



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως το επεξεργάστηκε η Διάρκης Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, αποτελείται από επτά (7) Μέρη και εξήντα δύο (62) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος των διατάξεων του νόμου.

Το νομοσχέδιο αποσκοπεί, σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που το συνοδεύει, αφενός, στην «ενίσχυση των μηχανισμών λογοδοσίας στο εσωτερικό κάθε φορέα δημόσιας διοίκησης, με την οριοθέτηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και τη σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλο τον δημόσιο τομέα», διά της «ενιαία[ς] ρύθμισης θεμάτων που αφορούν στην πρόβλεψη και λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου», αφετέρου, στην εισαγωγή του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας, «κεντρική αποστολή του [οποίου] αποτελεί η διασφάλιση ενός συνεκτικού πλαισίου αποτελεσματικής προστασίας των υπαλλήλων που διαπιστώνουν, υφίστανται τις συνέπειες ή επιθυμούν να αναφέρουν παραβιάσεις ακεραιότητας, καθώς και η παροχή υποστήριξης, ενημέρωσης και συμβουλής σε αυτούς αναφορικά με θέματα ηθικής και ακεραιότητας στο[ν] χώρο εργασίας τους, όπως και στη ρύθμιση λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας, ιδίως, του Υπουργείου Εσω-

2

τερικών. Στο άρθρο 1 ορίζεται, εξ άλλου, ο σκοπός του νομοσχεδίου, ως «η ενιαία ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και τη λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στον δημόσιο τομέα, καθώς και η εγκαθίδρυση του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση».

Το Μέρος Α΄ (άρθρα 2-22), υπό τον τίτλο «Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου στο[ν] Δημόσιο Τομέα», αποτελείται από έξι (6) Κεφάλαια (Α΄-ΣΤ΄). Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α΄ (άρθρα 2-3), υπό τον τίτλο «Πεδίο Εφαρμογής - Ορισμοί», καθορίζεται, ιδίως, το πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων του Μέρους Α΄ του νομοσχεδίου, το οποίο καταλαμβάνει όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα (με περαιτέρω παραπομπή στο άρθρο 14 παρ. 1 περ. α΄ του ν. 4270/2014) (άρθρο 2), πλην της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (άρθρο 59), και τίθενται ορισμοί όρων που απαντούν στο Μέρος Α΄ (άρθρο 3). Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ (άρθρα 4-6), υπό τον τίτλο «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου», ορίζεται, μεταξύ άλλων, η έννοια του «Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου» ως «το πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί ο φορέας» (άρθρο 4), καθορίζονται τα «δομικά στοιχεία» του (άρθρο 5), εισάγεται η διάρθρωσή του σε τρία επίπεδα («γραμμές ρόλων»), ανά δημόσιο φορέα, και καθορίζονται οι κατηγορίες οργάνων και αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου (άρθρο 6). Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ΄ (άρθρα 7-8), υπό τον τίτλο «Λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου», θεσπίζεται η ανεξαρτησία της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου, κατ' αρχήν διά της οργανωτικής υπαγωγής της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου απευθείας στον επικεφαλής του φορέα και διά της σύστασης και λειτουργίας Επιτροπής Ελέγχου (άρθρο 7) σε κάθε φορέα, ανάλογα με την οργανωτική δομή και το μέγεθός του, και η οποία αποτελεί «ανεξάρτητο σώμα», χωρίς αρμοδιότητες διαχείρισης και διοίκησης του φορέα, τα δε μέλη της δεν δύνανται να έχουν σχέση εξαρτημένης εργασίας με αυτόν (άρθρο 8). Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δ΄ (άρθρα 9-13), υπό τον τίτλο «Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου», ρυθμίζονται, μεταξύ άλλων, ζητήματα σχετικά με τη σύσταση, την οργάνωση και τη στελέχωση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων, καθορίζονται τα καθήκοντα του Προϊσταμένου της και τα αντίστοιχα του επικεφαλής του φορέα, και ορίζεται ότι το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) οργανώνει ειδικό πρόγραμμα ελεγκτικής επάρκειας εσωτερικού ελεγκτή (άρθρο 9). Καθορίζονται οι επιχειρησιακοί στόχοι και οι αρμοδιότητες της Μονάδας Εσωτερικού Ε-

λέγχου (άρθρο 10), προβλέπεται η έκδοση Κανονισμού Λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, στον οποίο καθορίζονται, ιδίως, ο σκοπός, οι αρμοδιότητες, η ευθύνη και η θέση της Μονάδας στην οργανωτική διάρθρωση του φορέα (άρθρο 11), καθώς και η έκδοση Κώδικα Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών (άρθρο 12). Ορίζεται, εξ άλλου, ότι υποβάλλεται, κατ' έτος, στον επικεφαλής του φορέα και στην Επιτροπή Ελέγχου, Έκθεση επί του προηγούμενου έτους, η οποία συντάσσεται σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου και κοινοποιείται αμελλητί στο Ελεγκτικό Συνέδριο, την Εθνική Αρχή Διαφάνειας και τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών, ενώ, ως προς τους ΟΤΑ α' βαθμού, η Έκθεση κοινοποιείται και στο Δημοτικό Συμβούλιο. Μαζί με την Ετήσια Έκθεση, ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου υποβάλλει γνώμη στον επικεφαλής του φορέα επί της επάρκειας των δομών και των συστημάτων διακυβέρνησης του φορέα, της διαχείρισης κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου (άρθρο 13). Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Ε' (άρθρα 14-21), υπό τον τίτλο «Διεξαγωγή Έργου Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου», εισάγονται, ιδίως, ρυθμίσεις ως προς την υποχρέωση του Προϊσταμένου της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου να καταρτίζει «Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών» (άρθρο 14), τη διάρθρωση των έργων που διενεργούνται ή παρέχονται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, σε δύο στάδια (διαβεβαιωτικό/ελεγκτικό και συμβουλευτικό) (άρθρο 15), και την παρακολούθηση της πραγματοποίησης των συστάσεων επί της έκθεσης ελέγχου (άρθρο 16), εισάγεται υποχρέωση κάθε φορέα του δημόσιου τομέα να θεσπίζει ετήσιο «Πρόγραμμα Αξιολόγησης και Βελτίωσης Ποιότητας για τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου» διά του Προϊσταμένου της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου (άρθρο 17), καθορίζεται το πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων των εσωτερικών ελεγκτών, ιδίως, ως προς την πρόσβασή τους στα αρχεία, φυσικά στοιχεία, έγγραφα, χώρους και δραστηριότητες του φορέα (άρθρο 18), καθώς και η δυνατότητα ορισμού εμπειρογνομόνων (άρθρο 19), και ορίζεται ότι, σε περίπτωση εντοπισμού ενδείξεων απάτης, η διερεύνηση της συγκεκριμένης υπόθεσης, αφενός, δεν διενεργείται από τους εσωτερικούς ελεγκτές, αφετέρου, ότι τα σχετικά στοιχεία τίθενται υπόψη του επικεφαλής του φορέα και του Προϊσταμένου της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, προκειμένου οι σχετικές ενέργειες να αναληφθούν από τα αρμόδια όργανα (άρθρο 20). Ορίζεται, επίσης, ότι οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους τα γενικώς αποδεκτά πρότυπα και τις καλές πρακτικές εσωτερικού ελέγχου που διαμορφώνονται από φορείς, όπως η επιτροπή

4

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors - I.I.A) (άρθρο 21). Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου ΣΤ΄ (άρθρο 22), υπό τον τίτλο «Συντονισμός, παρακολούθηση και αξιολόγηση της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου», η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, το Υπουργείο Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο ορίζονται, κατά τον λόγο της αρμοδιότητάς τους, ως αρμόδιοι φορείς για τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη του πλαισίου για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, και τον συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (άρθρο 22).

Το Μέρος Β΄ (άρθρα 23-30), υπό τον τίτλο «Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση», διαρθρώνεται σε τρία (3) Κεφάλαια. Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Ζ΄ (άρθρα 23-25) προβλέπεται η σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας σε κάθε Υπουργείο (άρθρο 23) και ορίζονται οι αρμοδιότητες (άρθρο 24), οι υποχρεώσεις και οι ευθύνες του Συμβούλου Ακεραιότητας (άρθρο 25). Διά του Κεφαλαίου Η΄ (άρθρα 26-28) συνιστάται Μητρώο Συμβούλων Ακεραιότητας (άρθρο 26), προβλέπεται η οργάνωση ειδικού προγράμματος επάρκειας (άρθρο 27), και καθορίζεται η διαδικασία αξιολόγησης των υποψηφίων για την κάλυψη των θέσεων (άρθρο 28). Το Κεφάλαιο Θ΄ (άρθρα 29-30) ρυθμίζει την υπηρεσιακή κατάσταση των Συμβούλων Ακεραιότητας (άρθρο 29) και απονέμει στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας την αρμοδιότητα του συντονισμού τους (άρθρο 30).

Με τις διατάξεις του Μέρους Γ΄ (άρθρα 31-53), υπό τον τίτλο «Λοιπές διατάξεις για τη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση» (σημειώνεται ότι στον πίνακα περιεχομένων του νομοσχεδίου ο τίτλος του εν λόγω Μέρους αναφέρεται με άλλη διατύπωση), μεταξύ άλλων, διευρύνεται το πεδίο των δημόσιων φορέων, η διάρθρωση και η στελέχωση των οποίων καταχωρίζονται στο ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 31), συγκροτείται ειδικό συλλογικό όργανο για την επιλογή προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων στις Ανεξάρτητες Αρχές (άρθρο 32), ρυθμίζονται ζητήματα υπηρεσιακής κατάστασης των Υπηρεσιακών Γραμματέων Υπουργείων (άρθρο 33), και μοριοδότησης του χρόνου υπηρεσίας και του χρόνου άσκησης καθηκόντων ευθύνης ως κριτηρίου επιλογής προϊσταμένων του Δημοσίου και των ΟΤΑ (άρθρο 34), επεκτείνεται η παροχή, από την Υπηρεσία, νομικής υποστήριξης στους υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των νπδδ, και σε περιπτώσεις έγερσης αγωγής κατά υπαλλήλου με αίτημα την εις βάρος του επιδίκαση αξιώσεων αστικής φύσεως (άρθρο 35), ρυθμίζονται διαδικαστικές παράμετροι της αξιολόγησης των δη-

μοσίων υπαλλήλων (άρθρο 36), ορίζεται ότι οι υπηρετούντες σε παραμεθόριες περιοχές που δεν έχουν δέσμευση παραμονής στην υπηρεσία τους για ορισμένο χρόνο δύνανται να μετατίθενται ή να αποσπώνται, χωρίς περιορισμό, στον τόπο στον οποίο έχουν εκλεγεί σε αιρετό αξίωμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού (άρθρο 37), διευρύνονται οι αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής των Δήμων, ιδίως, ως προς την υποβολή αιτημάτων πρόσληψης «συμβασιούχων μίσθωσης έργου» και την αναγκαιότητα πρόσληψης προσωπικού ορισμένου χρόνου για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών καθώς και την πρόσληψη δικηγόρων (άρθρο 38), ρυθμίζονται ζητήματα ως προς την αυτοδίκαιη θέση υπαλλήλου σε αργία και ζητήματα πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 39) και των υπαλλήλων των ΟΤΑ (άρθρο 40), προστίθενται οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού στους φορείς στους οποίους επιτρέπεται να μεταταγεί το προσωπικό των εταιρειών Ο.Λ.Π. Α.Ε. και Ο.Λ.Θ. Α.Ε. (άρθρο 41), ρυθμίζονται ζητήματα υπολογισμού της προσωπικής διαφοράς του προσωπικού που μετατάχθηκε σε υπηρεσίες Δημοτικής Αστυνομίας των Δήμων κατ' εφαρμογήν του άρθρου 278 του ν. 4555/2018 (άρθρο 42), ορίζεται ότι οι «αποφάσεις κατανομής θέσεων των φορέων» εξαιρούνται της δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (άρθρο 43), επιμηκύνεται κατά ένα μήνα, με αναδρομική ισχύ, η προθεσμία για τη σύνταξη των εκθέσεων της αξιολογικής περιόδου του έτους 2019 (άρθρο 44), καταργείται η υποχρέωση των επιτυχόντων σε διαγωνισμό του ΑΣΕΠ που είχαν λάβει προσαύξηση της μοριοδότησης λόγω εντοπιότητας, να υπηρετήσουν επί τουλάχιστον δεκαετία στις αντίστοιχες θέσεις (άρθρο 45), ρυθμίζονται ζητήματα συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο των Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 46), ειδικά ζητήματα του συστήματος κινητικότητας υπαλλήλων (άρθρο 47), και της αρμοδιότητας υπογραφής δημόσιων εγγράφων επί αναπτυξιακών προγραμμάτων, έργων που χρηματοδοτούνται ή συγχρηματοδοτούνται ή επιδοτούνται από ευρωπαϊκούς πόρους ή διεθνείς οργανισμούς, ερευνητικών προγραμμάτων και προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας του ΕΣΠΑ (άρθρο 48), παρέχεται η δυνατότητα παράτασης για δύο έτη, διά μονομερούς δήλωσης του μισθωτή, των μισθώσεων δημοτικών ακινήτων με εκμισθωτή δήμο ή νπδδ δήμου ή επιχείρηση ΟΤΑ που έχουν συσταθεί αποκλειστικά από ΟΤΑ α΄ βαθμού (άρθρο 49), διπλασιάζεται, από τέσσερα σε οκτώ έτη, η προθεσμία εντός της οποίας οι Περιφερειακές Ενότητες Κεφαλληνίας και Λέσβου πρέπει να αξιοποιήσουν τις δωρεές του άρθρου 57 του ν. 4456/2017 προς αντιμετώπιση των συνεπειών των σεισμών του 2014 και του 2017, αντίστοιχα (άρθρο 50), παρατείνεται η ισχύς διατάξεων που επιτρέπουν την αναμόρφω-

ση του προϋπολογισμού των ΟΤΑ α΄ βαθμού «για όσο χρονικό διάστημα συνεχίζεται η λήψη και εφαρμογή έκτακτων μέτρων για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19» και, πάντως, όχι πέραν της 30.6.2021 (άρθρο 51), καθορίζονται εκ νέου οι περιπτώσεις απαλλαγής από την υποχρέωση απόκτησης Πιστοποιητικού Επάρκειας Γνώσεων για Πολιτογράφηση (Π.Ε.Γ.Π.) (άρθρο 52), και παρατείνεται, μέχρι την 30.6.2021, η θητεία των συλλογικών και λοιπών καταστατικών οργάνων των Ισραηλιτικών Κοινοτήτων (άρθρο 53).

Με τις διατάξεις του Μέρους Δ΄ (άρθρα 54-55), υπό τον τίτλο «Διατάξεις για τις Ανεξάρτητες Αρχές», καθιερώνεται η δυνατότητα των μελών ανεξάρτητων αρχών, που διένυσαν ή διανύουν τη θητεία τους, να διορισθούν για πλήρη θητεία σε θέση υψηλότερης βαθμίδας της ίδιας Αρχής (άρθρο 54). Διά του άρθρου 55 καθορίζεται ο τρόπος επιλογής και διορισμού προϊσταμένων της Επιτροπής Ανταγωνισμού.

Το Μέρος Ε΄ (άρθρο 56), υπό τον τίτλο «Λοιπές Διατάξεις», ρυθμίζει θέματα στελέχωσης Υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Αντεγκληματικής Πολιτικής.

Με τις διατάξεις του Μέρους ΣΤ΄ (άρθρα 57-61), υπό τον τίτλο «Εξουσιοδοτικές, μεταβατικές και καταργητικές διατάξεις», εισάγονται εξουσιοδοτικές διατάξεις των Μερών Α΄ και Β΄ του νομοσχεδίου (άρθρα 57 και 58, αντίστοιχα), μεταβατικές διατάξεις ως προς την εφαρμογή διατάξεων των Μερών Α΄ και Β΄ (άρθρα 59 και 60, αντίστοιχα) και καταργούμενες διατάξεις (άρθρο 61).

Με τις διατάξεις του Μέρους Ζ΄ (άρθρο 62) ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Β. Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του σύγχρονου μοντέλου της δημόσιας διοίκησης με στόχο την πρόληψη φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς, τα οποία «ως πραγματική κατάσταση, αποτελ[ούν] ουσιαστικό παράγοντα υπονόμησης των δομών του κράτους δικαίου και (...) προσβάλλ[ουν] (...) την ίδια τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, αφού θίγ[ουν] τον βασικό της προορισμό που είναι η προστασία και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος». Τα εν λόγω φαινόμενα εισάγουν «εκτροπή από την αρχή της νομιμότητας, που οφείλει να διέπει την δημόσια διοίκηση, γεγονός που προσβάλλει τη δημοκρατική άσκηση της πολιτικής εξουσίας» (Χ. Δετσαρίδης, Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και η αντιμετώπισή της μέσω του διοικητικού αυτοελέγχου, ΔιοικΔνη 2014, σελ. 289-311, βλ. και Δ. Ράικο, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, 2006, σελ. 101 επ.). Η αποτελεσματική αντιμετώπισή τους

πρέπει, μεταξύ άλλων, να βασίζεται στην «ενίσχυση των μηχανισμών διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση (...) και [στην] προώθηση μιας κουλτούρας νομιμότητας και ακεραιότητας τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα (...)» (Μ. Βενετσανοπούλου/Ν. Ράππη-Βελή, Αντιμετώπιση της διαφθοράς σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Θεσμοθέτηση Εθνικού Συντονιστή στην Ελλάδα για τη διαφθορά, 2013, ΕπιθΔιοικΕπιστ 2013, σελ. 79).

Στο πλαίσιο του Προγράμματος «Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2017)» εκπονήθηκε Τεχνική Έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), διά της οποίας παρέχονται προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου της ελληνικής κεντρικής δημόσιας διοίκησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Προτείνεται, ιδίως, «οι δημόσιοι οργανισμοί να υιοθετήσουν το δικό τους ολοκληρωμένο σύστημα εσωτερικού ελέγχου», το οποίο να επιτελεί «ισχυρή εποπτική λειτουργία συνοδευόμενη από μια αποτελεσματική λειτουργία εσωτερικού ελέγχου», προκειμένου, οι «διαδικασίες εξωτερικού ελέγχου όσο και [ο]ι κεντρικές ελεγκτικές υπηρεσίες να παρακολουθούν προληπτικά την αποτελεσματικότητα, τη διαφθορά, την κακή διαχείριση και την κατάχρηση» (βλ. την Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και ανάλυση αποκλίσεων, Πρόγραμμα Ελλάδα – ΟΟΣΑ: Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2017), Τ. Hunt/Α. Μπίνη, επιμ. L. McDonald, <https://www.oecd.org/governance/ethics/1.1-technical-report-modernising-internal-audit-el.pdf>). Βάσει των αρχών του ΟΟΣΑ, κύριες παράμετροι για την αποτελεσματικότητα του Εσωτερικού Ελέγχου είναι η ανεξαρτησία του εσωτερικού ελεγκτή, ώστε να ασκεί αμερόληπτα και κατά αντικειμενικό τρόπο τα καθήκοντά του, η αποχή του από την άσκηση άλλων αρμοδιοτήτων στον ίδιο φορέα, και η διασφάλιση της πρόσβασής του σε όλα τα αρχεία και τις υπηρεσίες του φορέα (βλ. και Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου, όπ. π).

Το κοινό έγγραφο του Ινστιτούτου Δημόσιων Οικονομικών και Λογιστικής (CIPFA) και της Διεθνούς Ένωσης Λογιστών (IFAC), υπό τον τίτλο «Χρηστή διακυβέρνηση στον δημόσιο τομέα» [«Good governance in the Public Sector» (GGPS), Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)/International Federation of Accountants (IFAC), «International Framework: Good Governance in the Public Sector», 2014], αποτελεί προϊόν του πρόσφατου προβληματισμού γύρω από το ζήτημα του εσωτερικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα. Επί του ίδιου ζητήματος, η πρωτοβουλία «Δημόσιος Εσωτερικός Έλεγχος» (Public Internal Control - PIC) αποτελεί πλατφόρμα, υπό την καθο-

δήγηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), με τη συμμετοχή της Επιτροπής, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των δημόσιων διοικήσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ, με έμφαση στις κατάλληλες ρυθμίσεις διακυβέρνησης και ελέγχου.

Η ίδια η Επιτροπή έχει, εξ άλλου, υπογραμμίσει τη σημασία του ορθού ελέγχου και της χρήσης προτύπων βέλτιστων πρακτικών, επισημαίνοντας ότι «(...) σε μια εποχή που ασκούνται έντονες πιέσεις στα δημόσια οικονομικά σε όλα τα επίπεδα στο εσωτερικό της ΕΕ, [π]ερισσότερο από κάθε άλλη φορά οι φορολογούμενοι σε κάθε κράτος μέλος προσδοκούν τη βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση των χρημάτων τους, και ο δημόσιος τομέας θεωρείται υπόλογος για τη χρηστή και αποδοτική διαχείριση των κονδυλίων που τίθενται στη διάθεσή του. Ο δημόσιος τομέας πρέπει να αποδεικνύει ότι οι πόροι δαπανώνται κατά τρόπο αποδοτικό και ότι οι εκροές και τα επακόλουθα είναι αποτελεσματικά. Υπό αυτές τις συνθήκες, η εφαρμογή υπερσύγχρονων πλαισίων και προτύπων στον δημόσιο τομέα είναι υψίστης σημασίας» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή: σύστημα δημόσιου εσωτερικού ελέγχου: http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm). Στο έγγραφο της, υπό τον τίτλο «Δημόσια συστήματα εσωτερικού ελέγχου στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Αρχές του δημόσιου εσωτερικού ελέγχου (2015)», <https://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>), η Επιτροπή τονίζει ότι «[ο] υγιής δημόσιος εσωτερικός έλεγχος (PIC) είναι ζήτημα και ευθύνη των κρατών μελών [διότι] [ε]ξυπηρετεί τόσο εθνικά όσο και συλλογικά συμφέροντα [ως] [έ]να σύνολο κοινών “Αρχών του Δημόσιου Εσωτερικού Ελέγχου” [στοχεύει] στις προσπάθειες των μελών του δικτύου PIC ΕΕ-28 να υποστηρίξουν και να προωθήσουν έναν υγιή και ενημερωμένο δημόσιο εσωτερικό έλεγχο (PIC)», και επισημαίνει «ότι ο αποτελεσματικός δημόσιος εσωτερικός έλεγχος πρέπει να ευθυγραμμίζεται, μεταξύ άλλων, με τη γενική αρχή ότι ο δημόσιος εσωτερικός έλεγχος (PIC) απαιτεί μια λειτουργικά ανεξάρτητη λειτουργία εσωτερικού ελέγχου». Στο ίδιο έγγραφο της η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, ενώ «ο δημόσιος εσωτερικός έλεγχος (PIC) είναι μια περιγραφή της πλούσιας ποικιλίας συστημάτων εσωτερικού ελέγχου που λειτουργούν στους δημόσιους τομείς της ΕΕ-28 (...) ο δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος (PIFC) είναι ένα πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου για τον δημόσιο τομέα που αποτελείται από τρεις πυλώνες: το σύστημα οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου, τον εσωτερικό έλεγχο και την κεντρική μονάδα εναρμόνισης».

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

Το άρθρο 1, υπό τον τίτλο «Σκοπός», ορίζει τα εξής: «Σκοπός του παρόντος είναι η ενιαία ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και τη λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στον δημόσιο τομέα, καθώς και η εγκαθίδρυση του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση, προκειμένου να ενισχυθούν οι μηχανισμοί λογοδοσίας και ακεραιότητας στους φορείς του δημόσιου τομέα συμβάλλοντας στην επίτευξη των στόχων τους βάσει των αρχών της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και τις προβλέψεις του ν. 4622/2019 (Α' 133)».

α. Δεδομένου του τίτλου του εν λόγω άρθρου, ιδίως δε του ότι, σε αυτό, εξαγγέλλεται ο σκοπός του νόμου, η τεχνικά προσήκουσα συστηματική θέση των ως άνω διατάξεων θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμη ως νοηματική επεξήγηση στην Αιτιολογική Έκθεση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του νομοσχεδίου, και όχι στο κείμενο του νόμου (βλ., ειδικά, Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, έκδ. 2020, αριθμ. 157). Η θέση του εν λόγω άρθρου, εξ άλλου, εκτός των Μερών και των Κεφαλαίων του νομοσχεδίου δεν είναι νομοτεχνικά δόκιμη και δεν συνηθίζεται.

β. Ερωτάται, εν προκειμένω, αν ο μηχανισμός λογοδοσίας του άρθρου 1, σε συνδυασμό και προς τα άρθρα 19 και 39 του ν. 4622/2019, καταλαμβάνει μόνον τους υπαλλήλους ή αν εκτείνεται και στους αιρετούς δημόσιους αξιωματούχους.

γ. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχει θεσπισθεί ικανός αριθμός ελεγκτικών μηχανισμών, κυρίως σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου, με στόχο την αποτελεσματική λειτουργία της και την προστασία του διοικουμένου.

Διά του ν. 2477/1997 για τον «Συνήγορο του Πολίτη και [το] Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» εισήχθη η σύσταση του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), ως οργάνου εσωτερικού διοικητικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 2α του ν. 3074/2002, στην αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ανήκε – με ευρύ πεδίο εξαιρέσεων – «ο έλεγχος των υπηρεσιών: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, καθώς και των επιχειρήσεων τους, γ) των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος». Οι διατάξεις του ν. 3074/2002 σχετικά με το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. καταργήθηκαν διά του άρθρου 119 περ. 18 του ν. 4622/2019.

Διά του άρθρου 1 του ν. 3074/2002 εισήχθη ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, με αποστολή τη «διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και τον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και της κακοδιοίκησης», γενική αρμοδιότητα «να συντονίζει, να παρακολουθεί και να αξιολογεί το έργο των Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης» και ειδικές αρμοδιότητες που διακρίνονταν σε τρεις, ιδίως, κατηγορίες: α) συντονιστικές, β) ελεγκτικές και γ) πειθαρχικές (βλ. και Α. Μακροδημήτρη/Μ. Η. Πραβίτα, Διοικητική Επιστήμη, Ι. Δημόσια Διοίκηση, 2012, σελ. 571, 574-575, Μ. Σ. Μουστάκα, Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) υπό την κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας (επ' αφορμή των ΣτΕ 4643 - 4647/2015 (Τμ. Γ') και η νομιμότητα άσκησης Προσφυγής από τον ΓΕΔΔ κατά τελεσιδικών αποφάσεων πειθαρχικών συμβουλίων μετά τη λήξη της θητείας του, ΕφΔΔ, 2016, σελ. 446). Οι διατάξεις του ν. 3074/2002 σχετικά με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης καταργήθηκαν διά του άρθρου 119 περ. 18 του ν. 4622/2019.

Στο ίδιο πλαίσιο, η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕΓΚΑΔ), στην οποία είχαν μεταφερθεί το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.), και εντός της οποίας λειτουργούσε Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (άρθρο 9 ν. 4320/2015), διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στον χώρο αυτόν. Η ΓΕΓΚΑΔ «αντιλαμβανόμενη τη σημασία καθιέρωσης του Εσωτερικού Ελέγχου στο[ν] δημόσιο τομέα» στο πλαίσιο του «Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς για την τριετία 2018-2021», είχε συμπεριλάβει «εξειδικευμένες δράσεις για την ενίσχυση του Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, καθώς και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού» (βλ. «Καινοτόμο Εργαστήριο. Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στον Δημόσιο Τομέα, Αθήνα, 15 Νοεμβρίου 2018. Έκθεση Εργασιών-Συμπεράσματα», ΕΚΔΔΑ, Φεβρουάριος 2019, σελ. 19, 21). Η εν λόγω Γενική Γραμματεία καταργήθηκε διά του άρθρου 119 περ. 3 του ν. 4622/2019.

Διά της παρ. 3 του άρθρου 11 του ν. 3697/2008 (όπως τροποποιήθηκε διά του άρθρου 25 του ν. 4025/2011) θεσπίστηκε ο εσωτερικός έλεγχος στις μονάδες υγείας και από ιδιώτες ελεγκτές. Η ως άνω διάταξη προτείνεται να καταργηθεί διά του άρθρου 61 παρ. 1 του νομοσχεδίου, με την επιφύλαξη του άρθρου 53.

Ακόμη, σε πολλά νομοθετήματα που αφορούν δομές της δημόσιας διοίκησης, προβλέπεται η σύσταση αυτοτελών τμημάτων Εσωτερικού Ελέγχου, όπως, λ.χ., στον ν. 4520/2018 (βλ. άρθρο 15 «Διεύθυνση Επιθεώρησης και Ελέγχου»), στον ν. 4555/2018 (βλ. άρθρο 109 «Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. - Αντικατάσταση του άρθρου 215 του ν. 3852/2010»), στο π.δ. 96/2018 «Ειδικότερα Καθήκοντα Οικονομικών Επιθεωρητών των Ενόπλων Δυνάμεων, διαδικασία διενέργειας οικονομικών επιθεωρήσεων, ελέγχων, ερευνών και συναφή θέματα» (βλ., ενδεικτικά, άρθρα 3 «Σχεδιασμός οικονομικής επιθεώρησης – ελέγχου – έρευνας», 14 «Επιθεώρηση επάρκειας συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου», 18 «Διαδικασία ελέγχου - Σύνταξη και Υποβολή έκθεσης εσωτερικού ελέγχου», κ.λπ.), στο π.δ. 18/2018 (βλ. άρθρο 5 «Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου»).

Ο θεσμός του εσωτερικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα αναφέρεται και στον ν. 4387/2016, και, συγκεκριμένα, στο άρθρο 66, στο οποίο καθορίζονται οι αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Εσωτερικού Ελέγχου και Ελέγχου Εσωτερικών Υποθέσεων.

Περαιτέρω, οι διατάξεις του άρθρου 83 του ν. 4622/2019 ορίζουν την Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως την αρμόδια αρχή για την εποπτεία, τη διενέργεια ελέγχων «στο σύνολο των φορέων και υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των Ν.Π.Δ.Δ., των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεών τους και των εποπτευόμενων από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ., των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων (...) (άρθρο 83 παρ. 1 και 2 περ. δ´), για «την εκπόνηση, παρακολούθηση, αξιολόγηση και ανασχεδιασμό του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς» (άρθρο 83 παρ. 2 περ. γ´) και «την ανάπτυξη του θεσμικού, οργανωτικού και επιχειρησιακού πλαισίου για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, τη λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου και τη λειτουργία διαχείρισης κινδύνων σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία για τη δημόσια διοίκηση και τη δημοσιονομική διαχείριση» (άρθρο 83 παρ. 2 περ. ι´).

Ως προς τον δημοσιονομικό έλεγχο, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί τον εξωτερικό ελεγκτή όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (βλ. άρθρο 169 του ν. 4270/2014), στο μέτρο που λειτουργεί ως ο μοναδικός εξωτερικός ελεγκτής της δημοσιονομικής δράσης, διαθέτει δε και ίδιο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου των υπηρεσιών του (βλ. την απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου με αριθμ.ΦΓ8/28662/2020 (Β´ 2424) «Ορισμός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου»), όπως και αρμοδιότητα

να ελέγχει τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική δικαιοδοσία του (βλ. την απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου με αριθμ. ΦΓ8/55081/2020 (Β΄ 4938) «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία»).

2. Επί του άρθρου 3

α. Σύμφωνα με τον ορισμό, υπό στοιχ. 8, εσωτερικός έλεγχος είναι «μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα. Βοηθάει τον φορέα να επιτύχει τους αντικειμενικούς του στόχους, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των διαδικασιών διακυβέρνησης».

Επισημαίνεται, ενημερωτικά, ότι στη διεθνή βιβλιογραφία απαντούν αρκετοί ορισμοί της ως άνω έννοιας. Σύμφωνα με τον – παρεμφερή προς εκείνον της προτεινόμενης διάταξης – ορισμό του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών [Institute of Internal Auditors (IIA)], διεθνούς «ρυθμιστικού φορέα», που παρέχει καθοδήγηση στους εσωτερικούς ελεγκτές διεθνώς, υπό τον τύπο πλαισίου επαγγελματικών προτύπων, «ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι μια ανεξάρτητη και αντικειμενική, διασφαλιστική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού[,] [ν]α βοηθά τον οργανισμό να επιτύχει τους αντικειμενικούς σκοπούς του, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των Διαδικασιών Διαχείρισης Κινδύνων, των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου και Εταιρικής Διακυβέρνησης» (βλ. Μ. Κωνσταντινίδου, Σχέσεις εξωτερικού και εσωτερικού ελέγχου στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, 2019, σελ. 164, σε: Πρακτικά Συνεδρίου «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα», επιμ. Ευαγγ. Μπαλτά). Άλλο ορισμό, με περισσότερα τεχνικά στοιχεία, έχει δώσει η επιτροπή COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Επιτροπή Επιχορήγησης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway): ως «εσωτερικός έλεγχος νοείται η διαδικασία η οποία διεξάγεται από το διοικητικό συμβούλιο, τη διεύθυνση και άλλους υπαλλήλους μιας οντότητας με σκοπό την παροχή εύλογης βεβαιότητας σχετικά με την επίτευξη των στόχων που αφορούν τη λειτουργία, την υποβολή εκθέσεων και τη συμμόρφωση» (Ορισμός της COSO, σύμφωνα με το

επικαιροποιημένο από Μαΐου 2013 πλαίσιο οδηγιών της, 2013 COSO Internal Control – Integrated Framework). Η εν λόγω επιτροπή είναι εθελοντικός οργανισμός του ιδιωτικού τομέα, που ιδρύθηκε από διεθνείς λογιστικούς και ελεγκτικούς φορείς, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας κατά τη σύνταξη δημοσιονομικών εκθέσεων, διά της επιχειρησιακής ηθικής και των αποτελεσματικών εσωτερικών ελέγχων. Η επιτροπή COSO έχει συμβάλει σημαντικά στην ενίσχυση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου στις επιχειρήσεις, διά των κατευθυντηρίων οδηγιών της, οι οποίες, σε παγκόσμιο επίπεδο, αναγνωρίζονται ως «βέλτιστες πρακτικές» (Internal Control-Integrated Framework, COSO 1992). Είναι ενδιαφέρον ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρησιμοποίησε, ως βάση για τις ρυθμίσεις του εσωτερικού ελέγχου των υπηρεσιών της, το «πλαίσιο C.O.S.O. (1992)», και εισήγαγε στον δημοσιονομικό κανονισμό τον ορισμό της COSO για τον εσωτερικό έλεγχο (βλ. και το από 19.12.2001 έγγραφο επικοινωνίας της Επιτροπής, υπό τον τίτλο «Πρότυπα εσωτερικού ελέγχου εντός των υπηρεσιών της Επιτροπής και η βάση για την εφαρμογή έως τις 31 Δεκεμβρίου 2001» σχετικά με τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου της Communication from the Commission “Internal control standards within the Commission services and the basis for implementation by 31 December 2001”, SEC(2001) 2037/4).

Στην ελληνική έννομη τάξη ο όρος «Εσωτερικός Έλεγχος» εισήχθη διά του ν. 3492/2006 ως προς τους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, κατ'εναρμόνιση προς τα διεθνή πρότυπα και τις βέλτιστες πρακτικές, ως μία εσωτερική συμβουλευτική διαδικασία του ίδιου του φορέα (άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 3492/2006: «Εσωτερικός έλεγχος (internal audit) είναι η ανεξάρτητη ελεγκτική - συμβουλευτική δραστηριότητα παροχής διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα, με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του και την επίτευξη των στόχων του, χρησιμοποιώντας συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου»).

6. Σύμφωνα με τον ορισμό υπό στοιχ. 19, ο «Υπολειμματικός κίνδυνος» [είναι] ο κίνδυνος που απομένει μετά τη λήψη μέτρων από τη διοίκηση, για τη μείωση της πιθανότητας επέλευσης και των επιπτώσεων από την εκδήλωση ενός ανεπιθύμητου γεγονότος». Σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που συνοδεύει το νομοσχέδιο, «(..) οι όροι που παρουσιάζονται και αναλύονται στο άρθρο 3 αντιστοιχούν στους όρους που χρησιμοποιεί το Συμβούλιο των Προτύπων Εσωτερικού Ελέγχου (International Internal Audit Standards Board - IIASB)».

Ο ως άνω όρος («Υπολειμματικός κίνδυνος» - residual risk) θα μπορούσε, ενδεχομένως, να αποδοθεί ακριβέστερα, κατ' αντιστοιχία προς τον αντίστοιχο ορισμό του από την επιτροπή COSO («Residual risk is the risk remaining after management's response to the risk», βλ. «Enterprise Risk Management – Integrated Framework (2004), COSO), ως «Εναπομένων κίνδυνος».

Επίσης, το κόμμα μετά τη λέξη «διοίκηση» θα μπορούσε να απαλειφθεί.

3. Επί του άρθρου 4

α. Με τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 1 παρέχεται ο ορισμός της έννοιας «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου», ως εξής: «το πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί ο φορέας και είναι σχεδιασμένο για να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στον φορέα για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με την: α) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών, γ) συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του».

Επισημαίνεται, ενημερωτικά, ότι, σύμφωνα με το πλαίσιο που έχει θέσει η επιτροπή COSO, ως αποτελεσματικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου ορίζεται το σύνολο εκείνο των διαδικασιών που χαρακτηρίζονται από τους εξής κεντρικούς άξονες: τον έλεγχο περιβάλλοντος (control environment), την εκτίμηση κινδύνου (risk assessment), τις δραστηριότητες ελέγχου (control activities), την πληροφόρηση και επικοινωνία (information and communication) και τις δραστηριότητες παρακολούθησης (monitoring activities), με σκοπό τη διασφάλιση και την επιβεβαίωση ότι οι στόχοι της επιχείρησης επιτυγχάνονται επί τη βάση των εξής κατευθύνσεων: της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των λειτουργιών της επιχείρησης, της αξιοπιστίας της οικονομικής πληροφόρησης, όπως και της συμμόρφωσης με τους σχετικούς νόμους και τους κανονισμούς (επικαιροποιημένο πλαίσιο 2013, COSO Internal Control-Integrated Framework, <https://www.coso.org/Documents>). Αντίστοιχο ορισμό του συστήματος εσωτερικού ελέγχου παρέχουν και τα Διεθνή Επαγγελματικά Πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου (2004) (IPPF) του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών όπως και η Διεθνής Ομοσπονδία Λογιστών (International Federation of Accountants (IFAC) (βλ. IPPF Supplemental Guidance: Internal Audit Capability Model (IA-CM), Institute of Internal Auditors and IIA (2012), IPPF Supplemental Guidance: Implementing a New Internal Audit Function in the Public Sector, Institute of Internal Auditors, www.theiia.org).

6. Περαιτέρω, ορίζεται ότι «[τ]ο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τα γενικώς αποδεκτά Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, το Πλαίσιο Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής COSO, καθώς και τις καλές πρακτικές που διαμορφώνονται από φορείς όπως η Επιτροπή COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors - I.I.A.)» (άρθρο 4 παρ. 2).

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι, σε επίπεδο δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ), στην Ειδική Έκθεσή του (έχουσα αμιγώς γνωμοδοτικό χαρακτήρα) στην Επιτροπή, υπό τον τίτλο «Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή: συμβαδίζει με τις βέλτιστες πρακτικές;», συνιστά προς την Επιτροπή, «όταν αποφασίζει να μην ακολουθήσει κάποια βέλτιστη πρακτική, να διευκρινίζει, όπως απαιτείται από τις ευρωπαϊκές οντότητες δημοσίου συμφέροντος, τους λόγους για τους οποίους λαμβάνει την απόφαση αυτή· να καλέσει την ΥΕΛΕ [Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου] να διενεργεί περισσότερες ελεγκτικές εργασίες για ζητήματα διακυβέρνησης υψηλού επιπέδου· να ολοκληρώσει τη διαδικασία της ευθυγράμμισης του πλαισίου εσωτερικού ελέγχου της με τις αρχές του πλαισίου COSO 2013· να προωθήσει περαιτέρω τη δημοσίευση των ετήσιων λογαριασμών (...)» (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_27/SR_GOVERNANCE_EL.pdf).

4. Επί των άρθρων 8 παρ. 1, 9 παρ. 1- 2, 57 παρ. 4

Η λέξη «συστήνεται» θα ήταν ίσως δόκιμο να αντικατασταθεί από τη λέξη «συνιστάται».

5. Επί των άρθρων 9 παρ. 2 και 10 και 57 παρ. 3

α. Σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 2, «[σ]τους εποπτευόμενους φορείς του άρθρου 2, στις Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς και στους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, [συνιστάται] Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, εφόσον συντρέχουν τα κριτήρια του αριθμού των υπαλλήλων που υπηρετούν στον φορέα και του ύψους του προϋπολογισμού τους. Πρόσθετα ή διαφορετικά κριτήρια μπορεί να τεθούν σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 57, με γνώμονα τις οργανωτικές και επιχειρησιακές ανάγκες, καθώς και τα χαρακτηριστικά των εν λόγω φορέων».

Περαιτέρω, στην παράγραφο 3 του άρθρου 57, υπό τον τίτλο «Εξουσιοδοτικές διατάξεις του Μέρους Α΄», παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση απόφασης του εποπτεύοντος τον εκάστοτε φορέα Υπουργού ή του αρμόδι-

ου οργάνου διοίκησης των Ανεξάρτητων Αρχών, κατόπιν γνώμης του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Με την απόφαση θα «εξειδικεύονται τα κριτήρια σύστασης Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς αυτούς» και θα «δύνανται να καθορίζονται και πρόσθετα ή διαφορετικά κριτήρια σύστασης από τα προβλεπόμενα στην παρ. 2 του άρθρου 9, καθώς και η οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία αυτών με γνώμονα τις οργανωτικές και επιχειρησιακές ανάγκες και χαρακτηριστικά των εν λόγω φορέων».

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι η εν λόγω διάταξη χρήζει διευκρίνισης, αφενός, ως προς την (αλληλ)επίδραση ή συνδρομή, σωρευτική ή μη, των δύο κριτηρίων, δηλαδή τον αριθμό των υπαλλήλων και το ύψος του προϋπολογισμού των οριζόμενων στην εν λόγω διάταξη φορέων, αφετέρου, ως προς τα «πρόσθετα ή διαφορετικά κριτήρια» που ενδέχεται να τίθενται για τη σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στους εν λόγω φορείς.

6. Για λόγους σαφήνειας, το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 10 του άρθρου 9 θα μπορούσε να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Το εν λόγω πρόγραμμα υποχρεούνται να παρακολουθήσουν και οι υπηρετούντες στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, οι οποίοι ήδη ασκούν καθήκοντα εσωτερικού ελεγκτή, προκειμένου να λάβουν από το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. το σχετικό Πιστοποιητικό Ελεγκτικής Επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή σύμφωνα με την παρ. 8 του παρόντος».

6. Επί του άρθρου 13 παρ. 3

Στην προτεινόμενη διάταξη αναφέρεται ότι ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου «παρέχει» στον επικεφαλής του φορέα «Γνώμη», που συνοδεύει την Ετήσια Έκθεση της παραγράφου 1 και η οποία λαμβάνει «τη μορφή διαβεβαίωσης (θετικής ή αρνητικής ή με επιφύλαξη)».

Δοθέντος ότι, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 9 παρ. 7, ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου «τελεί σε λειτουργική σχέση αναφοράς με τον επικεφαλής του φορέα», στον οποίο και υποβάλλει την αναφερόμενη στο άρθρο 13 «Ετήσια Έκθεση με Γνώμη», είναι, δηλαδή, ο επικεφαλής του φορέα, αξιολογητής και ο ίδιος, ερωτάται αν η εν λόγω ρύθμιση χρήζει συμπλήρωσης στην περίπτωση κατά την οποία αυτή είναι αρνητική ή διατυπώνεται με επιφύλαξη.

7. Επί του άρθρου 14

Σύμφωνα με την προτεινόμενη διάταξη, «1. Ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου καταρτίζει, το αργότερο εντός του Ιανουαρίου κάθε έτους, το Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών του έτους αυτού, βάσει των διαθέσι-

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

Ερωτάται, εν προκειμένω, αν, στην περίπτωση κατά την οποία το Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών δεν εγκριθεί από τον επικεφαλής του φορέα, ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου υποχρεούται να προβεί σε τροποποιήσεις ή στην υποβολή, εκ νέου, αναθεωρημένου προγράμματος. Δεν διευκρινίζεται, εξ άλλου, το ακριβές χρονικό σημείο υποβολής από τον Προϊστάμενο της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου του προγράμματος εργασιών στον επικεφαλής του φορέα ούτε η τηρούμενη διαδικασία έγκρισής του, η οποία, σύμφωνα με την παράγραφο 2, επαναλαμβάνεται σε περίπτωση απαραίτητων τροποποιήσεων του εν λόγω προγράμματος «λόγω εξωγενών ή ενδογενών παραγόντων».

Επίσης, για λόγους σαφήνειας, στο τέλος της παραγράφου 1 θα μπορούσε να τεθεί η φράση «από την υποβολή του».

8. Επί του άρθρου 31 παρ. 2

Διά της προτεινόμενης ρύθμισης διευρύνεται το πεδίο των δημόσιων φορέων η διάρθρωση και η στελέχωση των οποίων καταχωρίζονται στο ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 16 του ν. 4440/2016, περί καταχώρισης της υπηρεσιακής διάρθρωσης και της στελέχωσης της υπηρεσίας (όπως και των αλλαγών τους), στο ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα υπάγονται, εφεξής, όχι μόνον οι φορείς του άρθρου 3 παρ. 1 του ν. 4440/2016 (δηλαδή, οι κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών, των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, των νπδδ και των νπιδ, εφόσον ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση όπως εκάστοτε οριοθετείται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης), αλλά και όλοι οι φορείς του Δημοσίου «των οποίων το προσωπικό απογράφεται στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου». Στο εν λόγω Μητρώο απογράφεται, σύμφωνα με το δεύτερο άρθρο παρ. 1 περίπτ. β' του ν. 3845/2010, το «πάσης φύσεως προσωπικό του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και των Ν.Π.Δ.Δ., συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών και δημόσιων λειτουργών, των αιρετών

οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των κληρικών, των στρατιωτικών και του πάσης φύσεως ένστολου προσωπικού» όπως και «τα φυσικά πρόσωπα που μισθοδοτούνται ή λαμβάνουν πάσης φύσεως αποδοχές ή πρόσθετες αμοιβές ή αποζημιώσεις ή με οποιαδήποτε άλλη ονομασία απολαβές και συνδέονται με οποιαδήποτε σχέση ή σύμβαση εργασίας ή έργου με τους φορείς του δημόσιου τομέα που ορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 (Α' 28), καθώς και με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης που περιλαμβάνονται στο οικείο Μητρώο της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, όπως ορίζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών - ESA 2010 (Κανονισμός ΕΕ 549/2013, ΕΕΕΚ L174/1), εκτός των φορέων που υπάγονται στο Κεφάλαιο Β' του ν. 3429/2005 (Α' 314)».

Επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι ορθά οι ως άνω προτεινόμενες διατάξεις δεν περιέχουν ρύθμιση περί καταχώρισης της δομής και της στελέχωσης των υπηρεσιών της Βουλής των Ελλήνων στο ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πρβλ. και την από 23.11.2016 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί του νομοσχεδίου «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις» – ν. 4440/2016), καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος, η Βουλή των Ελλήνων «ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Η αυτονομία της Βουλής εκδηλώνεται με την αρμοδιότητά της να θεσπίζει, να τροποποιεί, να συμπληρώνει και να ερμηνεύει αυθεντικά τον Κανονισμό της, χωρίς τη σύμπραξη της εκτελεστικής εξουσίας. Ζητήματα, επομένως, για τα οποία το Σύνταγμα θεσπίζει αποκλειστική αρμοδιότητα του Κανονισμού της Βουλής, δεν μπορούν να ρυθμισθούν με νόμο, όπως και, αντίστροφα, ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα θεσπίζει αποκλειστική αρμοδιότητα του νόμου, δεν μπορεί να ρυθμίσει ο Κανονισμός της Βουλής (βλ. Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 5η έκδ., 2016, σελ. 239-241, Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 5η έκδ., 2020, σελ. 358 επ., Φ. Σπυρόπουλο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2η έκδ., 2020, σελ. 112 επ., Αθ. Ράικο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι, τεύχ. Α', 3η έκδ., 2009, Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 185, σελ. 212-215, κ.ά.).

Εξ άλλου, ειδικά στην προτεινόμενη ρύθμιση, που καθορίζει το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων για το ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Δι-

οίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατ' αναφοράν προς τους φορείς που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση (οι οποίοι, κατά τα ως άνω, αποτελούν τον κύριο όγκο των φορέων που εντάσσονται στην υποχρέωση του άρθρου 16 του ν. 4440/2016, πρβλ. και άρθρο δεύτερο παρ. 1 περίπτ. β' εδάφ. β' του ν. 3845/2010), η Βουλή δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να ενταχθεί στους εν λόγω φορείς. Και τούτο, διότι, αφενός, σύμφωνα με το άρθρο 120 παρ. 11 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό), «[η] Βουλή απολαύει πλήρους αυτονομίας κατά το άρθρο 65 παράγραφος 1 του Συντάγματος ως προς την εν γένει λειτουργία της και δεν εντάσσεται στη "Γενική Κυβέρνηση". Για λόγους διαφάνειας και στατιστικής ταξινόμησης, αναρτά στοιχεία, μέσω της διαδικτυακής της πύλης, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό – απολογισμό της», αφετέρου, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 1 περίπτ. στ' εδάφ. β' του ν. 4270/2014 («Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»), η Βουλή των Ελλήνων, αποκλειστικά και μόνον «[γ]ια λόγους στατιστικής ταξινόμησης (...) περιλαμβάνεται και αυτή στην Κεντρική Διοίκηση, σύμφωνα με τον Κανονισμό της, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό-απολογισμό αυτής».

Τα ως άνω ισχύουν και καθόσον αφορά το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Μέρους Α' του νομοσχεδίου, από το οποίο απουσιάζει η εξαίρεση ως προς τη Βουλή (άρθρο 59 παρ. 10) και, ως εκ τούτου, πρέπει να γίνει σχετική αναφορά.

9. Επί του άρθρου 36 παρ. 1

Με την εν λόγω διάταξη προστίθεται νέο δεύτερο εδάφιο στο άρθρο 15 του ν. 4369/2016, ως εξής: «Για τους αποσπασμένους υπαλλήλους σε υπηρεσίες στις οποίες εφαρμόζεται ειδικό σύστημα αξιολόγησης συντάσσονται εκθέσεις αξιολόγησης με βάση και το σύστημα αξιολόγησης του παρόντος από τους προϊσταμένους των υπηρεσιών στις οποίες είναι αποσπασμένοι».

Ερωτάται, εν προκειμένω, αν η σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης στην υπό ρύθμιση περίπτωση (δηλαδή, για τους αποσπασμένους υπαλλήλους σε υπηρεσίες στις οποίες εφαρμόζεται ειδικό σύστημα αξιολόγησης) θα υπόκειται τόσο στο σύστημα του ν. 4369/2016 όσο και στο τυχόν ειδικό σύστημα της υπηρεσίας στην οποία έχει αποσπασθεί ο υπάλληλος. Το ζήτημα χρήζει διευκρίνισης, ιδίως ως προς την ακολουθητέα διαδικασία, όπως, λ.χ., ως προς το αν και ποιος έχει την αρμοδιότητα επιλογής του συστήματος αξιολόγησης.

10. Επί του άρθρου 38 παρ. 2 και 4

Διά της παραγράφου 2 του εν λόγω άρθρου τροποποιείται το άρθρο 72 του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι στις αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής των δήμων προστίθεται αρμοδιότητα της Επιτροπής να «[α]ποφασίζει για την πρόσληψη πληρεξουσίου δικηγόρου και την ανάκληση της πληρεξουσιότητάς του, σε όσους δήμους είτε δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι με μηνιαία αντιμισθία, είτε αυτοί που έχουν προσληφθεί δεν έχουν δικαίωμα να παρίστανται σε ανώτατα δικαστήρια». Ορίζεται, επίσης, ότι «[μ]ε απόφασή της, είναι δυνατή, κατ' εξαίρεση, η ανάθεση σε δικηγόρο, εξώδικου ή δικαστικού χειρισμού, ανά υπόθεση, ζητημάτων, τα οποία έχουν ιδιαίτερη σημασία για τα συμφέροντα του δήμου και απαιτούν εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία».

Η εν λόγω διάταξη αποδίδει αντίστοιχη ρύθμιση του ίδιου νόμου, ως αυτή είχε πριν από την σιωπηρή κατάργησή της διά του άρθρου 40 παρ. του ν. 4735/2020.

Το ίδιο ισχύει και για τα οριζόμενα στην παράγραφο 4. β. του προτεινόμενου άρθρου ως προς τις αντίστοιχες αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής των περιφερειών.

Παρατηρείται, επίσης, ότι, διά της παραγράφου 4. γ. του προτεινόμενου άρθρου, εισάγεται, εκ νέου, αρμοδιότητα της Οικονομικής Επιτροπής των περιφερειών που είχε καταργηθεί, κατά τα ως άνω, η οποία αφορά την κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης «ακινήτου για έργα αρμοδιότητας της οικείας περιφέρειας, όταν έχει εκδοθεί πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου περί υπαγωγής της απαλλοτρίωσης στη διαδικασία του άρθρου 7Α του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2882/2001» (επισημαίνεται ότι η εν λόγω διάταξη είχε θεσπισθεί διά του άρθρου 229 παρ. 8 του ν. 4635/2019, βάσει της υπ' αριθμ. 67/17/23.10.2019 τροπολογίας).

11. Επί του άρθρου 39 παρ. 6 σε συνδυασμό με τις παραγράφους 2 έως 5

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι «[ο]ι εκκρεμείς πειθαρχικές διώξεις κατά εκπαιδευτικών ή υπαλλήλων για την ειδική περίπτωση του παραπτώματος της περ. ε) της παρ. 1 του άρθρου 107 του (...) ν. 3528/2007 (...), η οποία καταργείται με την παρ. 1 του παρόντος, συνεχίζονται ως πειθαρχικές διώξεις για το αντίστοιχο παράπτωμα της περ. λδ) της» ως άνω παραγράφου, «όπως αυτό προστίθεται με την παρ. 3 του παρόντος».

Με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 39 του νομοσχεδίου, το πειθαρχικό παράπτωμα της περίπτωσης ε΄ της παρ. 1 του άρθρου 107 του ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (δηλαδή, «η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας. Ειδική περίπτωση παρόμοιας συμπεριφοράς αποτελεί οποιαδήποτε πράξη κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή οποιαδήποτε πράξη οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, στην οποία ενέχεται εκπαιδευτικός ή υπάλληλος που υπηρετεί σε σχολείο») προτείνεται να διαιρεθεί σε δύο παραπτώματα, αυτό της προτεινόμενης περίπτωσης ε΄, το οποίο περιορίζεται στην «αναξιοπρεπή ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας», και εκείνο της προτεινόμενης νέας περίπτωσης λδ΄ της παρ. 1 του άρθρου 107 του Υπαλληλικού Κώδικα, το οποίο καταλαμβάνει «οποιαδήποτε πράξη κατά της γενετήσιας ελευθερίας, καθώς και ειδικότερα [τ]η[ν] προσβολή της γενετήσιας αξιοπρέπειας άλλου προσώπου ή και οποιαδήποτε πράξη οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, εντός και εκτός υπηρεσίας. Επιβαρυντική περίπτωση αποτελεί η τέλεση των πράξεων αυτών σε βάρος ανηλίκων ή και η τέλεση των πράξεων αυτών από υπαλλήλους κατά κατάχρηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων».

Σημειώνεται ότι η δεύτερη ως άνω περίπτωση (δηλαδή, η περίπτ. λδ΄) προτείνεται να τροποποιηθεί και ως προς την ποινή που επισύρει, επί του δυσμενέστερον. Συγκεκριμένα, αφενός, διά της παραγράφου 4 του προτεινόμενου άρθρου, η ως άνω περίπτωση λδ΄ προστίθεται στα παραπτώματα για τα οποία δύνανται να επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης, αφετέρου, διά της παραγράφου 5 του προτεινόμενου άρθρου, ορίζεται ότι για τα παραπτώματα της περίπτωσης λδ΄ «δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή κατώτερη της προσωρινής παύσης».

Τέλος, διά της παραγράφου 6 ορίζεται ότι οι εκκρεμείς πειθαρχικές διώξεις για την ειδική περίπτωση του παραπτώματος που ορίζεται στο δεύτερο εδάφιο της ισχύουσας περίπτωσης ε) της παρ. 1 του άρθρου 107 του Υπαλληλικού Κώδικα (δηλαδή, για τις πράξεις που, σύμφωνα με τις ως άνω προτεινόμενες διατάξεις, συγκροτούν τη νέα περίπτωση λδ΄ του εν λόγω άρθρου) «συνεχίζονται ως πειθαρχικές διώξεις για το αντίστοιχο πειθαρχικό παράπτωμα της περ. λδ) της παρ. 1 του άρθρου 107» του Υπαλληλικού Κώδικα.

Ως προς την εν λόγω μεταβατική ρύθμιση, η οποία δεν διευκρινίζει αν στις εκκρεμείς πειθαρχικές διώξεις εφαρμόζεται το νέο πλαίσιο κυρώσεων που εισάγεται, εν προκειμένω, για τα παραπτώματα της ως άνω περίπτωσης λδ΄, επισημαίνονται τα εξής:

Σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 του Συντάγματος, «[έ]γκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο που να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης και να ορίζει τα στοιχεία της. Ποτέ δεν επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από εκείνη που προβλεπόταν κατά την τέλεση της πράξης». Η εν λόγω διάταξη κατοχυρώνει, σε συνταγματικό επίπεδο, τη θεμελιώδη αρχή του ποινικού δικαίου «κανένα έγκλημα, καμία ποινή χωρίς νόμο» («nullum crimen, nulla poena sine lege»), μεταξύ άλλων, και ως προς την ειδικότερη εξειδίκευση της που επιβάλλει την απαγόρευση της αναδρομικής εφαρμογής των ποινικών νόμων («(...) sine lege praevia»).

Κατά τη νομολογία (ΣτΕ 2577/2014), «η θεσπιζόμενη με το άρθρο 7 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή *nullum crimen nulla poena sine lege* αφορά τα ποινικά αδικήματα και όχι τα πειθαρχικά». Εξ άλλου, ως προς την εξειδίκευση της εν λόγω αρχής, που υπαγορεύει το ορισμένο των ποινών («(...) sine lege certa») ως προς το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, βλ. ΣτΕ 2817/2018, σύμφωνα με την οποία, «η διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά το μέρος που ορίζει ότι το ποινικό αδίκημα πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς κατά την αντικειμενική του υπόσταση στον ποινικό νόμο, δεν εφαρμόζεται στα πειθαρχικά αδικήματα των υπαλλήλων του Δημοσίου» (βλ., όμως, και ΣτΕ 1405/2007 επταμ., σύμφωνα με την οποία, όταν, στο πειθαρχικό δίκαιο των υπηρετούντων στο στράτευμα και στα στρατιωτικώς οργανωμένα σώματα ασφαλείας, προβλέπεται πειθαρχική κύρωση για πράξη που συνιστά, εκτός από παράβαση του υπηρεσιακού καθήκοντος, και κατ' ουσίαν εγκληματική πράξη, η εν λόγω κύρωση δύναται, υπό προϋποθέσεις, να εμπίπτει στην έννοια της «ποινής», όπως αυτή ερμηνεύεται υπό το πρίσμα και του 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, κατά παραπομπή στην απόφαση ΕΔΔΑ της 8.6.1976, Engel και λοιποί κατά Ολλανδίας · βλ. και Μ. Πικραμένο, Η σχέση πειθαρχικής και ποινικής δίκης εν όψει του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, ΕφΔΔ 2013, σελ. 250-259).

Η ως άνω αρχή, προσαρμοσμένη στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του πειθαρχικού διοικητικού δικαίου, βρίσκει κατ' ουσίαν εφαρμογή σε αυτό ως ειδικότερη έκφανση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, κατ' εξειδίκευση της απορρέουσας από τα άρθρα 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος αρχής του κράτους δικαίου (βλ. Σ. Βλαχόπουλο, Η εφαρμογή της αρχής *nullum crimen nulla poena sine praevia lege* στο πειθαρχικό διοικητικό δίκαιο, ΔιοικΔίκ 1999, σελ. 564-583, ιδίως 574-576, 582 · πρβλ. και άρθρο 108 παρ. 1 του Υπαλληλικού Κώδικα, σύμφωνα με το οποίο, «[α]ρχές και κανόνες του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας εφαρμόζονται αναλόγως και στο πειθαρχικό δίκαιο, εφόσον δεν αντι-

κείνται στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου και συνάδουν με τη φύση και το σκοπό της πειθαρχικής διαδικασίας»).

Ειδικά, η απαγόρευση επιβολής πειθαρχικής ποινής βαρύτερης από εκείνη που προβλεπόταν κατά την τέλεση του πειθαρχικού παραπτώματος αποτελεί επί μέρους πτυχή των ανωτέρω, εντασσόμενη στην απαγόρευση της αναδρομικότητας των νόμων στο πειθαρχικό διοικητικό δίκαιο (βλ. Σ. Βλαχόπουλο, όπ. π., σελ. 580) και υπαγορευόμενη και από την αρχή της «πρόβλεψης» της πειθαρχικής ποινής, που επιβάλλει να είναι εκ των προτέρων γνωστές οι κυρώσεις τις οποίες επισύρουν τα παραπτώματα (βλ. Α. Γέροντα, Επιτομή διοικητικού δικαίου, 2020, σελ. 116, Κ. Δημαρέλλη, Θεμελιώδεις αρχές του πειθαρχικού δικαίου, 2016, σελ. 153, 156-158, ως προς το πειθαρχικό δίκαιο στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα· πρβλ. και την αντίστοιχη αρχή της «προβλεψιμότητας» (foreseeability, previsibilité), η οποία ισχύει όχι μόνον επί ποινών, «αλλά και επί διοικητικών μέτρων με δυσμενείς επιπτώσεις για την προσωπική και περιουσιακή κατάσταση του διοικουμένου» (Ελ-Συν 2093/2020· πρβλ., ως προς την επιβολή φορολογικών βαρών «με σαφείς και δυνάμενες επαρκώς να προβλεφθούν από τους φορολογουμένους διατάξεις», σύμφωνα με το, κατ' εξειδίκευση της αρχής του κράτους δικαίου, «καθεστώς ιδιαίτερης ασφάλειας δικαίου και προστασίας της εμπιστοσύνης», ΣτΕ 888/2016).

Εν προκειμένω, το πειθαρχικό παράπτωμα της τέλεσης «οποια[σ]δήποτε πράξη[ς] κατά της γενετήσιας ελευθερίας, καθώς και ειδικότερα [τ]η[ς] προσβολή[ς] της γενετήσιας αξιοπρέπειας άλλου προσώπου ή και οποια[σ]δήποτε πράξη[ς] οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, εντός και εκτός υπηρεσίας», το οποίο τυποποιείται, διά της προτεινόμενης ρύθμισης, ως περίπτωση λδ' της παρ. 1 του άρθρου 107 του Υπαλληλικού Κώδικα, αποτελεί μεν εξειδίκευση της ήδη ισχύουσας παράβασης της περίπτωσης ε' της παρ. 1 του ίδιου άρθρου, αλλά εντάσσεται σε νέο πλαίσιο πειθαρχικών ποινών. Συγκεκριμένα, ως προς την ανώτατη ποινή, ορίζεται ότι το εν λόγω παράπτωμα επισύρει ρητά τη βαρύτερη προβλεπόμενη πειθαρχική ποινή (οριστική παύση) – ενώ, κατά τα ισχύοντα, αυτό συνάγεται έμμεσα, πλην σαφώς (βλ. άρθρο 109 παρ. 1 περίπτ. η': «η ποινή της οριστικής παύσης (...) μπορεί να επιβληθεί μόνο για τα ακόλουθα παραπτώματα: (...) της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας») – ως προς δε την κατώτατη ποινή, ορίζεται ότι αποκλείονται οι κατώτερες πειθαρχικές ποινές στο μέτρο που ως ελάχιστη δυνατή ποινή ορίζεται εκείνη της προσωρινής παύσης.

Υπό το φως των ανωτέρω, ερωτάται αν, στις εκκρεμείς πειθαρχικές δίωξεις για τα παραπτώματα που τυποποιούνται στη νέα περίπτωση λδ΄ της παρ. 1 του άρθρου 107 του Υπαλληλικού Κώδικα, εφαρμόζονται οι κυρώσεις ως είχαν κατά τον χρόνο τέλεσης της πράξης, ή το νέο, κατά τα ως άνω, σύστημα κυρώσεων. Σημειώνεται, εξ άλλου, το αυτονόητο, ότι η τελική κρίση, εν προκειμένω (δηλαδή, επί του αν το Σύνταγμα απαγορεύει, στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, την υπαγωγή εκκρεμούς πειθαρχικής διαδικασίας σε δυσμενέστερο σύστημα πειθαρχικών ποινών, το οποίο θεσπίσθηκε μετά την τέλεση του πειθαρχικού παραπτώματος και πριν από την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας) ανήκει στη Δικαιοσύνη.

12. Επί του άρθρου 41

Με το άρθρο 41 προστίθενται οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού στους φορείς στους οποίους επιτρέπεται να μεταταγεί το προσωπικό των εταιρειών Ο.Λ.Π. Α.Ε. και Ο.Λ.Θ. Α.Ε.

Δεδομένου ότι διατηρείται η ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία, προϋπόθεση της μετάταξης είναι το εν λόγω προσωπικό «να υποβάλει αίτηση για μετάταξη εντός προθεσμίας που, για το προσωπικό της Ο.Λ.Π. Α.Ε. λήγει στις 31 Δεκεμβρίου 2017, ενώ για το προσωπικό της Ο.Λ.Θ. Α.Ε. λήγει στις 31 Δεκεμβρίου 2018», ερωτάται αν οι εν λόγω προθεσμίες παραμένουν ως έχουν, εν όψει της θέσπισης νέων φορέων υποδοχής.

13. Επί του άρθρου 52

Ο τίτλος του εν λόγω άρθρου έχει ως εξής: «Απαλλαγή από την υποχρέωση απόκτησης Π.Ε.Γ.Π. – Τροποποίηση της παρ. 4 του άρθρου 7 του ν. 3284/2004».

Δεδομένου ότι το αρκτικόλεξο Π.Ε.Γ.Π. δεν αναλύεται ούτε μέσα στο κείμενο της ρύθμισης, ο τίτλος του προτεινόμενου άρθρου θα μπορούσε, για λόγους σαφήνειας της διάταξης, να περιλαμβάνει, αντί του αρκτικόλεξου ή ως επεξηγησή του, τον όρο «Πιστοποιητικό Επάρκειας Γνώσεων για Πολιτογράφηση».

14. Επί του άρθρου 54

α. Διά του άρθρου 54 τροποποιείται ο νόμος του άρθρου 101Α του Συντάγματος για τις ανεξάρτητες αρχές και, ειδικότερα, επέρχονται τροποποιήσεις στην παρ. 2 του άρθρου 3 του ν. 3051/2002 (Α΄ 220) αναφορικά με τη θητεία των μελών τους. Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι: «Η θητεία των μελών, περιλαμβανομένων των Προέδρων, του Συνηγόρου του Πολίτη, των Αντιπροέδρων και Αναπληρωτή Προέδρου, είναι εξαετής χωρίς δυ-

νατότητα ανανέωσης, με την επιφύλαξη της παρ. 2 του άρθρου 44 του ν. 4765/2021 (Α΄ 6) περί δυνατότητας παράτασης της θητείας των μελών του ΑΣΕΠ». Εξ άλλου, εισάγεται ρύθμιση, κατά την οποία «Διανυθείσα ή διανυόμενη θητεία σε θέση Αντιπροέδρου ή Αναπληρωτή Προέδρου ή απλού μέλους δεν κωλύει τον διορισμό του για πλήρη θητεία σε θέση υψηλότερης βαθμίδας της ίδιας Αρχής. Σε μια τέτοια περίπτωση, δεν επιτρέπονται περισσότερες από δυο θητείες συνολικά».

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 101Α του Συντάγματος, «1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει». Όπως προκύπτει από το περιεχόμενο της ανωτέρω διάταξης, τα βασικά, και αλληλένδετα, θεσμικά χαρακτηριστικά των ανεξάρτητων αρχών είναι το ορισμένο της θητείας των μελών τους και η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία τους. Σε ό,τι αφορά το πρώτο χαρακτηριστικό, το ορισμένο της θητείας, ο χρονικός περιορισμός, κατά την άποψη εκπροσώπου της θεωρίας, «εκλαμβάνεται ως αντίβαρο στην ιδιαίτερη θεσμική ανεξαρτησία, με την οποία περιβάλλονται τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών» (Κ. Ηλιάδου, άρθρο 101Α, σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 1627). Περαιτέρω, όπως έχει κριθεί στη νομολογία (ΣτΕ 546/2019), «... η θητεία των μελών των εθνικών ανεξάρτητων αρχών (...) συνάπτεται με την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους και αναδεικνύει τη σημασία που ο νομοθέτης του ενωσιακού δικαίου και ο εθνικός νομοθέτης αποδίδουν στο ρόλο τους, ως οργάνων που διασφαλίζουν ότι ορισμένοι τομείς κρατικής δράσης δεν θα δέχονται κυβερνητικές και γενικότερα μονομερείς επιρροές».

Επισημαίνεται ότι, έως την αντικατάσταση της παρ. 2 του άρθρου 3 του ν. 3051/2002 με τη διάταξη του άρθρου 61 παρ. 2 του ν. 4055/2012 (Α΄ 51), η θητεία που οριζόταν για τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών ήταν τετραετής, ενώ προβλεπόταν η δυνατότητα ανανέωσης με τρόπο που να διασφαλίζει τη συνέχεια λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών. Σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης μέλους ανεξάρτητης αρχής, το νέο μέλος διοριζόταν για το υπόλοιπο της θητείας, ενώ τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών δεν επιτρεπόταν να επιλέγονται για περισσότερες από δυο θητείες, διαδοχικές ή μη. Υπ' αυτή την έννοια, ο νόμος παρείχε τη δυνατότητα στο αποφασίζον όργανο να ανανεώνει, εκάστοτε, τη θητεία ακόμη και του συνόλου των υπηρετούντων μελών. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 20-21) του ν. 4055/2012, διά του οποίου εισήχθη η εξαετής μη ανανεώσιμη θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών, «Η θητεία των μελών ορίζεται εξαετής χωρίς

δυνατότητα ανανέωσης, αντί της τετραετούς με ευχέρεια δεύτερης θητείας που προβλέπεται στον ισχύοντα εκτελεστικό νόμο. Η μεταρρύθμιση αυτή ενέχει πολλαπλά πλεονεκτήματα. Πρώτον διασφαλίζει περισσότερο την ανεξαρτησία των μελών, τα οποία δεν θα αποβλέπουν σε ανανέωση της θητείας τους, δεύτερον η εξαετία, που είναι και η συνηθέστερη θητεία στις ανεξάρτητες ευρωπαϊκές αρχές, επιτρέπει αποτελεσματικότερη λειτουργία της αρχής και τρίτον διευκολύνεται ο έγκαιρος διορισμός των μελών από τη Διάσκεψη των Προέδρων που απαλλάσσεται από τις συχνές ανανεώσεις θητείας μελών. (...) Το σχέδιο ρυθμίζει κατά τρόπο σαφή την παράταση της θητείας των μελών μέχρι έξι μήνες για το διορισμό των νέων μελών κατά την εξαετή ανασυγκρότηση της αρχής».

Επισημαίνεται, επίσης, ότι με ρύθμιση του άρθρου 73 του ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»: «Μέλη προβλεπόμενων από το Σύνταγμα Ανεξαρτήτων Αρχών που έχουν επιλεγεί από τη Διάσκεψη των Προέδρων για μία θητεία έως την έναρξη ισχύος του άρθρου 61 ν. 4055/2012 (Α΄ 51), δύνανται να επιλεγούν εκ νέου σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 εδάφιο γ΄ του ν. 3051/2002, όπως ισχύει».

Στη συνταγματική θεωρία έχει διατυπωθεί η άποψη (Φ. Κ. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, β΄ έκδ., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 377) ότι «Ορισμένη» είναι η θητεία που είναι ολιγοχρόνια. Συνεχείς παρατάσεις της δεν συνάδουν με το «ορισμένο» αυτής. Η παράταση οφείλει να μην επεκτείνεται πέραν του εύλογου χρόνου (βλ. ΣτΕ 1098/2011, 891/2015, 1081/2015)». Σημειώνεται, συναφώς, ότι με την παρ.1 του άρθρου 57 του ν. 3979/2011 (Α΄ 138/2001) ορίσθηκε για μία εκ των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών, εν προκειμένω το Ε.Σ.Ρ., ότι: «Κατά την αληθή έννοια της διάταξης του άρθρου 3 παρ. 2 εδάφιο ε΄ του ν. 3051/2002 "Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις" (Α΄ 220), η αυτοδίκαιη παράταση της θητείας των μελών του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης καλύπτει ισόχρονο διάστημα μέχρι το διορισμό των νέων μελών κατά την παράγραφο 2 εδάφιο α΄ του ίδιου ως άνω άρθρου και είναι επιτρεπτή επί όσο χρόνο δεν έχουν ορισθεί τα νέα μέλη». Ήδη, με την ΣτΕ Ολ. 3515/2013 έχει κριθεί ότι η σχετική ρύθμιση της παρ.1 του άρθρου 57 του ν. 3979/2011 - θεσπισθείσα κατόπιν προηγούμενης νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1098/2011 επταμ.) - που επιτρέπει την αυτοδί-

και παράταση της τετραετούς, κατά το προϊσχύσαν άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 3051/2002, θητείας των μελών του Ε.Σ.Π. για μια ακόμη τετραετία, «ήτοι για χρονικό διάστημα που σε κάθε περίπτωση υπερβαίνει τον ανεκτό, κατά το άρθρο 101Α του Συντάγματος, εύλογο χρόνο, είναι ανίσχυρη, ως αντιβαίνουσα στην εν λόγω συνταγματική διάταξη».

Περαιτέρω, με την ανωτέρω απόφαση κρίθηκε ότι «(...) Κατά την έννοια, εξ άλλου, της συνταγματικής ρύθμισης, η οποία προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία εντός ορισμένων χρονικών ορίων και καθιερώνει ρητά «ορισμένη» θητεία των μελών των ανεξαρτήτων αρχών, είναι μεν ανεκτή η συνέχιση της λειτουργίας των εν λόγω αρχών μετά τη λήξη της θητείας των μελών τους και μέχρι την επιλογή των νέων, μόνον όμως για εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο κρίνεται κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες περιστάσεις. Τούτου έπεται ότι, μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου, το Σύνταγμα δεν ανέχεται πλέον την παράταση της θητείας των μελών της ανεξάρτητης αρχής, η δε ανεξάρτητη αρχή δεν διαθέτει, από το χρονικό αυτό σημείο και εφεξής, νόμιμη συγκρότηση» [βλ. και ΣτΕ 1098/2011 7μ., 2074/2011 7μ., 2010/2012 5μ., 3515/2013 Ολ., 95/2017 Ολ., 365/2017 Ολ., 820/2017 Ολ., 2583-2585/2017 Ολ., 2586-2588/2017 Ολ.].

Παρατηρείται, εξ άλλου, ότι ο νόμος 3051/2002 περί των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών, με την τελευταία τροποποίηση που επέφερε το άρθρο 49 του ν. 4779/2021 (Α' 27), ορίζει για τα νέα μέλη που διορίζονται σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης, έκπτωσης ή με οποιονδήποτε τρόπο απώλειας της ιδιότητας του μέλους Ανεξάρτητης Αρχής, εξαετή θητεία (αντί του διορισμού τους για το υπόλοιπο της θητείας που όριζε η αρχική ρύθμιση). Περαιτέρω, με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 44 του ν. 4765/2021 (Α' 6) παρέχεται η κατ' εξαίρεση δυνατότητα παράτασης της θητείας των μελών του ΑΣΕΠ μέχρι τρία έτη, η οποία «μπορεί να αφορά μέχρι το 1/2 των κενούμενων θέσεων».

Σημειώνεται ότι η ανωτέρω παρατιθέμενη νομολογία αναφέρεται στην παράταση της θητείας των μελών, είτε αυτή επέρχεται με όριο τον εύλογο χρόνο είτε προβλέπεται ρητά σε διάταξη νόμου, και όχι στο ζήτημα της ανανέωσης της θητείας μελών των ανεξάρτητων αρχών.

Σύμφωνα με την προτεινόμενη ρύθμιση, η δυνατότητα δεύτερης θητείας μπορεί να λάβει χώρα μόνο σε βαθμίδα υψηλότερη του μέλους Ανεξάρτητης Αρχής, ενώ δεν είναι σαφές αν η εν λόγω δεύτερη θητεία μπορεί να παρατείνεται εκάστοτε κατά τρία έτη όσον αφορά το ΑΣΕΠ.

