθρο 3 παρ. 4 του Ν. 3094/2003).

53. Στις όψεις της κακοδιοίκησης περιλαμβάνονται η αδιαφάνεια και η κρυψίνοια της Διοίκησης, οι αναιτιολόγητες ή σιωπηρές αρνήσεις παροχής πληροφοριών ή ικανοποίησης νόμιμων αιτημάτων, καθώς και η εν γένει παραβίαση με οιονδήποτε τρόπο των αρχών της καλής

‘Κακοδιοίκηση’ και έλλειψη νομιμότητας μολονότι δύσκολο να διακριθούν δεν ταυτίζονται μεταξύ τους. Η δεύτερη προϋποθέτει σχεδόν πάντοτε την πρώτη, αλλά αυτή (η πρώτη) δεν καταλήγει πάντοτε στη δεύτερη (‘σύννομη’ κακοδιοίκηση). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι καθυστερήσεις στη διαδικασία που δεν εξάντλησαν μεν τα προβλεπόμενα όρια της προθεσμίας, αλλά θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί. Συναφώς, η ανεπαρκής ανάλυση των δεδομένων ορισμένου προβλήματος, η αποφυγή διερεύνησης πλέον πρόσφορων εναλλακτικών λύσεων και η παράβλεψη ή μη ορθή αξιολόγηση στοιχείων πριν από τη λήψη των αποφάσεων και την οριστικοποίηση των επιλογών αποτελούν όψεις των εσωτερικών σταδίων της διοικητικής δράσης (pre-decisional safeguards), που μπορεί να μην αντιβαίνουν την ίσαλο ή την ‘κόκκινη’ γραμμή της νομιμότητας (και εμφανούς παρανομίας), αλλά δεν εκφράζουν και διοικητική ευρυθυμία. Δεν αρκεί η Διοίκηση να μην ενεργεί παράνομα, προκειμένου να λειτουργεί ορθά και δίκαια (ante, σελ. 34 επ.). Φαίνεται εν προκειμένω πως ισχύει κάτι ανάλογο με την ηθική και τη νομιμότητα – το ανήθικο είναι πάντοτε παράνομο, αλλά το σύννομο δεν πάντοτε και ηθικό (Μακρυδημήτρης, 2013, κεφ. 2<sup>ο</sup>).

Μολονότι οι περισσότερες ανεξάρτητες αρχές είναι συλλογικά όργανα, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι μονοπρόσωπο<sup>54</sup>. Βέβαια, στο έργο του συνεπικουρούν έξι Βοηθοί Συνήγοροι. Ένας εξ αυτών ορίζεται υποχρεωτικά αρμόδιος για τα θέματα που αφορούν το παιδί (άρθρο 1 παρ. 2 εδ. α του Ν. 3094/2003) και ο άλλος για την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής, στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών ως προς την πρόσβαση στην απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και εξέλιξη, τις συνθήκες και τους όρους εργασίας (άρθρο 20 της Οδηγίας 2006/54/EK), καθώς και για την παρακολούθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των φύλων αναφορικά με την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες του δημόσιου τομέα (Οδηγία 2004/113/EK, άρθρο 12). Ως Βοηθοί Συνήγοροι επιλέγονται (άρθρο 1 παρ. 2 εδ. β του Ν. 3094/2003) πρόσωπα εγνωσμένου κύρους

---

διοίκησης, οι οποίες διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης και απορρέουν από τη θεμελιώδη στα δημοκρατικά πολιτεύματα και την ανοικτή κοινωνία αρχή του κράτους δικαίου (ante, κεφ. 1<sup>ο</sup>, βλ. επίσης, Σπανού, 2010). Το τεκμήριο νομιμότητας που διαθέτουν υπέρ αυτών οι εκτελεστές πράξεις της Διοίκησης δεν εμποδίζει, ωστόσο, τον Συνήγορο του Πολίτη να ασκήσει το ελεγκτικό του έργο, αν κρίνει ότι η πράξη είναι παράνομη ή ότι συνιστά μορφή κακοδιοίκησης, οπότε μπορεί να προτείνει την ανάκληση ή την τροποποίησή της (Τζέμος, 2012).

54. Κατά την ελληνική εμπειρία της δεκαπενταετούς περίπου λειτουργίας του θεσμού στο αξίωμα του Συνηγόρου του Πολίτη επελέγησαν καθηγητές πανεπιστημίου και μάλιστα των κλάδων της πολιτικής επιστήμης (Ν. Διαμαντούρος), του συνταγματικού δικαίου (Γ. Καμίνης) και της διοικητικής επιστήμης (Κ. Σπανού).

και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης, τα οποία μάλιστα θα πρέπει να χαίρουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής.

