

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται ένα θέμα που σχετίζεται με τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου (στο εξής ΕΣ) και ειδικότερα αναλύει πιο εξειδικευμένα τις δικαστικές, δικαιοδοτικές αρμοδιότητές του. Γίνεται δηλαδή μια παρουσίαση του τρόπου που λειτουργεί το ΕΣ ως δικαστήριο. Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη: σε αυτό όπου αναλύονται θέματα δικονομικής φύσεως και σε αυτό όπου αναλύονται τα ουσιαστικής φύσεως, με μια περαιτέρω διάρθρωση. Στο δικονομικό μέρος γίνεται διάκριση ανάμεσα στην οργάνωση του ΕΣ ως δικαστηρίου, στην διαδικασία που ακολουθείται για την εμφάνιση μιας διαφοράς ενώπιον του ΕΣ και στο πώς το ΕΣ αποφασίζει γι' αυτήν, το πώς δηλαδή την επιλύει και τέλος και κατά κύριο λόγο στις αρμοδιότητες και δη στις δικαιοδοτικές. Αποτελεί στην ουσία δηλαδή το «δικονομικό» μέρος της εργασίας παράθεση των διατάξεων της νομοθεσίας της διοικητικής δικονομίας που διέπουν το ΕΣ ως θεσμό και το πώς ο θεσμός αυτός λειτουργεί στα πλαίσια της σωστής απονομής της δικαιοσύνης. Ειδικά οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του ΕΣ αποτελούν τον συνδετικό κρίκο των δύο μερών της εργασίας, του δικονομικού και του ουσιαστικού.

Η ανάλυση στο ουσιαστικό μέρος σχετίζεται με θέματα με τα οποία κατά κόρον καταπιάνεται το ΕΣ όπως συνταξιοδοτικές υποθέσεις και υποθέσεις καταλογισμού περί κατχρήσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Η εργασία παρουσιάζει αυτή τη μορφή προκειμένου να εξασφαλιστεί μια λογική αλληλουχία στον τρόπο σκέψης μας, αφού χρειάζεται να ξεκινήσουμε από την αναφορά των διατάξεων για να καταλάβουμε πώς οι διατάξεις αυτές βρίσκουν εφαρμογή σε πραγματικά περιστατικά που αφορούν την καθημερινή μας ζωή. Επιτυγχάνεται έτσι η εναρμόνιση δέοντος και είναι, νόμου δηλαδή και πραγματικότητας.

Α. ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΕΛΟΥΜΕΝΟΣ ΣΚΟΠΟΣ

Κατ' αρχάς, πριν υπεισέλθω στο κυρίως μέρος θεωρώ αναγκαία μια γενική αναφορά στο ΕΣ ως θεσμό καθώς και στο σκοπό που αυτό επιτελεί. Το ΕΣ², κατ' εξουσιοδότηση της Πολιτείας, αριθμεί ήδη βίον 172 ετών. Είναι το αρχαιότερο των τριών Ανωτάτων δικαστηρίων, με ζωνή την παρουσία του στον τομέα της δημοσιολογιστικής Δικαιοσύνης, τον οποίο έχει ταχθεί να υπηρετεί. Δέον είναι το δημόσιο χρήμα να διατίθεται από το κράτος προς ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και για τον λόγο αυτό επιβάλλεται ο συστηματικός έλεγχος της διαχείρισεως. Είναι δε θετικό, ότι ο έλεγχος αυτός έχει την μορφή δικαστικού ελέγχου, εφόσον η διενέργειά του έχει ανατεθεί από τον συνταγματικό νομοθέτη σε όργανο εντεταγμένο στην δικαστική λειτουργία, όπως είναι ακριβώς το Ελεγκτικό Συνέδριο. Συνέπεια τούτου είναι ο ανωτέρω έλεγχος να μην περιορίζεται στην διαπίστωση του νομίμου και του κανονικού της διαχείρισεως, αλλά επιπροσθέτως προχωρεί

μέσω του καταλογισμού προς κάθε ανεύθυνο όργανο της Δημοσίας Διοικήσεως³.

Η λειτουργία αυτή του Ελεγκτικού Συνεδρίου πηγάζει από το γεγονός ότι η δικαιοσύνη ως πολιτειακή λειτουργία από τη φύση της είναι ελεγκτική και κυρωτική. Ελεγκτική διότι με πρότυπο την έννομη τάξη και την αγαθή συνείδηση του δικαίου ερεθνά το μέτρο απόκλισης των ελεγχομένων από τα στοιχεία αυτά. Κυρωτική, διότι ανάλογα με το μέτρο απόκλισης επιβάλλει κυρώσεις επ' αγαθώ του ατόμου και του κοινωνικού συνόλου.

Το ΕΣ συνθέτει αυτές τις δύο κατ'εξοχήν δραστηριότητες της δικαιοσύνης επιφορτισμένο με το καθήκον, αφ'ενός να ελέγχει, κατ'επιταγή του συνταγματικού αλλά και του κοινού νομοθέτη, κάθε δημοσιολογική απόκλιση, κάθε απόκλιση δηλαδή από την χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, όπως αυτή εκφράζεται από το υφιστάμενο δημοσιολογιστικό νομοθετικό πλαίσιο, αλλά και από τις βασικές και θεμελιώδεις αρχές του Δικαίου.

Αφ'ετέρου να επιβάλει κυρώσεις στο δόλιο καταχρηστή ή βαριά αμελούντα διαχειριστή της προσφοράς και προσπάθειας κάθε εργαζομένου για το κοινό καλό. Και επειδή καλή είναι η διορθωτική κύρωση αλλά καλύτερη είναι η πρόληψη το ΕΣ ασκεί όχι μόνο κατασταλτικό αλλά και προληπτικό δικαστικό, δημοσιολογιστικό έλεγχο.

Αξιοσημείωτη είναι και η διαφορά στην ελληνική επιστήμη και πρακτική σχετικά με την νομική φύση του ΕΣ. Η μία άποψη διατείνεται ότι το ΕΣ έχει διφυή χαρακτήρα. Είναι δηλαδή Διοικητική αρχή αλλά και Ανώτατη Δικαστική Αρχή. Η άλλη άποψη, υποστηριζόμενη από θεράποντες κυρίως του Δημοσιονομικού Δικαίου, δέχεται ότι το ΕΣ είναι Ανώτατο τακτικό δημοσιολογικό Δικαστήριο με δικαιοδοσία και αρμοδιότητες που καθορίζονται απευθείας από το Σύνταγμα. Το ΕΣ δηλαδή βάσει του 98 παρ.1 εκδίδει αμιγώς δικαστικές αποφάσεις και μη (ειδικές). Η διάκριση αυτή θα αποτελέσει την βάση για τη στοιχειοθέτηση, στήριξη των επιχειρημάτων μας στο ουσιαστικό μέρος και θα ξεχωρίσει εκείνες τις περιπτώσεις που θα αποτελέσουν αντικείμενο ανάλυσης με τη βοήθεια των νομολογιακών αποφάσεων του ΕΣ.

Μετά από αυτήν την απαραίτητη παρένθεση, επανερχόμαστε στην ακολουθία που επιβάλλει το διάγραμμα ξεκινώντας την αναφορά από το δικονομικό μέρος.

B.ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

1.ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΕΣ

Το ΕΣ (προς σύνδεση με τα παραπάνω) συστάθηκε το 1833 κατά το πρότυπο της γαλλικής Cours des Comptes και έκτοτε λειτουργεί συνεχώς.

Σήμερα⁴ αποτελείται από τον Πρόεδρο, πέντε αντιπροέδρους, είκοσι συμβούλους, σαράντα παρέδρους και σαράντα εισηγητές, οι οποίοι έχουν την ιδιότητα του δικαστικού λειτουργού κατά την έννοια των άρθρων 88 επ. του Συντάγματος⁵.

Ο πρόεδρος ασκεί την ανώτατη εποπτεία στις εργασίες και του ΕΣ, διευθύνει τις συνεδριάσεις και τις διασκέψεις και εισηγείται σε όσες υποθέσεις το θεωρεί αναγκαίο.

Οι αντιπρόεδροι διευθύνουν τις εργασίες των τμημάτων, στα οποία προεδρεύουν, αλλά μπορούν να ασκούν και καθήκοντα συμβούλων. Όταν βέβαια ο πρόεδρος κωλύεται ή είναι απών, αντικαθίσταται από τον αρχαιότερο αντιπρόεδρο, ελλείψει δε αντιπροέδρων από τον αρχαιότερο σύμβουλο.

Στους δικαστικούς και γνωμοδοτικούς σχηματισμούς οι σύμβουλοι εισηγούνται τις υποθέσεις που τους έχουν ανατεθεί. Ο Πρόεδρος, οι αντιπρόεδροι και οι σύμβουλοι μετέχουν στους δικαστικούς σχηματισμούς του ΕΣ με αποφασιστική ψήφο και έχουν την ιδιότητα του τακτικού δικαστή⁶.

Οι πάρεδροι του ΕΣ μπορεί να εκτελούν χρέη εισηγητών και να μετέχουν στις συνεδριάσεις των τμημάτων με συμβουλευτική ψήφο⁷.

Στο ΕΣ έχει συσταθεί και Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας που αποτελείται από τον Γενικό Επίτροπο Επικρατείας, τον Επίτροπο Επικρατείας και τρεις Αντεπιτρόπους Επικρατείας, που είναι ισότιμοι με Πρόεδρο, αντιπρόεδρο και σύμβουλο ΕΣ αντιστοίχως.

Το ΕΣ έχει τέλος πολυάριθμο προσωπικό που αποτελείται από δικαστικούς της Γραμματείας και των λοιπών υπηρεσιών του.

Έως τα 2/5 του συνολικού αριθμού των θέσεων των παρέδρων και των συμβούλων καλύπτονται με διορισμό δικαστικών λειτουργών που έχουν τα προσόντα προαγωγής σε πάρεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ή εφέτη ή αντεισαγγελέα εφετών ή εφέτη των διοικητικών δικαστηρίων στην περίπτωση των παρέδρων, και σε σύμβουλο επικρατείας ή αεροπαγίτη ή πρόεδρο ή εισαγγελέα εφετών ή πρόεδρο εφετών διοικητικών δικαστηρίων στην περίπτωση των συμβούλων.

Οι υπόλοιπες θέσεις καλύπτονται με προαγωγή εισηγητών και παρέδρων αντίστοιχα. Ο διορισμός ή η προαγωγή των παρέδρων και των συμβούλων γίνεται με διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης, μετά από απόφαση του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου του ΕΣ, που συγκροτείται από τον Πρόεδρο και εννέα ως ένδεκα συμβούλους καθώς και τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας⁸.

Στις θέσεις του Προέδρου και των αντιπροέδρων, του Γενικού Επιτρόπου και του Επιτρόπου Επικρατείας προάγονται οι σύμβουλοι που έχουν τα νόμιμα προσόντα με διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Σε θέσεις εισηγητών Διορίζονται απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δικαστών⁹.

2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΕΣ

Ας προσπαθήσουμε να εισέλθουμε τώρα στο πεδίο της διαδικασίας που ακολουθεί το ΕΣ ως ανώτατη δικαστική αρχή. Το ΕΣ δικάζει στα ακόλουθα όργανα¹⁰ άσκησης δικαστικής εξουσίας :

- α)Κλιμάκιο
- β)Τμήμα (εφέσεις)
- γ)Ολομέλεια (αναιρέσεις)

Τα εισαγωγικά της δίκης ένδικα βοηθήματα που ασκούνται στο ΕΣ είναι τα εξής¹¹:

Ένδικα βοηθήματα

α)Έφεση

Στρέφεται κατά ατομικών πράξεων :

1)κλιμακίων του ΕΣ, σχετικών με καταλογισμό εις βάρος δημοσίων υπολόγων ελλείματος ή παράλειψης είσπραξης οφειλομένου ποσού και των νομίμων προσαυξήσεων¹²

2)των οικονομικών επιθεωρητών του Κράτους ή των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, καθώς και των Υπουργών και των βάσει ειδικών διατάξεων αρμοδίων υπαλλήλων και οργάνων των ΝΠΔΔ, που είναι σχετικές με τον καταλογισμό εις βάρος του του υπολόφου ή των προσώπων που ευθύνονται με αυτόν αλληλεγγύως, ελλειμάτων, χρημάτων υλικών και αξιών.

3)του αρμοδίου διευθυντή του Γενικού Λογιστηρίου, σχετικών με με τον κανονισμό πολιτικής ή στρατιωτικής σύνταξης από το δημόσιο ταμείο ή απόφασης της επιτροπής ελέγχου πράξεων κανινισμού συντάξεων που εκδόθηκαν ύστερα από προσφυγές (ενστάσεις). Κατά τέτοιων πράξεων, καθώς και των πράξεων του αρμοδίου διευθυντή του ΙΚΑ για κανονισμό των συντάξεων του προσωπικού του ΙΚΑ ή προσωπικού ΝΠΔΔ που εξομοιούται προς το προσωπικό του ΙΚΑ, καθώς και επί ενστάσεων της προαναφερομένης επιτροπής κατά τέτοιων πράξεων ¹³.

Ενεργητική νομιμοποίηση

Την έφεση έχει δικαίωμα να ασκήσει εκείνος τον οποίο αφορά η πράξη ή οι καθολικοί διάδοχοί του, καθώς και ο αρμόδιος υπουργός ή ο Γενικός της Επίτροπος της Επικρατείας, και στην περίπτωση πράξεων σχετικών με συντάξεις προσωπικού του ΙΚΑ ο Διοικητής του.

Προθεσμία

Η προθεσμία για την άσκηση της έφεσης είναι :

1)κατά πράξεων καταλογισμού, ένα έτος από την κοινοποίηση της πράξης για τον ενδιαφερόμενο ,έξι μήνες από την έκδοση της πράξης για τον Γενικό Επίτροπο και έξι μήνες για τον αρμόδιο Υπουργό από την περιέλευση της πράξης σ' αυτόν.

2)κατά πράξεων σχετικών με συντάξεις, ένα έτος από την κοινοποίηση της πράξης για τον υπουργό Οικονομικών, τον Γενικό Επίτροπο ή τον Διοικητή του ΙΚΑ¹⁴.

Η άσκηση της έφεσης δεν αναστέλλει την εκτέλεση της προσβαλομένης διάταξης εκτός αντιθέτου διατάξεως. Όμως ο εκκαλών ή ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας μπορεί να υποβάλλει αίτηση αναστολής που εκδικάζεται από το ΕΣ¹⁵.

β)Αίτηση

Η αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας (που ενεργεί αυτεπαγγέλτως ή μετά από παραγγελία του αρμόδιου υπουργού) κατά δημοσίου,στρατιωτικού ή πολιτικού υπαλλήλου ή η αίτηση του οργάνου που εκπροσωπεί τον ΟΤΑ ή το ΝΠΔΔ κατά υπαλλήλου του ΟΤΑ που προξένησε ζημία στο Δημόσιο,ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ ,αντίστοιχα,από δόλο ή βαρεία αμέλεια. Τα προαναφερόμενα εισαγωγικά της δίκης ένδικα βοηθήματα εκδικάζονται

από τα τμήματα του ΕΣ. Ο δε έλεγχος που ασκεί το ΕΣ στις στις πράξεις οι οποίες προσβάλλονται με έφεση εκτείνεται τόσο στην ουσία όσο και στην νομιμότητα, δεδομένου ότι οι διαφορές που εισάγονται με το ένδικο αυτόμ βοήθημα έχουν χαρακτήρα διοικητικών διαφορών ουσίας. Επίσης κατά τον νόμο και την ουσία εξετάζονται και οι υποθέσεις, οι σχετικές με την ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων των ΟΤΑ.

Ένδικο μέσα

1) Αίτηση αναθεώρησης

Κατά των αποφάσεων των τμημάτων χωρεί το ένδικο μέσο της αναθεώρησης στο τμήμα που εξέδωσε την απόφαση, για ορισμένους περιοριστικά αναφερόμενους στον νόμο λόγους 16.

2) Αναίρεση

Κατά των αποφάσεων των τμημάτων, κατά των οποίων δεν ασκήθηκε αίτηση αναθεώρησης ή που εκδόθηκαν μετά την εκδίκαση αιτήσεως αναθεώρησης, επιτρέπεται η άσκηση αιτήσεως αναίρεσεως 17 στην Ολομέλεια του ΕΣ για τους εξής λόγους και μόνο:

α) κακή σύνθεση του τμήματος που εξέδωσε την απόφαση

β) παράβαση ουσιαδους τύπου της διαδικασίας

γ) εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελής εφαρμογή των διατάξεων που διέπουν την επίδικη υπόθεση.

Ενεργητική Νομιμοποίηση

Δικαίωμα να ασκήσει αναίρεση έχει ο διοικούμενος, στον οποίο έγινε ο καταλογισμός ή που δικαιούται να πάρει σύνταξη, ο υπάλληλος που καταδικάσθηκε σε καταβολή αποζημίωσης, καθώς και οι καθολικοί τους διάδοχοι και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας ή ο αρμόδιος Υπουργός ή ο ΟΤΑ ή το ΝΠΔΔ, αντίστοιχα.

Προθεσμία

Η προθεσμία για την άσκηση αίτησης αναίρεσης είναι ένα έτος και αρχίζει για τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη από την κοινοποίηση της απόφασης που υπόκειται σε αναίρεση, για τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας από την έκδοσή τους και για τον Υπουργό ή τον ΟΤΑ ή το ΝΠΔΔ από την ημερομηνία που η απόφαση περιήλθε στην υπηρεσία τους.

Εάν η αναίρεση γίνει δεκτή για εσφαλμένη ερμηνεία του νόμου, η Ολομέλεια αποφασίζει για όλη την υπόθεση. Εάν γίνει δεκτή για τους άλλους δύο λόγους η όλη υπόθεση παραπέμπεται στο τμήμα που εξέδωσε την απόφαση που αναιρέθηκε.

3. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΣ

Σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 98) και όπως αναφέρθηκε στην νομοθεσία (Διάταγμα 774/80) το ΕΣ έχει τις εξής αρμοδιότητες :

A) γνωμοδοτική 18

B) ελεγκτική και 19

Γ) δικαστική²⁰

A) ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ

Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του ΕΣ ασκείται με γνωμοδότηση στα σχέδια νόμου, που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή συντάξεως από το κράτος και τις προϋποθέσεις της²¹. Δύναται να επεκταθεί και σε άλλα θέματα με νομοθετικές πράξεις. Επίσης το ΕΣ γνωμοδοτεί σε θέματα που θ' τουν οι υπουργοί εφόσον, κατά την κρίση του ΕΣ, η ζητούμενη γνώμη πρόκριμα των πράξεων ή των αποφάσεων του²².

B) ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ

Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΕΣ (μαζί με τις γνωμοδοτικές αποτελούν τις διοικητικές του αρμοδιότητες) είναι :

- 1) Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους καθώς και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχό του με ειδικούς για κάθε περίπτωση νόμους.
- 2) Η έκθεση προς την Βουλή για τον Ισολογισμό και τον Απολογισμό του Κράτους.
- 3) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, που αναφέρονται στον αριθμό 1.

Κατά την άσκηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων του ΕΣ δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3, δεν εφαρμόζονται δηλαδή οι αρχές της δημοσιότητας των συνεδριάσεων, της αιτιολογίας και δημόσιας απαγγελίας των αποφάσεων καθώς και της καταχωρίσεως της γνώμης της μειοψηφίας. Οι αποφάσεις του ΕΣ για τις υποθέσεις της 98παρ.1 Σ δεν υπόκεινται στον έλεγχο του ΕΣ .

Γ) ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ

Το ΕΣ ασκεί τις δικαστικές του αρμοδιότητες σε Ολομέλεια και σε πέντε τμήματα. Η Ολομέλεια συντίθεται από τον Πρόεδρο, τους αντιπροέδρους και τους συμβούλους, για δε την ύπαρξη απαρτίας απαιτείται η συμμετοχή των περισσοτέρων του συνολικού αριθμού. Κάθε τμήμα συντίθεται από έναν αντιπρόεδρο, δύο συμβούλους και δύο παρέδρους. Στους δικαστικούς σχηματισμούς και ο Επίτροπος της Επικρατείας ή ο αναπληρωτής του.

Το ΕΣ έχει χαρακτήρα ανωτάτου, τακτικού, με την ευρεία έννοια διοικητικού δικαστηρίου, με ειδική διαδικασία η οποία καθορίζεται απευθείας από το Σύνταγμα και συνίσταται στην εκδίκαση ενδίκων βοηθημάτων ή μέσων σχετικών με :

- 1) τις αμφισβητήσεις που αναφέρονται στον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων,
- 2) τις πράξεις απονομής συντάξεων με την εξαίρεση που προβλέπει η νέα διάταξη του 88παρ.2 Σ σχετικά με τις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών και
- 3) την ευθύνη δημοσίων πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, καθώς και των δημοσίων υπαλλήλων των ΟΤΑ για ζημιά που επέφεραν στο Κράτος ή στον ΟΤΑ ή στο ΝΠΔΔ από δόλο ή βαρεία αμέλεια. Οι διαφορές, οι σχετικές με την ευθύνη των υπαλλήλων αυτών έχουν χαρακτήρα ιδιωτικής και όχι διοικητικής διαφοράς, δεδομένου ότι η ενέργεια που έχει διαταράξει την έννομη τάξη δεν προέρχεται από δημόσιο νομικό πρόσωπο αλλά αντιθέτως στρέφεται εναντίον του. Η εκδίκαση των διαφορών αυτών ανήκει στη δικαιοδοσία του ΕΣ βάσει της ειδικής διάταξης του 98παρ.1Σ, που εισάγει εξαίρεση στις διατάξεις του άρθρου 93παρ.3 Σ, οι οποίες καθορίζουν την δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων.

Το ΕΣ, δικάζοντας σε Ολομέλεια, έχει χαρακτήρα ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου, δεδομένου ότι οι αποφάσεις της Ολομέλειας είναι αμετάκλητες και δεν υπόκεινται σε κανένα ένδικο μέσο εκτός από την αίτηση επανάληψης της διαδικασίας. Οι δικαστικοί σχηματισμοί του ΕΣ, αποτελούν ιδιαίτερο κλάδο δικαιοδοτικών οργάνων, έξω από την πυραμίδα που αποτελείται από τα διοικητικά δικαστήρια στην

κορυφή της οποίας βρίσκεται το ΣτΕ.

Γ. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Στην συνέχεια επιχειρείται μια ανάλυση του ουσιαστικού μέρους, σύμφωνα με το διάγραμμα. Όπως προαναφέρθηκε, συνδυαστικός κρίκος δικονομικού και ουσιαστικού μέρους αποτελούν οι δικαστικές αρμοδιότητες του ΕΣ, οι οποίες ως απλές διατάξεις μετουσιώνονται σε πράξη, σε απτά παοτελέσματα, μέσω της εφαρμογής τους στην διαδικασία εκδίκασης των υποθέσεων στο ΕΣ είτε ως τμήμα είτε ως Ολομέλεια. Η νομολογία του ΕΣ στροβιλίζεται κατά κόρον γύρω από αποφάσεις που σχετίζονται με συνταξιοδοτικά θέματα και θέματα καταλογισμού περί καταχρήσεως των δημοσίων υπαλλήλων, αποφάσεις με τις οποίες θα ασχοληθούμε και τις οποίες θα αναλύσουμε εκτενώς παρακάτω.

1. ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ

Η αρχή λοιπόν θα γίνει με την αναφορά επί του συνταξιοδοτικού δικαιώματος καθώς και το πως κρίνεται η ύπαρξη ή όχι του δικαιώματος αυτού με την παράθεση ορισμένων αποφάσεων από τη νομολογία του ΕΣ.

Στο Σύνταγμα αναφορά στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα και στην εκδίκαση παρομοίων περιπτώσεων γίνεται στα άρθρα 73 παρ.2 , 98 παρ.1, εδ. δ', στ' , 98 παρ.2 .

Βάσει 23 της υπ' αριθμόν 1327/82 αποφάσεως της Ολομελείας του ΕΣ , το ΕΣ καταλαμβάνει όχι μόνο τις διαφορές τις σχετικές με την απονομή συντάξεων εις βάρος του δημοσίου ταμείου αλλά και τις διαφορές από την απονομή συντάξεων εις βάρος ΟΤΑ και ΝΠΔΔ , λόγω της γενικότητας της διατύπωσης της συνταγματικής διατάξεως.

Επίσης στις συνταξιοδοτικές διαφορές εντάσσονται :

Α) Οι διαφορές που δημιουργούνται από τον κανονισμό , με πράξη του Διευθυντή της υπηρεσίας Συντάξεων του υπουργείου Οικονομικών, των σε βάρος του Δημοσίου Ταμείου πληρωτέων συντάξεων, επιδομάτων και ανάγονται σε ελλείψεις ή σε παράνομο καθορισμό των προϋποθέσεων

συνταξιοδότησης. Επίσης εντάσσονται οι διαφορές που δημιουργούνται από την άρνηση ή παράλειψη της αρμόδιας υπηρεσίας για χορήγηση σύνταξης, απονομής δώρων Χριστουγέννων-Πάσχα με σχετική πράξη της. Επιπλέον, περιλαμβάνονται οι διαφορές που δημιουργούνται από την αναστολή καταβολής , μεταβολή ή μείωση των συντάξεων από την αρμόδια υπηρεσία του υπουργείου Οικονομικών μετά την απονομή τους.

Κατά πάγια νομολογία του ΕΣ (Ολ157/40 , 40/60 , 2ου Τμ. 142/80) τα δικαιοδοτικά της σύνταξης όργανα υποχρεούνται παρεμπιπτόντως να εξετάσουν την νομιμότητα πράξεων των διοικητικών αρχών, εφόσον οι πράξεις αυτές επιφέρουν συνταξιοδοτικές συνέπειες. Η έρευνα δεν πρέπει να εξετάζει μόνο την τυπική εγκυρότητα της διοικητικής πράξης αλλά και τις ουσιαστικές προϋποθέσεις για την έκδοσή της.

Β) Επίσης συνταξιοδοτικές διαφορές χαρακτηρίζονται οι διαφορές που δημιουργούνται από πράξεις του Υπουργού Οικονομικών για καταλογισμό ποσού σύνταξης ως αχρεωστήτως καταβληθείσης. Οι διαφορές που δημιουργούνται από την άρνηση της αρμόδιας υπηρεσίας συντάξεων να προβεί σε καταλογισμό των ποσών σύνταξης που έχει επιστρέψει ο συνταξιούχος, καθώς και να αναγνωρίσει ως συντάξιμο το χρόνο υπηρεσίας που διανύθηκε σε νέα θέση συνταξιούχου που που

διορίστηκε μετά την συνταξιοδότησή του. Τέλος, εξίσου εκδικάζονται οι διαφορές από την απονομή της ισόβιας μηνιαίας σύνταξης από το Δημόσιο Ταμείο σε ελληνικής υπηκοότητας καλλιτέχνες άνω των 65 ετών. Επισημαίνεται πως η διαφορά που γεννάται από την διοικητική πράξη κανονισμού σύνταξης ή βοηθήματος του Δημοσίου Ταμείου είναι διοικητική διαφορά, της πλήρους δικαιοδοσίας του ΕΣ και δεν μπορεί να προσβληθεί ως παράνομη ούτε ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων²⁴ ούτε ενώπιον των άλλων διοικητικών δικαστηρίων αφού βασιει τω Σ,κατ' αποκλειστικότητα εκδικάζει τι ΕΣ. Έτσι έχει κριθεί με απόφαση της Ολομελείας του Αρείου Πάγου²⁵ ότι για περίπτωση που κρίνεται από το ΕΣ ως αποκλειστικής δικαιοδοσίας του ΕΣ, δεν είναι δυνατή η έγερση στα πολιτικά δικαστήρια αγγνωριστικής αγωγής, έστω κι αν η δημοσίου δικαίου σχέση αποτελεί βάση ιδιωτικού δικαιώματος, εφόσον δεν μπορεί να αχθεί σε δίκη ή αναγνώριση του δικαιώματος αυτού.

Αναγκαία κρίνεται, προς εμπέδωση περί του συνταξιοδοτικού, η παράθεση μερικών αποφάσεων αλλά και για να αντιληφθούμε καλύτερα το πως αντιλαμβάνεται το ΕΣ την έννοια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος.

Με την απόφαση 771/96 II Τμ. ΕΣ 26 αναλύεται η έννοια του μισθού και τονίζεται η ισοτιμία της δικαιοσύνης με τις άλλες δύο λειτουργίες. Το ΕΣ κρίνει πως η ιδιαίτερη μεταχείριση των δικαστικών λειτουργών περί του συνταξιοδοτικού δικαιώματος δεν μπορεί να συγκριθεί και να εφαρμοσθεί κάτι ανάλογο και για τους καθηγητές των ΑΕΙ.

Με την απόφαση 980/96 II Τμ. ΕΣ²⁷ κρίνεται πως η χήρα θανόντος συζύγου δικαιούται συντάξεως, αφού η περί διαζυγίου απόφαση καραργήθηκε και δεν κατέστη αμετάκλητη λόγω του θανάτου του συζύγου, βάσει των διατάξεων του του Κωδ.

Πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων του ΚπολΔ και του Αστικού Κώδικα.

Ακόμη με την απόφαση 980/96 II Τμ. ΕΣ²⁸ εξετάζεται βάσει του κώδικα Στρατιωτικών και Πολιτικών Συντάξεων η δυνατότητα ανήρου τ'κνου να θεμελιώσει δικαίωμα συντάξεως από τον θανόντα πατέρα του. Αναφέρονται επίσης οι προϋποθέσεις για την θεμελίωση αυτού του δικαιώματος, που πρέπει να πληρούνται σωρευτικά και όχι διαζευκτικά, και εξετάζεται ο βαθμός ανικανότητας του τέκνου.

Τέλος με την απόφαση 2120/03 II Τμ. ΕΣ δεν δημιουργείται συνταξιοδοτική διαφορά από αίτημα εν ενεργεία γιατρού του ΕΣΥ να ληφθούν υπόψη για την εξέλιξή της στα Μ.Κ. του Ν.2470/97, καθώς και για την χορήγηση σ' αυτήν αυξημένου χρόνου επιδόματος, συγκεκριμένοι χρόνοι προϋπηρεσίας.

2. ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΜΟΣ – ΕΥΘΥΝΗ

(περί καταχρήσεων εκ δημοσίων υπαλλήλων)

Ακολουθεί ο καταλογισμός περί καταχρήσεων των δημοσίων υπαλλήλων, περιπτώσεις η εκδίκαση των οποίων έχει δημιουργήσει μεγάλο αριθμό εκδιδόμενων αποφάσεων από το ΕΣ (Σ 98παρ.1εδ.γ',ζ').

Τα θέματα της ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων είναι πολύ σοβαρά και δείχνουν την έκταση και τον βαθμό του συνειδότος και ή το αίσθημα συνειδήσεως που έχει ο πράττων δημόσιος υπάλληλος, ότι δηλαδή είναι κύριος των πράξεων του και γνώστης των συνεπειών των ενεργειών του και των καθηκόντων του απέναντι στο Κράτος. Στον Οργανισμό του ΕΣ καθιερώνονται διαδικασίες δύο μορφών ευθύνης και αντιστοίχου διαδικασίας, δηλαδή: Πρώτον, η αναζήτηση και αποκατ'ασταση της

ζημίας που υφίσταται το Ελληνικό Δημόσιο απευθείας από την ενέργεια των υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (εδώ τοποθετείται και το θέμα της εν ευρεία εννοία διαχείρισεως και ευθύνης των υπολόγων) .Δεύτερον, η άλλη μορφή δικαιοδοσίας συνίσταται στην αποκατάσταση της ζημίας που υφίσταται το Ελληνικό Δημόσιο,εξαναγκασθέν κατ,εφαρμογή των άρθρων 105,106 Εισαγωγικού Νόμου ΑΚ στην καταβολή αποζημιώσεων σε τρίτους ,κατά τα ειδικότερα στον νόμο οριζόμενα.Εδώ πρόκειται για την ευθύνη των Δημ.Υπαλλήλων εκ της προεκτεθείσης αναγωγής(το Κράτος αποζημιώνει τρίτους και στρέφεται εν συμμεχία κατ'των υπαλλήλων του, οι οποίοι δωσιδικούν ενώπιον τουΕΣ.

Αρχικά για την θεμελίωση αστικής ευθύνης του Κράτους απαιτείται²⁹:

Α) Πράξη ή παρ'αλειψη του οργάνου (παντός υπαλλήλου), κατά τις ειδικές διακρίσεις του νόμου και των ειδικών ρυθμίσεων (π.χ. νόμος περί ευθύνης Υπουργών).

Β) Η πράξη ή η παράλειψη (και η εντύθεν ζημία) να είναι παράνομη (εξαιρείται βέβαια η περίπτωση που με την παραβιασθείσα διάταξη σποσκοπείται η προστασία του δημοσίου συμφέροντος).

Γ) Η πράξη ή η παράλειψη να έλαβε χώρα κατά την άσκηση της δημόσιας λειτουργίας των δημοσίων υπαλλήλων.

Στην κρίση επομένως του ΕΣ (Ολομελείας ή Τμήματος) εναπόκειται η πλήρης απαλλαγή ή η αντικατάσταση της διοικητικής πράξεως με απόφαση που θα έχει ως περιεχόμενο άλλο διατακτικό. Αυτό υπογραμμίζει τηνν περίπτωση εκείνη,όταν δεν συντρέχει ο θεμελιώδης όρος «του ενέχεσθαι» που τίθεται από τις ως άνω διατάξεις,δηλαδή η υπόσταση της πράξης που

Φέρεται ως ζημιογόνος.Έτσι διαπιστώνεται από μέορυσ του βαρυνομένου και καταλογιζομένου η ανεύρεση της ανυπαρξίας και η έλλειψη της υπαιτιότητας ή της βαρείας αμέλειας.

Τώρα από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων εξετάζεται από το ΕΣ :

Α) Η ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων προς αποζημίωση και η αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται στο Κράτος από την ενάσκηση των καθηκόντων τους ,μέσα στα πλαίσια της αρμοδιότητας που παρέχει ο νόμος.

Β) Εξετάζεται η ευθύνη από τις αδιοπρακτικές ενέργειες οι οποίες προκαλούν ζημία σε τρίτους, όταν το Δημόσιο κατέβακε αποζημίωση σ'αυτούς και στρέφεται αναγωγικά κατά του υπαλλήλου.

Γ) Η ευθύνη εξετάζεται επίσης από τις αδιοπρακτικές ενέργειες,οι οποίες προκαλούν ευθέως ζημία στο δημόσιο και εξετάζεται από πλευρ'σα σκοπού της προστασίας της δημόσιας λειτουργίας ,από την έννοια του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος που προβάλλεται.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα του τρόπου αντιμετώπισης του καταλογισμού και συναφών περιπτώσεων από το ΕΣ είναι οι ακόλουθες αποφάσεις.

Σύμφωνα με την απόφαση 1577/03 Ι Τμ30., το Α'κλιμάκιο σωστά καταλογίζει σε υπάλληλο ΝΠΔΔ με απόφαση το ποσό που εκείνος εισέπραττε βάσει μισθωτικής καταστάσεως αποδοχών για χρονικά διαστήματα που εκείνος απουσίαζε από την άσκηση των καθηκόντων του.

Επίσης με την απόφαση 1772/2003 Ι Τμ.31 σωστά καταλογίσθηκε από Οικονομικό Επιθεωρητή σε υπάλληλο ΔΟΥ συγκεκριμένο χρηματικό ποσό, επειδή αυτός ολιγόρησε να καταθέσει τις ημερήσιες εισπράξεις του στο δημόσιο ταμείο,καταθέτοντάς τις εκπρόθεσμα.

Τέλος, με την απόφαση 2143/2003 Ι Τμ.32 σωστά καταλογίσθηκε επί αχρεώστητης καταβολής μισθων και επιδομάτων,αντικείμενο καταλογισμού μόνο το ποσό που

εισπράχθηκε απο τον λαβόντα υπάλληλο και ο'χι και τα ποσά που παρακρατήθηκαν από την υπηρεσία του για άλλες εισφορές.

Χρήζει σημασίας ,πιστεύω, να αναφερθούμε και στον διαχωρισμό δόλου, βαρειάς αμελείας,καθόλου αμελείας του δημοσίου υπαλλήλου. Χρησιμοποιώντας μερικά παραδείγματα από τη νομολογία³³ θα κατανοήσουμε την διάκριση ευκολότερα.

1)Ως προς την διαπίστωση του δόλου το πράγμα δεν παρουσιάζει για τον δικαστή της ουσίας δυσχέρειες .Λ.χ η απόφαση Ολ.ΕΣ 231/154 έχειαποφανθεί ότι η απόφαση των μελών της επιτροπής διαγωνισμού προμήθειας υφάσματος για την κατκύρωση αυτού υπέρ του τελευταίου μειοδότη αντί ορισμένου ποσού και η εισήγηση του καθ' ύλην αρμόδιου διευθυντή προς τον υπουργό για την οριστική έγκρισητης προμήθειας υπέρ του τελευταίου μειοδότη ,διότι κατά την κρίση του η επανάληψη του διαγωνισμού δεν θα ωφελούσε το δημόσιο, οφείλονται σε δόλο , ο οποίος αποδεικνύεται εκ των διαπιστωθεισών αταξιών κατά την διενέργεια του διαγωνισμού οι οποίες ήταν οι εξής: α) ο Πρόεδρος της επιτροπής διαγωνισμού μετείχε και στην επιτροπή παραλαβής β)υπέρ αυτού εξεδόθη το ένταλμα προπληρωμής γ) δεν κατατέθηκαν εγγυήσεις από όλους τους προμηθευτές και δεν υπήρξε ποιοτική και ποσοτική παραλαβή.

2) Για την βαρειά αμέλεια υφίστανται διακυμάνσεις στην νομολογία, αφού υπάρχουν δυσκολίες συχνά στην εκτίμησ από τον δικαστή του πραγματικού υλικού .Ωστόσο βαρειά αμέλεια συνιστούν :

α) Για τον υπάλληλο που δεν ανέφερε εγκαίρως στον προϊστάμενό του την απώλεια του υγρού ,απαραίτητου για την κίνηση του κινητήρα και έτσι δεν ελήφθησαν όλα τα αναγκαία μέτρα για την αποφυγή της φθοράς (Απ.224/57).

β) Για τον διευθυντή του ταμείου, του ελεγκτή και των εκδοτών τριπλότυπων εισπράξεων,οι οποίοιμε την λήψη επί μακρόν χρόνο των αναγκαίων μέτρων για της διασφάλισης της εισπραξης και την εισπραξη με κατάσχεση και διακοπή της παραγραφής ,προξένησαν στο δημόσιο ζημία λόγω της παρελθούσης πενταετούς παραγραφής(Απ.302,355/63)

.γ) Για τον διευθυντή του ταμείου ο οποίος νόμιμα διόρισε φύλακες για την φύλαξη των κατασχεθέντων κινητών των οφειλετών του Δημοσίου,δεν κατεβαλε όμως την πρέπουσα επιμέλεια παρακολούθησης και έτσι έγινε αιτία ο ίδιος για την πρόκλησηζημίας στο δημόσιο κατά το ποσό της αποζημίωσης αυτών(Απ.3481/53). Αντίθετα δεν στοιχειοθετείται βαρειά αμέλεια :

α) Για τον διευθυντή ταμείου,τον ελεγκτή και εκδότη ταμείου όταν από αμέλεια των εφοριακών υπαλλήλων δεν γράφηκαν σωστά οι διευθύνσεις των οφειλετών με αποτέλεσμα να μην πραγματοποιηθούν οι εισπράξεις του ταμείου ,προκαλώντας έτσι ζημια στο Δημόσιο(Απ.52/54,113/62).

β) Για τον ελεγκτή ταμείου ,επειδή δεν έλαβε τα νόμιμα μέτρα εισπράξεως τω οφειλών και αποτροπής παραγραφής του δικαιώματος του Δημοσίου , αφού αυτός ανέλαβε λίγες μέρες πριν την επέλευση της παραγραφής(Απ.226/64).

γ) Για τον χορηγήσαντα δελτίου φορολογικής ενημερότητας σε φορολογούμενο που αναχώρησε για το εξωτερικό, με ανακριβή βεβαίωση πως δεν χρωστά,ενώ στην πραγματικότητα υπήρχε χρέος του,μόνο που βρισκόταν σε λάθος μέρος στο αλφαβητικό ευρετήριο(Απ.340/64).

Δεν υφίσταται όμως αμέλεια εάν το επελθόν αποτέλεσμα οφείλεται σε πλάνη του υπαλλήλου κατά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών ή για το ισχύον δίκαιο ή για τα όρια της αρμοδιότητάς του.Έτσι (Απ.348/56) δεν συντρέχειαμέλεια αλλά πλάνη όταν ο αρμόδιος μηχανικός συνεπεία αριθμητικού λάθους εκτίμησε το υπό εκποίηση ακίνητο του Δημοσίου σε χαμηλότερη της τρέχουσας τιμή και έτσι η αρμόδια επιτροπή στηριζόμενη στην λανθασμένη εκτίμηση αποφάσισε την διάθεση

του ακινήτου σε χαμηλότερη τιμή, ζημιώνοντας έτσι το Δημόσιο. Επίσης δεν συντρέχει αμέλεια κατά τις αρχές του ΑΚ ,όταν η ζημιογόνος ενέργεια μπορεί να αποδειχθεί ένα τυχαίο γεγονός. Έτσι δεν δικαιολογείται (Απ.173/64) ο καταλογισμός του Διοικητή Στρατιωτικής Μονάδας με την αξία των υλικών των καταστραφέντων από πυρκαϊά ,όταν αυτή προήλθε από καταιγίδα (τυχαίο περιστατικό) από την οποία παρασύρθηκε η σκεπή της στρατιωτικής σκηνής και έπεσε πάνω στη θερμάστρα και την λάμπα,προκαλώντας πυρκαϊά.Από αυτήν κήκκαν τα υλικά πριν δοθή χρόνος επεμβάσεως για κατάσβεση.

Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Γίνεται φανερό από την εξέταση των υπό 1 και 2 περιπτώσεων³⁴ποια είναι η νομολογία του ΕΣ.Επιτελεί διπλό σκοπό και προορισμό :Αφενός επιδιώκει την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή συγκεκριμένων διατάξεων , εμφανιζόμενη η Διοίκηση ως προσηλωμένη απαρέγκλιτα στις αρχές της αγαθής και χρηστής διοίκησης. Αφετέρου συντελείν στην δημιουργία εθίμου για παρόμοιες υποθέσεις ,βοηθώντας στην εξεύρεση δίκαιων λύσεων εκεί όπου ο νόμος παρουσιάζει ασάφειες και ατέλειες.

Συμπερασματικά έχω την άποψη ότι το ΕΣ ,θεσμός ιστορικός ,πέρασε εθνικές καταιγίδες και συμφορές χωρίς ωστόσο να δικόψει τις λειτουργίες του . Βέβαια σήμερα παρατηρείται μια στασιμότητα στην όλη λειτουργική καιοργανωτική του κατάσταση, παρά τις πιέσεις διεθνών οργανισμών και κυρίως της Ε.Ε. Όμως το ΕΣ ενεργοποιώντας όλους τους αποτελεσματικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς θα μπορέσει να λειτουργήσει ως σημαντικό πλεονέκτημα για την Ευρωπαϊκή πορεία της χώρας και ειδικότερα για την ενίσχυση της χρηματοληπτικής της ικανότητας ιδίως στα πλαίσια των κοινοτικών πλαισίων στήριξης, όπου απαραίτητο όριο αποτελεί η άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου επί των χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων. Διότι μόνο έτσι θα επιτευχθεί η θεσμική διαφάνεια που δεν είναι μόνο αίτημα του ΕΣ ,αλλά αίτημα πολιτικοοικονομικής ανάπτυξης ,κοινωνικής δικαιοσύνης και αληθινής λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών.