

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
II. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	2
Α. ΚΑΤΑΒΟΛΕΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ	2
Β. ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ 1821	4
1. ΑΙΤΙΑ ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ	4
2. ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ	5
Γ. ΙΔΡΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	8
1. ΙΔΡΥΤΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ	8
2. ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΕΣ	10
III. ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	12
Α. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	12
Β. Η ΑΠΟΨΗ ΠΕΡΙ ΔΙΦΥΟΥΣ ΟΡΓΑΝΟΥ	13
Γ. Η ΑΠΟΨΗ ΠΕΡΙ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ	15
Δ. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ	18
IV. ΣΥΝΘΕΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	20
Α. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΗ ΙΕΡΑΡΧΙΑ	20
Β. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ	23
V. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	24
Α. ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΕΣ	25
1. ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ	27
2. ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΠΟΝΟΜΗ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	30
3. ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	35
4. ΕΝΔΙΚΑ ΜΕΣΑ ΚΑΙ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	37
4.1 ΕΝΣΤΑΣΗ	37
4.2 ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ	38

4.3 ΕΦΕΣΗ	38
4.4 ΑΝΑΚΟΠΗ	39
4.5 ΤΡΙΤΑΝΑΚΟΠΗ	40
4.6 ΑΝΑΙΡΕΣΗ	40
B. ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ	41
1. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	41
1.1. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	43
1.2. ΈΚΤΑΣΗ	45
2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΓΑΛΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΞΙΑΣ	46
2.1. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	46
2.2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	48
3. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ	50
3.1 ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΟΛΟΓΟΙ	51
3.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	53
Γ. ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΕΣ	55
1. Η ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΠΡΟΣ ΤΗ ΒΟΥΛΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	56
2. ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	57
3. ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΕΠΙ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΩΝ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΩΝ	58
VI. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	61
A. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	62
B. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ	63
Γ. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΑ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕΛΩΝ	65
VII. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	66

IX. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**X. ΛΗΜΜΑΤΑ****I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Ο θεσμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι άμεσα συνυφασμένος με τη Δημοκρατία και την πολιτειακή οργάνωση και συγκρότηση κάθε κοινωνίας. Το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως όργανο εποπτείας και ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους, εγκαθιδρύθηκε σχεδόν ταυτόχρονα με τη δημιουργία της ελληνικής πολιτείας, το 1833, και αποτελεί έκτοτε έναν από τους σημαντικότερους θεσμούς της σύγχρονης ελληνική κρατικής οργάνωσης.

Η αδιάλειπτη λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου από την ίδρυση του μέχρι σήμερα καταδεικνύει την αναγκαιότητα της ύπαρξης του και την σοβαρότητα του έργου του. Το Ελεγκτικό Συνέδριο σχετίζεται άμεσα με την Βουλή, την Κυβέρνηση αλλά και την Κοινωνία γενικότερα, καθώς εξασφαλίζει την εφαρμογή των νόμων, την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και ενισχύει την πίστη των διοικουμένων ως προς την ορθότητα των ενεργειών των Διοικητικών Αρχών. Παρά το σημαντικό όμως έργο που επιτελεί, δεν έχει γίνει ακόμα αντιληπτή στον ευρύτερο νομικό κόσμο η ιδιαίτερη αυτή συνεισφορά του.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί σήμερα Ανώτατο Δικαστήριο με απ' ευθείας εκ του Συντάγματος αναγνωρισμένες δικαιοδοσίες και αρμοδιότητες. Στο άρθρο 98 του Συντάγματος, όπου και

κατοχυρώνεται συνταγματικά ο θεσμός, εξειδικεύονται οι ελεγκτικές, γνωμοδοτικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητές του.

Τα 170 χρόνια αδιάκοπης παρουσίας του στον τομέα της Δημοσιολογιστικής Δικαιοσύνης επιβάλλουν την καλύτερη εξέταση της εξελικτικής πορείας του.

II. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως θεσμός ελέγχου των δημοσίων οικονομικών του κράτους δεν αποτελεί δημιούργημα της σύγχρονης εποχής. Όργανα εποπτείας και ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους συγκροτήθηκαν ταυτόχρονα με την δημιουργία της ελληνικής πολιτείας. Τα πρώτα ίχνη και ένα υποτυπώδες σύστημα ελέγχου παρουσιάζεται ήδη στην Αρχαία Ελλάδα. Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού είναι ανάλογη με την πορεία του Ελληνικού Κράτους. Η πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια συγκρότησης και λειτουργίας ελεγκτικών οργάνων σημειώνεται κατά την διάρκεια της εθνικοαπελευθερωτικής Επανάστασης. Το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτείται ως Σώμα αμέσως μετά την ίδρυση του ελληνικού κράτους και αποτελεί τον πρώτο από όλους του δικαστικούς θεσμούς.

A. ΚΑΤΑΒΟΛΕΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Οι αρχαίοι Έλληνες φιλόσοφοι, στα προβλήματα του δικαίου, της Πολιτείας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, χάραξαν βασικές κατευθύνσεις και επηρέασαν την μετέπειτα πορεία της ανθρωπότητας στους τομείς αυτούς.

Στην Αρχαία Αθήνα ο δημοσιονομικός έλεγχος αποτέλεσε ένα από τους σημαντικότερους θεσμούς της Δημοκρατικής Πολιτείας. Με την ύπαρξη μιας ανώτατης Ελεγκτικής Αρχής διασφαλιζόταν η σωστή

διαχείριση της κρατικής περιουσίας, αποτρέπονταν οι αυθαιρεσίες και ο λαός συμμετείχε ενεργά στην διακυβέρνηση του κράτους.

Οι Αθηναίοι, κατανοώντας την ιδιαίτερη σημασία που έπρεπε να δοθεί στα θέματα διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, διαμόρφωσαν από πολύ νωρίς το σύστημα ελέγχου και διαχείρισης του "ιερού χρήματος". Η αναγκαιότητα διαμόρφωσης και υλοποίησης του συστήματος ελέγχου αναφέρεται σε πολλά έργα των αρχαίων Ελλήνων συγγραφέων.

Ο Πλάτων στους Νόμους του αναφέρει συγκεκριμένα «δεν πρέπει να έχουμε κανένα δικαστή (κριτή) ή ανώτατο λειτουργό ο οποίος να κρίνει ή να κυβερνά χωρίς να αποδίδει λογαριασμό και ότι είναι αναγκαίο για να κριθούν οι λογαριασμοί να ορισθούν ανώτατοι λειτουργοί οι οποίοι προικισμένοι με όλα τα είδη αρετών και τότε η πόλη θ' ανθήσει και θα κάνει προόδους»¹

Το θεσμικό πλαίσιο του δημοσιονομικού ελέγχου αναπτύσσεται και από τον Αριστοτέλη στα έργα του "Πολιτικά"² και "Αθηναίων Πολιτεία"³, όπου και αναφέρεται ότι προς αποφυγή καταχρήσεων, πρέπει η λογοδοσία να γίνεται «παρόντων πάντων των πολιτών», δηλαδή δημόσια, προφανώς για να ενημερώνονται όλοι οι πολίτες και να αξιολογούν την συμπεριφορά των κριτών, των αρχόντων και των άλλων λειτουργών.

Σύμφωνα με τον σταγειρίτη φιλόσοφο ο δημοσιονομικός έλεγχος διεξαγόταν από ένα ιδιαίτερο και ανεξάρτητο σώμα, το οποίο διακρινόταν από τους υπόλογους άρχοντες, και ειδικότερα το αποτελούσαν:

α) Οι δέκα Λογιστές: Οι δέκα Λογιστές, που είχαν την έδρα τους σε «αρχεία» (Ελεγκτικά γραφεία), εκλέγονταν μετά από κλήρωση από

¹ Πλάτωνος Νόμοι 945β'

² Αριστοτέλους Πολιτικά (1322 b, 10) Επει δε ένιαι των αρχών, ει δε και πάσαι, διαχειρίζουσι πολλά των κοινών, αναγκαίον ετέραν είναι την ληγομένην λογισμόν και προσευθυνούσαν, αυτήν μηδέν διαχειρίζουσιν έτερον (...) καλούσι δε τούτους οι μεν ευθύνους οι δε λόγιστάς οι δε εξεταστάς οι δε συνηγόρους.

³ Αριστοτέλους Αθηναίων Πολιτεία (LIV2) Κληρούσι δε και λογιστάς δέκα και συνηγόρους τούτων δέκα προς ούς άπαντας ανάγκη τους τας αρχάς άρξαντας λόγον επενεγκείν. Ούτοι γαρ εισί μόνοι οι τοις υπευθύνοις λογιζόμενοι και τας ευθύνας εις το δικαστήριον εισάγοντες

την Βουλή των Πεντακοσίων. Στο τέλος κάθε πρυτανείας λογοδοτούσαν στους δέκα Λογιστές όχι μόνο οι άρχοντες αλλά και όλοι όσοι κατά οποιονδήποτε τρόπο είχαν αναμειχθεί στην δημόσια διαχείριση. Οι δέκα Λογιστές μετά την συγκέντρωση όλων των στοιχείων, τα οποία σχετίζονταν με την συγκεκριμένη διαχείριση των υπολόγων, προέβαιναν σε λεπτομερή έλεγχο των λογαριασμών και εφόσον διαπίστωναν ελλείμματα και παραβάσεις, π.χ. κατάχρηση, δωροληψία εκ μέρους του Άρχοντα κ.τ.λ., τους παρέπεμπαν με σχετική εισήγηση στο δικαστήριο της Ηλιαίας. Ενώπιον της Ηλιαίας, προσβάλλονταν οι αποφάσεις των Ευθύνων. Στο δικαστήριο αυτό προήδρευαν οι Λογιστές της διοίκησης, που συγχρόνως επιτελούσαν και χρέη κατηγορούσας αρχής. Σε περίπτωση καταδίκης του λογοδοτούντος άρχοντα επιβαλλόταν με αμετάκλητη απόφαση χρηματική ποινή.

β) Οι Ευθύνοι: Οι Ευθύνοι αποτελούσαν το ομώνυμο δεκαμελές δικαστήριο, το οποίο θεωρείται η υβριδική μορφή των σύγχρονων ελεγκτικών οργάνων. Τα μέλη του, ένας από κάθε φυλή, εκλέγονταν με κλήρωση. Ενώπιον των Ευθύνων, στους οποίους ήταν υπόλογοι οι άρχοντες διαχειριστές του δημοσίου χρήματος, μπορούσε να εκκαλέσει κάθε πολίτης τις απαλλακτικές αποφάσεις των δέκα Λογιστών.

γ) Οι Πάρεδροι: Οι Πάρεδροι συνεπικουρούσαν ανά δύο κάθε Εύθυνον, ήταν συνολικά είκοσι, είχαν συμβουλευτική ψήφο και συνεδρίαζαν υπό την προεδρία του αρμόδιου Ευθύνου ως τριμελές όργανο.

B. ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ 1821

1. ΑΙΤΙΑ ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Την κυριότερη αιτία σύστασης των προδρομικών ελεγκτικών οργάνων αλλά και του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτέλεσε η κακή διαχείριση των λεγόμενων δανείων της Ανεξαρτησίας.

Τα οικονομικά μέσα της Επανάστασης του 1821 ήταν λιγοστά και αποτελούνταν κυρίως από τις δωρεές των επιφανών Ελλήνων του εξωτερικού. Η μεγάλη διάρκεια όμως του αγώνα και οι συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες των αγωνιστών (πολεμοφόδια κτλ) καθιστούσε απαραίτητη την εύρεση οικονομικών πόρων ικανών να στηρίξουν και να εδραιώσουν την επανάσταση. Ως μόνη λύση την περίοδο εκείνη προέβαλε η σύναψη δανείων με τις ευρωπαϊκές δυνάμεις.

Η Β' Εθνική Συνέλευση στο Άστρος της Κυνουρίας (29 Μαρτίου 1823) είχε περιλάβει στο άρθρο λε' του "Νόμου της Επιδαύρου" ή "Προσωρινού Πολιτεύματος της Ελλάδος" ειδική διάταξη, η οποία όριζε ότι *"το Βουλευτικόν αποφασίζει περί δανείων με την εγγύησιν του έθνους λαμβανομένων"*. Με βάση την διάταξη αυτή και μετά την ψήφιση των Νόμων 24 της 11^{ης} Μαΐου 1823 και 35 της 31^{ης} Ιουλίου 1824, η Προσωρινή Διοίκηση ανέθεσε τη σύναψη δύο δανείων σε τριμελή επιτροπή, η οποία αποτελούνταν από τον Ανδρέα Λουριώτη, τον Ιωάννη Ορλανδό και τον Ιωάννη Ζαΐμη, που αντικαταστάθηκε από τον Γεώργιο Σπανιολάκη. Τα δάνεια αυτά ανέρχονταν στο ποσό των 800.000 λιρών στερλινών το πρώτο και 2.000.000 λιρών στερλινών το δεύτερο⁴. Από το συνολικό ποσό των 2.800.000 η ελληνική κυβέρνηση έλαβε το ελάχιστο ποσό των 540.000 στερλινών, καθώς το μεγαλύτερο μέρος των δανείων κατασπαταλήθηκε στο εξωτερικό για προμήθειες, τόκους, εξαγορά ομολόγων και τέλος για την αγορά δύο φρεγατών, από τις οποίες η μία μόνο έφθασε στην Ελλάδα.

2. ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Τα ελεγκτικά όργανα της επαναστατικής και μεταεπαναστατικής περιόδου ήταν τα εξής :

α) Η Λογιστική Επιτροπή

Την 13^η Απριλίου 1826 η Γ' Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνας με το ΙΒ' ψήφισμα ανέθεσε σε ειδική ενδεκαμελή επιτροπή το έργο της

⁴ Ελεγκτικό Συνέδριο, Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια 1984 σελ. 133 επ.

διοίκησης "των πολιτικών και πολεμικών". Η ενδεκαμελής αυτή επιτροπή συγκρότησε την Λογιστική Επιτροπή, την πρώτη μορφή ελεγκτικού οργάνου διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας. Έργο της Λογιστικής Επιτροπής⁵ αποτέλεσε α) η θεώρηση όλων των εθνικών λογαριασμών του Υπουργείου Οικονομίας και του Εθνικού Ταμείου, δηλ. των λογαριασμών που υπήρχαν από την εποχή της σύγκλησης της Α΄ Εθνοσυνέλευσης της Επιδαύρου έως την σύσταση της Διοικητικής Επιτροπής, β) η υποβολή στην Εθνοσυνέλευση της εκθέσεως των λογαριασμών που επεξεργάστηκε και γ) η λογοδοσία των διαχειριστών των δύο πρώτων Εθνικών δανείων της Ανεξαρτησίας.

Η Λογιστική Επιτροπή υπέβαλε στην Εθνοσυνέλευση δύο αναφορές. Η πρώτη αναφορά υποβλήθηκε στην Δ΄ Εθνοσυνέλευση του Άργους κατά την συνεδρίαση της 19^{ης} Ιουλίου του 1829 και αφορούσε τον έλεγχο των λογαριασμών από την σύγκληση της Α΄ Εθνοσυνέλευσης της Επιδαύρου έως την σύσταση της Διοικητικής Επιτροπής. Με την αναφορά αυτή καθορίστηκαν τα έσοδα και το ύψος των τόκων που έλαβε το κράτος την περίοδο αυτή και διαπιστώθηκαν νοθείες στα ταμειακά βιβλία, καταχρήσεις, λάθη, παράνομες πωλήσεις εθνικών κτημάτων κ.α. Η δεύτερη αναφορά αποτελούσε στην ουσία αίτηση προς τη Εθνοσυνέλευση προς συνέχιση του έργου της και της Αναθεωρητικής επιτροπής, καθώς η τελευταία, που στο μεταξύ είχε ξεκινήσει τις εργασίες της, είχε αναλάβει την αναθεώρηση των λογαριασμών της Λογιστικής Επιτροπής.

β) Η Αναθεωρητική Επιτροπή

⁵ Γ. Κούρτη, Το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσα από τα πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων, Αρμενόπουλος, 1998 σελ 401: Τα μέλη της Επιτροπής πριν από κάθε έλεγχο έδιναν όρκο ότι θα κρίνουν τους λογαριασμούς "χωρίς να κινούνται εκ δωροδοκίας, προσωποληψίας και προσωπικού μίσους, ούτε οδηγούμενοι εκ φόβου ή συμπάθειας και συμφέροντος, αλλά με βάση την δικαιοσύνη και τους νόμους, καθώς και την αφιλοπροσωπείαν εκείνην, ήτις αρμόζει εις δίκαιον και ελεύθερον άνθρωπον "

Η Βουλή που συνήλθε μετά την Εθνοσυνέλευση της Τροιζήνας συγκρότησε την λεγόμενη Αναθεωρητική Επιτροπή, η οποία αποτελούνταν από εννέα μέλη. Σκοπός αυτής της Επιτροπής ήταν *«η αναθεώρησης και ανέκκλητος διαδικασία των παρά της Λογιστικής και της επί των εθνικών φθαρτών κτημάτων επιτροπής παρουσιαζομένων εις αυτήν εθνικών λογαριασμών»*.

γ) Η Επιτροπή επί της Οικονομίας και Χρηματιστικής Τραπέζης - Γενικόν Φροντιστήριον

Κατά την διακυβέρνηση του κράτους από τον Ιωάννη Καποδίστρια, η Βουλή, που είχε συγκροτηθεί σε Σώμα μετά την λήξη των εργασιών της Γ' Εθνοσυνέλευσης της Τροιζήνας, ανέστειλε την εφαρμογή του Συντάγματος και αυτοκαταργήθηκε. Με το ψήφισμα της 18^{ης} Ιανουαρίου 1828 ανατέθηκαν όλες οι εξουσίες στον Κυβερνήτη, ο οποίος και σύστησε ως συμβουλευτικό σώμα το "Πανελλήνιον".

Το Πανελλήνιον αποτελούνταν από είκοσι επτά μέλη κατανεμημένα σε τρία τμήματα *«το της οικονομίας, το της διοικήσεως εσωτερικών και το της οπλισμένης δυνάμεως ξηράς και θαλάσσης»*. Το τμήμα της οικονομίας περιλάμβανε και μία ειδική επιτροπή, "την Επιτροπή επί της Οικονομίας και Χρηματιστικής Τραπέζης", η οποία επόπτευε την συσταθείσα την περίοδο εκείνη Εθνική Χρηματιστική Τράπεζα. Τον Μάρτιο του ίδιου έτους προστέθηκε στο Σώμα του Πανελληνίου και τέταρτο τμήμα, το λεγόμενο Γενικόν Φροντιστήριον. Το τμήμα αυτό αποτελούνταν από τρία μέλη και είχε ως αποκλειστικό σκοπό τον έλεγχο της οικονομίας και τους λογαριασμούς των υπηρεσιών που είχαν σχέση με τα θέματα του πολέμου.

Η Επιτροπή επί της Οικονομίας και Χρηματιστικής Τραπέζης και το Γενικόν Φροντιστήριον υπέβαλαν τους λογαριασμούς τους στην Δ' Εθνοσυνέλευση που συνήλθε στο Άργος στις 11 Ιουλίου 1829. Στην ίδια Συνέλευση κατατέθηκε και η έκθεση της Λογιστικής Επιτροπής.

ε) Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον

Με το άρθρο 23 του ΑΔ΄ Ψηφίσματος της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 1829 της Δ΄ Εθνικής Συνέλευσης, υπό τον τίτλο "Περί διοργανισμού της Γερουσίας και του Υπουργικού Συστήματος", συστήθηκε υπηρεσία ελέγχου των δημοσίων χρημάτων το "Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον". Το ελεγκτικό αυτό όργανο αποτελούνταν από τρία μέλη, τα οποία ορίζονταν από τον Κυβερνήτη και ως ανεξάρτητο σώμα υπαγόταν απευθείας σ' αυτόν. Την πρώτη σύνθεση αυτού αποτέλεσαν οι Γεώργιος Σπανιολάκης, Κυριάκος Τασσίκας και ο Χριστόδουλος Οικονομίδης. Έργο του Συμβουλίου ήταν α) ο έλεγχος "των λογαριασμών των υπουργών και της επί της οικονομίας επιτροπής", β) η υπόδειξη τρόπων βελτίωσης της δημόσιας οικονομίας, γ) η αναφορά προς τον Κυβερνήτη των οικονομικών ατασθαλιών και καταχρήσεων κ.τ.λ.

Με την επιστολή που έστειλε από την Αίγινα ο Ιωάννης Καποδίστριας προς τα μέλη του Συμβουλίου παρέθετε οδηγίες και κυρίως τόνιζε τα εξής : *Δεν αγνοείτε δε, ότι ο έλεγχος συνίσταται, όχι μόνον εκ της εξετάσεως των λογαριασμών των αυτοίς προσκειμένων εγγράφων, αλλά και βασανισμόν των πεπραγμένων. Και ουδείς πολιτικός διατάξας ή τελέσας δαπάνας υπέρ της πολιτείας δύναται να απαλλαχθή της ευθύνης, εάν το Ελεγκτικόν Συμβούλιον δεν λάβειν απόδειξιν, ότι τα εις τα δαπάνας προσνεμηθέντα χρήματα εδαπάνηθησαν άνευ καταχρήσεως και σφετερισμού. Ίνα λοιπόν εκπληρώσετε το δυσχερές τε και αξιόλογον τούτο μέρος της υμετέρας υπηρεσίας, σας χορηγούμε δια του παρόντος την εξουσίαν, ην γίνεται μνείαν εν τω άρθρω 9ω του Ψηφίσματος, και άμα από της σήμερον σας επιβραβεύομεν όσας επικουρίας και αν αιτήσηται παρά της Κυβερνήσεως, αφήνοντες εις υμάς, Κύριοι, το πολιτεύεσθαι κατά την προσδοκίαν της Συνελεύσεως και τα ελπίδας ημών.*

Γ. ΙΔΡΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

1. ΙΔΡΥΤΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτήθηκε αμέσως μετά την απελευθέρωση της χώρας και την ίδρυση του νεώτερου Ελληνικού κράτους. Η συγκρότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ανώτατου ελεγκτικού σώματος αποτέλεσε άμεση απόρροια του γενικότερου πνεύματος οργάνωσης της κρατικής υπόστασης της χώρας.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το διάταγμα της 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου», ως Διοικητική Αρχή δικαστικά οργανωμένη. Πρότυπο του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτέλεσε η γαλλική Cours de Comptes, θεσμός που είχε συσταθεί από τον Ναπολέοντα το έτος 1807. Το ιδρυτικό διάταγμα ήταν ουσιαστικά αντιγραφή του νόμου της 16^{ης} Σεπτεμβρίου του 1807, με τον οποίο εγκαθιδρύθηκε ο αντίστοιχος γαλλικός θεσμός⁶, με ορισμένες όμως διαφοροποιήσεις λόγω της διαφορετικής πολιτειακής οργάνωσης των δύο κρατών.

Πρώτος Πρόεδρος του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου διετέλεσε ο Γάλλος Αρτεμόν Ρενύ (Arthemond Regny), ο οποίος έκανε και τη εισήγηση για την σύσταση του θεσμού αυτού. Ο Ρενύ ξεκίνησε από την Τουλον της Γαλλίας και ήλθε στην Ελλάδα στις 14.9.1831 με πρωτοβουλία και ενέργειες του Ιωάννη Καποδίστρια, μετά από σύσταση του Ελβετού φιλέλληνα τραπεζίτη Ευνάρδου. Ο σκοπός αφίξεώς του στην Ελλάδα ήταν η οργάνωση των δημοσίων οικονομικών κρατικών υπηρεσιών, μετά δε την δολοφονία του Ιωάννη Καποδίστρια, ο Αυγουστίνος Καποδίστριας, με το Διάταγμα 77/7.10.1831, τον διόρισε Σύμβουλο της Κυβερνήσεως για τα οικονομικά.

Ο Πρόεδρος Ρενύ, ο Επίτροπος της Επικρατείας Σπανιολάκης και ο Αντιπρόεδρος Παπαδόπουλος ορκίσθηκαν ενώπιον της Αντιβασιλείας στις 11 Οκτωβρίου 1833. Ο Ρενύ στις 22 Μαρτίου

⁶ Ν Μηλιώνη, Η νομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπίπτοντος ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ 1992: Ως θεσμός το ΕΣ ανάγεται στην απαρχή της γαλλικής ιστορίας, όταν επί βασιλείας Λουδοβίκου του Αγίου (1256) αποσπάσθηκαν από το Συμβούλιο του Στέμματος δύο Συμβούλια, που επρόκειτο να εξελιχθούν στη Βουλή και στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Αργότερα το Κοινοβούλιο ανέθεσε την εποπτεία και τον έλεγχο των λογαριασμών του έθνους στην Επιτροπή Εθνικού Λογιστικού, η οποία με τον νόμο της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1807 οδήγησε στην σημερινή Cours de Comptes

1836 υπέβαλε στον Βασιλέα την παραίτηση του, η οποία ανακοινώθηκε στο Σώμα κατά την Συνεδρίασή της 11^{ης} Απριλίου 1836. Η παραίτηση του Ρενύ οφειλόταν ουσιαστικά στις ραδιουργίες του Άρμανσπεργκ, στον οποίο ήταν αντιπαθής. Με την απομάκρυνση του Άρμανσπεργκ από την Ελλάδα επανήλθε ο Ρενύ και προσέφερε την υπηρεσία του σε άλλους τομείς της διοίκησης.

Το Διάταγμα της 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833 με τον τίτλο «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου» αποτελείται από 63 άρθρα, τα οποία ρυθμίζουν την οργάνωση και την λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το νεοσύστατο αυτό σώμα θα αποτελούσε Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο και Ελεγκτική Αρχή για τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους με αποκλειστικές αρμοδιότητες ανώτατου εξωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης και όλων των δημόσιων υπαλλήλων. Ειδικότερα δε καθορίστηκε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει ως σκοπό «να πληροφορείται δια επεξεργασίας των λογαριασμών ότι διατηρούνται αι γενικαί αρχαί του εγκριθέντος οικονομικού του Κράτους συστήματος, ότι πάσα εντός του Κράτους διαχείρισις γίνεται κατ' αυτό το σύστημα, ότι αι επιτετραμμένοι οποιανδήποτε ειδικήν διαχείρισιν Αρχαί εκτελούν τα διοικητικά (administratifs) καθήκοντα των ευσυνειδότης κατά τους υπάρχοντας νόμους, διατάγματα, οδηγίας και καταστάσεις, ότι τα έσοδα και έξοδα είναι εν τάξει αποδεδειγμένα, και ότι τα εις διοικητικάς Αρχάς δοθέντα χρήματα διετέθησαν δι' ας ανάγκας εδόθησαν» (παρ. 2 α') καθώς και «να κρίνη εκ των αποτελεσμάτων των λογαριασμών της διαχειρίσεως, αν και οποία μεταβολαί είναι αναγκαίαι ή κατάλληλοι δια τον γενικόν σκοπόν» (παρ.2 β')

2. ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΕΣ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο υπήρξε το πρώτο Ανώτατο Δικαστήριο που ιδρύθηκε στο νεώτερο Ελληνικό κράτος και αποτελεί τον αρχαιότερο και μακροβιότερο θεσμό, καθώς λειτουργεί από το 1833 χωρίς διακοπή. Κατά την διάρκεια της μακρόχρονης πορείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αυξήθηκαν οι αρμοδιότητες του και το

ιδρυτικό διάταγμα του 1833 υπέστη πολλές τροποποιήσεις και συμπληρώσεις.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο κατάφερε να επιβιώσει κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1844, αφού έγινε δεκτό ότι αποτελούσε διοικητική αρχή και όχι διοικητικό δικαστήριο. Σύμφωνα με το άρθρο 101 του ιδίου Συντάγματος καταργούνταν ως αντιδημοκρατικά όλα τα διοικητικά δικαστήρια της οθωνικής απολυταρχίας. Επιπλέον στο άρθρο 87 αυτού οριζόταν ότι *«οι δικασταί καθώς και τα ψήφον έχοντα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου θέλουν είσθαι ισόβιοι»*

Με τον νόμο ΜΓ΄ της 13^{ης} Μαρτίου 1864 «περί εξελέγξεως των στρατιωτικών και πολιτικών συντάξεων υπό του Ελεγκτικού Συνεδρίου» ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο ο κανονισμός των στρατιωτικών και πολιτικών συντάξεων. Σύμφωνα με τον νόμο αυτό *«ουδεμία στρατιωτική, ναυτική ή πολιτική σύνταξις, εκτός των δι' ειδικών Νόμων χορηγουμένων, απονέμεται, εάν προηγουμένωε δεν εξελεγχθή υπό του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επί τούτω ο αρμόδιος Υπουργός, πριν προκαλέση το περί απονομής της συντάξεως Β. Διάταγμα, οφείλει να διαβιβάζη εις το Συνέδριον πάντα τα έγγραφα, εφ' ων στηρίζονται τα δικαιώματα του συνταξιούχου, τούτο δε, εξελέγχον, αποφαίνεται εντός δύο μηνών δι' αιτιολογημένης εκθέσεως (άρθρο 1 του ν. ΜΓ΄/1864) ».*

Σταθμός στην πορεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπήρξε ο νόμος ΑΥΟΖ΄ της 28^{ης} Μαΐου 1887, τον οποίο εισηγήθηκε στην Βουλή ο Χαρίλαος Τρικούπης, Πρωθυπουργός και Υπουργός Οικονομικών, και με τον οποίο εισήχθη στις αρμοδιότητες του Σώματος, κατ' απομίμηση του Βελγικού συστήματος, ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών.

Το Σύνταγμα του 1911 με το άρθρο 98 διαφυλάσσει και πάλι την ισοβιότητα των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και δυνάμει της συνταγματικής αυτής διάταξης ψηφίζεται ο ν. 400/1914, σύμφωνα με τον οποίο ρυθμίζονταν θέματα σχετικά με τα καθήκοντα του προσωπικού του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τη σύνθεση των Τμημάτων αυτού.

Με το Ν.Δ. της 4/6 Ιουλίου 1923 «περί Οργανισμού Ελεγκτικού Συνεδρίου» ρυθμίσθηκε εκ νέου η οργάνωσή του και αυτό το Ν.Δ. με τις σχετικές τροποποιήσεις κωδικοποιήθηκε με το Π.Δ. 3/7 Ιουλίου 1933. Οι συνεχείς όμως τροποποιήσεις της νομοθεσίας οδήγησαν σε νέα κωδικοποίηση, η οποία συντελέσθηκε με το Β.Δ. της 29^{ης} Δεκεμβρίου 1954 «περί κωδικοποίησης των περί του Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων».

Με το Σύνταγμα της δικτατορίας του 1968, και σύμφωνα με το άρθρο 108 αυτού καθορίζονται και πάλι, όπως και στο Σύνταγμα του 1952, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφήνοντας περιθώριο και για κάθε άλλη διοικητική υπόθεση που θα μπορούσε να υπαχθεί δια νόμου στην δικαιοδοσία του.

Σήμερα ισχύει το Π.Δ. 774/1980 με το οποίο κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο όλες οι σχετικές με το Ελεγκτικό Συνέδριο διατάξεις υπό τον τίτλο «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου» και το Π.Δ. 1225/1981 «περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων», που περιέχει τους κανόνες διεξαγωγής των δικαστικών του καθηκόντων .

ΙΙΙ. ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Α. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το ζήτημα της νομικής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου απασχόλησε για μακρό χρονικό διάστημα την ελληνική θεωρία και πρακτική. Οι δύο αντιτιθέμενες απόψεις που διαμορφώθηκαν υποστηρίζονται από πλήθος θεωρητικών έκαστη.

Κατά την πρώτη άποψη⁷, που υποστηρίζεται κυρίως στη θεωρία του δημοσίου δικαίου, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι διφυές όργανο

⁷ Με την άποψη της διπλής αρμοδιότητας συντάσσονται οι καθηγητές Γ. Δασκαλάκης (Νομική φύσις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΕΕΝ 1944, σελ122 επ.), Η. Κυριακόπουλος (Ελληνικό Διοικητικόν Δίκαιον 1959 Γ'σελ. 71 επ.), Δ. Παπανικολαϊδης (Εισαγωγική εις το Διοικητικόν Δικονομικόν Δίκαιον, 1977,σελ. 120, 136), Δ. Κόρσος (Δημοσιονομικόν Δίκαιον, 1980 σελ. 42), Ε.

δηλ. ανώτατη διοικητική και ανώτατη δικαστική αρχή. Κατά την δεύτερη άποψη⁸, που υποστηρίζεται κυρίως από τον χώρο του δημοσιονομικού δικαίου, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί δικαστική αρχή και Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο με δικαιοδοσία και αρμοδιότητες που καθορίζονται απευθείας από το Σύνταγμα.

B. Η ΑΠΟΨΗ ΠΕΡΙ ΔΙΦΥΟΥΣ ΟΡΓΑΝΟΥ

Η άποψη που υποστηρίζει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί όργανο διφυούς χαρακτήρα επικράτησε για μεγάλο χρονικό διάστημα και κυριάρχησε στη θεωρία του 19^{ου} και του 20^{ου} αιώνα μέχρι και την ψήφιση του Συντάγματος του 1975.

Ειδικότερα, η άποψη που κυριάρχησε κατά τον 19^ο αιώνα και εξακολουθεί να υποστηρίζεται από μερίδα θεωρητικών μέχρι σήμερα, είναι η άποψη του Ν.Ι. Σαριπόλου⁹, ο οποίος συγκεκριμένα αναφέρει *«εν τοις διοικητικοίς δικαστηρίοις καταλέγεται και το Ελεγκτικόν Συνέδριον, ου έργον εστί το εξετάζειν και ελέγχειν τους λογαριασμούς πάντων όσοι, είτε δυνάμει της εαυτών υπηρεσίας είτε δυνάμει ειδικής παραγγελίας είτε εξ αμφοτέρων τούτων, εισπράττουσιν ή εξοδεύουσι δημόσια χρήματα. Επομένως, πάντες οι υπόλογοι δια διαχείρισιν δημοσίων χρημάτων δωσιδικούσι πρός αυτό. Το Ελεγκτικόν Συνέδριον εστί δικαστήριον συνθέτου φύσεως, εστί γαρ σώμα διοικητικόν και δικαστικόν συνάμα. Και διοικητικόν μεν, ως εις την τούτου δικαιοδοσίαν υπαγομένου του λογιστικού όλου του Κράτους, διοριζομένου δε υπό του επί των οικονομικών υπουργού, όστις έχει και την επ' αυτού επιτήρησιν, έστιν όμως κατά τας εργασίας αυτού εντελώς ανεξάρτητον, εφ'ω και ίδια εξουσία τας αποφάσεις ας εκδίδωσι περιβάλλει τον τύπο της εκτελέσεως, η δε τοιαύτη ανεξαρτησία και αυτοτέλεια δίδωσιν αυτό καθαρώς δικαστικόν χαρακτήρα, του*

Σπηλιωτόπουλος (Εγχειρίδιον Διοικητικού δικαίου, 1986, σελ 463 επ.), Π. Δαγτόγλου (Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, 1994, σελ 236 επ.).

⁸ Η άποψη αυτή υποστηρίζεται κυρίως από τον Α.Θεοχαρόπουλο (Η δικαστηριακή φύση του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου ΝοΒ 41, 966 επ.)

⁹ Ν.Ι.Σαριπόλου, Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου, Β' έκδοση, τόμος 3, 1874

χαρακτήρος τούτου ένεκα μάλιστα το Σύνταγμα εν άρθρ.88 ησφάλισε ελεγκταίς την ισοβιότητα όπως και τοις δικασταίς »

Από την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το 1833, μέχρι σήμερα, η άποψη της μικτής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει υποστηριχθεί από πλήθος θεωρητικών. Ενδεικτικά αναφέρεται η θέση του Γ. Αγγελόπουλου¹⁰ σύμφωνα με τον οποίο «..Κατά ταύτα το Ελεγκτικόν Συνέδριον είναι κυρίως διοικητική αρχή, δικαστικώς οργανωμένη και λειτουργούσα προς έλεγχον των τας δημοσίας προσόδους διαχειριζόντων, καθ' ον περίπου τρόπον και τα αστικά δικαστήρια ελέγχουσι τους εις την διαχείρισιν αλλοτρίας περιουσίας αναμιχθέντας ιδιώτας»

Στις αρχές του 20^{ου} αιώνα ο αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου Β.Δ.Γεωργαντάς¹¹ διατύπωσε την άποψη ότι «την δικαστικήν επί των δημοσίων υπολόγων εξουσίαν ασκεί το Ελεγκτικόν Συνέδριον, όπερ ετάχθη εν τω διοικητικώ οργανισμώ το διοικητικόν δικαστήριον δια τας διαχειριστικάς πράξεις τουδημοσίου πλούτου, του δειατιθεμένου εις τας παντοδαπάς της Πολιτείας ανάγκας»

Η θέση που αναπτύχθηκε μεταπολεμικά και η οποία ήταν υπέρ της διοικητικής φύσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποστηρίζεται από τον Γ.Δ.Δασκαλάκη¹² σύμφωνα με τον οποίο η δικαστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου εμφανίζεται ως παρακολούθημα της διοικητικής αρμοδιότητάς του και τονίζει ότι σύμφωνα με τον τίτλο Α, παράγραφος 2β' του, από 27^{ης} Σεπτεμβρίου /9^{ης} Οκτωβρίου 1833, ιδρυτικού διατάγματος «το Ελεγκτικόν Συνέδριον είναι η ανώτατη ως προς το διοικητικόν (administration) ελεγκτική αρχή »

Σύμφωνα με την θεωρία του διοικητικού δικαίου, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου διακρίνονται σε διοικητικές και δικαιοδοτικές. Ως διοικητική (ελεγκτική) αρμοδιότητα θεωρείται ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών του κράτους και όσων

¹⁰ Γ.Αγγελόπουλου, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, Αθήναι, 1885,1886,1888 τόμος Ι^{ος}

¹¹ Β.Δ.Γεωργαντά, Πραγματεία περί του Λογιστικού Δικαίου, 1908

¹² Γ.Δ. Δασκαλάκη, Η νομική φύσις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συμβολή εις την έρευναν της σχέσεως νομικής φύσεως και αρμοδιότητος των πολιτειακών οργάνων, Ε.Ε.Α.Ν.,No 63,1944

ΝΠΔΔ και ΟΤΑ έχουν υπαχθεί στον εν λόγω έλεγχο, ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και η έκθεση προς τη Βουλή επί του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους. Επίσης, ως διοικητική (γνωμοδοτική) αρμοδιότητα θεωρείται η γνώμη που εκφέρει επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων. Ως δικαιοδοτική δε αρμοδιότητα θεωρείται η άσκηση ένδικων μέσων επί των διαφορών προκύπτουν από την απονομή συντάξεων και τον έλεγχο λογαριασμών γενικά, καθώς και η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων.

Τέλος όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Π.Δ. Δαγτόγλου¹³ «*Η ανάμιξη δικαστικών και διοικητικών καθηκόντων στο ίδιο όργανο επισκιάζει πάντως αναπόφευκτα την ιδιότητα και τη λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως δικαστηρίου*»

Γ. Η ΑΠΟΨΗ ΠΕΡΙ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

Κατά την δημοσιονομική θεωρία το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί, τόσο από οργανική όσο και από λειτουργική άποψη, αμιγές δικαστικό όργανο με δικαιοδοσία και αρμοδιότητες, δικαστικές ή μη, που καθορίζονται απευθείας από το Σύνταγμα.

Την άποψη για τη δημοσιονομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποστήριξε, αλλά και ανέπτυξε ιδιαίτερα, ο καθηγητής Α. Θεοχαρόπουλος¹⁴, κατά την οποία το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι σαφώς "*τακτικό δημοσιονομικό δικαστήριο*" (με τη στενή έννοια του όρου, αφού στις αρμοδιότητές του δεν περιλαμβάνονται οι φορολογικές διαφορές), δεδομένου ότι έχει προορισμό από το Σύνταγμα να ασκεί δικαστικό έλεγχο της τήρησης της νομιμότητας και της κανονικότητας κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού.

Η αποκλειστικά δικαστική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το οργανικό κριτήριο είναι αναμφισβήτητη μετά το Σύνταγμα του

¹³ Π.Δ.Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004

¹⁴ Επιστημονική συνάντηση για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αρμενόπουλος, 1984, σελ. 519.

1975. Το άρθρο 98, με το οποίο κατοχυρώνεται συνταγματικά ο θεσμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εντάσσεται στο Τμήμα Έ του Συντάγματος που φέρει τον τίτλο «Δικαστική Εξουσία». Στα κεφάλαια του Τμήματος αυτού αρχικά καθορίζεται το θεσμικό πλαίσιο όλων των δικαστικών λειτουργιών και υπαλλήλων¹⁵, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, χωρίς καμία διάκριση ή διαφοροποίηση, και στη συνέχεια διαγράφεται η οργάνωση και η δικαιοδοσία όλων των Δικαστηρίων.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί αμιγές δικαστικό όργανο και από λειτουργική άποψη. Ως αυτοτελής δικαιοδοτικός κλάδος και ανεξάρτητο δικαστικό σώμα διαθέτει ιδιαίτερη δικαστηριακή οργάνωση και διάρθρωση και ιδιαίτερο δικονομικό σύστημα, προσαρμοσμένο στη φύση του δικαιοδοτικού του έργου. Οι αποφάσεις του δεν υπόκεινται στον έλεγχο άλλου Δικαστηρίου και όπως προκύπτει και από το άρθρο 100 παρ. 1 του Συντάγματος αποτελεί ισότιμο δικαστικό θεσμό, σε σχέση με το Συμβούλιο της Επικρατείας και τον Άρειο Πάγο.

Αξίζει επιπλέον να σημειωθεί ότι οι δικαστικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν περιορίζονται μόνο σε αυτές που προβλέπονται από τις παραγράφους στ' και ζ' του άρθρου 98 Σ, ήτοι α) την εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών των υπολόγων του Δημοσίου, των ΟΤΑ και ΝΠΔΔ και β) την εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ για κάθε ζημία που από δόλο ή βαρεία αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος ή στους ΟΤΑ ή στα ΝΠΔΔ, αλλά επεκτείνονται και σε άλλες, οι οποίες χρήζουν ιδιαίτερης αναφοράς και ανάλυσης.

Σύμφωνα με το Κ. Ρίζο, στις δικαστικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνονται, εκτός από τις ανωτέρω αναφερόμενες, ο προληπτικός έλεγχος, ο κατασταλτικός έλεγχος

¹⁵ βλ. και ΣτΕΟλ. 2909/1986

καθώς και άλλες αρμοδιότητες, όπως η ετήσια έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους, οι οποίες φαινομενικά δεν έχουν καμία σχέση με τη δικαστηριακή πρακτική.

Συγκεκριμένα ο προληπτικός έλεγχος που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι δικαστικός, τόσο κατά το οργανικό κριτήριο, καθώς διενεργείται από τα αρμόδια Τμήματα, τα οποία έχουν δικαστική σύνθεση, όσο και κατά το λειτουργικό κριτήριο, καθώς απαιτείται δια του προληπτικού ελέγχου η εξακρίβωση της νομιμότητας των δημοσιολογιστικών διαχειριστικών πράξεων, η οποία δεν είναι τεκμαιρόμενη όπως στις διοικητικές πράξεις.

Ο δικαστικός δημοσιονομικός έλεγχος της νομιμότητας των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων αποτέλεσε και αποτελεί την πρωταρχική αποστολή και τον λόγο δημιουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο κατασταλτικός αυτός έλεγχος είναι δικαστικός καθώς ασκείται από Σώμα εντεταγμένο στη δικαστική λειτουργία.

Τέλος ορισμένες από τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως η υποβολή προς την Βουλή Έκθεσης επί του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους και η υποβολή Γνώμης σχετικά με συνταξιοδοτικά Νομοσχέδια δεν είναι δικαστικές από την άποψη του λειτουργικού κριτηρίου αλλά παρακολουθηματικές των ανωτέρω δικαστικών αρμοδιοτήτων του.

Συμπερασματικά λοιπόν με τα ανωτέρω και σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 26Σ αρχή της διάκρισης των εξουσιών σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά μια μερίδα της Ελληνικής Θεωρίας, αναγνωρίζεται ρητώς και αναμφισβήτητα ως Δικαστήριο και εντάσσεται στην δικαστική εξουσία.

Δ. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ

Η νομολογιακή θέση για τη φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν είναι ενιαία. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο ακολουθεί την παραδοσιακή άποψη της διφυούς υπόστασης, ενώ το Συμβούλιο της

Επικρατείας δέχεται την άποψη ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί αμιγώς δικαστικό όργανο. Στο ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο φαίνεται ότι επικρατούν διαφορετικές αντιλήψεις ως προς τη φύση των πράξεών του όταν ασκεί ελεγκτικές ή γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.

Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο με τις υπ' αριθμ 16/1979 και 35/1995 αποφάσεις του δέχθηκε την διφυή υπόσταση, διοικητική και δικαστική, του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 16/1979 «..... κατά το άρθρο 89 του ισχύοντος Συντάγματος εις το Ελεγκτικόν Συνέδριον προσεδόθη διφυής υπόσταση, και δη αφ' ενός ως διοικητικού και αφ' ετέρου ως δικαστικού οργάνου της Πολιτείας, υπάγονται δε κατά την παρ. 1 εις την διοικητικήν αυτού αρμοδιότητα ο έλεγχος της νομιμότητας των δαπανών του κράτους και τινων Ν.Π.Δ.Δ. ή οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, η έκθεσις προς την Βουλήν επί του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους, οι γνωμοδοτήσεις επί συνταξιοδοτικών νόμων και ο έλεγχος των λογαριασμών δημοσίων υπολόγων». Επιπλέον στην υπ' αριθμ. 35/1995 αναφέρεται "ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας..... έκρινε περί της αρμοδιότητας του Παρέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή Επιτρόπου ως διοικητικού οργάνου που ασκεί τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του κράτους, κ.λ.π., και όχι περί της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως δικαστηρίου"

Αντίθετα το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνωρίζει την αμιγή δικαστική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με δύο αποφάσεις της Ολομέλειάς του την 2908/86 και την 2909/86 επέλυσε το ζήτημα της φύσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπέρ της απόψεως ότι τούτο αποτελεί αμιγώς δικαστικό όργανο. Συγκεκριμένα στην υπ' αριθμ. 2909/1986 απόφαση του ΣτΕ αναφέρεται ότι «...το Ελεγκτικό Συνέδριο εντάσσεται, ως δικαστήριο, στο περί δικαστικής εξουσίας Τμήμα του Ε' του Συντάγματος 1975 (άρθρο 98), καλυπτόμενο από όλες τις θεσπιζόμενες δια την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας των δικαστηρίων συνταγματικές εγγυήσεις. Στο δικαστήριο τούτο έχει, ειδικώτερα, ανατεθεί από το Σύνταγμα έργο διφυές, ήτοι το μεν δικαιοδοτικό, το δε διοικητικό, το τελευταίο δε τούτο έργο, το διοικητικό έχει ανατεθεί στο δικαστήριο τούτο από το Σύνταγμα και

τους νόμους λόγω ακριβώς του χαρακτήρα του ως δικαστηρίου και των συνδεόμενων με αυτό συνταγματικών εγγυήσεων». Η ανάθεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο μη δικαστικών καθηκόντων δεν αναιρεί τον χαρακτήρα του ως δικαστηρίου. Εξάλλου το μη δικαστικό προσωπικό¹⁶ δεν περιορίζεται στην γραμματειακή υποστήριξη, αλλά συμβάλλει στην πραγμάτωση του διοικητικού του έργου, έχουν τον χαρακτήρα δικαστικών υπαλλήλων και καλύπτονται από τις εγγυήσεις του άρθρου 92 του Συντάγματος

Στο ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο επικρατούν διαφορετικές απόψεις, όχι ως προς τη φύση του θεσμού, καθώς γίνεται πάγια δεκτό ότι αποτελεί δικαστήριο, αλλά ως προς τη φύση πράξεων του κατά την άσκηση των ελεγκτικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του. Πράγματι, εντός της νομολογίας του Δικαστηρίου διαπιστώνεται αντίθεση στο ζήτημα της φύσεως των πράξεων των Τμημάτων που εκδίδονται κατά την επίλυση διαφωνιών παρέδρων ή επιτρόπων περί τη θεώρηση χρηματικού εντάλματος. Ορισμένες συνθέσεις θεωρούν τις πράξεις αυτές ως διοικητικές, ενώ άλλες αντιλαμβάνονται τις πράξεις αυτές ως δικαστικές επιλύουσες δημοσιονομική διαφορά. Έτσι σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 195/1993 πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου *"κατά πάγια νομολογία του Τμήματος τούτου.....οι πράξεις που εκδίδονται από αυτό κατά τη διαδικασία των διατάξεων του άρθρου 21, παρ. 1 και 4 του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι πράξεις διοικητικές, οι οποίες, εφόσον από την ισχύουσα νομοθεσία δεν προβλέπεται η άσκηση ενδίκου μέσου κατ' αυτών, ούτε καθιερώνεται το αμετάκλητό τους, μπορούν να ανακληθούν ελευθέρως από το όργανο που τις εξέδωσε. Η ανάκληση όταν δεν προβλέπεται ρητώς από τις σχετικές διατάξεις, όπως στις ανωτέρω πράξεις, χωρεί, κυρίως, σύμφωνα με την πάγια δικαστηριακή νομολογία και όσα διδάσκονται στο διοικητικό δίκαιο, αν εμφιλοχώρησε κατά την έκδοσή τους πλάνη ως προς το δίκαιο ή τα πράγματα"*. Στην πράξη 139/1996 του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρεται ότι *"οι πράξεις που εκδίδονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο*

¹⁶ Σ. Φλογαίτη (Το νομικό καθεστώς των υπαλλήλων του ΕΣ ΕΛΔ 1987, σελ 588)

και αφορούν σε υποθέσεις διαφωνιών Παρέδρων ή Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί τη θεώρηση ή μη χρηματικών ενταλμάτων, αν και συνιστούν πράξεις της δικαστικής αρχής, με την οποία επιλύεται δημοσιονομική διαφορά, μπορεί εν τούτοις να ανακληθούν, μερικώς ή ολικώς από το Τμήμα που τις εξέδωσε, δεδομένου ότι δεν έχουν τυπικώς τον χαρακτήρα αμετάκλητης δικαστικής αποφάσεως".

IV. ΣΥΝΘΕΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

A. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΗ ΙΕΡΑΡΧΙΑ

Η σύνθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμιζόταν μέχρι και το Σύνταγμα του 1952 με συνταγματικές διατάξεις. Το ισχύον Σύνταγμα αφήνει το θέμα αυτό στον κοινό νομοθέτη. Η νομοθετική ρύθμιση του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται στο Προεδρικό Διάταγμα 774/1980 «περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων» υπό τον τίτλο «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου» (ΟΕΣ)¹⁷ και το π.δ. 1225/1981 «περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων», που περιέχει τους κανόνες διεξαγωγής των δικαστικών του καθηκόντων.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελείται από τον Πρόεδρο, έξι Αντιπροέδρους¹⁸, είκοσι έξι Συμβούλους, σαράντα Παρέδρους και σαράντα τέσσερις Εισηγητές¹⁹.

Ο Πρόεδρος ασκεί την ανώτατη εποπτεία στις εργασίες και τους υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διευθύνει τις συνεδριάσεις και τις διασκέψεις και εισηγείται σε όσες υποθέσεις κρίνει αναγκαίο. Οι Αντιπρόεδροι διευθύνουν τις εργασίες των τμημάτων στα οποία προεδρεύουν αλλά μπορούν να ασκούν και καθήκοντα Συμβούλων. Τον Πρόεδρο όταν ελλείπει, είναι απών ή κωλύεται,

¹⁷ Ο ΟΕΣ τροποποιήθηκε με τον ν. 1756/1988 (ΚΟΔ/ΚΔΛ) και τον ν. 1968/1991

¹⁸ Άρθρο 13 παρ. 5 ν 2298/1995

¹⁹ Άρθρα 3 ΟΕΣ, 38 παρ.1 στοιχ. γ'ν 2721/1999, 58 παρ. 6 ν. 3160/2003 (από 1.6.2004 οι σύμβουλοι αυξάνονται σε 26)

αναπληρώνουν οι Αντιπρόεδροι κατά σειρά αρχαιότητας, τον δε Αντιπρόεδρο αναπληρώνει ένας από τους άλλους Αντιπροέδρους ή, σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματός του, ένας από τους Συμβούλους κατά σειρά αρχαιότητας. Στους δικαστικούς και γνωμοδοτικούς σχηματισμούς οι Σύμβουλοι εισηγούνται τις υποθέσεις που τους έχουν ανατεθεί.

Ως δόκιμοι Εισηγητές του Ελεγκτικού Συνεδρίου διορίζονται απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δικαστών²⁰ και μπορούν να προαχθούν σε Εισηγητές ύστερα από δοκιμαστική υπηρεσία δύο ετών. Πάρεδροι του Ελεγκτικού Συνεδρίου διορίζονται οι Εισηγητές του Ελεγκτικού Συνεδρίου που διαθέτουν επταετή υπηρεσία ή κατ' εξαίρεση και Εισηγητές με πενταετή υπηρεσία, στην οποία συνυπολογίζεται και υπηρεσία τους ως δόκιμοι Εισηγητές²¹.

Σύμφωνα με τα άρθρα 70 παρ. 6-7 και 71 ΚΟΔ/ΚΔΔ προβλεπόταν η πλήρωση των θέσεων των Παρέδρων και Συμβούλων έως τα δύο πέμπτα του συνολικού αριθμού τους με δικαστικούς λειτουργούς διοικητικής ή πολιτικής δικαιοσύνης. Με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 καταργήθηκε η ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 88 του Συντάγματος και δεν καταλείπεται πλέον στον τυπικό νομοθέτη η δυνατότητα πλήρωσης των θέσεων αυτών από δικαστικούς λειτουργούς των διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων. Η ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 88 αντικαταστάθηκε ως εξής *«Κατά την αληθινή έννοια του άρθρου 88, επιτρέπεται η ενοποίηση του πρώτου βαθμού δικαιοδοσίας της πολιτικής δικαιοσύνης και η ρύθμιση της υπηρεσιακής κατάστασης των δικαστικών λειτουργών του βαθμού αυτού, εφόσον προβλέπεται διαδικασία κρίσης και αξιολόγησης, όπως νόμος ορίζει»* και δεν είναι πλέον εφικτή η μετάταξη δικαστικών λειτουργών από άλλα δικαστήρια.

Από τους Παρέδρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου διορίζονται (κατά προαγωγή) και οι Σύμβουλοι. Ο διορισμός και η προαγωγή γίνεται

²⁰ Άρθρο 4 παρ. 1 ν. 2236/1994 (Α 146)

²¹ Άρθρο 71 παρ. 2 ΚΟΔ/ΚΔΔ, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 5 ν. 3060/2002 (Α 242), η κατ' εξαίρεση προαγωγή εισηγητών με πενταετή υπηρεσία επιτρέπεται για διάστημα τριών από την έναρξη ισχύος του ν. 3060/2002.

με διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης, μετά από απόφαση του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η προαγωγή στις θέσεις του Προέδρου και των Αντιπροέδρων γίνεται με διάταγμα, το οποίο εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου (Άρθρο 90 παρ.5 Σ).

Ο Πρόεδρος, οι Αντιπρόεδροι και οι Σύμβουλοι μετέχουν στους δικαστικούς σχηματισμούς με αποφασιστική ψήφο, ενώ οι Πάρεδροι μπορούν να εκτελούν χρέη εισηγητών και να μετέχουν στις συνεδριάσεις των τμημάτων (μέχρι πέντε σε κάθε τμήμα) με συμβουλευτική ψήφο (π.δ. 774/1980. άρθρο 77 παρ.4).

Στο Ελεγκτικό Συνέδριο υπάρχει ακόμα Εισαγγελική Αρχή και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας, ο οποίος επικουρείται και αναπληρώνεται από τρεις Αντεπιτρόπους. Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας έχει τον βαθμό του Προέδρου και ο Αντεπίτροπος εξομοιώνεται βαθμολογικά και μισθολογικά με σύμβουλο. Ο Αντεπίτροπος διορίζεται ή προάγεται με διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης, μετά από απόφαση του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ ο Γενικός Επίτροπος διορίζεται με διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου.

B. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τις δικαστικές του αρμοδιότητες είτε σε Ολομέλεια, η οποία είναι αρμόδια για την εκδίκαση των αιτήσεων αναιρέσεως, είτε σε τμήματα, τα οποία ασκούν τις λοιπές δικαστικές αρμοδιότητες. Η Ολομέλεια συντίθεται από τον Πρόεδρο, τους Αντιπροέδρους, τους Συμβούλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τον Γενικό Επίτροπο Επικρατείας και τον Γραμματέα, για την ύπαρξη δε απαρτίας απαιτείται η συμμετοχή των περισσοτέρων του συνολικού αριθμού (ν 1968/1991. άρθρο 2 παρ.1). Κάθε τμήμα, συνολικά έξι στον αριθμό, αποτελείται από έναν Αντιπρόεδρο ως Πρόεδρο, δύο Συμβούλους, δύο Παρέδρους, τον Γενικό Επίτροπο Επικρατείας και τον Γραμματέα. Στις συνεδριάσεις των τμημάτων οι Πάρεδροι που

μετέχουν έχουν συμβουλευτική γνώμη. Το Τμήμα δικάζει και αποφασίζει σε κάθε υπόθεση της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου πλην αυτών που υπάγονται στο Κλιμάκιο, επιλαμβανόμενο της εκδίκασης του ενδίκου μέσου της εφέσεως, που ασκείται από καθένα που έχει έννομο συμφέρον ή από τον Γενικό Επίτροπο και απευθύνεται κατά του διαδίκου που αναφέρεται στην εκκαλουμένη πράξη ή απόφαση, του τυχόν από αυτή δικαιούχου και κατά παντός στον οποίο έχει συνέπειες η δίκη.

Για την διεκπεραίωση των διοικητικών καθηκόντων του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπονται τα Κλιμάκια. Το Κλιμάκιο συγκροτείται από ένα Σύμβουλο ως Πρόεδρο, δύο Παρέδρους²² και τον Γραμματέα, και λαμβάνει την απόφασή του ύστερα από εισήγηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας. Τον ένα από τους Παρέδρους μπορεί να αναπληρώνει ο Εισηγητής ή δόκιμος Εισηγητής. Οι Πάρεδροι και οι Εισηγητές μετέχουν στον δικαστικό σχηματισμό με αποφασιστική γνώμη. Το Κλιμάκιο μπορεί να είναι και μονομελές, στο οποίο τοποθετείται Πάρεδρος ή Εισηγητής²³.

V. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος « Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως :

α) Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

β) Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.

²² Άρθρα 7 παρ.4 και 19 παρ.7 ΟΕΣ (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 ν 3060/2002)

²³ Άρθρο 13 παρ.1 ν 2145/1993

γ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.

δ) Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

ε) Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7

στ) Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'

ζ) Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου»

Σύμφωνα με τα ανωτέρω οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου διακρίνονται σε δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές. Στις δικαιοδοτικές αρμοδιότητές του υπάγονται οι διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών, την απονομή συντάξεων και την αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων. Στις ελεγκτικές αρμοδιότητες υπάγεται ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας και ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. Στις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες υπάγεται η έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους, η ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι γνωμοδοτήσεις επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων.

Ο συνταγματικός νομοθέτης με την φράση που χρησιμοποιεί στην συνταγματική διάταξη του άρθρου 98 Σ «στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως», δεν απέκλεισε την υπαγωγή

στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλων διαφορών, αρκεί αυτές να προσιδιάζουν στη φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και να μην έχουν υπαχθεί ρητά με συνταγματικές διατάξεις στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων.

A. ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΕΣ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί Ανώτατο Δικαστήριο με ειδική δικαιοδοσία και αρμοδιότητες που καθορίζονται απευθείας από το Σύνταγμα. Οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπονται στα εδάφια στ' και ζ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, όπου συγκεκριμένα αναφέρεται *«Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως :*

....στ) Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'

ζ) Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου»

Σύμφωνα με την απόφαση 2146/1995 του IVου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου *«η παροχή εννόμου προστασίας υπό των κατά την συνταγματική διάκριση πολιτικών, ποινικών και διοικητικών δικαστηρίων προσδιορίζεται κατά κατηγορία δικαιοδοτικής ύλης, κατ' αρχήν, ευθέως εκ του συντάγματος, ώστε να μην καταλείπεται στον κοινό νομοθέτη η δυνατότης αλλοιώσεως, δι' επιμέρους ρυθμίσεων, των συνταγματικών κανόνων περί διακρίσεως των διαφορών και κατανομής των σε αντίστοιχους κλάδους δικαιοδοσίας. Εκ τούτων παρέπεται ότι τα δικαστήρια κέκτηνται πρωτογενή δικαιοδοσία επί των κατηγοριών υποθέσεων που υπάγονται σ' αυτά δυνάμει συνταγματικής ρυθμίσεως και ότι πας αιτούμενος δικαστική προστασία έχει δικαίωμα να αξιώσει από το κατά το Σύνταγμα προβλεπόμενο ως αρμόδιο δικαστήριο την εκδίκαση της υποθέσεώς του. Η παράλειψη του κοινού*

νομοθέτη να ρυθμίσει ρητώς τα σχετικά με την παροχή εννόμου προστασίας υπό του κατά το Σύνταγμα αρμοδίου προς τούτο δικαστηρίου δεν καθιστά ανενεργό το δικαίωμα του αιτούντος δικαστική προστασία όπως προσφύγει στο δικαστήριο τούτο, ούτε βεβαίως, αναιρεί την εξουσία του ιδίου δικαστηρίου όπως επιληφθεί της οικείας αιτήσεως δικαστικής προστασίας. Εξ' άλλου, η υπό του κοινού νομοθέτου διαρρύθμιση κατά τοιούτο τρόπο των ουσιαστικών ή δικονομικών σχέσεων, ώστε τελικώς να παρακάμπτεται ή να περιγράφεται η κατά το Σύνταγμα δικαιοδοσία ενός δικαστηρίου είναι, κατά την έννοια των συνταγματικών διατάξεων που παρετέθησαν, ανεπίτρεπτη. Διατάξεις νόμου με το κατά τα ανωτέρω περιεχόμενο, εάν δεν κρίνονται υπό των δικαστηρίων, ως ευθέως αντισυνταγματικές, πρέπει πάντως να ερμηνεύονται κατά τοιούτο τρόπο, ώστε να φέρεται, εν τέλει, έκαστη υπόθεση στον κατά το Σύνταγμα φυσικό δικαστή αυτής. Εξ' άλλου, δεν αποκλείεται, υπό του Συντάγματος όπως θεσπίζονται δια νόμου νέες κατηγορίες διοικητικών διαφορών ουσίας και όπως αυτές κατανέμονται εκάστοτε, κατά την περί τούτου εκτίμηση του κοινού νομοθέτου, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η τοιαύτη κατανομή δεν είναι όμως επιτρεπτό να οδηγεί εμμέσως σε αφαίρεση ουσιώδους δικαιοδοτικής ύλης εκ της κατά το Σύνταγμα πρωτογενώς υπαγομένης στο Ελεγκτικό Συνέδριο, καθ' όσον, υπό την αντίθετη εκδοχή, θα καθίστατο εφικτή η δια πλαγίου τρόπου, ήτοι δια της συστάσεως νέων διοικητικών διαφορών ουσίας, σταδιακή απογύμνωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου από την κατά το Σύνταγμα δικαιοδοτική ύλη αυτού.»

1. ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ

Πρώτη κατηγορία διαφορών αποτελεί η εκδίκαση ενδίκων μέσων από διαφορές που προκύπτουν από τον έλεγχο των λογαριασμών. Η κατηγορία αυτή αποτελεί την κύρια δικαιοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και, λόγω της γενικότητας της διατύπωσης της συνταγματική διάταξης, υπάγονται σ' αυτή την κατηγορία οι διαφορές που ανακύπτουν από τον έλεγχο όλως ανεξαιρέτως των

υπαγομένων στην ελεγκτική δικαιοδοσία των λογαριασμών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και λοιπών ΝΠΔΔ και ειδικότερα οι διαφορές από τη διαχείριση των δημοσίων υπολόγων.

Ως έλεγχος λογαριασμών πέραν από αυτόν που διεξάγεται από ειδικό όργανο ελέγχου κατά ειδική διαδικασία, νοείται επίσης και οποιαδήποτε άλλη, αυτεπάγγελτη ή μη, ενέργεια δημόσιας αρχής, που έχει ως αντικείμενο ή συνέπεια την έστω και μερική επιβεβαίωση της ορθότητας κάποιου λογαριασμού δημοσίας διαχειρίσεως. Ως τέτοια επιβεβαίωση, κατά την έννοια της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως νοείται όχι μόνον η επαλήθευση των λογιστικών πράξεων που περιέχει ο λογαριασμός, αλλά και κάθε έρευνα που διεξάγεται προς διαπίστωση της νομιμότητας των δεδομένων επί των οποίων στηρίζεται αυτός, λ.χ. η έρευνα της ύπαρξης δικαιώματος αυτού που εισέπραξε το ποσό της εκταμίευσης.

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 2146/1995 απόφαση του ΙVου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου *«Επειδή, ειδικότερον, η κατά τα ανωτέρω πρωτογενής δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς εκδίκαση των ενδίκων μέσων εκ του ελέγχου των λογαριασμών εν γένει καλύπτει, ως προκύπτει εκ της κατ' αντιδιαστολήν ερμηνείας των περιπτώσεων δ' και ε' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, διαφορές και πέραν εκείνων που ανακύπτουν εκ του υπό του ίδιου Ελεγκτικού Συνεδρίου ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. Συνεπώς, η κατά την ως άνω περίπτωση ε' έννοια του ελέγχου των λογαριασμών είναι αυτοτελής, θεμελιούται δε επ' αυτής δικαιοδοτική εξουσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί ενδίκων μέσων αναφερομένων σε διαφορές από τέτοιον έλεγχο, εφόσον βεβαίως το ίδιο το Σύνταγμα ή διάταξη νόμου ψηφισθείσα συμφώνως προς αυτό δεν έχουν υπαγάγει ορισμένες εκ των διαφορών τούτων σε έτερα δικαστήρια. Εξ' άλλου, συναφείς έννοιες προς αυτήν του ελέγχου των λογαριασμών, ως είναι οι έννοιες της δημόσιας διαχειρίσεως, του δημοσίου υπολόγου, του δημοσίου ελλείμματος και ιδία, του καταλογισμού δι' απώλεια ή ανοίκεια εκταμίευση δημοσίου χρήματος, δεν έχουν μεν την δικαιοδοτική σημασία που προσεδόθη υπό του Συντάγματος στην*

έννοια του ελέγχου των λογαριασμών, πλην, ένεκα ακριβώς της συνάφειας του περιεχομένου των προς την εν λόγω έννοια, δύναται να χρησιμοποιούνται εκάστοτε ως κριτήρια προς ανάδειξη της μόνης εχούσης εν προκειμένω δικαιοδοτική σημασία, εννοίας του ελέγχου των λογαριασμών..... **Εκ των ανωτέρω δεκτών γενομένων παρέπεται ότι οι πράξεις που έχουν ως αντικείμενο την τακτοποίηση δημοσίου λογαριασμού, εάν έχει διαπιστωθεί ότι τα στοιχεία που αυτός περιέχει είναι εσφαλμένα, ή τα δεδομένα επί των οποίων στηρίζεται μη νόμιμα, προϋποθέτουν αναγκαίως την προηγούμενη διενέργεια των λογαριασμών δημοσίας διαχειρίσεως, διότι μόνον ούτως δύναται να συντελεσθούν οι εν λόγω διαπιστώσεις και, συνεπώς, οι διαφορές εκ πράξεων με αντικείμενο την κατά τα ανωτέρω τακτοποίηση υπάγονται στην κατ' άρθρο 98 παρ. 1 περ. ε' του Συντάγματος δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τοιαύτη δε πράξη τακτοποιήσεως λογαριασμού είναι, κατ' εξοχήν, η καταλογιστική που, εκδιδόμενη εις βάρος του ανοικείως λαβόντος, τείνει στην κάλυψη ελλείμματος διαπιστωθέντος εξ' ελέγχου δημοσίου λογαριασμού.»**

Ως λογαριασμός νοείται, όχι μόνο η λογοδοσία ως σύνολο του προς τούτο υπολόγου, αλλά και οιαδήποτε, ανεξαρτήτως ειδικότερου τύπου, απεικόνιση εσόδων και εξόδων δημοσίας διαχείρισης ακόμη και η καταγραφή των συγκεκριμένων εκταμιεύσεων προς μισθοδοσία ενός μόνον δημοσίου υπολόγου.

Η υπ' αριθμ. 1566/1987 απόφαση της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρει σχετικά με την έκταση των λογαριασμών που υπάγονται στην δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Επειδή μεταξύ των αναφερομένων στο άρθρο 98 παρ.1 του Συντάγματος αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται και " η εκδίκαση ενδίκων μέσων επί διαφορών εξ απονομής συντάξεων, ως και εκ του ελέγχου των λογαριασμών εν γένει", ενώ με τη διάταξη της παρ.2 εδαφ. α' του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι, " αι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται ως νόμος ορίζει". Από την ευρύτητα της διατύπωσης του κειμένου της πρώτης διατάξεως και τη γενικότητα της περιεχόμενης σ' αυτήν συνταγματικής επιταγής,

από την όλη κατάταξη και τις εννοιολογικές διακρίσεις των αναφερομένων στην παρ.1 του άρθρου 98 αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και κυρίως από την ενδεικτική απαρίθμησή τους, που αποκαλύπτει με σαφήνεια τη σκοπούμενη από το συνταγματικό νομοθέτη διερεύνηση τόσο της ελεγκτικής δραστηριότητας του εν λόγω πολιτειακού οργάνου όσο και της συναρτωμένης με αυτήν δικαστικής δικαιοδοσίας του, **το Δικαστήριο δέχεται ότι στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανήκει αποκλειστικά η αρμοδιότητα για την εκδίκαση ενδίκων μέσων πάνω σε διαφορές που ανακύπτουν από τον έλεγχο όλως ανεξαιρέτως των υπαγομένων στην ελεγκτική δικαιοδοσία των λογαριασμών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. και ότι, εφόσον η εν λόγω αρμοδιότητα είναι πρωτογενής, αφού πηγάζει απευθείας από το Σύνταγμα, μπορεί ακωλύτως να ασκηθεί χωρίς να απαιτείται γι' αυτό η προηγούμενη θέσπιση ειδικού κατά περίπτωση νόμου, ενώ εξάλλου, κατά την αληθή έννοια της παρ. 2 του άρθρου 98, ειδική νομοθετική πρόβλεψη επιβάλλεται μόνο εφόσον πρόκειται για τη ρύθμιση των ζητημάτων που εντάσσονται στον κύκλο των δικονομικών προϋποθέσεων και στη δικαστική εν γένει λειτουργία της αρμοδιότητας αυτής. Κατά συνέπεια, για την άσκηση του προαναφερθέντος ενδίκου μέσου της εφέσεως κατά πράξεων καταλογισμού που εκδίδονται με βάση τους οπωσδήποτε ελεγχόμενους από το Ελεγκτικό Συνέδριο λογαριασμούς του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, αρκεί η προαναφερθείσα συνταγματική ρύθμιση και δεν απαιτείται ειδική νομοθετική πρόβλεψη για την εκάστοτε υπαγωγή των σχετικών υποθέσεων στο οικείο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφού η σχετική αρμοδιότητα αυτού έχει εγκαθιδρυθεί από το ίδιο το Σύνταγμα »**

Σύμφωνα με το άρθρο 54 του Ν 2362/95 περί Δημοσίου Λογιστικού δημόσιος υπόλογος (comptable public) είναι όποιος διαχειρίζεται χρήματα, αξίες ή υλικό του κράτους, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση. Οι δημόσιοι υπόλογοι αποδίδουν λογαριασμό της διαχείρισής τους στο Ελεγκτικό Συνέδριο και εάν από τον έλεγχο διαπιστωθεί έλλειμμα στους λογαριασμούς και αποκαλυφθούν

ατασθαλίες ή άπιστη διαχείριση, καταλογίζεται στον υπόλογο το έλλειμμα μαζί με τις νόμιμες προσαυξήσεις.

Οι ανωτέρω διαφορές εισάγονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο με την άσκηση ενδίκου μέσου, κατά της εκτελεστής διοικητικής πράξης του καταλογισμού. Η έκδοση της καταλογιστικής πράξης, που γεννά τη διαφορά, ανήκει ως διοικητική αρμοδιότητα σε κάποιο άλλο όργανο, είτε του Ελεγκτικού Συνεδρίου είτε της δημοσιονομικής διοίκησης.

2. ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΠΟΝΟΜΗ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ

Δεύτερη κατηγορία διαφορών αποτελεί η εκδίκαση ενδίκων μέσων από την απονομή συντάξεων, όπως ρητά αναφέρει η περίπτωση στ' της παρ.1 του άρθρου 98 του Συντάγματος.

Ως συνταξιοδοτική διαφορά, υπαγόμενη κατ' έφεση στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι εκείνη που έχει ως αντικείμενο την αναγνώριση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και ειδικότερα τη διάγνωση αφενός της ύπαρξης ή μη της υποχρέωσης του Ελληνικού Δημοσίου να καταβάλει σε πολιτικό ή στρατιωτικό συνταξιούχο μηνιαία σύνταξη και αφετέρου του χρόνου έναρξης των οικονομικών αποτελεσμάτων αυτής.

Ο κανονισμός συντάξεως αποτελεί ατομική διοικητική πράξη, που αναγνωρίζει και ρυθμίζει την ύπαρξη ή μη δικαιώματος για σύνταξη και εκδίδεται από τον Διευθυντή της αρμοδίας Διευθύνσεως του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Η πράξη αυτή υπόκειται σε ένσταση για οποιοδήποτε λόγο ενώπιον της Επιτροπής Ελέγχου Πράξεων Κανονισμού Συντάξεων. Ο δικαιούχος μπορεί να προσβάλει με έφεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο είτε την πράξη του αρμοδίου Διευθυντή του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ή την απόφαση της Επιτροπής Ελέγχου που έχει εκδοθεί μετά από άσκηση ένστασης κατ' αυτής της πράξης.

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 882/1992 απόφαση του ΙΙ Τμήματος «... Από τις παραπάνω διατάξεις σε συνδυασμό και με τη διάταξη του άρθρου 98 παρ.1 περ. ε' του ισχύοντος Συντάγματος, κατά την οποία στην αποκλειστική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αυτού ανήκει η

εκδίκαση ενδίκων μέσων επί διαφορών εκ της απονομής συντάξεως, προκύπτει ότι ο κανονισμός συντάξεως αποτελεί ατομική διοικητική πράξη, που αναγνωρίζει και ρυθμίζει την ύπαρξη ή μη δικαιώματος σε σύνταξη, και γίνεται με πράξη της Διοίκησης, η οποία υπόκειται σε ένσταση ενώπιον συλλογικού οράνου της ίδιας Διοίκησης (Επιτροπή Ελέγχου). Διοικητική διαφορά σχετική με την απονομή σύνταξης, η οποία παρέχει δικαίωμα προσφυγής με έφεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο, δημιουργείται μετά την διοικητική κρίση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, δηλ. είτε την πράξη του Διευθυντού της Υπηρεσίας Συντάξεων, κατά της οποίας δεν ασκήθηκε ένσταση ενώπιον της Επιτροπής Ελέγχου, είτε, στην περίπτωση της άσκησης ένστασης, την απόφαση της Επιτροπής, καθόσον πριν εκδοθεί αυτή, δεν είναι γνωστό αν υφίσταται διοικητική διαφορά, που να νομιμοποιεί την άσκηση εφέσεως. Για το λόγο αυτό, δε νοείται παράλληλη προσφυγή στο Ελεγκτικό Συνέδριο με έφεση κατά πράξεως, όταν κατά της ίδιας πράξης ασκήθηκε ένσταση ενώπιον της Επιτροπής, ούτε δικαιολογείται τέτοια παράλληλη ενέργεια εκ του λόγου ότι προσβάλλεται η πράξη του Διευθυντού με ένσταση ως προς μία νομική βάση, του υπό εξέταση συνταξιοδοτικού δικαιώματος, εφόσον ερείδεται στην ίδια και μόνη ιστορική αιτία, επιδέχεται μία μόνο κρίση, διαφορετικά θα υπήρχε κίνδυνος παράλληλης ισχύος αντιφατικών πράξεων της Διοίκησης αφενός και αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφετέρου. Ούτε, εξάλλου, έφεση ασκηθείσα κατά της πράξης κανονισμού σύνταξης παράλληλα με ένσταση κατ' αυτής μπορεί να χαρακτηριστεί κατ' ορθή εκτίμηση του δικογράφου, ως στρεφόμενη κατά της απόφασης της Επιτροπής, αφού η απόφαση αυτή δεν είχε ακόμη εκδοθεί κατά το χρόνο άσκησης της έφεσης.»

Από τη γενικότητα της διατύπωσης της συνταγματικής διάταξης συνάγεται, ότι στην δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται όχι μόνο οι διαφορές, οι οποίες είναι σχετικές με την απονομή συντάξεων σε βάρος του Δημοσίου Ταμείου, αλλά και οι διαφορές από την απονομή συντάξεων σε βάρος ΟΤΑ και ΝΠΔΔ. Χαρακτηριστικά η υπ' αριθμ. 1327/1982 αναφέρει « κατά την διάταξιν του άρθρου 98 παρ. 1 εδ. ε' του Συντάγματος 1975 εις την

αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει η εκδίκασις ενδίκων μέσων επί διαφορών εξ' απονομής συντάξεων. Εκ του μη ειδικωτέρου εν τη άνω διατάξει προσδιορισμού κατηγορίας τινός ή κατηγοριών συντάξεων είναι προφανές ότι η παρεχόμενη εκ του Συντάγματος εις το Δικαστήριον τούτο αρμοδιότης καταλαμβάνει τα ένδικα μέσα επί διαφορών εξ' απονομής συντάξεων βαρυνουσών ου μόνον τον προϋπολογισμόν του Δημοσίου, αλλά και των ΟΤΑ και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οποίων αι δαπάναι ελέγχονται υπό του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Εν όψει όμως της διατάξεως της παραγράφου 2 του ίδιου ως άνω άρθρου του Συντάγματος ορίζοντος ότι αι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται ως νόμος ορίζει, δήλον καθίσταται ότι μη υπάρχοντος νόμου ορίζοντος ειδικώτερον τα ένδικα μέσα άτινα δύναται να ασκηθούν προς επίλυσιν των αναφουμένων εξ' απονομής συντάξεων υπό ν.π.δ.δ. διαφορών, ως και τας απαιτούμενας καθ' έκαστον προϋποθέσεις ασκήσεως αυτών, η εις την άνω συνταγματικήν διάταξιν προβλεπομένη αρμοδιότης, παραμένουσα αρρυθμιστος, δεν δύναται να ασκηθή καθ' όσον αφορά τας συντάξεις αίτινες ». Παρά την ανωτέρω όμως απόφαση της Ολομέλειας, δεν έχει ενεργοποιηθεί με νόμο ακόμα η δικαιοδοσία αυτή του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ως διαφορές σχετικές με την απονομή συντάξεων αναγνωρίζονται επίσης :

α) Οι διαφορές που δημιουργούνται άμεσα από τον κανονισμό σύνταξης, με πράξη του Δ/ντη Υπηρεσίας Συντάξεων του Υπουργείου Οικονομικών, των σε βάρος του Δημοσίου Ταμείου πληρωτέων συντάξεων, βοηθημάτων και επιδομάτων και ανάγονται σε ελλείψεις ή σε παράνομο καθορισμό των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης

β) Οι διαφορές που δημιουργούνται από την άρνηση ή παράλειψη της αρμόδιας υπηρεσίας για χορήγηση σύνταξης με σχετική πράξης της.

γ) Οι διαφορές που δημιουργούνται από πράξεις ή παραλείψεις του Υπουργού Οικονομικών κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του

για εκτέλεση των πράξεων ή αποφάσεων κανονισμού συντάξεων²⁴ ή την πληρωμή τους ή από την παράλειψη πληρωμής τους

δ) Οι διαφορές που δημιουργούνται από την αναστολή καταβολής, μεταβολή ή μείωση συντάξεων από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών μετά την απονομή τους ή από εσφαλμένη αναπροσαρμογή της σύνταξης²⁵

ε) Οι διαφορές που δημιουργούνται από την άρνηση της διοίκησης να καταβάλει στον συνταξιούχο του Δημοσίου το δώρο εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα, ή από εσφαλμένο υπολογισμό τούτων, αφού τα ποσά αυτά είναι τμήμα της ετήσιας σύνταξης του δικαιούχου

στ) Οι διαφορές που δημιουργούνται από πράξεις του Υπουργού Οικονομικών για καταλογισμό ποσού σύνταξης ως αχρεωστήτως καταβληθείσης²⁶

ζ) Οι διαφορές που δημιουργούνται από την άρνηση της αρμόδιας υπηρεσίας συντάξεων να προβεί σε καταλογισμό των ποσών σύνταξης που έχει επιστρέψει ο συνταξιούχος (κρίνονται με ένσταση στο αρμόδιο Κλιμάκιο)

η) Οι διαφορές που δημιουργούνται από την άρνηση της αρμόδιας υπηρεσίας συντάξεων να αναγνωρίσει ως συντάξιμο το χρόνο υπηρεσίας που διανύθηκε σε νέα θέση συνταξιούχου που διορίσθηκε μετά τη συνταξιοδότησή του (κρίνεται με ένσταση στο αρμόδιο Κλιμάκιο Ελεγκτικού Συνεδρίου²⁷)

θ) Οι διαφορές που εισάγονται με ένδικα βοηθήματα κατά των πράξεων του αρμόδιου Διευθυντή του Ιδρύματος Κοινωνικής Ασφάλισης (Ι.Κ.Α.) για κανονισμό συντάξεων του προσωπικού του και κατά πράξεων, που έχουν εκδοθεί μετά από ένσταση

Η πράξη της υπηρεσίας Συντάξεων, με την οποία, μετά από ουσιαστική κρίση,

²⁴ ΣτΕ 3395/70 ΝοΒ 19.933

²⁵ ΣτΕ 2362/72

²⁶ ΣτΕ 2362/72

²⁷ Ολ. Ελ..Συν. 189/86 ΝοΒ 35.613

γίνεται δεκτό ή απορρίπτεται
συνταξιοδοτικό αίτημα, προκειμένου να
προσβληθεί με ένσταση ενώπιον της
Επιτροπής Ελέγχου ή με έφεση ενώπιον
του αρμοδίου Τμήματος του Ελεγκτικού
Συνεδρίου, δεν είναι αναγκαίο να φέρει
τον πανηγυρικό τύπο πράξεως
προκαθορισμένης μορφής, αλλά μπορεί
να περιέχεται και σε έγγραφο το οποίο
απευθύνεται προς τον αιτούντα εφόσον
αυτό εκδίδεται από τον αρμόδιο
Διευθυντή της Υπηρεσίας Συντάξεων και
περιέχει κρίση του συνταξιοδοτικού
δικαιώματος.

Οι παραπάνω πράξεις είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις και διαφεύγουν τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, γιατί κατά των πράξεων αυτών εισάγεται κατά τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 98 παρ.1 εδ. στ' και σύμφωνα με τη νομοθεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παράλληλη προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου Τμήματος. Κατά των κανονιστικών πράξεων που αναφέρονται σε συνταξιοδοτικά θέματα προβλέπεται η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεων ενώπιον του Συμβούλιο της Επικρατείας.

Κατά πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου τα δικαιοδοτικά της σύνταξης όργανα οφείλουν να εξετάζουν, παρεμπιπτόντως, τη νομιμότητα πράξεων διοικητικών αρχών, εφόσον οι πράξεις αυτές επιφέρουν συνταξιοδοτικές συνέπειες. Η έρευνα αυτή δεν περιορίζεται στο εάν η διοικητική πράξη είναι τυπικά έγκυρη αλλά και στο αν συντρέχουν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για την έκδοση τους π.χ. διοικητική πράξη που παράνομα καθόρισε μισθολογικό κλιμάκιο κρίνεται παρεμπιπτόντως για τη νομιμότητά της κατά την απονομή σύνταξης από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

3. ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Τρίτη κατηγορία διαφορών αποτελεί η εκδίκαση των υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των δημοσίων πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των ΟΤΑ, για κάθε ζημία που επήλθε από δόλο ή βαρεία αμέλεια, στο κράτος ή στους ανωτέρω οργανισμούς και νομικά πρόσωπα.

Με τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ θεσπίζεται αστική ευθύνη του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί. Ουσιαστικά η ευθύνη του υπαλλήλου μεταφέρεται στο Δημόσιο, τους Ο.Τ.Α. και τα Ν.Π.Δ.Δ. Στο δικαστήριο δεν ενάγεται ο υπάλληλος αλλά το νομικό πρόσωπο, το οποίο σε περίπτωση που καταδικαστεί να καταβάλει αποζημίωση έχει δικαίωμα αναγωγής στον αδικοπραγήσαντα υπάλληλο. Η

αναγωγή αυτή δικάζεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ η αρχική αίτηση αποζημίωσης δικάζεται από τα διοικητικά δικαστήρια.

Στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται όχι μόνο οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι αλλά και αυτοί που υπηρετούν στο δημόσιο με σχέση ιδιωτικού δικαίου²⁸, οι στρατιωτικοί εν γένει δηλ. όλα τα όργανα των ενόπλων δυνάμεων, καθώς και οι κάθε κατηγορίας υπάλληλοι που υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Το περιεχόμενο της ευθύνης των ανωτέρων προσώπων ορίζεται για τους δημοσίους πολιτικούς υπαλλήλους και τους υπαλλήλους ΝΠΔΔ στα άρθρα 85 παρ.1 και 86 του π.δ. 611/77 (Υπαλ. Κώδικα), για τους υπαλλήλους των ΟΤΑ στο άρθρο 100 ν. 1188/81 και για τους στρατιωτικούς στο άρθρο 71 ν.δ. 721/70.

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 1292/1981 απόφαση του Ι Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου «... η επίλυσις των διαφορών, περί της αστικής ευθύνης των ως ανωτέρω υπαλλήλων, έχει υπαχθή ει την αποκλειστικήν δικαιοδοσίαν του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα πολιτικά δικαστήρια στερούνται παντελώς δικαιοδοσίας, επί των υποθέσεων της κατηγορίας ταύτης και κατ' ακολουθίαν αποφάσεις τούτων, εκδιδόμεναι επί συναφών διαφορών της εκδικάσεως των οποίων τυχόν επελήφθησαν ταύτα, θεωρούνται νομικώς ανύπαρκτοι ως εκδοθείσαι άνευ δικαιοδοσίας (Κ.Π.Δ. Άρθρον 313 περ. β) μηδεμίαν επιφέρουσαι έννομον συνέπειαν, ειδικώτερον δε μη δημιουργούσαι δεδδικασμένον. Συνεπώς εν προκειμένω το εκδόσαν την προαναφερθείσαν απόφασιν Ειρηνοδικείον, κρίναν κατά την εκδίκασιν της σχετικής αγωγής ου μόνον περί της ευθύνης του εναγομένου Δημοσίου προς αποζημίωσιν του ενάγοντος αλλά και περί της αστικής τοιαύτης του προσεπικληθέντος οδηγού του ζημιογόνου αυτοκινήτου του Δημοσίου (ως οργάνου τούτου) καθ' ο υπαλλήλου υπηρετούντος εις τας Ενόπλου Δυνάμεις, και καταδικάσαν αυτόν, κατά παραδοχήν σχετικού αιτήματος προβληθέντος δια της προσεπικλήσεως του εναγομένου, εις αποζημίωσιν τούτου, ενήργησεν άνευ δικαιοδοσίας. Διότι, ναι μεν το

²⁸ Απόφαση Ιου Τμ. Ελ. Συν. 399/92

καταδικασθέν κατά τ' ανωτέρω Δημόσιον, έχει δικαίωμα να αξιώση κατ' αναγωγήν παρά του υπαιτίως δράσαντος οργάνου του, τα όσα δυνάμει της καταδικαστικής αποφάσεως υπεχρεώθη εξ αιτίας της υπαιτιότητος τούτου να καταβάλη εις τον ζημιωθέντα τρίτον, πλην όμως η άσκησις του δικαιώματος τούτου της αναγωγής ως εκ του περιεχομένου του, αναγομένου εις την αστικήν ευθύνην οργάνου της Πολιτείας, υπάγεται- κατά τα προαναφερθέντα- εις την δικαιοδοσίαν άλλου δικαστηρίου και δη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώπιον του οποίου και μόνον, ηδύνατο να εγερθή η σχετική αγωγή (αίτησις), κατά τα περί ταύτης υπό του Οργανισμού του δικαστηρίου τούτου οριζόμενα »

Οι υπάλληλοι ευθύνονται, έναντι του Δημοσίου, για κάθε θετική ζημία την οποία προξένησαν από δόλο ή βαρεία αμέλεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, καθώς και για τις αποζημιώσεις, στις οποίες υποβλήθηκε το Δημόσιο έναντι τρίτων, ένεκα παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων τους. Ως θετική ζημία θεωρείται η μείωση της υφιστάμενης κινητής και ακίνητης περιουσία, στην οποία περιλαμβάνονται και οι βέβαιες και εκκαθαρισμένες απαιτήσεις, αλλά όχι και η ματαίωση της επαύξεσης της περιουσίας. Επίσης η παρεμπόδιση να εισαγάγει στο Δημόσιο Ταμείο χρηματική οφειλή συνιστά επίσης θετική ζημία του Δημοσίου.

Η υπόθεση εισάγεται ενώπιον του αρμοδίου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου μετά από άσκηση σχετική αίτησης του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο Γενικός Επίτροπος ενεργεί είτε κατόπιν «εντολής» του αρμοδίου Υπουργού είτε οίκοθεν όταν η ευθύνη προκύπτει από τα στοιχεία που υποβάλλονται από τους δημοσίου υπολόγους ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

4. ΕΝΔΙΚΑ ΜΕΣΑ ΚΑΙ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΕΣ

4.1 ΕΝΣΤΑΣΗ

Κατά των πράξεων ή παραλείψεων του Υπουργού Οικονομικών να εκτελέσει τις πράξεις ή αποφάσεις του κανονισμού σύνταξης εις βάρος του Δημοσίου ή την πληρωμή συντάξεων γενικά, μπορεί να ασκηθεί ένσταση ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντός ενός έτους από τότε που ο ενιστάμενος θα λάβει γνώση της προσβαλλόμενης πράξης ή σε περίπτωση παράλειψης μετά την πάροδο του διμήνου από την δημιουργία υποχρέωσης για έκδοση της παραληφθείσας πράξης. Το ένδικο βοήθημα της ένστασης εκδικάζεται από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με το άρθρο 63 του Π.Δ. 774/1980 και άρθρο 2 παρ. 2 του Π.Δ. 1225/1981.

4.2 ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

Οι πράξεις του αρμόδιου Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αφορούν τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων υπόκεινται σε αναθεώρηση σύμφωνα με το άρθρο 29 του Π.Δ. 774/1980. Την αίτηση Αναθεώρησης ασκεί είτε ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας, είτε ο υπόλογος, είτε ο εγγυητής του, είτε το Ελεγκτικό Συνέδριο οίκοθεν.

Η προθεσμία για την άσκηση της αίτησης είναι ενός έτους και αρχίζει από την κοινοποίηση της πράξης στον υπόλογο. Η άσκηση Αναθεώρησης δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα.

Οι λόγοι αναθεώρησης της πράξης Κλιμακίου είναι η πλάνη για τα πραγματικά γεγονότα ή λογιστικό λάθος, η προσαγωγή νέων κρίσιμων εγγράφων, το γεγονός ότι η πράξη στηρίχθηκε σε καταθέσεις μαρτύρων που καταδικάστηκαν σε ψευδομαρτυρία και το γεγονός ότι η πράξη στηρίχθηκε σε πλαστά έγγραφα εφόσον η πλαστογραφία αναγνωρίστηκε δικαστικώς. Στις δύο τελευταίες περιπτώσεις η αναθεώρηση επιτρέπεται και μετά την πάροδο της ως άνω προθεσμίας, αλλά πάντως εντός εξαμήνου από τότε που ο αιτών έλαβε γνώση ότι επήλθε δικαστική αναγνώριση της ψευδομαρτυρίας ή της πλαστότητας των εγγράφων.

4.3 ΕΦΕΣΗ

Έφεση ασκείται ενώπιον των Τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στρέφεται

α) Κατά πράξεων κανονισμού συντάξεων, ήτοι κατά των πράξεων του αρμόδιου Διευθυντή του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ή της απόφασης της Επιτροπής Ελέγχου, που έχει εκδοθεί μετά την άσκηση ένστασης κατά των ανωτέρω πράξεων. Επίσης κατά των πράξεων του αρμόδιου Διευθυντή του ΙΚΑ για κανονισμό συντάξεων του προσωπικού του ΙΚΑ, καθώς και επί των ενστάσεων που έχουν ασκηθεί ενώπιον της Επιτροπής κατά των τελευταίων αυτών πράξεων.

β) Κατά των πράξεων του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σχετικά με τον καταλογισμό σε βάρος των δημοσίων υπολόγων ελλείμματος ή παράλειψης είσπραξης οφειλομένου ποσού και των νομίμων προσαυξήσεων.

γ) Κατά των πράξεων των οικονομικών επιθεωρητών του Κράτους ή των ΝΠΔΔ καθώς και των Υπουργών και των αρμοδίων υπαλλήλων και οργάνων των ΝΠΔΔ, που είναι σχετικές με τον καταλογισμό σε βάρος του υπολόγου ή των προσώπων που τυχόν ευθύνονται με αυτόν αλληλεγγύως ελλειμμάτων χρημάτων ή υλικών και αξιών.

Η προθεσμία για την άσκηση της έφεσης κατά των πράξεων καταλογισμού είναι ενιαύσια, αν η έφεση ασκείται από τον υπόλογο και αρχίζει από την κοινοποίηση της πράξης σ' αυτόν. Στην περίπτωση που ασκείται από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας ή τη διοίκηση (Υπουργό ή οικείο νομικό πρόσωπο) η προθεσμία, ενώ παλαιότερα ήταν μικρότερη, έγινε πλέον ενιαύσια με το άρθρο 37 του ν. 2721/1999.

Η έφεση δεν αναστέλλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης του Κλιμακίου ή της καταλογιστικής απόφασης της διοίκησης, εκτός και αν ο εκκαλών ή ο Γενικός Επίτροπος με αίτησή τους ζητήσουν αναστολή.

4.4. ΑΝΑΚΟΠΗ

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Π.Δ.1225/1981, ανακοπή ασκείται κατά της απόφασης της εφέσεως από τον διάδικο που δεν είχε κλητευθεί εμπρόθεσμα και δεν μπόρεσε να παρασταθεί. Σε περίπτωση

που κριθεί βάσιμος ο λόγος ανακοπής εξαφανίζεται η απόφαση και το δικαστήριο δικάζει εκ νέου την ουσία της υπόθεσης.

4.5. ΤΡΙΤΑΝΑΚΟΠΗ

Κατά το άρθρο 118 του Π.Δ. 1225/1981, τριτανakoπή ασκείται από εκείνον που δεν μετείχε στην κατ' έφεση δίκη ή δεν προσεκλήθει να μετάσχει και η απόφαση επέφερε βλάβη στα έννομα συμφέροντά του άρθρα 118 έως 121 του Π.Δ. 1225/1981.

4.6. ΑΝΑΙΡΕΣΗ

Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία ανήχθη σε αναιρετικό σχηματισμό με το Ν.Δ. 2712/1953, εκδικάζει τις αιτήσεις αναιρέσεως που ασκούνται κατά των οριστικών αποφάσεων των Τμημάτων του Σώματος για τους εξής λόγους :

- 1) Κακή σύνθεση του Τμήματος που εξέδωσε την απόφαση
- 2) Παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας
- 3) Εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελής εφαρμογή των διατάξεων που διέπουν την επίδικη υπόθεση.

Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 58 παρ.2 του Π.Δ. 774/1980, η αίτηση αναιρέσεως ασκείται από κάθε πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον ή από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή από τον αρμόδιο Υπουργό ή Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου. Η προθεσμία για την άσκηση αναιρέσεως είναι ένα έτος και αρχίζει για τον ενδιαφερόμενο από την κοινοποίηση της απόφασης που υπόκειται σε αναίρεση, για τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου από την ημερομηνία περιέλευσης της απόφασης στη γραμματεία της γενικής επιτροπείας και για την Διοίκηση από την περιέλευση της απόφασης στην αρμόδια υπηρεσία. Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας, κατ' εξαίρεση, έχει την δυνατότητα να ασκήσει αίτηση αναίρεσης υπέρ του νόμου και πέρα της τασσόμενης ανωτέρω προθεσμίας, χωρίς η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση να μεταβληθεί στην περίπτωση που ευδοκιμήσει η αίτηση, αλλά αυτή αποτελεί οδηγό της νομολογίας του δικαστηρίου.

Αν η αίτηση γίνει δεκτή για εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελή εφαρμογή του νόμου, η Ολομέλεια αποφασίζει για την όλη υπόθεση, ενώ αν γίνει δεκτή για τους άλλους δύο λόγους, η Ολομέλεια αναπέμπει την υπόθεση στο αρμόδιο Τμήμα για νέα εξέταση.

Οι αποφάσεις επί των αναιρέσεων είναι αμετάκλητες και επομένως η διοίκηση υποχρεούται να συμμορφωθεί προς αυτές.

B. ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ

1. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών του Κράτους, των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ περιλαμβάνεται κατά ρητή συνταγματική επιταγή στις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα δε σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ.1 εδ. α' του Συντάγματος « Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως :

α) *Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.....»*

Ο προληπτικό έλεγχος των δημοσίων δαπανών, ως θεσμός της ελληνικής έννομης τάξης, και η ανάθεση αυτού στο Ελεγκτικό Συνέδριο καθιερώθηκε το 1887 με τον νόμο ΑΥΟΖ'/1887. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού «τα προς πληρωμή δημοσίων εξόδων εκδιδόμενα χρηματικά εντάλματα, καθίστανται πληρωτέα, αφού μετά προηγούμενη εξέλεξις θεωρηθώσιν υπό του προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς βεβαίωσιν ότι υπάρχει νομίμως κεχορηγημένη ανάλογος πίστωση και ότι κατά την αναγνώρισιν της εντελλομένης δαπάνης ετηρήθησαν οι όροι των άρθρων 26-42 του περί δημοσίου λογιστικού και παντός άλλου σχετικού νόμου και διατάγματος. Εν ελλείψει πιστώσεως ή εν περιπτώσει παραβάσεως σχετικής τινός διατάξεως, το ελεγκτικόν συνέδριον αρνείται την θεώρησιν του εντάλματος και σημειοί επ' αυτού τον λόγον συντόμως. Με τον αυτόν τρόπον θεωρούνται και τα επιτροπικά εντάλματα, δι'ων οι υπουργοί μεταβιβάζουσι πιστώσεις εις τους επιτρόπους των, ως

προς το ποσόν των πιστώσεων και την προς διαχείρισιν αυτών αρμοδιότητα των επιτρόπων (άρθρο 3)».

Ο διενεργούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχος των δημοσίων δαπανών είναι κατ' αρχήν έλεγχος δικαστικός και συνίσταται στον τυπικό έλεγχο, εξετάζει την νομιμότητα και την κανονικότητα της εντελλόμενης δαπάνης. Ασκείται δε σε πρώτο στάδιο από δικαστικούς υπαλλήλους και σε δεύτερο στάδιο από δικαστικούς λειτουργούς που διαθέτουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία.

Σχετικά με την δυνατότητα διενέργειας του πρώτου μέρους του ελέγχου από δικαστικούς υπαλλήλους το Πρακτικό Συνεδριάσεως Ολομελείας της 21^{ης} Δεκεμβρίου 1988 αναφέρει «Κατά τη σαφή επιταγή του άρθρου 98 παρ.1 εδ. α' του Συντάγματος η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνει και τον έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των Ο.Τ.Α. και των άλλων Ν.Π.Δ.Δ., που υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχό του με ειδικούς για κάθε περίπτωση νόμους. Από τη διάταξη αυτή, συνδυαζόμενη και προς τις λοιπές διατάξεις της ίδιας παραγράφου, αλλά και προς εκείνες της παραγράφου 2 του αυτού άρθρου, σύμφωνα με τις οποίες, εκτός των άλλων, και για την πιο πάνω αρμοδιότητα "δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παρ.2 και 3", καταφαίνεται ότι ο έλεγχος αυτός των δαπανών, είναι δικαστικός και, κατά συνέπεια, ασκείται από δικαστικούς λειτουργούς, που κατ' άρθρο 87 παρ.1 του Συντάγματος, έχουν τις εγγυήσεις της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας. Εάν άλλη ήταν η έννοια της διατάξεως αυτής, δεν θα είχε θέση στο άρθρο τούτο η προαναφερθείσα ρύθμιση, για τη μη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 92 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος, αφού αυτή προϋποθέτει έννοια Δικαστηρίου. (βλ. Για το Συμβούλιο της Επικρατείας, την ομοίου περιεχομένου διάταξη άρθρ. 95 παρ.1δ' και 2 του Συντάγματος). Παρέπεται, ότι δεν μπορεί να νοηθεί άσκηση τέτοιου ελέγχου από μη δικαστικά πρόσωπα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ούτε, περαιτέρω, μπορεί να συναχθεί διαφορετική έννοια, όταν στις έδρες των νομών του Κράτους, τα καθήκοντα αυτά του ελέγχου δεν ασκούνται από δικαστικούς λειτουργούς, αλλά από υπαλλήλους του

Ελεγκτικού Συνεδρίου. Και τούτο, γιατί η συνέχιση, και μετά την ισχύ του Συντάγματος 1975, της προϊσχύουσας αυτού σχετικής καταστάσεως, οφείλεται στο ότι δεν έγιναν οι δέουσες νομοθετικές ρυθμίσεις ώστε να υπάρξουν τα κατάλληλα, για τοποθέτηση, δικαστικά πρόσωπα, παρά μόνο για τις υπηρεσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις έδρες των Πανεπιστημίων του Κράτους», στη συνέχεια δε αναφέρεται «.....Από τις διατάξεις αυτές του Συντάγματος σαφώς προκύπτει εκτός των άλλων, ότι πρόθεση του συνταγματικού νομοθέτη είναι να αναθέσει τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών του Δημοσίου, των ΟΤΑ και ΝΠΔΔ στο Ελεγκτικό Συνέδριο, του οποίου όχι μόνο τα μέλη (δικαστικοί λειτουργοί), αλλά και οι υπάλληλοι, απολαύουν ειδικής μεταχείρισης (άρθρο 92 Συντάγματος), με αποτέλεσμα να εξασφαλίζεται και γι' αυτούς η ανεξαρτησία και το ελεύθερο της κρίσεώς τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δια των διατάξεων δε αυτών καθορίζεται από ποία όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δικαστές ή δικαστικούς υπαλλήλους, θα διενεργείται ο έλεγχος των δαπανών του Δημοσίου, των ΟΤΑ και ΝΠΔΔ. Το έργο αυτό ο συνταγματικός νομοθέτης το εναπόθεσε στον κοινό νομοθέτη, που σημαίνει ότι ο τελευταίος έχει την ευχέρεια με κοινό νόμο να αναθέτει αυτόν (έλεγχο δαπανών), είτε στους δικαστικούς λειτουργούς, είτε στους υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου. »

1.1 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η Διαδικασία άσκησης του προληπτικού ελέγχου προβλέπεται από τον οργανισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου²⁹ και το εκτελεστικό αυτού διάταγμα³⁰. Ειδικότερα για την πληρωμή συγκεκριμένης δαπάνης η αρμόδια Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου εκδίδει το σχετικό χρηματικό ένταλμα πληρωμής, το οποίο αποτελεί και νόμιμο τίτλο πληρωμής. Το χρηματικό ένταλμα αποστέλλεται στον οικείο Επίτροπο για θεώρηση. Ο Επίτροπος εάν διαπιστώσει μετά από έρευνα ότι η

²⁹ Άρθρο 19 και 21 του πδ 774/1980 καθώς και από τις γενικές περί ελέγχου διατάξεις των άρθρων 17 και 18 αυτού.

³⁰ Άρθρο 144 και 145 του πδ 1225/1981

εντελλόμενη δαπάνη είναι «νόμιμη» και «κανονική», προβαίνει στη θεώρηση (visa) του χρηματικού αυτού εντάλματος και το επαναφέρει στην αρμόδια υπηρεσία για να εξοφληθεί. Στην αντίθετη περίπτωση συντάσσει πράξη (επιστροφής), στην οποία αναφέρει τους λόγους για τους οποίους αρνείται τη θεώρηση του συγκεκριμένου εντάλματος και το αναπέμπει στην υπηρεσία που το εξέδωσε.

Η τελευταία έχει δύο επιλογές : α) Να συμφωνήσει με τις αιτιάσεις της νομιμότητας ή κανονικότητας που προβάλλει ο διαφωνών Επίτροπος, όποτε ή συμμορφώνεται ή και μεταβάλλει τα δεδομένα προς την κατεύθυνση αυτή ή δεν εκταμιεύει το ποσό. β) Να διαφωνήσει με τις προβαλλόμενες από τον Επίτροπο αιτιάσεις και επανυποβάλλει το σχετικό ένταλμα για θεώρηση απαντώντας στους λόγους διαφωνίας.

Σε περίπτωση που το ελεγκτικό όργανο εμμένει στις απόψεις του και ανακύψει διαφωνία την υπόθεση αναλαμβάνει το αρμόδιο Τμήμα. Στο Ελεγκτικό Συνέδριο υφίστανται δύο Τμήματα άρσης διαφωνιών που προκύπτουν κατά τον προληπτικό έλεγχο. Το πρώτο από αυτά (I Τμήμα) είναι αρμόδιο για την άρση διαφωνιών που αφορούν πληρωμές αποδοχών γενικά αποζημιώσεων υπαλλήλων από οποιαδήποτε αιτία, νοσηλίων και αμοιβών δικηγόρων, καθώς και κρατήσεων σ' αυτές. Το δεύτερο (IV Τμήμα) είναι αρμόδιο για την άρση διαφωνιών που αφορούν πληρωμές αξιώσεων από προμήθειες, εκτελέσεις έργων, μισθώσεων ακινήτων κτλ.

Το Τμήμα, που είναι δικαστικός σχηματισμός, αποτελούμενος από δικαστικούς λειτουργούς, συνεδριάζει σε συμβούλιο και αποφαινεται επί της διαφωνίας που κάθε φορά ανακύπτει, εκδίδοντας σχετική πράξη, η οποία φέρει όλα τα τυπικά χαρακτηριστικά μιας δικαστικής απόφασης. Εάν κρίνει ότι η εντελλόμενη δαπάνη είναι νόμιμη αποφαινεται «περί της θεωρήσεως» του εντάλματος, ενώ στην αντίθετη περίπτωση, εάν δηλαδή κρίνει ότι η δαπάνη δεν είναι νόμιμη «αίρει τη διαφωνία υπέρ των απόψεων του διαφωνούντος Επιτρόπου» και αποφαινεται ότι το επίμαχο χρηματικό ένταλμα είναι μη θεωρητέο.

Σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ.2 του Συντάγματος κατά τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παρ. 2, για τη δημοσιότητα των συνεδριάσεων των δικαστηρίων και οι διατάξεις της παρ. 3 του ίδιου άρθρου, για την ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων. Η διάταξη αυτή εισάγει εξαίρεση από τον κανόνα που ισχύει για τα λοιπά δικαστήρια.

1.2. ΈΚΤΑΣΗ

Κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου ο Επίτροπος και σε περίπτωση άρσης σχετικής διαφωνίας το Τμήμα, οφείλουν να εξετάσουν, εάν η εντελλόμενη δαπάνη είναι «νόμιμη» και «κανονική». Σύμφωνα δηλαδή με το άρθρο 26 του ν 2362/1995 ερευνούν α) εάν η πραγματοποίηση της εντελλόμενης δαπάνης προβλέπεται από διάταξη νόμου, β) εάν υπάρχει σχετική πίστωση εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό, γ) εάν έχει νόμιμα αναληφθεί η συγκεκριμένη δαπάνη και δ) εάν συνοδεύεται από τα νόμιμα δικαιολογητικά και δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή. Τα δύο πρώτα στοιχεία αφορούν την νομιμότητα και τα δύο επόμενα την κανονικότητα της εντελλόμενης δαπάνης.

Επίσης, όπως ρητά αναφέρεται στο Πρακτικό Συνεδριάσεως Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 2ας Ιουνίου 1997, κατά τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών εξετάζεται και η συνταγματικότητα των νομοθετικών διατάξεων στις οποίες προβλέπεται η συγκεκριμένη δαπάνη, καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν εξαιρείται από την υποχρέωση του άρθρου 93 παρ. 4 του ισχύοντος Συντάγματος. Διαφορετικά στην περίπτωση που αναλαμβάνονταν μια δαπάνη βάσει αντισυνταγματικών διατάξεων και δεν επιτρεπόταν ο έλεγχος τους από τα αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η πραγματοποίησή της θα γινόταν κατ' ουσίαν παράνομα και δεν θα εκπληρωνόταν ο σκοπός του ελέγχου.

Σημαντικό στοιχείο κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου αποτελεί και η δυνατότητα άσκησης από όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου παρεμπόδισης ελέγχου σε κάθε αναφυόμενο ζήτημα.

Συγκεκριμένα εξετάζονται ζητήματα σχετικά με τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης³¹, η οποία προηγήθηκε και για τα οποία δεν υφίσταται δεδικασμένο του αρμοδίου δικαστηρίου. Η οριοθέτηση αυτή προκύπτει σαφώς από το άρθρο 17 παρ.3 του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία ορίζει ότι «κατά τον υπό του Συνεδρίου ασκούμενον έλεγχον επιτρέπεται η εξέταση και των παρεμπιπτόντως αναφουομένων ζητημάτων, επιφυλασσομένων των περί δεδικασμένου διατάξεων».

2. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΓΑΛΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΞΙΑΣ

Με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώθηκε στο άρθρο 98 παρ.1 εδαφ. β' ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο άρθρο 98 « Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως :β) Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.»

2.1 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ήδη όμως και πριν την συνταγματική κατοχύρωση του ελέγχου αυτού υπήρξε πλήθος νομοθετικών ρυθμίσεων σχετικά με τον έλεγχο των διοικητικών συμβάσεων.

Με το άρθρο 15 του ν. 2145/1993 προστέθηκε στο άρθρο 19 του π.δ. 774/1980 η παράγραφος 7 σύμφωνα με την οποία ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο η διενέργεια προληπτικού ελέγχου νομιμότητας της σύμβασης για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η δαπάνη των

³¹ Στα ζητήματα που ελέγχονται παρεμπιπτόντως κατά τον προληπτικό έλεγχο περιλαμβάνεται και η έρευνα νομιμότητας των ατομικών διοικητικών πράξεων στις οποίες τυχόν στηρίζεται η εντελλόμενη δαπάνη, χωρίς να περιορίζεται ο ασκούμενος έλεγχος από το τεκμήριο νομιμότητας των ατομικών διοικητικών πράξεων.

οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός δισεκατομμυρίου δραχμών. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και πριν την υπογραφή της οικείας σύμβασης.

Στη συνέχεια ο ν. 2741/1999 με τη διάταξη του άρθρου 8 αντικατέστησε το ανωτέρω άρθρο, καθώς αύξησε την προϋπολογιζόμενη δαπάνη των υπό έλεγχο συμβάσεων, κατέστησε τον έλεγχο υποχρεωτικό και επιμήκυνε την προθεσμία διεξαγωγής του ελέγχου. Συγκεκριμένα διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης πριν από τη σύναψή της από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις εξής περιπτώσεις α) για προμήθειες αγαθών του άρθρου 1 του ν. 2286/1995, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων δραχμών, β) για την εκτέλεση έργων από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή Οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός δισεκατομμυρίου δραχμών και γ) για συμβάσεις παροχής υπηρεσιών των οποίων το οικονομικό αντικείμενο υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων δραχμών.

Ήδη με το άρθρο 2 του ν 3060/2002 τροποποιήθηκε η παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 2741/1999 και το άρθρο 1 του νόμου 2286/1995. Σύμφωνα με την ισχύουσα πλέον νομοθετική ρύθμιση διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από την σύναψη της οικείας σύμβασης για προμήθειες αγαθών, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων δραχμών ή ενός εκατομμυρίου πεντακοσίων χιλιάδων Ευρώ, για την εκτέλεση έργων από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή Οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός δισεκατομμυρίου δραχμών ή δύο εκατομμυρίων εννιακοσίων χιλιάδων Ευρώ και για συμβάσεις παροχής υπηρεσιών των οποίων το οικονομικό αντικείμενο υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων δραχμών ή ενός εκατομμυρίου πεντακοσίων χιλιάδων Ευρώ.

2.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο επιλαμβάνεται των υποθέσεων με την κατάθεση αίτησης από την αναθέτουσα αρχή στην Γραμματεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο ανωτέρω έλεγχος διενεργείται από Κλιμάκιο³² του Ελεγκτικού Συνεδρίου το οποίο συγκροτείται από έναν Σύμβουλο και δύο Παρέδρους και για το σκοπό αυτό διαβιβάζεται στο Κλιμάκιο ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα καθώς και το σχέδιο της οικείας σύμβασης. Ο αρμόδιος Υπουργός ή φορέας μπορεί να ζητήσει και την διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για τις επιμέρους φάσεις της διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης. Ο έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή του φακέλου στο Κλιμάκιο. Σε περίπτωση που δεν επιστραφεί ο φάκελος στον αρμόδιο φορέα μέσα σε δέκα μέρες από την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας, είναι δυνατόν να συναφθεί η αντίστοιχη σύμβαση χωρίς την εν λόγω προϋπόθεση. Στην περίπτωση που δεν διενεργηθεί ο ανωτέρω έλεγχος η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη ενώ εάν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός δεν υπογράφεται η σχετική σύμβαση.

Κατά τον έλεγχο το Κλιμάκιο εξετάζει κατ' αρχήν εάν είναι αρμόδιο και σε καταφατική περίπτωση προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος περιορίζεται στις ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες³³, εφόσον μόνο αυτές μπορούν να οδηγήσουν σε αρνητική κρίση. Ελέγχεται κυρίως το σχέδιο της σύμβασης και το σύνολο των επί μέρους φάσεων της διαδικασίας που προηγείται.. Κατά κανόνα το Κλιμάκιο αρκείται στην ύπαρξη ειδικής και εμπειριστατωμένης αιτιολογίας, ελέγχοντας όμως ταυτόχρονα και

³² Με την απόφαση ΦΓΒ/16805/1999 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ορίστηκαν τρία επιπλέον Κλιμάκια (Ε,ΣΤ,Ζ) και καθορίστηκε η αρμοδιότητά τους για τον έλεγχο των συμβάσεων των δημοσίων έργων, των προμηθειών και της παροχής υπηρεσιών αντίστοιχα.

³³ Ουσιώδης νομική πλημμέλεια θεωρείται η μη τήρηση των προϋποθέσεων και των διαδικασιών του νόμου, όπως η μη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση της Επιτροπής Διενέργειας του διαγωνισμού, η παράληψη υποβολής ή η εκπρόθεσμη υποβολή των προβλεπόμενων από τον νόμο δικαιολογητικών, η μη αναγραφή στη διακήρυξη των στοιχείων που αποτελούν το ελάχιστο περιεχόμενό της, κ.α.

τυχόν υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της αναθέτουσας αρχής.

Τα Πρακτικά που εκδίδονται κατά τη διαδικασία του άρθρου 19 παρ.7 του ΠΔ 774/1980 και αποφαινόνται για τη νομιμότητα ή όχι της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου σε συμβάσεις εκτέλεσης έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας, δεν παράγουν δεδικασμένο καθώς δεν έχουν χαρακτήρα δικαστικής απόφασης.

Τα Πρακτικά που εκδίδονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τη διαδικασία ελέγχου, υπόκεινται σε ανάκληση σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο. Οι αιτήσεις ανάκλησης υποβάλλονται, μέσα σε δεκαπέντε μέρες από κοινοποίηση της πράξης του Κλιμακίου στον οικείο φορέα και στον Γενικό Επίτροπο, στην Γραμματεία του αρμοδίου Τμήματος, απ' αυτόν που έχει έννομο συμφέρον ή τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας. Η αίτηση ανακλήσεως κοινοποιείται με επιμέλεια του αιτούντος σε καθένα που έχει έννομο συμφέρον. Συγχρόνως ο Πρόεδρος του Τμήματος δύναται να διατάξει την γνωστοποίηση της αιτήσεως ανακλήσεως και σε άλλους που θεωρεί ότι έχουν έννομο συμφέρον. Στις περιπτώσεις άσκησης αίτησης ανάκλησης έχουν δικαίωμα να υποβάλλουν σημειώματα και αυτοί που έχουν έννομο συμφέρον μέσα σε τρεις εργάσιμες ημέρες από την κατάθεση των αιτήσεων στη Γραμματεία του αρμοδίου Τμήματος. Τις αιτήσεις ανάκλησης εξετάζει το Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο και αποφαινεται μέσα σε τριάντα εργάσιμες ημέρες από την κατάθεσή τους. Άλλη αίτηση ανάκλησης δεν επιτρέπεται.

Κατά τη διαδικασία ελέγχου το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν επιλύει διοικητικές ή ιδιωτικές διαφορές, υποκαθιστάμενο στην αντίστοιχη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων. Ο ασκούμενος έλεγχος γίνεται για την διασφάλιση της χρηστής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος καθώς και για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διοίκηση, η οποία επιτυγχάνεται μέσω της διαφάνειας των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

3. ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ

Ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων λογαριασμών περιλαμβάνεται κατά ρητή συνταγματική επιταγή στις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα δε σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ.1 εδ. γ' του Συντάγματος « Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως :

γ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.

Στον Οργανισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου (π.δ. 774/1980) ορίζεται στο άρθρο 15 παρ.1 και 2 ότι « Το Ελεγκτικό Συνέδριο : 1. Ασκεί κατά το άρθρον 98 του Συντάγματος έλεγchon επί των εξόδων του Κράτους, ως και... 2. Ασκεί κατασταλτικόν έλεγchon : α) επί των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως και των άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των Αυτοδιοικούμενων Οργανισμών..»

Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων αποτελεί την παραδοσιακή δικαστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διενεργείται μετά τη λήξη της διαχείρισης των δημοσίων υπολόγων και συνίσταται στον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης αυτής. Το χρονικό σημείο διεξαγωγής του ελέγχου αυτού αποτελεί και μια από τις βασικότερες διαφορές του σε σχέση με τα προαναφερόμενα είδη ελέγχων.

Αντικείμενο του ελέγχου αποτελούν οι λογαριασμοί των δημοσίων υπολόγων, των υπολόγων των Ο.Τ.Α. και των λοιπών νομικών προσώπων, που έχουν υπαχθεί στον έλεγχο αυτό.

Ως λογαριασμός νοείται, όχι μόνο η λογοδοσία ως σύνολο του προς τούτο υπολόγου, αλλά και οιαδήποτε, ανεξαρτήτως ειδικότερου τύπου, απεικόνιση εσόδων και εξόδων δημοσίας διαχείρισης ακόμη και η καταγραφή των συγκεκριμένων εκταμιεύσεων προς μισθοδοσία ενός μόνον δημοσίου υπολόγου.

3.1 ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΟΛΟΓΟΙ

Δημόσιοι υπόλογοι, κατά την έννοια του άρθρου 98 του Συντάγματος, είναι όσοι διαχειρίζονται δημόσια περιουσία (χρήματα, αξίες, υλικά) και έχουν νόμιμη υποχρέωση απόδοσης λογαριασμού της διαχείρισής τους.

Μόνο οι διαφορές που προκύπτουν στο πλαίσιο του διενεργούμενου ελέγχου τέτοιων λογαριασμών (καθώς και των αντίστοιχων λογαριασμών των Ο.Τ.Α. και Ν.Π.Δ.Δ.) ανήκουν, κατ' αρχήν ευθέως από το Σύνταγμα (άρθρο 98), στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Στη λειτουργική έννοια του δημοσίου υπολόγου αναφέρεται η παράγραφος 2 του άρθρου 25 του π.δ. 774/1980 σύμφωνα με την οποία *«δημόσιοι υπόλογοι είναι πάντες οι δημόσιοι λειτουργοί.....οι εντεταλμένοι την είσπραξην εσόδων ή την πληρωμήν εξόδων του Κράτους και καθόλου χειριζόμενοι χρήματα, αξίας ή υλικόν, ανήκοντα εις το κράτος .»*. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται επίσης και ο ν. 2362/1995 «Περί του Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις», στο άρθρο 56 παρ.1 του οποίου ορίζεται *«δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται χρήματα, αξίες και υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ.»*

Δημόσιοι υπόλογοι δεν είναι μόνο όσοι διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικό του δημοσίου δυνάμει νόμου, αλλά και όσοι, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, διαχειρίζονται τα ανωτέρω και οι οποίοι ονομάζονται αφανείς ή de facto υπόλογοι. Η ιδιότητα του χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση ενεργούντος de facto οργάνου θεμελιώνεται μόνο στο γεγονός της άσκησης διαχείρισης.

Η υπ' αριθμ. 1039/1995 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρει σχετικά με την έννοια του δημοσίου υπολόγου *«..... η διαχείριση του χρήματος, το οποίο διατίθεται από το Κράτος (δημόσιο χρήμα) για την ικανοποίηση συλλογικών αναγκών, κατά γενική αρχή υποβάλλεται σε συνεχή και συστηματικό έλεγχο από ανεξάρτητο δικαστικό όργανο. Ο δικαστικός αυτός έλεγχος, σε σχέση με τον συνήθη έλεγχο διαχειρίσεως από διοικητικά όργανα, δεν περιορίζεται μόνο στη διαπίστωση του νομίμου της διαχειρίσεως του δημοσίου χρήματος αλλά και στον καταλογισμό (εάν συντρέχει*

περίπτωση) κάθε υπεύθυνου οργάνου, στο οποίο παρέχεται, στη συνέχεια, η δυνατότητα ν' ασκήσει τα προβλεπόμενα ένδικα μέσα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Πρέπει να προστεθεί, ότι το δημόσιο χρήμα δεν λαμβάνεται μόνο με τη στενή έννοια αυτού, δηλαδή του χρήματος που διαχειρίζονται τα διάφορα όργανα του Κράτους κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά και εκείνου του χρήματος που διαχειρίζονται αφενός μεν τα ΝΠΔΔ για εκπλήρωση των σκοπών τους (χρήματος που προέρχεται κατά κύριο λόγο από τον κρατικό προϋπολογισμό με τη μορφή επιχορηγήσεων κ.λ.π.), αφετέρου δε και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) κατ' εντολή του Κράτους με ειδική επιχορήγηση από τον προϋπολογισμό αυτού για εκπλήρωση κρατικού σκοπού. Εξάλλου, η έννοια του δημοσίου υπολόγου στην ανωτέρω συνταγματική διάταξη εκλαμβάνεται ως εκείνη της κείμενης νομοθεσίας, δηλαδή αναφέρεται στους δημοσίου λειτουργούς, τους εντεταλμένους την είσπραξη εσόδων ή την πληρωμή εξόδων του Κράτους και σε όλους όσους, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκει στο Κράτος, και γενικά σ' όλους τους οπωσδήποτε διαχειριζόμενους δημόσιο χρήμα με την εκτεθείσα έννοια αυτού, καθώς και κάθε άλλο πρόσωπο που ειδικά από το νόμο θεωρείται ως δημόσιος υπόλογος.».

Ο λογαριασμός συντάσσεται από τον δημόσιο υπόλογο και πρέπει να συνοδεύεται από τα νόμιμα δικαιολογητικά στοιχεία, ώστε το Ελεγκτικό Συνέδριο να δύναται να τον ελέγξει. Ανάλογα με το γεγονός ότι οι λογαριασμοί υποβάλλονται ή δεν υποβάλλονται απευθείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, οι υπόλογοι διακρίνονται σε κύριους και σε δευτερεύοντες.

Ως κύριοι θεωρούνται οι υπόλογοι των δημόσιων οικονομικών υπηρεσιών, οι υπόλογοι συμπληρωμάτων κ.λ.π. Οι κύριοι υπόλογοι, μέσα σε ένα δίμηνο από τη λήξη του οικονομικού του οικονομικού έτους ή από την λήξη της διαχείρισής τους οφείλουν να λογοδοτούν ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, υποβάλλοντας τους λογαριασμούς απευθείας σ' αυτό. Δευτερεύοντες υπόλογοι θεωρούνται όσοι λογοδοτούν στους κύριους υπολόγους, χωρίς όμως

να επιφέρει αυτό την απαλλαγή τους. Η οριστική απαλλαγή των δευτερευόντων υπολόγων επέρχεται με την απαλλαγή των κυρίων υπολόγων.

3.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Ο κατασταλτικός έλεγχος διενεργείται από κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Έλεγχο των λογαριασμών ενεργούν και οι Υπηρεσίες των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφενός στους απολογισμούς των Κοινοτήτων και αφετέρου στους απολογισμούς των λοιπών νομικών προσώπων, τα οποία εδρεύουν στις περιφέρειες των Νομαρχιών. Στους λογαριασμούς επισυνάπτονται υποχρεωτικά όλα τα δικαιολογητικά έγγραφα που στηρίζουν και αποδεικνύουν τις εισπράξεις και κυρίως τις πληρωμές που έχουν πραγματοποιηθεί.

Με την επιβολή των δικαιολογητικών στο Ελεγκτικό Συνέδριο ξεκινά ο έλεγχος. Σύμφωνα με το άρθρο 137 του Π.Δ. 1225/1981 κατά τον έλεγχο εξετάζεται το νομικό μέρος της υπόθεσης και ειδικότερα περιλαμβάνει τη διαπίστωση της νομιμότητας και κανονικότητας των διαχειριστικών πράξεων και την ακρίβεια των λογαριασμών. Κατά τον έλεγχο των λογαριασμών μπορούν να εξεταστούν και τα παρεμπιπτόντως αναφερόμενα ζητήματα, που σχετίζονται με τη νομιμότητα του λογαριασμού, με την επιφύλαξη όμως των περί δεδδικασμένου διατάξεων.

Μετά τον έλεγχο της λογοδοσίας, το αρμόδιο κλιμάκιο ή ο Επίτροπος, σε περίπτωση ορθότητας των λογαριασμών προβαίνει με πράξη του στην απαλλαγή των δημοσίων υπολόγων. Σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 4 του Π.Δ. 774/1980 ορίζεται ότι σε περίπτωση που κατά την επεξεργασία των λογαριασμών διαπιστωθεί έλλειμμα ή γεννηθούν αμφιβολίες, το αρμόδιο κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου συντάσσει φύλλο μεταβολών και ελλείψεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 56 ν.2362/1995 *«Έλλειμμα δημοσίου υπολόγου είναι κάθε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού, που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείρισή του, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση διαχειρίσεως που θεωρείται έλλειμμα από το νόμο. Ως έλλειμμα θεωρείται και κάθε πληρωμή που :* α)

Δεν ανάγεται στην αρμοδιότητα του υπολόγου. β) Έγινε χωρίς τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις δικαιολογητικά. γ) Αφορά δαπάνες για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες εκ μέρους του υπολόγου. δ) Έχει γίνει αχρεωστήτως από υπαιτιότητα του υπολόγου. ε) Είναι άσχετη με το σκοπό της διαχείρισεως »

Το φύλλο μεταβολών και ελλείψεων αποστέλλεται στον αρμόδιο δημόσιο υπόλογο για να αναπληρώσει τις διαπιστωθείσες ελλείψεις και να προβεί σε παροχή των απαιτούμενων πληροφοριών. Πριν δηλαδή από την έκδοση της καταλογιστικής πράξης πρέπει πάντοτε να ασκείται από τον δημόσιο υπόλογο το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ.2 του Συντάγματος.

Το έλλειμμα των δημοσίων υπολόγων καταλογίζεται σ' αυτούς από τους οικείους διατάκτες και επιθεωρητές ή από τον Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο καταλογισμός γίνεται με καταλογιστική πράξη είτε του Κλιμακίου, οπότε πρόκειται για πράξη δικαστικού σχηματισμού, είτε του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, διατάκτη ή οικονομικού επιθεωρητή, οπότε πρόκειται για πράξη διοικητική.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να επιβάλλει κυρώσεις στην περίπτωση που ο υποκείμενος σε τακτικό κατασταλατικό έλεγχο δημόσιος υπόλογος παραλείπει να υποβάλει τον δημόσιο λογαριασμό του σ' αυτό. Το ελεγκτικό σώμα είναι επίσης αρμόδιο για την απαλλαγή των υπολόγων από την ευθύνη, στην περίπτωση που η μη απόδοση λογαριασμού οφείλεται σε απώλεια ή φθορά των δικαιολογητικών της διαχείρισής τους.

Κατά την διενέργεια του τακτικού ελέγχου το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται για το ορθώς έχειν ή μη των λογαριασμών δημόσιας διαχείρισης ανά οικονομικό έτος. Παράλληλα όμως προβαίνει και σε κρίση της προσωπικής συμπεριφοράς του δημοσίου υπολόγου. Η ευθύνη του δημοσίου υπολόγου είναι ειδική και θεμελιώνεται επί οποιουδήποτε πταισματος. Ο δημόσιος υπόλογος δεν ευθύνεται μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια, αλλά και για ελαφρά αμέλεια. Προκειμένου να απονεμηθεί η απαλλαγή του από την ευθύνη, ο δημόσιος υπόλογος οφείλει να αποδείξει ότι η δημιουργία του

ελλείμματος δεν οφείλεται σε υπαιτιότητά του, οποιουδήποτε βαθμού.

Το γεγονός ότι κατά την διαδικασία της αμφισβήτησης των λογαριασμών των υπολόγων δεν τηρούνται οι αρχές της δημοσιότητας δεν μεταλλάσσει την εν λόγω αρμοδιότητα από δικαστική σε μη δικαστική. Η δικονομική αυτή εξαίρεση, η οποία προβλέπεται ρητώς από την διάταξη του άρθρου 98 παρ.2 του Σ είναι απόλυτα δικαιολογημένη λόγω της ιδιαιτερότητας του αντικειμένου κρίσης.

Γ. ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΕΣ

Οι γνωμοδοτήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τη Βουλή και τη Κυβέρνηση συγκροτούν ένα ιδιαίτερο κεφάλαιο αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η τρίτη αυτή κατηγορία αρμοδιοτήτων δεν έχει αποτελέσει μέχρι σήμερα, αδίκως βέβαια, αντικείμενο ιδιαίτερης θεωρητικής ενασχόλησης, καθώς η έκθεση επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους, η ετήσια έκθεση αυτού, και η γνωμοδότηση επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων αποτελούν καίριες εκδηλώσεις του θεσμού και παρουσιάζουν έντονο νομικό ενδιαφέρον. Ειδικότερα η έκθεση επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους, όπως και εκείνη σχετικά με τα αποτελέσματα των εργασιών του, έχουν σκοπό να ενημερώσουν την Βουλή και δι' αυτής τον Ελληνικό λαό για την ορθή και χρηστή διαχείριση του Δημοσίου Χρήματος και αποτελούν έτσι ένα χρήσιμο όργανο βελτίωσης της χρηστής Δημόσιας Διαχείρισης.

1. ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΠΡΟΣ ΤΗ ΒΟΥΛΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Κατά ρητή συνταγματική επιταγή (άρθρο 98 παρ.1 εδ. ε'), στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει η « *σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7*», η οποία κατά παράδοση ονομάζεται «Διαδήλωση».

Σύμφωνα με το άρθρο 41 του π.δ. 774/1980, ο έλεγχος της δημόσιας διαχείρισης ολοκληρώνεται με τον έλεγχο του απολογισμού και γενικού ισολογισμού του κράτους. Ο απολογισμός είναι ο νόμος, στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των εσόδων και δαπανών του κράτους κάθε οικονομικού έτους και με τον οποίο εγκρίνονται οι υπερβάσεις πιστώσεων που σημειώθηκαν κατά το έτος αυτό³⁴. Ο απολογισμός καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το οποίο για την εκτέλεση του έργου αυτού, λαμβάνει υπόψη του τα στοιχεία που υποβάλλουν σε αυτό οι διάφορες αρμόδιες υπηρεσίες καθώς και τις μεταβολές που έχει επιφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις διαχειριστικές πράξεις των υπολόγων.

Ο ισολογισμός του κράτους είναι ο νόμος, στον οποίο εμφανίζονται οι λογαριασμοί τόσο του προϋπολογισμού του κράτους, όσο και των εκτός αυτού, που έχουν σχέση με τη χρηματική διαχείριση, ενώ μπορεί να περιλαμβάνονται σε αυτόν και λογαριασμοί άλλων περιουσιακών στοιχείων.³⁵

Η διαδικασία που ακολουθείται για τον έλεγχο του απολογισμού και ισολογισμού του κράτους είναι η εξής : Ο απολογισμός και ο γενικός ισολογισμός της κρατικής διαχείρισης, αφού υπογραφούν από τον αρμόδιο Διευθυντή και τον Γενικό Διευθυντή του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και θεωρηθούν από τον Υπουργό Οικονομικών, αποστέλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει τον απολογισμό και τον ισολογισμό παραβάλλοντας τους με τα βιβλία που τηρούνται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Στη συνέχεια, και μέσα σε ένα μήνα από τότε που θα τους παραλάβει, το Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει να επιστρέψει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους τον απολογισμό και τον ισολογισμό με τις διαδηλώσεις, οι οποίες εκδίδονται από την Ολομέλεια του Σώματος. Εντός ετήσιας προθεσμίας από την λήξη του οικονομικού έτους κατατίθενται στη Βουλή ο απολογισμός, ο

³⁴ Άρθρο 72 του ν 2362/1995

³⁵ Άρθρο 74 του ν 2362/1995

ισολογισμός και η έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εξετάζονται από ειδική επιτροπή βουλευτών και κυρώνονται από την Ολομέλεια της Βουλής.

2. ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Η Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνιστά τον απολογισμό των ετήσιων εργασιών του Σώματος, συντάσσεται μετά τη λήξη κάθε οικονομικού έτους και υποβάλλεται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον Πρόεδρο της Βουλής σύμφωνα με τα άρθρα 42 του πδ. 774/1980 και 77 του ν 2362/1995.

Η Έκθεση αυτή περιέχει τις διαπιστωθείσες παραβάσεις και παραλείψεις κατά τη διαδικασία ελέγχου των δαπανών του κράτους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και υποδείξεις για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν προς βελτίωση και ανάπτυξη του οικονομικού συστήματος της Χώρας.

Η Ετήσια Έκθεση αποτελεί δημόσιο έγγραφο που συντάσσεται από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα στοιχεία για τη σύνταξη της έκθεσης συγκεντρώνονται από τις επιμέρους εκθέσεις των εντεταλμένων οργάνων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τους Επιτρόπους, οι οποίοι με τη λήξη κάθε οικονομικού έτους υποβάλλουν την σχετική έκθεση και αναλυτικούς στατιστικούς πίνακες που αποτυπώνεται η εργασία που επιτέλεσε το Σώμα κατά τη διάρκεια του έτους.

Στο πλαίσιο της σύνταξης της ετήσιας έκθεσης ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην αρχή κάθε έτους αποστέλλει προς τις υπηρεσίες εγκύκλιο με την παροχή οδηγιών, σχετικών με το περιεχόμενο των εκθέσεων που πρέπει να υποβάλουν, καθώς και καταστάσεις που συμπληρώνουν τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα.

Σύμφωνα με το άρθρο 77 του ν 2362/1995 οι παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου γνωστοποιούνται, πριν την υποβολή της ετήσιας έκθεσης στην Βουλή, και στους διατάκτες Υπουργούς μέσω του Υπουργού Οικονομικών. Οι απαντήσεις των Υπουργών συγκεντρώνονται σε ιδιαίτερο τεύχος και αποστέλλονται με μέριμνα

του Υπουργού Οικονομικών, εντός δύο μηνών από την γνωστοποίηση της έκθεσης στον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στη συνέχεια ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου τις διαβιβάζει μαζί με την ετήσια έκθεση στον Πρόεδρο της Βουλής. Οι απαντήσεις των διατακτών Υπουργών και η ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνδημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

3.3 ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΕΠΙ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΩΝ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΩΝ

Το Σύνταγμα του 2001 στο άρθρο 98 παρ.1 εδ. δ', καθώς και το προισχύσαν Σύνταγμα 1975/1986 στο άρθρο 98 παρ. 1 εδ. γ', ορίζει ότι μεταξύ των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης. Ειδικότερα το άρθρο 98 παρ.1 εδ. δ' προβλέπει ότι *«Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος»*. Επίσης σύμφωνα με την συνταγματική διάταξη του άρθρου 73 παρ.2 προβλέπεται ότι *«νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά, δεν επιτρέπεται με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων »*.

Από τις συνταγματικές αυτές διατάξεις προκύπτει όμως το ζήτημα αν και κατά πόσο η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί εσωτερικό τυπικό στοιχείο (*internum corporis*) των εργασιών της Βουλής και κατ' επέκταση αν υπόκειται σε δικαστική κρίση.

Η νομολογία των Ανώτατων Δικαστηρίων ως προς το θέμα αυτό δεν είναι ενιαία.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας και ο Άρειος Πάγος αρνούνταν να ελέγξουν την τήρηση της συνταγματικής διάταξης, σύμφωνα με την οποία κάθε συνταξιοδοτικό νομοσχέδιο πρέπει να συνοδεύεται από σχετική γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ως αιτιολογία αποκλεισμού του δικαστικού ελέγχου αποτελεί το γεγονός ότι ο τύπος της προηγούμενης γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανάγεται στη διαδικασία ψήφισης του νόμου από τη Βουλή και ειδικότερα η αρχή του ανέλεγκτου των εσωτερικών τυπικών στοιχείων του νόμου από τα Δικαστήρια.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρεί ότι η άσκηση της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας, όσον αφορά τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, δεν αποτελεί στοιχείο, το οποίο ανάγεται στα *interna corporis* της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, αλλά συνεργασία οργάνου της δικαστικής εξουσίας με την νομοθετική εξουσία για την παραγωγή του νομοθετήματος και ότι η έλλειψη αυτής της συνεργασίας προκαλεί πλημμέλεια στα εξωτερικά στοιχεία της έγκυρης κατάρτισης του συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου.

Συγκεκριμένα στην υπ' αριθμ. 310/1985 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρεται «η, κατά την ψήφισιν νόμου συνταξιοδοτικού περιεχομένου, τήρησις του, περί γνωμοδοτικής επεξεργασίας παρά του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κανόνος ανάγεται εις τα εξωτερικά τυπικά στοιχεία του νόμου, αφού δι' αυτού επιτάσσεται η δια το θέμα τούτο αποκλειστική αρμοδιότης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία, συνεπώς, δεν δύναται να παραλειφθή ή να αναπληρωθή υπό του νομοθετικού οργάνου..... η τήρησις του προαναφερθέντος κανόνος ελέγχεται από τα δικαστήρια, το δε άρθρον 93 παρ.4 του Συντάγματος του 1975 δεν αποκλείει, ως προς τα εξωτερικά τυπικά στοιχεία του νόμου, τον έλεγχον τούτου, ενώ, επίσης, πρέπει να γίνη δεκτόν, ότι προς τα ανωτέρω η αποφυγή θεσπίσεως διατάξεων, αντιβαινουσών εις βασικούς κανόνας της περί συντάξεων νομοθεσίας, ή δημιουργουσών προνόμια υπέρ ωρισμένης κατηγορίας συνταξιούχων. Πέραν τούτων, εκ των αυτών ως άνω άρθρων 73 παρ. 2 και 98 παρ. 1

γ' του Συντάγματος σαφώς προκύπτει, ότι η παρά του Ελεγκτικού Συνεδρίου γνωμοδοτική επεξεργασία απαιτείται και προκειμένου περί νομοσχεδίων περί συντάξεων βαρυνουσών τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου»

Το Α.Ε.Δ. στην υπ' αριθμ. 4/1988 απόφασή του δέχθηκε ότι η διατύπωση της σχετικής γνώμης από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν αποτελεί *interna corporis* της βουλής και συνεπώς η ύπαρξη της ελέγχεται από τα δικαστήρια.

Οι γνωμοδοτήσεις επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων είναι υποχρεωτικές και για το Ελεγκτικό Συνέδριο και για το Νομοθέτη. Η κρίση του γνωμοδοτήσαντος Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν δεσμεύει νομικώς το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση των δικαστικών του αρμοδιοτήτων. Έτσι είναι επιτρεπτό μια διάταξη που δεν θεωρήθηκε αντισυνταγματική από την γνωμοδοτήσασα Ολομέλεια να θεωρηθεί ως τέτοια από τη δικαιοδοτούσα.

Από τα ανωτέρω γίνεται αντιληπτό ότι η γνωμοδοτική αυτή παρέμβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποσκοπεί στην εξασφάλιση της ενότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων του Κράτους.

VI. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ιδρύθηκε μετά από πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη Συνθήκη "περί τροποποιήσεως ορισμένων δημοσιονομικών διατάξεων των Συνθηκών περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων", γνωστή και ως "Δεύτερη Συνθήκη Προϋπολογισμού", στις 22 Ιουλίου του 1975 και άρχισε να λειτουργεί στις 18 Οκτωβρίου του 1977.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σηματοδότησε μια νέα φάση στην ιστορία του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, με δύο νέες σημαντικές εξελίξεις. Το Ελεγκτικό Συνέδριο αναβαθμίστηκε σε θεσμικό όργανο της

Κοινότητας (άρθρο 4) και έγινε έτσι ισότιμο όργανο με τα άλλα θεσμικά κοινοτικά όργανα. Επιπλέον με την ίδια Συνθήκη ανατέθηκε στο Συνέδριο μια σημαντική πρόσθετη αρμοδιότητα, να προετοιμάζει και να υποβάλλει κάθε χρόνο (από το 1994 και μετά) προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο μια Δήλωση Αξιοπιστίας για το σύνολο των λογαριασμών του κοινοτικού προϋπολογισμού (άρθρο 188Γ παρ. 1). Η ουσιαστική όμως αναβάθμιση του θεσμού αυτού επιτεύχθηκε με την Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Σήμερα το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το πέμπτο κατά σειρά θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και διαθέτει εντός βέβαια των ορίων και των εξουσιών που του παρέχονται από την Συνθήκη, πλήρη ανεξαρτησία όχι μόνο έναντι των υπολοίπων θεσμικών οργάνων της αλλά και έναντι των κρατών μελών που την συγκροτούν.

Α. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Τα άρθρα 188 Α', Β' και Γ' της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ρυθμίζουν την οργάνωση και την λειτουργία του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτείται από τόσα μέλη όσα και τα κράτη-μέλη της Ένωσης. Τα μέλη του διορίζονται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου μετά από διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για περίοδο έξι ετών, με δυνατότητα επαναπροσδιορισμού, και εκλέγουν μεταξύ τους τον πρόεδρο του Σώματος για τριετή περίοδο, με δυνατότητα επανεκλογής. Τα μέλη αυτά, καλούμενα και δικαστές στη γλώσσα ορισμένων κρατών μελών, επιλέγονται μεταξύ προσωπικοτήτων με προϋπηρεσία σε όργανα εξωτερικού ελέγχου ή με ειδικά προσόντα στον ελεγκτικό τομέα. Μετά τον διορισμό τους καθίστανται ανώτατοι κοινοτικοί λειτουργοί και εκτελούν τα καθήκοντα τους με πλήρη ανεξαρτησία και μόνο γνώμονα το συμφέρον της Κοινότητας, χωρίς να ζητούν ή να δέχονται υποδείξεις από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών ή από άλλα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τα μέλη του

Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου εφαρμόζονται οι διατάξεις που αφορούν τα προνόμια και τις ασυλίες των δικαστών του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και δεν επιτρέπεται κατά την διάρκεια της θητείας τους να αναλαμβάνουν οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα αμειβόμενη ή μη.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί σε τομείς και κάθε τομέας έχει την ευθύνη για τον έλεγχο ενός συνόλου γραμμών (κονδυλίων) του κοινοτικού προϋπολογισμού. Οι τομείς αυτοί έχουν καταταχισθεί σε πέντε Ομάδες Εργασίας και συγκεκριμένα :

- η Ομάδα I ελέγχει τις δαπάνες του Γεωργικού Ταμείου
- η Ομάδα II ελέγχει τις δαπάνες για τις διαρθρωτικές ενέργειες, βιομηχανία, περιβάλλον και έρευνα
- η Ομάδα III ελέγχει τις δαπάνες για βοήθεια στις τρίτες χώρες και τις δαπάνες για τη λειτουργία των οργάνων και των δορυφορικών οργανισμών της Κοινότητας
- η Ομάδα ADAR ασχολείται με το συντονισμό των εργασιών για την ετήσια έκθεση, καταρτίζει το πρόγραμμα εργασίας και είναι υπεύθυνη για την επαγγελματική κατάρτιση
- η Ομάδα DAS ασχολείται με την προετοιμασία της Δήλωσης Αξιοπιστίας και το συντονισμό του ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας των πράξεων εσόδων και πληρωμών.

B. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Σύμφωνα με τα άρθρα 188 Α' και 188 Γ' Συνθ.Ε.Ε. σκοπό του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί η εξασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού και η διαφύλαξη του κοινοτικού χρήματος. Το Ελεγκτικό Συνέδριο κατ' ουσία «εξασφαλίζει τον έλεγχο των λογαριασμών», ελέγχει δηλαδή τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και των εξόδων της Κοινότητας καθώς και κάθε οργανισμού που έχει ιδρυθεί από αυτήν.

Οι οργανισμοί που ιδρύονται από την Κοινότητα (δορυφορικοί οργανισμοί) και υπόκεινται στον έλεγχο του Συνεδρίου είναι οι ακόλουθοι:

- Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (CEDEFOP, Θεσσαλονίκη)
- Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (Δουβλίνο)
- Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (Κοπεγχάγη)
- Ευρωπαϊκός Οργανισμός Αξιολόγησης Φαρμακευτικών Προϊόντων (Λονδίνο)
- Γραφείο Εναρμόνισης στην Εσωτερική Αγορά (σήματα, σχέδια και υποδείγματα) (Αλικάντε)
- Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Κατάρτισης (Τορίνο)
- Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης Ναρκωτικών και Τοξικομανίας (Λισσαβόνα)
- Κέντρο Μετάφρασης των οργάνων της Ε.Ε. (Λουξεμβούργο)
- Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία στο Χώρο Εργασίας (Μπιλμπάο)
- Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών (Angers, Γαλλία)
- Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης του Ρατσισμού και της Ξενοφοβίας

Το Συνέδριο ελέγχει επίσης και οργανισμούς που δεν έχουν ιδρυθεί από την Κοινότητα αλλά από τα κράτη – μέλη και το καταστατικό των οποίων προβλέπει τον έλεγχο αυτό. Οι οργανισμοί αυτοί είναι:

- Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ινστιτούτο και στη συνέχεια η Κέντρική Τράπεζα. Ο έλεγχος εδώ περιορίζεται στην αποτελεσματικότητα της διαχείρισης.
- JET (κοινή επιχείρηση στον τομέα της ατομικής ενέργειας)
- Ευρωπαϊκός Οργανισμός Εφοδιασμού (Ατομική Ενέργεια)
- Τα ευρωπαϊκά σχολεία
- EUROPOL (ευρωπαϊκή αστυνομία). Ο οργανισμός αυτός αποτελεί ειδική περίπτωση γιατί δεν ελέγχεται από το ΕΕΣ,

αλλά από μια κοινή επιτροπή ελέγχου όπου το Συνέδριο συμμετέχει με τρία μέλη.

Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, οι οποίες καθορίζονται ρητώς από τη Συνθήκη, το Ελεγκτικό Συνέδριο :

α) Ελέγχει την νομιμότητα και την κανονικότητα της πραγματοποιήσεως των εσόδων και των εξόδων και εξακριβώνει τη χρηστή δημοσιονομική διοίκηση σύμφωνα με το άρθρο 188Γ'παρ. 2 της Συνθ.Ε.Ε. Επίσης επικουρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατά τον έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

β) Μετά το κλείσιμο κάθε οικονομικού έτους, συντάσσει ετήσια έκθεση επί των ελέγχων και των αποτελεσμάτων αυτών που διενήργησε σχετικά με το λήξαν οικονομικό έτος.

γ) Σύμφωνα με τη νέα παράγραφο που προστέθηκε από τη συνθήκη του Μάαστριχτ στο άρθρο 188Γ ΣΕΚ, το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στη «Δήλωση Αξιοπιστίας», δηλαδή, σε δήλωση με την οποία βεβαιώνει την ακρίβεια των λογαριασμών και τη νομιμότητα των σχετικών πράξεων.

δ) Υποβάλλει παρατηρήσεις και εκφράζει τη γνώμη του επί σχετικών με την αποστολή του θεμάτων και γνωμοδοτεί μετά από αίτηση ενός των λοιπών οργάνων της Κοινότητας.

Τα αποτελέσματα των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου παρουσιάζονται στην Ετήσια Έκθεση, στη Δήλωση Αξιοπιστίας, στις Ειδικές Εκθέσεις και στις Γνωμοδοτήσεις.

Γ. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΑ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕΛΩΝ

Ένα πολύ σημαντικό κεφάλαιο για το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί η στενή συνεργασία του με τα εθνικά Ελεγκτικά Συνέδρια.

Σύμφωνα με το άρθρο 188Γ παρ. 3 της Συνθήκης της Ε.Ε. «ο έλεγχος στα κράτη μέλη ασκείται σε συνεργασία με τα εθνικά όργανα

ελέγχου ή αν αυτά δεν διαθέτουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες». Το αντίστοιχο άρθρο και η αντίστοιχη παράγραφος της Συνθήκης του Άμστερνταμ τονίζει ότι δεν υπάρχει σχέση εξάρτησης μεταξύ των εθνικών Ελεγκτικών Συνεδρίων και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και ότι όλα τα Ελεγκτικά Συνέδρια είναι ισότιμα μεταξύ τους. Συγκεκριμένα το άρθρο λέει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο και τα ελεγκτικά όργανα των κρατών μελών συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία τους.

Για την προώθηση αυτής της συνεργασίας έχει θεσμοθετηθεί μια Επιτροπή Επαφής των Προέδρων των Ανωτάτων Ελεγκτικών Συνεδρίων που συνεδριάζει μια φορά το χρόνο. Οι «σύνδεσμοι» που έχουν οριστεί από κάθε Ελεγκτικό Συνέδριο επεξεργάζονται τα θέματα που συζητούνται στην Επιτροπή Επαφής των Προέδρων. Επίσης, στις συναντήσεις αυτές συζητούνται και τα αποτελέσματα των ερευνών των ομάδων εργασίας που έχουν συσταθεί από την Επιτροπή Επαφής για ειδικά θέματα.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, επιπλέον, απασχολεί έναν ελεγκτή από κάθε εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο για μια περίοδο μέχρι 4 χρόνια, με σκοπό να μεταφέρει την ελεγκτική του γνώση και εμπειρία από τη χώρα του στο Συνέδριο και να γνωρίσει μεθόδους του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου που θα είναι χρήσιμες για τα εθνικά ελεγκτικά όργανα.

VII. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Στη σύγχρονη έννομη τάξη η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί την ανώτατη και πρωταρχική αποστολή του κράτους. Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ.1 του Συντάγματος τα κρατικά όργανα οφείλουν να εξασφαλίζουν όχι μόνο την ανεμπόδιστη αλλά και την αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Στους σκοπούς της κρατικής δραστηριότητας, για την εκπλήρωση των οποίων απαιτείται διάθεση δημοσίου χρήματος, συγκαταλέγονται : Η ανάπτυξη και η προαγωγή της τέχνης, της επιστήμης, της έρευνας και της διδασκαλίας (άρθρ 16 παρ.9). Η προστασία της οικογένειας, της μητρότητας, της παιδικής ηλικίας, του γήρατος, των πολυτέκνων, των αναπήρων και απόρων κ.τ.λ.(άρθρ. 21 παρ.1 έως 3). Η φροντίδα για την απόκτηση κατοικίας όσων την στερούνται ή στεγάζονται ανεπαρκώς (άρθρ. 21 παρ.4). Η μέριμνα για την δημιουργία συνθηκών απασχόλησης (άρθρ.22 παρ.1) κ.τ.λ.

Πλείστες είναι οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την ερμηνεία συνταγματικών διατάξεων περί των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Άφθονη επίσης είναι η νομολογία από περιπτώσεις, όπου το Δικαστήριο θεώρησε αντισυνταγματική διάταξη νόμου παραβιάζουσα την αρχή της ισότητας. Ήδη, η ισότητα και ταυτόχρονα και οι λοιπές συνταγματικές εξειδικεύσεις της αντιμετωπίζονται από την νομολογία, όχι απλώς ως υποκειμενικό δίκαιο, αλλά ως αντικειμενικές αρχές οργάνωσης της έννομης τάξης.

Κατά το άρθρο 4 παρ.1 του Συντάγματος *«Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου»*. Η έννοια της συνταγματικής αυτής αρχής της ισότητας είναι ότι επιβάλλεται στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίζει ομοιόμορφα τις σχέσεις των πολιτών που τελούν υπό τις ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες και να μη θεσπίζει αυθαίρετα ανισότητες που είναι έκδηλα αδικαιολόγητες και αντίθετες προς το κοινό αίσθημα.

Η ίδια όμως αρχή δεν αποκλείει την ευρεία ευχέρεια που έχει ο νομοθέτης να προβαίνει στη θέσπιση διακρίσεων που δικαιολογούνται από τη συνδρομή ειδικών περιστάσεων ή από λόγους που εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον ή ειδική σκοπιμότητα. Ενόψει τούτων σε περιπτώσεις που η εν λόγω συνταγματική αρχή δεν παραβιάζεται, ο νομοθέτης μπορεί από μια γενική κατηγορία ατόμων, για την οποία θέσπισε γενικό κανόνα δικαίου, να αποχωρίζει ειδική κατηγορία από τα άτομα αυτά, η οποία έχει ειδικότερα κοινά χαρακτηριστικά και λόγους εξαιρέσεως από τον κανόνα, και να την υποβάλλει σε ειδική ρύθμιση.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 4 παρ.2 του Συντάγματος, η οποία αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση της κατά την παρ. 1 του ίδιου άρθρου γενικής αρχής της ισότητας στον τομέα της κοινωνικής θέσεως και της νομικής αντιμετώπισης των σχέσεων των δύο φύλων, αφενός μεν απαγορεύεται η δημιουργία άνισων καταστάσεων και η διαφοροποίηση του περιεχομένου των επί μέρους δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολιτών, τόσο μεταξύ τους, όσο και απέναντι της Πολιτείας, βάσει της διαφοράς του φύλου, αφετέρου δε επιβάλλεται η παροχή ίσων δυνατοτήτων και στα δύο φύλα. Αποκλίσεις από την αρχή της ισότητας των δύο φύλων είναι θεμιτές μόνον εφόσον τίθενται ευθέως ή προβλέπονται συγκεκριμένως από ειδική διάταξη τυπικού νόμου και δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους, που αναφέρονται είτε στην ανάγκη μεγαλύτερης προστασίας της γυναίκας και μάλιστα στα θέματα μητρότητας, του γάμου και της οικογένειας (άρθρ. 21 παράγρ. 1 του Συντάγματος), είτε σε καθαρώς βιολογικές διαφορές που επιβάλλουν τη λήψη ιδιαίτερων μέτρων ή τη διάφορη μεταχείριση ενόψει του αντικειμένου της ρυθμιζόμενης σχέσεως, πάντοτε δε εντός των ακραίων ορίων, πέρα από τα οποία η ρύθμιση αυτή αντίκειται στο κοινό περί δικαίου αίσθημα. Ο ειδικός κανόνας της ισότητας των φύλων στο δικαίωμα για ίση αμοιβή από εργασία ίσης αξίας κατοχυρώνεται πλήρως στην ελληνική έννομη τάξη, στο άρθρο 22 παρ.1β' του Συντάγματος.

Σχετικά με την αρχή της ισότητας στην παροχή εργασίας και την υποχρέωση ισότιμης μεταχείρισης στην αμοιβή εργασίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρει στην υπ' αριθμ. 101/1980 απόφαση του Ι Τμήματος *«Επειδή, κατά το άρθρον 22 παρ.1 εδ. β' του ισχύοντος Συντάγματος πάντες οι εργαζόμενοι, ανεξαρτήτως φύλου ή άλλης διακρίσεως, δικαιούται ίσης αμοιβής δι' ίσης αξίας παρεχομένην εργασίαν. Η καθιερούμενη υπό της διατάξεως αυτής αρχή της ισότητος εις την αμοιβή της εργασίας, αποτελούσα μερικωτέραν αρχήν της γενικής τοιαύτης περί ισότητος του άρθρου 4 παρ.1 και 2 του ιδίου Συντάγματος, επιβάλλει ίσην ή ομοιόμορφον μεταχείρισιν, ως προς την αμοιβήν, πάντων των υπό τας αυτάς ή όμοιας συνθηκάς εργαζομένων και δεν αποκλείει την διάφορον νομοθετικήν ρύθμισιν των αμοιβών*

των τελουσών υπό διαφόρους ή ειδικάς συνθηκάς ανομοίων περιπτώσεων ή κατηγοριών εργαζομένων»

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 985/1995 απόφαση του IV Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου «δια της συνταγματικής κατοχυρώσεως της αρχής της ισότητας απαγορεύεται στον κοινό Νομοθέτη όπως προβαίνει, όταν νομοθετεί, σε θέσπιση αυθαιρέτων, τυχαίων ή συμπτωματικών διακρίσεων μεταξύ των Ελλήνων. Ομοίως απαγορεύεται η υπό του κοινού Νομοθέτου αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων, ή η ενιαία μεταχείριση προσώπων που ευρίσκονται υπό διαφορετικές συνθήκες, πραγματικές ή νομικές, με βάση όλως τυπικά ή συμπτωματικά στοιχεία. Ο χαρακτήρας ενός κριτηρίου διακρίσεως ως αυθαίρετου, τυχαίου ή συμπτωματικού δεν αποτελεί ίδιον αυτού γνώρισμα, απορρέον εκ της φύσεως αυτού, αλλά προσκτάται εκάστοτε, αναλόγως με το εάν δια της διακρίσεως που πραγματοποιείται επί τη βάσει αυτού, εξυπηρετείται ο θεμιτός σκοπός της ρυθμίσεως εντός της οποίας εντάσσεται. Τα κριτήρια διακρίσεως χαρακτηρίζονται ως αυθαίρετα, τυχαία ή συμπτωματικά όταν δεν ευρίσκονται σε συνάρτηση προς την λογική και την ηθική της ρυθμίσεως. Εξ άλλου, η ισότης δεν αποτελεί μόνον, ως προς την νομική αυτής φύση, ατομικό δικαίωμα, αλλά και θεμελιώδη αντικειμενικό κανόνα οργανώσεως της εννόμου τάξεως. Ο μη σεβασμός της υπό του κοινού Νομοθέτου δύναται συνεπώς να ελέγχεται και αυτεπαγγέλτως υπό του δικαστού. Τέλος ναι μεν είναι ανεκτές αποκλίσεις εκ της αρχής της ισότητας δια λόγους θεραπείας δημοσίου συμφέροντος, πλην, οι λόγοι αυτοί πρέπει να είναι ιδιαιτέρως σοβαροί, ανταποκρινόμενοι σε αναπόδραστη ανάγκη, διότι μόνον έτσι δικαιολογούνται οι άλλως αδικαιολόγητες διακρίσεις που συνεπάγονται οι αποκλίσεις αυτές..... Επειδή κατά την ομόφωνη κρίση του Τμήματος, παραβιάζεται η συνταγματική αρχή της ισότητας δια της υπό του κοινού Νομοθέτου θεσπίσεως εξαιρέσεων υπαγωγής στις περιοριστικές ρυθμίσεις του ν.1256/82 ως προς τους απολυθέντες στη δικτατορία ή εξαναγκασθέντες σε παραίτηση και αποκατασταθέντες δυνάμει των διατάξεων του ν. δ/τος 197/1974 και των ν. 322/1976 και 1447/1984. Δια των διατάξεων του ν. 1256/1982 εσκοπήθη κυρίως, η δια της

απαγορεύσεως της πολυθεσίας και πολυαπασχολήσεως στον δημόσιο τομέα απελευθέρωση θέσεων εργασίας και η δημιουργία δυνατοτήτων απασχολήσεως ώστε να επωφεληθεί, κατά το δυνατόν, ευρύτερος αριθμός Ελλήνων. Η πρόβλεψη εξαιρέσεως των αποκατασταθέντων στρατιωτικών από τις περιοριστικές ρυθμίσεις του ν 1256/1982 δεν τελεί σε συνάρτηση προς το, κατά τα ανωτέρω, αντικείμενο ρυθμίσεως, καθόσον η ιδιότης τούτων ως αποκατασταθέντων, αφ' ενός μεν, δεν μαρτυρεί οικονομική ένδεια αυτών, αφ' ετέρου δε, δεν δικαιολογεί την για λόγους δημοσίου συμφέροντος ευνοϊκότερη μεταχείριση αυτών. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι το χρησιμοποιηθέν υπό της διατάξεως της περ. ε' της παρ.5 του άρθρου 16 του ν. 1256/1982 κριτήριο διακρίσεως, ως προς τους αποκατασταθέντες στρατιωτικούς των Ενόπλων Δυνάμεων, είναι αυθαίρετο, μη ευρισκόμενο σε συνάρτηση προς το αντικείμενο της ρυθμίσεως και, ως εκ τούτου, αντίθετο προς την συνταγματική αρχή της ισότητας. Εκ τούτου παρέπεται ότι και η διάταξη της πρώτης περιόδου της παραγράφου 6 του άρθρου 16 του ν. 2227/1994, δια της οποίας επεξετάθη η εφαρμογή της εν λόγω αντισυνταγματικής διατάξεως και στους αποκατασταθέντες με τις διατάξεις του ν. 1447/1984 στρατιωτικούς, είναι ομοίως αντισυνταγματική.»

Σημαντική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάρχει επίσης και για το θέμα ερμηνείας των συνταγματικών διατάξεων περί των ελευθεριών και του δικαιώματος ιδιοκτησίας, όπου και καταφαίνεται η δημοσιονομική διάσταση αυτών.

Συγκεκριμένα στην υπ' αριθμ. 739/1989 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρεται «Με το άρθρο 5 παρ.1 του Συντάγματος 1975 ορίζεται, ότι ' ' καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δε προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη' '. Με το άρθρο αυτό προστατεύεται η προσωπική ελευθερία του ατόμου και κατοχυρώνεται η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς αυτού, στα πλαίσια, συγκεκριμένα, της ονομαζόμενης, από το άρθρο 2 παρ.1 του Συντάγματος, αξίας του ανθρώπου. Στην

έννοια δε της προσωπικής ελευθερίας και στην αρχή της ελεύθερης αναπτύξεως της προσωπικότητας περιλαμβάνεται, ως αναγκαίο στοιχείο της διαμορφώσεώς της, και η ελεύθερη σταδιοδρομία καθενός, η οποία διασφαλίζει και την επιλογή του στρατιωτικού επαγγέλματος, ακόμη και αν, για την άσκηση ορισμένης ειδικότητας αυτού, η επαγγελματική αυτή ελευθερία έχει συνάρτηση και προς την ελευθερία της πνευματικής αναπτύξεως. Όμως, η προσωπική αυτή ελευθερία του ατόμου δεν εμποδίζει τον κοινό νομοθέτη ν επιβάλλει περιορισμούς για την επιλογή και την άσκηση και του στρατιωτικού επαγγέλματος με ορισμένη ειδικότητα, είτε με τη μορφή αρνητικών όρων, κωλυμάτων και απαγορεύσεων, είτε με τη μορφή θετικών υποχρεώσεων προς ενέργεια πριν από την επιλογή ή και μετέπειτα. Τούτο σημαίνει, ότι, για να είναι συνταγματικά επιτρεπτοί οι νομοθετικοί αυτοί περιορισμοί, πρέπει να ορίζονται γενικά και κατά τρόπο αντικειμενικό, να δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους δημοσίου συμφέροντος και να ανταποκρίνονται στην απορρέουσα, από την έννοια του κράτους δικαίου, αρχή της αναλογικότητας, κατά την οποία οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί πρέπει να είναι μόνο οι αναγκαίοι και οι πλέον πρόσφοροι, ενώ αν ευρίσκονται σε έκδηλη δυσαναλογία προς τη σημασία του επιδιωκόμενου σκοπού, είναι, από το λόγο τούτο, αντισυνταγματικοί Με τη νομοθετική αυτή ρύθμιση, όπως και με άλλες του παραπάνω ν. δ/τος (βλ. λ.χ. άρθρ. 17 παρ.2^α, σε συνδυασμό προς άρθρ. 19 παρ.1, για τη στέρηση του δικαιώματος αναβολής εκπληρώσεως των στρατιωτικών υποχρεώσεων, λόγω σπουδών), προβλέπεται, με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, περιορισμός της ελευθερίας επιλογής και ασκήσεως του στρατιωτικού επαγγέλματος, που δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, δεδομένου ότι αναφέρονται, τελικά, στην ανάγκη εξασφαλίσεως των απαραίτητων για τις ένοπλες δυνάμεις στελεχών ορισμένων ειδικοτήτων και κατ' επέκταση της εθνικής ασφάλειας της χώρας. Περαιτέρω η ρυθμιστική επέμβαση του κοινού νομοθέτη δεν έρχεται σε αντίθεση προς την αρχή της αναλογικότητας, από απόψεως μεγέθους της αποζημιώσεως, δεδομένου ότι, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, ευρίσκεται σε εύλογη σχέση και καθόσον αποβλέπει στην

αποκατάσταση της προκαλούμενης, από την προαναφερθείσα αιτία, ζημίας στο Δημόσιο, είναι δε και κατάδηλο, ότι το μέτρο τούτο, από τη φύση του, δεν είναι ακατάλληλο για τον επιδιωκόμενο σκοπό, ούτε και υπερακοντίζει, από την πιο πάνω άποψη, αυτόν. Κατά συνέπεια, η αποζημίωση αυτή, εφόσον το μέγεθος της δεν υπερβαίνει το, κατά την κοινή αντίληψη, προσήκον μέτρο, δεν θίγει το ατομικό δικαίωμα της προσωπικής ελευθερίας και της εμπεριεχομένης σ' αυτό ελευθερίας της επιλογής και ασκήσεως στρατιωτικού επαγγέλματος, όπως και εκείνης της πνευματικής αναπτύξεως. »

Σχετικά με την αυτοδιοίκηση των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και τη δυνατότητα να επιλέγουν το προσωπικό τους με ίδια αυτών όργανα το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρει στην υπ' αριθμ. 397/1993 πράξη του Ι Τμήματος «Οι προπαρατιθέμενες επίσης διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 29 του ν. 1943/1991, οι οποίες προβλέπουν την επιλογή του ωρομίσθιου προσωπικού από τριμελείς επιτροπές που συγκροτούνται από τον οικείο νομάρχη, κατά το μέρος που αφορούν και τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα είναι ανίσχυρες, ως αντικείμενες στη θεσπιζόμενη με το άρθρο 16 αρθρ. 5 του Συντάγματος αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των Ιδρυμάτων τούτων, περιεχόμενο της οποίας αποτελεί η εξουσία να αποφασίζουν για τις υπηρεσίες τους με δικά του αποκλειστικά όργανα (ατομικά ή συλλογικά), στην εξουσία δε αυτή περιλαμβάνεται και το δικαίωμα επιλογής με δικά τους όργανα του διδακτικού και του διοικητικού προσωπικού (τακτικού ή έκτακτου) μέσα στα πλαίσια των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και την λειτουργία τους. Ενόψει τούτων, είναι ανεπίτρεπτη η πρόσληψη ωρομίσθιου προσωπικού από ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα χωρίς προηγούμενη ουσιαστική κρίση οργάνων του, απαρτιζομένων οπωσδήποτε από πρόσωπα που ανήκουν στους παράγοντες της πανεπιστημιακής ζωής ή τους εκπροσωπούν, η ασκούμενη δε από κράτος εποπτεία περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων τούτων»

Σχετικά με την προστασία του Αθλητισμού και την υποχρέωση του κράτους επιχορήγησης των Αθλητικών ενώσεων η υπ' αριθμ. 1473/1995 απόφαση του IV Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

αναφέρει «Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι το Κράτος φέρει την υποχρέωση οικονομικής ενισχύσεως, μέσω των αθλητικών ενώσεων, των αθλητικών σωματείων, τα οποία όμως φέρουν την αντίστοιχη υποχρέωση όπως αποτυπώνουν την οικονομική αυτών διαχείριση κατά τρόπο που να διασφαλίζει την ευχερή απόδειξη ότι τα εισπραχθέντα υπό τούτων χρήματα του Δημοσίου για την ενίσχυση των αθλητικών δραστηριοτήτων των διετεθήσαν πράγματι προς τον σκοπό για τον οποίον παρασχέθησαν. Εξ άλλου, από την εν λόγω επιχορήγηση γεννάται δημοσίου δικαίου ενοχική σχέση μεταξύ, αφ' ενός, του Κράτους ως δανειστού, και του αθλητικού σωματείου, αφ' ετέρου, ως οφειλέτου, του πρώτου έχοντος κατά του δευτέρου την δημοσίου δικαίου αξίωση επιστροφής ολοκλήρου του ποσού της χρηματικής ενισχύσεως, ιδία εάν δεν δύναται να αποδειχθεί υπό του σωματείου η χάριν του δημοσίου σκοπού διάθεση των υπό του Δημοσίου διατεθέντων χρημάτων. Η σχετική ευθύνη βαρύνει, εξ' άλλου, τόσον αυτό το ίδιο το επιχορηγηθέν νομικό πρόσωπο, όσον και οιοδήποτε φυσικό πρόσωπο ανεμείχθη στηνδιοίκηση των διατεθέντων υπό του Δημοσίου χρημάτων, εφ' όσον πάντως αποδεικνύεται ότι το πρόσωπον τούτο διεχειρίσθη χάριν του σωματείου το εν λόγω ποσόν»

Σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρει στην υπ' αριθμ. 106/1996 πράξη του IV Τμήματος «...Τα ρέμματα ως στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος αποτελούν αντικείμενα συνταγματικής προστασίας (άρθρ.24Σ), που αποβλέπει στη διατήρηση της φυσικής τους κατάστασης και στη διασφάλιση της επιτελούμενης απ' αυτά λειτουργίας της απορροής των υδάτων. Έτσι η ένταξή των σε πολεοδομική ρύθμιση είναι επιτρεπτή μόνον όταν επιβάλλεται από επιτακτικές ανάγκες ενός ευρύτερου πολεοδομικού σχεδιασμού, βασισμένου σε όρους και προϋποθέσεις που διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη επιτέλεση της φυσικής των λειτουργίας..... Με δεδομένη την ύπαρξη ρέμματος η Διοίκηση πριν προβεί στην πολεοδομική ρύθμιση οφείλει να σταθμίσει τις επιπτώσεις της εντάξεως στο ευρύτερο περιβάλλον με το οποίο συνδέεται οργανικά το ρέμμα και να καθορίσει τους αναγκαίους περιβαλλοντικούς όρους για να εναρμονισθεί η πολεοδομική ρύθμιση με την αποστολή του

ρέμματος, σύμφωνα, με τις πιο πάνω διατάξεις του ν. 1650/1986..... Από το άρθρο 98 παρ.1 εδ. α' του Συντάγματος συνάγεται ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν περιορίζεται μόνο στην έρευνα τήρησης από τη διοίκηση των αυστηρώς οικονομικού χαρακτήρα νομοθετικών ρυθμίσεων, αλλά επεκτείνεται και στην έρευνα τήρησης των ρυθμίσεων για την προστασία του περιβάλλοντος, ώστε να αποφεύγεται με τη διάθεση του δημοσίου χρήματος η διακινδύνευση και καταστροφή του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, κατά παράβαση των ορισμών του άρθρου 24 παρ.1 του Συντάγματος. Έτσι το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσω του ελέγχου των αντίστοιχων οικονομικών πράξεων, δηλ. των εισπράξεων ή των πληρωμών δαπανών του κράτους, δικαιούται να εξετάζει αν η σχετική διοικητική πράξη που στηρίζει ή επηρεάζει τη δαπάνη είναι σύμφωνη με τις διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος. Συνεπώς κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους, σε κάθε εντολή πληρωμής δαπάνης που αφορά μελέτη ή εκτέλεση τεχνικού έργου κάθε μορφής σε ρέμματα, που ως στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος αποτελούν κατά τα ανωτέρω αντικείμενο συνταγματικής προστασίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο για τη θεώρηση του σχετικού τίτλου πληρωμής ερευνά αν υπάρχει και μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, άλλως η εντελλόμενη για πληρωμή δαπάνη δεν είναι νόμιμη»

Οι ανωτέρω αποφάσεις αποτελούν ένα ελάχιστο δείγμα της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο κατ' αυτόν τον τρόπο καθίσταται προστάτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

VIII. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Από όσα αναλυτικά αναφέρθηκαν στα κεφάλαια που προηγήθηκαν γίνεται αντιληπτή η διαρκώς αυξανόμενη συμμετοχή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη θεσμική πραγματικότητα της Ελλάδας.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνωρίζεται ως θεσμικό όργανο της Πολιτείας για την απονομή της Δημοσιονομικής Δικαιοσύνης με αρμοδιότητες που αυξάνονται ολοένα και περισσότερο.

Η τελευταία συνταγματική αναθεώρηση αναμόρφωσε τη φυσιογνωμία του Ελεγκτικού Συνεδρίου οριοθετώντας τον θεσμικό του ρόλο. Η οριοθέτηση του άρθρου 98 του Συντάγματος, στο οποίο κατοχυρώνεται ο θεσμός, οι τροποποιήσεις και οι όποιες μεταβολές επήλθαν συνδέονται άμεσα με την σύγχρονη πραγματικότητα και αποδεικνύουν ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ένα, όχι στάσιμο, αλλά συνεχώς εξελισσόμενο θεσμικό όργανο.

Η ενεργός συμμετοχή του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε διεθνείς δραστηριότητες και η συνεργασία του με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και τα ομόλογα ιδρύματα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης πιστοποιεί την εξελικτική του πορεία και συμβάλλει στην ανάπτυξη της χώρας μας στον Δημοσιονομικό τομέα.

Από τα ανωτέρω μπορεί κανείς να διαπιστώσει τον ιδιαίτερο ρόλο που διαδραματίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο και την ανάγκη ενίσχυσης του έργου του γιατί όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κ.Ρίζος *«Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι δημιούργημα κοινωνικής ανάγκης, θεσμικό όργανο του κράτους, διαφύλαξης της χρηστής διαχείρισης του κρατικού πλούτου. Θεσμός, που χωρίς αυτόν εκκολάπτεται η διαφθορά, υπονομεύεται η οικονομία της χώρας, κλονίζεται η ασφάλεια των συναλλαγών, φθείρεται η κοινωνική δομή, υποδαυλίζονται οι συγκρούσεις, αποσυντονίζεται η κρατική μηχανή, υποβαθμίζεται το ήθος της πόλεως. »*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού και η πορεία από την συγκρότηση των πρώτων προδρομικών ελεγκτικών οργάνων έως την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το πρόβλημα της νομική φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρουσίαση των απόψεων που διατυπώθηκαν και η νομολογιακή αντιμετώπιση του θέματος. Οργάνωση και Σύνθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρουσίαση των δικαστικών σχηματισμών και των οργάνων του. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος, διακρίνονται σε ελεγκτικές, γνωμοδοτικές και δικαιοδοτικές. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και η σχέση του με τα ελεγκτικά όργανα των κρατών-μελών. Το

Ελεγκτικό Συνέδριο ως προστάτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

SUMMARY

The institutional role of the Court of Audit. The historical development of institution and the course from the constitution of first controlling bodies until the foundation of State Audit Council. The law nature of the Court of Audit, presentation of opinions that was formulated and the jurisprudential confrontation of subject. Organization and Composition of State Audit Council, presentation of juridical shaping and bodies. The competences of State Audit Council, according to the article 98 of

Constitution, are distinguished in controlling, advisory and jurisdictional. The European State Audit Council and his relation with the controlling bodies of states-member. The State Audit Council as protector of fundamental rights.

Χ. ΛΗΜΜΑΤΑ

Αναθεωρητική Επιτροπή 6,
Αίτηση Ακυρώσεως 35,
Αίτηση Αναθεώρησης 37,
Αίτηση Αναίρεσης 39 επ.
Αμέλεια 55
Ανάκληση 49
Ανακοπή 39
Αντιπρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου 21,
Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο 18,60
Απολογισμός 56
Απολογισμός Ο.Τ.Α. 53
Άρειος Πάγος 16,59
Αστική Ευθύνη 25
Βουλή 55,56,57,59
Γενικό Λογιστήριο του Κράτους 31, 38,56
Γενικόν Φροντηστήριον 7,

Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας
22,37,39,40,49
Γνωμοδοτήσεις 25
Γνωμοδοτικές Αρμοδιότητες 25
Δεδικασμένο 53
Δημόσια Σύμβαση 25,46
Δημόσιοι Υπάλληλοι 10, 17, 25, 30, 35
Δημόσιοι Υπόλογοι 25,37,38,50 επ.
Δημόσιο Χρήμα 50,55
Δημόσιο Ταμείο 32, 33,37
Δικαιοδοτικές Αρμοδιότητες 25 επ.
Δικαστικό όργανο 15επ.
Διφυές όργανο 13 επ.
Δόκιμοι Εισηγητές 21επ.
Εισηγητές 21 επ.
Ελεγκτικές Αρμοδιότητες 25
Έλλειμμα 38,53,54
Ένσταση 31, 34,37
Επιτροπή Ελέγχου 31, 38
Επίτροπος 43,54
Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο 61 επ.
Ευθύνοι 4,
Έφεση 23,34,
Θεώρηση 43
Ιδρυτικό Διάταγμα 7 επ.
Ισολογισμός 56,57
Κανονισμός Συντάξεων 31,33,38
Καταλογισμός 30,38,54

Κατασταλτικός Έλεγχος 15, 17,39 επ.
Κλιμάκιο 23, 34, 38,47, 53
Λογαριασμός 25, 27 επ., 52
Λογιστές 3
Λογιστική Επιτροπή 5,
Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον 7,
Νομική φύση 12 επ.
Ολομέλεια 23, 29, 39,40,41,57,58,61
Πάρεδροι 4, 21,22,48
Παρεμπίπτων Έλεγχος 35,45,53
Πρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου 21
Προληπτικός Έλεγχος 15, 17, 40 επ.
Προληπτικός Έλεγχος Συμβάσεων 25,46
επ.
Σύμβουλοι 21επ., 48
Συμβούλιο της Επικρατείας 16,18,
34,35,59
Σύνταξη 25, 31 επ.
Τμήμα 11, 17,19, 23,
28,31,34,35,37,38,39,44,50
Τριτανακοπή 39
Χρηματικό ένταλμα πληρωμής 43

ΙΧ. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1) Γέροντας Α., Λύτρας Σ.,
Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ.,

Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα–Κομοτηνή, 2004.

2) Γέροντας, Α., Ψάλτης Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

3) Γκόνης Α., Ιστορική Εξέλιξις του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1993.

4) Δημητρόπουλος Α., Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος Β', Αθήνα, 2004.

5) Δαγτόγλου Π. Δ., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 3^η έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.

6) Κοκκίδου Α., Οι Αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το

Αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος, Αθήνα 2004.

7) Κούρτη Γ., Το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσα από τα πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων, Αρμενόπουλος, 1998.

8) Μαυρομμάτη Α., Η Σχέση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα άλλα Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα Εθνικά Όργανα Ελέγχου. (Σκέψεις με αφορμή τη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση), greeklaws.com/pubs.

9) Μηλιώνης Ν., Η νομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπόπτοντος ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Διδικ 1992.

10) Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002.

11) Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας :
Οι δικαιοδοσίες του ΕΣ και η συμβολή
του στους θεσμούς, Εθνικό Τυπογραφείο,
Αθήνα, 1998.

12) Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας :
Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του
με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την
Κοινωνία, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα ,
2000.

13) Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας :
Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και Εθνικά
Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα της
Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Εθνικό
Τυπογραφείο, Αθήνα, 2002.

14) Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας :
Νέες Κατευθύνσεις στον Έλεγχο και τη
Νομολογία του Ελληνικού Ελεγκτικού
Συνεδρίου σύμφωνα με τα σύγχρονα

πρότυπα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εθνικό
Τυπογραφείο, Αθήνα, 2003.

15) Ρίζος Κ., Δημοσιολογιστικός Έλεγχος
των Ο.Τ.Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο,
Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2000

16) Σαρμάς Ι., Η συνταγματική νομολογία
του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν.
Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997.

17) Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο
Διοικητικού Δικαίου ΙΙ , 11^η έκδοση,
εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή,
2002

18) Τιμητικός Τόμος για τα 170
χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, «
Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο
του Δημοσίου Χρήματος», εκδ. Αντ. Ν.
Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.

