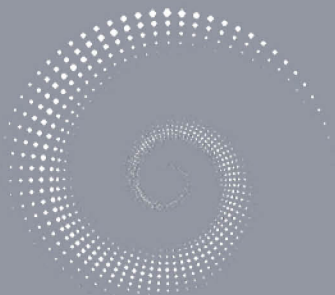


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 98

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 98

1. 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 δημόσιων 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 ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7. στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'. ζ. Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. 2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος 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 στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.¹

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Γενική Εισαγωγή.....	2
I. ΤΜΗΜΑ ΠΡΩΤΟ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 1 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 98	6
1. Εισαγωγή.....	6
2. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στην περίπτωση α' της παραγράφου 1 του άρθρου 98	10

¹ Η παράγραφος 1 ως έχει μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001.

3. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στην περίπτωση β΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98.....	16
4. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στην περίπτωση γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98.....	24
5. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπονται στην περίπτωση δ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98.....	31
6. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στην περίπτωση ε΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98.....	36
7. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπονται στην περίπτωση στ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98.....	41
8. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στο άρθρο 98 παράγραφος 1 εδάφιο ζ΄.....	47
II. ΤΜΗΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 2 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 98.....	51
1. Ερμηνεία της πρώτης περιόδου της παραγράφου 2 του άρθρου 98.....	51
2. Ερμηνεία της δεύτερης περιόδου της παραγράφου 2 του άρθρου 98.....	54
III. ΤΜΗΜΑ ΤΡΙΤΟ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 3 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 98.....	56

Γενική Εισαγωγή

- 1 Στο άρθρο 98 του Συντάγματος ορίζονται τα σχετικά με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ήτοι, στην παράγραφο 1, το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων και, στις παραγράφους 2 και 3, το νομικό τους καθεστώς.
- 2 Το άρθρο 98 βρίσκεται στο Τμήμα Ε΄ του Συντάγματος, με τίτλο «Δικαστική εξουσία», και ειδικότερα στο Κεφάλαιο Δεύτερο του Τμήματος, με τίτλο «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων». Τα σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστικών λειτουργών και υπαλλήλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπονται στο Κεφάλαιο Πρώτο του Τμήματος Ε΄ του Συντάγματος.
- 3 Υπάγοντας τις ρυθμίσεις περί Ελεγκτικού Συνεδρίου στις γενικότερες ρυθμίσεις περί δικαστικής εξουσίας είναι πρόδηλο ότι το Σύνταγμα θεωρεί το Ελεγκτικό Συνέδριο θεσμό της δικαστικής λειτουργίας του Κράτους. Ο Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4820/2021 φ. 130) απλώς επιβεβαιώνει, στο άρθρο 1 εδ. γ΄ αυτού, ότι «[η] αμιγώς δικαστική φύση [του Ελεγκτικού Συνεδρίου] διατηρείται ανεξάρτητα από τις ειδικότερες αρμοδιότητες που ασκεί».
- 4 Συνέπεια του ανωτέρω είναι ότι οι πράξεις που εκδίδονται από όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου με αντικείμενο την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων του δεν προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης², της οποίας

² Βλ. ΣτΕ Ολ. 2909/1986, 1965/1988. Επίσης, Ι. Σαρμάς, *Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 1997, σελ. 29, υποσ. 3. Βλ. ακόμη τις ΑΕΔ 16/1979 και 35/1995.

η ακυρωτική δικαιοδοσία εκτείνεται μόνο επί εκτελεστών πράξεων οργανικώς και λειτουργικώς διοικητικών³.

Στο άρθρο 94 του Συντάγματος ορίζεται ότι, «με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου», οι διοικητικές διαφορές υπάγονται «[σ]το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια», ενώ στο άρθρο 100 παρ. 1 του Συντάγματος, περί των αρμοδιοτήτων του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, προβλέπεται ότι και οι δικαστικές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορεί να προκαλέσουν διαφορά άρσης συγκρούσεως δικαιοδοσίας ή άρσης αμφισβητήσεως ισχύος ή ερμηνείας νόμου εξ αυτών που κρίνονται οριστικά από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο.

Οι ανωτέρω ρυθμίσεις, σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 3 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το Σύνταγμα αντιλαμβάνεται το Ελεγκτικό Συνέδριο ως αυτοτελή δικαιοδοτικό κλάδο, όχι μόνον οργανικώς (άρθρα 90 και 91 του Συντάγματος) αλλά και λειτουργικώς. Και τούτο διότι τα δικαστήρια που βρίσκονται στην κορυφή των δύο άλλων δικαιοδοτικών κλάδων δεν μπορεί κατά το Σύνταγμα να ελέγξουν τις αποφάσεις του, οι δε αποφάσεις του μπορεί να ελεγχθούν από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο για τους ίδιους λόγους όπως και οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου.

Ρυθμίσεις περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διαλαμβάνονται και στο Τμήμα Γ΄, «Βουλή», του Συντάγματος που αναφέρονται στη συμμετοχή του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως γνωμοδοτικού (άρθρο 73 παρ. 2) ή ελεγκτικού (άρθρο 79 παρ. 7) οργάνου στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας.

³ Βλ. ΣτΕ Ολ. 3035/2008, σκέψη 7 (Ολ 195/2013, σκέψη 8): «Επειδή, τα κατά το άρθρο 92 του Συντάγματος, που είναι ενταγμένο στο Τμήμα Ε΄ αυτού περί δικαστικής εξουσίας, υπηρεσιακά συμβούλια των δικαστικών υπαλλήλων, τα οποία λειτουργούν στους κόλπους των ανωτάτων δικαστηρίων (...) συνεκροτούντο αποκλειστικά από δικαστικούς λειτουργούς, μετά δε την αναθεώρηση αυτή συγκροτούνται κατά πλειοψηφία από δικαστικούς λειτουργούς, εντάσσονται οργανωτικά στον δικαστικό μηχανισμό του Κράτους και αποτελούν δικαστικές αρχές, εν όψει του ότι οι δικαστικοί υπάλληλοι συμβάλλουν ενεργώς στο δικαιοδοτικό έργο των δικαστηρίων, μετέχοντες και στη σύνθεση αυτών. Η φύση των εν λόγω υπηρεσιακών συμβουλίων ως δικαστικών αρχών δεν μεταβλήθηκε μετά την αντικατάσταση της παραγράφου 3 του άρθρου 92 του Συντάγματος με το από 6.4.2001 Ψήφισμα της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής και την πρόβλεψη ότι στα υπηρεσιακά αυτά συμβούλια μετέχουν ως μέλη και δικαστικοί υπάλληλοι, όπως προκύπτει από της σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες (...), διότι με τη νέα αυτή συνταγματική διάταξη, η οποία θεσπίσθηκε προκειμένου να καταστεί αντιπροσωπευτικότερη η σύνθεση των υπηρεσιακών αυτών συμβουλίων, διατηρείται, πάντως, η συγκρότησή τους κατά πλειοψηφία από δικαστικούς λειτουργούς. Επομένως, οι πράξεις των υπηρεσιακών αυτών συμβουλίων, ως πράξεις δικαστικών αρχών, δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως, ακόμη και αν το περιεχόμενό τους αναφέρεται σε θέματα διοικητικής φύσεως».

Θεσμός «Ελεγκτικού Συνεδρίου» λειτουργεί στην Ελλάδα αδιαλείπτως από τον Οκτώβριο του 1829. Ο Κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας ίδρυσε το «Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον»⁴, το οποίο μετονομάστηκε σε «Ελεγκτικό Συνέδριο» επί της βαυαρικής Αντιβασιλείας, τον Οκτώβριο του 1833⁵, χωρίς ουσιώδεις μεταβολές, παραμένοντας μάλιστα στο ίδιο κτήριο με το ίδιο προσωπικό⁶. Το Σύνταγμα του 1844, στο Κεφάλαιο αυτού με τον τίτλο «Περί δικαστικής εξουσίας», περιέλαβε ρυθμίσεις για την ισοβιότητα «των ψήφων εκόντων μελών» του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 87 εδάφια πρώτο και δεύτερο). Οι ρυθμίσεις αυτές επαναλαμβάνονται στο Σύνταγμα του 1864⁷, όμως στο Σύνταγμα του 1911 οι ρυθμίσεις περί του Ελεγκτικού Συνεδρίου θεσπίζονται εκτός του κεφαλαίου περί δικαστικής εξουσίας σε αυτοτελές κεφάλαιο που περιλαμβάνει ένα μόνο άρθρο⁸ με τίτλο «Περί του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Στο άρθρο αυτό συγκεντρώνονται οι ρυθμίσεις περί των «ελεγκτών» και «παρέδρων» του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που αφορούν την ισοβιότητα αυτών, ενώ διευκρινίζεται με ειδική διάταξη ότι τα προσόντα αυτών ορίζονται διά νόμου. Το Σύνταγμα του 1927 περιέχει ειδική διάταξη (άρθρο 106) για το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε ειδικό κεφάλαιο (Κεφάλαιο Θ΄ «Ελεγκτικόν Συνέδριον»). Η ρύθμιση, που είναι λακωνικότερη από αυτήν του Συντάγματος του 1911, αφορά την ισοβιότητα των «συμβούλων» – όπως αποκαλεί αυτούς που στα προηγούμενα Συντάγματα αποκαλούνταν οι «ελεγκτές»– και των «παρέδρων». Και το Σύνταγμα του 1952 περιείχε ειδικό κεφάλαιο «Περί του Ελεγκτικού Συνεδρίου» με ένα μόνο άρθρο, το άρθρο 98, που επίσης αφορούσε την ισοβιότητα των συμβούλων και παρέδρων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η πρωτοτυπία της διάταξης έγκειτο πάντως στο ότι το άρθρο αυτό περιείχε μια δικονομικού χαρακτήρα ρύθμιση, ότι οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί τον καταλογισμό υπολόγων και την απονομή συντάξεων «δεν υπόκεινται εις τον έλεγχον του Συμβουλίου Επικρατείας».

- 8 Στο συνταγματικό κείμενο της δικτατορίας (1968) περιλαμβάνονται εκτενείς ρυθμίσεις περί των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες εν πολλοίς συμπίπτουν με αυτές του ισχύοντος Συντάγματος. Οι ρυθμίσεις αυτές θα παρουσιασθούν εδώ χάριν ενημερώσεως των αναγνωστών. Δεν θα χρησιμοποιηθούν ως ερμηνευτικό εργαλείο προς κατανόηση των ρυθμίσεων του ισχύοντος Συντάγματος.
- 9 Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 η παράγραφος 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, ως είχε στην αρχική της διατύπωση το 1975, υπέστη σημαντικές αλλα-

⁴ Θ. Δεβενές, *Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον της Καποδιστριακής Πολιτείας*, 2018. Πλούσια στοιχεία για την ιστορία του Θεσμού διατίθενται στον ιστότοπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου www.elsyn.gr, σε ειδική ενότητα με τίτλο «Η ιστορία».

⁵ Βλ. Διάταγμα της 27ης Σεπτεμβρίου 1833 Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου (φ.32).

⁶ Μ. Πετρόχειλος, *Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ' ημίν*, 1970, σελ. 17, 19.

⁷ Βλ. άρθρο 89.

⁸ Βλ. άρθρο 98.

γές. Στις αναφερόμενες στην παράγραφο αυτή αρμοδιότητες προστέθηκε άλλη μία ως περίπτωση β΄ (ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας), ενώ αναδιατυπώθηκαν ή αναριθμήθηκαν οι ρυθμίσεις των περιπτώσεων α΄ (έλεγχος δημόσιων δαπανών), δ΄ (έλεγχος λογαριασμών δημόσιων υπολόγων κ.λπ. αναριθμηθείσα ως περίπτωση γ΄) και ε΄ (δικαστικές υποθέσεις εκ του ελέγχου των λογαριασμών και εξ απονομής συντάξεων, αναριθμηθείσα ως περίπτωση στ΄).

Στο κείμενο που ακολουθεί αναπτύσσεται η ερμηνεία του άρθρου 98 του Συντάγματος 10 περί του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αυτό σημαίνει ότι στο κείμενο που ακολουθεί δεν παρουσιάζεται ο θεσμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο σύνολό του, στην ιστορική του εξέλιξη, την οργάνωση, τις αρμοδιότητές του, τη νομολογία του ή τις ελεγκτικές δραστηριότητές του, καθώς όλα τα ανωτέρω δεν περιλαμβάνονται στην έννοια της «ερμηνείας» μιας συνταγματικής διάταξης. Όμως, στο μέτρο που αυτό είναι χρήσιμο για την ερμηνεία που θα επιχειρηθεί εδώ, τα ανωτέρω θα ενταχθούν στο πλαίσιο της παρούσας ανάπτυξης για να βοηθήσουν την ερμηνευτική προσπάθεια, φωτίζοντας το γράμμα του συνταγματικού κειμένου.

Το κείμενο που ακολουθεί δεν περιλαμβάνει επίσης την απλή παράθεση, εν είδει 11 περιπτώσιολογίας, μιας σειράς δικαστικών αποφάσεων με τις οποίες έχει ερμηνευθεί το άρθρο 98 του Συντάγματος, ούτε περιορίζεται στην απλή σύνδεση των συνταγματικών ρυθμίσεων με τα νομοθετήματα που εκτελούν τις συνταγματικές προβλέψεις θεσπίζοντας ρυθμίσεις για την άσκησή τους. Η νομολογία και η νομοθεσία που παρουσιάζονται εδώ συνδέονται πάντα με έναν ερμηνευτικό συλλογισμό κατά τρόπο που είτε επιβεβαιώνει την ορθότητα της νομολογιακής ή νομοθετικής λύσης, είτε αντίθετα στέκεται κριτικά, επί τη βάση πάντα συγκεκριμένης επιχειρηματολογίας, στις λύσεις που η νομολογία ή η νομοθεσία έχουν δώσει.

Αφού λοιπόν στο κείμενο που ακολουθεί αναπτύσσεται η ερμηνεία μιας συνταγματικής 12 ρύθμισης, τα κύρια εργαλεία που ο αναγνώστης του κειμένου θα δει ότι χρησιμοποιούνται είναι κυρίως οι κλασικές μέθοδοι ερμηνείας, η γραμματική, η συστηματική και η τελολογική, με τα κλασικά επίσης ερμηνευτικά επιχειρήματα, ιδίως το κατ' αντιδιαστολή επιχείρημα, το *ad absurdum* επιχείρημα και το επιχείρημα της αναζήτησης χρήσιμου αποτελέσματος στην ερμηνευόμενη διάταξη.

Δεν αποβάλλεται στην ανάλυση που ακολουθεί η ιστορική ερμηνεία, ως αυτοτελές 13 εργαλείο ερμηνείας, αντιθέτως, αξιοποιείται όσο γίνεται περισσότερο. Η αναζήτηση της βούλησης του ιστορικού συνταγματικού νομοθέτη, ως υποκειμενικό δεδομένο αναγόμενο στη βούληση προσώπων που συμμετείχαν στη συνταγματική διαδικασία, είναι χρήσιμη, καθώς μπορεί να δίνει απαντήσεις σε σκοτεινά σημεία του ερμηνευόμενου κειμένου. Δεν μπορεί να είναι όμως της ίδιας περιωπής με τις λοιπές ερμηνευτικές μεθόδους, ακριβώς λόγω της υποκειμενικότητας του υλικού πάνω στο οποίο στηρίζεται. Άπαξ και ψηφισθεί μια ρύθμιση αποκόπτεται από τον ομφάλιο λώρο που

τη συνδέει με τον συντάξαντά της, και καθίστανται πλέον αντικειμενικώς αυτοτελής ως προς το νόημά της. Δεν αποκόπτεται βεβαίως και από τον ιστορικό περίγυρό της, που αυτός μπορεί πολύ συχνά να την τροφοδοτεί με νοηματικό περιεχόμενο, παρέχοντας μια αντικειμενική βάση ερμηνείας της.

I. ΤΜΗΜΑ ΠΡΩΤΟ

ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 1 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 98

1. Εισαγωγή

- 14 Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου θεσπίζονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 98. Η διάταξη αυτή απαριθμεί επτά κατηγορίες αρμοδιοτήτων που παρουσιάζονται με την εξής εισαγωγική φράση: «*Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α...ζ...*».
- 15 Από τη χρήση της λέξης «*ιδίως*» κατά την αναγγελία των οριζόμενων στην ως άνω διάταξη αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου προκύπτει, κατά πρόδηλη γραμματική ερμηνεία, ο ενδεικτικός και όχι ο περιοριστικός καθορισμός των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου από το Σύνταγμα.
- 16 Αντίστοιχη διατύπωση περιέχεται στο άρθρο 95 παρ. 1 του Συντάγματος: «*Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) ... δ)...*». Αντίθετα, οι αρμοδιότητες του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου προβλέπονται στο άρθρο 100 παρ. 1 του Συντάγματος χωρίς τη χρήση της λέξης «*ιδίως*», ως εξής: «*Συνιστάται Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στο οποίο υπάγονται: α) ... στ)...*».
- 17 Συνεπώς, τόσο εξ αντιδιαστολής όσο και κατά γραμματική ερμηνεία, μπορεί να συναχθεί ότι, ενώ οι αρμοδιότητες του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου προβλέφθηκαν από τον συνταγματικό νομοθέτη περιοριστικά, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως άλλωστε και του Συμβουλίου της Επικρατείας, προβλέπονται στο Σύνταγμα ενδεικτικά.
- 18 Τα ανωτέρω έχουν σημασία ως προς την απάντηση στο ερώτημα αν επιτρέπεται να υπάγονται ή να υπαχθούν στη δικαιοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες διαφορές πέραν αυτών που ρητώς αναφέρονται στη διάταξη της παραγράφου 1 περιπτώσεις σ΄ και ζ΄ του άρθρου 98 του Συντάγματος.
- 19 Το ερώτημα μπορεί να τεθεί αν εκκινήσει κανείς από την παραδοχή ότι το Σύνταγμα, που υπήγαγε (άρθρο 94 παρ. 1) τις διοικητικές διαφορές στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, δεν επέτρεψε στον κοινό νομοθέτη, διακρίνοντας το ίδιο σαφώς την τάξη των δικαιοδοσιών, να υπαγάγει εκείνος στο Ελεγκτικό Συνέδριο υφιστάμενες διοικητικές διαφορές ή και να ιδρύσει νέες, υπαγόμενες απευθείας στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- 20 Όμως, η λέξη «*ιδίως*» στο εισαγωγικό εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του

Συντάγματος καλύπτει αδιακρίτως όλες τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αριθμούνται στη συνέχεια. Σε αυτές περιλαμβάνονται και οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Θεσμού (περιπτώσεις στ' και ζ'), ως προς τις οποίες δεν διατυπώνεται καμία επιφύλαξη προς διευκρίνιση, ειδικώς για αυτές, του αποκλειστικού χαρακτήρα της απαρίθμησης⁹. Συνεπώς, εκ του γράμματος του Συντάγματος συνάγεται ότι οι

⁹ Βλ. ΕΛΣυν Ολ. 1951/2020, σκέψεις 37, 39 και 40: «37. Από τη χρήση της λέξης «ιδίως» κατά την απαρίθμηση από τον συντακτικό νομοθέτη των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνάγεται ότι οι αρμοδιότητες αυτές απαριθμούνται ενδεικτικώς στην ανωτέρω συνταγματική διάταξη και, συνεπώς, δεν αποκλείεται η ανάθεση στο Δικαστήριο της εκδικάσεως και άλλων κατηγοριών διαφορών ή υποθέσεων πέραν αυτών που ρητώς αναφέρονται στο Σύνταγμα. Προκειμένου δε να μη ανατραπεί το τεκμήριο της αρμοδιότητας εκδικάσεως των διοικητικών διαφορών που θεσπίζεται από το άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος υπέρ του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, οι διαφορές ή υποθέσεις που μπορεί να ανατίθενται διά νόμου στο Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει πάντως να είναι συναφείς προς αυτές που διά ρητής συνταγματικής διατάξεως έχουν ανατεθεί σ' αυτό ή να προσιδιάζουν στη φύση και τον χαρακτήρα του ως δημοσιονομικού δικαστηρίου. Τέτοιες δε διαφορές ή υποθέσεις είναι κυρίως αυτές που προκύπτουν από την άσκηση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και αυτές που συνάπτονται με τον έλεγχο όσων υπόκεινται σε δημόσια λογοδοσία ή ευθύνονται σε αποζημίωση λόγω μη τήρησης δημόσιας υποχρέωσης αυτών. Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, κατά την οποία οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιορίζονται μόνον σ' αυτές που ρητώς αναφέρονται στο άρθρο 98 παρ. 1 περίπτ. στ' και ζ' του Συντάγματος, αφενός μεν θα προσέκρουε στη χρήση της λέξεως «ιδίως» από τον συντακτικό νομοθέτη, και συνεπώς θα ήταν *contra legem*, αφετέρου δε θα υποβάθμιζε τον κατά τα άρθρα 98 παρ. 3 και 100 παρ. 1 περ. δ' και ε' χαρακτήρα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ενός εκ των κατά το Σύνταγμα τριών ανωτάτων δικαστηρίων, εμφανίζοντας αυτό ως αρμόδιο να εκδικάσει διαφορές ή υποθέσεις απολύτως περιορισμένου και ειδικού χαρακτήρα (ΕΛΣ Ολ. 390/2017 σκέψη 3). 39. Από τις διατάξεις που παρατέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη συνάγεται ότι ο κοινός νομοθέτης θέλησε να υπαγάγει στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου κάθε καταλογιστική πράξη Υπουργού ή άλλης διοικητικής αρχής όταν η πράξη αυτή εκδίδεται επί διαχείρισης υλικού, αξιών ή χρημάτων που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε εξομοιούμενους προς αυτό φορείς, χωρίς να απαιτείται όπως ο καταλογιζόμενος είναι υπόλογος κατά την τυπική έννοια του όρου (σκέψη 34). Συνεπώς, λόγω της συνάφειας που καταδήλως υφίσταται μεταξύ των κατά το Σύνταγμα δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της ως άνω ειδικώς θεσπισθείσας από τον κοινό νομοθέτη δικαιοδοσίας αυτού επί των καταλογιστικών πράξεων (σκέψη 37), δεν τίθεται ζήτημα συμβατότητας της ρύθμισης αυτής με την κατά το Σύνταγμα κατανομή της δικαιοδοτικής ύλης μεταξύ του Δικαστηρίου τούτου και της διοικητικής δικαιοσύνης. 40. Εξ άλλου, η ίδια ως άνω παρατεθείσα διάταξη δεν εξαρτά τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου που καθιερύει εκ του αν ο καταλογιζόμενος είναι δημόσιο νομικό πρόσωπο, δημόσιος υπάλληλος ή ιδιώτης, αρκούμενη σε δύο μόνον προϋποθέσεις, ήτοι, πρώτον, να εκδίδεται η καταλογιστική πράξη από Υπουργό ή άλλη διοικητική αρχή και, δεύτερον, να αφορά διαχείριση Δημοσίου ή φορέα εξομοιούμενο με αυτό. Επομένως, δεν είναι επιτρεπτή η εισαγωγή διακρίσεως στηριζόμενης στη φύση του καταλογιζόμενου προσώπου ως ιδιώτη ή μη. Άλλωστε, κατά τα γενόμενα δεκτά στη σκέψη 27, κάθε ιδιωτικός οργανισμός, φορέας ή επιχείρηση καθιστάμενοι λόγω της ένταξής τους σε επιχειρησιακό πρόγραμμα υπόχρεοι δημόσιας λογοδοσίας αποκτούν κατά το μέρος που υπόκεινται στη λογοδοσία

δικαστικές διαφορές που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου μνημονεύονται στην ως άνω διάταξη κατά τον ίδιο τρόπο όπως και οι άλλης φύσεως αρμοδιότητες του Θεσμού, ήτοι ενδεικτικώς, και, συνακόλουθα, το Ελεγκτικό Συνέδριο δικαιούται να δικάσει, εφόσον υφίσταται νομοθετική πρόβλεψη, και άλλες κατηγορίες διαφορών πλην των ρητώς αναφερόμενων στο Σύνταγμα, αρκεί βεβαίως οι διαφορές αυτές να μην υπάγονται ρητώς κατά το Σύνταγμα σε άλλο δικαιοδοτικό κλάδο¹⁰.

- 21 Άλλωστε, κατά το έτος διατύπωσης της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 98 (1975) και αναδιατύπωσης αυτής (2001), το Ελεγκτικό Συνέδριο δικάζε και διαφορές πέραν των ρητώς μνημονευομένων στην ως άνω ρύθμιση¹¹, θα ήταν δε *contra legem* μία ερμηνεία του άρθρου αυτού που, παρά τη χρήση της λέξης «ιδίως», θα κατέληγε στο συμπέρασμα ότι το ίδιο το Σύνταγμα θέλησε να περιορίσει τις δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Δικαστηρίου μόνο στις συνταγματικώς ρητώς αναφερόμενες, και να καταργήσει όλες τις άλλες.
- 22 Βεβαίως, οι ανωτέρω παραδοχές δεν μπορεί να οδηγήσουν σε ένα αντίθετο συμπέρασμα, ότι δηλαδή κάθε διοικητική διαφορά μπορεί αδιακρίτως να υπαχθεί στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αρκεί να προβλεφθεί στον νόμο, έστω και κατ' απόσπαση από τη δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Αντλώντας επιχειρήματα από όσα αναφέρθηκαν ήδη σχετικώς με τις διαφορές που υπάγονται νομοθετικά στο Ελεγκτικό Συνέδριο όταν υιοθετούνταν οι ρυθμίσεις του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος, είναι ερμηνευτικώς εύλογο να γίνει δεκτό υπό μία συστηματική προσέγγιση του ζητήματος ότι, για να υπάγεται ή να υπαχθεί νομοθετικώς μία κατηγορία διοικητικών διαφορών στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον αυτή δεν προβλέφθηκε ρητώς στο Σύνταγμα, πρέπει, η κατηγορία αυτή, να εμφανίζει ένα είδος συνάφειας προς τις συνταγματικώς ορισμένες δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Δικαστηρίου.
- 23 Αν και η «συνάφεια» ως αόριστη νομική έννοια μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα κατά την εφαρμογή της σε συγκεκριμένο πραγματικό, εντούτοις, έχοντας κατά νου τις συνταγματικώς ορισμένες δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Δικαστηρίου και όσες ήσαν απλώς νομοθετικά προβλεπόμενες όταν ψηφιζόταν το Σύνταγμα και η Αναθεώρηση του 2001, είναι σχετικώς ευχερές να εντοπιστούν ορισμένα κριτήρια, χρήσιμα για την επιζητούμενη οριοθέτηση. Τέτοια μπορεί να είναι λ.χ. ο καταλογιστικός

αυτή την ιδιότητα του υπολόγου».

¹⁰ Μια τέτοια κατηγορία διαφορών νομοθετικώς υπαχθείσα στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι και οι διαφορές που προκύπτουν από την εφαρμογή της νομοθεσίας περί «πόθεν έσχες» των υποκείμενων στη σχετική υποχρέωση προσώπων (ν. 3213/2003, άρθρο 1, Α΄309, και ν. 4065/2012, άρθρ. 1 παρ. 1, Α΄77).

¹¹ Βλ. στον Οργανικό Νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4820/2021, Α΄130) το άρθρο 8 παρ. 2 όπου παρατίθενται οι σχετικές αρμοδιότητες.

χαρακτήρας της διαφοράς, όταν προσβάλλονται πράξεις διοικητικού καταλογισμού εις βάρος προσώπων που ενεπλάκησαν σε δημοσίου ενδιαφέροντος διαχείριση¹², ή οι συνταξιοδοτικές συνέπειες μιας απόφασης, όταν η προσβαλλόμενη πράξη, που δεν αποτελεί πράξη απονομής σύνταξης δημόσιου λειτουργού ή υπαλλήλου, προσφέρεται πάντως ως έρεισμα αυτής, χωρίς να αναπτύσσει άλλες διοικητικής φύσεως ουσιώδεις συνέπειες¹³.

Στο άρθρο 2 παρ. 1 πρώτη περίοδος του ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου», κατηγοριοποιούνται ως εξής οι αρμοδιότητες του θεσμού: «*Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί δικαιοδοτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες*».

Η τριμερής αυτή διάκριση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου επιβεβαιώνεται και από τις αναφερόμενες στην παράγραφο 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, όπου είναι πρόδηλο ότι οι υπό στοιχεία α΄, β΄ και γ΄ αρμοδιότητες είναι ελεγκτικές, ότι η υπό το στοιχείο δ΄ αρμοδιότητα είναι γνωμοδοτική, και ότι οι υπό τα στοιχεία στ΄ και ζ΄ αρμοδιότητες είναι δικαιοδοτικές. Η υπό το στοιχείο ε΄ αρμοδιότητα («*Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παρ. 7 [του Συντάγματος]*») δεν προκύπτει, από τη γραμματική της διατύπωση ότι είναι ελεγκτικής φύσης¹⁴. Όπως όμως θα αναφερθεί στη συνέχεια, η

¹² Βλ. ΣτΕ 275/2013, 27/2019.

