

# Πολλαπλοί οι ελεγκτικοί μηχανισμοί αναποτελεσματικοί οι έλεγχοι

**Ε**ιδική Έκθεση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης καταγράφει την αναγκαιότητα εξορθολογισμού του συστήματος ελέγχου και εποπτείας των ΟΤΑ, είτε με την ενοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών, είτε με τη δημιουργία ανεξάρτητης αρχής.

Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Επιθεωρητών. Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων. Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Όλοι οι παραπάνω ελεγκτικοί μηχανισμοί έχουν την ειδική ή γενική αρμοδιότητα ελέγχου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Παρά ταύτα, οι ΟΤΑ εξακολουθούν να καταγράφουν «πρωτίες» σε φαινόμενα κακοδιοίκησης και ειλόγως ανακύπτει το ερώτημα τι φταίει γι' αυτόν τον... πρωταθλητισμό που επαναλαμβάνεται κάθε χρόνο στις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων των ελεγκτικών Σωμάτων και στιγματίζει τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς, πέρα από τις όποιες γενικεύσεις που ενδεχομένως να την αδικούν, εδράζεται σε πραγματικά γεγονότα.

Η πολλαπλότητα των ελεγκτικών μηχανισμών φαίνεται πως αποτελεί βασικό παράγοντα, αφού τελικά καθιστά αναποτελεσματικούς τους ελέγχους. Σε πολλές περιπτώσεις οι έλεγχοι αλληλεπικαλύπτονται με αποτέλεσμα να δημιουργείται καθεστώς αβεβαιότητας και να δυσχεραίνεται η εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης.

## Ενοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών - Ανεξάρτητη αρχή ελέγχου

Το πρόβλημα αποτέλεσε αντικείμενο ειδικής Έκθεσης του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιστημονική Επιτροπή του οποίου αναζήτησε λύσεις για την αντιμετώπισή του.

Ο εξορθολογισμός του συστήματος ελέγχων ήταν από τα πρώτα θέματα που εξετάστηκαν.

Ειδικότερα, εξετάστηκε η δυνατότητα ενοποίησης των ελεγκτικών Σωμάτων σε ένα πολυεπίπεδο Σώμα, με προσωπικό διυπουργικής προέλευσης, υπό τον κεντρικό συντονισμό του Γενι-



κού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, κρίνοντας ότι ένα τέτοιο σχήμα μπορεί να εξασφαλίσει βελτίωση της ποιότητας του ελέγχου, μείωση του ελεγκτικού χρόνου και ανθρώπινους πόρους. Για την παρακολούθηση της δράσης των Σωμάτων προτείνεται η συγκρότηση ενός είδους συμβουλίου, γνωμοδοτικού χαρακτήρα, από το υπουργείο Εσωτερικών, το Ελεγκτικό Συνέδριο, τον Συνήγορο του Πολίτη και την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ).

Η λύση της θεσμοθέτησης ανεξάρτητης αρχής για τον έλεγχο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξετάζεται επίσης στο πλαίσιο της Έκθεσης. Αξίζει δε να σημειωθεί ότι η σχετική πρόταση συναντά την αποδοχή των πολιτών. Σύμφωνα με έρευνα της MRB, σε 45,4% ανέρχεται το ποσοστό των ερωτηθέντων που θεωρούν πως ενδεδειγμένος φορέας για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς είναι μία ανεξάρτητη από το κράτος ελεγκτική υπηρεσία.

Σε 16,4% ανέρχεται το ποσοστό εκείνων που θεωρούν καταλληλότερη μία υπηρεσία εποπτευόμενη από το υπουργείο Δικαιοσύνης και σε 15,6% το ποσοστό αυτών που τάσσονται υπέρ της άσκησης ελέγχων από υπηρεσία εποπτευό-

μενη από το υπουργείο Οικονομίας. Μικρότερο, 10,1%, είναι το ποσοστό που θεωρεί ως καταλληλότερη μία ελεγκτική υπηρεσία εποπτευόμενη από το υπουργείο Εσωτερικών. «Ίση απόσταση» τόσο από το κράτος όσο και από τους ΟΤΑ χαρακτηρίζεται το επιχείρημα υπέρ της ανεξάρτητης αρχής στο κείμενο της Έκθεσης.

Καταγράφεται ωστόσο και ο αντίλογος που «λέει» ότι η ανάθεση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ σε ανεξάρτητη αρχή δεν είναι συμβατή με το Σύνταγμα, που θέλει η εποπτεία να ασκείται από το κράτος. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι ο πληθωρισμός των ανεξάρτητων αρχών εγείρει πολλά ζητήματα για τη δημοκρατική λειτουργία του πολιτεύματος.

## Εσωτερικός έλεγχος στους ΟΤΑ

Προτάσεις και μέτρα προτείνονται και για την άσκηση εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ. Έπ' αυτού, η ίδια η ΚΕΔΚΕ έχει ήδη εξετάσει τη δυνατότητα θέσπισης Σώματος Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που να απαρτίζεται από πρώην δημάρχους και στελέχη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που θα εντέλλονται από την ΚΕΔΚΕ και θα παρέχουν επί τόπου συμβουλευτικές υπηρεσίες διευκολύνοντας την εφαρμογή νέων



μέτρων και πολιτικών από τους ΟΤΑ.

Η ιδέα προέρχεται από το αγγλικό πρότυπο.

Στην Αγγλία συγκεκριμένα, υπάρχει ένα σώμα για τους δημοσιονομικούς ελέγχους, το οποίο συγκροτείται από τον υπουργό Εσωτερικών και έχει τρεις λειτουργίες:

- α) τον διορισμό ελεγκτών για τις τοπικές αρχές στην Αγγλία και την Ουαλία,
- β) την προετοιμασία ενός ελέγχου πρακτικής που διέπει όλους τους ελέγχους που διεξάγονται στις τοπικές αρχές
- γ) τη σύνταξη μελετών για την προαγωγή της οικονομίας, της ικανότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών των τοπικών αρχών. Εδώ η έκθεση επισημαίνει ότι στην Ελλάδα έχει ήδη υπάρξει τέτοιος θεσμός, το 1962, οι Επιθεωρητές Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ανήκαν στο προσωπικό της νομαρχίας και είχαν ευρείες αρμοδιότητες ελέγχου αλλά και κυρώσεων.

