



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ**

**Διπλωματική Εργασία  
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ  
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ**

ΙΖΑΒΕΛΑ Σ. ΜΕΝΑΪ  
**ΜΘ/06042**

**Πειραιάς, 2009**

# ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

IZABELA S. MENAJ

Σημαντική όροι: Ρόλος, αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου,  
Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Με την παρούσα εργασία επιχειρείται να αναδειχθεί με τρόπο απλό και συνοπτικό ο θεσμικός ρόλος και οι αρμοδιότητες αφενός του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου μέσα από την διαδρομή του Σώματος στη συνταγματική ιστορία της χώρας και τις σχέσεις του με την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία και αφετέρου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Μετά την ανάπτυξη κάποιων γενικών στοιχείων για το ρόλο του ΕΣ, καθώς και για την πορεία του μέσα στα χρόνια, θα εξετασθεί το ΕΣ με κύριο σημείο αναφοράς το σήμερα. Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 επέφερε αλλαγές σε πλήθος συνταγματικών διατάξεων. Από το πνεύμα αυτό αναθεώρησης δεν ξέφυγε και η διάταξη του α.98Σ, που αποτελεί την κυρία διάταξη αναφερόμενη στο ΕΣ. Αφού παρατεθούν το α.98Σ 1975/1986 και το α.98Σ 1975/1986/2001 θα γίνει μια προσπάθεια σκιαγράφησης των αλλαγών που επήλθαν για την κάλυψη των αναγκών της αναθεώρησης.

Εν συνέχεια θα αναπτυχθεί ο προβληματισμός γύρω από το ζήτημα της νομικής φύσης του ΕΣ ως θεσμό, παρουσίαση των απόψεων που διατυπώθηκαν και η νομολογιακή αντιμετώπιση του θέματος, αλλά και των ιδίων των πράξεων του ΕΣ. Ακολουθούν Κεφάλαια για τον τρόπο οργάνωσης του ΕΣ, παρουσίαση των δικαστικών σχηματισμών (σύνθεση, μέλη, προσωπικό, Γενικός Επίτροπος της

Επικράτειας,) και τις αρμοδιότητες του (διοικητικές-ελεγκτικές- γνωμοδοτικές και δικαστικές).

Σημαντική είναι επίσης η αναφορά στα ένδικα μέσα και βοηθήματα που ασκούνται ενώπιον του ΕΣ (πιο συγκεκριμένα, ενώπιον των Κλιμακίων, των Τμημάτων και της Ολομέλειας του ΕΣ). Ακόμα, μέσα σε ένα γενικό κλίμα διεθνοποίησης των σχέσεων και θεσμών, θα αναλυθεί η σχέση του Ευρωπαϊκού με το Ελληνικό ΕΣ και οι αρχές του Κοινοτικού Δικαίου που διέπουν την σχέση αυτή. Τέλος παρατίθενται κάποια συμπεράσματα (επίλογος) και βιβλιογραφία.

**ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**  
**ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ**  
**ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

**ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ**

<b>I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>σ. 10</b>
<b>II. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ .....</b>	<b>σ. 12</b>
2.1. Καταβολές του θεσμού.....	σ. 13
2.2. Ελεγκτικά όργανα κατά την διάρκεια της επανάστασης του 1821 .....	σ. 15
2.2.1. Αίτηση σύστασης Ελεγκτικών Οργάνων.....	σ. 15
2.2.2. Ελεγκτικά Όργανα.....	σ. 16
2.3. Ίδρυση και διαμόρφωση Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	σ. 19
2.3.1. Ίδρυτικό Διάταγμα.....	σ. 19
2.3.2. Επέκταση των αρμοδιοτήτων .....	σ. 21
<b>III. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 2001.....</b>	<b>σ. 23</b>
1. Παρατήρησης.....	σ. 23

<b>IV. ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ</b> .....	σ. 25
4.1. Εισαγωγή.....	σ.25
4.2. Νομική φύση του ως θεσμού.....	σ.26
4.2.1. Το ΕΣ ως Ανώτατη Δικαστική και Διοικητική Αρχή.....	σ. 26
4.2.2. Το ΕΣ ως Αμιγώς Δικαστική Αρχή.....	σ. 28
4.2.3. Η θέση της Ελληνικής νομολογίας.....	σ. 30
<b>V. ΣΥΝΘΕΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ</b> .....	σ. 33
5.1. Γενικά .....	σ. 33
5.2. Βαθμολογική ιεραρχία .....	σ. 33
5.3. Οργάνωση του Δικαστηρίου .....	σ. 36
<b>VI. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ</b> .....	σ. 37
6.1. Γενικά.....	σ. 37
6.2. Δικαιοδοτικές .....	σ. 39
6.2.1. Διαφορές από τον έλεγχο λογαριασμών .....	σ. 39
6.2.2. Διαφορές από την απονομή συντάξεων.....	σ. 42

6.2.3. Διαφορές από την αστική ευθύνη των Δημόσιων Υπαλλήλων.....	σ. 45
6.2.4. Ένδικα μέσα και βοηθήματα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	σ. 47
6.2.4.1. Ένσταση.....	σ. 47
6.2.4.2. Αίτηση αναθεώρησης.....	σ. 47
6.2.4.3. Έφεση.....	σ. 48
6.2.4.4. Ανακοπή.....	σ. 49
6.2.4.5. Τριτανακοπή.....	σ. 49
6.2.4.6. Αναίρεση.....	σ. 50
6.3. Ελεγκτικές.....	σ. 51
6.3.1. Προληπτικός έλεγχος δημόσιων δαπανών.....	σ. 52
6.3.2. Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας.....	σ. 55
6.3.3. Κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών.....	σ. 55
6.4. Γνωμοδοτικές.....	σ. 59
6.4.1. Η έκθεση του ΕΣ προς τη Βουλή επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους.....	σ. 60

**VII. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΓΑΛΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΞΙΑΣ  
ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ.....σ. 62**

**7.1. Εισαγωγή.....σ. 62**

**7.2. Το νέο καθεστώς ελέγχου των συμβάσεων μοτό την Συνταγματική  
αναθεώρηση του 2001.....σ. 66**

**7.3. Η τεχνική του ελέγχου.....σ. 68**

**7.4. Διαδικασία .....σ.71**

**7.5. Η αίτηση ανακλήσεως.....σ. 75**

**7.6. Το εϋρος του ελέγχου και η άσκηση του σε σχέση με τις αρμοδιότητες και  
άλλων δικαστηρίων.....σ. 78**

**ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ  
ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

**VIII. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....σ. 81**

**IX. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ  
.....σ. 85**

**X. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ.....σ. 87**

ΧΙ. Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΜΕ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	σ.90
ΧΙΙ. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΑ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕΛΩΝ.....	σ. 94
ΧΙΙΙ. Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΜΕ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ.....	σ. 97
ΧV. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ.....	σ 99
ΧVΙ. ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	σ.104
ΧVΙΙ. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	σ.108



## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΑΡΘΡ.	Άρθρο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΠΑ	Εταιρεία Παροχής Αερίου Αττικής
ΕΕΣ	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΙΚΑ	Ιδρύματος Κοινωνικής Ασφάλισης
Ν	Νομοί
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δίκαιου
ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δίκαιου
ΟΕΣ	Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου
ΟΚ	Οικονομική Κοινότητα
ΟΣΕ	Οργανισμός Σιδηροδρομικός Ελλάδας
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΔΔ	Τα άλλα Διοικητικά Δικαστήρια
ΦΕΚ	Εφημερίδα της Κυβέρνησης

## ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

### ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

#### Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι γεγονός ότι ο έλεγχος εφαρμογής του νόμου εκ μέρους εκείνων που ασκούν διαχείριση οικονομικών, αποτελεί σε κάθε χώρα ένα πρόβλημα τόσο δυσεπίλυτο, όσο και η επιθυμία πατάξεως αυτής της αυθαιρεσίας.

Στην Ελλάδα το ελεγκτικό συνέδριο ως ανεξάρτητο, ανώτατο ελεγκτικό - δικαστικό και γνωμοδοτικό όργανο εξασφαλίζει την ακριβή εφαρμογή των νόμων ενισχύοντας παράλληλα και το κυρός τους.

Η ύπαρξη και η αποτελεσματική λειτουργία του εξασφαλίζει τους διοικούμενος από την αμφιβολία και το φόβο για ενδεχόμενες ατασθαλίες των διοικητικών αρχών.

Παράλληλα, κατοχυρώνει και εκείνους που ασκούν τη διαχείριση επιβεβαιώνοντας τις νόμιμες πράξεις του, ώστε στο μέλλον να μη μπορούν να αμφισβητούν πράγμα ιδιαίτερα σημαντικό.

Ο εν λόγω έλεγχος, ή άλλως καλούμενος δημοσιονομικός έλεγχος, εμφανίζεται να συνυπάρχει υπό τρεις μορφές, σύμφωνα με την φύση του ασκούνται τον έλεγχο οργάνου, κατ' αντιστοιχία προς τη διάκριση των τριών πολιτειακών λειτουργιών. Δηλαδή, διακρίνεται: σε πολιτικό δημοσιονομικό έλεγχο, ασκούμενο από τους αντιπροσώπους του λαού, τη Βουλή, σε διοικητικό δημοσιονομικό έλεγχο, ασκούμενο από τον Υπουργό των Οικονομικών και σε δικαστικό δημοσιονομικό έλεγχο, ασκούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Δημητρόπουλος Γ. Ανδρέας, Γενική Συνταγματική Θεωρία - Σύστημα Συνταγματικού Δικαιου, Τόμος Α' σελ. Χ

Μεταξύ των τριών αυτών μορφών δημοσιονομικών ελέγχου, εγγύηση χρήστης διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και τήρησης του κανόνα της νομιμότητας επί των δημοσίων δαπανών αποτελεί, ως εκ της δικαστικής φύσεως του ελέγχοντα οργάνου, ο ασκούμενος από το ΕΣ εξωτερικός, ανεξάρτητος, πλήρως δημοσιονομικός έλεγχος. Διότι: ο μεν πολιτικός δημοσιονομικός έλεγχος εμφανίζεται ελλιπής χωρίς τη συνύπαρξη δικαστικού δημοσιονομικού ελέγχου και μάλιστα εξαρτημένος από την εκτελεστική εξουσία επί μονοκομματικής Κυβέρνησης, αφού αυτή διαθέτει την κομματική πλειοψηφία στο κοινοβούλιο, ο δε διοικητικός δημοσιονομικός έλεγχος είναι από τη φύση του εσωτερικός και εξαρτημένος πλήρως από την Κυβέρνηση.<sup>2</sup>

Είναι δυνατή η διάκριση των δημοσίων δαπανών, αναλόγως του σκοπού ή του αντικειμένου τους, σε τρεις βασικές κατηγορίες. Πρώτο, δαπάνες για αμοιβή γενικά του προσωπικού και των πάσης φύσεως οργάνων που χρησιμοποιούνται από το Κράτος. Δεύτερο, δαπάνες που προέρχονται από διοικητικές συμβάσεις για μελέτες, έργα, εργασίες, Προμηθείς, μισθώσεων του Κράτους. Και τρίτο, δαπάνες για επιχορηγήσεις, πάσης φύσεως ενισχύσεις ή επιδοτήσεις και γενικά κάθε μονομερούς χαρακτήρα παροχή του Κράτους προς τρίτο.<sup>3</sup>

Υπάρχουν ασφαλώς και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, οι οποίες πολλές φορές εμφανίζονται ασκώντας έναν ανταγωνιστικό ελεγκτικό ρόλο σε σχέση προς αυτό του ΕΣ. Όμως, οι αρχές αυτές κινούνται λειτουργικά στο χώρο της εκτελεστικής και όχι, όπως το ΕΣ, της δικαστικής εξουσίας. Και έπειτα, το θεσμικό κύρος του ελέγχου τους απέχει τόσο από αυτόν του Δικαστηρίου, όσο απέχει και ο θεσμός της ισοβιότητας, που θεμελιώνει την οργανική και λειτουργική ανεξαρτησία του δικαστή, από το θεσμό της θητείας που διέπει τα μέλη των αρχών αυτών.

---

<sup>2</sup> Σαρμάς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Εκδ. Ανατ. Σάκκουλα, σελ. X-XI

<sup>3</sup> Σαρμάς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Εκδ. Ανατ. Σάκκουλα, σελ. 10

Ο σκοπός του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποβλέπει, μέσω μιας βελτιωτικής δράσης, στο να δημιουργήσει στους πολίτες την λεγόμενη νομιμοποίηση μέσω εμπιστοσύνης, δηλαδή την εμπέδωση της πεποίθησης ότι οι δημοσιές δαπάνες διενεργούνται κατά δημοσιονομικά άψογο και ανεπίληπτο τρόπο ότι το κράτος διαχειρίζεται με έντιμο τρόπο το δημόσιο χρήμα.<sup>4</sup>

## **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. Το Ε.Σ. ως φορέας ιστορικής μνήμης και δυναμισμού αποδεικνύεται από το γεγονός ότι ελεγκτικά όργανα συστάθηκαν και λειτουργούσαν ήδη κατά τη διάρκεια της εθνικοαπελευθερωτικής Επανάστασης του 1821. Το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτείται ως Σώμα αμέσως μετά την ίδρυση του ελληνικού κράτους και αποτελεί τον πρώτο από όλους του δικαστικούς θεσμούς.<sup>5</sup>

Το Ε.Σ. υπήρξε ως εκ τούτου, προϊόν της ανάγκης μιας υποσυγκρότηση πολιτείας να αυτοπειθαρχηθεί και να αυτοελέγχει στον σημαντικότερο παράγοντα της ύπαρξης και της ανάπτυξης της: Τα δημόσια οικονομικά τα οποία και διαχειρίστηκαν ελεγκτικά όργανα όπως η Λογιστική Επιτροπή, η Αναθεωρητική Επιτροπή, η Επιτροπή επί της Οικονομίας και Χρηματιστικής Τραπέζης το Γενικό Φροντιστήριο καθώς και το Λογιστικό και Ελεγκτικό

---

<sup>4</sup> Σαρμάς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Εκδ. Ανατ. Σάκκουλα, σελ.13

<sup>5</sup> Σαρμάς Ι., Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997.

Συμβούλιο. Τα ελεγκτικά αυτά όργανα, πάρα το αναμφισβήτητο έργο που επέλεσαν σε μια χώρα με ανύπαρκτους διοικητικούς μηχανισμούς, αποτέλεσαν το θεσμό κρηπίδωμα, αλλά, κυρίως την ψυχολογική προδιάθεση για την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Βέβαια, πάρα το γεγονός ότι η αποτίμηση των πρώτων προσπαθειών για την ίδρυση ενός μόνιμου ελεγκτικού θεσμικού πλαισίου ήταν θετική, τα πραγματικά αποτελέσματα των προσπαθειών αυτών, ήταν μάλλον αρνητικά, διότι οι πολιτικές συγκυρίες και το πνεύμα κατευνασμού των πολιτικών παθών, που πρωτάνευε κατά τις κρίσιμες εκείνες στιγμές της αναγέννησης του Έθνους, στέρησαν τα ελεγκτικά όργανα από τη δυνατότητα να δημοσιοποιήσουν τα ευρήματα τους και να καταλογίσουν τους απολόγους.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η προσπάθεια θέσπισης ενός οργανωμένου δημοσιονομικού ελέγχου εντάχθηκε στο γενικότερο πλαίσιο μεταφύτευσης διοικητικών θεσμών που λειτουργούσαν στις χώρες της Ευρώπης χωρίς όμως να καταβαλλόταν οποιαδήποτε προσπάθεια προσαρμογής τους στις ελληνικές ιδιαιτερότητες. Και τούτου διότι δεν είχε γίνει κατανοητό ότι οι διοικητικοί θεσμοί είναι κοινωνικοί κανόνες και η ευδοκίμηση τους εξαρτάται από την προσαρμογή τους στις κοινωνικές και πολιτικές ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας.

## **2.1. 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 στη 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.

Το θεσμικό πλαίσιο του δημοσιονομικού ελέγχου αναπτύσσεται και από τον Αριστοτέλη στα έργα του "Πολιτικά"<sup>6</sup> και "Αθηναίων Πολιτεία"<sup>7</sup>, 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 την Βουλή των Πεντακοσίων. Στο τέλος κάθε πρωτανείας 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 σχετιζόνταν 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

---

<sup>6</sup> Αριστοτέλους Πολιτικά (1322 b, 10 ) Επει δε ένιαι των αρχών, ει δε και πάσαι, διαχειρίζουσι πολλά των κοινών, αναγκαίον ετέραν είναι την ληψομένην λογισμόν και προσευθυνούσαν, αυτήν μηδέν διαχειρίζουσαν έτερον (...) καλούσι δε τούτους οι μεν ευθύνους οι δε λόγιστάς οι δε εξεταστάς οι δε συνηγόρους.

<sup>7</sup>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

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.

## **2.2. ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ 1821**

### **2.2.1. ΑΙΤΙΑ ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΕΛΕΓΚΤΗΚΩΝ 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.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Εθνικό Τυπογραφείο, Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού των Ελεγκτικών κλπ., σελ. 43

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<sup>ης</sup> Μαΐου 1823 και 35 της 31<sup>ης</sup> 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.<sup>9</sup>

### 2.2.2. ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

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

#### α) Η Λογιστική Επιτροπή

Την 13<sup>η</sup> Απριλίου 1826 η Γ' Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνας με το ΙΒ' ψήφισμα ανέθεσε σε ειδική ενδεκαμελή επιτροπή το έργο της 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 Επιτροπής<sup>10</sup> 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

<sup>9</sup> Το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τιμητικός Τόμος για τα 150 χρόνια 1984 σελ. 133 επ

<sup>10</sup> 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 οδηγούμενο 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 "



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<sup>ης</sup> 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

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 -Γενικών Φροντιστήριο

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<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1828<sup>11</sup> 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 ΛΔ' Ψηφίσματος της 8<sup>ης</sup> 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

---

<sup>11</sup> Ν. Μηλιώνα, (επιμέλεια), Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβουλή του στους θεσμούς, Αθήνα 1998, Εθνικό τυπογραφείο, σελ. 15

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.<sup>12</sup>

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 μνειάν 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.*

## **2.3. ΙΔΡΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

### **2.3.1. ΙΔΡΥΤΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ**

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

---

<sup>12</sup> Σαρμάς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Εκδ. Ανατ. Σάκκουλα, Χ-ΧΙ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου/9<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου», ως Διοικητική Αρχή δικαστικά οργανωμένη. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου/9<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου», ως Διοικητική Αρχή δικαστικά οργανωμένη. Πρότυπο του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτέλεσε η γαλλική Cours de Comptes,<sup>13</sup> θεσμός που είχε συσταθεί από τον Ναπολέοντα το έτος 1807. Το ιδρυτικό διάταγμα ήταν ουσιαστικά αντιγραφή του νόμου της 16<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου του 1807, με τον οποίο εγκαθιδρύθηκε ο αντίστοιχος γαλλικός θεσμός, με ορισμένες όμως διαφοροποιήσεις λόγω της διαφορετικής πολιτειακής οργάνωσης των δύο κρατών.