Θα μπορούσε, ενδεχομένως, να υπάρξει προβληματισμός, αφενός, ως προς το αν η καθιέρωση δυνατότητας διορισμού μέλους ανεξάρτητης αρχής για πλήρη θητεία σε θέση υψηλότερης βαθμίδας, ακόμη και μετά από πρόω-

ρη διακοπή της διανυόμενης θητείας του, εναρμονίζεται προς τη νομολογικά διαμορφωμένη έννοια της κατ' άρθρον 101Α Συντάγματος «ορισμένης θητείας», και συγκεκριμένα στην περίπτωση κατά την οποία, δυνάμει και της παράτασης του άρθρου 44 παρ. 2 του ν. 4765/2021, το συνολικό χρονικό διάστημα των διανυόμενων θητειών μπορεί να υπερβεί τη δωδεκαετή διάρκεια, αφετέρου, ως προς τον λόγο για τον οποίο η δυνατότητα ανανέωσης της θητείας περιορίζεται στον διορισμό στις υψηλότερες βαθμίδες, και δεν παρέχεται η δυνατότητα, όπως συνέβαινε δυνάμει της σχετικής ρύθμισης του ν. 3051/2002 πριν από την τροποποίησή της το 2012, ανανέωσης της θητείας όλων των μελών ή, όπως προβλέφθηκε στο άρθρο 73 του ν. 4369/2016, όταν η πρώτη (τετραετής) και η δεύτερη (εξαετής) θητεία μπορούσαν να φθάσουν μέχρι δέκα (10) έτη.

β. Παρατηρείται ότι, σύμφωνα με τη διατύπωση της παρ. 2 του άρθρου 3 του ν. 3051/2002 (Α' 220) προ της αντικαταστάσεώς της διά του άρθρου 49 του ν. 4779/2021 (Α' 27), «(...) Η θητεία των μελών είναι εξαετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης. (...) Σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης μέλους ανεξάρτητης αρχής διορίζεται νέο μέλος για το υπόλοιπο της θητείας. Στις μονοπρόσωπες αρχές το μέλος διορίζεται για πλήρη θητεία. (...)». Σύμφωνα με τη διατύπωση που προσέλαβε η εν λόγω ρύθμιση μετά την τροποποίησή της διά του ν. 4779/2021, την οποία επαναλαμβάνει και η παρούσα προτεινόμενη διάταξη, «(...) Η θητεία των μελών είναι εξαετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης. (...) Σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης ή με οποιονδήποτε τρόπο απώλειας της ιδιότητας του μέλους Ανεξάρτητης Αρχής, διορίζεται νέο μέλος για εξαετή θητεία. Στις μονοπρόσωπες αρχές το μέλος διορίζεται για πλήρη θητεία. (...)». Γεννάται το ερώτημα αν, μετά τη ρητή αναφορά περί πλήρους (εξαετούς) θητείας για τα μέλη που διορίζονται στις ανεξάρτητες αρχές σε περίπτωση θανάτου μέλους κ.λπ., κρίνεται σκόπιμη η διατήρηση του εδαφίου περί διορισμού των μελών για πλήρη θητεία ειδικά στις μονοπρόσωπες αρχές («Στις μονοπρόσωπες αρχές το μέλος διορίζεται για πλήρη θητεία»).

γ. Σημειώνεται ότι την εισήγηση για την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών του άρθρου 101Α του Συντάγματος διατυπώνει ο Πρόεδρος της Βουλής, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 14 περ. δ' του Κανονισμού της Βουλής. Ευνόητα, η συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτονομία της Βουλής δεν επιτρέπει την, κατ' εφαρμογήν της παρ. 3 του άρθρου 43Α του Κανονισμού της Βουλής, τροποποίηση διά νόμου υφιστάμενης ρύθμισης του Κανονισμού της Βουλής. Σε κάθε περίπτωση, οι ειδικές μόνιμες επιτροπές του άρθρου 43Α του Κανονισμού της Βουλής ή οι υποεπιτροπές τους μπορούν, κατ' εφαρμογήν της παρ. 3 του άρθρου 43Α του Κανονισμού της Βουλής,

«να αποφασίζουν, ή να προτείνουν ή να διατυπώνουν γνώμη, εφόσον αποφασίζεται κάθε φορά να ανατεθεί το έργο αυτό σε αυτές από τη Διάσκεψη των Προέδρων και για όσα θέματα προβλέπεται από το Σύνταγμα, τον Κανονισμό ή νόμο σχετική αρμοδιότητα της Βουλής ή οργάνου της».

15. Επί του άρθρου 55

α. Διά του άρθρου 55 εισάγεται νέα διάταξη 21B στον ν. 3959/2011 (Α΄ 93), με την οποία ρυθμίζεται ο τρόπος επιλογής και διορισμού Προϊσταμένων της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Στην παρ. 1 προβλέπεται ότι «Η Επιτροπή Ανταγωνισμού εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007)», ενώ στην παρ. 12 ορίζεται ότι «Οι Προϊστάμενοι επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, Διευθύνσεων και Τμημάτων δύνανται να προέρχονται από τον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα, όπως ορίζεται στο άρθρο 14 του ν. 4270/2014 (Α΄ 143), και δεν είναι απαραίτητο να ανήκουν στο προσωπικό της Επιτροπής Ανταγωνισμού».

Παρατηρείται ότι με την παρ. 3 του άρθρου 21 του ν. 3959/2011 (Α΄ 93) είχε προβλεφθεί ότι ζητήματα όπως ο τρόπος πρόσληψης ή επιλογής του Γενικού Διευθυντή, των διευθυντών και των προϊσταμένων των τμημάτων και των γραφείων, καθώς και τα προσόντα του προσωπικού, επρόκειτο να καθορισθούν με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Βάσει της ως άνω νομοθετικής εξουσιοδότησης εκδόθηκε ο Οργανισμός της Επιτροπής Ανταγωνισμού (π.δ. 76/2012, Α΄ 132), ο οποίος ρύθμιζε, μεταξύ άλλων, ζητήματα επιλογής και διορισμού Γενικού Διευθυντή και Προϊσταμένων Διευθύνσεων, καθώς και Προϊσταμένων λοιπών οργανικών μονάδων (Τμημάτων, γραμματειάς).

Περαιτέρω, βάσει του άρθρου τέταρτου του ν. 4464/2017 (Α΄ 46), ορίστηκε ότι «Μετά την έναρξη ισχύος του Κεφαλαίου Δ΄ του ν. 4369/2016, ειδικά συστήματα επιλογής προϊσταμένων για υπάλληλους που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Υπαλληλικού Κώδικα, δύνανται να ρυθμίζονται ή να διατηρούνται σε ισχύ με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, κατόπιν αιτιολογημένης έκθεσης του τελευταίου».

Σύμφωνα με την 164/2019 Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ο ν. 3959/2011, αλλά κυρίως το Π.Δ. 76/2012, κατά το μέρος που με τα νομοθετήματα αυτά εισάγονται ειδικά συστήματα επιλογής προϊσταμένων στην Επιτροπή Ανταγωνισμού, εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την θέση σε ισχύ του κεφαλαίου Δ΄ του ν. 4369/2016 και του τετάρτου άρθρου του ν. 4464/2017 (πρβλ. και 406/2020 ΔΕφ Αθ). Ειδικότερα, το ΝΣΚ γνωμοδότησε ότι «από τις διατάξεις του άρθρου 21 παράγραφος 2 εδάφιο

4, παράγραφοι 4, 5 εδάφιο α' και 10 ν. 3959/2011, αλλά και 16 παράγραφος 2, 18 παράγραφος 2 π.δ. 76/2012 προκύπτει ότι η επιλογή των διευθυντικών στελεχών στην Επιτροπή Ανταγωνισμού πραγματοποιείται όχι μόνο από υπαλλήλους που ανήκουν οργανικά στην Αρχή αυτή, αλλά και από πρόσωπα που υπηρετούν - δραστηριοποιούνται εκτός του κορμού των οργανικών μονάδων της και συγκεκριμένα από τα μέλη του ειδικού επιστημονικού προσωπικού αυτής, από υπαλλήλους μόνιμους ή με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που υπηρετούν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, οι οποίοι μετατάσσονται ή αποσπώνται, ως και από δικηγόρους. Ως εκ τούτου, το σύστημα επιλογής προϊστάμενων οργανικών μονάδων φορέων της δημόσιας διοίκησης που θεσπίζουν οι διατάξεις του ν. 4369/2016 δεν είναι συμβατό με το σύστημα επιλογής προϊστάμενων οργανικών μονάδων της Επιτροπής Ανταγωνισμού, όπως αυτό προβλέπεται στις προαναφερόμενες διατάξεις του ν. 3959/2011 και του π.δ. 76/2012, δοθέντος ότι, όπως προαναφέρθηκε, στη σχετική διαδικασία επιλογής μετέχουν και πρόσωπα που δεν έχουν την υπαλληλική ιδιότητα ενώ το θεσμικό πλαίσιο επιλογής του ν. 4369/2016 αφορά αμιγώς πρόσωπα που έχουν την υπαλληλική ιδιότητα και είναι ενταγμένα στην υπαλληλική ιεραρχία (...).»

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 1 της 719/2.10.2020 Υ.Α. (Β' 4748), ορίστηκε ότι «Οι διατάξεις των άρθρων 16, 18 και 19 του Κεφαλαίου Β' με τίτλο «ΠΡΟΣΩΝΤΑ ΔΙΟΡΙΣΜΟΥ, ΤΡΟΠΟΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ» του π.δ. 76/2012 «Οργανισμός της Επιτροπής Ανταγωνισμού» (Α' 132)», όπως ισχύει, οι οποίες αφορούν στον τρόπο επιλογής προϊστάμενων, εξακολουθούν να ισχύουν και εφαρμόζονται αναλογικά στις νέες οργανικές μονάδες της Ε.Α.». Βάσει των ανωτέρω, ο τρόπος επιλογής και διορισμού των Προϊσταμένων της Επιτροπής Ανταγωνισμού διενεργείται με την ειδική διαδικασία που ορίζει ο ν. 3959/2011 (Α' 93), εφαρμοζομένων των κριτηρίων επιλογής και διορισμού που ετέθησαν διά του Οργανισμού της Επιτροπής Ανταγωνισμού (π.δ. 76/2012).

6. Στην παρ. 11, εδάφιο δ', του άρθρου 21B που προστίθεται στον ν. 3959/2011 (Α' 93), προτείνεται η αντικατάσταση του όρου «υποβάλλεται» από τον ορθό όρο «υποβάλλονται».

16. Επί του άρθρου 57 παρ. 1

Σύμφωνα με την προτεινόμενη διάταξη, παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης, κατόπιν γνώμης του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, για την εξειδίκευση των προϋποθέσεων και των κριτηρίων σύστασης των Επιτροπών Ελέγχου του άρθρου 8, όπως και για τον καθορισμό των ιδιοτήτων των μελών τους, και για κάθε άλλη λεπτομέρεια.

Στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που συνοδεύει το νομοσχέδιο αναφέρεται ότι «[η] Επιτροπή Ελέγχου συγκροτείται με απόφαση του επικεφαλής κάθε φορέα, ενώ λειτουργεί βάσει Κανονισμού, ακολουθώντας τα Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές» (σελ. 94, Κατ' άρθρο ανάλυση αξιολογούμενης ρύθμισης, επί του άρθρου 8).

Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους σαφήνειας, να περιληφθεί στην εν λόγω εξουσιοδοτική διάταξη και η ρύθμιση των ζητημάτων που αφορούν τη διαδικασία συγκρότησης των Επιτροπών Ελέγχου.

Αθήνα, 13 Απριλίου 2021

Οι Εισηγητές
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Αλέξανδρος Κεσσόπουλος
Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Κρήτης
Επιστημονικοί Συνεργάτες
Λεμονιά Φραγκή
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Α' Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής
Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών