

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9- . Έλεγχος στη δημόσια διοίκηση

39. οι έλεγχος της δημόσιας διοίκησης

- οι έλεγχος της δημόσιας διοίκησης διενεργούνται στα πλαίσια της αρχής της νομιμότητας και η παραβίαση της αρχής συνεπάγεται έκδοση ελαττωματικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες είναι ανυπόστατες ή άκυρες.

Η άσκηση του **κοινοβουλευτικού ελέγχου** στη Διοίκηση του κράτους αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο του δημοκρατικού πολιτεύματος της χώρας, καθώς αυτός διασφαλίζει την προστασία του κράτους και των πολιτών από τις αυθαιρεσίες της Διοίκησης και τα φαινόμενα διαφθοράς και σπατάλης των δημοσίων πόρων.

Στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπονται οι εξής μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης:

- **ο κοινοβουλευτικός έλεγχος,**
- **ο δικαστικός έλεγχος,**
- **ο διοικητικός έλεγχος και**
- **ο ενδιάμεσος έλεγχος,** ο χαρακτηριζόμενος και ως «τέταρτη μορφή ελέγχου» της εκτελεστικής εξουσίας.

40. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

είναι ο έλεγχος που ασκούν οι ίδιοι οι βουλευτές στο έργο της εκάστοτε κυβέρνησης. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος γίνεται για να ενημερωθεί η βουλή για κάποια θέματα και διαθέτει διάφορα εργαλεία για την άσκηση του.

- οι διαδικασίες του κοινοβουλευτικού ελέγχου προβλέπονται στα άρθρα 124 του ισχύοντος Κανονισμού της Βουλής.
- Σύμφωνα με το άρθρο 70 παρ. 6 εδάφιο α του Συντάγματος και το άρθρο 124 παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής, στον κοινοβουλευτικό έλεγχο υπόκειται η Κυβέρνηση και, κατ' επέκταση, η δημόσια διοίκηση, δια των αρμόδιων υπουργών και υφυπουργών, που προϊστανται των δημοσίων υπηρεσιών και φέρουν την πολιτική ευθύνη για τις πράξεις ή παραλείψεις της.
- Ασκείται από τη Βουλή σε Ολομέλεια ή κατ' εξαίρεση από το Τμήμα διακοπής των εργασιών της και τις διαρκείς επιτροπές της συνόδου. Μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου αποτελούν οι γραπτές αναφορές που υποβάλλονται από πολίτες, οι ερωτήσεις (απλές και επίκαιρες), οι οποίες είναι γραπτές και απευθύνονται από τους βουλευτές στους αρμόδιους

υπουργούς, οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, οι οποίες είναι γραπτές και με αυτές οι βουλευτές ζητούν από τους αρμόδιους υπουργούς την κατάθεση εγγράφων που αφορούν δημόσια υπόθεση, οι επερωτήσεις, η συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως, οι εξεταστικές επιτροπές και η πρόταση εμπιστοσύνης/μομφής.

41. Ο δικαστικός έλεγχος

έγκειται στη συνταγματική εγγύηση δικαστικής προστασίας του πολίτη, έναντι της δημόσιας εξουσίας ή και των ιδιωτών. Αναγνωρίζεται, έτσι, συνταγματικά η δυνατότητα του κάθε πολίτη να προσφεύγει στη δικαιοσύνη, σε περίπτωση που πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της δημόσιας διοίκησης θίγουν δικαιώματα ή συμφέροντά του, ήτοι, σε περίπτωση που ανακύπτουν διοικητικές διαφορές.

42. Ο διοικητικός έλεγχος

αποτελεί στην ουσία μια μορφή εσωτερικού ελέγχου ή αυτοελέγχου της Διοίκησης, αφού ασκείται από όργανα που λειτουργούν στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας. Μπορεί να λαμβάνει τη μορφή του ιεραρχικού ελέγχου ή της διοικητικής εποπτείας και ασκείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από διοικητική προσφυγή ή αναφορά πολίτη, του οποίου τα έννομα συμφέροντα εθίγησαν από πράξη ή παράλειψη της Διοίκησης.

- Ο **ιεραρχικός έλεγχος** ασκείται στο πλαίσιο του ίδιου νομικού προσώπου από **ιεραρχικώς προϊστάμενα όργανα** επί των υφισταμένων τους.

Στο πλαίσιο του ιεραρχικού ελέγχου, το ανώτερο διοικητικό όργανο:

α. *προληπτικώς* δίνει οδηγίες και διαταγές στο κατώτερο,

β. *κατασταλτικώς* επιλαμβάνεται και ασκεί και έλεγχο επί των πράξεων του κατώτερου οργάνου

και σε περίπτωση διαπίστωσης παρανομίας, είτε ακυρώνει είτε τροποποιεί την πράξη αυτήν.

- Κατά κανόνα, **όλες οι πράξεις** των υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ακύρωση της πράξης, **εφόσον πρόκειται περί κατασταλτικού ελέγχου**.

43. 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.

44. Διοικητική εποπτεία

Διοικητική εποπτεία είναι η νομική σχέση που συνδέει το κράτος (νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου κράτος, το κράτος σε στενή έννοια) με άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα¹⁹. Η διοικητική εποπτεία διαφέρει δομικά από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο κατά το ότι (στην γνήσιά της μορφή) δεν ασκείται ιεραρχικά εντός του ίδιου δημοσίου νομικού προσώπου. Ασκείται εκτός διοικητικής ιεραρχίας και από ένα νομικό πρόσωπο (ν.π.δ.δ. κράτος, εποπτεύον νομικό πρόσωπο, το διοικητικό όργανο του κράτους που ασκεί την διοικητική εποπτεία λέγεται εποπτευών φορέας) σε ένα άλλο νομικό πρόσωπο (εποπτευόμενο νομικό πρόσωπο, εποπτευόμενος φορέας).

Χαρακτηριστικά παραδείγματα διοικητικής εποπτείας είναι η εποπτεία του κράτους στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 102 παρ. 4 εδ. α Σ), στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (άρθρο 16 παρ. 5 εδ. β Σ, άρθρο 4647/2012) και στα λοιπά πρόσωπα της καθύλην αυτοδιοίκησης (π.χ. Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης, 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 εποπτευόντων 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.

Τελικά =

- 1) Ηπιότερη μορφή διοικητικού ελέγχου από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο**
- 2) Όχι θέμα ιεραρχικής σχέσης, άλλα 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)**

45. ΕΛΛΑΤΩΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

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

- 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).
- 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).
- 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
- 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.

46. Ο ενδιάμεσος διαμεσολαβητικός έλεγχος του Συνηγόρου του Πολίτη [ΣΤΠ]

- 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.

- 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 Συνηγόρος 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 Συνηγόρος 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.
- Ο Συνηγόρος 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 δημόσιων 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 Συνηγόρος του Πολίτη ελέγχει ατομικές διοικητικές πράξεις, υλικές ενέργειες και κάθε είδους παραλείψεις των άνω δημοσίων υπηρεσιών (άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 3094/2003).

47. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, το οποίο εκδίδει αμετάκλητες αποφάσεις και οι δικαστικοί σχηματισμοί του αντιστοιχίζονται σε ιδιαίτερο κλάδο της Διοικητικής Δικαιοσύνης. Εκδικάζει διαφορές σχετικά με την απονομή συντάξεων και τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπαλλήλων.

Βασικό ένδικο βοήθημα αποτελεί η έφεση. Στο εν λόγω ένδικο βοήθημα προβλέπεται ότι υπάγονται συγκεκριμένες υποθέσεις:

α. οι πράξεις που εκδίδονται από το Δικαστήριο κατά την άσκηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας των οργάνων του,

β. οι εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις, οι οποίες εκδίδονται ή συντελούνται στο πλαίσιο:

ξ Του ελέγχου των λογαριασμών των δημόσιων υπόλογων και των υπόχρεων σε δημόσια λογοδοσία.

ξ Της απονομής των συντάξεων κατά την έννοια της περ. στ' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Σ.

ξ Της αστικής ευθύνης των πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. και λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.

Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνουν την υποβολή προς τη Βουλή έκθεσης για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους (άρθρο 98 παρ. 1 Σ.)



Eclass4U

The best Choice for you