Την προσωπική ανεξαρτησία του Συνηγόρου του Πολίτη και των Βοηθών Συνηγόρων ενισχύει η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 εδ. γ και δ του Ν. 3094/2003, σύμφωνα με την οποία τα μέλη της εν λόγω ανεξάρτητης αρχής δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που διενήργησαν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, παρά μόνον εάν πρόκειται για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου, οπότε είναι επιτρεπτή η δίωξη μετά από έγκληση. Οι ειδικές αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη και των Βοηθών Συνηγόρων καθορίζονται στο άρθρο 8 του Π.Δ. 273/1999 (και στο άρθρο 18 παρ. 2 και 3 του Ν. 3293/2004).

Για την εκλογή του Συνηγόρου του Πολίτη εφαρμόζεται η διάταξη του άρθρου 3 του Ν. 3051/2002, όπως αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 61 παρ. 2 του Ν. 4055/2012, σε συνδυασμό με εκείνη του άρθρου 101<sup>A</sup> παρ. 2 του Συντάγματος. Ορίζεται συναφώς ότι *«η επιλογή... γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της»* και αφού προηγηθεί σχετική εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.

Όσον αφορά δε τους Βοηθούς Συνηγόρους, αυτοί προτείνονται από τον Συνήγορο του Πολίτη και διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ενώ η θητεία τους λήγει σε κάθε περίπτωση με τη λήξη της (εξαετούς) θητείας του Συνηγόρου του Πολίτη (άρθρο 2 παρ. 1 και 3 του Ν. 3094/2003). Ο Συνήγορος του Πολίτη αναθέτει με απόφασή του αρμοδιότητες στους Βοηθούς Συνηγόρους<sup>55</sup>, εποπτεύει και συντονίζει το έργο τους (άρθρο 3 παρ. 5 εδ. α του Ν. 3094/2003), ενώ ορίζει και ποιος από αυτούς θα αναπληρώνει τον ίδιο σε περίπτωση απουσίας ή πρόσκαιρου κωλύματός του (άρθρο 2 παρ. 2 του Ν. 3094/2003). Τέλος, οι γενικές διατάξεις για τα ασυμβίβαστα, όπως αυτές εξειδικεύονται στο άρθρο 2 παρ. 4 του Ν. 3094/2003, ισχύουν και για τους Βοηθούς Συνηγόρους.

Το έργο της ανεξάρτητης αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη υποστηρίζεται από Ειδικούς Επιστήμονες και Βοηθούς Επιστήμονες, για τους οποίους προβλέπει το άρθρο 5 του Ν. 3094/2003. Έτσι, προκειμένου για την πλήρωση των ως άνω θέσεων δημοσιεύεται σχετική προκήρυξη, επιβάλλεται δε πάντα να τη-

---

55. Βλ. σχετικά και το άρθρο 18 παρ. 4 του Ν. 3293/2004, σύμφωνα με το οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη αναθέτει την εκτέλεση των σχετικών με τα δικαιώματα υγείας, πρόνοιας και κοινωνικής αλληλεγγύης καθηκόντων σε έναν από τους Βοηθούς Συνηγόρους.

ρούνται οι αρχές της δημοσιότητας, της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας (άρθρο 5 παρ. 1 του Ν. 3094/2003, βλ. και τη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 του Ν. 3051/2002). Ο Συνήγορος του Πολίτη αποφασίζει αναφορικά με τα κριτήρια, τον χρόνο, τη συχνότητα, τον τύπο, τη διαδικασία και το όργανο αξιολόγησης των υποψήφιων Ειδικών Επιστημόνων και Βοηθών Επιστημόνων (άρθρο 5 παρ. 2 του Ν. 3094/2003). Ενώ το ζήτημα των αποδοχών τους ρυθμίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μετά από σχετική πρόταση της ανεξάρτητης αρχής<sup>56</sup>.

Σύμφωνα με τον κανονισμό λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη, το έργο της ανεξάρτητης αρχής οργανώνεται σε τέσσερις Κύκλους δραστηριοτήτων (Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινωνικής Προστασίας, Ποιότητας Ζωής, Σχέσεων Κράτους - Πολίτη), στους οποίους προστέθηκε με τον Ν. 3094/2003 πέμπτος Κύκλος για τα Δικαιώματα του Παιδιού και με τον Ν. 3488/2006 (που αντικαταστάθηκε με τον Ν. 3896/2010) έκτος Κύκλος για την Ισότητα των Φύλων, όπως έχει ήδη σημειωθεί. Κάθε Βοηθός Συνήγορος έχει την ευθύνη λειτουργίας ενός Κύκλου, ενώ η κατανομή των Ειδικών Επιστημόνων και των Βοηθών Επιστημόνων στους Κύκλους δραστηριοτήτων γίνεται από τον Συνήγορο του Πολίτη (άρθρο 2 παρ. 1 του Π.Δ. 273/1999)<sup>57</sup>.

Στον Συνήγορο του Πολίτη λειτουργεί Γραμματεία, της οποίας προϊστάται Διευθυντής (άρθρο 5 παρ. 7 του Ν. 3094/2003). Τα σχετικά με την οργάνωσή της και τις επιμέρους αρμοδιότητες των υπηρεσιών της ρυθμίζονται με τον κανονισμό λειτουργίας (άρθρα 9-14 του Π.Δ. 273/1999).

Τον Μάρτιο κάθε έτους υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής ετήσια έκθεση για το έργο του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Σε αυτήν παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις και προτείνονται και μέτρα για τη βελτίωση της δράσης των δημοσίων υπηρεσιών (λ.χ. ψήφιση των αναγκαίων νομοθετικών ρυθμίσεων). Ενώ δύναται να συντάσσονται και ειδικές εκθέσεις κατά τη διάρκεια κάθε έτους, τις οποίες υποβάλλει ο Συνήγορος του Πολίτη στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιεί στον οικείο υπουργό (άρθρο 3 παρ. 5 εδ. β, γ και δ

---

56. Βλ. σχετικά και το άρθρο 4 παρ. 4 του Ν. 3051/2002.

57. Ας διευκρινιστεί, εν προκειμένω, πως με τον Ν. 3293/2004 δεν δημιουργήθηκε και νέος κύκλος δραστηριοτήτων που να αφορά ζητήματα υγείας, πρόνοιας και κοινωνικής αλληλεγγύης. Για τα ζητήματα αυτά την ευθύνη έχει ένας από τους Βοηθούς Συνηγόρους, ο οποίος, έτσι, ενεργεί και ως Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (εν προκειμένω πρόκειται για τον Βοηθό Συνήγορο που είναι αρμόδιος για τη λειτουργία του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας).

του Ν. 3094/2003 και άρθρο 7 του Π.Δ. 273/1999), καθώς επίσης να διενεργούνται έρευνες και να δημοσιεύονται ειδικές εκθέσεις όσον αφορά την εφαρμογή και προαγωγή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, όπως αυτή εξειδικεύεται στον νόμο (άρθρο 3 παρ. 5 εδ. ε του Ν. 3094/2003).

## 7. Ο θεσμός του Ombudsman

Ο θεσμός του Ombudsman είναι σκανδιναβικής έμπνευσης και έλκει την καταγωγή του από τη Σουηδία, όπου υφίσταται και λειτουργεί από τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα (Justitieombudsman, 1809). Ήδη στη Σουηδία υπάρχουν τέσσερις Justitieombudsmannen, με έναν εξ αυτών ως επικεφαλής, που ασκούν ελεγκτικό έργο σε διακεκριμένους τομείς της κρατικής δράσης: φορολογικά και εκλογικά ζητήματα, ζητήματα δικαιοσύνης και δημόσιας τάξης, ζητήματα σχετικά με τις ένοπλες δυνάμεις, την εκπαίδευση και τη δημόσια διοίκηση, και ζητήματα δημόσιας υγείας, κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλειας.

Η επιτυχία του θεσμού στη γενέτειρά του είχε ως συνέπεια την εξαγωγή του, έστω και με κάποια καθυστέρηση, στις λοιπές Σκανδιναβικές Χώρες (Φινλανδία 1919, Δανία 1955, Νορβηγία 1962), χώρες με έντονη φιλελεύθερη παράδοση αλλά και εκτεταμένο, κατά τη μεταπολεμική ιδίως περίοδο, κράτος πρόνοιας και, συνεπώς, κρατικό παρεμβατισμό. Πράγμα που ερμηνεύει και τη σπουδή για τη σύσταση ανεξάρτητων θεσμών για την προληπτική προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών από την πιθανότητα της κρατικής αυθαιρεσίας.

Πολλές άλλες χώρες δέχθηκαν, επίσης, την επίδραση του θεσμού, με πρώτες εξ αυτών τη Γερμανία (1957) και την αρκετά απομακρυσμένη γεωγραφικά αλλά όχι πολιτισμικά Νέα Ζηλανδία (1962). Ακολούθησαν η Μεγάλη Βρετανία (1967) και η Γαλλία (1973), υιοθετώντας και οι δύο μια σχεδόν παρόμοια παραλλαγή του θεσμού που αποκλίνει αισθητά από το σκανδιναβικό πρότυπο<sup>58</sup>.

Στην Αγγλία, ο Ombudsman, που ονομάζεται «Κοινοβουλευτικός Επίτροπος Διοικήσεως» (Parliamentary Commissioner for Administration) δεν εκλέγεται από το Κοινοβούλιο (αν και θεωρείται αξιωματούχος της Βουλής των Αντιπροσώπων), αλλά διορίζεται με βασιλικό διάταγμα κατόπιν εισήγησης του Πρωθυπουργού και συνεννόησης με τον αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης και τον πρόεδρο της αντίστοιχης διαρκούς επιτροπής της Βουλής.

---

58. Στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες που υιοθέτησαν τον θεσμό περιλαμβάνονται η Αυστρία (1976), η Πορτογαλία (1976), η Ισπανία (1981), η Ιρλανδία (1981), η Ολλανδία (1981), η Πολωνία (1987), η Κύπρος (1991), η Ουγγαρία (1993), το Βέλγιο (1995), η Ρωσία (1996), η Ρουμανία (1997) και, φυσικά, η Ελλάδα (1997).