¹³ Βλ. ΑΕΔ 4/2001, 5/1999.

¹⁴ Ως προς το περιεχόμενο της έννοιας του ελέγχου, Βλ. ΕλΣυν Ολ. 2121/2021, σκέψεις 23 και 14: «13. Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι δεν πρέπει να συγχέονται με τη χρήση του αυτού όρου «έλεγχος», οι τακτικές ενέργειες των υπηρεσιακών οργάνων προς διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων του νόμου για τη χορήγηση του δικαιώματος επιστροφής, με τον έλεγχο που διενεργείται προς διερεύνηση της επέλευσης ή μη των πιθανολογούμενων κινδύνων τέλεσης παράνομων πράξεων. Το πρώτο είδος ελέγχου αναλύεται σε διαπιστώσεις βάσει των προσκομισθέντων εγγράφων στα οποία βεβαιώνονται ή δηλώνονται απλώς οι νομικές πράξεις και τα πραγματικά περιστατικά που απαιτούνται για την επέλευση των αιτούμενων από τον φορολογούμενο έννομων συνεπειών. Ενώ το δεύτερο είδος συνίσταται στη διενέργεια επαληθεύσεων αν όντως όσα βεβαιώνονται ή δηλώνονται σε έγγραφα ανταποκρίνονται στην υλική πραγματικότητα, ήτοι είναι αληθή. Το ελεγχον όργανο στην ανωτέρω περίπτωση δεν οφείλει δηλαδή να προβεί μόνον σε τυπικές ενέργειες συγκέντρωσης στοιχείων που πιστοποιούν γεγονότα ή καταστάσεις. Πρέπει ακόμη να συγκεντρώσει τεκμήρια ικανά να δημιουργήσουν πεποίθηση περί την αλήθεια όσων βεβαιώνονται ή δηλώνονται στα έγγραφα. Για τη σύζευξη των εγγράφων στοιχείων με την πραγματικότητα και τη συναγωγή σχετικής πεποίθησης περί αυτήν μπορεί, αναλόγως των περιστάσεων, να απαιτείται η διενέργεια αυτοψίας, διασταυρώσεως στοιχείων και εν γένει η συλλογή πρόσφορων μέσων για την απόδειξη κρίσιμων συναλλαγών [...]. 14. Αναγκαίο πάντως υπόβαθρο των ελεγκτικών επαληθεύσεων που διενεργεί η [...] αρχή κατά τις ανωτέρω διατάξεις είναι η οργάνωση αυτών κατά τρόπο που να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητά τους, ήτοι αφ΄ ενός η συγκέντρωση των ελεγκτικών εργασιών της υπηρεσίας στη διερεύνηση των κινδύνων που έχουν προηγουμένως εντοπισθεί, εν όψει πάντοτε της ιδιαιτερότητας κάθε περίπτωσης, και αφ΄ ετέρου η βελτιστοποίηση της χρήσης του ανθρώπινου ελεγκτικού δυναμικού και των λοιπών

αρμοδιότητα αυτή, αν πρόκειται να έχει κάποιο ουσιαστικό περιεχόμενο –που αναγκάως ως συνταγματική ρύθμιση πρέπει να έχει–, δεν μπορεί να είναι άλλης φύσης παρά ελεγκτικής.

- 26 Στην τελευταία περίοδο του άρθρου 2 παρ. 1 του Οργανικού Νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ορίζεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο «[α]σκει κάθε συμβατή με τη φύση του αρμοδιότητα που του ανατίθεται με νόμο».
- 27 Η διάταξη είναι προφανώς διακηρυκτική. Έχει πάντως την έννοια ότι μπορεί να ανατεθούν και άλλης φύσεως αρμοδιότητες στο Ελεγκτικό Συνέδριο, πλην όσων προσδιορίζονται ως ελεγκτικές, γνωμοδοτικές ή δικαιοδοτικές. Μπορεί δηλαδή να του ανατεθούν και διοικητικές αρμοδιότητες, όπως λ.χ. στο παρελθόν όταν εξέδιδε τίτλους κυριότητας ιδιωτών επί δημοσίων γαιών¹⁵ ή πράξεις κανονισμού δημόσιας σύνταξης¹⁶. Εδώ όμως, όπως προκύπτει από την επιφύλαξη «κάθε συμβατή με τη φύση του αρμοδιότητα», ο νομοθέτης του ν. 4820/2021 διατύπωσε, μάλλον ως ευχή προς τον μελλοντικό νομοθέτη, την αντίληψή του ότι δεν θα ήταν ορθό να επιφορτισθεί το Ελεγκτικό Συνέδριο με διοικητικής φύσεως αρμοδιότητες που δεν συνάδουν στη φύση του.
- 28 Σε κάθε περίπτωση πάντως, η άποψη ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, επειδή ασκεί και μη δικαιοδοτικές αρμοδιότητες, είναι οργανικώς διφυής θεσμός, δικαστήριο από τη μία και διοικητική αρχή από την άλλη, δεν ανταποκρίνεται στα δεδομένα του ισχύοντος θετικού δικαίου¹⁷. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, τόσο κατά το Σύνταγμα όσο και κατά τον νόμο, είναι από οργανικής απόψεως αποκλειστικώς δικαστήριο¹⁸. Το ότι ασκεί ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, που θα μπορούσε κάποιος να ονομάσει ως διοικητικές με ευρεία έννοια, δεν μεταβάλλει την οργανική του υπόσταση, απλώς επεκτείνει λειτουργικώς τον κύκλο των αρμοδιοτήτων του.

2. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στην περίπτωση α΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98

- 29 Στο άρθρο 98 παρ. 1 ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και «[ο] έλεγχος των δαπανών του Κράτους καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτο-

μέσων της υπηρεσίας προς επίτευξη, με στάθμιση των συνολικών ελεγκτικών αναγκών και δυνάμεων αυτής, του οικονομικότερου και αποδοτικότερου αποτελέσματος».

¹⁵ Βλ. τον νόμο της 23^{ης} Νοεμβρίου 1838 Περί εξελέξεως των εις νεοφύτους παραχωρήσεων (φ. 42). Επίσης το άρθρο 17 του ν. ΥΛΑ΄/1871 (φ. 25).

¹⁶ Βλ. τον νόμο ΜΓ΄ του έτους 1864 Περί εξελέξεως των στρατιωτικών και πολιτικών συντάξεων υπό του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

¹⁷ Βλ. ενδεικτικά Λ. Θεοχαροπούλου, «Η δικαστηριακή φύση του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου», στον τόμο: *Ιστορική εξέλιξις του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας*, 1993, σελ. 128 επ. ΝοΒ 41 (1993), σελ. 966 επ.

¹⁸ Οράτε ανωτέρω υποσημείωση 2. Βλ. ΕλΣυν IV 784/1997.

διοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό».

Η ρύθμιση προέκυψε από αναδιατύπωση στην Αναθεώρηση του 2001 της με ίδιο αριθμό αριθμησης διάταξης του Συντάγματος ως είχε το 1975, όπου αναφερόταν ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «[ο] έλεγχος των δαπανών του κράτους, ως και των δι' ειδικών νόμων εις τον έλεγχον αυτού υπαγομένων εκάστοτε οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου».

Η διάταξη αυτή, αντίστοιχη της οποίας ανευρίσκεται και στο συνταγματικό κείμενο της δικτατορίας (άρθρο 108 παρ. 1 «εις την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται ιδίως: α) ... γ) ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ως νόμος ορίζει»), προκάλεσε μεγάλες διενέξεις μεταξύ του Δικαστηρίου και των πολιτικών βραχιόνων της εξουσίας, επειδή, κατά την αρχική περί αυτής αντίληψη της διοικητικής Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁹, με αυτήν κατοχυρώνεται συνταγματικώς το νομοθετικό καθεστώς του προληπτικού ελέγχου δαπανών μέσω του ελέγχου των ενταλμάτων πληρωμής πριν από την εκτέλεσή τους, το οποίο είχε θεσπισθεί ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα²⁰.

Ο έλεγχος αυτός ασκούσαν ως ακολούθως²¹:

Οι οικονομικές υπηρεσίες των φορέων της εκτελεστικής εξουσίας εντέλλονταν τις δαπάνες τους εκδίδοντας ένα «ένταλμα πληρωμής», το οποίο απευθυνόταν στον δημόσιο ταμία. Το ένταλμα περιείχε την εντολή προς τον ταμία να καταβάλει το ποσό που αναγραφόταν σε αυτό στον δικαιούχο του, του οποίου το όνομα αναγραφόταν στο ένταλμα. Στο ένταλμα επισυναπτόταν κάθε δικαιολογητικό που τεκμηριώνει τη νομιμότητα της δαπάνης. Πριν διαβιβαστεί στον ταμία προς εκτέλεση, το ένταλμα με τα δικαιολογητικά του υπεβάλλετο για έλεγχο σε Πάρεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος, μαζί με την επικουρική σε αυτόν υπηρεσία ελεγκτών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στεγαζόταν συνήθως στο ίδιο κτήριο με την οικονομική υπηρεσία που εξέδιδε το ένταλμα.

Ο Πάρεδρος «θεωρούσε» το ένταλμα, δηλαδή το προσυπέγραφε, αν έβρισκε νόμιμη τη δαπάνη που εντελλόταν με αυτό. Έλεγε όμως όχι μόνο τους εκκαθαριστικούς υπολογισμούς για την πληρωμή, λ.χ. αν είχαν γίνει οι νόμιμες ασφαλιστικές ή φορολογικής φύσεως κρατήσεις, αλλά κυρίως αν ο δικαιούχος αντλούσε το δικαίωμά του σε πληρωμή από νόμιμη αιτία. Με άλλα λόγια ο Πάρεδρος έλεγε, παρεμπιπτόντως, αν λ.χ. η σύμβαση ή η πράξη διορισμού, από την οποία αντλήθηκαν τα δικαιώματα, ήταν

¹⁹ Ι. Σαρμάς, *Η συνταγματική νομολογία*, ό.π., σελ. 43 έως 81.

²⁰ Βλ. νόμο ΑΥΟΖ΄ του έτους 1887 Περί υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (φ. 136).

²¹ Βλ. το π.δ. 774/1980, άρθρο 21 (Α΄186).

νόμιμη, οπότε και «θεωρούσε» το ένταλμα. Αρνούνταν δε τη «θεώρηση» στην αντίθετη περίπτωση. Τότε η αρχή που είχε εκδώσει το ένταλμα ή ο δικαιούχος του μπορούσαν να προσφύγουν σε δικαστικό σχηματισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος σε συμβούλιο, δηλαδή χωρίς ακροαματική διαδικασία, αποφαινόταν οριστικώς.

- 35 Η πρώτη φάση διενέξεων προκλήθηκε όταν, κατά τη δεκαετία του 1980, απομακρύνθηκε από τη διαδικασία που περιγράφηκε ανωτέρω ο Πάρεδρος, δηλαδή ένας δικαστής του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και αντικαταστάθηκε από Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ήταν ο δικαστικός υπάλληλος με βαθμό ισότιμο διευθυντή, ο οποίος μέχρι την αλλαγή υπηρετούσε στην υπηρεσία του Παρέδρου ως υφιστάμενος αυτού.
- 36 Η διοικητική Ολομέλεια επέμενε τότε, για να υποστηρίξει την αντισυνταγματικότητα της μεταρρύθμισης, στον χαρακτήρα του εν λόγω ελέγχου ως «δικαστικού», έχοντας την αντίληψη ότι δεν παρέμενε δικαστικός αν απομακρυνόταν από τον πρωτογενή προληπτικό έλεγχο ο Πάρεδρος²². Δεν είχε βεβαιώσι τότε επικρατήσει η αντίληψη ότι, εφόσον το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι οργανικώς δικαστήριο, κάθε ελεγκτική του ενέργεια εντάσσεται οργανικώς στη δικαστική του φύση, ανεξαρτήτως αν διενεργείται η ενέργεια αυτή από Πάρεδρο, ήτοι δικαστή, ή Επίτροπο, δηλαδή δικαστικό υπάλληλο²³. Οι Πάρεδροι επανήλθαν το 1993 στις υπηρεσίες τους²⁴, αλλά σύντομα απομακρύνθηκαν πάλι χωρίς να εγερθεί κανένα ζήτημα²⁵.
- 37 Η δεύτερη φάση διενέξεων προέκυψε όταν, κατά τη δεύτερη δεκαετία του τρέχοντος αιώνα, ο νομοθέτης, υπό την καθοδήγηση των μνημονιακών δανειστών της Ελλάδος, προχώρησε στην πλήρη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, όπως περιγράφηκε ανωτέρω.
- 38 Οι μνημονιακοί δανειστές μετέφεραν στην Ελλάδα τη θεωρία ότι κάθε προληπτικός έλεγχος αδρανοποιεί το αίσθημα υπευθυνότητας του αρμόδιου διαχειριστή, με αποτέλεσμα αυτός, βέβαιος ότι θα καλύψει την ευθύνη του αν δεν αναδειχθεί σφάλμα του κατά τον έλεγχο αυτό, να μην θέτει σε ενέργεια μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου, οι οποίοι θα εντόπιζαν τους κινδύνους παρανομίας και θα τους απέτρεπαν στη γένεσή τους²⁶.
- 39 Από τη μεριά του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η άποψη που είχε αρχικώς διατυπωθεί²⁷ ήταν ότι η περίπτωση α΄ του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος κατοχυρώνει υπέρ του Ελεγκτικού Συνεδρίου τον προληπτικό έλεγχο δαπανών ως έλεγχο πριν από την

²² Ι. Σαρμάς, *Η συνταγματική νομολογία*, ό.π., σελ. 66 επ.

²³ Οράτε ανωτέρω υποσημείωση 2.

²⁴ Βλ. άρθρο 13 του ν. 2145/1993 (φ. 88).

²⁵ Βλ. άρθρο 3 παρ. 25 του ν. 2479/1997 (φ. 67).

²⁶ Βλ. Πρακτικά της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 19^{ης} Νοεμβρίου 2014, Α΄ θέμα.

²⁷ Ι. Σαρμάς, *Η συνταγματική νομολογία*, ό.π., σελ. 43 επ.

εκτέλεση του εντάλματος, και δη ως έλεγχο κυρωτικό, ήτοι ως έλεγχο που καταλήγει σε απαγόρευση εκτέλεσης του εντάλματος άνευ της θεώρησews αυτού από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Όμως, το μόνο «όπλο» που διέθετε το Ελεγκτικό Συνέδριο για να επιβάλει την άποψή του περί υποχρεωτικότητας κατά το Σύνταγμα του προληπτικού ελέγχου δαπανών μέσω του ελέγχου των ενταλμάτων πριν από την εκτέλεσή τους ήταν η απειλή ότι όσα εντάλματα θα εκτελούνταν χωρίς τη θεώρηση του αρμόδιου οργάνου του, θα κρίνονταν ως εκτελεσθέντα παρανόμως. Τότε, θα καταλογίζονταν με το εκταμιευθέν ποσό, που θα εθεωρείτο έλλειμμα, όχι μόνο ο ταμίας αλλά και οι υπεύθυνοι των οικονομικών υπηρεσιών που δεν είχαν προωθήσει, ως όφειλαν κατά το Σύνταγμα, το ένταλμα, πριν από την προώθησή του στον ταμία, στην αρμόδια υπηρεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την άσκηση από αυτήν του προληπτικού ελέγχου επί της σχετικής δαπάνης.

Τελικώς η κρίση απεφεύχθη. Ο μεν νομοθέτης, καθ' όλη τη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας του τρέχοντος αιώνα, περιόριζε σταδιακά²⁸ μέχρις πλήρους κατάργησης τον προληπτικό έλεγχο δαπανών υπό τη νομοθετική μορφή που είχε, αντικαθιστώντας αυτόν με άλλου είδους ελέγχους, το δε Ελεγκτικό Συνέδριο αποδέχθηκε στα μέσα της δεκαετίας²⁹ ότι στο άρθρο 98 παρ. 1 περίπτωση α΄ δεν κατοχυρώνεται το συγκεκριμένο είδος ελέγχου δαπανών που προβλέπεται στον νόμο ως προληπτικός έλεγχος, αλλά ότι πάντως δεν πρέπει να αποκλείεται νομοθετικώς η δυνατότητα άσκησης προληπτικού ελέγχου εφόσον κάτι τέτοιο επιβάλλεται από τις περιστάσεις.

Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών ως είχε στην ιστορική του μορφή εμφάνιζε σοβαρότατες συνταγματικής φύσης ατέλειες. Κατ' αρχάς, διενεργούμενος αφού είχε διεκπεραιωθεί και εκτελεσθεί το έργο, η προμήθεια ή η υπηρεσία από ιδιώτη, ο ιδιώτης αυτός, αν και είχε συμμορφωθεί με τις συμβατικές του υποχρεώσεις, δεν πληρωνόταν εκ σφάλματος όχι δικού του αλλά της υπηρεσίας (προσβολή της επιχειρηματικής ελευθερίας του αναδόχου). Καθώς δε μερικές φορές η παράδοση από τον ιδιώτη τού προς προμήθεια είδους εξηρτάτο από την πληρωμή του, συχνά δημόσιες υπηρεσίες, όπως ιδίως νοσοκομεία, αδυνατούσαν να λειτουργήσουν παρέχοντας καίριες υπηρεσίες σε έχοντες ανάγκη, παντελώς αμέτοχους στη διαδικασία πολίτες, εξαιτίας προβλήματος της σχέσης αναδόχου της σύμβασης με τη δημόσια υπηρεσία (προσβολή του δικαιώματος του πολίτη σε πρόσβαση σε ζωτικής φύσης δημόσιο αγαθό)³⁰.

²⁸ Βλ. Ε. Κουλουμπίνη, «Άρθρο 98», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο Ερμηνεία*, 2017.

²⁹ Βλ. Πρακτικά της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 19^{ης} Νοεμβρίου 2015.

³⁰ Το θετικό που προέκυπτε από τον προληπτικό έλεγχο ήταν ότι δεν κινδύνευε με καταλογισμό κατά τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο όποιος είχε εμπλακεί στη διενέργεια δαπάνης που εκτελέστηκε με ένταλμα θεωρηθέν από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Υφίστατο ένα τεκμήριο νομιμότητας της δαπάνης η οποία διενεργήθηκε ύστερα από θεώρηση από

- 43 Κατά τη δεκαετία του 1980, η διοικητική Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκειμένου να υποστηρίξει τη συνταγματική κατοχύρωση του προληπτικού ελέγχου δαπανών ως είχε νομοθετικώς καταστρωθεί, στηριζόταν σχεδόν αποκλειστικά στις απόψεις βουλευτών που είχαν διατυπωθεί κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες ψήφισης του Συντάγματος του 1975³¹. Η βασική ιδέα της Ολομέλειας ήταν ότι το Σύνταγμα του 1975 «συνταγματοποίησε» τη σχετική νομοθεσία. Θα εξετάσουμε στη συνέχεια, με βάση τις λοιπές πλην της ιστορικής μεθόδους ερμηνείας, πόσο δίκιο μπορεί να είχε.
- 44 Τι διδάσκει η γραμματική ερμηνεία της διάταξης; Αρκεί μία ανάγνωση της διάταξης του άρθρου 98 παρ. 1 περ. α΄ του Συντάγματος για να διαπιστώσει κανείς αμέσως ότι το Σύνταγμα αναφέρεται σε «έλεγχο δαπανών» μόνο και όχι σε «προληπτικό έλεγχο δαπανών». Η διάταξη εξάλλου δεν προβλέπει έλεγχο «νομιμότητας» των δαπανών, κάτι που μπορεί να σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί να αναθέσει στο Ελεγκτικό Συνέδριο και άλλο είδος ελέγχου των δαπανών πλην του ελέγχου νομιμότητας. Όμως, η διάταξη αναφέρεται μόνο στις δαπάνες ως αντικείμενο του ελέγχου που θεσπίζεται με αυτήν, και όχι στα έσοδα, κάτι που ασφαλώς έχει την έννοια ότι δίδεται με τη διάταξη ιδιαίτερη έμφαση στον έλεγχο των δαπανών.
- 45 Η εφαρμογή της εξ αντιδιαστολής μεθόδου προωθεί την αναζήτηση.
- 46 Είναι πρόδηλο ότι η περίπτωση β΄ της παραγράφου 1 (έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας) δεν προσφέρει, εξ αντιδιαστολής ερμηνευόμενη με την περίπτωση α΄, ιδιαίτερους ερμηνευτικούς καρπούς, καθώς με αυτήν απλώς στοχεύεται ένα ειδικότερο αντικείμενο που οδηγεί σε δημόσια δαπάνη, η δημόσια σύμβαση, περί την οποία το Σύνταγμα προέβλεψε ειδικότερη διαδικασία.
- 47 Η περίπτωση γ΄ είναι όμως πολύ πιο ενδιαφέρουσα. Γιατί αντιδιαστέλλεται ο έλεγχος των δαπανών από τον έλεγχο των λογαριασμών; Αν κανείς στηριζόταν αποκλειστικά στην ιστορική ερμηνεία των δύο περιπτώσεων και χρησιμοποιούσε το εξ αντιδιαστολής επιχειρήμα, εύκολα θα κατέληγε στο πόρισμα ότι, όταν ψηφίστηκε το Σύνταγμα του 1975, όποιος ερμήνευε τις δύο διατάξεις συγχρόνως, θα οδηγείτο στο συμπέρασμα ότι, αφού στους λογαριασμούς καταγράφονται ούτως ή άλλως και οι πραγματοποιηθείσες δαπάνες, η μόνη εκδοχή για να δοθεί χρήσιμο περιεχόμενο στην περίπτωση α΄ της παραγράφου 1 είναι να την κατανοήσουμε ως αναφερόμενη σε ένα είδος προληπτικού ελέγχου δαπανών, όχι αναγκαίως το νομοθετικώς προβλεπόμενο, εν πάση όμως περιπτώσει, σε έλεγχο δαπανών πριν οι δαπάνες αυτές καταγραφούν στους λογαριασμούς.

το Ελεγκτικό Συνέδριο του εντάλματος διεξαγωγής της. Όσο για την πρόληψη εκταμίευσης και τη μη αναζήτηση του εκταμιευθέντος χρήματος μέσω καταλογισμού του υπευθύνου, αυτό ήταν πολύ αμφίβολο δεδομένου ότι οι δικαιούχοι ιδιώτες προσέφευγαν στην τακτική δικαιοσύνη αναζητώντας με αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού να λάβουν ό,τι δικαιούνταν.

³¹ Ι. Σαρμάς, *Η συνταγματική νομολογία*, ό.π., σελ. 43 επ.

Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και από την εξ αντιδιαστολής ερμηνεία της ως άνω 48 περιπτώσεως με την περίπτωση ε΄ της ίδιας παραγράφου (έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους), όπου, και εδώ, στο σκέλος των εξόδων του απολογισμού, καταγράφονται οι πραγματοποιηθείσες δαπάνες.

Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος, μία ερμηνεία που δεν καθλώνει το νόημα 49 των διατάξεών του σε αυτό που θα μπορούσε να συναγάγει κανείς από το γράμμα του όταν υιοθετούνταν³², οδηγεί σε εντελώς διαφορετική παραδοχή. Στη σύγχρονη αντίληψη περί ελέγχου δαπανών³³, ο έλεγχος δεν είναι μόνον έλεγχος νομιμότητας αλλά και έλεγχος καλής δημοσιονομικής διαχείρισης, ενώ εκτείνεται σε πεδία τόσο ευρεία ώστε να περιλαμβάνεται σε αυτά και η ποιότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου ή η αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών διάθεσης του δημοσίου χρήματος. Ακόμη και η καλή λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας, έστω και αν αυτή δεν εκτελεί κάποιο πρόγραμμα δημοσίου σκοπού που συνεπάγεται δημόσια δαπάνη, και αυτό υπάγεται στην έννοια του ελέγχου δαπανών³⁴. Όμως, τα ανωτέρω είναι εκτός αυτού που θα μπορούσε να ενταχθεί στην έννοια του «ελέγχου των λογαριασμών» καθώς σε αυτούς καταγράφονται συγκεκριμένες συναλλαγές που ο έλεγχός τους έχει στενότερη εμβέλεια.

Υπό το ως άνω πρίσμα μπορεί να γίνει ερμηνευτικά δεκτό ότι, καθώς το Σύνταγμα 50 δεν χαρακτηρίζει ρητώς τον έλεγχο των δαπανών της περίπτωσης α΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 ως προληπτικό, αν και υφίστατο κατά την εποχή ψήφισης της ρύθμισης ένας νομοθετικά προβλεπόμενος έλεγχος δαπανών που ήταν προληπτικός, εξ αντιδιαστολής πρέπει να συναχθεί ότι στην ως άνω περίπτωση δεν κατοχυρώθηκε οπωσδήποτε ένας προληπτικός έλεγχος.

Για να έχει όμως χρήσιμο αποτέλεσμα η ρύθμιση πρέπει να ερμηνευθεί ως επι- 51 βάλλουσα στον κοινό νομοθέτη να προβλέψει ένα είδος ελέγχου δαπανών που να διασφαλίσει επαρκώς το δημόσιο χρήμα, ήτοι ότι δεν χορήγησε στον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια να μην προβλέψει κανένα ειδικό καθεστώς ελέγχου δαπανών, αλλά ότι του επέβαλε να προβλέψει ένα καθεστώς που να είναι τουλάχιστον ισοδύναμο στην ένταση προστασίας του δημοσίου χρήματος με το νομοθετικώς ισχύον το 1975 σύστημα προληπτικού ελέγχου.

Σήμερα, μετά την πλήρη κατάργηση του νομοθετικού καθεστώτος του προληπτικού 52

³² Χρήση της δυναμικής μεθόδου ερμηνείας έγινε στην ΕλΣυν Ολ. 2020/2020, σκέψη 123. Επίσης, στα πρακτικά της διοικητικής Ολομέλειας της 19^{ης} Νοεμβρίου 2015, Βλ. εισήγηση του Αντιπροέδρου Ι. Σαρμά.

³³ Ι. Σαρμάς, *Καλύτερο Κράτος Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος*, 2006, σελ. 65 επ.

³⁴ Βλ. Έκθεση θεματικού ελέγχου 5/2022 στον ιστότοπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ελέγχου δαπανών, ως αυτός ιστορικά υφίστατο, ο τύπος ελέγχου που ανταποκρίνεται σε ό,τι απαιτεί το άρθρο 98 παρ. 1 περίπτωση α΄ του Συντάγματος μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι ο έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης να εντοπίσουν και αποτρέψουν τους βασικούς δημοσιονομικούς κινδύνους³⁵, συνοδευόμενος από πλήθος άλλων ειδικότερων ελέγχων που προβλέφθηκαν πρόσφατα στον νόμο³⁶.

- 53 Εξάλλου, σύμφωνα με την πρόβλεψη της παραγράφου 3 του άρθρου 87 του Οργανικού Νόμου: *«Επιτρέπεται, εξαιρετικώς, ο απευθείας έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο των πράξεων ή ενεργειών [τις οποίες ο εσωτερικός έλεγχος δεν δύναται να χαρακτηρίσει ως νόμιμες λόγω αντιφατικών τοποθετήσεων υπηρεσιακών παραγόντων] πριν από την παραγωγή των συνεπειών που αυτές επιφέρουν»*. Η διάταξη αυτή, με την οποία θεσπίζεται ένα είδος προληπτικού ελέγχου νομιμότητας δαπανών, εξειδικεύεται σε κανονιστική απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου³⁷, όπου προβλέπεται αναλυτικά πώς το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει, ακόμη και προληπτικά σε εξαιρετικές περιπτώσεις, τη νομιμότητα των δημόσιων δαπανών.

3. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στην περίπτωση β΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98

- 54 Στην περίπτωση β΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει *«[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 ο νόμος ορίζει»*.
- 55 Η διάταξη της περίπτωσης β΄ προέκυψε από την Αναθεώρηση του 2001 και είναι νέα, μη προϋπάρχουσα στο Σύνταγμα ως είχε το 1975³⁸. Πρόκειται περί συνταγματικής

³⁵ Όπως ορίζεται αναλυτικά στο άρθρο 86 παρ. 1 του Οργανικού Νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου: *«Κατά τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου του ελεγχόμενου φορέα, το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει αν το σύστημα λειτουργεί αποτελεσματικά, προκειμένου να ελαχιστοποιήσει τους κινδύνους αυθαίρετης υλικής αφαίρεσης ή καταστροφής της περιουσίας του, απεμπόλησης από αυτόν δημόσιων αξιώσεων εις βάρος τρίτων, ανάληψης από αυτόν δημόσιων υποχρεώσεων χωρίς δυνατότητα εκπλήρωσης μη σύννομης χορήγησης από τον φορέα δικαιωμάτων υπέρ τρίτων μη σύννομης εκταμίευσης από τον φορέα δημοσίου χρήματος, ή διάθεσης δημόσιας περιουσίας χωρίς εγγύηση επίτευξης του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος»*.

³⁶ Βλ. στον Οργανικό Νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου τα άρθρα 81 έως 96.

