



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



Τελική εργασία με θέμα:

**ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α' ΚΑΙ Β' ΒΑΘΜΟΥ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ ΤΟΥΣ**

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια : κ. Στέλλα Χαρίτου

Σπουδάστρια: Καλλιόπη Λαζαρίδου

Δ' Εκπαιδευτική σειρά ΕΣΤΑ- Τμήμα Οργάνωσης & Διοίκησης

ΑΘΗΝΑ, 2011

«... ἐν γὰρ τοῖς νόμοις ἐστὶν ἡ σωτηρία τῆς πόλεως ...»

Ἀριστοτέλης, Ρητορική, 1360 a 18 – 38.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Βάσει του Συντάγματος οι Ο.Τ.Α είναι επιφορτισμένοι με την άσκηση των τοπικών υποθέσεων και απολαμβάνουν οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας. Το Κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση το υ. Ωστόσο, ο έλεγχος της διοικητικής δράσης είναι πολύ σημαντικός, καθώς οι Ο.Τ.Α αποτελούν το επίπεδο διοίκησης, που βρίσκεται πιο κοντά στον πολίτη και ως εκ τούτου χειρίζονται έναν μεγάλο αριθμό υποθέσεων. Μέσω του ελέγχου διασφαλίζεται τόσο η δημοκρατία όσο και η νομιμότητα στη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Χαρακτηριστικό των Ο.Τ.Α. είναι το γεγονός ότι των υπηρεσιών τους προΐστανται αιρετά όργανα με δημοκρατική νομιμοποίηση, γεγονός που πολλές φορές (σε περίπτωση κατάχρησης του αιρετού αξιώματος) αποτελεί την αιτία εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Γι' αυτό και οι Ο.Τ.Α. βρίσκονται συνήθως στις πρώτες θέσεις των ετήσιων εκθέσεων των ελεγκτικών σωμάτων σχετικά με την εμφάνιση τέτοιων φαινομένων.

Με την παρούσα εργασία καταβάλλεται μια προσπάθεια να αναλυθεί και να περιγραφεί το νομικό και θεσμικό πλαίσιο του ελέγχου της δράσης των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού (Δήμοι) και Β' βαθμού (Περιφέρειες), μέσα από την παρουσίαση των προβλεπόμενων ελεγκτικών μηχανισμών, τον σχολιασμό της αποτελεσματικότητας του υπάρχοντος συστήματος και τις προτάσεις για τη βελτίωσή του. Επίσης, παρουσιάζεται και σχολιάζεται η διαδικασία επιβολής του πειθαρχικού δικαίου στους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. και των δύο βαθμών, γίνονται αναφορές στη νομολογία και προτείνονται νομοθετικές ρυθμίσεις βελτίωσης του παρόντος συστήματος. Ειδικότερη αναφορά γίνεται στα ζητήματα που προκύπτουν από την ασκούμενη επί των Ο.Τ.Α. εποπτεία, αναλύεται το νέο καθεστώς που εισαγάγει ο Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) και γίνεται σύγκριση ανάμεσα στο προηγούμενο και το καινούργιο θεσμικό πλαίσιο.

Τέλος, αναμένεται η επικαιροποίηση του πειθαρχικού δικαίου μέσα από την κατάρτιση ενός Ενιαίου Κώδικα Υπηρεσιακής Κατάστασης Υπαλλήλων της Αυτοδιοίκησης που θα προβλέπει ενιαία πειθαρχική διαδικασία για τους υπαλλήλους των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.

SUMMARY

According to the Constitution, the local government bodies are responsible for the conduct of local affairs and enjoy financial and administrative autonomy. The State shall exercise supervision in the local government bodies which solely consists of control of legality and is not allowed to impede the initiative and freedom of action. Nevertheless, the administrative action control is of high importance as the local government bodies represent the level of government closest to citizens and therefore handle a large number of cases. Through control, democracy as well as the legitimacy of government action is ensured.

A basic characteristic of the local government bodies is the fact that the heads of departments are elected with legitimacy which (in case of abuse of the elected office) causes the emergence of corruption and mismanagement. Therefore, the local government bodies are usually found on top of annual reports on the occurrence of such cases.

The present work attempts to analyze and describe the legal and institutional framework of action control of the local government bodies, both first (municipalities) and second degrees (peripheries) by presenting monitoring mechanisms, by commenting on the effectiveness of the current system and presenting proposals about its improvement. This work also presents and comments on the process of disciplinary law enforcement to officials of the local government bodies of both degrees (municipalities and peripheries). Moreover, references to jurisprudence are made and legislation in order to improve the current system is proposed. Specific reference is made to issues raised by the exercised supervision on the local government bodies. Furthermore, the new arrangements introduced by law 3854/2010 (Callicrates project) are analyzed and a comparison between the previous and the new institutional framework is made.

Finally, the update of disciplinary law is expected by the establishment of a single code of staff officials of local government which will provide a single disciplinary procedure for officials of local government bodies of both degrees.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Σελ.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	10
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ - ΟΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΤΟΥΣ Ο.Τ.Α. Α' ΚΑΙ Β'	
ΒΑΘΜΟΥ	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ - Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΩΣ ΘΕΣΜΟΣ.....	15
i. Διακρίσεις της έννοιας της εποπτείας.....	15
ii. Οι βασικές αρχές της εποπτείας	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ - Ο ΝΕΟΣ ΘΕΣΜΟΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ (ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ).....	16
i. Οι καινοτομίες του νέου Νόμου.....	16
ii. Η διάρθρωση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α.....	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ - Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.....	20
i. Ισχύς πράξης.....	20
ii. Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας.....	21
iii. Αποφάσεις που δεν αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας στον Ελεγκτή Νομιμότητας.....	22
iv. Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας.....	22
v. Έλεγχος κατόπιν ειδικής διοικητικής προσφυγής ή αίτησης θεραπείας.....	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ - ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	26
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ - Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ.....	26
i. Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών.....	26
ii. Αστική ευθύνη.....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ - ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....	30
i. Προληπτικός έλεγχος.....	30
ii. Κατασταλτικός έλεγχος.....	31
iii. Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων.....	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ - ΆΛΛΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΜΕΣΑ.....	32
i. Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης.....	33
ii. Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης.....	33
iii. Πρόγραμμα "ΔΙΑΥΓΕΙΑ".....	33

iv. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και Συνήγορος του Πολίτη.....	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ - ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	35
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ- ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΑΥΤΟΕΛΕΓΧΟΣ.....	35
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ - ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	36
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ - Η ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' ΚΑΙ Β' ΒΑΘΜΟΥ.....	37
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ - ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.....	37
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ - ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΟΙΝΕΣ.....	39
i. Οι υποχρεώσεις των υπαλλήλων.....	39
ii. Η σκοπιμότητα της ποινής.....	40
iii. Το πειθαρχικό παράπτωμα.....	41
iv. Πειθαρχικές Ποινές.....	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ - Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΙΩΣΗΣ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΩΝ.....	47
i. Δίωξη πειθαρχικών παραπτωμάτων.....	47
ii. Προϋποθέσεις της πειθαρχικής δίκης.....	48
iii. Παραγραφή των πειθαρχικών παραπτωμάτων.....	49
iv. Το τεκμήριο της αθωότητας.....	50
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ - ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ.....	50
i. Διάκριση των πειθαρχικών οργάνων.....	50
ii. Η αρχή του Αμεταβίβαστου της Αρμοδιότητας.....	52
iii. Η περίπτωση της συνεκδίκασης αδικημάτων.....	52
iv. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.....	52
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ- ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΕΞΕΤΑΣΗ.....	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ - ΕΝΟΡΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΞΕΤΑΣΗ.....	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ - ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΑΝΑΚΡΙΣΗ.....	54
i. Ανακριτικές πράξεις.....	55
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ - ΓΝΩΣΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΦΑΚΕΛΟΥ – ΑΠΟΛΟΓΙΑ.....	55
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ - ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ.....	56
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ - ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ.....	56
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΔΕΚΑΤΟ - ΜΕΣΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΠΟΙΝΗΣ.....	57

i. Άσκηση ενδίκων μέσων.....	57
ii. Ένσταση.....	57
iii. Προσφυγή.....	58
iv. Επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας.....	59
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΩΔΕΚΑΤΟ - ΔΙΑΓΡΑΦΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ.....	60
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	61
ΠΙΝΑΚΕΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ.....	65
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	70

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Ε.	Ανώνυμη Εταιρία
Αρ.	Άρθρο
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Α.Υ.Ε – Ο.Τ.Α	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΓΝΜΔ	Γνωμοδότηση
ΔΕφ	Διοικητικό Εφετείο
ΔεφΑ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
Δ.Κ.Κ.	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
Δ.Σ.	Διοικητικό Συμβούλιο
Ε.Δ.Ε.	Ένορκη Διοικητική Εξέταση
ΕΙ.Σ.Ε.Π.	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Κ.Δ.Κ.Υ.	Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων
Κεφ.	Κεφάλαιο
Κ.Ν.Α.	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
Κ.Π.Δ.	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
Ν.	Νόμος
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ν.Σ.Κ.	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολ.	Ολομέλεια
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Κ.	Ποινικός Κώδικας
ΠΣτΠΕ	Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης
Σ.	Σύνταγμα
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας

ΣτΔΕ	Διοίκηση Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
Τ.Π.Ε.	Τεχνολογίες της Πληροφορικής και των Επικοινωνιών
Υ.Κ.	Υπαλληλικός Κώδικας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με την παρούσα εργασία καταβάλλεται μια προσπάθεια να αποτυπωθεί και να αναλυθεί το νομικό και θεσμικό πλαίσιο τόσο του ελέγχου των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού από την διοίκηση όσο και της εφαρμογής του πειθαρχικού δικαίου στους υπαλλήλους τους.

Τα τελευταία χρόνια είναι έκδηλη η τάση στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη ενίσχυση της περιφερειακής διοίκησης είτε υπό τη μορφή της αποκέντρωσης είτε της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το φαινόμενο αυτό εντάσσεται στη λεγόμενη «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», απόρροια της οποίας είναι η ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε βάρος της κεντρικής εξουσίας, βάσει και της αρχής της επικουρικότητας ή της εγγύτητας, που διαμορφώνονται σε κοινοτικό επίπεδο.

Στην Ελλάδα, η τάση αυτή εκφράστηκε συνταγματικά και νομοθετικά με τη δημιουργία δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης, τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων (Σχέδιο Καποδίστριας), την μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και την προσπάθεια ενίσχυσης της επιχειρηματικής της δραστηριότητας με την ανάπτυξη του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων.

Ωστόσο, μία σειρά από προβλήματα, όπως η διαρκής μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς ταυτόχρονη μεταβίβαση απαιτούμενων πόρων, ο κατακερματισμός της επικράτειας σε πολλούς και μικρούς Δήμους, η έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού καταρτισμένου και εξειδικευμένου, η ανεπαρκής επιμόρφωση του ήδη υπάρχοντος, η περιορισμένη χρήση Τ.Π.Ε., η ελλιπής μηχανογράφηση των Ο.Τ.Α., η ίδρυση πολλών δημοτικών επιχειρήσεων, το γεγονός ότι οι αιρετοί άρχοντες της τοπικής αυτοδιοίκησης επικαλούνται το αιρετό του αξιώματός τους προκειμένου να δικαιολογήσουν πράξεις ή παραλείψεις της δράσης τους, καθώς επίσης η ανεπάρκεια ελέγχων και άσκησης κρατικής εποπτείας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. αποτελούν μερικά από τα βασικότερα αίτια εμφάνισης φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στους Ο.Τ.Α.

Ο Καλλικράτης, Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτελεί ένα πρωτοπόρο εγχείρημα αναμόρφωσης του αναποτελεσματικού συστήματος εποπτείας που ίσχυε μέχρι τώρα, καθώς και μια προσπάθεια αποσύνδεσής του από το πολιτικό σύστημα. Ειδικότερα, προβλέπεται η ίδρυση μιας ειδικής κρατικής υπηρεσίας με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού (Δήμοι) και Β' βαθμού (Περιφέρειες), στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 102 § 4 για κρατική εποπτεία, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Η ειδική αυτή κρατική υπηρεσία είναι η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α. Στο πλαίσιο αυτής της

κρατικής υπηρεσίας ασκείται και ο πειθαρχικός έλεγχος στους αιρετούς των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού.

Σύμφωνα με το προϊσχύσαν σύστημα, την εποπτεία των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού ασκούσε ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, ο οποίος ήταν μετακλητός υπάλληλος διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση, καθώς και η Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του ΚΔΚ και η Επιτροπή Ελέγχου Πράξεων του άρθρου 68 του Κ.Ν.Α. Επρόκειτο για ένα σύστημα χωρίς εχέγγυα αμεροληψίας και αποτελεσματικότητας καθώς, ο μεν Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ήταν κατά βάση πρόσωπο της εμπιστοσύνης της εκάστοτε κυβέρνησης, οι δε επιτροπές αποτελούνταν από μέλη που ασκούσαν παρεμπιπτόντως τα καθήκοντα του ελέγχου νομιμότητας, καθιστώντας τον έλεγχο νομιμότητας ελλειμματικό.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, επιχειρήθηκε η ριζική αναμόρφωση του μέχρι πρότινος συστήματος με τη θεσμοθέτηση της Α.Υ.Ε. – Ο.Τ.Α., η οποία αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α.

Ως προς την επιβολή του πειθαρχικού δικαίου στους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, σύμφωνα με το Σύνταγμα «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· Οφείλω πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα». Ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να κινείται μέσα σε ένα συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο, η παραβίαση του οποίου γεννά την πειθαρχική και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την ποινική ευθύνη του.

Το πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. αποτυπώνεται στο Ν. 3584/2007 (Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων) καθώς και στο Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) σε συνδυασμό με τον Ν. 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας). Συγκεκριμένα, όσον αφορά τις Περιφέρειες, το αρ. 252 του Ν. 3852/2010 προβλέπει ότι «οι διατάξεις του Πειθαρχικού Δικαίου του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως κάθε φορά ισχύουν, εφαρμόζονται και για τους υπαλλήλους των περιφερειών. Ο Ν. 3584/2007 και ο Ν. 3528/2007 δεν έχουν ουσιώδεις διαφορές στα επιμέρους άρθρα τους. Επίσης, αναμένεται η κατάρτιση ενός Ενιαίου Κώδικα Υπηρεσιακής Κατάστασης Υπαλλήλων της Αυτοδιοίκησης που θα προβλέπει ενιαία πειθαρχική διαδικασία για τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού.

ο ΣΚΟΠΟΣ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει τους μηχανισμούς ελέγχου που αφορούν τους Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, με έμφαση στις σημαντικότερες αλλαγές που εισήγαγε η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη μέσα από το νέο σύστημα εποπτείας που περιλαμβάνει, καθώς και να αναλύσει το ισχύον πειθαρχικό δίκαιο που αφορά τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού μέσα από τον σχολιασμό των προβλεπόμενων ρυθμίσεων και την υποβολή προτάσεων.

ο ΔΙΑΦΘΡΩΣΗ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

Η εργασία αποτελείται συνολικά από την «ΕΙΣΑΓΩΓΗ» και από δύο μέρη, το **πρώτο μέρος**, που αναφέρεται στους ελεγκτικούς μηχανισμούς των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού και το **δεύτερο μέρος**, που αναφέρεται στην άσκηση του πειθαρχικού δικαίου στους υπαλλήλους τους.

➤ Το πρώτο μέρος, αποτελείται από δέκα κεφάλαια:

Στο **πρώτο κεφάλαιο «Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΩΣ ΘΕΣΜΟΣ»**, γίνεται μία συνολική προσέγγιση του θεσμού της εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., όπως αυτή προβλέπεται από το ελληνικό Σύνταγμα και παρουσιάζονται κατηγοριοποιημένες οι κυριότερες διακρίσεις της έννοιας της εποπτείας και οι βασικές αρχές της.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο «Ο ΝΕΟΣ ΘΕΣΜΟΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α (ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ)»**, παρουσιάζεται ο νέος θεσμός εποπτείας που εισήγαγε ο Καλλικράτης και συγκεκριμένα η δημιουργία της Α.Υ.Ε. – Ο.Τ.Α. και αναλύεται η διάρθρωση της νεοσύστατης Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας.

Στο **τρίτο κεφάλαιο «Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.»**, παρουσιάζεται ο έλεγχος νομιμότητας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α., που ασκείται στο νέο πλαίσιο εποπτείας, από τον Ελεγκτή Νομιμότητας.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο «ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ»**, παρατίθεται το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αποφάσεις του ελεγκτή νομιμότητας και στο **πέμπτο κεφάλαιο «Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ»**, επιχειρείται μια συνοπτική καταγραφή του θεσμού της εποπτείας επί των αιρετών εκπροσώπων των ΟΤΑ, και συγκεκριμένα η πειθαρχική και η αστική τους ευθύνη.

Στο **έκτο κεφάλαιο «ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ»**, παρουσιάζεται ο προληπτικός, ο κατασταλτικός και ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων από το Ε.Σ.

Στο **έβδομο κεφάλαιο «ΆΛΛΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΜΕΣΑ»**, γίνεται αναφορά στα σημαντικότερα ελεγκτικά όργανα, όπως ο Γ.Ε.Δ.Δ, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και ο ΣτΠ. Επίσης, παρουσιάζονται οι νέοι θεσμοί που εισάγει ο Καλλικράτης, όπως ο ΣτΔΕ και ο ΠΣτΠΕ καθώς και το πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» και στο **όγδοο κεφάλαιο «ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ»**, περιγράφεται ο έλεγχος που ασκείται στη διοίκηση από τα δικαστήρια.

Στο **ένατο κεφάλαιο «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΑΥΤΟΕΛΕΓΧΟΣ»**, παρουσιάζεται ο έλεγχος που ασκείται από την ίδια τη διοίκηση και, τέλος, στο **δέκατο κεφάλαιο «ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ»**, περιγράφεται ο έλεγχος των Ο.Τ.Α. τόσο από το Κοινοβούλιο όσο και από τους ίδιους τους πολίτες.

➤ Το δεύτερο μέρος, αποτελείται από δώδεκα κεφάλαια:

Στο **πρώτο κεφάλαιο «ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ»**, γίνεται παρουσίαση των βασικών κανόνων και αρχών που διέπουν το πειθαρχικό δίκαιο.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο «ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΟΙΝΕΣ»**, παρατίθενται οι υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, όπως αυτές αποτυπώνονται στο ισχύον νομικό πλαίσιο, μελετάται η σκοπιμότητα της επιβολής των ποινών στους υπαλλήλους που έχουν υποπέσει σε πειθαρχικό παράπτωμα και παρουσιάζονται τα πειθαρχικά παραπτώματα και οι πειθαρχικές ποινές.

Στο **τρίτο κεφάλαιο «Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΙΩΣΗΣ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΩΝ»**, παρουσιάζεται η διαδικασία που ακολουθείται για τη δίωξη των πειθαρχικών παραπτωμάτων, οι προϋποθέσεις που απαιτούνται, η προβλεπόμενη παραγραφή, καθώς και το τεκμήριο της αθωότητας, βάσει του οποίου κανένας δεν μπορεί να θεωρηθεί ένοχος προτού εκδοθεί πειθαρχική απόφαση.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο «ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ»**, παρατίθενται τα πειθαρχικά όργανα και γίνεται διάκριση αυτών με βάση την αρμοδιότητά τους.

Στο **πέμπτο κεφάλαιο «ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΕΞΕΤΑΣΗ»**, παρουσιάζεται η διαδικασία της πειθαρχικής εξέτασης, οι προϋποθέσεις της και τα αρμόδια όργανα για την διενέργειά της.

Στο **έκτο κεφάλαιο «ΕΝΟΡΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΞΕΤΑΣΗ»**, γίνεται αναφορά στη διαδικασία που λαμβάνει χώρα στα πλαίσια της Ε.Δ.Ε., στη φύση της και στα όργανα που τη διατάσσουν.

Στο **έβδομο κεφάλαιο «ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΑΝΑΚΡΙΣΗ»**, παρουσιάζεται η διαδικασία της πειθαρχικής ανάκρισης, οι αρχές που τη διέπουν, οι προϋποθέσεις διεξαγωγής της και τα αρμόδια προς τούτο όργανα.

Στο **όγδοο κεφάλαιο «ΓΝΩΣΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΦΑΚΕΛΟΥ – ΑΠΟΛΟΓΙΑ»**, αναφέρεται η διαδικασία που ακολουθείται προκειμένου ο διωκόμενος υπάλληλος να λάβει γνώση του πειθαρχικού φακέλου με όλα τα σχετικά στοιχεία και η διαδικασία υποβολής της απολογίας.

Στο **ένατο κεφάλαιο «ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ»**, παρουσιάζεται η προβλεπόμενη διαδικασία ενώπιον του Υπηρεσιακού Συμβουλίου και στο **δέκατο κεφάλαιο «ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ»**, γίνεται αναφορά των στοιχείων που περιλαμβάνει, οι προϋποθέσεις νομιμότητάς της και η διαδικασία κοινοποίησής της.

Στο **ενδέκατο κεφάλαιο «ΜΕΣΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΠΟΙΝΗΣ»**, αναλύονται τα ένδικα μέσα της ένστασης, της προσφυγής και της επανάληψης της πειθαρχικής διαδικασίας, που έχει στη διάθεσή του ο διωκόμενος υπάλληλος και, τέλος, στο **δωδέκατο κεφάλαιο «ΔΙΑΓΡΑΦΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ»**, παρουσιάζονται οι προϋποθέσεις διαγραφής των πειθαρχικών ποινών.

Στο τέλος στις εργασίας παρουσιάζονται τα κυριότερα συμπεράσματα που προέκυψαν από την επεξεργασία των παραπάνω θεμάτων.

ο **ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ**

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε κατά τη συγγραφή της παρούσας εργασίας ήταν η εξής:

- **Συλλογή υλικού**: αρχικά έγινε συλλογή της σχετικής νομοθεσίας, καθώς και της βιβλιογραφίας και των δικτυακών πηγών σχετικά με τον έλεγχο των Ο.Τ.Α. και τον πειθαρχικό έλεγχο στους υπαλλήλους τους.

- **Οργάνωση του υλικού**: Το πρώτο μέρος της εργασίας περιλαμβάνει την ανάλυση των ελεγκτικών μηχανισμών επί των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού και σύγκριση μεταξύ προηγούμενου και νέου καθεστώτος εποπτείας και το δεύτερο μέρος την παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου του πειθαρχικού ελέγχου στους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού.

- **Μελέτη του υλικού, διεξαγωγή συμπερασμάτων**: Ακολούθησε μελέτη του συλλέξαντος υλικού και βάσει αυτού έγινε διεξαγωγή συμπερασμάτων και σχολιασμός αυτών.

- **Παρουσίαση του υλικού**

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΟΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α' ΚΑΙ Β' ΒΑΘΜΟΥ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΩΣ ΘΕΣΜΟΣ

i. Διακρίσεις της έννοιας της εποπτείας

Ο θεσμός της εποπτείας μπορεί να ταξινομηθεί:

1) Κατά το αντικείμενό της και κατά τα υποκείμενα αυτής: α) σε **εποπτεία επί των πράξεων** και β) **εποπτεία επί των προσώπων**.

2) Κατά το αντικείμενο αυτής: α) σε **έλεγχο νομιμότητας** και β) **έλεγχο σκοπιμότητας**

3) Ως προς τον τρόπο, με τον οποίο στοχεύει να παρέμβει στις πράξεις: α) σε **προληπτικό έλεγχο** και β) **κατασταλτικό έλεγχο**.

ii. Οι βασικές αρχές της εποπτείας

Η κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ διέπεται από τις εξής αρχές:

A) υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας, δηλαδή ασκείται μόνο σύμφωνα με τους τύπους και τις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή από τους νόμους.

B) συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, όπως ρητά προβλέπεται στο άρθρο 102 § 4 του Σ.

Γ) διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας, που σημαίνει ότι η έκταση της επέμβασης της εποπτεύουσας κρατικής αρχής οφείλει να είναι ανάλογη της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή είναι υποχρεωμένη να διαφυλάξει.

Δ) είναι κατ' αρχήν κατασταλτική και όχι προληπτική.

E) δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μεταρρύθμιση των πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στ) δεν μπορεί να οδηγεί σε υποκατάσταση των εποπτευόμενων οργάνων των Ο.Τ.Α. Η υποκατάσταση θα μπορούσε να είναι επιτρεπτή στην εξαιρετική περίπτωση που τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης αρνούνται να εκπληρώσουν νόμιμες υποχρεώσεις άκρως απαραίτητες για τη λειτουργία της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Ο ΝΕΟΣ ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ (ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ)

i. Οι καινοτομίες του νέου Νόμου

Με τον Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» θεσμοθετείται ένα εντελώς νέο σύστημα εποπτείας των πράξεων των δήμων, περιφερειών και των νομικών τους προσώπων και πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών.

Συγκεκριμένα, η εποπτεία των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού ανατίθεται στην Α. Υ. Ε. - Ο.Τ.Α., που ιδρύεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Πρόκειται για μια Υπηρεσία με ειδικό σκοπό, που διαθέτει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό. Προϊστάμενος της Α.Υ.Ε., είναι ο «Ελεγκτής Νομιμότητας». Πρόκειται για ανώτατο υπάλληλο που διορίζεται με πενταετή θητεία και διαθέτει συγκεκριμένα προσόντα, που καθορίζονται αποκλειστικά στο νόμο.

Η εποπτεία ασκείται πλέον με ενιαίο τρόπο για τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, σε αντίθεση με το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο που ρύθμιζε τη διοικητική εποπτεία διαφορετικά για τους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Μέχρι πρότινος ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006) προέβλεπε ένα σύστημα εποπτείας που διέφερε, σε πολλά σημεία, από το εφαρμοζόμενο σύστημα εποπτείας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, το οποίο ρυθμιζόταν από το Π.Δ. 30/1996. Η καθιέρωση ενιαίου συστήματος εποπτείας για τους Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού αναμένεται να οδηγήσει σε αναβάθμιση του θεσμού και σε συνακόλουθη άσκηση συνεκτικότερου και αποτελεσματικότερου ελέγχου.

Η επιλογή του Ελεγκτή Νομιμότητας γίνεται, μετά από προκήρυξη του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.), από όργανο, δηλαδή, που διαθέτει αυξημένες εγγυήσεις αμεροληψίας. Το ΕΙ.Σ.Ε.Π. επιλέγει τον καταλληλότερο μεταξύ των υποψηφίων, μετά από συνέντευξη, με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του. Οι υποψήφιοι για τη θέση αυτή πρέπει να διαθέτουν πτυχίο νομικής και είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα σε γνωστικό αντικείμενο του δικαίου είτε πενταετή δικηγορική εμπειρία ή προϋπηρεσία σε συναφές με τη θέση αντικείμενο καθώς και γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας. Υποψήφιοι μπορεί να είναι και μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι,

κάτοχοι πτυχίου νομικής, που έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης. Ο υποψήφιος που προκρίνεται διορίζεται ως Ελεγκτής Νομιμότητας και τοποθετείται σε μία από στις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Ο.Τ.Α., με Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με τις νέες ρυθμίσεις, επομένως, παρέχεται η δυνατότητα να τοποθετούνται επικεφαλής των Αυτοτελών Υπηρεσιών πρόσωπα με γνώσεις, κύρος και εμπειρία σε θέματα ελέγχου νομιμότητας.

Επιπλέον, η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α. αναμένεται να στελεχωθεί από εξειδικευμένο προσωπικό το οποίο διαθέτει τα απαραίτητα προσόντα για την εκπλήρωση της αποστολής της, που έγκειται στον ποιοτικό και αποτελεσματικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. αλλά και στον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών εκπροσώπων. Έτσι λοιπόν, σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία διορίζονται μέσω ΑΣΕΠ, μεταξύ των άλλων, υπάλληλοι της κατηγορίας ΠΕ με προσόντα: α) πτυχίο νομικής ή οικονομικών επιστημών ή πολυτεχνικών σχολών καθώς β) είτε διδακτορικό ή μεταπτυχιακό δίπλωμα είτε εμπειρία ή προϋπηρεσία σε αντικείμενο σχετικό με τις λειτουργίες της διοίκησης, άριστη ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας. Στις θέσεις ΠΕ διορίζονται και απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διαθέτουν πτυχίο νομικής ή οικονομικών επιστημών ή πολυτεχνικών σχολών ή πολιτικών επιστημών ή δημόσιας διοίκησης. Επίσης, προβλέπονται οργανικές θέσεις για την κάλυψη των οποίων απαιτείται η κατοχή πτυχίου οικονομικών επιστημών ή πολυτεχνικών σχολών, οι οποίες δεν υπερβαίνουν το 1/3 του συνολικού αριθμού των θέσεων ΠΕ σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία, διότι, κατά την ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη, οι ανάγκες της Αυτοτελούς Υπηρεσίας επιβάλλουν η πλειοψηφία των υπαλλήλων να προέρχεται από το χώρο της νομικής επιστήμης. Σύμφωνα με την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων η οποία συντάχθηκε για το Ν. 3852/2010, η στελέχωση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας με εξειδικευμένο προσωπικό θα έχει ως αποτέλεσμα την έκδοση καλύτερης ποιότητας διοικητικών πράξεων. Το γεγονός αυτό αναμένεται να διευκολύνει το δικαστικό έλεγχο καθώς τα αρμόδια δικαστήρια θα καλούνται να κρίνουν επί πράξεων που θα διαθέτουν, κατά τεκμήριο, νομική αρτιότητα λόγω της εξειδίκευσης της ως άνω υπηρεσίας στα ζητήματα της εποπτείας.

Επιπλέον, όσον αφορά τις ρυθμίσεις που αφορούν την κινητικότητα των υπαλλήλων των Αυτοτελών Υπηρεσιών σύμφωνα με το αρ. 220 του Ν. 3852/2010, δεν εφαρμόζονται στο προσωπικό της Υπηρεσίας Εποπτείας οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα περί μεταθέσεων και επιτρέπονται μόνον οι αμοιβαίες μεταθέσεις μεταξύ υπαλλήλων των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. Η διάταξη αυτή κινείται προς την κατεύθυνση περαιτέρω ενίσχυσης της ανεξαρτησίας του προσωπικού των Αυτοτελών Υπηρεσιών Ο.Τ.Α. Επιπρόσθετα, στο αρ. 10 του Π.Δ. 134/2010 ορίζεται ότι η

απόσπαση υπαλλήλων της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. σε υπηρεσίες του Δημοσίου ή δημόσιων νομικών προσώπων κάθε μορφής δεν επιτρέπεται. Ο κανόνας αυτός τίθεται με σκοπό να αποτραπεί η αποδυνάμωση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ και να εξασφαλιστεί η συνέχεια της διοίκησης σε ένα δύσκολο και απαιτητικό έργο, όπως είναι αυτό της εποπτείας των ΟΤΑ.

Επιπροσθέτως, προβλέπεται ως ουσιώδης εγγύηση του καθεστώτος ανεξαρτησίας τόσο του επικεφαλής όσο και του προσωπικού της Αυτοτελούς Υπηρεσίας, η καθιέρωση ειδικού υπηρεσιακού συμβουλίου, η πλειοψηφία του οποίου προέρχεται από μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Το υπηρεσιακό συμβούλιο είναι αρμόδιο για τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α. και για τις προβλεπόμενες από το ν.Υ.Κ. πειθαρχικές αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα, στον Ελεγκτή Νομιμότητας μπορούν να επιβληθούν οι πειθαρχικές ποινές της έγγραφης επίπληξης, του προστίμου έως τις αποδοχές τριών μηνών και της οριστικής παύσης. Εκτός από το υπηρεσιακό συμβούλιο, το οποίο μπορεί να επιβάλει οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή, πειθαρχική εξουσία στον Ελεγκτή Νομιμότητας ασκεί και ο Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ο οποίος μπορεί να επιβάλει στον Ελεγκτή μέχρι την ποινή του προστίμου έως τις αποδοχές ενός (1) μηνός, μόνο, όμως, μετά από γνώμη του ανωτέρω υπηρεσιακού συμβουλίου. Όσον αφορά στους υπαλλήλους της Αυτοτελούς Υπηρεσίας την πειθαρχική εξουσία ασκούν ο Ελεγκτής Νομιμότητας και το Υπηρεσιακό Συμβούλιο.

Επίσης, προβλέπεται η σύσταση στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Συμβουλίου Ελεγκτών Νομιμότητας στο οποίο προεδρεύει ο Υπουργός Εσωτερικών και συμμετέχουν οι Ελεγκτές Νομιμότητας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., ως μέλη. Το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας συγκαλείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και αποσκοπεί στο συντονισμό της δράσης των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., καθώς και στην αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων που ανακύπτουν τόσο κατά την οργάνωση και τη λειτουργία τους όσο και κατά τον έλεγχο των ΟΤΑ. Το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας, επίσης, μπορεί να απευθύνει ερωτήματα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους για ζητήματα μείζο ως σημασίας που συνάπτονται με τον ασκούμενο από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. έλεγχο. Η ανωτέρω ρύθμιση είναι σημαντική, γιατί παρέχει τη δυνατότητα συντονισμού και ενιαίας εφαρμογής των κανόνων εποπτείας σε όλους τους Ο.Τ.Α. της χώρας καθώς μέχρι σήμερα δεν ήταν λίγες οι περιπτώσεις διαφορετικές ερμηνείας και εφαρμογής των εν λόγω κανόνων από τις Περιφέρειες. Επιπρόσθετα, δίνεται η δυνατότητα έγκαιρου εντοπισμού και επίλυσης των προβλημάτων που ανακύπτουν με συνεκτικό και όχι αποσπασματικό τρόπο. Το Συμβούλιο των Ελεγκτών Νομιμότητας, εφόσον συγκαλείται τακτικά,

μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό θεσμό διαβούλευσης και να δώσει τη δυνατότητα πολύτιμης ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ των Αυτοτελών Υπηρεσιών.

Σημαντική είναι και η πρόβλεψη περί σύνταξης από τον Ελεγκτή Νομιμότητας ετήσιας έκθεσης στην οποία καταγράφεται το έργο που παράγει η κάθε Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. Συγκεκριμένα, στην εν λόγω έκθεση παρατίθεται ο αριθμός των πράξεων που ελέγχθηκαν, οι προσφυγές που ασκήθηκαν, τα ζητήματα που απασχόλησαν την υπηρεσία κατά τη διενέργεια της εποπτείας και τυχόν καταγγελίες που υποβλήθηκαν από πρόσωπα για θέματα νομιμότητας. Με αυτόν τον τρόπο εξυπηρετείται η αρχή της διαφάνειας και ενισχύεται η λογοδοσία των Ελεγκτών Νομιμότητας για το έργο τους, καθόσον μάλιστα η έκθεση κοινοποιείται τόσο στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής όσο και στο Συνήγορο του Πολίτη. Η ευρεία δημοσιότητα που δίνεται στο έργο των Ελεγκτών μπορεί να οδηγήσει σε ενίσχυση του κοινοβουλευτικού ελέγχου αλλά και να λειτουργήσει αποτρεπτικά σε απόπειρες στρέβλωσης του εποπτικού έργου.

Για πρώτη φορά προβλέπεται και η δυνατότητα αυτεπάγγελτης έκδοσης οδηγιών από τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες με σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητας της δράσης των Ο.Τ.Α. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν.3852/2010 οι οδηγίες της Αυτοτελούς Υπηρεσίας δεν δεσμεύουν τους Ο.Τ.Α., λόγω της συνταγματικά κατοχυρωμένης αυτοτέλειάς τους, αλλά στο μέτρο που υιοθετούνται από τους Δήμους και τις Περιφέρειες μπορούν να συμβάλλουν στην καλύτερη λειτουργία τους με την έκδοση πράξεων, οι οποίες διαθέτουν πρόσθετες εγγυήσεις νομιμότητας.

Τέλος, το εποπτικό έργο ενισχύεται με την πρόβλεψη της δυνατότητας διενέργειας επιτόπιων ελέγχων στους Ο.Τ.Α. από τον Ελεγκτή Νομιμότητας. Η σημασία αυτής της διάταξης είναι αυτονόητη, εφόσον δίνει τη δυνατότητα διαμόρφωσης πληρέστερης εικόνας των καταστάσεων και κατά συνέπεια έκδοσης αρτιότερων και πιο τεκμηριωμένων αποφάσεων.

ii. Η διάρθρωση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α.

Η Α. Υ. Ε. – ΟΤΑ σύμφωνα με το αρ. 218 του Ν. 3852/2010 διαρθρώνεται σε τρεις Διευθύνσεις:

α) τη Διεύθυνση Γενικών Υποθέσεων, με αρμοδιότητες τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, την άσκηση του υποχρεωτικού και αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των μονομελών και συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α., την προπαρασκευή της ετήσιας έκθεσης του άρθρου 229 του Ν. 3852/2010, την άσκηση ελέγχου νομιμότητας και την εξέταση προσφυγών για κάθε θέμα που δεν υπάγεται στις αρμοδιότητες των άλλων Διευθύνσεων καθώς και την έκδοση οδηγιών για τη διασφάλιση στις νομιμότητας επί θεμάτων του κύκλου των αρμοδιοτήτων τους.

Β) τη Διεύθυνση Οικονομικών Υποθέσεων, με αρμοδιότητες την άσκηση του υποχρεωτικού και αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας και την εξέταση προσφυγών που αφορούν στους φόρους,

στα τέλη, τα δικαιώματα και στους λοιπούς πόρους, την οικονομική διοίκηση και διαχείριση, την ακίνητη περιουσία των Ο.Τ.Α, τη διαδικασία κατάρτισης και υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων καθώς και την έκδοση οδηγιών για τη διασφάλιση της νομιμότητας επί θεμάτων του κύκλου των αρμοδιοτήτων τους.

Γ) Διεύθυνση Τεχνικών Υποθέσεων, με αρμοδιότητες την άσκηση του υποχρεωτικού και αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας και την εξέταση προσφυγών που αφορούν στα έργα, στις μελέτες των έργων και στις υπηρεσίες του Ν. 3316/2005, τα θέματα των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, τα θέματα περιβάλλοντος και αγροτικής ανάπτυξης καθώς και την έκδοση οδηγιών για τη διασφάλιση της νομιμότητας επί θεμάτων του κύκλου αρμοδιοτήτων τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με τον προϊσχύσαν καθεστώς, ο Δ.Κ.Κ (Ν.3463/2006), επιχείρησε να διαμορφώσει κατά τρόπο συστηματικό το πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. (Κεφ. Θ', άρθρα 148 έως και 154). Όσον αφορά το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, εφαρμογή είχαν οι διατάξεις του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το αρ. 215 του Ν. 3852/2010, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας, δηλαδή των δήμων και των περιφερειών, ασκείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας των ΟΤΑ, και ο έλεγχος που ασκεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους (αρ. 214).

i. Ισχύς πράξης

Σύμφωνα με το άρθρο 224, οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των Ο.Τ.Α. είναι εκτελεστές ατότου εκδοθούν. Παραμένει, λοιπόν, χαρακτηριστικό της βούλησης του νομοθέτη στους νόμους που διέπουν την εποπτεία των πράξεων των Ο.Τ.Α. να διατηρεί την αρχή της εκτελεστότητας των αποφάσεων με την έκδοσή τους. Επομένως, οι ανωτέρω αποφάσεις ισχύουν από την έκδοσή τους, χωρίς δηλαδή να απαιτείται έγκριση από άλλο όργανο. Εκτός εάν ο Ελεγκτής νομιμότητας μετά από την υποβολή σχετικού αιτήματος στο πλαίσιο άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής αναστείλει με απόφασή του την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης, εφόσον η προσφυγή παρίσταται προδήλως αβάσιμη ή κρίνεται ότι ο προσφεύγων θα υποστεί ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη ζημία μέχρι την εξέταση της. Η πράξη αναστολής ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας επί της προσφυγής ή την άπρακτη άρροδο

των δύο (2) μηνών, εντός των οποίων οφείλει να αποφανθεί ο Ελεγκτής Νομιμότητας κατά τα ανωτέρω.

ii. Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας

Στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας, οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, εφόσον αφορούν: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) την αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, ζ) τη σύναψη δανείων, η) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν αυτό προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία και θ) τις διατάξεις κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Στον έλεγχο νομιμότητας εμπίπτουν για πρώτη φορά και οι πράξεις των επιχειρήσεων των δήμων και των περιφερειών, εκτός από τις αποφάσεις των ανωνύμων εταιρειών, στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία. Οι πράξεις των επιχειρήσεων αυτών εμπίπτουν στον υποχρεωτικό έλεγχο (άρθρο 225), εφόσον αφορούν: α) αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων. Ο έλεγχος νομιμότητας εξακολουθεί να είναι κατασταλτικός και όχι προληπτικός και περιορίζεται επί συγκεκριμένων αποφάσεων που από τη φύση τους χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής, και συνεπώς ελέγχου νομιμότητας. Κατ' αυτόν τον τρόπο γίνεται πράξη η συνταγματική επιταγή του άρθρου 102 του Συντάγματος για τη διασφάλιση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Επιπλέον, παρατηρείται ότι το μεγαλύτερο μέρος των αποφάσεων που αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας έχει οικονομικό περιεχόμενο ή πρόκειται για αποφάσεις που ενδέχεται να επιφέρουν αρνητικές συνέπειες στους πολίτες (πχ. απαλλοτρίωση).

Σε περίπτωση μη αποστολής για έλεγχο πράξης από αυτές που υποχρεωτικά πρέπει να αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας, στοιχειοθετείται η παράβαση καθήκοντος που επιφέρει ανάλογες πειθαρχικές κυρώσεις. Εκτός, όμως, από τις ανωτέρω αποφάσεις, είναι σαφές ότι για όσες αποφάσεις προβλέπεται ρητά από τις διατάξεις ο έλεγχός τους από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας (νυν Ελεγκτή Νομιμότητας), τότε αυτές θα αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας. Τέτοια περίπτωση αποτελεί, για παράδειγμα, η κύρωση των πινάκων προακτών βάση του άρθρου 92 του Ν.3584/2007 (Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων).

Ο Ο.Τ.Α. θα πρέπει να αποστέλλει στην Αυτοτελή Υπηρεσία Ελέγχου την απόφαση μέσα σε προθεσμία 15 ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου που έλαβε την απόφαση, η οποία εμπίπτει στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας. Οι αποφάσεις αυτές θα πρέπει να συνοδεύονται από

αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι απαραίτητα για τη νόμιμη έκδοσή τους.

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 40 ημερών από την περιέλευση σε αυτόν του πλήρους φακέλου της σχετικής προς έλεγχο πράξης, ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης και εκδίδει υποχρεωτικά ειδικά πράξη για τη νομιμότητα ή την ακύρωσή της. Σύμφωνα με την κείμενη νομολογία, σε περίπτωση που λείπουν κάποια από τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για τον έλεγχο και ζητηθεί η αποστολή ή συμπλήρωσή τους –και εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά– η αποκλειστική εικοσαήμερη (σύμφωνα με το Ν.3463/2006) προθεσμία άρχεται από την περιέλευση αυτών, εφόσον έκτοτε είναι δυνατόν να διαμορφωθεί ολοκληρωμένη κρίση για τη νομιμότητα ή μη της πράξης (βλ. ΣτΕ 1530/2006, 2482/2001).

Μια σημαντική αλλαγή του Καλλικράτη στο ισχύον σύστημα εποπτείας των ΟΤΑ είναι ότι στο πλαίσιο του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας, η προθεσμία για τον έλεγχο και την έκδοση σχετικής απόφασης αυξήθηκε σε 40 ημέρες έναντι του χρονικού διαστήματος των 20 ημερών για τις πράξεις των Δήμων κατά τις διατάξεις του άρθρου 149 § 1 του Ν.3463/2006.

Με αυτόν τον τρόπο ο έλεγχος νομιμότητας καθίσταται μεν περισσότερο χρονοβόρος, αλλά αναμένεται να γίνει πιο αποτελεσματικός.

iii. Αποφάσεις που δεν αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας στον Ελεγκτή Νομιμότητας

Οι Ο.Τ.Α. δεν αποστέλλουν για έλεγχο νομιμότητας τις αποφάσεις:

A) που δεν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα, πχ. απλές ειδοποιήσεις ή ανακοινώσεις, απλές γνώμες, βεβαιωτικές πράξεις, πράξεις που ενσωματώθηκαν σε άλλη εκτελεστή διοικητική πράξη.

B) των συλλογικών οργάνων, οι οποίες δεν ορίζονται ρητά στο άρθρο 225 του Ν. 3852/2010, όπως για παράδειγμα η απόφαση της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής για τη χορήγηση προέγκρισης ίδρυσης καταστημάτων και επιχειρήσεων, η χορήγηση άδειας λειτουργίας μουσικής, κλπ.

Γ) των μονομελών οργάνων, όπως για παράδειγμα ο ορισμός Αντιδημάρχου, η έκδοση αδειών που προβλέπονται από τις διατάξεις που διέπουν τις αρμοδιότητες του δήμου, κλπ.

iv. Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας

Ο Δ.Κ.Κ. (αρ. 149 § 2 Ν. 3463/2006) καθιέρωσε για πρώτη φορά τον αυτεπάγγελο έλεγχο για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο ο Γενικός Γραμματέας μπορούσε αυτεπάγγελα, να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων, των Κοινοτήτων, των τοπικών διαμερισμάτων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των Συνδέσμων, μέσα σε προθεσμία ενός (1) μηνός αφότου η απόφαση είχε δημοσιευθεί

ή εκδοθεί. Ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας αποσκοπεί στην αποτροπή νομιμοποίησης παράνομων καταστάσεων, κυρίως για περιπτώσεις αποφάσεων που δεν αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο.

Λόγω της μεγάλης σημασίας αυτού του είδους του ελέγχου, ο νομοθέτης τον διατήρησε και στον Καλλικράτη και για τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, σε ξεχωριστό μάλιστα άρθρο. Σύμφωνα, λοιπόν, με το αρ. 226 του Καλλικράτη, ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί αυτεπαγγέλτως για λόγους νομιμότητας να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των επιχειρήσεών τους, εκτός από τις αποφάσεις των ανωνύμων εταιρειών, στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία, καθώς και των συνδέσμων τους, μέσα σε προθεσμία δύο μηνών από την απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί (η σχετική προθεσμία αντί του ενός μηνός, κατά τις διατάξεις του άρθρου 149 § 2 Ν.3463/2006, έχει πλέον αυξηθεί στους δύο μήνες).

Με τον τρόπο αυτό, αναμένεται να αποφευχθεί το πρόβλημα της «τεκμαιρόμενης νομιμότητας»: Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 342008 γνωμοδότηση του Γ' Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία έγινε αποδεκτή από τον Υφυπουργό Εσωτερικών: «Σε περίπτωση παρέλευσης απράκτων των αποκλειστικών προθεσμιών, προς ακύρωση πράξεων των αιρετών οργάνων των Δήμων και Κοινοτήτων, από το Γενικό Γραμματέα στις Περιφέρειες, στο πλαίσιο «προληπτικού» ή αυτεπαγγέλτου ελέγχου νομιμότητας τούτων, κατά άρθρο 149 παρ. 1 και 2 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, υφίσταται στο πλαίσιο των αρχών της χρηστής διοίκησης υποχρέωση προς έκδοση διαπιστωτικού χαρακτήρα απόφασης για την τεκμαιρόμενη νομιμότητά τους». Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, κατά το παρελθόν, να νομιμοποιούνται με αυτόν τον τρόπο ακόμα και παράνομες αποφάσεις καθώς ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας λόγω κυρίως των στενών χρονικών περιθωρίων και σε πολλές περιπτώσεις σε συνδυασμό με το ολιγάριθμο προσωπικό, αναγκαζόταν να καταφύγει στη λύση της έκδοσης διαπιστωτικών αποφάσεων τεκμαιρόμενης νομιμότητας.

Ο αυτεπάγγελτος έλεγχος ασκείται με οποιονδήποτε τρόπο και αν περιέλθει σε γνώση του Ελεγκτή η πράξη αυτή (π.χ. κατόπιν αναφοράς του πολίτη, δημοσιεύματος στον Τύπο ή εφόσον η πράξη περιέλθει στην Αυτοτελή Υπηρεσία από τον ίδιο τον Ο.Τ.Α.). Οι επιτόπιοι έλεγχοι που προβλέπονται πλέον με τον Καλλικράτη (αρ. 229)§ αναμένεται να ενισχύσουν τόσο τον αυτεπάγγελο όσο και τα υπόλοιπα είδη ελέγχου, καθώς ο Ελεγκτής Νομιμότητας θα μπορεί να διαμορφώσει ίδια αντίληψη επί των πραγματικών περιστατικών.

Σύμφωνα με την υπάρχουσα νομολογία, το δημοτικό συμβούλιο δεν μπορεί να επανέλθει στο ζήτημα της απόφασης που ακυρώθηκε συνεπεία αυτεπάγγελλου ελέγχου, παρά μόνο σε περίπτωση αλλαγής των πραγματικών δεδομένων ή ύπαρξης διαφορετικών στοιχείων. Μπορεί, ωστόσο, να

εκδώσει απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας θα συμμορφώνεται με την ακυρωτική απόφαση ((ΣτΕ 431/1965).

ν. Έλεγχος κατόπιν ειδικής διοικητικής προσφυγής ή αίτησης θεραπείας

Σύμφωνα με το αρ. 227 Ν. 3852/2010 οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των Ν.Π.Δ.Δ. αυτών και των συνδέσμων για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτηση της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίηση της ή αφότου έλαβε γνώση της. Προσφυγή επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των παραπάνω οργάνων. Στην περίπτωση αυτή η προσφυγή ασκείται εντός δεκαήμερου από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου.

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί.

Η άσκηση αυτής της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Με τη συγκεκριμένη διάταξη ο νομοθέτης θέλησε να καταστήσει υποχρεωτική την εν λόγω προσφυγή λαμβάνοντας υπόψη ότι η δημιουργία της Α.Υ.Ε. – Ο.Τ.Α. αναμένεται να παρέχει ποιοτικότερο και αποτελεσματικότερο έλεγχο των πράξεων των Ο.Τ.Α., καθώς θα διαθέτει εξειδικευμένο προσωπικό και με αυτόν τον τρόπο ο ενδιαφερόμενος θα μπορεί να ικανοποιηθεί σε σύντομο χρόνο, αποφεύγοντας τις χρονοβόρες και δαπανηρές διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων. Ωστόσο, ακόμα και στην περίπτωση που η ειδική διοικητική προσφυγή απορριφθεί, η προσβαλλόμενη ενώπιον των δικαστηρίων πράξη του Ελεγκτή Νομιμότητας, θα διαθέτει νομική αρτιότητα και έτσι αναμένεται να διευκολυνθεί ο δικαστικός έλεγχος, προς όφελος του διαδικού και της εύρυθμης λειτουργίας της δικαιοσύνης. Για πρώτη φορά, λοιπόν, καθιερώνεται στην ελληνική νομοθεσία, η υποχρεωτική άσκηση προσφυγής νομιμότητας πριν από τον δικαστικό έλεγχο, προϋπόθεση που μέχρι σήμερα επιφυλασσόταν μόνο στην περίπτωση ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία, όμως, οδηγεί σε έλεγχο της πράξης κατά νόμο και ουσία.

Επίσης, ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι αρμόδιος να αποφαινεται για:

α) αιτήσεις θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ ΦΠΑ, μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του Ν.3316/2005 (ΦΕΚ42Α') και αφορούν δήμους,

β) αιτήσεις θεραπείας για έργα με προϋπολογισμό μέχρι 5.000.000 ευρώ προ ΦΠΑ, μελετών και υπηρεσιών που υπάγονται στις διατάξεις του Ν.3316/2005 (ΦΕΚ42Α') και αφορούν περιφέρειες.

Με το προϊσχύσαν καθεστώς (Ν.3463/2006), η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής (ενώπιον του Γενικού Γραμματέα στις Περιφέρειες), όπως και η άσκησή της, δεν ανέστειλαν την εκτέλεση στις προσβαλλόμενης πράξης. Ούτε από τις διατάξεις προέκυπτε η δυνατότητα χορήγησης από το Γενικό Γραμματέα αναστολή εκτέλεσης πράξης συλλογικού ή μονομελούς οργάνου, αφού δεν προβλεπόταν σχετική διαδικασία.

Σύμφωνα με το αρ. 228 του Καλλικράτη παρέχεται πλέον η δυνατότητα στον Ελεγκτή Νομιμότητας, στο πλαίσιο της άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής, να αναστείλει την εκτέλεση της πράξης, εφόσον ο ενδιαφερόμενος υποβάλλει σχετικό αίτημα, με την επίκληση πρόδηλης βασιμότητας της προσφυγής ή ανεπανόρθωτης βλάβης μέχρι την εξέταση της προσφυγής του. Η αναστολή ισχύει μέχρι την έκδοση απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας επί της προσφυγής ή την πάροδο διμήνου εντός του οποίου οφείλει να αποφανθεί επί αυτής.

Κατά την εξέταση της προσφυγής, ο έλεγχος αφορά καταρχήν το παραδεκτό της και στη συνέχεια το βάσιμο. Εφόσον, κριθεί ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή, τότε ελέγχεται το βάσιμο αυτής, διαφορετικά απορρίπτεται ως απαράδεκτη.

Προϋποθέσεις παραδεκτού της προσφυγής είναι:

α) Το έννομο συμφέρον:

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΣτΕ (Ολ. ΣτΕ.1002/2007), το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι **προσωπικό**, δηλαδή να υπάρχει ειδικός δεσμός του προσφεύγοντος με την προσβαλλόμενη πράξη, η οποία θίγει συγκεκριμένη νομική ή πραγματική κατάσταση που τον αφορά. **Άμεσο**, δηλαδή την βλάβη να υφίσταται ο ίδιος ο προσφεύγων και όχι άλλο πρόσωπο, με το οποίο αυτός συνδέεται με ορισμένη σχέση (πχ. σύζυγος ή τέκνο) (Στ.Ε 605/2008) και **ενεστώς**, δηλαδή να υφίσταται συγχρόνως κατά το χρόνο λήψης της απόφασης από τον Ο.Τ.Α., κατά το χρόνο άσκησης της προσφυγής και κατά το χρόνο εξέτασης της προσφυγής.

β) Προθεσμία:

Στο διοικούμενο τίθεται προθεσμία δεκαπέντε ημερών (έναντι της δεκαήμερης προθεσμίας που ίσχυε με το Ν.3463/2006) για την άσκηση προσφυγής, η οποία είναι αποκλειστική. Μετά την παρέλευση του ανωτέρω χρονικού διαστήματος χάνεται το δικαίωμα άσκησης προσφυγής και εφόσον ασκηθεί τότε αυτή απορρίπτεται ως απαράδεκτη. Η προθεσμία ξεκινά από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφοτου ο προσφεύγων έλαβε γνώση. Η κοινοποίηση ή η γνώση της πράξης ισχύουν στην περίπτωση που προσβάλλεται ατομική διοικητική πράξη που αφορά τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο, ενώ στις

κανονιστικές και στις λοιπές κατηγορίες πράξεων η προθεσμία ξεκινά από τη δημοσίευση ή την ανάρτηση της πράξης στο διαδίκτυο.

γ) Φύση της προσβαλλόμενης πράξης:

Προκειμένου να είναι παραδεκτή η προσφυγή, πρέπει η προσβαλλόμενη πράξη να έχει εκτελεστό χαρακτήρα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Οι αποφάσεις του Ελεγκτή νομιμότητας πρέπει να κοινοποιούνται εκτός από τον προσφεύγοντα και στον εμπλεκόμενο Ο.Τ.Α., εντός πέντε ημερών από την έκδοσή τους. Επίσης, πρέπει να αναρτώνται στο διαδίκτυο αμελλητί και να δημοσιεύονται υποχρεωτικά με τη φροντίδα του εμπλεκόμενου Ο.Τ.Α. στο οικείο κατάστημα. Ο εμπλεκόμενος Ο.Τ.Α. οφείλει να συμμορφωθεί χωρίς καθυστέρηση με την απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας. Η μη συμμόρφωση συνιστά σοβαρή παράβαση καθήκοντος, η οποία ελέγχεται πειθαρχικά κατά τις επιμέρους διατάξεις πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών και του προσωπικού των Ο.Τ.Α. Επίσης, σύμφωνα με την πρόβλεψη του άρθρου 230, οι αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας, οι οποίες εκδίδονται είτε στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας, είτε κατόπιν άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής προσβάλλονται στα αρμόδια δικαστήρια με τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

ι. Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών

Στα αρ. 233-237 του Καλλικράτη περιγράφεται η πειθαρχική διαδικασία που ακολουθείται όσον αφορά τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. Παρατηρείται ότι ενοποιούνται τα όργανα και η διαδικασία για τους αιρετούς δήμων και περιφερειών, σε αντίθεση με το μέχρι σήμερα καθεστώς, το οποίο παρουσίαζε διαφορές για τους αιρετούς των δήμων και κοινοτήτων αφενός (βλ. άρθρα 14 2143 Ν.3463/2006) και τους αιρετούς των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αφετέρου (βλ. άρθρο 72 Κ.Ν.Α).

Συγκεκριμένα, το αρ. 233 προβλέπει ότι στους περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, συμβούλους τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και εκπροσώπους τοπικών κοινοτήτων, επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλλει αυτές τις

πειθαρχικές ποινές στους αιρετούς: α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητας τους από δόλο ή βαριά αμέλεια και β. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Τα πειθαρχικά παραπτώματα υπόκεινται σε 5ετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που διαπράχθηκαν.

Σύμφωνα με το αρ. 234, οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, με αιτιολογημένη απόφασή του, σύμφωνα με την επιταγή του αρ. 102 § 4 Σ., αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλουμένου ή περάσει η προθεσμία που έχει τάξει ο Ελεγκτής Νομιμότητας με γραπτή κλήση στον εγκαλούμενο, χωρίς αυτός να έχει απολογηθεί. Η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη από δέκα ημέρες. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκεια της, καθώς και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου, το οποίο είναι ενιαίο για τους αιρετούς δήμων και περιφερειών, εφόσον αποτελείται: α) από τον πρόεδρο εφετών του εφετείου της έδρας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ή το νόμιμο αναπληρωτή του ως πρόεδρο, β) δύο εφέτες με τους αναπληρωτές τους, γ) έναν προϊστάμενο Διεύθυνσης της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. με τον αναπληρωτή του και δ) έναν αιρετό εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών, ανάλογα με την προέλευση του αιρετού που ελέγχεται πειθαρχικώς. Κατά της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας που επιβάλλει πειθαρχική ποινή, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ. Με αυτόν τον τρόπο καταργείται η προβλεπόμενη από την ισχύουσα νομοθεσία προσφυγή ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «προκειμένου να απεμπλακεί ένα πολιτικό πρόσωπο, όπως είναι ο εν λόγω Υπουργός, από τον έλεγχο νομιμότητας των αιρετών και να ανατεθεί αποκλειστικά σε όργανα με αυξημένες εγγυήσεις αντικειμενικότητας και ανεξαρτησίας» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν.3852/2010). Η προθεσμία για να ασκηθεί η προσφυγή αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης που επιβάλλει την ποινή και ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει, μαζί με την προσφυγή και αίτηση αναστολής η οποία εξετάζεται από την επιτροπή αναστολών του ΣτΕ και για τη χορήγησή της γίνεται στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος. Σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης αναστολής η επιβληθείσα ποινή δεν εκτελείται μέχρι να εκδοθεί απόφαση της επιτροπής αναστολών.

Οι καινοτομίες του Καλλικράτη σε σχέση με το προϊσχύσαν καθεστώς του Ν. 3463/2006, όσον αφορά την πειθαρχική διαδικασία είναι συνοπτικά οι εξής:

Επαναφέρεται η πειθαρχική ποινή της έκπτωσης για τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού (για τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. Β' βαθμού προβλεπόταν στο άρθρο 72 παρ. 1 του Π.Δ. 30/1996 η πειθαρχική ποινή της έκπτωσης που ονομαζόταν «διοικητική κύρωση»).

Η αρμοδιότητα για την κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας και για την επιβολή ποινής ανατίθεται πλέον στον Ελεγκτή Νομιμότητας (ο οποίος αντικαθιστά τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, που σύμφωνα με τα άρθρα 142 του Ν. 3463/2006 και 72 του Π.Δ. 30/1996, είχε τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα).

Με τον Καλλικράτη επιχειρείται η ενοποίηση της πειθαρχικής διαδικασίας, αφού προβλέπεται πλέον ένα μόνο Πειθαρχικό Συμβούλιο, αποτελούμενο κατά πλειοψηφία από εφέτες, για τους αιρετούς τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου βαθμού. Στον Ν.3463/2006 (ΚΔΚ) και στο Π.Δ. 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης) υπήρχαν διαφοροποιήσεις ως προς την πειθαρχική διαδικασία, μία εκ των οποίων είναι η πρόβλεψη της συμμετοχής πρωτοδικών στο πειθαρχικό συμβούλιο για τους αιρετούς των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και της συμμετοχής εφετών στο αντίστοιχο των αιρετών των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α..

Σύμφωνα με το αρ. 235 οι δήμαρχοι, οι περιφερειάρχες καθώς και οι πρόεδροι των συνδέσμων υπάγονται στην ιδιάζουσα δωσιδικία των αρ. 111 § 7 και 112 § 2 του Κ.Π.Δ., δηλαδή όσον αφορά την εκδίκαση των πλημμελημάτων τους αρμόδιο είναι το Δικαστήριο Εφετών, ενώ για τα πταίσματα αρμόδιο είναι το Τριμελές Πλημμελειοδικείο. Επίσης, δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων του ΚΠΔ που αφορούν τη διαδικασία των πταισμάτων και πλημμελημάτων που καταλαμβάνονται επ' αυτοφώρω.

Σύμφωνα με το αρ. 236, οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, οι δήμαρχοι, οι δημοτικοί και περιφερειακοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων και οι εκπρόσωποι των τοπικών κοινοτήτων, εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμα τους με διαπιστωτική πράξη του Ελεγκτή Νομιμότητας: α) αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση, β) αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, γ) αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση για κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για τα ποινικά αδικήματα που αναφέρονται περιοριστικώς στο νόμο (βλ. αρ. 236 § 1,γ).

Όταν γίνεται παραπομπή για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση, κατά της οποίας έχει εξαντληθεί το δικαίωμα προσφυγής, ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέσει τον κατηγορούμενο αιρετό σε αργία η οποία διατηρείται σε περίπτωση έκδοσης καταδικαστικής απόφασης του ποινικού δικαστηρίου. Αν εκδοθεί αθωωτική απόφαση η αργία αίρεται αυτοδικαίως και θεωρείται ως μηδέποτε επιβληθείσα. Αν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου, σε πρώτο βαθμό, για τα πλημμελήματα που αναφέρονται στο νόμο και έχουν ως συνέπεια την έκπτωση του αιρετού ή για κακούργηματα, ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέσει τον καταδικασθέντα σε κατάσταση αργίας, ώσπου να εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση, οπότε

και αίρεται αυτοδικαίως, η αργία και το διοικητικό μέτρο θεωρείται ως μηδέποτε επιβληθέν (αρ. 236 § 2).

Έτσι, δεν ισχύει, πλέον, όσον αφορά την έκπτωση εξαιτίας καταδίκης με αμετάκλητη δικαστική απόφαση των αιρετών των Α' βαθμίων Ο.Τ.Α. για τα αναφερόμενα στη διάταξη αδικήματα, η προϋπόθεση της μέχρι σήμερα νομοθεσίας που όριζε ότι έπρεπε τα αδικήματα αυτά να έχουν προξενήσει οικονομική βλάβη στο δήμο ή στα νομικά του πρόσωπα (βλ. άρθρο 146 παρ. 1 εδαφ. Γ' Ν.3463/2006). Το ίδιο ισχύει και για την έκπτωση των αιρετών που εκλέγονται σε περιφέρειες σε αντίθεση με τα ισχύοντα μέχρι σήμερα για τους αιρετούς των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (βλ. αρ. 72 § 9 Κ.Ν.Α. «...εφόσον το τελευταίο στρέφεται κατά νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ή νομικών προσώπων της»). Η επιβολή της αυτοδίκαιης έκπτωσης με μόνη προϋπόθεση την αμετάκλητη καταδίκη με δικαστική απόφαση, ενισχύει τις αρχές της νομιμότητας και της εύρυθμης λειτουργίας των Ο.Τ.Α.

Τέλος, το αρ. 237 προβλέπει ότι οι αιρετοί των δήμων και περιφερειών, παύονται με ενιαία διαδικασία η οποία στηρίζεται στη σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από δικαστές και ειδικά αιτιολογημένη έκθεση του οικείου Ελεγκτή Νομιμότητας, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ. Το πειθαρχικό συμβούλιο αποτελείται από: α) έναν πρόεδρο εφετών Αθηνών, ως πρόεδρο με τον αναπληρωτή του, β) δύο εφέτες, με τριετή τουλάχιστον υπηρεσία στον βαθμό αυτό, που υπηρετούν στο Εφετείο Αθηνών, με τους αναπληρωτές τους, γ) έναν Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και δ) τον Πρόεδρο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας ή τον Πρόεδρο της Ένωσης Περιφερειών, ανάλογα με την προέλευση του αιρετού εναντίον του οποίου έχει κινηθεί η σχετική διαδικασία.

Έτσι, πλέον, με τον Καλλικράτη καταργείται η προσφυγή ενώπιον του Υπουργικού Συμβουλίου και προβλέπεται προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ, ενώ δεν υφίστανται πλέον επιμέρους διαφορές στη διαδικασία για τους αιρετούς της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης που προβλέπονταν στους μέχρι σήμερα ισχύοντες κώδικες (βλ. αρ. 147 Ν.3463/2006 και αρ. 72 § 10 ΚΝΑ).

ii. Αστική ευθύνη

Στο άρθρο 232 του Καλλικράτη ρυθμίζεται το ζήτημα της αστικής ευθύνης των αιρετών, η οποία συνίσταται στην υποχρέωση τους να αποζημιώσουν τους Ο.Τ.Α. Α' ή Β' βαθμού, τα νομικά πρόσωπα ή τα ιδρύματα στα οποία ανήκουν για κάθε θετική ζημιά που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας τους, από δόλο ή βαριά αμέλεια. Οι παραπάνω δεν υπέχουν ευθύνη αποζημίωσης έναντι

τρίτων. Η ζημία καταλογίζεται με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της, και αποτελείται από: α) Τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β) Τον Ελεγκτή Νομιμότητας της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. μαζί με τον αναπληρωτή του που ορίζεται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, γ) Έναν εκπρόσωπο της οικείας ένωσης δήμων ή περιφερειών, ανάλογα με το αν το πρόσωπο κατά του οποίου κινείται η διαδικασία προέρχεται από ΟΤΑ Α' ή Β' βαθμού.

Η επιτροπή εξετάζει τις υποθέσεις ύστερα από αίτηση του δήμου ή της περιφέρειας ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή του ιδρύματος που υπέστη τη βλάβη ή με αίτημα του οικείου Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ενεργεί αυτεπαγγέλτως ή ύστερα από αίτηση οποιουδήποτε δημότη, και αποφασίζει μέσα σε εύλογο διάστημα, αφού διενεργήσει έρευνα και καλέσει τα πρόσωπα που θεωρούνται υπεύθυνα για την πρόκληση της ζημίας, προς παροχή εξηγήσεων. Κατά των πράξεων της επιτροπής επιτρέπεται προσφυγή από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και από το πρόσωπο σε βάρος του οποίου έγινε ο καταλογισμός στο Διοικητικό Εφετείο, κατά δε της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως στο ΣτΕ.

Με τις παραπάνω ρυθμίσεις του Καλλικράτη, επαναλαμβάνονται, με μικρές διαφορές, οι αντίστοιχες των άρθρων 141 του ΚΔΚ και 71 του Κ.Ν.Α., ενώ δεν προσδιορίζεται η προθεσμία παραγραφής της αστικής ευθύνης, έλλειψη που προφανώς θα καλυφθεί με μελλοντική τροποποίηση του άρθρου, όπως συνέβη και με τον Δ.Κ.Κ. Από την άλλη πλευρά, η διατύπωση περί έκδοσης απόφασης της τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής μέσα σε εύλογο διάστημα παραμένει ίδια με αυτή του Δ.Κ.Κ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

i. Προληπτικός έλεγχος

Με τον Καλλικράτη (αρ. 275) θεσπίζεται ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ανεξαρτήτως πληθυσμού, για τις δαπάνες των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Δ.Κ.Κ. (Δημοτικές Α.Ε για την αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας ή για την εκμετάλλευση κοινόχρηστων χώρων - Σε κάθε δήμο μπορεί να ιδρυθεί μόνο μία τέτοια εταιρία). Ο έλεγχος αυτός υπαγορεύεται από το ίδιο το Σύνταγμα (αρ. 98 § μ). Επίσης, στο αρ. 102 § 5 Σ προβλέπεται η

υποχρέωση του κράτους για «ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων των ΟΤΑ.

Ο παραπάνω έλεγχος περιλαμβάνει την εξέταση:

- Κατά πόσο μια πίστωση είναι εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό του δήμου.
- Κατά πόσο τηρήθηκε η προβλεπόμενη διαδικασία από λογιστικής άποψης
- Κατά πόσο τα δικαιολογητικά της δαπάνης είναι πλήρη.

Τα αρμόδια όργανα για τον προληπτικό έλεγχο είναι οι Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ε.Σ., που εδρεύουν στις πρωτεύουσες των νομών και ορίζονται με απόφαση της ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κατά τον προληπτικό έλεγχο παρακολουθείται η κανονική είσπραξη των εσόδων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και ελέγχεται η είσπραξη των χρεών που έχουν νόμιμα βεβαιωθεί, των οφειλών και των προστίμων. Σε περίπτωση που τα αρμόδια όργανα αδρανούν για την είσπραξή τους, τότε ο Επίτροπος τους καλεί εγγράφως να φροντίσουν αντί ευλόγου προθεσμίας για την είσπραξή τους. Το έγγραφο κοινοποιείται στον Γ.Γ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και το ν Ελεγκτή Νομιμότητας. Αν η αδράνεια συνεχιστεί και οφείλεται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια των οργάνων της διοίκησης, τα αιρετά πρόσωπα παραπέμπονται στην τριμελή ελεγκτική επιτροπή του αρ. 141 Ν. 3463/2006, η οποία τους καταλογίζει πρόκληση θετικής ζημίας και αποτελείται από:

- α) Τον Πρόεδρο Πρωτοδικών της έδρας του νομού ή τον αναπληρωτή του που ορίζει ο ίδιος.
- β) Το ν Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ή όπου δεν υπηρετεί Επίτροπος, από έναν ανώτερο υπάλληλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του και
- γ) Τον Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του νομού αναπληρούμενο σε περίπτωση κωλύματος από τον αντιπρόεδρο αυτής.

Οι υπάλληλοι που προκάλεσαν τη ζημία παραπέμπονται πειθαρχικά και ποινικά.

Σύμφωνα με το προηγούμενο καθεστώς, στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονταν οι δαπάνες των δήμων με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων ενώ μετά από αίτηση του οικείου δήμου, επιτρεπόταν η άσκηση προληπτικού ελέγχου και επί δαπανών Δήμων κάτω των 5.000 κατοίκων, καθώς και νομικών προσώπων αυτών. Επίσης, δεν υπήρχε έλεγχος για την πορεία είσπραξης των εσόδων των δήμων, ούτε λογοδοσία για τυχόν καθυστερήσεις.

ii. Κατασταλτικός έλεγχος

Σύμφωνα με το αρ. 276 του ν Καλλικράτη το Ε.Σ. διεξάγει και κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 Δ.Κ.Κ. Ο έλεγχος είναι υποχρεωτικός, ετήσιος,

τακτικός και δειγματοληπτικός. Εάν από τη δειγματοληψία προέκυψαν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου, αυτό γίνεται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης και τότε ο έλεγχος είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

Ο έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε 6 μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του απολογισμού ή ισολογισμού του υπόχρεου φορέα και συνοδεύεται από:

- α) από τις σχετικές εκθέσεις και πράξεις των αρμοδίων οργάνων του,
- β) την έκθεση των ορκωτών λογιστών ελεγκτών και
- γ) από κάθε σχετικό με τον έλεγχο στοιχείο, που καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας του Ε.Σ., εντός του επομένου διαχειριστικού έτους, από αυτό που αφορά ο έλεγχος.

Η σχετική έκθεση για τα αποτελέσματα του ελέγχου διαβιβάζεται στους Υπουργούς Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, καθώς και στην Επιτροπή Διαφάνειας και Θεσμών της Βουλής.

iii. Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων

Σύμφωνα με το αρ. 278 του Καλλικράτη επί συμβάσεων προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των προγραμματικών συμβάσεων και των συμβάσεων υλοποίησης των διετών προγραμμάτων δράσης των κοινωφελών επιχειρήσεων, που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς Φ.Π.Α., ποσού 100.000,00 ευρώ και μέχρι 500.000,00 ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά προληπτικός έλεγχος νομιμότητας αυτών, πριν από τη σύνασή τους, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους. Για τις παραπάνω, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό, χωρίς Φ.Π.Α., των 500.000 ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά, πριν τη σύνασή τους, έλεγχος νομιμότητας από το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνεται μέσα σε 30 ημέρες από τη διαβίβαση σε αυτό του σχετικού φακέλου. Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος νομιμότητας η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη.

Σύμφωνα με το προηγούμενο καθεστώς ο προσυμβατικός έλεγχος ίσχυε μόνο για συμβάσεις άνω του 1.000.000,00 ευρώ και δεν αφορούσε Ν.Π.ΔΔ. και επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

ΆΛΛΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΜΕΣΑ

i. Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης (αρ. 77 Ν. 3852/2010)

Στους δήμους άνω των 20.000 κατοίκων, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, κατόπιν προκήρυξης που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου, επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως ΣτΔΕ. Ως ΣτΔΕ δεν μπορεί να επιλεγεί αιρετός δήμου, περιφέρειας ή βουλευτής. Η θητεία του συμπαραστάτη ακολουθεί τη θητεία των δημοτικών αρχών.

Ο ΣτΔΕ αποτελεί θεσμό εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και Ο.Τ.Α. για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Επίσης, αποστολή του είναι να δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου, των νομικών του προσώπων και των επιχειρήσεών του και να διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, ενώ είναι υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως ή ηλεκτρονικά εντός 30 ημερών στους ενδιαφερόμενους.

Η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στο συμπαραστάτη δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα του ΣτΠ ως ανεξάρτητης αρχής, ούτε τις αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών οργάνων και αρχών, καθώς και του Ελεγκτή Νομιμότητας.

Ο ΣτΔΕ συντάσσει ετήσια έκθεση, η οποία παρουσιάζεται από τον ίδιο και συζητείται στην ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου για τον απολογισμό της δημοτικής αρχής. Επίσης, μπορεί να προβαίνει στη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεών της με το κοινό. Τόσο η ετήσια έκθεση όσο και οι ειδικές προτάσεις του συμπαραστάτη αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου με φροντίδα των δημοτικών υπηρεσιών.

ii. Περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης

Ο ΠΣτΠΕ ασκεί ακριβώς τις ίδιες αρμοδιότητες με τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, σε επίπεδο περιφέρειας.

iii. Πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» (Ν. 3801/2010)

Πλέον με το πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» είναι υποχρεωτική η ανάρτηση στο διαδίκτυο αμελλητί κάθε απόφασης των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, προκειμένου αυτή να είναι εκτελεστή, με εξαίρεση τα θέματα δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ή απορρήτου.

Σκοπός του παραπάνω εγχειρήματος είναι η διασφάλιση της διαφάνειας, του ελέγχου και της λογοδοσίας στη δράση των Ο.Τ.Α.

iv. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και Συνήγορος του Πολίτη

- Ο Γ.Ε.Δ.Δ.:

Πρόκειται για έναν μηχανισμό εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, τα μέλη του οποίου (Γενικός Επιθεωρητής και Βοηθοί Γενικού Επιθεωρητή) απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (βλ. αρ. 9 Ν. 3042/03) τα παραπάνω σε συνδυασμό με την καθιέρωση ορισμένης 5ετούς ανανεώσιμης θητείας (βλ. αρ. 6§11 Ν. 3491/2006) και της μη ρητής οργανωτικής του ένταξης σε δημόσια υπηρεσία οδηγούν στην θέσπιση μιας οιονεί «ανεξάρτητης» ελεγκτικής αρχής αυξημένου κύρους και βεληνεκούς με άμεσο στόχο την οργάνωση του χώρου των ελεγκτικών μηχανισμών και την διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, την παρακολούθηση, αξιολόγηση και συντονισμό του έργου των ελεγκτικών σωμάτων και τον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης (αρ. 1 Ν.3074/2002).

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. είναι ένα όργανο που διαθέτει ποικίλα ελεγκτικά μέσα με δυνατότητα εφαρμογής τους σε διάφορα πεδία άσκησης της διοικητικής δράσης. Μεταξύ άλλων έχει και αμιγώς ελεγκτικές αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα, διεξάγει επιθεωρήσεις, ελέγχους, επανελέγχους και έρευνες ή μπορεί να διατάσσει τη διενέργειά τους από τα Σώματα και τις υπάρχουσες Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου στο Δημόσιο, στα Ν.Π.Δ.Δ., στους Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, στις επιχειρήσεις τους, στα κρατικά Ν.Π.Ι.Δ. και στις δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Επίσης, εξετάζει καταγγελίες ή αναφορές, έχει δικαίωμα παράστασης πολιτικής αγωγής (σύμφωνα με στις διατάξεις του Κ.Π.Δ.) για την ικανοποίηση της ηθικής βλάβης που μπορεί να έχει προκαλέσει με αξιόποινες πράξεις του οποιοσδήποτε υπάλληλος, λειτουργός ή όργανο της διοίκησης. Επιπλέον, αίρει το τραπεζικό, φορολογικό, και χρηματιστηριακό απόρρητο των ελεγχόμενων προσώπων, δύναται να ζητά το διορισμό εμπειρογνομόνων, όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο και μπορεί να ζητά τη συγκρότηση μικτού κλιμακίου ελέγχου.

- Ο ΣτΠ:

Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) είναι ανεξάρτητη αρχή κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα. Αποτελεί ενδιάμεση μορφή ελέγχου της διοικητικής δράσης. Αποστολή του ΣτΠ είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών για την προστασία των δικαιωμάτων τους, την τήρηση της νομιμότητας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Δεν επιβάλλει κυρώσεις ούτε ακυρώνει τις παράνομες πράξεις της δημόσιας διοίκησης. Ο ΣτΠ παρεμβαίνει σε προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πολίτης στην επαφή του με τη δημόσια διοίκηση, π.χ.: ελλιπής παροχή ή άρνηση παροχής πληροφοριών, υπερβολική καθυστέρηση στη διεκπεραίωση

αιτημάτων, παράβαση νόμου ή εφαρμογή παράνομης διαδικασίας και αθέμιτες διακρίσεις εις βάρος πολιτών.

Ο ΣτΠ μπορεί: Να ζητάει από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση. Να εξετάζει πρόσωπα, να διενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Να θέτει προθεσμία προς τις υπηρεσίες, μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειές τους. Άρνηση δημόσιου λειτουργού, υπαλλήλου κ.λπ. να συνεργαστεί με τον ΣτΠ συνιστά, το πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος ή λόγο αντικατάστασης. Τέλος, αν προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης, ο ΣτΠ διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο εισαγγελέα.

- Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.:

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. αποτελεί μορφή εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Έχει αρμοδιότητα για διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων, ερευνών, Ε.Δ.Ε., προκαταρκτικών εξετάσεων και προανακρίσεων, έλεγχο «πόθεν έσχες», καθώς επίσης και για συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για την άσκηση πειθαρχικής ή ποινικής δίωξης. Η δράση του είναι οριζόντια στη δημόσια διοίκηση και αποστολή του είναι η διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας σε συνδυασμό με τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟ

ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Είναι η εξουσία των Δικαστηρίων να ελέγχουν τις πράξεις της διοίκησης, που βλάπτουν τον ιδιώτη, καθώς και να αποκαταστήσουν τη βλάβη αυτή. Ο έλεγχος αυτός είναι αναγκαίος για την ολοκλήρωση του καθεστώτος του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας. Κατοχυρώνεται στο αρ. 20 § 1 Σ. «καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του».

Σύμφωνα με το ισχύον σύστημα δικαιοσύνης έχουμε δύο ανώτατα διοικητικά δικαστήρια: **α)** το ΣτΕ στο οποίο υπάγονται όλες οι ακυρωτικές διαφορές εκτός από ορισμένες (βλ. αρ. 95 § 3 Σ.). Επίσης, το ΣτΕ δικάζει κατ' εξαίρεση και ορισμένες διαφορές ουσίας (υπαλληλική προσφυγή και την αίτηση του αρ. 18 § 5 Σ.). **β)** Τα τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια (διοικητικά πρωτοδικεία, διοικητικά εφετεία) που έχουν γενική δικαιοδοσία για όλες τις διοικητικές διαφορές ουσίας, εκτός από εκείνες που υπάγονται στο ΣτΕ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΑΥΤΟΕΛΕΓΧΟΣ

Ο διοικητικός αυτοέλεγχος είναι ο έλεγχος που ασκείται από την ίδια τη διοίκηση. Ο έλεγχος αυτός γίνεται: α) είτε μετά από άσκηση διοικητικής προσφυγής (αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ενδικοφανής προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή), είτε β) στα πλαίσια της διοικητικής εποπτείας (όπως έχει αναλυθεί και παραπάνω).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ

ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Ο θεσμός του πολιτικού ελέγχου αποτελεί ένα ακόμη μέσον για την καταπολέμηση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, αφού συμβάλλει στην εμβάθυνση της δημοκρατίας στο χώρο της αυτοδιοίκησης. Ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος διακρίνεται σε: α) συνήθη (κλήτευση υπουργού στην Βουλή, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων των βουλευτών στους υπουργούς, αναφορές πολιτών, ερωτήσεις, επερωτήσεις) και β) επίκαιρο (η ώρα του πρωθυπουργού, επίκαιρες ερωτήσεις και επερωτήσεις, συζήτηση στην Βουλή προ ημερησίας διατάξεως για εθνικά θέματα, σύσταση εξεταστικών επιτροπών, κατάθεση πρότασης μομφής). Η σύσφιξη των σχέσεων Κοινοβουλίου – Ο.Τ.Α. συμβάλλει στην εξοικείωση του Κοινοβουλίου με τα θέματα των Ο.Τ.Α., με αποτέλεσμα την καλύτερη νομοθέτηση επί αυτών των θεμάτων.

Μια άλλη κατεύθυνση του «πολιτικού ελέγχου» συνδέεται με την ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας. Ο νέος Δ.Κ.Κ. συμβάλλει προς αυτή την κατεύθυνση. Ειδικότερα, στο άρθρο 214 «Συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις» προβλέπει: την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις, την ευαισθητοποίηση και οργάνωση των δημοτών και κατοίκων για την έρευνα, τον εντοπισμό, την καταγραφή και την επίλυση των τοπικών προβλημάτων και αναγκών, το δικαίωμα πρόσβασης όλων των δημοτών και κατοίκων, χωρίς διάκριση, στη χρήση των υπηρεσιών του Ο.Τ.Α. και τη διαβούλευση με τους κατοίκους, τους συλλογικούς κοινωνικούς φορείς και τις ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού τόσο κατά την προεργασία εκπόνησης των προγραμμάτων δράσης και των κανονιστικών πράξεων, όσο και κατά τη λήψη αποφάσεων γενικού ενδιαφέροντος. Ακόμη, οι δημότες και οι κάτοικοι μπορούν να υποβάλλουν αναφορές και ερωτήσεις, για την ενημέρωσή τους επί αποφάσεων που τους ενδιαφέρουν καθώς και να καταθέτουν προτάσεις για την επίλυση διαφόρων ζητημάτων.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' ΚΑΙ Β' ΒΑΘΜΟΥ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Ως πειθαρχικό δίκαιο ορίζεται το σύνολο των νομικών κανόνων, οι οποίοι ρυθμίζουν τα της πειθαρχικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων και επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές.

Το πειθαρχικό δίκαιο διακρίνεται στα εξής μέρη:

α) Το ουσιαστικό πειθαρχικό δίκαιο, το οποίο αναφέρεται στα πειθαρχικά παραπτώματα και τις πειθαρχικές ποινές και

β) Το διαδικαστικό πειθαρχικό δίκαιο, το οποίο αναφέρεται στη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών. Ως Διαδικαστικό Πειθαρχικό Δίκαιο ορίζεται το σύνολο των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν τη διαδικασία, η οποία κατατείνει στη με δικαιοσύνη μορφή πραγμάτωση του ουσιαστικού πειθαρχικού δικαίου χάριν της αποκατάστασης και εμπέδωσης της υπηρεσιακής ευταξίας.

Η πειθαρχική διαδικασία λαμβάνει χώρα στα πλαίσια στις Διοίκησης και ολοκληρώνεται με την έκδοση πειθαρχικής απόφασης, η οποία είναι διοικητική πράξη που υπόκειται στον έλεγχο των Διοικητικών Δικαστηρίων.

Το πειθαρχικό δίκαιο δεν αποτελεί μέρος του ποινικού δικαίου, διότι δεν αποβλέπει στην εξασφάλιση της κοινωνικής ευταξίας. Οι πειθαρχικοί κανόνες ανήκουν στο διοικητικό δίκαιο και αποσκοπούν στη διασφάλιση της εσωτερικής έννομης τάξης της δημόσιας διοίκησης.

Στο πειθαρχικό δίκαιο δεν ισχύει η συνταγματική αρχή ότι «Έγκλημα δεν υπάρχει... χωρίς νόμο που να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης...» (αρ. 7§1, Συντ.) καθώς είναι αδύνατη η περιοριστική καταγραφή των πειθαρχικών παραπτωμάτων (Αριθμ. 116/2004 Γ' Τμήμα ΣτΕ).

Η αρχή «καμία ποινή άνευ δίκης» στο πειθαρχικό δίκαιο μπορεί να διατυπωθεί ως «καμία ποινή άνευ απολογίας». Επίσης, η αρχή «καμία δίκη χωρίς προηγούμενη ποινική δίωξη» στο πειθαρχικό δίκαιο μπορεί να διατυπωθεί ως «καμία δίκη χωρίς προηγούμενη πειθαρχική δίωξη».

Εκτός από την έλλειψη εξαντλητικής απαρίθμησης των πειθαρχικών παραπτωμάτων στο πειθαρχικό δίκαιο υπάρχει και αδυναμία καθορισμού της αντιστοιχίας πειθαρχικών παραπτωμάτων

και πειθαρχικών ποινών, με εξαίρεση την ποινή της οριστικής παύσης η οποία μπορεί να επιβληθεί μόνο για συγκεκριμένα παραπτώματα.

Επίσης, η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από κάθε άλλη δίκη. Ωστόσο, η αμετάκλητη ποινική απόφαση ή το αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα δεσμεύουν το πειθαρχικό όργανο ως προς την ύπαρξη ή ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση ενός πειθαρχικού παραπτώματος (ΣτΕ 3754/1989).

Επιπλέον, η ποινική δίκη δεν αναστέλλει την πειθαρχική. Είναι, όμως, δυνατό να διαταχθεί από το πειθαρχικό όργανο η αναστολή για «εξαιρετικούς λόγους» (ΣτΕ 5145/1983).

Το πειθαρχικό παράπτωμα είναι αυτοτελές. Δεν αίρεται το πειθαρχικώς κολάσιμο της πράξης σε περίπτωση αποκατάστασης, απονομής χάριτος ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο άρσης του κολάσιμου ή άρσης ή μεταβολής των συνεπειών της ποινικής καταδίκης. Εντούτοις, μπορεί να αίρεται, βάσει του άρθρου 47§1 του Συντ., και το πειθαρχικώς κολάσιμο της πράξης (άρθρο 115§2, Υ.Κ. και 119§2 Κ.Δ.Κ.Υ. «Σε περίπτωση άρσης των συνεπειών της ποινικής καταδίκης, κατά το άρθρο 47 Σ, αίρεται και το πειθαρχικώς κολάσιμο της πράξης»).

Οι κανόνες και αρχές του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας εφαρμόζονται ανάλογα και στο πειθαρχικό δίκαιο, εφόσον δεν αντίκεινται στις ρυθμίσεις του και συνάδουν με τη φύση και το σκοπό της πειθαρχικής διαδικασίας, όπως:

▶ Οι λόγοι αποκλεισμού της υπαιτιότητας και της ικανότητας προς καταλογισμό.

▶ Οι ελαφρυντικές ή οι επιβαρυντικές περιστάσεις για την επιμέτρηση της ποινής. Βασικές επιβαρυντικές περιστάσεις αποτελούν η υποτροπή (ΣτΕ 262/99), η συρροή καθώς και η εξακολούθηση. Έτσι σύμφωνα με νομολογία του ΣτΕ συνιστά επιβαρυντική αιτία το βεβαρημένο παρελθόν του τιμωρηθέντος, η μετά την επιβολή της ποινής εξακολούθηση του ίδιου παραπτώματος, η καθ' υποτροπή τέλεση παρόμοιων παραπτωμάτων (ΣτΕ 26/50,451/54,1059/55,642/53,262/99). Ο φόρτος εργασίας μπορεί να ληφθεί υπόψη ως ελαφρυντική περίσταση μόνο για τα πειθαρχικά παραπτώματα που διαπράττονται εξ αμελείας (της αμέλειας και της ατελούς και πλημμελούς άσκησης του καθήκοντος).

▶ Η έμπρακτη μετάνοια.

▶ Το δικαίωμα σιγής του πειθαρχικώς διωκόμενου.

▶ Η πραγματική και νομική πλάνη.

▶ Το τεκμήριο της αθωότητας του πειθαρχικώς διωκόμενου.

▶ Η επιείκεια υπέρ του πειθαρχικώς διωκόμενου. Η επιείκεια πρέπει να συνεκτιμάται με το είδος και τη βαρύτητα των διαπραχθέντων πειθαρχικών παραπτωμάτων.

► Η προστασία των δικαιολογημένων συμφερόντων ως λόγο που υαίρει τον πειθαρχικό χαρακτήρα δυσμενών κρίσεων, εκφράσεων και εκδηλώσεων εκτός αν συνιστούν το πειθαρχικό παράπτωμα της χαρακτηριστικώς ανάρμοστης συμπεριφοράς.

Η πειθαρχική ευθύνη αρχίζει με την κτήση της υπαλληλικής ιδιότητας. Ωστόσο, πράξεις τελεσθείσες κατά τη διάρκεια προγενέστερης υπηρεσίας του υπαλλήλου τιμωρούνται πειθαρχικά εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις των άρθρων 113 ΥΚ και 117 Κ.Δ.Κ.Υ. Η πειθαρχική ευθύνη λήγει με την απώλεια της ιδιότητας του υπαλλήλου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΟΙΝΕΣ

i. Οι υποχρεώσεις των υπαλλήλων

Οι υποχρεώσεις των υπαλλήλων περιγράφονται λεπτομερώς στα άρθρα 24-30 του Υ.Κ. και 31-37 του Κ.Δ.Κ.Υ. Η έννοια του υπαλληλικού καθήκοντος οριοθετείται από τους σκοπούς που θέτει το Κράτος, όπως αυτοί αποτυπώνονται στο Σύνταγμα και λαμβάνουν μορφή μέσω της εκτελεστικής εξουσίας (κανονιστικές, ατομικές πράξεις κ.α.).

Σύμφωνα με το αρ. 24 Υ.Κ. και 31 Κ.Δ.Κ.Υ. «Ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της θέλησης του Κράτους, υπηρετεί μόνο το Λαό και οφείλει πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία». Επίσης, «ο υπάλληλος είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των καθηκόντων του και τη νομιμότητα των υπηρεσιακών του ενεργειών». Σύμφωνα με την αρχή στις νομιμότητας «η Διοίκηση μπορεί να πράξει μόνον ό,τι προβλέπεται». Συνεπώς, οι ενέργειες των οργάνων των δημοσίων νομικών προσώπων πρέπει να μην είναι αντίθετες με το σύνολο των κανόνων δικαίου, συλλογιστική η οποία θα μπορούσε να αποτυπωθεί στη φράση «η Διοίκηση δεν μπορεί να πράξει κάτι που απαγορεύεται». Με τον τρόπο αυτό διατυπώνεται με αυστηρό και απόλυτο τρόπο η αρχή της νομιμότητας περιορίζοντας και προσδιορίζοντας επακριβώς τα όρια δράσης της Δημόσιας Διοίκησης.

Επιπλέον, από τα αρ. 114 Υ.Κ. και 117 Κ.Δ.Κ.Υ. συνάγεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι τελούν σε πειθαρχική σχέση με το Κράτος, καθώς «ο υπάλληλος, ο οποίος απώλεσε την υπαλληλική του ιδιότητα με οποιονδήποτε τρόπο δεν διώκεται πειθαρχικά». Επίσης, ο υπάλληλος οφείλει να υπακούει στις εντολές των προϊσταμένων του, εκτός από τις περιπτώσεις που πρόκειται για παράνομη εντολή. Στις περιπτώσεις αυτές οφείλει, πριν την εκτέλεση, να αναφέρει εγγράφως την αντίθετη γνώμη του και να εκτελέσει τη διαταγή χωρίς υπαίτια καθυστέρηση. Επιπλέον, αν η

διαταγή είναι προδήλως αντισυνταγματική ή παράνομη, ο υπάλληλος οφείλει να μην την εκτελέσει και να το αναφέρει χωρίς αναβολή.

Ο υπάλληλος οφείλει εχεμύθεια, τήρηση των απορρήτων και θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από συμπεριφορά άξια εμπιστοσύνης εντός και εκτός υπηρεσίας και να μην κάνει διακρίσεις σε όφελος ή σε βάρος των πολιτών.

ii. Η σκοπιμότητα της ποινής

Τόσο ο Κ.Δ.Κ.Υ. όσο και ο Υ.Κ. διαπνέονται από στις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της μέγιστης δυνατής απόδοσης των υπαλλήλων κατά την εργασία τους.

Βασικός παράγοντας στη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων είναι η πρόβλεψη κινήτρων, δηλαδή διαφορετικών υλικών και ψυχολογικών παραγόντων, τα οποία οδηγούν σε συγκεκριμένους τρόπους συμπεριφοράς μέσα σε ένα δεδομένο εργασιακό περιβάλλον. Κάθε κίνητρο έχει ως σκοπό να επηρεάσει την οργανωτική συμπεριφορά του εργαζομένου, δηλαδή τον τρόπο του «σκέπτεσθαι», του «αισθάνεσθαι» και του «πράττειν».

Σκοπός της επιβολής των πειθαρχικών ποινών είναι ο συνεισιμόσ και ο παραδειγματισμός του υπαλλήλου, ο οποίος έχει υποπέσει σε πειθαρχικό παράπτωμα και όχι η ηθική ή υλική του εξόντωση. Η πειθαρχική ποινή αποσκοπεί όχι μόνο στην καταστολή των πειθαρχικών παραπτωμάτων αλλά και στην πρόληψή τους και συνεπώς θα πρέπει να αντιμετωπισθεί ως μέσο για την εύρυθμη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας και όχι ως αυτοσκοπός. Η επιτυχία ενός συστήματος ποινών κινείται σε δύο άξονες: α) στο ν συνεισιμόσ των υπαλλήλων και το ν παραδειγματισμό των υπολοίπων και β) στην παιδαγωγική επίδραση στον χαρακτήρα του τιμωρούμενου. Για να είναι αποδοτικό ένα σύστημα ποινών θα πρέπει να υπάρξει ex p οτ παρακολούθηση (monitoring) της εφαρμογής του σε ορίζοντα π.χ. έτους, τριετίας κλπ. Η μελέτη μπορεί να γίνει ανά κατηγορία ποινής (π.χ. βαρύτητα αυτής), συχνότητα με την οποία παρατηρείται, τους λόγους που την προκάλεσαν, σε ποιες υπηρεσίες παρατηρείται, ποια είναι η σκιαγράφιση της προσωπικότητας του τιμωρούμενου κ.α. Ασφαλώς, οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να οργανωθούν ανά φορέα, να γίνει συνολική αποτίμησή τους και να εντοπιστούν οι Υπηρεσίες με το μεγαλύτερο πλήθος πειθαρχικών παραπτωμάτων. Ωφέλιμη προς την κατεύθυνση αυτή θα ήταν και η χρησιμοποίηση εκθέσεων σωμάτων επιθεωρητών καθώς και στατιστικών με παράπονα πολιτών. Ένα τυπικό ερωτηματολόγιο θα μπορούσε να περιλαμβάνει ερωτήσεις όπως π.χ. εάν έχουν ζητηθεί ποτέ χρήματα από το ν ίδιο το ν ερωτηθέντα ή από μέλος στις οικογένειάς του για τη διεκπεραίωση υπόθεσής του και σε περίπτωση καταφατικής απάντησης σε ποια υπηρεσία έλαβε χώρα το περιστατικό, για ποιο λόγο ζητήθηκαν τα χρήματα, το ύψος του χρηματικού ποσού που ζητήθηκε, το έτος κατά το οποίο συνέβη το περιστατικό κ.α.

Καθοριστικός παράγοντας είναι, επίσης, το είδος του συστήματος ποινών που πρέπει να επιβληθεί. Θα πρέπει να εφαρμοστεί ένα σύστημα, το οποίο να εξαντλεί την αυστηρότητά του ή ένα σύστημα με επεικέστερες ποινές; Για παράδειγμα η ποινή της στέρησης των αποδοχών έως τρεις μήνες κρίνεται σε κάποιες περιπτώσεις υπερβολικά αυστηρή, καθώς ενδέχεται να δημιουργήσει στον υπάλληλο αδυναμία ανταπόκρισης στις οικονομικές του υποχρεώσεις. Επίσης, οι προβλεπόμενες ποινές της στέρησης του προς προαγωγή δικαιώματος και του υποβιβασμού είναι λιγότερο επώδυνες καθώς δεν συνδέεται η βαθμολογική εξέλιξη με το μισθό του υπαλλήλου. Υπό τα δεδομένα αυτά θα ήταν ωφέλιμο να εφαρμοστεί ένα σύστημα με αυστηρές ποινές, ώστε να αποτρέπει τον υπάλληλο από το να υποπέσει σε πειθαρχικό παράπτωμα, με συνεκτίμηση των ιδιαίτερων συνθηκών τέλεσης του παραπτώματος, της εν γένει προσωπικότητας του υπαλλήλου, καθώς και της υπηρεσιακής του εικόνας, με παράλληλη τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Η εξάντληση της αυστηρότητας κατά την επιβολή μιας ποινής με δυνατότητα διακριτικής ευχέρειας ως προς το ύψος της θα πρέπει να λαμβάνει χώρα μόνο σε περίπτωση τέλεσης ανάλογου παραπτώματος και συνεκτίμησης όλων των παραμέτρων.

iii. Το πειθαρχικό παράπτωμα

Σύμφωνα με τα αρ. 110 Κ.Δ.Κ.Υ. και 106 Υ.Κ. «Πειθαρχικό παράπτωμα αποτελεί κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη και μπορεί να καταλογισθεί στον υπάλληλο». Στο πειθαρχικό δίκαιο η έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος συνδέεται με την έννοια του υπαλληλικού καθήκοντος. Στοιχεία του δηλαδή είναι: α) πράξη ή παράλειψη. Δεν αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα η πράξη που ανάγεται στην εκτίμηση πραγμάτων, όπως π.χ η διαφορετική εκτίμηση από το ν επιθεωρητή δασών του υπολογισμού του κόστους παραγωγής των μεγεθών ορισμένων βασικών στοιχείων (ΣτΕ 4806/86), β) η οποία συνιστά παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος, γ) υπαιτιότητα του υπαλλήλου δηλ. δόλος ή αμέλεια (βλ. ΣτΕ 2030/1976, 3607/1981, 786/1990, 1601/2000 κ.α.) και δ) ικανότητα προς καταλογισμό (βλ. ΣτΕ 99-100/1961, 121/1972, 2030/1976, 715/1981 κ.α., ΔΕφΑ 1301/1991 ΝοΒ, 1991, 1291).

Η πειθαρχική ευθύνη, όπως και η ποινική είναι πάντα «προσωποπαγής» (ΣτΕ 2960/1994) και όχι συλλογική (Τάχος, 1981.) Το πειθαρχικό παράπτωμα δεν συνδέεται μόνο με τη διαγωγή του υπαλλήλου κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας κυριολεκτικά, αλλά και με την διαγωγή του, η οποία τελεί σε απόλυτη συνάφεια προς την υπηρεσιακή δράση του (ΣτΕ 654/1996). Επίσης, προσδιορίζεται και από το εάν θίγεται ή όχι το «κύρος» της υπηρεσίας και δεν μπορεί να αντίκειται στις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων.

Η έννοια της παράβασης του «υπαλληλικού καθήκοντος» σύμφωνα με τα άρθρα 110 Κ.Δ.Κ.Υ. και 106 Υ.Κ., δεν ταυτίζεται με την έννοια της «παράβασης καθήκοντος» κατά τον Ποινικό Κώδικα ή τους ειδικούς ποινικούς νόμους» κατά το άρθρο 107§1, β' Υ.Κ. και 111§1,β'

Κ.Δ.Κ.Υ. Αυτό συμβαίνει για το λόγο ότι η δεύτερη έννοια απαιτεί τη συνδρομή ειδικών προϋποθέσεων που συνδέονται με τις διατάξεις του ποινικού δικαίου, αλλά και για το λόγο ότι η πρώτη έννοια αρκείται στη συνδρομή των γενικών προϋποθέσεων του άρθρου 106§1 του Υ.Κ. και 110§1 Κ.Δ.Κ.Υ. Συνεπώς, η «παράβαση καθήκοντος» κατά τον Υ.Κ. και τον Κ.Δ.Κ.Υ., αποτελεί επέκταση της παράβασης καθήκοντος κατά τον Π.Κ. Έχει κριθεί ότι για τη στοιχειοθέτηση του παραπτώματος της παράβασης του «υπαλληλικού καθήκοντος» σύμφωνα με τα άρθρα 110 Κ.Δ.Κ.Υ. και 106 Υ.Κ. δεν προϋποτίθεται απαραίτητα και ποινική καταδίκη του υπαλλήλου κατ' άρθρο 259 Π.Κ., αλλά καταδίκη για οποιαδήποτε παράβαση του Π.Κ. συναφούς προς την εκπλήρωση του υπαλληλικού καθήκοντος (ΣτΕ 3 9 7916) ή και η άσκηση απλώς ποινικής δίωξης για τέτοια παράβαση(ΣτΕ 1849/88). Επίσης, για τη στοιχειοθέτηση της έννοιας του πειθαρχικού αδικήματος απαιτείται αντικειμενικά η παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος με συγκεκριμένες ενέργειες ή παραλείψεις και από άποψη υποκειμενικής υπόστασης η υπαίτια συμπεριφορά, που συνίσταται σε δόλο ή αμέλεια. Σε αντίθετη περίπτωση, πρόκειται για ανυπαίτια ανεπάρκεια ή ακαταλληλότητα του υπαλλήλου προς εκπλήρωση του υπαλληλικού καθήκοντος, η οποία μπορεί μεν να επηρεάσει την υπηρεσιακή του εξέλιξη ή να οδηγήσει και σε λύση της υπαλληλικής σχέσης, αλλά όχι να χαρακτηριστεί ως πειθαρχικό παράπτωμα (ΣτΕ 563/1984, 3607, 3608/1981, 2030/1976, 1181/1971, 99-100/1961).

Σύμφωνα με το αρ. 107 Υ.Κ. και 111 Κ.Δ.Κ.Υ. πειθαρχικά παραπτώματα αποτελούν ιδίως:

- α) πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία,
- β) η παράβαση καθήκοντος κατά τον Π.Κ. ή τους ποινικούς νόμους,
- γ) η παράβαση της αρχής της αμεροληψίας,
- δ) η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων,
- ε) η άρνηση ή παρέλκυση εκτέλεσης υπηρεσίας,
- στ) η αμέλεια, καθώς και η ατελής ή μη έγκαιρη εκπλήρωση του καθήκοντος,
- ζ) η παράβαση της υποχρέωσης εχεμύθειας, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 26 του παρόντος,
- η) η άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής που γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικώς, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλων ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις,
- θ) η άσκηση εργασίας ή έργου με αμοιβή χωρίς προηγούμενη άδεια της υπηρεσίας,
- ι) η αδικαιολόγητη άρνηση προσέλευσης για ιατρική εξέταση,
- ια) η αδικαιολόγητη μη έγκαιρη σύνταξη ή η σύνταξη μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης,
- ιβ) η ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες, η αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτησή τους και η μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους,
- ιγ) η αδικαιολόγητη μη έγκαιρη απάντηση σε αναφορές πολιτών,
- ιδ) η αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων,
- ιε) η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή η αρχή στην οποία αυτός ανήκει,
- ιστ) η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος

λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων, ιζ) η αποδοχή οποιασδήποτε υλικής εύνοιας ή ανταλλάγματος για το χειρισμό υπόθεσης από τον υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ιη) η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση διαταγής της υπηρεσίας, ιθ) η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα των οποίων ουσιώδη συμφέροντα εξαρτώνται από τον τρόπο αντιμετώπισης θεμάτων της αρμοδιότητας του υπαλλήλου, κ) η φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης, η εγκατάλειψη ή η παράνομη χρήση πράγματος, το οποίο ανήκει στην υπηρεσία, κα) η παράλειψη δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της § 2 των αρ. 110 ΥΚ και 114 Κ.Δ.Κ.Υ, κβ) η άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες, κγ) η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας και χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου.

Τα πειθαρχικά παραπτώματα ορίζονται ενδεικτικά («ιδίως») και όχι περιοριστικά. Συνεπώς, είναι δυνατό λόγω της γενικής αυτής ρήτηρας να χαρακτηριστεί ως πειθαρχικό παράπτωμα και άλλη πράξη ή παράλειψη, που δεν προβλέπεται ρητά στο νόμο.

Συγκεκριμένα, έχει κριθεί νομολογιακά ότι συνιστά το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος: Η εκ μέρους του υπαλλήλου του ΙΚΑ επαναλαμβανόμενη παραβίαση της ασφαλιστικής νομοθεσίας (συμπλήρωση ιδιοχείρως αιτήσεων ασφαλισμένων με ψευδείς ή ανύπαρκτες διευθύνσεις κατοικίας εντός της τοπικής αρμοδιότητας του υποκαταστήματος (ΣτΕ 2857/88), η παρακολούθηση και σχολιασμός επίδειξης εργόχειρων συναδέλφου κατά την ώρα της εργασίας (ΣτΕ 1104/89).

Ωστόσο έχει κριθεί ότι: Δεν υπέπεσε σε πειθαρχικό παράπτωμα υπάλληλος ο οποίος αρνήθηκε να αποδώσει στη διοίκηση κατ' εφαρμογή των διατάξεων ν. 1256/82 μέρος πρόσθετων αποδοχών του καθόσον ήταν εύλογη η αμφισβήτηση σχετικά με το εάν η συγκεκριμένη αμοιβή ενέπιπτε στη νομοθετική αυτή ρύθμιση (ΣτΕ 1363/88). Η εσφαλμένη ερμηνεία αμφιβόλου έννοιας διατάξεων που δεν αντίκειται στη λογική και την κοινή πείρα δεν συνιστά το πειθαρχικό παράπτωμα στις ατελούς παράβασης του υπαλληλικού καθήκοντος (ΣτΕ 1782-1783/75). Το γεγονός ότι υπάλληλος θεώρησε λανθασμένα ότι η ισχύς του Π.Δ. αρχίζει όχι από τη δημοσίευση αλλά μετά 10ήμερο δεν δύναται να στοιχειοθετήσει πειθαρχικό παράπτωμα δοθέντος ότι στη θεωρία έχουν διατυπωθεί και αντίθετες απόψεις (ΣτΕ 448/81).

Επίσης, έχει κριθεί νομολογιακά ότι συνιστούν περιπτώσεις αμέλειας και ατελούς ή μη έγκαιρης τήρησης του καθήκοντος περιστατικά όπου υπάλληλος στον οποίο είχαν ανατεθεί μεταξύ των άλλων και τα αντικείμενα του ελέγχου και της παρακολούθησης είσπραξης ασφαλιστικών εισφορών παρέλειψε να λάβει έγκαιρα πειθαναγκαστικά μέτρα σε βάρος οφειλετών ασφαλισμένων

σύμφωνα με τις οδηγίες της διοίκησης με συνέπεια σε ορισμένες περιπτώσεις να μην είναι δυνατή η υποβολή μήνυσης καθώς οι τελεσθείσες αξιόποινες πράξεις υπέπεσαν σε παραγραφή λόγω παρέλευσης 5ετίας. Προϊστάμενος, ο οποίος δεν άσκησε τη δέουσα εποπτεία, όσον αφορά τη διεκπεραίωση των ανατεθέντων αντικειμένων της υφισταμένης του υπαλλήλου, δεν διαπίστωσε την αδικαιολόγητη βραδύτητα των ενεργειών της ως προς την έγκαιρη αποστολή των υποβληθέντων λογαριασμών φαρμακείων στην αρμόδια διεύθυνση προκειμένου να εκκαθαριστούν και αποσταλούν στον Επίτροπο προς έγκριση του Ε.Σ. και στη συνέχεια εξοφληθούν οι φαρμακοποιοί εντός του χρονικού διαστήματος των 30 ημερών, όπως ο ρίξεται από το νόμο. Από έλεγχο του βιβλίου πρωτοκόλλου διαπιστώθηκε ότι πολλά νούμερα έφεραν διορθώσεις με μπλάνκο και υπήρχαν κενοί αριθμοί χωρίς καμιά ένδειξη εγγράφου. Για τις παραλείψεις αυτές ευθύνεται ο προϊστάμενος ο οποίος είναι αρμόδιος για την κανονική τήρηση του βιβλίου πρωτοκόλλου. Η μη εξέταση ουσιωδών μαρτύρων από τον ενεργούντα την Ε.Δ.Ε. συνιστά το πειθαρχικό παράπτωμα της ατελούς εκπλήρωσης του καθήκοντος. Η άρνηση του υπαλλήλου να παραλάβει επί αποδείξει τα απευθυνόμενα σε αυτόν έγγραφα.

Επιπλέον, έχει κριθεί νομολογιακά ότι περιπτώσεις αναξιοπρεπούς διαγωγής στοιχειοθετεί το γεγονός ότι υπάλληλος κατά την εξέτασή του ως μάρτυρας σε υποβληθείσα κατά τρίτου μήνυση κατέθεσε αναληθείς ισχυρισμούς (ΣτΕ 3036/84). Η παρουσία επιβατών και μετά τη λήξη του ωραρίου συμπλοκή τελωνειακού υπαλλήλου με συνάδελφό του, ο οποίος του επιτέθηκε και του προκάλεσε κακώσεις (ΣτΕ 3532/86).

Μη προσήκουσα συμπεριφορά έχει κριθεί νομολογιακά ότι για να στοιχειοθετηθεί πρέπει να προκύπτει από συγκεκριμένα στοιχεία ή φράσεις η ανάρμοστη συμπεριφορά. Υπάλληλος αμφισβήτησε με ύφος έντονο και προκλητικό το περιεχόμενο των ερωτήσεων του διενεργήσαντα την Ε.Δ.Ε. και αποχώρησε κατά τη διάρκεια της ένορκης εξέτασής του, χωρίς να ολοκληρώσει την κατάθεσή του, ήτοι επέδειξε συμπεριφορά η οποία καταδεικνύει την έλλειψη σεβασμού προς το πρόσωπο του αλλά και την πρόθεσή του να μειώσει το κύρος του. Η συμπεριφορά του αυτή συνιστά τα αποδιδόμενα σε αυτόν πειθαρχικά παραπτώματα της μη προσήκουσας συμπεριφοράς προς το διενεργήσαντα την Ε.Δ.Ε. και της χαρακτηριστικώς ανάρμοστης διαγωγής εντός υπηρεσίας διότι όφειλε να επιδείξει αυτοσυγκράτηση και να μην αντιδράσει κατά τρόπο μη αρμόζοντα προς την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου (ΔεφΑ 3013/2006). Υπάλληλος προκάλεσε στο γραφείο επεισόδιο κατά το οποίο, απευθυνόμενη σε συνάδελφό της, απαίτησε από αυτήν να σηκωθεί από το γραφείο για να καθίσει η ίδια, στη συνέχεια απευθυνόμενη σε άλλο υπάλληλο ο οποίος παρενέβη, του είπε ότι χρηματίζεται και ότι η προϊσταμένη τα «παίρνει». Η πρόκληση του επεισοδίου και οι φράσεις στις οποίες απηύθυνε συνιστούν κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό παράβαση της κατά τα άρθρα 27 και 106 του ΥΚ υποχρέωσης του υπαλλήλου να συμπεριφέρεται αξιοπρεπώς εντός της

υπηρεσίας (ΔεφΑ 1289/2003). Υπάλληλος απηύθυνε χυδαίες ακατονόμαστες εκφράσεις σε συνάδελφο και χειροδίκησε σε βάρος του. Το άδικο των πράξεων δεν μπορεί να άρει η εριστική συμπεριφορά πολίτη (ΣτΕ 3405/85).

Αδικοιολόγητη αποχή από την υπηρεσία έχει κριθεί νομολογιακά ότι συνιστά η αποχώρηση υπαλλήλου από την υπηρεσία χωρίς να λάβει άδεια από τον προϊστάμενο, κατά παράβαση των οριζόμενων σε σχετικές εγκυκλίους.

Για τη στοιχειοθέτηση του πειθαρχικού παραπτώματος της δημόσιας άσκησης κριτικής πράξεως της προϊσταμένης αρχής με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλως ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις έχει κριθεί νομολογιακά ότι απαραίτητη προϋπόθεση είναι η κριτική να είναι δημόσια, π.χ. η δημοσίευση επιστολής υπαλλήλου στον Τύπο, η οποία περιείχε απρεπείς εκφράσεις σε βάρος των προϊσταμένων του. Επί υποβολής αναφοράς κατά προϊσταμένου δεν στοιχειοθετείται το παράπτωμα της δημόσιας άσκησης κριτικής της προϊσταμένης αρχής ελλείψει του στοιχείου της δημοσιότητας. Άσκηση κριτικής δεν αποτελεί η υπό του δημοσίου υπαλλήλου διατύπωση και μάλιστα επί θεμάτων αναγομένων στον κύκλο των επιστημονικών του γνώσεων, γνώμης έστω και αντιθέτου με αυτήν της προϊσταμένης του αρχής εφόσον χαρακτηρίζεται από αντικειμενικότητα και δεν εξέρχεται των πλαισίων τα οποία διαγράφονται από τη θέση και τις υποχρεώσεις ως δημοσίου λειτουργού, καθόσον ο υπάλληλος όπως κάθε πολίτης δικαιούται να εκφράζει τις απόψεις του επί θεμάτων γενικότερου για τον κλάδο του ενδιαφέροντος (ΣτΕ 57/80).

Τέλος, προϋπόθεση για τη στοιχειοθέτηση του πειθαρχικού παραπτώματος της αδικαιολόγητης άρνησης προσέλευσης για ιατρική εξέταση είναι η έγγραφη επί αποδειξεί κλήση του υπαλλήλου να προσέλθει στις εξέταση στην Υγειονομική επιτροπή (ΣτΕ 1028/81).

iv. Πειθαρχικές Ποινές

Σύμφωνα με το αρ. 109 του Υ.Κ. και 113 Κ.Δ.Κ.Υ., οι πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται στους υπαλλήλους είναι: α) η έγγραφη επίπληξη, β) το πρόστιμο έως τις αποδοχές τριών (3) μηνών, γ) η στέρηση του δικαιώματος για προαγωγή από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, δ) ο υποβιβασμός κατά ένα βαθμό, ε) η προσωρινή παύση από τρεις (3) έως έξι (6) μήνες με πλήρη στέρηση των αποδοχών και στ) η οριστική παύση. Η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί μόνο για τα ακόλουθα παραπτώματα: α) της παράβασης του άρθρου 107 § 1 (α) του Υ.Κ. ή του άρθρου 111 § 1 (α) Κ.Δ.Κ.Υ. (πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος και των νόμων), β) της παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή τους ειδικούς νόμους, γ) αποδοχή οποιασδήποτε υλικής εύνοιας ή ανταλλάγματος για το χειρισμό υπόθεσης από υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δ) χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπή ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή εντός ή εκτός υπηρεσίας. Οι όροι «αναξιοπρεπής» και «ανάξια», αντιδιαστέλλονται από τους όρους

αξιοπρεπής και άξια, με βάση την κρατούσα κοινωνική ηθική και την υπηρεσιακή δεοντολογία. Ο όρος «εντός υπηρεσίας» αναφέρεται ενδεικτικά στα επόμενα: Η υποβολή στην υπηρεσία πλαστού τίτλου σπουδών από υπάλληλο προκειμένου να επιτύχει προαγωγική. Η προσπάθεια τελωνειακού υπαλλήλου να υποβοηθήσει ιδιώτη να εισαγάγει εμπορεύματα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις. Η απαίτηση υπαλλήλου του Υπουργείου Συγκοινωνιών να λάβει από ιδιώτη χρήματα για την έκδοση άδειας κυκλοφορίας αυτοκινήτου. Η αγορά επίπλων για υπηρεσιακές ανάγκες χωρίς διαγωνισμό. Η έγκριση αναγραφής πλασματικών δαπανών της κάλυψη της ανωτέρω δαπάνης και η άσκηση ψυχολογικής πίεσης στους υφισταμένους προκειμένου να καταθέσουν ψευδώς στον Εισαγγελέα για τα παραπάνω. Επίσης, η είσοδος στο γραφείο του προϊσταμένου κατά τρόπο ανοίκειο, αυθάδη και με ομιλία σε ύφος μη πρέπον ή με προσβλητικές και υβριστικές φράσεις προς αυτόν ή η σειρά πλαστογραφιών υπηρεσιακών και μη εγγράφων. Επίσης, η αποδοτική άσκηση των διοικητικών δραστηριοτήτων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την «εκτός υπηρεσίας» εν γένει συμπεριφορά, π.χ. η συνεχής χρήση οινοπνευματωδών ποτών από υπάλληλο με τρόπο ώστε να καταρρακώνει το γόητρο της υπηρεσίας, δικαιολογώντας απόλυτα την ποινή της οριστικής παύσης. Δεν αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα η διατύπωση προσωπικής γνώμης από καθηγητή, σε δημόσια συζήτηση όπου παρίσταντο και μαθητές, εναντίον του γάμου και υπέρ του ελεύθερου έρωτα, καθώς και η σύναψη ερωτικών σχέσεων με έγγαμο συνάδελφο χωρίς να προκληθεί σκάνδαλο, ε) παραβίαση απορρήτων της υπηρεσίας κατά τις κείμενες διατάξεις, στ) αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων πάνω από είκοσι δύο (22) εργάσιμες ημέρες συνεχώς ή πάνω από τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες σε διάστημα ενός έτους, ζ) εξαιρετικώς σοβαρή απείθεια, η οποία σχετίζεται με την άρνηση ή παρέλκυση εκτέλεσης υπηρεσίας κατά το άρθρο 107 § 1, ε Υ.Κ. και 111 § 1, ε Κ.Δ.Κ.Υ. Για να στοιχειοθετηθεί προϋποθέτει «απείθεια» δηλαδή ανυπακοή οποιασδήποτε μορφής, «σοβαρή» απείθεια, δηλαδή ρητή και κατηγορηματική ανυπακοή και όχι απλώς υπεκφυγή ή παρέλκυση υπακοής, «εξαιρετικώς» σοβαρή, δηλαδή μεγάλης σημασίας ή κατεπείγουσας. Αποτελεί λοιπόν πειθαρχικό παράπτωμα η αδικαιολόγητη μη εκτέλεση διαταγής παράδοσης της διεύθυνσης υπηρεσίας σε άλλο υπάλληλο και μετάβαση σε άλλη πόλη για ανάληψη καθηκόντων σε νέα θέση, η) άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί η αρχή στην οποία ανήκει ή επιτροπή, μέλος στις οποίες είναι αυτός, θ) εμμονή σε άρνηση προσέλευσης για εξέταση από υγειονομική επιτροπή σύμφωνα με την § 10 του αρ. 56 του Υ.Κ. ή την § 10 του αρ. 63 Κ.Δ.Κ.Υ. Η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί στον υπάλληλο για οποιοδήποτε παράπτωμα αν: α) κατά την προηγούμενη της διάπραξης του διετία του είχαν επιβληθεί τρεις (3) τουλάχιστον πειθαρχικές ποινές ανώτερες του προστίμου αποδοχών ενός μηνός ή β) κατά το προηγούμενο της διάπραξης του έτος είχε τιμωρηθεί για το ίδιο αδίκημα με ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών ενός μηνός.

Η επιβολή ποινής που δεν προβλέπει ο Υ.Κ. ή ο Κ.Δ.Κ.Υ., π.χ. της δυσμενούς μετάταξης (ΣτΕ 2200/1992) ή της αυστηρής σύστασης (ΣτΕ 636/1996) ή της απομάκρυνσης από ορισμένη υπηρεσία (ΣτΕ 1025/1985), είναι παράνομη.

Όπως προαναφέρθηκε, στο πειθαρχικό δίκαιο δεν υπάρχει αντιστοιχία πειθαρχικών παραπτώμων και ποινών. Υφίσταται συνεπώς στο πειθαρχικό όργανο η ευχέρεια καθορισμού του είδους και της επιμέτρησης της ποινής ανάλογα με τις συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση.

Περιοριστικά ορίζονται μόνο τα παραπτώματα, τα οποία είναι δυνατό να επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης. Επί των εν λόγω πειθαρχικών παραπτώμων παρατηρούμε ότι ο «Η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί...», με άλλες λέξεις, δεν υποχρεούται ο πειθαρχικός δικαστής να την επιβάλει. Από την §2, προκύπτει ότι απαγορεύεται η επιβολή της ποινής της οριστικής παύσης για πειθαρχικά παραπτώματα άλλα από εκείνα που απαριθμεί (η §2).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΙΩΞΗΣ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΩΝ

i. Δίωξη πειθαρχικών παραπτώμων

Σύμφωνα με τα άρθρα 110 Υ.Κ. και 114 Κ.Δ.Κ.Υ.: Η δίωξη και η τιμωρία πειθαρχικών παραπτώμων αποτελεί καθήκον των πειθαρχικών οργάνων. Η παράβαση του καθήκοντος αυτού συνιστά το πειθαρχικό παράπτωμα της παράλειψης δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος. Κατ' εξαίρεση, για παραπτώματα που θα επέσυραν την ποινή της έγγραφης επίπληξης, η δίωξη απόκειται στη διακριτική εξουσία των πειθαρχικών οργάνων, τα οποία λαμβάνουν υπόψη αφ' ενός το συμφέρον της υπηρεσίας και αφ' ετέρου τις συνθήκες διάπραξης τους και την υπηρεσιακή γενικώς διαγωγή του υπαλλήλου. Αν το πειθαρχικό όργανο αποφασίσει να μην ασκήσει δίωξη, υποχρεούται να ενημερώσει, με αιτιολογημένη έκθεση του, τον αμέσως ανώτερο πειθαρχικώς προϊστάμενο. Δεν επιτρέπεται δεύτερη δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα. Η βαθμολογική ή η μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου δεν αίρει το πειθαρχικώς κολάσιμο παραπτώματος που διαπράχθηκε πριν από την εξέλιξη αυτή. Πράξεις που έχουν τελεστεί από υπάλληλο κατά τη διάρκεια προγενέστερης υπηρεσίας του σε δημόσια υπηρεσία, οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλο νομικό πρόσωπο του δημόσιου τομέα τιμωρούνται πειθαρχικά, εάν υπάγονται σε μία από τις περιπτώσεις της § 2 του άρθρου 109 του Υ.Κ. ή της § 2 του άρθρου 113 του Κ.Δ.Κ.Υ. και δεν έχει παρέλθει ο χρόνος παραγραφής τους.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η δίωξη και η τιμωρία του πειθαρχικού παραπτώματος είναι καθήκον των πειθαρχικών οργάνων και αποτελεί δέσμια αρμοδιότητά τους. Κατ' εξαίρεση, επί πειθαρχικών παραπτωμάτων που δικαιολογούν την ποινή της έγγραφης επίπληξης, η πειθαρχική δίωξη απόκειται στη «διακριτική ευχέρεια» του αρμόδιου οργάνου. Με άλλες λέξεις πρόκειται για άσκηση αρμοδιότητας διακριτικής ευχέρειας, η οποία προσδιορίζεται από τρεις όρους: α) το «συμφέρον» της υπηρεσίας, β) τις «συνθήκες» διάπραξης, γ) την «υπηρεσιακή γενικώς διαγωγή» του υπαλλήλου στην υπηρεσία του και εκτός αυτής.

Δεν απαιτείται η καταγγελία ή έγκληση ή μήνυση από άλλον δημόσιο υπάλληλο ή ιδιώτη για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης (ΣτΕ 953/1960) δηλ. τα αρμόδια όργανα επιλαμβάνονται της πειθαρχικής δίωξης αυτεπαγγέλτως. Η τυχόν παράλειψη εκπλήρωσης της πειθαρχικής δίωξης συνεπάγεται μόνο διοικητικό αποτέλεσμα σε βάρος του παραλείψαντος, δηλ. η μη άσκηση της δέσμιας αρμοδιότητας αποτελεί εσωτερική υπόθεση της υπηρεσίας. Η παράλειψη, επιτρέπει στο πειθαρχικώς προϊστάμενο όργανο να προβεί σε πειθαρχική δίωξη και τιμώρηση του υπαλλήλου, δηλ. να υποκαταστήσει νομίμως το όργανο που δεν εκπλήρωσε το «καθήκον» του (βλ. συνδυασμός άρθρων 116, 118 § 2 και § 8 Υ.Κ. και αντίστοιχα 120, 122 § 2 και 16 Κ.Δ.Κ.Υ). Η παράλειψη του «καθήκοντος» της πειθαρχικής δίωξης, επιτρέπεται εφόσον συντρέχουν οι όροι του άρθρου 110 § 2 Υ.Κ. και 114 § 2 Κ.Δ.Κ.Υ. Δεν επιτρέπεται, δηλ. απαγορεύεται δεύτερη πειθαρχική δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα – non bis in idem- (βλ. και ΣτΕ 262/1999). Εντούτοις επιτρέπεται, εξαιρετικώς, η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας αν εκδοθεί αμετάκλητη ποινική καταδικαστική απόφαση, ή αν εκδοθεί αθωωτική απόφαση, υπό ορισμένες προϋποθέσεις (αρ. 143 Υ.Κ. και 146 Κ.Δ.Κ.Υ.). Για κάθε πειθαρχικό παράπτωμα επιβάλλεται μία μόνο πειθαρχική ποινή. Σε κάθε υπάλληλο με την ίδια πειθαρχική απόφαση επιβάλλεται μία μόνο ποινή. Κατά την επιμέτρηση της ποινής λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός και η βαρύτητα όλων των παραπτωμάτων. Συρροή ποινών δεν αποκλείεται, εφόσον πρόκειται για συνεκδίκαση πλειόνων πειθαρχικών παραπτωμάτων του ίδιου υπαλλήλου, οπότε επιβάλλεται κατ' ουσία μια συνολική ποινή εφόσον έχει επιμετρηθεί και σταθμισθεί η «βαρύτητα όλων των παραπτωμάτων». Με άλλες λέξεις πρόκειται για ενιαία ποινή (ΣτΕ 2329/1985) ή για μία ποινή κατά συγχώνευση δύο ή περισσότερων (ΣτΕ 1499/1985). Κατά την επιμέτρηση των πειθαρχικών ποινών λαμβάνονται υπόψη οι ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις και οι συνθήκες κάτω από τις οποίες έχει διαπραχθεί το πειθαρχικό παράπτωμα. Ο πειθαρχικός δικαστής έχει διακριτική ευχέρεια ως προς την επιμέτρηση της ποινής. Η υποτροπή αποτελεί «ιδιαιτέρως» επιβαρυντική περίσταση, δηλ. τέτοια ώστε να δικαιολογεί την ποινή της οριστικής παύσης (βλ. αρ. 109 § 3 Υ.Κ. και 113 § 3 Κ.Δ.Κ.Υ.).

Η πειθαρχική δίωξη αρχίζει είτε με την κλήση του υπαλλήλου σε απολογία από το μονομελές πειθαρχικό όργανο είτε με την παραπομπή του στο υπηρεσιακό συμβούλιο. Η πειθαρχική διαδικασία

ολοκληρώνεται εντός τριμήνου από την κλήση σε απολογία είτε με την έκδοση πειθαρχικής απόφασης μονομελούς οργάνου είτε με παραπομπή ενώπιον υπηρεσιακού συμβουλίου. Σε περίπτωση παραπομπής ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου ολοκληρώνεται εντός εξαμήνου από την παραπομπή.

ii. Προϋποθέσεις της πειθαρχικής δίκης

Σε μια πειθαρχική δίκη τα πραγματικά περιστατικά θα πρέπει να πληρούν την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση του παραπτώματος. Οι βασικότερες δικονομικές προϋποθέσεις για μια πειθαρχική δίκη είναι:

- Η άσκηση πειθαρχικής δίωξης
- Η άδεια της δίωξης, όπου απαιτείται
- Η ύπαρξη κατηγορίας
- Η αρμοδιότητα (δικαιοδοσία) του πειθαρχικού οργάνου
- Η έλλειψη δεδικασμένου (διαρκής δικονομική προϋπόθεση)
- Η έλλειψη εκκρεμοδικίας
- Η έλλειψη παραγραφής
- Η μη ύπαρξη δικονομικών κωλυμάτων (νόμιμη συγκρότηση και σύνθεση του πειθαρχικού συμβουλίου)

iii. Παραγραφή των πειθαρχικών παραπτωμάτων

Σύμφωνα με τα αρ. 112 Υ.Κ. και 116 Κ.Δ.Κ.Υ. Τα πειθαρχικά παραπτώματα παραγράφονται μετά δύο (2) έτη από την ημέρα που διαπράχθηκαν. Τα πειθαρχικά παραπτώματα της § 2 του άρθρου 109 του Υ.Κ. και των §§ 2,3 του άρθρου 113 του Κ.Δ.Κ.Υ παραγράφονται μετά πέντε (5) έτη. Πειθαρχικό παράπτωμα το οποίο αποτελεί και ποινικό αδίκημα δεν παραγράφεται πριν παραγραφεί το ποινικό αδίκημα. Για τα παραπτώματα αυτά οι πράξεις της ποινικής διαδικασίας διακόπτουν την παραγραφή του πειθαρχικού παραπτώματος. Η κλήση σε απολογία ή η παραπομπή στο υπηρεσιακό συμβούλιο διακόπτουν την παραγραφή. Στις περιπτώσεις αυτές ο συνολικός χρόνος παραγραφής ως την έκδοση της πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης δεν μπορεί να υπερβεί τα τρία (3) έτη και προκειμένου για τα παραπτώματα της § 2 του άρθρου 109 του Υ.Κ. και των §§ 2,3 του αρ. 113 του Κ.Δ.Κ.Υ., τα επτά (7) έτη. Η παραγραφή του πειθαρχικού παραπτώματος διακόπτεται, επίσης, από την τέλεση νέου πειθαρχικού παραπτώματος, το οποίο αποσκοπεί στην απόκρυψη ή την παρεμπόδιση της πειθαρχικής δίωξης του πρώτου. Στην περίπτωση αυτή το πρώτο παράπτωμα παραγράφεται όταν παραγραφεί το δεύτερο, εφόσον η παραγραφή του δεύτερου συντελείται σε χρόνο μεταγενέστερο της παραγραφής του πρώτου. Δεν παραγράφεται το πειθαρχικό παράπτωμα για

το οποίο εκδόθηκε πειθαρχική απόφαση που επιβάλλει πειθαρχική ποινή σε πρώτο βαθμό. Δεν παραγράφεται το πειθαρχικό παράπτωμα εφόσον με την παραπομπή του υπαλλήλου στο πειθαρχικό συμβούλιο, εντός του χρόνου της παραγραφής, αυτή διακόπηκε και ο χρόνος της συμπληρώθηκε έως την έκδοση της πειθαρχικής απόφασης.

iv. Το τεκμήριο της αθωότητας

Σύμφωνα με τα αρ. 14§2 του ΔΣ του ΟΗΕ και τα αρ. 72, 73, 96 επ., 100 επ., 284 §3 Κ.Π.Δ «Παν πρόσωπον κατηγορούμενον επί αδικήματι τεκμαίρεται ότι είναι αθώο μέχρι της νομίμου αποδείξεως της ενοχής του». Το τεκμήριο της αθωότητας απορρέει από την αρχή του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου. Κανένας κατηγορούμενος δεν μπορεί να θεωρηθεί ένοχος προτού εκδοθεί η πειθαρχική απόφαση που καθορίζει και το αποτέλεσμα. Η λήψη προληπτικών μέτρων σε βάρος του, ούτε αλλοιώνει ούτε αδυνατίζει την έννοια του τεκμηρίου της αθωότητας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

i. Διάκριση των πειθαρχικών οργάνων

Με τον όρο «πειθαρχικό όργανο» εννοούμε οποιοδήποτε νομιμοποιημένο όργανο της διοίκησης, το οποίο έχει το δικαίωμα να επιβάλλει πειθαρχικές ποινές. Τα πειθαρχικά όργανα διακρίνονται σε μονομελή και συλλογικά.

Σύμφωνα με το αρ.116 του Υ.Κ. πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους ασκούν: α) οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι τους, β) το διοικητικό συμβούλιο νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου για τους υπαλλήλους του νομικού προσώπου, γ) το υπηρεσιακό συμβούλιο του οικείου φορέα, δ) το υπηρεσιακό συμβούλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για στις περιπτώσεις της παρ. 4 του άρθρου 117 του Υ.Κ., ε) το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο και στ) το Συμβούλιο στις Επικρατείες, το Διοικητικό Εφετείο και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Επίσης, σύμφωνα με το αρ. 120 του Κ.Δ.Κ.Υ. πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους ασκούν: α. οι πειθαρχικώς προϊστάμενοί τους, β. η Δημαρχιακή Επιτροπή, γ. το Κοινοτικό Συμβούλιο, δ. η Εκτελεστική Επιτροπή του Ιδρύματος και το Διοικητικό Συμβούλιο του Νομικού Προσώπου, ε. η Εκτελεστική Επιτροπή των Συνδέσμων Δήμων, Κοινοτήτων και Δήμων και Κοινοτήτων, στ. το υπηρεσιακό συμβούλιο, ζ. το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, η. το Συμβούλιο της Επικρατείας, τα Διοικητικά Εφετεία και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Τέλος, σύμφωνα με το αρ. 252 του Καλλικράτη πειθαρχική δικαιοδοσία στους υπαλλήλους των Περιφερειών ασκούν: α. Οι πειθαρχικώς προϊστάμενοί τους, β. Τα υπηρεσιακά πειθαρχικά συμβούλια, γ. Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο και δ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Διοικητικό Εφετείο και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Η διάκριση σε μονομελή και συλλογικά όργανα είναι ιδιαίτερα σημαντική καθώς βάσει αυτής απονέμονται και διαφορετικές αρμοδιότητες. Τα μονομελή πειθαρχικά όργανα τυγχάνουν περιορισμένης ενώ τα συλλογικά γενικής πειθαρχικής αρμοδιότητας. Με βάση αυτή τη διάκριση τα μονομελή έχουν αρμοδιότητα επιβολής ποινής έως και τη στέρηση των αποδοχών ενός μηνός. Τα συλλογικά όργανα σύμφωνα με το αρ. 123 § 1 Κ.Δ.Κ.Υ. μπορούν να επιβάλουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης και του προστίμου έως και τις αποδοχές δύο (2) μηνών, ενώ τα υπηρεσιακά συμβούλια τόσο σύμφωνα με τον Υ.Κ. όσο και σύμφωνα με τον Κ.Δ.Κ.Υ. μπορούν να επιβάλουν οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή. Αυτή η διάκριση προφανώς αποσκοπεί στην εξασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής αντικειμενικότητας που εκ των πραγμάτων εξασφαλίζει ένα συλλογικό πειθαρχικό όργανο. Τα μονομελή πειθαρχικά όργανα έχουν το δικαίωμα να επιλαμβάνονται αυτεπαγγέλτως όσων υποθέσεων θεωρούν πως χρήζουν πειθαρχικής κύρωσης ενώ τα πολυμελή ενεργοποιούνται μόνο στις περιπτώσεις που παραπεμφθεί σ' αυτά κάποια υπόθεση ή σε δεύτερο βαθμό μετά από άσκηση ένστασης κατά αποφάσεων πειθαρχικώς προϊσταμένων. Αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο είναι το συμβούλιο της υπηρεσίας στην οποία υπάγεται οργανικά ο υπάλληλος κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της § 4 του άρθρου 117 του Υ.Κ. Σύμφωνα με το αρ. 1 § 3 Υ.Κ. συγκρούσεις αρμοδιότητας μεταξύ περισσότερων υπηρεσιακών συμβουλίων για την κρίση του ίδιου παραπτώματος αίρονται από τον πρόεδρο του Ν.Σ.Κ.

Όσον αφορά τα πρωτοβάθμια υπηρεσιακά συμβούλια (ΥΣ) κρίνουν σε πρώτο βαθμό μετά από παραπομπή της υπόθεσης σε αυτά και σε δεύτερο βαθμό μετά από άσκηση ένστασης κατά αποφάσεων πειθαρχικώς προϊσταμένων. Δικαιούνται να επιβάλουν οποιαδήποτε ποινή. Όσον αφορά το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο αποφαινεται σε δεύτερο βαθμό ύστερα από ένσταση κατά αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων και σε πρώτο βαθμό για την εκδίκαση του παραπτώματος της μη ολοκλήρωσης της πειθαρχικής δίωξης από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο (εντός εξαμήνου), όταν δηλαδή κωλυσιεργεί υπαίτια για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης.

Οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι, καθώς επίσης, τόσο η αρμοδιότητά τους όσο και η αρμοδιότητα των συλλογικών οργάνων περιγράφονται λεπτομερώς στα αρ. 117- 120 Υ.Κ., 121-124 Κ.Δ.Κ.Υ. και 252 του Καλλικράτη. Σύμφωνα με τον Καλλικράτη, πειθαρχικώς προϊστάμενοι όσον αφορά τις Περιφέρειες είναι: α. Ο περιφερειάρχης σε όλους στις υπαλλήλους, β. Ο προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης, ο προϊστάμενος Διεύθυνσης και ο Προϊστάμενος Αυτοτελούς Τμήματος στους

υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς ανεξάρτητα από το βαθμό, που αυτοί φέρουν. Όλοι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι μπορούν να επιβάλουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης. Την ποινή του προστίμου μπορούν να επιβάλουν: α. Ο περιφερειάρχης έως και στις αποδοχές ενός μηνός, β. Ο προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης έως και το ένα τρίτο των αποδοχών ενός μηνός, γ. Ο προϊστάμενος Διεύθυνσης έως και το ένα έκτο των αποδοχών ενός μηνός. Η παραπομπή στο αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο γίνεται από τον περιφερειάρχη.

ii. Η αρχή του Αμεταβίβαστου της Αρμοδιότητας

Η αρχή του αμεταβίβαστου της αρμοδιότητας αποτελεί πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου και συνεπώς δεσμεύει τα πειθαρχικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Συνεπώς, ουδείς μπορεί να εκχωρήσει αρμοδιότητές του σε άλλον εκτός αν κάτι τέτοιο προβλέπεται ρητά από νομοθετικές διατάξεις. Η παραπάνω αρχή κάμπτεται όταν υπάρξει νόμιμη αναπλήρωση του πειθαρχικώς προϊσταμένου όταν αυτός απουσιάζει ή κωλύεται. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή δεν έχουμε μεταβίβαση αρμοδιότητας, καθώς οι κατά τις οργανικές θέσεις νόμιμοι αναπληρωτές ασκούν πειθαρχική εξουσία επί των υφισταμένων τους εξ ίδιας αρμοδιότητας (βλ. ΣτΕ 2774/1988).

iii. Η περίπτωση της συνεκδίκασης αδικημάτων

Σύμφωνα τόσο με τον Υ.Κ. όσο και με τον Κ.Δ.Κ.Υ. περισσότερα πειθαρχικά παραπτώματα του ίδιου υπαλλήλου είναι δυνατόν, κατά την κρίση του πειθαρχικού οργάνου, να κρίνονται ενιαίως, εφόσον σχετίζονται με καθήκοντα υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή του ίδιου Ο.Τ.Α. Περισσότεροι υπάλληλοι που διώκονται για το ίδιο ή για συναφή πειθαρχικά παραπτώματα, είναι δυνατόν, υπό την παραπάνω προϋπόθεση να κρίνονται ενιαίως. Αν τα πειθαρχικά όργανα που είναι αρμόδια να επιληφθούν είναι διαφορετικά, αρμόδιο για την κρίση όργανο είναι: α) μεταξύ περισσότερων πειθαρχικώς προϊσταμένων ο ιεραρχικά ανώτερος, και σε περίπτωση προϊσταμένων του αυτού ιεραρχικού επιπέδου, εκείνος που έχει επιληφθεί πρώτος, β) μεταξύ περισσότερων υπηρεσιακών συμβουλίων, εκείνο που έχει επιληφθεί πρώτο και γ) μεταξύ πειθαρχικώς προϊσταμένου, διοικητικού συμβουλίου των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και υπηρεσιακού συμβουλίου, το τελευταίο.

iv. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. είναι και πειθαρχικό όργανο. Συγκεκριμένα, ασκεί ή διατάσσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων και διενεργεί Ε.Δ.Ε. Επίσης, μπορεί να ασκεί ένσταση κατά οποιασδήποτε απόφασης των πειθαρχικών οργάνων παραπέμποντας: α) στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο υποθέσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση κατώτερου

πειθαρχικού οργάνου και β) στο οικείο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο υποθέσεις, για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση μονομελούς πειθαρχικού οργάνου, η οποία δεν προσβάλλεται με ένσταση στο υπηρεσιακό συμβούλιο του οικείου φορέα. Επίσης, έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ κατά όλων των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου κατά όλων των άλλων τελεσίδικων αποφάσεων μονομελών ή πειθαρχικών οργάνων. Η προθεσμία για την άσκηση των προαναφερόμενων ενστάσεων και προσφυγών αρχίζει από την υποχρεωτική κοινοποίηση των σχετικών πειθαρχικών αποφάσεων στο Γραφείο του.

Η συνεργασία με τον Γ.Ε.Δ.Δ. είναι υποχρεωτική για τους υπαλλήλους και λειτουργούς των ελεγχόμενων φορέων. Η άρνησή τους να συμπράξουν, να συνεργασθούν ή να χορηγήσουν στοιχεία κατά τον έλεγχο, συνιστά αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα. Η διαπίστωση πειθαρχικών παραπτωμάτων υπαλλήλων ή λειτουργών των ελεγχόμενων φορέων δεσμεύει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΕΞΕΤΑΣΗ

Προκαταρκτική εξέταση είναι η άτυπη συλλογή και καταγραφή στοιχείων για να διαπιστωθεί η τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος και οι συνθήκες τέλεσής του. Διενεργείται αυτεπάγγελτα από κάθε πειθαρχικώς προϊστάμενο. Αποτελεί προδικαστική, προαιρετική ενέργεια. Είναι άτυπη και συνεπώς, η ανωμοτί εξέταση μαρτύρων είναι έγκυρη.

Προκαταρκτική εξέταση μπορεί να ενεργήσει κάθε πειθαρχικώς προϊστάμενος του υπαλλήλου. Εάν κρίνει ότι δεν συντρέχει περίπτωση πειθαρχικής δίωξης, περατώνει την εξέταση με αιτιολογημένη έκθεση του. Εάν κρίνει ότι έχει διαπραχθεί πειθαρχικό παράπτωμα, το οποίο τιμωρείται με ποινή της αρμοδότητας του, καλεί τον υπάλληλο σε απολογία. Εάν κρίνει ότι το παράπτωμα επισύρει βαρύτερη ποινή, παραπέμπει σε ανώτερο πειθαρχικό όργανο. Εάν κρίνει ότι χρειάζεται περαιτέρω διερεύνηση, διατάσσει τη διενέργεια Ε.Δ.Ε. Δεν συνιστά έναρξη πειθαρχικής δίωξης. Ερεθίσματα για τη διεξαγωγή της αποτελούν η αναφορά ή καταγγελία, τα ανώνυμα τηλεφωνήματα ή επιστολές, καθώς επίσης, και τα δημοσιεύματα του τύπου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΈΝΟΡΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΞΕΤΑΣΗ

Ένορκη Διοικητική Εξέταση ενεργείται κάθε φορά που η υπηρεσία έχει σοβαρές υπόνοιες ή σαφείς ενδείξεις για τη διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος. Η εξέταση αυτή αποσκοπεί στη συλλογή στοιχείων για τη διαπίστωση της τέλεσης πειθαρχικού παραπτώματος και τον προσδιορισμό των προσώπων που τυχόν ευθύνονται, καθώς και στη διερεύνηση των συνθηκών κάτω από τις οποίες αυτό έχει τελεστεί. Η Ε.Δ.Ε δεν συνιστά έναρξη πειθαρχικής δίωξης. Διατάσσεται από οποιονδήποτε πειθαρχικώς προϊστάμενο και ενεργείται από μόνιμο υπάλληλο με βαθμό τουλάχιστον Α΄ του ίδιου ΟΤΑ και σε καμία περίπτωση κατώτερου βαθμού εκείνου, στον οποίο αποδίδεται η πράξη. Η Ε.Δ.Ε. ολοκληρώνεται με την υποβολή αιτιολογημένης έκθεσης του υπαλλήλου που την ενεργεί. Εφόσον ν με την έκθεση διαπιστώνεται η διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος από συγκεκριμένο υπάλληλο, ο πειθαρχικώς προϊστάμενος υποχρεούται να ασκήσει πειθαρχική δίωξη. Κατά τη διενέργεια Ε.Δ.Ε. τηρούνται οι διατάξεις που αφορούν την πειθαρχική ανάκριση. Η Ε.Δ.Ε. είναι μυστική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΑΝΑΚΡΙΣΗ

Η πειθαρχική ανάκριση διεξάγεται υποχρεωτικά κατά τη διαδικασία ενώπιον του Υπηρεσιακού Συμβουλίου. Κατ' εξαίρεση, δεν είναι υποχρεωτική η ανάκριση στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) Όταν τα πραγματικά περιστατικά που συνιστούν την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος προκύπτουν από το φάκελο κατά τρόπο αναμφισβήτητο. β) Όταν ο υπάλληλος ομολογεί με την απολογία του κατά τρόπο μη επιδεχόμενο αμφισβήτηση ότι διέπραξε το πειθαρχικό παράπτωμα. γ) Όταν ο υπάλληλος συλλαμβάνεται επ' αυτοφώρω κατά τη διάπραξη ποινικού αδικήματος που αποτελεί συγχρόνως και πειθαρχικό παράπτωμα. δ) Όταν έχει προηγηθεί ανάκριση ή προανάκριση, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κ.Π.Δ., για ποινικό αδίκημα που αποτελεί και πειθαρχικό παράπτωμα. ε) Όταν έχει διενεργηθεί, πριν από την έκδοση του παραπεμπτηρίου εγγράφου ή της ένστασης, Ε.Δ.Ε. ή άλλη ένορκη εξέταση κατά την οποία διαπιστώθηκε διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος από συγκεκριμένο υπάλληλο. Το ίδιο ισχύει όταν η διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος προκύπτει από έκθεση δικαστικού οργάνου ή άλλου ελεγκτικού οργάνου στις Διοίκησης.

Η πειθαρχική ανάκριση διεξάγεται από υπάλληλο, που μπορεί να είναι και μέλος του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, τουλάχιστον ομοιόβαθμο του διωκομένου. Δεν διενεργούν πειθαρχική ανάκριση: α. τα πρόσωπα κατά των οποίων στρέφεται το πειθαρχικό παράπτωμα, β. οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι που έχουν εκδώσει την πειθαρχική απόφαση η οποία κρίνεται κατ' ένσταση, γ. τα πρόσωπα που έχουν ενεργήσει Ε.Δ.Ε. και δ. οι κατ' ευθεία γραμμή συγγενείς του διωκομένου εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι και τέταρτου βαθμού, καθώς και τα πρόσωπα που έχουν ασκήσει την

πειθαρχική δίωξη. Ο εγκαλούμενος δικαιούται μέσα σε τρεις (3) ημέρες από την κλήση του για εξέταση να ζητήσει την εξαίρεση εκείνου που διεξάγει την ανάκριση με έγγραφη αίτηση. Αν η αίτηση γίνει δεκτή, οι ανακριτικές πράξεις που εν τω μεταξύ ενεργήθηκαν, είναι άκυρες και επαναλαμβάνονται εξαρχής. Η πειθαρχική ανάκριση μπορεί να επεκταθεί στην έρευνα και άλλων παραπτώματων του ίδιου υπαλλήλου, εφόσον προκύπτουν επαρκή στοιχεία. Η πειθαρχική ανάκριση είναι μυστική.

i. Ανακριτικές πράξεις

Ανακριτικές πράξεις είναι: α. η αυτοψία, β. η εξέταση μαρτύρων, γ. η πραγματογνωμοσύνη, δ. η εξέταση του διωκομένου.

Δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ανακριτικής πράξης θέμα που, κατά το νόμο, καλύπτεται: α. από το απόρρητο της υπηρεσίας, εκτός αν συμφωνεί η αρμόδια αρχή ή β. από το κατά νόμο επαγγελματικό ή άλλο απόρρητο.

Οι μάρτυρες εξετάζονται ενόρκως σύμφωνα με στις διατάξεις του Κ.Π.Δ. Κατά την πειθαρχική ανάκριση καλείται οπωσδήποτε για εξέταση ο διωκόμενος υπάλληλος. Ο υπάλληλος εξετάζεται ανωμοτί και μπορεί να παρίσταται μετά δικηγόρου. Η μη προσέλευση του διωκομένου ή η άρνηση του να εξετασθεί δεν εμποδίζει την πρόοδο της ανάκρισης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ

ΓΝΩΣΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΦΑΚΕΛΟΥ – ΑΠΟΛΟΓΙΑ

Πειθαρχική ποινή δεν επιβάλλεται, εάν ο υπάλληλος δεν κληθεί προηγουμένως σε απολογία. Πριν από την απολογία ο διωκόμενος υπάλληλος έχει δικαίωμα να λάβει γνώση των στοιχείων του φακέλου της πειθαρχικής υπόθεσης. Η γνώση των στοιχείων του πειθαρχικού φακέλου προϋποθέτει την εκ μέρους του διωκόμενου υποβολή αίτησης. Το γεγονός ότι έλαβε γνώση αποδεικνύεται με σχετική πράξη.

Η απολογία υποβάλλεται εγγράφως. Ενώπιον συλλογικού πειθαρχικού οργάνου επιτρέπεται στον διωκόμενο και η προφορική συμπληρωματική απολογία. Η απολογία παραδίδεται με απόδειξη στο όργανο, το οποίο καλεί σε απολογία και περιέχει τους ισχυρισμούς του διωκόμενου ως προς το αποδοθέν πειθαρχικό παράπτωμα. Έχει κριθεί ότι η απολογία εντάσσεται στο στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας και δεν έχει το χαρακτήρα της αναφοράς προς διοικητική αρχή (ΣτΕ 2187/69). Επίσης, έχει κριθεί ότι η τυχόν συνταχθείσα σε ανάρμοστο ύψος απολογία δεν μπορεί να αποτελέσει επιβαρυντικό λόγο για την αξιολόγηση της πειθαρχικής ευθύνης του εγκαλούμενου. Μπορεί, ωστόσο, να αποτελέσει αντικείμενο της πειθαρχικής δίωξης.

Με την απολογία του ο υπάλληλος έχει δικαίωμα να ζητήσει εύλογη προθεσμία για να υποβάλλει έγγραφα στοιχεία. Η παροχή της προθεσμίας και η διάρκειά της εναπόκεινται στην κρίση του πειθαρχικού οργάνου, το οποίο τον κάλεσε σε απολογία.

Εάν δεν υποβληθεί απολογία δεν εμποδίζεται η έκδοση πειθαρχικής απόφασης, σε περίπτωση δε που υποβληθεί εκπρόθεσμα λαμβάνεται υποχρεωτικά υπόψη εφόσον δεν έχει εκδοθεί πειθαρχική απόφαση. Μετά την κλήση σε απολογία η υπόθεση ολοκληρώνεται με την έκδοση της απόφασης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Μετά την υποβολή της απολογίας ή την παρέλευση της προθεσμίας υποβολής της, ο Πρόεδρος του Υπηρεσιακού Συμβουλίου προσδιορίζει με πράξη του την ημέρα κατά την οποία θα συζητηθεί η υπόθεση. Η ημέρα, η ώρα και ο τόπος της συνεδρίασης ανακοινώνονται εγγράφως στον διωκόμενο πριν από τέσσερις (4) εργάσιμες τουλάχιστον ημέρες. Ο διωκόμενος υπάλληλος έχει δικαίωμα να παραστεί είτε αυτοπροσώπως είτε διά ή μετά πληρεξουσίου δικηγόρου. Η μη προσέλευση του διωκόμενου δεν εμποδίζει την πρόοδο της διαδικασίας. Σε περίπτωση που το Υπηρεσιακό Συμβούλιο κρίνει ανεπαρκή τα αποδεικτικά στοιχεία, αναβάλλει την κρίση της υπόθεσης και διατάσσει συμπληρωματική ανάκριση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ

Η πειθαρχική απόφαση είναι έγγραφη και αποτελεί διοικητική πράξη, η οποία υπόκειται στον έλεγχο των Διοικητικών Δικαστηρίων. Στην απόφαση μνημονεύονται: α) Ο τόπος και ο χρόνος έκδοσής της, β) Το ονοματεπώνυμο, η ιδιότητα και ο βαθμός του μονομελούς οργάνου ή των μελών του συλλογικού πειθαρχικού οργάνου, γ) Το ονοματεπώνυμο, η ιδιότητα και ο βαθμός του κρινόμενου, δ) Τα πραγματικά περιστατικά και στοιχεία, προσδιορισμένα κατά τόπο και χρόνο, που συνιστούν την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος, ε) Η υποβολή ή μη απολογίας, στ) Η αιτιολογία της απόφασης, ζ) Η γνώμη των μελών του συλλογικού οργάνου που μειοψήφησαν, η) Η απαλλαγή του κρινόμενου ή η ποινή που του επιβάλλεται.

Σύμφωνα με νομολογία του ΣτΕ, η πειθαρχική απόφαση πρέπει να είναι ειδικώς και εμπεριστατωμένως αιτιολογημένη με παράθεση τόσο των συγκεκριμένων πραγματικών στοιχείων και περιστατικών, τα οποία συνιστούν εξ αντικειμένου το αποδιδόμενο στον τιμωρούμενο υπάλληλο πειθαρχικό παράπτωμα, όσο και της ίδιας της εκτίμησης του πειθαρχικού οργάνου περί της επιλήψιμης συμπεριφοράς του υπαλλήλου και του συνδέσμου αυτής προς την κλονίσασα την υπηρεσιακή τάξη αντιπειθαρχική πράξη ή παράλειψη. Η εν λόγω ακριβής περιγραφή του

πειθαρχικού αδικήματος αποτελεί ουσιώδη τύπο της οικείας διαδικασίας, η έλλειψη του οποίου δεν μπορεί να καλυφθεί με τη μνημία στην πειθαρχική απόφαση διαφόρων διαδικαστικών εγγράφων και δη των παραπεμπτηρίων ή την παραπομπή στα στοιχεία της πειθαρχικής διαδικασίας (ΔεφΠάτρας 18/2008).

Η πειθαρχική απόφαση κοινοποιείται σε αντίγραφο με επιμέλεια της υπηρεσίας στον υπάλληλο και γνωστοποιείται στα όργανα που δικαιούνται να ασκήσουν ένσταση. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ και την 169/2001 γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. κρίσιμος χρόνος για τη δυνατότητα άσκησης των ενδίκων μέσων είναι ο χρόνος κοινοποίησης στον τιμωρηθέντα υπάλληλο της πειθαρχικής απόφασης, καθώς και ο χρόνος περιέλευσής της στα αρμόδια όργανα της διοίκησης. Στον υπάλληλο γνωστοποιούνται, επίσης, και τα ένδικα μέσα που δικαιούται να ασκήσει. Η μη γνωστοποίηση στον τιμωρηθέντα υπάλληλο και των ενδίκων μέσων που δικαιούται να ασκήσει επάγεται ακυρότητα της κοινοποιήσεως της πειθαρχικής απόφαση

Η πειθαρχική απόφαση δεν ανακαλείται. Κατ' εξαίρεση ανάκληση πειθαρχικής απόφασης επιτρέπεται σε περίπτωση πρόδηλης παρανομίας. Ανάκληση πειθαρχικής απόφασης εκδοθείσας από μονομελές όργανο χωρεί από το ίδιο όργανο μόνο στην περίπτωση που το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο έχει σύμφωνη προς τούτο γνώμη λόγω πρόδηλης παρανομίας της απόφασης. Πρόδηλη παρανομία είναι η σαφής και αναμφισβήτητη παράβαση νόμου κατά την έκδοση της πράξης και όχι η παρανομία που για τη διαπίστωσή της απαιτείται ερμηνεία του νόμου και έρευνα της υπόθεσης κατά το πραγματικό και το νομικό της μέρος (ΔεφΑ 955/2004). Πειθαρχική απόφαση που υπόκειται σε ένσταση δεν ανακαλείται.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΔΕΚΑΤΟ

ΜΕΣΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΠΟΙΝΗΣ

Άσκηση ενδίκων μέσων

Τα ένδικα μέσα διακρίνονται σε δύο είδη: α) σε τακτικά (ένσταση και προσφυγή) και β) σε έκτακτα (επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας).

i. Ένσταση

Ένσταση ασκείται ενώπιον του αρμόδιου Υπηρεσιακού Συμβουλίου κατά των αποφάσεων των πειθαρχικώς προϊστάμενων καθώς και των συλλογικών οργάνων. Οι αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβο λίων που κρίνουν σε πρώτο βαθμό υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του

Δευτεροβάθμιο υ Πειθαρχικού Συμβουλίου από τον υπάλληλο που τιμωρήθηκε, στις περιπτώσεις επιβολής της πειθαρχικής ποινής του προστίμου των αποδοχών 2 μηνών και άνω, της στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή, του υποβιβασμού, της προσωρινής και οριστικής παύσης. Επίσης, όλες οι αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων που κρίνουν σε πρώτο βαθμό υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου υπέρ της Διοίκησης. Οι μη οριστικές αποφάσεις που εκδίδονται σύμφωνα με την § 2 του άρθρου 114 του Υ.Κ. και με την § 2 του άρθρου 118 Κ.Δ.Κ.Υ. υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου από τον υπάλληλο ή τη διοίκηση. Ένσταση ενώπιον του Υπηρεσιακού ή του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου δικαιούνται να ασκήσουν: Ο υπάλληλος που τιμωρήθηκε και υπέρ της Διοίκησης ή υπέρ του υπαλλήλου κάθε ανώτερος πειθαρχικώς προϊστάμενος. Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 5 Ν.3613/2007, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να ασκεί ένσταση κατά οποιασδήποτε απόφασης πειθαρχικών οργάνων των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού. Η ένσταση ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίηση της πειθαρχικής απόφασης στον υπάλληλο ή από την περιέλευσή της στα όργανα που δικαιούνται να ασκήσουν ένσταση. Η προθεσμία αυτή είναι δυνατόν να παρατείνεται κατά τριάντα (30) ημέρες για εκείνους που διαμένουν στο εξωτερικό.

Η προθεσμία για την άσκηση της ένστασης και η άσκησή της αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης με εξαίρεση τις πειθαρχικές ποινές της προσωρινής και οριστικής παύσης και της στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή. Τα Υπηρεσιακά Συμβούλια και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, όταν κρίνουν επί ένστασης του υπαλλήλου ή υπέρ του δεν μπορούν να χειροτερεύσουν τη θέση του. Όταν κρίνουν ένσταση υπέρ της διοίκησης δεν μπορούν να επιβάλλουν ελαφρότερη ποινή. Όταν ασκούνται ενστάσεις τόσο από τον υπάλληλο όσο και υπέρ της Διοίκησης το Πειθαρχικό Συμβούλιο τις κρίνει από κοινού και δεν δεσμεύεται ως προς την ποινή που θα επιβάλει.

ii. Προσφυγή

Δικαίωμα άσκησης προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι κατά των αποφάσεων του Δευτεροβαθμίου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές του υποβιβασμού ή της οριστικής παύσης.

Δικαίωμα άσκησης προσφυγής ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου όσον αφορά τους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού (Δήμοι) έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι κατά των πειθαρχικών αποφάσεων του Δημάρχου, του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου Ιδρύματος, του Προέδρου Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου ή Συνδέσμου. Όσον αφορά τους Ο.Τ.Α. Β' βαθμού (Περιφέρειες) αναμένεται η διευκρίνιση του συγκεκριμένου ζητήματος με την επικαιροποίηση του πειθαρχικού δικαίου μετά τις

αλλαγές που έφερε ο Καλλικράτης. Επίσης, δικαίωμα άσκησης προσφυγής ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν οποιαδήποτε ποινή του προστίμου των αποδοχών ενός (1) μηνός και άνω, της στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή και της προσωρινής παύσης και κατά των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων.

Επίσης, σύμφωνα με στις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 5 Ν.3613/2007 προσφυγή ασκείται από το Γ.Ε.Δ.Δ. ενώπιον του ΣτΕ κατά όλων των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού για τα πειθαρχικά παραπτώματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού και ενώπιον του ΔΕφ κατά όλων των άλλων τελεσίδικων αποφάσεων μονομελών ή πειθαρχικών οργάνων.

Η προσφυγή ασκείται μέσα σε προθεσμία 60 ημερών από την κοινοποίηση της πειθαρχικής απόφασης. Η προθεσμία για την άσκησή της και η άσκησή της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης με εξαίρεση τις πειθαρχικές αποφάσεις που επιβάλλουν την ποινή της προσωρινής ή οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού. Το ΣτΕ ή το ΔΕφ δύνανται με απόφαση τους να αναστείλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης εφόσον πιθανολογείται ανεπανόρθωτη βλάβη του προσφεύγοντα ή ευδοκίμηση της προσφυγής, εκτός εάν λόγοι δημοσίου συμφέροντος αποκλείουν τη χορήγηση της αναστολής. Στην περίπτωση χορήγησης αναστολής η εκδίκαση της προσφυγής γίνεται μέσα σε προθεσμία 8 μηνών από τη χορήγησή της, άλλως η χορηγηθείσα αναστολή εκτέλεσης της πειθαρχικής απόφασης παύει να ισχύει. Το ΣτΕ ή το ΔΕφ όταν κρίνουν επί προσφυγής δεν δύνανται να χειροτερεύσουν τη θέση του υπαλλήλου.

iii. Επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας

Επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας, μπορεί να λάβει χώρα, με πρωτοβουλία της διοίκησης όταν έχει εκδοθεί καταδικαστική ποινική απόφαση, και του υπαλλήλου, όταν έχει εκδοθεί αθωωτική ποινική απόφαση εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός έτους από τη δημοσίευσή της. Η αίτηση για την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας απευθύνεται στο οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο ή στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο κατά περίπτωση, στο οποίο υπαγόταν ο υπάλληλος κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος. Αν έχει εκδοθεί καταδικαστική ποινική απόφαση, κατά την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας, μπορεί να επιβληθεί πειθαρχική ποινή ανώτερη από αυτήν που είχε επιβληθεί. Αν έχει εκδοθεί αθωωτική ποινική απόφαση, μπορεί να επιβληθεί ελαφρότερη ποινή ή να απαλλαγεί ο υπάλληλος. Όταν ο υπάλληλος είχε τιμωρηθεί με οριστική ή προσωρινή παύση, ή υποβιβασμό, το Υπηρεσιακό Συμβούλιο μπορεί κατά την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας να αποφασίσει και τη βαθμολογική ή μισθολογική του

αποκατάσταση. Αν δεν υπάρχει κενή θέση, ο υπάλληλος παραμένει υπεράριθμος και καταλαμβάνει την πρώτη θέση που θα κενωθεί.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΩΔΕΚΑΤΟ

ΔΙΑΓΡΑΦΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ

Διαγράφονται αυτοδικαίως η ποινή της επίπληξης μετά τρία (3) έτη, του προστίμου μετά πέντε (5) έτη και οι λοιπές ποινές, εκτός από την ποινή της οριστικής παύσης μετά δέκα (10) έτη, εφόσον ο υπάλληλος δεν τιμωρήθηκε με άλλη ποινή. Ο χρόνος της διαγραφής υπολογίζεται από την εκτέλεση της πειθαρχικής ποινής.

Η διαγραφή των πειθαρχικών ποινών επέρχεται αυτοδικαίως, χωρίς δηλαδή να απαιτείται η έκδοση οποιασδήποτε πράξης διαγραφής ή άλλη διαδικασία. Η ρύθμιση αυτή νοείται ως μέτρο επιείκειας και συγγνώμης υπέρ του υπαλλήλου ενόψει της καλής διαγωγής του. Ουσιαστική προϋπόθεση διαγραφής της επιβληθείσας ποινής αποτελεί το γεγονός ότι ο υπάλληλος ασκεί κανονικά τα καθήκοντά του και δεν έχει τιμωρηθεί με άλλη ποινή. Αντίθετα σε περίπτωση επιβολής νέας ποινής πριν τη διαγραφή της πρώτης ποινής αρχίζει εκ νέου από την επιβολή της δεύτερης και επομένως οι χρόνοι διαγραφής των δύο ποινών λειτουργούν αθροιστικά για λόγους προστασίας της υπηρεσίας και σωφρονισμού του υποτροπιάζοντος υπαλλήλου. (Εγγραφο ΥΠΕΣΔΔΑ – ΔΙΔΑΔ /Φ.58/164/246/15-3-2002)

Μετά τη συμπλήρωση του χρόνου διαγραφής, η πειθαρχική ποινή δεν μπορεί να αποτελέσει στοιχείο κρίσης του υπαλλήλου. Αφαιρείται από το προσωπικό μητρώο και τίθεται στο αρχείο της υπηρεσίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Α. Ως προς τους μηχανισμούς ελέγχου επί των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού παρατηρούνται τα εξής:

Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας στην ελληνική αυτοδιοίκηση δεν είναι αυτονόητη, κάτι που επισημαίνεται, μεταξύ άλλων στις ετήσιες εκθέσεις όλων των ελεγκτικών σωμάτων τόσο του ΣτΠ όσο και του Γ.Ε.Δ.Δ. Οι αιρετοί άρχοντες των Ο.Τ.Α. επικαλούνται το αιρετό του αξιώματός τους αλλά και την αυτοτέλεια που χαρακτηρίζει τη δράση των Ο.Τ.Α. προκειμένου να δικαιολογήσουν πράξεις ή παραλείψεις της δράσης τους. Οι «προβληματικοί» τομείς που αφορούν τους Ο.Τ.Α είναι κυρίως οι πολεοδομίες, το περιβάλλον, οι μεταφορές, τα δημοτικά έργα, οι άδειες καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και οι δημοτικές επιχειρήσεις, ενώ σε πολλές περιπτώσεις οι Ο.Τ.Α αρνούνται να συμμορφωθούν με τις δικαστικές αποφάσεις (όπως αναφέρεται και στην Ετήσια Έκθεση 2010 του Γ.Ε.Δ.Δ.).

Τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν προκειμένου να επιτευχθεί ένας αποτελεσματικότερος έλεγχος της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να αφορούν τόσο την πρόληψη των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης όσο και την καταστολή τους. Το υπάρχον σύστημα ελέγχου θα πρέπει να επαναξιολογηθεί σε συνεργασία με δημόσιες υπηρεσίες, οργανισμούς, ανεξάρτητες αρχές, ΜΚΟ, αλλά και λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία διεθνών οργανισμών όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης, Ο.Ο.Σ.Α. κ.α. Επίσης, τα σώματα ελέγχου θα πρέπει να στελεχωθούν με ικανότατους επιθεωρητές, οι οποίοι θα επιμορφώνονται διαρκώς (αξιοποιώντας το αρ. 13 του Ν. 3320/2005, με το οποίο μας δόθηκε η δυνατότητα να διοργανώσουμε σεμινάρια για την επιμόρφωση των στελεχών των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου). Τα αρμόδια όργανα θα πρέπει να ασκούν λεπτομερή διοικητικό και διαχειριστικό έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των διοικητικών οργάνων των Ο.Τ.Α και θα πρέπει να παρακολουθούν συστηματικά την υλοποίηση των προτάσεών τους από τους ελεγχόμενους φορείς. Σε αυτή την κατεύθυνση θα βοηθήσει, η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και η μείωση της γραφειοκρατίας, μέσω της επέκτασης της χρήσης ΤΠΕ και της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ιδιαίτερα σε «προβληματικούς» τομείς, ώστε η μείωση της προσωπικής επαφής υπαλλήλων και πολιτών να οδηγήσει σε περιορισμό του ενδεχομένου δωροδοκίας, να διευκολυνθεί η πρόσβαση των πολιτών και των ενδιαφερομένων στην πληροφορία, αλλά και να υπάρξει πληρέστερος και ταχύτερος έλεγχος της δράσης των Ο.Τ.Α. Επίσης, οι διάφοροι ελεγκτικοί μηχανισμοί θα πρέπει να ενοποιηθούν υπό τον Γ.Ε.Δ.Δ., ώστε να λυθούν τα θέματα της αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων και της μη ομοιόμορφης πρακτικής επί των μεθόδων ελέγχου, μέσα από τη συνεργασία μεταξύ των σωμάτων. Επιπλέον για την προσέλκυση ικανού προσωπικού, θα πρέπει οι υπάλληλοι που στελεχώνουν τις υπηρεσίες ελέγχου στο μέλλον να

λαμβάνουν τις ανάλογες αποδοχές μέσα από την καθιέρωση ενός κοινού αξιοπρεπούς μισθολογίου. Επιπλέον, μπορεί να προβλεφθεί π.χ. η υποβολή ετήσιας έκθεσης ενδεχομένως της Κεντρικής Ένωσης Δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών ή του όποιου θεσμικού εκπροσώπου της τοπικής αυτοδιοίκησης που να συζητείται στην Ολομέλεια της Βουλής ή η σύσταση μόνιμης επιτροπής της Βουλής για την παρακολούθηση των θεμάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, με συμμετοχή των ενδιαφερομένων φορέων, ενώπιον της οποίας θα είναι δυνατό να ασκούνται και σχετικές αναφορές. Ασφαλώς, για να επιτευχθεί ένας αποτελεσματικός μηχανισμός ελέγχου της δράσης της δημόσιας διοίκησης, θα πρέπει να λυθεί το θέμα της βραδύτητας που παρατηρείται στην απονομή δικαιοσύνης και της διακριτικής μεταχείρισης προσώπων υπό την πίεση της δημοσιότητας.

Φυσικά, για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης απαιτείται έμπρακτη πολιτική βούληση αλλά και η απαραίτητη κοινωνική συναίνεση που μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την εκπαίδευση, την ευαισθητοποίηση και την κινητοποίηση των πολιτών.

Βάσει των παραπάνω δεδομένων, ήταν απαραίτητη η αναδιάρθρωση του συστήματος εποπτείας, η οποία πραγματοποιήθηκε μέσα από το ν.Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης». Τα βασικά καινοτόμα χαρακτηριστικά του παραπάνω νόμου ως προς την προσπάθεια μεταρρύθμισης του συστήματος εποπτείας των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού είναι τα εξής: α) η μετάβαση από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, που ήταν κατά βάση πρόσωπο της εμπιστοσύνης της εκάστοτε κυβέρνησης, στη σύσταση ενός νέου οργάνου εποπτείας, του Ελεγκτή Νομιμότητας, που προΐσταται της Α.Υ.Ε. - Ο.Τ.Α., επιλέγεται με αμερόληπτο και διαφανή τρόπο και εποπτεύει με ενιαίο πλέον τρόπο τους Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, β) η παροχή σε αυτόν νέων νομικών και τεχνικών εργαλείων (βλ. σύνταξη ετήσιας έκθεσης ελέγχου, αυτεπάγγελτη έκδοση οδηγιών, η δυνατότητα διεξαγωγής επιτόπιων ελέγχων), γ) η μέριμνα για τη στελέχωση της Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. με προσωπικό υψηλής εξειδίκευσης και η ειδική νομοθετική πρόβλεψη για το καθεστώς κινητικότητας αυτών των υπαλλήλων και δ) η ουσιαστική εγγύηση του καθεστώτος ανεξαρτησίας τόσο του επικεφαλής όσο και του προσωπικού της Α.Υ.Ε - Ο.Τ.Α. Στόχος του νέου αυτού εγχειρήματος είναι να επιτύχει την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία, που έλειπαν μέχρι σήμερα στοχεύοντας κυρίως στην πρόληψη της παραβατικότητας.

Με τον τρόπο αυτό εξορθολογίζεται το προϊσχύσαν προβληματικό θεσμικό πλαίσιο, που αφορά τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και των προσώπων των Ο.Τ.Α. Η διαδικασία εποπτείας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. και για τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης ενοποιείται, παρατηρούνται επανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων και των πράξεων που υπόκεινται σε έλεγχο, και αλλάζει η διαδικασία άσκησης και εξέτασης της ειδικής διοικητικής προσφυγής.

Ως προς την άσκηση εποπτείας επί των προσώπων, ενοποιείται η πειθαρχική διαδικασία, αφού προβλέπεται πλέον ένα μόνο Πειθαρχικό Συμβούλιο και για τους δύο βαθμούς των Ο.Τ.Α., χωρίς ωστόσο να παρατηρούνται ουσιαστικές αλλαγές σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς. Συγκεκριμένα, όσον αφορά την πειθαρχική ευθύνη, εισάγονται ορισμένες λειτουργικές βελτιώσεις σημαντικότερη των οποίων είναι η επιμήκυνση της προθεσμίας παραγραφής, ενώ οι διατάξεις περί αστικής ευθύνης, μολονότι ήταν ελλιπείς, διατηρούνται.

Β. Ως προς την επιβολή του πειθαρχικού δικαίου στους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, παρατηρούνται τα εξής:

Από τη μελέτη τόσο του Υ.Κ. όσο και του Κ.Δ.Κ.Υ., προκύπτει η ανάγκη εκσυγχρονισμού του υπάρχοντος νομικού πλαισίου και η προσαρμογή του στις τρέχουσες κοινωνικές εξελίξεις.

Συγκεκριμένα, είναι σκόπιμο να θεσπιστεί ένα ενιαίο νομικό πλαίσιο για την ακολουθούμενη πειθαρχική διαδικασία στα πλαίσια των Ο.Τ.Α Α' και Β' βαθμού, προκειμένου να είναι πιο ξεκάθαρη η σχετική διαδικασία και να περιοριστούν τυχόν παρερμηνείες, κενά, αναλογικές εφαρμογές ή ανομοιομορφίες. Επίσης, προκύπτει η ανάγκη για αναθεώρηση του είδους των ποινών που επιβάλλονται στον υπάλληλο, που έχει υποπέσει σε πειθαρχικό παράπτωμα και η επιβολή ποινών, οι οποίες δεν θα λειτουργούν απλώς εκφοβιστικά, αλλά θα υποκινούν τον υπάλληλο. Για παράδειγμα, με εξαίρεση την ποινή της οριστικής παύσης, για την οποία υπάρχει σαφής πρόβλεψη των παραπτώματων που την επισείουν, δεν ορίζεται ποια συγκεκριμένη ποινή αντιστοιχεί σε ποιο αδίκημα. Έτσι, υπάρχει η διακριτική ευχέρεια των πειθαρχικών οργάνων, μέσω διασταλτικής ερμηνείας, για πιθανόν αυθαίρετη επιλογή ποινής ή ακόμα και ποινής που παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας μεταξύ μέσου και σκοπού. Επίσης, παρατηρείται ελλιπής νομική παιδεία πολλών υπαλλήλων που καλούνται να λειτουργήσουν ως πειθαρχικά όργανα, με εξαίρεση το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, στο οποίο συμμετέχουν και νομικοί. Επιπλέον, ως προς το περιεχόμενο των ποινών παρατηρείται πως ορισμένες φορές οι χρηματικές ποινές δεν έχουν καμία συσχέτιση με το πειθαρχικό παράπτωμα που έχει λάβει χώρα. Για παράδειγμα, η επιβολή χρηματικής ποινής για αδικήματα όπως η άσκηση δημόσιας κριτικής εναντίον των πράξεων της προϊστάμενης αρχής ή η αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων εις βάρος παλαιότερων, βρίσκεται σε πρόδηλη αναντιστοιχία προς τη συμπεριφορά που έρχεται να πατάξει. Για το λόγο αυτό, θα ήταν σκόπιμο οι χρηματικές ποινές να περιορισθούν σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η υπηρεσία ζητά από τον υπάλληλο αποζημίωση για καταστροφή ή κακή χρήση της περιουσίας της (βλ. αρ 111 § 1, στοιχ. κ' Κ.Δ.Κ.Υ. και αρ. 107 § 1, στοιχ. κ' Υ.Κ.) ή σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις. Για τα υπόλοιπα αδικήματα θα ήταν σκόπιμη η αντικατάσταση των χρηματικών ποινών από ποινές σφραγιστικού τύπου, που όμως θα επηρεάζουν άμεσα την υπηρεσιακή εξέλιξη του υπαλλήλου. Ακόμη, θα πρέπει να εξαλειφτεί το «ομαδικό πνεύμα» που

επιδεικνύουν τα πειθαρχικά όργανα με αποτέλεσμα την επιβολή υπερβολικά επιεικών ποινών ή ακόμη και την ατιμωρησία. Η όποια αναθεώρηση θα πρέπει να επιδιώξει και την επιτάχυνση της πειθαρχικής διαδικασίας, έτσι ώστε αφενός να αποφεύγεται το ενδεχόμενο παραγραφής πειθαρχικών παραπτώματων και αφετέρου να αποκαθίστανται το συντομότερο δυνατό όσοι υπάλληλοι κατηγορήθηκαν άδικα. Στο πλαίσιο αυτό θα ήταν σκόπιμο, για την ουσιαστική απονομή δικαιοσύνης, ο χρόνος της παραγραφής των πειθαρχικών παραπτώματων να αυξηθεί αλλά και να ξεκινάει από τον χρόνο που το πειθαρχικό όργανο θα λάβει γνώση της τέλεσης του πειθαρχικού παραπτώματος και όχι από την τέλεση της πράξης, ώστε να αποφεύγονται τα φαινόμενα παραγραφής. Επίσης, στη σύνθεση των πειθαρχικών συμβουλίων θα πρέπει να μην μετέχουν αιρετοί εκπρόσωποι των εργαζομένων, αλλά δικαστικοί λειτουργοί ή μέλη του Ν.Σ.Κ καθώς ανώτερα στελέχη της δημόσια διοίκησης με θέσπιση «ασυμβιβάστων», ώστε να μην προέρχονται από την ίδια υπηρεσία, στην οποία υπηρετεί ο κρινόμενος. Επιπλέον, θα πρέπει να οριστεί με σαφήνεια το χρονικό περιθώριο περαίωσης της Προκαταρκτικής Εξέτασης, της Ε.Δ.Ε, αλλά και της Πειθαρχικής Ανάκρισης. Τέλος, για την προστασία του διωκόμενου, τα αρ. 141 § 6 ΚΔΚΥ και αρ. 145 § 6 Υ.Κ., θα πρέπει να αναθεωρηθούν προς την κατεύθυνση της αναστολής της εκτέλεσης της πειθαρχικής απόφασης όσο διαρκεί η προθεσμία για άσκηση ένστασης καθώς και σε περίπτωση άσκησης της για όλες τις πειθαρχικές ποινές.

Το πειθαρχικό φαινόμενο βρίσκεται στην καρδιά του διοικητικού φαινομένου στο χώρο της κρατικής λειτουργίας, καθώς σε περίπτωση απουσίας κυρωτικών μέτρων θα οδηγούμασταν σε φαινόμενα ατιμωρησίας και τελικά σε κατάλυση της εύρυθμης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Η ποινή ως μέσο συνετισμού και παραδειγματισμού του υπαλλήλου, αποτελεί ένα εργαλείο για τη συμμόρφωση και τον παραδειγματισμό του δημοσίου υπαλλήλου, και κατ' επέκταση για την αποφυγή παρόμοιων «λαθών» τόσο από τον ίδιο όσο και από τους συναδέλφους του, αλλά και για την εξασφάλιση της απαραίτητης συνεργασίας και συναίνεσης μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων. Σε καμία περίπτωση δεν επιδιώκεται η εξόντωση ή ο διασυρμός του υπαλλήλου που έχει υποπέσει σε πειθαρχικό παράπτωμα. Δεδομένης της σημασίας του Πειθαρχικού Δικαίου για τη Δημόσια Διοίκηση και δεδομένου ότι το πειθαρχικό δίκαιο αποτελεί ένα «δυναμικό εργαλείο» που προσαρμόζεται στις κοινωνικές εξελίξεις, θα πρέπει, με βάση τα παραπάνω, να αναθεωρηθεί με όρους αποτελεσματικότητας και δικαιοσύνης.

ΠΙΝΑΚΕΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Πίνακας 1: Σύνοψη των κυριότερων αλλαγών που επιφέρει ο Καλλικράτης στο θεσμό της εποπτείας και του οικονομικού ελέγχου

ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ	ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΚΑΘΙΕΡΩΝΕΙ Ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ
Ύπαρξη διαφορετικού συστήματος εποπτείας για τους ΟΤΑ α' βαθμού/Δήμοι- Κοινότητες και β' βαθμού/Νομαρχίες	Καθιέρωση ενιαίου συστήματος εποπτείας για τους ΟΤΑ α' βαθμού/Δήμοι και β' βαθμού/Περιφέρειες
Η εποπτεία των ΟΤΑ ασκούνταν από τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών (όργανα της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης) και αποτελούσε ένα από τα πολλά καθήκοντά τους	Η εποπτεία ασκείται από τις 7 Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ που συγκροτούνται στις έδρες των αντίστοιχων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, με ειδικό σκοπό τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών
Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ήταν μετακλητός υπάλληλος που διοριζόταν από την εκάστοτε κυβέρνηση	Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι ανώτατος υπάλληλος που διορίζεται με πενταετή θητεία . Η επιλογή του γίνεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.), τα μέλη του οποίου προέρχονται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και το Συνήγορο του Πολίτη
Δεν υπήρχε πρόβλεψη για τα προσόντα που έπρεπε να διαθέτουν οι υπάλληλοι που αναλάμβαναν καθήκοντα ελέγχου νομιμότητας των ΟΤΑ	Υπάρχει ειδική πρόβλεψη για τη στελέχωση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ , οι οποίες πρέπει να συγκροτούνται κατά πλειοψηφία από πτυχιούχους νομικών σχολών και κατά το 1/3 από οικονομολόγους και μηχανικούς
Δεν υπήρχε συντονισμός των 13 Περιφερειών σχετικά με τα ζητήματα εποπτείας των ΟΤΑ	Συγκροτείται Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας με βασική αρμοδιότητα το συντονισμό της δράσης των 7 Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ και την αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων που ανακύπτουν τόσο κατά την οργάνωση και λειτουργία τους όσο και κατά τον έλεγχο των ΟΤΑ
Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας δεν είχε καμία υποχρέωση να ενημερώνει κανένα σε τακτική βάση για την εποπτεία που ασκούσε	Ο κάθε Ελεγκτής Νομιμότητας συντάσσει ετήσια έκθεση , η οποία κοινοποιείται δια του Υπουργού Εσωτερικών στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και στον Συνήγορο του Πολίτη

<p>Στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας δεν αποστέλλονταν για έλεγχο οι αποφάσεις των δημοτικών, κοινοτικών και νομαρχιακών επιχειρήσεων.</p>	<p>Στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο οι αποφάσεις των επιχειρήσεων των δήμων και των περιφερειών (πλην των ανωνύμων εταιρειών στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία) που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων, ενώ αυτεπάγγελτα μπορούν να ελεγχθούν όλες οι αποφάσεις των παραπάνω επιχειρήσεων.</p>
<p>Κατά τον υποχρεωτικό έλεγχο ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ήλεγχε τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από την περιέλευσή της σε αυτόν</p>	<p>Κατά τον υποχρεωτικό έλεγχο ο Ελεγκτής Νομιμότητας ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία σαράντα (40) ημερών από την περιέλευσή της σε αυτόν και εκδίδει υποχρεωτικά διαπιστωτική πράξη</p>
<p>Κατά τον αυτεπάγγελτο έλεγχο ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ήλεγχε τις πράξεις για λόγους νομιμότητας εντός ενός (1) μηνός, αφότου η απόφαση δημοσιευόταν ή εκδιδόταν</p>	<p>Κατά τον αυτεπάγγελτο έλεγχο ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ελέγχει τις πράξεις για λόγους νομιμότητας εντός δύο (2) μηνών, αφότου η απόφαση δημοσιευθεί ή εκδοθεί</p>
<p>Κατά την εξέταση ειδικής διοικητικής προσφυγής όποιου είχε έννομο συμφέρον κατά απόφασης οργάνων των ΟΤΑ ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας αποφαινόταν μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός (1) μηνός από την υποβολή της</p>	<p>Κατά την εξέταση ειδικής διοικητικής προσφυγής όποιου έχει έννομο συμφέρον κατά απόφασης οργάνων των ΟΤΑ ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της</p>
<p>Δεν υπήρχε δυνατότητα πραγματοποίησης επιτόπιων ελέγχων στους ΟΤΑ από τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών</p>	<p>Στις ΑΥΕ-ΟΤΑ δίνεται η δυνατότητα πραγματοποίησης επιτόπιων ελέγχων για τη διαμόρφωση ίδιας αντίληψης των γεγονότων</p>
<p>Ο προσυμβατικός έλεγχος πραγματοποιούταν μόνο για συμβάσεις άνω του 1.000.000 ευρώ και δεν αφορούσε ΝΠΔΔ και επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης</p>	<p>Το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί γενικευμένο προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 100.000 ευρώ, τις οποίες συνάπτουν οι δήμοι, οι περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και οι επιχειρήσεις τους</p>

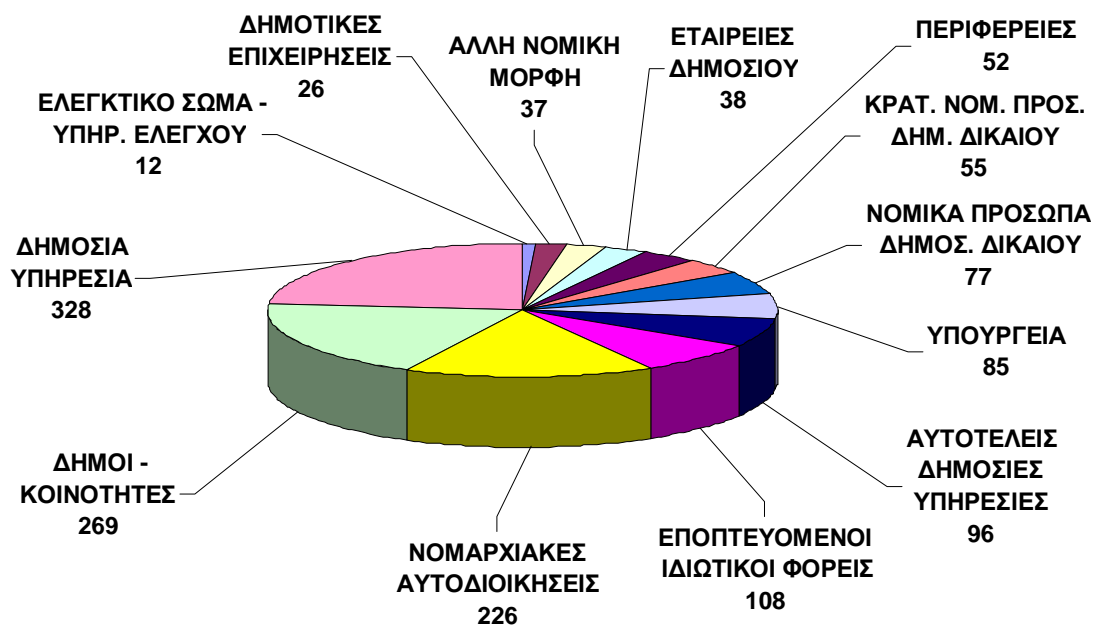
<p>500 Δήμοι δεν υπάγονταν στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Καμία επιχείρηση ή ΝΠΔΔ δεν υπαγόταν στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.</p>	<p>Οι δαπάνες όλων των δήμων, ανεξαρτήτως πληθυσμού, των περιφερειών και όλων των δημοτικών επιχειρήσεων υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου</p>
<p>Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας μπορούσε να επιβάλλει στους αιρετούς εκπροσώπους την πειθαρχική ποινή της αργίας μετά από σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου</p>	<p>Ο Ελεγκτής νομιμότητας μπορεί να επιβάλει στους αιρετούς εκπροσώπους την πειθαρχική ποινή της αργίας ή της έκπτωσης μετά από σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου</p>



Εικόνα 1

ΠΟΣΟΣΤΟ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΝΟΜΙΚΗ ΜΟΡΦΗ ΦΟΡΕΑ

Πηγή: Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Α.Δ. για το έτος 2010 (σελ. 51)



Εικόνα 2

ΑΡΙΘΜΟΣ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΝΟΜΙΚΗ ΜΟΡΦΗ ΦΟΡΕΑ

Πηγή: Ετήσια Έκθεση Γ.Ε.Δ.Δ. για το έτος 2010 (σελ. 51)

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1) ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

Σύνταγμα της Ελλάδος (1975/ 1986/ 2001)

Νόμος 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και άλλες διατάξεις- Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Νόμος 3463/2006, Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων.

Νόμος 1850/1989, Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας.

Νόμος 3584/2007, Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων.

Νόμος 3528/07, Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων

Ν.3074/02 «ΓΕΔΔ – Αναβάθμιση του ΣΕΕΔΔ και του Συντονιστικού Οργάνου επιθεώρησης και ελέγχου και άλλες διατάξεις»

Π.Δ. 30/1996, Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Εγκύκλιος 11/2007, Εποπτεία των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

ΓΝΜΔ Ν.Σ.Κ. (Γ' Τμήμα) 34/2008.

Έγγραφο ΥΠΕΣΔΔΑ-ΔΙΔΑΔ/Φ.58/164/246/15-3-2002.

Αποφάσεις ΣτΕ υπ' αριθμ: 1530/2006, 2482/2001, 431/1965, 1002/2007, 605/2008, 116/2004, 3754/1989, 5145/1983, 262/1999, 26/1950, 451/1954, 1059/1955, 642/1953, 262/1999, 2030/1976, 3607/1981, 786/1990, 1601/2000, 99/1961, 100/1961, 121/1972, 2030/1976, 715/1981, 2960/1994, 654/1996, 3971/1996, 1849/1988, 563/1984, 3607/1981, 3608/1981, 2030/1976, 1181/1971, 99/1961, 100/1961, 1363/1988, 1782/1975, 1783/1975, 448/1981, 3036/1984, 3532/1986, 3405/1985, 57/1980, 2187/1969, 1028/1981, 2445/1971, 2200/1992, 636/1996, 1025/1985, 953/1960, 2329/1985, 1499/1985, 2774/1988, 2187/1969.

Αποφάσεις ΔΕφΑ υπ' αριθμ.: 1301/1991, 3013/2006, 1289/2003, 955/2004.

Απόφαση ΔΕφ Πάτρας υπ' αριθ. 18/2008.

2) ΒΙΒΛΙΑ

- Αλεξόπουλου Π. (2010).** *Πειθαρχικό δίκαιο και διαδικασίες.* Σύγγραμμα της Κοινής Φάσης Σπουδών του τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα
- Αλεξόπουλου Π., Καββαθά Τ. και Νομικού Π. (2010).** *Έλεγχος Δημόσιας Διοίκησης και ελεγκτικοί μηχανισμοί: Ο ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου.* Σύγγραμμα της Κοινής Φάσης Σπουδών του τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα
- Δημοπούλου Μ. και Νικολαΐδη Στ. (2010-2011).** *Ο θεσμός της εποπείας των Ο.Τ.Α.* Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Βιβλιοθήκη του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Αθήνα
- Δημητρακόπουλου Ν., Αρχοντίδη Γ., Μαστροσταμάτη Ν. και Μπαρούνου Γ. (2006).** *Πειθαρχική Διαδικασία Δημοσίων Υπαλλήλων και Στατιστική Ανάλυση Στοιχείων (Μελέτη Περίπτωσης).* Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βιβλιοθήκη της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα
- Δρόσου Σ. (2011).** *Συστήματα και έλεγχος της διοικητικής δράσης στους Ο.Τ.Α.* Σύγγραμμα της Ειδικής φάσης του τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα
- Ελευθεράκη Α. (2008).** *Ζητήματα Ευθύνης Αιρετών Οργάνων των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού.* Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βιβλιοθήκη της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα
- Καραναστάση Μ. (2006).** *Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας – Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομολογία.* Αθήνα: Καραναστάσης
- Κατσούλη Δ. (1993).** *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση,* Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Μπεσίλα – Βήκα Ε. (2004).** *Τοπική Αυτοδιοίκηση,* Τόμος Ι. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Μπεσίλα- Βήκα Ε. (2004).** *Τοπική Αυτοδιοίκηση,* Τόμος ΙΙ. Αθηνά-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Πανηγυράκη Ε. (20110).** *Πειθαρχικό Δίκαιο μόνιμων υπαλλήλων.* Εισήγηση για το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Αθήνα
- Παπαδημητρίου Γ. (1993).** *Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία.* Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας

- Σιώτα Φ. (2008).** *Ο Θεσμικός ρόλος της Εποπτείας των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού από την Περιφέρεια (παλαιό και νέο καθεστώς) – Η περίπτωση συγκεκριμένης Περιφέρειας (π.χ. Περιφέρεια Αττικής).* Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βιβλιοθήκη της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα
- Σπηλιωτόπουλου Ε. (1999).** *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος ΙΙ. Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Σωτηρέλη Γ. (2006).** *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και Προοπτικές.* Αθήνα: Παπαζήσης
- Τάχου Α. Ι. (1999).** *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα.* Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Τσούντα Κ. (1993).** *Συστήματα εποπτείας επί των ΟΤΑ, το ελληνικό παράδειγμα.* Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010).** *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης.* Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο
- Φλογαΐτη Σ. (1987).** *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα.* Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Χαρίτου Σ. Β., Αλεξάκος Χ. και Μπινιάρη Ε. (2010).** *Διοίκηση Προσωπικού στο Δημόσιο Τομέα και την Αυτοδιοίκηση.* Σύγγραμμα της Κοινής Φάσης Σπουδών του τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα
- Χλέπα Ν.-Κ. (1999).** *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα - Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση.* Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκκουλας
- Χλέπα Ν.-Κ. (2005).** *Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, Τόμος Ι. Αθήνα: Παπαζήσης

3) ΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ - ΤΟΠΟΙ

www.ita.org.gr (τελευταία επίσκεψη 2/9/2011)

www.e-aftodioikisi.gr (τελευταία επίσκεψη 2/9/2011)

<http://new.synigoros.gr/?i=state-citizen-relations.el> (τελευταία επίσκεψη 30/8/2011)

www.lawdb.intrasoftnet.com (τελευταία επίσκεψη 10/9/2011)

www.gedd.gr (τελευταία επίσκεψη 10/9/2011)

www.hellenicparliament.gr (20/8/2011)