

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΕΣΔΔΑ)
ΚΖ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ – ΜΑΡΤΙΟΣ 2021**

**ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΜΑΘΗΜΑΤΟΣ: «27-ΑΕΦ-01:ΕΛΕΓΧΟΣ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ»**

Συγγραφείς Εγχειριδίου:

Βασίλης Γ. Τζέμος, Επίκουρος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Οικονομικών Θεσμών Τμήματος Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω, Σύμβουλος ΑΣΕΠ (Συγγραφέας 1^{ου} κεφαλαίου)

Δρ. Αναστάσιος Αναστασίου, Επιθεωρητής-Ελεγκτής Δημόσιας Διοίκησης στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Μέλος του ΔΣ της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) (Συγγραφέας 2^{ου} κεφαλαίου)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το εγχειρίδιο του μαθήματος Έλεγχος της Διοικητικής Δράσης αποτελείται από δύο αυτοτελή αλλά άρρηκτα συνδεδεμένα τμήματα. Το πρώτο τμήμα έχει συγγράψει ο Βασίλης Γ. Τζέμος και το δεύτερο τμήμα ο Αναστάσιος Αναστασίου. Στο πρώτο τμήμα σε ένα πρώτο επίπεδο θα ενταχθεί ο έλεγχος της διοικητικής δράσης στο ευρύτερο περιβάλλον του Διοικητικού Δικαίου, θα αναπτυχθούν η έννοια της διοικητικής δράσης, η αρχή της νομιμότητας και οι βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου και της διοικητικής επιστήμης που υποστασιοποιούν τον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Σε ένα δεύτερο επίπεδο θα κατηγοριοποιηθούν οι 11 άξονες του ελέγχου της διοικητικής δράσης και θα αναλυθεί η κομβική διάκριση σε ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο και σε διοικητική εποπτεία καθώς και οι διοικητικές προσφυγές του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ως η σημαντικότερη έκφανση του ελέγχου της διοικητικής δράσης. Σε ένα τρίτο επίπεδο θα αναπτυχθεί ο πολύ κρίσιμος ενδιάμεσος διαμεσολαβητικός έλεγχος της διοικητικής δράσης από τον Συνήγορο του Πολίτη.

Το δεύτερο τμήμα του εγχειριδίου θα εστιάσει στον Εσωτερικό Έλεγχο ως κεντρική και την πιο μοντέρνα αρτηρία του ελέγχου της διοικητικής δράσης.

1.1.2. Η Δημόσια Διοίκηση

Η δημόσια διοίκηση προσδιορίζεται και νοείται τόσο με βάση ένα οργανικό κριτήριο, όσο και με βάση ένα λειτουργικό κριτήριο (βλ. παρακάτω διάγραμμα για τα 4 υποκριτήρια του λειτουργικού κριτηρίου)². Δημόσια διοίκηση οργανικά θεωρούμενη, δηλαδή με γνώμονα την οργανωτική μορφή της, είναι το σύνολο των διοικητικών οργάνων του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία. Αποφασιστικό κριτήριο για την υπαγωγή ενός νομικού προσώπου στην δημόσια διοίκηση με οργανική έννοια είναι η μορφή της οργάνωσής του ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Δημόσια Διοίκηση λειτουργικά θεωρούμενη είναι η άσκηση δημόσιας λειτουργίας που δεν συνιστά άσκηση νομοθετικής ή δικαστικής λειτουργίας. Η δημόσια διοίκηση, όπως και η εκτελεστική λειτουργία, ευχερέστερα ορίζεται αποθετικά (δια της εις άτοπου απαγωγής) παρά θετικά. Για τον ορισμό της δημόσιας διοίκησης σε λειτουργική έννοια κρίσιμη είναι όχι η μορφή οργάνωσης των νομικών προσώπων, δηλαδή η οργάνωση ως νομικό πρόσωπο του δημοσίου δικαίου, αλλά η φύση της δράσης, η φύση της λειτουργίας της διοίκησης και ο στενός σύνδεσμος της διοίκησης με το κράτος (δημόσιο). Αν η λειτουργία συνάπτεται αμέσως με την επίτευξη ενός σκοπού δημοσίου συμφέροντος, προσδιοριζόμενου από τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, ακόμα και αν η νομική μορφή της διοικήσεως διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο (πρόκειται δηλαδή για ν.π.ι.δ.) έχουμε δημόσια διοίκηση με την λειτουργική έννοια. Χρηστικές για τον λειτουργικό προσδιορισμό της δημόσιας διοίκησης είναι οι έννοιες της άσκησης δημόσιας εξουσίας (έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων) και της δημόσιας υπηρεσίας (π.χ. υγεία, παιδεία, ασφάλεια). Κρίσιμη νομική κατηγορία για τον αφαιρετικό καθορισμό της δημόσιας διοίκησης, πέρα από τον αυστηρό δυσμό σε οργανικό και λειτουργικό κριτήριο, είναι το δημόσιο νομικό πρόσωπο. Δημόσια νομικά πρόσωπα είναι το κράτος (ν.π.δ.δ.-κράτος, κράτος σε στενή έννοια), τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ασκούν (και) δημόσια υπηρεσία. Πάντως, η αναζήτηση για την λυσιτελέστερη δυνατή συγχορδίσωση της οργανικής και της λειτουργικής θεώρησεως της δημόσιας διοίκησης, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δημόσια διοίκηση είναι καταρχάς αυτή που καθορίζεται με βάση το οργανικό κριτήριο. Περαιτέρω δημόσια διοίκηση είναι και αυτή που παρότι δεν πληροί τις προδιαγραφές του οργανικού κριτηρίου, δηλαδή δεν είναι οργανωμένη ως ν.π.δ.δ., είναι ν.π.ι.δ. ή ιδιώτης που πληροί τις προϋποθέσεις μιας από τις τέσσερις εκφάνσεις του λειτουργικού κριτηρίου.

Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται συστηματικά σε κυριαρχική δημόσια διοίκηση (δημόσια διοίκηση που ασκεί δημόσια εξουσία) και σε συναλλακτική δημόσια διοίκηση (δημόσια διοίκηση που συναλλάσσεται ως ιδιώτης, δηλαδή δικαιοπρακτεί κατά το ιδιωτικό δίκαιο και ιδίως συνάπτει συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου). Η

² Για το οργανικό και το λειτουργικό κριτήριο στο Δημόσιο Δίκαιο βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

Όταν η θεώρηση ενός διοικητικού οργάνου υπό το λειτουργικό κριτήριο διασταυρώνεται με την θεώρηση ενός άλλου μη διοικητικού (αλλά δημοσίου νομοθετικού ή δικαστικού) οργάνου κατά το οργανικό κριτήριο (π.χ. διοικητικές υπηρεσίες Βουλής), το δημόσιο όργανο αυτό εντάσσεται οργανικά στη νομοθετική εξουσία αλλά λειτουργεί (και) ως εκτελεστική λειτουργία-διοίκηση. Πρόκειται για μια εκδοχή της αρχής της διασταύρωσης των δημοσίων εξουσιών.

Τι σημαίνει δημόσια διοίκηση εξαρτάται πρώτον από την διάκριση σε οργανικό και σε λειτουργικό κριτήριο. Δεύτερον εξαρτάται από το πόσο στενά ή ευρέως θεωρεί κάποιος την δημόσια διοίκηση (υπό την οργανική ή την λειτουργική έννοια). Κατά το λειτουργικό κριτήριο η ευρύτητα της έννοιας δημόσια διοίκηση εξαρτάται από τις δραστηριότητες που στεγάζει κάποιος υπό τον όρο.

Διάγραμμα

2.↓

Διάγραμμα

2.↓

(άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β Σ)

Δημόσια Διοίκηση. Περιπτωσιολογία Εννοιολογήσεων.

4

**κράτος που υπάγονται
ιεραρχικά στην Κυβέρνηση
(δημόσια διοίκηση σε στενότερη έννοια, άρθρο 101 παρ. 1 Σ)**

2. ↓

3. ↓

4. ↓

Κυβέρνηση και ιεραρχικά Εκτελεστική εξουσία όλα τα διοικητικά όργανα
υφιστάμενη της διοίκηση (βάσει του άρθρου 26 παρ. 2 Σ) του ν.π.δ.δ.

**Δηλαδή Κυβέρνηση και ΠτΔ -κράτος
και ιεραρχικά υφιστάμενά τους (δηλαδή και
όργανα οι συνταγματικά**

**κατοχυρωμένες
ΑΑ και οι
διοικητικές
υπηρεσίες της
Βουλής και των
δικαστηρίων)**

**5. όλα τα διοικητικά όργανα του ν.π.δ.δ.-κράτος
και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α και
β βαθμού (τίτλος Στ Τμήματος τρίτου μέρους (οργάνωση
και λειτουργίες της Πολιτείας) του Συντάγματος,
έννοια Διοίκησης στα άρθρα 101-105Σ)**

**6. ↓ όλα τα όργανα
όλων των ν.π.δ.δ.**

**7. ↓ όλα τα όργανα όλων
των δημοσίων νομικών προσώπων**

.....

**Κριτήριο προσδιορισμού της δημόσιας διοίκησης και ενός νομικού προσώπου ως
δημοσίου νομικού προσώπου**

↓

↓

Οργανικό Κριτήριο

Λειτουργικό κριτήριο

Οργάνωση ως Ν.Π.Δ.Δ.

- 1) άσκηση δημόσιας εξουσίας
(έκδοση εκτελεστών διοικητικών
πράξεων)
- 2) δημόσια υπηρεσία σε λειτουργική
έννοια (θεραπεία σκοπού δημοσίου
συμφέροντος, παροχή αγαθών –
υπηρεσιών στους πολίτες)
- 3) εφαρμογή –εκτέλεση-υλοποίηση
του διοικητικού δικαίου
- 4) στενός λειτουργικό σύνδεσμος

με το δημόσιο (π.χ. ίδρυση
Ν.Π.Ι.Δ.
με νόμο, δημόσια περιουσία,
ειδικές δημόσιες προνομίες,
κρατικός ορισμός μελών διοίκησης,
μετοχικό κεφάλαιο στο δημόσιο)

1.1.3.Η διοικητική δράση

Η δημόσια διοίκηση α) ασκεί αρμοδιότητες κυρίως χειριζόμενη υποθέσεις με έγγραφα και διοικητικές πράξεις, β) επικοινωνεί με τους πολίτες και γ) παρέχει δημόσιες υπηρεσίες (π.χ. υγεία, παιδεία, ασφάλεια). Για την α) άσκηση αρμοδιοτήτων με διοικητικά έγγραφα και κυρίως με διοικητικές πράξεις η δημόσια διοίκηση δεσμεύεται αυστηρά και πλήρως από την αρχή της νομιμότητας. Κομβική εδώ είναι η έννοια της αρμοδιότητας. Η αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης όπως θα αναλυθεί παρακάτω, είναι ή δέσμια αρμοδιότητα ή διακριτική ευχέρεια. Στις περιπτώσεις της διακριτικής ευχέρειας της διοικητικής δράσης η αρχή της νομιμότητας ολοκληρώνεται, αρτιώνεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης και επί περιοριστικής δημόσιας διοίκησης με την αρχή της αναλογικότητας.

Στις περιπτώσεις β) επικοινωνίας με τους πολίτες και γ) προσφοράς υπηρεσιών με διοικητική δράση που δεν είναι διοικητικά έγγραφα και διοικητικές πράξεις (π.χ. νοσηλεία σε νοσοκομείο, περιπολία αστυνομικών) η διοικητική δράση δεσμεύεται κατευθείαν από την αρχή της χρηστής διοίκησης.

Με τον όρο διοικητική δράση (ή δράση της δημόσιας διοίκησης) περιγράφονται τα έγγραφα (π.χ. απλά ενημερωτικά έγγραφα, διαβιβαστικά έγγραφα, πρακτικά συλλογικών οργάνων, εγκύκλιοι, πραγματογνωμοσύνες, γνωμοδοτήσεις), οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις (ατομικές και κανονιστικές), οι (υλικές) ενέργειες (κατεδάφιση ακινήτου), οι πράξεις διοικητικής εκτέλεσης (π.χ. κατάσχεση από λογαριασμό), η επικοινωνία (δια ζώσης, τηλεφωνική, ηλεκτρονική, με τηλεδιάσκεψη) με τους πολίτες, οι συνεργασίες των δημοσίων υπαλλήλων, η παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες (π.χ. νοσηλεία σε δημόσιο νοσοκομείο, μάθημα στο σχολείο, κατάσβεση πυρκαγιάς από πυροσβεστική), οι (διοικητικές, δημόσιες και ιδιωτικές) συμβάσεις και οι παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης.

Η δημόσια διοίκηση υπάγεται στην εκτελεστική εξουσία. Η εκτελεστική εξουσία έχει τρεις θεμελιώδεις διαστάσεις, α) την χάραξη και την άσκηση πολιτικής (επιτελική

δημοσία διοίκηση, πολιτική διοίκηση-διακυβέρνηση, εδώ εμπεριέχεται και οι νομοθετικές πρωτοβουλίες της εκάστοτε κυβέρνησης), β) την εκτέλεση της νομοθεσίας με στόχο της προάσπιση του γενικού συμφέροντος και την ικανοποίηση των δικαιωμάτων των πολιτών (δημόσια διοίκηση σε στενή έννοια, επιχειρησιακή δημόσια διοίκηση που εκφέρεται κυρίως με έγγραφα και ατομικές διοικητικές πράξεις) και γ) την θέσπιση ειδικότερων κανόνων βάσει και εντός του ισχύοντος νομικού πλαισίου (κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, άρθρο 43 παρ. 2 εδ β. του Συντάγματος). Οι τρεις αυτές διαστάσεις δεν είναι στεγανές, συχνά τέμνονται, επικαλύπτονται και συλλειτουργούν. Η διάκρισή τους έχει μόνο συστηματική αξία. Μάλιστα η διοικητική – εκτελεστική δράση στην τριπλή της αυτή εκτύλιξη «δοκιμάζει» και τα στεγανά της κλασικής τριμερούς διάκρισης της κρατικής εξουσίας σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική.

Κομβικό για την καλή κατανόηση της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής δράσης είναι το δίπολο «Κυβέρνηση και Διοίκηση». Πυλώνες της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής δράσης, οι δύο συγκροτητικές της αρχές είναι α) η αρχή της νομιμότητας και β) η αρχή της ιεραρχίας. Νομιμότητα και ιεραρχία συλλειτουργούν και διέπουν την διοικητική δράση.

Η διοικητική δράση διακρίνεται σε δημόσια και ιδιωτική. Στην εποχή μας που οι παραδοσιακά δημόσιες λειτουργίες ασκούνται και από ιδιωτικούς φορείς, υπό την εποπτεία του δημόσιου, και ιδιώτες μπορούν να ασκούν δημόσια διοικητική δράση. Χαρακτηριστικό, αλλά όχι το μόνο, είναι το παράδειγμα των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφελείας.

Η δημόσια διοικητική δράση στην σύγχρονη εποχή είναι εθνική και υπερεθνική - ευρωπαϊκή. Δημόσια διοικητική δράση ασκούν και τα διοικητικά όργανα διεθνών οργανισμών.

Σε αυτό το σημείο χρήσιμη είναι η ορολογική διάκριση μεταξύ της διοικητικής δράσης και της εννοιολογικά συγγενούς διοικητικής διαδικασίας. Διοικητική διαδικασία είναι η διαδικασία που ακολουθείται από τη δημόσια διοίκηση και τους πολίτες στις έννομες μεταξύ τους σχέσεις κατά την προπαρασκευή και την έκδοση των διοικητικών πράξεων ή την υλοποίηση των υλικών ενεργειών και κατά την κρίση των διαφόρων

ειδών αιτήσεων ερωτημάτων και ενστάσεων του πολίτη. Κρίσιμο είναι ότι στην διοικητική διαδικασία περιλαμβάνονται τόσο οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων (διοικητική δράση) όσο και αυτές των διοικουμένων. Στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ) δεν ορίζεται η διοικητική διαδικασία. Κατά την ορθότερη άποψη στη διοικητική διαδικασία εμπίπτουν και οι εσωτερικές διαδικασίες της διοίκησης (συνεδριάσεις συλλογικών οργάνων, άτυπες συναντήσεις εργασίας, κατάστροψη τρόπου χειρισμού κάποιας κατηγορίας υποθέσεων, προσχέδια εγγράφων) στις οποίες δεν συμμετέχει ή για τις οποίες δεν ενημερώνεται ο πολίτης. Στη διοικητική διαδικασία περιέχονται και οι διοικητικές πράξεις, ενέργειες ή συμφωνίες που αφορούν στις σχέσεις της δημόσιας διοίκησης με τους υπαλλήλους της.

1.1.4. Το εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο

Υπάρχουν δύο κατηγορίες εναυσμάτων για την διοικητική δράση που εκφέρεται με διοικητικά έγγραφα και διοικητικές πράξεις: Α) Τα έγγραφα αιτήματα πολιτών (αιτήσεις παροχής πληροφοριών, αιτήσεις έκδοσης διοικητικών πράξεων, αιτήσεις πρόσβασης στα έγγραφα, αιτήσεις έκδοσης πιστοποιητικών, ενστάσεις διαφόρων ειδών (άρθρα 24-27 ΚΔΔ), επώνυμες ή ανώνυμες καταγγελίες) και Β) Η αυτεπάγγελτη αρμοδιότητα ενός δημοσίου φορέα (π.χ. μιας ελεγκτικής δημόσιας αρχής). Και στις άνω δύο κατηγορίες εναυσμάτων αρμοδιότητας, η δημόσια διοίκηση (ο αρμόδιος δημόσιος υπάλληλος) είναι σημαντικό να ακολουθεί την εξής μεθοδολογία του εφαρμοσμένου διοικητικού δικαίου: 1) Συστηματοποίηση-οργάνωση και καλή κατανόηση των υποζητημάτων της διοικητικής υπόθεσης που καλείται να χειριστεί. 2) Εύρεση του ισχύοντος δικαίου. 3) Ερμηνεία του ισχύοντος δικαίου (ειδικού διοικητικού δικαίου και Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας) ώστε να το εφαρμόσει στην συγκεκριμένη περίπτωση. 4) Αποτύπωση της συγκεκριμένης εφαρμογής στο διοικητικό έγγραφο που έχει αρμοδιότητα να εκδώσει (για τα βασικά στοιχεία του εγγράφου και της διοικητικής πράξης βλ. άρθρα 16 και 17 του ΚΔΔ).

1.1.5. Τα διοικητικά έγγραφα και οι διοικητικές πράξεις

Για να έχουμε έγγραφο θα πρέπει να έχει αυτό υπογραφεί. Ένα κείμενο χωρίς υπογραφή (π.χ. ένα εκτυπωμένο κείμενο από τον βοηθό χειριστή μιας υπόθεσης, του οποίου το περιεχόμενο δεν έχει οριστικοποιηθεί, ή έχει οριστικοποιηθεί κατά την γνώμη του υπαλλήλου που το ετοίμασε και το έχει δώσει στον τελικώς υπογράφοντα αλλά ο τελικώς υπογράφων δεν το έχει υπογράψει) είναι σχέδιο εγγράφου. Δεν θεμελιώνεται δικαίωμα πρόσβασης σε σχέδιο εγγράφου. Το έγγραφο που υπογράφεται από διοικητικό όργανο είναι διοικητικό έγγραφο. Το έγγραφο που υπογράφεται από ιδιώτη (που δεν είναι διοικητικό όργανο κατά το λειτουργικό κριτήριο) είναι ιδιωτικό έγγραφο.

Δεν είναι κάθε διοικητικό έγγραφο εκτελεστή διοικητική πράξη. Για παράδειγμα διοικητικά έγγραφα που δεν είναι διοικητικές πράξεις είναι α) τα διαβιβαστικά έγγραφα, β) τα απαντητικά έγγραφα σε αιτήματα παροχής πληροφοριών, γ) τα πρακτικά συνεδριάσεων επιτροπών στα οποία δεν εμπεριέχονται διοικητικές

αποφάσεις, δ) οι απλές γνωμοδοτήσεις, ε) οι επιστημονικές εκθέσεις και οι εκθέσεις πραγματογνωμόνων, στ) οι βεβαιωτικές διοικητικές πράξεις.

Διοικητική πράξη είναι η α) μονομερής (κατά κανόνα έγγραφη βλ. την εξαίρεση των σημάτων του τροχονόμου) δήλωση βούλησης, από β) διοικητικό όργανο που γ) εκδίδεται με βάση τους κανόνες του διοικητικού δικαίου και δ) επιφέρει νομικές μεταβολές (δηλαδή γεννά ή/και τροποποιεί ή/και καταργεί δικαιώματα ή/και υποχρεώσεις). Οι διοικητικές πράξεις διακρίνονται βασικά σε ατομικές διοικητικές πράξεις (ατομική και συγκεκριμένη νομική μεταβολή) και σε κανονιστικές διοικητικές πράξεις (γενική και αφηρημένη νομική μεταβολή, με αυτές τίθενται απρόσωποι κανόνες δικαίου, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις είναι ουσιαστικοί νόμοι, βλ. άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β του Συντάγματος). Οι διοικητικές πράξεις φέρουν το τεκμήριο της νομιμότητας και χαρακτηρίζονται από εκτελεστικότητα.

1.1.6. Η αρχή της νομιμότητας

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας³ τόσο οι πολίτες όσο και οι δημόσιες λειτουργίες – εξουσίες ενός κράτους πρέπει να τηρούν το ισχύον δίκαιο. Η αρχή της νομιμότητας δηλώνει ότι η ζωή των ανθρώπων, πολιτική, κοινωνική, προσωπική, ρυθμίζεται και δεσμεύεται από τους ισχύοντες νομικούς κανόνες. Η οργάνωση και η λειτουργία των εξουσιών, η μορφή και η λειτουργία του πολιτεύματος και της πολιτικής ζωής, οι σχέσεις των πολιτών με το κράτος και οι σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους ρυθμίζονται από το δίκαιο. Η αρχή της νομιμότητας έχει υπερεθνική διάσταση και έχει πεδίο εφαρμογής και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στους Διεθνείς Οργανισμούς και στις διεθνείς σχέσεις των Κρατών. Είναι η κεντρική αρχή τόσο του ηπειρωτικού δικαίου όσο και του αγγλοσαξονικού δικαίου (rule of law), αν και μεταξύ των δύο δικαιοκτών συστημάτων διαφοροποιούνται οι πηγές του δικαίου. Η αρχή της νομιμότητας είναι η φυσιολογική συνέπεια της υιοθέτησης του κοινωνικού συμβολαίου από τα μέλη των κοινωνιών που συντάσσονται σε οργανωμένες θεσμικά πολιτείες, στην εποχή μας κατά κανόνα σε κράτη. Αποτελεί την πεμπτουσία του κράτους δικαίου που μαζί με τη δημοκρατία συγκροτούν το μοντέλο του σύγχρονου κρατικού συνταγματισμού.

Η αρχή της νομιμότητας (αρχή του δικαίου) έχει αποδέκτες καταρχάς όλους του κοινωνούς του δικαίου και όλους του δημόσιους φορείς. Δεσμεύει και τις τρεις κρατικές λειτουργίες: νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική. Η νομοθετική εξουσία έχει

³ Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

την υποχρέωση βάσει της αρχής της νομιμότητας να θεσπίζει κανόνες δικαίου σύμφωνα με το Σύνταγμα, το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τους νομικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου και γενικότερα με κάθε ανώτερης τυπικής ισχύος πηγή δικαίου. Πρόκειται για την επιταγή για συνταγματικότητα των νόμων και για συμφωνία τους με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο και το Διεθνές Δίκαιο. Η δικαστική εξουσία έχει υποχρέωση να εκδίδει δικαστικές αποφάσεις τηρώντας όλους τους νόμους (σε ευρεία έννοια, με την έννοια των πηγών του δικαίου) του κράτους. Η εκτελεστική εξουσία έχει υποχρέωση κάθε πράξη που εκδίδει, κάθε παράλειψή της και κάθε υλική ενέργεια-συμπεριφορά της, να ερείδεται στο νόμο.

1) Οι ιδιώτες απολαμβάνουν στην πράξη την ελευθερία τους σεβόμενοι του ισχύοντες κανόνες δικαίου (τηρώντας τη νομιμότητα). Για τους ιδιώτες η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ελευθερία περιορίσιμη μόνο από το ισχύον δίκαιο. Για τους ιδιώτες ισχύει η αρχή της ελευθερίας (ο,τι δεν απαγορεύεται επιτρέπεται).

2) Οι κρατικές εξουσίες είναι νομικά δεσμευμένες, λειτουργούν με βάση το ισχύον δίκαιο. Για τις κρατικές εξουσίες η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι έχουν αρμοδιότητες (και όχι ελευθερία) που εδράζεται (ερείδεται, πηγάζει, προδιαγράφεται ρητά και δεσμευτικά) στο ισχύον δίκαιο.

3) Η αρχή της νομιμότητας ακτινοβολεί συζηκτικά την πρωταρχία (θεσμική υπεροχή) των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι των κρατικών λειτουργιών.

Διάγραμμα

Αρχή της νομιμότητας (αρχή του ισχύοντος δικαίου)

1.↓

2.↓

Ιδιώτες

ελευθερία περιορίσιμη

Κρατικές εξουσίες

αρμοδιότητα επιτετραμένη (πηγάζουσα)

από το ισχύον δίκαιο

3. ↓

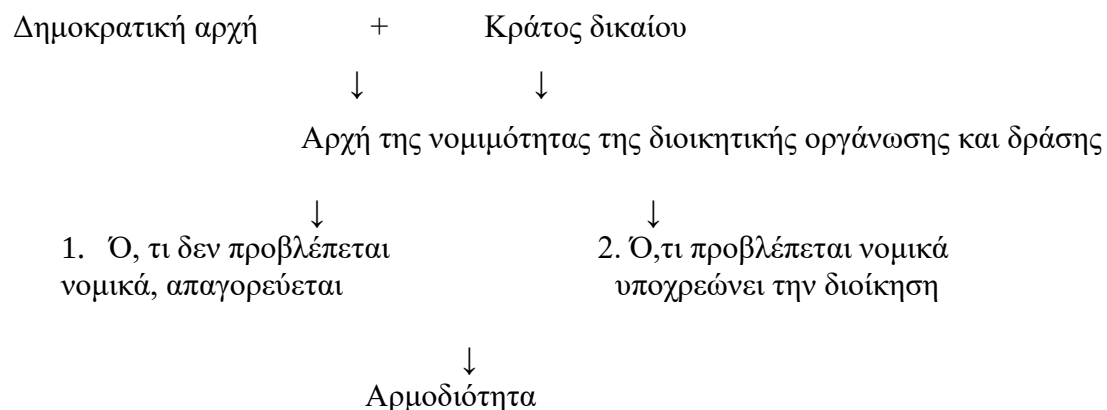
Δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Θεσμική πρωταρχία
των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι των κρατικών εξουσιών

1.1.7. Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης

Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης⁴ είναι η υποχρέωση όλων των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης σε ευρύτατη έννοια να τηρούν κατά την υπηρεσιακή τους δράση τους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Ενώ οι άνθρωποι ως ιδιώτες, ως πολίτες έχουν δικαίωμα να κάνουν ό,τι δεν απαγορεύεται από το ισχύον νομικό πλαίσιο (δικαίωμα ιδιώτη: ό,τι δεν απαγορεύεται επιτρέπεται), η διοίκηση έχει αρμοδιότητα (νομική υποχρέωση) να πράττει μόνο ό,τι προβλέπεται από το δίκαιο (αρμοδιότητα διοίκησης: α) ό,τι δεν προβλέπεται απαγορεύεται, β) ό,τι προβλέπεται υποχρεώνει (είναι υποχρεωτικό)). Αυτή είναι η ειδοποιός διαφορά μεταξύ ιδιωτικής και διοικητικής δράσης. Η ιδιωτική δράση διέπεται καταρχάς από ελευθερία, νομικά περιορίσιμη. Η διοικητική δράση ασκείται κατά αρμοδιότητα (είναι νομικά προβλεπόμενη, πρέπει να έχει έρεισμα στο δίκαιο).

Η νομιμότητα πρέπει να τηρείται και από τα διοικητικά όργανα που εκδίδουν διοικητικές πράξεις ή ασκούν άλλης μορφής διοικητική δράση αλλά και από τα αρμόδια όργανα για τον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Δηλαδή η αρχή της νομιμότητας διέπει και την διοικητική δράση και τον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Μάλιστα η τήρηση της νομιμότητας είναι αναγκαία (απαρέγκλιτη), αλλά όχι πάντα επαρκής προϋπόθεση για την ποιότητα τόσο της διοικητικής δράσης όσο και του ελέγχου της διοικητικής δράσης.

Διάγραμμα



⁴ Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

1.1.8. Αρμοδιότητα

Αρμοδιότητα είναι η πλήρης δέσμευση των κρατικών εξουσιών στην αρχή της νομιμότητας⁵. Διοικητική αρμοδιότητα είναι η δέσμευση των διοικητικών οργάνων στο ισχύον δίκαιο. Η αρμοδιότητα της διοικητικής δράσης διακρίνεται σε δέσμια αρμοδιότητα και σε διακριτική ευχέρεια. Δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης υφίσταται στις περιπτώσεις που, όταν το διοικητικό όργανο διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι πραγματικές και οι νομικές προϋποθέσεις εφαρμογής των κανόνων του δικαίου, είναι υποχρεωμένο να προβεί σε κάποια διοικητική δράση (πράξη ή υλική ενέργεια), την οποία ορίζουν οι κανόνες αυτοί. Για παράδειγμα υπάρχει α) δέσμια αρμοδιότητα έγγραφης και αιτιολογημένης απαντήσεως της διοίκησης σε έγγραφες αναφορές, β) δέσμια αρμοδιότητα έκδοσης διοικητικής πράξης χορήγησης ορισμένης συντάξεως μετά από αίτηση ασφαλισμένου που πληροί τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης που τάσσει ο νόμος και γ) δέσμια αρμοδιότητα έγγραφης και αιτιολογημένης απάντησης σε ενδικοφανή διοικητική προσφυγή (βάσει του άρθρου 25 ΚΔΔ) από το αρμόδιο να την εξετάσει όργανο.

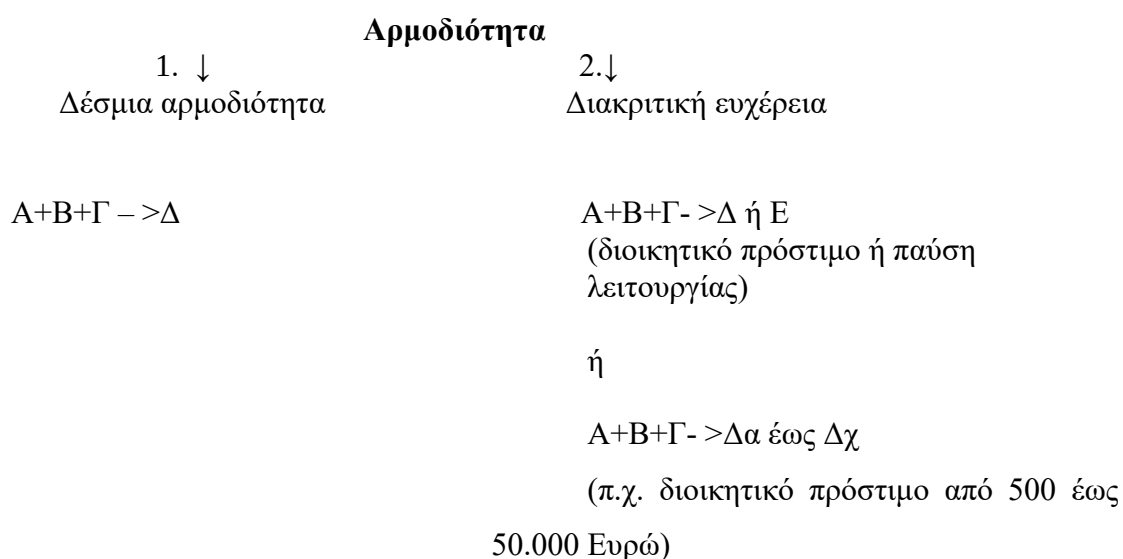
Διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης υπάρχει όταν οι ισχύοντες κανόνες δεν προκαθορίζουν ακριβώς την διοικητική δράση αλλά της αφήνουν περιθώρια ελευθερίας. Όταν δηλαδή το αρμόδιο διοικητικό όργανο δύναται να ενεργήσει συννόμως με περισσότερους του ενός τρόπους. Αυτό σημαίνει είτε α) ότι μπορεί τόσο να προβεί σε μια διοικητική ενέργεια όσο και να την παραλείψει είτε β) ότι μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων εκδοχών διοικητικής δράσης. Παράδειγμα διακριτικής ευχέρειας είναι η επιβολή προστίμων για μια παράνομη ιδιωτική πράξη για την οποία δεν προβλέπεται συγκεκριμένη διοικητική κύρωση αλλά πλαίσιο διοικητικών προστίμων.

Η αρχή της νομιμότητας είναι συνέπεια των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος καθώς και της υπεροχής και του τεκμηρίου της

⁵ Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

αρμοδιότητας του δημοκρατικά εκλεγμένου νομοθετικού οργάνου. Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης προϋποθέτει διάκριση των εξουσιών και κυρίως διάκριση της νομοθετικής από την εκτελεστική λειτουργία: Η εκτελεστική εξουσία δεσμεύεται από την νομοθετική εξουσία. Η αρχή της νομιμότητας είναι παράλληλα αρχή του κράτους δικαίου. Σε ένα κράτος δικαίου η διοίκηση ασκείται ακριβώς βάσει του νόμου. Συνεπώς ειπείν, η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την συναίρεση της δημοκρατικής αρχής και της αρχής του κράτους δικαίου.

Διάγραμμα



1.1.9. Η αρχή της διαφάνειας

Σημαντική αρχή της διοικητικής δράσης είναι η αρχή της διαφάνειας. Η διοικητική δράση πρέπει να λαμβάνει χώρα σε συνθήκες δημοσιότητας και διαφάνειας. Η μυστικότητα και το παρασκήνιο δεν συνάδουν με τη δημόσια διοίκηση. Όλα τα τεκταινόμενα στη δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι προσβάσιμα στον πολίτη. Οι θέσεις και γενικότερα οι δυνατότητες που υφίστανται από την πλευρά του δημοσίου πρέπει να είναι σε γνώση του κάθε μη αμελή ενδιαφερομένου πολίτη (κάθε μέσου έμφρονος πολίτη). Γενικότερα η ενημέρωση του πολίτη για θέματα που μπορεί και να τον ενδιαφέρουν είναι βασική αποστολή της διοικητικής δράσης.

Διαφάνεια πρέπει να υπάρχει και σε όλες τις διαδικασίες της διοικητικής δράσης (π.χ. κατά την εξέταση ή επεναξέταση μιας αιτήσεως, κατά την πρώτη ή τελική αξιολόγηση υποψηφιοτήτων για μια θέση στο δημόσιο ή προσφορών σε ένα δημόσιο διαγωνισμό). Δεν αρκεί οι διοικητικές διαδικασίες να γίνονται τύποις σύννομα, αλλά χρειάζεται να πραγματοποιούνται και με διαφανείς διαδικασίες. Η αδιαφάνεια είναι ανασχετικός παράγοντας α) νόμιμης συναλλαγής του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες β) υποβολής υποψηφιοτήτων των πολιτών για μια θέση στο δημόσιο ή για δημόσια έργα. Είναι επίσης συντελεστής που επιτείνει τις αναξιοκρατικές, συντεχνιακές και πελατειακές πρακτικές στη δημόσια διοίκηση. Είναι δυνάμει μήτρα διαφθοράς και σίγουρα δείκτης αναποτελεσματικότητας.

Η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης έχει και στέρεα συνταγματικά βάθρα:

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας (άρθρο 5^α του Συντάγματος)

Τα θεμελιώδη δικαιώματα αναφοράς και αιτήσεως παροχής πληροφοριών (άρθρο 10 του Συντάγματος)

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος)

Γενικότερα η διαφάνεια συμβάλλει στην τήρηση και στην εμπέδωση της νομιμότητας και προωθεί την αρχή της ίσης μεταχείρισης του πολίτη από τη διοίκηση καθώς και την αποτελεσματικότερη προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και την τελεσφορότερη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Είναι επίσης προωθητικός παράγοντας της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στο Δημόσιο⁶. Είναι τέλος βασικός συντελεστής μια φιλελεύθερης, ανοικτής και δημοκρατικής κοινωνίας.

Η διαφάνεια στην Δημόσια Διοίκηση υλοποιείται σε μεγάλο βαθμό με το σύστημα Διαύγεια, καθώς και με τα ανοικτά δεδομένα του Δημοσίου. Η ψηφιοποίηση δημοσίων υπηρεσιών και διαδικασιών είναι συντελεστής προώθησης της διαφάνειας. Κρίσιμη για την προώθηση της διαφάνειας είναι η λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη⁷, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου⁸ και γενικότερα όλων

⁶ Βλ. Β. Τζέμος (Επιμ.), Δίκαιο των προσλήψεων, 2020, Β. Τζέμος, ΑΣΕΠ κ Συνταγματικό Δίκαιο των προσλήψεων στο Δημόσιο, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2020 (www.publiclawjournal.com), σ. 134επ.

⁷ Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012.

⁸ Βλ. 2^ο Κεφάλαιο του παρόντος εγχειριδίου.

των ελεγκτικών σωμάτων και μηχανισμών της Δημόσιας Διοίκησης. Θετικός για την διαφάνεια είναι ο ρόλος των ιστοσελίδων των δημοσίων φορέων καθώς και των μέσων κοινωνικής δικτύωσής τους.

Τέσσερις είναι οι κύριοι αρμοί της αρχής της διαφάνειας: 1) η υποχρέωση ενημέρωσης του πολίτη και απαντήσεως στις αναφορές του και στις αιτήσεις παροχής εγγράφων και στοιχείων, 2) η υποχρέωση πλήρους αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων και ενεργειών, 3) η εφαρμογή της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης, όπου είναι νομικά επιβεβλημένο και 4) η κατά το δυνατόν δημοσιότητα – διαφάνεια της διοικητικής δράσης, χωρίς να διαταράσσεται η εύρυθμη λειτουργία και η αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών.

1.1.10. Η αρχή της χρηστής διοίκησης

Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης⁹ η δημόσια διοίκηση (δηλαδή οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί) πρέπει α) να είναι ευγενική και να επιδεικνύει σεβασμό προς τους πολίτες (να ακούει τους πολίτες, να είναι κατατοπιστική και να τους πληροφορεί με σαφήνεια και πληρότητα), β) να δείχνει πραγματικό ενδιαφέρον (εργατικότητα, τεχνογνωσία, συνεχή μετεκπαίδευση, επιμονή) για τις υποθέσεις που χειρίζεται και να συνεργάζεται με τους πολίτες, γ) να μην κωλυσιεργεί και να μην καθυστερεί υπέρμετρα (να χαρακτηρίζεται από ταχύτητα), δ) να μην λειτουργεί δογματικά, τυπολατρικά και με παρωπίδες κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, κατά την επικοινωνία με τους πολίτες και κατά την παροχή υπηρεσιών και ε) κατά κανόνα να κάνει δεκτά τα σύννομα αιτήματα των πολιτών. Η σαφής, ειδική και πλήρης αιτιολογία των αποφάσεων είναι επίσης δείκτης χρηστής διοίκησης.

Ο Επ. Σπηλιωτόπουλος επισημαίνει ότι «η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η

⁹ Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Η σύννομη κακοδιοίκηση, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 20172020 (www.publiclawjournal.com), σ. 95επ.

προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις».

Η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν ταυτίζεται γενικά με την αρχή της επιείκειας αλλά σηματοδοτεί την επιείκεια εντός του πλαισίου της νομιμότητας, είναι η επιείκεια εντός της νομιμότητας. Για αυτό τον λόγο εφαρμόζεται κυρίως κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, κατά την ερμηνεία των κανόνων του δικαίου, κατά την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, κατά την επικοινωνία με τους πολίτες και την στάση/συμπεριφορά προς αυτούς και κατά την παροχή υπηρεσιών. Αποτελεί κατά κανόνα συμπληρωματική αρχή προς τη νομιμότητα (η χρηστή διοίκηση ολοκληρώνει, αρτιώνει την αρχή της νομιμότητας κυρίως στην διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης, στην επικοινωνία με τους πολίτες και στην παροχή σημαντικών υπηρεσιών (π.χ. νοσηλεία σε νοσοκομείο, σώματα ασφαλείας, εκπαίδευση) και όχι δούρειο ίππο καταστρατήγησής της. Ως εκ τούτου δεν εφαρμόζεται από την δημόσια διοίκηση σε περιπτώσεις δεσμίας αρμοδιότητας.

1.1.11. Η αρχή της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας της διοικητικής δράσης

Η διοικητική δράση πρέπει να είναι αμερόληπτη απέναντι στους πολίτες και ανεξάρτητη έναντι των δημοσίων εξουσιών, των ιδιωτικών εξουσιών και κυρίως των κομμάτων. Η αρχή της αμεροληψίας αποτελεί συγγενή προέκταση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των πολιτών από την δημόσια διοίκηση. Συνιστά ταυτόχρονα έκφραση του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ σε επίπεδο διοικητικής δράσης.

Η αρχή της ανεξαρτησίας της διοικητικής δράσης απαγορεύει την κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Τα όργανα της δημόσιας διοίκησης ως πρόσωπα μπορούν να έχουν όποια πολιτική, ιδεολογική ή κομματική άποψη επιθυμούν, κατά την διακονία όμως της δημόσιας διοίκησης πρέπει να είναι ανεξάρτητα.

1.1.12. Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας¹⁰ είναι γενική αρχή του δικαίου, συνταγματικός κανόνας στην ελληνική έννομη τάξη που θέτει το γενικό όριο των περιορισμών των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων, βασικός κανόνας του δικαίου της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Διεθνούς Δικαίου. Ιστορικό της θεμέλιο είναι η αρχή της μεσότητας στην αρχαία ελληνική σκέψη (μηδέν άγαν, μέτρον άριστον). Η αρχή της αναλογικότητας στη σύγχρονη ιστορία προέρχεται από το γερμανικό διοικητικό δίκαιο και ειδικότερα από το γερμανικό δίκαιο της δημόσιας τάξης.

Η αρχή της αναλογικότητας έχει πολλά πρόσωπα και εκδοχές. Αποτελεί το κύριο εσωτερικό ρήγμα στον επί της αρχής άκαμπτο νομικό θετικισμό του ηπειρωτικού δικαίου. Είναι φορέας περιπτωσιολογικής ουσιαστικής δικαιοσύνης. Η υπερβολική χρήση της ως μέτρο ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων μπορεί να την καταστήσει «κίνδυνο» για την ασφάλεια του δικαίου και για τη δημοκρατική αρχή.

Η αρχή της αναλογικότητας είναι βασική αρχή της διοικητικής δράσης. Ο φυσικός της χώρος είναι η διακριτική ευχέρεια της περιοριστικής δημόσιας διοίκησης. Στην κρατούσα έκφρασή της έχει το ακόλουθο περιεχόμενο: Η διοικητική δράση (ιδίως η περιοριστική δικαιωμάτων διοικητική δράση) πρέπει πάντα να έχει κάποιο συγκεκριμένο σύννομο σκοπό. Τα μέσα που χρησιμοποιεί για την επίτευξη αυτού του σκοπού πρέπει να είναι αναλογικά. Αυτό σημαίνει α) ότι πρέπει να είναι πρόσφορα (ικανά) για την επίτευξη αυτού του σκοπού και β) ότι πρέπει να είναι τα λιγότερο επαχθή όσον αφορά στον περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων, δηλαδή να είναι αναγκαία (απαραίτητα) για την επίτευξη του σκοπού.

¹⁰ Για την αρχή της αναλογικότητας βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Η «*όριμη*» αναλογικότητα, Διοικητική Δίκη 2019, σ. 200 επ. και σε: Β. Τζέμος (Επιμ.) Το Δημόσιο Δίκαιο σε αμηχανία, Βιβλίο Πρακτικών 6^{ου} Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στην Πάτρα σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πατρών, 2020, σ. 1επ. (ελεύθερα ηλεκτρονικά προσβάσιμο σε ιστοσελίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) www.dimosiodikaio.gr).

Η αρχή της αναλογικότητας είναι αρχή λογικής δράσης και αποτελεσματικότητας. Είναι επίσης αρχή φιλελεύθερης και συνετής ασκήσεως της δημόσιας εξουσίας από τη δημόσια διοίκηση. Είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων και για κάθε δυσμενή διοικητική πράξη ή υλική ενέργεια γενικότερα.

1.1.13. Το τεκμήριο της νομιμότητας

Αρχή της διοικητικής δράσης είναι και το τεκμήριο της νομιμότητας. Σύμφωνα με το τεκμήριο της νομιμότητας κάθε διοικητική πράξη τεκμαίρεται ως νόμιμη από το χρονικό σημείο που τίθεται σε ισχύ μέχρι του σημείου που θα ακυρωθεί ή θα τροποποιηθεί δικαστικά, θα καταργηθεί, θα ανακληθεί ή θα τροποποιηθεί διοικητικά, θα καταργηθεί ή θα τροποποιηθεί νομοθετικά. Αν δηλαδή δεν επέλθει κάποια διοικητική, νομοθετική ή δικαστική μεταβολή της διοικητικής πράξης, σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο, τότε αυτή η πράξη λογίζεται ως νόμιμη, ακόμα κι αν έχει νομικές πλημμέλειες.

Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων εκτείνεται τόσο στις ατομικές διοικητικές πράξεις όσο και στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

Βασικά αποτελέσματα του τεκμηρίου της νομιμότητας της ατομικής διοικητικής πράξης είναι α) ότι μέχρι συννόμως (δικαστικά, νομοθετικά, διοικητικά) να παύσει να ισχύει ή να τροποποιηθεί θεωρείται νόμιμη και β) ότι όταν παρέλθουν οι προθεσμίες διοικητικής ή δικαστικής προσβολής της, λογίζεται, με την επιφύλαξη των καταργητικών ή τροποποιητικών αρμοδιοτήτων της νομοθετικής εξουσίας, ως σύννομη και διοικητικά-δικαστικά απρόσβλητη. Η δεύτερη θεμελιακή παρενέργεια του τεκμηρίου της νομιμότητας αφορά μόνο στις ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις που η νομιμότητά τους ελέγχεται δικαστικά (επί προφανούς παρανομίας και διοικητικά) παρεμπιπτόντως μεν διαρκώς, απροθέσμως, εις το διηνεκές δε.

Πρέπει να σημειωθεί ότι το τεκμήριο της νομιμότητας συνεπάγεται την άμεση δεσμευτικότητα του περιεχομένου της διοικητικής πράξεως. Επίσης σημαίνει ότι η διοίκηση ή ο πολίτης δεν μπορεί να θεωρεί τη διοικητική πράξη άκυρη ή ανίσχυρη πριν

τη νομοθετική, διοικητική ή δικαστική της κατάργηση ή τροποποίηση, ακόμα κι αν έχει ασκηθεί διοικητική ή δικαστική προσφυγή για την ακύρωση ή τροποποίησή της και καθόσον δεν έχει αποφασιστεί αρμοδίως διοικητικά ή δικαστικά η αναστολή της ισχύος της.

Το τεκμήριο της νομιμότητας, όπως γίνεται αντιληπτό, αποτελεί μερική κάμψη της αρχής της νομιμότητας, για λόγους ασφαλείας του δικαίου, χρηστής διοίκησης και προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Στη θεωρία προσδιορίζεται ως απόρροια της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων να ασκούν δημόσια εξουσία μέσω της εκδόσεως διοικητικών πράξεων για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Συνιστά επίσης έκφραση της διοικητικής αποτελεσματικότητας καθώς αποτρέπει τις διοικητικές εκκρεμότητες και αβεβαιότητες. Το τεκμήριο της νομιμότητας αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ειδικής αρχής της διοικητικής δράσης που προκύπτει από την συναίρεση – στάθμιση γενικότερων αρχών της διοικητικής δράσης (αρχή νομιμότητας- ασφάλεια δικαίου, χρηστή διοίκηση, αρχή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη).

Γίνεται δεκτό ότι το τεκμήριο της νομιμότητας δεν καλύπτει τις ανυπόστατες διοικητικές πράξεις (διοικητικές πράξεις που εκδίδονται από όργανο που δεν έχει νόμιμη υπόσταση, διοικητικές πράξεις που δεν έχουν δημοσιευτεί). Το τεκμήριο της νομιμότητας δεσμεύει όλα τα διοικητικά όργανα και τα διοικητικά δικαστήρια όταν εκδικάζουν προσφυγές ή αιτήσεις ακυρώσεως. Υποστηρίζεται πειστικά ότι το τεκμήριο της νομιμότητας δεν δεσμεύει τα διοικητικά δικαστήρια όταν εκδικάζουν αγωγές αποζημίωσης, τα πολιτικά δικαστήρια όταν εκδικάζουν ιδιωτικές διαφορές, τα ποινικά δικαστήρια στις ποινικές υποθέσεις και το Ελεγκτικό Συνέδριο όταν ασκεί δικαιοδοτική και όχι διοικητική λειτουργία. Παρομοίως δεν δεσμεύει το Συνήγορο του Πολίτη κατά την άσκηση του διαμεσολαβητικού του ρόλου.

Νομικά χαρακτηρίζεται ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και ως διαδικαστικό διοικητικό έθιμο.

1.1.14. Η αποτελεσματικότητα

Κύριο χαρακτηριστικό της διοικητικής δράσης πρέπει να είναι η αποτελεσματικότητα. Η αποτελεσματικότητα είναι σημαντική πυξίδα της δημόσιας διοίκησης κατά την εξέταση των σκοπιμοτήτων, της ουσίας των δράσεών της. Όταν ενεργεί με διακριτική ευχέρεια η διοίκηση κύριο μέλημά της πρέπει να είναι η αποτελεσματικότητά της. Με την παράμετρο της αποτελεσματικότητας βρισκόμαστε κατά βάση στους χώρους της διοικητικής επιστήμης, της οικονομικής επιστήμης και της δικαιιοπολιτικής και λιγότερο στο διοικητικό δίκαιο. Η αποτελεσματικότητα πρέπει να οιστρηλατεί τις ουσιαστικές, τεχνικές και αξιολογικές κρίσεις και αποφάσεις της δημόσιας διοίκησης. Δεν είναι όμως παρακαμπτήριος οδός της νομιμότητας. Η διοικητική δράση οφείλει να λειτουργεί αποτελεσματικά εντός της νομιμότητας. Η αποτελεσματικότητα πρέπει να επενδύεται στην αρχή της νομιμότητας.

Βέβαια η αποτελεσματικότητα δεν είναι αμιγώς εξωνομική έννοια. Το γαλλικό δημόσιο δίκαιο είναι παραδοσιακά προσανατολισμένο στην αρχή της αποτελεσματικότητας (*effet utile*). Στο ευρωπαϊκό δίκαιο η αποτελεσματική εφαρμογή του είναι βασική γενική αρχή, όπως συνεχώς τονίζει το ΔΕΕ. Επίσης η αποτελεσματικότητα είναι παράγοντας που καθορίζει την αρχή της αναλογικότητας σε στενή έννοια (στάθμιση πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων ενός μέτρου σε αναφορά πάντα προς ένα νόμιμο σκοπό) της κρατικής δράσης. Όμως είναι αμφίβολο αν η αρχή της αναλογικότητας σε στενή έννοια αποτελεί τμήμα του νομικού ελέγχου της αναλογικότητας¹¹.

Η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης δεν αφορά μόνο στην ίδια τη διοικητική δράση, στην καθημερινή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Αναφέρεται και στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Προϋποθέτει χρηστικό οργανόγραμμα της κάθε υπηρεσίας, σαφή, ορθολογική και με κριτήριο την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, εκμετάλλευση των δεξιοτήτων και των γνώσεων του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, εξοπλισμό με τις αναγκαίες υποδομές, πρακτική χρήση των νέων τεχνολογιών, επιμόρφωση του προσωπικού, καλό

¹¹ Β. Τζέμος, Η «*ώριμη*» αναλογικότητα, Διοικητική Δίκη 2019, σ. 200 επ. και σε: Β. Τζέμος (Επιμ.) Το Δημόσιο Δίκαιο σε αμνηχανία, Βιβλίο Πρακτικών 6^{ου} Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στην Πάτρα σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πατρών, 2020, σ. 1επ. (ελεύθερα ηλεκτρονικά προσβάσιμο σε ιστοσελίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) www.dimosiodikaio.gr

κλίμα στις σχέσεις των οργάνων της διοίκησης με τους πολίτες, φιλική ατμόσφαιρα εντός της δημόσιας υπηρεσίας, αгаστή συνεργασία των αρμών της δημόσιας διοίκησης μεταξύ τους, συνεργασία της δημόσιας διοίκησης με τον Συνήγορο του Πολίτη, προσλήψεις αποκλειστικά με γνώμονα τις ανάγκες των υπηρεσιών και με αξιοκρατία, αξιοκρατικές εξελίξεις στην ιεραρχία και επιλογή ικανών προσώπων για τις επιτελικές θέσεις. Επίσης η αποτελεσματικότητα θέτει επί τάπητος το αίτημα για έμπρακτο περιορισμό της γραφειοκρατίας, για απλές και σύντομες διαδικασίες, για ένα καλύτερο, καινοτόμο και ένα εν τέλει ποιοτικό Δημόσιο.

Διάγραμμα

νομιμότητα σε στενή έννοια + χρηστή διοίκηση + αναλογικότητα + διαφάνεια
= νομιμότητα σε ευρεία έννοια

νομιμότητα + αποτελεσματικότητα + ταχύτητα + καινοτομία = ποιοτική δημόσια διοίκηση

1.1.15. Από την αποτελεσματικότητα στην Δικαιοπολιτική

Δικαιοπολιτική¹² είναι η συνεχής αξιολόγηση του ισχύοντος δικαίου ως προς το περιεχόμενό του και ως προς την εφαρμοσιμότητά του και ο βάσει αυτής της αξιολόγησης *de lege ferenda* πρακτικός, κυρίως νομοπαρασκευαστικός και μεταρρυθμιστικός στοχασμός. Αναφέρεται στις προοπτικές ουσιαστικών τροποποιήσεων στην έννομη τάξη αλλά και στις διαδικασίες των αναγκαίων νομοθετικών παρεμβάσεων. Εξετάζει τι είναι προβληματικό στις ισχύουσες ρυθμίσεις, δομές, διαδικασίες και πρακτικές, τι πρέπει να διατηρηθεί, πώς να συντηρηθεί και προς ποια κατεύθυνση να ενισχυθεί. Διερευνά τι πρέπει να αλλάξει, προς ποια τροπή, με ποια μορφή νομοθετικής ή διοικητικής παρέμβασης, σε ποιον χρόνο, με ποια προεργασία, σε συνδυασμό με ποιες πολιτικές ή οργανωτικές παρεμβάσεις και με ποιες συνέργειες και καλές πρακτικές. Η δικαιοπολιτική συνέχεται άρρηκτα με μια

¹² Για την Δικαιοπολιτική βλ. αναλυτικότερα Β. Τζέμος, Η διεύρυνση και η εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2018 (www.publiclawjournal.com), σ. 12επ., Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική, ΘΠΔΔ 2/2015 καθώς και σε Ebook Β. Τζέμος (Επιμ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην εποχή της κρίσης, 1ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, 2014, σ. 415επ. (προσβάσιμο σε www.dimosiodikaio.gr).

μεταρρυθμιστική λογική, συναιρώντας πορίσματα της συνταγματικής επιστήμης και της διοικητικής επιστήμης. Η δικαιοπολιτική δεν είναι μόνο μέθοδος, τρόπος σκέψης. Η ουσία της δεν εξαντλείται στον γόνιμο προβληματισμό α) για ένα καλύτερο και β) για ένα περισσότερο εφαρμοζόμενο ισχύον δίκαιο. Εκτείνεται και στην εξής κομβική αρχή - leitmotiv: Όλες οι μορφές δημόσιας εξουσίας στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη δικαίου λειτουργούν και υπηρετούν την πραγματική απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η λειτουργικότητα του συνταγματικού δικαίου των εξουσιών ως οργανωτικού-διαδικαστικού προστάτη και κατοχυρωτή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ως μέσου στην υπηρεσία του κορυφαίου πολιτειακού σκοπού της προστασίας ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων, εξηγεί πλήρως την δικαιοπολιτική σκοπιά.

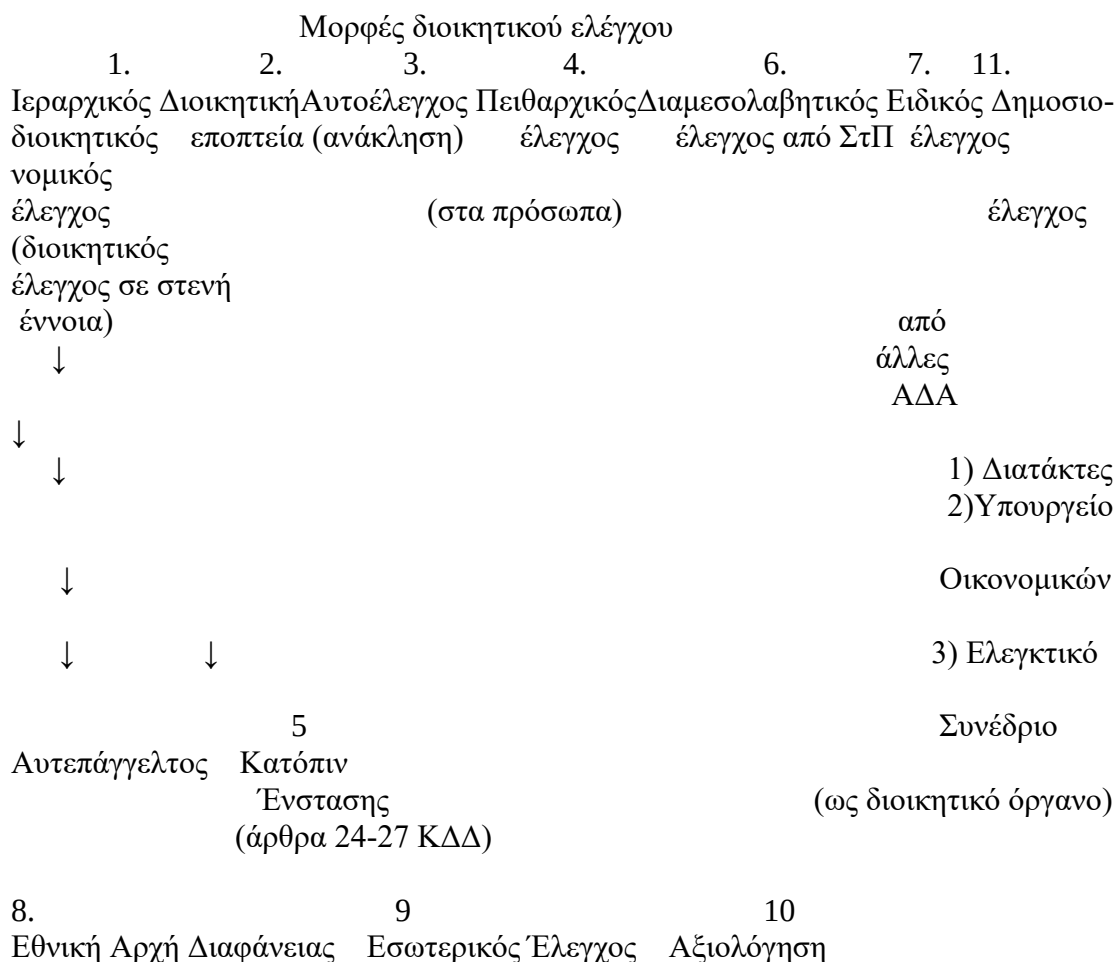
Ο στόχος της εφαρμοσιμότητας του ισχύοντος δικαίου¹³ συνέχεται άρρηκτα με τα ζητήματα α) της καλής νομοθέτησης, β) της απλότητας των νομικών ρυθμίσεων, γ) του περιορισμού της πολυνομίας, της κακονομίας και ιδίως των αντιφατικών νομικών ρυθμίσεων, δ) της ταχύτητας στην απονομή της δικαιοσύνης, ε) της ταχύτητας στην έκδοση των αναγκαίων κανονιστικών διοικητικών πράξεων για την εφαρμογή των νόμων, στ) της ταχύτητας της διοικητικής δράσης ζ) της τήρησης των ισχυουσών προθεσμιών από όλα τα κρατικά όργανα και της νομοθετικής αναπροσαρμογής των προθεσμιών που δεν μπορούν να τηρηθούν σε μια ρεαλιστική βάση και ι) του αποτελεσματικού ελέγχου της διοικητικής δράσης.

Στο συνταγματικά συγκροτημένο πεδίο της θεσμικής αρχιτεκτονικής, καινοτομία δεν είναι η μονήρης «τυχοδίωξη» της βελτίωσης, αλλά η θεραπεία της αποτελεσματικότητας και της προόδου με όρους δημοκρατίας, δικαιοκρατίας και ισότητας, με όρους νομιμοποίησης. Οι ελληνικοί διοικητικοί θεσμοί χρειάζονται επειγόντως έξυπνες και ρηξικέλευθες μεταρρυθμίσεις, άλλα πάντα εντός της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου και επίσης με απλή εκφορά (ώστε να είναι εποπτεύσιμες από τον πολίτη, προσβάσιμες από αυτόν) και με συνεχή αναφορά στην ανάγκη επιτάχυνσης των διαδικασιών και στον αποτελεσματικό έλεγχο της διοικητικής δράσης.

¹³ Και ιδίως του Δημοσίου Δικαίου.

Κομβική για την κατανόηση -σε όλο της το πλάτος και το βάθος- της έννοιας του ελέγχου της διοικητικής δράσης είναι πρώτον η εμπέδωση της ώσμωσης των δυο θεμελίων λίθων του διοικητικού δικαίου, της αρχής της νομιμότητας και της αρχής της ιεραρχίας. Δεύτερον είναι κρίσιμο να υπομνησθεί ότι η διοικητική δράση εκφέρεται αλλά και ελέγχεται τόσο αυτεπαγγέλτως όσο και μετά από έγγραφα πολιτών. Τρίτον πρέπει να επισημανθεί ότι ο έλεγχος της διοικητικής δράσης συναρτάται τόσο με το ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο όσο και με το οργανωτικό διοικητικό δίκαιο. Με άλλα λόγια ο διοικητικός έλεγχος της διοικητικής δράσης είναι και έλεγχος με βάση το γενικό και το ειδικό ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο αλλά είναι και οργανωτικό ζήτημα (μονάδες εσωτερικού ελέγχου, Ανεξάρτητες Αρχές, τρόπος λειτουργίας μιας υπηρεσίας). Επίσης είναι κρίσιμο να γίνει αντιληπτό ότι η ίδια η διοικητική δράση, όταν εκφέρεται προσεχτικά, εμπεριέχει (ως αυτοέλεγχος, αναστοχαστικά-σε καλή συνεργασία με την διοικητική ιεραρχία και σε επικοινωνία και με άλλους υπαλλήλους που ασκούν την ίδια αρμοδιότητα) και το διοικητικό έλεγχο. Εκτός του διοικητικού ελέγχου σε ένα κράτος δικαίου είναι θεσπισμένος και λειτουργεί και πλήρης δικαστικός έλεγχος και κοινοβουλευτικός έλεγχος.

Διάγραμμα



Ο διοικητικός έλεγχος, τόσο σε στενή έννοια (ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος) όσο και σε ευρεία έννοια, συστηματοποιείται με κριτήριο τον χρόνο πραγματοποίησης σε α) προληπτικό και β) κατασταλτικό. Με κριτήριο το περιεχόμενο και την ένταση του ελέγχου κατηγοριοποιείται σε έλεγχο νομιμότητας και σε έλεγχο ουσίας (σκοπιμότητας). Τόσο ο προληπτικός όσο και ο κατασταλτικός διοικητικός έλεγχος μπορεί να είναι έλεγχος νομιμότητας ή έλεγχος σκοπιμότητας. Το ακριβές περιεχόμενο του διοικητικού ελέγχου το προσδιορίζει η νομοθετική εξουσία, ο νόμος βάσει της αρχή της νομιμότητας. Η ένταση, η έκταση και το ειδικό περιεχόμενο κάθε μορφής διοικητικού ελέγχου προσδιορίζεται από την αρχή της νομιμότητας, η οποία δεσμεύεται αλλά και περιορίζεται νομικά από τις συνταγματικές ρυθμίσεις (συνταγματική νομιμότητα). Ο διοικητικός έλεγχος είναι έλεγχος α) διοικητικής δράσης, β) προσώπων, γ) διαδικασιών, τρόπου οργάνωσης της εργασίας και πρακτικών και δ) δομών.

Διέπεται από α) τις αρχές του διοικητικού δικαίου, β) τις αρχές της διοικητικής επιστήμης (δημόσιας διοίκησης), και γ) από τις αρχές του δημοσίου management (new public management). Οι αρχές της διοικητικής επιστήμης και του δημοσίου management χτίζουν πάνω στην αρχή της νομιμότητας και δεν την αλλοιώνουν. Κρίσιμο ερώτημα είναι σε ποιο βαθμό οι καλές πρακτικές ελέγχου του ιδιωτικού τομέα μπορούν να προσαρμοστούν και στον δημόσιο τομέα.

Διάγραμμα

Μορφές διοικητικού ελέγχου

1. ↓	2. ↓
Προληπτικός	Κατασταλτικός

Διάγραμμα

Μορφές διοικητικού ελέγχου

1. ↓	2. ↓
Νομιμότητας	Σκοπιμότητας

Διάγραμμα

Μορφές διοικητικού ελέγχου

1.↓ Αυτεπάγγελτος	2. ↓ Κατόπιν Ένστασης (άρθρα 24-27 ΚΔΔ))
----------------------	--

Μορφές διοικητικού ελέγχου

1.↓ Δράσης	2. ↓ Προσώπων	3↓ Τρόπου λειτουργίας-πρακτικών	4↓ δομών
---------------	------------------	------------------------------------	-------------

1.2.2.Ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος (διοικητικός έλεγχος σε στενή έννοια)

Το διοικητικά όργανα που είναι ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα (π.χ. σε ένα υπουργείο του ν.π.δ.δ. – κράτος, σε ένα δήμο, σε ένα δημόσιο ν.π.δ.δ.) βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση που καθορίζεται από τους ισχύοντες κανόνες δικαίου¹⁸. Η ιεραρχική σχέση των διοικητικών οργάνων του κράτους και η ενότητα του ν.π.δ.δ. κράτος συνεπάγονται την άσκηση ιεραρχικού διοικητικού ελέγχου (διοικητικού ελέγχου σε στενή έννοια) εντός του κράτους. Ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται από την ιεραρχική διοικητική οργάνωση (ΣΕ 1678/1955). Ιεραρχικός έλεγχος υφίσταται και ασκείται εντός του ίδιου ν.π.δ.δ. και γενικότερα εντός του ίδιου δημοσίου νομικού προσώπου. Ο ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος είναι α) η αρμοδιότητα του ανώτερου διοικητικού οργάνου να δίνει οδηγίες και διαταγές προς το ιεραρχικά κατώτερο (υφιστάμενο) όργανο και β) η αρμοδιότητα του ανώτερου διοικητικού οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του κατώτερου οργάνου. Ο ιεραρχικός έλεγχος μπορεί να είναι έλεγχος νομιμότητας ή και σκοπιμότητας. Μπορεί να είναι προληπτικός, κατασταλτικός ή και προληπτικός και κατασταλτικός. Μπορεί να ασκείται αυτεπάγγελα ή κατόπιν ενστάσεως. Ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας πρέπει να προβλέπεται ρητά από το ισχύον νομικό πλαίσιο (ΣΕ 2133/1975). Μόνο οι εντολές (διαταγές) και όχι οι οδηγίες του ανωτέρου οργάνου προς το κατώτερο είναι πλήρως δεσμευτικές για το κατώτερο όργανο. Αλλά και επί των εντολών το κατώτατο όργανο δικαιούται καταρχάς να μην εκτελέσει προφανώς παράνομες και ιδίως προφανώς αντισυνταγματικές εντολές (άρθρα 25 παρ. 2 και 3 του ΥΚ). Κομβικό εργαλείο του ιεραρχικού διοικητικού ελέγχου είναι οι εγκύκλιοι και οι γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους τις οποίες έχει υιοθετήσει υπογράφοντας ο αρμόδιος Υπουργός. Η αρχή της νομιμότητας καθορίζει την εκάστοτε διαδικασία, ένταση, έκταση του ιεραρχικού διοικητικού ελέγχου. Δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, το Υπουργικό Συμβούλιο, ο Πρωθυπουργός και τα ανώτατα μονομελή και συλλογικά όργανα διοίκησης των δημοσίων νομικών προσώπων (π.χ. Δήμαρχοι, Δημοτικά Συμβούλια, Περιφερειάρχες, Περιφερειακά Συμβούλια, Πρόεδροι, Διοικητές και Διοικητικά Συμβούλια ΟΚΑ και δημόσιων ν.π.ι.δ.).

Διάγραμμα

¹⁸ Βλ. Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο.

Διάγραμμα

1. ↓ Οδηγίες 2. ↓ Εντολές 3. ↓ Έλεγχος
κατασταλτικός

Ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος

1. ↓

Προληπτικός

↓

Νομιμότητας

2. ↓

Κατασταλτικός

↓

Αυτεπάγγελτος

↓

Νομιμότητας

↓

Κατ' ένσταση

↓

Νομιμότητας

↓

Σκοπιμότητας

↓

Νομιμότητας

↓

Σκοπιμότητας

↓

Νομιμότητας

↓

Σκοπιμότητας

27

Δημόσια Νοσοκομεία, Επαγγελματικοί Σύλλογοι (ΣτΕ 2691/2009)). Διοικητική εποπτεία μπορεί να ασκείται από τα αρμόδια κρατικά όργανα (ή όργανα του εποπτεύοντος ν.π.δ.δ.) και σε δημόσια ν.π.ι.δ. Κατά την ορθότερη άποψη γνήσια διοικητική εποπτεία δεν ασκείται από το «εποπτεύον υπουργείο» στις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές. Η διοικητική εποπτεία ως μορφή διοικητικού ελέγχου δεν συνάδει προς την συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών (που σημαίνει υπαγωγή μόνο σε κοινοβουλευτικό και σε δικαστικό έλεγχο). Στις περιπτώσεις που στο νομικό πλαίσιο γίνεται λόγος για εποπτεύον υπουργείο επί των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων αρχών (π.χ. υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης ως προς τον Συνήγορο του Πολίτη και το ΑΣΕΠ) πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για νόθο, μη γνήσια, τρίτης βαθμίδας (τρίτου επιπέδου) διοικητική εποπτεία.

Η διοικητική εποπτεία συμπυκνώνει τις ποικίλες κατηγορίες διοικητικού ελέγχου νομιμότητας του κράτους και των εποπτευόμενων ν.π.δ.δ. σε εποπτευόμενα ν.π.δ.δ. και δημόσια ν.π.ι.δ. Ο όρος διοικητική εποπτεία αναφέρεται κατά βάση σε έναν ήπιο διοικητικό έλεγχο, ηπιότερο από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο, έναν έλεγχο κατά κανόνα μόνο νομιμότητας και κατά κανόνα μόνον κατασταλτικό νομιμότητας. Η διοικητική εποπτεία ασκείται τόσο σε διοικητικές πράξεις όσο και σε πρόσωπα. Η αρχή της νομιμότητας προσδιορίζει το ακριβές ειδικό περιεχόμενο της εκάστοτε ειδικής εκδοχής διοικητικής εποπτείας. Υφίστανται πάντως και συνταγματικά όρια: (1) Πλήρες αυτοδιοίκητο, αυτοκυβέρνηση και διοικητική αυτοτέλεια ΟΤΑ άρθρο 102 παρ. 4 Σ: «Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.» 2) Πλήρες αυτοδιοίκητο ΑΕΙ (άρθρο 16 παρ. 5 Σ: «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση»).

Στο Σύνταγμα χρησιμοποιείται ο όρος εποπτεία του κράτους και στις περιπτώσεις α) των γεωργικών και αστικών συνεταιρισμών (άρθρο 12 παρ. 4 Σ: «Οι γεωργικοί και αστικοί συνεταιρισμοί κάθε είδους αυτοδιοικούνται σύμφωνα με τους όρους του νόμου και του καταστατικού τους και προστατεύονται και εποπτεύονται από το Κράτος, που είναι υποχρεωμένο να μεριμνά για την ανάπτυξή τους», β) των ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων (άρθρο 16 παρ. 8 Σ: «Νόμος ορίζει τις προϋποθέσεις και τους όρους χορήγησης άδειας για την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων που δεν ανήκουν στο Κράτος, τα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται πάνω σ' αυτά, καθώς και την υπηρεσιακή κατάσταση του διδακτικού προσωπικού τους.» γ) των θρησκευτικών λειτουργών (άρθρο 13 παρ. 3 Σ: «Οι λειτουργοί όλων των γνωστών θρησκειών υπόκεινται στην ίδια εποπτεία της Πολιτείας και στις ίδιες υποχρεώσεις απέναντί της, όπως και οι λειτουργοί της επικρατούσας θρησκείας», και δ) του αθλητισμού (άρθρο 16 παρ. 9 Σ: «Ο αθλητισμός τελεί υπό την προστασία και την ανώτατη εποπτεία του Κράτους.»)

Διάγραμμα

Διοικητική εποπτεία

Κράτος. -----→ άλλο ν.π.δ.δ ή δημόσιο ν.π.ι.δ.

π.χ. Ελεγκτής Νομιμότητας
ΟΤΑ (άρθρα 215 επ. ν. 3852/2010)
ή άλλο ν.π.δ.δ.
(ως εποπτευών φορέας) (ως εποπτευόμενος φορέας)

Διοικητική εποπτεία

- 1) Ηπιότερη μορφή διοικητικού ελέγχου από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο
- 2) Όχι θέμα ιεραρχικής σχέσης, αλλά έννομη σχέση νομικής εποπτείας
- 3) Καταρχήν (εφόσον δεν ορίζεται από το νόμο αλλιώς) μόνο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας
- 4) Σε διοικητικές πράξεις και σε πρόσωπα
- 5) Συνταγματικά όρια (102 παρ. 4 Σ, 16 παρ. 5Σ)
- 6) Το περιεχόμενό της ρυθμίζεται περιπτωσιολογικά από την ειδική νομοθεσία (αρχή της νομιμότητας)

1.2.4.Ενστάσεις (Διοικητικές προσφυγές-Αναφορές) πολιτών και έλεγχος της διοικητικής δράσης

A. Εισαγωγή

Η άσκηση ενστάσεων από τους πολίτες είναι ίσως ο σημαντικότερος άξονας ελέγχου της διοικητικής δράσης. Το 5^ο κεφάλαιο του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας φέρει τον τίτλο «Διοικητικές Προσφυγές-Αναφορές». Το πολύ σημαντικό αυτό κεφάλαιο ρυθμίζει τα των ενστάσεων που μπορούν να ασκήσουν οι πολίτες όταν κρίνουν ότι έχουν υποστεί βλάβη από την διοικητική δράση²⁰. Οι διοικητικές ενστάσεις των πολιτών συστηματοποιούνται σε πέντε κατηγορίες: αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής διοικητική προσφυγή, αναφορά. Αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ονομάζονται μαζί διοικητικές προσφυγές και αποτελούν τα είδη των ενστάσεων ενώπιον της δημόσιας διοίκησης κατά ατομικών διοικητικών πράξεων. Κοινό στοιχείο σε όλες τις διοικητικές ενστάσεις είναι το έγγραφο αίτημα του πολίτη για αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης στα έννομα συμφέροντά του που προκλήθηκε από ατομική διοικητική πράξη (άρθρα 24 ή 25) ή άλλη εκδοχή διοικητικής δράσης (άρθρο 27, π.χ. έγγραφο που δεν είναι διοικητική πράξη, συμπεριφορά, προφορική επικοινωνία, υλική ενέργεια, παράλειψη).

B. Άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Πολλές φορές το ειδικό διοικητικό δίκαιο ρυθμίζει ειδικά τα των ενστάσεων κατά διοικητικών πράξεων σε ένα πεδίο. Σύμφωνα με τον κομβικό για το διοικητικό δίκαιο ερμηνευτικό κανόνα «ειδική νομική ρύθμιση υπερισχύει γενικής» στις περιπτώσεις αυτές εφαρμόζεται το ειδικό διοικητικό δίκαιο των ενστάσεων σε συστηματική όμως ερμηνεία με το άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Το άρθρο 25 προβλέπει ότι, εφόσον το αρμόδιο να εξετάσει την ερειδόμενη στο ειδικό διοικητικό δίκαιο ένσταση κατά διοικητικής πράξης έχει αρμοδιότητα όχι μόνο να την ακυρώσει, αλλά

²⁰ Για την έννοια της διοικητικής δράσης που περιλαμβάνει και τις παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης βλ. ανωτέρω παράγραφο 1.1.3.

και να την τροποποιήσει, δηλαδή να πραγματοποιήσει έλεγχο και ουσίας πέραν του ελέγχου της νομιμότητας, τότε η ένσταση αυτή εμπίπτει στην κατηγορία των ενδικοφανών διοικητικών προσφυγών. Αν το ειδικό διοικητικό δίκαιο δεν προβλέπει ειδικά την προθεσμία για απάντηση από το αρμόδιο όργανο σε μια ενδικοφανή διοικητική προσφυγή, τότε η προθεσμία απάντησης, σύμφωνα με το άρθρο 25 ΚΔΔ είναι 3 μήνες. Αν κατά μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης κατά το ειδικό διοικητικό δίκαιο ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής, αυτό θα πρέπει να το γνωρίζει το διοικητικό όργανο που εκδίδει την διοικητική πράξη και είναι υποχρεωμένο να αναφέρει ρητά και αναλυτικά (με όλη την σχετική πληροφορία: ενώπιον ποιου οργάνου, σε πόση προθεσμία, ποια η προθεσμία απάντησης) στο σώμα της (έστω και εν μέρει) δυσμενούς διοικητικής πράξης την δυνατότητα άσκησης της εν λόγω ενδικοφανούς προσφυγής από τον πολίτη. Στις περιπτώσεις που προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής κατά διοικητικής πράξεως, ο πολίτης που θέλει να κινηθεί δικαστικώς θα πρέπει οπωσδήποτε προηγουμένως να την ασκήσει, και μόνο αν αυτή απορριφθεί ή παρέλθει η προθεσμία απάντησης σε αυτή, θα μπορεί να κινηθεί δικαστικώς. Δηλαδή στο διοικητικό δίκαιο η άσκηση της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής είναι προϋπόθεση του παραδεκτού για μια αίτηση ακυρώσεως ή μια προσφυγή ουσίας ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου. Όμως στην περίπτωση που στην δυσμενή διοικητική πράξη δεν αναφέρεται ρητά η δυνατότητα της προβλεπόμενης στο νομικό πλαίσιο ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής, τότε ο πολίτης μπορεί παραδεκτώς να προσφύγει και απευθείας δικαστικά. Η άσκηση της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής αναστέλλει τις προθεσμίες ασκήσεως αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ουσίας ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Όταν το ειδικό διοικητικό δίκαιο προβλέπει μεν ειδική ένσταση αλλά χωρίς την αρμοδιότητα στο αρμόδιο όργανο να τροποποιήσει την διοικητική πράξη και να ελέγξει και την ουσία της υπόθεσης (δηλαδή όταν δίνει την αρμοδιότητα στο διοικητικό όργανο που θα κρίνει την ένσταση να κάνει μόνο έλεγχο νομιμότητας), τότε η ένσταση αυτή υπάγεται στην κατηγορία των ειδικών διοικητικών προσφυγών σύμφωνα με το άρθρο 25 ΚΔΔ. Το ειδικό διοικητικό δίκαιο, ομοίως και ως προς την ειδική διοικητική προσφυγή, προβλέπει το αρμόδιο όργανο να την κρίνει, την προθεσμία για την άσκησή της και την προθεσμία απάντησης σε αυτή. Αν δεν προβλέπεται ειδική προθεσμία απάντησης σε ειδική διοικητική προσφυγή, αυτή είναι, σύμφωνα με το άρθρο 25 ΚΔΔ, 30 ημέρες. Το διοικητικό όργανο που εκδίδει μια δυσμενή διοικητική πράξη, κατά της οποίας προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής, επίσης πρέπει να ενημερώνει εγγράφως τον πολίτη αναλυτικά για την δυνατότητά του αυτή. Η προηγούμενη άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν είναι προϋπόθεση του παραδεκτού αιτήσεων ακυρώσεως ή προσφυγών ουσίας ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής καταρχήν δεν αναστέλλει τις προθεσμίες ασκήσεως αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ουσίας ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Είναι κρίσιμο συνεπώς κάθε όργανο που εκδίδει διοικητικές πράξεις α) να γνωρίζει αν προβλέπεται κατά των πράξεων αυτών από το ειδικό διοικητικό δίκαιο το δικαίωμα άσκησης ενδικοφανούς ή ειδικής διοικητικής προσφυγής και β) να μην παραλείπει να αποτυπώνει ρητά και αναλυτικά αυτό το δικαίωμα εντός της δυσμενούς διοικητικής πράξης. Α) Το αν προβλέπει ειδική ένσταση το ειδικό διοικητικό δίκαιο σε μια

περίπτωση και Β) αν αυτή είναι ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ή ειδική διοικητική προσφυγή πρέπει να το γνωρίζει και το όργανο που εκδίδει την διοικητική πράξη και το όργανο που είναι αρμόδιο να κρίνει την διοικητική προσφυγή (οπότε και το όργανο αυτό θα πρέπει πάντα να χαρακτηρίζει νομικά την ένσταση που εξετάζει) και ο πολίτης που έχει δικαίωμα να την ασκήσει. Για τις ενδικοφανείς και τις ειδικές διοικητικές προσφυγές πολύ σημαντική είναι η συστηματική ερμηνεία του εκάστοτε ειδικού διοικητικού δικαίου (π.χ. φορολογικό δίκαιο, δημόσιες συμβάσεις, δίκαιο των προσλήψεων) με το άρθρο 25 του ΚΔΔ.

Γ. Άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Στις περιπτώσεις που δεν προβλέπεται από το ειδικό διοικητικό δίκαιο ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ή ειδική διοικητική προσφυγή κατά ατομικής διοικητικής πράξης σύμφωνα με το άρθρο 25, κάθε πολίτης μπορεί να ασκήσει κατά δυσμενούς για αυτόν ατομικής διοικητικής πράξης ή αίτηση θεραπείας (ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την ατομική διοικητική πράξη) ή ιεραρχική διοικητική προσφυγή (ενώπιον του ιεραρχικά προϊσταμένου οργάνου). Ο πολίτης έχει δικαίωμα επιλογής. Δεν μπορεί να ασκήσει και αίτηση θεραπείας και ιεραρχική προσφυγή, ούτε πρώτα την μία και μετά την άλλη. Επίσης εφόσον προβλέπεται ενδικοφανής ή ειδική διοικητική προσφυγή και αυτή ασκήθηκε και απορρίφθηκε, ο πολίτης δεν έχει δικαίωμα να ασκήσει μετά και αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή. Δηλαδή όπου εφαρμόζεται το άρθρο 25 ΚΔΔ δεν εφαρμόζεται και το άρθρο 24 ΚΔΔ. Η προθεσμία απάντησης στην αίτηση θεραπείας και στην ιεραρχική προσφυγή είναι 30 ημέρες. Προθεσμία για την άσκησή τους γενικά δεν προβλέπεται, αλλά γίνεται δεκτό ότι δεν είναι και εντελώς απρόθεσμο το δικαίωμα (π.χ. δεν μπορεί να ασκηθεί και μετά από 3 χρόνια). Το πλεονέκτημα της αίτησης θεραπείας είναι ότι μπορεί να γίνει επανέλεγχος και ουσίας και η ατομική διοικητική πράξη όχι μόνο να ακυρωθεί αλλά και να τροποποιηθεί. Το πλεονέκτημα της ιεραρχικής προσφυγής, με την οποία επανελέγχεται μόνο η νομιμότητα της ατομικής διοικητικής πράξης, είναι ότι την εξετάζει ένα άλλο όργανο και μάλιστα το ιεραρχικά ανώτερο. Η άσκηση της αίτησης θεραπείας και της ιεραρχικής προσφυγής καταρχήν δεν αναστέλλει τις προθεσμίες ασκήσεως αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ουσίας ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Δ. Άρθρο 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Όταν ο πολίτης θέλει να ζητήσει αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής (όχι δηλαδή για ατομική διοικητική πράξη, καθώς εκεί εφαρμόζονται όπως είδαμε μόνο τα άρθρα 25 ΚΔΔ και 24 ΚΔΔ κατά τα ανωτέρω) τότε έχει το δικαίωμα να ασκήσει αναφορά σύμφωνα με το άρθρο 27 ΚΔΔ και να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης που επικαλείται. Η αναφορά του άρθρου 27 είναι η πέμπτη και τελευταία κατηγορία ένστασης.

Ε. Αναστολή εκτέλεσης διοικητικής πράξης από την δημόσια διοίκηση

Σύμφωνα με το άρθρο 26 ΚΔΔ όταν ασκηθεί διοικητική προσφυγή (δηλαδή κατά τα ανωτέρω αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής διοικητική προσφυγή), η αρμόδια για την εξέτασή της διοικητική αρχή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου ή και αυτεπαγγέλτως, να αναστείλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης ωσότου αποφανθεί για την προσφυγή και πάντως, όχι πέρα από την προθεσμία που ορίζεται για την έκδοση της απόφασής της. Η αναστολή της διοικητικής πράξης είναι στην διακριτική ευχέρεια του αρμοδίου οργάνου. Η απάντηση στο έγγραφο αίτημα αναστολής θα πρέπει να είναι έγγραφη και αιτιολογημένη.

ΣΤ. Ένσταση σε αναρμόδιο όργανο

Αν ασκηθεί ένσταση σε αναρμόδιο διοικητικό όργανο, αυτό έχει υποχρέωση να την διαβιβάσει στο αρμόδιο διοικητικό όργανο το αργότερο σε 5 ημέρες. Η προθεσμία απάντησης για το αρμόδιο διοικητικό όργανο εκκινεί από την παραλαβή της ένστασης που πρέπει να πρωτοκολλείται αυθημερόν.

1.3. Ο ενδιάμεσος διαμεσολαβητικός έλεγχος του Συνηγόρου του Πολίτη²¹

Οι Ανεξάρτητες Αρχές υπάγονται ιδιαιτέρως στην εκτελεστική εξουσία, αποτελούν ιδιόμορφη εκδοχή εκτελεστικής λειτουργίας. Οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται πρώτον από ανεξαρτησία έναντι της Κυβέρνησης και γενικότερα έναντι κάθε μορφής πολιτικής ή ιδιωτικής εξουσίας. Δεύτερον επιφορτίζονται με την εγγύηση, την εποπτεία, την ρύθμιση, τον διαμεσολαβητικό έλεγχο α) της προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, β) τομέων της οικονομίας και γ) της δημόσιας διοίκησης και του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Αναπτύσσουν γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες στους άνω τομείς. Η δράση των Ανεξαρτήτων Αρχών υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις τους σε πλήρη δικαστικό έλεγχο. Οι 5 συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να διακρίνονται από τις υπόλοιπες Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές που δεν θεσπίζονται στο Σύνταγμα, αλλά ιδρύονται με νόμο και μπορούν να καταργούνται πάλι με νόμο.

Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες (με την αναθεώρηση του 2001) Ανεξάρτητες Αρχές είναι πέντε: 1) Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ), 2) Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), 3) Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ), 4) Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) και 5) Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ). Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές δεν μπορούν να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν, όσον αφορά στο συνταγματικά προσδιορισμένο θεσμικό τους περιεχόμενο, με νόμο. Το γενικό νομικό πλαίσιο και για τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές θεσπίζεται από το ν. 3051/2002. Παράλληλα έχουν θεσπιστεί ειδικοί εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι για κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή ενώ όλες έχουν τον κανονισμό λειτουργίας τους.

²¹ Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012. Οι παρακάτω αναπτύξεις βασίζονται στο άνω βιβλίο και αποτελούν περιληπτική απόδοση σημαντικών ζητημάτων.

Η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή Ombudsman λειτούργησε στην Σουηδία το 1809. Ακολούθησαν με αρκετή καθυστέρηση η Φινλανδία το 1919 και η Δανία το 1954. Το 1995 θεσπίστηκε Ombudsman και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής. Υπό την μία ή την άλλη κλασική, ιδιόμορφη, κεντρική ή περιφερειακή εκδοχή ο ανεξάρτητος θεσμός του Ombudsman λειτουργεί σήμερα σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες και στην συντριπτική πλειοψηφία των δημοκρατικών χωρών σε παγκόσμια κλίμακα. Είναι ό,τι πιο μοντέρνο και δυναμικό έχουν να επιδείξουν οι συνταγματικοί θεσμοί τα τελευταία 30 χρόνια. Λειτουργεί και παγκόσμιος οργανισμός Ombudsmen (I.O.I.) με έδρα την Βιέννη.

Έχει αναπτυχθεί μία ιδεοτυπική κατηγοριοποίηση σε κλασικό (βασικό) Ombudsman και σε υβριδικό (rule of law/human rights, προωθημένο) Ombudsman. Ο κλασικός Ombudsman περιορίζεται στο νεωτερικό ρόλο του soft law διαμεσολαβητή υπέρ των πολιτών σε διοικητικές διαφορές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες. Έχει ως βασικά όπλα στην φαρέτρα του α) την πειθώ με νομική τεκμηρίωση, β) την θέσπιση υποχρέωσης συνεργασίας και απάντησης των ελεγχόμενων φορέων στις διαμεσολαβητικές προτάσεις και γ) την υποβολή ετήσιων εκθέσεων στα Εθνικά Κοινοβούλια. Ο υβριδικός-προωθημένος Ombudsman αναπτύσσει πιο δραστικές λειτουργίες, αποφασιστικές και κυρωτικές. Συνδέεται στενά με την δικαστική εξουσία και ελέγχει και την συνταγματικότητα των νόμων. Ελέγχει τη νομιμότητα της κυβερνητικής και της δικαστικής δράσης και συχνά αναπτύσσει αυτόνομες πειθαρχικές εξουσίες. Γενικά εξοπλίζεται με περισσότερες γνήσια ελεγκτικές αρμοδιότητες. Η κατηγοριοποίηση δεν αναφέρεται μόνο σε δύο διαφορετικά μοντέλα αλλά και σε έναν εποικοδομητικό διάλογο για την καλύτερη δυνατή διαμόρφωση του κάθε διεθνούς, εθνικού, περιφερειακού ή τοπικού Ombudsman. Ο διάλογος αυτός είναι κρίσιμος τόσο κατά την πρώτη ίδρυση όσο και ενόψει της μεταρρύθμισης ήδη λειτουργούντος Ombudsman.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι η ελληνική θεσμική εκδοχή του Ombudsman. Θεσπίστηκε το 1997 και λειτουργεί από τον Οκτώβριο του 1998. Το π.δ. 273/299, ο ν. 3051/2002 και ο ν. 3094/2003, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, θέτουν το νομικό πλαίσιο λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη. Τα άρθρα 101^α και 103 παρ. 9 του Συντάγματος και τα άρθρα 138^α και 14 του Κανονισμού της Βουλής συμπληρώνουν τη νομική παλέτα. Ειδικές κανονιστικές διοικητικές πράξεις (ΚΥΑ και αποφάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη) ολοκληρώνουν το νομικό πλαίσιο. Σημαντική πρακτική σημασία, χωρίς νομική δεσμευτικότητα, έχει το εγχειρίδιο εργασιών (manual) του Συνηγόρου.

Η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» έχει ως επικεφαλής πρόσωπο που επίσης ονομάζεται Συνήγορος του Πολίτη. Την ηγεσία της Αρχής συμπληρώνουν οι 6 Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη, οι επικεφαλής των 6 κύκλων δραστηριότητας της Αρχής. Η Αρχή έχει ως ραχοκοκαλιά και κομβικό άξονα της λειτουργίας της Ειδικούς Επιστήμονες υψηλών προσόντων, εκ των οποίων οι μισοί περίπου είναι Δικηγόροι, και υποστηρίζεται από Γραμματεία.

Οι πολίτες προσφεύγουν ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη με έγγραφη και ενυπόγραφη αναφορά που είτε α) κατατίθεται στο γραφείο υποδοχής του Συνηγόρου του Πολίτη, είτε β) αποστέλλεται μέσω ταχυδρομείου, είτε γ) αποστέλλεται μέσω φαξ, είτε δ) υποβάλλεται ηλεκτρονικά. Η αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη αποτελεί εκδοχή του συνταγματικά κατοχυρωμένου (άρθρο 10 παρ. 1) θεμελιώδους

δικαιώματος της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του Πολίτη κατ' εξαίρεση επιλαμβάνεται υποθέσεων και αυτεπαγγέλτως. Ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη είναι κατά βάση διαμεσολαβητικός και ελεγκτικός. Το τετράπτυχο της φυσιογνωμίας του συμπληρώνεται με την υπεράσπιση (την συνηγορία) των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών και με την στόχευση επίλυσης της υπόθεσης. Το κυρίως πεδίο της ελεγκτικής- διαμεσολαβητικής δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη είναι οι δημόσιες υπηρεσίες, αλλά για ζητήματα δικαιωμάτων των παιδιών και ισότητας των φύλων ελέγχει και ιδιώτες.

Οκτώ είναι τα βασικά χαρακτηριστικά της διαμεσολαβητικής λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη: η ευέλικτη και αντιγραφειοκρατική φυσιογνωμία, η λειτουργία με γνώμονα την προσφορότητα των μέσων και την αποτελεσματικότητα, ο νομικός έλεγχος της υπόθεσης, η επί της ουσίας εξέταση της υπόθεσης, η δέσμευση των ελεγχόμενων φορέων ως προς την κατεύθυνση που αποδίδει ο Συνήγορος του Πολίτη στην διαμεσολαβητική διαδικασία, η έλλειψη εκτελεστότητας των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη προς τους ελεγχόμενους φορείς, η πειθώ, και η ήπια κυρωτική λειτουργία με την οποία εξοπλίζεται ο θεσμός.

Ο Συνήγορος του Πολίτη υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας, όπως και κάθε πτυχή των τριών κρατικών λειτουργιών. Η δράση του Συνηγόρου του Πολίτη πρέπει επομένως να ερείδεται στο νομικό πλαίσιο που τον διέπει, στο Σύνταγμα ή σε άλλη ισχύουσα νομική ρύθμιση. Βασικά ελέγχει την παρανομία και την κακοδιοίκηση και ενεργοποιεί τον ελεγκτικό-διαμεσολαβητικό-συνηγορικό του πολίτη ρόλο του με στόχο την επίλυση της υπόθεσης με άρση της παρανομίας και καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ακόμα όμως και όταν διαπιστώσει την νομιμότητα της ελεγχόμενης διοικητικής πράξης, υλικής ενέργειας ή παραλείψεως, μπορεί να προτείνει και να προσπαθήσει να πείσει τον ελεγχόμενο φορέα να εφαρμόσει μία άλλη επίσης σύννομη λύση η οποία θα είναι πιο επωφελής για τον προσφεύγοντα πολίτη. Κατ' εξαίρεση έχει δηλαδή τη νομική δυνατότητα να αντιτίθεται και σε σύννομες ατομικές διοικητικές πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις της διοίκησης, που συνιστούν για τον συγκεκριμένο πολίτη κακοδιοίκηση («σύννομη κακοδιοίκηση»)²², πάντα όμως αντιπαραβάλλοντας και προτείνοντας μια άλλη σύννομη λύση. Όταν εκφέρει προτάσεις προς τους ελεγχόμενους φορείς, και αυτές εμφορούνται από την αρχή της επιείκειας, αυτές πρέπει να είναι κατά το ισχύον δίκαιο υποστηρίξιμες. Ο Συνήγορος του Πολίτη συναιρεί νομιμότητα με επιείκεια: «νομικά δυνατή επιείκεια» και «χρηστή νομιμότητα» ως αντίδοτο της «σύννομης κακοδιοίκησης».

Αφού έχει εξετάσει και έχει κρίνει καταφατικά το παραδεκτό μιας αναφοράς, ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά νομικά και επί της ουσίας την ενώπιόν του αχθείσα υπόθεση. Η ενεργοποίηση του διαμεσολαβητικού του ρόλου σημαίνει ακριβώς ότι ο Συνήγορος του Πολίτη, αφού διαπίστωσε ότι δεν είναι αναρμόδιος, ερευνά τις πραγματικές και τις νομικές συνιστώσες της αναφοράς. Η νομική και η ουσιαστική έρευνα της υπόθεσης εκτυλίσσεται παράλληλα. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαφωτίζεται για τις πραγματικές και τις νομικές παραμέτρους της υπόθεσης με στόχο την εύρεση

²² Β. Τζέμος, Η σύννομη κακοδιοίκηση, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 20172020 (www.publiclawjournal.com), σ. 95επ.

και πρόταση νόμιμης, επιεικούς και δικαιολογούμενης από τις εκάστοτε πραγματικές συνθήκες εφαρμόσιμης λύσης.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί του Συνηγόρου του Πολίτη ρυθμίζεται κατά βάση στο άρθρο 138^α του Κανονισμού της Βουλής. Αρθρώνεται σε τρία επίπεδα: α) Παραλαβή, μελέτη και συζήτηση στην Βουλή των ετήσιων και ειδικών εκθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, β) Ακρόαση του Συνηγόρου, των Βοηθών Συνηγόρων και Ειδικών Επιστημόνων από Επιτροπές της Βουλής, την Διάσκεψη των Προέδρων ή και την Ολομέλεια γ) Υποβολή Κοινοβουλευτικών Αναφορών από τον Συνήγορο του Πολίτη προς την Βουλή για σοβαρές υποθέσεις που έχει χειριστεί και κρίνει ότι χρήζουν κοινοβουλευτικού ελέγχου ή συνάπτονται με την ανάγκη νομοθετικών ρυθμίσεων.

Κεντρική αποστολή του Συνηγόρου βάσει του άρθρου 1. παρ. 1 του ν. 3094/2003 είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών. Ως κύριος στόχος της διαμεσολαβητικής κεντρικής λειτουργίας του Συνηγόρου θεσπίζεται το τρίπτυχο α) προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, β) καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, γ) τήρηση της νομιμότητας. Η εγγύηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και η τήρηση της νομιμότητας δεν είναι τρεις διαφορετικοί στόχοι. Είναι ένας ενιαίος στόχος με τρεις για συστηματικούς λόγους διαξεύξιμες υποεκφράσεις. Είναι ο στόχος του ουσιαστικού κράτους δικαίου, που απαρτίζεται από τρεις αλληλοσυμπληρούμενους πόλους. Στο άρθρο 1 παρ.1 του ν. 3094/2003 ερείδεται λοιπόν ως θεσμικά κυρίαρχος για τον Συνήγορο του Πολίτη ο κομβικός προσανατολισμός ελεγκτική διαμεσολάβηση - δικαιοκρατική, επιεικής, νόμιμη επίλυση διαφορών μεταξύ πολίτη και δημόσιας υπηρεσίας.

Η οριστική κατάφαση της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη να ενεργοποιήσει τον διαμεσολαβητικό-ελεγκτικό ρόλο του προϋποθέτει την εξέταση τριών ζητημάτων: 1) της καθύλην αρμοδιότητας του Συνηγόρου (ποιες δημόσιες και μη δημόσιες πράξεις, ενέργειες και παραλείψεις υπάγονται καταρχήν στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη), 2) των ειδικών περιπτώσεων καθύλην αναρμοδιότητας του Συνηγόρου (οι ειδικές θεματικές, που ρητά νομικά εξαιρούνται της αρμοδιότητάς), 3) των τυπικών προϋποθέσεων του παραδεκτού της αναφοράς (διαδικαστικές προϋποθέσεις (τύποι) που πρέπει να τηρηθούν ή να ληφθούν υπόψιν από τον αναφερόμενο προκειμένου να υποβληθεί παραδεκτώς η αναφορά ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη).

Η γενική καθύλην αρμοδιότητα του Συνηγόρου ορίζει ποιες δημόσιες και μη δημόσιες πράξεις, ενέργειες και παραλείψεις υπάγονται καταρχήν στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη. Η καθύλην αρμοδιότητα του Συνηγόρου καθορίζεται ρητά από το συνδυασμό των ρυθμίσεων των παραγράφων 1 και 3 του άρθρου 3 ν. 3094/2003. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος (άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3094/2003). Ο Συνήγορος του Πολίτη ελέγχει ατομικές διοικητικές πράξεις, υλικές ενέργειες και κάθε είδους παραλείψεις των άνω δημοσίων υπηρεσιών (άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 3094/2003).

Υφίστανται ειδικές περιπτώσεις καθύλην αναρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη. Ιδίως το άρθρο 3 παρ. 2 και το άρθρο 4 παρ. 3 του ν. 3094/2003 θέτουν ειδικές κατηγορίες υποθέσεων εκτός της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη: «Στην αρμοδιότητα του δεν υπάγονται οι υπουργοί και υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δικαστικές αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα, που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της Χώρας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι ανεξάρτητες αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν την κρατική ασφάλεια. «Δεν υπάγονται επίσης στην αρμοδιότητά του θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργεί ως φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.» «Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων, κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός εάν προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενο τους με την προστασία του περιβάλλοντος.»

Ο Συνήγορος του Πολίτη απαγορεύεται να ενεργοποιήσει την αρμοδιότητά του εφόσον ο πολίτης δεν έχει τηρήσει κάποιες από τις στο νομικό πλαίσιο (ν. 3094/2003 σε συνδυασμό με π.δ. 273/1999) οριζόμενες προϋποθέσεις. Τα τυπικά κωλύματα αρμοδιότητας είναι α) η μη έγγραφη υποβολή αναφοράς, β) η υποβολή ανυπόγραφης αναφοράς, γ) η υποβολή ανώνυμης αναφοράς, δ) η υποβολή της αναφοράς από μη άμεσα ενδιαφερόμενο πρόσωπο, ε) η μη προηγούμενη υποβολή του αιτήματος, του παραπόνου ή της αίτησης παροχής πληροφοριών στην υπηρεσία κατά της οποίας υποβάλλεται η αναφορά στο Συνήγορο, στ) η υποβολή αιτήματος νομικής εκπροσώπησης και παροχής νομικών συμβουλών, ζ) παρέλευση εξαμήνου από την γνώση της πράξης ή παράλειψης, η) η εκκρεμοδικία της υπόθεσης, ι) η υποβολή αιτήματος εντελώς αόριστου ή καταχρηστικού.

Αφού έχει διευκρινιστεί ότι η υπόθεση κείται εντός της αρμοδιότητάς του, ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά αν το αίτημα του αναφερόμενου είναι ουσία και νόμω βάσιμο και συνεπώς χρήζει διαμεσολάβησης. Ουσία βάσιμο είναι το αίτημα, όταν τα πραγματικά περιστατικά που επικαλείται ο αναφερόμενος, όντως ισχύουν, όπως προκύπτει από το προσκομιζόμενο και διαθέσιμο αποδεικτικό υλικό. Νόμω βάσιμο είναι το αίτημα του αναφερόμενου όταν βρίσκει έρεισμα στον ισχύον δίκαιο. Ειδικά κατά την έρευνα του νόμω βασίμου πραγματοποιείται έρευνα στην ισχύουσα ειδική νομοθεσία, σε σύζευξη με τις βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ο Ειδικός Επιστήμονας καλείται πρακτικά να κρίνει αν το αίτημα του αναφερόμενου για διαμεσολάβηση έχει νομικά ερείσματα. Αν το αίτημα διαμεσολάβησης του πολίτη είναι σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο υποστηρίξιμο, ενεργοποιείται η διαμεσολαβητική αρμοδιότητα της Αρχής προς την κατεύθυνση της υποστήριξης του αιτήματος με συγκεκριμένες προτάσεις.

Η έρευνα (ερευνητική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη σε ευρεία έννοια) της υπόθεσης είναι κάτι ευρύτερο για τον Συνήγορο από την ενεργοποίηση της διαμεσολαβητικής του αρμοδιότητας (ερευνητική αρμοδιότητα σε στενή έννοια). Ο

Συνήγορος του Πολίτη έχει δέσμια αρμοδιότητα να ερευνήσει (σε ευρεία έννοια) με βάση το ισχύον δίκαιο όλες τις αναφορές που λαμβάνει. Έλεγχος αρμοδιότητας, έρευνα της βασιμότητας του αιτήματος και διαμεσολάβηση προς υποστήριξη βάσιμου αιτήματος είναι οι τρεις ζώνες του χειρισμού της αναφοράς από τον Ειδικό Επιστήμονα, οι τρεις φάσεις της έρευνας σε ευρεία έννοια του Συνηγόρου.

Οι συνηθέστερες μορφές, οι τύποι της ερευνητικής αρμοδιότητας του Συνηγόρου σε ευρεία έννοια είναι οι εξής 21: 1) Αίτηση εγγράφων και στοιχείων, 2) Άτυπη διαμεσολάβηση, 3) Διαμεσολαβητικό έγγραφο, 4) Υπομνηστική επιστολή, 5) Πορισματική επιστολή (σημείωμα), 6) Πόρισμα, 7) Ειδική Έκθεση, 8) Ετήσια έκθεση, 9) Αυτοψία, 10) Πραγματογνωμοσύνη, 11) Εξέταση μαρτύρων, 12) Έκθεση προς τον αρμόδιο Υπουργό για μη συνεργασία υπηρεσίας, 13) Πρόταση αντικατάστασης δημοσίου λειτουργού, 14) Αίτηση συνδρομής από άλλα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης, 15) Πειθαρχικός έλεγχος, 16) Διαβίβαση υπόθεσης στον Εισαγγελέα, 17) Δημοσιοποίηση διαμεσολαβητικών προτάσεων, 18) Οργανωτικές προτάσεις, 19) Νομοθετικές προτάσεις, 20) Έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων, 21) Παραπομπή σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Η ερευνητική αρμοδιότητα σε στενή έννοια του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η διαμεσολάβηση με προτάσεις προς τον εκάστοτε ελεγχόμενο φορέα. Οι προτάσεις αυτές α) ενσωματώνουν έλεγχο νομιμότητας του καταγγελλόμενου φορέα, είναι δηλαδή διαμεσολαβητικές-ελεγκτικές προτάσεις, β) πρέπει να ερείδονται στο ισχύον δίκαιο, γ) έχουν στόχο την επίλυση της υπόθεσης, δ) υπέρ των συμφερόντων του αναφερόμενου. Οι διαμεσολαβητικές - ελεγκτικές προτάσεις, το κυρίως έργο της Αρχής, (η ερευνητική αρμοδιότητα σε στενή έννοια) εκφέρονται με διάφορα μέσα, έγγραφα και προφορικά. Η έκφραση των προτάσεων του Συνηγόρου γίνεται με στρατηγικό γνώμονα την προσφορότητα και την προοπτική αποτελεσματικότητάς τους.

Κομβικό σημείο στη συνεργατική σχέση Συνηγόρου του Πολίτη και Διοίκησης, είναι η Διοίκηση να μη συμμορφώνεται με τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη μόνο όταν δεν πείθεται νομικά, όταν συνεχίζει, παρά την εξαντλητική ανταλλαγή υποστηρίξιμων νομικών απόψεων, να πιστεύει νομικά ότι αυτό που προτείνει ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είναι νόμιμο. Το κρίσιμο για να λειτουργεί πρακτικά και τελέσφορα η συνεργατική σχέση Συνηγόρου του Πολίτη και ελεγχόμενων φορέων δεν είναι μόνο να επιτυγχάνεται αλλαγή ιδεών, λογικών και νοοτροπίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης. Αυτό είναι μακροσκοπικά σημαντικό. Το κρίσιμο είναι στην συγκεκριμένη κάθε φορά υπόθεση να επικοινωνείται ορθά από το Συνήγορο το μήνυμα ότι υφίσταται παρανομία ή σύννομη κακοδιοίκηση, και αυτό να συνεπάγεται αποδοχή των νομίμων προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη. Όταν δηλαδή παρουσιάζεται τεκμηριωμένα και πειστικά στους ελεγχόμενους φορείς η νομιμότητα των επιλυτικών προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, αυτοί, ακόμα κι αν διαφωνούν ριζικά ιδεολογικά, ηθικά ή δικαιοπολιτικά με αυτές, να τις εφαρμόζουν.

Ζητούμενο είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας του Συνηγόρου του Πολίτη χωρίς τον περιορισμό της ανεξαρτησίας του και την διακινδύνευση των θετικών στοιχείων της φυσιогνωμίας του. Δεν είναι ορθό ούτε να δημιουργηθεί ένας πληθωρισμός Συνηγόρων ούτε ένας εντελώς νέος «πολυμορφικός» Συνήγορος. Θα πρέπει επίσης να αποφευχθεί η δικαστικοποίηση του Συνηγόρου του Πολίτη και η μεταφορά της

έμφασης από την «σύννομα επιλυτική διαμεσολάβηση» στην «κυρωτική - τιμωρητική παρέμβαση».

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είναι κύριος πρωταγωνιστής της σύγχρονης δημοκρατικής δικαιοκρατίας. Παίζει όμως σημαντικό λόγο στις πραγματικές δικαιοκρατικές επιδόσεις ενός κράτους αλλά και στις κοινωνικές αντοχές του. Αποτελεί χρήσιμο ηθμό για την αποσυμφόρηση της διοικητικής δικαιοσύνης. Είναι πρακτικός-δικαιοκρατικός μηχανισμός «Υπέρ Αδυνάτου». Ο Συνήγορος του Πολίτη συμβάλλει στην ουσιαστική απονομή δικαιοσύνης και στην εμπέδωση αισθήματος-περιβάλλοντος δικαιοσύνης στις σχέσεις των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες. Συνοψίζοντας ο ελεγκτικός της διοικητικής δράσης ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη είναι τετράπτυχος: α) ελεγκτικός της παρανομίας και της κακοδιοίκησης, δ) διαμεσολαβητικός (αρθρώνεται με διαμεσολαβητικές προτάσεις), γ) συνηγορικός – υπερασπιστικός των δικαιωμάτων των πολιτών (ο ΣτΠ δεν είναι ένας ουδέτερος διαιτητής) και δ) επιλυτικός (έχει ως στόχο την επίλυση της διοικητικής διαφοράς δημόσιας διοίκησης και πολίτη με γνώμονα τη νομιμότητα και την χρηστή διοίκηση, ο ΣτΠ είναι η Ανεξάρτητη Αρχή-χρηστή διοίκηση).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΈΛΕΓΧΟΣ

Πρόλογος

Ο έλεγχος αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της καλής διακυβέρνησης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Σχετίζεται με την ικανότητα του ανθρώπινου δυναμικού των δημοσίων υπηρεσιών να παρέχει σύγχρονες και αποτελεσματικές υπηρεσίες στους πολίτες του ελληνικού κράτους. Προς αυτήν την κατεύθυνση συμβάλλει η θεσμική συγκρότηση του εσωτερικού ελέγχου (internal audit).

Ο Εσωτερικός Έλεγχος διορθώνει οργανωτικές δυσλειτουργίες και δυσκαμψίες των δημοσίων υπηρεσιών μέσω προτάσεων και πρακτικών με στόχο την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα της αξιοποίησης των εργαζομένων εντός των δημοσίων υπηρεσιών. Οι εργαζόμενοι στις μονάδες του εσωτερικού ελέγχου επικουρούν τις δημόσιες υπηρεσίες και οι οποίοι με λογοδοσία και ακεραιότητα μπορούν να αποκομίσουν την εμπιστοσύνη των εργαζομένων στις δημόσιες υπηρεσίες.

Εισαγωγή

Ο Εσωτερικός Έλεγχος στους φορείς και τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης αποτελεί μία από τις πλέον κρίσιμες συνιστώσες για τη βελτίωση του πλαισίου και των διαδικασιών λειτουργίας της. Είναι γεγονός, ότι την πρόσφατη δεκαπενταετία, γίνεται συχνή αναφορά για τη σημασία και την αξία του Εσωτερικού Ελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Επιπλέον, συνδέεται ο Εσωτερικός Έλεγχος με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης με αναφορά σε όλη τη δημόσια διοίκηση, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ). Οι αρχές της καλής διακυβέρνησης υποστηρίζουν πρακτικές όπως είναι: α) η λογοδοσία με ανάληψη της ευθύνης από τους εργαζόμενους που υπηρετούν στις δημόσιες υπηρεσίες και οι οποίοι λαμβάνουν αποφάσεις, (β) η διαφάνεια με ηλεκτρονική δημοσιοποίηση όλων των σημαντικών αποφάσεων και διοικητικών πράξεων, (γ) η ακεραιότητα με συνέπεια και διάρκεια προς τη θεμελίωση σχέσεων με τους εργαζόμενους στις δημόσιες υπηρεσίες.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος έχει τη δυνατότητα προληπτικής δράσης που μπορεί να βοηθήσει αποφασιστικά στην ανίχνευση και διαχείριση διοικητικών δυσλειτουργιών και στη συνέχεια, να εισηγηθεί τις απαραίτητες βελτιώσεις. Πρόκειται για ένα πολύτιμο εργαλείο της δημόσιας διοίκησης το οποίο παρέχει τη δυνατότητα στους εσωτερικούς ελεγκτές να καταστούν ωφέλιμοι στο ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η πολιτική υποστήριξη και η οποία θα εγγυάται τον απαραίτητο βαθμό ανεξαρτησίας, τη διαχρονική θεσμική της κατοχύρωση και την εφαρμογή των αρχών καλής διακυβέρνησης.

2.1. Καλή Διακυβέρνηση και Εσωτερικός Έλεγχος

Το Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Development Programme- UNDP), ήδη από το έτος 1995, προσεγγίζει τη δημόσια διοίκηση ως συνώνυμο και ουσιώδες στοιχείο της καλής διακυβέρνησης. Αυτή η προσέγγιση παραπέμπει στον σχεδιασμό και την άσκηση πολιτικής εξουσίας για τη διαχείριση των δημοσίων πολιτικών του κράτους. Ως εκ τούτου, η δημόσια διοίκηση δεν ενεργοποιείται μόνο στη διαχείριση των δημοσίων πολιτικών, αλλά σχετίζεται και με διαδικασίες και μέσα που αποσκοπούν στην αναβάθμιση και την αξιοπιστία των δημοσίων υπηρεσιών.

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση αξιοποιεί την καλή διακυβέρνηση και μέσω αυτής επιχειρεί να εντοπίσει τις βασικές αιτίες των προβλημάτων και να καθορίσει τις απαραίτητες διορθωτικές ενέργειες, έτσι ώστε να εφαρμόσει αποτελεσματικές δράσεις

προς όφελος των δημοσίων υπηρεσιών και ευρύτερα της κοινωνίας και των πολιτών αυτής.

Η καλή διακυβέρνηση διέπεται από θεμελιώδεις αρχές οι οποίες εξειδικεύονται για τη δημόσια διοίκηση και περιγράφονται ως εξής:

Διαμόρφωση ηθικής και ευθύνης

Η καλή διακυβέρνηση περιλαμβάνει διατυπωμένες ηθικές αξίες, στόχους και στρατηγικές, καθώς και μηχανισμούς ελέγχου. Θα πρέπει να ευθυγραμμίζει τις πολιτικές και τις διαδικασίες, έτσι ώστε να ενθαρρύνει συμπεριφορές που είναι συνεπείς προς την ηθική, τις αξίες του δημοσίου τομέα και τη θεμελίωση συμπεριφορών ευθύνης από τους εργαζόμενους. Μία σημαντική προϋπόθεση είναι, να καθοριστούν σαφείς γραμμές λογοδοσίας που θέτουν τους εργαζόμενους έναντι των ευθυνών και των υποχρεώσεών τους για τις πράξεις τους.

Λογοδοσία

Τις αρχές της δεκαετίας του 1991, αναδύεται το νέο υπόδειγμα για τη δημόσια διοίκηση, που αποκαλείται «Νέα Δημόσια Διοίκηση» (New Public Management - NPM)²³. Αποτελεί το νέο πλαίσιο που αποσκοπεί στην αναζήτηση αλλαγών για την οργάνωση και τη διοίκηση του δημόσιου τομέα. Η άνοδος του συστήματος της νέας δημόσιας διοίκησης συνδέεται, έκτοτε, με την επικράτηση των απόψεων που απαιτούν ισχυρή υπευθυνότητα και επαγγελματισμό από τις δημόσιες υπηρεσίες, ως προς τη λογοδοσία και τη συμμόρφωσή τους με τις νόμιμα αποδεκτές ελεγκτικές διαδικασίες,

Η Λογοδοσία, ιδιαίτερα, είναι η λειτουργία μέσω της οποίας οι φορείς του δημοσίου τομέα, καθώς και το ανθρώπινο δυναμικό που υπηρετεί σε αυτούς, αναλαμβάνει την ευθύνη για τις αποφάσεις και τις πράξεις τους, από τη θέση ευθύνης που κατέχουν στη δημόσια υπηρεσία. Η Λογοδοσία επιτυγχάνεται όταν όλο το ανθρώπινο δυναμικό κατανοεί τις υποχρεώσεις του και τους ρόλους του. Η Λογοδοσία είναι η υποχρέωση του ανθρώπινου δυναμικού να παρέχει απαντήσεις για τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί. Στο πλαίσιο αυτό, η καλή διακυβέρνηση απαιτεί τακτικές αναφορές διοικητικών και επιχειρησιακών αποτελεσμάτων, οι οποίες επικυρώνονται για την ακρίβειά τους από τον Εσωτερικό Έλεγχο.

Διόρθωση της πορείας

Όταν μία δημόσια υπηρεσία δεν επιτυγχάνει τους στόχους για τη διοικητική και την επιχειρησιακή της απόδοση, ή όταν ανιχνεύονται προβλήματα στις υπηρεσιακές λειτουργίες της, ένα καλό σύστημα διακυβέρνησης θα εντοπίσει και θα τεκμηριώσει τη θεμελιώδη αιτία των προβλημάτων, θα καθορίσει τις διορθωτικές δράσεις που χρειάζονται και θα εποπτεύσει τις διορθωτικές δράσεις για να βελτιώσει την εσφαλμένη πορεία. Τα ευρήματα και οι συστάσεις του Εσωτερικού Ελέγχου αποτελούν την κρίσιμη προϋπόθεση για την καλή διακυβέρνηση και τα οποία ευρήματα και οι συστάσεις μπορούν να οδηγήσουν στη θεραπεία των αδυναμιών και των ελλείψεων.

Η καλή διακυβέρνηση προϋποθέτει διαρκή εποπτεία, για να διασφαλίζεται ότι η πολιτική εφαρμόζεται όπως είχε σχεδιαστεί, η στρατηγική επιτυγχάνεται και η συνολική απόδοση της δημόσιας υπηρεσίας ικανοποιεί τις προσδοκίες και συμμορφώνεται με τις πολιτικές, τους νόμους και το ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο.

Διαφάνεια

²³Ο Christopher Hood, με το σύγγραμμά του: «A Public Management for All Seasons?» το 1991, καθερώνει έναν κατάλογο επτά μεταρρυθμιστικών σημείων για τη δημόσια διοίκηση του Ηνωμένου Βασιλείου και άλλων χωρών: 1. Άσκηση επαγγελματικής διαχείρισης στον δημόσιο τομέα. 2. Θέσπιση σαφών προτύπων και μέτρων απόδοσης. 3. Μεγαλύτερη έμφαση στους ελέγχους απόδοσης. 4. εφαρμογή του συστήματος κατανομής των μονάδων στον δημόσιο τομέα. 5. Αύξηση της ανταγωνιστικότητας του δημόσιου τομέα. 6. Εφαρμογή του μοντέλου διοικητικής πρακτικής του ιδιωτικού τομέα. 7. Έμφαση για μεγαλύτερη πειθαρχία και οικονομικότητα στη χρήση των δημοσίων πόρων.

Αφορά στην αξία και την προέλευση των πληροφοριών που λαμβάνονται από τον ελεγκτικό μηχανισμό, καθώς επίσης και στη δημοσιοποίηση ή τη γνωστοποίησή τους μετά από κατάλληλη εξουσιοδότηση και εφόσον υφίσταται σχετική θεσμική ή υπηρεσιακή υποχρέωση. Η διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην αποστολή του Εσωτερικού Ελέγχου, διότι μέσω αυτού αποκαθίστανται αδυναμίες και ελλείψεις στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να καταδείξει την άμεση σχέση μεταξύ της διαφάνειας και της αξιοπιστίας ενός φορέα του δημοσίου. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), σύμφωνα με το άρθρο 82, παρ. 1, του Ν.4622/2019, έχει ως αποστολή την «ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων και δημόσιων οργανισμών...».

Ακεραιότητα

Η αρχή της Ακεραιότητας επιβάλλει στους δημόσιους λειτουργούς-υπαλλήλους να ενεργούν σύμφωνα με τις αρχές, τις αξίες, τις προσδοκίες και την πολιτική δεοντολογίας του δημοσίου τομέα. Μέσω της Ακεραιότητας αποκαθίσταται η εμπιστοσύνη και η αξιοπιστία των πράξεων του δημοσίου τομέα με την κοινωνία και τους πολίτες. Στις περιπτώσεις όπου διαψεύδονται οι προσδοκίες για Ακεραιότητα των δημοσίων λειτουργών, τότε κλονίζεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τον δημόσιο τομέα, στους θεσμούς του και γενικότερα προς το πολιτικό σύστημα μιας χώρας.

Δικαιοσύνη

Η αρχή της Δικαιοσύνης σχετίζεται με την ισονομία και την αμεροληψία που έχει εμπιστευθεί η Πολιτεία στους δημοσίους λειτουργούς. Οι πολίτες αναμένουν και απαιτούν ορθή χρήση και διαχείριση της εξουσίας του δημοσίου τομέα και ανησυχούν για την κακή χρήση ή ακόμη και την ευνοιοκρατία της εξουσίας του δημοσίου τομέα, καθώς και για κάθε άλλο ζήτημα που αφορά σε κακοδιοίκηση, διαφθορά, κακοδιαχείριση, σπατάλη και για οτιδήποτε άλλο που μπορεί να υπονομεύσει και να επηρεάσει αρνητικά τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπηρεσιών και κατ' επέκταση την παροχή υπηρεσιών και την επίλυση προβλημάτων προς τους πολίτες.

Οι ως άνω αρχές καλής διακυβέρνησης διέπουν τις διεργασίες τόσο του Εσωτερικού Ελέγχου όσο και του Εξωτερικού Ελέγχου προς τις ελεγχόμενες υπηρεσίες και τις ελεγχόμενες επιχειρήσεις, χωρίς να παραγνωρίζονται οι διαφορές και οι ομοιότητές τους.

2.2. Σχέσεις Εσωτερικού Ελέγχου και Εξωτερικού Ελέγχου

Εσωτερικός είναι ο έλεγχος ο οποίος οργανώνεται και πραγματοποιείται, σύμφωνα με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης και διενεργείται από ειδικά εκπαιδευμένα στελέχη της. Ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί μία ανεξάρτητη, αντικειμενική και συμβουλευτική δραστηριότητα και είναι επιφορτισμένος με τον συνεχή έλεγχο και την αξιολόγηση του οργανωτικού συστήματος των δημοσίων υπηρεσιών.

Εξωτερικός είναι ο έλεγχος που διενεργείται από εξωτερικούς ελεγκτές, οι οποίοι δεν έχουν σχέση εξαρτημένης εργασίας με την ελεγχόμενη μονάδα την οποία καλούνται να ελέγξουν και πραγματοποιείται μετά από πρόσκληση των μετόχων της εταιρείας/επιχείρησης. Ο εξωτερικός έλεγχος διενεργείται επί του οικονομικού/λογιστικού συστήματος ενός οργανισμού/εταιρείας, αλλά και των επιμέρους οργανωτικών συστημάτων, τα οποία επηρεάζουν τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του λογιστικού/οικονομικού συστήματος.

Ειδικότερα, ο Εσωτερικός Έλεγχος σε σχέση με τον Εξωτερικό Έλεγχο διαφέρουν: – στο αντικείμενο του ελέγχου (δηλαδή τι ελέγχεται), – στο υποκείμενο του ελέγχου (ποια πρόσωπα διενεργούν τον έλεγχο και ποια τα προσόντα τους), – καθώς

επίσης στις διαδικασίες ελέγχου (δηλαδή τις τεχνικές και διαδικασίες ελέγχου. Ο Εσωτερικός Έλεγχος έχει κυρίως προληπτικό χαρακτήρα, ενώ ο Εξωτερικός Έλεγχος έχει κατασταλτικό.

Επιπρόσθετα, αποτελεί καλή πρακτική η συνεργασία Εσωτερικών και Εξωτερικών Ελεγκτών, ώστε να μειώνεται η επικάλυψη των εργασιών είτε του ενός είτε του άλλου μέρους. Η σημαντικότητα της σχέσης μεταξύ των δύο αυτών ελέγχων, προκύπτει στο Διεθνές Ελεγκτικό Πρότυπο 610 (International Standards of Audit «ISA 610») ²⁴ «*Λαμβάνοντας υπόψη το έργο του εσωτερικού ελέγχου*», το οποίο παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για τη στήριξη της εργασίας των Εξωτερικών Ελεγκτών κατά την ελεγκτική εργασία των Εσωτερικών Ελεγκτών. Το Διεθνές Πρότυπο Ελέγχου 610 αναφέρεται στις ευθύνες του Εξωτερικού Ελεγκτή στις περιπτώσεις όπου χρησιμοποιείται το έργο των Εσωτερικών Ελεγκτών με τρόπο τέτοιο ώστε να επηρεάζεται η φύση ή ο χρόνος ή η έκταση των διαδικασιών ελέγχου που είναι δυνατόν και πρέπει να εκτελεστούν.

Ο Εσωτερικός και ο Εξωτερικός Έλεγχος είναι δύο διακριτές λειτουργίες, οι οποίες διαφέρουν αλλά και αλληλοσυμπληρώνονται. Προκειμένου να γίνει αυτό κατανοητό, παρατίθενται στη συνέχεια, οι κυριότερες ομοιότητες και διαφορές των δύο ελέγχων.

Ο Εσωτερικός όσο και ο Εξωτερικός Έλεγχος, (α) διέπονται από διεθνή αναγνωρισμένα ελεγκτικά πρότυπα, που περιλαμβάνουν επαγγελματικά πρότυπα και σχετικούς κώδικες δεοντολογίας β) ο προσδιορισμός του ελεγκτικού κινδύνου και η αντιμετώπισή του αποτελεί σημαντικό στοιχείο στον σχεδιασμό και την εκτέλεση της ελεγκτικής διαδικασίας, τόσο για τον εσωτερικό όσο και για τον εξωτερικό ελεγκτή γ) η ανεξαρτησία χαρακτηρίζει τους εσωτερικούς ελεγκτές και τους εξωτερικούς, προκειμένου να είναι αξιόπιστοι δ) οι δύο έλεγχοι χρησιμοποιούν αρκετά κοινά ελεγκτικά εργαλεία, όπως, τα ερωτηματολόγια, τα φύλλα ελέγχου και τις συνεντεύξεις, ε) τα αποτελέσματα των ελέγχων, και στις δύο περιπτώσεις, παρουσιάζονται μέσω των εκθέσεων ελέγχου.

Υφίστανται όμως και οι διαφορές εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου που πηγάζουν από τη θέση τους σε σχέση με τον ελεγκτικό μηχανισμό, τους αντικειμενικούς σκοπούς που εκπληρώνει ο καθένας και τη φύση της ελεγκτικής εργασίας τους.

Οι στόχοι του Εσωτερικού Ελέγχου καθορίζονται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ) εντός της δημόσιας υπηρεσίας και η οποία λογοδοτεί στην εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Αντιθέτως, ο Εξωτερικός Έλεγχος δεν αποτελεί μέρος της ελεγχόμενης μονάδας. Ο Εσωτερικός Έλεγχος ασκεί ελεγκτικό έργο στις διοικητικές δομές της δημόσιας υπηρεσίας, ενώ ο εξωτερικός ελέγχει τις διαδικασίες που σχετίζονται με τα χρηματοοικονομικά αποτελέσματα και τις χρηματοοικονομικές επιδόσεις της επιχείρησης/εταιρείας. Ο Εσωτερικός Έλεγχος αφορά στο οργανωτικό πλαίσιο (π.χ. Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας) της δημόσιας υπηρεσίας, ενώ ο Εξωτερικός Έλεγχος αξιολογεί τον τομέα των λογιστικών και χρηματοοικονομικών λειτουργιών. Ο Εσωτερικός Έλεγχος λαμβάνει υπόψη του το εργασιακό κλίμα της δημόσιας υπηρεσίας, την ικανότητα, την επάρκεια και την ακεραιότητα του ανθρώπινου δυναμικού και ο Εξωτερικός Έλεγχος επικεντρώνεται στο οικονομικό περιβάλλον (π.χ. μέγεθος, ρευστότητα, όγκο συναλλαγών, κ.λ.).

²⁴Βλ. International Standard on Auditing ISA 610 (Revised 2013), Using the Work of Internal Auditors And Related Conforming Amendments.

Τα δύο είδη Ελέγχων οριοθετούνται και δεσμεύονται σε ένα πλαίσιο διεθνών ελεγκτικών προτύπων. Η ελεγκτική διαδικασία τους διενεργείται με βάση τα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα²⁵ και τους σχετικούς Κώδικες Επαγγελματικής Δεοντολογίας.

Οι Εσωτερικοί και οι Εξωτερικοί Ελεγκτές επηρεάζονται από τον οργανωτικό και τον επιχειρησιακό κίνδυνο αντιστοίχως. Οργανωτικός κίνδυνος είναι αυτός που καλείται να αντιμετωπίσει προβλήματα στη στρατηγική, τις δομές, τις διαδικασίες, τους κανονισμούς, τις συμπεριφορές, την κουλτούρα, την ψηφιακή τεχνολογία εντός της ελεγχόμενης μονάδας-υπηρεσίας. Επιχειρησιακός κίνδυνος είναι ο κίνδυνος που αντιμετωπίζει μία ελεγχόμενη επιχείρηση/εταιρεία κατά τη διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας, το σύστημα παραγωγής, τη μηχανοργάνωση, την τεχνολογία, π.χ. την αυτοματοποίηση της παραγωγής, κ.λ. Επίσης, επηρεάζονται από τον ανθρώπινο παράγοντα, όπως την εκπαίδευση προσωπικού, τις ανταμοιβές, τις μειώσεις προσωπικού, τις δημοσιονομικές κρίσεις, κ.ά.

Στον Εσωτερικό και στον Εξωτερικό Έλεγχο είναι πολύ κρίσιμη η διαμόρφωση πλαισίου ανεξαρτησίας κατά την πραγματοποίηση του έργου των ελεγκτών. Υποχρέωση του Εσωτερικού και Εξωτερικού Ελέγχου είναι η κατάθεση αποτελεσμάτων, μέσω εκθέσεων, προς την ηγεσία, είτε αφορά στην πολιτική είτε την επιχειρησιακή.

Για τη διαμόρφωση και ολοκλήρωση ενός πλαισίου-προγράμματος Εσωτερικού Ελέγχου στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση (ΕΔΔ), κρίνεται απαραίτητη, πρώτον: η παράθεση των Διεθνών Προτύπων για την επαγγελματική εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου και δεύτερον, η καταγραφή των προσαρμοσμένων Ελεγκτικών Προτύπων με τις δημόσιες υπηρεσίες της ΕΔΔ.

2.3. Διεθνή Επαγγελματικά Πρότυπα

Τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή Εσωτερικού Ελέγχου, η εφαρμογή των οποίων προβλέπεται από το εποπτικό πλαίσιο των επιχειρήσεων (π.χ. βιομηχανιών, εταιρειών, τραπεζών, κ.λ.), λειτουργούν πλέον ως υποχρεωτική καθοδήγηση για τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου αυτών των επιχειρήσεων. Με αυτά τα Διεθνή Πρότυπα εδραιώνεται ο επαγγελματισμός των ελεγκτών και αποφέρει οφέλη στις ίδιες τις Επιχειρήσεις. Άλλωστε, μέσω των εν λόγω Προτύπων, παρέχεται η δυνατότητα αξιολόγησής τους.

Σύμφωνα με Διεθνή Πρότυπα, ο σκοπός αυτών των Προτύπων²⁶ είναι να: 1. Καθοδηγούν ως προς την τήρηση των υποχρεωτικών στοιχείων του Διεθνούς Πλαισίου Επαγγελματικής Εφαρμογής. 2. Παρέχουν ένα πλαίσιο για την εφαρμογή και προώθηση ενός ευρέος φάσματος προστιθέμενης αξίας υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου. 3. Θέτουν τη βάση για την αξιολόγηση της απόδοσης του εσωτερικού ελέγχου. 4. Υιοθετούν βελτιωμένες διαδικασίες και λειτουργίες της υπηρεσίας/οργανισμού.

Τα Διεθνή Πρότυπα διακρίνονται σε Πρότυπα Χαρακτηριστικών και σε Πρότυπα Διεξαγωγής.

Τα Πρότυπα Χαρακτηριστικών (Feature Standards– Σειρά 1000) ασχολούνται με τα χαρακτηριστικά των ελεγχόμενων μονάδων-υπηρεσιών και των ελεγκτών που επιφορτίζονται με τον Εσωτερικό Έλεγχο. Τα Πρότυπα Διεξαγωγής περιγράφουν τη φύση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και διασφαλίζουν τα κριτήρια για τον έλεγχο των μονάδων/υπηρεσιών.

²⁵ Στο επόμενο Κεφάλαιο γίνεται η παρουσίαση των Διεθνών Ελεγκτικών Προτύπων.

²⁶Βλ. Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing, (Standards), 2020.

Τα Πρότυπα Διεξαγωγής (Performance Standards – Σειρά 2000), αναφέρονται στον ρόλο και την αποστολή των δράσεων του Εσωτερικού Ελέγχου και παρέχουν κριτήρια μέσω των οποίων είναι δυνατή η αξιολόγηση της απόδοσης του Εσωτερικού Ελέγχου.

Υπάρχει και μια τρίτη διάκριση η οποία αφορά στα Πρότυπα Εφαρμογής (Implementation Standards), όπου τα συγκεκριμένα Πρότυπα λειτουργούν συμπληρωματικά στις δύο πρώτες κατηγορίες προτύπων και εξειδικεύονται σε ειδικούς τομείς δραστηριότητας, όπως είναι, ο έλεγχος απάτης και διαφθοράς.

Α. Τα πλέον κρίσιμα Πρότυπα Χαρακτηριστικών είναι:

1000: Σκοπός, Δικαιοδοσία και Ευθύνη. Ο σκοπός, η δικαιοδοσία και η ευθύνη της λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου καθορίζονται σε έναν ενιαίο κανονισμό Εσωτερικού Ελέγχου, σύμφωνα με την αποστολή του Εσωτερικού Ελέγχου και τα υποχρεωτικά στοιχεία του Διεθνούς Πλαισίου Επαγγελματικής Εφαρμογής (τις Θεμελιώδεις Αρχές για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, τον Κώδικα Ηθικής, τα Πρότυπα και τον Ορισμό του Εσωτερικού Ελέγχου). Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να αναθεωρεί τον εν λόγω κανονισμό σε τακτικά χρονικά διαστήματα, να ενημερώνει την πολιτική ηγεσία και να τον θέτει προς έγκριση από αυτήν.

1010: Αναγνώριση των Υποχρεωτικών Οδηγιών στον Κανονισμό Εσωτερικού Ελέγχου. Ο κανονισμός Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να τονίζει με σαφήνεια την υποχρεωτική φύση των Θεμελιωδών Αρχών για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, του Κώδικα Ηθικής, των Προτύπων και του Ορισμού του Εσωτερικού Ελέγχου.

1100: Ανεξαρτησία και Αντικειμενικότητα. Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να είναι ανεξάρτητη και οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να είναι αντικειμενικοί κατά την εκτέλεση του έργου τους.

1200: Επαγγελματική Επάρκεια και Δέουσα Επαγγελματική Επιμέλεια. Η αποστολή και το έργο των εσωτερικών ελεγκτών να εκτελείται με επαγγελματική επάρκεια και δέουσα επαγγελματική επιμέλεια.

1210: Επαγγελματική Επάρκεια. Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να διαθέτουν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητες που απαιτούνται για την εκπλήρωση των ελεγκτικών καθηκόντων τους.

1220: Δέουσα Επαγγελματική Επιμέλεια. Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να εφαρμόζουν την επιμέλεια και τις δεξιότητες ενός αποδεδειγμένα συνετού και ικανού εσωτερικού ελεγκτή. Η δέουσα επαγγελματική επιμέλεια δεν υπονοεί το αλάθητο.

1230: Συνεχής Επαγγελματική Επιμόρφωση και Εκπαίδευση. Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να βελτιώνουν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητές τους μέσω συνεχούς επαγγελματικής επιμόρφωσης.

1300: Πρόγραμμα Διαβεβαίωσης και Βελτίωσης Ποιότητας. Ο επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να αναπτύσσει και να διατηρεί ένα πρόγραμμα διαβεβαίωσης και βελτίωσης ποιότητας.

1311: Εσωτερικές Αξιολογήσεις. Οι εσωτερικές αξιολογήσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν: Διαρκή παρακολούθηση της απόδοσης της λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου.

1312: Εξωτερικές Αξιολογήσεις. Οι εξωτερικές αξιολογήσεις να διεξάγονται μία φορά τον χρόνο από την πολιτική ηγεσία.

1320: Υποβολή Αναφοράς για το Πρόγραμμα Διαβεβαίωσης και Βελτίωσης Ποιότητας. Ο επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να γνωστοποιεί τα αποτελέσματα του προγράμματος διαβεβαίωσης και βελτίωσης ποιότητας στην ηγεσία. Οι γνωστοποιήσεις περιλαμβάνουν: Τα συμπεράσματα των αξιολογήσεων. • Τα Διορθωτικά σχέδια δράσης.

1321: Χρήση της φράσης «Συμμορφώνεται με τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου». Η επισήμανση ότι η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου «συμμορφώνεται με τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου» γίνεται μόνο όταν υποστηρίζεται από τα αποτελέσματα της αξιολόγησης του προγράμματος διαβεβαίωσης και βελτίωσης ποιότητας.

1322: Αποκάλυψη της μη Συμμόρφωσης. Σε περίπτωση όπου η μη συμμόρφωση με τον Κώδικα Ηθικής ή τα Πρότυπα επηρεάζει το συνολικό πλαίσιο ή τις δραστηριότητες της λειτουργίας εσωτερικού ελέγχου, τότε ο επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να κοινοποιεί τη μη συμμόρφωση και τις επιπτώσεις της στην πολιτική ηγεσία.

Β. Τα πλέον κρίσιμα Πρότυπα Διεξαγωγής είναι:

2000: Διαχείριση της Λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου. Ο επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να διοικεί αποτελεσματικά τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, έτσι ώστε να εξασφαλίζει ότι η λειτουργία της προσθέτει αξία στη δημόσια υπηρεσία.

2010: Προγραμματισμός. Ο επικεφαλής του Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να καταρτίζει ένα πρόγραμμα ελέγχων με βάση την εκτίμηση κινδύνων, με σκοπό να προσδιορίσει τις προτεραιότητες της λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου, σύμφωνα με το οργανωτικό πλαίσιο της δημόσιας υπηρεσίας.

2020: Κοινοποίηση και Έγκριση. Ο/η επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να κοινοποιεί τον σχεδιασμό για τη λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου προς την πολιτική ηγεσία.

2060: Να υποβάλλεται αναφορά προς την πολιτική ηγεσία σχετικά με τον σκοπό, τη δικαιοδοσία, την ευθύνη και την απόδοση της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και με τη συμμόρφωσή του με τον Κώδικα Ηθικής και τα Πρότυπα. Η αναφορά πρέπει επίσης να περιλαμβάνει σημαντικούς κινδύνους, μνημονεύοντας και κινδύνους απάτης, καθώς και ζητήματα ελεγκτικών μηχανισμών, διακυβέρνησης και λοιπά θέματα τα οποία χρήζουν προσοχής από την πολιτική ηγεσία.

2100: Φύση των Εργασιών. Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να αξιολογεί και να συμβάλλει στη βελτίωση της καλής διακυβέρνησης, της διαχείρισης κινδύνων και των διαδικασιών ελέγχου του οργανισμού/υπηρεσίας υιοθετώντας μια συστηματική, πειθαρχημένη και βάσει υπολογισμού κινδύνων προσέγγιση. Η χρησιμότητα και η αξιοπιστία του Εσωτερικού Ελέγχου ενισχύονται όταν οι εσωτερικοί ελεγκτές δρουν προληπτικά και οι εκτιμήσεις τους παρέχουν καινοτόμες ιδέες/παρεμβάσεις και λαμβάνουν υπόψη μελλοντικές επιπτώσεις.

2120: Διαχείριση Κινδύνων. Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να εκτιμά την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και να συμβάλλει στην ανάδειξη και τη βελτίωσή τους.

2300: Διεξαγωγή του Έργου. Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να αναγνωρίζουν, να αναλύουν, να αξιολογούν και να καταγράφουν επαρκείς πληροφορίες, έτσι ώστε να επιτύχουν τους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου.

2330: Καταγραφή Πληροφοριών. Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να καταγράφουν επαρκείς, αξιόπιστες, σχετικές και χρήσιμες πληροφορίες για την υποστήριξη των συμπερασμάτων και των αποτελεσμάτων του ελεγκτικού τους έργου.

2410: Κριτήρια Κοινοποιήσεων. Στις κοινοποιήσεις πρέπει να περιλαμβάνονται οι αντικειμενικοί σκοποί, το εύρος και τα αποτελέσματα του ελεγκτικού έργου.

2421: Λάθη και Παραλείψεις. Εάν μια τελική κοινοποίηση περιέχει ένα σημαντικό λάθος ή παράλειψη, ο επικεφαλής εσωτερικού ελέγχου πρέπει να κοινοποιεί τις διορθωμένες πληροφορίες σε όλους όσους έλαβαν την αρχική κοινοποίηση.

2430: Χρήση της φράσης «Συμμορφώνεται με τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου». Η εν λόγω αναφορά, ότι το

ελεγκτικό έργο διενεργήθηκε σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, είναι κατάλληλη μόνον εφόσον υποστηρίζεται από τα αποτελέσματα της αξιολόγησης του προγράμματος διαβεβαίωσης και βελτίωσης ποιότητας .

2450: Συνολική Γνώμη. Όταν εκδοθεί μια συνολική γνώμη, πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις στρατηγικές, αντικειμενικούς σκοπούς και κινδύνους του οργανισμού/υπηρεσίας και τις προσδοκίες της πολιτικής ηγεσίας. Η συνολική γνώμη πρέπει να υποστηρίζεται από επαρκείς, αξιόπιστες και χρήσιμες πληροφορίες.

2600: Κοινοποίηση της Αποδοχής Κινδύνων. Όταν ο/η επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου συμπεράνει ότι η διοίκηση έχει αποδεχτεί έναν βαθμό κινδύνου, στον οποίο δεν μπορεί να ανταποκριθεί ο οργανισμός/υπηρεσία, τότε ο/η επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να συζητήσει το θέμα με την ηγεσία της διοίκησης. Εάν το ζήτημα σχετικά με τον κίνδυνο δεν επιλυθεί, ο/η επικεφαλής Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να αναφέρει το θέμα στην πολιτική ηγεσία.

Για την εφαρμογή διαδικασιών και πρακτικών Εσωτερικού Ελέγχου, στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση (ΕΔΔ) καταγράφονται τα ακόλουθα Πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου:

1^ο, Ανεξαρτησία και Αντικειμενικότητα των εσωτερικών ελεγκτών. Οι ελεγκτές θα πρέπει να είναι ανεξάρτητοι από τις δραστηριότητες στις οποίες ασκούν τον έλεγχο. Να ασκούν τα καθήκοντά τους με αντικειμενικότητα, ώστε να αποφεύγονται περιπτώσεις σύγκρουσης ομοίων συμφερόντων. Συνάδουν με τα Διεθνή Πρότυπα: 1110, 1111 και 1120.

2^ο, Κατάλληλη επαγγελματική κατάρτιση των εσωτερικών ελεγκτών. Η στελέχωση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου θα πρέπει να γίνεται με άτομα συναφούς εμπειρίας και τεχνογνωσίας. Απαιτούνται: συνεχής επιμόρφωση/εκπαίδευση των ελεγκτών της Μονάδας, επαγγελματική συνέπεια και επιμέλεια. Συνάδουν με τα Διεθνή Πρότυπα: 1200, 1210 και 1230.

3^ο, Πλαίσιο δραστηριοτήτων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου. Η Μονάδα οφείλει να παρέχει επαγγελματική διαβεβαίωση προς τη δημόσια υπηρεσία για: την αξιοπιστία, τη διασφάλιση και την ειλικρίνεια των παρεχόμενων πληροφοριών-στοιχείων, τη συμμόρφωση με τις οδηγίες, τους κανονισμούς και το οικείο θεσμικό πλαίσιο και την υποστήριξη/υποβοήθηση των στόχων της δημόσιας υπηρεσίας. Συνάδουν με τα Διεθνή Πρότυπα: 1300, 1311 και 1312.

4^ο, Ποιότητα διαδικασιών Εσωτερικού Ελέγχου. Σχεδιασμός του ελεγκτικού έργου της Μονάδας, μέσω τεκμηριωμένου προγράμματος Εσωτερικού Ελέγχου, αξιολόγηση των υφιστάμενων στοιχείων και πληροφοριών και κοινοποίηση των αποτελεσμάτων ελέγχου, προς την πολιτική ηγεσία, μέσω υποβολής σχετικής Έκθεσης. Επίσης, είναι απαραίτητοι οι έλεγχοι συμμόρφωσης/διόρθωσης, ώστε να διαπιστωθεί εάν τα εμπλεκόμενα τμήματα και διευθύνσεις *«συνεμορφώθησαν προς τας υποδείξεις»* της Έκθεσης Εσωτερικού Ελέγχου. Συνάδουν με τα Διεθνή Πρότυπα: 1320, 1321 και 1322.

5^ο, Τρόπος διοίκησης της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου. Ο/η επικεφαλής της Μονάδας θα πρέπει να καθορίζει εγγράφως τους στόχους του Εσωτερικού Ελέγχου, ανάλογα με τη φύση και τις λειτουργίες της ελεγχόμενης μονάδας/υπηρεσίας. Επιπλέον, εκπονεί και εφαρμόζει πλαίσιο αξιολόγησης του ελεγκτικού έργου της Μονάδας και οι ελεγκτές να συμμορφώνονται με αυτό το πλαίσιο. Συνάδουν με τα Διεθνή Πρότυπα: 2000, 2010, 2030, 2040, 2050, 2070, 2110, 2120, 2130, 2340 και 2420.

Τα ανωτέρω Πρότυπα, υποστηρίζονται από δικλείδες ασφαλείας, μέσω των οποίων ενισχύεται ο αποτελεσματικός και χρήσιμος ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου στη Δημόσια Διοίκηση.

2.4. Ο Εσωτερικός Έλεγχος και οι δικλείδες ασφαλείας

Οι δικλείδες ασφαλείας στον Εσωτερικό Έλεγχο αποσκοπούν στην επαρκή προετοιμασία και υποστήριξη του πλαισίου ελέγχου μιας δημόσιας υπηρεσίας. Οι σκοποί που πρέπει, σε κάθε περίπτωση να λαμβάνονται στο πλαίσιο ελέγχου, είναι οι ακόλουθοι:

- Αξιοπιστία και ακεραιότητα των πληροφοριών που λαμβάνονται από τις ελεγχόμενες υπηρεσίες.
- Συμμόρφωση με κανόνες, κώδικες, διαδικασίες, νόμους και κανονισμούς.

Οι δικλείδες ασφαλείας αποτελούν τις διαδικασίες, τις μεθόδους και τις πρακτικές που ορίζονται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου με στόχο την αποτελεσματική και απρόσκοπτη λειτουργία της, κατά την εφαρμογή του ελεγκτικού έργου. Οι δικλείδες ασφαλείας διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες:

1^η, Προληπτικές (preventive). Αφορούν στην αποτροπή προβλημάτων και δυσλειτουργιών πριν συμβούν, όπως είναι η πρόσληψη έμπειρου προσωπικού, σαφής διαχωρισμός καθηκόντων, συγκεκριμένος σχεδιασμός ελέγχου των τμημάτων και των διευθύνσεων της δημόσιας υπηρεσίας.

2^η, Ανιχνευτικές (detective). Αφορούν στον εντοπισμό λαθών, αστοχιών και παραλείψεων που θα υπάρξουν από τη χορήγηση στοιχείων και πληροφοριών εκ μέρους της υπηρεσίας.

3^η, Διορθωτικές (corrective). Αφορούν σε διόρθωση προβλημάτων και δυσλειτουργιών που προέκυψαν από τις ανιχνευτικές δικλείδες και αναγνωρίζονται οι αιτίες. Αναγνωρίζεται δηλαδή η αξιοπιστία και ακεραιότητα της παρεχόμενης διοικητικής πληροφόρησης και μέσω αυτών των δικλίδων εξασφαλίζεται η ελεγκτική διαδικασία προς τη δημόσια υπηρεσία.

Οι δικλείδες ασφαλείας θωρακίζουν το έργο του Εσωτερικού Ελέγχου και ταυτόχρονα αξιολογούνται δυσκαμψίες και ανορθολογικές διαδικασίες της ελεγχόμενης υπηρεσίας. Οι δικλείδες ασφαλείας αποτελούν ένα χρήσιμο μεθοδολογικό εργαλείο που αξιοποιείται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου κατά τη σύνταξη της Έκθεσής της.

2.5. Έκθεση Εσωτερικού Ελέγχου

Σκοπός της Έκθεσης Ελέγχου είναι η γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου. Χαρακτηριστικό μιας ποιοτικής Έκθεσης Ελέγχου είναι η παρουσίαση των κυρίων ευρημάτων και συμπερασμάτων του ελέγχου με σαφήνεια και αντικειμενικότητα, έτσι ώστε να είναι κατανοητές/σαφείς οι ελεγκτικές διαδικασίες που εφαρμόστηκαν, καθώς και ο τρόπος και λόγος για τον οποίο αυτές πραγματοποιήθηκαν.

Ο στόχος της Έκθεσης Ελέγχου είναι να διαμορφώσει γνώμη επί των διοικητικών/οργανωτικών καταστάσεων της ελεγχόμενης δημόσιας υπηρεσίας. Αξιολογεί τα συμπεράσματα που εξάγονται από τα ελεγκτικά τεκμήρια που αποκτήθηκαν κατά τη διάρκεια του ελέγχου και εκφράζει με σαφήνεια τη γνώμη της, μέσω αυτής της Έκθεσης στην οποία περιγράφεται και η τεκμηριώνεται η εν λόγω γνώμη.

Η δομή της Έκθεσης Ελέγχου περιλαμβάνει τα εξής στάδια: α) Τίτλος της Έκθεσης, β). Αποδέκτες της έκθεσης, γ) Εισαγωγική παράγραφος, δ) Προσδιορισμός του πεδίου του ελέγχου, ε) Ημερομηνία της έκθεσης, στ) Ονοματεπώνυμο των Ελεγκτών, ζ) Αναφορά του σκοπού και της έκτασης του ελέγχου, η) Περιγραφή τυχόν επιφυλάξεων, θ) Καταγραφή της τελικής γνώμης των Ελεγκτών.

Οι εσωτερικοί ελεγκτές διαμορφώνουν και θεμελιώνουν γνώμη για:

- Τις διαδικασίες και τα συστήματα λειτουργίας όπως στοιχειοθετούνται στον Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ).
- Την ορθολογική συμβατότητα και την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και των συστημάτων λειτουργίας του ΟΕΥ.
- Τους ενδεχόμενους κινδύνους και τη διαχείρισή τους, ώστε να προετοιμασθεί εγκαίρως η αντιμετώπισή τους.
- Τη διαχείριση πληροφοριών περί τις συνθήκες εργασίας του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας υπηρεσίας.

2.6. Ο Εσωτερικός Έλεγχος στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Για πρώτη φορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση γίνεται συγκροτημένη αναφορά στον Εσωτερικό Έλεγχο με τον Ν.3492/2006, (Α/210) «*Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις*».²⁷ Στο άρθρο 4, του ιδίου νόμου, παρατίθενται οι ορισμοί του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, του Εσωτερικού Ελέγχου και των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, στο άρθρο 12, προβλέπεται η Σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

Η προσέγγιση που είχε υιοθετηθεί ήταν κυρίως για τη «*διασφάλιση της επίτευξης των σκοπών για τους οποίους ο φορέας δαπανά τους διαθέσιμους πόρους καθώς και τη μέγιστη απόδοση αυτών κριτήρια που θα διαβεβαιώνουν για τη συνέχιση της ύπαρξής του και την ικανοποίηση των αναγκών του σε πιστώσεις για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού του*», με απώτερο σκοπό «*την ορθολογικότερη κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού*», όπως χαρακτηριστικά ανέφερε η αιτιολογική έκθεση του προαναφερόμενου νόμου.

Ακολουθούν διάφορες αναφορές για τις έννοιες του Εσωτερικού Ελέγχου και για αρμοδιότητες των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και σε μεταγενέστερο θεσμικό πλαίσιο, όπως είναι ο Ν.4025/201, (άρθρο 25, Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου στις Μονάδες Υγείας). Ακόμη, ο Ν.4270/2014 (άρθρα 168 και 169), ο οποίος συμπεριλαμβάνει όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και οι οποίοι υποχρεούνται να καθορίζουν τις σχετικές εσωτερικές δικλίδες ασφαλείας στα συστήματα λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών. Προβλέπεται επιπλέον, ότι οι εκθέσεις ελέγχου των Υπηρεσιών αυτών θα κοινοποιούνται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο θα παρακολουθεί, θα ελέγχει και θα αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και των εσωτερικών δικλίδων ασφαλείας όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

²⁷Ν.3492/2006 ΦΕΚ, τεύχος Α/Αριθ. Φύλλου 210, 05.10.2006, «*Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις*».

Στη συνέχεια η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, του Υπουργείου Δικαιοσύνης, με τον Ν.4320/2015, αναλαμβάνει τον συντονιστικό ρόλο των μεταρρυθμίσεων στον τομέα του Εσωτερικού Ελέγχου.

Τέσσερα έτη μετά, με τη σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ν.4622/2019), προβλέπεται η ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στην κρατική και κυβερνητική δράση αλλά και την πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς, καθώς επίσης και η ανάπτυξη του θεσμικού, οργανωτικού, και επιχειρησιακού πλαισίου για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία για τη δημόσια διοίκηση και τη δημοσιονομική διαχείριση.

Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα περιλαμβάνει Υπουργεία, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Κατά την πρόσφατη εικοσαετία (έτος 2000 έως σήμερα), εκκινούν και συνεχίζονται οι προσπάθειες για την προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στο ελληνικό διοικητικό και πολιτικό σύστημα.

Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, έως και τις ημέρες μας, το επιστημονικό ενδιαφέρον των μελετητών, επαγγελματιών και στελεχών του δημόσιου τομέα εστιάζεται στις θεσμικές αλλαγές περί τη διακυβέρνηση και τον έλεγχο του δημόσιου τομέα. Οι αλλαγές αυτές αφορούν στη μετάβαση από τις κεντρικές ρυθμίσεις του κράτους, τη μεταφορά αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια και τις δομές της, τον ρόλο της αγοράς και τους εκ των προτέρων και υστέρων ελέγχους των δημόσιων υπηρεσιών²⁸.

Η έννοια, το περιεχόμενο και οι μέθοδοι ελέγχου της διοικητικής δράσης του δημόσιου τομέα²⁹ προκύπτουν από τη βασική υπόθεση ότι η νομιμότητα, η αποτελεσματικότητα, η αξιοπιστία και η ποιότητα είναι δυνατό να σχεδιασθούν, να μετρηθούν και να ελεγχθούν. Αυτό αποτελεί το βασικό αξίωμα του ελέγχου της διοικητικής δράσης, ότι δηλαδή κάθε τι που είναι δυνατό να σχεδιασθεί, να μετρηθεί και να ελεγχθεί μπορεί και να διοικηθεί.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί τον βασικό συντελεστή στη διαδικασία επίτευξης της καλής διακυβέρνησης και του ελέγχου διοικητικής δράσης, στις δημόσιες υπηρεσίες. Ο ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου αποτελεί αναπόσπαστο της τμήμα της οργανωτικής δομής των δημοσίων υπηρεσιών.

Ο όρος έλεγχος (“auditing”) προέρχεται από το ρήμα της λατινικής γλώσσας “audire”, που σημαίνει: ακούω, ακροάζομαι³⁰. Ο έλεγχος αποτελεί ουσιαστικά μία συστηματική δέσμευση η οποία διεξάγεται τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα και διακρίνεται σε εσωτερικό και εξωτερικό.³¹

«Ο Εσωτερικός Έλεγχος συνιστά μια λειτουργία επαγγελματικής και ανεξάρτητης αξιολόγησης, η οποία παρέχει πληροφόρηση για τις πρακτικές και δραστηριότητες διοίκησης, στο επίπεδο του υπουργείου/οργανισμού. Η εν λόγω λειτουργία συμβάλλει στη βελτίωση της συνολικής αποτελεσματικότητας και απόδοσης των κυβερνητικών λειτουργιών και στη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ο Εσωτερικός Έλεγχος προσφέρει στα ανώτατα διοικητικά στελέχη και στους αιρετούς δημόσιους αξιωματούχους διασφάλιση σχετικά με το σχεδιασμό και τη λειτουργία των διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης των κινδύνων και ελέγχου εντός των οργανισμών τους ... Ο

²⁸ Π.χ. Διαχειριστικοί έλεγχοι μέσω του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ).

²⁹ Βλ. Β. Γ. Τζέμος, Κεφάλαιο 1.

³⁰ “Audition”: Ακρόαση.

³¹ Martin Dees, The public sector auditor: linking pin in public administration. Inaugural lecture given in abridged form on the acceptance of the Chair of Professor of Public Auditing & Accounting at Nyenrode Business University, 2011, pp. 1-26.

*Εσωτερικός Έλεγχος επικεντρώνεται στα συστήματα διοίκησης, στις επιχειρησιακές διαδικασίες και πρακτικές, ... Τα αποτελέσματα των εσωτερικών ελέγχων συμβάλλουν στον εντοπισμό προβλημάτων και απειλών και στη διατύπωση συστάσεων για τη βελτίωση της απόδοσης».*³²

Την πρόσφατη εικοσαετία και ιδιαίτερα από το έτος 2006, με τον Ν.3492/2006, έως και τις ημέρες μας, η ΕΔΔ ενσωματώνει τον Εσωτερικό Έλεγχο στο νομοθετικό της πλαίσιο. Προσεγγίζει τον Εσωτερικό Έλεγχο ως μία ανεξάρτητη ελεγκτική-συμβουλευτική δραστηριότητα που παρέχει τη διαβεβαίωση για την επάρκεια των συστημάτων διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών με στόχο τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους. (European Commission, 2014). Επίσης, η ΕΔΔ υιοθετεί και παραπέμπει στον ορισμό που παρέχει το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (The Institute of Internal Auditors – ΙΙΑ) σχετικά με την έννοια του Εσωτερικού Ελέγχου.

Καθίσταται, ως εκ τούτου, σαφές ότι οι αρμοδιότητες του Εσωτερικού Ελέγχου αποτελούν ουσιαστικά στοιχεία και απαραίτητες προϋποθέσεις που πηγάζουν από το εννοιολογικό πλαίσιο της «νέας δημόσιας διοίκησης» (new public management) και των αρχών της καλής διακυβέρνησης.

Η εισαγωγή του συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στην οργανωτική δομή της κεντρικής διοίκησης πραγματοποιείται, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.4270/2014, όπου αποφασηνίζεται ότι η Ελληνική πολιτεία θεωρεί ως βέλτιστη επιλογή τη δημιουργία, σε κάθε υπουργείο, αυτοτελών οργανικών μονάδων με τη μορφή τμήματος, υπαγόμενων απευθείας στον εκάστοτε Υπουργό. Εξαίρεση αποτελεί το Υπουργείο Οικονομικών, στο οποίο η υπηρεσία (μονάδα) Εσωτερικού Ελέγχου, συστήνεται σε επίπεδο διεύθυνσης, αποτελούμενη από τρία τμήματα.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, καλούνται οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, όπου έχουν συσταθεί ή πρόκειται να συσταθούν,³³ δύνανται να ακολουθήσουν τις εξής βασικές αρχές αποτελεσματικότητας Εσωτερικού Ελέγχου:

1^η, Την αρχή της συνεχούς αξιολόγησης και της ενδυνάμωσης της κουλτούρας αξιολόγησης.

2^η, Την αρχή της επαρκούς, διαφανούς και αξιοκρατικής στελέχωσης.

3^η, Την αρχή της Επιτήρησης και Επιθεώρησης των συνθηκών εργασίας στη δημόσια υπηρεσία. Π.χ. σε ζητήματα ασφαλείας, πολιτικής προστασίας, υγείας και υγιεινής.

4^η, Την αρχή του ολοκληρωμένου καταμερισμού αρμοδιοτήτων και ευθυνών των εργαζομένων, μέσω σύγχρονου και επικαιροποιημένου οργανογράμματος (π.χ. ψηφιακό οργανόγραμμα).

5^η, Την αρχή της ενδυνάμωσης αισθήματος, εμπιστοσύνης και πρακτικής κοινής ευθύνης περί τη δημόσια υπηρεσία.

Με την αξιοποίηση των ανωτέρω αρχών επιτυγχάνεται η ορθολογική κατανομή αρμοδιοτήτων και καθηκόντων μεταξύ των τμημάτων και των διευθύνσεων και ταυτόχρονα και η δίκαιη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων. Διασφαλίζεται επίσης, ότι οι κάθε είδους αποφάσεις είναι σύμφωνες με τις εντολές και τις πολιτικές που έχουν θεσπιστεί από τη διοίκηση και την πολιτική ηγεσία.

Παρόλα αυτά, εντοπίζονται ορισμένα προβλήματα τα οποία σχετίζονται με την:

α) Απουσία συντονισμού διαφορετικών δραστηριοτήτων, ο οποίος συντονισμός θα οδηγούσε στην εφαρμογή ενός σύγχρονου μάναντζμεντ, για να καλύψει τις απαιτήσεις

³² Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, © ΟΟΣΑ 2018, σελ. 12-13.

³³Βλ. Νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών για τον Εσωτερικό Έλεγχο, το οποίο παρουσιάζεται σε επόμενο Κεφάλαιο αυτού του Εγχειριδίου. Αναμένεται η ψήφισή του από τη Βουλή, δεδομένου ότι η οικεία διαβούλευσή του ολοκληρώθηκε την 08.03.2021.

του, γεγονός το οποίο μέχρι στιγμής, στην ΕΔΔ, δεν υφίσταται και δεν χορηγεί αποτελέσματα. β) Μη αποτελεσματική παρακολούθηση των συχνών αλλαγών του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος που σχετίζονται με την εφαρμογή των αντίστοιχων ελεγκτικών διαδικασιών, γ) Αδυναμία παρακολούθησης των διαφοροποιημένων χαρακτηριστικών κάθε δημόσιας υπηρεσίας, έτσι ώστε να καθίσταται δυσχερής η προσαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου.

Ως εκ τούτου, τίθεται ως απαραίτητη, εκ των ων ουκ άνευ, η εξής προϋπόθεση: Αντιμετώπιση από την προϊστάμενη αρχή-πολιτική ηγεσία η υποστήριξη της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, μέσω του τετράπτυχου: Αποδοχή, Συνεργασία, Εδραίωση, Διάρκεια.

Επίσης, το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας υπηρεσίας είναι φυσικό να εμφανίσει σημάδια επιφυλακτικότητας και δυσπιστίας στην αρχική αλλά και στη μεταγενέστερη φάση του Εσωτερικού Ελέγχου. Σε αυτό το σημείο, η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου θα πρέπει να αποδείξει, με πνεύμα κατανόησης και συνεργατικότητας, τη σημασία και την αξία του Εσωτερικού Ελέγχου υπέρ του κοινού συμφέροντος της δημόσιας υπηρεσίας.

2.7. Το Υπουργείο Εσωτερικών και ο Εσωτερικός Έλεγχος (Νομοσχέδιο)

Το Υπουργείο Εσωτερικών κατέθεσε, τον Φεβρουάριο του έτους 2021, Σχέδιο Νόμου για το «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, οργάνωση, λειτουργία και αξιολόγηση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών». Η διαβούλευση του εν λόγω Νομοσχεδίου ολοκληρώθηκε την 08.03.2021. Περιλαμβάνει είκοσι δύο (22) άρθρα, τα οποία κατανέμονται σε έξι (6) Κεφάλαια.

Άρθρο 1. Σκοπός

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ - ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ - ΟΡΙΣΜΟΙ

Άρθρο 2. Πεδίο εφαρμογής

Άρθρο 3. Ορισμοί

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ - ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 4. Έννοια

Άρθρο 5. Δομικά στοιχεία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

Άρθρο 6. Διάρθρωση Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, (αρμοδιότητες και ρόλοι).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ - ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 7. Ανεξαρτησία της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου

Άρθρο 8. Επιτροπή Ελέγχου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ - ΜΟΝΑΔΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 9. Σύσταση, οργάνωση και στελέχωση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

Άρθρο 10. Στόχοι και αρμοδιότητες Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

Άρθρο 11. Κανονισμός Λειτουργίας Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

Άρθρο 12. Κώδικας Δεοντολογίας εσωτερικών ελεγκτών

Άρθρο 13. Ετήσια Έκθεση με Γνώμη του Προϊσταμένου της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄ - ΔΙΕΞΑΓΩΓΗ ΕΡΓΟΥ ΜΟΝΑΔΑΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 14. Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

Άρθρο 15. Στάδια έργων

Άρθρο 16. Παρακολούθηση της υλοποίησης των συστάσεων του Εσωτερικού Ελέγχου

Άρθρο 17. Πρόγραμμα αξιολόγησης και βελτίωσης ποιότητας

Άρθρο 18. Πρόσβαση εσωτερικών ελεγκτών

Άρθρο 19. Ορισμός εμπειρογνομόνων

Άρθρο 20. Εσωτερικοί ελεγκτές και απάτη

Άρθρο 21. Χρήση προτύπων και βέλτιστων πρακτικών εσωτερικού ελέγχου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄ - ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ, ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 22. Αρμόδιοι φορείς για τον συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

Το συγκεκριμένο Νομοσχέδιο, αποσκοπεί στην ενιαία ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στη λειτουργία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, προκειμένου να ενισχυθούν οι μηχανισμοί λογοδοσίας και ακεραιότητας στην οργανωτική δομή κάθε δημόσιου φορέα και να επιτευχθούν οι στόχοι του βάσει των αρχών της καλής διακυβέρνησης, σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου και τις προβλέψεις του Ν. 4622/2019 (Α΄/133) για το Επιτελικό Κράτος.

Υιοθετείται εκείνο το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, το οποίο μέσα από ένα πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και μέσω θεμελίωσης δικλίδων ελέγχου που θα εφαρμόζει η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, θα παρέχεται η τεκμηριωμένη διαβεβαίωση στην ελεγχόμενη υπηρεσία για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με την: α) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) αξιοπιστία των οικονομικών, διοικητικών και λοιπών αναφορών και γ) συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του.

Οι φορείς του άρθρου 2 (οι ρυθμίσεις του άρθρου 2, έχουν εφαρμογή σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, που καθορίζονται με την παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν.4270/2014 (Α΄/143), υποχρεούνται στην πλήρη καταγραφή και συνεχή ενημέρωση των διαδικασιών που αφορούν σε όλες τις λειτουργίες και τις δράσεις τους, σύμφωνα με πρότυπα που καθορίζονται από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ).

Σύμφωνα με την Αιτιολογική έκθεση και ειδικότερα, την ταυτότητα της αξιολογούμενης ρύθμισης, που προωθεί το εν λόγω Νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών, στόχος κάθε δημόσιου φορέα και οργανισμού είναι η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες της χώρας. Επίσης, συνυπολογίζεται σε αυτόν τον στόχο, η χαμηλότερη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, σε ένα θεσμικό περιβάλλον όπου κυριαρχούν οι αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της ορθολογικής οικονομικής διαχείρισης.

*«Αρχικά ο προσανατολισμός των ρυθμίσεων του Εσωτερικού Ελέγχου αφορούσε μόνο στη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση, περιορίζοντας την αξία του ως κρίσιμου εργαλείου της διακυβέρνησης των φορέων. Με το αξιολογούμενο σχέδιο νόμου επιδιώκεται η ενίσχυση των μηχανισμών λογοδοσίας στο εσωτερικό κάθε φορέα δημόσιας διοίκησης, με την οριοθέτηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και τη σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης».*³⁴

³⁴ Βλ. Α. Αιτιολογική έκθεση. Η «ταυτότητα» της αξιολογούμενης ρύθμισης του Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, σελ. 24.

Επιχειρείται, με αυτήν τη ρύθμιση, η οικοδόμηση ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, με αρχές και κανόνες που θα κατοχυρώνουν την ανεξαρτησία του, με οδηγό τη σύσταση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ). Πρόκειται για εποπτικά όργανα, των οποίων η στελέχωση θα πραγματοποιείται από πιστοποιημένους εσωτερικούς ελεγκτές και οι οποίοι θα συμμορφώνονται σε κανόνες και λειτουργίες, σύμφωνα «με τα διεθνή πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές όπως διαμορφώνονται, ιδίως, από την Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO) και από το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors - I.I.A.). Στα εν λόγω διεθνή πρότυπα αναφέρονται και οι αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου: α) η υπό στοιχεία ΦΓ8/28662/2020 (Β' 2424) απόφαση «Ορισμός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου», στην οποία αποτυπώθηκε η αντίληψη του Ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου αναφορικά με το περιεχόμενο του εσωτερικού ελέγχου και τα όργανα άσκησης αυτού, και β) η υπό στοιχεία ΦΓ8/55081/2020 (Β' 4398) απόφαση «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της προεπιλογής και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία».³⁵

Οι ανωτέρω ρυθμίσεις έχουν ληφθεί υπόψη κατά την κατάρτιση αυτού του σχεδίου νόμου, ενόψει των ελέγχων που θα διενεργούνται από τις ΜΕΕ προς τους δημόσιους φορείς. Θεωρείται ως αυτονόητο ότι η ενιαία ρύθμιση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου δεν αγνοεί τις ιδιαιτερότητες και διαφοροποιήσεις που υφίστανται στις δημόσιες υπηρεσίες και τους δημόσιους οργανισμούς και αφορούν στην οργάνωση και τη λειτουργία τους.

2.8. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας και ο Εσωτερικός Έλεγχος

Σύμφωνα με τον Ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» και στην αιτιολογική έκθεση αυτού του Νόμου σημειώνεται ότι, «Το υφιστάμενο σύστημα εσωτερικού ελέγχου, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί με τις διατάξεις του Ν.3492/2006.....και ιδίως το άρθρο 12 παράγραφος 1,προσφέρει σημαντικές υπηρεσίες, ωστόσο απέχει σημαντικά από αυτό που επιτάσσουν οι επικρατούσες αντιλήψεις περί αποτελεσματικής διακυβέρνησης. Με το παρόν σχέδιο νόμου επιχειρείται η οργάνωση ενός ορθά δομημένου και συγκροτημένου συστήματος ελέγχου, η ενίσχυση των λειτουργιών και των διαδικασιών του, καθώς και η αποφυγή αναποτελεσματικών πρακτικών με τη σύσταση, σε κάθε Υπουργείο, Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, σε επίπεδο Διεύθυνσης, η οποία υπάγεται απευθείας στον οικείο Υπουργό και στην αρμόδια Επιτροπή Ελέγχου».

Πιο ειδικά, προβλέπεται στο άρθρο 39, η σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε κάθε Υπουργείο, σε επίπεδο Διεύθυνσης, διαρθρωμένες σε δύο γραφεία, επιπέδου τμήματος, το τμήμα Σχεδιασμού και Διενέργειας Εσωτερικών Ελέγχων και το τμήμα εσωτερικών Ερευνών και Διερεύνησης Καταγγελιών.

Οι εν λόγω Μονάδες είναι αρμόδιες να διενεργούν προγραμματισμένους και έκτακτους εσωτερικούς ελέγχους με εντολή του αρμόδιου Υπουργού και βάσει του εγκεκριμένου προγράμματος ελεγκτικών αποστολών. Για πρώτη φορά επίσης, ορίζεται και η στελέχωση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, με Προϊσταμένους πανεπιστημιακής ή τεχνολογικής εκπαίδευσης σύμφωνα με τις διατάξεις του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα και υπαλλήλους διυπουργικού κλάδου όπως αυτός προβλέπεται

³⁵Βλ. Α. Αιτιολογική έκθεση Η «ταυτότητα» της αξιολογούμενης ... του Υπουργείου Εσωτερικών, σελ. 24-25.

στο άρθρο 104, του Ν.4622/2019 (του άρθρου 39, κατ' αναλογία της παρ. 5, του άρθρου 38, του ιδίου Νόμου).

Επιπρόσθετα, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)³⁶ είναι αρμόδια για τη διενέργεια ανεξάρτητων και αντικειμενικών ελέγχων, σχεδιασμένων να προσθέτουν αξία και να βελτιώνουν τις λειτουργίες των δημόσιων φορέων. Η ελεγκτική δραστηριότητα της Αρχής επικεντρώνεται στην υποστήριξη των φορέων για την επίτευξη των αντικειμενικών της στόχων, υιοθετώντας μία συστηματική και επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διακυβέρνησης, των μηχανισμών διαχείρισης κινδύνων και των διαδικασιών/δικλίδων εσωτερικού ελέγχου των δημόσιων φορέων.

Ο αποτελεσματικός έλεγχος συμβάλλει στη βελτίωση της διακυβέρνησης των δημόσιων φορέων και στην επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών τους στόχων. Μπορεί, επίσης, να βοηθήσει τους δημόσιους φορείς να εντοπίζουν έγκαιρα κινδύνους και ευκαιρίες και να ανταποκρίνονται ανάλογα. Επίσης μία αποστολή ελέγχου μπορεί, αφενός να παρέχει τη διαβεβαίωση ότι οι πόροι που διατίθενται για την άσκηση δημόσιων πολιτικών χρησιμοποιούνται ορθολογικά, αφετέρου δε να προσφέρει στοιχεία ή και συμπεράσματα σχετικά με το κατά πόσο μια συγκεκριμένη δράση δημόσιας πολιτικής κατάφερε να επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Στο εν λόγω ΦΕΚ, αναφέρονται τα Ελεγκτικά Πρότυπα της ΕΑΔ, τα οποία παρέχουν το πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της ελεγκτικής δράσης της Αρχής. Τα Πρότυπα βασίζονται: α) στα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Πρακτική του Εσωτερικού Ελέγχου, τα οποία είναι ενταγμένα στο Διεθνές Πλαίσιο Επαγγελματικής Πρακτικής (International Professional Practices Framework, IPPF) του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (Global Institute of Internal Auditors, ΙΙΑ) και β) στα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI), τα οποία έχουν προσαρμοστεί στην αποστολή και τις αρμοδιότητες της Αρχής, όπως αποτυπώνονται στον Ν.4622/2019 και στις υπόλοιπες διατάξεις αυτού του Νόμου.

Ειδικότερα, στο πρώτο μέρος αναλύονται τα Επαγγελματικά Πρότυπα Οργάνωσης, σύμφωνα με: α) τον Σκοπό, τη Δικαιοδοσία και την Ευθύνη, β) την 2. Ανεξαρτησία και Αντικειμενικότητα, γ) την Επαγγελματική Επάρκεια και Δέουσα Επαγγελματική Επιμέλεια, δ) τη Συνεχή Επαγγελματική Ανάπτυξη, ε) το Πρόγραμμα Διασφάλισης και Βελτίωσης Ποιότητας.

Στο δεύτερο μέρος αναλύονται τα Επαγγελματικά Πρότυπα Λειτουργίας, σύμφωνα με: α) τη Διοίκηση Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων, β) τον Σχεδιασμό Προγράμματος Ελεγκτικών Αποστολών, γ) τη Διαχείριση Πόρων, δ) τις Πολιτικές και Διαδικασίες Ελέγχου, ε) τη Φύση των Ελεγκτικών Εργασιών, στ) τη Δημόσια Διακυβέρνηση, ζ) τη Διαχείριση Κινδύνων, η) το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, θ)

³⁶Βλ. ΦΕΚ, 28.09.2020, Τεύχος Δεύτερο, Αριθ. Φύλλου 4139. (Αριθ. οικ. 26968 (1). Επαγγελματικά Πρότυπα για το Ελεγκτικό Έργο της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Επίσης, κατά τον Ν.4622/2019, Άρθρο 82, Σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας – Σκοπός και Αρμοδιότητες. 1. Συνιστάται Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία «Εθνική Αρχή Διαφάνειας, (Ε.Α.Δ.)», στο εξής η «Αρχή», με σκοπό: α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων, και δημόσιων οργανισμών και β) την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών.

2. Η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες Διοικητικές Αρχές. Η Αρχή υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου 85, του παρόντος νόμου.

τον Σχεδιασμό αποστολής ελέγχου, ι) τα Κριτήρια Σχεδιασμού, ια) τους Αντικειμενικούς στόχους του ελέγχου, ιβ) το Εύρος αποστολής ελέγχου, ιγ) τη Διάθεση πόρων για την αποστολή ελέγχου, ιδ) το Πρόγραμμα εργασιών αποστολής ελέγχου, ιε) τη Διενέργεια αποστολής ελέγχου, ιστ) τη Συλλογή Πληροφοριών, ιζ) την Ανάλυση και Αξιολόγηση, ιη) την Τεκμηρίωση, ιθ) την Εποπτεία διενέργειας αποστολών ελέγχου, ιη) την Επικοινωνία των αποτελεσμάτων μέσω των Εκθέσεων Ελέγχου, κ) τα Υποχρεωτικά στοιχεία Εκθέσεων Ελέγχου, κα) την Ποιότητα των Εκθέσεων Ελέγχου, κβ) τα Σφάλματα και Παραλείψεις και κγ) την Παρακολούθηση προόδου υλοποίησης των συστάσεων.

Από τα ανωτέρω και σύμφωνα με τη χρήσιμη συμβολή της ΕΑΔ, προκύπτει ότι το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (Internal Audit System) αποτελεί ένα οργανωμένο και ορθολογικά δομημένο πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών που καθιερώνει και υποστηρίζει τις υπηρεσιακές μονάδες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Προκύπτει επίσης, ότι με την υιοθέτηση των επαγγελματικών προτύπων και την τήρηση των αρχών καλής διακυβέρνησης, διασφαλίζεται η εύρυθμη διοικητική λειτουργία του ελεγχόμενου φορέα.

2.9. Η Τεχνική της Δημόσιας Διαβούλευσης ως εργαλείο του Εσωτερικού Ελέγχου

Στα Επαγγελματικά Πρότυπα Λειτουργίας και συγκεκριμένα στο υπ' αριθ. 25. «Επικοινωνία των αποτελεσμάτων μέσω των Εκθέσεων Ελέγχου» επισημαίνεται ότι, η πολιτική ηγεσία (αρχή) πρέπει να επικοινωνεί αρμοδίως με τα εμπλεκόμενα μέρη τα αποτελέσματα των αποστολών ελέγχου και να διαβουλεύεται με τη διοίκηση και/ή τους νομικούς συμβούλους, ανάλογα με την περίπτωση του ελεγκτικού αντικειμένου.

Αφορμής δοθείσης στο εν λόγω εγχειρίδιο, θα αναδείξουμε τη σημασία της τεχνικής της διαβούλευσης ως κρίσιμου εργαλείου για τη λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου στη δημόσια υπηρεσία. Αναδεικνύουμε εδώ, τη ξεχωριστή αξία που έχουν οι ιδιαιτερότητες κάθε ελεγκτικής διαδικασίας από υπηρεσία σε υπηρεσία. Κατά το ελεγκτικό έργο της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ) και πριν συνταχθεί η Έκθεση Ελέγχου, τεκμηριώνονται τα ξεχωριστά χαρακτηριστικά της ελεγχόμενης υπηρεσίας, κατόπιν στοχευμένου ερωτηματολογίου με το ανθρώπινο δυναμικό της υπηρεσίας. Με αυτόν τον τρόπο αναπτύσσεται ένας διάλογος μεταξύ ελεγκτών και ελεγχόμενων, καταργείται η «top down» προσέγγιση και οι ελεγχόμενοι αρχίζουν και αισθάνονται μέτοχοι της ελεγκτικής διαδικασίας. Επιχειρείται επίσης, η ανταλλαγή συγκροτημένων απόψεων μέσω ενός τεκμηριωμένου διαλόγου.

Στο σημείο αυτό να αναφερθεί ότι, σύμφωνα με επιστήμονες της δημόσιας διακυβέρνησης, στην Ελλάδα και στο εξωτερικό την πρόσφατη δεκαετία, η διαβούλευση βασίζεται και στον ενεργό συμμετοχικό σχεδιασμό και υποστηρίζει τις οργανωμένες δημόσιες συζητήσεις (public forums). Αυτές οι δημόσιες συζητήσεις αποσκοπούν στη διευκόλυνση της λήψης αποφάσεων και επικοινωνίας μεταξύ της κυβέρνησης, των πολιτών, των εμπλεκόμενων φορέων (stakeholders) των μη κυβερνητικών οργανώσεων – (ΜΚΟ-NGOs) και επαγγελματιών, των επιχειρήσεων και των επιστημόνων – εμπειρογνομόνων, σχετικά με μία συγκεκριμένη απόφαση ή ένα πρόβλημα δημόσιας πολιτικής.

Στο υπ' αριθ. 25, των Επαγγελματικών Προτύπων Λειτουργίας, αναφέρεται ότι η Αρχή/Ηγεσία διαβουλεύεται με τη διοίκηση και/ή τους νομικούς συμβούλους, ανάλογα με την περίπτωση. Δηλαδή αναζητείται και είναι κρίσιμη η συμμετοχή επιστημόνων, εμπειρογνομόνων, και υπευθύνων με το ελεγκτικό αντικείμενο της ΜΕΕ. Ο Εσωτερικός Έλεγχος αποκτά, στη σημερινή εποχή, πολυδιάστατο χαρακτήρα

και απαιτεί νέους τρόπους προσέγγισης, με ολοένα αυξανόμενη την ανάγκη της συμμετοχικότητας του ανθρώπινου δυναμικού της ελεγχόμενης υπηρεσίας.

Η ενεργός συμμετοχή του ελεγχόμενου ανθρώπινου δυναμικού στην ελεγκτική διαδικασία κρίνεται ως επωφελής και καινοτομική. Επωφελής και καινοτομική, διότι προτείνει διαδικασίες, μεθόδους και ενέργειες, ως προς την καθημερινή διοίκηση και την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν συνεχώς στην ελεγχόμενη υπηρεσία και με τα οποία προβλήματα, το ανθρώπινο δυναμικό της οικείας υπηρεσίας, έχει γνώση και άποψη.

Η προτεινόμενη τεχνική διαβούλευσης είναι ένα εργαλείο διαμόρφωσης ποιοτικού Εσωτερικού Ελέγχου. Η επιλογή αυτής της τεχνικής διαβούλευσης δύναται να αναβαθμίσει το ανθρώπινο/εργαζόμενο δυναμικό της δημόσιας υπηρεσίας και να προσθέσει αξία και εμπιστοσύνη στον εργασιακό χώρο. Με την τεχνική της δημόσιας διαβούλευσης, το ανθρώπινο δυναμικό της ελεγχόμενης δημόσιας υπηρεσίας συμπράττει στον Εσωτερικό Έλεγχο και παρέχει σημαντικά οφέλη:

- Οι εργαζόμενοι στις υπηρεσίες εκλαμβάνουν τη διαδικασία του Εσωτερικού Ελέγχου ως απαραίτητη και αντιλαμβάνονται ότι αποτελούν μέρος της λύσης.

- Η χρήσιμη εργασιακή τους εμπειρία – σε συνδυασμό με τις απόψεις και άλλων εργαζομένων συναδέλφων τους – μπορεί να συμβάλλει ώστε η ελεγκτική διαδικασία να αποβεί προς όφελός τους.

- Το γεγονός αυτό, καλλιεργεί ένα αίσθημα συμμετοχικότητας και ευθύνης για τα εργασιακά τους ζητήματα.

- Η συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού οικοδομεί γέφυρες και αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των εργαζομένων, των εκπροσώπων της διοίκησης και της πολιτικής ηγεσίας.

Η προτεινόμενη τεχνική είναι προσανατολισμένη στις οργανωτικές δομές και λειτουργίες της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, οι οποίες προάγουν τις βασικές αρχές της δημοκρατίας και της διαφάνειας, την ουσιαστική διεύρυνση των δυνατοτήτων συμμετοχής των πολιτών, στη λήψη των αποφάσεων και το άνοιγμα των διοικητικών δομών στην κοινωνία, μέσα από ποικίλες μορφές συνεργασίας και διαβούλευσης μεταξύ πολιτών και φορέων της κοινωνίας των πολιτών.

2.10. Παράδειγμα λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης

Σύμφωνα με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης υποχρεούνται να συστήσουν Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ).

Η ΜΕΕ προτείνει στοχοθεσία για κάθε οργανική μονάδα, έχοντας υπόψη τα ακόλουθα: 1. Μεθοδολογία αποτύπωσης της υφιστάμενης κατάστασης η οποία είναι πολύπλοκη. 2. Συνεργασία με τους Προϊσταμένους των οργανικών μονάδων. 3. Διενέργεια ελέγχων σε όλα τα τμήματα και τις διευθύνσεις. 4. Προτάσεις βελτίωσης προς την πολιτική και υπηρεσιακή διοίκηση της ελεγχόμενης υπηρεσίας.

Ο Εσωτερικός Ελεγκτής δεν είναι αντίπαλος, αλλά συμβάλλει στην αποκάλυψη των προβλημάτων και τη βελτίωση των διοικητικών δομών της δημόσιας υπηρεσίας, τεκμηριώνοντας την πραγματικότητα, χωρίς να «χαϊδεύει τα αυτιά των υπαλλήλων και των πολιτικών» και προωθεί την αλλαγή της καθημερινής κουλτούρας του ανθρώπινου δυναμικού της υπηρεσίας.

Μία πολύ σημαντική προϋπόθεση, για την ορθολογική οργάνωση και λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου, είναι η καταλληλότητα και αξιοπιστία του εσωτερικού ελεγκτή. Ο εσωτερικός ελεγκτής οφείλει να έχει: 1. Επαγγελματική Επάρκεια 2. Επαγγελματική Επιμέλεια 3. Συνεχή Επαγγελματική Εκπαίδευση και Επιμόρφωση. Με αυτόν τον τρόπο, ο εσωτερικός ελεγκτής κατοχυρώνει το

επαγγελματικό του κύρος και πείθει για την αξία και την ωφελιμότητα του Εσωτερικού Ελέγχου.

Οι τομείς, στους οποίους η ΜΕΕ θα μπορούσε να δραστηριοποιηθεί, κατά τη διαδικασία ελέγχου, σε μία δημόσια υπηρεσία είναι:

- Διαδικασίες και τρόποι εξυπηρέτησης πολιτών.
- Παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταβολών της οργανωτικής δομής και στελέχωσης των υπηρεσιών της ελεγχόμενης μονάδας.
- Διακυβέρνηση (αποφάσεις συλλογικών οργάνων, Επιτροπές, Κανονισμός Λειτουργίας κ.λ.)
- Θέματα ανθρώπινου δυναμικού (εκπαίδευση, μετακινήσεις, ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού κ.λ.)

Η ΜΕΕ οφείλει να ακολουθεί την εξής μεθοδολογία:

1. Στάδιο συλλογής πληροφοριών
2. Συμπλήρωση φύλλων ελέγχου
3. Αξιολόγηση ελέγχου
4. Εξαγωγή συμπερασμάτων
5. Εκπόνηση έκθεσης ελέγχου

Όλες αυτές οι ελεγκτικές διαδικασίες και πρακτικές έχουν ως στόχο: την εξάλειψη της κακοδιοίκησης, τον περιορισμό διοικητικών δυσλειτουργιών, τη διασφάλιση της αντικειμενικότητας και την προώθηση της διαφάνειας και της νομιμότητας προς την ελεγχόμενη υπηρεσία.

Η ελεγκτική διαδικασία, μέσω της ΜΕΕ, στο πλαίσιο ενός κράτους δικαίου κατοχυρώνουν όρους ανάπτυξης και πολιτισμού της λειτουργίας μιας δημόσιας υπηρεσίας. Η τήρηση αρχών καλής διακυβέρνησης και προτύπων εκ μέρους της ΜΕΕ, ενδυναμώνουν σχέσεις εμπιστοσύνης με το ανθρώπινο δυναμικό της ελεγχόμενης υπηρεσίας.

Συμπεράσματα

Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι μία αυτοτελής, αντικειμενική, διαβεβαιωτική, και συμβουλευτική/επικουρική δραστηριότητα, η οποία έχει σχεδιαστεί για να προσδώσει αξία και να ενισχύσει τις λειτουργίες των ελεγχόμενων υπηρεσιών/οργανισμών του δημόσιου τομέα.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος βοηθά στην επίλυση των προβλημάτων και στη βελτίωση της απόδοσης μιας δημόσιας υπηρεσίας. Αποτελεί μια ανεξάρτητη δραστηριότητα και δρα συμβουλευτικά/επικουρικά, συμβάλλοντας στη δημιουργία προστιθέμενης αξίας (added value) στη δημόσια υπηρεσία. Επιπρόσθετα, αξιολογεί τα προβλήματα διαχείρισης κακοδιοίκησης και διοικητικών δυσλειτουργιών και προτείνει μεθόδους για τη βελτίωση της αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας και περιορισμού των διοικητικών βαρών της δημόσιας υπηρεσίας.

Η ανεξαρτησία, η επαγγελματική εμπειρία/επιμέλεια και η αντικειμενικότητα των εσωτερικών ελεγκτών, ο προγραμματισμός των ελέγχων και η αξιολόγηση της ελεγκτικής τους δραστηριότητας αποτελούν τα επαγγελματικά πρότυπα των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

Βασική ιδέα του Εσωτερικού Ελέγχου είναι να μετατραπεί η οποιαδήποτε σύσταση-παρέμβαση των ελεγκτών σε πραγματικό σχέδιο δράσης μέσα στον οργανισμό/υπηρεσία. Όλες οι εκθέσεις των εσωτερικών ελεγκτών αποτελούν ένα μέσο πίεσης για την ανάληψη δράσης. Ο εσωτερικός ελεγκτής είναι ανεξάρτητος, δρα με αξιοπιστία και ενημερώνει τη πολιτική διοίκηση και τους υπηρεσιακούς παράγοντες με τις εκθέσεις του.

Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να προτείνει στοχοθεσία για κάθε οργανική/διοικητική μονάδα και να υποστηρίζει τα εξής: 1ο. Μεθοδολογία αποτύπωσης της υφιστάμενης κατάστασης η οποία χαρακτηρίζεται για την πολυπλοκότητά της. 2ο. Συνεργασία με το προσωπικό των οργανικών μονάδων. 3ο. Διενέργεια ελέγχων σε όλα τα τμήματα και τις διευθύνσεις της δημόσιας υπηρεσίας. 4ο. Προτάσεις βελτίωσης προς την πολιτική και υπηρεσιακή διοίκηση της δημόσιας υπηρεσίας.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι μία νεοπαγής, για την Ελληνική δημόσια διοίκηση, διαδικασία που επικεντρώνεται στις διαδικασίες και τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται από τις δημόσιες υπηρεσίες. Αποσκοπεί στον εντοπισμό λαθών και παραλείψεων που επηρεάζουν αρνητικά τα διοικητικά/οργανωτικά και κατ' επέκταση την κοινωνική παροχή υπηρεσιών της εκάστοτε δημόσιας υπηρεσίας.

Η λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου συμβάλλει στην αποτροπή φαινομένων προβληματικής οργάνωσης και κακοδιοίκησης προληπτικά, δηλαδή διαμέσου της εφαρμογής προτύπων διοίκησης που περιορίζουν την ανάπτυξη τέτοιων φαινομένων. Είναι το εφαλτήριο μιας σημαντικής εσωτερικής διοικητικής αλλαγής. Σε κάθε περίπτωση, είναι ένας αποτελεσματικός μηχανισμός σύγχρονης εσωτερικής διοικητικής διακυβέρνησης.

Αυτός ο μηχανισμός, ωστόσο, προϋποθέτει τον αναγκαίο χρόνο εμπέδωσης και εξοικείωσης από το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας υπηρεσίας. Ο δρόμος των αλλαγών, της αξιολόγησης των πολιτικών, της εφαρμογής διοικητικών καινοτομιών και της μέτρησης των αποτελεσμάτων είναι δύσκολος και απαιτεί επιμονή, εμπέδωση κλίματος πειθούς/εμπιστοσύνης, αντικειμενικότητα και διοικητικό θάρρος.

Επίλογος

Ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί προϋπόθεση για την καλή διακυβέρνηση και τη διασφάλιση των αρχών της λογοδοσίας, της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της δικαιοσύνης στο δημόσιο τομέα. Εντούτοις, δεν θα πρέπει να έχει αποκλειστικά κατασταλτικό ή τιμωρητικό χαρακτήρα για την αξιολόγηση της νομιμότητας και αποτελεσματικότητας των δράσεων και διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης. Αντιθέτως, οφείλει να λειτουργεί ως:

- προληπτικός μηχανισμός αξιολόγησης διαδικασιών, συστημάτων και διάγνωσης οργανωτικών αδυναμιών,
- διαδικασία ανίχνευσης και διαχείρισης κινδύνων,
- συμβουλευτικό/επικουρικό εργαλείο βελτίωσης της διοίκησης και προώθησης διοικητικών αλλαγών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

1. ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ του Υπουργείου Εσωτερικών

«Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, οργάνωση, λειτουργία και αξιολόγηση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών».

Άρθρο 1

Σκοπός

Σκοπός του παρόντος είναι η ενιαία ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στη λειτουργία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, προκειμένου να ενισχυθούν οι μηχανισμοί

λογοδοσίας στο εσωτερικό κάθε φορέα και να επιτευχθούν οι στόχοι του βάσει των αρχών της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου και τις προβλέψεις του ν. 4622/2019 (Α'133).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ– ΟΡΙΣΜΟΙ

Άρθρο 2

Πεδίο εφαρμογής

Οι ρυθμίσεις του παρόντος έχουν εφαρμογή σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, που καθορίζονται με την παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 4270/2014 (Α'143).

Άρθρο 3

Ορισμοί

Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1. «Αξιολόγηση κινδύνων»: η συστηματική διαδικασία προσδιορισμού, καταγραφής και ανάλυσης πιθανών κινδύνων που ενδέχεται να επηρεάσουν αρνητικά την επίτευξη των στόχων στο «περιβάλλον ελέγχου» του φορέα (ήτοι στις οργανικές μονάδες και λειτουργίες του φορέα), με σκοπό να τεθούν προτεραιότητες ως προς την αντιμετώπιση των επικείμενων κινδύνων.
2. «Γνώμη»: το συμπέρασμα/διαπίστωση που διατυπώνεται από τον προϊστάμενο της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου σχετικά με τη διακυβέρνηση, τη διαχείριση κινδύνων και τις δικλίδες ελέγχου του φορέα. Η Γνώμη μπορεί να βασίζεται σε αποτελέσματα μεμονωμένων έργων και άλλων δραστηριοτήτων που εκτελέστηκαν σε μία δεδομένη χρονική περίοδο. Η Γνώμη που παρέχεται μπορεί να χαρακτηρίζεται ως θετική, αρνητική ή με επιφύλαξη.
3. «Διαδικασία»: μια σειρά ενεργειών που πρέπει να πραγματοποιηθούν για την υλοποίηση ενός συγκεκριμένου στόχου.
4. «Διακυβέρνηση»: ο συνδυασμός των δομών και των διαδικασιών που εφαρμόζονται από τη διοίκηση του φορέα, προκειμένου να προβεί στην ενημέρωση, διεύθυνση, διαχείριση και τον έλεγχο των δραστηριοτήτων του, για την επίτευξη των στόχων του.
5. «Διαχείριση κινδύνων»: η διαδικασία αναγνώρισης, αξιολόγησης και ελέγχου ενδεχόμενων δυσμενών γεγονότων ή καταστάσεων, μέσω της οποίας ο φορέας προσεγγίζει μεθοδικά τους κινδύνους που συνδέονται με τις δραστηριότητές του και παρέχει εύλογη διαβεβαίωση για την επίτευξη των αντικειμενικών του στόχων.
6. «Δικλίδα ελέγχου»: κάθε δράση ή διαδικασία που αναλαμβάνει ο φορέας, για τη διαχείριση του κινδύνου και την αύξηση της πιθανότητας επίτευξης των καθορισμένων στόχων και σκοπών του.
7. «Εγγενής κίνδυνος»: ο κίνδυνος που ενυπάρχει πριν ληφθεί οποιοδήποτε μέτρο για τον περιορισμό του, όταν απουσιάζει η οποιαδήποτε δικλίδα ελέγχου.
8. «Ενδιαφερόμενα μέρη»: τα μέρη που επηρεάζονται/σχετίζονται από/με τη δράση του φορέα, όπως η διοίκηση, οι υπάλληλοι, οι συναλλασσόμενοι με τον φορέα, οι πολίτες και οι ρυθμιστικοί φορείς.
9. «Εσωτερικός έλεγχος»: μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα. Βοηθάει τον φορέα να επιτύχει τους αντικειμενικούς του στόχους, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των διαδικασιών διακυβέρνησης.
10. «Εύλογη διαβεβαίωση»: ένα ικανοποιητικό, πλην όμως όχι απόλυτο, επίπεδο διαβεβαίωσης και εμπιστοσύνης, λαμβάνοντας υπόψη ιδίως το κόστος, τα οφέλη και τους κινδύνους.

11. «Κίνδυνος»: η πιθανότητα ή απειλή να επέλθει ζημία, απώλεια ή, γενικά, κάποια αρνητική συνέπεια για τους στόχους του φορέα, η οποία μπορεί να οφείλεται τόσο σε εγγενείς, όσο και σε εξωγενείς παράγοντες και μπορεί να μετριαστεί μέσω προληπτικών δράσεων.

12. «Κώδικας Δεοντολογίας»: οι αρχές τις οποίες οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να εφαρμόζουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ώστε να προάγονται οι επαγγελματικές και ηθικές αρχές.

13. «Περιβάλλον ελέγχου»: κάθε περιοχή που θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο ελέγχου.

14. «Πρόγραμμα Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας»: η διαδικασία κατά την οποία γίνεται εκτίμηση του βαθμού συμμόρφωσης της λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου με τα Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και του βαθμού τήρησης του Κώδικα Δεοντολογίας από τους Εσωτερικούς Ελεγκτές. Το Πρόγραμμα αξιολογεί την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου και εντοπίζει πεδία που χρήζουν βελτίωσης.

15. «Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου»: μια διεθνής διακήρυξη, του Συμβουλίου των Προτύπων Εσωτερικού Ελέγχου του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors - I.I.A.), η οποία περιγράφει τις απαιτήσεις για την άσκηση ενός μεγάλου φάσματος δραστηριοτήτων εσωτερικού ελέγχου και την αξιολόγηση της απόδοσης αυτού.

16. «Προστιθέμενη αξία»: η αξία που προσθέτει ο εσωτερικός έλεγχος στον φορέα, μέσω της αντικειμενικής και εύλογης διαβεβαίωσης και της συμβολής του στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης, της διαχείρισης κινδύνων και των διαδικασιών ελέγχου.

17. «Συμβουλευτικές υπηρεσίες»: οι υπηρεσίες οι οποίες στοχεύουν στη βελτίωση της διακυβέρνησης, της διαχείρισης κινδύνων και των διαδικασιών ελέγχου ενός φορέα, προσθέτοντας αξία σε αυτόν, χωρίς να υποκαθιστούν τις αρμοδιότητες του οργάνου ή της υπηρεσίας προς την οποία παρέχονται.

18. «Υπηρεσίες διαβεβαίωσης»: οι ελεγκτικές υπηρεσίες που παρέχονται με αντικειμενική εξέταση αποδεικτικών στοιχείων, με σκοπό την ανεξάρτητη αξιολόγηση της διακυβέρνησης, της διαχείρισης κινδύνων και των διαδικασιών ελέγχου του φορέα.

19. «Υπολειμματικός κίνδυνος»: ο κίνδυνος που παραμένει μετά τη λήψη μέτρων από τη διοίκηση, για τη μείωση των επιπτώσεων και της πιθανότητας εμφάνισης ενός ανεπιθύμητου γεγονότος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 4

Έννοια

1. Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου είναι το πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί ο φορέας και είναι σχεδιασμένο να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στον φορέα για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με την:

- α) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών,
- β) αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών,
- γ) συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του.

2. Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τα γενικώς αποδεκτά Διεθνή Πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές, που διαμορφώνονται από φορείς όπως η Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της

Επιτροπής Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - C.O.S.O.) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors - I.I.A.).

Άρθρο 5

Δομικά στοιχεία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

1. Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου περιλαμβάνει το σύστημα διακυβέρνησης, τη διαχείριση κινδύνου, το κανονιστικό πλαίσιο, τις πολιτικές, τις διαδικασίες, τις εντολές, καθώς και τη λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου.
2. Οι φορείς του άρθρου 2 υποχρεούνται στην πλήρη καταγραφή και συνεχή ενημέρωση των διαδικασιών που αφορούν σε όλες τις λειτουργίες και τις δράσεις τους, σύμφωνα με πρότυπα που καθορίζονται από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ).

Άρθρο 6

Διάρθρωση Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου (αρμοδιότητες και ρόλοι)

1. Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα (γραμμές ρόλων), με αρμοδιότητες και ευθύνες, που έχουν ως σκοπό την επίτευξη των αντικειμενικών στόχων του φορέα.
2. Στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου επιμερίζονται ανά επίπεδο διαφορετικές αρμοδιότητες και ρόλοι στο ευρύτερο πλαίσιο διακυβέρνησης του φορέα:
 - α) Η πρώτη γραμμή περιλαμβάνει τις οργανικές μονάδες, καθώς και το σύνολο των υπαλλήλων με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, που ασκούν τις επιχειρησιακές λειτουργίες του φορέα.
 - β) Η δεύτερη γραμμή περιλαμβάνει τις οργανικές μονάδες και τα μονοπρόσωπα ή συλλογικά όργανα του φορέα που έχουν ως αρμοδιότητα τη διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας, τη διαχείριση των κινδύνων που απειλούν την εύρυθμη λειτουργία του φορέα, καθώς και τη συνολική παρακολούθηση και αξιολόγηση των δικλίδων ελέγχου, που εκτελούνται από την πρώτη γραμμή ρόλων.
 - γ) Η τρίτη γραμμή περιλαμβάνει τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία παρέχει στον επικεφαλής του φορέα εύλογη διαβεβαίωση και συμβουλευτικές υπηρεσίες σχετικά με την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα του πλαισίου διακυβέρνησης, της διαχείρισης των κινδύνων και των επιμέρους στοιχείων και δικλίδων ελέγχου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, που αποτελούν αρμοδιότητα των δύο πρώτων γραμμών ρόλων.
3. Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές δεν αναλαμβάνουν επιχειρησιακά καθήκοντα, ούτε την ευθύνη διαχείρισης του φορέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 7

Ανεξαρτησία της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου. Η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου είναι ανεξάρτητη. Η λειτουργική ανεξαρτησία διασφαλίζεται με την οργανωτική υπαγωγή της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου απευθείας στον επικεφαλής του φορέα, καθώς και με τη σύσταση και λειτουργία της Επιτροπής Ελέγχου.

Άρθρο 8

Επιτροπή Ελέγχου

1. Στους φορείς του άρθρου 2, ανάλογα με την οργανωτική δομή και το μέγεθός τους, συστήνεται Επιτροπή Ελέγχου που εγγυάται την ανεξαρτησία της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, παρακολουθεί τις εργασίες της, διασφαλίζει την ποιότητα του έργου της και ότι οι συστάσεις της λαμβάνονται δεόντως υπόψη από τον επικεφαλής του φορέα.
2. Η Επιτροπή Ελέγχου, ως ανεξάρτητο σώμα, δεν έχει αρμοδιότητες διαχείρισης.

3. Η Επιτροπή Ελέγχου απαρτίζεται από τρία (3) ή πέντε (5) μέλη, η πλειοψηφία των οποίων δεν έχει σχέση εξαρτημένης εργασίας με τον φορέα και διαθέτει ελεγκτική εμπειρία και γνώση της δραστηριότητας αυτού.

4. Η θητεία των μελών της Επιτροπής Ελέγχου είναι τριετής. Τα μέλη που έχουν σχέση εξαρτημένης εργασίας με τον φορέα, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν επιτρέπεται να ασκούν διοικητικές και διαχειριστικές αρμοδιότητες σε αυτόν.

5. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της, η Επιτροπή Ελέγχου λαμβάνει υπόψη της τα Διεθνή Πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές, που διαμορφώνονται από φορείς όπως η Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (C.O.S.O.) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (I.I.A.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

ΜΟΝΑΔΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 9

Σύσταση, οργάνωση και στελέχωση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

1. Σε κάθε φορέα του άρθρου 2 συστήνεται Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου. Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου λειτουργεί στα Υπουργεία ως οργανική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης και στους λοιπούς φορείς ανάλογα με την οργανωτική τους δομή.

2. Στους εποπτευόμενους φορείς του άρθρου 2, καθώς και στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, συστήνεται Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου με κριτήρια τον αριθμό των υπαλλήλων που υπηρετούν στον φορέα και το ύψος του προϋπολογισμού τους.

3. Δύο ή περισσότεροι φορείς που δεν έχουν τη δυνατότητα να συστήσουν ίδια Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, βάσει των κριτηρίων της παρ. 2, καθώς και της παρ. 4 του άρθρου 23, μπορούν να συστήσουν κοινή Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου.

4. Στην περίπτωση που η σύσταση Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου δεν είναι εφικτή σύμφωνα με τις παρ. 2 και 3, οι φορείς της παρ. 2 υπάγονται στη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου του εποπτεύοντος φορέα τους.

5. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις και μόνο κατόπιν προηγούμενης, πλήρως αιτιολογημένης απόφασης του επικεφαλής του φορέα της παρ. 2, που διαπιστώνει την αδυναμία σύστασης και λειτουργίας Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου κατ' εφαρμογή των παρ. 1 έως 3, ο Εσωτερικός Έλεγχος μπορεί να ανατίθεται σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών. Στην περίπτωση αυτή, οι λόγοι της ανάθεσης κοινοποιούνται στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας και τα πορίσματα των διενεργούμενων εσωτερικών ελέγχων υποβάλλονται άμεσα στις αρχές του άρθρου 22, προς άσκηση των κατά νόμο συντονιστικών και εποπτικών τους αρμοδιοτήτων.

6. Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου τελεί σε λειτουργική σχέση αναφοράς με τον επικεφαλής του φορέα. Στο πλαίσιο αυτής:

α) Ο επικεφαλής του φορέα:

αα) Εγκρίνει το περιεχόμενο του Κανονισμού Λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου,

αβ) εγκρίνει το Εγχειρίδιο Εσωτερικών Ελέγχων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου,

αγ) εγκρίνει το Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου,

αδ) εκδίδει τις εντολές ελέγχων και παροχής συμβουλευτικών έργων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου.

β) Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου:

βα) υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα Ετήσια Έκθεση με Γνώμη,

ββ) υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα τις εκθέσεις ελέγχου και παροχής συμβουλευτικού έργου της Μονάδας,

βγ) υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα αναφορές σχετικά με την υλοποίηση των ενεργειών που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο των ελέγχων,

βδ) ενημερώνει τον επικεφαλής του φορέα για θέματα διακυβέρνησης, διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, προκειμένου να λαμβάνει γνώση για στρατηγικές, επιχειρησιακές και λειτουργικές εξελίξεις και να εντοπίζει εγκαίρως ζητήματα που χρήζουν αντιμετώπισης.

7. Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου στελεχώνεται από υπαλλήλους κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ (στο εξής Εσωτερικοί Ελεγκτές), οι οποίοι διαθέτουν το Πιστοποιητικό Ελεγκτικής Επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή της παρ. 9, και κατόπιν συνεκτίμησης τυχόν διεθνών διαπιστεύσεων συναφών με τον εσωτερικό έλεγχο, καθώς και της ελεγκτικής προϋπηρεσίας στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα. Στη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου προΐστανται υπάλληλοι που πληρούν τις προϋποθέσεις επιλογής σε μονάδα αντίστοιχου επιπέδου, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, και κατόπιν συνεκτίμησης των προσόντων που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας. Τα καθήκοντα του Προϊσταμένου και του προσωπικού της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου είναι ασυμβίβαστα με οποιαδήποτε άλλα καθήκοντα.

8. Το άρθρο 101 του ν. 4622/2019 (Α' 133) εφαρμόζεται αναλόγως για το προσωπικό που υπηρετεί στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

9. Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) οργανώνει ειδικό πρόγραμμα ελεγκτικής επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή. Το ειδικό πρόγραμμα ελεγκτικής επάρκειας υποχρεούνται να παρακολουθήσουν και οι ήδη υπηρετούντες στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου.

Άρθρο 10

Στόχοι και αρμοδιότητες Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

1. Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου έχει τους ακόλουθους επιχειρησιακούς στόχους:

- α) τον έλεγχο των συστημάτων διακυβέρνησης και λειτουργίας και την παροχή διαβεβαίωσης περί της επάρκειας αυτών, με σκοπό την υποστήριξη του φορέα για την επίτευξη των στρατηγικών του στόχων και για τη λήψη μέτρων, όπου απαιτείται,
- β) την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών, είτε ως αρωγή προς τον επικεφαλής του φορέα είτε στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος εργασιών, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του φορέα,
- γ) τη διασφάλιση της ορθής, αποτελεσματικής και ασφαλούς διαχείρισης και χρήσης των πληροφοριακών συστημάτων και
- δ) την αξιολόγηση της λειτουργίας, των δραστηριοτήτων και των προγραμμάτων του φορέα βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

2. Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου ασκεί τις παρακάτω αρμοδιότητες:

- α) συντάσσει και αναθεωρεί το Εγχειρίδιο Εσωτερικών Ελέγχων, το οποίο εγκρίνεται από τον επικεφαλής του φορέα,
- β) καταρτίζει Ετήσιο ή Πολυετές Πρόγραμμα Εργασιών, λαμβανομένων υπόψη των στρατηγικών και επιχειρησιακών προτεραιοτήτων του φορέα,
- γ) σχεδιάζει και διενεργεί προγραμματισμένους και έκτακτους εσωτερικούς ελέγχους επί του συνόλου των υπηρεσιών του φορέα, των λειτουργιών, των συλλογικών οργάνων αυτού, των διαδικασιών του, των εκτελούμενων έργων, καθώς και των πληροφοριακών του συστημάτων, όπως αυτά εντοπίζονται μέσω της διαδικασίας αξιολόγησης και ιεράρχησης των κινδύνων που απειλούν τη λειτουργία τους, σύμφωνα με τις πιθανότητες εκδήλωσης του κινδύνου και τις ενδεχόμενες συνέπειές του,
- δ) παρέχει συμβουλευτικά έργα επί του συνόλου των Υπηρεσιών του φορέα, των λειτουργιών, των συλλογικών οργάνων αυτού, των διαδικασιών του, των εκτελούμενων έργων, καθώς και των πληροφοριακών του συστημάτων,

ε) ελέγχει και παρέχει διαβεβαίωση περί της επάρκειας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου του φορέα και εισηγείται σχετικές βελτιωτικές προτάσεις, στ) παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες,

ζ) αξιολογεί τη λειτουργία του φορέα βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης,

η) ελέγχει την ορθή εφαρμογή των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού, διενέργειας των δαπανών και διαχείρισης της περιουσίας του οικείου φορέα για τον εντοπισμό τυχόν φαινομένων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης ή απάτης και την ανάπτυξη δικλίδων για την αποτροπή τους στο μέλλον, καθώς και τη διαδικασία σύνταξης και αποστολής στο Υπουργείο Οικονομικών, των δημοσιονομικών και λοιπών αναφορών,

θ) ελέγχει και αξιολογεί τις διαδικασίες κατάρτισης των οικονομικών και μη αναφορών του φορέα,

ι) αξιολογεί τις διαδικασίες σχεδιασμού και εκτέλεσης των λειτουργιών και των προγραμμάτων του φορέα,

ια) ελέγχει τη συμμόρφωση του φορέα προς την ισχύουσα νομοθεσία, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του,

ιβ) ελέγχει τα πληροφοριακά συστήματα ως προς την αποτελεσματικότητά τους για την επίτευξη των στόχων του φορέα,

ιγ) παρακολουθεί, αξιολογεί και επιβεβαιώνει τις διορθωτικές ή προληπτικές ενέργειες που πραγματοποιούνται από τις υπηρεσίες του φορέα σε συμμόρφωση με τις προτάσεις του εσωτερικού ελέγχου μέχρι την οριστική υλοποίησή τους,

ιδ) καταρτίζει Ετήσια Έκθεση με Γνώμη,

ιε) γνωστοποιεί αμελλητί στις αρμόδιες υπηρεσίες και στον πειθαρχικό Προϊστάμενο, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, τυχόν ενδείξεις απάτης ή έλλειψης ακεραιότητας ή πειθαρχικής ευθύνης υπαλλήλων και

ιστ) μεριμνά για την εκπαίδευση και την επιμόρφωση των Εσωτερικών Ελεγκτών.

Άρθρο 11

Κανονισμός Λειτουργίας Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

Με τον Κανονισμό Λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου καθορίζονται ιδίως ο σκοπός, οι αρμοδιότητες, η ευθύνη και η θέση της Μονάδας στον φορέα, λαμβανομένων υπόψη των Διεθνών Προτύπων για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου.

Άρθρο 12

Κώδικας Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών

Ο Κώδικας Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών περιλαμβάνει τις αρχές που σχετίζονται με την επαγγελματική πρακτική και τους κανόνες επαγγελματικής συμπεριφοράς που οφείλουν να ακολουθούν, λαμβάνοντας υπόψη τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου.

Άρθρο 13

Ετήσια Έκθεση με Γνώμη του Προϊσταμένου της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

1. Έως τις 31 Μαρτίου κάθε έτους, ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου υποβάλλει την Ετήσια Έκθεση του προηγούμενου έτους, στον επικεφαλής του φορέα και στην Επιτροπή Ελέγχου. Η Έκθεση συντάσσεται σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου.

2. Η Ετήσια Έκθεση κοινοποιείται αμελλητί στο Ελεγκτικό Συνέδριο, στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας και στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών.

3. Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου παρέχει Γνώμη στον επικεφαλής του φορέα, για τη συνολική επάρκεια των ενεργειών, διαδικασιών και της

διακυβέρνησης, τη διαχείριση κινδύνων και τις δικλίδες ελέγχου σε συνολικό επίπεδο ή για μεμονωμένες διαδικασίες, λειτουργίες και τμήματα του φορέα. Η Γνώμη συνοδεύει την Ετήσια Έκθεση που υποβάλλεται στον επικεφαλής του φορέα, βασίζεται στα αποτελέσματα του έργου και των δραστηριοτήτων της Μονάδας και λαμβάνει τη μορφή της διαβεβαίωσης (θετικής, αρνητικής ή με επιφύλαξη).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

ΔΙΕΞΑΓΩΓΗ ΕΡΓΟΥ ΜΟΝΑΔΑΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 14

Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

1. Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου καταρτίζει, το αργότερο εντός του Ιανουαρίου κάθε έτους, το Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών του έτους αυτού, βάσει των διαθέσιμων πόρων της Μονάδας, και το υποβάλλει στην Επιτροπή Ελέγχου, καθώς και στον επικεφαλής του φορέα, ο οποίος και το εγκρίνει.
2. Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου παρακολουθεί και εισηγείται την τροποποίηση του Ετήσιου Προγράμματος Εργασιών, όταν κρίνει ότι αυτό απαιτείται λόγω εξωγενών ή ενδογενών παραγόντων. Το Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών τροποποιείται με την ίδια διαδικασία έγκρισής του.

Άρθρο 15

Στάδια έργων

Κάθε έργο που διενεργείται ή παρέχεται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου διαρθρώνεται σε στάδια ως εξής:

1. Διαβιβαστικό/ελεγκτικό: α) ανάθεση, β) σχεδιασμός, γ) διενέργεια, δ) σύνταξη προσωρινής έκθεσης, ε) οριστικοποίηση και υποβολή της έκθεσης.
2. Συμβουλευτικό: α) ανάθεση, β) σχεδιασμός, γ) διενέργεια, δ) σύνταξη και υποβολή της έκθεσης.

Άρθρο 16

Παρακολούθηση της υλοποίησης των συστάσεων του Εσωτερικού Ελέγχου.

1. Μετά το στάδιο της οριστικοποίησης της έκθεσης ελέγχου, οι συστάσεις που αναφέρονται στην έκθεση και έχουν συμφωνηθεί με τους ελεγχόμενους, καθώς και τα σχέδια διορθωτικών ενεργειών και δράσεων της εφαρμογής τους, παρακολουθούνται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου. Η παρακολούθηση συνίσταται στην επιβεβαίωση της πραγματοποίησης και αξιολόγησης κάθε ενέργειας που συμφωνήθηκε, εντός του προκαθορισμένου χρονοδιαγράμματος που τέθηκε από τον Εσωτερικό Ελεγκτή.
2. Μετά την υλοποίηση όλων των ενεργειών που συμφωνήθηκαν, συντάσσεται αναφορά στην οποία, εκτός των άλλων, περιλαμβάνεται η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ενεργειών που πραγματοποιήθηκαν από τις υπηρεσίες, με σκοπό την ανάδειξη της προστιθέμενης αξίας, καθώς και της ύπαρξης τυχόν υπολειμματικών, μη ανεκτών για τον φορέα κινδύνων.

Άρθρο 17

Πρόγραμμα Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας

1. Κάθε φορέας του άρθρου 2 είναι υποχρεωμένος να θεσπίσει ετήσιο Πρόγραμμα Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας για τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, με το οποίο παρέχονται η δυνατότητα αποτίμησης του βαθμού συμμόρφωσής της με τον Κανονισμό Λειτουργίας της, της τήρησης και του βαθμού εφαρμογής των γενικώς αποδεκτών διεθνών προτύπων και βέλτιστων πρακτικών, του βαθμού τήρησης του Κώδικα Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών, καθώς και η δυνατότητα αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του Εσωτερικού

Ελέγχου και εντοπισμού πεδίων που χρήζουν βελτίωσης, ώστε να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις διαδικασίες που διέπουν τη λειτουργία του φορέα.

2. Το Πρόγραμμα Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας περιλαμβάνει τόσο τις διαρκείς εσωτερικές αξιολογήσεις, όσο και την εξωτερική αξιολόγηση, με τις οποίες συνολικά εκτιμάται η ποιότητα της λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού ελέγχου, εξάγονται συμπεράσματα και υποβάλλονται σχετικές εισηγήσεις για τις απαιτούμενες βελτιώσεις.

3. Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου είναι υπεύθυνος για την κατάρτιση, τήρηση και εφαρμογή του Προγράμματος Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας της Μονάδας.

4. Για τις διαρκείς εσωτερικές αξιολογήσεις χρησιμοποιούνται διαδικασίες και εργαλεία που περιλαμβάνουν ιδίως: α) την εποπτεία του ελεγκτικού έργου, β) την υλοποίηση του Ετήσιου Προγράμματος Εργασιών της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, γ) τις εργασίες ελέγχου και τις διαδικασίες που ακολουθούνται, σύμφωνα με το Εγχειρίδιο Εσωτερικών Ελέγχων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου,

δ) την τήρηση των προθεσμιών που συμφωνήθηκαν, ε) τον αριθμό των βελτιωτικών προτάσεων, καθώς και εκείνων που υλοποιήθηκαν μέσα στο έτος. Οι ως άνω διαδικασίες και εργαλεία καθορίζονται με τον Κανονισμό Λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου.

Άρθρο 18

Πρόσβαση εσωτερικών ελεγκτών

1. Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, έχουν πλήρη πρόσβαση σε όλα τα αρχεία, φυσικά στοιχεία, έγγραφα, χώρους και δραστηριότητες του φορέα, και συνεργάζονται με τους εργαζόμενους σ' αυτόν, στο μέτρο που είναι απαραίτητο για την υλοποίηση του έργου τους.

2. Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές έχουν καθήκον εχεμύθειας και ευθύνη απόλυτης διαφύλαξης του απορρήτου των στοιχείων που περιέρχονται στη γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Άρθρο 19

Ορισμός εμπειρογνομόνων

1. Αν κατά την εκτέλεση συγκεκριμένου έργου της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου απαιτούνται εξειδικευμένες γνώσεις, ο Προϊστάμενος της Μονάδας εισηγείται στον επικεφαλής του φορέα, τον ορισμό υπαλλήλου άλλης υπηρεσίας του ίδιου φορέα, ο οποίος διαθέτει τις ειδικές γνώσεις που απαιτεί το εν λόγω έργο.

2. Αν οι απαιτούμενες ειδικές γνώσεις για την άσκηση του έργου δεν καλύπτονται από το διαθέσιμο προσωπικό του φορέα, ο επικεφαλής δύναται να ζητήσει τον ορισμό υπαλλήλου από άλλους φορείς.

Άρθρο 20

Εσωτερικοί ελεγκτές και απάτη

1. Οι εσωτερικοί ελεγκτές εξετάζουν και αξιολογούν την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και βοηθούν τον φορέα να προλαμβάνει τις περιπτώσεις απάτης.

2. Σε περίπτωση ενδείξεων απάτης δεν μπορεί να ανατεθεί η διενέργεια ερευνών στους εσωτερικούς ελεγκτές. Στην περίπτωση αυτή, οι εσωτερικοί ελεγκτές θέτουν υπόψη του επικεφαλής του φορέα τα στοιχεία που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή των ελέγχων.

Άρθρο 21

Χρήση προτύπων και βέλτιστων πρακτικών εσωτερικού ελέγχου

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους τα γενικώς αποδεκτά Διεθνή Πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου

και τις βέλτιστες πρακτικές, που διαμορφώνονται από φορείς όπως η Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (C.O.S.O.) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (I.I.A.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ'

ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ, ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 22

Αρμόδιοι φορείς για τον συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

1. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ως αρμόδιος φορέας, σύμφωνα με το άρθρο 83 του ν. 4622/2019(Α'133), και τις διατάξεις που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία της:

α) αναπτύσσει το θεσμικό, οργανωτικό και επιχειρησιακό πλαίσιο για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, τη λειτουργία εσωτερικού ελέγχου και τη λειτουργία διαχείρισης κινδύνων, σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία για τη δημόσια διοίκηση και τη δημοσιονομική διαχείριση,

β) σχεδιάζει και αναπτύσσει πρότυπα, μεθοδολογίες και εργαλεία εσωτερικού ελέγχου, γ) συντονίζει και υποστηρίζει τη λειτουργία και την ελεγκτική δράση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου,

δ) παρακολουθεί και αξιολογεί το έργο και τη δράση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και υποβάλλει προτάσεις για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων που κατεγράφησαν κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης,

ε) ενημερώνεται για τις εκθέσεις και τα πορίσματα των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, καθώς και για την πορεία υλοποίησης των προτάσεών τους, οποτεδήποτε το ζητήσει, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην περ. η της παρ. 2 του άρθρου 83 του ν. 4622/2019.

2. Το Υπουργείο Οικονομικών, σύμφωνα με τον Ν.3492/2006 (Α'/210), ελέγχει την επάρκεια του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του.

3. Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 169 του Ν.4270/2014 (Α'/143) και τις διατάξεις που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία αυτού.

1. ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

(28 Σεπτεμβρίου 2020, Τεύχος Δεύτερο, Αριθ. Φύλλου 4139)

«Επαγγελματικά Πρότυπα για το Ελεγκτικό Έργο της Εθνικής Αρχής

Διαφάνειας»

Ο ΔΙΟΙΚΗΤΗΣ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

Έχοντας υπόψη:

1. Τις διατάξεις:

α) Των άρθρων 82, 87, 91 και 95 του ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133),

β) της περ. β' της παρ. 3 και της περ. ε' της παρ. 5 του άρθρου 24 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143),

γ) του ν. 3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις», (Α' 112),

δ) της περ. θ' της παρ. 2 του άρθρου 5 και του άρθρου 7 του ν. 3469/2006 «Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις» (Α' 131), όπως ισχύει,

ε) του άρθρου 90 του π.δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» (Α' 98), σε συνδυασμό με τις όμοιες της παρ. 22, του άρθρου 119 του ν. 4622/2019 (Α' 133).

2. Την υπό στοιχεία Υ96/06-09-2019 απόφαση του Πρωθυπουργού «Διαπιστωτική Πράξη για τον διορισμό του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας». (Υ.Ο.Δ.Δ. 702).

3. Την υπ' αρ. οικ. 11699/19-05-2020 απόφαση του Διοικητή «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)» (Β' 1991).

4. Την υπ' αρ. οικ. 22831/18-08-2020 εισήγηση της Προϊσταμένης της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με την οποία βεβαιώνεται ότι από τις διατάξεις της παρούσας δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού.

5. Το γεγονός ότι από τις διατάξεις αυτές δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού, αποφασίζουμε:

Την υιοθέτηση Επαγγελματικών Προτύπων για το Ελεγκτικό Έργο του προσωπικού της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, τα οποία παρέχουν το πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της ελεγκτικής δράσης της Αρχής, όπως αυτά αποτυπώνονται στο παράρτημα, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της παρούσης.

Παράρτημα

Τα Ελεγκτικά Πρότυπα της Αρχής παρέχουν το πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της ελεγκτικής της δράσης. Βασίζονται στα ελεγκτικά πρότυπα που υιοθετούν διεθνώς αναγνωρισμένοι φορείς, όπως ο Διεθνής Οργανισμός των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) και το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (IIA Global) και ενσωματώνουν τη γνώση και την εμπειρία που αποκτήθηκε κατά την εφαρμογή των προτύπων αυτών σε δημόσιους ελεγκτικούς φορείς χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον βαθμό που αυτά ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις και τα χαρακτηριστικά του ελληνικού δημόσιου τομέα.

Στόχος είναι η παροχή γενικής καθοδήγησης στους Επιθεωρητές-Ελεγκτές της Αρχής, οι οποίοι οφείλουν να αξιοποιούν την επαγγελματική τους κρίση και να προσαρμόζουν τα ελεγκτικά πρότυπα στις απαιτήσεις και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε ελεγκτικής αποστολής.

Εισαγωγή

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) είναι αρμόδια για τη διενέργεια ανεξάρτητων και αντικειμενικών ελέγχων, σχεδιασμένων να προσθέτουν αξία και να βελτιώνουν τις λειτουργίες των δημόσιων φορέων. Η ελεγκτική δραστηριότητα της Αρχής επικεντρώνεται στην υποστήριξη των φορέων για την επίτευξη των αντικειμενικών της στόχων, υιοθετώντας μία συστηματική και επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διακυβέρνησης,

των μηχανισμών διαχείρισης κινδύνων και των διαδικασιών/δικλίδων εσωτερικού ελέγχου των δημόσιων φορέων.

Ο αποτελεσματικός έλεγχος συμβάλλει στη βελτίωση της διακυβέρνησης των δημόσιων φορέων και στην επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών τους στόχων.

Μπορεί, επίσης, να βοηθήσει τους δημόσιους φορείς να εντοπίζουν έγκαιρα κινδύνους και ευκαιρίες και να ανταποκρίνονται ανάλογα.

Επίσης μία αποστολή ελέγχου μπορεί, αφενός να παρέχει τη διαβεβαίωση ότι οι πόροι που διατίθενται για την άσκηση δημόσιων πολιτικών χρησιμοποιούνται ορθολογικά, αφετέρου δε να προσφέρει στοιχεία ή και συμπεράσματα σχετικά με το κατά πόσο μια συγκεκριμένη δράση δημόσιας πολιτικής κατάφερε να επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Η διενέργεια των ελεγκτικών αποστολών της Αρχής ενισχύει τον ρόλο και την αξιοπιστία του Επιθεωρητή Ελεγκτή και παρέχει εγγυήσεις για τον επαγγελματισμό, την ανεξαρτησία και την αντικειμενικότητά του.

Τα Πρότυπα που ακολουθούν βασίζονται: α) στα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Πρακτική του Εσωτερικού Ελέγχου, τα οποία είναι ενταγμένα στο Διεθνές Πλαίσιο Επαγγελματικής Πρακτικής (International Professional Practices Framework, IPPF) του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (Global Institute of Internal Auditors, ΙΙΑ) και β) στα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI), τα οποία έχουν προσαρμοστεί στην αποστολή και τις αρμοδιότητες της Αρχής, όπως αποτυπώνονται στον Ν.4622/2019 και στις υπόλοιπες διατάξεις που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία της Αρχής.

Οι αντικειμενικοί σκοποί των Επαγγελματικών Προτύπων για το Ελεγκτικό Έργο της Αρχής είναι:

- να θέσουν βασικές αρχές για τον σχεδιασμό και τη διεξαγωγή των αποστολών ελέγχου και τη συγγραφή των εκθέσεων ελέγχου,
- να θέσουν το πλαίσιο για την παροχή υπηρεσιών ελέγχου που προσθέτουν αξία στους δημόσιους φορείς, βελτιώνοντας την επιχειρησιακή λειτουργία και τα αποτελέσματα της δράσης τους,
- να αποτελέσουν τη βάση για την αξιολόγηση της ποιότητας και του αντίκτυπου των ελεγκτικών αποστολών.

ΜΕΡΟΣ Α΄

Επαγγελματικά Πρότυπα Οργάνωσης

1. Σκοπός, Δικαιοδοσία και Ευθύνη

10/1 Ο σκοπός και η δικαιοδοσία της Μονάδας

Επιθεωρήσεων και Ελέγχων (στο εξής, Μ.Ε.Ε.) καθορίζονται στον Κανονισμό Ελεγκτικής Λειτουργίας (στο εξής, Κ.Ε.Λ.), ο οποίος πρέπει να συμφωνεί με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο με βασικό άξονα τα άρθρα 82-103, του Ν. 4622/2019 και τον Κώδικα Επαγγελματικής Δεοντολογίας των Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Αρχής.

11/1 Ο Διοικητής της Αρχής πρέπει να φροντίζει για την τακτική αναθεώρηση τόσο του Κανονισμού Ελεγκτικής Λειτουργίας όσο και του Κώδικα Επαγγελματικής Δεοντολογίας.

12/1 Η φύση και το αντικείμενο των δραστηριοτήτων ελέγχου που αναλαμβάνει η Μ.Ε.Ε. πρέπει να καθορίζονται στον Κ.Ε.Λ.

12/2 Η φύση και το αντικείμενο των συμβουλευτικών υπηρεσιών που παρέχει η Μ.Ε.Ε. πρέπει να καθορίζονται στον Κ.Ε.Λ.

2. Ανεξαρτησία και Αντικειμενικότητα

20/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να είναι ανεξάρτητοι και αντικειμενικοί κατά την εκτέλεση του έργου τους.

21/1 Ανεξαρτησία είναι η απαλλαγή από συνθήκες που απειλούν την ικανότητα των Ελεγκτών-Επιθεωρητών να εκτελέσουν αμερόληπτα τα καθήκοντά τους.

21/2 Οι απειλές κατά της ανεξαρτησίας πρέπει να αντιμετωπίζονται σε επίπεδο Επιθεωρητή-Ελεγκτή, ανάθεσης έργου, αλλά και σε λειτουργικό και οργανωτικό επίπεδο.

22/1 Αντικειμενικότητα είναι η αμερόληπτη νοοτροπία που επιτρέπει στους Επιθεωρητές-Ελεγκτές να εκτελούν το έργο τους όπως πιστεύουν οι ίδιοι και να μην υφίστανται συμβιβασμούς ως προς την ποιότητά του.

Η αντικειμενικότητα απαιτεί οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές να μην υποτάσσουν την κρίση τους για θέματα ελέγχου σε άλλα πρόσωπα.

22/2 Οι απειλές κατά της αντικειμενικότητας πρέπει να αντιμετωπίζονται σε επίπεδο Επιθεωρητή-Ελεγκτή, ανάθεσης έργου, αλλά και σε λειτουργικό και οργανωτικό επίπεδο.

23/1 Η ελεγκτική λειτουργία πρέπει να είναι απαλλαγμένη από κάθε παρέμβαση κατά τον προσδιορισμό του εύρους εργασίας του ελέγχου, κατά την εκτέλεση των εργασιών και κατά την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων.

23/2 Ο επικεφαλής της ομάδας ελέγχου θα πρέπει να γνωστοποιεί μία τέτοια παρέμβαση στον Διοικητή και τον Επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. και να συζητά τις τυχόν επιπτώσεις.

24/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να έχουν αμερόληπτη, απροκατάληπτη στάση και να αποφεύγουν οποιαδήποτε σύγκρουση συμφερόντων.

24/2 Σύγκρουση συμφερόντων είναι μια κατάσταση, κατά την οποία ο Επιθεωρητής-Ελεγκτής, ο οποίος απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της Αρχής, έχει ένα αντικρουόμενο, ανταγωνιστικό, επαγγελματικό ή προσωπικό συμφέρον. Τέτοιου είδους ανταγωνιστικά συμφέροντα μπορεί να καταστήσουν δύσκολη την εκτέλεση των καθηκόντων του με αμεροληψία.

24/3 Μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων μπορεί να δώσει την εντύπωση ανάρμοστων πρακτικών, η οποία είναι δυνατόν να υπονομεύσει την εμπιστοσύνη στον Επιθεωρητή-Ελεγκτή και στην ελεγκτική λειτουργία της Αρχής.

24/4 Μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων μπορεί να βλάψει την ικανότητα ενός Επιθεωρητή-Ελεγκτή να εκτελέσει τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές του αντικειμενικά.

25/1 Εφόσον η ανεξαρτησία ή η αντικειμενικότητα ενός Επιθεωρητή-Ελεγκτή βλάπτεται, πραγματικά ή φαινομενικά, οι λεπτομέρειες της βλάβης πρέπει να γνωστοποιηθούν στα εμπλεκόμενα μέρη.

25/2 Η παρεμπόδιση στην οργανωτική ανεξαρτησία ή την αντικειμενικότητα μπορεί, ενδεικτικά και όχι περιοριστικά, να περιλαμβάνει: ατομική σύγκρουση συμφερόντων, περιορισμούς στο πεδίο εφαρμογής του ελέγχου, περιορισμούς στην πρόσβαση σε αρχεία, στο ανθρώπινο δυναμικό και σε άυλα ή υλικά στοιχεία του φορέα.

26/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να απέχουν από τον έλεγχο ή την αξιολόγηση του δημόσιου φορέα, στον οποίο βρίσκεται η οργανική τους θέση.

3. Επαγγελματική Επάρκεια και Δέουσα Επαγγελματική Επιμέλεια

30/1 Οι ελεγκτικές αποστολές πρέπει να εκτελούνται με επαγγελματική επάρκεια και δέουσα επαγγελματική επιμέλεια.

31/1 Η Μ.Ε.Ε. πρέπει συλλογικά να κατέχει ή να αποκτήσει τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητες που απαιτούνται για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της.

31/2 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να διαθέτουν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητες που απαιτούνται για την εκπλήρωση των ατομικών καθηκόντων τους.

31/3 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να διαθέτουν επαρκείς γνώσεις για να μπορούν να αξιολογούν τους κινδύνους διαφθοράς και τον τρόπο με τον οποίο τους διαχειρίζεται ο ελεγχόμενος φορέας. Δεν αναμένεται, ωστόσο, να έχουν όλοι οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές την εξειδίκευση ενός επαγγελματία που έχει ως πρωταρχική αρμοδιότητα τον εντοπισμό και τη διερεύνηση της διαφθοράς.

31/4 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να διαθέτουν επαρκή γνώση των βασικών κινδύνων και των μηχανισμών ελέγχου των πληροφοριακών συστημάτων, καθώς και των διαθέσιμων ελεγκτικών τεχνολογικών πρακτικών, για την εκτέλεση των εργασιών που τους ανατίθενται. Δεν αναμένεται, ωστόσο, όλοι να έχουν την εξειδίκευση ενός ελεγκτή που έχει ως πρωταρχική του αρμοδιότητα τον έλεγχο πληροφοριακών συστημάτων.

32/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να εφαρμόζουν την επιμέλεια και τις δεξιότητες ενός εύλογα συνετού και ικανού ελεγκτή. Η δέουσα επαγγελματική επιμέλεια δεν υποδηλώνει το αλάθητο.

32/2 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να ασκούν τη δέουσα επαγγελματική επιμέλεια λαμβάνοντας υπόψη τα κάτωθι:

- την έκταση της απαιτούμενης εργασίας για να επιτευχθούν οι αντικειμενικοί σκοποί της ελεγκτικής αποστολής,
- τη σχετική πολυπλοκότητα, ουσία ή σημαντικότητα των θεμάτων στα οποία αφορά η ελεγκτική αποστολή,
- την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και ελέγχου του ελεγχόμενου φορέα,
- την πιθανότητα σημαντικών λαθών, απάτης ή μη συμμόρφωσης κατά τη λειτουργία του ελεγχόμενου φορέα.

32/3 Κατά την άσκηση της δέουσας επαγγελματικής επιμέλειας, οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να εξετάζουν τη δυνατότητα χρήσης ελεγκτικών τεχνολογικών πρακτικών και άλλων τεχνικών ανάλυσης δεδομένων.

4. Συνεχής Επαγγελματική Ανάπτυξη

40/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να βελτιώνουν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητές τους μέσω συνεχούς επαγγελματικής ανάπτυξης.

5. Πρόγραμμα Διασφάλισης και Βελτίωσης Ποιότητας 50/1 Ο Επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. πρέπει να αναπτύσσει και να διατηρεί ένα Πρόγραμμα Διασφάλισης και Βελτίωσης Ποιότητας, το οποίο να καλύπτει όλες τις πτυχές του ελεγκτικού έργου.

50/2 Το Πρόγραμμα Διασφάλισης και Βελτίωσης Ποιότητας είναι σχεδιασμένο, ώστε να καταστεί δυνατή η αξιολόγηση του βαθμού συμμόρφωσης της ελεγκτικής λειτουργίας με τα Ελεγκτικά Πρότυπα, καθώς και η αξιολόγηση του κατά πόσο οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές εφαρμόζουν τον Κώδικα Δεοντολογίας.

50/3 Το Πρόγραμμα, επίσης, εκτιμά την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της ελεγκτικής λειτουργίας και εντοπίζει πεδία που χρήζουν βελτίωσης.

50/4 Ο Διοικητής της Αρχής εποπτεύει το Πρόγραμμα Διασφάλισης και Βελτίωσης Ποιότητας.

ΜΕΡΟΣ Β΄

Επαγγελματικά Πρότυπα Λειτουργίας

6. Διοίκηση Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων (Μ.Ε.Ε.)

60/1 Ο Επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. πρέπει να ασκεί αποτελεσματικά τα καθήκοντά του, για να διασφαλίζεται ότι η Μ.Ε.Ε. μπορεί να επιτύχει τους στρατηγικούς και επιχειρησιακούς της στόχους.

60/2 Η Μ.Ε.Ε. διοικείται αποτελεσματικά όταν:

- επιτυγχάνει τον σκοπό και τους στόχους που αναφέρονται στον νόμο, στον Κ.Ε.Λ. και στο ετήσιο πρόγραμμα ελεγκτικής δράσης,
- κάθε Ελεγκτής - Επιθεωρητής συμμορφώνεται με τον Κώδικα Δεοντολογίας και τα Επαγγελματικά Πρότυπα.

7. Σχεδιασμός Προγράμματος Ελεγκτικών Αποστολών

70/1 Ο Διοικητής της Αρχής σε συνεργασία με τον Επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. πρέπει να καταρτίζει ένα Πρόγραμμα Ελεγκτικών Αποστολών με βάση την ανάλυση κινδύνων, με σκοπό να καθορίσει τις προτεραιότητες της ελεγκτικής δραστηριότητας, σύμφωνα με τους στόχους της Αρχής.

70/2 Οι Τομείς της Μ.Ε.Ε. συνεισφέρουν στην ανάπτυξη του προγράμματος ελεγκτικής δράσης βάσει ανάλυσης κινδύνων των φορέων και των πεδίων πολιτικής του κυβερνητικού έργου που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους. Για τον σκοπό αυτό, οι Επικεφαλής των Τομέων διαβουλεύονται με τον Επικεφαλής της Μ.Ε.Ε.

70/3 Το πρόγραμμα ελεγκτικής δράσης προσαρμόζεται ανάλογα με τις αλλαγές στο ελεγκτικό περιβάλλον της Αρχής, τις δραστηριότητες, τους κινδύνους, τις λειτουργίες και τα προγράμματα των ελεγχόμενων φορέων.

8. Διαχείριση Πόρων

80/1 Ο Επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. πρέπει να εξασφαλίζει ότι οι πόροι του ελέγχου είναι κατάλληλοι, επαρκείς και αξιοποιούνται αποτελεσματικά, ώστε να υλοποιείται το Πρόγραμμα Ελεγκτικών Αποστολών.

81/1 Ο όρος «κατάλληλος» αναφέρεται στον συνδυασμό γνώσεων, δεξιοτήτων και λοιπών ικανοτήτων που είναι απαραίτητες για την εκτέλεση του Προγράμματος Ελεγκτικών Αποστολών.

82/1 Ο όρος «επαρκής» αναφέρεται στην ποσότητα των πόρων που είναι απαραίτητοι για την ολοκλήρωση του Προγράμματος. Οι πόροι αξιοποιούνται «αποτελεσματικά» όταν χρησιμοποιούνται με βέλτιστο τρόπο για την επίτευξη του εγκεκριμένου Προγράμματος Ελεγκτικών Αποστολών.

9. Πολιτικές και Διαδικασίες Ελέγχου

90/1 Η Διοίκηση της Ε.Α.Δ. πρέπει να καταρτίζει πολιτικές και διαδικασίες για να καθοδηγεί την υλοποίηση του ελεγκτικού έργου.

10. Φύση των Ελεγκτικών Εργασιών

100/1 Το έργο της Μ.Ε.Ε. πρέπει να συμβάλλει στη βελτίωση των συστημάτων δημόσιας διακυβέρνησης, της διαδικασίας διαχείρισης κινδύνων και των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, υιοθετώντας μια συστηματική, πειθαρχημένη και βάσει ανάλυσης κινδύνων προσέγγιση.

101/1 Η αξία και η αξιοπιστία του ελέγχου ενισχύονται όταν οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές δρουν με γνώμονα τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

11. Δημόσια Διακυβέρνηση

110/1 Το έργο της Μ.Ε.Ε. πρέπει να περιλαμβάνει αποστολές με αντικείμενο την αξιολόγηση και την υποβολή κατάλληλων εισηγήσεων για τη βελτίωση των συστημάτων και διαδικασιών διακυβέρνησης του ελεγχόμενου φορέα σχετικά με τα ακόλουθα:

- λήψη στρατηγικών και επιχειρησιακών αποφάσεων,
- λειτουργία της διαδικασίας διαχείρισης κινδύνων,
- εποπτεία των μηχανισμών/δικλίδων εσωτερικού ελέγχου,

- προώθηση της ακεραιότητας και της διαφάνειας μέσα στον φορέα,
- διασφάλιση της λογοδοσίας και της αποτελεσματικής επισκόπησης και αξιολόγησης της απόδοσης του φορέα,
- καταλληλότητα και αποτελεσματικότητα των πληροφοριακών συστημάτων του φορέα για την επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών του στόχων.

12. Διαχείριση Κινδύνων

120/1 Το έργο της Μ.Ε.Ε. πρέπει να περιλαμβάνει αποστολές με αντικείμενο την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και τη βελτίωση της διαδικασίας διαχείρισης κινδύνων στο επίπεδο του κάθε δημόσιου φορέα.

120/2 Ο Επιθεωρητής-Ελεγκτής κρίνει την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων αξιολογώντας εάν:

- οι στρατηγικοί και επιχειρησιακοί στόχοι του φορέα υποστηρίζουν και ευθυγραμμίζονται με την αποστολή του,
- οι σημαντικοί κίνδυνοι εντοπίζονται και αξιολογούνται,
- τα μέτρα αντιμετώπισης των κινδύνων είναι τα κατάλληλα και ανάλογα με τα αποδεκτά όρια ανάληψης κινδύνων από τον φορέα.

120/3 Ο έλεγχος πρέπει να αξιολογεί την έκθεση του φορέα σε κινδύνους σχετικά με τις διαδικασίες διακυβέρνησής του, τις επιχειρησιακές λειτουργίες και τα πληροφοριακά συστήματά του, όσον αφορά τα εξής:

- επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων του φορέα,
- αξιοπιστία και ακεραιότητα των χρηματοοικονομικών και επιχειρησιακών αναφορών,
- αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των λειτουργιών και των διαδικασιών για την προστασία και την ορθολογική αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του φορέα,
- συμμόρφωση της λειτουργίας του φορέα με νόμους, κανονισμούς, εγκυκλίους, πολιτικές, διαδικασίες και συμβάσεις.

120/4 Ο έλεγχος πρέπει να αξιολογεί την πιθανότητα κινδύνου διαφθοράς και την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών αντιμετώπισης των απειλών για την ακεραιότητα και τη διαφάνεια.

13. Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου

130/1 Ο έλεγχος πρέπει να αξιολογεί τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των επιμέρους στοιχείων του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου (internal control system) των φορέων, αξιολογώντας την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά τους και προωθώντας τη βελτίωσή τους.

130/2 Ο έλεγχος πρέπει να αξιολογεί την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών και των δικλίδων εσωτερικού ελέγχου (internal controls) ως προς την αντιμετώπιση κινδύνων που απειλούν τα συστήματα και τις διαδικασίες διακυβέρνησης του φορέα, τις επιχειρησιακές λειτουργίες και τα πληροφοριακά συστήματά του, όσον αφορά στα παρακάτω σημεία:

- επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων του φορέα,
- αξιοπιστία και ακεραιότητα των χρηματοοικονομικών και επιχειρησιακών αναφορών,
- αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των λειτουργιών και των διαδικασιών για την προστασία και την ορθολογική αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του φορέα,
- συμμόρφωση της λειτουργίας του φορέα με νόμους, κανονισμούς, εγκυκλίους, πολιτικές, διαδικασίες και συμβάσεις.

14. Σχεδιασμός αποστολής ελέγχου

140/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να αναπτύσσουν και να αποτυπώνουν ενδελεχώς τον σχεδιασμό κάθε αποστολής ελέγχου, ο οποίος θα περιλαμβάνει τους

αντικειμενικούς στόχους, το εύρος, το χρονοδιάγραμμα, τα κριτήρια και την κατανομή των πόρων.

15. Κριτήρια Σχεδιασμού

150/1 Κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού των αποστολών ελέγχου οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους:

- την αποστολή και τους στόχους των ελεγχόμενων φορέων, τις πολιτικές και τις διαδικασίες τους, καθώς και τα μέσα με τα οποία ελέγχεται η απόδοση του φορέα και η επίτευξη των στόχων του,
- τους κινδύνους που απειλούν τους στόχους, τους πόρους και τις δραστηριότητες, καθώς και τους μηχανισμούς μετριασμού του ενδεχόμενου αντίκτυπου από την επέλευση των κινδύνων αυτών,
- την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των συστημάτων και διαδικασιών διακυβέρνησης, του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων και των μηχανισμών/δικλίδων Εσωτερικού Ελέγχου.

151/1 Το αποτέλεσμα του σχεδιασμού μίας αποστολής ελέγχου θα καταγράφεται σε ένα μνημόνιο ελέγχου, όπου θα περιγράφονται, κατ' ελάχιστον, οι αντικειμενικοί στόχοι, η περίμετρος, το χρονοδιάγραμμα, τα κριτήρια, και οι μεθοδολογίες του ελέγχου.

16. Αντικειμενικοί στόχοι του ελέγχου

160/1 Για κάθε αποστολή ελέγχου πρέπει να καθορίζονται οι αντικειμενικοί στόχοι της.

160/2 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να διενεργούν μια προκαταρκτική ανάλυση των κινδύνων που σχετίζονται με τον υπό έλεγχο φορέα. Οι αντικειμενικοί στόχοι του ελεγκτικού έργου πρέπει να αντικατοπτρίζουν τα αποτελέσματα της ανάλυσης αυτής.

161/1 Είναι απαραίτητο να υπάρχουν επαρκή κριτήρια για την αξιολόγηση των συστημάτων και των διαδικασιών διακυβέρνησης και διαχείρισης κινδύνων, καθώς και των υφιστάμενων μηχανισμών/δικλίδων Εσωτερικού Ελέγχου. Τα κριτήρια ελέγχου διαμορφώνονται βάσει:

- εσωτερικών παραμέτρων, όπως είναι οι πολιτικές και οι διαδικασίες του φορέα,
- εξωτερικών παραγόντων, όπως είναι το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο, - καλών πρακτικών που χρησιμοποιούν άλλοι δημόσιοι φορείς.

17. Εύρος αποστολής ελέγχου

170/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να εξασφαλίζουν την επάρκεια και καταλληλότητα του εύρους του ελεγκτικού έργου για την επίτευξη των αντικειμενικών στόχων του.

18. Διάθεση πόρων για την αποστολή ελέγχου

180/1 Ο Επικεφαλής της Μ.Ε.Ε. σε συνεργασία με τους Επικεφαλής των Τομέων Ελέγχου πρέπει να καθορίσουν τους κατάλληλους και επαρκείς πόρους που απαιτούνται για την επίτευξη των αντικειμενικών στόχων της αποστολής ελέγχου βάσει της εκτίμησης της φύσης και της πολυπλοκότητας κάθε έργου, των χρονικών περιορισμών και των διαθέσιμων πόρων.

180/2 Ο όρος «κατάλληλοι» αναφέρεται στον συνδυασμό γνώσεων, δεξιοτήτων και άλλων ικανοτήτων που απαιτούνται για την εκτέλεση του ελέγχου.

180/3 Ο όρος «επαρκείς» αναφέρεται στην ποσότητα των πόρων που χρειάζονται για να επιτευχθεί η ολοκλήρωση του ελέγχου με τη δέουσα επαγγελματική επιμέλεια.

19. Πρόγραμμα εργασιών αποστολής ελέγχου

190/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να αναπτύσσουν και να αποτυπώνουν λεπτομερές πρόγραμμα εργασιών, που να είναι κατάλληλο για την επίτευξη των αντικειμενικών στόχων της αποστολής ελέγχου.

190/2 Το πρόγραμμα εργασιών ελέγχου πρέπει να περιλαμβάνει τις διαδικασίες για την αναγνώριση, ανάλυση, αξιολόγηση και καταγραφή των στοιχείων και πληροφοριών κατά την διάρκεια της αποστολής ελέγχου.

191/1 Το πρόγραμμα εγκρίνεται από τον αρμόδιο Επικεφαλής Τομέα πριν την εφαρμογή του, και οποιεσδήποτε τροποποιήσεις πρέπει να εγκρίνονται έγκαιρα.

20. Διενέργεια αποστολής ελέγχου

200/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να εντοπίζουν, να αναλύουν, να αξιολογούν, να καταγράφουν και να τεκμηριώνουν επαρκείς πληροφορίες, ώστε να επιτυγχάνονται οι αντικειμενικοί στόχοι του ελέγχου.

21. Συλλογή Πληροφοριών

210/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να συλλέγουν επαρκείς, αξιόπιστες, σχετικές και χρήσιμες πληροφορίες, ώστε να επιτυγχάνονται οι αντικειμενικοί στόχοι του ελέγχου.

210/2 «Επαρκείς πληροφορίες» είναι οι πραγματικές, ικανοποιητικές και πειστικές πληροφορίες, τις οποίες, εάν χρησιμοποιούσε ένα λογικό άτομο, θα οδηγούνταν στα ίδια συμπεράσματα, όπως ο ελεγκτής.

210/3 «Αξιόπιστες» είναι οι κατά το δυνατόν βέλτιστες πληροφορίες που είναι εφικτό να εντοπιστούν μέσω της χρήσης κατάλληλων τεχνικών έργου.

210/4 Οι «σχετικές πληροφορίες» υποστηρίζουν τις παρατηρήσεις και τις εισηγήσεις που προκύπτουν από τον έλεγχο και είναι συναφείς με τους αντικειμενικούς στόχους του.

22. Ανάλυση και Αξιολόγηση

220/1 Τα συμπεράσματα και τα αποτελέσματα του ελέγχου πρέπει να βασίζονται σε κατάλληλες αναλύσεις και αξιολογήσεις.

23. Τεκμηρίωση

230/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να τεκμηριώνουν τα συμπεράσματα και τα αποτελέσματα του ελέγχου τους, μέσω επαρκών, αξιόπιστων, κατάλληλων και χρήσιμων πληροφοριών.

231/1 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να ελέγχουν την πρόσβαση στα αρχεία του ελέγχου.

231/2 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να λαμβάνουν την έγκριση της Διοίκησης και/ή των νομικών συμβούλων πριν επιτρέψουν σε τρίτα μέρη, εκτός της Αρχής, την πρόσβαση στα εν λόγω αρχεία, κατά περίπτωση, υπό την επιφύλαξη της κείμενης νομοθεσίας.

231/3 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές πρέπει να διατηρούν τα αρχεία του ελέγχου, ανεξάρτητα από το μέσο αποθήκευσης κάθε αρχείου, σύμφωνα με τις οδηγίες της Αρχής και τις κείμενες διατάξεις.

24. Εποπτεία διενέργειας αποστολών ελέγχου

240/1 Οι αποστολές ελέγχου πρέπει να εποπτεύονται κατάλληλα, ώστε να εξασφαλίζεται η επίτευξη των αντικειμενικών στόχων, να διασφαλίζεται η ποιότητα και να αναπτύσσεται το ανθρώπινο δυναμικό της Αρχής.

240/2 Ο βαθμός της απαιτούμενης εποπτείας εξαρτάται από την επαγγελματική επάρκεια και την εμπειρία των Επιθεωρητών -Ελεγκτών, αλλά και την πολυπλοκότητα του ελέγχου.

240/3 Ο Επικεφαλής του αρμόδιου Τομέα έχει τη συνολική ευθύνη για την εποπτεία της αποστολής ελέγχου.

240/4 Τα σχετικά τεκμήρια της εποπτείας όλων των επιμέρους σταδίων μιας αποστολής ελέγχου καταγράφονται και διατηρούνται.

25. Επικοινωνία των αποτελεσμάτων μέσω των Εκθέσεων Ελέγχου

250/1 Η Αρχή πρέπει να επικοινωνεί αρμοδίως στα εμπλεκόμενα μέρη τα αποτελέσματα των αποστολών ελέγχου.

250/2 Ανώτερο στέλεχος της Αρχής είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο και την έγκριση της τελικής κοινοποίησης ενός έργου και για τη λήψη απόφασης όσον αφορά σε ποιους και με ποιο τρόπο θα γνωστοποιηθεί.

250/3 Εάν δεν επιβάλλεται κάποια διαφορετική αντιμετώπιση λόγω νομικών, θεσμικών ή ρυθμιστικών απαιτήσεων, το αρμόδιο στέλεχος της Αρχής, πριν την γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων σε τρίτους, εκτός του φορέα, πρέπει να:

- αξιολογεί τον δυνητικό κίνδυνο για την Αρχή από τη γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων,
- διαβουλεύεται με τη διοίκηση και/ή τους νομικούς συμβούλους, ανάλογα με την περίπτωση,
- να ελέγχει τη γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων περιορίζοντας τη χρήση τους σε συμμόρφωση με τις κείμενες διατάξεις και εσωτερικούς κανονισμούς της Αρχής.

26. Υποχρεωτικά στοιχεία Εκθέσεων Ελέγχου

260/1 Στις εκθέσεις ελέγχου πρέπει να περιλαμβάνονται οι αντικειμενικοί στόχοι, το εύρος και τα αποτελέσματα του ελέγχου.

260/2 Η έκθεση ελέγχου πρέπει να περιλαμβάνει τα συμπεράσματα, καθώς και εφαρμόσιμες προτάσεις/συστάσεις βελτίωσης.

260/3 Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές συνιστάται να αναφέρουν στοιχεία για την ικανοποιητική απόδοση του ελεγχόμενου φορέα στην έκθεση ελέγχου.

260/4 Κατά την κοινοποίηση των αποτελεσμάτων ενός ελέγχου σε τρίτα μέρη, εκτός της Αρχής, η κοινοποίηση πρέπει να περιλαμβάνει περιορισμούς ως προς τη διάθεση και χρήση των αποτελεσμάτων, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

27. Ποιότητα των Εκθέσεων Ελέγχου

270/1 Η έκθεση ελέγχου πρέπει να είναι ακριβής, αντικειμενική, σαφής, περιεκτική, εποικοδομητική, πλήρης και έγκαιρη.

271/1 Η «ακριβής έκθεση ελέγχου» είναι απαλλαγμένη από σφάλματα και στρεβλώσεις και αποτυπώνει πιστά τα γεγονότα.

271/2 Η «αντικειμενική έκθεση ελέγχου» είναι δίκαιη, απροκατάληπτη και αμερόληπτη, και είναι το αποτέλεσμα μιας δίκαιης και ισορροπημένης αξιολόγησης όλων των σχετικών γεγονότων και συνθηκών.

271/3 Η «σαφής έκθεση ελέγχου» γίνεται εύκολα κατανοητή και είναι λογική, αποφεύγοντας περιττή τεχνική γλώσσα και παρέχοντας όλες τις σημαντικές και σχετικές πληροφορίες.

271/4 Η «περιεκτική έκθεση ελέγχου» είναι ακριβής και αποφεύγει τις περιττές επεξηγήσεις, τις υπερβολικές λεπτομέρειες, τους πλεονασμούς και τη μακρηγορία.

271/5 Η «εποικοδομητική έκθεση ελέγχου» είναι χρήσιμη για τον ελεγχόμενο/ενδιαφερόμενο και τον ελεγχόμενο φορέα και οδηγεί σε βελτιώσεις, όπου απαιτείται.

271/6 Η «πλήρης έκθεση ελέγχου» δεν παραλείπει κανένα ουσιώδες για τους αποδέκτες της στοιχείο της και περιλαμβάνει όλες τις σημαντικές και σχετικές πληροφορίες και παρατηρήσεις για την υποστήριξη των συμπερασμάτων και των συστάσεων/προτάσεών της.

271/7 Η «έγκαιρη έκθεση ελέγχου» ολοκληρώνεται σε εύλογο χρόνο από το πέρας του ελέγχου, ανάλογα με τη σημαντικότητα του ζητήματος, επιτρέποντας στον ελεγχόμενο φορέα να λάβει κατάλληλα μέτρα.

28. Σφάλματα και Παραλείψεις

280/1 Εάν μια έκθεση ελέγχου περιέχει ένα σημαντικό λάθος ή παράλειψη, πρέπει να γίνει ορθή επανάληψη των πληροφοριών στα μέρη στα οποία είχε αρχικά κοινοποιηθεί.

29. Παρακολούθηση προόδου υλοποίησης των συστάσεων.

290/1 Η Αρχή θεσπίζει και διατηρεί ένα σύστημα παρακολούθησης υλοποίησης των συστάσεων και των προτάσεων των εκθέσεων/πορισμάτων/αποτελεσμάτων ελέγχου.

290/2 Η Μ.Ε.Ε. καθιερώνει μια διαδικασία αποτελεσματικής παρακολούθησης και εποπτείας, ώστε να εξασφαλίζει ότι η διοίκηση του ελεγχόμενου φορέα προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες για την εφαρμογή των συστάσεων της έκθεσης ελέγχου ή ότι έχει αιτιολογήσει επαρκώς τον λόγο για τη μη υλοποίηση αυτών.

3.Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει).

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ 2690 ΦΕΚ Α' 45/9.3.1999

Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Εκδίδομε τον ακόλουθο νόμο που ψήφισε η Βουλή:

Άρθρο πρώτο

Κυρώνεται ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος έχει συνταχθεί σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 6 του άρθρου 76 του Συντάγματος από την Επιτροπή που συγκροτήθηκε κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 18 (παρ. 18 και 24) του Ν. 2503/1997, με την αριθμ. ΔΙΔΚ/Φ.38/4/2085/15.9.1997 απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης,

όπως τροποποιήθηκε από τη ΔΙΑΚ/Φ.38/4/27737/16.12.1997 όμοια του ιδίου Γενικού Γραμματέα και επανασυστήθηκε με την αριθμ. ΔΙΑΚ/Φ.38/4/23951/30.11.1998 όμοια προκειμένου να εξετάσει τις παρατηρήσεις των Βουλευτών που διατυπώθηκαν στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης της Βουλής.

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 1

Πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Κώδικα

Οι διατάξεις του Κώδικα αυτού εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, εκτός αν άλλως ορίζεται σε επιμέρους διατάξεις. Ειδικά οι διατάξεις των άρθρων 4 έως 7 και του άρθρου 12 του παρόντος εφαρμόζονται αναλόγως στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, στα Ν.Π.Ι.Δ. και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) του Κεφαλαίου Α' του Ν.3429/2005, καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α, εντός ή εκτός της Γενικής Κυβέρνησης.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ.1 Ν.4250/2014,ΦΕΚ Α 74/26.3.2014,και με το άρθρο 7 παρ.1 Ν.4325/2015,ΦΕΚ Α 47/11.5.2015.

Άρθρο 2

Αυτεπάγγελτη ενέργεια της Διοίκησης

Με την επιφύλαξη του επόμενου άρθρου, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να προβαίνουν, αυτεπαγγέλτως, στις ενέργειες που προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις εντός των οριζομένων, σχετικών, προθεσμιών. Σε περίπτωση που δεν προβλέπεται σχετική προθεσμία, η ενέργεια συντελείται εντός ευλόγου χρόνου, ο οποίος δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 παρ.1 Ν.3242/2004, ΦΕΚ Α 102/24.5.2004.

Άρθρο 3

Αιτήσεις προς τη Διοίκηση

1. Αίτηση του ενδιαφερομένου, για την έκδοση διοικητικής πράξης, απαιτείται όταν το προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις.

2. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί, πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης, να παραιτηθεί από την αίτησή του χωρίς συνέπειες, εκτός αν υπάρχει ειδική αντίθετη ρύθμιση. Ανάκληση της παραίτησης δεν μπορεί να γίνει.

3. Για τη διευκόλυνση των ενδιαφερομένων, χρησιμοποιούνται έντυπα αιτήσεων, τα οποία χορηγούν υποχρεωτικώς οι δημόσιες αρχές, για όλα τα θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους. Στα έντυπα αναφέρονται οι προβλεπόμενες από τη νομοθεσία προϋποθέσεις για την ικανοποίηση του αιτήματος, οι εφαρμοστέες διατάξεις, τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσει ο ενδιαφερόμενος, καθώς και ο χρόνος μέσα στον οποίο θα δοθεί η απάντηση. Αν ο ενδιαφερόμενος δηλώσει ότι δεν μπορεί

να γράψει, ο αρμόδιος υπάλληλος, ύστερα από προφορική έκθεση του αιτήματος του ενδιαφερομένου, οφείλει να συντάξει ο ίδιος την αίτηση.

4. Τα στοιχεία της ταυτότητας που αναφέρονται στην αίτηση, όταν πρόκειται για Έλληνες πολίτες, αποδεικνύονται από το δελτίο αστυνομικής ταυτότητας ή τη σχετική προσωρινή βεβαίωση της αρμόδιας αρχής ή το διαβατήριο ή την άδεια οδήγησης ή το ατομικό βιβλιάριο υγείας όλων των ασφαλιστικών φορέων.

Η ταυτότητα των αλλοδαπών αποδεικνύεται, στην περίπτωση πολιτών Κράτους-Μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από το δελτίο ταυτότητας ή το διαβατήριο, ενώ, στις άλλες περιπτώσεις, από το διαβατήριο, ή άλλο έγγραφο βάσει του οποίου επιτρέπεται η είσοδός τους στη Χώρα, ή τα έγγραφα που έχουν εκδώσει οι αρμόδιες ελληνικές αρχές. Η ταυτότητα των νομικών προσώπων αποδεικνύεται σύμφωνα με τα οριζόμενα από τις διατάξεις που ισχύουν στην έδρα τους. Όταν η αίτηση δεν υποβάλλεται αυτοπροσώπως, πρέπει να συνοδεύεται από επικυρωμένο φωτοαντίγραφο του δελτίου ταυτότητας ή των αντίστοιχων εγγράφων. Αιτήσεις για έκδοση διοικητικής πράξης που υποβάλλονται μέσω Κ.Ε.Π. τα οποία έχουν την ευθύνη ελέγχου των στοιχείων της ταυτότητας, θεωρείται ότι υποβάλλονται αυτοπροσώπως στην αρμόδια για την έκδοση της πράξης υπηρεσία.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με την παρ.7 του άρθρου 11 του Ν.3230/2004 (ΦΕΚ Α 44) και με το άρθρο 25 Ν.3731/2008, ΦΕΚ Α 263/23.12.2008.

5. Γεγονότα ή στοιχεία που δεν αποδεικνύονται από το δελτίο ταυτότητας ή από τα αντίστοιχα έγγραφα, αν ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν διαφορετικά, γίνονται δεκτά βάσει υπεύθυνης δήλωσης του ενδιαφερομένου, η οποία και διατυπώνεται σε προβλεπόμενο από τις σχετικές διατάξεις έντυπο. Ίδια δήλωση υποβάλλεται και όταν τα στοιχεία του δελτίου ταυτότητας για την οικογενειακή κατάσταση, τη διεύθυνση της κατοικίας και το επάγγελμα έχουν μεταβληθεί.

6α. Όταν για τη διεκπεραίωση υπόθεσης απαιτούνται δικαιολογητικά ή πιστοποιητικά που εκδίδονται από το δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και των οποίων η έκδοση δεν προϋποθέτει τη σύμπραξη του πολίτη, η αρμόδια υπηρεσία, εφόσον δεν συνυποβάλλονται από τον αιτούντα με την αίτησή του, τα αναζητεί με οποιοδήποτε πρόσφορο τρόπο για την έκδοση της τελικής πράξης αυτεπαγγέλτως από τις οικείες υπηρεσίες.

Αν ο πολίτης τηρεί ηλεκτρονική θυρίδα χρήστη της Κεντρικής Διαδικτυακής Πύλης του Ελληνικού Δημοσίου, η αρμόδια υπηρεσία οφείλει να αναζητεί τα απαραίτητα για τη διεκπεραίωση της διαδικασίας έγγραφα, πιστοποιητικά και βεβαιώσεις από τα αποθηκευμένα στην ηλεκτρονική θυρίδα χρήστη, εφόσον ικανοποιούνται οι προϋποθέσεις των διατάξεων της παρ. 2α του άρθρου 13 του ν. 4325/2015.

β. Για το σκοπό αυτόν τεκμαίρεται ότι παρέχεται σχετική εξουσιοδότηση από τον ενδιαφερόμενο, με την κατάθεση της αίτησής του.

γ. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και του αρμόδιου, κατά περίπτωση, Υπουργού, καθορίζονται οι διαδικασίες στις οποίες δεν εφαρμόζεται η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, λόγω μεγάλου όγκου

αιτήσεων ή άλλων λόγων που καθιστούν ιδιαίτερα δυσχερή την αυτεπάγγελτη αναζήτηση.

δ. Η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών εφαρμόζεται επί αιτημάτων φυσικών και νομικών προσώπων.

Σημ.: όπως προστέθηκε με το άρθρο 5 παρ.2 Ν.3242/2004, ΦΕΚ Α 102 τροποποιήθηκε με το άρθρ.16 παρ.5 Ν.3448/2006 και το άρθρο 30 Ν.3731/2008 αντικαταστάθηκε πάλι με με το άρθρο 12 παρ.1 Ν.4325/2015,ΦΕΚ Α 47/11.5.2015 και με το άρθρο 33 Ν.4369/2016,ΦΕΚ Α 33/27.2.2016.

Άρθρο 4

Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση

1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαινόμενοι για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε η αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία. Για υποθέσεις αρμοδιότητας περισσότερων υπηρεσιών, η προθεσμία του πρώτου εδαφίου παρατείνεται κατά δέκα (10), ακόμη, ημέρες.

β. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού μπορεί να ορίζεται, κατά περίπτωση, διαφορετική προθεσμία για τη διεκπεραίωση υποθέσεων, εφόσον το επιβάλλουν ειδικοί λόγοι, που αναφέρονται ρητώς σ' αυτήν.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με την παρ.1 του άρθρου 11 του Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α 44) και με το άρθρο 6 παρ.1 Ν.3242/2004,ΦΕΚ Α 102/24.5.2004.

2. Εάν κάποια υπόθεση δεν μπορεί να διεκπεραιωθεί λόγω αντικειμενικής αδυναμίας, ειδικά αιτιολογημένης, η αρμόδια υπηρεσία οφείλει, εντός πέντε (5) τουλάχιστον ημερών πριν από την εκπνοή τους, να γνωστοποιήσει εγγράφως στον αιτούντα:

α) τους λόγους της καθυστέρησης,

β) τον υπάλληλο που έχει αναλάβει την υπόθεση και τον αριθμό τηλεφώνου του, για την παροχή πληροφοριών και

γ) κάθε άλλη χρήσιμη πληροφορία.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με την παρ.1 του άρθρου 11 του Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α 44) και με το άρθρο 6 παρ.1 Ν.3242/2004,ΦΕΚ Α 102/24.5.2004.

3.Οι υπηρεσίες απαλλάσσονται από τις κατά την παράγραφο 1 υποχρεώσεις αν το αίτημα είναι εμφανώς παράλογο, αόριστο, ακατάληπτο ή επαναλαμβάνεται κατά τρόπο καταχρηστικό.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με την παρ.3 του άρθρου 11 του Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α 44)

4. Οι διοικητικές αρχές οφείλουν, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, να χορηγούν αμέσως πιστοποιητικά και βεβαιώσεις. Αν η άμεση χορήγηση τούτων δεν είναι δυνατή, αυτά αποστέλλονται ταχυδρομικώς, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών, στη διεύθυνση που έχει δηλωθεί. Η υποχρέωση αυτή δεν υφίσταται αν ο ενδιαφερόμενος, με την αίτησή του, δηλώσει ότι δεν επιθυμεί την ταχυδρομική αποστολή και ότι θα παραλάβει τα έγγραφα αυτά αυτοπροσώπως ή με εξουσιοδοτημένο εκπρόσωπό του.

5. Η υπηρεσία στην οποία υποβάλλεται η αίτηση χορηγεί στον ενδιαφερόμενο απόδειξη παραλαβής όπου περιλαμβάνονται ο οικείος αριθμός πρωτοκόλλου, η προθεσμία εντός της οποίας υφίσταται υποχρέωση προς διεκπεραίωση της υπόθεσης, καθώς και η επισήμανση ότι, σε περίπτωση υπέρβασης των χρονικών ορίων που καθορίζονται στις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου, παρέχεται δυνατότητα αποζημίωσης κατά τις ρυθμίσεις των παραγράφων 7 και 8 του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50 Α'), όπως ισχύει.

Σημ.: όπως προστέθηκε με το άρθρο 6 παρ.2 Ν.3242/2004, ΦΕΚ Α 102/24.5.2004.

6. Οι προθεσμίες των παραγράφων 1 και 2 του παρόντος άρθρου δεν ισχύουν για αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου, εφόσον υφίσταται σχετική εκκρεμής δίκη, καθώς και για τις περιπτώσεις όπου απαιτείται εμφάνιση του ενδιαφερομένου ενώπιον συλλογικού οργάνου, και η μη προσέλευσή του οφείλεται σε υποκειμενικούς ή αντικειμενικούς λόγους.

Σημ.: όπως προστέθηκε με το άρθρο 6 παρ.2 Ν.3242/2004, ΦΕΚ Α 102/24.5.2004.

Άρθρο 5

Πρόσβαση σε έγγραφα

1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.

2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.

3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή

μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιαστικά την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με την παρ.2 άρθρ,8 Ν.2880/2001,ΦΕΚ Α 9/30.1.2001.

4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται : α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Αν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, αυτές γνωστοποιούνται στον αιτούντα με τη βοήθεια γιατρού, ο οποίος ορίζεται για το σκοπό αυτόν.

5. Η άσκηση του κατά τις παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με την παρ.2 του άρθρου 11 του Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α 44)

Άρθρο 6

Προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου

1. Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα.

2. Η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης, προσδιορίζει δε το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Η κλήση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη. Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την Αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου.

3. Αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, είναι, κατ' εξαίρεση, δυνατή η, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η διοικητική αρχή, μέσα σε χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Αν η πιο πάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει.

4. Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής.

Άρθρο 7

Αμερόληπτη των διοικητικών οργάνων

1. Τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

2. Τα μονομελή όργανα, καθώς και τα μέλη των συλλογικών οργάνων, οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης εφόσον:

- α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός τους συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης, ή
- β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερομένους, ή
- γ) έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους.

3. Το όργανο ή το μέλος του συλλογικού οργάνου, εφόσον κρίνει ότι συντρέχει στο πρόσωπό του λόγος που επιβάλλει την αποχή του, οφείλει να το δηλώσει αμέσως στην προϊστάμενη αρχή ή στον προεδρεύοντα του συλλογικού οργάνου, αντιστοίχως, και να απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια. Στις περιπτώσεις αυτές, η προϊσταμένη αρχή, ή το συλλογικό όργανο, αποφαίνεται το ταχύτερο δυνατόν.

4. Αίτηση εξαίρεσης μονομελούς οργάνου, ή μέλους συλλογικού οργάνου, μπορούν να υποβάλουν οι ενδιαφερόμενοι σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Η αίτηση υποβάλλεται στην προϊστάμενη αρχή, ή στον προεδρεύοντα του συλλογικού οργάνου, ή στο αποφασίζον όργανο, κατά περίπτωση. Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται και στην περίπτωση αυτή τα οριζόμενα στην τελευταία περίοδο της προηγούμενης παραγράφου.

5. Η εξαίρεση μπορεί να διατάσσεται και αυτεπαγγέλτως από την προϊστάμενη αρχή ή το συλλογικό όργανο.

6. Τα οριζόμενα στις προηγούμενες παραγράφους δεν εφαρμόζονται σε περίπτωση που δηλώνεται αποχή, ή ζητείται η εξαίρεση, τόσων μελών συλλογικού οργάνου ώστε τα απομένοντα να μη σχηματίζουν την κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 14 απαρτία.

Άρθρο 8

Αναπλήρωση των διοικητικών οργάνων

Σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος, τον προϊστάμενο οργανικής μονάδας δημόσιας αρχής αναπληρώνει ο ανώτερος κατά βαθμό προϊστάμενος των υποκείμενων σε αυτόν οργανικών μονάδων. Αν δεν υπάρχουν υποκείμενες οργανικές μονάδες, τον προϊστάμενο αναπληρώνει ο κατά βαθμό ανώτερος υπάλληλος της μονάδας. Σε περίπτωση ομοιοβάθμων, αναπληρωτής είναι ο προϊστάμενος ή ο υπάλληλος που έχει τον περισσότερο χρόνο υπηρεσίας στο βαθμό. Πάντως, ο οριζόμενος αναπληρωτής πρέπει να ανήκει σε κλάδο του οποίου οι υπάλληλοι, κατά τις σχετικές διατάξεις, μπορούν να προϊστανται.

Άρθρο 9

Μεταβίβαση αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων - Έξουσιοδότηση των διοικητικών οργάνων προς υπογραφή

1. Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων καθορίζεται από τις σχετικές διατάξεις.
2. Το αρμόδιο διοικητικό όργανο, αν τούτο προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις, μπορεί, με κανονιστική πράξη του, να μεταβιβάσει την αρμοδιότητά του. Στην περίπτωση αυτή, η αρμοδιότητα ασκείται αποκλειστικά από το όργανο στο οποίο μεταβιβάστηκε, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις ορίζουν ότι, παράλληλα, μπορεί να ασκείται και από το όργανο που τη μεταβίβασε.
3. Το αρμόδιο διοικητικό όργανο, αν τούτο προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις, μπορεί επίσης, με κανονιστική πράξη του, να εξουσιοδοτεί ιεραρχικά υφιστάμενό του όργανο να υπογράφει, με εντολή του, πράξεις ή άλλα έγγραφα της αρμοδιότητάς του.
4. Στο προοίμιο των διοικητικών πράξεων, για την πληροφόρηση των ενδιαφερομένων, αναφέρονται οι διατάξεις που καθορίζουν την αρμοδιότητα για την έκδοση της πράξης, αν συντρέχει δε περίπτωση και η πράξη της μεταβίβασής της στο όργανο που εκδίδει την πράξη ή η πράξη της εξουσιοδότησης προς υπογραφή.

Άρθρο 10

Προθεσμίες προς ενέργεια

1. Οι προθεσμίες για την υποβολή αίτησης, αναφοράς, δήλωσης ή άλλου εγγράφου του ενδιαφερομένου, καθώς και για οποιαδήποτε άλλη ενέργειά του είναι αποκλειστικές, εκτός αν χαρακτηρίζονται ενδεικτικές από τις διατάξεις που τις προβλέπουν.
2. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί, μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία, να υποβάλει την αίτησή του ή άλλο έγγραφο με μηχανικό μέσο εφόσον το μέσο τούτο αφήνει αποτύπωμα που καθιστά αναμφίβολη την αναγνώριση του μηχανήματος αποστολής και παραλαβής, καθώς και της ημερομηνίας και ώρας αποστολής και παραλαβής. Στη συνέχεια όμως οφείλει να υποβάλει, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 3 και 11, το αργότερο μέσα σε πέντε (5) ημέρες από τη λήξη της προθεσμίας, έγγραφο, που φέρει την ιδιόχειρη υπογραφή του και έχει όμοιο περιεχόμενο με αυτό το οποίο παρέλαβε, με το μηχανικό μέσο, η υπηρεσία.
3. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να υποβάλει το έγγραφό του με αποστολή συστημένης επιστολής εφόσον δεν το αποκλείουν οι σχετικές ειδικές διατάξεις. Στις περιπτώσεις αυτές, ως ημερομηνία υποβολής θεωρείται εκείνη της κατάθεσης της επιστολής στην ταχυδρομική υπηρεσία.
4. Αν οι διατάξεις επιβάλλουν τη συνυποβολή πιστοποιητικών, δικαιολογητικών ή άλλων δημόσιων εγγράφων και αυτά δεν συνυποβάλλονται για λόγους που αφορούν την αρμόδια για την έκδοσή τους διοικητική αρχή, αρκεί η εμπρόθεσμη υποβολή του εγγράφου του ενδιαφερομένου. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει στο υποβαλλόμενο από τον ενδιαφερόμενο έγγραφο να γίνεται μνεία του λόγου της μη συνυποβολής των δημόσιων εγγράφων, τα οποία, πάντως, ο ενδιαφερόμενος οφείλει να προσκομίσει όταν εκλείψει η αιτία που κατέστησε αδύνατη τη συνυποβολή τους.

5. Οι προθεσμίες για τη Διοίκηση είναι ενδεικτικές, εκτός αν από τις διατάξεις που τις προβλέπουν προκύπτει ότι είναι αποκλειστικές. Οι προθεσμίες για την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, δυσμενών για το πρόσωπο το οποίο αφορούν αμέσως, είναι αποκλειστικές.

6. Υπέρβαση των προθεσμιών συγχωρείται σε περίπτωση ανώτερης βίας, καθώς και όταν ο ενδιαφερόμενος επικαλείται τη συνδρομή γεγονότων γνωστών στην υπηρεσία.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 παρ.3 Ν.3242/2004, ΦΕΚ Α 102/24.5.2004.

7. Για τον υπολογισμό των προθεσμιών, αν ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν διαφορετικά, εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 241 - 246 του Αστικού Κώδικα.

Άρθρο 11

Βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής - Επικύρωση των αντιγράφων

1. Η βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του ενδιαφερομένου γίνεται, από οποιαδήποτε διοικητική αρχή ή από τα Κ.Ε.Π., βάσει του δελτίου ταυτότητας ή των αντίστοιχων εγγράφων που προβλέπονται στο άρθρο 3.

Δεν απαιτείται βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του ενδιαφερομένου, όταν προσέρχεται αυτοπροσώπως για υποθέσεις του στις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα ή τα Κ.Ε.Π., προσκομίζοντας το δελτίο ταυτότητας ή τα αντίστοιχα πρωτότυπα έγγραφα.

Στις περιπτώσεις που ο νόμος απαιτεί βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του ενδιαφερομένου, αρκεί η εγκεκριμένη ηλεκτρονική υπογραφή ή η εγκεκριμένη ηλεκτρονική σφραγίδα του ενδιαφερομένου, εφόσον το έγγραφο διακινείται ηλεκτρονικά.

Όπως τροποποιήθηκε με την [Παρ.1 Άρθρο 100 ΝΟΜΟΣ 4727/2020](#) με ισχύ την 23/9/2020

[Δες την εξέλιξη της παραγράφου](#)

2.α. Οι ρυθμίσεις της παρούσας παραγράφου εφαρμόζονται στο Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα Δικαστήρια όλων των βαθμών, τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς που προβλέπονται στις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3429/2005, καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α..

β. Δεν υφίσταται πλέον η υποχρέωση υποβολής πρωτοτύπων εγγράφων, με την επιφύλαξη της περίπτωσης δ και των εγγράφων που προσκομίζονται για δικαστική χρήση, που έχουν εκδοθεί από τις υπηρεσίες και τους φορείς της περίπτωσης α ή επικυρωμένων αντιγράφων των εγγράφων αυτών από τους ενδιαφερόμενους για το σύνολο των συναλλαγών τους με τις υπηρεσίες και τους φορείς της περίπτωσης α.

Αντί πρωτοτύπων ή επικυρωμένων αντιγράφων, υποβάλλονται και γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από τις υπηρεσίες και τους φορείς της περίπτωσης α, ευκρινή φωτοαντίγραφα των πρωτοτύπων εγγράφων που εκδόθηκαν από τις υπηρεσίες και τους φορείς αυτούς ή των ακριβών αντιγράφων τους.

Ομοίως, υποβάλλονται και γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά ευκρινή φωτοαντίγραφα από αντίγραφα ιδιωτικών εγγράφων τα οποία έχουν επικυρωθεί από δικηγόρο, καθώς και ευκρινή φωτοαντίγραφα από τα πρωτότυπα όσων ιδιωτικών εγγράφων φέρουν θεώρηση από υπηρεσίες και φορείς της περίπτωσης α.

Ομοίως, υποβάλλονται και γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά ευκρινή φωτοαντίγραφα από αντίγραφα εγγράφων που έχουν εκδοθεί από αλλοδαπές αρχές και έχουν επικυρωθεί από δικηγόρο.

Οι υπηρεσίες και οι φορείς στους οποίους κατατίθενται φωτοαντίγραφα, κατά τα ανωτέρω, υποχρεούνται να διενεργούν δειγματοληπτικό έλεγχο προκειμένου να εξακριβώσουν την ακρίβεια των στοιχείων που αναγράφονται σε αυτά, σε τουλάχιστον πέντε τοις εκατό (5%) των φωτοαντιγράφων που υποβλήθηκαν κατά το αμέσως προηγούμενο τρίμηνο, ιδίως ζητώντας τη συνδρομή των υπηρεσιών ή των φορέων που εξέδωσαν τα πρωτότυπα. Τα αποτελέσματα αυτού του ελέγχου εν συνεχεία κοινοποιούνται στην καθ' ύλην αρμόδια οργανική μονάδα του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Εάν διαπιστωθεί κατά τον υποχρεωτικό ή άλλο έλεγχο ότι υποβλήθηκαν αλλοιωμένα φωτοαντίγραφα, εκτός από τις κυρώσεις που προβλέπονται στην παρ. 6 του άρθρου 22 του ν. 1599/1986 και που επιβάλλονται στον ενδιαφερόμενο, εφόσον η πράξη αυτή δεν τιμωρείται αυστηρότερα από άλλη ποινική διάταξη, η διοικητική ή άλλη πράξη, για την έκδοση της οποίας υποβλήθηκαν τα φωτοαντίγραφα αυτά, ανακαλείται αμέσως.

γ. Οι διοικητικές αρχές και τα ΚΕΠ εξακολουθούν να επικυρώνουν αντίγραφα από το πρωτότυπο ή από το ακριβές αντίγραφο της διοικητικής αρχής (όπως ορίζεται στο άρθρο 1 του ν. 2690/1999 (Α 45), που το εξέδωσε, μόνο στην περίπτωση που αυτά υποβάλλονται από τον ενδιαφερόμενο σε φορείς που δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του παρόντος. Αντίγραφα των ανωτέρω επικυρώνονται και από δικηγόρους ή συμβολαιογράφους, σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν την άσκηση των λειτουργημάτων τους.

Ομοίως, οι διοικητικές αρχές και τα ΚΕΠ εξακολουθούν να επικυρώνουν αντίγραφα από αντίγραφα ιδιωτικών εγγράφων ή εγγράφων που έχουν εκδοθεί από αλλοδαπές αρχές, τα οποία έχουν επικυρωθεί από δικηγόρο, μόνο στην περίπτωση που αυτά υποβάλλονται σε φορείς που δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του παρόντος.

δ. Η απαίτηση υποβολής πρωτοτύπων εγγράφων, που έχουν εκδοθεί από τις υπηρεσίες και τους φορείς της περίπτωσης α, όταν προβλέπεται ρητά από την κείμενη νομοθεσία, καταργείται με την παρέλευση τριών μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου. Εντός του προαναφερόμενου χρονικού διαστήματος, με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του κάθε φορά αρμόδιου Υπουργού μπορεί να ορίζεται, κατά περίπτωση, η διατήρηση της απαίτησης υποβολής πρωτοτύπων εγγράφων σε διαδικασίες, εφόσον το επιβάλλουν εξαιρετικοί λόγοι, που αναφέρονται ρητώς σε αυτήν.

ε. Για τα αντίγραφα των Φύλλων Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) που έχουν προέλθει από πρωτότυπο ΦΕΚ σε έντυπη μορφή ή από ΦΕΚ σε ηλεκτρονική μορφή που έχει καταχωριστεί στην ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου, ισχύουν ανάλογα οι ρυθμίσεις του άρθρου αυτού. Η προθεσμία της παρ. δ' του άρθρου 1 του Ν.4250/2014, όσον αφορά τα ΦΕΚ, ισχύει από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου.»

στ. Με την επιφύλαξη της περίπτωσης δ, από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου καταργείται κάθε ειδική ή γενική διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις αυτού.»

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 24 παρ.1 Ν.4325/2015,ΦΕΚ Α 47/11.5.2015.

Σημ.: όπως τροποποιήθηκε με την παρ.5 άρθρ.16 Ν.3345/2005, ΦΕΚ Α 138/16.6.2005,αντικαταστάθηκε πάλι με το άρθρο 1 παρ.2 Ν.4250/2014, ΦΕΚ Α 74/26.3.2014.

3. Τα ηλεκτρονικά έγγραφα υποβάλλονται και γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 13 έως 15 του νόμου για την Ψηφιακή Διακυβέρνηση.

Όπως προστέθηκε με την [Παρ.2 Άρθρο 100 ΝΟΜΟΣ 4727/2020](#) με ισχύ την 23/9/2020
[Δες την εξέλιξη της παραγράφου](#)

4. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κάθε φορά αρμόδιου Υπουργού μπορεί να ορίζεται, κατά περίπτωση, εξαίρεση εγγράφων ή διαδικασιών από τις ρυθμίσεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου αυτού, εφόσον το επιβάλλουν ειδικοί λόγοι που αναφέρονται ρητώς σε αυτήν.

Σημ.: όπως **ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ** με το άρθρο 1 παρ.2 Ν.4250/2014,ΦΕΚ Α 74/26.3.2014.

Άρθρο 12

Τήρηση πρωτοκόλλου υπηρεσίας - Χορήγηση βεβαίωσης για την καταχώριση εγγράφου

Κάθε έγγραφο που περιέρχεται στην υπηρεσία με οποιονδήποτε τρόπο, καταχωρίζεται αυθημερόν στο βιβλίο εισερχομένων, κατ' αύξοντα αριθμό, με χαρακτηρισμό και μνεία του θέματος στο οποίο αναφέρεται και του αριθμού των στοιχείων που το συνοδεύουν. Στο ίδιο βαθμό αναγράφονται επίσης το όργανο προς το οποίο το έγγραφο απευθύνεται, καθώς και η ημερομηνία εισόδου του. Η υπηρεσία οφείλει να χορηγεί βεβαίωση καταχώρισης του εγγράφου με όλα τα παραπάνω στοιχεία.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Άρθρο 13

Συγκρότηση

1. Για τη νόμιμη συγκρότηση συλλογικού οργάνου απαιτείται ο ορισμός, με πράξη, όλων των μελών (τακτικών και αναπληρωματικών) που προβλέπει ο νόμος. Ο ορισμός του ίδιου προσώπου με περισσότερες από μία ιδιότητες δεν επιτρέπεται. Αν ορισμένα μέλη εκλέγονται ή υποδεικνύονται από τρίτους και τα μέλη αυτά δεν έχουν ακόμη

εκλεγεί ή υποδειχθεί από τα αρμόδια όργανα, η συγκρότηση είναι νόμιμη αν έχει εγκαίρως ζητηθεί εγγράφως η εκλογή ή η υπόδειξη τους και τα υπόλοιπα μέλη επαρκούν ώστε να υπάρχει απαρτία.

2. Τα συλλογικά όργανα, αν στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά, συγκροτούνται από τρία (3) τουλάχιστον μέλη.

3. Ο πρόεδρος και ο γραμματέας του συλλογικού οργάνου ορίζονται, μαζί με τους αναπληρωματικούς τους, με την πράξη συγκρότησής του. Αν το συλλογικό όργανο συγκροτείται αποκλειστικώς από αιρετά μέλη, ο πρόεδρος, ο γραμματέας και τα λοιπά μέλη στα οποία ανατίθεται συγκεκριμένο αξίωμα, μαζί με τους αναπληρωματικούς τους, εκλέγονται, με μυστική ψηφοφορία, από τα μέλη του συλλογικού οργάνου.

4. Η τυχόν κατά παράνομο τρόπο κτήση της ιδιότητας υπό την οποία κάποιος ορίζεται μέλος συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της συγκρότησης του οργάνου.

5. Το συλλογικό όργανο μπορεί να λειτουργήσει, όχι όμως πέρα από ένα τρίμηνο, αν κάποια από τα μέλη του εκλείψουν ή αποχωρήσουν για οποιονδήποτε λόγο ή απολέσουν την ιδιότητα βάσει της οποίας ορίστηκαν, εφόσον κατά τις συνεδριάσεις του, τα λοιπά μέλη επαρκούν ώστε να υπάρχει απαρτία.

6. Όταν ο νόμος προβλέπει θητεία για τα μέλη του συλλογικού οργάνου, η αντικατάσταση μέλους πριν από τη λήξη της θητείας του είναι δυνατή μόνο για λόγον αναγόμενο στην άσκηση των καθηκόντων του, ο οποίος και πρέπει να βεβαιώνεται στη σχετική πράξη.

Άρθρο 14

Σύνθεση - Συνεδριάσεις – Λειτουργία

1. Το συλλογικό όργανο συνεδριάζει νομίμως όταν στη σύνθεσή του μετέχουν, ως τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη, περισσότερα από τα μισά των διορισμένων τακτικών μελών (απαρτία). Η απαρτία πρέπει να υπάρχει σε όλη τη διάρκεια της συνεδρίασης. Αν, κατά την πρώτη συνεδρίαση διαπιστωθεί έλλειψη απαρτίας, το όργανο καλείται εκ νέου σε συνεδρίαση, η οποία πραγματοποιείται το νωρίτερο σε είκοσι τέσσερις ώρες (24) ώρες, στον ίδιο τόπο και με την ίδια ημερήσια διάταξη. Κατά τη συνεδρίαση αυτή, υπάρχει απαρτία αν μετέχουν στη σύνθεση τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη που παριστούν τουλάχιστον το ένα τρίτο (1/3) του συνόλου των διορισμένων τακτικών μελών του και εν πάση περιπτώσει όχι λιγότερα των τριών (3) τακτικών ή αναπληρωματικών μελών. Στα τριμελή συλλογικά όργανα, για την ύπαρξη στο απαρτίας, απαιτείται η παρουσία και των τριών (3) τακτικών ή αναπληρωματικών μελών.

2. Ο πρόεδρος καθορίζει την ημέρα, την ώρα και τον τόπο των συνεδριάσεων και καλεί τα τακτικά και τα αναπληρωματικά μέλη να συμμετάσχουν. Η πρόσκληση, η οποία περιλαμβάνει την ημερήσια διάταξη, γνωστοποιείται, από το γραμματέα, στα μέλη του συλλογικού οργάνου τουλάχιστον σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν από τη συνεδρίαση, μπορεί δε να γίνει και με τηλεφώνημα, τηλεγράφημα, τηλεομοιοτυπία ή άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον το γεγονός τούτο αποδεικνύεται από σχετική σημείωση σε ειδικό βιβλίο, η οποία πρέπει να φέρει χρονολογία και την υπογραφή του προσώπου

που έκανε την πρόσκληση. Η προθεσμία αυτή μπορεί, σε περίπτωση κατεπείγοντος, να συντμηθεί, η πρόσκληση όμως, τότε, πρέπει να είναι έγγραφη και να βεβαιώνονται σε αυτήν οι λόγοι που κατέστησαν τη σύντμηση αναγκαία. Πρόσκληση των μελών του συλλογικού οργάνου δεν απαιτείται όταν οι συνεδριάσεις γίνονται σε ημερομηνίες τακτές, που ορίζονται με απόφασή του, η οποία και γνωστοποιείται στα μέλη του. Πρόσκληση δεν απαιτείται, επίσης, όταν μέλος έχει δηλώσει, πριν από τη συνεδρίαση, κώλυμα συμμετοχής του σε αυτήν, ή όταν το κώλυμα τούτο είναι γνωστό στον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου.

3. Τα αναπληρωματικά μέλη καλούνται προς αναπλήρωση απόντων ή κωλυόμενων μελών της ίδιας κατηγορίας, εκτός αν ο ορισμός τους δεν έχει γίνει κατά τέτοια αντιστοιχία.

4. Αν κατά τη συνεδρίαση απουσιάσει τακτικό μέλος το οποίο δεν είχε προσκληθεί, η συνεδρίαση είναι παράνομη. Το ίδιο ισχύει ακόμη και αν, αντ' αυτού, είχε μετάσχει το αντίστοιχο αναπληρωματικό μέλος. Αν υπήρξαν πλημμέλειες ως προς την κλήτευση μέλους, το συλλογικό όργανο συνεδριάζει νομίμως αν αυτό είναι παρόν και δεν αντιλέγει για την πραγματοποίηση της συνεδρίασης.

5. Η νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζεται από την τυχόν εναλλαγή των μετεχόντων μελών σε διαδοχικές συνεδριάσεις.

6. Μέλη συλλογικού οργάνου, τα οποία είναι σύζυγοι ή συνδέονται μεταξύ τους με συγγένεια έως και τέταρτου βαθμού εξ αίματος ή αγχιστείας, δεν επιτρέπεται να μετάσχουν στην ίδια συνεδρίαση.

7. Η σύγκληση του συλλογικού οργάνου προς συνεδρίαση είναι υποχρεωτική αν το ένα τρίτο (1/3) τουλάχιστον του συνόλου των τακτικών μελών του το ζητήσει εγγράφως από τον πρόεδρο, προσδιορίζοντας και το προς συζήτηση θέμα.

8. Η ημερήσια διάταξη συντάσσεται από τον πρόεδρο, ο οποίος λαμβάνει προς τούτο υπόψη του και απόψεις που τυχόν διατυπώνονται από μέλη του συλλογικού οργάνου.

9. Αντικείμενο της συνεδρίασης είναι μόνο τα θέματα που περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη. Κατ' εξαίρεση, μπορούν να συζητηθούν και θέματα που δεν περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη αν είναι παρόντα όλα τα τακτικά μέλη και συμφωνούν για τη συζήτησή τους.

10. Οι συνεδριάσεις, αν στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά, είναι μυστικές. Η κατά τη συζήτηση παρουσία άλλων προσώπων, πλην των μελών και του γραμματέα ή των τυχόν ειδικώς οριζόμενων στο νόμο προσώπων, δεν επιτρέπεται. Το συλλογικό όργανο, όμως, μπορεί να καλέσει, προς παροχή πληροφοριών ή προσαγωγή στοιχείων, υπηρεσιακά ή άλλα πρόσωπα, τα οποία και αποχωρούν πριν από την έναρξη της συζήτησης.

11. Όταν ο νόμος προβλέπει δημόσια συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου, ανακοινώνονται εγκαίρως και πάντως τουλάχιστον σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν από τη συνεδρίαση, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, με πρόσφορο τρόπο, ώστε να καθίσταται δυνατή η προσέλευση και η παρουσία των ενδιαφερομένων. Η τήρηση της δημοσιότητας πρέπει να βεβαιώνεται στο οικείο πρακτικό.

12. Ο πρόεδρος κηρύσσει την έναρξη και τη λήξη των συνεδριάσεων, διευθύνει τις εργασίες και φροντίζει για την εφαρμογή του νόμου και την εύρυθμη λειτουργία του συλλογικού οργάνου.

13. Τα συλλογικά όργανα είναι δυνατό να συνεδριάζουν και με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων (τηλεδιάσκεψη). Στις περιπτώσεις αυτές, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθορίζονται ο τόπος της συνεδρίασης, ο τρόπος διαπίστωσης της απαρτίας και διασφάλισης της μυστικότητας της συνεδρίασης, ο τρόπος τήρησης των πρακτικών και κάθε άλλη λεπτομέρεια αναφορικά με τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων.
Σημ.: όπως προστέθηκε με το άρθρο 6 παρ.7 Ν.3242/2004, ΦΕΚ Α 102/24.5.2004.

Άρθρο 15

Αποφάσεις

1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων, αν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών. Αν δεν καθίσταται δυνατός ο σχηματισμός της πλειοψηφίας αυτής, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ωσότου σχηματιστεί απόλυτη πλειοψηφία με την υποχρεωτική προσχώρηση, κάθε φορά, εκείνου ή εκείνων που διατυπώνουν την ασθενέστερη γνώμη, σε μία από τις επικρατέστερες. Σε κάθε περίπτωση, αν υπάρξει ισοψηφία, υπερισχύει η ψήφος του προέδρου, εκτός αν η ψηφοφορία είναι μυστική, οπότε αυτή επαναλαμβάνεται για μία ακόμη φορά, η τυχόν δε νέα ισοψηφία ισοδυναμεί με απόρριψη. Το μέλος που απέχει από την ψηφοφορία ή δίδει λευκή ψήφο θεωρείται απόν.

2. Αν η συζήτηση της υπόθεσης διαρκεί περισσότερες από μία συνεδριάσεις, η απόφαση λαμβάνεται από τα μέλη που μετέχουν στην τελευταία συνεδρίαση, αφού προηγουμένως, τα μέλη που δεν μετείχαν στις προηγούμενες συνεδριάσεις, ενημερωθούν πλήρως ως προς τα ουσιώδη σημεία των κατ' αυτές συζητήσεων. Η ενημέρωση πρέπει να προκύπτει από δήλωση των μελών αυτών, η οποία και καταχωρίζεται στα πρακτικά.

3. Η ψηφοφορία είναι φανερή, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο.

4. Για τις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου συντάσσεται πρακτικό, στο οποίο μνημονεύονται, ιδίως, τα ονόματα και η ιδιότητα των παριστάμενων μελών, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, τα θέματα που συζητήθηκαν με συνοπτική αλλά περιεκτική αναφορά στο περιεχόμενό τους, η μορφή και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν.

5. Στο πρακτικό καταχωρίζονται οι γνώμες των μελών που μειοψήφησαν, σε περίπτωση δε φανερής ψηφοφορίας και τα ονόματα τούτων.

6. Αν πρόκειται για συνεδρίαση οργάνου προς διατύπωση απλής γνώμης, στο οικείο πρακτικό καταχωρίζονται υποχρεωτικώς όλες οι επί μέρους γνώμες που διατυπώθηκαν και τέθηκαν σε ψηφοφορία.

7. Το πρακτικό συντάσσεται από το γραμματέα και επικυρώνεται από τον πρόεδρο.

8. Η υπογραφή του προέδρου ή του αναπληρωτή του αρκεί για τη νόμιμη υπόσταση κάθε πράξης του συλλογικού οργάνου.

ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ **ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ**

Άρθρο 16

Περιεχόμενο και τύπος

1. Η διοικητική πράξη είναι έγγραφη, αναφέρει την εκδούσα αρχή και τις εφαρμοζόμενες διατάξεις, φέρει δε χρονολογία, καθώς και υπογραφή του αρμόδιου οργάνου. Στην ατομική διοικητική πράξη αναφέρεται, επίσης, η τυχόν δυνατότητα άσκησης της, κατ' άρθρο 25, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς, προσφυγής, γίνεται δε μνεία του αρμόδιου για την εξέτασή της οργάνου, της προθεσμίας, καθώς και των συνεπειών παράλειψης της άσκησης της. Προσφυγή που ασκείται σύμφωνα με τις προαναφερόμενες πληροφορίες της υπηρεσίας δεν μπορεί να παραγάγει συνέπειες σε βάρος του προσφεύγοντος. Η παράλειψη αναφοράς των εφαρμοζόμενων διατάξεων, καθώς και των κατά τη δεύτερη περίοδο στοιχείων, δεν επάγεται ακυρότητα της πράξης.

2. Η ατομική διοικητική πράξη μπορεί, κατ' εξαίρεση, να είναι προφορική εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς επίτευξη του επιδιωκόμενου με αυτήν σκοπού. Προς τούτο, επιτρέπεται, επίσης, η χρήση συμβόλων εφόσον οι αποδέκτες της πράξης έχουν τη δυνατότητα να κατανοήσουν το περιεχόμενό της.

Άρθρο 17

Αιτιολογία

1. Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία, η οποία να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή της.

2. Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης.

3. Όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται αυτεπαγγέλτως, τα αποδεικτικά στοιχεία συγκεντρώνονται με πρωτοβουλία του αρμόδιου για την έκδοσή της οργάνου. Όταν την έκδοση της διοικητικής πράξης ζητά ο ενδιαφερόμενος, αυτός οφείλει να υποβάλει τα δικαιολογητικά που καθορίζουν οι σχετικές διατάξεις, εκτός αν τα στοιχεία αυτά υπάρχουν στην αρμόδια για την έκδοση της πράξης διοικητική αρχή.

Άρθρο 18

Δημοσίευση

1. Η ατομική διοικητική πράξη τελειούται με την υπογραφή και τη χρονολόγησή της, ή τη δημοσίευσή της αν είναι δημοσιευτέα κατά νόμο. Η κανονιστική διοικητική πράξη τελειούται με τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν προβλέπεται ειδικός τρόπος δημοσιότητας.

2. Στην περίπτωση της δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ως ημερομηνία δημοσίευσης λαμβάνεται εκείνη την οποία φέρει το σχετικό φύλλο της

Εφημερίδας, υπό την προϋπόθεση ότι, κατά την ημερομηνία αυτή, είναι δυνατή η χορήγηση, σε κάθε ενδιαφερόμενο, αντιτύπου του φύλλου ή θεωρημένου φωτοαντιγράφου του οικείου δοκιμίου.

3. Οι αρμόδιες υπηρεσίες υποχρεούνται να χορηγούν βεβαίωση για τη συνδρομή της προϋπόθεσης της προηγούμενης παραγράφου ή για την πραγματοποίηση της δημοσίευσης με άλλο νόμιμον τρόπο.

4. Αν το κείμενο που δημοσιεύτηκε έχει γραφικά ή λογιστικά σφάλματα επιτρέπεται η δημοσίευση διόρθωσης του, η οποία και περιορίζεται αποκλειστικώς στα σφάλματα αυτά.

Άρθρο 19

Κοινοποίηση

1. Η ατομική διοικητική πράξη κοινοποιείται στο πρόσωπο το οποίο αφορά.

2. Με την επιφύλαξη των τυχόν οριζομένων σε ειδικές διατάξεις, η κοινοποίηση γίνεται με κάθε πρόσφορον τρόπο.

Άρθρο 20

Γνώμη – Πρόταση

1. Όπου ο νόμος, για την έκδοση διοικητικής πράξης, προβλέπει προηγούμενη γνώμη (απλή ή σύμφωνη) ή πρόταση άλλου οργάνου, η μεν γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, η δε πρόταση υποβάλλεται με πρωτοβουλία του προτείνοντος οργάνου. Η γνώμη ή πρόταση, πρέπει να είναι έγγραφη, αιτιολογημένη και επίκαιρη κατά το περιεχόμενό της.

2. Το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης ή της πρότασης. Η μη αποδοχή της θετικής σύμφωνης γνώμης ή της πρότασης, καθώς και η απόκλιση από την απλή γνώμη, πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς.

3. Το αρμόδιο για την έκδοση διοικητικής πράξης όργανο μπορεί να ζητήσει τη γνώμη άλλου οργάνου οικειοθελώς. Στην περίπτωση αυτή, εφαρμόζονται όσα ισχύουν για την απλή γνώμη.

4. Αν η απλή γνώμη δεν υποβληθεί μέσα στην προθεσμία που έχει τυχόν ταχθεί προς τούτο από το νόμο από το αποφασίζον όργανο ή, σε κάθε περίπτωση, μέσα σε εύλογο χρόνο, η διοικητική πράξη μπορεί να εκδοθεί και χωρίς αυτήν.

Άρθρο 21

Ανάκληση

1. Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της.

2. Για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών.

ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ

Άρθρο 22

Τύπος

Η διοικητική σύμβαση υποβάλλεται στον έγγραφο τύπο, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Για την κατάρτισή της, η πρόταση και αποδοχή είναι δυνατόν να γίνονται με χωριστά έγγραφα.

Άρθρο 23

Κατάρτιση

Η διοικητική σύμβαση, που συνάπτεται ύστερα από διαγωνισμό ή με απευθείας ανάθεση, καταρτίζεται από και με την επίδοση στον ενδιαφερόμενο της πράξης με την οποία τελειούται ο διαγωνισμός ή της πράξης ανάθεσης, αντιστοίχως, εκτός αν στο νόμο ορίζεται διαφορετικά.

ΠΕΜΠΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ - ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Άρθρο 24

Αίτηση θεραπείας - Ιεραρχική προσφυγή

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

2. Η διοικητική αρχή στην οποία υποβάλλεται η, κατά την προηγούμενη παράγραφο, αίτηση οφείλει να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την απόφασή της για την αίτηση αυτή το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, εκτός αν από ειδικές διατάξεις προβλέπεται διαφορετική προθεσμία.

3. Αν αρμόδια για την ανάκληση ή τροποποίηση ή την ακύρωση είναι άλλη διοικητική αρχή, εκείνη στην οποία κατατέθηκε η αίτηση θεραπείας ή η ιεραρχική προσφυγή οφείλει να τη διαβιβάσει στην αρμόδια αρχή το αργότερο μέσα σε 5 (πέντε) ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης της αρμόδιας αρχής, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στην κατά την προηγούμενη παράγραφο προθεσμία.

4. Αν η πράξη ακυρωθεί, η υπόθεση επανέρχεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη, εκτός αν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν αρμοδιότητα της προϊστάμενης αρχής για την έκδοσή της.

Άρθρο 25

Ειδική διοικητική προσφυγή - Ενδικοφανής προσφυγή

1. Όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, μπορεί, με προσφυγή του, η οποία ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, να ζητήσει, κατά περίπτωση, την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης.

2. Το διοικητικό όργανο, ανάλογα με την πρόβλεψη των σχετικών διατάξεων, είτε εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της πράξης, οπότε και μπορεί να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να απορρίψει την προσφυγή (ειδική διοικητική προσφυγή), είτε εξετάζει τόσο τη νομιμότητα της πράξης όσο και την ουσία της υπόθεσης, οπότε και μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή(ενδικοφανής προσφυγή). Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του μέσα στην προθεσμία που τυχόν τάσσουν οι σχετικές διατάξεις, αλλιώς, στην περίπτωση μεν της ειδικής προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) ημέρες, στην περίπτωση δε της ενδικοφανούς προσφυγής, το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες.

3. Αναρμόδιο να αποφανθεί για την ειδική διοικητική, ή την ενδικοφανή, προσφυγή είναι άλλο διοικητικό όργανο. Εκείνο στο οποίο αυτή κατατέθηκε οφείλει να τη διαβιβάσει στο αρμόδιο όργανο το αργότερο μέσα σε πέντε (5) ημέρες. Και στην περίπτωση αυτή, η γνωστοποίηση της απόφασης του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, στον ενδιαφερόμενο, πρέπει να γίνεται μέσα στις κατά την παρ. 2 προθεσμίες.

Άρθρο 26

Κοινές διατάξεις

Όταν ασκηθεί διοικητική προσφυγή, η αρμόδια για την εξέτασή της διοικητική αρχή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου ή και αυτεπαγγέλτως, να αναστείλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης ωσότου αποφανθεί για την προσφυγή και, πάντως, όχι πέρα από την προθεσμία που ορίζεται για την έκδοση της απόφασής της.

Άρθρο 27

Αναφορά

Αν δεν είναι δυνατή η άσκηση, σύμφωνα με τα άρθρα 24 - 26, διοικητικής προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής, μπορεί, με αίτησή του προς την αρχή αυτή, να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται, και στην περίπτωση αυτή, όσα ορίζονται στις παρ. 1-3 του άρθρου 4.

ΕΚΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΤΕΛΙΚΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 28

Διάρκεια προθεσμιών

Η διάρκεια των προθεσμιών που είχαν αρχίσει πριν από την έναρξη της ισχύος του Κώδικα υπολογίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του μόνο αν η προβλεπόμενη από αυτές διάρκειά τους είναι μεγαλύτερη από εκείνη που προβλεπόταν από τις προϋσχύουσες διατάξεις.

Άρθρο 29

Παράταση και αναστολή προθεσμιών

Ως προς την παράταση και την αναστολή των προθεσμιών, η οποία οφείλεται σε γεγονός που επήλθε μετά την έναρξη της ισχύος του Κώδικα, εφαρμόζονται οι διατάξεις τούτου.

Άρθρο 30

Επεξήγηση όρων

Όπου στον Κώδικα αναφέρεται ο όρος "διοικητική πράξη", νοείται η εκτελεστή διοικητική πράξη.

Άρθρο 31

Αναφορά σε διατάξεις

Όπου στον Κώδικα αναφέρεται άρθρο χωρίς μνεία του σχετικού νομοθετήματος, νοείται ότι το άρθρο ανήκει στον Κώδικα αυτόν.

Άρθρο 32

Παραπομπές

Όπου στον Κώδικα αυτόν γίνεται παραπομπή σε διατάξεις άλλων νομοθετημάτων, οι παραπομπές γίνονται στις διατάξεις αυτές όπως εκάστοτε ισχύουν.

Άρθρο 33

Καταργούμενες διατάξεις

1. Από την έναρξη της ισχύος του Κώδικα, αν σε αυτόν δεν ορίζεται διαφορετικά, καταργείται κάθε γενική διάταξη η οποία αναφέρεται σε θέμα ρυθμιζόμενο από αυτόν.

2. Όπου από την κείμενη νομοθεσία γίνεται παραπομπή σε διατάξεις που καταργούνται σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο, η παραπομπή θεωρείται ότι γίνεται στις αντίστοιχες διατάξεις του Κώδικα.

Άρθρο δεύτερο

1. Τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει, οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας, καθώς και οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης, μπορούν, να καταρτίζουν Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους πολίτες, με τους οποίους συναλλάσσονται. Για όλα τα Υπουργεία και τα νομικά πρόσωπα που εδρεύουν στο Νομό Αττικής οι Χάρτες καταρτίζονται με απόφαση του οικείου Υπουργού ή από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής προκειμένου για τα Ν.Π.Δ.Δ. που εποπτεύονται από αυτόν,

ύστερα από πρόταση των οργάνων διοίκησης. Για τις Περιφέρειες και τα νομικά πρόσωπα που εδρεύουν εκτός Νομού Αττικής και για τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας, τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης οι Χάρτες καταρτίζονται με απόφαση του οικείου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ύστερα από πρόταση του Δημοτικού ή Κοινοτικού ή Νομαρχιακού Συμβουλίου ή του Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης.

Οι Χάρτες Υποχρεώσεων μπορούν να προσδιορίζουν οποιεσδήποτε δεσμεύσεις, χρονικές ή άλλες, της υπηρεσίας ή του φορέα, που τον κατάρτισε, προς τους πολίτες, σε σχέση με την ποιότητα των παρεχόμενων, σε αυτούς, αγαθών ή υπηρεσιών. Οι εν λόγω δεσμεύσεις αποτελούν υποχρεώσεις πέραν εκείνων, που προβλέπονται από τις οικείες κανονιστικές ρυθμίσεις, που διέπουν τις κατά περίπτωση ασκούμενες αρμοδιότητες. Με τους Χάρτες μπορούν επίσης να προσδιορίζονται διαδικασίες ελέγχου της τήρησης του περιεχομένου του Χάρτη και των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί.

Με τους Χάρτες Υποχρεώσεων μπορούν να προβλεφθούν επίσης και συγκεκριμένες διοικητικές συνέπειες, που θα υποκινούν την υπηρεσία ή το φορέα να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει, προς τους συναλλασσόμενους πολίτες. Μπορεί ακόμη να προβλεφθεί η υποχρέωση άμεσης ή εντός ρητής ή αποκλειστικής προθεσμίας, καταβολής, συγκεκριμένου κατά περίπτωση, χρηματικού ποσού ή άλλου είδους αποζημίωσης - αποκατάστασης του πολίτη για την πλημμελή εκπλήρωση των υποχρεώσεων, που έχουν αναληφθεί με τον οικείο Χάρτη. Οι διατάξεις αυτές έχουν ανάλογη εφαρμογή και στις περιπτώσεις που από ειδικές διατάξεις προβλέπονται υποχρεώσεις των υπηρεσιών απέναντι στους πολίτες. Στις περιπτώσεις που προβλέπονται συγκεκριμένες συνέπειες - υποχρεώσεις της υπηρεσίας προς τους πολίτες, θα πρέπει οπωσδήποτε να προβλέπονται και οι διαδικασίες διεκδίκησης των απαιτήσεων των πολιτών, που προκύπτουν από παραβιάσεις του περιεχομένου του Χάρτη. Αποζημίωση σε πολίτη μπορεί να καταβληθεί μόνο μια φορά για την ίδια αιτία. Η μη καταβολή αποζημίωσης για την ίδια αιτία βεβαιώνεται με την υποβολή από τον αιτούντα πολίτη σχετικής υπεύθυνης δήλωσης προς την αρμόδια υπηρεσία.

Οποιοσδήποτε υποχρεώσεις της υπηρεσίας ή του φορέα, που προβλέπονται από τις οικείες κατά περίπτωση κανονιστικές ρυθμίσεις σε σχέση με τις ασκούμενες αρμοδιότητες συνεχίζουν να ισχύουν ως έχουν και μπορούν να τροποποιηθούν με τους Χάρτες Υποχρεώσεων μόνο στην περίπτωση που εισάγουν ευνοϊκότερες ρυθμίσεις για τους πολίτες. Οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν οι οικείες υπηρεσίες ή φορείς με τους Χάρτες, ισχύουν αποκλειστικά και μόνο για την υπηρεσία ή φορέα που τον εξέδωσε, η οποία μπορεί να τον συμπληρώνει ή να τον τροποποιεί.

2.α. Το πρώτο εδάφιο της παρ.8 του άρθρου 5 του ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50 Α') αντικαθίσταται ως εξής :

Το ύψος του καταβλητέου χρηματικού ποσού που προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο 7, καθορίζεται από τις Επιτροπές της παραγράφου 13 του παρόντος άρθρου μετά από εισήγηση της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ή της Περιφέρειας, που επιλαμβάνονται μετά από αίτηση του πολίτη.

Σημ.: όπως η παρ.2α **ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ** με τη παρ.2 του άρθρου 25 του Ν.4210/2013 (ΦΕΚ Α 254/21.11.2013).

β. Η παρ. 13 του άρθρου 5 του ν. 1943/1991 αντικαθίσταται ως εξής :

13. Συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης Ειδική Επιτροπή Εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων, για θέματα αρμοδιότητας των Υπουργείων, αποτελούμενη από συμβούλους ή παρέδρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή του Νομικού Συμβουλίου και υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καθορίζεται ο αριθμός και η ιδιότητα των μελών της Επιτροπής, τακτικών και αναπληρωματικών. Με την απόφαση ορισμού των μελών ορίζεται και ο γραμματέας της Επιτροπής με τον αναπληρωτή του, από υπαλλήλους του Υπουργείου.

Τα σχετικά θέματα εισηγούνται στην Επιτροπή υπάλληλοι του αυτού ως άνω Υπουργείου που ορίζονται κάθε φορά από το Γενικό Γραμματέα.

Συνιστάται στην έδρα κάθε Περιφέρειας Ειδική Επιτροπή εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων, για θέματα υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται από τις διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει κάθε φορά, που λειτουργούν στη συγκεκριμένη Περιφέρεια, αποτελούμενη από συμβούλους ή παρέδρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή εφέτες διοικητικών δικαστηρίων και υπαλλήλους της Περιφέρειας αυτής.

Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας καθορίζεται ο αριθμός και η ιδιότητα των μελών της Επιτροπής, τακτικών και αναπληρωματικών. Με την απόφαση ορισμού των μελών ορίζεται και ο γραμματέας της Επιτροπής με τον αναπληρωτή του από υπαλλήλους της Περιφέρειας.

Τα σχετικά θέματα εισηγούνται στην Επιτροπή υπάλληλοι της ίδιας Περιφέρειας, που ορίζονται κάθε φορά από το Γενικό Διευθυντή της Περιφέρειας.

Η αποζημίωση των μελών, των εισηγητών και των γραμματέων των Επιτροπών, ορίζεται με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών.

Η διαδικασία εξέτασης των υποβαλλόμενων αιτημάτων και καταβολής της αποζημίωσης, όπου αυτή απαιτείται, ολοκληρώνεται σε διάστημα εξήντα (60) ημερών, από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αίτησης του πολίτη.

Για όσες περιπτώσεις η Ειδική Επιτροπή της Περιφέρειας κρίνει ότι είναι αναρμόδια παραπέμπει το ζήτημα στην επιτροπή του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Σημ.: όπως η παρ.2β **ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ** με τη παρ.5 του άρθρου 25 του Ν.4210/2013 (ΦΕΚ Α 254/21.11.2013)

Άρθρο τρίτο

Έναρξη ισχύος

Η ισχύς του παρόντος νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Παραγγέλλομε τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την εκτέλεσή του ως Νόμου του Κράτους.
Αθήνα, 5 Μαρτίου 1999.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΠΗΓΕΣ:

1. ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

- Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Β. Τζέμος, Η σύννομη κακοδιοίκηση, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2017, σ. 95επ.
- Β. Τζέμος, Η «ώριμη» αναλογικότητα, Διοικητική Δίκη 2019, σ. 200 επ. και σε: Β. Τζέμος (Επιμ.) Το Δημόσιο Δίκαιο σε αμνηστία, Βιβλίο Πρακτικών 6^{ου} Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στην Πάτρα σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πατρών, 2020, σ. 1επ. (ελεύθερα ηλεκτρονικά προσβάσιμο σε ιστοσελίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) www.dimosiodikaio.gr
- Β. Τζέμος (Επιμ.) Δίκαιο των Προσλήψεων, 2020, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2017, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας Σ., Π. Παυλόπουλος Π., Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, Διοικητικό Δίκαιο, 2018, Εκδόσεις Σάκκουλας
- Α.Γέροντας Επιτομή Διοικητικού Δικαίου, 2020, Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Ι. Κοϊμτζόγλου, Σύνοψη Διοικητικού Δικαίου, 2017, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

2. ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΈΛΕΓΧΟΣ

Νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών για τον Εσωτερικό Έλεγχο, το οποίο παρουσιάζεται σε επόμενο Κεφάλαιο αυτού του Εγχειριδίου. Αναμένεται η ψήφισή του από τη Βουλή, δεδομένου ότι η οικεία διαβούλευσή του ολοκληρώθηκε την 08.03.2021. (2021).

Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing, (Standards), 2020.

-Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας Επιθεωρητών-Ελεγκτών Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, 2020.

Δρ. Αναστάσιος Αναστασίου, Επιθεωρητής-Ελεγκτής στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Msc. Σωτηρία Χριστοπούλου, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής: «Η Αρχή της Ευθύνης, Πράξη Προσωπική και Πολιτική στη Δημόσια Διοίκηση», Αθήνα, 7ο

Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Αθήνα, 01-02.07.2020. www.dimosiodikaio.gr

ΟΟΣΑ, Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, 2018.
International Standard on Auditing ISA 610 (Revised 2013), Using the Work of Internal Auditors and Related Conforming Amendments. 2013.

-Martin Dees, The public sector auditor: linking pin in public administration. Inaugural lecture given in abridged form on the acceptance of the Chair of Professor of Public Auditing & Accounting at Nyenrode Business University, 2011.