³⁷ Βλ. ΦΓ8/55081/4.11.2020 Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία. (Β΄4938)

³⁸ Βλ. Ελ Συν 380/2022, σκέψεις 6, 7 και 18: *«6. Με την πρόβλεψη στο άρθρο 98 παρ. 1 β΄ του Συντάγματος περί διενέργειας ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής*

κατοχύρωσης ενός είδους προαιρετικού για τη διοίκηση ελέγχου που είχε νομοθετικά θεσπισθεί στις αρχές της δεκαετίας του 1990³⁹, από τα μέσα όμως της δεκαετίας αυτής γνώρισε μια εξαιρετική επιτυχία που οδήγησε αρχικά στην επέκτασή του, πέραν των συμβάσεων προμηθειών ως είχε αρχικώς, και στις συμβάσεις έργων και υπηρεσιών⁴⁰, καθώς και στη θέσπιση της υποχρεωτικότητάς του αν το ποσό της σύμβασης ήταν σημαντικό, περαιτέρω δε σε πρόβλεψή του του στο Σύνταγμα.

Εξάλλου, με αλλεπάλληλες νομοθετικές μεταβολές κατέληξε να διενεργείται, όχι πλέον από ad hoc κλιμάκια συγκροτούμενα από τον Πρόεδρο ως προβλεπόταν αρχικά, αλλά από πάγιας σύνθεσης και θεματικής αρμοδιότητας σχηματισμούς, των οποίων οι αποφάσεις αποκαλούμενες «πράξεις» μπορούν να προσβληθούν σε δικαιοδοτικό σχηματισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Τμήμα), του οποίου μάλιστα οι αποφάσεις προσβάλλονται ήδη στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου⁴¹.

αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενο είναι το Δημόσιο ή άλλο εξομοιούμενο με αυτό νομικό πρόσωπο, κατοχυρώθηκε συνταγματικώς η αρχικώς εισαχθείσα διά τυπικού νόμου σχετική ρύθμιση. Κατά τούτο εκφράστηκε η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη όπως όργανο ενταγμένο στη δικαστική λειτουργία ελέγχει, χάριν διασφάλισης των αρχών του κράτους δικαίου, τις συμβατικές συναλλαγές μεγάλης οικονομικής αξίας της εκτελεστικής λειτουργίας. 7. Περαιτέρω, ο όρος «σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας» που χρησιμοποιείται στην αναφερθείσα στην προηγούμενη σκέψη συνταγματική διάταξη συνιστά άοριστη νομική έννοια, την οποία εξειδικεύει ο νομοθέτης με τον ορισμό κατώτατου χρηματικού ορίου εκτιμώμενης αξίας των συμβάσεων για την υπαγωγή τους σε έλεγχο. Ήδη με τις σχετικές προβλέψεις στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020 το όριο αυτό κατ' αρχήν έχει τεθεί στις 300.000 ευρώ. Κατ' εξαίρεση, στην παράγραφο 3 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020 προβλέφθηκε αυξημένο χρηματικό όριο που ανέρχεται στα 5.000.000 ευρώ ως προς τις συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, εκ του προδήλου σκοπού της επιτάχυνσης της διαδικασίας απορρόφησης αυτών. 18. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι στη σκέψη 6 της παρούσας ανέφερε ότι διά της διάταξης του άρθρου 98 παρ. 1 β' του Συντάγματος εκφράστηκε η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, όργανο της δικαστικής λειτουργίας, ελέγχει, χάριν διασφάλισης των αρχών του κράτους δικαίου, τις συμβατικές συναλλαγές μεγάλης οικονομικής αξίας της εκτελεστικής λειτουργίας. Εξ άλλου, στη σκέψη 16 της παρούσας αναφέρεται ότι, κατά τη δομή με την οποία συνάρθρωσε ο νομοθέτης τις ρυθμίσεις του ν. 4700/2020, οι εξαιρέσεις από τον προσυμβατικό έλεγχο περιελήφθησαν σε ειδικό άρθρο, ήτοι στο άρθρο 325 του νόμου αυτού. Από τα ανωτέρω το Δικαστήριο συνάγει ότι κάθε συμβατικής φύσης συναλλαγή μεγάλης οικονομικής αξίας του Κράτους και των λοιπών δημόσιων φορέων, που δεν εξαιρείται δυνάμει του άρθρου 325 του ν. 4700/2020, υπάγεται στον προσυμβατικό έλεγχο του Δικαστηρίου ανεξαρτήτως τού όρου που χρησιμοποιήσαν οι συναλλασσόμενοι για να την χαρακτηρίσουν, εφόσον συνεπάγεται εκταμίευση δημοσίου χρήματος, έστω και προερχόμενου από ενωσιακούς πόρους, και εφόσον η εκταμίευση αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο συναλλακτικής, όχι αναγκαιώς αποβλεπούσης σε κέρδος, σχέσης».

³⁹ Βλ. άρθρο 15 του ν. 2145/1993 (Α' 88).

⁴⁰ Βλ. άρθρο 8 του ν. 2741/1999 (Α' 199).

⁴¹ Βλ. ν. 4700/2020, άρθρ. 329 (Α' 127).

- 57 Επαφίετο λοιπόν αρχικά στην αρμόδια πολιτική αρχή να ζητήσει από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου όπως συγκροτήσει ad hoc κλιμάκιο που θα αποφαινόταν για τη νομιμότητα της διαδικασίας ανάθεσης. Δεν εφαρμόστηκε καθόλου η διάταξη τα πρώτα χρόνια από τη θέσπισή της μέχρι που, λόγω αλλαγής του πολιτικού κλίματος, περί τα μέσα της δεκαετίας του '90, ορισμένοι Υπουργοί, επιζητώντας μια δικαστική εγγύηση για τη νομιμότητα της σύμβασης που καλούνταν να υπογράψουν, στράφηκαν προς το Ελεγκτικό Συνέδριο αναμένοντας από αυτό, μέσω της διαδικασίας ελέγχου της σύμβασης πριν από την υπογραφή της, την εγγύηση που επιζητούσαν.
- 58 Η νομιμότητα μιας σύμβασης ελεγχόταν παρεμπιπτόντως και κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών. Θα μπορούσε και κατασταλτικά να ελεγχθεί πάλι παρεμπιπτόντως μέσω του ελέγχου των λογαριασμών δημόσιας διαχείρισης. Όμως οι έλεγχοι αυτοί δεν είχαν αναπτύξει την ίδια ένταση και το ίδιο βάθος που εμφάνισε αμέσως ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας πριν από την υπογραφή τους. Ο έλεγχος αυτός διενεργείτο πρωτογενώς αποκλειστικώς από δικαστικούς λειτουργούς, και δη ανώτατους κατά πλειονότητα, με εισηγητή συνήθως έναν Πάρεδρο συμμετέχοντα με δικαίωμα ψήφου.
- 59 Αξίζει να αναφερθεί ο τρόπος διενέργειας⁴². Ο Πάρεδρος είχε ετοιμάσει ένα ερωτηματολόγιο που συγκροτούνταν με βάση τις διατάξεις του νόμου περί προμηθειών μεταβληθείσες σε ερωτήσεις. Οι ερωτήσεις αυτές, με τη σειρά που προέκυψαν από τις διατάξεις του νόμου, *ετίθεντο* στα στοιχεία που αποτελούσαν τον φάκελο των δικαιολογητικών της σύμβασης, τα οποία ο Πάρεδρος είχε τοποθετήσει ξεκινώντας από το ημερολογιακά πρότερο και καταλήγοντας, σε αυτό που εκδόθηκε τελευταίο. Αν έβρισκε απάντηση σύμφωνα με τον νόμο σε όλα τα ερωτήματα που *έθετε* στα στοιχεία του φακέλου, ο έλεγχος απέβαινε θετικός και η σύμβαση μπορούσε να υπογραφεί⁴³.
- 60 Φάνηκε όμως έτσι από τις απαρχές του ελέγχου ότι σχεδόν καμία διαδικασία ανάθεσης δεν ήταν τυπικά άσπογη, δηλαδή νόμιμη κατά απόλυτο τρόπο, οπότε τα κλιμάκια, θεωρώντας μη ρεαλιστικό να αποφαινόνται αρνητικά ακόμα και για τις καλοήθειες πλημμέλειες, διατύπωσαν την ομολογία, που αποτέλεσε βάση της επιτυχίας του ελέγχου, *«ούτε τροχοπέδη, ούτε άλλοθι»*. Έκριναν δηλαδή αρνητικά μόνο τις διαδικασίες ανάθεσης που εμφάνισαν ουσιώδεις πλημμέλειες είτε γιατί στηρίχθηκαν σε μη υποστηρίξιμη έννοια του νόμου είτε γιατί παραβιάστηκε κατ' αυτές θεμελιώδης

⁴² Ο γράφων είχε συμμετάσχει στη διαμόρφωση της μεθοδολογίας του ελέγχου κατά τα πρώτα έτη διεξαγωγής του, οριζόμενος από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου Απόστολο Μπότσο ως μέλος και εισηγητής στα οικεία ad hoc κλιμάκια.

⁴³ Βλ. επίσης Ι. Σαρμάς, *Κράτος και δικαιοσύνη. Τρίτος τόμος. Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο*, 2003, σελ. 451 επ.

αρχή όπως η απαίτηση διαφάνειας, ισότητας μεταχείρισης των υποψηφίων ή όταν παραβιάστηκαν βασικοί κανόνες του υγιούς ανταγωνισμού⁴⁴.

Η διάταξη της περίπτωσης β΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος αφήνει μεγάλα περιθώρια στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τι θα υπαχθεί στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας⁴⁵. Με βάση τις ισχύου-

61

⁴⁴ Βλ. ΕΛΣυν Ολ. 1716/2022, σκέψη 30: «Η Ολομέλεια υπενθυμίζει ότι από τις απαρχές ήδη του προ-συμβατικού ελέγχου το Δικαστήριο διέκρινε μεταξύ πλημμελειών και ουσιωδών πλημμελειών, κατέληγε δε σε αρνητική κρίση ως προς την υπογραφή της σύμβασης μόνον όταν μπορεί να διαπιστωθεί, με ειδική σκέψη, ότι η νομική πλημμέλεια που είχε εντοπιστεί ήταν πράγματι ουσιώδης. Συνακόλουθα η κρίση ότι η υποβληθείσα προς έλεγχο σύμβαση δεν είναι νόμιμη προϋποθέτει δύο διαφορετικές σκέψεις σε σειρά αλληλοδιαδοχής, η πρώτη ότι διαπιστώθηκε πλημμέλεια κατά την διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης ή εντός του σχεδίου της ελεγχόμενης σύμβασης, και η δεύτερη σκέψη, ότι η πλημμέλεια που διαπιστώθηκε είναι ουσιώδης υπό την έννοια, ως διαρκώς εξηγείται στις αποφάσεις της Ολομέλειας, των Τμημάτων και των σχηματισμών πρωτογενούς προσυμβατικού ελέγχου, ότι με την διαπιστωθείσα πλημμέλεια παραβιάζονται ουσιώδεις αρχές της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων κατά τρόπο που πλήττεται η ακεραιότητα της διαδικασίας. Μία πλημμέλεια δε δεν κρίνεται ουσιώδης κατά τρόπο αφηρημένο και θεωρητικό αλλά ενόψει των συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών της συγκεκριμένης διαδικασίας που ελέγχεται από το δικαστήριο. Και να μην μπορεί πράγματι μία πλημμέλεια να είναι ουσιώδης καθεαυτή, *per se*, αλλά το δικαστήριο για να κρίνει ότι συντρέχει τέτοια περίπτωση πρέπει να το αιτιολογήσει ειδικώς, καθόσον μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις χωρεί παρέκκλιση από τον πιο πάνω εκτεθέντα κανόνα, ότι δηλαδή η αρνητική κρίση του δικαστηρίου ως προς την υπογραφή μιας υποβληθείσας προς έλεγχο σύμβασης διεξάγεται σε δύο διαφορετικές σκέψεις οι οποίες και οι δύο στηρίζονται σε ανάλυση συγκεκριμένων δεδομένων της υπό έλεγχο διαδικασίας. Με βάση τα ανωτέρω εκτεθέντα, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι η προηγηθείσα νομολογία αυτού επί του νομικού ζητήματος που τίθεται με τον προβαλλόμενο λόγο, πρέπει να γίνεται κατανοητή ως μη αποκλίνουσα από την κεφαλαιώδη διάκριση που μόλις εκτέθηκε, ήτοι της διάκρισης των πλημμελειών που εντοπίζονται στον προσυμβατικό έλεγχο σε ουσιώδεις και μη».

⁴⁵ Βλ. ΕΛΣυν Ολ. 520/2022, σκέψεις 2, 3 και 4: «2. Στο άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως η περίπτωση β της παραγράφου αυτής θεσπίστηκε με τη Αναθεώρηση του 2001, ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει "[ο] έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στους οποίους αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει". Εξάλλου, στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι: "[ο]ι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει". Από τις ανωτέρω ρυθμίσεις, στις οποίες ο συνταγματικός νομοθέτης επιφυλάσσει δύο φορές υπέρ του κοινού νομοθέτη για τη θέσπιση κανόνων περί την άσκηση από το Ελεγκτικό Συνέδριο του ελέγχου που προβλέπεται σε αυτές, συνάγεται ότι επιτρέπεται η εύλογη διαρρύθμιση, με νομοθετικό επιπέδου κανόνες, του τρόπου διενέργειας των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενο είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό. Η διαρρύθμιση περιλαμβάνει τη φύση του ελέγχου που ασκείται, τα χρηματικά όρια προσδιορισμού της έννοιας της σύμβασης μεγάλης οικονομικής αξίας, ακόμα και τη μη υπαγωγή μιας ολόκληρης κατηγορίας συμβάσεων με ιδιαίτερο χαρακτήρα που δικαιολογεί την εξαίρεση. Δεν αποκλείεται επίσης και η κύρωση διά νόμου σχεδίου σύμβασης πριν από την υπογραφή

της ή και υπογραφείσας ήδη σύμβασης, εφόσον οι λόγοι που υπαγόρευσαν την κύρωση μπορεί να κριθούν συμβατοί από το Δικαστήριο τούτο με τις επιταγές του κράτους δικαίου. Όταν δε, παρά την κύρωση με νόμο σχεδίου σύμβασης, αποστέλλεται τούτο προς έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Δικαστήριο, στην εξαιρετική αυτή περίπτωση, ασκεί τον έλεγχό του λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των περιστάσεων, και ιδίως, εντός του πλαισίου του κράτους δικαίου, τους λόγους που οδήγησαν τον νομοθέτη να επιλέξει την εξαιρετική διαδικασία της διά νόμου κύρωσης του σχεδίου. 3. Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 324 παρ. 1 του ν. 4700/2020 (Α΄ 127), ο έλεγχος που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο στις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας είναι προληπτικός, χωρίς να αποκλείεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις να ασκηθεί και μετά την υπογραφή της σύμβασης. Είναι δε και έλεγχος νομιμότητας, ήτοι έλεγχος σεβασμού, από τους όρους της σύμβασης και από τη διαδικασία που προηγήθηκε της κατάρτισής της, των κανόνων δικαίου που οφείλουν να τηρούν οι διοικητικές αρχές, εφαρμόζουσες τους κανόνες που έχει ήδη θεσπίσει ο νομοθέτης. Η Ολομέλεια πρέπει να διευκρινίσει εδώ ότι, όταν αναφέρεται στις αποφάσεις της (ΕΛΣυν Ολ. 2141/2020, σκέψη 20, 2498/2020, σκέψη 20) στη διασφάλιση από τον κατά τα ανωτέρω προσυμβατικό έλεγχο αρχών όπως η διαφάνεια, η ισότητα των μερών και ο υγιής ανταγωνισμός, δεν αναγνωρίζει στα ελεγκτικά όργανα του Δικαστηρίου την ελευθερία όπως, ερήμην της κείμενης νομοθεσίας, συνάγουν απαγωγικά, ήτοι αναγόμενα ευθέως στις αρχές αυτές ή και σε άλλες, όπως λ.χ. τη δημοσιονομική βιωσιμότητα ή την αναλογικότητα, κανόνες επί των οποίων ασκείται αυτοτελώς ο προσυμβατικός έλεγχος. Η έννοια των ως άνω αναφορών της Ολομέλειας είναι ότι, για να στοιχειοθετηθεί η ουσιώδης πλημμέλεια, που μόνο αυτή οδηγεί, κατά τον προσυμβατικό έλεγχο, σε αρνητική για την υπογραφή της σύμβασης κρίση, πρέπει η παραβίαση του νόμου που διαπιστώνεται να πληττει επιπλέον, κατά τρόπο που δεν δικαιολογείται, μία από τις ανωτέρω αρχές. Συνεπώς, τα ελεγκτικά όργανα του Δικαστηρίου οφείλουν να περιορίζουν την εμβέλεια των ελεγκτικών τους ενεργειών στον έλεγχο του σεβασμού από τους ελεγχόμενους των ρυθμίσεων της κείμενης νομοθεσίας, διότι άλλως, διενεργώντας έλεγχο με εργαλεία που προσήκουν στο φυσικό δίκαιο, υπερβαίνουν τη δικαιοδοσία τους, δημιουργώντας σύγχυση στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, αποστολή των οποίων είναι η εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας. Θεμελιώδης αρχή του ελέγχου νομιμότητας, που οδηγεί σε κύρωση όταν διαπιστώνεται παραβίαση της νομιμότητας, είναι να είναι προσβάσιμοι και προβλέψιμοι στον ελεγχόμενο οι κανόνες βάσει των οποίων κρίνεται η δράση του. 4. Εξ άλλου, με την απόφασή της 381/2022, η Ολομέλεια, αφού προέβη σε ανάλυση της νομοθεσίας που διέπει τον προσυμβατικό έλεγχο, διακήρυξε ότι αποτελεί θεμελιώδη αρχή του προσυμβατικού ελέγχου η αρχή της ταχείας διεξαγωγής του, σε κάθε επίπεδο, είτε το αμιγώς ελεγκτικό, που διεξάγεται από τα Κλιμάκια και τους Επιτρόπους του Δικαστηρίου, είτε το οιονεί δικαιοδοτικό, που έχει νομοθετικώς ανατεθεί σε Τμήμα του Δικαστηρίου και την Ολομέλεια αυτού. Η αρχή αυτή, ως θεμελιώδης, δεν αφορά μόνο τις ενέργειες των μερών της διαδικασίας αλλά κυρίως και του ίδιου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως οι δραστηριότητες αυτού εκδηλώνονται είτε κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου και τον χρόνο σύνταξης και έκδοσης των σχετικών πράξεων ή πρακτικών, είτε για τον προσδιορισμό, την εκδίκαση και τη δημοσίευση των σχετικών αποφάσεων επί των οιονεί δικαιοδοτικών υποθέσεων του ελέγχου αυτού, που δικάζονται από το Τμήμα και την Ολομέλεια. Παράδειγμα άλλωστε ταχείας διαδικασίας δίδει η Ολομέλεια εκδικάσασα την παρούσα υπόθεση, όπου η μεν παραπεμπτική απόφαση του Κλιμακίου περιήλθε στη γραμματεία της Ολομέλειας στις 8 Μαρτίου, η δίκη στη Μείζονα Ολομέλεια διεξήχθη στις 11 Μαρτίου, με διάσκεψη την ίδια ημέρα, στις δε 17 Μαρτίου παραδόθηκε στον Πρόεδρο του Δικαστηρίου το σχέδιο της απόφασης προκειμένου η απόφαση να δημοσιευθεί την

σες ρυθμίσεις, ως προς τις οποίες δεν έχει τεθεί ζήτημα συνταγματικότητας, υπάγονται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι συμβάσεις άνω των 300.000 ευρώ, αν και οι συμβάσεις από συγχρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα υπάγονται στον έλεγχο αυτό μόνον όταν υπερβαίνουν τα 5.000.000 ευρώ⁴⁶.

Η συνταγματική διάταξη δεν αναφέρει ρητώς ότι ο έλεγχος είναι προληπτικός, ότι δηλαδή διεξάγεται πριν από την υπογραφή της σύμβασης. Η νομοθεσία θεσπίζει τον έλεγχο αυτόν ως προληπτικό με την επιφύλαξη κάποιων περιπτώσεων όπου λόγω αδήριτης ανάγκης επιβάλλεται η άμεση εκτέλεση της σύμβασης⁴⁷. Στην περίπτωση

επομένη. Περαιτέρω, η ίδια ως άνω αρχή του προσυμβατικού ελέγχου επιβάλλει όπως η ταχύτητα της διεκπεραίωσής του, ιδίως στις περιπτώσεις ως εν προκειμένω όπου υφίσταται επείγουσα ανάγκη αναγόμενη στην άμυνα της Χώρας, οδηγήσει σε ερμηνεία των σχετικών με τη διαδικασία ρυθμίσεων κατά τρόπο που, χωρίς να θίγεται καθόλου η ουσία του προσυμβατικού ελέγχου, ήτοι η θεραπεία της αντικειμενικής ακεραιότητας των διαγωνιστικών διαδικασιών, διευκολύνεται πάντως η έκδοση τελειωτικής απόφασης από το Δικαστήριο χωρίς απώλεια κρίσιμου χρόνου».

⁴⁶ Το νομοθετικό καθεστώς του προσυμβατικού ελέγχου κωδικοποιήθηκε, εξορθολογίστηκε και ενισχύθηκε με τις διατάξεις του ν. 4700/2020 (Α΄127) άρθρα 324 έως 337, σε ειδική ενότητα του νομοθετήματος με τον τίτλο «Θέσπιση ολοκληρωμένου νομοθετικού πλαισίου για την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου».

⁴⁷ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 792/2022, σκέψεις 8, 16 και 17: «8. Η γενική επιφύλαξη υπέρ του νόμου που διαλαμβάνει το άρθρο 98 παρ. 1 περίπτ. Β΄ του Συντάγματος καθιστά επιτρεπτή την διά νόμου επιβολή περιορισμών στην άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, χάριν της εξυπηρέτησης, κατά πρόσφορο και αποτελεσματικό τρόπο, οριζόμενου από τον νόμο αυτό, συνταγματικώς δε θεμιτού, δημόσιου σκοπού και υπό τον όρο ότι οι περιορισμοί είναι συμβατοί με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου, που αποκρούουν κάθε αυθαιρεσία, και δεν οδηγούν στην ουσιαστική ματαίωση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων. Και τούτο, διότι ο κοινός νομοθέτης είναι μεν, κατ' αρχήν, ελεύθερος να επιλέγει το περιεχόμενο και τον τρόπο της νομοθέτησης, υπό την απαραίτητη, όμως, προϋπόθεση ότι αυτή είναι σύμφωνη με τις επιταγές του Συντάγματος (ΕλΣυν Ολ. πρακτ. 9ης γεν. συν. της 27.6.2018). Στο πλαίσιο αυτό, έχει νομολογιακά γίνει δεκτό (ΕλΣυν Τμ.Μείζ. - Επταμ. Σύνοθ. 440, 2019/2018, 1538, 2037/2014), ότι ο εκ των υστέρων έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες συνήφθησαν και εκτελέστηκαν χωρίς να έχουν υποβληθεί για έλεγχο νομιμότητας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι δυνατός μόνον εφόσον δικαιολογείται από λόγους υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος και προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, οι οποίες, θεωρούμενες είτε αυτοτελώς είτε σε συνδυασμό με άλλες παρεμφερείς και προγενέστερες αυτών διατάξεις, πρέπει να είναι απολύτως περιορισμένης χρονικής ισχύος, αφορά δε σε συγκεκριμένες πάντοτε κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων και ασκείται εντός ορισμένου χρονικού πλαισίου, άλλως οι συμβάσεις θεωρούνται ως μηδέποτε συναφθείσες 16. Η επικαλούμενη στις οικείες αιτιολογικές εκθέσεις, παγίως και στερεοτυπικώς, επιτακτική ανάγκη για την έγκαιρη και αποτελεσματική εφαρμογή του προγράμματος δακοκτονίας, η οποία παρακαλύεται λόγω της πιθανής καθυστέρησης ολοκλήρωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας ή λόγω ενδεχόμενης αρνητικής έκβασης της διαδικασίας ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και το γεγονός ότι η εκκίνηση των διαγωνισμών γίνεται μετά την έκδοση σχετικής υπουργικής απόφασης

αυτή επανέρχεται πάντως η σύμβαση προς έλεγχο, εντός ορισμένου χρόνου, οπότε, αν κριθεί μη νόμιμη, αίρονται οι συνέπειές της.

- 63 Και το αν υπάγονται όλες οι συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας στον έλεγχο ανεξαρτήτως του αντικειμένου τους δεν είναι πάλι σαφώς ορισμένο συνταγματικώς. Και εδώ ο κοινός νομοθέτης προέβλεψε επίσης εξαιρέσεις, και δη ανεξαρτήτως ύψους του χρηματικού ανταλλάγματος, σε περιπτώσεις όμως που λόγω του τεχνικού χαρακτήρα ή της διαδικασίας σύναψης δεν προσφέρονται για τον καθιερωθέντα νομοθετικώς έλεγχο όπως είναι οι συμβάσεις οι σχετικές με την έκδοση ομολογιακών δανείων του Δημοσίου⁴⁸.
- 64 Αόριστη τέλος είναι η συνταγματική ρύθμιση και ως προς τους φορείς που υπάγονται στην εμβέλειά της. Στην περίπτωση β΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος αναφέρεται ότι ο έλεγχος αφορά τις συμβάσεις «στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο» ή «άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή».
- 65 Ποιο μπορεί να είναι ένα «νομικό πρόσωπο» το οποίο «εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή» δεν είναι ευχερώς κατανοητό. Ο ν. 4700/2020 «Ενιαίο Κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο» (φ. 127), όπου θεσπίζεται το «Ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου» (άρθρα 324 έως 337), διευκρινίζει ότι, εκτός από τις συμβάσεις που συνάπτονται από το Δημόσιο, υπάγονται

για την κατανομή της οικείας δαπάνης στις Περιφέρειες, δεν συνιστούν, κατά τα ανωτέρω, λόγους δημοσίου συμφέροντος ικανούς να δικαιολογήσουν τη θέσπιση της ανωτέρω εξαίρεσης. Τούτο, διότι η περίοδος καταπολέμησης του δάκου δεν μεταβάλλεται από έτος σε έτος και, ως εκ τούτου, είναι γνωστή στις αναθέτουσες αρχές, επομένως οι τελευταίες, επιδεικνύοντας τη δέουσα επιμέλεια, δύνανται ευχερώς να προγραμματίσουν την προκήρυξη των σχετικών διαγωνισμών, ενδεχομένως για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (π.χ. για διετία, τριετία ή και πενταετία ακόμη), αξιοποιώντας, κατά περίπτωση, τις δυνατότητες που παρέχει ο ν. 4412/2016 (όπως π.χ. σύναψη συμβάσεων-πλαίσιο ή ενεργοποίηση δικαιωμάτων προαίρεσης), εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την αναγκαία χρηματοδότηση. 17. Το Δικαστήριο συνάγει από τα ανωτέρω ότι η ελεγχόμενη ρύθμιση, δια της οποίας περιορίζεται ουσιαστικά η εγγύηση του κράτους δικαίου που κατοχυρώθηκε με τον προσυμβατικό έλεγχο, δεν στηρίζεται σε επαρκείς λόγους δημοσίου συμφέροντος που να την δικαιολογούν ως έκτακτη ρύθμιση επαναλαμβανόμενη κατ' έτος από το 2015 έως το 2021. Και τούτο διότι στο μέτρο που δεν θέτει κανέναν περιορισμό αναφορικά με το χρόνο υποβολής των σχετικών συμβάσεων στο Ελεγκτικό Συνέδριο, περιορίζει στο ελάχιστο, εάν δεν αναιρεί παντελώς, την ουσία αλλά και την πρακτική αποτελεσματικότητα του προσυμβατικού ελέγχου, με ορατό κίνδυνο, αν γενικευθεί η ανωτέρω πρακτική της έκτακτης νομοθέτησης, να καταστεί η διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 περίπτ. β΄ του Συντάγματος γράμμα κενό περιεχομένου. Η υποβολή, επομένως, των ανωτέρω συμβάσεων προς έλεγχο ακόμη και μετά την, έστω και μερική, εκτέλεσή τους δεν είναι συμβατή προς τον σκοπό θέσπισης του κατ' άρθρο 98 παρ. 1 β΄ του Συντάγματος ελέγχου (ΕΛΣυν. Ολ. πρακτ. 2^{ης} γεν. συν. της 7.3.2018)».

⁴⁸ Βλ. άρθρο 325 του ν. 4700/2021 (Α΄127).

σε προσυμβατικό έλεγχο και οι συμβάσεις που συνάπτονται (άρθρο 324 παρ. 1) από «τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς».

Οι έννοιες του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή του δημοσίου οργανισμού ή του νομικού προσώπου που ανήκει σε οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εύκολο να προσδιοριστούν. Δύσκολο όμως είναι να γίνει αντιληπτή η έννοια της δημόσιας επιχείρησης, αν υποθέσουμε ότι η διάταξη που παρατέθηκε την εννοεί υπό ουσιαστική έννοια και όχι υπό τυπική, δηλαδή ως ό,τι ορίζεται έτσι από το νόμο. Δοθέντος ότι, αν δεν διενεργηθεί ο προβλεπόμενος από τον νόμο έλεγχος η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη (άρθρο 327 ν. 4700/2020), η ασφάλεια του δικαίου απαιτεί να προσδιορίζει σαφώς ο νομοθέτης, όπου ανακύπτει ή μπορεί να ανακύψει ζήτημα υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο, τους φορείς που ως δημόσιες επιχειρήσεις υπάγονται στον έλεγχο αυτόν. Άλλως, όταν θα κληθεί να αποφανθεί, το Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να διαλευκάνει ποια επιχείρηση μπορεί να χαρακτηριστεί ως δημόσια επειδή «από την άποψη αυτή», ήτοι της υπαγωγής του Δημοσίου στον έλεγχο πρέπει να εξομοιωθεί προς το Δημόσιο⁴⁹.

Συγκεκριαλιώνοντας την ερμηνεία της διάταξης της περίπτωσης Β΄, αυτό που μπορεί με ερμηνευτική βεβαιότητα να γίνει δεκτό είναι ότι το Σύνταγμα, διαφοροποιώντας την περίπτωση Α΄ (έλεγχος δαπανών) από την περίπτωση Β΄ (έλεγχος συμβάσεων μεγάλης

⁴⁹ Βλ. ΕΛΣυν Ολ 554/2022, σκέψεις 12, 13 και 17: «12. Στο άρθρο 98 του Συντάγματος ορίζεται ότι: "1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α. (...) 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. (...)". 13. Με τη διάταξη που παρατέθηκε στην προηγούμενη σκέψη καθιερώνεται η διενέργεια υποχρεωτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι, εκτός από το Δημόσιο, και οποιοδήποτε άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο "από την άποψη αυτή" ως νόμος ορίζει. Κατά την έννοια της διατάξεως ως εξομοιούμενο με το Δημόσιο "από την άποψη αυτή" νομικό πρόσωπο νοείται κάθε νομικό πρόσωπο, ανεξάρτητα αν είναι δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, που δύναται κατά την ανάθεση σύμβασης από αυτό να ασκήσει εξουσία συγκρίσιμη προς αυτή του Δημοσίου. Τέτοια δε εξουσία είναι και αυτή που ασκείται από ένα νομικό πρόσωπο, όταν, υπαγόμενο στην άμεση εποπτεία και τον έλεγχο δημόσιας αρχής, και απολαμβάνοντας προνόμια που προσέχουν στη δημόσια δύναμη, επεμβαίνει στην αγορά επιλέγοντας, με αδιαφανή ή μη νόμιμα κριτήρια, αντισυμβαλλόμενο επί μεγάλης οικονομικής αξίας σύμβασης που συνάπτει. 17. Το Δικαστήριο κρίνει ότι, ενόψει των σκοπών που θεραπεύονται από τις διατάξεις των άρθρων 98 παρ. 1β (σκέψη 13) και 324 παρ. 1 του ν. 4700/2020 (σκέψεις 15 και 16), ως "δημόσια επιχείρηση ή οργανισμός" νοείται και το νομικό πρόσωπο στο οποίο έχει ανατεθεί δυνάμει πράξεως δημόσιας αρχής η μονοπωλιακής φύσεως διαχείριση δημοσίου πόρου προς τον σκοπό παροχής υπηρεσίας δημοσίου συμφέροντος, εφόσον το νομικό αυτό πρόσωπο τελεί υπό την πλήρη εποπτεία δημόσιας αρχής και επιπλέον κατέχει εξαιρετικές εκ του νόμου εξουσίες στις σχέσεις του με τους ιδιώτες ...».

οικονομικής αξίας), θέσπισε την υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να προβλέψει ένα ειδικό νομοθετικό καθεστώς ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο των εν λόγω συμβάσεων.

- 68 Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι «συνταγματοποιήθηκε», με τη διάταξη της περίπτωσης β΄, το υφιστάμενο το 2001, έτος της Αναθεώρησης, νομοθετικό καθεστώς ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας. Και τούτο διότι η ως άνω συνταγματική διάταξη περιέχει εντός αυτής την επιφύλαξη υπέρ του νόμου, ως έμφαση στην γενική επιφύλαξη υπέρ του νόμου της παραγράφου 2 του άρθρου 98, ενώ δεν αναφέρει ρητώς ότι ο έλεγχος που θεσπίζεται από αυτήν είναι προληπτικός, δηλαδή προσυμβατικός. Αλλά ούτε και μπορεί να γίνει δεκτό, από την άλλη μεριά, ότι το ιστορικός δεδομένο νομοθετικό καθεστώς του προσυμβατικού ελέγχου είναι ερμηνευτικώς αδιάφορο για την κατανόηση του κανονιστικού φορτίου του εν λόγω εδαφίου του Συντάγματος. Όπως έγινε πιο πάνω δεκτό ως προς τον προληπτικό έλεγχο δαπανών, έτσι και για τον έλεγχο των συμβάσεων πρέπει να γίνει δεκτό, με βάση το επιχείρημα του χρήσιμου αποτελέσματος της συνταγματικής διάταξης, ότι η ευχέρεια του κοινού νομοθέτη να ρυθμίσει το περιεχόμενο και την άσκηση του ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας υπόκειται στις απαιτήσεις του κράτους δικαίου, έτσι ώστε η νομοθετική παρέμβαση στο πεδίο αυτό να μην οδηγεί σε υποχώρηση των εγγυήσεων προστασίας του δημοσίου χρήματος αλλά τουλάχιστον σε ισοδύναμη προστασία του⁵⁰.
- 69 Πώς διασφαλίζεται αυτό στην πράξη; Ο πιο ασφαλής τρόπος θα ήταν με έκδοση γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου πριν από κάθε κρίσιμη νομοθετική πρωτοβουλία περιορισμού ή εν γένει μεταβολής στο ισχύον καθεστώς προσυμβατικού ελέγχου, έτσι ώστε ο νομοθέτης να γνωρίζει τις συνέπειες που θα έχει η πρωτοβουλία του στις εγγυήσεις υπέρ του δημοσίου χρήματος που επιβάλλεται να τηρούνται ως απαίτηση της συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου.

4. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στην περίπτωση γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98

- 70 Στην περίπτωση γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει *«[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»*.
- 71 Η διάταξη αυτή ως είναι διατυπωμένη θέτει ευθύς εξαρχής ένα πρόβλημα κατανόησής της, ήτοι, *πρώτον*, αν εννοεί ότι ανήκει στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου (α) ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και (β) ο έλεγχος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων κ.λπ., ή, *δεύτερον*, αν εννοεί ότι ανήκει στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου (α) ο έλεγχος των

⁵⁰ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 792/2022.

λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και (β) ο έλεγχος των λογαριασμών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων κ.λπ.

Γραμματικώς είναι υποστηρίξιμες και οι δύο εκδοχές, όμως, αναφορικά με τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα άλλα νομικά πρόσωπα, η διάταξη, αν προκρινόταν η πρώτη ερμηνευτική προσέγγιση θα εμφανιζόταν να επαναλαμβάνει εν μέρει, χωρίς λόγο μάλιστα, ό,τι ήδη έχει προβλεφθεί στην περίπτωση α΄ της ίδιας παραγράφου, όπου εκεί προβλέπεται η υπαγωγή στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου του ελέγχου των δαπανών *«των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων...»*.

Συνεπώς, η συστηματική ερμηνεία της διάταξης οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, με την περίπτωση γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, θεσπίζεται η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να ελέγχει, εκτός από τους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων, και τους λογαριασμούς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων *«που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α΄ έλεγχο»*.

Η διάταξη υπό την ερμηνευτική εκδοχή που μόλις έγινε αποδεκτή πάσχει όμως από μία διπλή έλλειψη συμμετρίας. Αν ήταν συμμετρική είτε θα όριζε ότι ανήκει στο Ελεγκτικό Συνέδριο ο έλεγχος των λογαριασμών του Κράτους –ή του Δημοσίου– και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων κ.λπ., ή θα όριζε ότι ανήκει στο Ελεγκτικό Συνέδριο ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων –ήτοι των κρατικών υπολόγων– καθώς και των υπολόγων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων. Εκτός αν ως «δημόσιο υπόλογο» το Σύνταγμα αντιλαμβάνεται κάθε υπόλογο δημόσιας διαχείρισης εν ευρεία έννοια, στην οποία θα περιλάμβανε και τους υπολόγους νομικών προσώπων.

Για να ξεκαθαρίσει το ζήτημα είναι αναγκαία η προσφυγή στην κατανόηση της έννοιας του δημοσίου υπολόγου με τη χρήση, ελλείψει επαρκών γραμματικών ενδείξεων στο κείμενο του Συντάγματος, της τελολογικής και συστηματικής μεθόδου ερμηνείας.

Αν δημόσιος υπόλογος είναι απλώς ένας ταμίας του Δημοσίου που εισπράττει και πληρώνει, είναι λογικό ο *«έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων»*, όπως αναφέρεται στο Σύνταγμα, να περιορίζεται στον έλεγχο των λογαριασμών που συναρτώνται με ό,τι οι ταμίες ενεργούν, ήτοι εισπράξεις και πληρωμές, κατά τρόπο που η σχετική συνταγματική διάταξη να καθίσταται στενότατης εμβέλειας, κάτι που ως νομική συνέπεια απορρίπτεται –και με το ad absurdum επιχείρημα και με το επιχείρημα εκ του χρησίμου αποτελέσματος– καθώς δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε να συνταγματικοποιήσει έναν τόσο περιορισμένο και εν πολλοίς χωρίς ιδιαίτερο βάρος έλεγχο.

Η δημοσιονομική διαδικασία διακρίνεται αναγκαιώς σε δύο φάσεις, στη φάση ανάληψης της υποχρέωσης από έναν δημόσιο εν γένει φορέα, με την έκδοση διοικητικής

πράξης και τη δέσμευση πίστωσης, και στη φάση εκτέλεσης της υποχρέωσης, με την εκκαθάριση της δαπάνης, την εντολή πληρωμής και την πληρωμή. Αν ως έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων νοηθεί μόνον ο έλεγχος των πράξεων των ταμιών, οι οποίες αποτυπώνονται σε λογαριασμούς προκειμένου να διαπιστωθούν ελλείμματα οφειλόμενα στους ταμίες, είναι κατανοητό ότι, από την όλη δημοσιονομική αλυσίδα, μόνο ο τελευταίος κρίκος εμφανίζεται να υπάγεται συνταγματικώς σε έλεγχο. Όμως, οι ταμίες ή θα υπεξαιρέσουν ή θα απωλέσουν υπαιτίως ή θα πληρώσουν αντισυνταγματικά κάποιον που σύμφωνα με την εντολή πληρωμής που έλαβαν δεν ήταν δικαιούχος⁵¹. Το να ευθύνονται για κάθε πληρωμή που εμπεριέχει πλημμέλεια αναγόμενη σε σφάλμα των άλλων κρίκων της δημοσιονομικής διαδικασίας θα ήταν ανεπιεικές, εκτός αν οι ταμίες είχαν τον χρόνο, τις γνώσεις και τις αντοχές να ελέγξουν παρεμπιπτόντως ό,τι προηγήθηκε, κάτι μάλλον αδύνατο. Έπειτα ποιος λόγος θα εξηγούσε, ως προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα, να υπάγονται οι λογαριασμοί αυτών συνολικά σε έλεγχο, ήτοι σε αναζήτηση ευθύνης από όποιον ενεπλάκη ως δημοσιονομικώς υπεύθυνος στη διαδικασία, ενώ, ειδικώς για το Δημόσιο, να περιορίζεται η αναζήτηση ευθύνης, ήτοι ελλείμματος, μόνον σε ό,τι ανάγεται στον κύκλο των καθηκόντων του ταμία;

- 78** Συνεπώς, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, όταν το Σύνταγμα αναφέρεται σε έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων δεν μπορεί –γιατί θα ήταν παράλογο, άλλως δεν θα είχε χρήσιμο αποτέλεσμα η ρύθμιση– να εννοεί ως υπόλογους μόνο τους δημόσιους ταμίες, αλλά ότι εννοεί και αυτούς που, λόγω της ανάμειξής τους στην αλυσίδα της δημοσιονομικής διαδικασίας, έχουν προβεί σε διαχείριση χρημάτων αξιών ή υλικού του Δημοσίου, και συνεπώς οι πράξεις τους, προκειμένου να αναδειχθεί η ευθύνη τους, υπόκεινται στον έλεγχο αυτόν⁵².
- 79** Υπάρχει και μία άλλη οδός ερμηνευτικής προσέγγισης της διάταξης της περίπτωσης γ΄, αν η διάταξη αυτή κατανοηθεί σε συνδυασμό με την περίπτωση ε΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98.
- 80** Όπως θα εξηγηθεί στη συνέχεια, και η περίπτωση ε΄ θεσπίζει ελεγκτική αρμοδιότητα, όχι γνωμοδοτική, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που αφορά τον έλεγχο του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους. Όμως, και ο απολογισμός και ο ισολογισμός του Κράτους είναι και αυτοί λογαριασμοί. Λογαριασμοί μάλιστα που στη βάση τους έχουν τους συντασσόμενους από τους δημόσιους ταμίες λογαριασμούς ή που καταγράφουν ενέργειες όσων διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα. Γιατί λοιπόν το Σύνταγμα διαφοροποιεί τις δύο ελεγκτικές αρμοδιότητες; Ή, με άλλα λόγια, γιατί, ως προς τον έλεγχο των λογαριασμών των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των άλλων νομικών

⁵¹ Βλ. τον Οργανικό Νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, άρθρα 141 και 142.

⁵² Βλ. ΕλΣυν Ολ. 1951/2020, 1385/2021.

προσώπων που υπάγονται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το Σύνταγμα στην ως άνω περίπτωση γ΄ δεν πραγματοποιεί τη διάκριση που πραγματοποιεί για το Κράτος, καθώς ως προς αυτό υφίστανται δύο διακριτές ρυθμίσεις, ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων (περίπτωση γ΄) και ο έλεγχος του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους (περίπτωση ε΄);

Η εξήγηση δεν μπορεί να είναι άλλη από τη διάκριση του είδους της ευθύνης που θεσπίζεται ως προς την κρατική δημοσιονομική διαχείριση στις δύο περιπτώσεις. 81

Με τη διάταξη της περίπτωσης ε΄ το Σύνταγμα αναφέρεται στην πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης, ως εκτελεστική λειτουργία, να εκτελέσει ορθά τον προϋπολογισμό που ψήφισε η Βουλή και να αποδώσει λογαριασμό στην Εθνική Αντιπροσωπεία για την εκτέλεσή του. Και εδώ περί ελέγχου πρόκειται, αλλά περί ενός ελέγχου στο επίπεδο της κοινοβουλευτικής ευθύνης. Συνακόλουθα, πρέπει το Ελεγκτικό Συνέδριο να περιοριστεί, ενόψει του σκοπού της ρύθμισης, σε ό,τι κατά αιτιώδη σύνδεσμο μπορεί πράγματι να αναχθεί στη διαχειριστική ευθύνη της πολιτικής εξουσίας. 82

Αντίθετα, ό,τι δεν μπορεί να αναχθεί στο υψηλό αυτό επίπεδο περιέρχεται αναγκαιώς στον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, σε έλεγχο λογαριασμών κατώτερου επιπέδου από τον ισολογισμό και τον απολογισμό, όπου η ευθύνη είναι πλέον δημοσιονομική, και μπορεί να προσωποποιηθεί στα στελέχη της δημόσιας διοίκησης ή σε τρίτα πρόσωπα, που πάντως διαχειρίστηκαν δημόσιο χρήμα, αποτυπωμένο σε δημόσιο λογαριασμό. 83

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περίπτωση γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98, στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανήκει ο έλεγχος των λογαριασμών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων «που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α΄ έλεγχο». Ο δε έλεγχος αυτός (έλεγχος δαπανών) αφορά τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλα νομικά πρόσωπα «που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό» ήτοι στο καθεστώς ελέγχου δαπανών. Συνεπώς, κατά γραμματική ερμηνεία αυτής και μόνον αυτής της διάταξης, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δημόσιοι οργανισμοί και οι δημόσιες επιχειρήσεις ή εν γένει τα νομικά πρόσωπα μπορεί να υπαχθούν στον έλεγχο δαπανών (περίπτωση α΄) και κατά συνεκδοχή στον έλεγχο λογαριασμών (περίπτωση γ΄) του Ελεγκτικού Συνεδρίου αν αυτό προβλέπεται σε ειδική διάταξη νόμου⁵³. Εντυπωσιάζει η ευρύτατη ευχέρεια που, κατά το γράμμα τουλάχιστον του Συντάγ- 85

⁵³ Στο ισχύον δίκαιο, κάθε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, πλην των σωματειακής προέλευσης, υπάγεται σε τακτικό ανά τετραετία τουλάχιστον έλεγχο δαπανών ή λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τα δε ιδιωτικού δικαίου νομικά πρόσωπα υπάγονται σε έλεγχο, περί τον χρόνο του οποίου αποφασίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά διακριτική ευχέρεια, ενώ ως προς τα αμιγώς ιδιωτικά νομικά πρόσωπα προβλέπεται και ο έλεγχος αυτών αν έχουν δεχθεί δημόσια επιχορήγηση.

ματος, αναγνωρίζεται με την εν λόγω διάταξη στον κοινό νομοθέτη να υπάγει φορείς με νομική προσωπικότητα στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή και να τους αφαιρεί από την εμβέλεια του ελέγχου αυτού. Όμως, η διάταξη αυτή, στο πλαίσιο ενός κράτους δικαίου, δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως παρέχουσα στη νομοθετική λειτουργία εξουσία αυθαιρεσίας ως προς τον ορισμό των εξουσιών ενός τόσο σημαντικού οργάνου της Πολιτείας όπως είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αν συνεπώς ο νομοθέτης αποφασίζει αλλαγές στην έκταση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου, περιορίζοντας αυτές χωρίς βάσιμο και ουσιώδη λόγο, είναι πρόδηλο ότι θα κινείται εκτός του πνεύματος του Συντάγματος, που προφανώς θέλησε όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί έναν κατά το δυνατόν πλήρη έλεγχο της δημόσιας διαχείρισης⁵⁴.

⁵⁴ Βλ. ΕΛΣυν ΟΛ. 201/2022, σκέψεις 9 και 10: «Στο εδάφιο α΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, στην αρχική του διατύπωση, οριζόταν ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει "[ο] έλεγχος των δαπανών του κράτους ως και των δι΄ ειδικών νόμων εις τον έλεγχον αυτού υπαγομένων εκάστοτε οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου". Από την αντιπαραβολή της διάταξης αυτής με την ισχύουσα, στην οποία ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Συνεδρίου ανήκει "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", προκύπτει κατ' αρχάς ότι με την αναθεώρηση επεκτάθηκε η αναφορά της ρύθμισης σε όλα τα νομικά πρόσωπα, ήτοι και στα ιδιωτικού δικαίου, με εγκατάλειψη της μνείας μόνον των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ως προβλεπόταν αρχικά. Από αυτό παρέπεται ότι, για να καθορίσει την ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνεδρίου, ο συνταγματικός νομοθέτης του έτους 2001 εγκατέλειψε το τυπικό κριτήριο του χαρακτήρα τού υπό έλεγχο φορέα ως δημοσίου δικαίου επιτρέποντας στον κοινό νομοθέτη να επεκτείνει την ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και επί νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, εφόσον εννοείται υφίσταται δημόσιο ενδιαφέρον ικανό να δικαιολογήσει την παρέμβαση αυτού. Εκτός από την τροποποίηση αυτή, με την αναθεώρηση μεταβλήθηκε και η διατύπωση της διάταξης έτσι ώστε ο έλεγχος του Συνεδρίου στους πέραν του Κράτους φορείς να εμφανίζεται πλέον ως έλεγχος "και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό" αντί του αρχικού κειμένου όπου αναφερόταν ότι στο Συνέδριο ανήκει ο έλεγχος "των δι΄ ειδικών νόμων εις τον έλεγχον αυτού υπαγομένων εκάστοτε οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου". Κατά την προσηκουσα στην προκείμενη περίπτωση ερμηνευτική αρχή, σύμφωνα με την οποία στην ως άνω τροποποίηση δεν θα αποδοθεί πρόθεση απλής νομοτεχνικής βελτίωσης εφόσον μπορεί να της αποδοθεί κανονιστικό φορτίο, ο συνταγματικός νομοθέτης, με την ήπια διατύπωση που προέκρινε, αντικατέστησε την κυριαρχική εξουσία του κοινού νομοθέτη να μεταβάλλει "εκάστοτε" και μάλιστα "δι΄ ειδικών νόμων" τα όρια της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Συνεδρίου, με τη διακριτική απλώς ευχέρεια του νομοθέτη να περιορίζει ή επεκτείνει την εν λόγω ελεγκτική αρμοδιότητα στη βάση διαφανών και ορθολογικών κριτηρίων. Εξ άλλου, το αντίστοιχο προς το εδάφιο γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος υπό την ισχύουσα μορφή του περιλαμβανόταν στο εδάφιο δ΄ της ίδιας παραγράφου, με τη διατύπωση ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει "ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των εν εδαφίω α΄ οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου". Η διατύπωση

Το Ελεγκτικό Συνέδριο δέχεται μία άλλη ερμηνεία της περίπτωσης γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, ότι ως «δημόσιοι υπόλογοι» νοούνται όχι μόνο οι κρατικοί δημόσιοι υπόλογοι και οι υπόλογοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αλλά και οι υπεύθυνοι όσων άλλων νομικών προσώπων διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα υπό την ουσιαστική έννοια του όρου, δηλαδή χρήμα μη ανήκον σε ιδιώτη⁵⁵. Μία τέτοια ερμηνευτική παραδοχή θα επεκτείνει την πρωτογενή εκ του Συντάγματος ελεγκτική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε κάθε φορέα ή και σε κάθε διαχείριση ανεξαρτήτως της δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου φύσης του νομικού προσώπου που διαχειρίζεται το χρήμα⁵⁶, ενώ συγχρόνως εκμηδενίζει τη σημασία

αυτή διαφοροποιήθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001 με την εξάλειψη του περιορισμού του ελέγχου, όπως και στο εδάφιο α΄, μόνον στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, και τη θέσπιση της δυνατότητας επέκτασης αυτού σε κάθε νομικό πρόσωπο "που υπάγεται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α΄ έλεγχο". 10. Από την ανάλυση που προηγήθηκε στην προηγούμενη σκέψη, η Ολομέλεια συμπεραίνει ότι ο συνταγματικός νομοθέτης απέβλεψε, με τις τροποποιήσεις που επέφερε στα δύο ως άνω εδάφια του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος όχι μόνο να επεκτείνει την ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά επιπλέον να μεταβάλει και το θεμέλιο αυτής εγκαταλείποντας κατά τα ήδη γενόμενα δεκτά την οργανική προσέγγιση και υιοθετώντας μια άλλη μη τυπική, έχοντας προδήλως ως υπόβαθρο των μεταβολών τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί η άσκηση του ελεγκτικού έργου του Συνεδρίου. Τα ανωτέρω ως προς τις προθέσεις του συνταγματικού νομοθέτη κατά την αναθεώρηση του άρθρου 98 επιρρωνύονται και από την προσθήκη, με την αναθεώρηση του 2001, στις πρωτογενείς εκ του Συντάγματος ελεγκτικές αρμοδιότητες του Συνεδρίου και του ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β΄)».

⁵⁵ Βλ. ΕΛΣυν Ολ. 1385/2021, σκέψη 5: «5. Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος ερμηνευόμενων σε συνδυασμό μεταξύ τους υπό το φως του σκοπού που υπηρετούν, ως δημόσιος υπόλογος νοείται όποιος χάριν δημόσιου σκοπού διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα ή άλλη δημόσια περιουσία. Περιλαμβάνεται δε στην έννοια του δημόσιου χρήματος όχι μόνον αυτό που ως έσοδο προβλέπεται στον κρατικό προϋπολογισμό ή ως έξοδο προέρχεται από αυτόν, αλλά και κάθε χρηματικό διαθέσιμο με προέλευση από δημόσια πηγή ανεξάρτητα από τη νομική φύση του προσώπου που το διαχειρίζεται, ήτοι και το χρήμα νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, αρκεί αυτό να έχει εν γένει δημόσια προέλευση και να παρέχεται στο νομικό πρόσωπο για την εξυπηρέτηση σκοπού που υπάγεται στις αρμοδιότητες του δημοσίου φορέα που το διέθεσε. Εξ άλλου, στην κατά τα ανωτέρω έννοια της διαχείρισης δεν περιλαμβάνεται μόνον η εκταμίευση του χρήματος από τον ταμία, αλλά και κάθε απόφαση διάθεσης του χρήματος που δεσμεύει τον ταμία, ήτοι και οι διαταγές που απευθύνονται σε αυτόν για καταβολή χρηματικού ποσού σε φερόμενους δικαιούχους και οι πριν από αυτές ενέργειες που γέννησαν τη σχετική υποχρέωση ή εκκαθάρισαν την εκτελεσθείσα δαπάνη. Οι κατά την ανωτέρω έννοια δημόσιοι υπόλογοι υποχρεούνται, ως ειδικώς προβλέπεται στον νόμο, σε δημόσια λογοδοσία για κάθε έλλειμμα που διαπιστώνεται στη δημόσια διαχείρισή τους, οι δε διαφορές που γεννώνται από αυτήν υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών». Βλ. και την ΕΛΣυν 2146/1995 απόφαση του IV Τμήματος, την πρώτη όπου διατυπώθηκαν τα ανωτέρω.

⁵⁶ Βλ. ΕΛΣυν Ολ. 1772022, σκέψεις 32 και 33: «32. Περαιτέρω, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος ερμηνευόμενων σε συνδυασμό μεταξύ τους υπό το φως

των συνταγματικών ρυθμίσεων των περιπτώσεων α΄ και γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98, οι οποίες απαιτούν πρόβλεψη σε νόμο για την επέκταση της ελεγκτικής δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε άλλα νομικά πρόσωπα⁵⁷.

- 87 Αναπτύσσεται συχνά στα μεγάλα σώματα του Κράτους, όπως είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά όχι μόνο, ένα είδος *ακτιβισμού* που τα ωθεί να ερμηνεύουν επεκτατικά τις ρυθμίσεις που τα διέπουν, μερικές φορές μάλιστα με ερμηνείες, αν όχι δύσκολα υποστηρίξιμες, τουλάχιστον τέτοιες που προκαλούν την εντύπωση στους τρίτους ότι είναι θεσμικά ιδιοτελείς. Μία τέτοια ερμηνεία θα φαινόταν και αυτή που μόλις παρουσιάστηκε. Όμως, δεν πρόκειται περί αυτού. Αν στην ερμηνευτική προσπάθεια ενταχθεί και η περίπτωση στ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98, οι ερμηνευτικοί συλλογισμοί αλλάζουν πορεία και το ερμηνευτικό πόρισμα έρχεται να επιβεβαιώσει την τολμηρή ερμηνευτική εκδοχή περί την έννοια του «δημοσίου υπολόγου» που εκτέθηκε στην προηγούμενη παράγραφο.
- 88 Η περίπτωση στ΄, όπως θα εκτεθεί στη συνέχεια αναλυτικά, αναφέρεται στην εκδίκαση των διαφορών από τον έλεγχο των λογαριασμών.
- 89 Ποιων λογαριασμών όμως; Των λογαριασμών του εδαφίου γ΄, διευκρινίζει αμέσως

του σκοπού που υπηρετούν, ως δημόσιος υπόλογος νοείται όποιος χάριν δημόσιου σκοπού διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα ή άλλη δημόσια περιουσία. Περιλαμβάνεται δε στην έννοια του δημόσιου χρήματος όχι μόνον αυτό που ως έσοδο προβλέπεται στον κρατικό προϋπολογισμό ή ως έξοδο προέρχεται από αυτόν, αλλά και κάθε χρηματικό διαθέσιμο με προέλευση από δημόσια πηγή ανεξάρτητα από τη νομική φύση του προσώπου που το διαχειρίζεται, ήτοι και το χρήμα νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, αρκεί αυτό να έχει εν γένει δημόσια προέλευση και να παρέχεται στο νομικό πρόσωπο για την εξυπηρέτηση σκοπού που υπάγεται στις αρμοδιότητες του δημόσιου φορέα που το διέθεσε. Εξ άλλου, στην κατά τα ανωτέρω έννοια της διαχείρισης δεν περιλαμβάνεται μόνον η εκταμίευση του χρήματος από τον ταμία, αλλά και κάθε απόφαση διάθεσης του χρήματος που δεσμεύει τον ταμία, ήτοι και οι διαταγές που απευθύνονται σε αυτόν για καταβολή χρηματικού ποσού σε φερόμενους δικαιούχους και οι πριν από αυτές ενέργειες που γέννησαν τη σχετική υποχρέωση ή εκκαθάρισαν την πραγματοποιηθείσα δαπάνη. Οι κατά την ανωτέρω έννοια δημόσιοι υπόλογοι υποχρεούνται, ως ειδικώς προβλέπεται στον νόμο, σε δημόσια λογοδοσία για κάθε έλλειμμα που διαπιστώνεται στη δημόσια διαχείρισή τους, οι δε διαφορές που γεννώνται από τον καταλογισμό του ελλείμματος εις βάρος τους, ανεξάρτητα από το όργανο που εξέδωσε την καταλογιστική πράξη, υπάγονται στην κατά το Σύνταγμα πρωτογενή δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών. 33. Επομένως, οι διαφορές που αναφύονται από καταλογιστικές αποφάσεις των οικονομικών επιθεωρητών, οι οποίες εκδίδονται ύστερα από έλεγχο νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, που διαχειρίζονται χρήματα που προέρχονται τόσο από επιχορηγήσεις προερχόμενες από τον κρατικό προϋπολογισμό, όσο και από αντίτιμο παροχής υπηρεσιών, η ενιαία διαχείριση των οποίων ανάγεται σε σκοπό δημόσιου συμφέροντος, υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΛΣυν ΟΛ. 2292/2011, 47/2009, 1397-8/2005, όπου και μειοψ.)».

⁵⁷ Ι. Σαρμάς, *Η συνταγματική νομολογία*, ό.π., σελ. 175, όπου η ΕΛΣυν ΟΛ. 1039/1995.

η διάταξη. Όμως, όπως έγινε ανωτέρω δεκτό, οι λογαριασμοί του εδαφίου γ΄ είναι, πρώτον, οι λογαριασμοί των δημοσίων υπολόγων και, δεύτερον, οι λογαριασμοί των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των λοιπών προσώπων που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στον έλεγχο των δαπανών του Κράτους κατά την περίπτωση α΄ της ίδιας παραγράφου.

Τι σημαίνει αυτό; Σημαίνει ότι, αν δεν γίνει αποδεκτή η τολμηρή ερμηνευτική παραδοχή περί την έννοια του δημοσίου υπολόγου ως αυτού που διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα υπό την ουσιαστική έννοια, τότε πρέπει αναγκαστικά να γίνει δεκτή η ερμηνευτική παραδοχή ότι το Σύνταγμα αποδέχτηκε όπως οι καταλογισθέντες υπόλογοι από διοικητικές αρχές, λ.χ. από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους –κατά προσώπων που διαχειρίστηκαν δημόσιο χρήμα υπό ευρεία έννοια–, όπως είναι οι διαχειριστές οργανισμών με μορφή ιδιωτικού δικαίου που όμως χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους, τότε μόνον θα δικαιούνται να προσφύγουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, όταν ο φορέας τους έχει υπαχθεί στον έλεγχο του Συνεδρίου με ειδική διάταξη νόμου, ενώ στις λοιπές περιπτώσεις θα προσφεύγουν στα διοικητικά δικαστήρια.

Τέτοιος όμως περιορισμός της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου πρέπει να απορριφθεί όχι μόνο γιατί ουδέποτε υπήρξε ιστορικά αλλά και γιατί δεν μπορεί να γίνει δεκτό τελολογικά ότι θέλησε να τον εισαγάγει ο συνταγματικός νομοθέτης το 2001. Ένας τέτοιος περιορισμός οδηγεί στη μη αποδεκτή σε κράτος δικαίου συνέπεια, η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί καταλογιστικών πράξεων διοικητικών αρχών να κυμαίνεται ανάλογα με την τυπική κατά νόμο υπαγωγή ενός νομικού προσώπου στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ελεγκτικού θεσμού, κάτι που δεν συνδέεται όμως ούτε με την οργανική προέλευση ούτε με το περιεχόμενο καθ' εαυτό της καταλογιστικής πράξης.

Πρέπει συνεπώς να ερμηνευτεί κατά τέτοιο τρόπο η περίπτωση γ΄, ώστε επί αυτής να βρίσκεται έδαφος επαφής η περίπτωση στ΄, έτσι ώστε η τελευταία να καλύπτει κάθε περίπτωση καταλογισμού διαχειριστή δημοσίου χρήματος υπό ευρεία έννοια. Και τέτοια ερμηνεία παρέχεται μέσω της διευρυμένης αντίληψης της έννοιας του δημοσίου υπολόγου, που αναφέρθηκε πιο πάνω.

5. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπονται στην περίπτωση δ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98

Η περίπτωση δ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος αναφέρεται στις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σύμφωνα με τη διάταξη, στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «[η] γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις, η αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύντα-

ξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73 [του Συντάγματος], καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος».

- 94 Στο άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, στο οποίο παραπέμπει η ανωτέρω διάταξη ορίζεται ότι «[ν]ομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ἂν 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».
- 95 Η προπαρατεθείσα διάταξη της περίπτωσης δ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος διακρίνεται σαφώς σε δύο μέρη, στο πρώτο, το οποίο προβλέπει ειδικώς τη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, και στο δεύτερο, το οποίο αναφέρεται γενικώς στη γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προβλέποντας απλώς ότι ο Θεσμός γνωμοδοτεί «και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος».
- 96 Το κανονιστικό φορτίο του δεύτερου μέρους της ρύθμισης δεν είναι ευχερώς κατανοητό. Μια δυνατή ερμηνεία είναι ο συνδυασμός της ρύθμισης με την ενδεικτική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως προκύπτει από τη λέξη «ιδίως» που χρησιμοποιείται στην αρχή του κειμένου της παραγράφου 1 προκειμένου να διευκρινισθεί, προς άρση κάθε ενδεχόμενης αμφισβήτησης, ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να ασκήσει και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες άλλες πλην αυτής που μνημονεύεται ειδικώς και ρητώς, αρκεί να υφίσταται νομοθετική πρόβλεψη.
- 97 Άλλη ερμηνευτική εκδοχή, στηριζόμενη στη ρητή αναφορά του Συντάγματος σε «θέμα» της γνωμοδότησης «που ορίζει ο νόμος» θα κατέληγε στο συμπέρασμα ότι ο νόμος τότε μόνον μπορεί να αναθέτει γνωμοδοτική αρμοδιότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο όταν ορίζει την κατηγορία των θεμάτων επί των οποίων θα εκδοθεί η γνωμοδότηση.
- 98 Οι λοιπές γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 10 του ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου» όπου αριθμούνται από το α΄ έως το ε΄, προσδιορίζονται δε όλες, κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο, και θεματικώς.
- 99 Πέραν των ανωτέρω ορισμών του ν. 4820/2021, στο άρθρο 20 παρ. 1 του ίδιου νόμου θεσπίζεται η αρμοδιότητα του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου να συγκαλεί την πλήρη Ολομέλεια του Δικαστηρίου «προκειμένου αυτή να αποφανθεί και επί κάθε άλλου ζητήματος πέραν των όσων αναφέρονται ρητά στον παρόντα, εφόσον κρίνει τούτο αναγκαίο λόγω της σοβαρότητας και του χαρακτήρα του ζητήματος ως γενικότερου ενδιαφέροντος».
- 100 Με τη διάταξη αυτή θεσπίζεται ιδιαίτερη διοικητική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να «αποφαίνεται» επί «ζητημάτων» επί των οποίων είναι αναγκαίο κατά την κρίση του Προέδρου του να αποφανθεί λόγω της σοβαρότητας του ζητήματος και του

χαρακτήρα του ως γενικού ενδιαφέροντος. Νομοσχέδια, λ.χ. περί Οργανισμού Δικαστηρίων και περί την κατάσταση των δικαστικών λειτουργών ή που ρυθμίζουν τον τρόπο εισαγωγής στην Εθνική Σχολή Δικαστικών λειτουργών, μπορεί να θέτουν ζητήματα του άμεσου ενδιαφέροντος του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των οποίων αυτό είναι αναγκαίο όπως αποφανθεί εγκαίρως, ζητώντας μάλιστα από τον έχοντα τη νομοθετική πρωτοβουλία υπουργό την άρση της προσβολής των θεσμικών του κατά το Σύνταγμα προνομίων ή εγγυήσεων που προδιαγράφεται με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις.

Το Σύνταγμα απαιτεί γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ειδικώς «για τα νομο- 101
σχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης». Η γνωμοδότηση, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, συνοδεύει νομοσχέδια «που αναφέρονται στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της», τα οποία «υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών» στη Βουλή.

Σε τι ακριβώς αναφέρεται η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν ορίζεται 102
ούτε προκύπτει σαφώς από το Σύνταγμα. Μια ένδειξη πάντως παρέχεται σε αυτό από την εξ αντιδιαστολής ανάγνωση των διατάξεων της περίπτωσης δ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 με τη διάταξη της περίπτωσης δ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 95 του Συντάγματος, στο οποίο ορίζονται οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στην τελευταία αυτή διάταξη προβλέπεται ότι στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκει «[η] επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα». Δεν ορίζεται δηλαδή, αναφορικά με το Συμβούλιο της Επικρατείας, ότι αυτό «γνωμοδοτεί» επί όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα, αλλά ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας τα «επεξεργάζεται».

Καθώς η έννοια της επεξεργασίας ενός κανονιστικού κειμένου περιέχει στοιχεία 103
επέμβασης σε αυτό και όχι απλώς διατύπωσης κρίσης επ' αυτού, όπως η έννοια της γνωμοδότησης –κάτι άλλωστε που προκύπτει και από την πρακτική του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου όταν «επεξεργάζεται» διατάγματα–, μπορεί να γίνει ερμηνευτικώς δεκτό ότι το Σύνταγμα δεν αναμένει από το Ελεγκτικό Συνέδριο να «επεξεργασθεί» ένα συνταξιοδοτικό νομοσχέδιο, ήτοι να παρέμβει στη διατύπωση του κειμένου του, αλλά απλώς να εκφέρει κρίση επ' αυτού.

Τι είδους κρίση θα εκφέρει δεν είναι ούτε και αυτό απολύτως διαυγές από τη διάταξη. 104
Εύλογο θα ήταν πάντως, βάσει μιας τελολογικής ερμηνείας του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος –το οποίο δείχνει επιφυλακτικότητα στις πρωτοβουλίες του κοινού νομοθέτη όταν πρόκειται περί συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων– να γίνει δεκτό ότι ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε όπως ένας αμερόληπτος δικαιοκρατικός θεσμός, ήτοι το Ελεγκτικό Συνέδριο, διαφωτίζει τη Βουλή για τα προβλήματα που εμφανίζει το νομοσχέδιο, που ως εκ της φύσεως του αντικειμένου του μπορεί να συνεπάγεται σοβαρές και δυσμενείς δημοσιονομικές συνέπειες. Επίσης είναι εύλογο εκ μέρους του συνταγματικού νομοθέτη να αναμένει όπως, με τη γνωμοδότησή του, το Ελεγκτικό Συνέδριο, βαθύς γνώστης του

συνταξιοδοτικού δικαίου, το οποίο και δια της νομολογίας του διαμορφώνει, ενημερώνει τη Βουλή για τις αντιφάσεις, ανακολουθίες ή επιπτώσεις που διακρίνει το Δικαστήριο εντός του προτεινόμενου νομοσχεδίου, ή ακόμη και για πιθανά προβλήματα συνταγματικότητας ρυθμίσεων αυτού, τα οποία μπορεί να εγερθούν δικαστικώς.

- 105** Πάντως, καθώς ρητώς το Σύνταγμα προβλέπει εν προκειμένω «γνωμοδότηση», τυχόν κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως γνωμοδοτούντος οργάνου επί της συνταγματικότητας προτεινόμενης ρύθμισης ή και επί της έννοιάς της, δεν μπορεί να δεσμεύει το ίδιο ως δικαιοδοτούν όργανο, όταν αποφαινεται για τα ίδια ζητήματα σε δίκη με αντιδικία, όπου τα μέρη προβάλλουν σχετική επιχειρηματολογία, η οποία αναμένεται από αυτά να *ακουστεί* πράγματι από το Δικαστήριο, κάτι βεβαίως που δεν θα συμβεί αν αυτό ήδη εν συμβουλίω έχει ήδη αποφανθεί χωρίς διαδίκους, ως γνωμοδοτούν όργανο.
- 106** Το Σύνταγμα προβλέπει την υποβολή του συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αυτό σημαίνει αναγκαίως ότι η γνωμοδότηση προϋπάρχει της υποβολής, ήτοι ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο την εκφέρει ύστερα από σχετικό αίτημα της εκτελεστικής λειτουργίας και όχι της Βουλής. Ενώ συνάγεται περαιτέρω ότι ο αρμόδιος υπουργός δεν υποχρεούται να υποβάλει το νομοσχέδιο στη Βουλή μόνο και μόνο επειδή υφίσταται γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς η γνωμοδότηση αυτή μπορεί να μετέπεισε τον Υπουργό ως προς την καταλληλότητα του επίμαχου νομοσχεδίου.
- 107** Αν το τροποποιήσει, ακολουθώντας τις παρατηρήσεις του Δικαστηρίου, είναι πρόδηλο ότι δεν χρειάζεται νέα γνωμοδότηση αυτού⁵⁸. Αν όμως το νομοσχέδιο τροποποιηθεί μετά τη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου αλλά χωρίς συνάρτηση προς αυτή, τότε είναι εύλογο να απαιτηθεί νέα γνωμοδότηση αν οι αλλαγές που επήλθαν σε αυτό είναι ουσιαστικές.
- 108** Στο άρθρο 75 παράγραφος 1 του Συντάγματος ορίζεται ότι «*δεν εισάγεται για συζήτηση*» στη Βουλή νομοσχέδιο συνεπαγόμενο επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού αν δεν συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους «*που καθορίζει τη δαπάνη*», ενώ ανάλογη ρύθμιση υφίσταται και σχετικώς με τις ομοίου περιεχομένου τροπολογίες των βουλευτών. Η διαφοροποίηση των ρυθμίσεων που αφορούν την παρέμβαση αφενός μεν του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αφετέρου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στη νομοθετική διαδικασία είναι πρόδηλη.
- 109** Το Σύνταγμα προβλέπει το ίδιο την κύρωση όταν ελλείπει η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ήτοι τη μη εισαγωγή για συζήτηση του νομοσχεδίου ή της τροπολογίας, κάτι που ανάγεται στα *interna corporis* της Βουλής, και συνεπώς, αν παρά την έλλειψη γνωμοδότησης, διεξαχθεί εντούτοις συζήτηση και ψηφισθεί το νομοσχέδιο ή η τροπολογία, δεν προκύπτει ακυρότητα. Αντίθετα, στο άρθρο 73 παρ. 2, το Σύνταγμα δεν προέβλεψε ρητώς μια συγκεκριμένη διαδικαστική κύρωση συν-

⁵⁸ Ι. Σαρμάς, *Η συνταγματική νομολογία*, ό.π., σελ. 268 επ.

δέουσα την έλλειψη γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα interna corporis της Βουλής. Δεν μπορεί αυτό όμως να οδηγεί ερμηνευτικώς, ως εκ της σιωπής του Συντάγματος, στο συμπέρασμα ότι καμία κύρωση δεν συνάγεται από το Σύνταγμα όταν δεν ζητήθηκε η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αντίθετα, η συστηματική και τελολογική ερμηνεία της διάταξης οδηγεί στο συμπέρασμα 110 ότι δεν είναι νοητό να προέβλεψε ο συνταγματικός νομοθέτης την παρέμβαση ενός Ανώτατου Δικαστηρίου σε μια ευαίσθητη δημοσιονομικά νομοθετική διαδικασία, που θέλησε να χαλιναγωγήσει, και να άφησε στη διακριτική ευχέρεια των βουλευτών το αν θα απαιτηθεί η ύπαρξη μιας τέτοιας γνωμοδότησης. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι αποτελεί θέληση του συνταγματικού νομοθέτη, συναγόμενη βάσει των ανωτέρω μεθόδων ερμηνείας, να απαγορεύεται η ψήφιση συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων από τη Βουλή χωρίς προηγούμενη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου, κάτι που συνεπάγεται το ανίσχυρο των ρυθμίσεων που θα ψηφιστούν, παρά την ανωτέρω απαγόρευση⁵⁹.

Έτερο ζήτημα είναι η συμμόρφωση του Υπουργού ή της Βουλής προς τα αναφερόμενα 111 στη γνωμοδότηση. Το Σύνταγμα δεν προέβλεψε την υποχρεωτικότητα των συστάσεων που περιέχονται στη γνωμοδότηση, η οποία από νομικής απόψεως δεν είναι δεσμευτική ούτε για τον Υπουργό που την ζήτησε ούτε για τη Βουλή στην οποία περιήλθε⁶⁰. Απλώς, οι ρυθμίσεις του νομοσχεδίου, αν τελικώς ψηφισθούν παρά τις αντιρρήσεις επί της συνταγματικότητας αυτών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κινδυνεύουν να κριθούν αργότερα δικαστικώς ως ανίσχυρες λόγω αντισυνταγματικότητας.

Ο ν. 4820/2021 (Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου) προέβλεψε για το 112 Ελεγκτικό Συνέδριο ένα αναλυτικό σύστημα απόκτησης γνώσης επί συνταξιοδοτικών θεμάτων, ακόμη και επί τεχνικών ζητημάτων, ώστε ο Θεσμός να είναι σε θέση να αντιλαμβάνεται εγκαίρως και σε βάθος τα προβλήματα βιωσιμότητας που αντιμετωπίζει η μακροχρόνια συνταξιοδοτική επιβάρυνση, να ενημερώνει δε σχετικώς τη Βουλή⁶¹.

Υφίσταται μια αναντιστοιχία ανάμεσα στη ρύθμιση του άρθρου 98 παρ. 1 περ. δ΄ και σε 113 αυτές του άρθρου 73 παρ. 2. Σύμφωνα με την τελευταία, το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί επί νομοσχεδίων που «*αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και τις προϋποθέσεις της*», ενώ, σύμφωνα με την πρώτη, το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί «*για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης*». Δεν υφίσταται ταυτότητα στη διατύπωση του αντικειμένου της γνωμοδότησης, καθώς τα δύο σκέλη των δύο ρυθμίσεων φαίνεται να μην καλύπτουν γλωσσικά τα ίδια αντικείμενα.

Έτσι, το πρώτο σκέλος της διάταξης του άρθρου 98 παρ. 1 δ΄ («*νομοσχέδια που αφορούν* 114

⁵⁹ Βλ. ΑΕΔ 4/1988· ΕλΣυν 46/1978.

⁶⁰ Ι. Σαρμάς, *Η συνταγματική νομολογία*, ό.π., σελ. 261 επ.

⁶¹ Βλ. τον Οργανικό Νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, άρθρο 27 παρ. 1 ζ΄ και 2.

συντάξεις») φαίνεται ευρύτερης εμβέλειας του πρώτου σκέλους του άρθρου 73 παρ. 2 («νομοσχέδια που αφορούν οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης»), όπου θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ως απονομή σύνταξης νοείται ο «κανονισμός», κατά την οικεία ορολογία, και όχι η «εκτέλεση» σύνταξης, ενώ, ως νομοσχέδιο που αφορά σύνταξη, νοείται κάθε είδος συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου, είτε αφορά απονομή είτε εκτέλεση σύνταξης. Αντίθετα, το δεύτερο σκέλος της διάταξης του άρθρου 98 παρ. 1 δ΄ («αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαίωματος σύνταξης») φαίνεται στενότερο από το δεύτερο σκέλος της διάταξης του άρθρου 73 παρ. 2 («προϋποθέσεις απονομής [σύνταξης]»), καθώς η αναγνώριση υπηρεσίας είναι μία από τις πολλές προϋποθέσεις απονομής σύνταξης.

- 115 Όμως, εφόσον το άρθρο 98 παρ. 1 δ΄ παραπέμπει ρητώς στο άρθρο 73 παρ. 2, είναι ερμηνευτικώς αναγκαίο να μην αποδοθεί στο Σύνταγμα ούτε αντίφαση ούτε νομοτεχνική ατέλεια, αλλά να γίνει δεκτό ότι οι δύο ρυθμίσεις, παρά τις διαφορές στη διατύπωσή τους, έχουν το αυτό ευρύ περιεχόμενο, όπως αυτό προκύπτει από την κατανόηση των ρυθμίσεων με το ευρύτερο δυνατό κανονιστικό φορτίο που συνάγεται από την καθεμία.

6. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στην περίπτωση ε΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98

- 116 Σύμφωνα με τη διάταξη της περίπτωσης ε΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανήκει *«[η] σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7 του [του Συντάγματος]»*.
- 117 Στο άρθρο 79 παρ. 7 του Συντάγματος, όπως αντικαταστάθηκε με την Αναθεώρηση του 2001, ορίζονται τα ακόλουθα: *«Το αργότερο μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους κατατίθενται στη Βουλή ο απολογισμός, καθώς και ο γενικός ισολογισμός του Κράτους, που συνοδεύονται υποχρεωτικά από την κατά το άρθρο 98 παρ. 1 περίπτωση ε΄ έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εξετάζονται από ειδική επιτροπή βουλευτών και κυρώνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, σύμφωνα με όσα ορίζει ο Κανονισμός»*.
- 118 Οι ως άνω ρυθμίσεις είναι καίριας σημασίας, τόσο για τη Βουλή όσο και για το Ελεγκτικό Συνέδριο⁶².
- 119 Σε κάθε κοινοβουλευτικό πολίτευμα όπου ισχύει η διάκριση των λειτουργιών, η Βουλή ψηφίζει πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους έναν προϋπολογισμό εσόδων και δαπανών του Κράτους, τον οποίο εισηγείται η Κυβέρνηση, και αναθέτει δια της ψηφίσεως του προϋπολογισμού την εκτέλεση αυτού στην Κυβέρνηση. Αυτό συνεπάγεται την εξουσία της Κυβέρνησης να συνεχίσει να εισπράττει τα έσοδα, συγχρόνως δε και το δικαίωμά της να διαθέτει τα χρήματα του Δημοσίου προς εκπλήρωση των κρατικών υποχρεώσεων. Όταν δε, στο τέλος του οικονομικού έτους, ολοκληρωθεί η

⁶² Ι. Σαρμάς, *Καλύτερο Κράτος*, ό.π., σελ. 17 επ.

εκτέλεση του προϋπολογισμού, τότε αποτελεί εγγενή κοινοβουλευτική υποχρέωση της Κυβέρνησης να αποδώσει λογαριασμό στη Βουλή για τη νόμιμη και κανονική εκτέλεση του προϋπολογισμού που είχε αναλάβει. Αυτό αποτυπώνεται στον «απολογισμό» που είναι ο καθρέφτης του προϋπολογισμού όπως τελικώς εκτελέστηκε. Από τον απολογισμό θα φανεί πόσο ορθές και τίμιες ήταν οι προβλέψεις του προϋπολογισμού ως προς τα έσοδα, και πόσο συνεπής ήταν η Κυβέρνηση στην τήρηση της ειδικότητας των πιστώσεων που της διέθεσε η Βουλή.

Ο απολογισμός όμως δεν αρκεί για να αποκτήσει πλήρη εικόνα η Βουλή ως προς την ποιότητα της διαχείρισης. Απαιτείται και ένας ισολογισμός, όπου να αποτυπώνεται στο τέλος της διαχείρισης, ήτοι στις 31 Δεκεμβρίου του λήξαντος οικονομικού έτους, η περιουσιακή κατάσταση του Κράτους, ιδίως το ποσό των υποχρεώσεών του, το ύψος των οποίων θα συγκριθεί αναγκαίως με αυτό του προηγούμενου έτους⁶³.

Πώς η Βουλή θα αποφανθεί επί των ανωτέρω; Στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες εμφανίστηκε ένα τεχνοκρατικό δικαιοκρατικό όργανο, που με τεχνική επάρκεια και αντικειμενικότητα μπορεί, μέσω εκθέσεώς του προς τη Βουλή, να τη διαφωτίσει για την κανονικότητα, την πληρότητα, την ακρίβεια και την αλήθεια των δύο ως άνω λογαριασμών, του απολογισμού και του ισολογισμού⁶⁴.

Στην Ελλάδα το όργανο αυτό ήταν πάντα το Ελεγκτικό Συνέδριο, του οποίου η πολιτική αμεροληψία διασφαλίζεται με την ένταξη αυτού στο πλαίσιο της δικαστικής λειτουργίας. Σε άλλες χώρες, αντίστοιχο όργανο με αντίστοιχες εγγυήσεις εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής λειτουργίας, ενώ ακόμη μπορεί να αποτελεί, όπως λ.χ. το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεσμό αυτοτελή, μη εντασσόμενο στον κλασικό τριμερή διαχωρισμό των κρατικών λειτουργιών, ένα είδος ανεξάρτητης αρχής⁶⁵.

Πώς προετοιμάζεται και τι περιλαμβάνει η «έκθεση προς τη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7 [του Συντάγματος]» δεν ορίζεται στο Σύνταγμα. Δεν υπάρχει καν γραμματική ένδειξη για το αν η αρμοδιότητα αυτή είναι ελεγκτική ή γνωμοδοτική ή κάτι άλλο. Όμως, μία ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 98 παρ. 1 ε΄ και 79 παρ. 7 του Συντάγματος προκειμένου να τους αποδοθεί «χρήσιμο αποτέλεσμα» από την εφαρμογή τους, μια τελολογική ερμηνεία τους δηλαδή, οδηγεί, στη βάση όλων όσων ήδη αναφέρθηκαν για τις εγγενείς στον κοινοβουλευτισμό ανάγκες, ότι η εν λόγω αρμοδιότητα δεν μπορεί να παραγάγει χρήσιμο αποτέλεσμα αν δεν είναι ελεγκτική, και δη εντόνως ελεγκτική.

Αν ήταν μόνο γνωμοδοτική, το Ελεγκτικό Συνέδριο θα διατύπωνε τυπικού χαρακτήρα

⁶³ Ibidem, σελ. 35 επ.

⁶⁴ Ibidem, σελ. 23 επ.

⁶⁵ Ibidem, σελ 111 επ.

παρατηρήσεις στηριζόμενο «επί της όψεως» μόνο του απολογισμού και του ισολογισμού. Όμως αυτοί είναι συγκεντρωτικοί λογαριασμοί, οι κορυφές μιας αντίστοιχης πυραμίδας, που στηρίζονται σε πλήθος υποκείμενων ενδιάμεσων λογαριασμών, που κι αυτοί στηρίζονται σε άλλους πρωτογενείς, όπου εκεί εν τέλει καταγράφονται πράξεις δημόσιας διαχείρισης οι οποίες συνδέουν τους αριθμούς με την πραγματικότητα. Η πληρότητα, η ακρίβεια, η αλήθεια των λογαριασμών συνδυασμένη με την κανονικότητά τους, αλλά και τη νομιμότητα των πράξεων που εγγράφονται σε αυτούς, είναι ό,τι συνθέτει την ορθότητά τους, αυτό που σε τελευταία ανάλυση έχει ανάγκη η Βουλή να μάθει ώστε, με το πολιτικό της κριτήριο, να ψηφίσει την απαλλαγή της Κυβέρνησης, υψηλού διαχειριστή, εσχάτου υπολόγου έναντι της Βουλής⁶⁶.

- 125 Για να τεθούν όμως τα όρια του ελέγχου αυτού, πρέπει η διάταξη της περίπτωσης ε΄ να ερμηνευθεί σε συνδυασμό με τη διάταξη της περίπτωσης γ΄ του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος⁶⁷. Ερμηνεύοντας τη διάταξη της περίπτωσης γ΄, η οποία ως

⁶⁶ Ibidem, σελ. 198 επ. και 208 επ.

⁶⁷ Βλ. ΕΛΣυν 201/2021, σκέψη 14: «Εξ άλλου, στην παράγραφο 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος εισάγεται διάκριση μεταξύ αφενός μεν του ελέγχου των λογαριασμών που είναι αναγκαίος για την έκδοση από το Ελεγκτικό Συνέδριο της προβλεπόμενης στο εδάφιο ε΄ της εν λόγω παραγράφου έκθεσης επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους, που είναι συγκεντρωτικοί λογαριασμοί υποκείμενων ειδικών λογαριασμών, και αφετέρου του ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, ο οποίος προβλέπεται στο εδάφιο γ΄ της ίδιας παραγράφου. Για να αποδοθεί επαρκές κανονιστικό φορτίο στη διάκριση αυτή που να την δικαιολογεί, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι δύο έλεγχοι, του εδαφίου ε΄ και του εδαφίου γ΄, δεν ταυτίζονται, ανεξαρτήτως αν δύναται να συμπίπτουν, καθόσον ο μιν πρώτος είναι γενικός, καταλήγει δε μόνον στη "σύνταξη και υποβολή έκθεσης" προς τη Βουλή, ο δε δεύτερος, ως διακρινόμενος από τον πρώτο, μπορεί να είναι τόσο ειδικός ώστε να αφορά ορισμένους μόνον λογαριασμούς και μάλιστα υπό ευρεία έννοια, ενώ η κατάληξή του δεν είναι προσδιορισμένη εκ του Συντάγματος, όπως με τον πρώτο έλεγχο, και συνεπώς δύναται να καταλήγει και στη λήψη κατασταλτικής φύσεως μέτρων. Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι, κατά το εδάφιο γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, ερμηνευόμενο εξ αντιδιαστολής προς τη διάταξη του εδαφίου ε΄ της ίδιας παραγράφου, ως "λογαριασμός" νοείται όχι μόνον ο συγκεντρωτικός πίνακας δοσοληψιών ή δημοσιονομικών αναφορών εν γένει που καταρτίζεται για την απεικόνιση ορισμένης δημόσιας διαχείρισης αλλά και κάθε αριθμητική αναφορά με δημοσιονομικές συνέπειες, που μπορεί να χαρακτηριστεί ως λογαριασμός, ανεξάρτητα αν η αναφορά αυτή έχει καταγραφεί ως τέτοια από το όργανο που όφειλε να την καταγράψει και έχει ήδη περιληφθεί σε καταρτισθέντα λογαριασμό δημόσιας διαχείρισης. Αρκεί η εν λόγω αναφορά να έχει αναδειχθεί ως κρίσιμη λόγω των δημοσιονομικών της συνεπειών από διενεργηθέντα έλεγχο. Εξ άλλου, ως "δημόσιοι υπόλογοι" κατά την έννοια του αυτού εδαφίου, ερμηνευόμενοι τελολογικώς εν όψει της αρχής της αποτελεσματικής προστασίας του δημόσιου χρήματος και της περιουσίας που πρέπει να διασφαλίζεται δια των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ανώτατου δικαστηρίου, δεν νοούνται μόνον οι δημόσιοι ταμίες, των οποίων το εύρος το καθηκόντων και η συναφής ευθύνη είναι αναγκάτως περιορισμένη, αλλά κάθε πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, υποκείμενο σε λογοδοσία που αποτυπώνεται σε λογαριασμό κατά την αμέσως εκτεθείσα έννοια».

προς το Δημόσιο αναφέρεται σε «έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων», έγινε ανωτέρω δεκτό ότι ως «δημόσιοι υπόλογοι» κατά την τελολογική έννοια της ρύθμισης δεν μπορεί να νοούνται μόνον οι διενεργήσαντες εισπράξεις ή πληρωμές δημόσιοι ταμίες ή όσοι διαχειρίστηκαν κατά παρόμοιο με τους ταμίες τρόπο αξίες ή υλικό του Δημοσίου, αλλά όλοι όσοι αναμειγνύονται στη δημοσιονομική διαδικασία, η οποία, υπενθυμίζεται, οδηγεί, κρίκο προς κρίκο ως αλυσίδα, από τη δέσμευση πίστωσης στην ανάληψη υποχρέωσης, και από τη διαπίστωση της υποχρέωσης, στην εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής⁶⁸. Αυτών οι ενέργειες καθρεφτίζονται στους

⁶⁸ Βλ. ΕΛΣυν 1387/2021, σκέψεις 5, 7 και 12: «5. Από τις διατάξεις που παρατέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη συνάγεται ότι οι οικονομικές υπηρεσίες των δήμων διαρθρώνονται κατά τρόπο ώστε να διακρίνονται τα καθήκοντα των επιμέρους υπηρεσιών οικονομικής διαχείρισης που υφίστανται σε αυτούς ανάλογα με τις φάσεις εξέλιξης της δημοσιονομικής διαδικασίας ως προς τις οποίες η κάθε μία από επιμέρους υπηρεσίες είναι αρμοδία. Έτσι, όταν γεννηθεί η υποχρέωση του δήμου να εκταμιεύσει χρήματα προς τρίτο, μετά τη διαπίστωση της υποχρέωσης αυτής δια της εκδόσεως της προβλεπόμενης από τον νόμο πράξης, έπεται η εκκαθάριση της σχετικής δαπάνης, ήτοι ο υπολογισμός του ποσού που θα καταβληθεί στον δικαιούχο αφού προηγουμένως αφαιρεθούν οι κρατήσεις που προβλέπονται σχετικώς, ενώ επακολουθεί η έκδοση εντάλματος πληρωμής, στηριγμένου στην προηγηθείσα εκκαθάριση, με το οποίο το εκδίδον το ένταλμα όργανο εντέλλεται τον αρμόδιο ταμία να πληρώσει στον δικαιούχο το ποσό που αναφέρεται στο ένταλμα, τέλος δε ο ταμίας εκτελεί το ένταλμα καταβάλλοντας στον δικαιούχο το οφειλόμενο σε αυτόν ποσό. Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι τα καθήκοντα του εκκαθαριστή είναι διάφορα από τα καθήκοντα του ταμία, η μεταξύ τους δε σχέση οριοθετείται από το ένταλμα πληρωμής, το οποίο έχει την έννοια της περάτωσης της εκκαθάρισης, του τελικού προσδιορισμού του οφειλόμενου στον δικαιούχο τρίτο ποσού και της εντολής προς τον αρμόδιο ταμία να καταβάλει στον δικαιούχο το ποσό που του οφείλεται. 7. Από τις διατάξεις που παρατέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη συνάγεται ότι όποιος διαχειρίζεται χρήματα, αξίες ή υλικό με δημόσιο χαρακτήρα καθίσταται υπόλογος, αν δε κατά τη διαχείρισή του αυτή προκαλέσει έλλειμμα χρηματικό ή άλλο καθίσταται υπεύθυνος προς αποκατάσταση του ελλείμματος που προκάλεσε υποχρεούμενος σε αποκατάσταση αυτού. Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι ως υπόλογος δεν νοείται μόνον ο ταμίας όταν εκτελώντας ένταλμα πληρωμής εκταμιεύει δημόσιο χρήμα ή διαθέτει αξίες ή υλικό σε μη δικαιούχους αλλά και κάθε άλλος που συμμετέχοντας στη δημοσιονομική διαδικασία, ως λ.χ. ο εκκαθαριστής, προκαλεί παράνομη εκταμίευση. Διότι, ναι μεν η εκταμίευση, στην περίπτωση αυτή εκτελείται από τον ταμία, όμως αν το έλλειμμα προκλήθηκε από ενέργεια του εκκαθαριστή την οποία ο ταμίας δεν υποχρεούτο ούτε εδικοιούτο να ελέγξει, τότε υπεύθυνος του ελλείμματος είναι ο εκκαθαριστής και όχι ο ταμίας. 12. Από τις διατάξεις που παρατέθηκαν στις σκέψεις 8 έως 11 συνάγεται ότι η ευθύνη του ταμία στις οικονομικές υπηρεσίες των δήμων για μη νόμιμη εκταμίευση οριοθετείται εντός συγκεκριμένου πλαισίου (νομιότητα εντελλομένης δαπάνης, υπέρβαση ορίων πίστωσης, πληρότητα δικαιολογητικών που συνοδεύουν το ένταλμα, νομότυπο υπογραφής του εντάλματος, ταυτότητα εισπράττοντος με τον κατά το ένταλμα δικαιούχο) και δεν εκτείνεται ούτε σε επαληθεύσεις των αριθμητικών υπολογισμών στους οποίους προέβη προηγουμένως ο εκκαθαριστής της δαπάνης, ιδίως αν αυτοί είναι πολύπλοκοι όπως επί υπολογισμού κρατήσεων σε καταστάσεις μισθοδοσίας, ούτε στη διακρίβωση αν όντως οι φερόμενοι κατά το ένταλμα δικαιούχοι τυχάνουν όντως δικαιούχοι υπό την ουσιαστική έννοια, ότι δηλαδή

λογαριασμούς, όπου αποτυπώνονται οι εκταμιεύσεις, και αυτών οι ενέργειες έχει νόημα να ελέγχονται, αν πρόκειται να αποδοθεί η ευθύνη κακοδιαχείρισης σε όποιον πράγματι ευθύνεται κατά αιτιώδη σύνδεσμο με αυτήν.

- 126 Όμως, η έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους, ενόψει της σκοπιμότητας που υπηρετεί, ήτοι της απαλλαγής της Κυβέρνησης από την πολιτική ευθύνη της οικονομικής διαχείρισης για το παρελθόν οικονομικό έτος, δεν έχει νόημα να φθάνει σε τέτοιο βάθος και έκταση ώστε να αναδεικνύει τις ατομικές ευθύνες των υπολόγων διαχειριστών. Αν μπορεί να αντληθούν συμπεράσματα από τις ατομικές διαχειρίσεις που θα μπορούσαν να είναι χρήσιμα στην έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους, αυτά θα αφορούσαν την ποιότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου να εντοπίζουν και αποτρέπουν τους δημοσιονομικούς κινδύνους, γιατί ως προς την ποιότητα αυτή είναι εύλογο να θεωρηθεί υπεύθυνη η Κυβέρνηση⁶⁹.
- 127 Συνεπώς είναι μεν πράγματι ελεγκτική η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που θεσπίζεται στο άρθρο 98 παρ. 1 ε΄ του Συντάγματος, απαιτούσα ενδελεχή και εντατικό έλεγχο, όχι όμως τόσο βαθύ και εκτεταμένο που να καταπιάνεται με ατομικές ευθύνες διαχειριστών.
- 128 Η έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους αποκαλούνταν αρχικώς ως «διαδηλώσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους». ⁷⁰ Ως «διαδηλώσεις» πρέπει να γίνει αντιληπτό σήμερα ότι νοούνται οι «παρατηρήσεις» του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των δύο αυτών λογαριασμών.
- 129 Η σύγχρονη ελεγκτική επιστήμη, που καλλιεργείται κυρίως για τον έλεγχο ιδιωτικών διαχειρίσεων⁷¹, δεν θεωρεί αρκετό να διατυπώνονται απλώς παρατηρήσεις επί των ετήσιων λογαριασμών ενός ελεγχόμενου φορέα. Απαιτεί όπως διατυπώνεται θεμελιωμένη σε επαρκείς ελεγκτικές εργασίες γνώμη ως προς την αξιοπιστία του συνόλου των ετήσιων λογαριασμών του φορέα αυτού. Έχουν δε διατυπωθεί από ανεξάρτητο ιδιωτικό διεθνές φορέα ελεγκτικής εμπειρίας τα πρότυπα *lege artis* κανόνων, βάσει των οποίων οφείλουν να διενεργούν οι επαγγελματίες ελεγκτές τον έλεγχο⁷². Έτσι και στον δημόσιο τομέα οι Ανώτατοι Θεσμοί Δημοσιονομικού Ελέγχου, που, όπως το

έλκουν τα δικαιώματά τους από νόμιμες αποφάσεις ανάληψης νομικής υποχρέωσης. Επομένως, αν επί δημοτικής διαχείρισεως διαγνωσθεί ότι προκλήθηκε έλλειμμα λόγω μη απόδοσης εισφορών ή κρατήσεων, δεν δύναται να θεωρηθεί εκ του λόγου αυτού αυτομάτως υπεύθυνος ο ταμίας πριν να ερευνηθεί αν το κατά τα ανωτέρω έλλειμμα ανάγεται στη σφαίρα της δικής του ευθύνης και όχι στη σφαίρα ευθύνης του εκκαθαριστή».

⁶⁹ Ι. Σαρμάς, *Καλύτερο Κράτος*, ό.π., σελ. 60 επ.

⁷⁰ Βλ. Μ. Πετρόχειλο, *Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ ημίν*, ό.π., με την υποσημείωση 33, σελ 43 επ.

⁷¹ Ι. Σαρμάς, *Καλύτερο Κράτος*, ό.π., σελ. 65 επ.

⁷² *Ibidem*, σελ. 90 επ.

Ελεγκτικό Συνέδριο, καλούνται κάθε χρόνο να επικουρήσουν το Κοινοβούλιο κατά τον έλεγχο των συγκεντρωτικών λογαριασμών της δημόσιας διαχείρισης, έχουν ως βοηθήματα τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα ώστε να διενεργούν με ελεγκτική επάρκεια, αντικειμενικώς διαπιστούμενη, τον έλεγχό τους.

Θα ήταν υπερβολή να συναγάγει κανείς με βάση μια ερμηνεία στηριγμένη στην έννοια του χρήσιμου αποτελέσματος ότι το Σύνταγμα απαιτεί πλέον από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενόψει της διεθνούς καλής πρακτικής, να προετοιμάζει την κατά το άρθρο 98 παρ. 1 ε΄ έκθεσή του εφαρμόζοντας τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και διατυπώνοντας γνώμη επί της αξιοπιστίας του συνόλου των λογαριασμών. Όμως, καθώς κάτι τέτοιο προβλέπεται πλέον ρητώς στη νομοθεσία περί Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν υφίσταται πρακτικός λόγος αναζήτησης στην έννοια της ως άνω διάταξης του Συντάγματος μιας τέτοιας υποχρέωσης.

Η σύγχρονη μέθοδος ελέγχου των δύο συγκεντρωτικών λογαριασμών, απολογισμού και ισολογισμού, έτσι όπως έχει διεθνώς επικρατήσει στην πράξη, συνίσταται, αφενός μεν, στην έρευνα της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου του ελεγχόμενου να εντοπίσει και αποτρέψει τους δημοσιονομικούς κινδύνους, αφετέρου δε, στον έλεγχο συγκεκριμένων εγγράφων ή συναλλαγών που αναδεικνύονται είτε με τυχαία δειγματοληψία ή με δειγματοληψία ύστερα από μελέτη διακινδυνεύσεων, ώστε να διαπιστωθεί αν αυτές περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς, αν κατεγράφησαν με ακρίβεια, αν είναι νόμιμες ή κανονικές και αν είναι αληθείς⁷³.

7. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπονται στην περίπτωση σ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98

Στην περίπτωση σ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει *«[η] εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων καθώς και τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ΄»*.

Όπως ήδη εκτέθηκε, για να δει κανείς ποιοι είναι οι λογαριασμοί *«του εδαφίου γ΄»* πρέπει βεβαίως να ανατρέξει στο εδάφιο αυτό. Εκεί βρίσκουμε να αναφέρονται αφενός μεν οι λογαριασμοί των δημοσίων υπολόγων αφετέρου δε οι λογαριασμοί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, με τον προσδιορισμό ότι είναι αυτοί *«που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α΄ έλεγχο»*. Επομένως, πρέπει και πάλι να ανατρέξουμε σε άλλο εδάφιο της παραγράφου 1, στο α΄, για να έχουμε την πλήρη εικόνα. Εκεί ορίζεται ότι οι εν λόγω οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα άλλα νομικά πρόσωπα είναι αυτά *«που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό»*, ήτοι στο καθεστώς ελέγχου των δαπανών του Κράτους.

Στην αρχική της διατύπωση πριν από την αναθεώρηση του 2001, η διάταξη του εδαφίου

⁷³ Βλ. αναλυτικά Ι. Σαρμάς, *Καλύτερο Κράτος*, ό.π., σελ. 30 επ., 174 επ.

σ΄, που αριθμούνταν αρχικά ως ε΄, εμφάνιζε μια σημαντική διαφορά σε σχέση με τη νεότερη εκδοχή της. Δεν αναφερόταν σε «διαφορές» από τον έλεγχο των λογαριασμών ή την απονομή συντάξεων αλλά σε «ένδικα μέσα»⁷⁴. Με την αλλαγή αυτή, ήτοι αντί για «ένδικα μέσα» η διάταξη αναφέρεται σε «διαφορές», διευρύνθηκε η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στις αγωγές αποζημίωσης, που δεν μπορεί να χαρακτηρισθούν εύκολα στην καθιερωμένη νομική αντίληψη των όρων ως «ένδικα μέσα».

- 135 Προφανώς αντικατοπτρίζεται εδώ η εξέλιξη στις ευρύτερες αντιλήψεις του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, το οποίο κατά την ίδια περίοδο με την Αναθεώρηση του 2001 είχε υιοθετήσει τη θεωρία της υποκείμενης σχέσης ως γνώμονά του για την άρση των συγκρούσεων δικαιοδοσίας μεταξύ της πολιτικής και της διοικητικής δικαιοσύνης⁷⁵.

⁷⁴ Βλ. ΕΛΣυν Ολ. 201/2021, σκέψη 11: «*Η Ολομέλεια παρατηρεί περαιτέρω ότι δύο σημαντικές μεταβολές επήλθαν με την αναθεώρηση του 2001 και στο εδάφιο του ως άνω άρθρου όπου προβλέπεται η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου επί των διαφορών από τον έλεγχο των λογαριασμών. Στην αρχική του διατύπωση, στο εδάφιο αυτό που αριθμούνταν ως εδάφιο ε΄, προβλεπόταν η αρμοδιότητα του Συνεδρίου για την "εκδίκαση] ενδίκων μέσων (...)* εκ του ελέγχου των λογαριασμών εν γένει" ενώ στην ισχύουσα διατύπωση το ίδιο εδάφιο, αριθμούμενο ως σ΄, προβλέπει την αρμοδιότητα του Συνεδρίου για την "εκδίκαση διαφορών σχετικά (...) με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ΄". Η πρώτη διαφορά εντοπίζεται στην αντικατάσταση του όρου "ένδικα μέσα" με τον όρο "διαφορές" ως το αντικείμενο της "εκδίκασης" που υπάγεται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Η αντικατάσταση αυτή έχει την έννοια, κατά το γενικώς αποδεκτό κανονιστικό περιεχόμενο των αντίστοιχων όρων, ότι στο Ελεγκτικό Συνέδριο δεν υπάγεται πλέον η εκδίκαση μόνο προσφυγών, με τις οποίες ζητείται η εξαφάνιση ή μεταρρύθμιση διοικητικών ή δικαστικών αποφάσεων, αλλά και κάθε άλλη διαφορά, ήτοι και αυτή που έχει ως αντικείμενο την καταψήφιση ή αναγνώριση απαίτησης, και η οποία, κατά τα δικονομικώς συνήθη, χρησιμοποιεί ως δικονομικό όχημα αυτής την αγωγή. Επομένως, και με την αλλαγή αυτή, ο συνταγματικός νομοθέτης, όπως και ως προς τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Θεσμού, διέυρυνε τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου. Η δεύτερη διαφορά εντοπίζεται στη διαγραφή των λέξεων "εν γένει" ως προσδιοριστικών του όρου "λογαριασμοί" και στην αντικατάσταση αυτών με τη γνωστή ήδη κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα παραπομπή στο εδάφιο γ΄ της παραγράφου 1, και περαιτέρω στο εδάφιο α΄ αυτής, προκειμένου να προσδιορισθεί σε ποιους συγκεκριμένα "λογαριασμούς" αναφέρεται η διάταξη. Η Ολομέλεια σημειώνει ότι ο αντικατασταθείς όρος "λογαριασμοί εν γένει", χρησιμοποιούμενος σε διάταξη σχετική με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν ήταν επιτρεπτό να γίνει αντιληπτός ως αναφερόμενος σε κάθε εν γένει λογαριασμό, ήτοι και σε αυτούς των ιδιωτικών επιχειρήσεων ή ακόμη σε όσους συναρτώνται με διαφορές υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, αλλά μόνον σε αυτούς που μπορεί να τελούν σε συνάρτηση με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι η διαγραφή των λέξεων "εν γένει" ως προσδιοριστικού των λογαριασμών στους οποίους αναφέρεται το εδάφιο σ΄ και η αντικατάσταση αυτών με την παραπομπή στους λογαριασμούς "του εδαφίου γ΄" υπαγορεύθηκε από την ανάγκη ακριβέστερης κανονιστικής διατύπωσης του Συντάγματος, ιδίως όταν, με τις αλλαγές που επέφερε σε αυτό η αναθεώρηση του 2001, διευρύνθηκε η ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνεδρίου και σε λογαριασμούς νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου».

⁷⁵ Βλ. ΑΕΔ 5 και 8/1989, 18/1993, 23/1999, 1/2004 και 4/2001.

Συνεπώς υπάγεται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου κάθε υπόθεση στην οποία υποκείμενη σχέση είναι η απονομή σύνταξης ή ο έλεγχος των λογαριασμών, έτσι όπως οι δύο αυτές έννοιες μπορεί να γίνουν συνταγματικώς αντιληπτές.

Ελάχιστη βοήθεια παρέχει η γραμματική ερμηνεία του Συντάγματος για την κατανόηση του όρου «*διαφορές από την απονομή συντάξεων*». Ο όρος «*σύνταξη*» χρησιμοποιείται και για τις παροχές προς κάλυψη του κινδύνου γήρατος ή πέρατος της απασχόλησης που διατίθενται από τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, όμως αναγωγή στη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη του 1975 που θέσπισε τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια προς εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας, όπως είναι αυτές που γεννώνται από τις διοικητικές διαφορές ουσίας, δεν αφήνει περιθώρια στην εκδοχή ότι, επειδή η διάταξη του πρώην εδαφίου ε΄ ήδη στ΄ αναφέρεται χωρίς προσδιορισμό σε συντάξεις, εννοεί κάθε είδους σύνταξη.

Η λέξη «*σύνταξη*» χρησιμοποιείται στο Σύνταγμα στα άρθρα 73 παρ. 2 πρώτη περίοδος, 80 παρ. 1 και 98 παρ. 1 δ΄ σε συνάρτηση με τον προϋπολογισμό του Κράτους, ενώ στο άρθρο 73 παρ. 2 δεύτερη περίοδος, αναφέρεται «*αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου*». Συνεπώς δεν μπορεί να ταυτισθεί η έννοια της «*σύνταξης*» όπως χρησιμοποιείται στο Σύνταγμα με τις συντάξεις που παρέχονται από τον Κρατικό προϋπολογισμό, αλλά καταλαμβάνει και αυτές που επιβαρύνουν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ενώ ούτε μπορεί να επεκταθεί τόσο το περιεχόμενο του όρου «*συντάξεις*» στο άρθρο 98 παρ. 1 εδ. στ΄ του Συντάγματος ώστε να περιλάβει και τις συντάξεις που παρέχονται από τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης⁷⁶.

Η συνταξιοδοτική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου προέκυψε από την άσκηση από αυτό διοικητικής φύσεως αρμοδιοτήτων σχετικών με τις συντάξεις.

Προς αποφυγή καταχρήσεων στην απονομή συντάξεων εις βάρος του κρατικού προϋπολογισμού, προβλέφθηκε ήδη κατά τον όψιμο 19ο αιώνα η αρμοδιότητα των υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου να *κανονίζουν* αυτά άλλως να απονέμουν συντάξεις, οι δε δικαστικές διαφορές από την έκδοση των σχετικών πράξεων υπήχθησαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά την πάγια θέση του νομοθέτη, στην οποία είχε επιμείνει ιστορικά πάντοτε το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως οι πράξεις αυτού υπάγονται προς δικαστικό έλεγχο στη δική του δικαιοδοσία, την πρωτογενή έστω, και όχι του Αρείου Πάγου ή του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Όταν άρχισε να ισχύει το Σύνταγμα το 1975 (11 Ιουνίου 1975), η διοικητική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον κανονισμό συντάξεων είχε καταργηθεί και η σχετική αρμοδιότητα είχε ανατεθεί στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το Ελεγκτικό Συνέδριο όμως παρέμενε το αρμόδιο δικαστήριο προς εκδίκαση των ίδιων διαφορών

⁷⁶ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 2020/2020, σκέψεις 120 έως 123.

εκ συντάξεων όπως και πριν, όταν κανόνιζε το ίδιο τις συντάξεις. Αυτή τη δικαιοδοσία του Συνεδρίου είχε προδήλως υπόψη του το Σύνταγμα του 1975 όταν αναφερόταν, στην αρχική του εκδοχή, σε «ένδικο μέσα σχετικά με την απονομή συντάξεων».

- 141 Είναι πρόδηλο ότι δεν διατηρήθηκε η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου επειδή ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε την αποφυγή καταχρήσεων κατά την απονομή συντάξεων, καθώς η απονομή συντάξεων γινόταν πλέον από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Ούτε θα ήταν σοβαρό το επιχείρημα ότι διατηρήθηκε η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου χάριν του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ως να ήταν το Ελεγκτικό Συνέδριο ένα είδος παραρτήματος αυτού.
- 142 Ένας μπορεί μόνο να είναι ο λόγος διατήρησης, ότι κατά την αντίληψη του Συντάγματος με τη διατήρηση αυτή θα παρέχόταν η πλήρης και αποτελεσματική δικαστική προστασία στους διοικούμενους, έτσι όπως πλέον απαιτεί το άρθρο 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος, που θεσπίζει το σχετικό ατομικό δικαίωμα. Καθώς δε ο μεγάλος όγκος των εν δυνάμει αιτούμενων δικαστική προστασία από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι οι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, αυτοί των οποίων οι συντάξεις κανονίζονταν από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους το 1975, το Σύνταγμα, χάριν αυτών, για τις διαφορές εκ συντάξεων, προέβλεψε τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου να τους παρέχει δικαστική προστασία. Επομένως, ως διαφορές από την απονομή σύνταξης κατά την έννοια του άρθρου 98 παρ. 1 στ΄ του Συντάγματος νοούνται οι διαφορές που εγείρονται σχετικώς με την απονομή σύνταξης στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, στους οποίους μπορεί να προστεθούν λόγω συνάφειας και όσοι ιστορικά εξομοιώνονται με αυτούς, όπως λ.χ. οι παθόντες σε υπηρεσία ή οι πολεμικοί συνταξιούχοι.
- 143 Η έννοια της διαφοράς από τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων θέτει και αυτή τα δικά της ερμηνευτικά ζητήματα⁷⁷. Έγινε ήδη δεκτό ανωτέρω, κατά

⁷⁷ Βλ. ΕΛΣυν 201/2021, σκέψη 16: «Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι κεντρική έννοια για τη θεμελίωση της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με το εδάφιο στ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος είναι η έννοια του ελέγχου των λογαριασμών όπως αυτοί προσδιορίζονται από την έννοια του δημοσίου υπολόγου είτε ως του αρμόδιου προσώπου για την απλή κατάρτιση ενός λογαριασμού δημόσιας δοσοληψίας, είτε ως του υπεύθυνου προσώπου σε δημόσια λογοδοσία λόγω της εμπλοκής του σε δημόσια διαχείριση. Εν όψει αυτών πρέπει να γίνει δεκτό ότι ως διαφορά σχετική με τον έλεγχο των λογαριασμών κατά την έννοια του ειρημένου εδαφίου στ΄ του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος νοείται κάθε αμφισβήτηση που γεννάται όταν ύστερα από έλεγχο των λογαριασμών δημόσιας δοσοληψίας ή έλεγχο υπεύθυνων σε δημόσια λογοδοσία προσώπων διαμορφώνεται νομική κατάσταση ως προς την οποία ένα από τα μέρη που εμπλέκονται σ΄ αυτήν εγείρει παραδεκτώς αξίωση δικαστικής προστασίας. Τέτοια νομική κατάσταση διαμορφώνεται ιδίως όταν ύστερα από λογιστικές επαληθεύσεις διαπιστώνεται ότι τα στοιχεία που περιέχονται σε λογαριασμό δημόσιας διαχείρισης είναι εσφαλμένα ή ατελή ή οι συναλλαγές που καταγράφονται σ΄ αυτόν μη νόμιμες κατά τρόπο που να στοιχειοθετείται έλλειμμα στον λογαριασμό και συνακόλουθα να απαιτείται η τακτοποίηση αυτού με την ικανοποίηση αξιώσεων εις βάρος υπόχρεων σε λογοδοσία προσώπων. Έλλειμμα δε υπό την

την ερμηνεία του εδαφίου γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, ότι ως δημόσιοι υπόλογοι δεν νοούνται μόνον οι δημόσιοι ταμίες και ότι ως λογαριασμοί δημοσίων υπολόγων δεν νοούνται μόνον οι λογαριασμοί που ετοιμάσαν οι ταμίες για να καταγράψουν τη διαχείρισή τους. Ως δημόσιοι υπόλογοι νοούνται αναγκαίως, για να δοθεί χρήσιμο αποτέλεσμα στη συνταγματική διάταξη, όσοι προέβησαν σε διαχείριση δημοσίου χρήματος που καταγράφεται, ή πρέπει να καταγράφεται, σε δημόσιο λογαριασμό εντασσόμενο στον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους. Ο έλεγχος των λογαριασμών του Κράτους όπου καταγράφεται η διαχείριση αυτών των προσώπων θα αναδείξει τα ελλείμματα που προέκυψαν στο δημόσιο ταμείο τα οποία οφείλονται σε δική τους πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων, οπότε και θα εγερθεί η σχετική τους ευθύνη που θα οδηγήσει σε καταλογοισμό τους, αν δε αμφισβητήσουν την πράξη καταλογοισμού, θα αναζητήσουν δικαστική προστασία από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Υπό την ως άνω έννοια «δημόσιος υπόλογος» είναι και όποιος ανέλαβε την υπο- 144
χρέωση, δεχθείς προς τούτο δημόσιο χρήμα, να διεκπεραιώσει ορισμένη υπηρεσία δημοσίου συμφέροντος έστω και αν αντλεί προσωπικό όφελος εξ αυτής⁷⁸. Είναι σύμφυτο στην υποχρέωση που αναλαμβάνει το να αποδώσει λογαριασμό ή να δύναται να αποδώσει λογαριασμό για τη διαχείριση των χρημάτων που του χορηγήθηκαν, και αν δε δεν ενήργησε σύμφωνα με τα υπεσχημένα να αναλάβει τη σχετική ευθύνη και ενδεχομένως να καταλογιστεί αναλόγως.

Η διάταξη του εδαφίου στ΄ αναφέρεται αορίστως σε «έλεγχο των λογαριασμών» χωρίς 145
να προσδιορίζει ποιος είναι ο ελεγκτής, αν δηλαδή είναι το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο ή κάποια διοικητική αρχή στην οποία ο νομοθέτης παρέσχε αρμοδιότητα έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων δυνάμενων να προκαλέσουν διαφορές από τον έλεγχο λογαριασμών⁷⁹.

ως άνω έννοια στοιχειοθετείται όχι μόνον όταν παρανόμως αφαιρείται δημόσιο χρήμα ή παρατύπως εκταμιεύεται αυτό, αλλά, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, και όταν η εκταμίευση του χρήματος είναι μεν νόμιμη κατά τον χρόνο που συντελείται, καθίσταται όμως παράτυπη όταν μεταγενέστερα διαπιστώνεται ότι παραβιάστηκαν οι όροι της νόμιμης διάθεσης του χρήματος».

⁷⁸ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 1385/2021, 201/2021.

⁷⁹ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 201/2021, σκέψη 13: «[Ο]πως πριν από την αναθεώρηση του 2001 έτσι και μετά αυτήν, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ταυτίζεται ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και λοιπών φορέων που αναφέρεται στο εδάφιο γ΄ του άρθρου 98 παρ. 1 με αυτόν που έχει υπόψη του ο συνταγματικός νομοθέτης αναφερόμενος, στο εδάφιο στ΄ της αυτής διάταξης, σε διαφορές σχετικά με τον έλεγχο των λογαριασμών, υπό την έννοια ότι στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου υπάγονται μόνον οι διαφορές που προκύπτουν από τον έλεγχο τον οποίο αυτό το ίδιο το Δικαστήριο ως ελεγκτικό όργανο πραγματοποίησε. Η αποδοχή μιας τόσο στενής για την πρωτογενή εκ του Συντάγματος δικαιοδοσία του Δικαστηρίου επί των εν λόγω διαφορών θα είχε ως συνέπεια να καθίστατο νομοθετικώς δυνατό οι διαφορές από καταλογιστικές αποφάσεις εις βάρος δημόσιων υπολόγων εκδιδόμενες από ελεγκτικές αρχές άλλες πλην του Ελεγκτικού Συνεδρίου να μπορεί υπαχθούν στα διοικητικά δικαστήρια, κατά

- 146** Μία εκδοχή αρκετά εύλογη θα ήταν ότι αναφέρεται μόνο στους ελέγχους που πραγματοποιεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, δοθέντος ότι παραπέμπει «στον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ΄», έλεγχος που ανατίθεται από το εδάφιο γ΄ στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Όμως μια τέτοια παραδοχή θα ήταν μάλλον βιαστική. Πρέπει να αναρωτηθεί κανείς μήπως η παραπομπή από το εδάφιο στ΄ στο εδάφιο γ΄ δεν γίνεται αναφορικά με τον «έλεγχο» αλλά αναφορικά με τους «λογαριασμούς» ήτοι ότι η διάταξη περί δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στοχεύει στους λογαριασμούς που ελέχθηκαν και όχι στο ποιος τους ήλεγξε.
- 147** Και εδώ πάλι η ιδέα της παροχής δικαστικής προστασίας, πλήρους και αποτελεσματικής, σε καταλογιζόμενους από τον έλεγχο υπεισέρχεται προκειμένου να βοηθήσει ερμηνευτικά⁸⁰. Υπενθυμίζεται ότι δεν υπάρχει σοβαρός λόγος οι μεν καταλογιζόμενοι

προφανώς ανοίκεια, μη δυνάμενη να αποδοθεί σε βούληση του συνταγματικού νομοθέτη, διάσπαση του ενιαίου της αντιμετώπισης της ίδιας δικαιοδοτικής ύλης, καθόσον η ίδια κατά βάση πλημμέλεια ενός λογαριασμού θα υπήγετο σε διαφορετικό δικαιοδοτικό κλάδο ανάλογα με το όργανο που θα είχε διενεργήσει τον έλεγχο. Η περιοριστική αυτή αντίληψη περί τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα προσέκρουε άλλωστε και στον χαρακτήρα αυτού ως ανώτατου δικαστηρίου (σκέψη 5)».

⁸⁰ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 177/2022, σκέψη 31: «31. Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 94 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, ως διοικητική διαφορά, υπαγόμενη στην κατά το άρθρο 93 παρ. 1 του Συντάγματος δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, νοείται κάθε διαφορά που προκύπτει από τη δραστηριότητα του Κράτους ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (οργανικό κριτήριο, βλ. ΑΕΔ 20/2011, 10/2019, σκέψη 8), εφόσον με τη δραστηριότητα αυτή επιδιώκεται δημόσιος σκοπός υπό καθεστώς υπερέχουσας για τον δημόσιο φορέα θέσης έναντι των διοικουμένων (λειτουργικό κριτήριο, βλ. ΑΕΔ 12/1992, 6/2007, σκέψη 5). Η διοικητική δικαιοσύνη ιστορικά, δια της λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου από τις απαρχές του ελληνικού Κράτους, του Συμβουλίου της Επικρατείας από το 1929, και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων προσφάτως, έχει ως αποστολή να παράσχει στους διοικουμένους δικαστική προστασία όταν εκ της ασκήσεως δημόσιας εξουσίας πλήττονται κυριαρχικώς τα δικαιώματα ή τα έννομα συμφέροντα αυτών (ΣτΕ Ολ. 1087/1946). Γι' αυτό και εξοπλίζεται, κατά το Σύνταγμα και τους σύμφωνους προς αυτό νόμους, με τις ειδικές δικονομικές εξουσίες της ακύρωσης των εκτελεστών διοικητικών πράξεων ή της μεταρρύθμισής τους, ώστε να μπορεί να τεθεί εκτός εννόμου τάξεως κάθε διοικητική πράξη ή παράλειψη με την οποία η δημόσια εξουσία επεμβαίνει παρανόμως στη σφαίρα δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων. Και είναι μεν ακριβές ότι ο ιδιωτικός ή διοικητικός χαρακτήρας της υποκειμένης σχέσης χρησιμοποιείται από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο για τον χαρακτηρισμό μιας διαφοράς ως διοικητικής ή ιδιωτικής (ΑΕΔ 53/1995, 3/2004, 18/2009), όμως το κριτήριο της υποκειμένης σχέσης χρησιμοποιείται από το Δικαστήριο αυτό μόνον στις περιπτώσεις όπου δεν υφίσταται εκτελεστή διοικητική πράξη ή παράλειψη προς θεραπεία δημόσιου σκοπού, αλλά ειδική έννομη σχέση, όπως απαίτηση διοικουμένου λόγω αδικαιολόγητου πλουτισμού του Δημοσίου από ιδιωτική απαίτηση (ΑΕΔ 2/1993), κατάληψη ακινήτου που ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου (ΑΕΔ 10/1993, 8/2002) ή αναγκαστική εκτέλεση για την ικανοποίηση ιδιωτικής απαίτησης του Δημοσίου (ΑΕΔ 23/1999, σκέψη 3). Η εκ μέρους οργάνου της εκτελεστικής λειτουργίας έκδοση, κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας εκ του νόμου κορηγηθείσας σε αυτό, καταλογιστικής πράξης εις βάρος προσώπου με την οποία το τελευταίο υποχρεούται σε τακτοποίηση λογαριασμού δημόσιας διαχείρισης

από τις ελεγκτικές υπηρεσίες του Δικαστηρίου υπόλογοι να προσφεύγουν κατά του καταλογισμού τους στο Ελεγκτικό Συνέδριο οι δε λοιποί, που καταλογίζονται διοικητικά, να προσφεύγουν στη διοικητική δικαιοσύνη. Οι υποχρεώσεις και η ευθύνη τους είναι, κατά νόμο, η ίδια ή πρέπει έστω να είναι ανάλογη, οπότε είναι εύλογο να μην διαφοροποιείται η παροχή δικαστικής προστασίας σε αυτούς από το γεγονός και μόνον ότι δεν είναι το ίδιο όργανο που τους καταλόγισε.

8. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται στο άρθρο 98 παράγραφος 1 εδάφιο ζ΄

Στο εδάφιο ζ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος ορίζεται ότι στην **148** αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «[η] εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς

στοιχειοθετεί ενέργεια υπαγόμενη στον πυρήνα της κατά το Σύνταγμα έννοιας της διοικητικής και όχι της ιδιωτικής διαφοράς, καθόσον η ενέργεια αυτή χαρακτηρίζεται σύμφωνα με τα ανωτέρω γενόμενα δεκτά από όλες τις ιδιότητες της διοικητικής διαφοράς, ήτοι, ως προς μεν το οργανικό κριτήριο, την έκδοση της πράξης από φορέα δημόσιας εξουσίας, ως προς δε το λειτουργικό, τη χάρη του δημόσιου σκοπού της αποκατάστασης ελλείμματος δημόσιας διαχείρισης άσκηση μονομερούς εξουσίας επέμβασης σε δικαιώματα διοικουμένου (πρβλ. ΑΕΔ 1/2015, σκέψη 13 in fine). Πρέπει να επισημανθεί εδώ προς αποφυγή πιθανής συγχύσεως ότι, είναι άλλως διάφορος η οπτική υπό την οποία το Σύνταγμα αντιμετωπίζει τη διάκριση διοικητικών και ιδιωτικών διαφορών από την οπτική υπό την οποία στο άρθρο 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) αντιμετωπίζεται η κατανόηση των όρων “δικαιώματα και υποχρεώσεις αστικής φύσης” και η διάκριση αυτών από δικαιώματα και υποχρεώσεις μη αστικής φύσεως. Υπό την οπτική του Συντάγματος, καίριας σημασίας για τη διάκριση της διαφοράς σε διοικητική ή ιδιωτική δεν είναι η φύση του δικαιώματος που πλήττεται, αλλά της εξουσίας που ασκείται, καθόσον η διοικητική δικαιοσύνη, κατά το Σύνταγμα και την ιστορία της, έχει ως σκοπό να περιορίσει εντός του πλαισίου των αρχών του Κράτους δικαίου την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, ενώ, αντίθετα, δια του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ σκοπείται η παροχή δικαιώματος πρόσβασης στη δικαιοσύνη για την προστασία δικαιωμάτων και την εκτέλεση υποχρεώσεων αστικής φύσεως ανεξάρτητα από το πρόσωπο –δημόσιο φορέα ή ιδιώτη– που τα πλήττει. Επομένως, το κριτήριο της υποκείμενης σχέσης, ως επικουρικό για την οριοθέτηση των διοικητικών έναντι των ιδιωτικών διαφορών, δεν είναι από μόνο του ικανό, εντός του πλαισίου του ισχύοντος Συντάγματος –που δίνει προτεραιότητα στη φύση της εξουσίας που ασκείται και όχι του δικαιώματος που προσβάλλεται–, να υποκαταστήσει, εκτοπίζοντάς το, το κριτήριο της υπερέχουσας θέσης χάρη δημόσιου σκοπού, ως βασικό κριτήριο της διοικητικής διαφοράς. Το γεγονός, τέλος, ότι με βάση το κριτήριο της υποκείμενης σχέσης, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, επιλύει, εντός του πλαισίου των διοικητικών διαφορών, το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοτικής ύλης μεταξύ Ελεγκτικού Συνεδρίου και λοιπών διοικητικών κατά την έννοια του Συντάγματος δικαστηρίων (ΑΕΔ 4/2001), δεν είναι ικανό να αναγάγει την υποκείμενη σχέση ως το κριτήριο δια του οποίου οριοθετείται αυτοτελώς η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έναντι των πολιτικών δικαστηρίων, θέτοντας εκποδών τα κατά τα ανωτέρω γενικά κριτήρια οριοθέτησης διοικητικών και ιδιωτικών διαφορών».

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».

- 149** Η διάταξη αυτή δεν είναι άστοχη ή συγκεχυμένη όπως εκ πρώτης όψεως φαίνεται. Αν αναφέρεται συλλήβδην αρχικά μεν σε υπαλλήλους του Κράτους καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και έπειτα, επίσης συλλήβδην, στη ζημία που προκλήθηκε από τους ανωτέρω στο Κράτος καθώς και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα άλλα νομικά πρόσωπα, είναι διότι προδήλως εννοεί ότι ο υπάλληλος του Κράτους μπορεί να ζημιώσει κατά την άσκηση των καθηκόντων του και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και το αντίστροφο, ήτοι ένας υπάλληλος οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου μπορεί και αυτός να ζημιώσει, ασκώντας τα δικά του καθήκοντα, το ίδιο το Κράτος.
- 150** Αξίζει επίσης να επισημανθεί ότι η διάταξη αναφέρεται σε «υπαλλήλους» στην έννοια των οποίων δεν περιλαμβάνονται πάντως προφανώς οι δικαστές, για τους οποίους άλλωστε προβλέπεται στο άρθρο 99 του Συντάγματος το δικαστήριο αγωγών κακοδικίας. Δεν περιλαμβάνονται επίσης οι δημοτικοί άρχοντες, ούτε τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίοι δεν είναι προφανώς και αυτοί υπάλληλοι. Με τη σύγχρονη αντίληψη περί ανεξαρτησίας των Πανεπιστημίων είναι αδύνατον να χαρακτηρισθούν ως υπάλληλοι οι καθηγητές τους. Αντίθετα, όλη η στρατιωτική ιεραρχία καθώς και οι ιατροί του Εθνικού Συστήματος Υγείας μπορεί να χαρακτηρισθούν ως «υπάλληλοι» κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως, δια της οποίας απλώς καθιερώνεται δικαιοδοσία επί της αστικής ευθύνης αυτών και όχι το ίδιο το καθεστώς αστικής τους ευθύνης.
- 151** Η ρύθμιση δημιουργεί περίπλοκα ζητήματα ορίων δικαιοδοσίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο λόγω της συνήθους παρεμβολής και των λοιπών δικαιοδοτικών κλάδων, πολιτικής και διοικητικής δικαιοσύνης, στην ίδια βιοτική σχέση την οποία καλείται να δικάσει⁸¹.

⁸¹ Βλ. ΕΛΣυν Ο. 1390/2018, σκέψη 8: «8. [Η] δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου να δικάζει υποθέσεις σχετικές με την ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων ή των υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από ζημία που προκάλεσαν στους εν λόγω φορείς, είναι ως εκ της αυτοτελούς στο Σύνταγμα θεσπίσεως αυτής, ανεξάρτητη κάθε συναφούς δικαιοδοσίας άλλων δικαιοδοτικών κλάδων και, συνεπώς, η άσκηση αυτής από το Ελεγκτικό Συνέδριο ούτε επικουρική είναι ώστε να έπεται δικονομικά της διάγνωσης άλλου είδους ευθύνης από έτερο δικαιοδοτικό κλάδο, ούτε μπορεί να υποτάσσεται τόσο σε αντίστοιχες επί της υπαλληλικής ευθύνης διαπιστώσεις δικαστηρίων άλλου δικαιοδοτικού κλάδου ώστε να αναιρείται η εκ του Συντάγματος οικεία δικαιοδοσία του Δικαστηρίου. Εκ τούτων παρέπεται ότι το Δικαστήριο τούτο αφ' ενός μεν είναι κυρίαρχο να αποφασίσει, δικάζον

Αν ένας ιατρός δημοσίου νοσοκομείου εμπλακεί με τις υπηρεσιακές του ενέργειες σε θάνατο ασθενούς, το ποινικό δικαστήριο θα αποφανθεί για την εξ αμελείας ευθύνη του σε ανθρωποκτονία, η διοικητική δικαιοσύνη θα αποφανθεί για την ευθύνη του νοσοκομείου στο οποίο καταλογίζονται οι πράξεις του οργάνου του ιατρού, ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο, πριν ή μετά την κρίση των ανωτέρω δικαστηρίων, θα αποφανθεί για την ευθύνη του ιατρού, προσωπικώς πλέον, προς αποζημίωση του νοσοκομείου ή του Κράτους για τη ζημία που προκάλεσε σε αυτά. Αναγκαίως εδώ το ποινικό δικαστήριο θα αποφανθεί περί τη στοιχειοθέτηση αμελούς συμπεριφοράς στον ιατρό που κατηγορείται για ανθρωποκτονία εξ αμελείας, όπως και αναγκαίως η διοικητική δικαιοσύνη, για να αποφανθεί επί της ευθύνης του νοσοκομείου, θα κρίνει πόσο πλημμελείς επαγγελματικά ήσαν οι ενέργειες του ιατρού του νοσοκομείου. Όπως ακριβώς καλείται να κρίνει και το Ελεγκτικό Συνέδριο⁸².

Μπορεί λοιπόν ανεκτώς κατά το Σύνταγμα οι τρεις δικαιοδοτικοί κλάδοι να εκδίδουν αντιφατικές μεταξύ τους αποφάσεις ή αντιθέτως οφείλει κάποιος εξ αυτών να υποτάσσεται στην κρίση του άλλου και αν ναι με ποια σειρά προτεραιότητας;

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί να είναι κατηγορηματική. Η διοικητική δικαιοσύνη αναζητεί την ευθύνη ενός δημόσιου φορέα, λ.χ. ενός νοσοκομείου, όχι ενός προσώπου, λ.χ. του ιατρού. Ο θάνατος του ασθενούς στο παράδειγμα που αναφέρθηκε μπορεί εν μέρει μόνον να οφείλεται σε αμέλεια ενός ιατρού του νοσοκομείου. Μπορεί να αποδοθεί και σε κακή οργάνωση, σε καθυστερήσεις, σε πλημμελή καθαριότητα. Η αποζημίωση που θα επιδικασθεί στους συγγενείς του θύματος εις βάρος του νοσοκομείου δεν θα είναι συνεπώς υποχρεωτικώς ισόποση με αυτήν που θα επιδικάσει το Ελεγκτικό Συνέδριο εις βάρος του ιατρού.

Ομοίως αν ο νόμος απαιτεί μεν αμέλεια για την ποινική καταδίκη για ανθρωποκτονία, αλλά απαιτεί βαρεία αμέλεια για την καταδίκη του ιατρού σε αποζημίωση του

υπόθεση εκ του άρθρου 98 παρ. 1 ζ' του Συντάγματος, αν λόγοι ορθής απονομής της δικαιοσύνης επιβάλλουν σ' αυτό να αναστείλει ή όχι την εκδίκαση υπόθεσης υπαλληλικής ευθύνης μέχρι περατώσεως της ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης ανοιγείσας δίκης επί της ευθύνης του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου λόγω ζημίας που προκάλεσε υπάλληλος αυτών σε τρίτο, απ' ετέρου δε, υποχρεούται να αποφανθεί το ίδιο, ασκώντας κατά τούτο τη δικαιοδοσία που του εμπιστεύθηκε το Σύνταγμα, αν στοιχειοθετούνται, στην ενώπιον αυτού υπόθεση, οι προϋποθέσεις αστικής ευθύνης του δικαζόμενου ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπαλλήλου. Συνακόλουθα, ναι μεν εκ της συνταγματικής αρχής της ασφαλείας του δικαίου το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται εκ του δεδικασμένου από τις αποφάσεις δικαστηρίων άλλων δικαιοδοτικών κλάδων όταν αυτά αποφαινόμενα επί ζητημάτων της δικαιοδοσίας των, όμως, η υποχρέωση αυτή του Δικαστηρίου τούτου δεν φθάνει μέχρι του σημείου πλήρους υποκατάστασης της κρίσης αυτού ως προς την ευθύνη υπαλλήλου, από αυτήν που εξέφεραν σε συναφείς υποθέσεις άλλα δικαστήρια».

⁸² Βλ. ΕλΣυν Ολ. 1390/2018.

νοσοκομείου, πάλι δεν δεσμεύεται το Ελεγκτικό Συνέδριο από την κρίση της ποινικής δικαιοσύνης, αν προφανώς μπορεί να αιτιολογήσει, στη βάση των πραγματικών περιστατικών που έγιναν δεκτά από τον ποινικό δικαστή, ή και άλλων που διαπιστώνει το ίδιο, γιατί δεν συντρέχει εν προκειμένω βαρεία αμέλεια⁸³.

- 156** Γιατί το Σύνταγμα να θέλησε μια τέτοια περίπλοκη διαρρύθμιση των δικαιοδοτικών κλάδων; Είναι πρόδηλο ότι δεν ήταν ηθελημένη, τουλάχιστον από τον ιστορικό συνταγματικό νομοθέτη. Προέκυψε απλώς, και ούτως ή άλλως θα προέκυπτε η διάκριση των τριών κατηγοριών δίκης, ακόμη και αν δεν υφίστατο η διακριτή δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των αγωγών αποζημίωσης, άλλως των αιτήσεων καταλογισμού, κατά των υπαλλήλων που ζημίωσαν τη δημόσια υπηρεσία.
- 157** Η ανάγκη να διακρίνεται η δίκη που τους αφορά ως προς την αποζημιωτική τους ευθύνη καταφαίνεται όταν αναρωτηθεί κανείς ποιες συνέπειες μπορεί να προκύψουν για την ομαλή λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών αν οι υπάλληλοι που τη στελεχώνουν αρχίσουν να διακατέχονται από τον φόβο της προσωπικής ευθύνης τους εξ αμελείας για ζημίες που προκαλούν στους φορείς της δημόσιας εξουσίας⁸⁴.

⁸³ Τα ανωτέρω ισχύουν υπό την επιφύλαξη σεβασμού του τεκμηρίου αθωότητας όπως ορίζεται στη νομολογία του ΕΔΔΑ (άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ). Βλ. και το άρθρο 5 παρ. 2 της Δικονομίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου προβλέπεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται από τις αμετάκλητες κρίσεις της ποινικής δικαιοσύνης «εκτός αν η αθώωση ή η απαλλαγή στηρίχθηκε σε έλλειψη αντικειμενικών ή υποκειμενικών στοιχείων που δεν αποτελούν προϋπόθεση εφαρμογής του νόμου στην ένδικη διαφορά ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Για το τεκμήριο αθωότητας Βλ. ΕλΣυν Ολ. 177/2022, σκέψη 48: «48. Στο σημείο αυτό το Δικαστήριο επιβάλλεται να διευκρινίσει τη νομολογία του επισημαίνοντας ότι η κρίση περί παραβάσεως του τεκμηρίου αθωότητας δεν συντελείται κατά τρόπο αφηρημένο εν όψει των εν γένει χαρακτηριστικών της δημοσιονομικής δίκης σε σχέση με την ποινική, ή των εν γένει χαρακτηριστικών της δημοσιονομικής παραβάσεως σε σχέση με το ποινικό αδίκημα για το οποίο απηλλάγη ο καταλογισθείς, αλλά, η κρίση αυτή συντελείται κατά τρόπο συγκεκριμένο με την αναζήτηση στο ίδιο το κείμενο της δικαστικής απόφασης, δια της οποίας προβάλλεται ότι παραβιάστηκε το τεκμήριο, αν από τη διατύπωση της απόφασης, λαμβάνοντας κυρίως υπόψη τις λέξεις που έχουν χρησιμοποιηθεί σε αυτήν, μπορεί αντικειμενικώς να συναχθεί αμφισβήτηση της αθωότητας του καταλογισθέντος προσώπου το οποίο είχε προηγουμένως κηρύξει αθώο το ποινικό δικαστήριο. Προς τούτο απαιτείται πάντως όπως προβληθεί συγκεκριμένος ισχυρισμός από τον επικαλούμενο την παραβίαση του τεκμηρίου, ελλείψει δε αυτού το Δικαστήριο δεν υποχρεούται να προβεί αυτεπάγγελτα σε λεπτομερή επεξεργασία του συνόλου των αποτυπώσεων της πληττόμενης απόφασης, αρκούμενο σε γενική επισκόπηση της απόφασης αυτής».

⁸⁴ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 1390/2018, σκέψη 29: «29. (...) το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι κατά την οικεία νομοθεσία οι διοικητικοί υπάλληλοι, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται και οι ιατροί των δημόσιων νοσοκομείων, πρέπει να είναι απαλλαγμένοι του φόβου που θα συνεπήγετο γι' αυτούς η ευθύνη και για ελαφρά ακόμη αμέλεια, ώστε σταθμίζοντας κάθε φορά τα ενώπιον αυτών δεδομένα να λαμβάνουν την επωφελέστερη για το δημόσιο συμφέρον απόφαση και όχι εκείνη την απόφαση που θα τους εξασφαλίζει λιγότερο κίνδυνο ευθυνών. Τούτο δε ισχύει ιδιαιτέρως και αναφορικά με την ιατρική ευθύνη,

Η ευθυνοφοβία είναι πιθανόν, και μάλλον βέβαιο, να οδηγήσει σε αδράνεια, με μόνο αντίδοτο την καλλιέργεια της βεβαιότητας σε αυτούς ότι, αν εκτελούν ευσυνειδήτητα τα καθήκοντά τους, δεν έχουν τίποτε να φοβούνται.

Την ανάγκη της καλλιέργειας αυτού του αισθήματος βεβαιότητας εξυπηρετεί η θέσπιση 158 διακριτού είδους ευθύνης (απαιτείται νομοθετικώς βαρεία αμέλεια), σύντομου χρόνου παραγραφής για την αποζημιωτική ευθύνη (πενταετία)⁸⁵ και, κυρίως, διακριτής δίκης από δικαστές, που λόγω της υπηρεσιακής τους εμπειρίας μπορούν καλλίτερα να μετρήσουν τις συνέπειες που θα είχε στην ομαλή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας η καταδίκη υπαλλήλων που ζημίωσαν μεν τις υπηρεσίες τους ενήργησαν όμως προφανώς ευσυνειδήτως (δίκη στο Ελεγκτικό Συνέδριο)⁸⁶. Είναι εύλογο να κινηθεί προς αυτή την κατεύθυνση η ερμηνεία του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος, αν πρόκειται να δοθεί στις ρυθμίσεις του μια λογική που θα τις ενέτασσε στις απαιτήσεις ενός λειτουργικού κράτους δικαίου.

II. ΤΜΗΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 2 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 98

1. Ερμηνεία της πρώτης περιόδου της παραγράφου 2 του άρθρου 98

Στην πρώτη περίοδο της παραγράφου 2 του άρθρου 98 του Συντάγματος ορίζεται: «Οι 159 αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει».

Η διάταξη αναφέρεται στις «αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου» κατά τρόπο 160 γενικό, δεν αναφέρεται ειδικώς στις αρμοδιότητες που ορίζονται ρητώς στις επτά περιπτώσεις της προηγούμενης παραγράφου. Συνακόλουθα, τόσο και οι ρητώς προβλεφθείσες στο Σύνταγμα αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όσο και οι νομοθετικώς μόνον προβλεπόμενες υπόκεινται στην εμβέλεια της διάταξης της πρώτης περιόδου της παραγράφου 2 του άρθρου 98.

Τα ανωτέρω δεν ανατρέπονται από την παρατήρηση ότι, παρά την ύπαρξη της διάταξης 161 που αναφέρθηκε, στην παράγραφο 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος έχουν προβλε-

όπου μια "υπεράγαν προσεκτική" αντιμετώπιση του ασθενούς από έναν ιατρό φοβούμενο "προπετείς οχλήσεις" θα οδηγούσε, όχι μόνο σε αυξημένη δημοσιονομική επιβάρυνση, αλλά κυρίως σε καθυστερήσεις στην αντιμετώπιση περιστατικών άλλων ασθενών. Το Δικαστήριο τονίζει ότι η κατά το Σύνταγμα δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις υποθέσεις αυτές υπαγορεύθηκε ακριβώς για το λόγο αυτό, ώστε δηλαδή το ανώτατο τούτο δικαστήριο να διαγνώσει, εν όψει των ειδικών ζητημάτων υπηρεσιακής ευθύνης που ανακύπτουν, τα όρια μεταξύ του υπηρεσιακού σφάλματος που συγχωρείται, και του σφάλματος που αποκλίνει τόσο από την αναμενόμενη υπηρεσιακή συμπεριφορά του υπαλλήλου, ώστε να μη είναι επιτρεπτό ο δημόσιος φορέας να φέρει αυτός το βάρος του σφάλματος τούτου».

⁸⁵ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 1390/2018, σκέψεις 7, 8, 23 και 29.

⁸⁶ Βλ. άρθρα 118 επ. της Δικονομίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4700/2020, Α'127).

φθεί δύο περιπτώσεις, η β΄ περί του ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας και η δ΄ περί τη γνωμοδοτική αρμοδιότητα, όπου επαναλαμβάνεται ειδικώς η επιφύλαξη υπέρ του νόμου («όπως νόμος ορίζει» στην περίπτωση β΄, «καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος» στην περίπτωση δ΄). Εξάλλου, στον κοινό νομοθέτη ανατίθενται και από τις περιπτώσεις α΄ και γ΄ της ίδιας παραγράφου η οριοθέτηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Δικαστηρίου επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων.

- 162** Η ειδική αναφορά στον νόμο που διαπιστώνεται στις ως άνω τέσσερις περιπτώσεις δεν είναι περιττή. Εκ της αντιδιαστολής των όρων «ρύθμιση αρμοδιότητας» και «άσκηση αρμοδιότητας», στην οποία προβαίνει ο συνταγματικός νομοθέτης προκύπτει ότι οι όροι δεν είναι κανονιστικώς ταυτόσημοι και επομένως δεν μπορεί να τους αποδοθεί το ίδιο κανονιστικό φορτίο.
- 163** Ξεκινώντας από την πιο ευχερώς κατανοήσιμη έννοια της «άσκησης» μιας αρμοδιότητας, που προφανώς παραπέμπει σε διαδικαστικούς κανόνες μη θίγοντες ευθέως την ουσία της, μπορεί να γίνει ερμηνευτικώς δεκτό ότι δια της «ρυθμίσεως» των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ο νομοθέτης δικαιούται να διαρρυθμίσει ευλόγως και τα όριά τους, θέτοντας όρους και προϋποθέσεις που περιορίζουν την κανονιστική τους εμβέλεια. Ρυθμίζοντας όμως αυτές υπό την ως άνω έννοια πρέπει κατά βάση να αποβλέπει στον συντονισμό τους, ώστε να ασκούνται εν τέλει αποτελεσματικά, όχι δε στον περιορισμό τους. Αντίθετα οι επιφυλάξεις υπέρ του νόμου που διατυπώνονται εντός των περιπτώσεων α΄, β΄, γ΄ και δ΄ επιτρέπουν στον κοινό νομοθέτη μια ευρύτερη παρέμβαση στην οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου, και εδώ όμως υπό την επιφύλαξη ότι τυχόν υπερβολικοί περιορισμοί του ήδη καθορισθέντος νομοθετικού εύρους των αρμοδιοτήτων αυτών θα υποστεί τον έλεγχο της συμβατότητάς του με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου.
- 164** Η διάκριση πάντως που πραγματοποιεί ο συνταγματικός νομοθέτης στην παρόμοια διάταξη για το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι ενδεικτική μιας ευρύτερης ευχέρειας που αναγνωρίζεται στον κοινό νομοθέτη προς ρύθμιση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- 165** Στο άρθρο 95 παρ. 1, όπως ήδη αναφέρθηκε, οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας ορίζονται με τη χρήση του όρου «ιδίως», όπως και για το Ελεγκτικό Συνέδριο στο άρθρο 98 παρ. 1. Όμως στην παράγραφο 4 του άρθρου 95 ο συνταγματικός νομοθέτης προέβλεψε ότι οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας ρυθμίζονται και ασκούνται όπως ο νόμος «ειδικότερα» ορίζει, χρησιμοποίησε δηλαδή τη λέξη «ειδικότερα», που δεν τη χρησιμοποιεί στην αντίστοιχη ρύθμιση περί Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αν αυτή η διαφοροποίηση έχει κανονιστικό βάρος –και πρέπει αναγκαιώς να έχει λόγω του κύρους του κειμένου όπου διαλαμβάνεται– αυτό σημαίνει ότι επί του Συμβουλίου της Επικρατείας επιτρέπονται στον κοινό νομοθέτη «ειδικότερες» μόνο

παρεμβάσεις κατά τη νομοθετική διαρρύθμιση των αρμοδιοτήτων του, ήτοι περιορισμένες σε έκταση και σημασία.

Ένα άλλο συνταγματικού χαρακτήρα ζήτημα μπορεί να τεθεί από την αντίθετη 166 πλευρά. Πόσο μπορεί να διευρύνει ο κοινός νομοθέτης τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου με δεδομένο ότι αυτό είναι οργανικώς κατά το Σύνταγμα δικαστήριο; Το ερώτημα τίθεται γιατί, κατά την αντίληψη ορισμένων, ο έλεγχος είναι διχοτομημένος από τη φύση του σε έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο σκοπιμότητας, έτσι που να μην μπορεί να ανατεθεί νομοθετικά σε ένα όργανο της δικαστικής λειτουργίας, ως αντίθετο στη φύση του, ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων και ενεργειών των διοικητικών αρχών.

Αγνοεί βασικά δεδομένα του ελέγχου η άποψη αυτή. Ο έλεγχος της αξιοπιστίας των 167 λογαριασμών δεν είναι έλεγχος νομιμότητας, αλλά κυρίως λογιστικός έλεγχος, ο οποίος μάλιστα, στη σύγχρονη μορφή του όπου αναζητείται πόσο «έντιμη» είναι η «εικόνα» που αποδίδεται με τους λογαριασμούς (fair view), δεν έχει μεγάλη σχέση με την τήρηση και των *stricto sensu* κανόνων λογιστικής⁸⁷. Έπειτα, αν η εμβέλεια του ελέγχου που μπορεί να ασκήσει το Ελεγκτικό Συνέδριο περιοριζόταν σε ό,τι αυστηρώς δύναται να γίνει αντιληπτό ως έλεγχος νομιμότητας, το φαινόμενο της σπατάλης, της διάθεσης χρήματος που είναι καταδικασμένο να μη «πιάνει τόπο»⁸⁸ ή που διατίθεται χωρίς να «πιάνει τόπο», δεν θα μπορούσε να ελεγχθεί από ένα όργανο φρουρό του δημοσίου χρήματος, που άλλως θα έχανε ουσιωδώς τον λόγο ύπαρξής του ως ελεγκτικού θεσμού.

Αυτό που γίνεται αντιληπτό ως έλεγχος σκοπιμότητας δεν πρέπει να ταυτίζεται με 168 ό,τι έχει ήδη διεθνώς αναπτυχθεί στη μεγάλη πλειονότητα των θεσμών εξωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου, όπως είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο, ήτοι ο έλεγχος της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης, της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Τέτοιου είδους έλεγχος δεν προβλέπεται πράγματι ρητώς στις τέσσερις περιπτώσεις ελέγχων που αναφέρονται στο άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος ούτε και προβλεπόταν νομοθετικώς όταν ψηφίστηκε η ανωτέρω διάταξη το 1975 ή αναθεωρήθηκε το 2001. Όμως ούτε και αποκλειόταν ρητώς. Εκ του ότι δεν προϋπήρξε της αρχικής του πρόβλεψης το 2020 με τον νόμο 4700⁸⁹, όπως ειδικότερα ρυθμίστηκε το 2021 με τον νόμο 4820⁹⁰, δεν μπορεί να αντληθεί το συμπέρασμα ότι το Σύνταγμα τον απέκλεισε.

⁸⁷ Ι. Σαρμάς, *Καλύτερο Κράτος*, ό.π., σελ. 198 επ.

⁸⁸ *Ibidem*, σελ. 225 επ.

⁸⁹ Βλ. το άρθρο 342 του νόμου αυτού (άρθρο 40 παρ. 4 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ν. 4129/2013, Α' 52).

⁹⁰ Βλ. άρθρα 84 και 90 του νομοθετήματος.

Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος επιβάλλει να γίνει δεκτό ότι αυτό δεν θέλησε για την Ελλάδα έναν ανώτατο θεσμό δημοσιονομικού ελέγχου με μειωμένες εξουσίες σε σχέση με άλλους αντίστοιχους θεσμούς, ιδίως αυτούς όπως το γαλλικό και το ιταλικό Ελεγκτικό Συνέδριο που εμφανίζουν ιστορικά την ίδια δικαστική φυσιογνωμία, και ως προς τα οποία δεν τίθεται τέτοιο ζήτημα.

2. Ερμηνεία της δεύτερης περιόδου της παραγράφου 2 του άρθρου 98

- 169 Στη δεύτερη περίοδο της παραγράφου 2 του άρθρου 98 του Συντάγματος ορίζεται: «Στις περιπτώσεις των στοιχείων α΄ έως δ΄ της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3 [του Συντάγματος]».
- 170 Οι διατάξεις του άρθρου 93, στις οποίες αναφέρεται η προπαρατεθείσα διάταξη, αφορούν η μιν παράγραφος 2 τη δημοσιότητα των συνεδριάσεων των δικαστηρίων η δε παράγραφος 3 το ειδικό και εμπειριστατωμένο της αιτιολογίας της δικαστικής απόφασης και τη δημοσίευσή της μαζί με τη γνώμη της μειοψηφίας.
- 171 Η διάταξη του άρθρου 98 παρ. 2 του Συντάγματος μνημονεύει «τα στοιχεία» α΄ έως δ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, ήτοι τον έλεγχο δαπανών (α΄), τον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας (β΄), τον έλεγχο των λογαριασμών (γ΄) και τις γνωμοδοτήσεις (δ΄), κάτι εύλογο ενόψει της ελεγκτικής ή γνωμοδοτικής φύσης των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στις περιπτώσεις αυτές και του αδικαιολόγητου διαδικαστικού βάρους που θα συνεπάγετο η «δικαστικοποίηση» της διαδικασίας διενέργειάς τους. Παραλείπεται όμως η περίπτωση ε΄ (έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους), μια αρμοδιότητα που προδήλως δεν είναι δικαστική.
- 172 Αυτό οφείλεται στο ότι η παράγραφος 1 αναθεωρήθηκε πλήρως το 2001 με την προσθήκη της νέας περίπτωσης β΄ (έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας), που αυτό προκάλεσε μετακίνηση των λοιπών αρμοδιοτήτων σε περαιτέρω αριθμό, οπότε η αρμοδιότητα εκδόσεως έκθεσης επί του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους βρέθηκε να αριθμείται ως ε΄, από δ΄ που ήταν αρχικά. Εκ του ότι πάντως σήμερα η περίπτωση ε΄ δεν περιλαμβάνεται στη ρητή εμβέλεια της διάταξης της δεύτερης περιόδου της παραγράφου 2 του άρθρου 98 δεν σημαίνει ότι εφαρμόζονται επί αυτής υποχρεωτικά οι ρυθμίσεις του άρθρου 93 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος.
- 173 Πράγματι, η έννοια της διατάξεως είναι απλώς διευκρινιστική προς αποφυγή παρεξηγήσεων, και όχι απαγορευτική. Ο συνταγματικός νομοθέτης, φοβούμενος προφανώς μήπως με βάση τον χαρακτήρα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως δικαστηρίου υποστηριχθεί η άποψη ότι για την άσκηση κάθε αρμοδιότητας αυτού απαιτούνταν δημόσια συνεδρίαση, δημοσίευση της απόφασης σε ακροατήριο κ.λπ., έθεσε τη ρύθμιση αυτή. Συνεπώς, στη ρύθμιση αυτή δεν είναι ερμηνευτικώς υποστηρίξιμο να δοθεί η έννοια ότι απαγορεύτηκε όπως στις αρμοδιότητες των περιπτώσεων α΄ έως δ΄ και ήδη και

ε΄ προβλεφθεί ένα είδος δημοσιότητας της διαδικασίας, δημοσίευσης των πράξεων που εκδίδονται (λ.χ. των εκθέσεων) ή ειδικής και εμπειριστατωμένης αιτιολογίας με συμπερίληψη της μειοψηφίας.

Στη νομοθετική ρύθμιση της αρμοδιότητας ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονο- 174
μικής αξίας χρειάστηκε, από τις ανάγκες του ελέγχου αλλά και της παροχής δικαστικής προστασίας του θιγόμενου από τον έλεγχο, να προβλεφθεί ένα είδος οιοινεί δικαστικής διαδικασίας.

Αρχικώς ο έλεγχος διεξήγετο από κλιμάκια, από τα οποία η θιγόμενη αρχή ή ο θιγόμε- 175
νος ανάδοχος μπορούσε να ζητήσει την ανάκληση της αρνητικής πράξης τους. Επειδή όμως δεν υφίστατο νομοθετικός περιορισμός στις αιτήσεις ανάκλησης που επιτρε-
πόταν να ασκηθούν, προβλέφθηκε η υπαγωγή άπαξ μόνο της αίτησης ανάκλησης σε Τμήμα που συνεδρίασε δημόσια, μετά δε σε μείζονα σχηματισμό, που τελικώς με τον
ν. 4700/2020 κατέληξε να είναι η Ολομέλεια, συνεδριάζουσα επίσης δημοσίως. Έτσι ο έλεγχος αυτός, όπως προβλέφθηκε ήδη στον ως άνω νόμο γνωρίζει δύο φάσεις, η πρώτη όπου ασκείται πρωτογενώς ο έλεγχος και η δεύτερη όπου εξετάζονται, με δικαστική διαδικασία, οι διαφορές σε δύο επίπεδα (Τμήμα και Ολομέλεια) εκ του προσυμβατικού ελέγχου⁹¹.

⁹¹ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 505/2021, σκέψη 6: «Στο Τμήμα Δεύτερο του ν. 4700/2020 (φ. 127 Α΄) θεσπίστηκε ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. Β΄ του Συντάγματος. Στις οικείες διατάξεις του ως άνω νομοθετήματος περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου (άρθρα 324 έως 327) και ρυθμίσεις για τις διαφορές από τον προσυμβατικό έλεγχο (άρθρο 328 έως 337). Ο προσυμβατικός έλεγχος ασκείται από Κλιμάκιο ή Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και είναι, όπως συνάγεται από τις ρυθμίσεις που αναφέρθηκαν, καθολικός υπό την έννοια ότι, πέραν των πλημμελειών που αναδεικνύονται με την τελειωτική του ελέγχου πράξη, δεν διαπιστώθηκαν άλλες πλημμέλειες. Περαιτέρω, ο νομοθέτης οργάνωσε ένα οιοινεί δικαιοδοτικό σύστημα εκδίκασης των διαφορών που προκύπτουν από την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου, ώστε να δίδεται η δυνατότητα στην Αρχή και τον οικονομικό φορέα που πλήττονται από την αρνητική κρίση του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου να ζητήσουν να εξεταστεί, υπό εγγυήσεις δικαστικής προστασίας, η ορθότητα της εν λόγω αρνητικής κρίσης. Γι΄ αυτό και προβλέφθηκε πρώτος βαθμός δικαιοδοσίας ενώπιον του Τμήματος (άρθρο 328) όπου η διαφορά άγεται διά προσφυγής ανάκλησης που ασκείται από τη θιγόμενη Αρχή ή τον οικονομικό φορέα, και περαιτέρω, αν η κρίση του Τμήματος είναι επίσης αρνητική για την υπογραφή της σύμβασης, δεύτερος βαθμός δικαιοδοσίας ενώπιον της Ολομέλειας (άρθρο 329), δια προσφυγής αναθεώρησης. Από την οιοινεί δικαιοδοτική δομή που ο νομοθέτης προσέδωσε στην εκδίκαση των διαφορών από τον προσυμβατικό έλεγχο προκύπτει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο εξαντλεί την ελεγκτική του λειτουργία με την πράξη που εκδίδεται κατά τον προσυμβατικό έλεγχο από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο αυτού, περαιτέρω δε, με τις προσφυγές ανάκλησης και αναθεώρησης, επιφυλάσσεται στο Συνέδριο η δικαστικής φύσης εξουσία να ερευνήσει τη βασιμότητα των λόγων που προβάλλονται ενώπιον των δικαιοδοτικών αυτού σχηματισμών, ήτοι του Τμήματος και της Ολομελείας αυτού. Συνεπώς, το Τμήμα, αποφαινόμενο επί αίτησης ανάκλησης, οφείλει, ως κάθε δικαιοδοτικό όργανο, να

III. ΤΜΗΜΑ ΤΡΙΤΟ

ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 3 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 98

- 176 Η παράγραφος 3 του άρθρου 98 του Συντάγματος περιέχει ένα μόνο εδάφιο. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή: «Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας».
- 177 Η ρύθμιση έχει μια προϊστορία που ανάγεται στο Σύνταγμα του 1952. Στα Συντάγματα της Ελλάδος μέχρι το Σύνταγμα αυτό, οι ρυθμίσεις περί Ελεγκτικού Συνεδρίου αφορούσαν αποκλειστικά το καθεστώς των δικαστικής περιωπής μελών του. Στο Σύνταγμα όμως του 1952 το σχετικό με το Ελεγκτικό Συνέδριο άρθρο 98 αυτού, που περιλάμβανε τέσσερα εδάφια, τα τρία πρώτα των οποίων αφορούσαν, ως ανωτέρω, το καθεστώς των ισόβιων μελών του, περιλήφθηκε και ένα τέταρτο εδάφιο, όπου προβλέπονταν τα εξής: «Αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφορώσαι καταλογισμόν υπολόγων και απονομήν συντάξεων δεν υπόκεινται εις τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας».
- 178 Η διάταξη αυτή δείχνει ότι οπωσδήποτε είχε ανακύψει ζήτημα σχέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το λειτουργούν από το 1929 Συμβούλιο της Επικρατείας, ζήτημα το οποίο ο συνταγματικός νομοθέτης του 1952 θέλησε να αντιμετωπίσει.
- 179 Οι σχέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τον Άρειο Πάγο μέχρι το 1929 και, από τη λειτουργία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου το 1929, με το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν ήταν εύκολες, καθώς υπήγοντο διαδοχικώς στον αναιρετικό έλεγχο των δύο αυτών δικαστηρίων όλες οι δικαιοδοτικές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁹². Το ζήτημα λοιπόν ήταν αν έπρεπε αυτή η «υποταγή» του Ελεγκτικού Συνεδρίου να συνεχισθεί. Αυτό το ζήτημα επέλυσε ρητώς η διάταξη που παρατέθηκε πριν του άρθρου 98 του Συντάγματος του 1952⁹³.
- 180 Το Σύνταγμα του 1975 δεν ονομάτισε τις περιπτώσεις αυτές όπως το Σύνταγμα του

περιορισθεί κατ' αρχήν στην εξέταση των προβαλλόμενων ενώπιον αυτού λόγων ανάκλησης, μόνον δε κατ' εξαίρεση, κατά τα γενικώς κρατούντα επί δικών, δύναται το ίδιο όικοθεν να εγείρει, συντρέχοντος λόγου δημόσιας τάξης, λόγο αυτεπαγγέλτως ερευνώμενο. Αντίθετη εκδοχή, πέραν του ότι θα ανέτρεπε το σύστημα κατανομής της ελεγκτικής και της δικαιοδοτικής λειτουργίας που εγκατέστησε ο ν. 4700/2020 με τις ρυθμίσεις που περιγράφηκαν, θα είχε ως αποτέλεσμα οι ενώπιον του Τμήματος, ή και της Ολομελείας ακόμη, διάδικοι να καταλαμβάνονται από αιφνιδιασμό αν, χωρίς να τους δίδεται η δυνατότητα άμυνας, θα διαπίστωναν από την ανάγνωση της απόφασης που εκδόθηκε στη διεξαχθείσα με δική τους πρωτοβουλία δίκη, ότι τελικώς ο διακωλυτικός λόγος της υπογραφής της σύμβασης δεν ήταν αυτός ή αυτοί επί των οποίων επιχειρηματολόγησαν στο ακροατήριο αλλά άλλος ή άλλοι τους οποίους αγνοούσαν. Επομένως, το Τμήμα, στις διαφορές του προσυμβατικού ελέγχου, δεν δικαιούται, υπερβαίνοντας την οιονεί δικαιοδοτική του αρμοδιότητα, να ασκήσει και πρωτογενή ελεγκτική λειτουργία».

⁹² Μ. Πετρόχειλος, *Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρ' ημίν*, ό.π., σελ. 45 επ., 98 επ., 112 επ.

⁹³ Βλ. ν.δ. 2712/1953, ως προς την εκτέλεση της νέας συνταγματικής ρύθμισης.

1952. Αναφέρει απλώς «αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1».

Τι εννοεί η διάταξη με τη διατύπωση αυτή που της δόθηκε; Μια εκδοχή θα ήταν ότι 181
 εννοεί ό,τι αναφέρεται στην παράγραφο 1, όλες δηλαδή οι περιπτώσεις από το α΄ έως το ζ΄, ακόμη και οι αρμοδιότητες που μέσω του «ιδίως» προστίθενται στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου. Όμως μια τέτοια ερμηνεία θα αγνοούσε ότι η διάταξη χρησιμοποιεί ένα λεξιλόγιο που προσήκει σε δικαστικές αποφάσεις. Αναφέρεται σε αποφάσεις, και βέβαια κάθε τι που εκδίδεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «απόφαση» υπό ευρεία έννοια, όμως η λέξη αυτή συνδυάζεται με τη λέξη «υποθέσεις» που δεν προσήκει τουλάχιστον για τις γνωμοδοτήσεις (περίπτωση δ΄) και η έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους (περίπτωση ε΄). Παρ΄ όλα αυτά είναι αναμφίβολο ότι «αποφάσεις» επί «υποθέσεων» εκδίδει το Ελε- 182
 γκτικό Συνέδριο όχι μόνο στις διαφορές εκ του προσυμβατικού ελέγχου, αλλά και κατά τον έλεγχο των δαπανών και των λογαριασμών, όταν σχηματισμός αυτού καλείται εν συμβουλίω να αποφανθεί επί συγκεκριμένου θέματος, που μπορεί χωρίς γλωσσική κατάχρηση να χαρακτηριστεί ως υπόθεση. Ορθότερο λοιπόν θα ήταν ότι η έννοια της παραγράφου 3 του άρθρου 98 του Συντάγματος είναι όπως απαγορευθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας να επεκτείνει τον έλεγχό του, τον δικαστικό προφανώς, μέσω αιτήσεων ακυρώσεως ή αναιρέσεως, σε οποιαδήποτε απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί υποθέσεως υπαγόμενης στην αρμοδιότητα του τελευταίου σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 98.

Αφήνει μήπως ένα περιθώριο η διάταξη να υπαχθούν στον έλεγχο του Συμβουλίου 183
 της Επικρατείας και οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί υποθέσεων που έχουν υπαχθεί στη δικαιοδοσία του δυνάμει απλώς νομοθετικής διάταξης;

Από γραμματικής απόψεως μια τέτοια ερμηνεία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί 184
 ως υποστηρίξιμη. Η συστηματική ερμηνεία όμως του Συντάγματος φαίνεται να το αποκλείει. Και τούτο γιατί το Ελεγκτικό Συνέδριο συμμετέχει λειτουργικώς στη δικαιοδοσία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου ως αυτοτελής δικαιοδοτικός κλάδος ενώ παράλληλα, με την Αναθεώρηση του 2001, το Συνέδριο αντιμετωπίστηκε, αναφορικά με τις δίκες περί τη συνταγματικότητα ρυθμίσεων τυπικού νόμου (άρθρο 100 παρ. 5), σε επίπεδο ισότητας με το Συμβούλιο της Επικρατείας και τον Άρειο Πάγο. Θα ήταν επομένως ανακόλουθο, ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο διαθέτει αναιρετικό σχηματισμό, ορισμένες από τις αποφάσεις των Τμημάτων του να προσβάλλονται με αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, θα ήταν δε και πέραν κάθε νομικής λογικής αν αυτές μπορούσαν να προσβληθούν και σε άλλα δικαστήρια εντασσόμενα στο πλαίσιο της διοικητικής δικαιοσύνης.

Ο πιο πάνω προβληματισμός οδηγεί σε έναν κεντρικότερο, στρατηγικής σημασίας 185
 για τους θεσμούς της διοικητικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα. Τι είναι πράγματι ως

δικαστήριο το Ελεγκτικό Συνέδριο; Είναι μήπως ένα ειδικό διοικητικό δικαστήριο, περιχαρακωμένο στον στενό χώρο της κυριαρχίας του, έναντι του Συμβουλίου της Επικρατείας; Ή μήπως, όπως το ίδιο διακηρύσσει⁹⁴ καθώς και η νομοθεσία που το διέπει⁹⁵, ένας πλήρης και αυτοτελής δικαιοδοτικός κλάδος, ισότιμος με τους λοιπούς δύο, στην κορυφή των οποίων βρίσκονται το Συμβούλιο της Επικρατείας και ο Άρειος Πάγος;

- 186** Έχει ερμηνευτική σημασία η απάντηση στα δύο ερωτήματα. Διότι αν το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι όντως ειδικό διοικητικό δικαστήριο οι ρυθμίσεις για τη δικαιοδοσία του, είτε στο Σύνταγμα βρίσκονται είτε στον νόμο, πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Ενώ, αν το Ελεγκτικό συνέδριο είναι ισότιμος δικαιοδοτικός κλάδος με τους λοιπούς δύο, οι διατάξεις περί τη δικαιοδοσία του πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο που προάγει, και εν πάση περιπτώσει, δεν θίγει την ιδιότητά του αυτή.
- 187** Οι συγκρούσεις δικαιοδοσίας μεταξύ των ανωτάτων δικαστηρίων της Χώρας επιλύονται από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο. Πέρα από κάθε νομική επιχειρηματολογία, ο νομικός ρεαλισμός μάς επιβάλλει να δούμε την προέλευση των δικαστών που το συγκροτούν όταν αποφαίνεται επί συγκρούσεων δικαιοδοσίας μεταξύ Συμβουλίου της Επικρατείας και Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ένας μόνον δικαστής από το Ελεγκτικό Συνέδριο συμμετέχει, ενώ συμμετέχουν πέντε από το Συμβούλιο της Επικρατείας, οι δύο δε καθηγητές Νομικής Σχολής, αν είναι Καθηγητές δημοσίου δικαίου, είναι αναμενόμενο να βρεθούν πλησιέστερα στην άποψη των δικαστών του Συμβουλίου

⁹⁴ Βλ. ΕΛΣυν Ολ. 201/2021 σκέψη 5: «Στο Σύνταγμα ορίζονται τα ακόλουθα: “Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια” (άρθρο 26 παρ. 3 εδ. α΄). “Τα δικαστήρια διακρίνονται σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά και οργανώνονται με ειδικούς νόμους” (άρθρο 93 παρ. 1). “Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου” (άρθρο 94 παρ. 1). “Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου (...) δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας” (άρθρο 98 παρ. 3). “Συνιστάται Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στο οποίο υπάγονται: α) (...) δ) Η άρση των συγκρούσεων μεταξύ (...) του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των λοιπών δικαστηρίων. ε) Η άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, αν εκδόθηκαν γι’ αυτές αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου (...)” (άρθρο 100 παρ. 1). Κατά την έννοια των διατάξεων που παρατέθηκαν, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ευθέως εκ του Συντάγματος αυτοτελή δικαιοδοτικό κλάδο ισότιμο κατά τα βασικά χαρακτηριστικά του προς αυτούς στην κορυφή των οποίων βρίσκονται το Συμβούλιο της Επικρατείας και ο Άρειος Πάγος. Δοθέντος δε ότι, κατά τα ανωτέρω δεχθέντα, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν αποτελεί ειδικό διοικητικό δικαστήριο αλλά αυτοτελή δικαιοδοτικό κλάδο, οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα διατάξεις περί των δικαιοδοτικών αυτού αρμοδιοτήτων δεν είναι στενώς ερμηνευτέες αλλά, εφόσον το γράμμα της συνταγματικής διάταξης το επιτρέπει, πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο που εναρμονίζεται με την ιδιότητα αυτού ως ανώτατου δικαστηρίου».

⁹⁵ Βλ. ν. 4700/2020 (Α΄127) άρθρο 2 και ν. 4820/2021 (Α΄130) άρθρο 1 εδάφιο 2.

της Επικρατείας. Αν υπάρξει θετική σύγκρουση δικαιοδοσίας μεταξύ του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα ήταν εξαιρετικά δυσχερές να σχηματισθεί πλειοψηφία εντός του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου υπέρ της άποψης του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁹⁶.

Μέσω της διακρίσεως των δικαιοδοτικών κλάδων, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο 188 μπορεί να ορίζει θεμελιώδεις έννοιες της δημόσιας διαχείρισης, όπως η έννοια του λογαριασμού, του δημοσίου υπολόγου, του ελλείμματος και της λογοδοσίας. Η αντίληψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί του περιεχομένου των εννοιών αυτών είναι ουσιώδεις να γίνεται σεβαστή κατά τη διάκριση των δικαιοδοσιών. Ένας χώρος διακριτικής ευχέρειας είναι αναγκαίος στο Ελεγκτικό Συνέδριο για τον αυτοκαθορισμό του ρόλου του ως φρουρού του δημοσίου χρήματος, και αυτό έχει κάθε θεμιτό λόγο να αναμένει από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο να του το αναγνωρίσει. Άλλως, θα υποστεί πλήγμα η ακεραιότητα της αντίληψης του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και συνακόλουθα η ίδια η ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης στη Χώρα μας. Κάτι τέτοιο δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το θέλησε ο συνταγματικός νομοθέτης δίνοντας προτεραιότητα στη διάκριση των δικαιοδοσιών έναντι της ποιότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης.

⁹⁶ Υφίσταται εκκρεμής μια τέτοια, και δη σφοδρότατη, ως προκύπτει εκ των ΕΛΣυν ΟΛ. 1951/2020 και ΣτΕ Ολ. 909, 910/2021 αναφορικά με τη δικαιοδοσία επί δημοσιονομικής διόρθωσης όταν καταλογιζόμενος είναι ιδιώτης.