Το Διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου/9<sup>ης</sup> 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.<sup>14</sup> 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 καθορίσθηκε 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 επιτετραμμέναί οποιαδήποτε ειδικήν διαχείρισιν Αρχαί εκτελούν τα διοικητικά καθήκοντα των ευσυνειδότως κατά τους υπάρχοντας

---

<sup>13</sup> Ν. Μηλιώνη, Η ομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπόμπου ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ 1992: Ως θεσμός το Ελεγκτικό Συνέδριο ανάγεται στην απαρχή της γαλλικής ιστορίας, όταν επί Βασιλείας Λουδοβίκου του Αγίου (1256) αποσπάσθηκαν από το Συμβούλιο του Στέμματος δυο 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<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1870 οδήγησε στην σημερινή Cours de Comptes

<sup>14</sup> Δημητρόπουλος Α.Γ., Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος Β', Αθήνα 2001, σελ. 797

νόμους, διατάγματα, οδηγίας και καταστάσεις, ότι τα έσοδα και έξοδα είναι εν τάξει αποδεδειγμένα, και ότι τα εις διοικητικής Αρχάς δοθέντα χρήματα διετέθησαν δι' ας ανάγκας εδόθησαν» (παρ. 2 α') καθώς και «να κρίνη εκ των αποτελεσμάτων των λογαριασμών της διαχειρίσεως, αν και οποια μεταβολαί είναι αναγκαίαι ή κατάλληλοι δια τον γενικόν σκοπόν» (παρ. 2 β')

### 2.3.2. ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο υπήρξε το πρώτο Ανώτατο Δικαστήριο που ιδρύθηκε στο νεότερο 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.<sup>15</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 101 του ίδιου 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<sup>ης</sup> 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 προηγουμένω δεν εξελεγχθή υπό του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επί τούτω ο αρμόδιος Υπουργός, πριν προκαλέση το περι απονομής της συντάξεως Β. Διάταγμα, οφείλει να διαβιβάζη εις το Συνέδριον πάντα τα

<sup>15</sup> Γέροντας Α. – Χάλτης Α. Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', Αθήνα 1998, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ. 151-153

*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 28ης 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 29ης 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 .

### **III. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 2001**

#### **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΗΣ**

Το Σύνταγμα του νέου αιώνα επιφύλαξε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, η οποία δεν προβλεπόταν με την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος που έγινε το 1986<sup>16</sup>, τη θεσμική του εμπέδωση με την επιβεβαίωση της δικαστικής του αποστολής, περιλαμβανόμενο εκ νέου στο Ε' Τμήμα υπό τον τίτλο Δικαστική Εξουσία στο άρθρο 98 αυτού, που ανήκει στο Κεφάλαιο Δεύτερο του ως άνω τμήματος υπό τον τίτλο 'Οργάνωση και Δικαιοδοσία των Δικαστηρίων' (άρθρο 93 έως 100), καθώς και την επέκταση των αρμοδιοτήτων του.<sup>17</sup>

Από νομοτεχνική άποψη, το Σύνταγμα του 2001 προβαίνει σε σαφή τριμερή διάκριση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>18</sup>, διακρίνοντας αυτές σε

<sup>16</sup> ΤΟ ΑΡΘΡΟ 98 ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975/1986: 1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: **α)** Ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων προσώπων δημοσίου δικαίου, που υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο του με ειδικούς για κάθε περίπτωση νόμους. **β)** Η έκθεση προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους. **γ)** Η γνωμοδότηση για τους νομούς που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης από το άρθρο 73 παράγραφος 2, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος. **δ)** Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπόλογων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που αναφέρονται στο εδάφιο α. **στ)** Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, για κάθε ζημιά που από δόλο ή αμέλεια προξενήθηκε στο Κράτος ή στους οργανισμούς αυτούς και μμικά πρόσωπα. 2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νομός ορίζει. Στις περιπτώσεις των στοιχείων α έως δ της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3. 3. Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 δεν υπόκεινται στο έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

<sup>17</sup> Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα - Κομοτηνή 2002, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ 96

<sup>18</sup> ΤΟ ΑΡΘΡΟ 98 ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975/2001: 1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: **α)** Ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλο νομικό πρόσωπο 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 νομός ορίζει. **γ)** Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπόλογων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στο προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο. **δ)** Η γνωμοδότηση για τα σχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης από το άρθρο 73 παράγραφος 2, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος. **ε)** Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και 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'.

ελεγκτικές (περιπτώσεις α', β' και γ'), γνωμοδοτικές (περιπτώσεις δ' και ε') και δικαιοδοτικές (περιπτώσεις στ' και ζ'), επιτυγχάνοντας με τον τρόπο αυτό μια σαφή και λογική κατάστρωση του θεσμικού του οπλοστασίου. Αυτή η ορθότερη τριμερής νομοτεχνική κατάταξη των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου σε ελεγκτικές, γνωμοδοτικές και δικαιοδοτικές, συγκαταλέγεται στα θετικά στοιχεία του κείμενου του άρθρου 98 του Σ του 2001.<sup>19</sup>

Σημαντικότετος νεωτερισμός του Σ του 2001 είναι η ανάθεση με διάταξη νόμου στο Ελεγκτικό Συνέδριο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το δημόσιο από την άποψη αυτή. Η διάταξη αυτή είναι αναγνωριστική και ανάγει σε συνταγματικό επίπεδο μια νομοθετική τακτική που ήδη ισχύει.

Τέλος, ο συντακτικός νομοθέτης, διόρθωσε μια αβλεψία του παλαιότερου Σ σε ότι αφορά την ευθύνη και των υπαλλήλων των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημιά που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε σ' αυτά.<sup>20</sup>

---

ζ) Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημιά που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. 2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νομός ορίζει. Στις περιπτώσεις των στοιχείων α έως δ της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3. 3. Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 δεν υπόκεινται στο έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

<sup>19</sup> Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα - Κομοτηνή 2002, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ 99

<sup>20</sup> Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα - Κομοτηνή 2002, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ 101-102



## VI. ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

### 4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το ΕΣ, ο αρχαιότερος μετά την Κυβέρνηση θεσμός του Ελληνικού Κράτους, διήλθε την τραυματική εμπειρία των συζητήσεων για την ψήφιση του 1844, όταν εκ της διοικητικής ή δικαστικής του φύσεως εξαρτιόταν η επιβίωση του. Η Α' Εθνοσυνέλευση είχε πράγματι αποφασίσει να καταργήσει, ως αντιδημοκρατικά, όλα τα διοικητικά δικαστήρια της απολυταρχίας και το ΕΣ δεν επέζησε, παρά αφού έγινε δεκτό ότι δεν αποτελούσε διοικητικό δικαστήριο, αλλά διοικητική αρχή. Έτσι λοιπόν το ενδιαφέρον για την νομική φύση του θεσμού έχει για το ΕΣ ένα χαρακτήρα υπαρξιακό. Είναι στοιχείο της ιστορίας του.

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 έργων.

Κατά την πρώτη άποψη<sup>21</sup>, που υποστηρίζεται κυρίως στη θεωρία του δημοσίου δικαίου, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι διφυές όργανο δηλ. ανώτατη διοικητική και ανώτατη δικαστική αρχή. Κατά την δεύτερη άποψη<sup>22</sup>, 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.

---

<sup>21</sup> 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. Κόρρος (Δημοσιονομικόν Δίκαιον, 1980 σελ. 42), Ε. Σπηλιωτόπουλος (Εγχειρίδιον Διοικητικού δικαίου, 1986, σελ 463 επ.), Π. Δαγτόγλου (Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, 1994, σελ 236 επ.).

<sup>22</sup> Η άποψη αυτή υποστηρίζεται κυρίως από τον Λ. Θεοχαρόπουλο (Η δικαστηριακή φύση του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου ΝοΒ 41, 966 επ.)

Η πρακτική σημασία της αναζήτησης της φύσης του ΕΣ ως θεσμό ανυφάνη εκ νέου κατά την δεκαετία του 80, όταν ανέκυψε το ζήτημα του αρμόδιου οργάνου για την λήψη αποφάσεων περί της υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων του ΕΣ. Αν γινόταν δεκτή η άποψη ότι το ΕΣ είναι αμιγές δικαστήριο, οι υπάλληλοι του θα ήταν υπάλληλοι γραμματείς των δικαστηρίων, κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1 έως 3 του Σ, υπαγόμενοι στη δικαιοδοσία του δικαστικού συμβουλίου και όχι του οικείου υπουργού.<sup>23</sup> Αν το ΕΣ ήταν και διοικητική αρχή τότε οι υπάλληλοι του, ως ασκούντες διοικητικές αρμοδιότητες, θα υπάγονταν στο νομικό καθεστώς των υπαλλήλων της Διοικήσεως, υποκείμενοι στην αρμοδιότητα των υπηρεσιακών συμβουλίων και του εποπτεύοντα υπουργού.

#### 4.2. ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΟΥ ΩΣ ΘΕΣΜΟΥ

##### 4.2.1. ΤΟ ΕΣ ΩΣ ΑΝΩΤΑΤΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΡΧΗ

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

Από την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το 1833, μέχρι σήμερα, η άποψη της μκτής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει υποστηριχθεί από πλήθος θεωρητικών. Ενδεικτικά αναφέρεται η θέση του Γ. Αγγελόπουλου<sup>24</sup> 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»

<sup>23</sup> Σαρμάς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Εκδ. Ανατ. Σάκκουλα, 16-17

<sup>24</sup> Γ.Αγγελόπουλου, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, Αθήναι, 1885,1886 ,1888 τόμος 1<sup>ος</sup>

Στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα ο αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου Β.Δ.Γεωργαντάς<sup>25</sup> 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 του δημοσίου 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.Δασκαλάκη<sup>26</sup> 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<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου /9<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1833, ιδρυτικού διατάγματος *«το Ελεγκτικόν Συνέδριον είναι η ανώτατη ως προς το διοικητικόν 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 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 (γνώμοδοτική) 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.

---

<sup>25</sup> Β. Δ. Γεωργαντά, Πραγματεία περί του Λογιστικού Δικαίου, 1908

<sup>26</sup> 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

Τέλος όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Π.Δ. Δαγτόγλου<sup>27</sup> «*Η ανάμιξη δικαστικών και διοικητικών καθηκόντων στο ίδιο όργανο επισκιάζει πάντως αναπόφευκτα την ιδιότητα και τη λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως δικαστηρίου*»

#### 4.2.2. ΤΟ ΕΣ ΩΣ ΑΜΙΓΩΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ

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. Εξετάζοντας την άποψη περί της μίκτης φύσεως του ΕΣ παρατηρούμε τα έξης: Η άποψη αυτή της επιστήμης του Διοικητικού Δικαίου στηρίζεται κυρίως στο λειτουργικό (ουσιαστικό) κριτήριο και κυρίως στις αρμοδιότητες του ΕΣ που απαριθμούνται στο άρθρο 98 του Σ. Ειδικότερα, η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού χαρακτηρίζει ως δικαστικές αρμοδιότητες μονό τις περιπτώσεις στ και ζ 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. Οι περιπτώσεις α β γ χαρακτηρίζονται ως διοικητικές και οι περιπτώσεις δ και ε ως γνωμοδοτικές. Ένας άλλος λόγος που κατά το παρελθόν συνηγορούσε υπέρ του μη χαρακτηρισμού του ΕΣ ως αμιγούς δικαστηρίου έπαυσε πλέον να υφίσταται υπό το κράτος του αναθεωρημένου συντάγματος του 1975/86/01.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Π.Δ.Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, εκδ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004

<sup>28</sup> Νικ. Μπαρμπα, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου κλπ.,σελ.122

Την άποψη για τη δημοσιονομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποστήριξε, αλλά και ανέπτυξε ιδιαίτερα, ο καθηγητής Α. Θεοχαρόπουλος<sup>29</sup>, 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.<sup>30</sup>

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

---

<sup>29</sup> Επιστημονική συνάντηση για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αρμενόπουλος, 1984, σελ. 519

<sup>30</sup> Α. Θεοχαρόπουλος, Η δικαστηριακή φύση του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου "Ιστορική εξέλιξις του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας", 1993, σελ. 128

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 26 του Σ 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.

#### 4.2.3. Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΝΟΜΛΟΓΙΑΣ

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.<sup>31</sup> Σύμφωνα με τη απόφαση 2909/1986 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας επέλθει το ζήτημα της φύσεως του ΕΣ στηρίζοντας την κρίση του για την αποδοχή της δικαστικής φύσης του θεσμού στο ότι οι διατάξεις του Συντάγματος περί ΕΣ περιελήφθησαν στο κεφάλαιο για την οργάνωση και λειτουργία των δικαστηρίων.

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, ειδικότερα, ανατεθεί από το Σύνταγμα έργο διφυές, ήτοι το μεν

<sup>31</sup> Προς την κατεύθυνση του "διφυούς έργου" προσανατολίζεται η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η νομολογιακή αυτή θέση αποτελεί ρητή και σαφή αναγνώριση της αμιγούς νομικής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως δικαστικού οργάνου, υπό το καθεστώς του ισχύοντος Συντάγματος, αλλά και εμμονή του νομολογιακού προσανατολισμού του εν λόγω δικαστηρίου προς το οργανικό κριτήριο. Τις ανωτέρω σκέψεις ανέδειξαν οι αποφάσεις 2908-9/1986 της ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. Αρχείο Νομολογίας, έτος 37ο (ΛΖ') 1987, σελ. 536 = Ελλ Δ/νη 27 (1986), σελ. 1512 επ. = ΤοΣ ΙΒ' (1986), σελ. 704 επ. = Νο 35 (1987), σελ. 427 επ. = Αρμεν. 1986, σελ. 917).

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 προσωπικό<sup>32</sup> 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.

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<sup>33</sup> 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".

Από τη νομολογιακή άποψη, ο 'Αρειος Πάγος, ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα, χαρακτήριζε το Ελεγκτικό Συνέδριο "ως ανωτάτη δικαστική αρχή", παρά το

<sup>32</sup> Σ. Φλογαίτη (Το νομικό καθεστώς των υπαλλήλων του ΕΣ ΕΛΔ 1987, σελ 588)

<sup>33</sup> το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι στο Ελεγκτικό Συνέδριο "προσεδόθη διφυής υπόστασις, και δη αφ' ενός ως διοικητικού, και αφ' ετέρου ως δικαστικού οργάνου της Πολιτείας" (Α.Ε.Δ. 15/1979, Φ.Ε.Κ.- 3/22.11.1979, τ. Α.Ε.Δ., 16/1979, Φ.Ε.Κ.- 1/18.1.1980, τ. Α.Ε.Δ., 6/1980, Φ.Ε.Κ.- 4/19.8.80, τ. Α.Ε.Δ.) ή άλλως "έχει υπόστασιν δικαστικήν και διοικητικήν" (Α.Ε.Δ. 26/1985, Φ.Ε.Κ.- 4/17.5.1985, τ. Α.Ε.Δ.).

γεγονός ότι οι αποφάσεις του υπόκειντο σε αρεοπαγитικό ανααιρετικό έλεγχο. Ήδη, χαρακτηρίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο ως "ειδικόν διοικητικόν δικαστήριον", κυρίως όταν εκδικάζει συνταξιοδοτικές υποθέσεις.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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 επιλοχώρησε κατά την έκδοσή τους πλάνη ως προς το δίκαιο ή τα πράγματα". Στην πράξη 139/1996 του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρεται ότι "οι πράξεις που

<sup>34</sup> Βλ. Α.Π. (ολομέλεια.) 469/1984, Ε.Ε.Ν. 51 (1984), σελ. 803 επ., (τμήμα. Β') 840/1989, Ε.Ε.Ν. 58 (1990), σελ. 252, (τμήμα. Α') 370/1987, ΕΛΛΔ/νη 29 (1988), σελ. 1577 επ., (τμήμα. Α') 285/1983, Ε.Ε.Ν. 50 (1983), σελ. 797, Εφ.Αθ. 8340/1980, ΝοΒ 29, σελ. 567, 2910/1977, ΝοΒ 26, σελ. 226

<sup>35</sup> Παρά ταύτα και το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε σποραδικές αποφάσεις του, αυτοχαρακτηρίζεται ως "ειδικόν διοικητικόν δικαστήριον" (Ελ.Συν. ΙΙΙ τμ. 427/1985, ΝοΒ 34 "1986", σελ. 732, καθώς και τμ. V 785/1998). Ήδη, με την ως άνω απόφαση η νομολογία του Σώματος αναγνώρισε ότι το "Ελεγκτικό Συνέδριο είναι δικαστήριο με ίδια δικαιοδοσία (άρθρο 98 του Συντάγματος)" και οι υπαγόμενες στη δικαιοδοσία αυτού υποθέσεις συνιστούν, σύμφωνα με το τυπικό κριτήριο που υιοθετεί το Σύνταγμα, "ίδια κατηγορία διαφορών, με δημοσιονομικό χαρακτήρα", και για το λόγο αυτό τη δικαιοδοτική αρμοδιότητα αυτού σε "αυτοτελή δικαιοδοτικό κλάδο" και το Ελεγκτικό Συνέδριο σε "ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο".



εκδίδονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο 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 τούτης να ανακληθούν, μερικώς ή ολικώς από το Τμήμα που τις εξέδωσε, δεδομένου ότι δεν έχουν τυπικώς τον χαρακτήρα αμετάκλητης δικαστικής αποφάσεως”.

## **VI. ΣΥΝΘΕΣΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

### **5.1. ΓΕΝΙΚΑ**

Η οργάνωση και η λειτουργία του ΕΣ ρυθμίζονται από τον οργανισμό του και το πδ1225/1981 «περί εκτελέσεως των περι ΕΣ διατάξεων». Σημαντικότετος στη σύνδεση του ΕΣ είναι ο ρόλος του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, επειδή από αυτόν εκπροσωπείται το δημόσιο συμφέρον. Το ΕΣ ασκεί τις αρμοδιότητες του σε Ολομέλεια, Τμήματα και Κλιμάκια, ο αριθμός των οποίων ορίζεται κάθε φορά με απόφαση της Ολομέλειας του Σώματος που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.<sup>36</sup>

### **5.2. 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 κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον των περι Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων» υπό τον τίτλο «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου» (ΟΕΣ)<sup>37</sup> και το π.δ. 1225/1981 «περί

<sup>36</sup> Ράικος Α., Σύνταγματικό δίκαιο, Εισαγωγή-Οργανωτικό, Τόμος Α' , Αθήνα-Κομοτηνή 1991, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ 95

<sup>37</sup> Ο ΟΕΣ τροποποιήθηκε με τον ν. 1756/1988 (ΚΟΔ/ΚΔΛ) και τον ν. 1968/1991

εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων», που περιέχει τους κανόνες διεξαγωγής των δικαστικών του καθηκόντων.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελείται από τον Πρόεδρο, έξι Αντιπροέδρους<sup>38</sup>, είκοσι έξι Συμβούλους, σαράντα Παρέδρους και σαράντα τέσσερις Εισηγητές<sup>39</sup>.

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, 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 Δικαστών<sup>40</sup> 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 Εισηγητές<sup>41</sup>.

Σύμφωνα με τα άρθρα 70 παρ. 6-7 και 71 ΚΟΔ/ΚΔΛ 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

<sup>38</sup> Άρθρο 13 παρ. 5 ν 2298/1995

<sup>39</sup> 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)

<sup>40</sup> Άρθρο 4 παρ.1 ν. 2236/1994 (Α 146)

<sup>41</sup> Άρθρο 71 παρ.2 ΚΟΔ/ΚΔΛ, 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

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 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 Αντεπίτροπους. 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.

### 5.3. 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 περισσότερων 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, επλαμβανόμενο της εκδίκασης του ενδίκου μέσου της εφέσεως, που ασκείται από καθένα που έχει έννομο συμφέρον ή από τον Γενικό Επίτροπο και απευθύνεται κατά του διαδικού 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 Παρέδρους<sup>42</sup> 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

---

<sup>42</sup>Άρθρα 7 παρ.4 και 19 παρ.7 ΟΕΣ (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 ν 3060/2002)

με αποφασιστική γνώμη. Το Κλιμάκιο μπορεί να είναι και μονομελές, στο οποίο τοποθετείται Πάρεδρος ή Εισηγητής<sup>43</sup>.

## **V. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

### **6.1. ΓΕΝΙΚΑ**

Πολύ σημαντική για την αρχή του κράτους δικαίου και για την αρχή της διαφάνειας που διέπει τη λειτουργία, ιδίως την οικονομική, του κράτους, είναι η αναθεωρημένη μορφή του άρθρου 98 του Συντάγματος, με την οποία καθορίζεται ο πυρήνας των αρμοδιοτήτων του ΕΣ.

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.

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

---

<sup>43</sup> Άρθρο 13 παρ.1 ν 2145/1993

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 δημοσίων 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.<sup>44</sup> 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.

---

<sup>44</sup> Βενιζέλος Ε., Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στο 21<sup>ο</sup> αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Αθήνα 2001, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 360

## 6.2. ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

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»*

### 6.2.1. 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 υπαγόμενων στην ελεγκτική δικαιοδοσία των λογαριασμών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και λοιπών ΝΠΔΔ και ειδικότερα οι διαφορές από τη διαχείριση των δημοσίων υπόλογων.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Οι διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, δηλαδή αυτών που διαχειρίζονται έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση χρήμα, αξίες, ή υλικά που ανήκουν στο Δημόσιο (Δημόσιο χρήμα) ή σε Ν.Π.Δ.Δ. για εκπλήρωση των σκοπών τους (χρήμα από τον κρατικό προϋπολογισμό με την μορφή επιχορηγήσεων) ή σε Ν.Π.Ι.Δ (χρήμα κατ' εντολή του κράτους από τον προϋπολογισμό για την εκπλήρωση κρατικού σκοπού) (βλ. Ολομ. Ελ.Συν. 1039/1995) καθώς και αυτών που θεωρούνται από τον νόμο δημόσιοι υπόλογοι

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.

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

Η υπ' αριθμ. 1566/1987 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρει σχετικά με την έκταση των λογαριασμών που υπάγονται στην δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου *«Επειδή μεταξύ των αναφερόμενων 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 ανακόπτουν 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 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.

## 6.2.2. 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.

Κατά την άσκηση των δικαστικών του αρμοδιοτήτων, στις διαφορές εκ του ελέγχου των λογαριασμών, εξ απονομής συντάξεων και εκ της αστικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων, το Δικαστήριο οδηγείται, όπως είναι φυσικό, κατ' αρχάς μεν στην αντιμετώπιση ζητημάτων οριοθέτησης της δικαιοδοσίας του και καθορισμού του περιεχομένου εν γένει του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, κατόπιν δε στη λύση ερμηνευτικών ζητημάτων που ανακύπτουν από τη διάθεση δημοσίου χρήματος. Οι σχετικές αποφάσεις έχουν το κύρος του δεδουλευμένου και οι τυχόν συγκρούσεις με τα νομολογηθέντα από τα δυο άλλα ανώτατα δικαστήρια μπορούν να αχθούν ενώπιον του ΑΕΔ.<sup>46</sup>

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 αρμόδιας 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

---

<sup>46</sup> Σαρμάς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Εκδ. Ανατ. Σάκκουλα, σελ.3-4

απόφαση της Επιτροπής Ελέγχου που έχει εκδοθεί μετά από άσκηση ένστασης κατ' αυτής της πράξης.

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 απόφαση της Ολομέλειας αναφέρει « κατά την διάταξιν του άρθρου 98 παρ. 1 εδ. ε' του Συντάγματος 1975 εις τηναρμοδιότητα 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 δύνανται να ασκηθούν προς επίλυσιν των αναφερομένων 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 αρρήθμιστος, 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 Διευθυντή 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 συντάξεων<sup>47</sup> 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 σύνταξης.<sup>48</sup>

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 αχρεώστητος καταβληθείσης.<sup>49</sup>

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

---

<sup>47</sup> ΣτΕ 2395/70 ΝοΒ 19.933

<sup>48</sup> ΣτΕ 2362/72

<sup>49</sup> ΣτΕ 2362/72

διανύθηκε σε νέα θέση συνταξιούχου που διορίστηκε μετά τη συνταξιοδότησή του (κρίνεται με ένσταση στο αρμόδιο Κλιμάκιο Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>50</sup>).

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.

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.

### **6.2.3. 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

<sup>50</sup> Ολ. Ελ. ..Συν. 189/86 ΝοΒ 35.613

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 δικαίου,<sup>51</sup> 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.

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 επαύξησης 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

---

<sup>51</sup> Απόφαση Ιου Τμ. Ελ. Συν. 399/92

## 6.2.4. ΕΝΔΙΚΑ ΜΕΣΑ ΚΑΙ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

### 6.2.4.1. 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.

### 6.2.4.2. 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.<sup>52</sup>

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

---

<sup>52</sup> Γέροντας Α- Χάλτης Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', Αθήνα 1998, Εκδ. Αντ. Ν.Σάκκουλα, σελ.201-202

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.

#### 6.2.4.3. 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.

Την έφεση έχει δικαίωμα να ασκήσει εκείνος τον οποίο αφορά η πράξη ή οι καθολικοί διάδοχοι του, καθώς και ο αρμόδιος υπουργός ή ο Γενικός Επίτροπος



της Επικρατείας, και στην περίπτωση πράξεων σχετικά με συντάξεις προσωπικού του ΙΚΑ ο Διοικητής του.<sup>53</sup>

Η προθεσμία για την άσκηση της έφεσης κατά των πράξεων καταλογισμού είναι ενιαία, 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 ενιαία 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.

#### 6.2.4.4. 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.

#### 6.2.4.5. ΤΡΙΤΑΝΑΚΟΠΗ

Κατά το άρθρο 118 του Π.Δ. 1225/1981, τριτανακοπή 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. Αν η τριτανακοπή γίνει δέκτη, τότε η υπόθεση επανεκδικάζεται ως προς τον τρίτο, ενώ μεταξύ των αρχικών διαδικών παραμένει σε ισχύ η

---

<sup>53</sup>Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, Εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ 604-605

απόφαση και μόνο αν ο τριτανακοπών είναι συνδικαιούχος της σύνταξης που έχει απονεμηθεί τροποποιείται ανάλογα και η απόφαση και ως προς τους αρχικούς διαδικούς.<sup>54</sup>

#### 6.2.3.6. ΑΝΑΙΡΕΣΗ

Κατά αποφάσεων των Τμημάτων, των οποίων δεν ασκήθηκε αίτηση αναθεώρησης ή που εκδόθηκαν μετά την εκδίκαση αίτησης αναθεώρησης, επιτρέπεται η άσκηση αίτησης αναίρεσης ενώπιον της Ολομέλειας του ΕΣ.

Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία ανήχθη σε αναιρετικό σχηματισμό με το Ν.Δ. 2712/1953, εκδικάζει τις αιτήσεις αναίρεσεως 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 αναίρεσεως 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 αναίρεσεως 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

---

<sup>54</sup> Γέροντας Α- Χάλτης Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', Αθήνα 1998, Εκδ. Αντ. Ν.Σάκκουλα, σελ.201

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. Η δέσμευση των διοικητικών αρχών από τις αποφάσεις του ΕΣ περιορίζεται στην κρίση για τη σύνταξη που απονέμει και δεν επεκτείνεται και στα θέματα για τα οποία το Δικαστήριο για να εκκαθαρίσει το συνταξιοδοτικό δικαίωμα και να απονείμει τη σύνταξη έκρινε παρεμπιπτόντως.<sup>55</sup>

### 6.3. ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΕΣ είναι κατά το Σύνταγμα ( άρθρο 98 παράγραφος 1 περιπτώσεις α', β' και γ') οι εξής:

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 νομός ορίζει.

γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσιών υπόλογων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στο προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.

<sup>55</sup> Γέροντας Α- Χάλτης Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', Αθήνα 1998, Εκδ. Αντ. Ν.Σάκκουλα, σελ.202-203

### 6.3.1. 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 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.

Η Διαδικασία άσκησης του προληπτικού ελέγχου προβλέπεται από τον οργανισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>56</sup> και το εκτελεστικό αυτού διάταγμα<sup>57</sup>. 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 εντελλόμενη δαπάνη είναι «νόμιμη» και «κανονική», προβαίνει στη θεώρηση 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

<sup>56</sup> Άρθρο 19 και 21 του πδ 774/1980 καθώς και από τις γενικές περί ελέγχου διατάξεις των άρθρων 17 και 18 αυτού .

<sup>57</sup> Άρθρο 144 και 145 του πδ 1225/1981

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 εμπεριστατωμένη αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων. Η διάταξη αυτή εισάγει εξαίρεση από τον κανόνα που ισχύει για τα λοιπά δικαστήρια.

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». Δηλαδή 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.

Σημαντικό στοιχείο κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου αποτελεί και η δυνατότητα άσκησης από όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου παρεμπιπτόντως ελέγχου σε κάθε αναφερόμενο ζήτημα. Συγκεκριμένα εξετάζονται ζητήματα σχετικά με τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης<sup>58</sup>, 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 έλεγχο επιτρέπεται η εξέταση και των παρεμπιπτόντως αναφερομένων ζητημάτων, επιφυλασσομένων των περί δεδικασμένου διατάξεων»*.

---

<sup>58</sup> 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.

### 6.3.2. 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.»*

Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας έχει μεγάλη και ιδιαίτερη σημασία και για αυτό θα αναφερόμαστε ποιο αναλυτικά στα επόμενα κεφάλαια.

### 6.3.3. 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.*

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.<sup>59</sup>

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.

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.)<sup>60</sup> ανήκουν, κατ' αρχήν ευθέως από το Σύνταγμα (άρθρο 98), στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

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.

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.

---

<sup>59</sup> Δογτόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα – Κομοτηνή 1997, Εκδ. Αντ. Ν.Σάκκουλα, σελ. 498-499

<sup>60</sup> Ο κατασταλτικός έλεγχος επί των ΝΠΔΔ που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, δηλαδή ο έλεγχος κάθε έτος επί της διαχειρίσεως και μετά τη λήξη της, είναι υποχρεωτικός, ανεξάρτητα από το γεγονός εάν ένα συγκεκριμένο ΝΠΔΔ εξαιρείται εν όλω ή εν μέρει της εφαρμογής των διατάξεων περί λογιστικού των ΝΠΔΔ.



Ως κύριοι θεωρούνται οι υπόλογοι των δημόσιων οικονομικών υπηρεσιών, οι υπόλογοι συμψηφισμών 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.

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.<sup>61</sup>

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 δεδεδικασμένου 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

---

<sup>61</sup> Στο άρθρο 1 του Ν. 3080/2002 «Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Δικαιοσύνης» (ΦΕΚ Α' 242), που φέρει τον τίτλο «Δειγματοληπτικός έλεγχος λογαριασμών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» ορίζεται ότι, «η Ολομέλεια του ΕΣ εκδίδει κατ' έτος πρόγραμμα ελέγχου λογαριασμών των ΝΠΔΔ εκτός από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού.

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.

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 κατασταλακτικό 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 πταίσματος. 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.

#### 6.4. ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Οι γνωμοδοτήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τη Βουλή και τη Κυβέρνηση συγκροτούν ένα ιδιαίτερο κεφάλαιο αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.<sup>62</sup> Η τρίτη αυτή κατηγορία αρμοδιοτήτων δεν έχει αποτελέσει μέχρι σήμερα, αδικώς 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.

---

<sup>62</sup> Γ. Παπαδημητρίου, "Μονογραφίες Συνταγματικού και Διοικητικού Δικαίου, τόμος 7", 557 σελ., εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2002.

#### 6.4.1. Η 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»

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 αυτό.<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

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 παραβάλλοντάς 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

<sup>63</sup> Άρθρο 72 του ν 2362/1995

<sup>64</sup> Άρθρο 74 του ν 2362/1995

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

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 ακρότητα, 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.

## **VI. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΓΑΛΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΞΙΑΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΣ**

### **7.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Με το άρθρο 98 παρ.1 εδ. β' του αναθεωρημένου Συντάγματος κατοχυρώθηκε συνταγματικά η αρμοδιότητα του ΕΣ να ελέγχει τις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενοι είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως ο νόμος ορίζει. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου, δηλαδή πριν την υπογραφή της σύμβασης. Για το λόγο αυτό αν αποσταλεί στο ΕΣ υπογεγραμμένη σύμβαση το τελευταίο απέχει του ελέγχου. Η αρμοδιότητα αυτή του ΕΣ έχει καθιερωθεί αρχικά με το άρθρο 15 του ν.2145/1993 (ΦΕΚ Α'88) ως προαιρετική. Συγκεκριμένα εναπόκειται στον αρμόδιο Υπουργό να ζητήσει τον έλεγχο για συμβάσεις έργων ή προμηθειών η δαπάνη των οποίων υπερέβαινε το ποσό του 1.000.000.000δραχμών. Με

νομοθετικό έρεισμα τη διάταξη αυτή, ζητήθηκε για πρώτη φορά το 1997, έλεγχος ενός σχεδίου σύμβασης του Υπουργείου Εμπορίου για την προμήθεια μεταλλικών θρανίων και καθισμάτων για τις ανάγκες του Ο.Σ.Κ. Μέχρι το σημείο αυτό ο έλεγχος ήταν δυνητικός και αφορούσε μονό συμβάσεις έργων και προμηθειών και όχι υπηρεσιών. Ο έλεγχος όμως αυτός μέχρι την νομοθετική κατοχύρωση του ως υποχρεωτικού με το ν.2145/1999 (άρθρο 8 παρ.1')<sup>65</sup> και τη συνταγματική κατοχύρωση του με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 έγινε αποδεκτός από τους ελεγχόμενους φορείς με αποτέλεσμα παρ' όλο που ήταν προαιρετικός όλο και περισσότεροι φορείς να επιδιώκουν την υπαγωγή τους σ' αυτόν. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει, ότι είχε αρχίσει να γίνεται συνείδηση η αναγκαιότητα του ελέγχου αυτού, πολύ πριν την υποχρεωτική καθιέρωση του, με στόχο τη καταπολέμηση της διαφθοράς και την εξασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Η αρμοδιότητα ελέγχου ασκήθηκε κατ' αρχήν μόνο από δικαστικούς λειτουργούς<sup>66</sup> και ελεγκτικά κλιμάκια που συγκροτούντο κάθε φορά για συγκεκριμένο έλεγχο και αποκαλούντο ειδικά κλιμάκια<sup>67</sup> και οι πράξεις τους πορίσματα έλεγχου.

Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας κατοχυρώθηκε αρχικά νομοθετικά και στην συνέχεια σε συνταγματικό επίπεδο, σε μια προσπάθεια της Πολιτείας να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των καιρών, όπου τα μεγάλα οικονομικά συμφέροντα κυριαρχούν και προσπαθούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό, η κοινή γνώμη βομβαρδίζεται καθημερινά με καταγγελίες για σκάνδαλα, για στημένους διαγωνισμούς και γενικότερα υπάρχει μια έλλειψη εμπιστοσύνης αναφορικά με τη τήρηση διαφανών διαδικασιών στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Για τους παραπάνω λόγους ενώ είχε συζητηθεί και το ενδεχόμενο να διεξάγεται ο έλεγχος αυτός από ανεξάρτητη αρχή,

---

<sup>65</sup> Υπήχθησαν στον έλεγχο και οι συμβάσεις υπηρεσιών

<sup>66</sup> Με μοναδική εξαίρεση το Πόρισμα Ελέγχου του Ειδικού Κλιμακίου 10/15-07-1997 για τον έλεγχο σχεδίων, συμβάσεις προμήθειας αεροσκαφών της Ολυμπιακής Αεροπορίας στο οποίο συμμετείχε και ένας υπάλληλος του ΕΣ.

<sup>67</sup> Ο ορός Ειδικό Κλιμάκιο καταδεικνύει το γεγονός ότι συγκροτείται για συγκεκριμένο έλεγχο τον οποίο μόλις ολοκλήρωνε έπαυε να υπάρχει.

προκρίθηκε τελικά η λύση να ανατεθεί η αρμοδιότητα στο ΕΣ και να διεξάγεται από δικαστές οι οποίοι με τις εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που διαθέτουν θα διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα του ελέγχου και την εμπιστοσύνη των πολιτών.<sup>68</sup>

Τα κλιμάκια του ΕΣ εκδίδουν πράξεις σε δικαστικούς σχηματισμούς που αποτελούνται από έναν Σύμβουλο και δυο Παρέδρους του ΕΣ και υπόκεινται σε αίτηση ανάκλησης στο VI Τμήμα του Δικαστηρίου. Με παγία νομολογία, τα κλιμάκια του ΕΣ, ιδίως πριν την αναθεώρηση του 2001, αποφαινόμενα ότι κατά τη διαδικασία αυτή το ΕΣ δεν ενεργεί ως δικαστήριο, οι πράξεις του δεν έχουν ισχύ δεδικασμένου, ούτε διεξάγει δίκη, ούτε επιλύει διάφορες υποκαθιστάμενο στη διαδικασία άλλων δικαστηρίων και η εκδιδόμενη από αυτό πράξη δεν έχει το χαρακτήρα δικαστικής απόφασης χωρίς όμως και να αποτελεί βέβαια πράξη διοικητικής αρχής ούτε πράξη ενεργού διοίκησης.<sup>69 70</sup> Ο έλεγχος των δημοσιών συμβάσεων λειτουργεί προληπτικά καθώς η εκάστοτε Αναθέτουσα Αρχή ενόψει του ελέγχου, είναι περισσότερο προσεκτική στη τήρηση των κανόνων νομιμότητας αλλά και κατασταλτικά καθώς η ενδεχόμενη διαπίστωση από το Κλιμάκιο νομικών πλημμελειών στη διαδικασία του διαγωνισμού θα οδηγήσει στη ματαίωση της υπογραφής της σύμβασης.

Από την άποψη του συγκριτικού δικαίου η αρμοδιότητα αυτή ασκείται και από το Ιταλικό και το Πορτογαλικό Ελεγκτικό Συνέδριο. Στην Ιταλία προληπτικό έλεγχο της *Cortr dei Conti* (ΕΣ) υπάγονται τα διατάγματα με τα οποία επικυρώνονται διοικητικές συμβάσεις που συνάπτει το Κράτος με εξαίρεση

---

<sup>68</sup> Ο έλεγχος διεξάγεται από το Ε' κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για έργα, το ΣΤ' για τις προμήθειες και το Ζ' για τις υπηρεσίες που συστάθηκαν με την Φ.Γ. 16805/13-10-1999 απόφαση της Ολομέλειας του Ε.Σ

<sup>69</sup> ΑΕΔ 32/2001 και Ειδικό Κλιμάκιο, πόρισμα ελέγχου της 11-10-1999 προμήθεια για τις ανάγκες του Πυροσβεστικού Σώματος, δεκαέξι ανθρώπων ερπυσριοφόρων οχημάτων πολλαπλών χρήσεων.

<sup>70</sup> Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση όπως θα δούμε παρακάτω η Ολομέλεια του Ε.Σ με πρακτικά της 15ης Γενικής Συνεδρίασης 21-05-2003 και με τα πρακτικά της 3ης Γενικής Συνεδρίασης 23-02-2005 εξέφρασε την άποψη ότι πρόκειται για δικαστική απόφαση ειδικής μορφής.



τις αυτόνομες δημοσιές επιχειρήσεις, καθώς και οι πράξεις που αφορούν στη κατασκευή δημοσίων έργων. Οι πράξεις αυτές θεωρούνται νόμιμες και καθίστανται εκτελεστές αν εντός 30 ημερών η Cortr dei Conti δεν αποφανθεί για τη νομιμότητά τους. Στη Πορτογαλία ο προληπτικός έλεγχος που διενεργείται από το Tribunal de contas (ΕΣ) αποσκοπεί στο να εξακριβώσει τη νομιμότητα των διαταγμάτων των διοικητικών πράξεων και των δημοσίων συμβάσεων καθώς και την ύπαρξη πιστώσεων στο προϋπολογισμό.<sup>71</sup>

Κατά τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων οι δικαστές του ΕΣ προσπαθούν να διασφαλίσουν τη τήρηση της νομιμότητας ταυτόχρονα όμως πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους και την ανάγκη ο έλεγχος τους να μη αποτελεί τροχοπέδη για τη Διοίκηση γιατί αυτό θα οδηγούσε στη ματαιώση μεγάλων έργων με όλες τις συνεπαγόμενες κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις. Για τους λόγους αυτούς αναπτύχθηκε από τα κλιμάκια του ΕΣ μια ιδιαίτερη τεχνική η οποία προσδιορίζει και τη φύση του ασκούμενου ελέγχου νομιμότητας. Στις αλλαγές που επήλθαν με τη συνταγματική αναθεώρηση στη φύση του ελέγχου και στο εύρος του, στη διαδικασία ασκήσεώς του, στη προβλεπόμενη από το νόμο αίτηση ανακλήσεως των πράξεων των κλιμακίων του ΕΣ, στα προβλήματα οριοθέτησης αρμοδιοτήτων μεταξύ του ΕΣ του Συμβουλίου της Επικρατείας και των λοιπών δικαστηρίων αναφορικά με το τομέα αυτό, θα γίνει αναφορά πιο κάτω.

### Συνταγματική κατοχύρωση και οι αλλαγές που επέφερε, φύση και εύρος του ελέγχου

Με τη διάταξη της παρ.1 εδ.β' του άρθρου 98 του Συντάγματος κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά συνταγματικά ο προληπτικός έλεγχος του ΕΣ και επήλθαν σημαντικές αλλαγές ως προς τη φύση του ελέγχου οι ποιες αποτέλεσαν

---

<sup>71</sup> Μηλιώνης Ν., Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα – Κομοτηνή 2002, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ 303-307

το έναυσμα για διεύρυνση του πεδίου ελέγχου και των αρμοδιοτήτων του ΕΣ στο τομέα των συμβάσεων.

## **7.2. ΤΟ ΝΕΟ ΚΑΘΕΣΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΙΣΗ ΤΟΥ 2001.**

Όπως διακηρύχθηκε στη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή<sup>72</sup> με το αναθεωρημένο άρθρο 98 «*αποσαφηνίζονται οι τρεις κύκλοι αρμοδιοτήτων του ΕΣ και στο πρώτο κύκλο υπάρχουν οι εκλεκτικές του αρμοδιότητες οι οποίες είναι άκρως σημαντικές και οι οποίες ενισχύονται ιδίως στο τομέα των συμβάσεων έργων και προμηθειών και αυτό κατοχυρώνεται πλέον και συνταγματικά*». Όπως έκρινε η Ολομέλεια του ΕΣ με τα πρακτικά της 3<sup>ης</sup> Γενικής Συνεδριάσεως της 23-02-2005, με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη, το ΕΣ από 17-04-2001, κατέστη ο φυσικός δικαστής ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας πριν από τη σύναψη τους και όλων των πράξεων της σχετικής διοικητικής διαδικασίας που προηγείται της σύναψης τους και συνεπώς κανένα άλλο δικαστήριο δεν έχει την αρμοδιότητα αυτή ούτε μπορεί να υποκαταστήσει αμέσως ή εμμέσως το Συνέδριο στη άσκηση της ανωτέρω αρμοδιότητας του. Το κλιμάκιο, κατά την Ολομέλεια του ΕΣ, κατά των ανωτέρω έλεγχου νομιμότητας ασκεί δικαιοδοτική εξουσία και τέμνει τη δημοσιολιγιστική διαφορά αίροντας τις επαρχούσες αμφισβητήσεις για τη νομιμότητα ή μη της υπό κατάρτισης σύμβασης καθώς και όλων ή μερικών πράξεων της διοικητικής διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της, μεταξύ του φορέα της σύμβασης και του προσώπου στο οποίο γίνεται η κατακύρωση, καθώς και των λοιπών προσώπων που συμμετείχαν στη σχετική διαδικασία και εκφέρει αναγνωριστική κρίση νομιμότητας ή αναγνωριστική κρίση ακυρότητας λόγω παρανομίας, που είναι δικαστική κρίση τόσο κατά το τυπικό όσο και το λειτουργικό κριτήριο και κρίση που προσομοιάζει στις υποθέσεις εκούσιας

---

<sup>72</sup> Βλ. Εισηγήση του εισηγητή της πλειοψηφίας Βουλευτή Ε. Βενιζέλο στη σελ. 645 των Πρακτικών Συνεδριάσεως και Έκθεσης Επιτροπής Αναθεώρησης.

διαδικασίας, όπου εκεί παρέχεται ένδικη προστασία βεβαιωτικής μορφής για προστασία ιδιωτικών συμφερόντων.

Η Ολομέλεια του ΕΣ κάνει κατ' αρχήν αναφορά στην 32/2001 απόφαση του ΑΕΔ που είχε δεχθεί ότι η πράξη του κλιμάκιου δεν έχει τη μορφή ούτε πράξης βέβαια διοικητικής αρχής αλλά ούτε και δικαστικής απόφασης. Για το λόγο αυτό το ΑΕΔ απέρριψε αίτηση άρσεως καταφατικής σύγκρουσης καθηκόντων μεταξύ ΕΣ και ΣτΕ ( υπήρχε αντίθετη απόφαση του ΣτΕ) λόγω ελλείψεως εκκρεμούς δίκης στο κλιμάκιο του ΕΣ μιας και αυτό δεν θεωρείται Δικαστήριο. Κατά τη Ολομέλεια όμως του ΕΣ τα ανωτέρω ισχύοντα μεταβλήθηκαν με τη συνταγματική αναθεώρηση. Όχι μονό λόγω της συνταγματικής κατοχύρωσης του προσυμβατικού ελέγχου αλλά και εξαιτίας της επιφύλαξης που τέθηκε για πρώτη φορά στο άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος σύμφωνα με την οποία στο ΣτΕ και στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως ο νομός ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ΕΣ. Από τη διάταξη αυτή η Ολομέλεια συνάγει ότι οι αρμοδιότητες που ορίζονται ρητά στο άρθρο του Σ είναι αρμοδιότητες της αποκλειστικής διαδικασίας του ΕΣ και περιοριστικές των αρμοδιοτήτων του ΣτΕ και των ΤΔΔ. Έτσι η Ολομέλεια οδηγήθηκε κατά πλειοψηφία στην άποψη (21 από 25 μέλη), ότι οι πράξεις του Κλιμακίου είναι δικαστικές αποφάσεις ειδικής μορφής, στις οποίες δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παρ.2 και 3 του Σ χάριν της ταχύτητας της διαδικασίας. Εάν δεν ασκηθεί αίτηση ανάκλησης, η απόφαση του κλιμακίου είναι οριστική και δημιουργεί δεδικασμένο, για τη νομιμότητα ή μη ή για την ακυρότητα ή μη επιμέρους φάσεως της διοικητικής διαδικασίας που προηγείται της κατάρτισης της σύμβασης εάν αυτές υποβλήθηκαν για έλεγχο στο Συνέδριο. Το Κλιμάκιο στην προκείμενη περίπτωση δεν επιλύει διοικητική διάφορα ουσίας με την έννοια παροχής ένδικης προστασίας για ικανοποίηση προσβληθέντος ιδιωτικού ή δημοσίου δικαιώματος του διοικούμενου από παράνομη διοικητική πράξη ούτε διοικητική διαφορά ακύρωσης αλλά επιλύει διαφορά δημοσίου δικαίου, για παροχή δικαστικής βεβαίωσης (αναγνώρισης) νομιμότητας ή

ακυρότητας, που απορρέει ευθέως από το άρθρο 98 παρ.1 περ.β' του Συντάγματος και στηρίζει τη κρίση του αποκλειστικά στην εφαρμογή κανόνων δικαίου.

Κατά την άποψη μου, είναι ορθότερη η άποψη της μειοψηφία σύμφωνα με την οποία η πράξη του Κλιμακίου δεν είναι δικαστική απόφαση και με την αρμοδιότητα που ασκεί, δεν υποκαθιστά το δικαστικό έλεγχο που ασκούν τα αρμόδια δικαστήρια και ειδικότερα το Συμβούλιο της Επικρατείας επί της νομιμότητας της διοικητικής διαδικασίας που καταλήγει στη σύναψη διοικητικών συμβάσεων προμηθειών, έργων ή υπηρεσιών. Διαφορετική εκδοχή θα δημιουργούσε έλλειμμα δικαστικής προστασία και θα αντέβαινε στις διατάξεις των άρθρων 20 παρ.1 και 95 παρ.1 του Συντάγματος. Βέβαια όποια άποψη και αν δεχθεί κανείς δημιουργείται ένα μείζον ζήτημα με την αρμοδιότητα αυτή του ΕΣ σε σχέση με τις αρμοδιότητες άλλων δικαστηρίων. Διερωτάται κανείς τι θα γίνει αν το κλιμάκιο και εν συνεχεία το τμήμα του ΕΣ αποφασίσουν ότι μια διαδικασία διαγωνισμού δεν είναι νόμιμη ενώ η Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ πει το αντίθετο. Από ποια απόφαση θα δεσμευτεί η διοίκηση! Στο ερώτημα αυτό θα αναφερθούμε αναλυτικότερα παρακάτω. (Ενότητα 5).

Σε κάθε περίπτωση πάντως, με τη συνταγματική αναθεώρηση αφενός κατοχυρώθηκε η αρμοδιότητα του ΕΣ για έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας και αφετέρου δημιουργήθηκε νέες προοπτικές για διεύρυνση στο μέλλον των αρμοδιοτήτων του ΕΣ στο τομέα αυτό.

### **7.3. Η ΤΕΧΝΙΚΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

Οι δικαστές του ΕΣ ασκώντας την αρμοδιότητα του προσυμβατικού ελέγχου ισορροπούν συχνά σε ένα τεντωμένο σχοινί. Από τη μια επιδιώκουν την τήρηση των κανόνων νομιμότητας και διαφάνειας από την άλλη όμως πρέπει να έχουν κατά νου να μη μεταβληθεί ο έλεγχος σε πρόβλημα να ελέγχουν έναν όγκο δικαιολογητικών ιδίως όταν οι συμμετέχουσες στο διαγωνισμό εταιρείες είναι

πολλές μέσα σε μια προθεσμία που ορίζεται στο άρθρο 2 του ν3060/2002 σε 30 ημέρες. Για τους παραπάνω λογούς αναπτύχθηκε από τα Κλιμάκια του ΕΣ μια λεπτή τεχνική ελέγχου με σκοπό να ανταποκρίνεται στις παραπάνω απαιτήσεις και στόχους.

Έτσι τα Κλιμάκια του ΕΣ με παγία νομολογία<sup>73</sup> επισημαίνουν ότι το ΕΣ περιορίζεται στο έλεγχο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων για την ανάδειξη αναδόχου και του σχεδίου της οικείας συμβάσεως εφόσον αυτό έχει καταρτισθεί και υποβάλλεται προς έλεγχο, χωρίς να ελέγχει την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή τη σκοπιμότητα των πράξεων αυτής. Στη συνέχεια το Κλιμάκιο τονίζει ότι κατά τη διαδικασία αυτή το ΕΣ δεν επλύει διαφορές υποκαθιστάμενο στην αντίστοιχη διαδικασία άλλων δικαστηρίων, αλλά ερευνά ως δικαστικό όργανο ελέγχου, εάν η διοίκηση ερμηνεύοντας και εφαρμόζοντας τη κείμενη νομοθεσία κινήθηκε εντός της δυνατής ερμηνείας του νόμου, δηλαδή εάν είναι νομικώς υποστηρίξιμη η ερμηνευτική εκδοχή στην οποία βασίστηκαν οι διοικητικές πράξεις της διαδικασίας που προηγείται της κατάρτισης του σχεδίου της σύμβασης.

Εξάλλου μόνο ουσιώδης νομικές πλημμέλειες των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας, μπορεί να οδηγήσουν σε διατύπωση αρνητικής κρίσης από το Κλιμάκιο, όπως κυρίως όταν διαπιστώνεται νόθευση του ανταγωνισμού, ή έλλειψη ειλικρίνειας και αμεροληψίας στις πράξεις της Διοίκησης από την οποία επέρχεται βλάβη στο Δημόσιο συμφέρον ή αδιαφάνεια των διαδικασιών, όταν δεν τηρούνται οι διατάξεις περί προστασίας του περιβάλλοντος, όταν δηλαδή προσβάλλονται έννομα αγαθά τα οποία συνθέτουν το δημόσιο συμφέρον. Αντιθέτως τυπικής πλημμέλειας είναι κυρίως όσες αναφέρονται σε παραβιάσεις κανόνων που διέπουν την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της Διοίκησης χωρίς να έχουν επιπτώσεις σε τρίτους. Ως τυπικά σφάλματα, το Κλιμάκιο πάγως αντιλαμβάνεται εσωτερικές παραλείψεις της ελεγχόμενης αρχής, οι οποίες δεν παραβιάζουν την αρχή της ισότητας των υποψήφιων εργοληπτών, ούτε εξάλλου

<sup>73</sup> Βλ. Ε' Κλιμάκιο 275/2003, ΣΤ' Κλιμάκιο 97/2005, Ζ' Κλιμάκιο 23/2005

πλήττουν αγαθά που συγκροτούν το δημόσιο συμφέρον. Εξάλλου δια του παρόντος ελέγχου το Κλιμάκιο δεν υπεισέρχεται σε τεχνικές κρίσεις ούτε εξετάζει τη σκοπιμότητα των ενεργειών της Διοίκησης.<sup>74</sup> Αν όμως προκόπει ότι μια τέτοια πλημμέλεια έχει επιπτώσεις σε τρίτους και ιδίως όταν πλήττει ένα από τα αγαθά που αναφέρονται παραπάνω το Κλιμάκιο διαπιστώνει ουσιώδη νομική πλημμέλεια που κωλύει την υπογραφή της σύμβασης. Τέλος ο έλεγχος αυτός εκτείνεται μεν επί του συνόλου των πράξεων που συνθέτουν τη διαδικασία επιλογής αναδόχου πλην όμως επικεντρώνεται πρωτίστως στα ζητήματα εκείνα τα οποία τίθενται από την ίδια τη Διοίκηση, είτε αποτέλεσαν αντικείμενο διαφωνίας μεταξύ των μελών των Επιτροπών του Διαγωνισμού, είτε περιεχόμενο υποβληθείσων ενστάσεων ή προσφυγών.

Ειδικότερα ελέγχεται αρχικά η αρμοδιότητα των όργανων που αποφάσισαν κατά τη διαδικασία, το είδος της διαδικασίας που επελέγη, η διακήρυξη<sup>75</sup> και η δημοσιότητα του διαγωνισμού. Κατόπιν ερευνάται αν νομίμως ή μη αποκλείστηκαν ή έγιναν δέκτες κάποιες εταιρεία στο διαγωνισμό.<sup>76</sup> Επίσης το Κλιμάκιο διατυπώνει κρίση σχετικά με το αν είναι νόμιμες ή όχι οι αποφάσεις των Επιτροπών Διαγωνισμού και της Προϊστάμενης Αρχής επί των υποβληθείσων ενστάσεων. Το Κλιμάκιο διακρίνει μεταξύ των αυτεπαγγέλτως ερευνώμενων ζητημάτων και των ζητημάτων που δεν ερευνώνται αυτεπάγγελτα.<sup>77</sup> Ως μη αυτεπάγγελτη έρευνα νοείται η έρευνα που διεξάγεται κατόπιν επισημάνσεων από την ίδια τη Διοίκηση ή επειδή στο φάκελο αναδεικνύονται διαφωνίες μεταξύ των μελών των Διοικητικών Επιτροπών ή ενστάσεις όσων έλαβαν μέρος στο διαγωνισμό. Το Κλιμάκιο δεν αγνοεί και καταγγελίες στις οποίες δόθηκε δημοσιότητα. Μη αυτεπαγγέλτως ερευνώμενα

<sup>74</sup> Βλ. Πρακτικό 20/2002 Ε' Κλιμάκιο σχετικά με έργο της ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ ΑΕ για την επέκταση των γραμμών 2 και 3 του Μέτρου της Αθήνας.

<sup>75</sup> Ερευνάται το αν οι όροι που θέτει η διακήρυξη πληρούν τις απαιτήσεις του Νόμου

<sup>76</sup> Γίνεται έλεγχος των δικαιολογητικών που υπέβαλλαν οι υποψήφιοι εταιρείες και ερευνάται αν καλύπτουν τις απαιτήσεις του νόμου και της διακήρυξης.

<sup>77</sup> Σαρμάς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Εκδ. Ανατ. Σάκκουλα,

ζητήματα είναι κυρίως αυτά που αναφέρονται στο περιεχόμενο της διακηρύξεως και ιδίως στους τεχνικούς όρους του υπό προμήθεια είδους. Αυτεπαγγέλτως ερευνώμενα ζητήματα είναι όσα ορίζει η σχετική νομοθεσία (ν. 1418/1984, ΠΔ 609/1985 κλπ) σχετικά με τη διακήρυξη, τη διαδικασία, τη δημοσιότητα, τη αρμοδιότητα των αποφασιστικών οργάνων αλλά και οι λόγοι για τους οποίους τυχόν αποκλειστικέ μια υποψήφια εταιρεία.

Με τη παραπάνω τεχνική έλεγχο, τα Κλιμάκια του ΕΣ επικεντρωμένα στις ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες της διαδικασία επιτυγχάνουν σε γενικές γραμμές να ασκούν ένα αποτελεσματικό έλεγχο νομιμότητας χωρίς να εμποδίζουν, χωρίς ιδιαίτερα σοβαρό λόγο, τη δράση της διοίκησης και τη σύναψη σημαντικών δημοσίων συμβάσεων.

#### 7.4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Όπως ορίζει το άρθρο 2 του ν. 3060/2002, όπως ισχύει, για τις προμήθειες αγαθών του ν.2286/1995 και τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών και για την εκτέλεση έργων από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις Δημοσιές Επιχειρήσεις προϋπολογισμού άνω των 1.000.000 ευρώ διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος από Κλιμάκια του ΕΣ.<sup>78 79</sup> Εάν δε διενεργηθεί ο έλεγχος ως νομική συνεπεία που καθιερώνει ο νομοθέτης είναι ότι η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. Συνεπώς σε μια τέτοια περίπτωση ο Επίτροπος του ΕΣ δεν θα θεωρεί εντάλματα για την πληρωμή δαπανών για εκτελεστικές εργασίες, εάν η σύμβαση υπογράφηκε χωρίς να υποβληθεί σε προσυμβατικό έλεγχο και αυτό γιατί νόμιμο έρεισμα της δαπάνης θα είναι μια άκυρη σύμβαση. Στη συνέχεια ο εργολάβος θα μπορεί να αναζητήσει τα χρήματα που του οφείλει η Αναθέτουσα Αρχή μόνο με

<sup>78</sup> Στα ποσά αυτά κατά πάγια νομολογία δεν συμπεριλαμβάνεται ο ΦΠΑ

<sup>79</sup> Αν υποβληθεί στο ΕΣ σύμβαση προϋπολογισμού κατώτερου από τα παραπάνω ποσά το Κλιμάκιο αποφαινεται ότι απέχει του έλεγχου. Το ίδιο αποφαινεται και όταν η σύμβαση έχει υπογραφεί ή έχει εκτελεσθεί.

αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού. Στη πράξη βέβαια, σχεδόν πάντοτε η Διοίκηση τηρεί το νομό και αποστέλλει τις συμβάσεις για έλεγχο στο ΕΣ.

Όπως ορίζει το άρθρο 2 του ν. 3060/2002 υποβάλλεται στο Κλιμάκιο από τον αρμόδιο Υπουργό ή Φορέα φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία, ιδίως δε αυτά των οποίων η έλλειψη επιφέρει κατά την Κειμένη νομοθεσία τον αποκλεισμό της συμμετέχουσας στο διαγωνισμό επιχείρησης. Τα έγγραφα και τα στοιχεία, η έλλειψη των οποίων επιφέρει τον αποκλεισμό της επιχείρησης από το διαγωνισμό μπορούν να συμπληρωθούν και μετά την υποβολή των λοιπών δικαιολογητικών συμμετοχής στο διαγωνισμό αλλά πριν την αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών. Εξάλλου με το ίδιο άρθρο παρέχεται η δυνατότητα στο Υπουργό ή Φορέα να ζητεί τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για επιμέρους φάσεις της διαδικασίας. Η δυνατότητα αυτή παρέχεται, έτσι ώστε να αποφεύγει η Διοίκηση το ενδεχόμενο ύστερα από μια αρνητική κρίση του Κλιμακίου να επαναλαμβάνει όλο το διαγωνισμό από την αρχή. Έτσι η Διοίκηση έχει τη δυνατότητα με έλεγχο νομιμότητας επιμέρους φάσεις της διαδικασίας, να προχωρά με σιγουριά βήματα στη ολοκλήρωση της διαδικασίας του διαγωνισμού.

Εδώ πρέπει να τονισθεί ότι πολλές φορές δημιουργείται τεράστιο πρόβλημα στη Διοίκηση από μια ενδεχόμενη αρνητική κρίση του Κλιμακίου αφού πρέπει να ξεκινήσει ο διαγωνισμός πάλι από το σημείο που διαπιστώθηκε από το Κλιμάκιο η νομική πλημμέλεια, με αποτέλεσμα μεγάλη καθυστέρηση, που δημιουργεί κινδύνους απώλειας πιστώσεων κλπ.<sup>80</sup> Τα Κλιμάκια όπως είπαμε συγκροτούνται από ένα Συμβούλιο και δυο Πάρεδρους. Τον Πάρεδρο όμως, όπως ορίζεται στο νομό, μπορεί να αναπληρώνει εισηγητής με τριετή τουλάχιστον υπηρεσία στην οποία συνυπολογίζεται και η υπηρεσία του ως δόκιμου εισηγητή. Τέλος στο άρθρο 2 του παραπάνω νομού ορίζεται ότι ο

---

<sup>80</sup> Στη πράξη πάντως δεν παρατηρείται συχνά το φαινόμενο να αποστέλλεται στο ΕΣ για έλεγχο μόνο επιμέρους φάση του διαγωνισμού.



έλεγχος ολοκληρώνεται μέσα σε 30 ημέρες από τη διαβίβαση στο ΕΣ του σχετικού φακέλου.

Όπως έχει κριθεί<sup>81</sup> αν ο υποβληθείς φάκελος δεν είναι πλήρης ή διαπιστωθούν ασάφειες όσον αφορά ειδικότερα ζητήματα του ελεγχόμενου διαγωνισμού, το Κλιμάκιο ζητά με πράξη του τη συμπλήρωση του φακέλου, με να ελλείποντα στοιχεία ή την παροχή διευκρινίσεων προς άρση των ασαφειών. Στη περίπτωση αυτή αρχίζει νέα ισόχρονη προθεσμία (30 ημερών) από τη υποβολή των ζητηθέντων στοιχείων στο αρμόδιο Κλιμάκιο.<sup>82</sup> Τέλος αναφορικά με τη προθεσμία των 30 ημερών το Ε' Κλιμάκιο με παγία νομολογία του<sup>83</sup> (459/2005, 465/2005 κλπ) έχει κρίνει ότι η καθιέρωση της προθεσμίας αυτής έχει την έννοια ότι γίνεται μ' αυτή έντονη υπόδειξη για ταχεία ενέργεια, δηλαδή για ταχεία διεκπεραίωση του έλεγχου και έχει ενδεικτικό και όχι αποκλειστικό χαρακτήρα. Ως εκ τούτου η τυχόν παραβίαση της δεν συνεπάγεται ακυρότητα της πράξης του Κλιμακίου (ΣτΕ 3385/1990. 1127/2000).

Στη πράξη βέβαια πάντοτε ο έλεγχος των Κλιμακίων του ΕΣ ολοκληρώνεται μέσα σε 30 ημέρες από την αποστολή του φακέλου και αυτό ενόψει και του όγκου της εργασίας είναι ιδιαίτερα σημαντικό για το Δικαστήριο, με δεδομένη και τη γενικότερη καθυστέρηση που παρατηρείται σε όλα τα Δικαστήρια στην απονομή της Δικαιοσύνης. Εξάλλου το Κλιμάκιο του Συνεδρίου, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ΠΔ 1225/1981, της Δικονομίας δηλαδή του Συνεδρίου, είναι όργανο άσκησης της δικαιοδοσίας του στο οποίο μπορεί να προσφύγει όχι μόνο ο αρμόδιος Υπουργός ή Φορέας, όπως ορίζει η ανωτέρω διάταξη, αλλά και οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον προς τούτο.<sup>84</sup> αυτή η δυνατότητα απορρέει

---

<sup>81</sup> Ε' Κλιμάκιο 402/2005

<sup>82</sup> Ο εισηγητής δικαστής συχνά προσκαλεί στο ΕΣ υπηρεσιακούς παράγοντες ιδίως μέλη των Επιτροπών Διαγωνισμού για να συζητήσουν μαζί του την υπόθεση. Σχετικώς με τις επαφές αυτές το Κλιμάκιο έχει διακηρύξει ότι οι προφορικές εξηγήσεις που τυχόν ζητείται να παρασχεθούν από τη Διοίκηση αποβλέπουν μόνο σε διευκρινίσεις των υπάρχοντων στοιχείων και δεν δύναται ούτε να αποτελέσουν συμπλήρωση ούτε να στοιχειοθετήσουν ανατροπή των στοιχείων του φακέλου. Βλ. Σαμαράς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη

<sup>83</sup> Ε' Κλιμάκιο 459/2005

<sup>84</sup> Πρακτικά 3<sup>ης</sup> Γενικής Συνεδριάσεως της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου 23-02-2005

ευθέως από τη ανώτερη συνταγματική διάταξη η οποία δεν θέτει κανένα περιορισμό. Το Κλιμάκιο δικάζει σύμφωνα με τα άρθρα 16 παρ.1 και 2, 17 παρ.3 και 8 του ΠΔ 774/1980,80 παρ.4 και 5, 132 παρ.1 και 2, 137, 138 και 141 του ΠΔ 1225/1981, και δικαιούνται να παριστούν σ' αυτό και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο ΕΣ.

Όπως είπαμε το Κλιμάκιο αποφαινεται με πράξη του. Η Ολομέλεια με τα παραπάνω πρακτικά χαρακτηρίζει την πράξη του Κλιμακίου ως πράξη-απόφαση που εκδίδεται «εν διασκέψει», δηλαδή σε συμβούλιο και περιέχει τα στοιχεία του άρθρου 141 ΠΔ 1225/1981, δηλαδή τα στοιχεία που περιέχουν όλες οι δικαστικές αποφάσεις και ο ορός έκδοση είναι ταυτόσημος κατά την Ολομέλεια με το ίδιο όρο που αναφέρεται στα άρθρα 138 παρ.2 και 165 παρ.2 του Κώδικα Πολίτικης Δικονομίας, δηλαδή ως έκδοση νοείται η ημερομηνία υπογραφής καθαρογραμμένης της πράξης του Κλιμακίου και καταχώρησης της με άρθρο σε ειδικό βιβλίο, προσιτό σε κάθε ενδιαφερόμενο.

Όταν εκδοθεί η πράξη του Κλιμακίου και αποφανθεί ότι δεν κωλύεται η σύναψη της σύμβασης η διοίκηση προχωρά στην υπογραφή της. Επίσης αν παρέλθει η προθεσμία των 30 ημερών χωρίς το Κλιμάκιο να έχει εκδώσει Πράξη, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να αναμένει την έκδωση της και να μην υπογράψει τη σύμβαση αφού όπως είδαμε η προθεσμία που έχει το Κλιμάκιο για να ασκήσει την αρμοδιότητα του είναι ενδεικτική. Αν το Κλιμάκιο αποφανθεί ότι δεν ήταν νόμιμη η διαδικασία του διαγωνισμού έχει τη δυνατότητα η Διοίκηση και η ανάδοχος εταιρεία να ασκήσουν αίτηση ανακλήσεως στο VI Τμήμα και μονό αν ανακαλέσει αυτό την προσβαλλόμενη πράξη του Κλιμακίου μπορεί η σύμβαση να υπογραφεί. Φυσικά, αίτηση ανακλήσεως μπορεί να ασκηθεί όπως θα δούμε παρακάτω κατά οποιαδήποτε πράξη του Κλιμακίου δηλαδή και όταν η τελευταία κρίνει τη διαδικασία νόμιμη. Η αίτηση βέβαια τότε θα ασκηθεί από αυτούς που έχουν έννομο συμφέρον. (π.χ συνυποψήφιος εταιρείες που είχαν αποκλειστεί από το διαγωνισμό ή δεν είχε επιλεγεί η προσφορά τους).

## 7.5. Η ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΚΛΗΣΕΩΣ

Πριν την θέσπιση του ν. 3060/2002 (αρθρο2), οι πράξεις των Κλιμακίων που εκδίδονται στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας δεν υπόκεινται σε κανένα ένδικο βοήθημα. Μπορούσαν μονό να ανακληθούν, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 29 παρ.3 τελευταίο εδάφιο του ΠΔ 774/1980 (Οργανισμός του ΕΣ ΦΕΚ Α' 189), η οποία ορίζει ότι το Συνέδριο δύναται οίκοθεν ή με αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο ΕΣ να ανακαλέσει ή να τροποποιεί πράξεις αυτού εφόσον από νεότερα στοιχεία προέκυπτε ότι οι παραπάνω πράξεις στηρίχθηκαν σε προϋποθέσεις που δεν υφίσταντο.<sup>85</sup> Με το αρθρο2 του ν. 3060/2002 θεσπίστηκε η αίτηση ανακλήσεως ως ένδικο βοήθημα κατά των πράξεων των Κλιμακίων. Αρμόδιο Τμήμα για την εκδίκαση της οριστικέ τοVI Τμήμα, που συστάθηκε ειδικά για αυτό το σκοπό με την Φ18/15686/2002 απόφαση της Ολομέλειας<sup>86</sup> του Δικαστηρίου και η αίτηση υποβάλλεται στη Γραμματεία του αρμόδιου τμήματος (VI) από αυτόν που έχει σπουδαίο έννομο συμφέρον ή από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας ο οποίος βέβαια πάντοτε ενεργεί χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Την αίτηση ανάκλησης δηλαδή, μπορούν να ασκήσουν ο Φορέας που διεξάγει το διαγωνισμό, η ανάδοχος εταιρεία και ο συνυποψήφιος της εταιρείας, εφόσον βέβαια δικαιολογήσουν σπουδαίο έννομο συμφέρον.

Η έννοια του έννομου συμφέροντος εξειδικεύτηκε με σειρά πράξεων του VI Τμήματος μεταξύ αυτών και με την 33/2005.<sup>87</sup> Το τμήμα έκρινε ότι η συνδρομή

---

<sup>85</sup> Η αίτηση αυτή ανακλήσεως εξετάζονταν από το ίδιο το Κλιμάκιο που είχε εκδώσει τη πράξη και ήταν απρόθεσμη.

<sup>86</sup> Άλλες αρμοδιότητες του VI Τμήματος είναι η άσκηση ενδίκων μέσων κατά πράξεων του Δ' Κλιμακίου, η άρση διαφωνιών και η γνωμοδότηση σε αμφιβολίες Επιτρόπων ως προς τη θεώρηση ή μη κάθε μορφής τίτλου πληρωμής δαπανών ΝΠΙΔ που υπάγονται με ειδικού διάταξη νόμου στο προληπτικό έλεγχο του ΕΣ και η εκδίκαση ενδίκων μέσων (εφέσεων, ανακοπών κλπ), σε διαφορές που προκύπτουν από τον έλεγχο των λογαριασμών των απολόγων ΝΠΙΔ.

<sup>87</sup> Την αίτηση ανάκλησης είχε ασκήσει εταιρεία, κατά της 13/2005 πράξη του ΣΤ' Κλιμακίου με την οποία είχε κριθεί ως νόμιμη η απόρριψη της τεχνικής προσφοράς της ως προς ορισμένου είδη της διακήρυξης σε διαγωνισμό που είχε διενεργηθεί από το ΠΕΣΥΠ Αττικής με αντικείμενο τη προμήθεια ραμμάτων για τα νοσοκομεία.

σπουδαίου έννομου συμφέροντος αποτελεί διαδικαστική προϋπόθεση της δίκης ενώπιον του VI Τμήματος. Η προϋπόθεση αυτή ερευνάται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο και η έλλειψη της καθιστά την αίτηση απαράδεκτη. Το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι προσωπικό, να υπάρχει δηλαδή ιδιαίτερος δεσμός (ατομικός) που να συνδέει τον αιτούντα με την προσβαλλόμενη πράξη χωρίς να ασκεί το γενικό ενδιαφέρον που θα μπορούσε ο οποιοσδήποτε διοικούμενος να επιδείξει για την τήρηση της νομιμότητας στις διαδικασίες των διαφόρων διαγωνισμών. Πρέπει επίσης το έννομο συμφέρον να είναι άμεσο και ενεστώς, απαιτείται δηλαδή η παραδοχή των λόγων ανάκλησης να συνεπάγεται ευθέως ευμενή μεταβολή στη θιγείσα από την πληττόμενη πράξη νομική ή πραγματική κατάσταση του αιτούντος και όχι απλή προσδοκία ή ελπίδα κτήσης από αυτόν δικαιωμάτων στο μέλλον.<sup>88</sup>

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 2 του ν. 3060/2002 η αίτηση ανακλήσεως ασκείται μέσα σε προθεσμία 15 ημερών από την κοινοποίηση της πράξης του Κλιμάκιου στο οικείο φορέα και των Γενικό Επίτροπο. Ζήτημα δημιουργήθηκε για το χρόνο σημείο που αφετηριάζεται η προθεσμία της ασκήσεως της αιτήσεως ανακλήσεως από τους ιδιώτες (εταιρείες κλπ). Το θέμα αυτό έγινε στη πράξη πολύ σοβαρό, αφού ο φορέας του διαγωνισμού δεν κοινοποιεί την πράξη του Κλιμακίου και δεν θα μπορούσε ίσως να το κάνει σ' όλες τις εταιρείες που συμμετείχαν στο διαγωνισμό. Το ερώτημα είναι λοιπόν αν η προθεσμία για τις υποψήφιες εταιρείες αρχίζει από την κοινοποίηση της πράξης σ' αυτές<sup>89</sup> ή από την πλήρη γνώση τους σύμφωνα με τα γενικώς κρατούντα στο δικονομικό δίκαιο ή η προθεσμία αφετηριάζεται και γι' αυτές από την κοινοποίηση της πράξης στον αρμόδιο φορέα. Η Ολομέλεια του ΕΣ με τα Πρακτικά της 25ης Γενικής Συνεδριάσεως στις 26-10-2005, απεφάνθη μένοντας στο γράμμα του νομού, ότι όλοι οι ενδιαφερόμενοι έχουν προθεσμία για την

---

<sup>88</sup> Πράξη VI Τμήματος 38/2003 και VI Τμήματα 103/2004

<sup>89</sup> Η κοινοποίηση αυτή συνήθως δεν λαμβάνει χώρα.

άσκηση της αιτήσεως ανακλήσεως 15 ημέρες από την κοινοποίηση της πράξης σ' αυτούς.

Η αίτηση ανακλήσεως κοινοποιείται χωρίς υπαίτια καθυστέρηση με επιμέλεια του αιτούντος σε καθέναν που έχει έννομο συμφέρον. Ο Πρόεδρος του Τμήματος μπορεί να διατάξει τη γνωστοποίηση με οποιονδήποτε τρόπο της αιτήσεως ανακλήσεως και σε άλλους που έχουν κατά τη κρίση του έννομο συμφέρον.

Στο αρθρο2 του ν. 3060/2002 ορίζεται επίσης ότι έχουν δικαίωμα να υποβάλλουν σημειώματα όσοι έχουν έννομο συμφέρον, μέσα σε 3 εργάσιμες ημέρες από την κατάθεση της αίτησης στη Γραμματεία του VI Τμήματος. Η προθεσμία για την υποβολή σημειωμάτων μπορεί να παραταθεί για τρεις ακόμα εργάσιμες ημέρες. Το Τμήμα αποφαινεται μέσα σε 30 ημέρες από την κατάθεση της αίτησης.<sup>90</sup>

Τέλος στο αρθρο2 τελευταίο εδάφιο του ν. 3060/2002, ορίζει ότι το VI Τμήμα εξετάζει και την άρση της αμφισβήτησης για την έννοια διατάξεων τυπικού νομού, αν εκδόθηκαν για αυτές αντίθετες πράξεις ή πρακτικά Κλιμακίων ή υπάρχει αμφιβολία για την αληθή έννοια αυτών. Η αμφισβήτηση φέρεται ενώπιον του Τμήματος με πρωτοβουλία αυτού που έχει έννομο συμφέρον ή αυτεπαγγέλτως από τον Προεδρεύοντα του οικείου Κλιμακίου ή από το Πρόεδρο ή τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας στο ΕΣ. Σε περίπτωση αμφιβολίας η οικεία σύνθεση του Κλιμακίου παραπέμπει αμέσως το ζήτημα στο Τμήμα με Πρακτικό της. Το Τμήμα οφείλει να εκδώσει πράξη άρσεως της αμφισβήτησης ή της αμφιβολίας μες σε 30 εργάσιμες ημέρες από την κατάθεση αυτής στη Γραμματεία αυτού. Το Ε' Κλιμάκιο με το ν 4/2004 Πράξη του, έχει κρίνει ότι μονό αν έχουν εκδοθεί αντίθετες πράξεις Κλιμακίων είναι παραδεκτή η αίτηση για άρση της αμφισβήτησης για την έννοια διατάξεων νομού και όχι όταν κάποιος ενδιαφερόμενος διαφωνεί με την έννοια της διάταξης νομού όπως αυτή ερμηνεύτηκε από το Κλιμάκιο. Αν το Κλιμάκιο χαρακτηρίζει ένα ζήτημα ως

---

<sup>90</sup> Ενδεικτική προθεσμία

μείζονος σπουδαιότητας, έχει διακριτική ευχέρεια και όχι δέσμια αρμοδιότητα να ζητήσει από το Πρόεδρο του ΕΣ την παραπομπή στη Ολομέλεια (άρθρο 131 παρ.3 ΠΔ 1225/1981 και 22 παρ.6 στο ΠΔ 774/1980). Το ίδιο μπορεί να κάνει και το VI Τμήμα όταν επιλαμβάνεται παραδεκτές αίτηση για την άρση της αμφισβήτησης για την έννοια τυπικού νόμου.

#### **7.6. ΤΟ ΕΥΡΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ Η ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ.**

Όπως είδαμε το ΕΣ, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 19 παρ.7 του ΠΔ 774/1980 όπως ισχύει σήμερα, ελέγχει τη νομιμότητα σχεδίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών που πρόκειται να συναφθούν από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις Δημοσιές Επιχειρήσεις ή Οργανισμούς. Έτσι το Ε' Κλιμάκιο με την πράξη του 80/2005 έκρινε ότι η διαδικασία αναδείξεως αναδόχου του έργου «Ηλεκτροκίνηση διπλής σιδηροδρομικής γραμμής Ευαγγελισμού Λεπτοκαρυάς» που δημοπρατήθηκε από την ΕΡΓΑ ΟΣΕ ΑΕ υπόκειται στο έλεγχο νομιμότητας του ΕΣ δεδομένου ότι το μετοχικό κεφάλαιο της ΕΡΓΑ ΟΣΕ ΑΕ ανήκει κατά 99% στο ΟΣΕ, ο οποίος αποτελεί Δημοσιή Επιχείρηση (ν 674/1970 και άρθρο 1 παρ.3 του ν 2365/1995). Επίσης το ΣΤ' Κλιμάκιο με την 112/2000 πράξη του<sup>91</sup> αντιμετώπισε το ζήτημα αν τα έργα της Εγνατία Οδού ΑΕ, που ως ανώνυμη εταιρεία διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, υπόκεινται στο έλεγχο νομιμότητας του ΕΣ. Το Κλιμάκιο έκρινε ότι η παραπάνω εταιρεία λειτουργεί με περιοριστικά στοιχεία του Κράτους και εξυπηρετεί σκοπούς δημόσιου και εθνικού συμφέροντος και ειδικότερα σκοπός της είναι η ολική ή μερική μελέτη κατασκευής, επέκτασης και συντήρησης του έργου της Εγνατία Οδού, που αρχίζει από το λιμάνι της Ηγουμενίτσας διέρχεται από τη Θεσσαλονίκη, και την Καβάλα, την Αλεξανδρούπολη και φθάνει μέχρι κήπους του Έβρου. Επομένως το

---

<sup>91</sup> ΣΤ' Κλιμάκιο 112/2000 όπου ασκήθηκε έλεγχος νομιμότητας του έργου Εγνατία οδός, τμήμα Κουλούρα-Κλειδί.

παραπάνω έργο υπόκειται στο έλεγχο νομιμότητας του ΕΣ. Τέλος το Ε' Κλιμάκιο του ΕΣ με την 16/2005 πράξη του 37 αναφανθή ότι εφόσον φορέας ανάθεσης του ελεγχόμενου έργου είναι η Εταιρεία Παροχής Αερίου ΕΠΑ Αττικής, η οποία είναι Δημοσιá Επιχείρηση, αφού σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 3 του ν 2364/2005 ασκεί δραστηριότητα δημοσιás ωφέλειας και είναι οργανωμένη σε νομικό πρόσωπο επί του οποίου το Δημόσιο ασκεί αποφασιστική επιρροή τόσο με την πλειοψηφική συμμετοχή του στο μετοχικό της κεφάλαιο όσο και με τον αποκλειστικό καθορισμό του εύρους του αντικείμενου της επιχειρηματικής δραστηριότητας το οποίο του εκχωρεί παραδεκτές, εισάγεται το σχετικό σχέδιο σύμβασης για έλεγχο νομιμότητας στο ΕΣ. Παρατηρούμε λοιπών ότι το εύρος των ελεγχόμενων διαδικασιών από το ΕΣ συνεχώς αυξάνει. Δημιουργούνται όμως ποικίλα προβλήματα από τη σύμπτωση αρμοδιοτήτων στο τομέα των συμβάσεων μεταξύ των διαφόρων δικαστηρίων.

Μετά την αναθεώρηση του 2001 και τη συνταγματική κατοχύρωση της αρμοδιότητας του ΕΣ για προσυμβατικό έλεγχο (άρθρο 98/β) και τη διάταξη του άρθρου 98 του Συντάγματος που ορίζει ότι στο ΣτΕ και στα διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διάφορες όπως ο νομός ορίζει με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ΕΣ, η Ολομέλεια έκρινε ότι πλέον η Πράξη του Κλιμακίου συνιστά δικαστική απόφαση ειδικής μορφής, η οποία εάν δεν υποβληθεί αίτηση ανάκλησης, παράγει δεδικασμένο. Επομένως η Ολομέλεια του ΕΣ έκρινε ότι η Διοίκηση δεσμεύεται από τις Πράξεις των Κλιμακίων κατά των οποίων δεν έχει ασκηθεί αίτηση ανάκλησης ή έχει ασκηθεί άλλα έχει απορριφθεί, με την έννοια ότι αν δεν συμμορφωθεί με απόφαση του Κλιμακίου που περιέχει αρνητική κρίση για τη νομιμότητα σύμβασης και υπογράψει τη σύμβαση παραβιάζει τις παραπάνω διατάξεις του Συντάγματος και του νομού 3060/2002 και οι ερειδόμενες στη σύμβαση αυτή δαπάνες είναι άκυρες. Αντίθετα η μειοψηφία υποστήριξε την άποψη ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών που εκδίδονται στο πλαίσιο του ν. 2522/1997 και τρέχουν προσωρινή δικαστική προστασία, δημιουργούν προσωρινό δεδικασμένο που είναι βέβαια κατ' ανάγκη

χρονικά περιορισμένο, ισχύει δηλαδή το βραδύτερο μέχρι της ικανοποίησης αυτού, κατά τα λοιπά όμως δεν διαφέρει από το οριστικό δεδικασμένο που απορρέει από την εκδοθείς απόφαση επί αιτήσεως ακυρώσεως κατά της κατακυρωτικής απόφασης ούτε κατά τη φύση ούτε κατά της λειτουργιά του. Επομένως η Διοίκηση κατ' άρθρο 95 παρ.5 του Συντάγματος και 50 παρ.4 του ΠΔ 18/1989 οφείλει να συμμορφωθεί με την απόφαση της Επιτροπής Αναστολών.

Σε κάθε περίπτωση είτε υιοθετήσουμε την άποψη της πλειοψηφίας είτε όχι, το πρόβλημα της σύμπτωσης αρμοδιοτήτων διαφορετικών δικαστηρίων παραμένει και η Διοίκηση βρίσκεται συχνά μπροστά στο δίλημμα με ποια απόφαση θα συμμορφωθεί. Για να κατοχυρωθεί η ασφάλεια των συναλλαγών από τους κινδύνους που γεννούν οι αντιφατικές αποφάσεις των συναλλαγών θα ήταν ίσως σκόπιμο να ανατεθεί η εκδίκαση των αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων, αλλά και των αιτήσεων ακυρώσεων κατά των αποσπαστώ Πράξεων που προηγούνται της σύναψης της σύμβασης στο ΕΣ, ώστε να εξασφαλίζεται το ενιαίο της κρίσεως και η εμπιστοσύνη των διοικούμενων. Για το ζήτημα βέβαιο αυτό απαιτείται συνταγματική αναθεώρηση.



## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

#### VIII. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αναβαθμίστηκε σε θεσμικό όργανο την 1η Νοεμβρίου 1993, με την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Μάαστριχτ, η οποία ενίσχυσε την ανεξαρτησία του και την εξουσία του έναντι των άλλων θεσμικών οργάνων. Το Συνέδριο καλείται πλέον να χορηγεί δήλωση (DAS) σχετικά με την αξιοπιστία των λογαριασμών καθώς και τη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ο ρόλος του ενισχύθηκε την 1η Μαΐου 1999 με την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ, η οποία ενίσχυσε το δικαίωμα του Συνεδρίου να διενεργεί ελέγχους χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, διευκρίνισε το ρόλο του στην καταπολέμηση της απάτης και αύξησε τις δυνατότητές του να προσφεύγει στο Δικαστήριο για να προστατέψει τα προνόμιά του έναντι των λοιπών οργάνων της ΕΕ.

Η συνθήκη της Νίκαιας της 1ης Φεβρουαρίου 2003 επιβεβαίωσε την ισχύουσα πρακτική σύμφωνα με την οποία το Σώμα περιλαμβάνει ένα Μέλος ανά κράτος μέλος, επέτρεψε στο Συνέδριο να συστήσει τμήματα στο εσωτερικό του και τόνισε τη σημασία της συνεργασίας του Συνεδρίου με τα εθνικά όργανα ελέγχου.

Η δημιουργία του Συνεδρίου κατεδείκνυε την απαίτηση για δημοσιονομική συνείδηση, έκφραση που χρησιμοποίησε ο τότε πρόεδρος του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Hans Kutscher, για να δώσει τον ορισμό του τον Οκτώβριο του 1977.

Έτσι μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνωρίστηκε ως ένα από τα πέντε θεσμικά όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Τα υπόλοιπα όργανα είναι: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Σε κάθε θεσμικό σύστημα, το λειτούργημα του ελέγχου θεωρείται, κατά γενικό κανόνα, ένα από τα στοιχεία που εγγυώνται τη δημοκρατική διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων. Η διαχείριση αυτή περικλείει παραδοσιακά δύο πτυχές, διακριτές αλλά συμπληρωματικές: τον λεγόμενο «εσωτερικό» έλεγχο και το λεγόμενο «εξωτερικό» έλεγχο. Η διαχείριση των δημοσίων κεφαλαίων δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς τον κατάλληλο εξωτερικό έλεγχο.

Η δημιουργία του θεσμού του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου στηρίχτηκε στην λειτουργία των Ανώτατων Κρατικών Ελεγκτικών Οργάνων και στην δομή τους, για την συνέχιση της εύρυθμης λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως κατ' εξοχήν Οικονομικής Ένωσης των 25 πλέον κρατών της Ευρώπης.

Το όραμα της Ενωμένης Ευρώπης ώθησε τα κράτη να συμπράξουν με την ελπίδα ενός καλύτερου αύριο για όλους, με τη δημιουργία νέων ελκυστικών ευκαιριών και την πρόσβαση όλων των ατόμων σε αυτές, με στόχο την αειφόρο οικονομικοκοινωνική ανάπτυξη. Η κλιμακωτή προσέγγιση των λαών μεταξύ τους, αλλά και των οικονομιών τους, επέφερε σταδιακά την αμοιβαία αποδοχή και την εμπιστοσύνη των κρατών με στόχο την βαθμιαία σύγκλιση σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, με σεβασμό στις διαφορές (γλώσσα και πολιτισμικό υπόβαθρο).

Σκοπός αυτού του φιλόδοξου εγχειρήματος ήταν και είναι η συνδυασμένη ανάπτυξη των χωρών και η μείωση των οικονομικών, κυρίως διαφορών που επιφέρουν ως επί το πλείστον μη δίκαιη κατανομή των ευκαιριών στα άτομα και τα κοινωνικά σύνολα, μέσα από την βελτίωση του φυσικού και του αστικού περιβάλλοντος, των υποδομών, της επαγγελματικής αποκατάστασης του πληθυσμού κ.τ.λ.

Καρπός της επιθυμίας των κρατών για την υλοποίηση των μακροπρόθεσμων αυτών στόχων ήταν η δημιουργία προγραμμάτων διάφορου χρονικού εύρους (Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, κ.τ.λ.) αλλά και φορέων για τη διαχείριση και πραγμάτωσή τους. Το κόστος όλων αυτών των πολυάριθμων προγραμμάτων καλύπτεται από κοινοτικούς πόρους, οι οποίοι προέρχονται κυρίως από τις πιο ευημερούσες χώρες και στρέφονται προς τις χώρες, τις χρεϊζουσες οικονομικής βοήθειας.<sup>92</sup>

Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου εντασσόταν στην ίδια λογική και συνέπεσε με δύο ιδιαίτερα σημαντικά γεγονότα: τη διεύρυνση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον έλεγχο του προϋπολογισμού και την εξ ολοκλήρου χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης από ίδιους πόρους.

Μπροστά σ' αυτές τις αλλαγές και στην αύξηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, ήταν επιτακτική ανάγκη να γίνει ποιοτική αλλαγή του εξωτερικού ελέγχου του προϋπολογισμού.

Έτσι, με την προτροπή του προέδρου της επιτροπής ελέγχου του προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Heinrich AIGNER, ο οποίος, ήδη από το 1973, είχε ταχθεί σθεναρά υπέρ ενός οργάνου εξωτερικού ελέγχου σε κοινοτικό επίπεδο, ιδρύθηκε το Ελεγκτικό Συνέδριο με τη συνθήκη των Βρυξελλών της 22ας Ιουλίου 1975. Άρχισε να λειτουργεί τον Οκτώβριο του 1977, με έδρα το Λουξεμβούργο.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αναβαθμίστηκε σε θεσμικό όργανο την 1η Νοεμβρίου 1993, με την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Μάαστριχτ, η οποία ενίσχυσε την ανεξαρτησία του και την εξουσία του έναντι των άλλων θεσμικών οργάνων. Το Συνέδριο καλείται πλέον να χορηγεί δήλωση (DAS) σχετικά με την

---

<sup>92</sup> Χατζηγαγάπη Ε. Στεφανία, «Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό: Η σημασία της Ελεγκτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι διαδικασίες ελέγχου, τα πρότυπα και οι αρχές που τις διέπουν»

αξιοπιστία των λογαριασμών καθώς και τη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Ο ρόλος του ενισχύθηκε την 1η Μαΐου 1999 με την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ, η οποία ενίσχυσε το δικαίωμα του Συνεδρίου να διενεργεί ελέγχους χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, διευκρίνισε το ρόλο του στην καταπολέμηση της απάτης και αύξησε τις δυνατότητές του να προσφεύγει στο Δικαστήριο για να προστατέψει τα προνόμιά του έναντι των λοιπών οργάνων της ΕΕ.

Η συνθήκη της Νίκαιας της 1ης Φεβρουαρίου 2003 επιβεβαίωσε την ισχύουσα πρακτική σύμφωνα με την οποία το Σώμα περιλαμβάνει ένα Μέλος ανά κράτος μέλος, επέτρεψε στο Συνέδριο να συστήσει τμήματα στο εσωτερικό του και τόνισε τη σημασία της συνεργασίας του Συνεδρίου με τα εθνικά όργανα ελέγχου.

Η δημιουργία του Συνεδρίου καταδεικνυε την απαίτηση για δημοσιονομική συνείδηση, έκφραση που χρησιμοποίησε ο τότε πρόεδρος του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Hans Kutscher, για να δώσει τον ορισμό του τον Οκτώβριο του 1977.

Τα Μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου διορίζονται για περίοδο έξι ετών. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εγκρίνει τον κατάλογο των μελών, ο οποίος καταρτίζεται σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλει κάθε κράτος μέλος. Η θητεία των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύναται να ανανεωθεί.

Τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκλέγουν μεταξύ τους τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, για περίοδο τριών ετών. Η επανεκλογή του επιτρέπεται.

## ΙΧ. ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Σήμερα, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το πέμπτο κατά σειρά θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και εντός των ορίων και των εξουσιών που παρέχονται από τη Συνθήκη, απολαύει καθεστώς πλήρους ανεξαρτησίας έναντι των λοιπών θεσμικών οργάνων της καθώς και έναντι των κρατών μέλλων που τη συγκροτούν. Τα άρθρα 188 Α', Β' και Γ' της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ρυθμίζουν την οργάνωση και την λειτουργία του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.<sup>93</sup>

Το Ελεγκτικό Συνέδριο της Κοινότητας, όπως και τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα αυτής, δεν έχει νομική προσωπικότητα, δύναται όμως να παρίσταται στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Νομιμοποιείται ενεργητικά και παθητικά σε δίκες ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) και δύναται να ασκεί ορισμένα από τα ένδικα βοηθήματα του κοινοτικού συστήματος δικαστικής προστασίας, όπως είναι η αίτηση ακυρώσεως και η προσφυγή κατά παραλείψεως κατά πράξεων και παραλείψεων αντίστοιχα των κοινοτικών οργάνων.<sup>94</sup>

Το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτείται από τόσα μέλη όσα και τα κράτη-μέλη της Ένωσης (σήμερα τα μέλη είναι 27). 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

---

<sup>93</sup> Μηλιώνης Ν. (επιμέλεια), Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβουλή του στους θεσμούς, Αθήνα 1998, Εθνικό τυπογραφείο, σελ.55-56

<sup>94</sup> Μηλιώνης Ν. (επιμέλεια), Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβουλή του στους θεσμούς, Αθήνα 1998, Εθνικό τυπογραφείο, σελ.57

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, ενώ υποχρεούνται τόσο κατά τη διάρκεια της θητείας τους όσο και μετά από αυτή να τηρούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη θέση τους και ιδιαίτερα τις υποχρεώσεις εντιμότητας και διακριτικότητας ως προς την αποδοχή, μετά την αποχώρησή τους, ορισμένων θέσεων ή πλεονεκτημάτων.<sup>95</sup>

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 κατανεμηθεί σε πέντε Ομάδες Εργασίας και συγκεκριμένα :<sup>96</sup>

- 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

---

<sup>95</sup> Μηλιώνης Ν. (επιμέλεια), Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβουλή του στους θεσμούς, Αθήνα 1998, Εθνικό τυπογραφείο, σελ.56

<sup>96</sup> Σύμφωνα με τον ισχύοντα εσωτερικό κανονισμό του Ε.Ε.Σ.

η Ομάδα DAS ασχολείται με την προετοιμασία της Δήλωσης Αξιοπιστίας και το συντονισμό του ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας των πράξεων εσόδων και πληρωμών.

## **Χ. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ**

Σύμφωνα με τα άρθρα 188 Α' και 188 Γ' Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης 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.<sup>97</sup>

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)

---

<sup>97</sup>Dimitros S.V. "European Court of Auditors and European Investment Bank: an uneasy Relationship" in "European Public Law", Vol.5 n° 2 June 1999, pp. 215-225

- 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 (ΑηξόΓ8, 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 Κεντρική Τράπεζα. Ο έλεγχος εδώ περιορίζεται στην αποτελεσματικότητα της διαχείρισης.
- ΙΕΤ (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 Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 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.<sup>98</sup>

Τα αποτελέσματα των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου παρουσιάζονται στην Ετήσια Έκθεση, στη Δήλωση Αξιοπιστίας, στις Ειδικές Εκθέσεις και στις Γνωμοδοτήσεις. Γίνεται λοιπόν φανερή η σπουδαιότητα του ΕΕΣ και η ευρύτητα της αποστολής του, που συνιστάται στην εξασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού και τη διαφύλαξη του κοινοτικού χρήματος, του χρήματος των ευρωπαίων πολιτών. Πρόκειται για αρμοδιότητες που καθορίζονται ρητώς από τη Συνθήκη και αναφέρονται σε τομέα που υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Μηλιώνης Ν. (επιμέλεια), Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβουλή του στους θεσμούς, Αθήνα 1998, Εθνικό τυπογραφείο, σελ.56-57

<sup>99</sup> Μηλιώνης Ν. (επιμέλεια), Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβουλή του στους θεσμούς, Αθήνα 1998, Εθνικό τυπογραφείο, σελ.57

## ΧΙ. Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΜΕ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αναβαθμίστηκε σε ευρωπαϊκό όργανο με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο εξασφαλίζει τον έλεγχο των λογαριασμών και επικουρεί το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για να χορηγήσουν απαλλαγή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία θεωρείται υπόλογη για την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού.<sup>100</sup> Κατά συνεπεία, εύλογα θα περίμενε κανείς να δει στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής μια αναθεώρηση του εύρους των αρμοδιοτήτων και του σκοπού των δραστηριοτήτων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και της σχέσης του με τους πρωταγωνιστές στο στίβο του θεσμικού ανταγωνισμού, όπως επίσης και σε εθνικό επίπεδο. Η ανάμειξη του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση κρίνεται απαραίτητη, διότι ο φορολογούμενος πολίτης έχει δικαίωμα να γνωρίζει εάν οι ίδιοι πόροι της Κοινότητας δαπανώνται με σύνεση. Τα νομικά εγχειρίδια και περιοδικά δεν έχουν αφιερώσει ιδιαίτερη προσοχή στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο<sup>101</sup>, οπότε παραμένει σχεδόν άγνωστο στους περισσότερους, ακόμη και στους νομικούς.

Συνοπτικά, περιγράφεται χωρίς δισταγμό η σχέση ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και τους άλλους ευρωπαϊκούς θεσμικούς σαν μια δύσκολη σχέση μετ' εμπόδιων. Θα δούμε πιο κάτω την σχέση του με κάθε όργανο χωριστά.

Κατά πρώτο λόγο βλέπουμε τη σχέση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με την Επιτροπή η οποία έχει το ρολό του υπόλογου κατά τη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής. Ο τόνος στις σχέσεις τους ήταν αρχικά

---

<sup>100</sup> Άρθρα 7, 246-248 και 276 Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης

<sup>101</sup> Ch. Kok, *The Court of Auditors of the European Communities: the other European Court in Luxemburg*, 26(1989) *Common Market Law Review*, σελ. 345. Στην ελληνική βιβλιογραφία υπάρχει η μελέτη του Ν. Μηλιώνα, *Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, σειρά: Διοίκηση και Πολιτεία (20), Εκδ. Αντ. Σάκκουλα.

εχθρικός.<sup>102</sup> Η αιτία μπορεί να εντοπιστεί εύκολα: ο έλεγχος απόδοσης δεν μπορεί να είναι δημοφιλής. Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας ισοδυναμεί με την εξέταση του εάν οι στόχοι της συγκεκριμένης πολιτικής επιτεύχθηκαν. Η οικονομικότητα και η αποδοτικότητα επίσης εξαρτώνται από την ύπαρξη σαφών και συνεπών στόχων. Εάν οι στόχοι μιας πολιτικής είναι σαφείς, αντίθετοι με τη πολιτική την ίδια ή απροσδιόριστοι, ο έλεγχος απόδοσης σίγουρα θα το αναδείξει. Οι πολιτικώς υπεύθυνοι δεν θα αποδεχτούν εύκολα μια τέτοια κριτική.<sup>103</sup> Η στάση του ελεγχόμενου θα είναι η ίδια και μετά από έναν οικονομικό έλεγχο που φανερώνει οικονομικές ατασθαλίες. Για τον παραπάνω λόγο η Επιτροπή έδειχνε αμυντική στάση και σε κάποιες περιστάσεις, δινόταν η εντύπωση πόλεμου ακόμα και η επιλογή του όρου κατ' αντιμωλία διαδικασία επιτείνει την εντύπωση αυτή.<sup>104</sup>

Ο εχθρικός τόνος των σχέσεων Επιτροπής και ΕΕΣ άλλαξε σε μια κοινή προσέγγιση προς την οικονομική διαχείριση και την αίσθηση ότι το θέμα – κλειδί μακροπρόθεσμα είναι οι σχέσεις με τα κράτη μέλη. Ο λόγος που κρύβεται πίσω από αυτήν την αλλαγή είναι αναμφισβήτητα το γεγονός ότι το κέντρο βαρύτητας του ΕΕΣ μεταφέρθηκε προς τα κράτη μέλη, επειδή η διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων ανατέθηκε σταδιακά στις εθνικές αρχές. Όμως η πρόσφατη εξέλιξη ολοκληρωμένου εσωτερικού ελέγχου μέσα στους κόλπους της Επιτροπής μπορεί να φέρει πάλι ένταση σ' αυτήν την εύθραυστη σχέση, εάν η Επιτροπή θελήσει να απομακρύνει το ΕΕΣ ισχυριζόμενη ότι η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου είναι ικανή να προσδιορίσει τα προβλήματα εντός της

---

<sup>102</sup> Ο.Υ 1981, C 344\8 παραγρ.21, Ο.Υ. 1983, C 287\1 Stuttgart Report που αναφέρεται και στον Ch.Kok, σελ.359 και στον D. Ο' Keeffe, the Court of Auditors στον τόμο Institutional Dynamics of European integration, essays in honoyr of Henry G. Schermers, vol.II edited by D. Curtin and T. Heugels, Matinns Nijhoff Publishers, σελ 183.

<sup>103</sup> I. Harden, F. White and K. Donnelly, the Court of Auditors and financial control of accountability in the European Community, European Public law 1995 (4), σελ575.

<sup>104</sup> Αυτό φαίνεται πιο έντονα στον αγγλικό ορό contradictory procedure. D. Ο' Keeffe, σελ 185

Επιτροπής και να τα επιλύσει.<sup>105</sup> Για να αποφευχθεί αυτή η παγίδα, τα μέλη της Επιτροπής πρέπει να μην ξεχνούν ότι ο τελικός στόχος του ΕΕΣ είναι να βοηθήσει τον υπεύθυνο να προσπαθήσει πιο σκληρά για τις σωστές πολιτικές επιλογές και να εξασφαλίσει τη μετάφραση των επιλογών αυτών σε χρηστικούς κανόνες, βοηθώντας την υλοποίησή τους.

*Όσον αφορά τη σχέση του Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου παρατηρείται:* Το Συμβούλιο έχει έναν σημαντικό ρόλο στο μηχανισμό διορισμού των μελών του δεύτερου. Το Συμβούλιο, αφού συμβουλευέται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ομόφωνα διορίζει τα μέλη του ΕΕΣ. Αυτή η διαδικασία, που δεν χρησιμοποιείται για το διορισμό των μελών του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ούτε των Επιτρόπων, δίνει ίσως στα μέλη του Συμβουλίου την εντύπωση ότι ο δικός τους θεσμός είναι κυρίαρχος έναντι του ΕΕΣ.<sup>106</sup> Σε υπουργικό επίπεδο, το Συμβούλιο δεν προσδίδει στις ετήσιες ή στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ πολιτική προτεραιότητα. Το Συμβούλιο δεν υποχρεούται να ενεργήσει μετά τις συστάσεις του ΕΕΣ, ούτε πρέπει να εξηγήσει τους λόγους αποχής του, εάν επιλέξει να αδρανήσει.<sup>107</sup> Περαιτέρω, η γνώμη του ΕΕΣ για την υιοθέτηση των κανονισμών δικονομικού περιεχομένου του άρθρου 297 ΣΕΕ δεν είναι δεσμευτική, οπότε το Συμβούλιο δεν χρειάζεται να αιτιολογήσει τη μη λήψη υπόψη της γνώμης αυτής. Αλλά το γεγονός ότι το ΕΕΣ δεν έχει αποφασιστική ή κανονιστική εξουσία και τα πορίσματα του δεν έχουν τη θέση κανόνα δικαίου, σε καμιά περίπτωση δεν δίνει την ευχέρεια, στους αποδέκτες των παρατηρήσεων, να μην τις παίρνουν στα σοβαρά. Οποιοδήποτε το Συμβούλιο και το ΕΕΣ δρουν με διαφορετική λογική: το Συμβούλιο ενστερνίζεται μια πολιτική λογική και την προώθηση των εθνικών συμφερόντων,

---

<sup>105</sup> D. O' Keefe, σελ. 21. Η αρμοδιότητα εσωτερικού έλεγχου της Επιτροπής έχει καταναμηθεί σε τρία όργανα: Internal Audit Service, Audit Capabilities σε κάθε γενική διεύθυνση, Audit Progress Committee.

<sup>106</sup> Το άρθρο 247 (3) Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σχόλιο από τον D. O' Keefe

<sup>107</sup> Άρθρα 7, 246-248 και 276 Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης

ενώ το ΕΕΣ ενστερνίζεται τη λογική του έλεγχου και της χρήσης δημοσιονομικής διαχείρισης<sup>108</sup> όμως η σχέση των δυο αυτών οργάνων πρέπει να βελτιωθεί, δηλαδή ένα πιο αυξημένο ενδιαφέρον από το Συμβούλιο των Υπουργών κρίνεται αναγκαίο.

*Παράλληλα στη σχέση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ) παρατηρείται: Κάθε μέλος του ΕΕΣ ορκίζεται – με τον τύπο της επίσημης παροχής λογοδοσίας- ενώπιον του ΔΕΚ, το οποίο συνέρχεται πανηγυρικά σε ειδική συνεδρίαση για το σκοπό αυτό. Κατά δεύτερο λόγο, τα μέλη του ΕΕΣ μπορούν να απαλλάσσονται από τα καθήκοντα τους ή να κηρύσσονται έκπτωτα από το συνταξιοδοτικό τους δικαίωμα ή από άλλα αντ' αυτού ωφέληματα μόνον αν το Δικαστήριο διαπιστώσει, κατόπιν αιτήσεων του ΕΕΣ, ότι έπαυσαν να ανταποκρίνονται στις αιτούμενες προϋποθέσεις, ή να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη θέση τους. Η εμπλοκή αυτή του ΔΕΚ στην απαλλαγή από τα καθήκοντα ή την κήρυξη σε έκπτωση, έστω και μετά από πρωτοβουλία, αποτελεί στοιχείο θεσμικής ανισορροπίας έναντι του ΔΕΚ, αφού αυτό μονό μπορεί να κρίνει για την υπηρεσιακή ανεπάρκεια ενός εκ των μελών του ΕΕΣ.<sup>109</sup>*

*Τέλος, σε μια λιγότερο επικίνδυνη σχέση, σ' αυτήν μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου παρατηρείται: Το ΕΕΣ ιδρύθηκε ως απάντηση στην πίεση από το Κοινοβούλιο το οποίο είχε εκδώσει μια έκθεση το 1973 ζητώντας τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού οργάνου ελέγχου.<sup>110</sup> Ήταν μια κίνηση κατευνασμού προς το Κοινοβούλιο, αντιστάθμισμα της περιορισμένης επέκτασης των αρμοδιοτήτων του στη δεύτερη συνθήκη για τον προϋπολογισμό. Ακολούθως, το Κοινοβούλιο είδε στη δημιουργία του ΕΕΣ έναν σύμμαχο στην*

<sup>108</sup> I. Harden, F. White and K. Donnelly, the Court of Auditors and financial control of accountability in the European Community, European Public law 1995 (4), σελ. 260

<sup>109</sup> Ν. Μηλιώνα, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σειρά: Διοίκηση και Πολιτεία (20), Εκδ. Αντ. Σάκκουλα. Σελ. 40-46

<sup>110</sup> European Parliament, The case for a European Audit Office, 1973

αναζήτηση του για εκτεταμένο έλεγχο της Επιτροπής και του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.<sup>111</sup> Άλλα αν και σε γενικές γραμμές το Κοινοβούλιο προσπαθεί να στηρίξει τα ευρήματα του ΕΕΣ και αναζητά εγχύσεις από του υπόλοιπους θεσμούς ότι θα συμμορφωθούν με τις προτάσεις του ΕΕΣ στο μέλλον,<sup>112</sup> υπάρχει μια προφανής ένταση μεταξύ της Επιτροπής του Κοινοβουλίου για τον έλεγχο του προϋπολογισμού, υπεύθυνης για την απαλλαγή της Επιτροπής, και του ΕΕΣ. Επομένως, άλλη μια σχέση πρέπει να επαναπροσδιοριστεί.<sup>113</sup>

Τέλος, μετά από την ανάλυση, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι αφενός πρέπει να επαναπροσδιοριστούν οι σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και των άλλων όργανων έλεγχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και οι σχέσεις του με τα εθνικά όργανα έλεγχου, αφετέρου το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει και το ίδιο να αναθεωρήσει το ρολό του, έχοντας υπόψη του όλες τις προαναφερόμενες παραμέτρους, εάν θέλει να αφήσει το αποτύπωμα του σε μια πιο αποτελεσματική ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

## **XI. 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». ». Η έκφραση “σε συνεργασία με” επελέγη το 1975 έτσι ώστε να δημιουργεί τις

---

<sup>111</sup> I. Harden, F. White and K. Donnelly, the Court of Auditors and financial control of accountability in the European Community, *European Public law* 1995 (4), σελ. 260

<sup>112</sup> D. O' Keeffe, σελ.183-184. Η αρμοδιότητα εσωτερικού έλεγχου της Επιτροπής έχει καταναμηθεί σε τρία όργανα: Internal Audit Service, Audit Capabilities σε κάθε γενική διεύθυνση, Audit Progress Committee.

<sup>113</sup> Για να συμπληρώσουμε την εικόνα βλ. Σχετικά με τη σχέση του ΕΕΣ με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων: D. Skiadas, *ECA and the European Investment Bank: an uneasy relationship*, *European Public law* (1999), σελ. 215-225.

λιγότερες δυνατές υποχρεώσεις.<sup>114</sup> 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.

Λόγω της ευρείας κλίμακας αποκέντρωσης της διαχείρισης του κοινοτικού προϋπολογισμού προς τις εθνικές διοικητικές αρχές των κρατών μελών και των δικαιούχων κρατών, έχει σημειωθεί μετατόπιση του κέντρου βάρους των ελέγχων του Συνεδρίου προς τα εν λόγω κράτη. Συνεπώς, η συνεργασία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και των εθνικών οργάνων ελέγχου έχει εξελιχθεί από απλή νομική υποχρέωση σε πρακτική αναγκαιότητα, η οποία υπαγορεύεται από την ολοένα στενότερη σχέση μεταξύ των κοινοτικών και εθνικών διοικητικών αρχών. Για το λόγο αυτό, πέραν της τακτικής ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των Α.Ο.Ε., έχει αποδειχθεί αναγκαία η ανάπτυξη της ελεγκτικής στρατηγικής των αντίστοιχων οργάνων προκειμένου να διασφαλιστεί ότι είναι σύμφωνη κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα.

---

<sup>114</sup> J. Inghelram, D. O' Keeffe, σελ.138. Η αρμοδιότητα εσωτερικού έλεγχου της Επιτροπής έχει κατανεμηθεί σε τρία όργανα: Internal Audit Service, Audit Capabilities σε κάθε γενική διεύθυνση, Audit Progress Committee.

Το σημαντικό όλων των άρθρων, δηλώσεων και ρυθμίσεων είναι ότι τονίζεται η μη ύπαρξη εξάρτησης μεταξύ του κοινοτικού ελεγκτικού οργάνου και των αντίστοιχων εθνικών, καθόσον όλα τα ελεγκτικά συνέδρια είναι ισότιμα μεταξύ τους.

Η ύπαρξη όμως της ισότητας δυσχεραίνει το συντονισμό των εργασιών, καθώς δεν υπάρχει ιεραρχία και γι' αυτό είναι αναγκαίο η συνεργασία τους να γίνεται μέσα σε πλαίσιο εμπιστοσύνης, διατηρώντας ταυτόχρονα την ανεξαρτησία τους.<sup>115</sup>

Ειδικότερα, «ως συνεργασία νοείται α) η εκ μέρους του Εθνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου επικουρία του ελέγχου που διενεργείται από όργανα και για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, β) η διενέργεια κοινών ελέγχων από το εθνικό και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και γ) η εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, μετά από αίτημα του, χρησιμοποίηση στοιχείων ή ευρημάτων από ελέγχους που διενέργησε το εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο που αφορούν σε κοινοτικά έσοδα ή σε δαπάνες».<sup>116</sup>

Για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη συνεργασία, το Ε.Ε.Σ. απασχολεί έναν ελεγκτή από κάθε Εθνικό Συνέδριο για περίοδο έως τέσσερα χρόνια, ο οποίος είναι επιφορτισμένος με την μετάδοση της γνώσης και της εμπειρίας που αποκόμισε από την άσκηση των καθηκόντων του στο ανώτατο ελεγκτικό συνέδριο του κράτους μέλους που υπηρετούσε και παράλληλα, να γνωρίσει μεθόδους που χρησιμοποιεί το Ε.Ε.Σ., τις οποίες θα μεταδώσει στα κρατικά ελεγκτικά συνέδρια.<sup>117</sup>

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, επιπλέον, απασχολεί έναν ελεγκτή από κάθε εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο για μια περίοδο μέχρι 4 χρόνια, με σκοπό να

---

<sup>115</sup> Χατζηαγάπη Ε. Στεφανία, «Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό: Η σημασία της Ελεγκτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι διαδικασίες ελέγχου, τα πρότυπα και οι αρχές που τις διέπουν»

<sup>116</sup> Μηλιώνης Νικόλαος, «Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο»

<sup>117</sup> Χατζηαγάπη Ε. Στεφανία, «Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό: Η σημασία της Ελεγκτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι διαδικασίες ελέγχου, τα πρότυπα και οι αρχές που τις διέπουν»



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.

## **ΧΙΙ. Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΜΕ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

Το εθνικό μας Ελεγκτικό Συνέδριο έχει στενή σχέση και συνεργασία με το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Μάλιστα εφαρμόζει το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, αναγνωρίζοντας την υπερνομοθετική του ισχύ έναντι του εσωτερικού δικαίου, βάσει του άρθρου 28 του Συντάγματος.<sup>118</sup>

Οι σχέσεις μεταξύ των οργάνων εξωτερικού ελέγχου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών, μεταξύ του Ευρωπαϊκού και του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, βασίζονται στις ακόλουθες αρχές:

- Στην αρχή της ανεξαρτησίας, της αυτοτέλειας και της ισότητας. Στην παρούσα τουλάχιστον φάση της ευρωπαϊκής συνεργασίας και μέχρι την θεσμική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελεί υπερεθνική οντότητα τελείως διακεκριμένη από αυτή των κρατών μελών που την απαρτίζουν. Το ίδιο ισχύει και για την εντός της Κοινότητας κοινοτική έννομη τάξη. Συνεπώς, καταρχήν το Ευρωπαϊκό και Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελούν αυτοτελή, ανεξάρτητα και ισότιμα όργανα δυο διακεκριμένων μεταξύ τους έννομων τάξεων, τα οποία έχουν διαφορετική αποστολή και διέπονται από διαφορετικό νομικό καθεστώς. Πάρα τούτα, στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο υπάρχουν σημαντικές εξαιρέσεις του παραπάνω κανόνα, όπως η εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων θέσπιση κανόνων δικαίου που έχουν άμεση εφαρμογή.

---

<sup>118</sup> Σαρμάς Ι., Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Εκδ. Ανατ. Σάκκουλα, ΧΙΙΙ

- Στη αρχή της υπεροχής του κοινοτικού έναντι του εθνικού δικαίου, καθώς και η τυχόν δευτερεύουσα κοινοτική νομοθεσία υπερισχύουν έναντι των αντίστοιχων εθνικών επί του ίδιου θέματος διατάξεων και τις καθιστούν ανεφάρμοστες.

- Στην αρχή που επιβάλλει το καθήκον της κοινοτικής πίστης, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη και τα εθνικά όργανα λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Επίσης διευκολύνουν την Κοινότητα στη εκτέλεση της απόστολε της και απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της Συνθήκης.

- Στην αρχή της επικουρικότητας. Στο βαθμό όμως που πρόκειται για τομείς που υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, η αρχή αυτή δε δύναται να εφαρμοστεί. Αντίθετα, στις περιπτώσεις συντρέχουσας αρμοδιότητας Κοινότητας και κράτους μέλους, η αρχή της επικουρικότητας έχει πλήρη εφαρμογή.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Μηλιώνης Ν. (επιμέλεια), Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβουλή του στους θεσμούς, Αθήνα 1998, Εθνικό τυπογραφείο, σελ.59-60

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

### 1. Χαρακτηριστικά κι χαρακτήρας της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει δυο βασικά χαρακτηριστικά:

α) Είναι αυτοτελής έναντι των άλλων ανωτάτων δικαστηρίων της Χώρας, δικαιώντας έτσι την επιλογή του συνταγματικού Νομοθέτη να αγορεύσει το Ελεγκτικό Συνέδριο σε ανώτατο δικαστήριο.

β) Είναι πρωτότυπη έναντι της αντίστοιχης ομοειδών αλλοδαπών δικαστηρίων, ιδίως έναντι της νομολογίας της Cour de Comptes, κατά το πρότυπο της οποίας οργανώθηκε μεν το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε σχέση όμως με την οποία έχει ήδη χειραφετηθεί πλήρως, προάγοντας μια εθνική αντίληψη σε όλα τα καίρια νομικά ζητήματα του δημοσιονομικού δικαίου.

Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εμφανίζει έντονο θεωρητικό ενδιαφέρον. Η περιπτώσιολογία, ο τεχνικός και εξειδικευμένος χαρακτήρας των θεμάτων της δεν αποτελούν πάρα απατηλό φαινόμενο. Οποίος τα διαπεράσει, βρίσκεται στο χώρο γενικών δικαιοκτών αρχών ευρύτατης εμβέλειας, που πλουτίζουν την ελληνική δικαιοκή τάξη με μια θεμελιώδη εγγύηση του κράτους δικαίου. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εμφανίζει έντονο ενδιαφέρον, διότι διαπνέεται από θεμελιώδεις αρχές του δημόσιου δικαίου.

### 2. Πίνακας Αποφάσεων

ΕΣ 1327/1982 (Ολομέλεια) Δικαιοδοσία του ΕΣ- καταλαμβάνει και διαφορές από απονομή συντάξεων σε βάρος ΟΤΑ και ΝΠΔΔ.

ΕΣ 1039/1995 (Ολομέλεια) Έννοια δημόσιου χρήματος.

- ΕΣ 2146/1995 (Δ' Τμήμα) Εκπαιδευτική άδεια ιατρού του ΕΣΥ.
- ΕΣ 1061/1996 (Δ' Τμήμα) Επικάλυψη μικρού ρέματος.
- ΕΣ 1273/1996 (Ολομέλεια) Αρχή ισότητας στη συνταξιοδότηση ανδρών-γυναικών κατά το Σύνταγμα και το Κοινοτικό Δίκαιο.
- ΕΣ 1002/1999 (Ολομέλεια) Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο.
- ΕΣ 283/2000 (Δ' Τμήμα) Συνταξιοδοτικό δικαίωμα απολυθέντος λόγω αδικαιολόγητης απουσίας.
- ΕΣ 357/2000 (Γ' Τμήμα) Πραξικόπημα κατά Μακαρίου.

### 3. Περιλήψεις Αποφάσεων

#### **ΕΣ 1327/1982 (Ολομέλεια)**

Κατηγορία διαφορών αποκλειστικής διαδικασίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι η εκδίκαση ενδίκων μέσων από την απονομή συντάξεων, όπως ρητά αναφέρεται στο άρθρο 98 του Συντάγματος. Από τη διατύπωση αυτή του Συντάγματος συνάγεται και έχει κριθεί με την υπ' αριθμό 1327/1982 απόφαση της Ολομέλειας του ΕΣ, ότι καταλαμβάνει όχι μόνο τις διαφορές τις σχετικά με την απονομή συντάξεων σε βάρος του Δημόσιου Ταμείου, αλλά και τις διαφορές από την απονομή συντάξεων σε βάρος ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, λόγω της γενικότητας της διατύπωσης της συνταγματικής διάταξης.

### **ΕΣ 1039/1995 (Ολομέλεια)**

Με την ιστορική απόφαση αυτή της Ολομέλειας του Δικαστηρίου αποκρούστηκε κατηγορηματικά η ασικολογική έννοια του δημόσιου χρήματος, ως του χρήματος που κατά την κυριότητα του αστικού κώδικα ανήκει στο Δημόσιο και υιοθετήθηκε η δημοσιονομική έννοια αυτού, ως του χρήματος, που, ανεξαρτήτως του κατά το αστικό δίκαιο κύριου του, προέρχεται από τον κρατικό προϋπολογισμό και διατίθεται, κατά νομό, για την εξυπηρέτηση κρατικού σκοπού.

### **ΕΣ 2146/1995 (Δ' Τμήμα)**

Ιατρός του ΕΣΥ που έλαβε εκπαιδευτική άδεια. Υποχρέωση αυτού να υπηρετήσει στο ΕΣΥ για διπλάσιο της άδειας χρόνου, αλλιώς καταλογισμός σε βάρος του ιατρού του μισθού που έλαβε κατά το χρόνο της άδειας. Η σχετική βεβαίωση του νοσοκομείου για τα αχρεώστητες ληφθέντα ποσά από τον ιατρό έχει καταλογιστικό χαρακτήρα που καθιστά αυτήν εκτελεστική διοικητική πράξη ευθέως προσβαλλόμενη ενώπιον του ΕΣ.

### **ΕΣ 1061/1996 (Δ' Τμήμα)**

Άξια μνείας είναι μια εκ πρώτης όψεως ασήμαντη ελεγκτική υπόθεση επικάλυψης ενός μικρού ρέματος. Έδωσε όμως η υπόθεση αυτή στο αρμόδιο Τμήμα του Δικαστηρίου την ευκαιρία να διακηρύξει για πρώτη φορά ότι εκ του άρθρου 24 του Σ ευθέως επεβάλλετο η μη παρέμβαση στο ρέμα άνευ της προηγούμενης περιβαλλοντικής μελέτης.

### **ΕΣ 1273/1996 (Ολομέλεια)**

Αυτή η απόφαση είναι σχετική με το σεβασμό της αρχής της ισότητας. Πρόκειται για μια υπόθεση που απασχόλησε ευρύτατα την κοινή γνώμη, όπου ένας χήρος που δεν είχε ιδιαίτερη αναπηρία επεδίωκε να του απονεμηθεί η σύνταξη της σύζυγου του που είχε πεθάνει. Το Δικαστήριο, παραθέτοντας τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης του χήρου και της χήρας διέγινωσε στην απόφαση του ότι ο νομός έταξε περισσότερες προϋποθέσεις για τον πρώτο, έκρινε δε ότι εξ' αυτού παραβιάζονταν η αρχή της ισότητας. Παραμέρισε λοιπόν την αντισυνταγματική ρύθμιση και επεξέτεινε στους χήρους την ισχύουσα για τις χήρες ρύθμιση.

### **ΕΣ 1002/1999 (Ολομέλεια)**

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο. Αντίκειται στο Σύνταγμα διάταξη νόμου που το υποχρεώνει να εκδικάζει υποθέσεις κατά παραπομπή από δικαστήριο άλλου δικαιοδοτικού κλάδου.

### **ΕΣ 283/2000 (Δ' Τμήμα)**

Αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας η απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, που βασίζεται σε απόλυση λόγω αδικαιολόγητης αποχής από την υπηρεσία.

### **ΕΣ 357/2000 (Γ' Τμήμα)**

Δεν συντρέχει το στοιχείο της άσκησης στρατιωτικής υπηρεσίας όταν το περιεχόμενο της διαταγής του ανώτερου προς υφιστάμενο στρατιωτικό έρχεται σε ευθεία αντίθεση με διατάξεις του Συντάγματος ή αποτελεί αξιόποινη πράξη.

Πράξεις στρατιωτικού, που διενεργήθηκαν κατά την εκδήλωση του πραξικοπήματος στην Κύπρο το 1974 είχαν εκφύγει εντελώς από την αποστολή του ως στρατιωτικού και αναιρούσαν εξαρχής τον υπηρεσιακό χαρακτήρα της διαταγής.

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΡΑΙΑ

## ΧΙΥ. 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.

Διαφαίνεται λοιπόν, ότι άρχισε το Ελεγκτικό Συνέδριο να βιώνει μια ανάλογη με εκείνη του Συμβούλιο της Επικράτειας παλαιότερα "άνοιξη" η οποία προοιωνίζει έκρηξη δημιουργική παρουσίας. Οι πολιτικές και οικονομικές, οι εθνικές και ευρωπαϊκές, αλλά και οι διεθνείς συγκυρίες, ευνοούν εκ των πραγμάτων αυτή την αναβάθμιση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Εφόσον δε το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει επανδρωθεί με άξιους δικαστές και υπάρχει εισροή από την Εθνική Σχολή Δικαστών, το Δικαστήριο αυτό δε θα υστερήσει σε ακτινοβολία και γοητεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Γίνεται φανερό πως ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι πολύ σημαντικός μέσα στην Ελληνική Έννομη Τάξη. Η σχέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου πρώτον, με τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας δεν είναι σχέση υπάλληλη, αλλά παράλληλη. Συνιστάται στην εκτέλεση διπλής αποστολής: Κατ' αρχάς σε ότι αφορά τους δικαστές των δημοσίων δαπανών, ασκεί επ' αυτών έλεγχο προληπτικό κατά τη φάση της εντολής πληρωμής, έχοντας την αρμοδιότητα να προβαίνει και σε επιβολή κυρώσεων. Στη συνέχεια, σε ότι αφορά τους λογαριασμούς των δημοσίων απολόγων, το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί επ' αυτών κατασταλτικό έλεγχο κατά το στάδιο υποβολής των λογαριασμών. Δεύτερον, οι σχέσεις του Σώματος με τη Βουλή εξειδικεύονται στην ανάθεση σ' αυτό της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας κατά τη διαδικασία θέσπισης κανόνων συνταξιοδοτικού δίκαιου και σύνταξης έκθεσης επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους. Δυστυχώς, όμως, σήμερα οι



συνέπειες υποβολής των δημοσίων εκθέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί την αχίλλειο πτέρνα της Ελληνικής Κοινοβουλευτικής Πρακτικής. Τρίτον, το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί και ως δικαστικό όργανο, εκδικάζοντας υποθέσεις αφενός μεν σχετικές με απονομή συντάξεων και τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων απολόγων και αφετέρου, σχετικές με την αστική ευθύνη δημοσίων, στρατιωτικών, πολιτικών υπαλλήλων, υπαλλήλων ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ από ζημιά προκαλούμενη στο κράτος. Καίρια θέση στις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ωστόσο, κατέχει ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, που συνάπτει το δημόσιο ή άλλο ΝΠΔΔ.

Αξιοσημείωτο είναι πως ο συντακτικός νομοθέτης εξασφάλισε για το Ελεγκτικό Συνέδριο αυτοτελή θέση μέσα στην Ελληνική Έννομη Τάξη, αποκλείοντας έλεγχο των αποφάσεων του από το Συμβούλιο της Επικράτειας με τη παρ.3 του άρθρου 98 του Συντάγματος. Την ιδιαίτερη θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην έννομη τάξη προσδιόρισαν και άλλες συνταγματικές διατάξεις, όπως η παρ.2 του ίδιου άρθρου (καθώς ναι μεν το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί ως δικαστήριο, αλλά οι πράξεις του δεν έχουν τα χαρακτηριστικά των λοιπών δικαστικών οργάνων της χώρας) και το άρθρο 100 παρ.5 (όπου προβλέπει έλεγχος συνταγματικότητας από τις ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας, μεταξύ των οποίων και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Έτσι, όταν τμήμα του Συμβουλίου της Επικράτειας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνει διάταξη τοπικού νόμου αντισυνταγματική, υποχρεούνται να παραπέμψουν την υπόθεση στην Ολομέλεια του, έκτος από την περίπτωση που αυτή έχει κριθεί ήδη με απόφαση της Ολομέλειας ή του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου).

Ο σκοπός του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποβλέπει, μέσω μιας βελτιωτικής δράσης, στο να δημιουργήσει στους πολίτες τη λεγόμενη “νομιμοποίηση μέσω εμπιστοσύνης”, δηλαδή την εμπέδωση της πεποίθησης ότι οι δημόσιες δαπάνες

διενεργούνται κατά δημοσιονομικά άψογο και ανεπίληπτο τρόπο και ότι το κράτος διαχειρίζεται με έντιμο τρόπο το δημόσιο χρήμα.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο εμφορείται από μια έντονη ιστορική μνήμη. Έχει συνδέσει τη δράση του με τη νεότερη ιστορία του ελληνικού κράτους με την οποία αδιάλειπτη δράση του διακριτική, αλλά πάντοτε αναγνωρισμένα πολύτιμη, στην επιτήρηση και στον έλεγχο των δημοσίων οικονομικών. Είναι γεγονός ότι αποτέλεσε το Δικαστήριο με τη λιγότερο προβαλλόμενη δράση. Υπήρξε και παραμένει θεσμός που διατήρησε χαμηλούς τόνους.

Η ένταξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο της δικαστικής λειτουργίας, η ανάδειξη του σε ανώτατο δικαστήριο, η δικαιοδοτική μορφή της άσκησης των βασικών του αρμοδιοτήτων, του προσδίδουν τη φυσιογνωμία και το χαρακτήρα ενός οργάνου, του οποίου κύριο μέλημα, στο πλαίσιο της ανθρωπιστικής έννομης τάξης που καθιέρωσε το Σύνταγμα, αποτελεί ο σεβασμός της άξιας του ανθρώπου και η προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Γι' αυτό το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είναι ένας απλός ελεγκτικός θεσμός. Είναι ένα ελεγκτικό δικαστήριο που λειτουργεί για να απονείμει ελεγκτική δικαιοσύνη.

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 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. »<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> [www.Parliament.gr/enhemerwsh/details.asp?textID=9000426](http://www.Parliament.gr/enhemerwsh/details.asp?textID=9000426)

## XV. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική (Βιβλίο – Άρθρο)

Βενιζέλος Ε., Το αναθεωρητικό κекτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21<sup>ο</sup> αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Αθήνα 2001, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

Βενιζέλος Ε., Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001, Αθήνα 2001, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

Βενιζέλος Ε.- Σκουρής Β., Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων: Ειδικά Θέματα Δημόσιου Δίκαιου 1, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

Γέροντας Α.-Λύτρας Σ.-Παυλόπουλος Πρ.-Σιούτη Γλ.-Φλογαίτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

Γέροντας Α.-Ψάλτης Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', Αθήνα 1998, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

Γονής Α., Ιστορική εξέλιξη του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας, Αθήνα 1993, Εθνικό Τυπογραφείο

Δαγτόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

Δαγτόγλου Π.Δ., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 3<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

Δαγτόγλου Π.Δ., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

Δημητρόπουλος Α.Γ., Παραδόσεις Συνταγματικού Δίκαιου, Τόμος Β', Αθήνα 2004

Δημητρόπουλος Α.Γ., Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος Β', Αθήνα 2001

Ζωή Κ., Συλλογή νομολογίας Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα 2002, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Θεοχαρόπουλος Λ.**, Ιστορική εξέλιξη του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας, Αθήνα 1993, Εθνικό Τυπογραφείο

**Κοκκίδου Α.**, Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το Αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος, Αθήνα 2004, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Κούρτης Γ.**, Το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσα από τα πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων, Αρμενόπουλος, 1998

**Κούρτης Γ.**, Η δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου-Δικαιοδοσία και άλλα δικονομικά θέματα, 1997, Εθνικό Τυπογραφείο

**Μαυριάς Κ.Γ.**, Συνταγματικό Δικαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

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

**Μηλιώνας Ν.**, (επιμέλεια), Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, ΤΙΜΗΤΙΚΟΣ ΤΟΜΟΣ για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Μηλιώνας Ν.**, Η νομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπιπτοντας ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ 1992

**Μηλιώνας Ν.**, Νέες κατευθύνσεις στον έλεγχο και τη νομολογία του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με τα σύγχρονα πρότυπα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, Εθνικό Τυπογραφείο

**Μηλιώνας Ν.**, Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς, Αθήνα 1998, Εθνικό Τυπογραφείο

**Μηλιώνας Ν.**, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Τόμος Α' Αθήνα 1999, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Μηλιώνας Ν.**, Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη βουλή, την Κυβέρνηση και Κοινωνία, Αθήνα 2002, Εθνικό Τυπογραφείο

**Μηλιώνας Ν.**, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου Αθήνα-Κομοτηνή 2002, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Μπάριμπαρ Ν.**, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δίκαιου. Προϋπολογισμός- Ελεγκτικού Συνεδρίου, Δημόσια Οικονομικά της Ευρώπης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2002, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Ράικος Α.**, Συνταγματικό Δίκαιο, Εισαγωγή-Οργανωτικό μέρος, Τόμος Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1991, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Ρίζος Κ.**, Δημοσιονομικός Έλεγχος των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2000, Εθνικό Τυπογραφείο

**Ρίζος Κ.**, Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Αθήνα 1999, Εθνικό Τυπογραφείο

**Σαρμάς Ι.**, Κράτος και Δικαιοσύνη, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Σαρμάς Ι.**, Η Συνταγματική Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα Κομοτηνή 1997, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Στηλιωτόπουλος Ε.Π.**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δίκαιου, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα

**Στασινόπουλος Μ.**, Μαθήματα Δημοσιονομικού Δίκαιου και Δημόσιου Λογιστικού, Αθήνα 1966, Εθνικό Τυπογραφείο

**Χατζηγάπη Ε. Σ.**, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο: Η σημασία της Ελεγκτικής στη Ευρωπαϊκή Ένωση, οι διαδικασίες έλεγχου, τα πρότυπα και οι αρχές που τις διέπουν. Διατριβή: Υποβληθείσα για το μεταπτυχιακό δίπλωμα στη διοίκηση επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Πειραιώς 2005

**Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας:** Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς, Αθήνα 1998, Εθνικό Τυπογραφείο

**Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας:** Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις με την Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία, Αθήνα 2000, Εθνικό Τυπογραφείο

**Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας:** Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και Εθνικά Ανώτατα Ελεγκτικά Δρίματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα 2002, Εθνικό Τυπογραφείο

**Πρακτικά Επιστημονικής Ημερίδας:** Νέες Κατεύθυνσης στον Έλεγχο και τη Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με τα σύγχρονα πρότυπα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα 2003, Εθνικό Τυπογραφείο

**Πρακτικών Συνεδριάσεως και Έκθεσης Επιτροπής Αναθεώρησης:** Εισήγηση του εισηγητή της πλειοψηφίας Βουλευτή Ε. Βενιζέλο στη σελ. 645

### **Ξενόγλωσση (Βιβλίο)**

Dimitros S.V. "European Court of Auditors and European Investment Bank: an uneasy Relationship" in "European Public Law", Vol.5 n° 2 June 1999,

KOK.Christianus., "Financing the European Communities" in Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 1978 (boekbespreking).

KOK.Christianus., The Court of Auditors of the European Communities: the other European Court in Luxemburg, (1989)

Harden, F. White and K. Donnelly, The Court of Auditors and financial control of accountability in the European Community, European Public law 1995

D. Skiadas, ECA and the European Investment Bank: an uneasy relationship, European Public law (1999)

D.O' Keefe, the Court of Auditors στον τόμο Institutional Dynamics of European integration, essays in honoyr of Henry G. Schermers, vol. II (1983)

### **Ξενόγλωσση (Άρθρο)**

The Court of Auditors of the European Communities: The other European Court in Luxembourg" in State Audit and Accountability, edited by B. Geist, Jerusalem. May 1991

"Parliamentary and budgetary control in the European Union" in Nieuw Europa, nE 4/1992

"The Court of Auditors of the EC" in International Journal of Government Auditing, 1988.

"Nationale bureaucratieën werken "Europa" tegen" in de Volkskrant, 17.12.91.

### **Ξενόγλωσση (Ηλεκτρονικές Πηγές)**

[www.eca.int/eca/mission/eca\\_mission\\_index\\_el.htm](http://www.eca.int/eca/mission/eca_mission_index_el.htm)

[www.eca.int/eca/presentation/eca\\_presentation\\_history\\_el.htm](http://www.eca.int/eca/presentation/eca_presentation_history_el.htm)

[http://europa.eu/institutions/images/court\\_auditors\\_luxembourg.jpg](http://europa.eu/institutions/images/court_auditors_luxembourg.jpg)

<http://www.hri.org/MPA/gr/other/elections99/images/control.jpg>

<http://www.parliament.gr/european-union/inside.asp?pagecode>

[http://www.eca.eu.int/framework/framework\\_index\\_el.htm](http://www.eca.eu.int/framework/framework_index_el.htm)

<http://www.eic.ac.cy/EN/PaperMalaos6.htm>

<http://www.Parliament.gr/enhemerwsh/details.asp?textID=9000426>