#### Το Ευρωπαϊκό Εγχειρίδιο Καλών Πρακτικών

Οδηγίες ωστόσο για τον τρόπο ελέγχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δίνει και το «Εγχειρίδιο Καλών Πρακτικών» που υιοθετήθηκε το 2004 στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και αποτελεί το πρώτο μέρος του φακέλου «Δημόσια ηθική σε τοπικό επίπεδο. Πρόκειται για ένα κείμενο που δεν έχει μεν νομική δεσμευτικότητα, αποτελεί όμως ένα σύνολο πρωτοβουλιών και προτύπων που προετοίμασαν εμπειρογνώμονες για την αναβάθμιση της δημόσιας ηθικής και την καταπολέμηση της διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο.

πεδο.

Το Εγχειρίδιο, εκτενή αναφορά στο οποίο γίνεται στην έκθεση του Ινστιτούτου, προτείνει μεταξύ άλλων τη θέσπιση κωδίκων συμπεριφοράς, την προστασία της εργασίας και της σταδιοδρομίας των αιρετών, προγράμματα επιμόρφωσης των αιρετών, έλεγχο της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών, εποπτεία και έλεγχο των αιρετών από τα αντιπροσωπευτικά συμβούλια, δημοκρατικό έλεγχο με τη μορφή δημόσιας πρόσβασης στην πληροφόρηση, ιδιαίτερα σε διοικητικά έγγραφα και σε στοιχεία του προϋπολογισμού. Προτείνει επίσης ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο και αποτελεσματικό εσωτερικό έλεγχο, προσαρμογή του ελέγχου στο μέγεθος και στα καθήκοντα του δήμου και τέλος, τοπικό ή περιφερειακό Συνήγορο του Πολίτη.

Για τον εξωτερικό έλεγχο διευκρινίζεται ότι αφορά τη διαχείριση του ΟΤΑ και την τήρηση των κανόνων για τα λογιστικά και τον προϋπολογισμό και γενικότερα τις αναγνωρισμένες αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Ο εξωτερικός έλεγχος είναι προληπτικός.

Ο εσωτερικός έλεγχος αφορά τις γραπτές διαδικασίες που διέπουν τις πρακτικές που χρησιμοποιούνται στη δράση των τοπικών αρχών, όπως η σύνταξη και η εκτέλεση του προϋπολογισμού, οι αγορές, οι συμβάσεις, η πρόσληψη και διαχείριση του προσωπικού. Η άσκηση του προτείνεται να ανατεθεί σε εξειδικευμένη υπηρεσία που παρέχει συμβουλές σε επίπεδο σχεδιασμού

και παράλληλα ελέγχει εάν υπάρχει συμμόρφωση στις διαδικασίες που ακολουθούνται. Εάν δεν υπάρχει, αναζητεί τα αίτια και προτείνει λύσεις. Από το «Εγχειρίδιο Καλών Πρακτικών» προβλέπεται και ο έλεγχος της αποδοτικότητας, τον οποίο μάλιστα εφαρμόζουν τα Ελεγκτικά Συνέδρια των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκτός από το έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών.

Τι ακριβώς καλύπτει ο έλεγχος αυτός;

Οικονομικότητα σημαίνει εάν οι πόροι διατίθενται την κατάλληλη στιγμή, εάν είναι επαρκείς σε ποσότητα και ικανοποιητικοί σε ποιότητα και εάν αποκτώνται στο κατώτερο δυνατό κόστος. Αποδοτικότητα σημαίνει αν οι πόροι που απαιτούνται για συγκεκριμένη δράση παρέχουν τη βέλτιστη αναλογία μεταξύ εισροών και εκροών. Αποτελεσματικότητα σημαίνει τον βαθμό στον οποίο επιτυγχάνονται οι στόχοι που τίθενται και τη σχέση μεταξύ προσδοκώμενου και πραγματικού αντίκτυπου.

Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο υπεισέρχεται σε τέτοιον έλεγχο υπό τη μορφή του ελέγχου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Δείκτες αξιολόγησης της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, των Νομικών τους Προσώπων και των κάθε είδους επιχειρήσεων αυτών προβλέπει και ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων. Οι δείκτες προβλέπεται μάλιστα να συνοδεύουν τον προϋπολογισμό, τον απολογισμό ή τον ισολογισμό τους. Ο καθορισμός τους ωστόσο, παραπέμπεται σε απόφαση του υπουργού Εσωτερικών.



# Πως ελέγχονται οι αποφάσεις των Δήμων και Κοινοτήτων

**Ο** υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας από τον γενικό γραμματέα της Περιφέρειας επί συγκεκριμένων αποφάσεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων καθώς και των συλλογικών οργάνων των δήμων, αλλά και ο αυτεπάγγελτος έλεγχός του επί του συνόλου των πράξεών τους, είναι οι δύο νέες ρυθμίσεις που εισάγει ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας σε αυτοτελές κεφάλαιο (Κεφ. Θ' άρθρα από 148 έως και 154), στο οποίο καθορίζονται τα του ελέγχου νομιμότητας των αποφάσεων των ΟΤΑ.



Παράλληλα επαναφέρεται σε ισχύ το δεύτερο στάδιο κρίσης, με την συγκρότηση μίας τουλάχιστον Ειδικής τριμελούς Επιτροπής ανά Περιφέρεια, στην οποία συμμετέχουν δικαστικός λειτουργός, εκπρόσωπος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και εκπρόσωπου της ΤΕΔΚ. Η Ειδική Επιτροπή εξετάζει προσφυγές κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

Σύμφωνα λοιπόν με τις διατάξεις του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, αλλά και τη σχετική εγκύκλιο του υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κ. Προκόπη Παυλόπουλου με θέμα: «Εποπτεία των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ», οι αλλαγές που επέρχονται σε σχέση με τον προϊσχύον καθεστώς είναι οι εξής:

## Έλεγχος νομιμότητας από τον γενικό γραμματέα της Περιφέρειας

Την εποπτεία στους Δήμους και τις Κοινότητες ασκεί ο γενικός γραμματέας της Περιφέρειας και συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας.

Οι αποφάσεις των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων, της Δημαρχιακής Επιτροπής, του Συμβουλίου των Τοπικών Διαμερισμάτων και των Τοπικών Συμβουλίων, των ΝΠΔΔ ισχύουν από την έκδοσή τους, χωρίς δηλαδή να απαιτείται έγκριση από άλλο όργανο.

Ωστόσο όπως διευκρινίζεται στην εγκύκλιο: «Προκειμένου, όμως, να αποφεύγονται αναπότρεπτες καταστάσεις, σκόπιμο είναι οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης, που υποχρεωτικά αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας κατά το άρθρο 149 ΔΚΚ, να μην εκτελούνται πριν την έκδοση της αντίστοιχης απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας».

## Ποιες αποφάσεις ελέγχονται υποχρεωτικά

Οι αποφάσεις που αποστέλλονται υποχρεωτικά στον γενικό γραμματέα της Περιφέρειας για έλεγχο νομιμότητας και εντός δέκα ημερών από την έκδοσή τους αφορούν :

α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) ανάρτηση έργων, υπηρεσιών μελετών και προμη-

θειών, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, ε) επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων, στ) σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, περιλαμβανομένων και των προγραμματικών, η) σύναψη δανείων, θ) διενέργεια δημοψηφίσματος.

Ο γενικός γραμματέας ελέγχει τη νομιμότητα τους εντός είκοσι ημερών.

Σημειώνεται ότι ο γενικός γραμματέας στο πλαίσιο του ελέγχου μπορεί να ασκήσει παρεμπιπτόντως έλεγχο και σε κάθε άλλη πράξη (διακηρύξεις, δημοπρασίες, πρακτικά επιτροπών κ.λπ.), στην οποία στηρίχθηκε η έκδοση της κατακυρωτικής πράξης.

Η κατακυρωτική πράξη ακυρώνεται, εάν από τον παρεμπιπτόντα έλεγχο προκύψει ότι η κατακυρωτική απόφαση στηρίχθηκε σε πράξη μη νόμιμη.

## Ποιες αποφάσεις δεν αποστέλλονται προς έλεγχο

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες δεν αποστέλλουν στην οικεία Περιφέρεια για έλεγχο νομιμότητας αποφάσεις:

- των συλλογικών οργάνων, όπως π.χ. οι αποφάσεις της Δημαρχιακής Επιτροπής για την άσκηση όλων των ένδικων μέσων και βοηθημάτων και για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές, η προέγκριση για την ίδρυση καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος, η χορήγηση άδειας λειτουργίας μουσικών οργάνων, η απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για τον ορισμό των μελών του διοικητικού συμβουλίου δημοτικού ή κοινοτικού νομικού προσώπου κ.λπ.
- των μονομελών οργάνων των δήμων και κοινοτήτων (Δημάρχου, Αντιδημάρχου, Προέδρου Κοινότητας, Προέδρου Τοπικού Συμβουλίου και Παρέδρου, Προέδρου Δη-

## ΡΕΠΟΡΤΑΖ ● ● ● ΕΛΕΓΧΟΣ - ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΟΤΑ

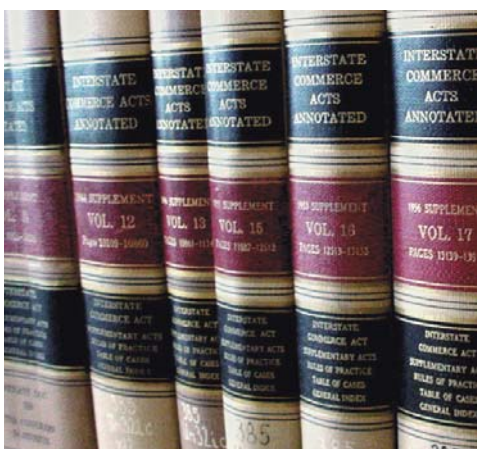
μοτικού Διαμερίσματος, Προέδρου δημοτικού ή κοινοτικού ΝΠΔΔ, Προέδρου ιδρύματος, Προέδρου Συνδέσμου), όπως π.χ. ο ορισμός αντιδημάρχου, χορήγηση αδειών κ.λπ. Επισημαίνεται ότι στον έλεγχο νομιμότητας του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας δεν υπάγονται οι αποφάσεις των οργάνων διοίκησης των δημοτικών επιχειρήσεων, υπό οποιανδήποτε μορφή και εάν δρουν, αφού οι τελευταίες χαρακτηρίζονται ρητά από το άρθρο 252 παρ. 5 ΔΚΚ ως ΝΠΔΔ (βλ. και Γνωμοδότηση Νομικού Συμβουλίου του Κράτους 508/ 2003).

### Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας από τον Περιφερειάρχη

Όπως ορίζεται στο άρθρο 149, παρ.2 του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, και περιγράφεται στην εγκύκλιο, εγκαθιδρύεται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας του γενικού γραμματέα της Περιφέρειας επί όλων των πράξεων των οργάνων, συλλογικών και μονομελών, των Δήμων, Κοινοτήτων, τοπικών διαμερισμάτων, των δημοτικών διαμερισμάτων, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου των δήμων και κοινοτήτων, και των Συνδέσμων αυτών.

Ο γενικός γραμματέας της Περιφέρειας ασκεί τον αυτεπάγγελο έλεγχο μετά από οποιονδήποτε τρόπο περιέλθει σε γνώση του η πράξη αυτή. Δηλαδή ή κατόπιν αναφοράς πολίτη, ή δημοσιεύματος στον Τύπο ή εφόσον η πράξη αυτή περιήλθε στην υπηρεσία της Περιφέρειας από τον ίδιο τον ΟΤΑ α' βαθμού κ.λπ. Επομένως, ο γενικός γραμματέας της Περιφέρειας μπορεί να ακυρώσει οποιαδήποτε πράξη, μονομελών ή συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, πέρα από αυτές που υποχρεωτικά στέλνονται κατά τα ανωτέρω. Οι πράξεις αυτές μπορούν να ελεγχθούν μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός (1) μηνός, αφοτόν η απόφαση αυτή έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί. Μέσα σ' αυτήν την προθεσμία ο γενικός γραμματέας θα πρέπει να συλλέξει όλα εκείνα τα έγγραφα που είναι αναγκαία για την ακύρωση της απόφασης, καθώς και να εκδώσει την ακυρωτική απόφαση.

Σημειώνεται ότι το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο δεν μπορεί να επανέλθει στο ζήτημα της απόφασης που ακυρώθηκε από το γενικό γραμματέα, παρά μόνο σε περίπτωση αλλαγής των πραγματικών δεδομένων ή ύπαρξης διαφορετικών στοιχείων. Αντίθετα μπορεί να εκδώσει απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας θα συμμορφώνεται με την ακυρωτική απόφαση.



### Προσφυγή πολιτών κατά των αποφάσεων και παραλείψεων των τοπικών αρχών

Για πρώτη φορά θεσμοθετείται διοικητική προσφυγή όχι μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των ΟΤΑ, αλλά και κατά της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας της διοίκησης. Στην πρώτη περίπτωση, οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στον γενικό γραμματέα της Περιφέρειας και να προσβάλει αποφάσεις των Δήμων και Κοινοτήτων εντός δέκα ημερών από τη δημοσιοποίηση ή κοινοποίηση της απόφασης, χωρίς όμως να αναστέλλεται η εκτέλεση της προσβαλλόμενης απόφασης.

Ο γενικός γραμματέας εξετάζει καταρχήν το παραδεκτό της προσφυγής και στη συνέχεια το βάσιμο αυτής. Επίσης εξετάζει μόνο τους λόγους που προβάλλονται στην προσφυγή, δεν ερευνά και άλλους λόγους ακυρότητας της πράξης.

Στη δεύτερη περίπτωση η προσφυγή πρέπει να γίνει εντός δέκα ημερών από την παρέλευση άπρακτης της προθεσμίας που βάσει του νόμου έπρεπε να εκδοθεί απόφαση. Ο γενικός γραμματέας υποχρεούται να αποφανθεί μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της προσφυγής.

### Προσφυγή κατά της απόφασης του γενικού γραμματέα της Περιφέρειας σε Ειδική Επιτροπή

Οι αποφάσεις του γενικού γραμματέα της Περιφέρειας, είτε αφορούν έλεγχο νομιμότητας, είτε ειδική διοικητική προσφυγή προσβάλλονται ενώπιον Ειδικής Επιτροπής, η οποία συγκροτείται και λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 152 και 153 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. Η άσκηση της προσφυγής ορίζεται σε ένα μήνα από την έκ-

δοση της απόφασης του γενικού γραμματέα της Περιφέρειας ή από την κοινοποίησή της ή αφοτόν έλαβε γνώση ο προσφεύγων.

Η πράξη της Ειδικής Επιτροπής που ακυρώνει την πράξη του γενικού γραμματέα είναι υποχρεωτική για τον γενικό γραμματέα, αλλά και τον ΟΤΑ, οι οποίοι δεν μπορούν, επανεξετάζοντας την υπόθεση, να αποστούν από όσα έκρινε η Επιτροπή με την ακυρωτική πράξη της.

### Συγκρότηση και λειτουργία Ειδικής Επιτροπής

Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας συνιστάται μία τουλάχιστον τριμελής Ειδική Επιτροπή ανά Περιφέρεια με μέλη:

- ένα δικαστικό λειτουργό των διοικητικών ή πολιτικών εφετείων, ως πρόεδρο
- έναν εκπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους
- έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.) του πολυπληθέστερου νομού, με αναπληρωτή, που προέρχεται από την Τ.Ε.Δ.Κ. του επόμενου σε πληθυσμό νομού, οι οποίοι ορίζονται με απόφαση των οικείων διοικητικών συμβουλίων.

Σημειώνεται ότι η Ειδική Επιτροπή δεν έχει αρμοδιότητα να ασκήσει αυτεπάγγελα έρευνα για τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Ενεργεί μόνο μετά από προσφυγή είτε του Δήμου ή Κοινοτήτας, είτε τρίτου.

Η απόφαση της Επιτροπής εκδίδεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της προσφυγής. Μετά την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας, η τυχόν εκδοθείσα απόφαση δεν παράγει έννομα αποτελέσματα, ως, αναρμοδίως, κατά χρόνο εκδοθείσα.

### Υποχρέωση συμμόρφωσης στις αποφάσεις και πειθαρχικές ευθύνες

Σύμφωνα με το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, αποτελεί υποχρέωση όλων των αιρετών οργάνων των Δήμων και Κοινοτήτων να συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και της Ειδικής Επιτροπής.

Στην αντίθετη περίπτωση εγκαθιδρύεται αυτοτελής πειθαρχική ευθύνη. Σημειώνεται ότι η πειθαρχική αυτή ευθύνη δεν αναφέρεται στα μέλη των διοικήσεων των ΝΠΔΔ και Ιδρυμάτων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ που δεν έχουν την ιδιότητα του αιρετού.



# Εποπτεία και έλεγχος των δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ΕΕ



*Quis custodier ipsos custodes?*

**Η** Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση υπόκειται σε πολλούς ελέγχους. Συνεχώς δημιουργούνται καινούργια όργανα ελέγχου της, ομολογώντας ουσιαστικά την αναποτελεσματικότητα των προηγούμενων ελεγκτικών μηχανισμών. Εάν το ελεγκτικό σύστημα ήταν αποδοτικό και αποτελεσματικό δε θα υπήρχε ανάγκη δημιουργίας νέου εποπτικού οργανισμού.

Παράλληλα όμως, οι έλεγχοι αυτοί δημιουργούν ιδιαίτερα προβλήματα στη λειτουργία των ΟΤΑ. Πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες, καθυστερήσεις και διαφορετική αντιμετώπιση, είναι ορισμένα μόνο από τα προβλήματα, που ως κοινό παραινόμενο έχουν τον περιορισμό της αποδοτικότητας των δήμων και των κοινοτήτων και την πλημμελή εξυπηρέτηση των δημοτών.

Το μέγιστο όμως πρόβλημα που προκύπτει από το σημερινό σύστημα ελέγχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πολιτικό. Έχει σχέση με τη διαφάνεια στη λειτουργία, τη λήψη των αποφάσεων και την υλοποίηση των τοπικών πολιτικών από τις τοπικές αρχές. Το ζητούμενο της διαφάνειας το σημερινό αντιπαραγωγικό σύστημα, δεν το επιλύει.

Για αυτούς τους λόγους, με πρωτοβουλία της ΚΕΔΚΕ, έχει ανοίξει η σχετική συζήτηση. Διατυπώθηκε και ειδική επεξεργασμένη πρόταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την Επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση.

Το άρθρο αυτό φιλοδοξεί να συμβάλει στο σχετικό διάλογο, παρουσιάζοντας την Ευ-

ρωπαϊκή Εμπειρία, σχετικά με τους ελέγχους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τα βασικά ερωτήματα που προσπαθεί να καλύψει είναι η σχέση της με τους ελέγχους, οι διάφορες μορφές εποπτείας, το αντικείμενο τους, οι εποπτικές αρχές, ο χρόνος και η έναρξη της εποπτικής διαδικασίας και οι ενστάσεις των τοπικών αρχών.

## 1. Τοπική Αυτοδιοίκηση και Εποπτεία

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης βασίζεται σε τρεις κεντρικές ιδέες: οι τοπικές αρχές πρέπει να υιοθετήσουν τη δική τους διοικητική δομή, να περιβάλλονται από τη δική τους εξουσία και να διαχειρίζονται ελεύθερα τις δικές τους υποθέσεις, γεγονός που αποκλείει την υπαγωγή τους σε άλλα όργανα.

Σε κάθε Σύνταγμα των Κρατών - Μελών της Ε.Ε. αναγνωρίζεται η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διαχείριση των τοπικών συμφερόντων, χωρίς να ορίζονται τα συμφέροντα αυτά ή να εξηγούνται οι μορφές τους. Αυτό το τελευταίο είναι συνήθως υποχρέωση της νομοθετικής εξουσίας, που σε κάθε περίπτωση, οφείλει να σέ-

βεται το δικαίωμα των τοπικών αρχών να συμμετέχουν ουσιαστικά σε υποθέσεις που επηρεάζουν άμεσα τα συμφέροντά τους.

Εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της νομοθετικής εξουσίας να ορίσει τα τοπικά συμφέροντα σε συμφωνία με το Σύνταγμα και να εδραιώσει τα όρια τους, παραχωρώντας στις τοπικές αρχές την απαραίτητη εξουσία για να τα διαχειριστούν.

Σε τελική ανάλυση, η καταστατική και / ή η νομοθετική αναγνώριση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να λειτουργήσει ως βάση για την οργάνωση σχέσεων μεταξύ των διοικητικών αρχών με τέτοιο τρόπο, ώστε ο ρόλος που παραχωρείται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι αυτή βρίσκεται σε πλεονεκτική θέση για να εκπληρώσει συγκεκριμένες δημόσιες λειτουργίες.

Με αυτή την προοπτική πρέπει να προσεγγίσουμε το θέμα της εποπτείας της διαχείρισης των υποθέσεων των τοπικών αρχών.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση υποστηρίζει την ιδέα ότι η εξουσία πρέπει να είναι περιορισμένη και όχι απόλυτη. Τα συστήματα ελέγχου υπάρχουν για να αποφεύγεται η υπέρβαση των ορίων και για να εγγυώνται

τη διατήρηση της ισορροπίας ανάμεσα στο δημόσιο και κοινοτικό συμφέρον, αλλά και τα ατομικά δικαιώματα που έχουν οριστεί από τους νομοθέτες και το Σύνταγμα.

Αυτό δικαιολογεί από τη μια την ύπαρξη της εποπτείας, και την ίδια στιγμή παρέχει ένα μέτρο σύγκρισης για τον καθορισμό των ορίων της, μιας και κάθε εποπτεία, που δεν είναι απαραίτητη για τη διατήρηση της προαναφερθείσας ισορροπίας, πρέπει να καταργείται, όπως επίσης και κάθε εποπτικό μέσο που δε στοχεύει στην επίτευξη αυτού του σκοπού χρειάζεται αναθεώρηση.

Το Άρθρο 8.3 της Ευρωπαϊκής Χάρτας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (EXTA), (στο εξής Χάρτα) επαναδιακηρύσσει αυτήν την αρχή αναφορικά με μια συγκεκριμένη μορφή εποπτείας, αυτή της διοικητικής:

«Η διοικητική εποπτεία των τοπικών αρχών πρέπει να ασκείται με τέτοιο τρόπο, ώστε η παρέμβαση των ρυθμιστικών αρχών να βρίσκεται σε αναλογία με τη σημασία των συμφερόντων που είναι προορισμένη να προασπίζει».

Σε σχέση με την αρχή αυτή αξιολογούνται στο παρόν κείμενο διάφορα εποπτικά συστήματα και προσδιορίζονται η φύση και ο βαθμός της εποπτείας των πράξεων των τοπικών αρχών. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι συνθήκες κάτω από τις οποίες ασκείται η εποπτεία, αλλά και τα αποτελέσματα / συνέπειες της.

## 2. Οι διάφορες μορφές εποπτείας των δράσεων των τοπικών αρχών

### α) Νομική Εποπτεία

Η ιδέα της νομικής εποπτείας περικλείει έναν αριθμό μορφών εποπτείας, που πρέπει να διευκρινιστούν.

Αρχικά υπάρχει η εποπτεία που ασκείται από την κεντρική ή, όπου είναι πιο κατάλληλο, από την περιφερειακή κυβέρνηση και η οποία μπορεί να οριστεί ως «διοικητική εποπτεία» από μια «εποπτική αρχή».

Υπάρχει επίσης και η εποπτεία που ασκείται από τα εγχώρια δικαστήρια (διοικητικά και / ή πολιτικά), τα οποία προβαίνουν σε δικαστικές διώξεις ενάντια στις τοπικές αρχές.

Τα διαφορετικά είδη νομικής εποπτείας δε σταματούν εδώ, καθώς σημαντικό ρόλο

μπορεί να έχουν και τα μη νομικά όργανα, τα οποία λειτουργούν προφανώς ανεξάρτητα από την κεντρική (ή περιφερειακή) κυβέρνηση.

Ορισμένα κράτη, για παράδειγμα, έχουν οργανώσει γραφεία με επιτρόπους διοίκησης, μεσολαβητές ή ανεξάρτητες αρχές, με αποκλειστική αρμοδιότητα τη διεξαγωγή ερευνών ή την εξέταση παραπόνων, που προκαλεί η κακοδιαχείριση από τη μεριά των τοπικών αρχών, στα εδαφικά όρια της δικαιοδοσίας τους.



### β) Οικονομική εποπτεία και λογιστικός έλεγχος

Διάκριση μπορεί να γίνει μεταξύ του οικονομικού και του λογιστικού ελέγχου, όσον αφορά στο ποιος είναι υπεύθυνος για κάποια λειτουργία. Ένας λογιστικός έλεγχος μπορεί να ανατεθεί σε κάποιον ανεξάρτητο ειδικό, υπεύθυνο για την απογραφή της οικονομικής κατάστασης μιας τοπικής αρχής, ο οποίος θα λειτουργήσει συμβουλευτικά για τις μελλοντικές της οικονομικές δραστηριότητες. Στην περίπτωση αυτή ο λογιστικός έλεγχος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μορφή οικονομικής εποπτείας ή έγκρισης των ισολογισμών, αλλά περισσότερο ως βοήθεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Πρέπει να σημειωθεί ότι σε ορισμένες χώρες η ουσιαστική οικονομική εποπτεία μπορεί να ασκηθεί και από οικονομικά ινστιτούτα, κάποια από τα οποία τελούν υπό τον άμεσο έλεγχο της κεντρικής κυβέρνησης, ειδικά σε περιπτώσεις όπου μια αρχή δανείζεται χρήματα.

## 3. Αντικείμενο Εποπτείας

Πρέπει να σημειωθεί ότι το γενικό αντικείμενο της εποπτείας είναι η δράση της τοπικής αρχής: στις περισσότερες περιπτώσεις η κύρωση που επιβάλλεται σε μια παράνομη πράξη επηρεάζει μόνο την απόφαση που ενσωματώνει την πράξη αυτή, αν και σε κάποιες πιο σοβαρές περιπτώσεις μπορεί να επιβληθεί ποινή σε όργανα / υπηρεσίες ή άτομα που θεωρούνται υπεύθυνα για τις συγκεκριμένες αποφάσεις.

## 4. Αρχές που ασκούν εποπτεία

### α) Εποπτικές διοικητικές αρχές

Το Άρθρο 8 της Χάρτας, μιλώντας για τη «διοικητική εποπτεία των δράσεων των τοπικών αρχών», ορίζει ότι η διοικητική εποπτεία της νομιμότητας των δράσεων των τοπικών αρχών είναι επιτρεπτή, κάτω από προϋποθέσεις που έχουν οριστεί σε καταστατικούς χάρτες και σύνταγμα. Το Άρθρο προβλέπει ότι:

- ✓ κάθε διοικητική εποπτεία των τοπικών αρχών μπορεί να ασκηθεί μόνο σύμφωνα με συγκεκριμένες διαδικασίες και σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως αυτές προβλέπονται από το σύνταγμα ή τον καταστατικό χάρτη.
- ✓ κάθε διοικητική εποπτεία των δράσεων των τοπικών αρχών στοχεύει λογικά μόνο στη σύμφωνη πορεία τους με το νόμο και τις συνταγματικές αρχές. Ωστόσο η διοικητική εποπτεία μπορεί επίσης να ασκηθεί σε σχέση με τη σκοπιμότητα των ανώτερων αρχών, όσον αφορά σε καθήκοντα, η άσκηση των οποίων έχει μεταβιβασθεί στις τοπικές αρχές.
- ✓ η διοικητική εποπτεία ασκείται με τέτοιο τρόπο, ώστε να διασφαλιστεί ότι η επέμβαση των ελεγκτικών αρχών διατηρείται σε αναλογία με τη σημασία των συμφερόντων, τα οποία στοχεύει να διαφυλάξει.

Παρόλο την ανομοιότητα αυτή, μπορούν να διακριθούν δύο μοντέλα περιφερειακής επιρροής πάνω στις τοπικές αρχές. Το πρώτο αντιστοιχεί σε χώρες, όπου η αποκεντρωτική μεταρρύθμιση εφαρμόστηκε μόλις πρόσφατα, αλλά η κεντρική κυβέρνηση διατηρεί ακόμη κυρίαρχο ρόλο και στην εποπτεία. Το δεύτερο αντιστοιχεί σε ομόσπονδα

κράτη, όπου το πιο σημαντικό ρόλο φαίνεται να έχει όχι το κράτος αλλά η περιφέρεια.

β) Τα δικαστήρια

Στα παραδοσιακά συγκεντρωτικά κράτη το νέο εποπτικό πλαίσιο, που έγινε αναγκαίο ύστερα από την αναγνώριση της αρχής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είχε ως αποτέλεσμα αλλαγές στη σχέση ανάμεσα στην κεντρική κυβέρνηση και τις τοπικές αρχές, σε τέτοια κλίμακα ώστε η εφαρμογή αυτής της μεταρρύθμισης να αποτελέσει μια πραγματική πρόκληση, τόσο για τις κυβερνητικές αρχές, όσο και για τα δικαστήρια, στα οποί-

α ανατέθηκε ο ρόλος του ρυθμιστή της νέας αποκεντρωτικής πολιτικής. Για να εκπληρώσουν το νέο αυτό ρόλο τα δικαστήρια συνήθως διεξάγουν μια αυστηρή επανεξέταση της νομιμότητας μιας απόφασης, χωρίς να έχουν την εξουσιοδότηση να αλλάζουν, εφαρμόζοντας κριτήρια σκοπιμότητας, μια απόφαση που έχει παρθεί ελεύθερα από την τοπική αρχή, σε ένα πεδίο όπου η αρχή απολαμβάνει ένα περιθώριο ελεύθερης βούλησης.

γ) Εθνικά ή περιφερειακά κοινοβούλια

Γενικά, ο ρόλος ενός κοινοβουλίου, περιορίζεται στη θέσπιση νομοθεσίας που καθο-

ρίζει τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες ασκείται η διοικητική εποπτεία των τοπικών αρχών. Στην πράξη το κοινοβούλιο επεμβαίνει στις εποπτικές διαδικασίες μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ωστόσο υπάρχουν και εξαιρέσεις στον κανόνα.

5. Χρόνος της εποπτείας

α) Η εκ των προτέρων (a priori) εποπτεία

Όταν η απόφαση σχετίζεται με οικονομική δέσμευση είναι απαραίτητη η προγενέστερη άδεια. Ως παραδείγματα μπορούν να χρησιμοποιηθούν η έκδοση ομολόγων, η αγορά ή η μεταφορά κεφαλαίου και η απόκτηση μεριδίου στο κεφάλαιο μιας επιχείρησης, που δεν παρέχει δημόσιες υπηρεσίες ή έχει δράσεις που άπτονται του δημοσίου συμφέροντος.

Το εθνικό κοινοβούλιο έχει το ρόλο να καθορίσει ποιες μορφές των τοπικών υποθέσεων χρειάζονται προληπτική εποπτεία, εάν ο στόχος είναι να διασφαλιστεί η συγκεκριμένη μεταχείριση σε δεδομένους τομείς (για παράδειγμα η φορολογία) και να εγγυηθεί ένα συμφέρον, το οποίο δεν έχει μόνο τοπικό ενδιαφέρον (για παράδειγμα ισορροπία προϋπολογισμού, η οποία θα μπορούσε να τεθεί σε κίνδυνο αν δεν υπήρχαν όρια στο δανεισμό).

β) Η εκ των υστέρων

(a posteriori) εποπτεία

Η εκ των υστέρων (a posteriori) εποπτεία διεξάγεται είτε συμπληρωματικά με την εκ των προτέρων (a priori) εποπτεία ή ανεξάρτητα.

| Οι Οικονομικοί Έλεγχοι σε Ευρωπαϊκούς ΟΤΑ |                                                                   |                                          |                                                   |                                                         |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Χώρα                                      | Μορφή Ελέγχου                                                     | Ελεγκτές                                 | Ελέγχουσα Αρχή                                    | Δυνατότητες Ελεγκτών                                    |
| Δανία                                     | Ανώτατα όρια Επενδύσεων, Φορολογίας, Δανεισμού, Προσωπικού        | Διαδημοτικό όργανο της αντίστοιχης ΚΕΔΚΕ | Κεντρική κυβέρνηση                                |                                                         |
| Φιλανδία                                  | Έλεγχος νομιμότητας                                               | Εκλέγονται από το Δημοτικό Συμβούλιο     | Επαρχιακή Αυτοδιοίκηση                            | Αίτημα παραίτησης αιρετού ή υπαλλήλου                   |
| Ιταλία                                    | Έλεγχος νομιμότητας                                               | Εμπειρογνώμονες-Λογιστές                 | Περιφέρεια                                        |                                                         |
| Λουξεμβούργο                              | Έλεγχος σε επίπεδο έγκρισης και εκτέλεσης                         | Υπηρεσία ελέγχου του ΟΤΑ                 | Κεντρική κυβέρνηση                                |                                                         |
| Πορτογαλία                                | Έλεγχος νομιμότητας                                               | Εσωτερική υπηρεσία ελέγχου του δήμου     | Κεντρική κυβέρνηση, Ελεγκτικό συνέδριο            |                                                         |
| Σουηδία                                   | Απουσία εξειδικευμένων ελέγχων. Περιορισμός σε γενικές διατάξεις. |                                          |                                                   |                                                         |
| Ολλανδία                                  | Διαχειριστικός έλεγχος                                            | Ορκωτοί λογιστές                         | Περιφερειακή διοίκηση                             | Μειώσεις επιχορηγήσεων                                  |
| Μ. Βρετανία                               | Ανώτατα όρια δαπανών, πρότυπο κόστος                              | Ορκωτοί λογιστές                         | Εθνικό κοινοβούλιο (Αγγλία, Σκωτία) Ουαλία κ.λπ.) | Περιορισμός επιχορηγήσεων ή πρόστιμο για κακοδιαχείριση |





| Διοικητικοί Έλεγχοι σε Ευρωπαϊκούς ΟΤΑ |                                                    |                                     |                                                      |                       |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------|
| Χώρα                                   | Στόχος                                             | Ελέγχουσα Αρχή                      | Δυνατότητες                                          | Επίλυση Διαφορών      |
| Δανία                                  | Νομιμότητα<br>Σε κάποιες περιπτώσεις & σκοπιμότητα | Η ανώτερη διοικητικά βαθμίδα        | Ακύρωση αποφάσεων                                    | Δικαιοσύνη            |
| Φιλανδία                               | Νομιμότητα                                         | Η ανώτερη διοικητικά βαθμίδα        | Απαίτηση τήρησης των νόμων και συμμόρφωσης           |                       |
| Ιταλία                                 | Νομιμότητα                                         | Η ανώτερη διοικητικά βαθμίδα        | Πρόταση διάλυσης Δημοτικού Συμβουλίου                |                       |
| Λουξεμβούργο                           | Νομιμότητα                                         | Μέγας Δούκας, Κεντρική κυβέρνηση    | Ακύρωση αποφάσεων                                    | Συμβούλιο Επικρατείας |
| Πορτογαλία                             | Νομιμότητα                                         | Κεντρική κυβέρνηση                  | Πρόταση διάλυσης Δημοτικού Συμβουλίου                | Δικαιοσύνη            |
| Σουηδία                                | Νομιμότητα                                         | Κρατικές αρχές, Δικαστήρια          | Ακύρωση αποφάσεων, απαίτηση συμμόρφωσης με νομοθεσία | Δικαιοσύνη            |
| Ολλανδία                               | Νομιμότητα                                         | Επαρχίες, Κεντρική διοίκηση         | Ακύρωση αποφάσεων                                    | Δικαιοσύνη            |
| Μ. Βρετανία                            |                                                    | Οι ΟΤΑ στον έλεγχο των δικαστηρίων. |                                                      |                       |



σχέσεις μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και ένα μεγαλύτερο σεβασμό προς την αυτονομία της τελευταίας, δικαιολογείται επίσης και λόγω της αποτελεσματικότητας. Έχοντας υπόψη τον αυξανόμενο αριθμό των διοικητικών αποφάσεων που λαμβάνουν οι τοπικές αρχές και την πολυπλοκότητα των αποφάσεων αυτών, η συνολική εποπτεία δεν είναι πλέον εφικτή και είναι απαραίτητο να γίνεται επιλογή των αποφάσεων μεγάλης σημασίας με βάση το εύρος ή τα χαρακτηριστικά τους. Εάν αυτό αποτύχει το εποπτικό σύστημα θα υπερφορτωθεί, κάνοντας πρακτικά αδύνατη τη διεξαγωγή όλων των απαραίτητων ελέγχων με το σωστό τρόπο και μέσα σε ένα λογικό χρονικό πλαίσιο.

Η περικοπή των αποφάσεων που υπόκεινται στην υποχρεωτική διοικητική εποπτεία μπορεί να αντισταθμιστεί ως κάποιο βαθμό όχι μόνο επιτρέποντας τρίτα μέρη και τις ίδιες τις τοπικές αρχές, να ζητούν διοικητική ή δικαστική εποπτεία των αποφάσεων που δεν υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο, αλλά αναπτύσσοντας επιπλέον οικονομική εποπτεία των δημοτικών λογαριασμών και του τρόπου με τον οποίον οι δήμοι χειρίζονται τις αποφάσεις τους.

Η τάση αυτή δεν είναι όμως ευρέως αποδεκτή. Σε ορισμένες χώρες αποτελεί γενική πρακτική ότι η νομιμότητα των αποφάσεων των τοπικών αρχών πρέπει να επανεξεταστεί από μια εποπτική διοικητική αρχή. Στις περιπτώσεις που οι υποχρεωτικοί έλεγχοι δε διεξάγονται μόνο με μεγά-

Η εποπτεία ασκείται μόλις η απόφαση τεθεί σε εφαρμογή. Η διοικητική εποπτεία έχει την αποκλειστική δικαιοδοσία να παραπέμψει μια απόφαση στο αντίστοιχο δικαστήριο, ώστε να την ακυρώσει. Από την άλλη η ίδια η αρχή είναι εξουσιοδοτημένη να αναστείλει ή να ακυρώσει την υπό συζήτηση ερώτηση, χωρίς την προσφυγή στα δικαστήρια.

6. Έναρξη της εποπτικής διαδικασίας  
α) Αυτόματη εποπτεία

Η αυτόματη εποπτεία μπορεί να είναι υποχρεωτική (σε περιπτώσεις όπου ο νόμος ορίζει ότι η νομιμότητα μιας απόφασης ή μορφών αποφάσεων μπορεί να υιοθετηθεί)

ή προαιρετική (σε περιπτώσεις όπου η εποπτική αρχή έχει την ελευθερία να αποφασίσει αν μια απόφαση πρέπει να υιοθετηθεί). Πιο συχνά τέτοιου είδους εποπτεία μπορεί να ασκηθεί από μια εποπτική διοικητική αρχή, είτε αποτελεί μέρος της κεντρικής κυβέρνησης, είτε όχι. Όπου η εποπτεία είναι υποχρεωτική είναι επίσης υποχρεωτικό για τις τοπικές αρχές να κοινοποιήσουν την όποια απόφαση στο σχετικό εποπτικό σώμα. Ωστόσο το εποπτικό σύστημα ενός αριθμού κρατών, κινείται πλέον προς μια μείωση των υποχρεωτικών διοικητικών ελέγχων. Μια τέτοια απλοποίηση της διοικητικής εποπτείας, που πιθανότατα αντικατοπτρίζει και μια αλλαγή στις



λη συχνότητα, αλλά και εκ των προτέρων, παραμονεύει πάντα ο κίνδυνος αδικαιολόγητων εμποδίων στις δράσεις των τοπικών αρχών.

#### **β) Όταν η εποπτεία ζητείται από την εποπτική αρχή**

Η εποπτεία ύστερα από ζήτηση της αρχής που την αφορά λειτουργεί ως πλεονέκτημα από τη μεριά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γιατί τέτοιου είδους εποπτεία εξασφαλίζει τον απόλυτο σεβασμό προς την τοπική αυτονομία, ενώ την ίδια ώρα διευκολύνει την αποφυγή επιπλέον ρίσκων όσον αφορά στην υιοθέτηση παράνομων αποφάσεων. Τέτοια εποπτεία γίνεται εκ των προτέρων (a priori), μιας και διεξάγεται είτε πριν τη λήψη μιας απόφασης, είτε μετά τη λήψη αλλά πριν την εφαρμογή της.

#### **γ) Όταν η εποπτεία ζητείται από τρίτα μέρη.**

Το προοίμιο της Ευρωπαϊκής Χάρτας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση αναγνωρίζει «το δικαίωμα των πολιτών να μετέχουν στη διε-

ξαγωγή των δημοσίων υποθέσεων». Συνεπάγεται λογικά ότι κάθε μέλος του κοινού μπορεί να πάρει την πρωτοβουλία οργάνωσης μιας διοικητικής ή οικονομικής εποπτικής διαδικασίας.

Διάκριση ωστόσο πρέπει να γίνει ανάμεσα σε ενέργειες των μελών του κοινού στα πλαίσια μιας εποπτικής διαδικασίας που προηγείται της δικαστικής επανεξέτασης και του δικαιώματος τους να προσφεύγουν στα δικαστήρια σχετικά με αποφάσεις των τοπικών αρχών που επηρεάζουν τους ίδιους.

#### **7. Οι ενστάσεις των τοπικών αρχών έναντι σε αποφάσεις των εποπτικών αρχών**

Το Άρθρο 11 της Χάρτας ορίζει:

«Οι τοπικές αρχές έχουν το δικαίωμα να προσφύγουν σε δικαστική ένσταση, ώστε να διασφαλίσουν την ανεμπόδιση άσκηση των εξουσιών τους, αλλά και το σεβασμό για τις αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτές διαφυλάσσονται από το Σύνταγμα ή την εγχώρια νομοθεσία».

Το δικαίωμα της προσφυγής έχει ιδιαίτερη σημασία όταν η τοπική αρχή πρέπει να λάβει μέτρα ενάντια σε αυτό που νοείται ως παράνομη διοικητική εποπτεία, ιδιαίτερα μιας και το Άρθρο 8.1 ορίζει ότι: «Κάθε διοικητική εποπτεία των τοπικών αρχών μπορεί να ασκηθεί μόνο σύμφωνα με ανάλογες διαδικασίες και σε περιπτώσεις όπως αυτές προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το καταστατικό διάταγμα». Αυτό το δικαίωμα γίνεται ουσιαστικό όταν η εποπτική διοικητική αρχή είναι εξουσιοδοτημένη να ακυρώνει ή να επιβάλλει κυρώσεις σε όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι για να είναι μια δικαστική ένσταση αποτελεσματική το δικαστήριο πρέπει να έχει την εξουσιοδότηση να ακυρώσει την αμφισβητούμενη απόφαση, ή τουλάχιστον να είναι υποχρεωτικό για τις αρχές να ακυρώνουν τις δικές τους αποφάσεις, όταν το δικαστήριο τις κρίνει παράνομες, αλλά και να υπάρχει η πιθανότητα λήψης μέτρων που θα στοχεύουν στη συμφωνία τους με την παραπάνω υποχρέωση.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

**Council of Europe Publishing**, 1993, Supervision and Auditing of Local Authorities' Action, Local and Regional Authorities in Europe, 66, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1992, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1992, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Austria, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1992, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Belgium, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1992, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Denmark, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1992, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Finland, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1992, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of France, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1993, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Germany, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1993, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Italy, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1993, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Luxembourg, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1993, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Netherlands, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1993, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Portugal, Council of Europe, Strasbourg

**Council of Europe Publishing**, 1993, Studies appearing in the series "Structure and operation of local and regional democracy", the case of Spain, Council of Europe, Strasbourg

**Γκέκας Ράλλης, 2001**, Σχέσεις κεντρικής-τοπικής διοίκησης στην Ευρώπη. Διοικητικοί και οικονομικοί έλεγχοι στην Τοπική και Περιφερειακή διοίκηση, ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα.