

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ
ΕΤΟΥΣ 2020**

**Ευρήματα, πορίσματα, συστάσεις από την άσκηση
των ελεγκτικών, δικαιοδοτικών και γνωμοδοτικών
αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου**

Αθήνα 2022

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα έκθεση αφορά το έτος 2020, εκδίδεται όμως το 2022 υπό το καθεστώς ισχύος του ν. 4820/2021. Βρισκόμαστε δηλαδή σε μια μεταβατική περίοδο. Ο ν. 4820/2021 μετέβαλε εκ βάθρων την αντίληψη για το τί μπορεί να είναι το περιεχόμενο της ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Από μια έκθεση με προεχόντως απολογιστικό χαρακτήρα, όπου το Συνέδριο εξέθετε κατά βάση με τι μέσα παρήγαγε το έργο που εμφάνισε κατά το έτος αναφοράς της έκθεσης, ο ν. 4820/2021 προέβλεψε την παραγωγή μιας έκθεσης ευρημάτων, πορισμάτων και συστάσεων, ενός κειμένου δηλαδή που προορίζεται να δια φωτίσει τον αναγνώστη για τις πλημμέλειες που εντοπίστηκαν στη δημόσια διαχείριση ώστε να μην επαναληφθούν και για την εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου ώστε να ενημερωθεί σχετικά η νομική κοινότητα.

Το σχεδιάσμα μιας τέτοιας έκθεσης έχει ήδη προδιαγραφεί στις ετήσιες εκθέσεις των ετών 2018 και 2019 ενώ με την ίδια δομή προδιαγράφεται και η παρούσα. Επακολουθεί, κατά τη μεταβατική επίσης φάση και με την ίδια δομή, η έκθεση του έτους 2021. Η ετήσια έκθεση του έτους 2022 θα είναι πλέον αυτή που θα εκδοθεί με την τακτική διαδικασία και το πλήρες κατά τον νόμο περιεχόμενο.

ΣΥΝΟΨΗ

Το σημαντικότερο γεγονός του ελεγκτικού έτους - στο οποίο η παρούσα έκθεση δίδει την μεγαλύτερη βαρύτητα - ήταν η ολοκλήρωση από το Δικαστήριο του ελέγχου στις διαδικασίες (τακτικές και έκτακτες) ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας από τη νόσο COVID-19.

Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι:

Οι δημόσιες συμβάσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας που έχουν υποβληθεί στα Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου για προσυμβατικό έλεγχο είναι συνολικά 246 και το συνολικό συμβατικό ποσό αυτών ανέρχεται σε 441.192.787,26 ευρώ. Οι δημόσιες συμβάσεις που αφορούσαν στην αντιμετώπιση της πανδημίας ανατέθηκαν μόνο κατ' εξαίρεση με τακτικές διαδικασίες ανάθεσης (ανοικτό ή κλειστό διαγωνισμό των άρθρων 26 και 27 του ν. 4412/2016, που προβλέπουν και τη δυνατότητα σύντμησης των προθεσμιών υποβολής προσφορών). Κατά κανόνα αυτές ανατέθηκαν με έκτακτες (εξαιρετικές) διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης(στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης), με επίκληση της απρόβλεπτης και επείγουσας ανάγκης αντιμετώπισης της πανδημίας.

Τα Κλιμάκια προσυμβατικού ελέγχου εφάρμοσαν τις ανωτέρω διατάξεις που θέσπιζαν ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση, συμπληρωματικά, αφενός προς τη διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, η οποία προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης σε περιπτώσεις απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, που καθιστούν αδύνατη την τήρηση των προθεσμιών προκήρυξης των τακτικών διαδικασιών ανάθεσης (ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού), και αφετέρου προς το άρθρο 86 του ν. 4412/2016 περί των κριτηρίων ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι οι ως άνω ειδικές διατάξεις προβλέπουν ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων αποκλειστικώς αυτό της χαμηλότερης τιμής.

Βασικά συμπεράσματα της ανωτέρω έκθεσης είναι τα ακόλουθα:

- Ειδικώς οι προμήθειες ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων κ.λπ.) και Μέσων Ατομικής Προστασίας (ΜΑΠ) που προορίζονται για την κάλυψη των σχετικών αναγκών των Μονάδων Υγείας του ΕΣΥ για την αντιμετώπιση της πανδημίας σχεδιάστηκαν κεντρικά από το Κεντρικό Συμβούλιο Υγειονομικών Περιφερειών (ΚΕΣΥΠΕ), στο οποίο δόθηκε η αρμοδιότητα, με το άρθρο 16 της από 11.3.2020 ΠΝΠ, που κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4682/2020, να καθορίζει τις απαιτούμενες, κατά περίπτωση, ποσότητες, τις τεχνικές προδιαγραφές και τους χρόνους παράδοσης των προς προμήθεια ειδών.

- Οι τεχνικές προδιαγραφές ειδικώς των ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων και τεστ ανίχνευσης του κορωνοϊού, συρίγγων κ.λπ.) και ΜΑΠ, που προμηθεύτηκαν οι εποπτευόμενες από το Υπουργείο Υγείας αναθέτουσες Αρχές για την κάλυψη των αναγκών των οικείων Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας, εγκρίθηκαν από το ΚΕΣΥΠΕ ενιαίως για όλες τις αναθέτουσες Αρχές και ήταν οι ίδιες σε όλες τις προσκλήσεις των εξαιρετικών διαδικασιών με διαπραγμάτευση ανάθεσης της προμήθειας των σχετικών ειδών.
- Οι ανάγκες που προέκυψαν από την εμφάνιση του κορωνοϊού καλύφθηκαν μέσω της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων που ανατέθηκαν κυρίως με εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση ή μέσω τροποποίησης ήδη εκτελούμενων συμβάσεων, κατ' επίκληση των απρόβλεπτων και επειγουσών περιστάσεων που δημιούργησε η πανδημία.
- Όσες από τις ανωτέρω εξαιρετικές διατάξεις θέσπισαν ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση των προμηθειών ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων, τεστ διάγνωσης κλπ.) και ΜΑΠ για τις ανάγκες των Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας, και προέβλεψαν παρεκκλίσεις από τις σχετικές περί δημοσίων συμβάσεων διατάξεις του εθνικού δικαίου προκύπτει ότι συνέβαλαν στον καλύτερο προγραμματισμό, στην ταχύτερη έναρξη και στην ευελιξία των διαδικασιών ανάθεσης των οικείων προμηθειών, αλλά και στην επίτευξη ανταγωνισμού και καλύτερων τιμών για τα προς προμήθεια είδη.
- Εν τούτοις, δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές δεν ήταν δυνατόν να προβλέψουν παρεκκλίσεις από τις σχετικές υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις του ν. 4412/2016 περί άσκησης προδικαστικών προσφυγών αλλά και ενδίκων βοηθημάτων κατά των πράξεων των οικείων διαδικασιών ανάθεσης, δεν είχαν πάντοτε ως αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των διαδικασιών αυτών, που ήταν ο κύριος σκοπός τους, ενόψει του επείγοντος χαρακτήρα των οικείων προμηθειών.
- Η πρόβλεψη περί κεντρικής ανάθεσης των οικείων προμηθειών από ορισθείσες Κεντρικές Αρχές Αγορών σε μεγάλες ποσότητες με ενιαίες για περισσότερες αναθέτουσες Αρχές διαδικασίες ανάθεσης, που επέτρεπαν τη συμμετοχή απεριόριστου αριθμού οικονομικών φορέων, η πρόβλεψη ενιαίων χρόνων παράδοσης των οικείων ειδών και η θέσπιση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών, οδήγησαν σε αύξηση του ανταγωνισμού, ο οποίος σε συνδυασμό με τον κεντρικό έλεγχο των τελικών τιμών κατακύρωσης εξασφάλισε τη διατήρηση των τιμών σε εύλογα όρια.

- Η εξέλιξη των τιμών που επιτεύχθηκαν ειδικώς στις διαδικασίες ανάθεσης των προμηθειών ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων, τεστ διάγνωσης κ.λπ.) και ΜΑΠ για τις ανάγκες των Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας ήταν ανάλογη του διεθνούς περιβάλλοντος υψηλής ζήτησης και αρχικώς χαμηλής προσφοράς, αλλά εν συνεχεία, αυξημένης προσφοράς των αντίστοιχων ειδών.

Ως προς τα γνωμοδοτικά καθήκοντα του ΕλΣυν

Το έτος 2020 εκδόθηκαν εξαιρετικά σημαντικές γνωμοδοτήσεις από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου που αφορούν (α) στη διάσταση μεταξύ των διατάξεων της δημοσιονομικής νομοθεσίας και της πάγιας νομολογίας του αναφορικά με τη διάκριση των δημοσιονομικών ρόλων και την επαρκή και σαφή πρόβλεψη των δημοσιονομικών ευθυνών και κυρώσεων σε όλα τα πρόσωπα που μετέχουν στη δημοσιονομική διαδικασία (διατάκτες, υπόλογοι, εκκαθαριστές, ταμίες αχρεωστήτως λαβόντες κλπ), και καθίστανται, λόγω του καταλογισμού τους, υποκείμενα της δημοσιονομικής δίκης (β) στις συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις του σχεδίου νόμου με τίτλο «ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΨΗΦΙΑΚΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ (e-Ε.Φ.Κ.Α.) και (γ) στις ρυθμίσεις με τις οποίες προβλέφθηκε η επιστροφή στους συνταξιούχους του Δημοσίου καθώς και στους συνταξιούχους που διέπονται από το ίδιο με τους δημοσίους υπαλλήλους συνταξιοδοτικό καθεστώς (πρώην υπάλληλοι των ΟΤΑ και άλλων ΝΠΔΔ κ.λπ.) των αναγόμενων στο χρονικό διάστημα από 11.6.2015 έως 12.5.2016 ποσών των περικοπών που είχαν επιβληθεί στις συντάξεις τους, με βάση τις διατάξεις των υποπαρ.Β.3 (για τους συνταξιούχους του Δημοσίου) και Β.9 (για τις λοιπές διεπόμενες από το ίδιο συνταξιοδοτικό καθεστώς κατηγορίες) της παρ. Β του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012.

Ως προς τα δικαιοδοτικά καθήκοντα του ΕλΣυν

Το έτος 2020 δημοσιεύθηκαν σημαντικές αποφάσεις της Ολομέλειας του ΕλΣυν, με τις οποίες μεταξύ άλλων (α) κρίθηκε αμετάκλητα, στο πλαίσιο της πρότυπης δίκης ή εξέτασης προδικαστικών ερωτημάτων, κατ' εφαρμογή του άρθρου 108Α του π.δ. 1225/1981 (Α' 304), η συνταγματικότητα και η συμβατότητα με την ΕΣΔΑ της ίδρυσης του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) καθώς και ζητήματα περιορισμού των συντάξιμων αποδοχών ορισμένων κατηγοριών συνταξιούχων, (β) ερμηνεύτηκαν διατάξεις εθνικού και κοινοτικού δικαίου όσον αφορά τις διαδικασίες επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων και αποσαφηνίστηκε η έννοια του υπολόγου – υπόχρεου σε λογοδοσία λήπτη ενωσιακής χρηματοδότησης (γ) αποσαφηνίστηκε το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως του άρθρου 39 του ν. 4509/2017 που πρόβλεψε την δεκαετή παραγραφή των αξιώσεων καταλογισμού ελλειμμάτων οικονομικών διαχειρίσεων σε αντικατάσταση της εικοσαετούς παραγραφής του άρθρου 249

ΑΚ για την απεμπλοκή των δημοσιονομικά υπεύθυνων προσώπων αλλά και του Δικαστηρίου από υποθέσεις ελλειμμάτων που διαρκούσαν πολλά χρόνια, λόγω αδυναμιών της δημοσιονομικής διοίκησης, οι οποίες δεν κατέληγαν σε απαλλαγές ή σε καταλογισμούς και δ) τέθηκαν το πρώτον ζητήματα θεμελίωσης δημοσιονομικής ευθύνης του Δημάρχου από την συστηματική παράλειψή του να ασκήσει τις προβλεπόμενες από το νόμο αρμοδιότητες εποπτείας των οικονομικών υπηρεσιών του Δήμου, έστω και εάν αυτός είχε νομίμως εκχωρήσει τη σχετική αρμοδιότητα του σε άλλο όργανο. Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου συνδέθηκε με τις αρμοδιότητες του διατάκτη του ελεγχόμενου φορέα και τη θέσπιση από αυτόν συστήματος εσωτερικού ελέγχου (internal control) ώστε ο τελευταίος να έχει, μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, τον ενδογενή έλεγχο των υπηρεσιών του.

I.

Επίκαιρα ζητήματα

Κεφάλαιο 1

Οι λοιπές (εκτός του κειμένου της ενιαίας δικονομίας) διατάξεις του ν. 4700/2020

Με τον ν. 4700/2020 «Ενιαίο Κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» (Α' 127/29.6.2020), εκτός από την εισαγωγή μιας σύγχρονης και ολοκληρωμένης δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, θεσπίστηκαν, περαιτέρω, ρυθμίσεις στα ακόλουθα πεδία:

1. Ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο (βλ. άρθρα 324 – 337 του ν. 4700/2020): Σε σχέση με το προγενέστερο καθεστώς, οι σημαντικότερες τροποποιήσεις αφορούν την μεταβολή του ορίου υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο των συγχρηματοδοτούμενων από ενωσιακούς πόρους συμβάσεων (από δέκα σε πέντε εκατομμύρια ευρώ). Επιπλέον, ενσωματώνονται σε νομοθετικό κείμενο οι νομολογιακές παραδοχές του Δικαστηρίου για τις ειδικές κατηγορίες συμβάσεων που υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο (προγραμματικές συμβάσεις του ν. 3852/2010, συμφωνίες πλαίσιο και εκτελεστικές αυτών συμβάσεις του ν. 4412/2016, συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας του ν. 3978/2011, συμβάσεις αξιοποίησης περιουσιακών στοιχείων του ΤΑΙΠΕΔ και εταιρειών που ανήκουν άμεσα ή άμεσα σε αυτό, δανειακές συμβάσεις Δήμων κλπ) καθώς και τις ειδικότερες κατηγορίες συμβάσεων που εξαιρούνται του προσυμβατικού ελέγχου. Προκειμένου δε να ενισχυθεί το κύρος της ως άνω διαδικασίας εισάγονται και οι ακόλουθες καινοτομίες: α) σημαντικές για την ενότητα της νομολογίας υποθέσεις ή υποθέσεις στις οποίες αυτό ενδείκνυται λόγω αντικειμένου της σύμβασης ή για άλλον σπουδαίο λόγο, μπορεί να εισάγονται απευθείας, με πράξη του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στη μείζονα Ολομέλεια και β) η προσφυγή αναθεώρησης κατά των αποφάσεων του Τμήματος που απορρίπτουν προσφυγή ανάκλησης κατά πράξεως Κλιμακίου ασκείται πλέον στην Ελάσσονα Ολομέλεια και όχι στο Τμήμα μείζονος - επταμελούς σύνθεσης, το οποίο καταργείται.

2. Οργανωτικές ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη άσκηση του δικαιοδοτικού έργου (βλ. άρθρα 338 – 339 του ν. 4700/2020). Στο πλαίσιο αυτό προβλέφθηκε ότι η Ολομέλεια, όταν δεν συνεδριάζει με τη συμμετοχή όλων των μελών της (Πλήρης Ολομέλεια), λειτουργεί σε μείζονα και σε τρεις ελάσσονες σχηματισμούς. Η μείζων Ολομέλεια συγκροτείται από τον Πρόεδρο, τους Αντιπροέδρους και είκοσι Συμβούλους που προκύπτουν από

κλήρωση, ενώ η ελάσσων Ολομέλεια συγκροτείται από τον Πρόεδρο και δεκατέσσερις Αντιπροέδρους και Συμβούλους. Επίσης προβλέπονται επτά τμήματα με δικαστικές αρμοδιότητες, ενώ η κατανομή των υποθέσεων γίνεται σε αυτά ως εξής: **(α)** Πρώτο Τμήμα: Οι καταλογιστικές διαφορές Δημοσίου και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο Δημόσιο, καθώς και οι διαφορές από επιχορηγήσεις και κάθε είδους χρηματοδοτήσεις του Δημοσίου προς ιδιωτικά νομικά πρόσωπα ή ιδιώτες, **(β)** Δεύτερο Τμήμα: Οι καταλογιστικές διαφορές οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν σε αυτά, καθώς και οι διαφορές από επιχορηγήσεις και κάθε είδους χρηματοδοτήσεις των ανωτέρω προς ιδιωτικά νομικά πρόσωπα ή ιδιώτες, **(γ)** Τρίτο Τμήμα: Εφέσεις και εφέσεις-αγωγές σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις πολιτικών υπαλλήλων και λειτουργών, **(δ)** Τέταρτο Τμήμα: Αγωγές σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις πολιτικών υπαλλήλων και λειτουργών, **(ε)** Πέμπτο Τμήμα: Εφέσεις και εφέσεις - αγωγές σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις στρατιωτικών συνταξιούχων, **(στ)** Έκτο Τμήμα: Αγωγές σε συνταξιοδοτικές υποθέσεις στρατιωτικών συνταξιούχων, **(ζ)** Έβδομο Τμήμα: Οι διαφορές από την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου και οι καταλογιστικές διαφορές από δημοσιονομικές διορθώσεις και ανακτήσεις εις βάρος υπόχρεων δημόσιας λογοδοσίας.

Το τεκμήριο της αρμοδιότητας για τις καταλογιστικές διαφορές ορίζεται υπέρ του Πρώτου Τμήματος και για τις συνταξιοδοτικές διαφορές υπέρ του Τρίτου. Το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας ορίζεται υπέρ του Έβδομου Τμήματος. Ακολούθως, με τα πρακτικά της 19^{ης} Γεν. Συν./2ας Σεπτεμβρίου 2020 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου εγκρίθηκε κανονιστική απόφαση για τη συγκρότηση και λειτουργία της Ολομέλειας και των Τμημάτων. Ειδικότερα, ορίστηκε ότι στην Μείζονα Ολομέλεια του Δικαστηρίου εισάγονται οι προδικαστικές παραπομπές από τα Τμήματα για την επίλυση ζητημάτων αντισυνταγματικότητας ή γενικότερης σημασίας ζητημάτων καθώς και τα προς εκδίκαση σε πρότυπη δίκη ένδικα μέσα ή βοηθήματα που εκκρεμούν ενώπιον Τμήματος και στα οποία τίθενται ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχουν επιπτώσεις σε ευρύτερο κύκλο προσώπων.

3. Ρυθμίσεις που ενισχύουν την ελεγκτική αποστολή του ΕλΣυν (άρθρα 340 – 344). Μεταξύ των ρυθμίσεων αυτών, η σημαντικότερη αφορά στην ίδρυση ενός νέου Τμήματος, του Τμήματος Ελέγχων, στο οποίο μάλιστα προεδρεύει ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου. Στην αρμοδιότητα του Τμήματος Ελέγχων υπάγονται ο καθορισμός της στρατηγικής ελέγχων του ΕλΣυν, ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση του ετήσιου και του πολυετούς προγράμματος ελέγχων, η έκδοση των κάθε είδους εκθέσεων ελέγχου, εφόσον αυτές δεν παραπέμπονται στην Ολομέλεια για έγκριση, ο προγραμματισμός και η παρακολούθηση των εκτελούμενων κατ' έτος στοχευμένων ελέγχων, καθώς και η επεξεργασία των διαδηλώσεων και της ετήσιας έκθεσης. Μάλιστα, ορίζεται ότι το Τμήμα Ελέγχων έχει το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για κάθε θέμα που σχετίζεται με τον προγραμματισμό και τη διενέργεια κάθε είδους

ελέγχων, ενώ αντικαταστάθηκε το άρθρο 40 του τότε ισχύοντος Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013), ώστε στους στοχευμένους ελέγχους του Δικαστηρίου να περιλαμβάνονται και ειδικοί έλεγχοι επί ζητημάτων γενικότερου ενδιαφέροντος με σκοπό τον εντοπισμό και τη διάγνωση συστημικής φύσης παθογενειών στη δημόσια διαχείριση, την ανάλυση των αιτιών των παθογενειών αυτών και τη διατύπωση συστάσεων για την αντιμετώπισή τους. Τέλος, για πρώτη φορά ορίζεται ρητώς ότι ο Πρόεδρος του ΕλΣυν παρουσιάζει στη Βουλή το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων του Δικαστηρίου, ενώ κατά την ακρόαση του Προέδρου, η Βουλή μπορεί να προτείνει να δοθεί προτεραιότητα σε ορισμένους από τους ελέγχους που έχουν προγραμματισθεί. Ειδικότερα η Βουλή μπορεί να εκφράσει ενδιαφέρον για την διενέργεια και άλλων ελέγχων, πέραν των προγραμματισμένων, έως τριών κατ' έτος, ιδίως με αντικείμενο αδυναμίες στα συστήματα δημόσιας διαχείρισης.

Κεφάλαιο 2

Ο χάρτης Δεοντολογίας των Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Με την ΦΓ8/55595/2.11.2020 απόφαση της Πλήρους Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου εγκρίθηκε ο «Χάρτης Δεοντολογίας των Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου»¹, ο οποίος απευθύνεται στα μέλη του Δικαστηρίου, με σκοπό αφενός να τους βοηθήσει να κρίνουν σχετικά με το αποδεκτό ή μη μιας δραστηριότητάς τους ή της συμπεριφοράς τους εντός και εκτός υπηρεσίας αφετέρου να διασφαλιστεί η δημόσια εικόνα και το κύρος τους, αποτρέποντας την έγερση αμφιβολιών στην κοινωνία για τον τρόπο άσκησης του λειτουργήματός τους.

Η ανάγκη για την κατάρτιση ενός Χάρτη Δεοντολογίας που θα διέπει τη συμπεριφορά των Δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπαγορεύτηκε τόσο από την απαίτηση της σύγχρονης δημοκρατικής πολιτείας για περισσότερη διαφάνεια στη λειτουργία των θεσμικών της οργάνων και για την εμπέδωση και περαιτέρω ενίσχυση του κλίματος εμπιστοσύνης των πολιτών στον θεσμό της ανεξάρτητης δικαιοσύνης, όσο και από το θεσμικό ρόλο και την αποστολή

¹ Σχέδιο του Χάρτη Δεοντολογίας των δικαστικών λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου ετοίμασε, ομάδα εργασίας υπό την Αντιπρόεδρο Μαρία Βλαχάκη, που συγκροτήθηκε με την 67067/6.11.2019 απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αποτελείτο από Συμβούλους, Παρέδρους και Εισηγητές του Δικαστηρίου, ενώ στις εργασίες της συμμετείχαν ενεργά με αποφασιστική ψήφο και εκπρόσωπος της Ένωσης δικαστικών λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Για την εκπόνηση του Χάρτη η ως άνω ομάδα εργασίας έλαβε μεταξύ άλλων υπόψη τις διεθνείς Αρχές της Μπανγκαλόρε για τη δικαστική δεοντολογία (The Bangalore Principles of Judicial Conduct), που συντάχθηκαν από ομάδα εργασίας του ΟΗΕ, όπως αναθεωρήθηκαν το 2002 στη Χάγη και υιοθετήθηκαν από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Ευρωπαϊών Δικαστών.

του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου, όπως καθορίζεται στο Σύνταγμα και την κείμενη νομοθεσία σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), που επιβάλλουν στους δικαστικούς λειτουργούς του να ασκούν τα αμιγώς και τα οιονεί δικαιοδοτικά τους καθήκοντα με αμεροληψία και ακεραιότητα, ώστε να ενισχύουν, πέραν της δημόσιας εμπιστοσύνης στη δικαιοσύνη και της διαφάνειας στη δικαστική λειτουργία εν γένει, το κύρος και την ανεξαρτησία του Δικαστηρίου, στο οποίο υπηρετούν. Με τον Χάρτη δεν θεσπίζονται κανόνες δικαίου, ούτε εισάγονται νομικές υποχρεώσεις ή αναγνωρίζονται δικαιώματα. Αντιθέτως, καταγράφονται διαπιστώσεις περί των αξιών και αρχών που διέπουν τη συμπεριφορά των δικαστικών λειτουργών, ενώ διατυπώνονται κατευθύνσεις σε αυτούς προς επίλυση διλημμάτων τους αναφορικά με τον σεβασμό των αξιών και των αρχών αυτών. Με τις κατευθυντήριες αρχές που περιέχονται στον Χάρτη Δεοντολογίας διακηρύσσονται οι επιβαλλόμενες αρχές και αξίες ακεραιότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας, αξιοπρέπειας, αυτοπεριορισμού, αποτελεσματικότητας και δικαιοσύνης, χωρίς να προκαταλαμβάνεται η αυθεντική ερμηνεία και εφαρμογή των οικείων νομοθετικών ρυθμίσεων και χωρίς με αυτές να θεσπίζονται κανόνες πειθαρχικού δικαίου. Οι εν λόγω αξίες και αρχές αναλύονται στα άρθρα 4 έως και 10 του Χάρτη, ενώ προβλέπεται ότι ο δικαστικός λειτουργός μπορεί να απευθύνει ερώτημα στην Επιτροπή δεοντολογίας του Δικαστηρίου σε περίπτωση αμφιβολιών σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή των κανόνων δεοντολογίας. Τέλος, οι ρυθμίσεις του ως άνω Χάρτη, εφαρμόζονται και στην προσωπική συμπεριφορά των δικαστών στο μέτρο που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για τη διασφάλιση του σεβασμού από τον δικαστή των αρχών και αξιών που καταγράφονται σε αυτόν.

Κεφάλαιο 3

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Για την εγκαθίδρυση ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στις διαδικασίες που ακολουθούν τα όργανα διοίκησης και ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την λήψη αποφάσεων ή την παραγωγή πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες, ειδική ομάδα εργασίας², εκπόνησε σχέδιο κανονιστικής απόφασης, σύμφωνα με το οποίο προσδιορίστηκαν τα όργανα που απαρτίζουν το

² Η ειδική αυτή ομάδα εργασίας συγκροτήθηκε την με αριθ. πρωτ. 69577/20.11.2019 απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως αυτή συμπληρώθηκε με την με αριθ. πρωτ. 71195/27.11.2019 απόφαση, και αποτελείτο από δικαστικούς λειτουργούς και υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

παραπάνω σύστημα εσωτερικού ελέγχου και ορίστηκε το πλέγμα των διοικητικών διαδικασιών που συνθέτουν το σύστημα αυτό. Το σύστημα, περιλαμβάνει τον Ενδογενή Έλεγχο, τον Εσωτερικό Ελεγκτή και την Επιτροπή Διασφάλισης της Ανεξαρτησίας του Εσωτερικού Ελεγκτή, ενώ καθορίστηκε σαφώς το εννοιολογικό περιεχόμενο και οι αρμοδιότητες του καθενός εκ των τριών αυτών συστατικών στοιχείων του συστήματος. Ο ενδογενής έλεγχος αποβλέπει στον εντοπισμό των δημοσιονομικών κινδύνων που ελλοχεύουν σε κάθε φάση της δημοσιονομικής διαδικασίας και στη θέσπιση κατάλληλων και αποτελεσματικών δικλίδων για την αντιμετώπισή τους. Ο Εσωτερικός Ελεγκτής, ο οποίος επιλέγεται μεταξύ των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, επισκοπεί τη λειτουργία του ενδογενούς ελέγχου, ενώ η Επιτροπή Διασφάλισης της Ανεξαρτησίας του Εσωτερικού Ελεγκτή, η οποία είναι τριμελής αποτελούμενη από μέλη της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου παρακολουθεί τις εργασίες του Εσωτερικού Ελεγκτή, αξιολογεί την ποιότητά τους και εξασφαλίζει ότι οι συστάσεις του λαμβάνονται δεόντως υπόψη από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ακολουθώντας, σε 45 πίνακες του Παραρτήματος Ι του εκπονηθέντος σχεδίου περιγράφονται οι 36 επιμέρους δημοσιονομικές διαδικασίες που ασκούνται από τις Υπηρεσίες Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ειδικότερα, σε κάθε πίνακα περιλαμβάνονται στήλες στις οποίες καταγράφονται οι ενέργειες προς παραγωγή πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες και καθορίζονται τα διάφορα στάδιά τους, μεταξύ δε των στηλών αυτών, σε μία στήλη με τίτλο «κίνδυνοι» εντοπίζονται οι παρεκκλίσεις από τη νομιμότητα και κανονικότητα που πιθανολογούνται για την οικεία ενέργεια (κόκκινα στοιχεία), και δίπλα στη στήλη αυτή σε άλλη στήλη με τίτλο «δικλίδες» αναφέρονται οι διαδικασίες πρόληψης και αποτροπής των κινδύνων καθώς και ο υπεύθυνος τήρησης εσωτερικής δικλίδας (πράσινα στοιχεία). Στο Παράρτημα ΙΙ του ίδιου σχεδίου καθορίζεται το περιεχόμενο του «Εγχειριδίου διεξαγωγής στοχευμένων ελέγχων από τον Εσωτερικό Ελεγκτή», με βάση το οποίο ο Εσωτερικός Ελεγκτής προγραμματίζει και εκτελεί στοχευμένους ελέγχους στις διαδικασίες παραγωγής πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες και στις δικλίδες πρόληψης και αποτροπής των δημοσιονομικών κινδύνων με σκοπό να διαγνώσει την ορθή και αποτελεσματική λειτουργία τους. Τα επιμέρους κεφάλαια του εγχειριδίου αυτού αναφέρονται σε 1. Διαδικασίες σχεδιασμού, προγραμματισμού και διεξαγωγής στοχευμένου ελέγχου, 2. Εφαρμογή Ελεγκτικής Μεθοδολογίας, 3. Τρόπους αποτύπωσης ελεγκτικών ευρημάτων και συστάσεων από τον Εσωτερικό Ελεγκτή, 4. Δομή και Περιεχόμενο της Έκθεσης στοχευμένου ελέγχου, 5. Κοινοποίηση της έκθεσης στοχευμένου ελέγχου και 8. Διαδικασίες παρακολούθησης της υλοποίησης συστάσεων για βελτιωτικές ενέργειες (follow up). Τέλος, στο Παράρτημα ΙΙΙ «Στοιχεία από τη Διεθνή Βιβλιογραφία περί Εσωτερικού Ελέγχου» αναφέρονται, ενδεικτικά: 1. Η αρχή της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης καθώς και οι απορρέουσες από αυτές αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας, 2. Ο Ενδογενής Έλεγχος, ως μέσον για την επίτευξη της καλής διακυβέρνησης, ο οποίος αφορά στον εντοπισμό, την ανάλυση, την εκτίμηση και την αντιμετώπιση των κινδύνων διαχείρισης 3. Ο Εσωτερικός Ελεγκτής, ως όργανο

αφενός αντικειμενικής διασφάλισης της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των συστημάτων ενδογενούς ελέγχου των υπηρεσιών του Δικαστηρίου, αφετέρου παροχής συμβουλών ώστε να βελτιώνονται οι λειτουργίες του 4. Τα Διεθνή Πρότυπα που διέπουν τους μηχανισμούς Ενδογενούς και Εσωτερικού Ελέγχου. Το περιεχόμενο του εκπονηθέντος ως άνω σχεδίου καταγραφής των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου, εγκρίθηκε με τα Πρακτικά της 12^{ης} /10.6.2020 Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ενσωματώθηκε στην ΦΓ8/28662 «Ορισμός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου» κανονιστική απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κεφάλαιο 4

Ο έλεγχος του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων

Με τα πρακτικά της 27^{ης}/4.11.2020 Γενικής Συνεδρίασης της Πλήρους Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου εγκρίθηκε η ΦΓ8/55081/2020 κανονιστική απόφαση με θέμα «Διαδικασία ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας συστήματος εσωτερικού ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία». Σχέδιο της ως άνω κανονιστικής απόφασης είχε συντάξει ειδική ομάδα εργασίας³, που είχε συγκροτήσει για τον σκοπό αυτό ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Με την ανωτέρω κανονιστική απόφαση θεσπίστηκαν οι ειδικότεροι κανόνες και διαδικασίες που αφορούν στον ασκούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγχο επί των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου που αναπτύσσουν οι υπαγόμενοι στην ελεγκτική του δικαιοδοσία φορείς της γενικής κυβέρνησης. Ο έλεγχος αυτός θα ασκείται για καθένα από τους φορείς αυτούς από τον καθ' ύλην και κατά τόπο αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ το Τμήμα Ελέγχων καθίσταται αρμόδιο να επιλύει, εφόσον του ζητηθεί από τον ελεγχόμενο φορέα ή τον αρμόδιο Επίτροπο, οποιαδήποτε ζήτημα ανακύψει κατά τον έλεγχο, αν κρίνει ότι είναι γενικότερης σημασίας ή αφορά το σύνολο

³ Η ομάδα εργασίας για τον καθορισμό των διαδικασιών παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου που αναπτύσσουν οι φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία συγκροτήθηκε με την αριθ. πρωτ. 52617/21.10.2020 απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αποτελείτο από Αντιπροέδρους και Συμβούλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επεξεργάστηκε το σχετικό προσχέδιο της κανονιστικής απόφασης που συνέταξε ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ύστερα από συναντήσεις με όσους Επιτρόπους του Δικαστηρίου θα καλούνταν να την εφαρμόσουν μετά την τελική έγκρισή της, προέβη, υπό τον συντονισμό και την εποπτεία του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην τελική διαμόρφωσή του επιφέροντας σε αυτό όλες τις ενδεικνύόμενες αλλαγές. Ακολούθως το σχέδιο εισήχθη προς έγκριση ενώπιον της Πλήρους Ολομέλειας με εισήγηση του Προέδρου.

ή μεγάλο μέρος του υποβληθέντος στον έλεγχο αντικειμένου. Επιπλέον, με την εν λόγω απόφαση:

(α) ορίζεται ότι δεν υφίσταται σύστημα εσωτερικού ελέγχου σε φορέα, ακόμη και όταν λειτουργεί σε αυτόν γραφείο ή υπηρεσία Εσωτερικού Ελεγκτή, αν δεν έχουν καταγραφεί από τον φορέα αναλυτικά όλες οι διαδικασίες παραγωγής πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες, δεν έχουν εντοπισθεί οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι και δεν έχουν επιπλέον προβλεφθεί δικλίδες προς αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών (ενδογενής έλεγχος).

(β) απαριθμούνται οι βασικές κατηγορίες δημοσιονομικών κινδύνων, στους οποίους περιλαμβάνονται ιδίως οι κίνδυνοι αυθαίρετης υλικής αφαίρεσης ή καταστροφής της περιουσίας του φορέα (λ.χ. υπεξαίρεση), απεμπόλησης από τον φορέα δημόσιων αξιώσεων του εις βάρος τρίτων (λ.χ. μη είσπραξη φόρου), ανάληψης από τον φορέα δημόσιων υποχρεώσεων χωρίς δυνατότητα εκπλήρωσης (λ.χ. δάνεια), μη σύννομης χορήγησης από τον φορέα δικαιωμάτων υπέρ τρίτων (λ.χ. μη νόμιμη απευθείας ανάθεση), μη σύννομης εκταμίευσης από τον φορέα δημόσιου χρήματος ή διάθεσης περιουσίας (λ.χ. πληρωμή χωρίς υπαρκτή παραλαβή) και διάθεσης από τον φορέα δημόσιου χρήματος χωρίς εγγυήσεις για την επίτευξη του καλύτερου αποτελέσματος (λ.χ. σπάταλη διαχείριση).

(γ) προβλέπεται ότι σε κάθε Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται υποχρεωτικά κατάλογος με ειδικά αντικείμενα του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των υπαγόμενων στην ελεγκτική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου φορέων και ότι η επιλογή των αντικειμένων ελέγχου θα γίνεται κατά τρόπο τέτοιο ώστε κάθε έτος να καλύπτονται από τον έλεγχο όλες οι κατηγορίες δημοσιονομικών κινδύνων, να κατανέμονται σε όλες τις Υπηρεσίες Επιτρόπου που ελέγχουν φορείς, και να αφορούν κατά το δυνατόν τους περισσότερους από τους ελεγχόμενους φορείς.

(δ) παρέχεται η ευχέρεια στον Επίτροπο, ανάλογα με την ένταση του κινδύνου και τη συναφή ανάγκη προστασίας του δημόσιου χρήματος ή της δημόσιας περιουσίας, να επιλέξει ως ελεγκτική προσέγγιση και την άσκηση ελέγχου πριν από τη συντέλεση των οικείων ενεργειών ανάληψης νομικής υποχρέωσης, εκκαθάρισης ή πληρωμής των δαπανών.

(ε) ορίζεται, σε περίπτωση αδράνειας του ελεγχόμενου φορέα να εγκαταστήσει εντός αυτού σύστημα εσωτερικού ελέγχου ή μη συμμόρφωσης στις συστάσεις του αρμόδιου για τον έλεγχο του φορέα Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ακολούθως στην έγγραφη όχληση που απευθύνει ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον προϊστάμενο του φορέα για να προβεί στις δέουσες ενέργειες, ότι ο τελευταίος ενημερώνεται για τις δημοσιονομικές ευθύνες που θα του αποδοθούν για τα ελλείμματα που τυχόν διαπιστωθούν στη διαχείριση του φορέα, ενώ δεν αποκλείεται να αποφασιστεί ο κατά προτεραιότητα

κατασταλτικός έλεγχος του δυστροπούντος φορέα, κατά τροποποίηση του προγράμματος ελέγχων της οικείας Υπηρεσίας Επιτρόπου.

(στ) προβλέπεται ότι αν, κατά την άσκηση από το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχου επί της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου φορέα, διαπιστωθεί παρατυπία στη δημοσιονομική διαχείριση του τρέχοντος έτους, απευθύνεται από τον αρμόδιο Επίτροπο σύσταση συμμόρφωσης και ο φορέας τίθεται στη συνέχεια υπό παρακολούθηση με σκοπό να διαπιστωθεί αν θεράπευσε την παρατυπία, εφόσον αυτή είναι θεραπεύσιμη, ή άλλως αν δεν επανέλαβε την ίδια παρατυπία σε επόμενη ενέργειά του.

Κεφάλαιο 5

Οι πρωτοποριακές ρυθμίσεις στη νέα δικονομία του ΕλΣυν

1. Καίτοι ανώτατο δικαστήριο, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είχε τύχει της δέουσας προσοχής από τον δικονομικό νομοθέτη. Επί πολλές δεκαετίες, τη δικονομία των υπαγόμενων στη δικαιοδοσία του δημοσιονομικών και συνταξιοδοτικών διαφορών συναποτελούσαν οι κάθε άλλο παρά διεξοδικές ρυθμίσεις των άρθρων 1 - 123 του, μάλλον, παρωχημένου π.δ/τος 1225/1981⁴, που μόνον περιμετρικές τροποποιήσεις είχαν, στη διαδρομή του χρόνου, υποστεί, και μεμονωμένες διατάξεις⁵ του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο⁶, με προέλευση από το επίσης απαρχαιωμένο π.δ. 774/1980⁷, των οποίων τα κενά - και δεν ήταν ευάριθμα⁸ - συμπληρώνονταν με την ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ)⁹.

2. Το συμπίλημα αυτό ετερογενών δικονομικών ρυθμίσεων έπασχε από προφανή έλλειψη συνοχής και κατέληγε με τον εφαρμοστή διαπορούντα για τις εφαρμοστέες, και ως προς τις στοιχειώδεις ακόμη διατυπώσεις της δίκης, διατάξεις. Και το πρόβλημα δεν ήταν, βεβαίως, το περιθώριο που ένα τέτοιο δικονομικό σύστημα κατέλειπε για κατ' αρχήν θεμιτές αμφιβολίες και αποκλίνουσες ερμηνείες. Εντοπιζόταν προεχόντως στον κίνδυνο δικονομικών

⁴¹ «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων» (Α' 304).

⁵ Ιδίως τα άρθρα 70 - 89.

⁶ κνεσ (ν. 4129/2013, Α' 52).

⁷ Πρόκειται για τον προισχύσαντα «Οργανισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (Α' 189), στον οποίον είχαν κωδικοποιηθεί έτι παλαιότερες διατάξεις, με συνέπεια, επί παραδείγματι, η καταγωγή των ρυθμίσεων για το ένδικο μέσο της αίτησης αναθεώρησης να ανιχνεύεται στο άρθρο 10 του ν.δ/τος 2712/1953 (Α' 323).

⁸ Η εξέλιξη του διοικητικού δικονομικού δικαίου κατά την περίοδο που είχε μεσολαβήσει από την έκδοσή του ελάχιστα είχε επηρεάσει το π.δ. 1225/1981, το οποίο δεν προέβλεπε καν τα ένδικα βοηθήματα της αγωγής και της ανακοπής κατά των πράξεων της διοικητικής εκτέλεσης.

⁹ Ν. 2717/1999 (Α' 97).

ακυροτήτων¹⁰ που αποθάρρυνε, αντί να διευκολύνει, την πρόσβαση στο Δικαστήριο, με όλες τις εντεύθεν συνέπειες ως προς την παροχή της δικαστικής προστασίας που εγγυάται το Σύνταγμα.

3. Με τον ν. 4700/2020,¹¹ προϊόν εργασίας Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, υπό την προεδρία του νυν Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, επιτεύχθηκε αυτό που, παρά τις προσπάθειες λειτουργικής εναρμόνισης των εγκατεσπαρμένων στα επιμέρους νομοθετήματα δικονομικών ρυθμίσεων, δεν θα μπορούσε ποτέ η νομολογία του Δικαστηρίου μόνη της να επιτύχει. Η αξιοποίηση, δηλαδή, όλων των ανωτέρω πηγών, όχι, ωστόσο, όπως είχαν, αλλά με τις προσαρμογές που η δικαστηριακή πρακτική είχε καταδείξει ως αναγκαίες, για τη συγκρότηση ενός ενιαίου *corpus* δικονομικών κανόνων, απλού, ορθολογικού και απαλλαγμένου από στείρες διαδικασίες, αναγόμενες στο απώτατο παρελθόν, που ενέτειναν τη σύγχυση, χωρίς σε τίποτε πλέον να ωφελούν¹², το οποίο ευχερώς να μπορεί να χρησιμοποιήσει η νομική κοινότητα, ασχέτως προηγούμενης εξοικείωσης ή μη με το Ελεγκτικό Συνέδριο.

4. Μολονότι, ακριβώς προκειμένου να καταστεί φιλικός προς τον χρήστη, ο ν. 4700/2020 απέφυγε τις εξεζητημένες λύσεις, δεν παύει, πάντως, να συνιστά μία δικονομία του 21ου αιώνα και περιλαμβάνει ορισμένες πράγματι καινοτόμες ρυθμίσεις που τον κατατάσσουν στην πρωτοπορία των οικείων νομοθετημάτων.

5. Αρχής γενομένης από το Κεφάλαιο 2¹³ του ν. 4700/2020, υπό τον τίτλο «Θεμελιώδεις Δικονομικές Αρχές», ο αναγνώστης θα διαπιστώσει την προσθήκη, στις κατά τα λοιπά κοινές με τον ΚΔΔ αρχές της ισότητας των διαδίκων, της αυτεπάγγελτης μέριμνας του Δικαστηρίου για την πρόοδο της δίκης κ.λπ., της κατευθυντήριας αρχής του άρθρου 15, σύμφωνα με το οποίο «το Δικαστήριο αντιμετωπίζει με βάση τις αρχές της δίκαιης δίκης τα ερμηνευτικά ζητήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή των δικονομικών κανόνων έτσι ώστε, λαμβάνοντας υπόψη κάθε φορά τη σοβαρότητα του διακυβεύματος, να αποφαινεται σε πνεύμα δίκαιης ισορροπίας». Και δεν θα μπορούσε ευστοχότερος, από τον ανωτέρω, ερμηνευτικός κανόνας να τεθεί, με

¹⁰ Χαρακτηριστικό, από την άποψη αυτή, ήταν το ζήτημα της μη καταβολής παραβόλου, για το οποίο, ύστερα από πολλές διακυμάνσεις της νομολογίας, έγινε τελικώς δεκτό ότι το άρθρο 73 ΚΝΕΣ απέκλειε την ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 139^A ΚΔΔ, με συνέπεια, σε αντίθεση με τα ισχύοντα στα διοικητικά δικαστήρια, να μην επιβάλλεται, προτού το ένδικο βοήθημα ή μέσο απορριφθεί, για τον λόγο αυτόν, ως απαράδεκτο, να κληθεί ο διάδικος από τη γραμματεία να προσκομίσει το ελλείπον παράβολο (3405/2015 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου).

¹¹ «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο (...) και άλλες διατάξεις» (Α' 127).

¹² Δεν μπορεί, λόγου χάριν, να μην επισημανθεί η κατάργηση με τον ν. 4700/2020 της ειδικής διαδικασίας που, παρά την εν γένει ασάφεια της διάκρισης των πράξεων κανονισμού συντάξεων από τις πράξεις εκτέλεσής τους, προβλεπόταν, εντούτοις, για τις δεύτερες, υποχρεώνοντας τον ενδιαφερόμενο στην προηγούμενη προσβολή των εκτελεστικών αυτών πράξεων σε Κλιμάκιο, ήτοι, σε διοικητικό, από λειτουργική άποψη, όργανο εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκειμένου στη συνέχεια η υπόθεσή του να μπορέσει να εισαχθεί στον αρμόδιο δικαστικό σχηματισμό (Τμήμα).

¹³ Άρθρα 11 - 20 ν. 4700/2020.

δεδομένο ότι, παρά τον εκ πρώτης όψης τεχνικό τους χαρακτήρα, είναι μέσω των δικονομικών κανόνων που πραγματώνεται το συνταγματικό δικαίωμα προς παροχή δικαστικής προστασίας. Και ότι η υπερβολικά τυπολατρική ερμηνεία των κανόνων αυτών άγει σε παραβίαση του δικαιώματος πρόσβασης σε δικαστήριο, όταν κωλύεται η εξέταση της ουσίας του ένδικου βοηθήματος ή μέσου που έχει ασκήσει ο ενδιαφερόμενος¹⁴.

6. Στο αμέσως επόμενο Κεφάλαιο 3 αυτού¹⁵, ο ν. 4700/2020, πραγματευόμενος το ζήτημα της διασφάλισης της αμεροληψίας του Δικαστηρίου, αντιδιαστέλλει τους, απολύτως συγκεκριμένους, λόγους αποκλεισμού του δικαστή από τους λόγους εξαιρέσεώς του, που αποδίδουν αμφότερες τις διαστάσεις της δικαστικής αμεροληψίας¹⁶, ενώ, συγχρόνως, αναγνωρίζει στον δικαστή την ευχέρεια, οσάκις ανακύπτει συνειδησιακό του πρόβλημα, να ζητήσει την απαλλαγή του από την εκδίκαση ορισμένης υπόθεσης. Σταθμίζοντας δε, περαιτέρω, την ανάγκη να διαφυλάσσεται, σε επαρκή βαθμό, και η προσωπική ζωή του δικαστή,¹⁷ ο ν. 4700/2020 καθιερώνει την εν συμβουλίω εξέταση της συνδρομής του λόγου αποκλεισμού, απαλλαγής ή εξαιρέσεως από ολιγομελή σχηματισμό, αποτελούμενο από τους τρεις αρχαιότερους δικαστικούς λειτουργούς, χωρίς, όπως είναι αυτονόητο, τη συμμετοχή του δικαστή στον οποίον ο λόγος αφορά.

7. Εκκινώντας, εξ άλλου, από την παραδοχή ότι η δραστηριότητα της προσωρινής δικαστικής προστασίας προϋποθέτει τη, χωρίς δογματισμούς, προσαρμογή της στην ιδιομορφία κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, ο ν. 4700/2020 εμπλούτισε τον θεσμό με νέες, επιπρόσθετες της δυνατότητας αναστολής εκτέλεσης της δυσμενούς για τον ενδιαφερόμενο διοικητικής πράξης ή δικαστικής απόφασης, μορφές. Και δη με την εξουσία του Δικαστηρίου να διατάξει, κατ' αίτηση εκείνου που η αίτηση συνταξιοδότησής του απορρίφθηκε από τη διοίκηση, κάθε πρόσφορο μέτρο, προκειμένου αυτός, έως ότου το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφανθεί οριστικά για το συνταξιοδοτικό του δικαίωμα, να μην περιέλθει σε κατάσταση εξομοιούμενη με απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση και, ως εκ τούτου, απαγορευόμενη από το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για Δικαιώματα του Ανθρώπου¹⁸.

8. Με δεδομένη, τέλος, την ανάγκη αποσυμφόρησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου από εκκρεμείς υποθέσεις, ιδίως, για συνταξιοδοτικές διαφορές, που έχουν, σε

¹⁴ Δεν είναι ασύνηθες και ανώτατα ακόμη δικαστήρια να υποπίπτουν στη φορμαλιστική προσέγγιση των δικονομικών διατάξεων, με ενδεικτική, ανάμεσα σε περισσότερες περιπτώσεις, τη μέχρι το πρόσφατο παρελθόν αντιμετώπιση από τη νομολογία του Αρείου Πάγου του ζητήματος του ορισμένου των λόγων αναίρεσης, για την οποία επανειλημμένα η Χώρα είχε καταδικασθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. εκτενέστερα 14/2010 Πρακτικά Διοικητικής Ολομέλειας Αρείου Πάγου).

¹⁵ Άρθρα 21 - 26.

¹⁶ Τόσο την υποκειμενική, την αναγόμενη, δηλαδή, στην ενδιάθετη βούληση του δικαστή που οφείλει να αντιμετωπίζει κάθε υπόθεση ανεπηρέαστος από προκαταλήψεις και προσωπικές εμπάθειες ή συμπάθειες, όσο και την αντικειμενική, υπό την έννοια της μη διαπίστωσης περιστάσεων που μπορεί να προκαλέσουν εύλογες αμφιβολίες για το αμερόληπτο της κρίσης του.

¹⁷ Ανάγκη που προδήλως εντείνει το πολυπρόσωπο των σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

¹⁸ Άρθρο 104 ν. 4700/2020.

μεγάλο αριθμό, σωρευθεί,¹⁹ χωρίς να αναμένεται η εντός εύλογου χρόνου περαίωσή τους²⁰, ο ν. 4700/2020, μεταξύ των άλλων μέτρων επιτάχυνσης των δικών που προβλέπει, διεύρυνε την ευχέρεια εισαγωγής σε συνοπτική, εν συμβουλίω, διαδικασία όχι μόνον εφέσεων προδιαγεγραμμένης, με βάση τα κριθέντα από το Δικαστήριο, έκβασης²¹, όπως υπό το προηγούμενο δίκαιο προβλεπόταν²², αλλά και αγωγών²³, για τις τελευταίες, ωστόσο, μόνον εφ' όσον οι διάδικοι, αφού συνεκτιμήσουν τις συνέπειες, για τους ίδιους, της καθυστέρησης που, διαφορετικά, θα έπρεπε να υποστούν, δεν διατυπώσουν αντίρρηση για τη χωρίς δημόσια συνεδρίαση εκδίκαση των υποθέσεών τους.

Κεφάλαιο 6

Η αντιμετώπιση της ελεγκτικής εκκρεμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το ν. 4700/2020

1. Η μέχρι πρότινος άσκηση του προηγούμενου της εκταμίευσής τους ελέγχου των δημοσίων δαπανών²⁴ είχε αφήσει έντονο το αποτύπωμά της στην καθημερινή λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Μεταξύ άλλων, και επειδή η εκ των πραγμάτων ακανόνιστη ροή των χρηματικών ενταλμάτων, που διαβιβάζονταν από τους δημόσιους φορείς στις υπηρεσίες του Δικαστηρίου, προκειμένου αυτά να θεωρηθούν και να καταστεί δυνατή η εξόφλησή τους, σε συνδυασμό με την ανάγκη ταχείας περάτωσης του ελέγχου τους, ούτως ώστε να μην παρακωλύονται, χωρίς σοβαρό λόγο, οι από μέρους των φορέων

πληρωμές²⁵, καθιστούσε δυσχερή - και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ανέφικτη - τη συστηματική ενασχόληση των ελεγκτών με τη διεκπεραίωση των υπόλοιπων

¹⁹ Εξαίτιας, στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων, της παράλειψης του ουσιαστικού νομοθέτη να συμμορφωθεί προς την παγιωμένη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για σειρά συνταξιοδοτικών ζητημάτων, που υποχρεώνει τους ενδιαφερόμενους να προσφεύγουν διαρκώς στο Δικαστήριο.

²⁰ Η καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης αποτελεί την έτερη μεγάλη κατηγορία παραβιάσεων του άρθρου 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για Δικαιώματα του Ανθρώπου, που έχει επισύρει καταδίκες της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

²¹ Άρθρο 91 ν. 4700/2020.

²² Άρθρο 108^Α π.δ/τος 1225/1981.

²³ Άρθρο 93 ν. 4700/2020.

²⁴ Με το άρθρο 10 του ν. 4337/2015 (Α' 129), όπως μετέπειτα τροποποιήθηκε με τα άρθρα 58 του ν. 4607/2019 (Α' 65) και 125 του ν. 4611/2019 (Α' 73), έπαυσε η διενέργεια του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Δημοσίου από την 1.1.2017 και των λοιπών δημοσίων φορέων (οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου) από τις 31.7.2019.

²⁵ Με την έγκαιρη πραγματοποίηση των πληρωμών προς τους προμηθευτές συνέχεται, λόγου χάριν, ο ομαλός εφοδιασμός των Νοσοκομείων του Εθνικού Συστήματος Υγείας με το απαραίτητο για τη λειτουργία τους υγειονομικό υλικό, καθόσον δε ο προληπτικός έλεγχος διενεργείτο στο τελευταίο, το

ελεγκτικών εργασιών που το Σύνταγμα και ο νόμος έχουν αναθέσει στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

2. Εάν σε όσα αναφέρθηκαν προστεθεί και η ορθή, υπό τα τότε δεδομένα, νομολογιακή παραδοχή ότι, με τη θεώρηση του εντάλματος, η δαπάνη τεκμαίρεται νόμιμη και, μόνον σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, θα μπορούσε εκ των υστέρων να αμφισβητηθεί²⁶, ευεξήγητη ήταν η σώρευση μεγάλου αριθμού λογαριασμών δημοσίων διαχειρίσεων των οποίων ο έλεγχος από το Δικαστήριο και, κατ' επέκταση, η απαλλαγή των υπολόγων που τους είχαν υποβάλει εκκρεμούσε επί μακρόν. Διότι, αφού στους λογαριασμούς καταχωρείτο η εξόφληση των δαπανών που είχαν ήδη κριθεί νόμιμες κατά τον προληπτικό έλεγχο, κάθε άλλο παρά σύνηθες ήταν ουσιαστικά ευρήματα ο κατασταλτικός έλεγχος να αποδώσει, με συνέπεια ο τελευταίος να αποβαίνει μία κοπιαστική μεν, χωρίς ουσία δε ως επί το πλείστον ελεγκτική εργασία.

3. Αναλαμβάνοντας το ίδιο την πρωτοβουλία για τη διευθέτηση της ελεγκτικής αυτής εκκρεμότητας, το Ελεγκτικό Συνέδριο, με τα Πρακτικά της 5ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου της 19ης Φεβρουαρίου 2020, πρότεινε λύση που εύστοχα εξισορροπεί το αδόκιμο της οριστικής απαλλαγής των υπολόγων, χωρίς οποιαδήποτε επαλήθευση των λογαριασμών τους, με την περιοδικότητα των διενεργούμενων από το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχων.

4. Πράγματι, θα ήταν, αν μη τι άλλο, παράδοξο το Δικαστήριο να έχει αποφανθεί, με τη λεγόμενη *Διαδήλωσή του*²⁷, υπέρ της ορθότητας και αξιοπιστίας του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους και τούτο να μην ασκεί επιρροή για τους υπολόγους του Δημοσίου των οποίων οι κατ' ιδίαν λογαριασμοί ενσωματώνονται στον Απολογισμό και στον Ισολογισμό. Πολύ περισσότερο όταν, όπως εν προκειμένω συνέβαινε, ο νόμος προβλέπει, εκτός από ετήσια, και μηνιαία λογοδοσία των εν λόγω υπολόγων στο Ελεγκτικό Συνέδριο,²⁸ ακριβώς προκειμένου οι μεταβολές που το Δικαστήριο θα επιφέρει στις διαχειριστικές τους πράξεις εγκαίρως να μπορέσουν να αποτυπωθούν στον Απολογισμό και στον Ισολογισμό του Κράτους²⁹. Κατ' αναλογία δε, εξ ίσου αδικαιολόγητο θα ήταν οι υπόλογοι των άλλων, εκτός από το Κράτος, δημόσιων φορέων να παραμένουν σε μία μετέωρη, όσον αφορά την απαλλαγή

αμέσως προηγούμενο, δηλαδή, της εκταμίευσης, στάδιο της διαδικασίας, εκεί ήταν που εμφανιζόταν το σωρευτικό αποτέλεσμα όλων των καθυστερήσεων που είχαν προηγηθεί (εξαιτίας της ολιγορίας των αρμόδιων διοικητικών οργάνων να εξασφαλίσουν τις αναγκαίες για τις πληρωμές πιστώσεις κ.λπ.).

²⁶ Όπως γινόταν παγίως δεκτό (βλ. ενδεικτικώς τα Πρακτικά της 3ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου της 23ης Φεβρουαρίου 2005), η επανεξέταση της νομιμότητας της δαπάνης, μετά τη θεώρηση και εξόφληση του χρηματικού εντάλματος, προϋπέθετε την ανυπαρξία των πραγματικών δεδομένων στα οποία είχε στηριχθεί η θεώρηση και, ως εκ τούτου, με την εξαίρεση της σπάνιας περίπτωσης που στο ένταλμα είχαν επισυναφθεί πλαστά ή εικονικά δικαιολογητικά, κάθε περαιτέρω έλεγχος αποκλειόταν.

²⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 167 του ν. 4270/2014 (Α' 143), η Διαδήλωση εισάγεται στη Βουλή το αργότερο μέχρι το τέλος του μηνός Νοεμβρίου του επόμενου έτους από εκείνο στο οποίο αφορά.

²⁸ Άρθρο 43 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΚΝΕΣ - ν. 4129/2013, Α' 52).

²⁹ Άρθρα 163 παρ. 2 και 165 παρ. 2 του ν. 4270/2014.

τους, νομική κατάσταση, λόγω της ενδεχόμενης αδυναμίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου να προβεί στον έλεγχο, τουλάχιστον μία φορά ανά τετραετία, όπως επιβάλλεται από τον νόμο³⁰, των απολογισμών των φορέων αυτών.

5. Στην άρση των άτοπων αυτών απέβλεψαν οι διατάξεις των άρθρων 343 και 347 του ν. 4700/2020³¹, τις οποίες, ύστερα από τη σχετική πρόταση της Ολομέλειας, θέσπισε τελικώς ο νομοθέτης, ορίζοντας, στην πρώτη, ότι «μετά την αποστολή των διαδηλώσεων στη Βουλή και μέχρι τη συμπλήρωση του νόμιμου χρόνου παραγραφής, επιτρέπεται ο έλεγχος των λογαριασμών του Δημοσίου και των υποκείμενων στους λογαριασμούς συναλλαγών και πράξεων μόνον αν αυτό προβλεφθεί θεματικά και δειγματοληπτικά στο ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων ή αν διαταχθεί έκτακτος έλεγχος (...)». Και, στη δεύτερη, ότι «το Ελεγκτικό Συνέδριο, συνεκτιμώντας τις ελεγκτικές του δυνατότητες, προγραμματίζει τους ελέγχους των ειδικών λογαριασμών, των λογαριασμών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των λοιπών φορέων που υπάρχουν στην ελεγκτική του αρμοδιότητα, έτσι ώστε κάθε φορέας να μπορεί να υποβάλλεται σε έλεγχο μία (1) τουλάχιστον φορά κάθε τέσσερα (4) έτη (...) λογαριασμοί που παρέμειναν ανέλεγκτοι, με την επιφύλαξη της συμπλήρωσης του νόμιμου χρόνου παραγραφής, ελέγχονται θεματικά και δειγματοληπτικά σύμφωνα όσα ορίζονται στο ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων ή με έκτακτο έλεγχο (...)».

6. Όπως και από την όμοια, κατά το τελευταίο σκέλος τους, διατύπωση των ανωτέρω διατάξεων μπορεί να συναχθεί, αμφότερες κατατείνουν στην οιονεί απαλλαγή των υπόλογων σε συνάρτηση με συγκεκριμένα χρονικά σημεία - για τους υπολόγους του Δημοσίου, την υποβολή της Διαδήλωσης στη Βουλή και, για τους υπολόγους των λοιπών δημόσιων φορέων, την συμπλήρωση τετραετίας - μετά τα οποία έλεγχος των λογαριασμών τους διενεργείται μόνον εάν ειδικός λόγος το επιβάλλει³². Και ενώ, υπό την έννοιά τους αυτή, με τις εν λόγω διατάξεις, που αυτούσιες επαναλήφθηκαν στον νέο Οργανικό Νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου³³, καταφανώς βελτιώνεται η νομική θέση των υπόλογων, εκ παραλλήλου και για το Δικαστήριο προκύπτει ένα, κατά διττό τρόπο, επωφελές αποτέλεσμα. Αφενός της αποσυμφόρησής του από τη σωρευμένη ελεγκτική εκκρεμότητα που, καθ' ο μέρος αφορά χρήσεις κατά τις οποίες διενεργείτο προληπτικός έλεγχος, η διεκπεραίωσή της σφόδρα πιθανολογείται ότι θα απέβαινε άγονη, από άποψη ουσιαστικών ευρημάτων. Αφετέρου της διαρκούς υπόμνησης προς τους ελεγκτές της ανάγκης επιτάχυνσης εφεξής του ελέγχου των λογαριασμών, με δεδομένο, άλλωστε, ότι οι πρακτικές δυσχέρειες που οι συναφείς με τον προληπτικό έλεγχο υποχρεώσεις προκαλούσαν έχουν παύσει πλέον να υφίστανται.

³⁰ Άρθρο 54 παρ. 4 ΚΝΕΣ.

³¹ «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο (...) και άλλες διατάξεις» (Α' 127).

³² Επί παραδείγματι, η υποβολή καταγγελίας σε βάρος του υπολόγου.

³³ Άρθρα 55 και 121 παρ. 3 του ν. 4820/2021 (Α' 130).

Κεφάλαιο 7

Η στοιχειοθέτηση ευθύνης συνευθυνόμενου με υπόλογο από παράλειψη

1. Στο ισχύον σύστημα απόδοσης της δημοσιονομικής ευθύνης για την αποκατάσταση ελλειμμάτων στη δημόσια διαχείριση, το ζήτημα της ευθύνης από παράλειψη δεν ρυθμίζεται ειδικώς. Η ευθύνη κατανέμεται μεταξύ των δημοσιονομικώς υπευθύνων προσώπων, ανεξαρτήτως της αιτίας πρόκλησής του, χωρίς ωστόσο αυτό να δημιουργεί οποιαδήποτε αμφιβολία, ότι η παράνομη παράλειψη μπορεί να είναι εξίσου ζημιογόνος για τις δημόσιες διαχειρίσεις, όπως και η παράνομη (θετική) ενέργεια.

2. Στις πιθανές αιτίες πρόκλησης του ελλείμματος μπορεί να περιλαμβάνονται τόσο παράνομες πράξεις ή ενέργειες (υλικές), όσο και παράνομες παραλείψεις, όπως για παράδειγμα η παράλειψη λήψης των αναγκαίων μέτρων φύλαξης και ασφάλειας που έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια δημοσίου χρήματος ή άλλων δημόσιων περιουσιακών αγαθών. Αντιστοίχως, νόμιμο λόγο ευθύνης για κάθε δημοσιονομικώς υπεύθυνο πρόσωπο μπορεί να συνιστά όχι μόνο η ζημιογόνος (παράνομη και υπαίτια) θετική συμπεριφορά αλλά και η ζημιογόνος (παράνομη και υπαίτια) αδράνεια.

3. Η αδράνεια - απραξία, ως μορφή παράνομης διοικητικής συμπεριφοράς, μπορεί να μην εντοπίζεται στη διαχειριστική δράση του αμέσως δημοσιονομικώς υπευθύνου, δηλαδή του υπολόγου, αλλά προσώπου που δεν αναμιγνύεται στην αμιγώς δημοσιολογιστική διαδικασία, αλλά η δράση του εντάσσεται στο ευρύτερο λειτουργικό πλαίσιο του δημόσιου φορέα. Εφόσον δε συνίσταται σε υπαίτια και, κατά παράβαση των υποχρεώσεών του, αδικαιολόγητη αποχή του από διοικητική ή ελεγκτική ενέργεια, που αποτελεί δικλίδα αντικειμενικά ικανή να αποτρέψει τη δημιουργία του ελλείμματος, το οποίο τελικά, εξαιτίας της παραλείψεώς του, δεν αποτράπηκε, στοιχειοθετείται δημοσιολογιστική ευθύνη του, ως συνευθυνόμενου, για την αναπλήρωση του προκληθέντος ελλείμματος, συνεπεία της απραξίας του.

4. Η παρανομία στην περίπτωση της παράλειψης, εντοπίζεται στην αδικαιολόγητη αδράνεια -απραξία, στην αποχή δηλαδή από μια νομικά σημαντική πράξη ή ενέργεια που είτε ρητώς προβλέπεται από το νόμο ως αναγκαία (π.χ. λήψη μέτρων ασφαλείας), είτε επιβάλλεται από τη θέση και τα ιδιαίτερα καθήκοντα και υποχρεώσεις του υπαλλήλου, που προσδιορίζονται από την κείμενη νομοθεσία και τα διδάγματα της κοινής πείρας (π.χ. έλεγχος, εποπτεία), για την προστασία αυτής της ίδιας της διαχείρισης. Επομένως, νομικώς σημαντική για την πρόκληση ελλείμματος και την πιθανή στοιχειοθέτηση της ευθύνης των αδρανούντων οργάνων είναι καταρχήν η

παράνομη παράλειψη πράξης ή ενέργειας που προβλέπεται ή επιβάλλεται, είτε ως αναγκαία για την προστασία αυτής της ίδιας της διαχείρισης (π.χ. εποπτεία για την ανίχνευση, πρόληψη και καταστολή των κινδύνων, λήψη μέτρων ασφαλείας κ.α.), είτε ως επιμέρους στάδιο της δημοσιολογιστικής διαδικασίας (π.χ. παράλειψη απόδοσης κρατήσεων στα ασφαλιστικά ταμεία κ.α.). Επιπλέον, σε περίπτωση διαπιστώσεως ελλείμματος, ελέγχεται και αξιολογείται ως κρίσιμη, κάθε παράλειψη ενέργειας ή διαδικασίας που ενσωματώνεται στο θεσμοθετημένο ή καθιερωμένο από τη διοικητική πρακτική του εκάστοτε φορέα σύστημα εσωτερικού ελέγχου, ως ασφαλιστική δικλίδα για την προστασία της περιουσίας του. Ειδικώς, στην περίπτωση της παράλειψης εποπτείας, το είδος και το περιεχόμενο της οποίας δεν προσδιορίζεται ειδικώς ή περιοριστικώς στο νόμο, νομικώς σημαντική είναι κάθε παραλειφθείσα, υπό τις συγκεκριμένες κάθε φορά περιστάσεις, ενέργεια, που, στο πλαίσιο του νομικού δύνασθαι, εξαλείφει ή ελαχιστοποιεί τη διακινδύνευση της δημόσια διαχείρισης.

5. Για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης, ως συνευθυνομένων, απαιτείται, επιπλέον η διαπίστωση αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράλειψης και του αποτελέσματος. Για να είναι νομικώς ενδιαφέρουσα η παράνομη παράλειψη, από την άποψη της αιτιώδους σύνδεσής της με την πρόκληση του ελλείμματος, δεν απαιτείται η βλάβη στη δημόσια περιουσία να εμφανίζεται ως άμεση συνέπεια της παράνομης αδράνειας καθεαυτής. Στην περίπτωση της παράλειψης, το ζήτημα της αιτιότητας τίθεται σε συνάρτηση με την ικανότητα της παραλειφθείσας ενέργειας να αποτρέψει την έναρξη ή την ολοκλήρωση μια παράνομης διαχειριστικής διαδικασίας. Επομένως, απαιτείται να πιθανολογείται ότι η ενέργεια που παραλείφθηκε ήταν αντικειμενικά ικανή, ενόψει των περιστάσεων, να αποτρέψει (άμεσα) το αποτέλεσμα και ότι, εάν στη θέση της παράλειψης είχε μεσολαβήσει η παραλειφθείσα ενέργεια, δεν θα είχε ολοκληρωθεί η παράνομη διαχειριστική διαδικασία. Εάν ο δικαστής κρίνει ότι η πρόκληση του ελλείμματος θα είχε αποφευχθεί, εάν στη θέση της παράλειψης είχε μεσολαβήσει η επιβαλλόμενη θετική συμπεριφορά, η παράλειψη αποτελεί αναγκαίο όρο για την επέλευσή του, χωρίς, περαιτέρω, να απαιτείται να είναι και ο μοναδικός. Ως εκ τούτου, η αιτιώδης συνάφεια είναι πάντοτε υποθετική, αφού ο ελεγκτής, αρχικώς, και ο δικαστής, εν συνεχεία, μέσω μίας υποθετικής διεργασίας αναπαριστά νοητά την εξέλιξη των πραγμάτων και βάσει αυτής της υπόθεσης καταλήγει να διατυπώσει την κρίση του σχετικά με την ικανότητα της παραλειφθείσας ενέργειας να αποτρέψει το αποτέλεσμα και τον αναγκαίο ή μη χαρακτήρα της παράλειψης στην αιτιώδη διαδρομή, αφού χωρίς αυτήν το αποτέλεσμα δεν θα μπορούσε να επέλθει.

6. Για τη θεμελίωση της ευθύνης των συνευθυνόμενων με τον υπόλογο προσώπων δεν αρκεί η διαπίστωση της παράνομης παράλειψής τους να προβούν σε ενέργειες ικανές να αποτρέψουν την πρόκληση του ελλείμματος. Απαιτείται, επιπλέον η αδικαιολόγητη αποχή τους να αποδίδεται σε πταίσμα τους (έστω και ελαφρά αμέλεια). Η υπαιτιότητα πρέπει να καλύπτει τόσο την

παράνομη συμπεριφορά του αδρανούντος προσώπου όσο και την επέλευση του ελλείμματος, να καλύπτει δηλαδή τόσο την παράνομη παράλειψη όσο και το αποτέλεσμα της.

7. Πρόσφατα απασχόλησε το Δικαστήριο η περίπτωση καταλογισθέντος ως συνευθυνόμενου Δημάρχου, ο οποίος αν και είχε λάβει γνώση για (α) την παράνομη εκταμίευση ποσών από τη διαχείριση του Δήμου, (β) τη μη απόδοση παρακρατηθέντων από τη μισθοδοσία των υπαλλήλων εισφορών υπέρ του ΤΥΔΚΥ και (γ) την κατ' εξακολούθηση ιδιοποίηση από τον υπάλληλο του Τμήματος Εξόδων της Ταμειακής Υπηρεσίας του Δήμου ποσών που προορίζονταν να αποδοθούν σε ΤΥΔΚΥ και ΤΑΔΚΥ και Δημόσιο, «παρέλειψε, ως προϊστάμενος και διευθύνων των υπηρεσιών του Δήμου, να ασκήσει τα επιβαλλόμενα από τις διατάξεις του άρθρου 114 παρ. 1 περ. γ' του ισχύοντος κατά τον κρίσιμο χρόνο Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΠΔ 410/1995) καθήκοντά του για την εποπτεία της οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης του Δήμου (...), και ουδέποτε παρενέβη, όπως είχε υποχρέωση, προκειμένου να παρεμποδίσει την εκτέλεση των εν λόγω ενεργειών, ούτε προέβη σε αντικατάσταση των παρανομούντων δημοτικών οργάνων».

8. Το Δικαστήριο, με την 2014/2020 απόφασή του, έκρινε κατ' αναίρεση, ότι: «(...) αποφασιστική συμβολή και άμεση επενέργεια στην πρόκληση του ελλείμματος, μπορεί, (...) να προκύπτουν και από την κατάδηλη (...) ανοχή παράνομων ενεργειών, εφόσον [το καταλογισθέν πρόσωπο] (...) είχε τη νομική υποχρέωση αποτροπής τους. Στην περίπτωση αυτή η ανοχή του, εξομοιούμενη εν τοις πράγμασι με σιωπηρά συναίνεση, εντάσσεται αιτιωδώς ως άτυπη έγκριση στην αλυσίδα των νομικών ενεργειών παραγωγής πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες [σκέψη 7]. (...) Συνυπεύθυνος στην πρόκληση διαχειριστικού ελλείμματος, (...) πρέπει να θεωρείται και ο υπηρεσιακός παράγων που, παρά τις επανειλημμένες οχλήσεις ελεγκτικών φορέων ή υπαλλήλων της υπηρεσίας του, δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα αποτροπής διαχειριστικών παρατυπιών συναφών με την πρόκληση του ελλείμματος, αν και όφειλε, ως εκ της υπηρεσιακής του ιδιότητας, να προστατεύει τη δημόσια περιουσία (...) [σκέψη 8]. (...) Η παράλειψη άσκησης των επιβαλλόμενων (...) εποπτικών καθηκόντων του Δημάρχου και η κατάδηλη ανοχή παρεκκλινουσών δημοσιολογιστικών ενεργειών και πρακτικών, για τις οποίες έχει επανειλημμένως και αρμοδίως ενημερωθεί και οι οποίες επιφέρουν ζημιογόνα για τον φορέα αποτελέσματα, συνεπάγεται τη δημοσίου δικαίου ενοχή του προς αποκατάσταση της δημοσιολογιστικής ζημίας που επιφέρουν, καθιδρύοντας δημοσιολογιστική ευθύνη του. Τούτο διότι από την παράλειψη, υπό τις ανωτέρω συνθήκες, παρέμβασής του για την αποτροπή συγκεκριμένων έκνομων ενεργειών ευλόγως συνάγεται σιωπηρή συναίνεσή του στη διεξαγωγή της έκνομης διαχειριστικής διαδικασίας [σκέψη 12]. (...) Η κατά τα ανωτέρω στοιχειοθετούμενη, έστω και ατύπως, έγκριση των έκνομων διαχειριστικών ενεργειών και η σύμπραξη στη διεξαγόμενη διαχειριστική διαδικασία συνιστά, ως εκ της θετικής επίδρασής της σε αυτήν αλλά και της αναγκαιότητάς της για την ολοκλήρωση της διαδικασίας, πρόσφορη αιτία για

τη δημιουργία του ελλείμματος. Τούτο δε ανεξάρτητα από το αν μεταξύ της ανοχής αυτής και της δημιουργίας του ελλείμματος παρεμβάλλονται πράξεις ή παραλείψεις άλλων προσώπων που εμφανίζονται ως εγγύτερες αιτίες δημιουργίας του ελλείμματος, όταν, ως εν προκειμένω, οι χρονικά μεταγενέστερες πράξεις δεν είναι αυτοτελείς, αλλά συνιστούν αναμενόμενο και προβλέψιμο αποτέλεσμα των προηγηθεισών παραλείψεων, με αποτέλεσμα να στοιχειοθετούν αλυσίδα αιτιώδους διαδρομής, επιφέροντας από κοινού το ζημιογόνο αποτέλεσμα [σκέψη 14]».

9. Το Δικαστήριο στη μείζονα σκέψη του αρχικώς διευκρινίζει ότι η γενική υποχρέωση των ασκούντων την «εποπτεία σε δημόσια υπηρεσία» για την «προστασία της δημόσιας περιουσίας», μπορεί να επιβάλλει τη λήψη μέτρων αποτρεπτικών μιας έκνομης διαδικασίας, η παράλειψη λήψης των οποίων μπορεί να συνιστά παρανομία που συμβάλλει αιτιωδώς στη δημιουργία του ελλείμματος. Εν συνεχεία όμως, περιοριζόμενο να κρίνει επί των συγκεκριμένων περιστάσεων της ενώπιον του εκκρεμούσης υπόθεσης, προσδιορίζει ως παράνομη την παράλειψη που ταυτόχρονα συνιστά και κατάδηλη ανοχή των έκνομων διαχειριστικών πράξεων, εξαρτώντας έτσι την στοιχειοθέτηση της παρανομίας από την προηγούμενη γνώση των παράνομων ενεργειών και την εξ αυτής συναγόμενη «κατάδηλη ανοχή» τους, την οποία μάλιστα εξομοιώνει με σιωπηρή έγκρισή τους, δηλαδή με μια θετική πράξη.

10. Ως προς τον αιτιώδη σύνδεσμο το Δικαστήριο, εφαρμόζοντας την αναδρομική νοητική διεργασία για τον εντοπισμό του αναγκαίου όρου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι αυτή η παράλειψη – θεωρούμενη ως άτυπη «έγκριση των έκνομων διαχειριστικών ενεργειών» και «σύμπραξη στη διεξαγόμενη διαχειριστική διαδικασία» αποτέλεσε *conditio sine qua non* της πρόκλησης του ελλείμματος και έκρινε ότι, «ως εκ της θετικής επίδρασής της σε αυτήν [διεξαγόμενη διαχειριστική διαδικασία] αλλά και της αναγκαιότητάς της για την ολοκλήρωση της διαδικασίας» συνιστά πρόσφορη αιτία για τη δημιουργία του ελλείμματος και μάλιστα «ανεξάρτητα από το αν μεταξύ της ανοχής αυτής και της δημιουργίας του ελλείμματος παρεμβάλλονται πράξεις ή παραλείψεις άλλων προσώπων που εμφανίζονται ως εγγύτερες αιτίες δημιουργίας του ελλείμματος, όταν, ως εν προκειμένω, οι χρονικά μεταγενέστερες πράξεις δεν είναι αυτοτελείς, αλλά συνιστούν αναμενόμενο και προβλέψιμο αποτέλεσμα των προηγηθεισών παραλείψεων, με αποτέλεσμα να στοιχειοθετούν αλυσίδα αιτιώδους διαδρομής, επιφέροντας από κοινού το ζημιογόνο αποτέλεσμα».

11. Το Δικαστήριο με την απόφασή του αυτή, αν και αρκετά επιφυλακτικά, διασαφήνισε ότι ζημιογόνος για μια δημόσια διαχείριση μπορεί να είναι όχι μόνο η παράνομη (θετική) πράξη, αλλά και η παράνομη παράλειψη, υπό την μορφή της αδικαιολόγητης αδράνειας του εποπτεύοντος οργάνου για την αποτροπή μιας έκνομης διαχειριστικής διαδικασίας. Η προϋπόθεση της γνώσης, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, δεν τέθηκε ως αναγκαίο στοιχείο για να στοιχειοθετηθεί ο αιτιώδης σύνδεσμος, αλλά, δικαιολογημένως, ως

κανονιστικό στοιχείο για να στοιχειοθετηθεί η παράνομη παράλειψη, δεδομένου ότι η υποχρέωση λήψης των μέτρων, που παρανόμως παραλείφθηκαν, απέρρεε από τη γενική υποχρέωση εποπτείας του αναιρεσειόντος, η οποία, σε διαφορετική περίπτωση, θα κατέληγε να αποτελεί ευθύνη εγγυητική για την προστασία του έννομου αγαθού της περιουσίας του δήμου, από κάθε κίνδυνο.

12. Επιπλέον, η αποδοχή από το Δικαστήριο της δυνατότητας ύπαρξης γεγονότος που παρεμβάλλεται μεταξύ της παράλειψης, που κρίθηκε ως πρόσφορη αιτία, και του ελλείμματος, που εμφανίζεται ως εγγύτερη (χρονικά) αιτία, είναι μάλλον αυτονόητη, δεδομένου ότι πάντοτε τελική αιτία είναι η εξαγωγή από την δημόσια διαχείριση που μόνο με θετική πράξη συντελείται. Σε κάθε περίπτωση το Δικαστήριο δεν αναγνώρισε αυτοτέλεια στις χρονικά μεταγενέστερες πράξεις, κρίνοντας ότι αποτελούσαν αναμενόμενο και προβλέψιμο αποτέλεσμα της προηγηθείσας παράλειψης.

Κεφάλαιο 8

Η σημασία και τα προβλήματα της παραγραφής της αξίωσης δημόσιου φορέα κατά υπολόγου διαχειριστή του

Ο κοινός σε όλους τους κλάδους του δικαίου θεσμός της παραγραφής δεν εκφράζει απλώς την αποδοκιμασία της έννομης τάξης προς τον δικαιούχο αξίωσης που αδράνησε επί ορισμένο χρόνο να την ασκήσει, παρέχοντας στον υπόχρεο τη νομική δυνατότητα εφεξής να αρνηθεί την ικανοποίηση της αξίωσης. Υπηρετεί προεχόντως τη δικαϊκή ασφάλεια και την κοινωνική ειρήνη, επιβάλλοντας την εκκαθάριση των αξιώσεων εν όσω η απόδειξη της ύπαρξης και έκτασής τους παραμένει ακόμη ευχερής και σε χρόνο που ο υπόχρεος, πέραν του αιφνιδιασμού του από τη μεταβολή στάσης του μέχρι τότε ολιγωρούντος δικαιούχου, δεν θα βρεθεί επιπρόσθετα αντιμέτωπος και με την αδυναμία να αμυνθεί αποτελεσματικά κατά της εναντίον του ασκούμενης αξίωσης³⁴.

Κατά τι διαφορετικής στόχευσης είναι η παραγραφή, όταν πρόκειται για δημοσίου δικαίου αξιώσεις των οποίων η ικανοποίηση επιδιώκεται με τη μονομερή από τη Διοίκηση έκδοση ατομικών πράξεων σε βάρος των οφειλετών. Δεν αποκλείεται δε εν προκειμένω η παραγραφή να προσλαμβάνει την έννοια της προθεσμίας εντός της οποίας μπορεί ακωλύτως να εκδοθεί

³⁴ Εξ ου και η παραγραφή συνιστά σταθερή νομοθετική επιλογή - «ανάγκης υπαγόρευμα», κατά την έκφραση του *Οικονομίδη* - παρά τις αντιρρήσεις που έχουν, κατά καιρούς, στη θεωρία εγερθεί για τον «άδικο» χαρακτήρα της και δεν στερούνται τελείως βασιμότητας, στο μέτρο που από την παραγραφή μπορεί να επωφεληθούν και όσοι κακόπιστοι πολύ καλά γνωρίζουν ότι η σε βάρος τους αξίωση εξακολουθεί να υφίσταται και ότι, επομένως, υποχρεούνται να την ικανοποιήσουν.

τέτοια πράξη, ούτως ώστε η τελευταία να μην πάσχει, εκ του λόγου της υπέρβασης της προθεσμίας αυτής και μόνον, ως νομικώς πλημμελής³⁵.

Παραδόξως, εάν συνεκτιμηθεί η ιδιαίτερη σημασία της βεβαιότητας των νομικών και πραγματικών καταστάσεων στο πεδίο των δημόσιων διαχειρίσεων, ο νομοθέτης δεν είχε μέχρι πρόσφατα προνοήσει για τη θέσπιση, με ρητή διάταξη, του χρόνου της παραγραφής που, εφ' όσον δεν έχει παρέλθει, μπορεί να ενεργοποιηθεί η αξίωση του δημόσιου φορέα να αναπληρώσει ο υπόλογος το έλλειμμα το οποίο, με τις πράξεις ή παραλείψεις του, προκάλεσε στη διαχείριση που του είχε εμπιστευθεί ο φορέας. Έτσι, το κενό του νόμου αναγκάστηκε η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου να συμπληρώσει, όπως και πράγματι έπραξε το Δικαστήριο, υιοθετώντας παγίως τη λύση ότι, ελλείψει ειδικότερης ρύθμισης, η αξίωση κατά του ελλειμματία υπολόγου υπόκειται στη γενική εικοσαετή παραγραφή του άρθρου 249 του Αστικού Κώδικα εντός της οποίας, επομένως, νομίμως χωρεί η έκδοση της σε βάρος του υπολόγου καταλογιστικής πράξης³⁶.

Αν και καθεαυτή ανεπίληπτη, από άποψη νομικής μεθοδολογίας, η αναγωγή στον Αστικό Κώδικα και η, μέσω αυτής, καθιέρωση τόσο μακράς διάρκειας παραγραφής επέφερε, από ουσιαστική άποψη, μία σειρά ανεπιθύμητων αποτελεσμάτων. Κατ' αρχάς, όσον αφορά τα υποκείμενα της αξίωσης, διότι, ενώ περιήγαγε τον οφειλέτη υπόλογο, ο οποίος το πιθανότερο ήταν στο μεταξύ να είχε αποχωρήσει από τη συγκεκριμένη υπηρεσία, σε απόλυτη αδυναμία να συγκεντρώσει τα αναγκαία για την υπεράσπισή του στοιχεία, συγχρόνως, κάθε άλλο παρά διασφάλιζε τον δικαιούχο δημόσιο φορέα από τον κίνδυνο να μην μπορέσει να ανακτήσει ποτέ το ποσό του ελλείμματος³⁷. Προσέτι, ωστόσο, και επειδή αναπόφευκτα συνεπαγόταν μία κάποια «ραθυμία» του δημοσιονομικού ελέγχου, ασύμβατη με τον ευρύτερο σκοπό του ελέγχου αυτού, ως μέσου για την εμπέδωση της νομιμότητας και διαφάνειας στη διαχείριση των δημόσιων πόρων.

³⁵ Υπό την έννοιά της αυτή, η παραγραφή οριοθετεί την κατά χρόνον αρμοδιότητα του οργάνου προς έκδοση της πράξης και προσομοιάζει με τον συγγενή θεσμό της αποσβεστικής προθεσμίας του ιδιωτικού δικαίου.

³⁶ Τη λύση αυτή είχε επανειλημμένα επιδοκιμάσει η Ολομέλεια του Δικαστηρίου (βλ. ενδεικτικά 1/2007 και 2979/2012 αποφάσεις) και οι όποιες αμφισβητήσεις αφορούσαν περισσότερο την αφετηρία της παραγραφής, με την 987/2018 απόφαση της Ολομέλειας να προκρίνει, στηριζόμενη στο άρθρο 251 του Αστικού Κώδικα, την εκδοχή ότι η εικοσαετία εκκινεί, όχι από τότε που δημιουργήθηκε το έλλειμμα, αλλά από τον συχνά πολύ μεταγενέστερο χρόνο που αυτό αποκαλύφθηκε.

³⁷ Με δεδομένο ότι την παραγραφή διέκοπτε η κοινοποίηση στον υπόλογο του λεγόμενου *Φύλλου Μεταβολών και Ελλείψεων*, με το οποίο αυτός ενημερώνεται για τη διαπίστωση ελλείμματος στη διαχείρισή του και καλείται να διατυπώσει τις αντιρρήσεις για τον επαπειλούμενο σε βάρος του καταλογισμό, στην περίπτωση δε αυτή, εκκινούσε νέα εικοσαετία, χωρίς συνυπολογισμό του μέχρι τότε διαδραμόντος χρόνου, η παραγραφή εκτεινόταν σε τέτοιο χρονικό ορίζοντα, ώστε, όπως καθόλου σπάνια συνέβαινε, με το έλλειμμα να καταλήγουν να βαρύνονται οι κληρονόμοι του υπολόγου.

Προβλήματα, όπως αυτά που προαναφέρθηκαν και εν πολλοίς χαρακτηριστικά της πεπερασμένης δυνατότητας των δικαστηρίων να διορθώσουν τις αστοχίες του νόμου, προκάλεσαν τελικώς την επέμβαση του νομοθέτη, ο οποίος, αξιοποιώντας και το προηγούμενο της ρύθμισης του άρθρου 56 παρ. 3 του ν. 2362/1995³⁸, όρισε στο άρθρο 39 του ν. 4509/2017³⁹, με το οποίο αντικαταστάθηκε η παράγραφος 1 του άρθρου 93 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο⁴⁰, ότι «η αξίωση του δικαιούχου να απαιτήσει την αναπλήρωση του διαχειριστικού ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης εις βάρος του υπόχρεου παραγράφεται μετά την πάροδο δέκα (10) ετών από τη λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου δημιουργήθηκε το έλλειμμα». Για να προσθέσει ότι «αν το διαχειριστικό έλλειμμα προήλθε από αξιόποινη πράξη για την οποία έχει ασκηθεί ποινική δίωξη μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, η παραγραφή του προηγούμενου εδαφίου αναστέλλεται μέχρι την έκδοση αμετάκλητης απόφασης του ποινικού δικαστηρίου επί της ασκηθείσας ποινικής δίωξης». Και ότι «τα δικαιολογητικά ενταλμάτων πληρωμής και κάθε διαχείρισης φυλάσσονται για χρονικό διάστημα δέκα (10) ετών, το οποίο, εφόσον εντός του χρόνου αυτού έχουν συνταχθεί Φύλλα Μεταβολών και Ελλείψεων και εκκρεμεί διαδικασία καταλογισμού, παρατείνεται μέχρι την έκδοση αμετάκλητης απόφασης για τη δημοσιονομική διαφορά».

Μολονότι προ πολλού επιβεβλημένες, οι νέες διατάξεις επιδέχονταν, ωστόσο, περισσότερες ερμηνείες και έχρηζαν νομολογιακής επεξεργασίας, την οποία καθόλου δεν αμέλησε το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως προκύπτει από την 2000/2020 απόφαση της Ολομέλειάς του. Το πρώτο που, με την απόφασή του αυτή, επεσήμανε το Δικαστήριο, σε μία βαρυσήμαντη για ανάλογες νομοθετικές πρωτοβουλίες στο μέλλον τοποθέτησή του, ήταν ότι η εξουσία του νομοθέτη να καθορίσει τη διάρκεια της παραγραφής των αξιώσεων εν γένει των δημόσιων φορέων κατά των οφειλετών τους δεν είναι απεριόριστη. Αντιθέτως, υπόκειται σε όρια, προς τα άνω, εκείνο που υπαγορεύεται από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, ως ειδικότερης εκδήλωσης της αρχής του κράτους δικαίου, με έρεισμα στα άρθρα 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος, ώστε να μην επικρέμεται εσαεί σε βάρος των οφειλετών η απειλή να υποχρεωθούν οποτεδήποτε να ικανοποιήσουν την αξίωση. Και, προς τα κάτω, σε εκείνο που επιβάλλεται από την αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, απόρροια επίσης της αρχής του κράτους δικαίου, ώστε ο δημόσιος φορέας να μην παραιτείται προώρως και, υπό την έννοια αυτή, χαριστικώς από αξιώσεις του που θα μπορούσαν να ικανοποιηθούν. Αφού υπέστησαν δε τον σχετικό έλεγχο, οι διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 4509/2017 κρίθηκε ότι δεν υπερβαίνουν τα προαναφερόμενα όρια της διακριτικής ευχέρειας που το Σύνταγμα καταλείπει

³⁸ Αν και προς την ορθή κατεύθυνση, η εν λόγω διάταξη, με την οποία θεσπιζόταν δεκαετής αποκλειστική προθεσμία εντός της οποίας έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο ο τακτικός έλεγχος των υποβληθέντων σε αυτό δικαιολογητικών απόδοσης λογαριασμού των υπολόγων, αποδείχθηκε, στην πράξη, πολύ περιορισμένης εφαρμογής και μη δεκτική αξιοποίησης από τη νομολογία (στο πνεύμα αυτό βλ. 2014/2020 Ολομέλεια Ελεγκτικού Συνεδρίου).

³⁹ Τέθηκε σε ισχύ από 22.12.2017, ημεροχρονολογία δημοσίευσής του ν. 4509/2017 στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Α' 201).

⁴⁰ ΚΝΕΣ - ν. 4129/2013 (Α' 52).

στον νομοθέτη, προκειμένου αυτός να ρυθμίσει τα της παραγραφής των συγκεκριμένων αξιώσεων.

Το *δεύτερο* που, με την ανωτέρω απόφαση, αποσαφηνίστηκε ήταν το πεδίο εφαρμογής των νέων διατάξεων. Και κρίθηκε το μεν ότι, ασχέτως της ενσωμάτωσής τους στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, πρόκειται για γενικής εφαρμογής διατάξεις που αντικατέστησαν την εικοσαετή παραγραφή του άρθρου 249 του Αστικού Κώδικα και δη όχι μόνο για τις εφεξής αξιώσεις κατά των υπολόγων, αλλά και για τις ήδη υφιστάμενες κατά την έναρξη της ισχύος τους, αφού, διαφορετικά, η πρακτική αποτελεσματικότητα της εξ υπ' αρχής ρύθμισης του ζητήματος της παραγραφής δραστικά θα αποδυναμωνόταν κατά τρόπο αντίθετο προς τη βούληση του νομοθέτη. Το δε ότι, πάντως, από την αναδρομικότητα, υπό την ανωτέρω έννοια, των αποτελεσμάτων του άρθρου 39 του ν. 4509/2017 δεν καταλαμβάνονται καθόλου οι περιπτώσεις που η διαδικασία του καταλογισμού είχε ολοκληρωθεί, με συνέπεια ουδόλως από την επίκληση των διατάξεων του άρθρου αυτού να θίγονται οι καταλογιστικές πράξεις που είχαν ήδη, κατά τον χρόνο θέσης του σε ισχύ, εκδοθεί.

Εμπλουτισμένες με τις εύστοχες αυτές νομολογιακές παραδοχές, οι διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 4509/2017 κατέτειναν στην απεμπλοκή όχι μόνον των υπολόγων, αλλά και του ίδιου του Δικαστηρίου από υποθέσεις ελλειμμάτων που χρόνιζαν, χωρίς η διαδικασία του καταλογισμού να προωθείται, και αποτιμώνται ως εν γένει επιτυχείς, για αυτό, άλλωστε, και κατά το βασικό περιεχόμενό τους, επαναλήφθηκαν στον νέο Οργανικό Νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁴¹.

Κεφάλαιο 9

Η προετοιμασία από το Τμήμα Ελέγχων του πρώτου Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων (ΕΠΕ) έτους 2021 του ΕΛΣυν

1. Οι έλεγχοι που διενεργεί το ΕΛΣυν είναι έλεγχοι υποχρεωτικοί εκ του νόμου και έλεγχοι σε επιλεγμένα πεδία δημόσιας διαχείρισης ύστερα από εκτίμηση των κινδύνων. Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι ακόλουθοι έλεγχοι: 1) Ο έλεγχος επί του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους για τη σύνταξη της οικείας έκθεσης στη Βουλή⁴². 2) οι προσυμβατικοί έλεγχοι επί της υποκείμενης διαδικασίας και των σχεδίων συμβάσεων άνω των 300.000,00

⁴¹ Άρθρο 152 ν. 4820/2021 (Α' 130).

⁴² Άρθρο 9 παρ. 1 ν. 4820/2021

ευρώ μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.⁴³ 3) οι έλεγχοι στους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων και σε όσους εξομοιώνονται με αυτούς⁴⁴ 4) Ο διαρκής έλεγχος της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των φορέων που υπάγονται σ' αυτό⁴⁵ καθώς και ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας ορισμένης κατηγορίας δαπανών στις εξαιρετικές περιπτώσεις που κριθεί από αυτό, ύστερα από εκτίμηση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου του ελεγχόμενου φορέα ότι μόνο έτσι διασφαλίζεται η νόμιμη και κανονική διάθεση του δημοσίου χρήματος⁴⁶. Στην δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται: 1) οι θεματικοί έλεγχοι επιδόσεων που στοχεύουν στη διατύπωση ελεγκτικής γνώμης επί της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διαχείρισης, χωρίς εκτίμηση επί της σκοπιμότητας των ενεργειών των ελεγχόμενων διαχειρίσεων.⁴⁷ 2) οι στοχευμένοι έλεγχοι συμμόρφωσης επί διαχειριστικών πεδίων υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος όταν κρίνεται ότι η διαχειριστική δραστηριότητα εμφανίζει κινδύνους αξιοπιστίας των λογαριασμών ή παρατυπίας των υποκείμενων στους λογαριασμούς συναλλαγών⁴⁸ και 3) οι έλεγχοι εντοπισμού συστημικών παθογενειών στη δημόσια διαχείριση, οι οποίες συνοδεύονται από ανάλυση των αιτίων που τις προκαλούν καθώς και από συστάσεις που στηρίζονται στην διάγνωση των αιτίων αυτών.⁴⁹

2. Στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου δεν περιλαμβάνονται μόνο η εκτέλεση των ελέγχων που έχουν προγραμματισθεί, υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών αλλά επίσης και οι μελέτες, επισκοπήσεις, οι προπαρασκευαστικές εργασίες και η εν γένει παρακολούθηση της δημόσιας διαχείρισης, με τις οποίες διερευνώνται τα πεδία ελεγκτικού ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν αυξημένους δημοσιονομικούς κινδύνους για τον προγραμματισμό των νέων ελέγχων ή για την τροποποίηση του υπάρχοντος Ετησίου Προγράμματος Ελέγχων ή ακόμα και άνευ της ως άνω προοπτικής, στο πλαίσιο της εποπτείας και παρακολούθησης της δράσης δημοσίων φορέων.⁵⁰

3. Οι σύγχρονοι δημοσιονομικοί έλεγχοι (συμμόρφωσης ή επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος ή εντοπισμού συστημικών παθογενειών στη δημόσια διαχείριση) προγραμματίζονται για να παρασχεθεί

⁴³ Άρθρο 324 παρ. 1, 2 και 3 ν. 4700/2020, καθώς και άρθρο 9 παρ. 9 του ν. 4820/2021

⁴⁴ Άρθρο 9 παρ. 1 περίπτ. δ' ν. 4 820/2021.

⁴⁵ Άρθρο 9 παρ. 1 περίπτ. α' του ν. 4820/2021, καθώς και οι αποφάσεις της Ολομέλειας του ΕλΣυν ΦΓ8/28662/2020 (Β' 2424) «Ορισμός συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου» και ΦΓ8/55081/9.11.2020 «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).

⁴⁶ Άρθρο 9 παρ. 1 περίπτ. β' του ν. 4820/2021.

⁴⁷ Άρθρο 9 παρ. 1 περίπτ. γ' και Πρακτικά ΟΛΕΛΣυν 30^η Γεν.Συν/2-12-2020 (Εισαγωγή).

⁴⁸ Άρθρο 9 παρ.1 περίπτ. γ' και Πρακτικά ΟΛΕΛΣυν 30^η Γεν.Συν/2-12-2020 (Εισαγωγή).

⁴⁹ Άρθρο 342 του ν.4700/2020.

⁵⁰ Βλ. άρθρο 27 παρ. 1 περίπτ. γ' και η' του ν. 4820/2021 για τις αρμοδιότητες του νέου Τμήματος Μελετών- Γνωμοδοτήσεων.

στο Κοινοβούλιο η δυνατότητα να αντιληφθεί τον τρόπο με τον οποίο διεξάγεται η δημοσιονομική διαχείριση, καλύπτοντας κατά το δυνατόν όλους τους ουσιώδεις κινδύνους. Δεν αναδεικνύονται μέσω αυτών μόνο τα φαινόμενα που ανάγονται στην παθολογία των δημόσιων δαπανών αλλά και οι επαναλαμβανόμενες συστημικές παθογένειες και οι αιτίες τους καθώς και οι τρόποι βελτίωσης του συστήματος διαχείρισης των ελεγχόμενων φορέων. Επίσης οι έλεγχοι αυτοί δεν εξαντλούνται στην εποπτεία και εν γένει στην προστασία του δημοσίου χρήματος αλλά αποσκοπούν και στην έρευνα της εκπλήρωσης των θετικών υποχρεώσεων του Κράτους αναφορικά με θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα (υγεία, παιδεία, εργασία , ασφάλιση και πρόνοια).

4. Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση (χρηστή διακυβέρνηση) στο δημόσιο τομέα ενθαρρύνει την καλύτερα τεκμηριωμένη λήψη αποφάσεων και την αποδοτική χρήση των πόρων, ενώ ενισχύει παράλληλα τη λογοδοσία για την διαχείριση των πόρων αυτών. Ειδικότερα η χρηστή διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται από αυστηρό έλεγχο ο οποίος ασκεί σημαντικές πιέσεις για τη βελτίωση των επιδόσεων του δημόσιου τομέα και την καταπολέμηση της διαφθοράς, Αυτή δεν αφορά μόνο στην ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ των ελεγκτών και ελεγχόμενων φορέων αλλά και στην επίτευξη των αποτελεσμάτων και στον εφοδιασμό των υπεύθυνων λήψης αποφάσεων με τα κατάλληλα εργαλεία για την επιτέλεση του έργου τους. Εδώ εντοπίζεται η σημασία των σύγχρονων δημοσιονομικών ελέγχων που είναι έλεγχοι παραγωγής πληροφοριών ωφέλιμων για τη Βουλή και την εκάστοτε Κυβέρνηση, οι οποίοι πρέπει να αποτελέσουν εργαλεία για την εμπέδωση της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης όπου η διαχείριση του δημοσίου χρήματος θα συντελείται για την επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων, ενώ οι δημόσιοι λογαριασμοί θα αποτυπώνουν το κόστος και το όφελος των δημόσιων πολιτικών.

5. Μέσω των ελέγχων αυτών το ΕλΣυν δίνει έμφαση: 1) στο δημόσιο χαρακτήρα των ελέγχων, αναδεικνύοντας ευρήματα που προσδιάζουν σε ό,τι ο δημόσιος φορέας οφείλει λόγω των αρχών που τον διέπουν⁵¹ να σέβεται και να φυλάσσει, 2) αποσκοπεί όχι μόνο να αναδείξει τα αρνητικά ευρήματα επί τη βάση των παθογενειών στις ελεγχόμενες διαχειρίσεις αλλά και να εμβαθύνει στις δημόσιες πολιτικές με δημοσιονομικές επιπτώσεις αναδεικνύοντας τα θετικά σημεία αυτών.

6. Από τα Ετήσια Προγράμματα Ελέγχων τα οποία καλύπτουν το σύνολο της ελεγκτικής αρμοδιότητας του ΕλΣυν,⁵² καθίσταται σαφές ότι πλέον ότι με τους ελέγχους που διενεργεί δεν αναζητά μόνο ατασθαλίες στη δημόσια διαχείριση για τον καταλογισμό των δημοσιονομικά υπεύθυνων προσώπων. Και αυτό

⁵¹ Της σύγχρονης δημοσιονομικής διακυβέρνησης και της χρηστής διαχείρισης.

⁵² Βλ. το άρθρο 15 του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (έγκριση με την ΦΓ8/57805/2020 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Β' 4220) για το κατά νόμο περιεχόμενο του Ετησίου Προγράμματος Ελέγχων

διότι, η ανεύρεση της παθολογίας των δημόσιων δαπανών και η μεμονωμένη ανάγκη καταλογισμού των ελλειμμάτων ικανοποιεί τις ανάγκες που υπαγορεύει η αρχή της δημοσιονομικής νομιμότητας, δεν δίδει όμως τη συνολική εικόνα της διαχείρισης, ούτε εξυπηρετεί την αποτελεσματικότητα της δημόσιας δράσης. Σε κάθε περίπτωση, ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι να λειτουργήσει βοηθητικά στην εκάστοτε Κυβέρνηση και στο Κοινοβούλιο ώστε να εξασφαλιστεί η ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και η πρόσφορη ενημέρωση όλων όσων ενδιαφέρονται να λάβουν την πληροφόρηση αυτή. Όλοι οι έλεγχοι που ασκεί το ΕλΣυν αποσκοπούν στην επίτευξη υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες, ενώ μέσω αυτών επιδιώκεται η βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία πρέπει πλέον να κατευθύνεται σε συγκεκριμένους στόχους μετρήσιμης αποτελεσματικότητας τους οποίους μάλιστα πρέπει να εκπληρώνει σε εύλογο χρόνο.

7. Κατά τους ελέγχους αυτούς το ΕλΣυν ευθυγραμμίζεται με τις αρχές και τα πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών⁵³ που ακολουθούν οι ομοειδείς με αυτό ελεγκτικοί θεσμοί, ιδίως το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι έλεγχοι αυτοί σχεδιάζονται από το Τμήμα Ελέγχων Ι⁵⁴ επί τη βάση μίας συνεκτικής στρατηγικής, η οποία βασίζεται σε μελέτη για την προοπτική εξέλιξης του δημοσιονομικού περιβάλλοντος στην Ελλάδα και των συναφών αναγκών που θα προκύψουν ή που έχουν προκύψει και απασχολούν τους πολίτες αναφορικά με την αποτελεσματική χρήση των δημόσιων πόρων. Τα ερωτήματα που πρέπει να απαντηθούν στις επιλεγμένες θεματικές υψηλού δημοσιονομικού ενδιαφέροντος αφορούν όχι μόνο στο εάν τα δημόσια χρήματα διατέθηκαν με το σωστό τρόπο αλλά και στο εάν τα χρήματα αυτά έπιασαν τόπο.

⁵³ International Organization of the Supreme Audit Institutions –INTOSAI.

⁵⁴ Άρθρο 26 παρ. 1 περίπτ. α' και άρθρο 27 παρ. 1 περίπτ. γ' και η' του ν. 4820/2021.

Κεφάλαιο 10

Η παρουσίαση του πρώτου Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων (ΕΠΕ) στη Βουλή από τον Προέδρο του ΕλΣυν

1. Η παρουσίαση του πρώτου ΕΠΕ στην Βουλή έλαβε χώρα σε ειδική συνεδρίαση στις 17-12-2020 ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 343 του ν.4700/2020 και στη νέα διάταξη του άρθρου 44^A του Κανονισμού της Βουλής με την οποία η Βουλή τροποποίησε το Κανονισμό της ⁵⁵ώστε να ενσωματώσει τη θεσμική της συνεργασία με το Ελεγκτικό Συνέδριο σε νέα βάση.⁵⁶

2. Η νέα διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 343 του ν.4700/2020 σύμφωνα με την οποία το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων παρουσιάζεται από τον Προέδρο του ΕλΣυν κάθε έτος πριν από την έναρξη εκτέλεσης του στη Βουλή αντανakλά τη σχέση αυτού με το Κοινοβούλιο και τις λεπτές ισορροπίες που πρέπει να τηρηθούν στο πλαίσιο αυτού του διαλόγου ανάμεσα στο ΕλΣυν, ως εξωτερικό ελεγκτή όλων των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και ανώτατου ελεγκτικού οργάνου το οποίο ασκεί την εποπτεία επί του συνόλου της δημοσιονομικής διαχείρισης και του Κοινοβουλίου.

3. Το ΕλΣυν, στην παρουσίαση του ΕΠΕ του έτους 2021, κατά την πρώτη εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 343 του ν.4700/2020, έθεσε τα λεπτά όρια στα οποία οφείλει να κινηθεί αυτή η θεσμική συνεργασία, η οποία εγκαινιάστηκε στο πλαίσιο της νέας διαδικασίας. Δέχθηκε ότι για να λειτουργήσει αυτή η θεσμική συνοδοιπορία θα πρέπει ουδείς εκ των ανωτέρω – ούτε το ΕλΣυν, ούτε το Κοινοβούλιο- να απεμπολήσει την ανεξαρτησία του, ενώ τα μέλη του Κοινοβουλίου ως αποδέκτες των ελεγκτικών υπηρεσιών οφείλουν να κινηθούν μέσα στα όρια που επιβάλλει η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του Δικαστηρίου. Η διατύπωση άλλωστε της ως άνω νέας διάταξης έγινε κατά τέτοιο τρόπο ώστε να γίνει σεβαστή η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών που πρέπει να διέπει τις σχέσεις του ΕλΣυν με τη Βουλή των Ελλήνων.⁵⁷

4. Η νέα δυνατότητα για τη θεσμική συνεργασία του ΕλΣυν με το Κοινοβούλιο αξιολογείται ως ιδιαίτερα σημαντική διότι δεν εξαντλείται στην ενημέρωση των εκπροσώπων αυτού για καίρια ζητήματα που αφορούν στη δημόσια διαχείριση, όπως προέκυψαν από την άσκηση των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων, αλλά διότι παρέχεται στη Βουλή μέσω της εκπροσώπησης της στην Ειδική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας κατά την ενημέρωσή της από τον Προέδρο του ΕλΣυν για το ΕΠΕ να προτείνει, το μεν να δοθεί

⁵⁵ Φ.187/1.10.2020, Α'.

⁵⁶ Βλ. ΟΛΕλΣυν Πρακτικά της 1^{ης} Γεν.Συν/11.1.2021.

⁵⁷ Βλ. και αιτιολογική έκθεση του ν. 4700/2020.

προτεραιότητα σε ορισμένους από τους ήδη προγραμματισμένους ελέγχους, το δε, να εκφράσει το ενδιαφέρον της και για νέους ελέγχους μέχρι τρεις (κατ' ανώτατο όριο), ιδίως με αντικείμενο αδυναμίες στα συστήματα δημόσιας διαχείρισης.

5. Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι κάθε προσπάθεια ανεύρεσης σύγκλισης και ευρύτερης συναίνεσης μεταξύ των εκπροσώπων του Κοινοβουλίου για τα προτεινόμενα θέματα δεν πρέπει να αντιστρατεύεται τη λογική του ελληνικού συστήματος εξωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου η οποία βρίσκεται στη δικαστική οργάνωση αυτού, ήτοι στην ανάθεση του ελεγκτικού έργου σε δικαστικούς λειτουργούς και δικαστικούς υπαλλήλους, ενώ οι εκθέσεις που αναμένεται να εκδοθούν θα πρέπει να παρέχουν έγκαιρη, έγκυρη και χρηστική ενημέρωση για τις αδυναμίες στη δημοσιονομική διαχείρισης, ώστε τα μέλη του Κοινοβουλίου να είναι σε θέση και ευθύνες να αναζητήσουν αλλά και να ζητήσουν από την εκτελεστική εξουσία καλύτερο σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών.

6. Εν προκειμένω διαχωρίστηκαν τα ζητήματα που αναδείχθηκαν από τους Βουλευτές και άπτονταν της διαφάνειας και της νομιμότητας των διαδικασιών ανάθεσης καθώς και της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων στις διαγωνιστικές διαδικασίες τα οποία απασχολούν το ΕλΣυν στο πλαίσιο των υποχρεωτικών προσυμβατικών ελέγχων. Παράλληλα η αξιολόγηση όλων των προτάσεων που υποβλήθηκαν από τα μέλη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας ώστε να διαπιστωθούν συγκλίσεις εντάχθηκε στους δημοσιονομικούς κινδύνους οι οποίοι πρέπει να αναδεικνύονται μέσω των στοχευμένων ελέγχων που ανακοινώθηκαν και αναφέρονταν στα Παραρτήματα Ι και ΙΙ που επισυνάπτονταν στα Πρακτικά της ΟΛΕΛΣυν της 30^{ης} Γεν.Συν/2.12.2020 (Θέμα Β').

7. Οι προτεραιότητες που δόθηκαν από τα μέλη της Ειδικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας οι οποίες συνοδεύονταν από την ευχή πρόταξης κάποιων θεμάτων αποσκοπούσαν, όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο, στην καλύτερη ανταπόκριση του εγκριθέντος ΕΠΕ στις πιεστικές κοινωνικές ανάγκες, όπως αυτές τις αντιλαμβάνονταν λόγω της θέσεως τους, οι εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου.

8. Οι προτεραιότητες αυτές εντάχθηκαν σε τρεις θεματικές ενότητες ήτοι: 1) την ενότητα που αναφέρεται στους ελέγχους για την προστασία του δημόσιου αγαθού της υγείας, το οποίο λόγω της συνθηκών Covid-19 τίθεται υπό διακινδύνευση και εν γένει στην ανταπόκριση του Εθνικού Συστήματος Υγείας στην έκτακτη υγειονομική κρίση. 2) την ενότητα που αφορά στους ελέγχους με περιβαλλοντικό πρόσημο, διότι η προστασία του περιβάλλοντος, όπως επισημάνθηκε από τους Βουλευτές, άπτεται της ποιότητας της ζωής των πολιτών και 3) την ενότητα που αφορά στους ελέγχους που άπτονται της προστασίας των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων και την εκπλήρωση των θετικών υποχρεώσεων της Πολιτείας αναφορικά με τα δικαιώματα αυτά.

9. Υποβλήθηκαν επίσης και νέες προτάσεις: 1) για τον έλεγχο των χρημάτων που διαχειρίζονται οι μη κυβερνητικές οργανώσεις 2) για τον έλεγχο της ύπαρξης κριτηρίων τα οποία εφαρμόζονται από τα ελληνικά πιστωτικά ιδρύματα για τη χρηματοδότηση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, ιδίως εάν η Τράπεζα της Ελλάδος άσκησε πραγματικά το εποπτικό της ρόλο ως προς το ζήτημα αυτό. Στην πρόταση αυτή περιλαμβανόταν και η ανάθεση προκαταρκτικής έρευνας για την λειτουργία του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας η οποία περιλαμβανόταν ήδη στο εγκριθέν ΕΠΕ και 3) για τον έλεγχο αναφορικά με την αποτελεσματικότητα με την οποία αντιμετωπίστηκε στη Χώρα μας το ζήτημα της ενδοοικογενειακής βίας, το οποίο επιτάθηκε την περίοδο της πανδημίας.

10. Από τις τρεις προτάσεις έγιναν δεκτές οι δύο, ενώ αναφορικά με την πρώτη πρόταση το Δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει να τεθεί σε αναμονή ώστε να γίνει μία πρόσθετη προκαταρκτική έρευνα για την προέλευση των χρημάτων που διακινούν οι Μ.Κ.Ο.. Ακολουθώντας, υιοθετήθηκαν σε συμμόρφωση με τις προτεραιότητες που δόθηκαν από τους Βουλευτές, δύο νέοι έλεγχοι που αφορούσαν στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της ενδοοικογενειακής βίας, καθώς και στη λειτουργία του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας οι οποίοι αντικατέστησαν δύο ήδη εγκεκριμένους με το ΕΠΕ του 2021 ελέγχους: 1) για την ανθρώπινη εξαθλίωση και το κατά πόσο είναι αποτελεσματική η δράση της Πολιτείας για την αντιμετώπιση του φαινομένου και 2) για την απεξάρτηση από τις ναρκωτικές ουσίες, ήτοι εάν είναι υπερβολικά τα λειτουργικά έξοδα του Οργανισμού κατά των Ναρκωτικών.

Κεφάλαιο 11

Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων

Στα άρθρα 98 παρ. 1 περ. δ' και 73 παρ. 2 του Συντάγματος προβλέπεται η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί νομοσχεδίων που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της⁵⁸ και αφορούν, κατά την έννοια των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, υπαλλήλους και λειτουργούς του δημοσίου, στρατιωτικούς καθώς και υπαλλήλους στα και άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που εξομοιώνονται συνταξιοδοτικά με αυτούς βάσει

⁵⁸ Κατά το άρθρο 80 παρ. 1 του Συντάγματος η απονομή σύνταξης γίνεται μόνο με τυπικό νόμο ενώ νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις τότε μόνο είναι συμβατές με τα άρθρα 73 παρ. 2 και 80 του Συντάγματος, αν αφορούν αποκλειστικά σε λεπτομέρειες αμιγώς τεχνικού χαρακτήρα και όχι στον καθορισμό προϋποθέσεων απονομής σύνταξης.

νομοθετημάτων, τα οποία είτε παραπέμπουν στις διατάξεις περί δημοσίων υπαλλήλων είτε επαναλαμβάνουν κατά βάση τις διατάξεις αυτές.

Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία διατυπώνεται από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, αποσκοπεί στη διατύπωση παρατηρήσεων επί του νομοσχεδίου από νομοτεχνική άποψη, στον εντοπισμό ασαφειών και αντιφάσεων εντός του προς ψήφιση νομοθετήματος, αλλά και στην εξασφάλιση της εναρμόνισης των κανόνων στο εσωτερικό του συνταξιοδοτικού συστήματος εν γένει και της ορθολογικής του οργάνωσης⁵⁹. Κυρίως όμως αποσκοπεί στην έγκαιρη ενημέρωση της Βουλής αφ' ενός για τις υπό ψήφιση ρυθμίσεις, οι οποίες ενδέχεται να εγείρουν ζητήματα συμβατότητας με συνταγματικές ή άλλες υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις, και αφ' ετέρου για τις δημοσιονομικές συνέπειες αυτών, ώστε να προλαμβάνεται η ανατροπή των οικονομικών προβλέψεων του φορέα απονομής συντάξεων και η διακινδύνευση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας αυτού⁶⁰.

Ως προς το εύρος του αντικειμένου της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Δικαστηρίου, η Ολομέλεια έχει πλέον εγκαταλείψει την κρατούσα μέχρι το έτος 2012 άποψη ότι γνωμοδοτεί μόνο για διατάξεις αφορώσες οπωσδήποτε στην απονομή συντάξεως ή στις προϋποθέσεις θεμελιώσεως συνταξιοδοτικού δικαιώματος, υιοθετώντας καταρχάς την άποψη ότι στη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπόκεινται νομοσχέδια που εμπεριέχουν ρυθμίσεις που αφορούν περικοπές ή αυξήσεις στις καταβαλλόμενες συντάξεις⁶¹, και ήδη πρόσφατα μια ακόμα ευρύτερη θέση σύμφωνα με την οποία «[α]πό τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 73 παρ. 2, 74 και 75 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι τα νομοσχέδια, που υποβάλλονται προς γνωμοδότηση στο Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει να έχουν συνταξιοδοτικές συνέπειες εξ αυτών που καθιερώνουν την κατά το άρθρο 73 παρ. 2 γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου»⁶². Ήδη ο κοινός νομοθέτης προβλέπει στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 10 του ν. 4820/2021 ότι τέτοια νομοσχέδια που καθιερώνουν την γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι αυτά που αφορούν σε «συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης», ως εκ τούτου, αυτά που εκ του αποτελέσματος συνεπάγονται συνταξιοδοτικές συνέπειες⁶³.

Τα νομοσχέδια υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο από τον Υπουργό Οικονομικών και τον συναρμόδιο Υπουργό και συνοδεύονται υποχρεωτικά

⁵⁹ Πρακτικά της 5^{ης} Γεν.Συν./29.3.2017.

⁶⁰ Πρακτικά της 5^{ης} Ειδ.Συν./20.12.2021, 1^{ης} Ειδ.Συν./16.2.2022.

⁶¹ Πρακτικά της 1^{ης} Ειδ.Συν./20.2.2012, της 2^{ης} Ειδ.Συν./28.3.2012, με τα οποία η Ολομέλεια γνωμοδότησε επί διατάξεων μνημονιακών νόμων, με τις οποίες μειώνονταν περικόπτονταν κανονισμένες και καταβαλλόμενες συντάξεις.

⁶² Πρακτικά 1^{ης} Ειδ.Συν./16.2.2022

⁶³ Βλ. Γνωμοδότηση επί του νομοσχεδίου για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση και την εισαγωγή του κεφαλαιοποιητικού συστήματος προκαθορισμένων εισφορών στην επικουρική ασφάλιση 4^η Ειδ.Συν. Μείζ. Ολ./ 29.6.2021.

από την οικεία αιτιολογική έκθεση και την εισηγητική έκθεση οικονομικών επιπτώσεων του άρθρου 24 παρ. 5 του ν. 4270/2014, εφόσον εξ αυτών προκαλείται δαπάνη σε βάρος του προϋπολογισμού του φορέα απονομής συντάξεων.

Κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία επικυρώθηκε και από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο⁶⁴ (βλ. ΑΕΔ 4/1988), η προηγούμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αναφέρεται στα εξωτερικά τυπικά στοιχεία κατάρτισης του νόμου και υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Συνεπώς, κάθε νόμος συνταξιοδοτικού περιεχομένου, κατά την ανωτέρω έννοια, που εκδόθηκε χωρίς προηγουμένως να προκληθεί η σχετική προς το περιεχόμενό του γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι ανίσχυρος λόγω της αντίθεσής του προς το Σύνταγμα και δεν εφαρμόζεται⁶⁵.

Ομοίως η προσθήκη από τη Βουλή νέων διατάξεων σε συνταξιοδοτικό νομοσχέδιο ή η τροποποίηση διατάξεων χωρίς προηγούμενη επ' αυτών γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθιστά τις διατάξεις αυτές ανίσχυρες, εκτός αν οι υποβληθείσες προσθήκες ή τροποποιήσεις είναι συναφείς προς τις διατάξεις εκείνες, για τις οποίες έχει ήδη γνωμοδοτήσει η Ολομέλεια⁶⁶.

Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν γνωμοδοτεί για διατάξεις οργανωτικού περιεχομένου, μπορεί δε να παραπέμψει σε προηγούμενη γνωμοδότησή της, όταν επανεισάγονται διατάξεις για τις οποίες έχει ήδη γνωμοδοτήσει. Το Δικαστήριο, όμως, μπορεί να επανεξετάσει ρύθμιση επί της οποίας έχει ήδη γνωμοδοτήσει όταν επιλαμβάνεται νέας ρύθμισης που, ναι μεν απλώς παρατείνει την ισχύ της διάταξης επί της οποίας έχει εκδοθεί γνωμοδότηση, πλην εκ της συνάρτησης των δύο ρυθμίσεων, της προγενέστερης και της προτεινομένης, εγείρονται νέα ζητήματα επί των οποίων πρέπει να διαφωτισθεί το νομοθετούν όργανο.⁶⁷

Με τη διάταξη του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος καθιερώνεται επίσης η αρχή της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, σύμφωνα με την οποία, απαγορεύεται επί ποινή ακυρότητας, που ελέγχεται από τα δικαστήρια, καθώς πρόκειται για ζήτημα που ανήκει και αυτό στα εξωτερικά στοιχεία του νόμου, να περιλαμβάνονται συνταξιοδοτικές διατάξεις σε νόμους, το κύριο περιεχόμενο των οποίων αφορά σε άλλα, μη συνταξιοδοτικά θέματα, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται να τεθούν σε συνταξιοδοτικό νόμο άλλες διατάξεις. Ο σκοπός της συνταγματικής ρύθμισης περί ακυρότητας της διάταξης που θεσπίζεται κατά παρέκκλιση της διαδικασίας αυτής, συνίσταται όχι σε αυτή καθεαυτή τη μη αλλοίωση της τελικής μορφής του νόμου ως αμιγώς συνταξιοδοτικού, αλλά στη μη

⁶⁴ ΑΕΔ 4/1988.

⁶⁵ Ελ.Συν. Ολ. 1576/2011, 2450/2008, 2405, 386/2007, 450/1995, 1636/1992.

⁶⁶ Ολ. 268/1980, Πρακτικά Ολ. 13.5.1981 και 16, 26/1998.

⁶⁷ Πρακτικά 2^{ης} Ειδ.Συν./25.5.2020.

διαφυγή του ελέγχου κατά την ψήφιση συνταξιοδοτικών διατάξεων, που συνεπάγονται αναγκαιώς σημαντικές δαπάνες ή ενδεχομένως υποκρύπτουν εύνοιες προς ορισμένα πρόσωπα ή ομάδες προσώπων⁶⁸. Για να είναι συμβατές με το άρθρο 73 παρ. 2 εδάφιο β' του Συντάγματος οι εξεταζόμενες ρυθμίσεις πρέπει, εφόσον αυτές δεν περιληφθούν σε αυτοτελές νομοθέτημα, να ενταχθούν σε διακριτό κεφάλαιο νομοθετήματος περιέχοντος και άλλες ρυθμίσεις, επιπλέον δε στον τίτλο του νομοθετήματος πρέπει να γίνει αναφορά στις συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις που αυτό περιλαμβάνει⁶⁹.

Η γνωμοδότηση της Ολομέλειας δεν δεσμεύει τους δικαστικούς σχηματισμούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Μπορεί όμως να συνεκτιμηθεί, όπως έγινε στην περίπτωση πρότυπης δίκης ενώπιον της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁷⁰. Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο έκρινε μεν ότι διάταξη νόμου που προέβλεπε μείωση καταβαλλόμενων συντάξεων αντίκειται στο Σύνταγμα, λαμβάνοντας, όμως, μεταξύ άλλων, υπόψη ότι στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος γνωμοδοτικής αρμοδιότητάς το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είχε διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς τη συνταγματικότητα της επίμαχης ρύθμισης, περιόρισε τα χρονικά αποτελέσματα της κρίσης του, χωρίς κατά το χρόνο εκείνο να προβλέπεται αυτή η δυνατότητα από διάταξη νόμου⁷¹ και μετέθεσε την επέλευση των αποτελεσμάτων των σχετικών αποφάσεων σε χρόνο μετά τη δημοσίευσή τους, για όσες υποθέσεις δεν είχαν ήδη αχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου προς επίλυση, περιορίζοντας έτσι τις δημοσιονομικές συνέπειες της κρίσης της περί αντισυνταγματικότητας της διάταξης.

9. Ήδη με το άρθρο 27 του Οργανικού Νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4820/2021, Α'130) προβλέπεται η επεξεργασία των νομοσχεδίων από το Τμήμα Μελετών και Γνωμοδοτήσεων προκειμένου σύμφωνα με τη σχετική αιτιολογική έκθεση «διά της εξειδίκευσης των εκεί υπηρετούντων δικαστών, οι γνωμοδοτήσεις του Δικαστηρίου να αποκτήσουν ευρύτερη εμβέλεια που θα εκτείνεται και στη συμβολή των εκάστοτε προτεινόμενων ρυθμίσεων στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος».

⁶⁸ Πρακτικά Ολ. 5^η Γεν.Συν./29.3.2017.

⁶⁹ Πρακτικά Ολ. 3ης Ειδ.Συν./7.6.2017, 2^{ης} Ειδ.Συν./8.5.2017, 1^{ης} Ειδ.Συν./8.3.2017, 1^{ης} Ειδ.Συν./20.2.2017.

⁷⁰ Ολ. 244/2017.

⁷¹ Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται πλέον στο άρθρο 301 παρ. 2 της Δικονομίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4700/2020, Α' 127).

II.

Ευρήματα των ελέγχων

Κεφάλαιο 12

Ο έλεγχος του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους για το οικονομικό έτος 2019

Ο δικαστικός έλεγχος της δημόσιας διαχείρισης, που ανατίθεται από το Σύνταγμα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρώνεται με τον έλεγχο του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους (άρθρο 98 παρ. 1 ε' του Συντάγματος). Η δε αρμοδιότητα αυτή του Δικαστηρίου, καθώς ασκείται προκειμένου να ενημερωθεί η Βουλή για την ορθότητα και την αξιοπιστία των εν λόγω λογαριασμών, άπτεται συγχρόνως τόσο της ελεγκτικής του αποστολής, όσο και των γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του.

Η διαδικασία διεξαγωγής του ανωτέρω ελέγχου⁷² εκκινεί με την αποστολή, μέχρι το τέλος Ιουνίου κάθε έτους, του Απολογισμού και Ισολογισμού του Κράτους, μαζί με τις λοιπές Χρηματοοικονομικές Καταστάσεις, από το Υπουργείο Οικονομικών στην αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία, αφού ελέγξει την ορθότητα και την αξιοπιστία τους, τούς επιστρέφει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εντός δύο (2) μηνών από την αποστολή τους, μαζί με τις τυχόν παρατηρήσεις που περιλαμβάνονται στην αρχική έκθεσή της. Επί των παρατηρήσεων της Υπηρεσίας Επιτρόπου, ο Υπουργός Οικονομικών εκφράζει εγγράφως τις απόψεις και τα σχόλιά του και τα διαβιβάζει στο Ελεγκτικό Συνέδριο, εντός είκοσι (20) ημερών από την αποστολή τους. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, στην αρχή σε Τμήμα και εν συνεχεία σε Ολομέλεια, συνεκτιμώντας την έκθεση της Υπηρεσίας Επιτρόπου και τις διατυπωθείσες απόψεις του Υπουργού Οικονομικών επ' αυτής, αποφαινεται επί της ορθότητας και της αξιοπιστίας του Απολογισμού, Ισολογισμού και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων του Κράτους με την τελική Έκθεσή του (Διαδήλωση), την οποία αποστέλλει στο Υπουργείο Οικονομικών μέχρι και το τέλος Οκτωβρίου κάθε έτους. Το σύνολο δε των ως άνω λογαριασμών, μαζί με τη Διαδήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου που υποχρεωτικώς τους συνοδεύει, εισάγονται από τον Υπουργό Οικονομικών στη Βουλή προς κύρωση, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 79 παρ. 7 του Συντάγματος⁷³.

⁷² Όπως προβλέπεται στα άρθρα 31 και 167 του ν. 4270/2014, 66 (και ήδη 66Α) του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (φ. 52 Α'), 5Α του ίδιου Κώδικα και 146 του π.δ/τος 1225/1981 (φ. 304 Α').

⁷³ Με το άρθρο 42 του ν. 4701/2020 (φ. 128 Α') παρατάθηκαν, ειδικά για το οικονομικό έτος 2019, οι αναφερόμενες στο άρθρο 167 του ν. 4270/2014 προθεσμίες: α) για την αποστολή από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους του Απολογισμού, Ισολογισμού και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων του οικονομικού έτους 2019 στο Ελεγκτικό Συνέδριο, β) για την αποστολή από το Δικαστήριο της Διαδήλωσης στο Υπουργείο Οικονομικών και γ) για την εισαγωγή από τον Υπουργό Οικονομικών του Απολογισμού, Ισολογισμού και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων του οικονομικού έτους 2019, μαζί με τη Διαδήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στη Βουλή για κύρωση.

Στη Διαδήλωση εκτίθενται, το μεν αναφορικά με τον Απολογισμό, τα αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένων των αποκλίσεων που προέκυψαν από την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 2019, το δε αναφορικά με τον Ισολογισμό (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και τις λοιπές Χρηματοοικονομικές Καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης, Κατάσταση Ταμειακών Ροών, Κατάσταση Μεταβολών Καθαρής Θέσης Πολιτών), οι κυριότερες διαπιστώσεις που προέκυψαν από την απεικόνιση της χρηματοοικονομικής θέσης και τη διάρθρωση της περιουσιακής κατάστασης του Δημοσίου.

ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ (1) Επί του Απολογισμού Εσόδων: Τα καθαρά εισπραχθέντα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού, μετά τη μείωση των επιστροφών, ανήλθαν στο ποσό των 55,11 δις ευρώ και υπερέβησαν τον στόχο του Προϋπολογισμού, που προέβλεπε έσοδα ύψους 53,02 δις ευρώ, κατά 2,08 δις ευρώ ή ποσοστό 4%. Τα ως άνω έσοδα αντιπροσωπεύουν το 29,4% του ΑΕΠ (187,5 δις ευρώ, σύμφωνα με την 1η σχετική εκτίμηση της ΕΛΣΤΑΤ της 6^{ης}.3.2020) έναντι 28,9% του ΑΕΠ του προηγούμενου οικονομικού έτους (2018). Τα έσοδα χρηματοοικονομικών συναλλαγών και τα λοιπά έσοδα που σχετίζονται με το δημόσιο χρέος (δημόσιος δανεισμός) ανήλθαν σε 1.104,57 δις ευρώ και υπερέβησαν τα προϋπολογισθέντα κατά 470,77 δις ευρώ ή ποσοστό 74,28%. Το ποσό των εν λόγω εσόδων εμφανίζεται ιδιαίτερα υψηλό, οφείλεται, ωστόσο, στον επαναλαμβανόμενο χαρακτήρα του βραχυπρόθεσμου δανεισμού μέσω τίτλων με σύμφωνο επαναγοράς (repas). Το εισπρακτέο υπόλοιπο εσόδων του Απολογισμού ανήλθε σε 105,09 δις ευρώ ή ποσοστό 56,04% του ΑΕΠ. Το υπόλοιπο αυτό είναι αυξημένο έναντι του προηγούμενου οικονομικού έτους 2018 κατά 864 εκατ. ευρώ ή ποσοστό 0,83%.

(2) Επί του Απολογισμού Εξόδων: Για το οικονομικό έτος 2019 οι πληρωμές ανήλθαν σε 49,63 δις ευρώ και υπολείπονταν του στόχου του Προϋπολογισμού, ο οποίος προέβλεπε έξοδα ύψους 50,75 δις ευρώ, κατά 1,12 δις ευρώ ή ποσοστό 2,2%. Οι δαπάνες για την εξυπηρέτηση της δημόσιας πίστης ανήλθαν σε 1.113,87 δις ευρώ και υπερέβησαν τον στόχο του Προϋπολογισμού κατά 459,75 δις ευρώ ή ποσοστό 70,28%. Το ποσό των δαπανών για την εξυπηρέτηση της δημόσιας πίστης εμφανίζεται ιδιαίτερα υψηλό, οφείλεται, ωστόσο, στον επαναλαμβανόμενο χαρακτήρα του βραχυπρόθεσμου δανεισμού μέσω τίτλων με σύμφωνο επαναγοράς (repas).

(3) Επί του Αποτελέσματος Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού: Το Αποτέλεσμα του Κρατικού Προϋπολογισμού από δραστηριότητες πλην χρηματοοικονομικών συναλλαγών διαμορφώθηκε σε έλλειμμα ποσού 127 εκατ. ευρώ, ενώ σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό αναμενόταν έλλειμμα ποσού 3,77 δις ευρώ. Η θετική απόκλιση του ελλείμματος κατά 3,65 δις ευρώ οφείλεται στην υπέρβαση των αρχικών στόχων ως προς τα έσοδα, σε συνδυασμό με τη μη εξ ολοκλήρου (κατά ποσοστό 97,32%) υλοποίηση του Προϋπολογισμού Εξόδων. Το Αποτέλεσμα του Κρατικού Προϋπολογισμού από χρηματοοικονομικές συναλλαγές διαμορφώθηκε σε έλλειμμα ποσού 3,31 δις ευρώ, ενώ σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό αναμενόταν έλλειμμα ποσού 12,86 δις ευρώ.

(4) Επί του Ισολογισμού (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και των λοιπών

Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης: Κατά την περίοδο αναφοράς το σύνολο των Περιουσιακών Στοιχείων του Κράτους ανήλθε σε 62,61 δις ευρώ και το σύνολο των Υποχρεώσεων σε 380,74 δις ευρώ, με αποτέλεσμα η Καθαρή Θέση των Πολιτών, η οποία εξευρίσκεται αν από τα Περιουσιακά Στοιχεία αφαιρέσουμε τις Υποχρεώσεις, να διαμορφώνεται - όπως και το έτος 2018 - σε αρνητική κατά το ποσό των 318,13 δις ευρώ. Το υπόλοιπο του Χρέους της Κεντρικής Διοίκησης κατά την 31^η.12.2019 ανήλθε στο ποσό των 356,32 δις ευρώ και είναι μειωμένο σε σχέση με εκείνο των 359,32 δις ευρώ του προηγούμενου οικονομικού έτους (2018), κατά 3 δις ευρώ ή ποσοστό 0,83%.

ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Επί του Απολογισμού

1) Η μη καταγραφή των ανείσπρακτων εσόδων των Τελωνείων της Χώρας στο εισπρακτέο υπόλοιπο του Απολογισμού - κάτι που έχει επισημανθεί και με προηγούμενες Διαδηλώσεις του Δικαστηρίου - αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 79 παρ. 2 του Συντάγματος, που ορίζει ότι όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και απολογισμό, τις καθιερούμενες με το άρθρο 49 του ν. 4270/2014 αρχές της ενότητας και της καθολικότητας, σύμφωνα με τις οποίες όλα τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται και εμφανίζονται σε έναν ενιαίο προϋπολογισμό, καθώς και τη γενική αρχή της ειλικρίνειας κατά τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου (βλ. άρθρο 33 του ίδιου νόμου), βάσει της οποίας κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη πρέπει να στηρίζεται σε πραγματικά στοιχεία.

2) Υπήρξε περιορισμένη συμμετοχή των λοιπών, εκτός της Κεντρικής Διοίκησης, φορέων της Γενικής Κυβέρνησης στο «Κοινό Κεφάλαιο» στην Τράπεζα της Ελλάδος και πλημμελής συμμόρφωση ως προς την υποχρέωσή τους να μεταφέρουν την πλεονάζουσα ρευστότητά τους στον λογαριασμό «Ταμειακής Διαχείρισης» στην ίδια Τράπεζα⁷⁴.

3) Κατά την περίοδο αναφοράς από το Τακτικό Αποθεματικό του Κρατικού Προϋπολογισμού χορηγήθηκαν πιστώσεις ύψους 993,67 εκατ. ευρώ. Ωστόσο η χρήση των πιστώσεων αυτών δεν ήταν σε όλες τις περιπτώσεις σύμφωνη με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 59 του ν. 4270/2014, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, που προβλέπει την κάλυψη από το Αποθεματικό μόνο άμεσων, σημαντικών, αναπόφευκτων και επειγουσών δαπανών, η πρόβλεψη των οποίων δεν ήταν εφικτή κατά το χρόνο ψήφισης του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού ή των συμπληρωματικών προϋπολογισμών αυτού, καθώς και για παρεμβάσεις στο πλαίσιο ενεργοποίησης του διορθωτικού μηχανισμού του άρθρου 39 του ίδιου νόμου (όταν παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν).

⁷⁴ Σχετικές οι διατάξεις του άρθρου 69Α του ν. 4270/2014, όπως αυτό ισχύει μετά την αντικατάστασή του με την παράγραφο 1 του άρθρου 80 του ν. 4549/2018 (Α' 105).

Επί του Ισολογισμού (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης

1) Με το π.δ. 54/2018 (Α' 103)⁷⁵ καθορίστηκε το περιεχόμενο του νέου Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης, με βάση τα διεθνώς κρατούντα λογιστικά πρότυπα. Προκειμένου, ωστόσο, να παρασχεθεί το χρονικό περιθώριο που απαιτείται για τη συλλογή των πληροφοριών, τη διενέργεια των απογραφών και την ανάπτυξη των αναγκαίων διαδικασιών και συστημάτων για την προσήκουσα απεικόνιση της οικονομικής και εν γένει περιουσιακής κατάστασης της Γενικής Κυβέρνησης, με το άρθρο 15 του ίδιου π.δ/τος ορίστηκε ότι το νέο Λογιστικό Πλαίσιο εφαρμόζεται κατ' αρχάς από την Κεντρική Διοίκηση και δη σταδιακά από την 1^η.1.2019, με καταληκτική ημεροχρονολογία για την πλήρη εφαρμογή του την 1^η.1.2023. Ως εκ της μεταβατικής αυτής περιόδου, με την 2/30886/ΔΛΓΚ/23.7.2020 απόφαση του Υφυπουργού Οικονομικών (Β' 3136) καθορίστηκε η Λογιστική Πολιτική για την Πρώτη Εφαρμογή του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης, βάσει της οποίας έγινε η σύνταξη της Κατάστασης Χρηματοοικονομικής Θέσης (Ισολογισμός) και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων για το οικονομικό έτος 2019. Αποτέλεσμα αυτών των μεταβολών ήταν να υπάρξει ουσιώδης - σε σχέση με το παρελθόν - διαφοροποίηση ως προς την αναγνώριση των περιουσιακών στοιχείων και των υποχρεώσεων της Κεντρικής Διοίκησης. Συγκεκριμένα, τα Περιουσιακά Στοιχεία μειώθηκαν κατά 113,24 δις ευρώ, επιβαρύνοντας ισόποσα την Καθαρή Θέση, με την αρνητική αυτή μεταβολή να οφείλεται κυρίως στην απομείωση των απαιτήσεων κατά 101,14 δις ευρώ, λόγω του νέου τρόπου επιμέτρησης και αναγνώρισής τους και προκειμένου το υπόλοιπό τους να αποδίδει τις εξ αυτών πράγματι εισπράξεις. Από την άλλη πλευρά, οι Υποχρεώσεις μειώθηκαν κατά 16,61 δις ευρώ, βελτιώνοντας ισόποσα την Καθαρή Θέση. Η συνολική επίδραση στην Καθαρή Θέση αφενός της αρνητικής μεταβολής ως προς τα Περιουσιακά Στοιχεία, αφετέρου της θετικής μεταβολής ως προς τις Υποχρεώσεις, τις οποίες επέφερε η εφαρμογή του νέου Λογιστικού Πλαισίου, ήταν η αύξηση του σωρευμένου ελλείμματος κατά 96,63 δις ευρώ.

2) Με την παράγραφο 30 της Λογιστικής Πολιτικής για την Πρώτη Εφαρμογή του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης ορίστηκε ότι τα ενσώματα και άυλα πάγια που αποκτώνται κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου και πριν να καταστεί εφικτή η τήρηση των απαραίτητων για την αναγνώριση και επιμέτρησή τους λογιστικών μητρώων και αρχείων, καταχωρούνται μεν στους προβλεπόμενους λογαριασμούς, αλλά μεταφέρονται στην Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης της περιόδου αναφοράς που πραγματοποιήθηκε η κτήση τους, ως έξοδα. Ως εκ τούτου και εφόσον κατά τον χρόνο σύνταξης των Καταστάσεων δεν ήταν δυνατή η ορθή καταγραφή και επιμέτρηση των ενσώματων και άυλων πάγιων στοιχείων, οι αγορές που

⁷⁵ Εκδοθέν κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 3 του άρθρου 156 του ν. 4270/2014.

πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους 2019 καταχωρήθηκαν ως έξοδα στην Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης.

3) Η υφιστάμενη, με βάση την προηγούμενη παρατήρηση, αδυναμία αναγνώρισης στον Ισολογισμό των παγίων και δη της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου, συνιστά εκκρεμότητα που αν και σύμφωνα με το π.δ. 54/2018 πρέπει να έχει τακτοποιηθεί το αργότερο έως τις 31.12.2022, σκόπιμο θα ήταν η άρση της να επισπευσθεί, αν μη τι άλλο για την εμφάνιση επί το ακριβέστερο και, ενδεχομένως, βελτιωμένης της Καθαής Θέσης των Πολιτών.

4) Στον Ισολογισμό έναρξης της 1^{ης}.1.2019 και με σκοπό την επιμέτρηση των χρηματοοικονομικών απαιτήσεων με τρόπο που να ικανοποιεί τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του άρθρου 13 του π.δ/τος 54/2018, πραγματοποιήθηκαν απομειώσεις στο σωρευμένο υπόλοιπο των χρηματοοικονομικών απαιτήσεων, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί την 31^η.12.2018, με βάση τον Μέσο Όρο των Συντελεστών Εισπραξιμότητας για τις περιόδους 2014-2018. Το συνολικό ποσό των απομειώσεων που προέκυψε και το οποίο ανήλθε σε 101,14 δις ευρώ επιβάρυνε την Καθαρή Θέση.

5) Στις περιπτώσεις της απομείωσης των απαιτήσεων της κατηγορίας των «Προκαταβολών» κατά 7,77 δις ευρώ και του υπολοίπου της κατηγορίας των «Άλλων Υποχρεώσεων» κατά τα ποσά των 3,9 δις ευρώ, που είχαν αναγνωριστεί ως υποχρεώσεις από εξοπλιστικά προγράμματα, και των 8,8 δις ευρώ, που είχαν αναγνωριστεί ως εισπράξεις τακτοποιητέες, οι πληροφορίες που παρασχέθηκαν από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους προς τεκμηρίωση της ουσιαστικής ανυπαρξίας τους και, κατ' επέκταση, της ορθότητας του ανωτέρω λογιστικού χειρισμού τους, ήταν ανεπαρκείς, παρά τις σχετικές διατυπωθείσες παρατηρήσεις και σε προηγούμενες Διαδηλώσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

6) Αναφορικά με το Δημόσιο Χρέος, άξια λόγου είναι η, παρά το δυσανάλογο μέγεθός του, που εξακολουθεί να κινείται σε πολύ υψηλά επίπεδα, ενθαρρυντική δυναμική του κατά το έτος 2019, η οποία αντικατοπτρίζεται όχι μόνο στη βελτίωση του λόγου του προς το ΑΕΠ - συνεπεία βεβαίως και της αύξησης του τελευταίου - από 194,53% το έτος 2018 σε 190,08% το έτος 2019, αλλά και σε άλλα επιμέρους δεδομένα, όπως η μείωση του συνολικού δανεισμού του Δημοσίου και η πραγματοποίησή του με ευνοϊκά επιτόκια, τα οποία, μάλιστα, όσον αφορά τον βραχυπρόθεσμο δανεισμό, διαμορφώθηκαν περί το τέλος του έτους 2019 σε αρνητικά.

7) Η Καθαρή Θέση Πολιτών διαμορφώνεται αρνητική (318,13 δις ευρώ) και επιβαρυνμένη σε σχέση με την προηγούμενη οικονομική χρήση κατά 101,14 δις ευρώ. Η επιβάρυνση, ωστόσο, αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στις διαφορές απογραφής που προέκυψαν κατά τη σύνταξη του Ισολογισμού έναρξης της 1^{ης}.1.2019, επειδή απογράφηκαν μόνον τα περιουσιακά στοιχεία και οι υποχρεώσεις που πληρούσαν τα κριτήρια αναγνώρισης της Λογιστικής

Πολιτικής για την Πρώτη Εφαρμογή του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ, όταν τα κριτήρια αυτά δεν πληρούνταν, τα στοιχεία αποαναγνωρίστηκαν και, στις περιπτώσεις περιουσιακών στοιχείων που εκτιμήθηκε ότι η λογιστική αξία υπερέβαινε το ανακτήσιμο ποσό τους, έγιναν προσαρμογές, μέσω απομειώσεων, ούτως ώστε να παρουσιάζονται στο ανακτήσιμο ποσό. Όλες δε οι διαφορές που προέκυψαν από τις ανωτέρω αποαναγνωρίσεις και απομειώσεις αναγνωρίστηκαν στον σωρευμένο έλλειμμα της Καθαρής Θέσης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Ολομέλεια, με τη σύμφωνη γνώμη του παρισταμένου Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποφάνθηκε ως εξής: 1) Υπέρ της ορθότητας και αξιοπιστίας του Απολογισμού Εσόδων - Εξόδων του Κράτους του οικονομικού έτους 2019, με την επισήμανση της ανακρίβειας του εισπρακτέου υπολοίπου εσόδων, ως εκ της μη καταγραφής των οφειλών που έχουν βεβαιωθεί και εκκρεμούν προς είσπραξη από τα Τελωνεία της Χώρας. 2) Υπέρ της ορθότητας και αξιοπιστίας του Ισολογισμού του Κράτους (Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Θέσης) και των λοιπών Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων της Κεντρικής Διοίκησης της 31^{ης} Δεκεμβρίου 2019, με την επισήμανση της ανεπαρκούς εκ μέρους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους τεκμηρίωσης της απομείωσης στον Ισολογισμό έναρξης της 1^{ης}.1.2019 των απαιτήσεων της κατηγορίας των «Προκαταβολών» κατά 7,77 δις ευρώ και του υπολοίπου της κατηγορίας των «Άλλων Υποχρεώσεων» κατά τα ποσά των 3,9 δις ευρώ που είχαν αναγνωριστεί ως υποχρεώσεις από εξοπλιστικά προγράμματα και των 8,8 δις ευρώ που είχαν αναγνωριστεί ως εισπράξεις τακτοποιητέες. 3) Διατύπωσε σύσταση για την επίσπευση της κατάρτισης των αναγκαίων αρχείων και μητρώων για την αναγνώριση στον Ισολογισμό των πάγιων περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου.

Κεφάλαιο 13

Οι προσυμβατικοί έλεγχοι

Α. Εντός του 2020 ελέγχθηκαν, κατ' εφαρμογή του άρθρου 98 παρ. 1 περ. Β' του Συντάγματος και 35 του ν. 4129/2013, από τους αρμόδιους δικαστικούς σχηματισμούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι διαδικασίες ανάδειξης αναδόχου και οι όροι συμβάσεων με σημαντικό φυσικό και οικονομικό αντικείμενο που μεταξύ άλλων αφορούσαν:

Σύμβαση	«Κατασκευή Γηπέδου Νέας Φιλαδέλφειας»
Φορέας ανάθεσης	Περιφέρεια Αττικής
Προϋπολογισμός	20.000.000,00 ευρώ (συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ /Νόμιμη η διενεργηθείσα ανοικτή διαδικασία και η κατακύρωση του διαγωνισμού στην ανάδοχο εργοληπτική εταιρεία, η οποία προσέφερε μέση έκπτωση 47,41% (αντιστοιχούσα σε δαπάνη 8.486.101,16 ευρώ χωρίς ΦΠΑ) επί του προϋπολογισμού της μελέτης.
Πράξη	376/2020 Ε' Κλιμακίου

Σύμβαση	«Δίκτυο αποχέτευσης ακαθάρτων Πόρτο Ράφτη-Α' φάση»
Φορέας ανάθεσης	Δήμος Μαρκοπούλου-Μεσογαίας
Προϋπολογισμός	21.680.000 ευρώ (πλέον ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ /Νόμιμη η κατακύρωση του αποτελέσματος της διενεργηθείσας ανοικτής διαγωνιστικής διαδικασίας στην 1η κατά σειρά μειοδοσίας εργοληπτική επιχείρηση που προσέφερε μέση τεκμαρτή έκπτωση επί του προϋπολογισμού της μελέτης 51,76%
Πράξη	701/2020 Ε' Κλιμακίου

Σύμβαση	«Επεμβάσεις βελτίωσης οδικής ασφάλειας στο Οδικό Δίκτυο της Περιφέρειας Αττικής»
Φορέας ανάθεσης	Περιφέρεια Αττικής
Προϋπολογισμός	22.580.645,16 ευρώ (πλέον ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η κατακύρωση του αποτελέσματος της διενεργηθείσας ανοικτής διαγωνιστικής διαδικασίας στην 1η κατά σειρά μειοδοσίας εργοληπτική επιχείρηση που προσέφερε μέση τεκμαρτή έκπτωση επί του προϋπολογισμού της μελέτης 42,70%. Η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούτο να αναφέρει τους λόγους για τους οποίους η προσφορά της μειοδότης δεν φαινόταν υπερβολικά

	χαμηλή, ενώ το γεγονός ότι οι λοιποί συμμετέχοντες στον ελεγχόμενο διαγωνισμό προσέφεραν έκπτωση μικρότερη σε σχέση με αυτήν που προσέφερε η εν λόγω μειοδότη δεν καθιστά την προσφορά της τελευταίας ασυνήθιστα χαμηλή χωρίς την παράλληλη προσκόμιση συγκεκριμένων περί τούτου στοιχείων από τους λοιπούς διαγωνιζόμενους.
Πράξη	827/2020 Ε΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	«Μελέτη, κατασκευή έργων για την α΄ φάση αποκατάστασης ΟΕΔΑ Δυτικής Αττικής και μεταβατικής διαχείρισης αποβλήτων»
Φορέας ανάθεσης	Ειδικός Διαβαθμιδικός Σύνδεσμος Αττικής (ΕΣΔΝΑ)
Προϋπολογισμός	38.802.777,25 ευρώ με ΦΠΑ (πλέον δικαιώματος προαίρεσης προϋπολογιζόμενης δαπάνης 23.741.388,62 ευρώ με ΦΠΑ)
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ /Νόμιμη η προσφυγή στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση λόγω της ειδικής φύσης των έργων και υπηρεσιών που πρόκειται να παρασχεθούν και συνίστανται στην άμεση εξεύρεση συγκεκριμένης τεχνικής λύσης, τόσο στο στάδιο κατασκευής όσο και στο στάδιο λειτουργίας, με σκοπό τον εκσυγχρονισμό του τρόπου διαχείρισης των αποβλήτων και την ελάττωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων εντός του χώρου της Ολοκληρωμένης Εγκατάστασης Διαχείρισης Απορριμμάτων (ΟΕΔΑ) Αττικής η οποία συνάπτεται με τη δημόσια υγεία και την προστασία του περιβάλλοντος.
Πράξη	844/2020 Ε΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	2η συμπληρωματική σύμβαση του έργου «Εγνατία Οδός: Λειτουργία, Συντήρηση του αυτοκινητοδρόμου στον δυτικό τομέα, στους κάθετους άξονες Α29 και Α25 και κατασκευή σταθμών διοδίων (2018-2020)»
Φορέας ανάθεσης	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.
Συμβατική αξία	7.280.000 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / νόμιμη η ανάθεση της συμπληρωματικής σύμβασης διότι αφορά στην εκτέλεση αναγκαίων εργασιών λειτουργίας και συντήρησης τμημάτων του οδικού δικτύου της Εγνατίας Οδού εξαιτίας απρόβλεπτων περιστάσεων που οφείλονται σε καθυστερήσεις, λόγω της πανδημίας του COVID-19 στην εξέλιξη και ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών δημοπράτησης δύο εργολαβιών συντήρησης της Εγνατίας οδού).
Πράξη	846/2020 Ε΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Συμφωνία πλαίσιο για την «προμήθεια επιτραπέζιων ηλεκτρονικών υπολογιστών (Desktop) και επιπέδων οθονών LED» για την κάλυψη αναγκών φορέων του Δημοσίου
Φορέας ανάθεσης	Γενική Γραμματεία Εμπορίου Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων
Προϋπολογισμός	12.960.000 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ /Δεν διαπιστώθηκαν ουσιώδεις πλημμέλειες στον ανοικτό διαγωνισμό που προκηρύχθηκε για την ανάθεση της σύμβασης. Δύο εκ των αναδόχων του ανωτέρω διαγωνισμού είχαν στο παρελθόν κηρυχθεί έκπτωτοι από την εκτέλεση προηγούμενων συμφωνιών πλαίσιο με φορείς του Δημοσίου. Ωστόσο νομίμως κρίθηκε από την αναθέτουσα αρχή ότι δεν συνέτρεχε λόγος αποκλεισμού τους δοθέντος ότι οι προαναφερθείσες εκπτώσεις δεν οφείλονταν σε σοβαρές ή επαναλαμβανόμενες πλημμέλειες κατά την εκτέλεση των συμφωνιών αυτών.
Πράξη	288/2020 ΣΤ΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Προμήθεια υγειονομικού υλικού (μασκών) για την προστασία από τον κορωνοϊό COVID-19 των μαθητών και του εκπαιδευτικού προσωπικού (25 σχέδια σύμβασης)
Φορέας ανάθεσης	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.)
Προϋπολογισμός	6.108.199,97 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΕΝ ΜΕΡΕΙ ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η κατακύρωση της προμήθειας κατόπιν διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης λόγω της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης που συνίσταται στην αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού και την προστασία ειδικότερα της υγείας των μαθητών και εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Δεν κωλύεται η υπογραφή των 23 εκ των 26 συνολικά σχεδίων συμβάσεων, ενώ κωλύεται η υπογραφή των λοιπών 3 σχεδίων, λόγω ουσιωδών ελλείψεων στα δικαιολογητικά κατακύρωσης που υπέβαλαν τρεις εκ των συνολικά δεκαέξι αναδειχθέντων αναδόχων. Επισημάνθηκε επίσης ότι η παραλαβή των προς προμήθεια масκών δέον όπως πραγματοποιηθεί κατόπιν ενδεδεχούς ποιοτικού (και ποσοτικού) ελέγχου αυτών και, οπωσδήποτε, με τη συνδρομή αρμόδιου Φορέα, που διαθέτει τις αναγκαίες προς τούτο εξειδικευμένες γνώσεις

	προκειμένου να διασφαλιστεί το ζήτημα της ανταπόκρισης των παραδοτέων προς τις θεσπισθείσες τεχνικές προδιαγραφές και, ιδίως, την πρώτη εξ αυτών που αφορά στη σύσταση και την πυκνότητα του υλικού κατασκευής των масκών («καλής ποιότητας βαμβακερό ύφασμα 100%, πυκνής ύφανσης > 180 TC»).
Πράξη	332/2020 ΣΤ΄ Κλιμακίου (όμοια και η 439/2020 του ιδίου Κλιμακίου)

Σύμβαση	Προμήθεια φορητών ηλεκτρονικών συσκευών (tablet) για την εξ αποστάσεως εκπαίδευση σχολικών μονάδων περιφερειακών διευθύνσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (4 σχέδια σύμβασης)
Φορέας ανάθεσης	Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων
Προϋπολογισμός	9.760.685,48 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ /Δεν διαπιστώθηκαν πλημμέλειες στους ανοικτούς διαγωνισμούς με κριτήριο κατακύρωσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, που προκηρύχθηκαν για την ανάθεση των επιμέρους τμημάτων της προμήθειας
Πράξη	375/2020, 422/2020 και 489/2020 ΣΤ΄ Κλιμακίου

Σύμβαση	Τροποποίηση της σύμβασης «Παραχώρηση της χορήγησης στην ανώνυμη εταιρεία ειδικού σκοπού «ΙΠΠΟΔΡΟΜΙΕΣ Α.Ε του αποκλειστικού δικαιώματος διοργάνωσης και διεξαγωγής αμοιβαίου ιπποδρομιακού στοιχήματος στην Ελλάδα για περίοδο 20 ετών»
Φορέας ανάθεσης	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Ελληνικού Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ)
Αρχική συμβατική αξία	40.501.000 ευρώ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΑΡΝΗΤΙΚΟΣ/ (α) Ο έλεγχος της εν προκειμένω των τροποποιήσεων της σύμβασης από το Ελεγκτικό Συνέδριο διατηρεί τον προσυμβατικό του χαρακτήρα και κατά συνέπεια η επίμαχη τροποποιητική σύμβαση, παρά την προηγούμενη σύναψή της από τα συμβαλλόμενα μέρη, παραδεκτώς υπάγεται στον έλεγχο αυτόν. (β) Μη νόμιμη η άρνηση του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων του ΤΑΙΠΕΔ να γνωμοδοτήσει σχετικά με τον επωφελή για το δημόσιο συμφέρον χαρακτήρα της τροποποίησης, με το σκεπτικό ότι ο νόμος που θέσπισε τους ειδικότερους όρους της τροποποιητικής αυτής σύμβασης αποσκοπούσε εκ προοιμίου στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ως εκ τούτου η σύναψη της σύμβασης τροποποίησης με

	τον παραχωρησιούχο χωρίς να υπάρχει προηγουμένως η ανωτέρω γνωμοδότηση καθιστά την σχετική περί τούτου απόφαση του ΔΣ του ΤΑΠΠΕΔ νομικά πλημμελή.
Απόφαση	117/2020 Τμήματος Μείζονος 7μελούς Σύνθεσης και 1638/2020 Ολομέλειας

Σύμβαση	Προγραμματική σύμβαση «1.Αναβάθμιση, παραμετροποίηση και εκσυγχρονισμός των μηχανογραφικών συστημάτων και 2. Λειτουργική υποστήριξη και ανάπτυξη υποδομών και εξοπλισμού των εννέα (9) Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π) του Δήμου Αθηναίων»
Φορέας ανάθεσης	Δήμος Αθηναίων/Δημοτική Αναπτυξιακή Εταιρεία Μηχανογράφησης Επιχειρησιακών Μονάδων ΟΤΑ (ΔΑΕΜ) Α.Ε.
Προϋπολογισμός	4.200.000 ευρώ συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ/ η ελεγχόμενη σύμβαση αποτελεί γνήσια προγραμματική – οριζόντιας συνεργασίας, που συνάπτεται μεταξύ δύο αναθετουσών αρχών, που αποβλέπουν στη μεταξύ τους συνεργασία προς επίτευξη ενός κοινού σκοπού δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος συνίσταται στην ποιοτική αναβάθμιση παροχής δημόσιας υπηρεσίας προς τον πολίτη/δημότη και πιο συγκεκριμένα στον εκσυγχρονισμό και την ανασυγκρότηση της οργάνωσης και διαχείρισης της δημοτικής υπηρεσίας των Κ.Ε.Π., ώστε να επιτευχθεί η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία τους, καθώς και η προσήκουσα εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους. Επιπλέον, από το υποβληθέν σχέδιο προγραμματικής σύμβασης προκύπτει σαφώς η ανάληψη σχετικών υποχρεώσεων σε εκπλήρωση νομικών υποχρεώσεων και άσκηση καταστατικών σκοπών αμφοτέρων των συμβαλλομένων.
Απόφαση	1082/2020 VI Τμήματος

Σύμβαση	Παραχώρηση, αξιοποίηση και εκμετάλλευση του Εμποροναυτιλιακού Κέντρου Πειραιά (ΕΝ.Κ. Πειραιά)
Φορέας ανάθεσης	Δήμος Πειραιώς
Προϋπολογισμός	89.100.000 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / (α) Η σύμβαση, ως εκ του αντικειμένου της, (παραχώρηση της διαχείρισης ακινήτου του Δήμου σε ιδιώτη παραχωρησιούχο, με παράλληλη υποχρέωση του τελευταίου να εκτελέσει τις αναγκαίες εργασίες, προκειμένου το καταστεί κατάλληλο για την παροχή τουριστικών και ποτιστικών υπηρεσιών στους δημότες)

	νομίμως υπάγεται στον προσυμβατικό έλεγχο του ΕΛΣυν. (β) Η νομιμότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας, που προκηρύχθηκε για την ανάθεση της συγκεκριμένης σύμβασης, δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι στη διαδικασία υπέβαλε προσφορά μόνο ένας οικονομικός φορέας, καθόσον τηρήθηκαν όλες οι νόμιμες διατυπώσεις δημοσιότητας του προκηρυχθέντος διαγωνισμού.
Πράξη	174/2020 Ζ' Κλιμακίου

Σύμβαση	«Ανάθεση για 2 έτη στα ΚΤΕΛ της εκτέλεσης αστικών και ειδικού τύπου δρομολογίων στην περιοχή αρμοδιότητας ΟΑΣΑ για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κορωνοϊού COVID-19 και την αποφυγή συνωστισμού στα Μέσα Μαζικής Μεταφοράς»
Φορέας ανάθεσης	Οδικές Συγκοινωνίες (Ο.ΣΥ) Α.Ε.
Προϋπολογισμός	48.262.036,44 ευρώ πλέον ΦΠΑ
Αποτέλεσμα ελέγχου/αιτιολογία	ΘΕΤΙΚΟΣ / Νόμιμη η προσφυγή της αναθέτουσας αρχής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης με τα ΚΤΕΛ Αττικής χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, ενόψει της κατεπείγουσας ανάγκης ανάθεσης πρόσθετου συγκοινωνιακού έργου σε τρίτο φορέα, προκειμένου ο ΟΣΥ να ανταποκριθεί στους αυστηρότερους όρους (μέγιστη πληρότητα 65%) εκτέλεσης των ημερήσιων δρομολογίων, που επιβλήθηκαν λόγω του αυξημένου επιδημιολογικού φορτίου στην Αττική από τη νόσο COVID-19. Η πρόβλεψη, όμως, της δυνατότητας μονομερούς παράτασης της 2ετούς διάρκειας ισχύος της σύμβασης για ένα επιπλέον έτος είναι υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, μη νόμιμη και πρέπει να διαγραφεί, καθόσον κρίνεται ασύμβατη με τον εξαιρετικό χαρακτήρα της συγκεκριμένης διαδικασίας.
Πράξη	361/2020 Ζ' Κλιμακίου

Κεφάλαιο 14

Ο έλεγχος, με αναφορά στο έτος 2020, των διαδικασιών (τακτικών και έκτακτων) ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων για την αντιμετώπιση της Πανδημίας από τη νόσο COVID-19.

1. Οι ανάγκες που προέκυψαν από την εμφάνιση του κορωνοϊού καλύφθηκαν μέσω της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων που ανατέθηκαν κυρίως με εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση ή μέσω τροποποίησης ήδη εκτελουμένων συμβάσεων, κατ' επίκληση των απρόβλεπτων και επείγουσών περιστάσεων που δημιούργησε η πανδημία.

2. Ειδικότερα, οι συμβάσεις αυτές ανατέθηκαν είτε κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 32 παρ. 2 περ. γ' ή 132 παρ. 1 περ. γ' του ν. 4412/2016, είτε κατ' εφαρμογή ειδικών διατάξεων πράξεων νομοθετικού περιεχομένου που εν συνεχεία κυρώθηκαν με νόμο ή ειδικών διατάξεων νόμων.

3. Τα Κλιμάκια προσυμβατικού ελέγχου, τόσο στις περιπτώσεις ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων προμηθειών κατ' εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 ή ειδικών διατάξεων ΠΝΠ ή νόμων που παρέπεμπαν στην εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, όσο και στις περιπτώσεις ανάθεσης των συμβάσεων κατ' εφαρμογή ειδικών διατάξεων ΠΝΠ ή νόμων που θέσπισαν ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση (χωρίς δημοσίευση προκήρυξης), έκριναν ότι ακόμα και υπό το καθεστώς της ανωτέρω πανδημίας η νόμιμη απόκλιση από τις τακτικές διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και η εφαρμογή των ανωτέρω ειδικών διαδικασιών ανάθεσης εξαρτώνται από την αιτιολόγηση της συνδρομής απρόβλεπτων περιστάσεων ως προς το είδος και την έκταση της οικείας σύμβασης.

- Ειδικώς στις περιπτώσεις προμηθειών εξέτασαν, για να διαπιστώσουν τη νομιμότητα ή μη της προσφυγής στις ανωτέρω εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης, τη συνδρομή ή όχι δυο σωρευτικά απαιτούμενων προϋποθέσεων: α) εάν η οικεία προμήθεια κατά είδος και ποσότητα συνάπτεται άμεσα με την κάλυψη αναγκών που ανέκυψαν εξαιτίας της πανδημίας και β) εάν συντρέχει απρόβλεπτη περίσταση που καθιστά δικαιολογημένη τη μη τήρηση των προθεσμιών προκήρυξης των τακτικών διαδικασιών ανάθεσης του ν. 4412/2016.
- Δεν αρκέστηκαν στην, καταρχήν, επίκληση της απρόβλεπτης και επείγουσας ανάγκης της αντιμετώπισης της πανδημίας για να διαπιστώσουν αν πληρούνται οι προϋποθέσεις προσφυγής στις ανωτέρω εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης, αλλά εξέτασαν, πολλές φορές ζητώντας και περαιτέρω στοιχεία με αναβλητικές τους πράξεις,

αν οι συγκεκριμένες προμήθειες σχετίζονται με την αντιμετώπιση της πανδημίας τόσο κατά είδος όσο και κατά ποσότητα. Για να καταλήξουν δε σε σχετική κρίση χρησιμοποίησαν κριτήρια «μέτρησης» του εάν η ανάγκη για τη διενέργεια των σχετικών προμηθειών είναι πράγματι απρόβλεπτη και επείγουσα, ως σχετιζόμενη με την αντιμετώπιση της πανδημίας.

- Τέτοια κριτήρια είναι το εάν τα προς προμήθεια είδη σχετίζονται πράγματι, έστω και εμμέσως, με την αντιμετώπιση της πανδημίας και όχι με τακτικές ανάγκες του οικείου φορέα, η διάρκεια της προθεσμίας υποβολής προσφορών στη σχετική διαδικασία ανάθεσης, ο προβλεπόμενος χρόνος παράδοσης των προς προμήθεια ειδών, η διάρκεια της οικείας διαδικασίας ανάθεσης και ο χρόνος που παρήλθε από την οριστική κατακύρωση της οικείας προμήθειας μέχρι και την υποβολή του φακέλου της οικείας σύμβασης στο Ελεγκτικό Συνέδριο για προσυμβατικό έλεγχο.

4. Οι παρεκκλίσεις που θεσπίστηκαν από τις αντίστοιχες εθνικές διατάξεις περί αναλήψεως δημοσιονομικών υποχρεώσεων, επέτρεψαν την ταχύτερη προκήρυξη και την επιτυχή ολοκλήρωση των οικείων διαδικασιών ανάθεσης, καθώς δεν απαιτείτο η ανάληψη των σχετικών δημοσιονομικών δεσμεύσεων να προηγείται των προσκλήσεων υποβολής προσφορών, ενώ η πρόταξη της αναγκαιότητας ιδίως των ιατρικών προμηθειών είχε ως συνέπεια τη σύνταξη προσκλήσεων χωρίς προϋπολογιζόμενη δαπάνη, χωρίς δέσμευση από την απαγόρευση δωρεάς ή δωρεάν παραχώρησης στις Μονάδες Υγείας του ΕΣΥ μόνο των αναλυτών διενέργειας εξετάσεων που επιδέχονται αντιδραστήρια και αναλώσιμα υλικά συγκεκριμένων κατασκευαστών, αλλά και χωρίς την υποχρέωση τήρησης των αντίστοιχων τιμών του Παρατηρητήριου Τιμών, που κατά τεκμήριο θα ήταν δύσκολο να επιτευχθούν σε ένα διεθνές περιβάλλον υψηλής ζήτησης και χαμηλής προσφοράς των αντίστοιχων ειδών, εξαιτίας της πανδημίας.

5. Εν τούτοις, δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές δεν ήταν δυνατόν να προβλέψουν παρεκκλίσεις από τις σχετικές υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις του ν. 4412/2016 περί άσκησης προδικαστικών προσφυγών αλλά και ενδίκων βοηθημάτων κατά των πράξεων των οικείων διαδικασιών ανάθεσης, δεν είχαν πάντοτε ως αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των διαδικασιών αυτών, που ήταν ο κύριος σκοπός τους, ενόψει του επείγοντος χαρακτήρα των οικείων προμηθειών.

- Ενδεικτικά, σε περιπτώσεις μη άσκησης σχετικών διοικητικών προσφυγών (ενστάσεων του άρθρου 127 του ν. 4412/2016 ή προδικαστικών προσφυγών των άρθρων 360 επ. του ίδιου νόμου) ο χρόνος που παρήλθε από τη δημοσίευση της πρόσκλησης μέχρι την απόφαση κατακύρωσης των προμηθειών ήταν από 5 έως 30 ημέρες, ενώ, σε περιπτώσεις άσκησης προδικαστικών προσφυγών ή ακόμα και

ενδίκων βοηθημάτων κατά των πράξεων των οικείων διαδικασιών, διαπιστώθηκε η πάροδος χρονικών διαστημάτων 3 έως 12 μηνών από τη δημοσίευση της πρόσκλησης μέχρι την έκδοση της αντίστοιχης απόφασης κατακύρωσης. Σημειώνεται, πάντως, ότι η άσκηση των σχετικών προδικαστικών προσφυγών αλλά και ενδίκων βοηθημάτων, που καθυστέρησαν την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών, ήταν κυρίως συνέπεια της ασάφειας και αντιφατικότητας των ενιαίων για όλες τις σχετικές προμήθειες τεχνικών προδιαγραφών που είχαν τεθεί στις αντίστοιχες προσκλήσεις υποβολής προσφορών.

6. Η επιλογή του νομοθέτη οι διαδικασίες ανάθεσης των ιατρικών προμηθειών να γίνονται, κατά κανόνα, μέσω διακηρύξεων ή προσκλήσεων που απευθύνονταν στο σύνολο των δραστηριοποιούμενων στον οικείο τομέα της αγοράς οικονομικών φορέων, χωρίς την πρόβλεψη δυσαναλόγων κριτηρίων χρηματοοικονομικής και τεχνικής καταλληλότητας, είχε ως συνέπεια την ανάπτυξη επαρκούς έως μεγάλου ανταγωνισμού, με τη συμμετοχή, συνήθως, δεκάδων οικονομικών φορέων.

- Εξαίρεση από τον κανόνα της ανάπτυξης επαρκούς ανταγωνισμού αποτελούν οι διαδικασίες ανάθεσης στις οποίες προσκλήθηκε περιορισμένος αριθμός οικονομικών φορέων, καθώς και οι διαδικασίες τροποποίησης ήδη εκτελουμένων αντίστοιχων συμβάσεων, αλλά και οι διαδικασίες ανάθεσης αντιδραστηρίων μοριακών εξετάσεων για τη διάγνωση του κορωνοϊού για ήδη κατεχόμενους αντίστοιχους αναλυτές, στις οποίες οι προσφορές για τα αντίστοιχα είδη ήταν μοναδικές, δεδομένου ότι κατά κανόνα οι αναλυτές αυτοί επιδέχονται αντιδραστήρια συγκεκριμένων κατασκευαστών.

7. Η εξέλιξη των τιμών που επιτεύχθηκαν ειδικώς στις διαδικασίες ανάθεσης των προμηθειών ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων, τεστ διάγνωσης κ.λπ.) και ΜΑΠ για τις ανάγκες των Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας ήταν ανάλογη του διεθνούς περιβάλλοντος υψηλής ζήτησης και αρχικώς χαμηλής προσφοράς, αλλά εν συνεχεία αυξημένης προσφοράς των αντίστοιχων ειδών.

8. Ο κεντρικός έλεγχος των αντίστοιχων τιμών κατακύρωσης από το ΚΕΣΥΠΕ είχε ως αποτέλεσμα να διασφαλίζεται η εκάστοτε εύλογη για κάθε είδος τιμή, σε πολλές περιπτώσεις κατόπιν διαπραγμάτευσης των τιμών με τους αντίστοιχους αναδόχους, ώστε αυτές τελικώς να μην υπερβούν το εκάστοτε τεθέν όριο. Ενδεικτικά, οι τιμές κατακύρωσης των масκών αναπνευστικής προστασίας FFP2 ανέρχονταν τον Ιούνιο του 2020 σε 6 ευρώ ανά τεμάχιο, ενώ τον Ιούνιο του 2021 είχαν μειωθεί στα 0,387 ευρώ ανά τεμάχιο.

- Στις περιπτώσεις δε που αυτός ο κεντρικός έλεγχος των τιμών δεν εφαρμόστηκε, τα Κλιμάκια κατέστη δυνατό να οδηγηθούν σε κρίση για το εύλογο και συμφέρον των αντίστοιχων τιμών κατακύρωσης, είτε με

βάση σχετικά συγκριτικά στοιχεία που περιλαμβάνονταν ή ζητήθηκε να περιληφθούν στους φακέλους των αντίστοιχων ελεγχόμενων συμβάσεων, είτε με βάση σχετικές διαβεβαιώσεις των οικείων διοικητικών οργάνων ότι οι αντίστοιχες τιμές ήταν οι καλύτερες που θα μπορούσαν να επιτευχθούν εντός του διεθνούς περιβάλλοντος υψηλής ζήτησης και χαμηλής προσφοράς των αντίστοιχων ειδών, ακόμα και στις περιπτώσεις που τα προσφερόμενα είδη ακριβώς τα ίδια (του ίδιου κατασκευαστή), αλλά προσφέρονται από διαφορετικούς ανάδοχους προμηθευτές.

9. Συμπερασματικά, παρά το γεγονός ότι η θέσπιση του ειδικού νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης των συμβάσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας δεν ήταν νομικώς αναγκαία, εν τούτοις το πλαίσιο αυτό δεν λειτούργησε αποτρεπτικά για την ανάπτυξη επαρκούς ανταγωνισμού και την επίτευξη ευλόγων τιμών.

Κεφάλαιο 15

Χρηματοοικονομικός έλεγχος και έλεγχος Συστημάτων διαχείρισης στα Καταστήματα Κράτησης του Υπουργείου Δικαιοσύνης για το οικ. έτος 2017

Τα Καταστήματα Κράτησης αποτελούν «Ειδικές Περιφερειακές Υπηρεσίες» του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων⁷⁶, και ο προϋπολογισμός και απολογισμός τους εντάσσεται σε αυτόν του Υπουργείου. Έχουν ως αποστολή την κράτηση υποδίκων και καταδίκων με την τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της ίσης μεταχείρισης και του σεβασμού των δικαιωμάτων των κρατούμενων με σκοπό την ομαλή κοινωνική τους επανένταξη.

Διαπιστώσαμε αδυναμίες στον σχεδιασμό, την οργάνωση, τις δομές, τις διαδικασίες, τη λειτουργία των οικονομικών διαχειρίσεων, την παραγωγή και τον έλεγχο των χρηματοοικονομικών αναφορών όπως και κάθε άλλης δραστηριότητας ή προγράμματος που απολήγει σε δημοσιονομικό αποτέλεσμα για τα Καταστήματα Κράτησης.

Οι πηγές χρηματοδότησης των Καταστημάτων Κράτησης παρουσιάζονται στο γράφημα που ακολουθεί:

⁷⁶ Κατά το οικ. έτος 2017 (χρόνο αναφοράς του ελέγχου).



Διαπιστώσαμε ότι:

- Το Υπουργείο Δικαιοσύνης δεν γνωρίζει το ιδιοκτησιακό καθεστώς των Καταστημάτων Κράτησης.
- Δεν υπήρξε σύστημα στοχοθεσίας κατά τα έτη 2017, 2018 και 2019, ούτε έχουν δοθεί ειδικές εντολές για την υλοποίηση των στόχων του Στρατηγικού Σχεδίου για το Σωφρονιστικό Σύστημα 2018-2020.
- Η νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία των Καταστημάτων Κράτησης είναι περίπλοκη, διάσπαρτη, απαρχαιωμένη (βασικά νομοθετήματα χρονολογούνται από το 1935 και 1937) με αποτέλεσμα να καθίσταται προβληματικός ο συντονισμός και η παρακολούθηση της οικονομικής λειτουργίας τους από τις υπηρεσίες του Υπουργείου.
- Το Ο.Π.Σ. (προδιαγραφές και οι όροι λειτουργίας του disaster, «Ηλεκτρονικές Υπηρεσίες Καταστημάτων Κράτησης») καλύπτει τη λειτουργία μόνο του 50% των Καταστημάτων Κράτησης.
- Οι υπάλληλοι των Οικονομικών Υπηρεσιών των Καταστημάτων Κράτησης τηρούν χειρόγραφα λογιστικά βιβλία, παρά την ύπαρξη του πληροφοριακού συστήματος. Η μη χρήση του ΟΠΣ οφείλεται είτε σε έλλειψη διαδικτυακής σύνδεσης, είτε σε έλλειψη εκπαίδευσης και προσωπικού.
- Δεν υπάρχει διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων (SAP με σύστημα του ΟΠΣ).
- Το Υπουργείο Δικαιοσύνης δεν ασκεί, ως όφειλε, εποπτεία για τη μη χρήση του Ο.Π.Σ. και δεν επιλαμβάνεται της εξέτασης των λόγων που την προκαλούν.

- Οι οικονομικές υπηρεσίες του Υπουργείου που εποπτεύουν την οικονομική διαχείριση και τη λειτουργία των Καταστημάτων Κράτησης δεν είναι επαρκώς στελεχωμένες.
- Δεν υπάρχει συστηματική εκπαίδευση και επιμόρφωση του προσωπικού των οικονομικών υπηρεσιών των Καταστημάτων Κράτησης, ενόψει και της ιδιαιτερότητας των διαχειρίσεων αυτών.
- Δεν παρέχεται από το Υπουργείο υποστήριξη στις Οικονομικές Υπηρεσίες των Καταστημάτων Κράτησης για την επίλυση των προβλημάτων που αυτές αναδεικνύουν.
- Οι οικονομικές καταστάσεις του Ειδικού Λογαριασμού Κεφαλαίου Εργασίας Κρατουμένων, στις οποίες ενσωματώνονται οι διαχειρίσεις από το Ταμείο Κέρδους Σιγαρέτων, τα Καφενεία-Κυλικεία, το Ταμείο Φιλόπτωχων, η Γεωργική ή άλλες εκμεταλλεύσεις εγκρίνονται από τα αρμόδια όργανα με μεγάλη χρονική υστέρηση (υπάρχουν ανέλεγκτες από το οικ. έτος 2011) με αποτέλεσμα ο οικονομικός σχεδιασμός κάθε έτους να μη μπορεί να βασιστεί σε αξιόπιστα (επισήμως ελεγμένα και εγκεκριμένα) και επικαιροποιημένα οικονομικά στοιχεία.
- Δεν υπάρχει έγκαιρη ενημέρωση των Καταστημάτων Κράτησης από το εποπτεύον Υπουργείο σχετικά με αλλαγές στο δημοσιονομικό πλαίσιο, με αποτέλεσμα αυτά να οδηγούνται σε εσφαλμένες δημοσιονομικές επιλογές.
- Στα Αγροτικά Καταστήματα δεν υπάρχει οργανωμένο πρόγραμμα εκπαίδευσης των Κρατουμένων στις αγροτικές και κτηνοτροφικές εργασίες⁷⁷ με αποτέλεσμα η παραγωγικότητα να είναι μειωμένη.
- Η κατάρτιση των προϋπολογισμών των Καταστημάτων Κράτησης βασίζεται σε στοιχεία ιστορικότητας εκτέλεσης του προϋπολογισμού προηγούμενων ετών, χωρίς ενεργή εμπλοκή των οικονομικών υπηρεσιών των Καταστημάτων Κράτησης με την υποβολή τεκμηριωμένων αιτημάτων.
- Δεν τεκμηριώνεται η αναγκαιότητα μιας δαπάνης, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ορθολογική κατανομή των πόρων.
- Ελλιπής η πληροφόρηση του Υπουργείου Δικαιοσύνης σχετικά με την εξέλιξη των ανατεθεισών δημοσίων συμβάσεων, καθόσον δεν

⁷⁷ Στις αγροτικές εργασίες τοποθετούνται κρατούμενοι για την έκτιση της ποινής τους χωρίς να γνωρίζουν αποδεδειγμένα τις γεωργικές ή κτηνοτροφικές εργασίες ή χωρίς να λάβουν οποιαδήποτε πιστοποιημένη εκπαίδευση, επιμόρφωση ή κατάρτιση

τηρούνται οι οικείοι φάκελοι, όπως προβλέπεται στο ν. 4412/2016 (άρθρο 45).

- Προβληματική η διαδικασία τήρησης του Μητρώου Δεσμεύσεων από την Οικονομική Υπηρεσία του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Τα πρωτογενή αιτήματα, οι εγκρίσεις, οι συμβάσεις, τα δικαιολογητικά πληρωμής καταχωρούνται στο Μητρώο Δεσμεύσεων με χρονική υστέρηση, όπως και η εξόφληση των υποχρεώσεων. Συνέπεια αυτών είναι η παραγωγή της δημοσιονομικής πληροφορίας προς το Γ.Λ.Κ. δεν είναι αξιόπιστη.
- Δαπάνες επισκευών, επεκτάσεων, συντήρησης των ακινήτων δεν αποτυπώνονται λογιστικά σε κάποιο Μητρώο Παγίων, καθώς και η σχετική εργασία δεν γνωστοποιείται στον ιδιοκτήτη και δεν ενημερώνεται το Μητρώο ακινήτων.
- Ασαφής εικόνα του Υπουργείου Δικαιοσύνης σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των Καταστημάτων Κράτησης.
- Οι εισπράξεις και οι πληρωμές που προέρχονται από την καλλιέργεια αγροκτημάτων ή εκτροφή ζώων των Αγροτικών Καταστημάτων⁷⁸ εμφανίζονται στον Ειδικό Λογαριασμό «Κεφάλαια Εργασίας Κρατουμένων», για τον οποίο όμως, δεν συντάσσονται χωριστός προϋπολογισμός και απολογισμός και οικονομικές καταστάσεις.
- Οι εκθέσεις που συντάσσονται από τους διαχειριστές των Αγροτικών Καταστημάτων σχετικά με τα έσοδα και τα έξοδα των γεωργικών προϋπολογισμών⁷⁹ των Αγροτικών Καταστημάτων, στην πλειονότητά τους δεν είναι πλήρεις, αφού δεν καταχωρούνται σε αυτές στοιχεία, όπως στρέμματα, αριθμός εργασθέντων κρατουμένων, παραγωγικότητα/στρέμμα, τυχόν αστοχίες στις καλλιέργειες κλπ, με αποτέλεσμα να είναι ελλιπής και ανακριβής η πληροφόρηση που παρέχεται στο Συμβούλιο Σωφρονιστικών Υποθέσεων, το οποίο έχει αρμοδιότητα έγκρισης αυτών.
- Η διαχείριση του Ταμείου Κέρδους Σιγαρέτων⁸⁰ εξωταμειακά (για τα έσοδα δεν εκδίδεται γραμμάτιο είσπραξης και για τα έξοδα δεν

⁷⁸ Ενδέχεται όμως και σε άλλους τύπους Καταστημάτων Κράτησης να καλλιεργούνται αγροκήπια ύστερα από σχετική άδεια

⁷⁹ Για τα Κ.Κ. στα οποία προβλέπεται και ασκείται **οποιοδήποτε είδους οικονομική εκμετάλλευση** (γεωργική, βιοτεχνική παραγωγή, παραγωγή αρτοσκευασμάτων κτλ) η κείμενη νομοθεσία προβλέπει τη σύνταξη «Γεωργικού Προϋπολογισμού» ο οποίος εντάσσεται στον ειδικό λογαριασμό των Κεφαλαίων Εργασίας Κρατουμένων (Κ.Ε.Κ.).

⁸⁰ Συστάθηκε με την 97199/19.10.1977 εγκύκλιο διαταγή του Υπουργού Δικαιοσύνης. Οι κρατούμενοι εφοδιάζονται με **κάρτες ή κουπόνια** καταβάλλοντας μέρος του χρηματίου τους, το οποίο δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 40 ευρώ/εβδομάδα, προκειμένου να προμηθεύονται από τα πρατήρια-καντίνες που λειτουργούν στα Καταστήματα Κράτησης είδη πρώτης ανάγκης, όπως είδη παντοπωλείου (καφές, ζάχαρη, ζυμαρικά κλπ), είδη ατομικής υγιεινής και καθαριότητας (σαπούνια,

εκδίδεται χρηματικό ένταλμα πληρωμής). Η ως άνω εξωταμειακή διαχείριση δεν καταχωρείται ούτε στο ΟΠΣ, παρότι υφίσταται σχετική εφαρμογή.

- Δεν υφίσταται διαχείριση μαρκών- κουπονιών⁸¹, τηλεκαρτών και υπάρχει αδυναμία μέσω του βιβλίου πρακτικών παραλαβής και αντικρίσματος μαρκών εβδομαδιαίως και τηλεκαρτών⁸² όποτε απαιτείται και άρα αδυναμία ελέγχου.
- Δεν καταχωρείται στο ΟΠΣ ούτε η διαχείριση του πρατηρίου ή της αποθήκης, παρότι υφίσταται σχετική εφαρμογή.
- Ο έλεγχος του Ταμείου Κέρδους Σιγαρέτων από την Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου είναι ελλιπής, αφού επικεντρώνεται στη μηνιαία κίνηση του Ταμείου και όχι στις επιμέρους διαχειρίσεις (τηλεκάρτα, μάρκα ή κουπόνι, τσιγάρα, κυλικείο, καφενείο κλπ).
- Η προμήθεια ειδών διατροφής και λοιπών ειδών για λογαριασμό των καφεενείων και των κυλικείων, διενεργείται με συνοπτικό διαγωνισμό, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού, χωρίς χρήση της διαδικτυακής πύλης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., με επίκληση απαρχαιωμένων διατάξεων, κατά παράβαση του άρθρου 377 παρ.4 του ν.4412/2016. Πραγματοποιείται δε από τα Καταστήματα Κράτησης χωρίς οποιαδήποτε ανάμειξη των

οδοντόκρεμες κλπ), είδη καπνιστού (τσιγάρα κλπ). Εφοδιάζονται και με τηλεκάρτες συνολικής αξίας έως 25 ευρώ, τις οποίες χρεώνονται ατομικά και τις επιστρέφουν κενές μονάδων προκειμένου να προμηθευτούν άλλες. Οι ως άνω χρηματικές πράξεις εμφανίζονται στο Ταμείο Κέρδους Σιγαρέτων.

⁸¹ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 45 του ν. 2776/1999 «Σωφρονιστικός Κώδικας» (Α' 291), τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 13 και τις διατάξεις της παρ. 10 του άρθρου 14 της υπ' αριθ. 58819/7.4.2003/03 απόφασης του Υπουργού Δικαιοσύνης «Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας Γενικών Καταστημάτων Κράτησης τύπου Α' και Β'» (Β' 463) ορίζεται ότι: «4. Ένα μέρος από το διαθέσιμο υπόλοιπο του χρηματίου των κρατουμένων, είναι δυνατό να διατίθεται σε μάρκες ή κουπόνια για διευκόλυνση των συναλλαγών τους με το πρατήριο καντίνα και το κυλικείο του καταστήματος αποκλειστικά για αγορές γλυκισμάτων, παγωτών και αναψυκτικών. Δεν επιτρέπεται το ποσόν αυτό να υπερβαίνει τα 40€ εβδομαδιαίως. (...) 10. Η πληρωμή στο πρατήριο καντίνα ή κυλικείο του καταστήματος διενεργείται με μάρκες ή κουπόνια συμψηφιστικά με τη χρήση ατομικών βιβλιαρίων ή καρτελών σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 4 του παρόντος. Η αγορά ειδών επί πιστώσει απαγορεύεται.».

⁸² Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 2α του άρθρου 12 και τις διατάξεις των παρ. 5 και 6 του άρθρου 22 της υπ' αριθ. 58819/7.4.2003/03 απόφασης του Υπουργού Δικαιοσύνης «Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας Γενικών Καταστημάτων Κράτησης τύπου Α' και Β'» (ΦΕΚ Β 463) ορίζεται ότι: «2. Ο κρατούμενος απαγορεύεται να κατέχει στο κελί ή στο θάλαμο τα εξής είδη: α. Τηλεκάρτες συνολικής αξίας άνω των 25 Ευρώ. (...) 5. Οι κρατούμενοι εφοδιάζονται από το πρατήριο καντίνα του καταστήματος τηλεκάρτες συνολικής αξίας ως 25 Ευρώ, τις οποίες χρεώνονται προσωπικά και τις επιστρέφουν κενές μονάδων προκειμένου να προμηθευτούν άλλες. 6. Δεν επιτρέπεται η χορήγηση τηλεφωνικών καρτών στους κρατούμενους από επισκέπτες ούτε η ανταλλαγή τηλεφωνικών καρτών μεταξύ κρατουμένων. Δεν επιτρέπεται επίσης η κατοχή καρτών μεγαλύτερης συνολικής αξίας από την προβλεπόμενη στην προηγούμενη παράγραφο. Εάν διαπιστωθεί ότι κρατούμενος κατέχει αδικαιολόγητα ενεργείς τηλεφωνικές κάρτες συνολικής αξίας μεγαλύτερης από την προβλεπόμενη, αυτές δεσμεύονται και ασκείται πειθαρχικός έλεγχος.».

Κεντρικών Υπηρεσιών του Υπουργείου (έγκριση, εποπτεία, έλεγχο) και οι σχετικές συμβάσεις συνάπτονται χωρίς την προηγούμενη διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου.

- Υπάρχει εξωταμειακή διαχείριση στο Ταμείο Φιλόπτωχων⁸³, η οποία δεν καταχωρείται στο Ο.Π.Σ. παρότι υφίσταται σχετική εφαρμογή.
- Δεν υπάρχει τρεχούμενος λογαριασμός κατάθεσης ταμείου (διαθέσιμο) για την αντιμετώπιση των αναγκών των κρατουμένων που να κατατίθεται στο λογιστήριο του καταστήματος. Όλο το χρηματικό ποσό παραμένει εις χείρας της Διαχειριστικής Επιτροπής εκάστου του Καταστήματος Κράτησης.
- Δεν τηρείται Μητρώο Δωρεών για τις δωρεές διαφόρων φιλανθρωπικών οργανώσεων ή ιδιωτών για τους άπορους κρατουμένους.

⁸³ Σκοπός του Ταμείου είναι η οικονομική ενίσχυση των απόρων κρατουμένων, καθώς και η παροχή σε αυτούς αναγκαίων ειδών(είδη ατομικής υγιεινής και καθαριότητας ήτοι σαπούνια, οδοντόκρεμες κλπ , είδη καπνιστού).

III.

Νομολογιακά πορίσματα

Κεφάλαιο 16

Η συνταγματικότητα της θέσπισης διαφορετικών ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών με ανήλικο τέκνο

Με την 317/2020 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως κατά της 790/2016 απόφασης του II Τμήματος, έκρινε ότι: 1) Η διάταξη του άρθρου 56 παρ. 1 περ. β' του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων (π.δ. 169/2007), όπως ίσχυε πριν από την αντικατάστασή της, από 1.1.2011, με το ν. 3865/2010, με την οποία θεσπίζεται για τις γυναίκες υπαλλήλους με ανήλικο τέκνο, μικρότερο όριο ηλικίας συνταξιοδότησης (συγκεκριμένα το 50^ο έτος της ηλικίας τους) έναντι των ανδρών υπαλλήλων που τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες, συνιστά δυσμενή διάκριση εις βάρος των τελευταίων με μόνο κριτήριο το φύλο τους, η οποία δεν δικαιολογείται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος ή από λόγους που ανάγονται στην ανάγκη μεγαλύτερης προστασίας των γυναικών σε θέματα μητρότητας, γάμου και οικογένειας ή σε καθαρά βιολογικές διαφορές που επιβάλλουν τη λήψη ιδιαίτερων μέτρων υπέρ αυτών. 2) Η διάκριση αυτή αντίκειται και στο άρθρο 141 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης που απαγορεύει κάθε διάκριση μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά στην αμοιβή τους, στην έννοια της οποίας εμπίπτουν και οι καταβαλλόμενες από το Δημόσιο και ήδη τον ΕΦΚΑ συντάξεις. 3) Προς αποκατάσταση της διακριτικής αυτής μεταχείρισης, πρέπει να τύχουν εφαρμογής και στους άνδρες υπαλλήλους με ανήλικο τέκνο που θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα μέχρι 31.12.2010, τα ηλικιακά όρια συνταξιοδότησης που η διάταξη αυτή θεσπίζει για τις γυναίκες που τελούν υπό τις ίδιες με αυτούς συνθήκες.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«8. ... [Η] διαφορετική αυτή συνταξιοδοτική μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών και, μάλιστα, τόσο αυτών που τελούν σε ειδικές συνθήκες (μητέρες με ανήλικα παιδιά), όσο και των λοιπών που δεν τελούν σε τέτοιες συνθήκες συνιστά δυσμενή διάκριση των πρώτων έναντι των δεύτερων με μόνο κριτήριο το φύλο τους, που δεν δικαιολογείται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος ή από λόγους που ανάγονται στην ανάγκη μεγαλύτερης προστασίας των γυναικών σε θέματα μητρότητας, γάμου και οικογένειας ή σε καθαρά βιολογικές διαφορές που επιβάλλουν τη λήψη ιδιαίτερων μέτρων υπέρ αυτών. Και τούτο διότι, κατά το μέρος που με τις συνταξιοδοτικές αυτές ρυθμίσεις σκοπείται η προστασία της οικογένειας και των παιδιών, δεν επιτρέπεται η διαφορετική μεταχείριση των δύο φύλων, δοθέντος ότι και οι δύο γονείς έχουν, δεδομένων των σύγχρονων κοινωνικών συνθηκών, τις ίδιες υποχρεώσεις και τα ίδια βάρη στο πλαίσιο της προστασίας και ανατροφής των τέκνων τους ... καθώς και της λειτουργίας και της ενότητας της οικογένειας.

Η θέσπιση, άλλωστε, διαφορετικής ηλικίας συνταξιοδότησης με βάση το φύλο, ούτε από καθαρά βιολογικές διαφορές μεταξύ τους δικαιολογείται, αφού δεν συναρτάται με διαφορετικό προσδόκιμο ζωής, ούτε θετικό μέτρο συνιστά για την προώθηση της ισότητας μεταξύ των δύο φύλων και την άρση τυχόν υφιστάμενων ανισοτήτων σε βάρος των γυναικών, αφού, με τον τρόπο αυτό, δεν διευκολύνονται οι γυναίκες στη συνέχιση της επαγγελματικής τους δραστηριότητας, ούτε αποκαθίστανται τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν αυτές στην επαγγελματική τους σταδιοδρομία, αλλά απλώς τίθενται σε ευνοϊκότερη θέση έναντι του άλλου φύλου με το να μπορούν να συνταξιοδοτηθούν σε μικρότερη ηλικία σε σχέση με τους άνδρες».

«9. Η διαφορετική συνταξιοδοτική μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά την ηλικία συνταξιοδότησής τους αντίκειται επίσης και στην αρχή της ισότητας αμοιβών, η οποία κατοχυρώνεται διαχρονικά στο ενωσιακό δίκαιο (άρθρο 141 παρ. 2 της Συνθήκης του Άμστερνταμ και ήδη άρθρο 157 παρ. 2 ΣΛΕΕ) και απαγορεύει διακρίσεις λόγω φύλου για τα πρόσωπα τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της, μεταξύ των οποίων και οι συνταξιοδοτούμενοι κατά το σύστημα του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων

... . Εξ άλλου ο καθορισμός διαφορετικών ηλικιακών ορίων ως προς τη συνταξιοδότηση ανδρών και γυναικών δεν δύναται να θεωρηθεί ως επιτρεπόμενο θετικό μέτρο κατά την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου (βλ. και άρθρο 3 της Οδηγίας 2006/54/EK), καθόσον ως τέτοιο, υπό τις κρατούσες πλέον κοινωνικές συνθήκες, μπορεί να θεωρηθεί μόνο εκείνο που εξασφαλίζει την ισότιμη συμμετοχή των γυναικών στην κοινωνική και οικονομική ζωή, ενισχύει και διευκολύνει την επαγγελματική δραστηριότητα των γυναικών ή αντισταθμίζει τα μειονεκτήματα που αντιμετωπίζουν στην επαγγελματική τους σταδιοδρομία.».

«10. Εφόσον δε, κατά τα ανωτέρω, η ως άνω συνταξιοδοτική διάταξη, με την οποία θεσπίζεται μικρότερο όριο ηλικίας για τη συνταξιοδότηση των γυναικών εισάγει διάκριση εις βάρος των ανδρών χωρίς να υφίστανται αποχρώντες λόγοι που να τη δικαιολογούν, είναι ανίσχυρη ως αντίθετη στην αρχή της ισότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται τόσο στο Σύνταγμα όσο και στις προαναφερόμενες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου. Ως εκ τούτου, προς αποκατάσταση της ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων, για όσο χρονικό διάστημα διατηρείται σε ισχύ η δυσμενής αυτή διάκριση σε βάρος των ανδρών (ήτοι για όσους έχουν θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα μέχρι 31.12.2010, καθόσον από 1.1.2011 τα ηλικιακά όρια συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών εξισώθηκαν), πρέπει να επεκταθεί και στους άνδρες υπαλλήλους η ευνοϊκότερη ρύθμιση που ισχύει για τις γυναίκες (βλ. απόφ. ΔΕΚ C-559/07, της 26ης Μαρτίου 2009, Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας σκ. 26, Ολ. Ελ. Συν. 1268/2018, 743/2018, 1807/2014.)».

Κεφάλαιο 17

Η συνταγματικότητα των διατάξεων του ν. 4093/2012 με τις οποίες θεσπίστηκαν περικοπές στις συντάξιμες αποδοχές πρώην διπλωματικών υπαλλήλων

Με την 738/2020 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη έφεσης – αγωγής που εισήχθη ενώπιον αυτής σύμφωνα με τον θεσμό της πρότυπης δίκης του άρθρου 162 του ν. 4700/2020, έκρινε ότι οι διατάξεις της περίπτωσης 28 της Υποπαρ. Γ.1. της Παραγράφου Γ. του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, όπως τροποποιήθηκαν- αναδιατυπώθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 4111/2013, με τις οποίες μειώθηκαν οι αποδοχές των εν ενεργεία υπαλλήλων του διπλωματικού κλάδου του Υπουργείου Εξωτερικών και των λοιπών συναφών κατηγοριών, κατ' επέκταση δε και οι συντάξιμες αποδοχές και οι συντάξεις των πρώην διπλωματικών υπαλλήλων, αντίκεινται προς τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 (ισότητα στα δημόσια βάρη) και 25 παρ. 4 (αρχή αναλογικότητας) και καθίστανται για το λόγο αυτό ανίσχυρες.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«15. Με τα δεδομένα, επομένως, που ίσχυαν κατά το χρόνο δημοσίευσης του ν. 4093/2012, οι συγκεκριμένες μειώσεις των αποδοχών των υπαλλήλων του διπλωματικού κλάδου του Υπουργείου Εξωτερικών και των λοιπών συναφών κατηγοριών, που επήλθαν με το νόμο αυτό αποκλειστικά με βάση το αμιγώς αριθμητικό κριτήριο, συνυπολογιζόμενες με την πλήρη κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας, τις υπόλοιπες μειώσεις που, κατά τα ανωτέρω, επεβλήθησαν διαδοχικά στις αποδοχές αυτών και τις αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις, υπερβαίνουν, λόγω του σωρευτικού τους αποτελέσματος και της έκτασής τους, το όριο που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, δεδομένης, εξάλλου, και της αδυναμίας προώθησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και είσπραξης των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών που απετέλεσαν, κατά τα προεκτεθέντα, έναν από τους λόγους για τους οποίους κρίθηκαν και πάλι αναγκαίες, μεταξύ άλλων, οι νέες μειώσεις στις αποδοχές των αμειβόμενων με τα «ειδικά μισθολόγια», μεταξύ των οποίων και των εν γένει διπλωματικών υπαλλήλων (πρβλ. Ολ. ΣτΕ 479/2018, ΣτΕ 1198/2017).

Κατά συνέπεια, (...), οι διατάξεις της περίπτωσης 28 της Υποπαραγράφου Γ.1. της Παραγράφου Γ. του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, όπως τροποποιήθηκαν - αναδιατυπώθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 4111/2013, με τις οποίες μειώθηκαν οι αποδοχές των εν ενεργεία υπαλλήλων του διπλωματικού κλάδου του Υπουργείου Εξωτερικών και των λοιπών συναφών κατηγοριών, κατ' επέκταση δε και οι συντάξιμες αποδοχές και οι συντάξεις των πρώην διπλωματικών υπαλλήλων, αντίκεινται προς τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4 και καθίστανται, ως εκ τούτου, ανίσχυρες (...).

«22. (...) [Ο]ι διατάξεις της περίπτωσης 28 της Υποπαραγράφου Γ.1. της Παραγράφου Γ. του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, όπως τροποποιήθηκαν - αναδιατυπώθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 4111/2013, με τις οποίες, κατ' εφαρμογή του άρθρου 9 του π.δ/τος 169/2007, μειώθηκαν οι συντάξεις των συνταξιούχων πρώην υπαλλήλων του διπλωματικού κλάδου του Υπουργείου Εξωτερικών και των λοιπών συναφών κατηγοριών λόγω μείωσης των αποδοχών των εν ενεργεία διπλωματικών υπαλλήλων και μάλιστα αναδρομικά από 1.8.2012, αντίκεινται προς τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 4, καθώς και την υπερνομοθετικής ισχύος διάταξη του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α...».

Κεφάλαιο 18

Η συνταγματικότητα της υποχρεωτικής ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών στον ΕΦΚΑ και η εφαρμογή της αρχής της εύλογης αναλογίας κατά τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξής τους

Με την 2020/2020 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη, σύμφωνα με το άρθρο 162 του ν. 4700/2020, των προδικαστικών ερωτημάτων που υποβλήθηκαν με την 277/2019 απόφαση του ΙΙ Τμήματος, έκρινε τα ακόλουθα: 1) Η υπαγωγή των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων στην ασφάλιση του ΕΦΚΑ και η ανάληψη από τον φορέα αυτόν της υποχρέωσης κανονισμού και καταβολής των συντάξεών τους, είναι συνταγματικώς ανεκτή. 2) Ο καθορισθείς από τον ν. 4387/2016, όπως ισχύει, τρόπος χρηματοδότησης και υπολογισμού του ανταποδοτικού μέρους των συντάξεων των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων δεν αντίκειται στο Σύνταγμα ή σε υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες, εφόσον το προκύπτει με βάση το νόμο αυτό ποσό σύνταξης ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εύλογης αναλογίας προς τις αποδοχές ενεργείας που λάμβαναν πριν την έξοδό τους από την ενεργό υπηρεσία. 3) Επαφίεται, όμως, στον νομοθέτη να διαρρυθμίσει περαιτέρω τις βάσεις υπολογισμού ανάλογα με τα έτη υπηρεσίας, την κατηγορία, τον βαθμό, την ηλικία κ.λπ. του δημοσίου υπαλλήλου ή λειτουργού, ενώ παράλληλα υφίσταται στο ακέραιο η εκ του Συντάγματος αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να κρίνει αν ο κοινός νομοθέτης ορίζοντας το ανωτέρω σημείο ισορροπίας κινήθηκε, ενόψει των αντικειμενικών δεδομένων που δύναται να σταθμιστούν, εντός των υπό του Συντάγματος διαγεγραμμένων σ' αυτόν ορίων.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«138. (...) [Ο] νομοθέτης, χωρίς να καταλύει τη βασική υποχρέωση του Δημοσίου να καταβάλει αυτό τις συντάξεις στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους, μπορεί να διαρρυθμίσει, προκειμένου να διασφαλισθεί η μακροχρόνια βιωσιμότητα του συστήματος συνταξιοδότησης των ανωτέρω, ένα σύστημα χρηματοδότησης του συστήματος αυτού που να περιέχει στοιχεία κοινωνικής ασφάλισης, ήτοι τη σύσταση ενός κεφαλαίου για τη χρηματοδότηση των συντάξεων και τη συμμετοχή με κρατήσεις για τη συγκρότηση του κεφαλαίου των επωφελούμενων από αυτό. Υπό την ως άνω έννοια είναι συνταγματικώς ανεκτή, ανεξάρτητα από τους όρους που ο κοινός νομοθέτης χρησιμοποιεί στους κανόνες που διέπουν το σύστημα αυτό, χάριν της δημοσιονομικής βιωσιμότητας εν γένει και της βιωσιμότητας του συστήματος συνταξιοδότησης ειδικώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, η σύσταση νομικού προσώπου, ως Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, στον οποίο το Κράτος αναθέτει επιτροπικώς τη διαχείριση της υποχρέωσης του Δημοσίου να καταβάλει τις συντάξεις στις ανωτέρω κατηγορίες συνταξιούχων, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι ύστερα από ανάλυση της φύσης των σχέσεων που καθιερώνονται προκύπτει ότι το Δημόσιο δεν απεκδύεται της άμεσης υποχρέωσης αυτού για καταβολή των συντάξεων στους ανωτέρω, καθιστάμενο τρίτος, η δε αξίωση των ανωτέρω έναντι του Δημοσίου δεν εξαρτάται προς ενεργοποίησή της από προϋποθέσεις συναφείς προς την ικανότητα του κατά τα ανωτέρω ενδιάμεσου ασφαλιστικού φορέα να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του.

139. Ως προς την ευθύνη του Δημοσίου για την καταβολή υπό το καθεστώς του ν. 4387/2016 όπως ισχύει της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, παρατηρητέον, κατ' αρχάς, ότι η «εθνική σύνταξη», το πρώτο τμήμα της σύνταξης σύμφωνα με την ορολογία του ν. 4387/2016, καταβάλλεται εξ ολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό προερχόμενο από τα γενικά έσοδα αυτού εκ της φορολογίας (...) Συνεπώς, ως προς το τμήμα αυτό της σύνταξης, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο νομικό χαρακτηρισμό που μπορεί να της δοθεί, ικανοποιείται πλήρως η απαίτηση ευθύνης του Δημοσίου για την καταβολή της.

140. Η Ολομέλεια περαιτέρω διαπιστώνει ότι το λεγόμενο ανταποδοτικό άλλως αναλογικό μέρος της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων όπως προβλέπεται από τον ν. 4387/2016, ναι μεν καταβάλλεται από τον ΕΦΚΑ βάσει των ιδίων αυτού κεφαλαίων, όμως το Δημόσιο παραμένει εγγυητής της καταβολής των συντάξεων, και υπό την ιδιότητα αυτή, του έσχατου χρηματοδότη, διατηρεί ακέραιη την άμεση υποχρέωσή του να ικανοποιήσει το ίδιο τη σχετική συνταξιοδοτική αξίωση των δικαιούχων όταν τα ίδια κεφάλαια του ΕΦΚΑ δεν επαρκούν.

141. Εξ άλλου, παρά τον χαρακτηρισμό του ως ανταποδοτικού, το εν λόγω τμήμα της σύνταξης δεν εξαρτάται ουδόλως από τη συγκρότηση ασφαλιστικού κεφαλαίου εξ εισφορών. Το τμήμα αυτό υπολογίζεται αναλογικώς με βάση το ύψος των αποδοχών ενεργείας του δικαιούχου επί των οποίων καταβάλλονταν ασφαλιστικές εισφορές, ύστερα από τιμαριθμική διόρθωση αυτού και κατόπιν εφαρμογής ενός συντελεστή αναπλήρωσης της απώλειας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης (...) Μπορεί μεν να λαμβάνονται υπόψη μόνο οι αποδοχές για τις οποίες καταβλήθηκαν εισφορές, όμως αυτό, όπως αναφέρθηκε ήδη, στοιχειοθετεί, κατά το μέρος που διευκολύνει, όπως ευλόγως μπορεί να συναχθεί, τη σε βάθος χρόνου δυνατότητα χρηματοδότησης των συντάξεων, διαρρυθμίζοντας χάριν της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος, και επομένως μπορεί να θεωρηθεί, υπό την έποψη των κανόνων που αναφέρθηκαν, ως συνταγματικώς ανεκτό. Σε κάθε πάντως περίπτωση, η υποχρέωση του Δημοσίου για την καταβολή της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων παραμένει ακέραιη, και επομένως υπό την ως άνω οργανική έποψη (...) ικανοποιείται το σκέλος των απαιτήσεων που απορρέουν από τον χαρακτήρα της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως συνέχιση του μισθού τους.

147. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η σύνταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, όπως προκύπτει από τον υπολογισμό αυτής με βάση τα δύο αυτής τμήματα, την εθνική και την ανταποδοτική άλλως αναλογική σύνταξη, δεν αποδίδει κατά διαφανή τρόπο την εύλογη αναλογία, όπως το προϊσχύσαν καθεστώς του Συνταξιοδοτικού Κώδικα εντός του οποίου, κατά τα άρθρα 9 και 34 αυτού, η σύνταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων υπολογιζόταν σε σταθερό ποσοστό επί των αποδοχών ενεργείας των υπηρετούντων.

149. Δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως εύλογη η αναλογία όταν καταλήγει σε σύνταξη, κατά τον κανονισμό της και την μετέπειτα πορεία της, τέτοιου ύψους ώστε καταδήλως να μην μπορεί να θεωρηθεί ως συνέχεια του μισθού ενεργείας, απαίτηση, που (...) είναι εξ εκείνων που συνοδεύουν αναγκαίως τον χαρακτήρα της συντάξεως των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως θεσμικής εγγύησης. Παύει δε να φέρει τον χαρακτήρα συνέχισης του μισθού μια σύνταξη το ύψος της οποίας συνεπάγεται για τον δικαιούχο την ανατροπή της προσδοκίας που θα μπορούσε να τρέφει ότι το επίπεδο ζωής του δεν θα μετεβάλλετο ουσιαστικά μετά τη συνταξιοδότηση αυτού.

152. Επαφίεται στον κοινό νομοθέτη να δώσει συγκεκριμένη αριθμητική αποτύπωση στις συνταγματικές απαιτήσεις (...) ήτοι της εύλογης αναλογίας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης, που για τους χαμηλούς μισθούς πρέπει να είναι «όσο το δυνατόν εγγύτερα», για τους μέσους «να μην απομακρύνονται αισθητά» και για τους υψηλούς μισθούς «να μη στοιχειοθετούν ανατροπή του επιπέδου ζωής». Όπως επίσης επαφίεται στον νομοθέτη να διαρρυθμίσει περαιτέρω τις βάσεις υπολογισμού ανάλογα με τα έτη υπηρεσίας, την κατηγορία, τον βαθμό, την ηλικία κ.λπ.

154. Καθώς όπως συνάγεται από τα ανωτέρω το εύλογο της αναλογίας εξαρτάται από πολύπλοκες θεωρήσεις, εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη να καθορίσει, βάσει οικονομικών και αναλογιστικών μελετών αλλά και κατά αιτιολογημένη εκτίμηση του εν γένει δημόσιου συμφέροντος, το σημείο ισορροπίας των αντίρροπων πιέσεων που εκτέθηκαν. Εφόσον όμως η εύλογη αναλογία όπως ορίζεται στο Σύνταγμα, παραμένει αδιαφανής, εναπόκειται στο δικαστήριο ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου να προσδιορίσει περαιτέρω το αριθμητικό ποσοστό που θα πραγματώνει την κατά τα ανωτέρω συγκεκριμενοποίηση της εύλογης αναλογίας, ήτοι να κρίνει αν ο κοινός νομοθέτης ορίζοντας το ανωτέρω σημείο ισορροπίας κινήθηκε εντός των υπό του Συντάγματος διαγεγραμμένων σ' αυτόν ορίων.

155. Στην προσπάθειά του αυτή ο δικαστής, δεν δικαιούται σεβόμενος τη φύση του λειτουργημάτων του όπου εν προκειμένω ασκεί οριακό έλεγχο της συνταγματικότητας του νόμου, να υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση περί την εύλογη αναλογία σε αυτήν που ο κοινός νομοθέτης όφειλε να περιλάβει στον ελεγχόμενο κανόνα δικαίου. Καθώς όπως αναφέρθηκε ο δικαστικός έλεγχος είναι εν προκειμένω οριακός, ο δικαστής θα περιορισθεί (...) να διαπιστώσει ένα ποσοστό αναλογίας πέραν του οποίου, κατά τρόπο κατάδηλο, η αναλογία παύει να είναι εύλογη. Αυτό δε θα το πράξει (...) όχι in concreto εν όψει της συγκεκριμένης περιουσιακής κατάστασης του δικαιούχου, αλλά σε επίπεδο μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού, έτσι που, ό,τι κρίνεται καταδήλως ανεπαρκές να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις εύλογης αναλογίας για τον συγκεκριμένο διάδικο, να μπορεί να εφαρμοσθεί και σε όλες τις άλλες όμοιες περιπτώσεις διαδίκων.

156. Με βάση τα ως άνω γενόμενα δεκτά, η Ολομέλεια, έχοντας ανωτέρω εκθέσει το σύνολο των κανόνων που διέπουν τα επίδικα ζητήματα, κρίνει, ότι δεν πρέπει αυτή να δώσει τη συγκεκριμένη λύση στην έφεση που παραπέμφθηκε ενώπιον της, αλλά πρέπει να αναπεμφθεί η υπόθεση στο Τμήμα προκειμένου αυτό προς οριστική εκδίκαση της εφέσεως, αφού διαπιστώσει, πρώτον, το ύψος των αποδοχών ενέργειας της εκκαλούσας κατά τον χρόνο της συνταξιοδότησής της, δεύτερον, τη σύνταξη που κανονίσθηκε σε αυτήν, και, τρίτον, το εύρος

της απόστασης μεταξύ μισθού ενέργειας και σύνταξης ως αριθμητικό ποσοστό, να κρίνει στη συνέχεια, σεβόμενο την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, ήτοι ασκώντας οριακό έλεγχο, αν καταδήλως, εν όψει του συνόλου των αντικειμενικών δεδομένων που επιτρέπεται να σταθμισθούν σύμφωνα με τα γενόμενα δεκτά, η αναλογία μισθού ενέργειας και σύνταξης δεν κρίνεται εύλογη».

Κεφάλαιο 19

Η κάμψη της αρχής της αναλογικότητας στις περιπτώσεις ανάκτησης της κοινοτικής χρηματοδότησης, λόγω παρατυπιών ιδιαίτερης σοβαρότητας που συνεπάγονται τη μεταβολή του φυσικού, τεχνικού και οικονομικού αντικειμένου του χρηματοδοτούμενου έργου.

Με την 18/2020 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναίρεσως κατά της 6079/2015 απόφασης του Ι Τμήματος, έκρινε τα ακόλουθα: Η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας επιτάσσει την επιβολή διορθώσεων κατά τρόπο ώστε τα ποσά της ενωσιακής συνδρομής των οποίων ζητείται η επιστροφή να μην είναι δυσανάλογα υψηλά σε σχέση με τις διαπραχθείσες παρατυπίες. Ενδέχεται όμως, η επιστροφή του συνόλου της συνδρομής, σε περίπτωση σοβαρών παρατυπιών οι οποίες συνεπάγονται σημαντικές τροποποιήσεις που επηρεάζουν τη φύση του σχεδίου, να είναι δικαιολογημένη και όχι αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας, καθώς το μέτρο αυτό είναι το μόνο που μπορεί να εξασφαλίσει το αποτρεπτικό αποτέλεσμα που είναι αναγκαίο για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την αποτελεσματικότητα της προστασίας των κοινοτικών πόρων. Η κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του έργου μεταβολή του φυσικού, τεχνικού ή οικονομικού αντικειμένου συνιστά ουσιώδη αλλοίωση των όρων της σύμβασης και κατά συνέπεια σοβαρή παρατυπία που δικαιολογεί την επιστροφή ολόκληρου του ποσού της κοινοτικής χρηματοδότησης σε βάρος του τελικού δικαιούχου.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«V.A. (...) Ελλείπει ειδικής κανονιστικής ρύθμισης ως προς την έννοια της «παρατυπίας», από το σύνολο των διατάξεων των Κανονισμών 1260/1999 και 448/2001, σε συνδυασμό με τον συναφή νομοθετικό ορισμό του άρθρου 1 παρ. 2 του Κανονισμού 2988/1995, που θέτει τους γενικούς κανόνες για τους ελέγχους και τις κυρώσεις προς προστασία των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ως «παρατυπία» νοείται, ενόψει και της αρχής της πρακτικής αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ελέγχου των οικείων Κανονισμών,

κάθε παράβαση του δικαίου της Ένωσης, αλλά και των διατάξεων του εθνικού δικαίου που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και διέπουν το συγχρηματοδοτούμενο Μέτρο, οι οποίες απορρέουν από πράξεις ή παραλείψεις που τελούν σε αιτιώδη συνάφεια με τη ματαίωση ή τη μη λειτουργικότητα της επιχορηγούμενης Πράξης και προκαλούν ή ενδέχεται να προκαλέσουν ζημία στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης ... Σε περίπτωση δε, που οι διαπιστωθείσες παρατυπίες είναι ιδιαίτερης σοβαρότητας, δύναται, κατά την πλήρως αιτιολογημένη κρίση της αρμόδιας αρχής, για λόγους διασφάλισης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των κοινοτικών κονδυλίων και σε συμμόρφωση με τον σκοπό των ως άνω κοινοτικών ρυθμίσεων, να ανακληθεί η απόφαση ένταξης της Πράξης στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, οπότε το σύνολο της χορηγηθείσας στον Τελικό Δικαιούχο χρηματοδότησης καθίσταται μη επιλέξιμο και αναζητείται από το Δημόσιο με την έκδοση καταλογιστικής απόφασης (...).

B. (...) [Κ]ατά την επιβολή του μέτρου ελέγχεται, όπως προβλέπεται στα άρθρα 39 του Καν. 1260/1999 και 2 του Καν. 448/2001, ερμηνευόμενα σε συνδυασμό με το άρθρο 2 του γενικού Κανονισμού 2988/1995, η φύση και η σοβαρότητα της παρατυπίας, ο περιορισμένος ή συστηματικός της χαρακτήρας, ο βαθμός επίδρασης της παρατυπίας στο εν γένει έργο και τους στόχους του, καθώς και οι απώλειες των διατεθέντων πόρων. Η τήρηση δε της αρχής της αναλογικότητας επιτάσσει την επιβολή διορθώσεων κατά τρόπο ώστε τα ποσά της συνδρομής των οποίων ζητείται η επιστροφή να μην είναι δυσαναλόγως υψηλά σε σχέση με τις διαπραχθείσες παρατυπίες. Ενδέχεται όμως, σε περίπτωση σοβαρών παρατυπιών που συνεπάγονται σημαντικές τροποποιήσεις που επηρεάζουν τη φύση του σχεδίου, να είναι δικαιολογημένη και όχι αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας, η επιστροφή του συνόλου της συνδρομής, καίτοι βαρύνεται μόνον εν μέρει με παρατυπίες, καθώς η ολοκληρωτική κατάργηση της συνδρομής, είναι η μόνη που μπορεί να εξασφαλίσει το αποτρεπτικό αποτέλεσμα που είναι αναγκαίο για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την αποτελεσματικότητα της προστασίας των κοινοτικών πόρων (...).

«VI. (...) [Η] κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του έργου μεταβολή του φυσικού, τεχνικού ή οικονομικού αντικειμένου συνιστά ουσιώδη αλλοίωση των όρων της σύμβασης και κατά συνέπεια παρατυπία που δικαιολογεί την επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης σε βάρος του τελικού δικαιούχου. Υπό την αντίθετη εκδοχή, αν δηλαδή αναγνωριζόταν στην Αναθέτουσα Αρχή ευχέρεια αλλαγής των σχεδίων και της μορφής του έργου κατά το στάδιο υλοποίησης αυτού, θα παραβιάζονταν οι θεμελιώδεις αρχές του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, αφού η εκ των υστέρων μεταβολή του προκηρυχθέντος τεχνικού αντικειμένου δεν ήταν γνωστή στους λοιπούς διαγωνιζόμενους και δεν αποτέλεσε στοιχείο ληπτέο υπόψη κατά τη σύνταξη της προσφοράς τους (πρβλ. απόφ. Δ.Ε.Κ. της 29ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά CAS Succhi di frutta SpA, C- 496/19 P, σκέψεις 115 επ., 118, 120, 121)».

«VIII. (...) [Ο]ρθώς το Τμήμα ερμήνευσε και εφάρμοσε τις διατάξεις του ν. 2860/2000 καθώς και των λοιπών κανόνων δικαίου που διέπουν την επίδικη υπόθεση, ορθώς δε δέχθηκε ότι η επίμαχη Πράξη υλοποιήθηκε κατά παράβαση των οικείων όρων της 124/12.2.2004 απόφασης ένταξης και του Οδηγού Σχεδιασμού και οι διαπιστωθείσες παρατυπίες λόγω της σοβαρότητάς τους δικαιολογούν την ολική ανάκτηση της χρηματοδότησης με την επιβολή της σε βάρος του αναιρεσείοντος δημοσιονομικής διόρθωσης. ... Συνακόλουθα, ορθώς, ... το δικάσαν Τμήμα έκρινε ότι η επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης για το σύνολο της καταβληθείσας χρηματοδότησης δεν αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας.»

Κεφάλαιο 20

Η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης στη διαδικασία έκδοσης της απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης

Με την 747/2020 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως του Ελληνικού Δημοσίου κατά της 996/2017 απόφασης του Ι Τμήματος, έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι τυχόν πλημμέλειες κατά τη διαδικασία κοινοποίησης των πορισμάτων της έκθεσης ελέγχου και υποβολής αντιρρήσεων από τον ελεγχόμενο, επιδρούν στο κύρος της επιγενομένως εκδοθείσας πράξης ανάκτησης της ληφθείσας κοινοτικής χρηματοδότησης, εφόσον κριθεί, ύστερα από συνεκτίμηση των νομικών και πραγματικών δεδομένων κάθε συγκεκριμένης υπόθεσης, ότι έθιξαν ουσιωδώς το δικαίωμα άμυνας και προηγούμενης ακρόασης του ελεγχόμενου, υπό την έννοια ότι περιήγαγαν αυτόν σε κατάσταση πρακτικής αδυναμίας να προβάλει στον κατάλληλο χρόνο ισχυρισμούς που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε διαφορετική, ευνοϊκότερη κρίση τα επιβάλλοντα την ανάκτηση όργανα.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«8. (...) πριν από την έκδοση απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης, [προβλέπεται] η παροχή της δυνατότητας στον ελεγχόμενο να διατυπώσει εγγράφως τις αντιρρήσεις του εντός προθεσμίας 30 ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της σχετικής έκθεσης ελέγχου που συντάσσεται από τα αρμόδια όργανα (διαχειριστική αρχή, αρχή πληρωμής, επιτροπή δημοσιονομικού ελέγχου -άρθρα 6, 9 και 17 του ν. 2860/2000- και ΣΔΟΕ, το οποίο διαβιβάζει το σχετικό πόρισμα στην αρχή πληρωμής, βάσει της ως άνω 701/0052/5.4.2013 κυα). Ειδικότερα, με την κοινοποίηση στον ελεγχόμενο της έκθεσης ελέγχου και τη χορήγηση σ' αυτόν της προβλεπόμενης προθεσμίας για την υποβολή αντιρρήσεων, ικανοποιείται το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αυτού (άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος), το οποίο, ως δικαίωμα άμυνας, περιλαμβάνεται και στα θεμελιώδη δικαιώματα που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της έννομης τάξης της Ένωσης, και κατοχυρώνεται με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (άρθρο 41 παρ. 2). Η δε άσκηση του δικαιώματος αυτού αποβλέπει στην παροχή της δυνατότητας στον ελεγχόμενο να προβάλει σε κατάλληλο χρόνο συγκεκριμένους ισχυρισμούς, δυνάμενους να ασκήσουν επιρροή στη λήψη της σχετικής απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, και σε συνδυασμό με την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης, παρέχεται ένα περιθώριο εκτίμησης στο Δικαστήριο να αξιολογήσει την ύπαρξη ή μη ουσιώδους προσβολής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και συνακόλουθα τη λυσιτέλεια του σχετικώς προβαλλόμενου λόγου, σε συνάρτηση με τις ειδικές περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης και ιδίως με τη φύση της απόφασης, το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου αυτή εκδόθηκε και το πραγματικό της υπόβαθρο. Ειδικότερα,

πλημμέλειες κατά τη διαδικασία κοινοποίησης της έκθεσης ελέγχου μετά του σχετικού πορίσματος και υποβολής αντιρρήσεων, επιδρούν στο κύρος της επιγενόμενης ανάκτησης εφόσον κριθεί, ύστερα από συνεκτίμηση των νομικών και πραγματικών δεδομένων κάθε συγκεκριμένης υπόθεσης, ότι έθιξαν ουσιωδώς το δικαίωμα άμυνας και προηγούμενης ακρόασης του ελεγχόμενου, υπό την έννοια ότι περιήγαγαν τον ελεγχόμενο σε κατάσταση πρακτικής αδυναμίας να προβάλει στον κατάλληλο χρόνο ισχυρισμούς που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε διαφορετική, ευνοϊκότερη κρίση τα επιβάλλοντα την ανάκτηση όργανα (βλ. αποφ. ΕλΣ Ολ. 1038/2017, σκ. II Δ, 1794/2018, σκ. 30, πρβλ. Δ.Ε.Ε. C-383/2013 PPU, παρ. 32-34, 38).

27. (...) Όπως δε ορθώς δέχθηκε το Τμήμα, η αναφορά στην οικεία έκθεση του έτους 2014 ότι κατά τον επιτόπιο έλεγχο που διενεργήθηκε το έτος 2010, σε χρόνο δηλαδή που δεν είχαν διατυπωθεί σαφή ελεγκτικά ευρήματα, η αναιρεσίβλητη έλαβε γνώση των πραγματικών περιστατικών που οδήγησαν στην έρευνα και αποφάσισε να μη διατυπώσει παρατηρήσεις, δεν ικανοποιεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης σε σχέση με τη ληφθείσα απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης. Αντίθετα, πριν από την έκδοση της απόφασης αυτής δεν κοινοποιήθηκε αρμοδίως στην εκκαλούσα καμία έκθεση ή πόρισμα ελέγχου με συγκεκριμένες ελεγκτικές διαπιστώσεις προσανατολισμένες στην επιβολή της επίμαχης δημοσιονομικής διόρθωσης και την ανάκτηση του συνόλου της χρηματοδότησης, ώστε να της παρασχεθεί η πραγματική δυνατότητα άμυνας κατά αυτής.

28. Περαιτέρω, από το επιτρεπώς επισκοπούμενο δικόγραφο έφεσης δεν προκύπτει στην προκειμένη περίπτωση προφανής αλυσιτέλεια της τήρησης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης, δοθέντος ότι η αναιρεσίβλητη αρνείται με τους εκτενώς προβαλλόμενους λόγους της τη συνδρομή όχι μόνο των νομικών αλλά και των πραγματικών προϋποθέσεων για την επιβολή της επίμαχης δημοσιονομικής διόρθωσης, προβάλλει την επιτυχή περάτωση του σχετικού υποέργου και αμφισβητεί την ύπαρξη και σε κάθε περίπτωση τη βαρύτητα των αποδιδόμενων σε αυτή παρατυπιών, καθώς και την επίδρασή τους στην υλοποίηση του συνόλου του υποέργου, επικαλούμενη σχετικώς και αμετάκλητη αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, που κατά τους ισχυρισμούς της δεν είχε περιέλθει σε γνώση των αρμοδίων οργάνων πριν από την έκδοση της ως άνω απόφασης δημοσιονομικής διόρθωσης.».

Κεφάλαιο 21

Η υπαγωγή στο καθεστώς του υπολόγου /υπόχρεου σε δημόσια λογοδοσία του «δικαιούχου» ενωσιακής χρηματοδότησης. Η σχέση των πράξεων δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης υπό το καθεστώς του ν. 3614/2007 και οι έννομες συνέπειες αυτών έναντι του διαχειριστή-λήπτη της χρηματοδότησης.

Με την 1951/2020 απόφασή της η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως κατά της 230/2017 απόφασης του Ι Τμήματος, έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι: 1) Στην έννοια του υπολόγου-υπόχρεου σε δημόσια λογοδοσία υπάγεται και κάθε ιδιωτικός οργανισμός, φορέας ή επιχείρηση που υπήχθη ως "δικαιούχος" στο καθεστώς ενίσχυσης λόγω αναλήψεως από αυτόν της υποχρέωσης να εκτελέσει έργο ενταγμένο ως πράξη σε συγχρηματοδοτούμενο επιχειρησιακό πρόγραμμα. 2) Η δημοσιονομική διόρθωση που εκδίδεται υπό το νομικό καθεστώς του ν. 3614/2007 διακρίνεται σαφώς από την ανάκτηση των καταβληθέντων ποσών. Όμως οι δύο αυτές πράξεις συνεχονται κατά τρόπο αλληλένδετο, έτσι ώστε η δεύτερη να αποτελεί αναγκαία, αν και μη υποχρεωτική, συνέπεια της πρώτης, με αποτέλεσμα ο προσβάλλων μόνο την δεύτερη πράξη, ενώ έχει ήδη απολέσει το δικαίωμα παραδεκτής προσβολής της πρώτης, να δύναται να επικαλεσθεί παραδεκτώς λόγους μη νομιμότητας που άπτονται ειδικώς της πράξης δημοσιονομικής διόρθωσης.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«23. (...) οι δικαιούχοι ενισχύσεων για τις πράξεις που εκτελούν υπόκεινται σε διαρκή έλεγχο από τις αρμόδιες αρχές προκειμένου να επαληθευθεί, (...), η υλική πραγματοποίηση του αναληφθέντος από τον δικαιούχο έργου, η πιστοποίηση των οικείων δαπανών και η τήρηση των συναφών κανόνων νομιμότητας. Αν διαπιστωθεί "παρατυπία", οφείλουν όχι μόνον να τη διορθώσουν αλλά επιπλέον να ανακτήσουν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά που συνάπτονται με αυτήν. Υπό την ως άνω αντίληψη, η δημοσιονομική διόρθωση συνδυάζεται άρρηκτα με την υποχρέωση ανάκτησης από τον αχρεωστήτως λαβόντα δικαιούχο του αναλογούντος ποσού, μόνον δε αν είναι αδύνατη η ανάκτηση αυτή, οφείλει το Κράτος μέλος, υποκαθιστώντας τον υπόχρεο επιστροφής οικονομικό φορέα, να επιστρέψει το ίδιο στον προϋπολογισμό της Ένωσης το ποσόν που θα έπρεπε να είχε ανακτηθεί.

35. (...)στην (...) έννοια του υπολόγου υπάγεται και κάθε ιδιωτικός οργανισμός, φορέας ή επιχείρηση που υπήχθη ως "δικαιούχος" στο καθεστώς ενίσχυσης λόγω αναλήψεως από αυτόν της υποχρέωσης να εκτελέσει έργο ενταγμένο ως πράξη σε συγχρηματοδοτούμενο επιχειρησιακό πρόγραμμα. Τούτο δε διότι, (...), με την ένταξή του στο καθεστώς ενίσχυσης, ο εν λόγω οικονομικός φορέας ανέλαβε συγκεκριμένες υποχρεώσεις αξιοποίησης της ενίσχυσης

αυτής, τηρών λογαριασμούς προς λογοδοσία, υπόκειται δε και στη διαδικασία ανάκτησης του εισπραχθέντος απ' αυτόν ποσού κατά το μέτρο που θα διαπιστωθεί παρατυπία στις ενέργειες αυτού κατά την εκτέλεση των υποχρεώσεών του.

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).

45. (...) η δημοσιονομική διόρθωση συμμετοχής σε έργο ή πράξη διακρίνεται σαφώς από την ανάκτηση καταβληθέντων ποσών. Η πρώτη, κατά τον ορισμό που δίνεται σε αυτήν, προσλαμβάνει τον νομικό χαρακτήρα της ακύρωσης χρηματικής συμμετοχής και είναι ανάλογη της παράτυπης δαπάνης που διαπιστώνεται, ενώ η δεύτερη συνίσταται στην επιβολή υποχρέωσης επιστροφής από τον λαβόντα των εισπραχθέντων από αυτόν αχρεωστήτως ή παρανόμως ποσών.

49. Κατά την έννοια των διατάξεων (...), παρά τη σαφή ορολογική διάκριση μεταξύ δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης (...), στη διαδικασία που έχει θεσπισθεί για την έκδοση των αποφάσεων αυτών, οι δύο αποφάσεις συνέχονται κατά τρόπο αλληλένδετο, έτσι ώστε η δεύτερη να αποτελεί αναγκαία, αν μη υποχρεωτική, συνέπεια της πρώτης, όπως άλλωστε επιβάλλεται και από την οικεία νομοθεσία της Ένωσης (...) όπου προβλέπεται η τήρηση μητρώου «των ποσών που μπορούν να ανακτηθούν και των ποσών που αποσύρονται μετά από ακύρωση του συνόλου ή μέρους της συνεισφοράς για μια πράξη». Παρά όμως τον αλληλένδετο χαρακτήρα τους, η πρώτη απόφαση, η δημοσιονομική διόρθωση, διατηρεί πλήρως την κανονιστική της αυτοτέλεια, δεδομένου ότι εκδίδεται με βάση αυτοτελείς διαπιστώσεις που "οριστικοποιούνται" ύστερα από διαδικασία "αντιρρήσεων" τις οποίες δικαιούται να προβάλλει ο θιγόμενος δικαιούχος, ενώ ακόμη, παρά τον χαρακτήρα της δημοσιονομικής διόρθωσης ως "εισήγησης" αναφορικά με τη μεταγενέστερη αυτής έκδοση της απόφασης ανάκτησης, η δημοσιονομική διόρθωση, διαλαμβάνουσα το επιστρεπτέο ποσό, μπορεί από μόνη της, και χωρίς να εκδοθεί απόφαση ανάκτησης, να εκτελεσθεί από τον αχρεωστήτως ή παρανόμως λαβόντα. Επιπλέον, στοιχείο ιδιαίτερος σημαντικό (...), η δημοσιονομική διόρθωση δεν επάγεται μόνον έννομες συνέπειες για παρελθούσες δαπάνες (ανάκτηση) αλλά και για το μέλλον (διακοπή ή συνέχιση της χρηματοδότησης).

56. Η Ολομέλεια διευκρινίζει πάντως εδώ ότι το αλληλένδετο των πράξεων δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης, (...), επιβάλλει όπως, χάριν της διατήρησης του ακέραιου της δικαστικής προστασίας του θιγομένου από αυτές, ο προσβάλλων μόνο τη δεύτερη, ενώ έχει ήδη απολέσει το δικαίωμα παραδεκτής προσβολής της πρώτης, δικαιούται, κατά το πρότυπο των ισχυόντων επί σύνθετης διοικητικής διαδικασίας, να επικαλεσθεί παραδεκτός λόγους μη νομιμότητας αναφερόμενους ειδικώς στη δημοσιονομική διόρθωση.

57. (...)κατ' εσφαλμένη ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 12 και 13 της 14053/ΕΥΣ/1749/27.3.2008 ν.α. κρίθηκε από την αναιρεσιβαλλομένη ότι η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ως προς το σκέλος της αναζήτησης του ποσού (...) συνιστά προπαρασκευαστική πράξη ως μέρος της εισήγησης στον οικείο διατάκτη για την έκδοση της απόφασης ανάκτησης δοθέντος ότι, όπως προεκτέθηκε, αυτή παράγει αυτοτελώς έννομες συνέπειες που επιφέρουν άμεση μεταβολή στην νομική κατάσταση του αποδέκτη της, όχι μόνον ως προς την υποχρέωση αυτού να επιστρέψει ποσά ενίσχυσης που έλαβε, αλλά και ως προς τη συνέχιση της ενίσχυσης που δικαιούται να λαμβάνει (...)».

Κεφάλαιο 22

Η δεκαετής παραγραφή της αξίωσης για αναπλήρωση ελλείμματος σε βάρος υπολόγων και λοιπών δημοσιονομικώς υπεύθυνων προσώπων. Η αποσαφήνιση του πεδίου εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 39 του ν. 4509/2017

Με την 2000/2020 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως κατά της 870/2016 απόφασης του VII Τμήματος, αποφάνθηκε μεταξύ άλλων ότι η ρύθμιση του άρθρου 93 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013), όπως η παράγραφος 1 αυτού αντικαταστάθηκε με το άρθρο 39 του ν. 4509/2017, κατά το μέρος που περιορίζει σε δεκαετή την ισχύουσα από το άρθρο 249 ΑΚ γενική εικοσαετή παραγραφή της αξίωσης για αναπλήρωση διαπιστωθέντος ελλείμματος εις βάρος υπολόγου ή άλλου δημοσιονομικώς υπευθύνου, δεν θίγει την κατά το άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς έλεγχο των δημόσιων λογαριασμών και των οικείων υπολόγων, ενώ δεν καταλαμβάνει αξιώσεις που ήδη υφίσταντο κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της διάταξης του άρθρου 39 του ν. 4509/2017, ούτε περιπτώσεις, κατά τις οποίες η διαδικασία καταλογισμού έχει ολοκληρωθεί με την έκδοση καταλογιστικής απόφασης από τα αρμόδια προς τούτο όργανα.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«9. Εξ άλλου, κινούμενος στα ως άνω όρια της ευρείας αυτού διακριτικής ευχέρειας, ο κοινός νομοθέτης, όταν περιορίζει τον χρόνο παραγραφής, επικαλούμενος μάλιστα

συνταγματικές αρχές όπως την ασφάλεια του δικαίου και τα δικαιώματα άμυνας του καταλογιζομένου, δεν θίγει την κατά το άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς έλεγχο των δημόσιων λογαριασμών και των οικείων υπολόγων, δοθέντος ότι η αρμοδιότητα αυτή του Δικαστηρίου, ενεργώντας ως ανώτατος ελεγκτικός θεσμός της χώρας, ρυθμίζεται και ασκείται όπως ορίζεται στην παράγραφο 2 του ανωτέρω άρθρου του Συντάγματος σύμφωνα με τον νόμο, στην έννοια του οποίου περιλαμβάνεται και ο σεβασμός σε ουσιαστικού χαρακτήρα νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες, όπως η προκείμενη περί δεκαετούς παραγραφής, υπάγονται στη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη.

10. Το Δικαστήριο κρίνει ότι η ρύθμιση (...) έχει την έννοια, (...), ότι δι' αυτής θεσπίζεται από τη λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου δημιουργήθηκε το διαχειριστικό έλλειμμα γενική δεκαετής παραγραφή για την αξίωση του δικαιούχου να απαιτήσει αναπλήρωση του ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης εις βάρος του υποχρέου και ότι με την ίδια διάταξη επιβάλλεται γενική υποχρέωση φύλαξης των δικαιολογητικών κάθε διαχείρισης για χρονικό διάστημα που αντιστοιχεί στον κατά τα ανωτέρω χρόνο κατά τον οποίο παραμένει ενεργός η αξίωση του δικαιούχου προς αναπλήρωση από τον υπόχρεο του διαχειριστικού ελλείμματος για το οποίο ο τελευταίος ευθύνεται. Κατά την κρίση δε του Δικαστηρίου, επειδή με τη ρύθμιση που παρατέθηκε στη σκέψη 5 προβλέπεται η παράταση του κατά τα ανωτέρω χρόνου φύλαξης των δικαιολογητικών αν εντός της δεκαετίας συντάχθηκαν φύλλα μεταβολών και ελλείψεων και εκκρεμεί διαδικασία καταλογισμού, κατά συνεκδοχή, η ως άνω παράταση δεν αφορά μόνον τη φύλαξη των δικαιολογητικών αλλά και αυτήν την ίδια την παραγραφή της αξίωσης αναπλήρωσης ελλείμματος, που αναγκαιώς συνδέεται με την εν λόγω φύλαξη, η οποία δεν θα μπορούσε διαφορετικά να δικαιολογήσει τη σύνδεσή της με εκκρεμή διαδικασία καταλογισμού και φύλλα μεταβολών και ελλείψεων που ρητώς απαιτείται να συντρέχουν.

11. (...), η διάταξη του άρθρου 93 παρ. 1 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως τροποποιηθείσα ισχύει, αντικατέστησε, υπό την επιφύλαξη της παράτασης του χρόνου της δεκαετούς παραγραφής αν έχουν συνταχθεί φύλλα μεταβολών και ελλείψεων και εκκρεμεί η διαδικασία καταλογισμού, την κατά το άρθρο 249 του ΑΚ ισχύουσα για τις απαιτήσεις αυτές γενική εικοσαετή παραγραφή. Η διάταξη δε αυτή αντικατέστησε την εικοσαετή παραγραφή του Αστικού Κώδικα και για τις αξιώσεις που ήδη υφίσταντο κατά τον χρόνο της έναρξης ισχύος της, και όχι μόνο για αυτές που γεννώνται από της ισχύος της και εφεξής, καθόσον μια τέτοια ερμηνεία της διάταξης, που θα απωθούσε την πρακτική αποτελεσματικότητά της επί μια δεκαετία και πλέον, δεν ανταποκρίνεται στον νομοθετικό σκοπό άμεσης διευθέτησης του προβλήματος, στον οποίο αναφέρεται η ήδη παρατεθείσα αιτιολογική έκθεση.

12. Το Δικαστήριο επισημαίνει πάντως ότι η ρύθμιση στην οποία αναφέρονται οι προηγούμενες σκέψεις της απόφασής του δεν καταλαμβάνει παντάπασι περιπτώσεις κατά τις οποίες η διαδικασία καταλογισμού έχει ολοκληρωθεί με κατάληξη την έκδοση καταλογιστικής απόφασης και μάλιστα από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ούτε το γράμμα της εν λόγω διάταξης ούτε όσα αναφέρονται στην αιτιολογική αυτής έκθεση παρέχουν το παραμικρό επιχείρημα ότι μια τέτοια καταλογιστική απόφαση μπορεί να θιγεί από την εισαγόμενη με τη διάταξη δεκαετή παραγραφή. Συνεπώς, καταλογισμός ελλείμματος με απόφαση οργάνου εντασσόμενου στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ανεξάρτητα από τον χρόνο κατά τον οποίο συντελέστηκε, δεν υπόκειται στη ρύθμιση περί παραγραφής που θεσπίζεται με τη διάταξη του άρθρου 93 παρ. 1 όπως ισχύει του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.

14. (...), το Δικαστήριο κρίνει ότι η επικαλούμενη από τους αναιρεσείοντες ρύθμιση περί παραγραφής των αξιώσεων εις βάρος τους δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής στην περίπτωση τους, διότι η ρύθμιση αυτή προβλέπει, κατά τη ρητή αυτής διατύπωση, την παραγραφή αίτησης για αναπλήρωση ελλείμματος με έκδοση καταλογιστικής πράξης, όχι δε και

απαίτησης που αναγνωρίσθηκε ήδη με την έκδοση καταλογιστικής απόφασης και μάλιστα από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση της συνταγματικής αυτού αρμοδιότητας προς έλεγχο των δημόσιων λογαριασμών και των οικείων αυτών υπολόγων. Συνεπώς, είναι αβάσιμος και απορριπτός ο σχετικός ισχυρισμός που προβάλλεται με υπόμνημα από τους αναιρεσείοντες και που εξετάσθηκε, εν πάση περιπτώσει, αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο ως δημοσίας τάξεως λόγω του μείζονος σημασίας ζητήματος που έθεσε».

Κεφάλαιο 23

Η υπαγωγή σε καθεστώς ελέγχου περιουσιακής κατάστασης υπαλλήλων που δεν υποχρεούνται σε υποβολή δήλωσης πόθεν έσχες. Το βάρος απόδειξης για την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ των δραστηριοτήτων και συναλλαγών του υπαλλήλου και της αύξησης των περιουσιακών του στοιχείων που δεν δικαιολογείται το φέρει η ελεγκτική αρχή. Παραβίαση του τεκμηρίου αθωότητας λόγω της αντιστροφής του βάρους της απόδειξης.

Με την 1302/2020 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως κατά της 1731/2016 απόφασης του V Τμήματος, έκρινε μεταξύ άλλων ότι, υπό το φως της αρχής του κράτους δικαίου και της απορρέουσας από αυτήν αρχής της αναλογικότητας των επεμβάσεων του Κράτους στη σφαίρα των ατομικών δικαιωμάτων, ο έλεγχος πόθεν έσχες, ο οποίος σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 3074/2002, μπορεί να διενεργείται, όταν τούτο κριθεί αναγκαίο από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), και σε υπαλλήλους που δεν είναι υπόχρεοι προς υποβολή δήλωσης περιουσιακής κατάστασης, θεμιτώς ασκείται, εφόσον αποδεικνύεται η σύνδεση της αύξησης της περιουσίας του ελεγχόμενου με την άσκηση των καθηκόντων του στη δημόσια υπηρεσία.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

« 12. (...) το Δικαστήριο κρίνει ότι αβασίμως εγείρεται ζήτημα δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου να δικάσει την επίδικη διαφορά, δοθέντος ότι, ανεξάρτητα από τη συνταγματικότητα των εφαρμοστέων στην περίπτωση του αναιρεσείοντος ρυθμίσεων, πάντως αυτός υποβλήθηκε σε καθεστώς δημόσιας λογοδοσίας και ευθύνης, λόγω της σχέσεως αυτού με δημόσια υπηρεσία, από όπου και προέκυψε η αρμοδιότητα της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο να ασκήσει εν προκειμένω αίτηση καταλογισμού εις βάρος του αναιρεσείοντος ενώπιον Τμήματος του Δικαστηρίου τούτου.

23. Το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η κατά νομοθετική επιταγή υπαγωγή ορισμένης κατηγορίας προσώπων σε καθεστώς δημόσιας παρακολούθησης της περιουσιακής αυτών κατάστασης και ελέγχου της προέλευσης των περιουσιακών τους στοιχείων είναι θεμιτή κατά το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) εφόσον η υπαγωγή αυτή αποσκοπεί στη θεραπεία επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης, θεσπίζεται δε κατά τρόπο σαφή στον νόμο, δεν εμποδίζει την άσκηση των κατά το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ ελευθεριών των υποκείμενων σ' αυτήν προσώπων και δεν συνεπάγεται επιβολή υπερβολικών όρων και προϋποθέσεων (ΕλΣ Ολ. 390/2017, σκέψεις 6 και 7). Υπό τις ως άνω προϋποθέσεις, είναι θεμιτή κατά το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ η θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη κανόνα διαλαμβάνοντος ότι τα εν λόγω πρόσωπα τότε μόνον είναι νόμιμοι φορείς των περιουσιακών στοιχείων των οποίων εμφανίζονται ως δικαιούχοι, όταν αυτά είναι σε θέση να δικαιολογήσουν επαρκώς την πηγή προέλευσής τους, έτσι ώστε αν δεν μπορούν να πράξουν αυτό, να μη δικαιούνται να κατέχουν στοιχεία αντίστοιχης περιουσιακής αξίας, τα οποία, συνεπώς, υποχρεούνται να αποχωρισθούν από την περιουσία τους, προκειμένου αυτά να περιέλθουν στην περιουσία της Πολιτείας (ΕλΣ Ολ. 390/2017, σκέψη 7).

24. Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι η υπαγωγή του αναιρεσείοντος σε καθεστώς ελέγχου της περιουσιακής αυτού κατάστασης δεν επήλθε, με βάση τη ρύθμιση που εφαρμόστηκε στην περίπτωση του, από διάταξη νόμου γενικής εφαρμογής ευθέως υπάγουσα την κατηγορία προσώπων στην οποία ανήκει ο αναιρεσείων στο εν λόγω καθεστώς, αλλά υπήχθη ύστερα από κρίση ευρύτατης διακριτικής ευχέρειας ανατεθείσας από τον νόμο σε όργανα της ελεγκτικής διοίκησης.

26. Το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι η βούληση του ιστορικού νομοθέτη ήταν, όχι να χορηγηθεί απεριόριστη εξουσία ελέγχου στα ελεγκτικά όργανα του ΣΕΕΔΑ ώστε κατ' απόλυτη διακριτική ευχέρεια να υπάγουν όποιον αυτά έκριναν αναγκαίο στις ρυθμίσεις του καθεστώτος περί ελέγχου της περιουσιακής κατάστασης προσώπων, αλλά απλώς να μη διαφύγουν παντελώς τον ως άνω έλεγχο πρόσωπα υπαγόμενα σε κατηγορίες προσωπικού που κατ' αρχήν δεν εμφανίζονται να κατέχουν θέση ή να ασκούν εξουσία τέτοια που θα δικαιολογούσε την ως άνω αναφερθείσα επιτακτική κοινωνική ανάγκη υπαγωγής τους σε καθεστώς τακτικής παρακολούθησης της περιουσίας τους.

Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι η κατά τα ανωτέρω διακριτική εξουσία που παρασχέθηκε από τον νόμο σε υπαλλήλους του ΣΕΕΔΑ, ερμηνευόμενη υπό το φως των αρχών του κράτους δικαίου και της εγγενούς σ' αυτό αρχής της αναλογικότητας των επεμβάσεων του Κράτους στη σφαίρα των ατομικών δικαιωμάτων, έχει την έννοια ότι η διακριτική αυτή εξουσία ασκείται, οδηγούσα τελικώς σε καταλογισμό του ελεγχόμενου, υπό την αναγκαία προϋπόθεση ότι μπορεί να αποδειχθεί σύνδεση μεταξύ της αύξησης της περιουσίας του ελεγχόμενου και της άσκησης από αυτόν των καθηκόντων του στη δημόσια υπηρεσία. Δεν αρκεί δηλαδή η τυχαία διαπίστωση αύξησης περιουσίας - έστω και αν συντελέστηκε κατά παράβαση άλλης νομοθεσίας, λ.χ. φορολογικής - για να δικαιολογηθεί η εφαρμογή των αυστηρών κυρώσεων που προβλέπονται στην ειδική νομοθεσία περί ελέγχου της περιουσιακής κατάστασης δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων. Απαιτείται επί πλέον, ώστε να εναρμονισθεί η κατά τα ανωτέρω ευρεία διακριτική ευχέρεια με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου, όπως σε κάθε περίπτωση μπορεί να καταδειχθεί η αιτιώδης σχέση μεταξύ ασκηθέντων καθηκόντων από τον ελεγχθέντα υπάλληλο και αύξησης της περιουσίας αυτού...».

Κεφάλαιο 24

Η δια παραλείψεως δημοσιονομική ευθύνη του Δημάρχου. Η παράνομη παράλειψη ως *conditio sine qua non* στην πρόκληση του ελλείμματος

Με την 2014/2020 απόφασή της, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, επιλαμβανόμενη αίτησης αναιρέσεως κατά της 1399/2017 απόφασης του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έκρινε τα εξής : 1) ο Δήμαρχος, ακόμα και αν έχει νομίμως εκχωρήσει σε τρίτο τις αρμοδιότητες εποπτείας των οικονομικών υπηρεσιών του Δήμου, συνευθύνεται με τον υπόλογο για την αποκατάσταση διαπιστωθέντος ελλείμματος, όταν αυτό συνδέεται άμεσα με συγκεκριμένες παραλείψεις του να παρέμβει για να αποτραπεί η έκνομη δημοσιονομική διαδικασία και η εξαιτίας αυτής διενέργεια των μη νόμιμων δαπανών. 2) Εφόσον η διαπίστωση του ελλείμματος δεν συνέχεται με την ύπαρξη πραγματικής ζημίας του νομικού προσώπου, όπως ιδίως συμβαίνει στις περιπτώσεις που η αιτία του ελλείμματος συνίσταται αποκλειστικά στη μη τήρηση των αναγκαίων τύπων και διατυπώσεων κατά την καταβολή δαπανών, ο καταλογισμός του Δημάρχου και εν γένει των δημοσιονομικώς ευθυνομένων προσώπων δεν πρέπει να αντιβαίνει στη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος). Στην περίπτωση αυτή, πρέπει να ερευνάται από το Δικαστήριο ο βαθμός απόκλισης της συμπεριφοράς του υπαιτίου δημιουργίας του ελλείμματος από τη δημοσιονομική νομιμότητα, ο βαθμός υπαιτιότητας και η βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, καθώς και η τήρηση της απαιτούμενης εύλογης σχέσης αναλογίας μεταξύ του επελθόντος δημοσιονομικού αποτελέσματος και της βαρύτητας της δημοσιονομικής παράβασης με το ποσό του καταλογισμού.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων της απόφασης:

«8. ... [Σ] υνυπεύθυνος στην πρόκληση διαχειριστικού ελλείμματος, καταλογιζόμενος μαζί με τον βασικό υπεύθυνο δημόσιο υπόλογο, πρέπει να θεωρείται και ο υπηρεσιακός παράγων που, παρά τις επανειλημμένες οχλήσεις ελεγκτικών φορέων ή υπαλλήλων της υπηρεσίας του, δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα αποτροπής διαχειριστικών παρατυπιών συναφών με την πρόκληση του ελλείμματος, αν και όφειλε, ως εκ της υπηρεσιακής του ιδιότητας, να προστατεύει τη δημόσια περιουσία. Η ως άνω υποχρέωση αφορά ιδίως τους κατά νόμο ασκούντες εποπτεία σε δημόσια υπηρεσία, ακόμη και όταν αυτοί έχουν νομίμως εκχωρήσει ειδικότερη αρμοδιότητά τους σε άλλο όργανο, καθόσον δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι απεκδύονται έτσι της εγγενούς, θεμελιώδους υπηρεσιακής τους υποχρέωσης να προστατεύουν την δημόσια περιουσία».

«10. ... [Ο] Δήμαρχος ορίζεται ως προϊστάμενος των υπηρεσιών και υπαλλήλων του Δήμου, αναλαμβάνοντας την εξ αυτού επαγόμενη δημοσίου δικαίου υποχρέωση να διασφαλίζει τη σύννομη λειτουργία των διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών του, και, συναφώς, την κατά τον νόμο και τον προϋπολογισμό διάθεση των οικείων πιστώσεων και την τήρηση της νόμιμης διαχειριστικής διαδικασίας κατά την εκτέλεση των δαπανών. Εκ της υποχρεώσεώς του αυτής οφείλει να μεριμνά για τη συμμόρφωση των υπηρεσιών και υπαλλήλων του Δήμου προς τις απορρέουσες από τη νομοθεσία υποχρεώσεις τους, ιδίως δε στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται η κατ' επανάληψη παραβίαση ή καταστράτηγηση των προβλεπόμενων διαχειριστικών διαδικασιών».

«12. Η παράλειψη άσκησης των επιβαλλόμενων από τις διατάξεις αυτές εποπτικών καθηκόντων του Δημάρχου και η κατάδηλη ανοχή παρεκκλινοσών δημοσιολογιστικών ενεργειών και πρακτικών, για τις οποίες έχει επανειλημμένως και αρμοδίως ενημερωθεί και οι οποίες επιφέρουν ζημιολόγια για τον φορέα αποτελέσματα, συνεπάγεται τη δημοσίου δικαίου ενοχή του προς αποκατάσταση της δημοσιολογιστικής ζημίας που επιφέρουν, καθιδρύνοντας δημοσιολογιστική ευθύνη του. Τούτο διότι από την παράλειψη, υπό τις ανωτέρω συνθήκες, παρέμβασής του για την αποτροπή συγκεκριμένων έκνομων ενεργειών ευλόγως συνάγεται σιωπηρή συναίνεσή του στη διεξαγωγή της έκνομης διαχειριστικής διαδικασίας».

49. Στην περίπτωση που η διαπίστωση του ελλείμματος δεν συνεχεται με την ύπαρξη πραγματικής ζημίας του νομικού προσώπου, όπως ιδίως συμβαίνει στις περιπτώσεις που η αιτία του ελλείμματος συνίσταται αποκλειστικά στη μη τήρηση των αναγκαίων τύπων και διατυπώσεων κατά την καταβολή δαπανών, ο καταλογισμός των δημοσιολογιστικά ευθυνόμενων προσώπων πρέπει να τελεί σε σχέση εύλογης αναλογίας με τη βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, και να μην υπερβαίνει τον επιδιωκόμενο, με τη θεσμοθέτηση της ειδικής δημοσιολογικής ευθύνης τους, σκοπό του νομοθέτη, που συνίσταται στη διασφάλιση της σύννομης διάθεσης του δημοσίου χρήματος για την κάλυψη υφιστάμενων αναγκών των δημόσιων φορέων. Δεν πρέπει δηλαδή ο καταλογισμός να αντιβαίνει στη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), ειδικότερη έκφραση της οποίας αποτελεί η αρχή της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του εξυπηρετούμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος και της διά του καταλογισμού επιχειρούμενης επέμβασης στο πληττόμενο και προστατευόμενο από τις διατάξεις του άρθρου 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, περιουσιακό δικαίωμα του καταλογιζόμενου.

Άλλως, ο καταλογισμός θα στοιχειοθετούσε για τον δημόσιο φορέα υπέρ του οποίου επιβάλλεται αδικαιολόγητο πλουτισμό, κατά την έννοια του άρθρου 904 ΑΚ, η συνδρομή των όρων του οποίου δεν εξετάζεται αυτοτελώς στις δίκες που αφορούν στη νομιμότητα του καταλογισμού των τυπικών ελλειμμάτων. Και τούτο διότι, καταρχήν, η επέλευση του πλουτισμού του Δημοσίου θεμελιώνεται στις ειδικές και κατισχύουσες ρυθμίσεις του άρθρου 56 του ν. 2362/1995 και η παραβίασή τους εξετάζεται, κατά τα ανωτέρω γεγόμενα δεκτά, μόνο στο πλαίσιο του ελέγχου της τήρησης των αρχών της αναλογικότητας και της δίκαιης ισορροπίας (ΕλΣ Ολ. 477/2019). Ως εκ τούτου, πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να ερευνάται από το Δικαστήριο ο βαθμός απόκλισης της συμπεριφοράς του υπαιτίου για τη δημιουργία του ελλείμματος από τη δημοσιονομική νομιμότητα, ο βαθμός υπαιτιότητας και η βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης καθώς και η τήρηση της απαιτούμενης εύλογης σχέσης αναλογίας μεταξύ του επελθόντος δημοσιονομικού αποτελέσματος και της βαρύτητας της δημοσιονομικής παράβασης με το ποσό του καταλογισμού, που δεν πρέπει να άγει στον αδικαιολόγητο πλουτισμό του δημοσίου φορέα και, τέλος, η τήρηση της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της επιβολής του τελευταίου και του δικαιώματος στην περιουσία του καταλογιζόμενου, που αναγκάως πλήττεται στην περίπτωση που ο καταλογισμός δεν αντιστοιχίζεται πλήρως με τη ζημία νομικού προσώπου».

IV.

Γνωμοδοτήσεις

Κεφάλαιο 25

Η ανάγκη θέσπισης διακριτών δημοσιονομικών ρόλων και ευθυνών στα πρόσωπα που μετέχουν στις διαδικασίες διοίκησης και διαχείρισης του δημοσίου χρήματος (Πρακτικά ΟΛΕΛΣυν 4^{ης} Γεν.Συν./5.2.2020)

1. Το Δικαστήριο στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του να γνωμοδοτεί για μείζονα ζητήματα που αφορούν σε θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης και άπτονται της άσκησης των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του, χωρίς η γνώμη του αυτή να προκαταλαμβάνει την επίλυση διαφορών που εκκρεμούν σ' αυτό, ανέδειξε με τα Πρακτικά της 4ης Γεν. Συν./5-2/2020 της Ολομέλειας του το μείζον ζήτημα της διάστασης μεταξύ των διατάξεων του δημοσιονομικού νόμου⁸⁴ και της πάγιας νομολογίας του αναφορικά με τη διαφανή διάκριση των δημοσιονομικών ρόλων και την επαρκή και σαφή πρόβλεψη των δημοσιονομικών ευθυνών και κυρώσεων σε όλα τα πρόσωπα που μετέχουν στη δημοσιονομική διαδικασία, τα οποία καθίστανται, λόγω του καταλογισμού τους, υποκείμενα της δημοσιονομικής δίκης.

2. Η γνωμοδότηση αυτή που εκδόθηκε εξαιρετικά, παρά τη μη προηγούμενη ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας, δεν είχε την έννοια της διατύπωσης από τα μέλη του Δικαστηρίου συγκεκριμένων νομοθετικών προτάσεων διότι τούτο θα αντέβαινε στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ) αλλά μόνο κατευθύνσεων στο νομοθέτη. Οι κατευθύνσεις αυτές κρίθηκαν απαραίτητες ώστε, το μεν να επιτευχθεί η ασφάλεια δικαίου με τη σαφή πρόβλεψη δημοσιονομικών ευθυνών και κυρώσεων, το δε, να θεραπευθεί η ως άνω διάσταση λόγω των σοβαρών επιπτώσεων της στην έκταση και στην ένταση ικανοποίησης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας αλλά και σε άλλα θεμελιώδη δικαιώματα των καταλογισθέντων προσώπων, όπως στο δικαίωμα σεβασμού στην περιουσία τους.

3. Η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας όπως αποτυπώνεται σε πλήθος συνταγματικών ρυθμίσεων⁸⁵ οδηγεί στην αναγνώριση της προτεραιότητας του νομοθέτη για την θέσπιση από αυτόν στόχων και προτεραιοτήτων δημοσίου συμφέροντος και την πρόβλεψη συγκεκριμένων θυσιών στις οποίες πρέπει να υποβληθούν τα πρόσωπα που μετέχουν της δημοσιονομικής διαδικασίας, ως φορείς δικαιωμάτων και ελευθεριών. Η αρχή αυτή επιβάλλει όπως ο δημοσιονομικός νομοθέτης αφ' ενός να λαμβάνει πρόσφορα προληπτικά μέτρα για την περιφρούρηση του δημοσίου χρήματος και της δημόσιας

⁸⁴ Βλ. Πρακτικά ΟΛΕΛΣυν 14^{ης} Γεν.Συν./11.12.2019 Θέμα Β'.

⁸⁵ Βλ. άρθρα 25 παρ. 4, 72, 73, 75, 78 έως 80, 98, 104, 106 και 107.

περιουσίας εν γένει, αφ' ετέρου, όταν παραβιάζεται η δημοσιονομική νομιμότητα και πλήττεται το δημοσιονομικό συμφέρον να λαμβάνει πρόσφορα μέτρα αποκατάστασης. Τέτοιο μέτρο συνιστά ο καταλογισμός ο οποίος ενσωματώνει την προκληθείσα στον προϋπολογισμό του φορέα βλάβη και την δημιουργία αντίστοιχου ελλείμματος στη διαχείριση του.

4. Η απαίτηση όμως για την προστασία του δημοσίου χρήματος που ετέθη υπό διακινδύνευση από τις πράξεις ή παραλείψεις των προσώπων που εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαδικασία έπρεπε να εξισορροπηθεί με την απαίτηση για τη δίκαιη μεταχείρισή αυτών και την προστασία των δικαιωμάτων τους. Αμφότερες οι απαιτήσεις της έννομης τάξης έπρεπε να μοιραστούν την ίδια προστασία και τον ίδιο σεβασμό στη δημοσιονομική δίκη. Αυτή η παραδοχή από τους δημοσιονομικούς δικαστές προϋπέθετε σταθμίσεις κατά περίπτωση για την απόδοση ουσιαστικής δικαιοσύνης με έρεισμα την συνταγματική αρχή της αναλογικότητας σε εναρμόνιση με την αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ως απόρροια της αρχής του κράτους δικαίου, η οποία επιβάλλει όπως κάθε μονομερής επέμβαση της δημοσιονομικής διοίκησης να συντελείται σε πνεύμα δίκαιης ισορροπίας ώστε τα δικαιώματα του καταλογισθέντος να μην υφίστανται ένα δυσανάλογο βάρος.

5. Η ανάγκη αποσαφήνισης των αρμοδιοτήτων των υποκειμένων της δημοσιονομικής διαδικασίας από το νομοθέτη με στάθμιση σε επίπεδο νόμου της φύσης και της έντασης της δημοσιονομικής παράβασης θέτει τις βάσεις για την επίτευξη της δίκαιης ισορροπίας ώστε να γίνονται οι διακρίσεις το μεν για τα όργανα που ασκούν δημοσιονομική διοίκηση για τα οποία να προβλέπεται μία «ήσσονα» δημοσιονομική ευθύνη, ανάλογη της φύσης της δημοσιονομικής παράβασης και της ουσιαστικής εμπλοκής στη δημιουργία του ελλείμματος, η οποία θα τυποποιείται ως υποκειμενική, το δε για αυτά που ενεργούν πράξεις διαχείρισης, να διατηρείται η αυξημένη δημοσιονομική τους ευθύνη με δυνατότητα όμως σταθμίσεων και αξιολογήσεων ώστε να μην υπερακοντίζεται ο επιβαλλόμενος από την αρχή της αναλογικότητας πρόσφορος και αναγκαίος χαρακτήρας του μέτρου του καταλογισμού⁸⁶.

6. Η ανάγκη νομοθετικής μεταβολής κρίθηκε με τα ανωτέρω Πρακτικά αναγκαία και για την αποσαφήνιση της έννοιας του «τυπικού ελλείμματος» το οποίο αποτέλεσε νομολογιακή κατασκευή εμπνεόμενη από την αρχή της αναλογικότητας και τη βάση, από το έτος 2013,⁸⁷ για τον ανασχεδιασμό της δημοσιονομικής δίκης. Όμως η έννοια αυτή, η οποία δεν προβλεπόταν ούτε στο Σύνταγμα, ούτε στο νόμο, δεν μπορούσε παρά τη αναγκαιότητά της να αναπληρώσει με τη δέουσα σαφήνεια και προβλεψιμότητα μία νομοθετική ρύθμιση όπου θα θεσπίζονταν με σαφήνεια και πληρότητα οι όροι και προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης της μίας ή της άλλης κατηγορίας. Η νομολογιακή αυτή κατασκευή για την έννοια του «τυπικού ελλείμματος» ήταν

⁸⁶ Βλ. Πρακτικά ΟΛΕΛΣυν 4^η Γεν.Συν./5.2.2014 σκ. 11.

⁸⁷ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 4314/2013, 4315/2013, 2219, 2220/2014, 1756/2015, 2329/2017.

αναγκαία συνέπεια της ιδιαιτερότητας της δημοσιονομικής δίκης επί υποθέσεων καταλογισμών,⁸⁸ όπου ο δημοσιονομικός δικαστής όφειλε το πρώτον να εφαρμόσει την αρχή της αναλογικότητας και όχι απλά να ελέγξει την ορθή εφαρμογή της στο χώρο του δημοσιονομικού δικαίου, αφού τα όργανα της δημοσιονομικής διοίκησης και του ΕλΣυν κινούνται σε πλαίσιο «πυκνής κανονιστικότητας», χωρίς ελευθερία επιλογών, δοθέντος ότι η διαπίστωση από αυτά ελλείμματος σε μία διαχείριση, ανεξαρτήτως του χαρακτηρισμού του, αποτελούσε, λόγω του τεκμηρίου δημοσιονομικής ευθύνης που καθιερώνεται για όσα όργανα εμπλέκονται στη δημιουργία του, νόμιμη αιτία για τον καταλογισμό τους.

7. Με το νέο νομοθετικό καθεστώς αποδέκτης της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 25 παρ.1 Σ για την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας πρέπει να καθίσταται πλέον το καταλογίζον όργανο, το οποίο θα δύναται να προβεί σε σταθμίσεις και αξιολογήσεις που θα επιτρέψουν την έκδοση από αυτό καταλογιστικών πράξεων οι οποίες θα είναι «αναλογικές» της βαρύτητας της δημοσιονομικής παράβασης και των επιπτώσεων που τα διαπιστωθέντα ελλείμματα επέφεραν στους προϋπολογισμούς των φορέων, χωρίς να συνεπάγονται υπέρμετρη επιβάρυνση στα περιουσιακά αγαθά των υπολόγων σε σχέση πάντα με τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος που είναι η προστασία του δημοσίου χρήματος.

8. Με το τρόπο αυτό δεν θα εκφέρει ο δικαστής το πρώτον κρίση για το υπερβάλλον του μέτρου του καταλογισμού αλλά θα ελέγχει, σε επίπεδο δικαστικής προστασίας εάν η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόστηκε ορθώς από το όργανο που επιβάλλει πρωτογενώς τον καταλογισμό, ήτοι εάν έγιναν οι αναγκαίες σταθμίσεις ώστε το ύψος αυτού να μην τελεί σε δυσαρμονία με τον βαθμό της υπαιτιότητας του καταλογισθέντος προσώπου, την έκταση της απόκλισής του από τη δημοσιονομική νομιμότητα, τη βαρύτητα αυτής, τις συνθήκες τέλεσης της δημοσιονομικής παράβασης καθώς και το επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα, ήτοι την πραγματική βλάβη που επέφερε στον προϋπολογισμό του φορέα.

9. Η ανάγκη θέσπισης ειδικού νομοθετικού καθεστώτος διαπιστώθηκε με τα ανωτέρω Πρακτικά ότι θα έχει μία σημαντική συνέπεια για τη δημοσιονομική δίκη. Θα οδηγήσει στην κατάργηση όλων των νομιμοποιητικών διατάξεων με τις οποίες στο παρελθόν ετέθησαν από τον νομοθέτη, προς το σκοπό της άμβλυνσης των συνεπειών των καταλογισμών, οι προϋποθέσεις για την «επιγενόμενη νομιμότητα μη νομίμων δαπανών και εν γένει διαδικασιών», θέτοντας συχνά και ζητήματα συμβατότητας με το άρθρο 98 Σ. Άλλωστε, οι διατάξεις αυτές οι οποίες, λόγω του αποσπασματικού και προσωρινού τους χαρακτήρα, δημιουργούσαν συχνά ζητήματα ίσης μεταχείρισης των

⁸⁸ Για την έννοια του τυπικού ελλείμματος βλ. Ολ. ΕλΣυν 4314/2013, 2219/2014, 1808/2014, 1929/2018, 2073/2018.

εμπλεκόμενων σε δημόσιες διαχειρίσεις προσώπων, αποτελούσαν απρόσφορο μέσο για την θεραπεία του προβλήματος των υπέρογκων καταλογισμών.

10. Στο δίλημμα, για την απόδοση ουσιαστικής δικαιοσύνης, ανάμεσα στην αναζήτηση της λύσης «της εύλογης αναλογίας του μέτρου του καταλογισμού» με την διαχειριστική συμπεριφορά του υπολόγου ή της λύσης της ενσωμάτωσης της αρχής της αναλογικότητας στην ίδια τη νομοθετική ρύθμιση που προβλέπει τους καταλογισμούς και τα αρμόδια προς τούτο όργανα, επιλέγεται με τα ως άνω Πρακτικά ως πιο πρόσφορη η δεύτερη λύση. Και τούτο διότι η αρχή της αναλογικότητας σε μία δημοκρατικά οργανωμένη κοινωνία, η οποία σέβεται την αξία του ανθρώπου είναι απόρροια της αρχής του κράτους δικαίου και ολοκληρώνει για το λόγο αυτό την αρχή της δημοσιονομικής νομιμότητας.⁸⁹

Κεφάλαιο 26

Ο νέος εθνικός φορέας κοινωνικής ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.)

Κατ' εφαρμογή του άρθρου 73 παρ. 2 Συντάγματος εισήχθη σχέδιο νόμου με τίτλο «ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΨΗΦΙΑΚΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ (e-Ε.Φ.Κ.Α.)».

Με τις επί μέρους διατάξεις του σχεδίου αυτού συνταξιοδοτικού νόμου 1) δημιουργείται ο Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.), ο οποίος θα αποτελεί τον ένα και μοναδικό ασφαλιστικό οργανισμό με ενιαία διοικητική δομή και τρεις ανεξάρτητους και αυστηρά αυτοτελείς οικονομικά κλάδους (Κλάδο Κύριας Σύνταξης, Κλάδο Επικουρικής και Κλάδο Εφάπαξ Παροχής) που θα καλύπτει για όλους τους ασφαλιστικούς κινδύνους (γήρατος, αναπηρίας, θανάτου, εργατικού ατυχήματος, κύριας, επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχής) όλους τους εργαζομένους, ανεξάρτητα εάν είναι μισθωτοί, ελεύθεροι επαγγελματίες, αυτοτελώς απασχολούμενοι, αγρότες ή δημόσιοι υπάλληλοι, 2) ενισχύεται για τους συνταξιούχους-ασφαλισμένους του e-Ε.Φ.Κ.Α. ο βαθμός ανταποδοτικότητας, μέσα από την προσαρμογή των ποσοστών αναπλήρωσης των κύριων συντάξεων, κατ' εφαρμογή των οποίων θα επανυπολογισθούν τόσο οι ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις όσο και αυτές των οποίων εκκρεμεί ο υπολογισμός τους, 3) θεσπίζεται, με εξαιρέσεις, ο κανόνας ότι στους εξ ιδίου δικαιώματος συνταξιούχους του Ε.Φ.Κ.Α., οι οποίοι αναλαμβάνουν εργασία ή αποκτούν ιδιότητα ή δραστηριότητα, που υπάγεται υποχρεωτικά στην ασφάλιση του Ε.Φ.Κ.Α. καθώς και σε αυτούς, που, μετά τη δημοσίευση του ν. 4387/2016, είχαν αναλάβει τέτοια εργασία ή είχαν αποκτήσει τέτοια ιδιότητα ή δραστηριότητα, καταβάλλονται οι ακαθάριστες

⁸⁹ Βλ. Πρακτικά ΟλΕλΣυν 4^η Γεν.Συν./5.2.2020 θέμα Β' σκ. 5.

συντάξεις κύριες και επικουρικές καθώς και οι προ συνταξιοδοτικές παροχές μειωμένες σε ποσοστό 30% για όσο χρονικό διάστημα εργάζονται ή διατηρούν την ιδιότητα ή την δραστηριότητα αυτή, 4) προβλέπεται η πλήρης αναστολή της καταβολής της σύνταξης στους ανωτέρω απασχολούμενους συνταξιούχους που δεν έχουν συμπληρώσει το 61ο έτος της ηλικίας τους μέχρι την 28.2.2021, με το όριο αυτό να αυξάνεται στο 62ο έτος από 1.3.2021 και εφεξής, μετά τη συμπλήρωση του οποίου η συνέχιση της απασχόλησης του συνταξιούχου σε φορείς της Γενικής Κυβέρνησης συνεπάγεται μείωση της σύνταξής του σε ποσοστό που προβλέπεται και για τους λοιπούς συνταξιούχους που απασχολούνται στον ιδιωτικό τομέα (30%).

Με τα Πρακτικά της 1ης Ειδικής Συνεδρίασης της 12ης Φεβρουαρίου 2020 η Ολομέλεια, διατύπωσε επί των ανωτέρω ρυθμίσεων στην γνωμοδότησή της ότι: 1) Η σύνταξη, όπως καθορίζεται στο ν. 4387/2016 με τις υπό επεξεργασία τροποποιήσεις, ενσωματώνει στοιχεία κοινωνικής και κρατικής ασφάλισης, χορηγείται δε υπό καθεστώς εθνικής διεπαγγελματικής αλληλεγγύης από ενιαίο φορέα ασφάλισης ουσιαστικώς κρατικό παρά την τυπική του οργάνωση ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, υπολογίζεται δε με κοινούς κανόνες υπολογισμού της για όλους τους ασφαλισμένους, και περιλαμβάνει, ως δομικό της στοιχείο, ένα μέρος ουδόλως ασήμαντο, την εθνική σύνταξη, που χρηματοδοτείται ευθέως εκ του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ ως προς το λοιπό, την ανταποδοτική σύνταξη, ο κρατικός προϋπολογισμός, υπό διάφορες μορφές και ανεξαρτήτως της νομικής ορολογίας που χρησιμοποιείται, αποτελεί τον έσχατο χρηματοδότη. 2) Για τις συντάξεις που καταβάλλονται από τον Ε.Φ.Κ.Α. στο πλαίσιο του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων και στρατιωτικών, τα σχετικά με την απονομή τους θέματα και ειδικότερα οι όροι και οι προϋποθέσεις θεμελίωσης του σχετικού δικαιώματος δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης. 3) Οι αρχές που διέπουν το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και των στρατιωτικών είναι αυτές της αναλογικότητας και της κατά το δυνατόν τήρησης εύλογης αναλογίας των συντάξεών τους με τις αποδοχές ενεργείας και όχι αυτές της ανταποδοτικότητας ασφαλιστικών εισφορών και παροχών και της διασφάλισης ενός αξιοπρεπούς επιπέδου ζωής των ασφαλισμένων μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, που αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση και σε διατάξεις του νομοσχεδίου, καθόσον προσιδιάζουν στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος το οποίο αντιδιαστέλλεται σαφώς το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των υπαλλήλων και λειτουργών του Δημοσίου. 4) Η πρόβλεψη, για τα μετά το 40ό έτη ασφάλισης, νέου ποσοστού αναπλήρωσης, σημαντικά μειωμένου, σε σχέση τόσο με την αντίστοιχη προϋσχύουσα ρύθμιση, όσο και με την ήδη προτεινόμενη στο νομοσχέδιο για τα προηγούμενα έτη (30,01–40), δεν παρίσταται κατ' αρχήν αδικαιολόγητη λόγω του αντικινήτρου παραμονής στην υπηρεσία για τον πέραν του ανωτέρω ηλικιακού ορίου χρόνο που εισάγεται με σκοπό να κενωθούν θέσεις εργασίας για την είσοδο στην υπηρεσία νεότερων σε ηλικία ατόμων. 5) Δεν παρίσταται κατ' αρχήν αδικαιολόγητη η θέσπιση μεγαλύτερου ποσοστού αναπλήρωσης για

τα μετά το 45ο έτη ασφάλισης υπέρ ειδικά των στρατιωτικών που τελούν σε κατάσταση πτητικής και καταδυτικής ενέργειας, εν ενεργεία αλεξιπτωτιστή και υποβρύχιου καταστροφέα, ενόψει το μεν της ιδιαίτερης φύσης και της επικινδυνότητας των καθηκόντων των στρατιωτικών αυτών έναντι των λοιπών υπαλλήλων, στρατιωτικών και λειτουργών του Δημοσίου, το δε του κινήτρου παραμονής που επιφυλάσσει ο νομοθέτης με την οικεία ρύθμιση υπέρ των ειδικών αυτών κατηγοριών στρατιωτικών. 6) Για λόγους καλής νομοθέτησης και προς διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου, καθίσταται σκόπιμο η προβλεπόμενη σε διάταξη του νομοσχεδίου κατάργηση των διατάξεων της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου που σχετίζονται με την αναπροσαρμογή ή αύξηση των καταβαλλομένων συντάξεων, να ενταχθεί ρητά στον Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων. 7) Η πρόβλεψη επιβολής καταλογισμού συγκεκριμένου ύψους (ίσου με το ποσό δώδεκα μηνιαίων συντάξεων) σε βάρος συνταξιούχων που παρέλειψαν να υποβάλουν δήλωση στον Ε.Φ.Κ.Α. ότι ανέλαβαν εργασία ή απέκτησαν ιδιότητα ή δραστηριότητα που υπάγεται υποχρεωτικά στην ασφάλισή του, χωρίς το ποσό αυτό να συναρτάται ούτε με τον χρόνο που διήρκεσε η παράλειψη, ούτε με την ωφέλεια που αποκόμισαν οι συνταξιούχοι από αυτήν, ενδέχεται να εγείρει ζήτημα αντίθεσής της προς την αρχή της αναλογικότητας. 8) Ζητήματα συνταγματικότητας που έχουν παραπεμφθεί από Τμήματα του Δικαστηρίου και εκκρεμούν στην Μείζονα Δικαστική Ολομέλεια δεν εξετάστηκαν στο πλαίσιο της παρούσας γνωμοδότησης, δοθέντος ότι θα συνιστούσε πρόκριμα ή, εν πάση περιπτώσει, ανεπίτρεπτη προκαταρκτική κρίση επί των ζητημάτων αυτών.

Αποσπάσματα οικείων σκέψεων των πρακτικών:

«1. Η Ολομέλεια παρατηρεί, ύστερα από ανάλυση των επί μέρους πτυχών του ασφαλιστικού συστήματος ως εισήχθη με τον ν. 4387/2016 και ως τροποποιείται με τις υπό επεξεργασία ρυθμίσεις, ότι το εν λόγω σύστημα ανακριβώς αποκαλείται, τουλάχιστον στο συνταξιοδοτικό του σκέλος, ως σύστημα "κοινωνικής ασφάλισης" υπό την παραδοσιακή στην Ελλάδα αντίληψη περί του περιεχομένου του όρου αυτού. Η σύνταξη που προβλέπεται υπό το ανωτέρω σύστημα χορηγείται υπό καθεστώς εθνικής διεπαγγελματικής αλληλεγγύης από ενιαίο φορέα ασφάλισης ουσιαστικώς κρατικό παρά την τυπική του οργάνωση ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, υπολογίζεται δε με κοινούς κανόνες υπολογισμού της για όλους τους ασφαλισμένους, και περιλαμβάνει, ως δομικό της στοιχείο, ένα μέρος ουδόλως ασήμαντο, την εθνική σύνταξη, που χρηματοδοτείται ευθέως εκ του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ ως προς το λοιπό, την ανταποδοτική σύνταξη, ο κρατικός προϋπολογισμός, υπό διάφορες μορφές και ανεξαρτήτως της νομικής ορολογίας που χρησιμοποιείται, αποτελεί τον έσχατο χρηματοδότη.

Υπό τα ως άνω χαρακτηριστικά μια τέτοια "σύνταξη" απομακρύνεται πλήρως από ό,τι ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975 είχε υπόψη του όταν αναφερόταν, στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, σε "κοινωνική ασφάλιση", και προσεγγίζει αισθητώς, η "σύνταξη" αυτή, το σύστημα ασφάλισης το οποίο είχε υπόψη του το Σύνταγμα κατά τη διατύπωση των διατάξεων του άρθρου 73 παρ. 2 αυτού. Εν όψει αυτών είναι πρόδηλο ότι η σύνταξη, όπως καθορίζεται στον ν. 4387/2016 με τις υπό επεξεργασία τροποποιήσεις, τόσο από τις θεμελιώδεις αρχές που την διέπουν όσον και από τα πρακτικά της χαρακτηριστικά (φορέας απονομής, υπολογισμός της, χρηματοδότηση) ενσωματώνει αλληλενδέτως στοιχεία κοινωνικής και

κρατικής ασφάλισης, ως αυτά που είχε κατά τα ανωτέρω διακεκριμένως υπόψη του το 1975 ο συνταγματικός νομοθέτης, και υπό την έννοια αυτή, του μικτού δηλαδή χαρακτήρα της, εμφανίζεται να απορρέει από ένα σύστημα δημόσιας ασφάλισης εξ αντιδιαστολής προς ό,τι θα μπορούσε να αποκληθεί ως ιδιωτική. Στη βάση τούτων, η Ολομέλεια θεωρεί ορθότερη τη χρήση του όρου "δημόσια ασφάλιση" αντί του όρου "κοινωνική" όπου στις οικείες ρυθμίσεις αυτό αντιστοιχεί στις ανωτέρω παρατηρήσεις, εν πάση δε περιπτώσει, υπό την ως άνω έννοια της "δημόσιας ασφάλισης" πρέπει να νοείται πλέον ο όρος "κοινωνική ασφάλιση" που χρησιμοποιείται, υπό τις επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν, στην τροποποιούμενη και συμπληρούμενη νομοθεσία.

10. Με την τροποποιούμενη παράγραφο 4 του άρθρου 5 του ν. 4387/2016 καταργείται η συναρμοδιότητα των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, για την έκδοση των αναφερομένων στην παράγραφο αυτή κοινών υπουργικών αποφάσεων. Η νομοθετική εξουσιοδότηση δίδεται πλέον μόνο στον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, του οποίου η αρμοδιότητα περιορίζεται στον καθορισμό των διαδικασιών για τις προσαρμογές στα πληροφοριακά συστήματα, χωρίς να περιλαμβάνει τον καθορισμό των απαιτούμενων διαδικασιών για την εφαρμογή του ποσοστού των ασφαλιστικών εισφορών. Η αρμοδιότητα όμως αυτή δεν περιλαμβάνεται, αυτονοήτως, στη γενική εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση κάθε άλλης αναγκαίας λεπτομέρειας για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, η οποία σε κάθε περίπτωση τελεί υπό τους περιορισμούς της παραγράφου 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος.

12. Εξάλλου, υπενθυμίζεται ότι, τουλάχιστον αναφορικά με τις συντάξεις που καταβάλλονται από τον Ε.Φ.Κ.Α. στο πλαίσιο του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και των στρατιωτικών, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 78 του Συντάγματος, τα σχετικά με την απονομή τους θέματα, οι όροι και οι προϋποθέσεις δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.

18. Επί της τροποποιούμενης παρ. 5 του άρθρου 8 του ν. 4387/2016 παρατηρείται ότι η αναφορά που γίνεται στην αιτιολογική έκθεση στις αρχές της ανταποδοτικότητας εισφορών και παροχών και της ανάγκης διασφάλισης από το χορηγούμενο ύψος του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης ενός αναξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης των ασφαλισμένων του δημοσίου τομέα μετά την έξοδό τους από την υπηρεσία, παρίσταται αδόκιμη, δοθέντος ότι όσον αφορά στους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς και στους στρατιωτικούς οι αρχές που διέπουν το ειδικό συνταξιοδοτικό τους καθεστώς είναι αυτές της αναλογικότητας και της κατά το δυνατόν τήρησης εύλογης αναλογίας των συντάξεών τους με τις αποδοχές ενεργείας τους (βλ. Πρακτικά 1ης Ειδ. Συν. Ολ. ΕλΣ της 20ης Απριλίου 2016. Επίσης, ΕλΣ Ολ. 137/2019, 32/2018, 1277/2018, 1388/2018, 244/2017).

20. Κατά την κρατήσασα γνώμη, η πρόβλεψη, για τα μετά το 40ό έτη ασφάλισης, νέου ποσοστού αναπλήρωσης, σημαντικά μειωμένου, σε σχέση τόσο με την αντίστοιχη προ ισχύουσα ρύθμιση, όσο και με την ήδη προτεινόμενη για τα προηγούμενα έτη (30,01–40), δεν παρίσταται κατ' αρχήν αδικαιολόγητη. Και τούτο, καθόσον, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, ο εργασιακός βίος μετά σαράντα έτη απασχόλησης είναι πλήρης, ενώ ο πέραν αυτού χρόνος δεν συνιστά, κατά κανόνα, χρόνο πραγματικής υπηρεσίας, αλλά πλασματικό. Ακόμη όμως και στην περίπτωση που ο πέραν του 40ού έτους χρόνος ασφάλισης αφορά πραγματική υπηρεσία, η ως άνω ρύθμιση λειτουργεί ως αντικίνητρο παραμονής στην υπηρεσία πέραν του ως άνω ορίου, στο πλαίσιο της διαγενεακής αλληλεγγύης, προκειμένου να κενωθούν θέσεις εργασίας για την είσοδο στην υπηρεσία νεότερων σε ηλικία ατόμων, με αποτέλεσμα αφενός την καταπολέμηση του έντονου φαινομένου της ανεργίας και αφετέρου την αύξηση της αποδοτικότητας του υπηρετούντος προσωπικού.

24. Κατά την κρατήσασα γνώμη, η θέσπιση του θετικού μέτρου που προβλέπει μεγαλύτερο ποσοστό αναπλήρωσης για τα μετά το 45ο έτη ασφάλισης υπέρ ορισμένων ειδικών κατηγοριών στρατιωτικών έναντι των λοιπών λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου και των στρατιωτικών δεν παρίσταται κατ' αρχήν αδικαιολόγητη, ενόψει της ιδιαίτερης φύσης και της επικινδυνότητας των καθηκόντων αυτών ενόσω ήταν στην ενεργό υπηρεσία. Περαιτέρω, λειτουργεί και ως κίνητρο παραμονής στην υπηρεσία, καθόσον οι στρατιωτικοί των εν λόγω κατηγοριών, κατά τη συμπλήρωση του ανωτέρου ορίου ετών ασφάλισης, ευρίσκονται, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, σε ηλικία τέτοια που τους δίνει τη δυνατότητα να εξακολουθήσουν να παρέχουν κατά τρόπο αποδοτικό τις εν γένει υπηρεσίες τους στο στράτευμα.

27. (...), για λόγους καλής νομοθέτησης και προς διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου, θα ήταν σκόπιμο η προβλεπόμενη στην περίπτωση β' της παραγράφου 4 κατάργηση των διατάξεων της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου σχετικά με την αναπροσαρμογή ή αύξηση των συντάξεων που καταβάλλονται από αυτό, να ενταχθεί ρητά στον Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων.

35. (...) σε περίπτωση παράλειψης υποβολής δήλωσης από τον συνταξιούχο προς τον φορέα κύριας ασφάλισης του Ε.Φ.Κ.Α. ότι ανέλαβε εργασία ή απέκτησε ιδιότητα ή δραστηριότητα που υπάγεται υποχρεωτικά στον Ε.Φ.Κ.Α., καταλογίζεται με ποσό ίσο με το ύψος δώδεκα μηνιαίων συντάξεων. Η ρύθμιση αυτή, η οποία επιβάλλει συγκεκριμένο ποσό καταλογισμού χωρίς το ποσό αυτό να συναρτάται ούτε με τον χρόνο που διήρκεσε η παράλειψη, ούτε με την ωφέλεια που αποκόμισε ο συνταξιούχος από αυτήν (ανάλογα με το αν θα έπρεπε να του καταβληθεί μειωμένη σύνταξη, κύρια και επικουρική ή να ανασταλεί πλήρως η καταβολή τους) ενδέχεται να εγείρει ζήτημα αντίθεσής της προς την αρχή της αναλογικότητας.

36. Σημαντικά ζητήματα συνταγματικότητας του ν. 4387/2016 έχουν παραπεμφθεί από Τμήματα του Δικαστηρίου και εκκρεμούν ενώπιον της Ολομελείας, ως δικαιοδοτούντος οργάνου. Τέτοια ζητήματα είναι ιδίως (α) η υπαγωγή των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και των στρατιωτικών σε ενιαίο με τους λοιπούς εργαζομένους φορέα ασφάλισης χωρίς διαφοροποίηση του ασφαλιστικού κεφαλαίου των μεν και των δε, (β) ο τρόπος υπολογισμού της σύνταξης των πρώτων, η οποία πλέον δεν δομείται εξ ολοκλήρου πάνω στην αρχή της εύλογης αναλογίας μεταξύ αποδοχών ενεργείας και σύνταξης και (γ) ο χαρακτήρας του Δημοσίου ως ευθέως και βασικώς ευθυνομένου για την καταβολή των συντάξεων στους δημοσίους λειτουργούς και υπαλλήλους και στους στρατιωτικούς. Ως εκ τούτου, η γνωμοδότηση που διατυπώνεται από το Δικαστήριο στο παρόν πρακτικό περιορίσθηκε στην εξέταση των υπό επεξεργασία ρυθμίσεων από επόψεως άλλης εκτός από εκείνη που θα συνιστούσε πρόκριμα ή, εν πάση περιπτώσει, κρίση επί των κατά τα ανωτέρω παραπεμφθέντων στη δικαστική Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου ζητημάτων».

Κεφάλαιο 27

Η επιστροφή αναδρομικών ποσών σύνταξης στους συνταξιούχους του δημοσίου τομέα, κατά μερική συμμόρφωση με αποφάσεις του ΕλΣυν και του Ειδ. Δικαστηρίου άρ. 88 του Σ

Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου κλήθηκε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 73 παρ. 2 Συντάγματος, να γνωμοδοτήσει επί τροπολογίας συνταξιοδοτικού περιεχομένου, που προστέθηκε στο σχέδιο νόμο με τίτλο "Τροποποίηση του ν. 4557/2018 (Α' 139) για την πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας - Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/843 (L 156) και του άρθρου 3 της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/2177 (L 334) και λοιπές διατάξεις".

Ειδικότερα με την τροπολογία αυτή προβλέφθηκε 1) η κατά μερική συμμόρφωση προς τις αποφάσεις ΟΛΕΛΣυν 1277/2018 και Ειδ. Δικ. άρ. 88 του Συντ. 1-4/2018 άτοκη επιστροφή έως 31.12.2020 των ποσών που αντιστοιχούν σε περικοπές και μειώσεις σε ποσοστό 5-20% επί των κύριων συντάξεων άνω των 1000 ευρώ όλων των συνταξιούχων του δημοσίου τομέα, οι οποίες επιβλήθηκαν κατ' εφαρμογή των υποπαραγράφων Β3 και Β9 της παραγράφου Β του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 (Α' 222) και αφορούν στο χρονικό διάστημα από τις 11.6.2015 και μέχρι τη δημοσίευση του ν. 4387/2016 (Α' 85/12.5.2016), 2) ότι τα επιστρεφόμενα αυτά ποσά συντάξεων είναι ανεκχώρητα και ακατάσχετα στα χέρια του Δημοσίου ή τρίτων, δεν συμψηφίζονται με βεβαιωμένα χρέη προς τη Φορολογική Διοίκηση και το Δημόσιο εν γένει, τους Δήμους, τις Περιφέρειες, τα Ασφαλιστικά Ταμεία ή τα Πιστωτικά Ιδρύματα, ενώ κατά την καταβολή τους στους ανωτέρω συνταξιούχους δεν διενεργείται παρακράτηση φόρου, 3) ότι, πλην εκείνων που κατά το χρόνο δημοσίευσης της συγκεκριμένης διάταξης παραμένουν εκκρεμείς ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων, με την καταβολή των ποσών αυτών αποσβένονται όλες οι αναγόμενες στο ίδιο χρονικό διάστημα (11.6.2015 έως 12.5.2016) αξιώσεις των συνταξιούχων της κατηγορίας αυτής για ποσά που αντιστοιχούν σε περικοπές, μειώσεις και καταργήσεις κύριων, επικουρικών συντάξεων, επιδομάτων αδείας και εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα, που επίσης επιβλήθηκαν σε βάρος τους δυνάμει του ν. 4093/2012.

Με τα Πρακτικά της 3ης Ειδικής Συνεδρίασης της 23ης Φεβρουαρίου 2020 η Ολομέλεια, διέλαβε επί των ανωτέρω ρυθμίσεων στην γνωμοδότησή της τα ακόλουθα: 1) Οι ρυθμίσεις αυτές έχουν όμοιο περιεχόμενο με τις ήδη ισχύουσες για τους συνταξιούχους των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης διατάξεις του άρθρου 114 του ν. 4714/2020 και η επίκληση στην οικεία εισηγητική έκθεση της αρχής της ισότητας για την επέκτασή τους στους

συνταξιούχους του Δημοσίου δεν συνάδει με την αναδειχθείσα επανειλημμένως από το ΕλΣυν σαφή διάκριση του συστήματος συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. 2) Με την 1277/2018 απόφαση της Ολομέλειας του ΕλΣυν δεν περιορίστηκαν χρονικά οι αναδρομικές συνέπειες της διάγνωσης της αντισυνταγματικότητας των περικοπών που θεσπίστηκαν με τις υποπαραγράφους Β3 και Β9 της παραγράφου Β του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012 και άρα η επιστροφή στους συνταξιούχους του Δημοσίου των ποσών συντάξεων που αντιστοιχούν στις συγκεκριμένες περικοπές και αφορούν στο περιορισμένο χρονικό διάστημα από 11.6.2015 έως 12.5.2016, θα ικανοποιήσει εν μέρει μόνο τις αξιώσεις των ανωτέρω από τη διαγνωσθείσα υπό του Δικαστηρίου τούτου αντισυνταγματικότητα, με συνέπεια να είναι εξαιρετικά αμφίβολη η επιδιωκόμενη από τον νομοθέτη αποσυμφόρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου από τις εγερθείσες ενώπιόν του δεκάδες χιλιάδων αγωγές, με αντικείμενο τις απαιτήσεις που απορρέουν από όσες διατάξεις του ν. 4093/2012 κρίθηκαν αντισυνταγματικές. 3) Η αυτοδίκαιη απόσβεση για το ίδιο χρονικό διάστημα των αξιώσεων των ανωτέρω συνταξιούχων για επιστροφή όλων ανεξαιρέτως των μειώσεων και περικοπών (και όχι μόνο εκείνων των υποπαραγράφων Β3 και Β9 της παραγράφου Β του άρθρου πρώτου) που επιβλήθηκαν στις συντάξεις τους βάσει του ν. 4093/2012, θέτει ζήτημα επέμβασης του νομοθέτη σε γεννημένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα, κατά το μέρος που οι αξιώσεις αυτές, στο μέτρο που δεν έχουν παραγραφεί, και έχουν οιονεί αναγνωρισθεί δικαστικά, με τη διάγνωση, σε πρότυπες δίκες, του ανίσχυρου των οικείων διατάξεων που προβλέπουν τις περικοπές αυτές, δεν δύναται πλέον να ικανοποιηθούν.

Κρίσιμα αποσπάσματα των οικείων σκέψεων των πρακτικών:

“11. Στην περίπτωση της, ομοίου περιεχόμενου με την περιπτ. 1 της υποπαρ. ΙΑ.5 της παρ. ΙΑ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, διάταξης της υποπαρ. Β.3 της παρ. Β του ιδίου άρθρου και νόμου, με την οποία οι άνω των 1.000,00 ευρώ συντάξεις του Δημοσίου περικόπηκαν, κατά ποσοστό από 5% έως 20%, διαγνώσθηκε μεν, σε πρότυπη δίκη, με την 1277/2018 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η αντίθεση της ρύθμισης προς τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς και προς τη συνταγματική αρχή της αναλογίας σύνταξης και αποδοχών ενέργειας, όπως η αρχή αυτή ισχύει για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, ωστόσο, ούτε οι αναδρομικές συνέπειες της διάγνωσης της αντισυνταγματικότητας περιορίσθηκαν, καθ’ οιονδήποτε τρόπο, με την ανωτέρω απόφαση (πρβλ. ανωτέρω τα αναφερθέντα στην παρ. 6), ούτε έκτοτε το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αποφανθεί επί της ενδεχόμενης επιρροής, όσον αφορά την ισχύ της εν λόγω ρύθμισης, των μεταγενέστερων της θέσπισής της διατάξεων του ν. 4387/2016 (...).

12. Εξ άλλου, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει, σε πρότυπες δίκες, επιληφθεί και άλλων ρυθμίσεων του ν. 4093/2012 και αποφανθεί για την αντισυνταγματικότητά τους. Ειδικότερα, με τις 7412/2015, 1506/2016, 1854/2019 και 738/2020 αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχουν κριθεί αντίθετες προς τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1, καθώς και προς το άρθρο 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, οι από 1.8.2012 μειωτικές αναπροσαρμογές των συντάξεων των συνταξιούχων ιατρών του ΕΣΥ, μελών ΔΕΠ ΑΕΙ, μελών ΕΠ ΤΕΙ και διπλωματικών υπαλλήλων, συνεπεία

της, κατά τις περιπτ. 17, 21, 27 και 28 της υποπαρ. Γ.1 της παρ. Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, μείωσης των αποδοχών ενέργειας των λόγω κατηγοριών λειτουργιών και υπαλλήλων. Σε όλες, μάλιστα, τις ανωτέρω περιπτώσεις, δοθέντος ότι οι απορρέουσες από τη διάγνωση της αντισυνταγματικότητας και, κατ' επέκταση, το παράνομο της αναπροσαρμογής των συντάξεων αξιώσεις είναι αναμφισβήτητα αποζημιωτικές, για τις εξ αυτών αναγόμενες στο χρονικό διάστημα από 11.6.2015 έως 12.5.2016, βέβαιο είναι ότι δεν έχουν υποπέσει στην πενταετή παραγραφή της εφαρμοστέας εν προκειμένω παρ. 1 του άρθρου 140 του ν. 4270/2014.

13. Από την ανάλυση που προηγήθηκε καθίσταται προφανές το διαφορετικό νομολογιακό περιβάλλον εντός του οποίου κυοφορήθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 114 του ν. 4714/2020 για τους συνταξιούχους των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, σε σχέση με εκείνο στο οποίο, με το άρθρο 1 του προτεινόμενου σχεδίου νόμου, επιχειρείται οι ανωτέρω ρυθμίσεις να μεταφερθούν και να ισχύσουν για τους συνταξιούχους του Δημοσίου και τις λοιπές εξομοιούμενες με αυτούς κατηγορίες.

14. Η 11η.6.2015, ημερομηνία δημοσίευσης της κατά τα ανωτέρω απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν εμφανίζεται κρίσιμη στο νομολογιακό περιβάλλον του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με τις αξιώσεις των συνταξιούχων του Δημοσίου και των εξομοιούμενων με αυτούς από αντισυνταγματικές περικοπές.

16. Επομένως, με τα μέχρι τώρα νομολογιακά δεδομένα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τόσο το εάν οι συνταξιούχοι του Δημοσίου είχαν προσφύγει στο Δικαστήριο τούτο πριν ή μετά τη δημοσίευση της 1277/2018 απόφασης - ή, κατά μείζονα λόγο, πριν ή μετά την 10.6.2015 - όσο και το εάν πρόκειται για αξιώσεις από την ως άνω περικοπή των συντάξεών τους, αναγόμενες στο προηγούμενο ή στο επιγενόμενο της δημοσίευσης του ν. 4387/2016 χρονικό διάστημα, αποβαίνουν αδιάφορα για τη δικαστική διεκδίκηση των αξιώσεων αυτών. Οι αξιώσεις αυτές δεν υπόκεινται σε άλλο χρονικό περιορισμό ει μη μόνον της παραγραφής τους.

18. Πρέπει [επομένως] να καταστεί απολύτως σαφές είναι ότι, με την επιστροφή στους συνταξιούχους του Δημοσίου των ποσών που αντιστοιχούν στην περικοπή των συντάξεών τους, με βάση τις κριθείσες ως αντισυνταγματικές διατάξεις της υποπαρ. Β.3 της παρ. Β του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, και αφορούν το χρονικό διάστημα από 11.6.2015 έως 12.5.2016, ικανοποιούνται, για το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, ορισμένες μόνον από τις αξιώσεις των ανωτέρω από τη διαγνωσθείσα υπό του Δικαστηρίου τούτου αντισυνταγματικότητα επιμέρους διατάξεων του νόμου αυτού.

19. Η διαπίστωση αυτή εγείρει την εξής πρόσθετη παρατήρηση: Επειδή, όπως ρητώς ορίζεται στην παρ. 5 του άρθρου 1 του προτεινόμενου σχεδίου, οι εκκρεμείς, κατά τη δημοσίευση του νόμου, δίκες για αξιώσεις που υπερβαίνουν το προς επιστροφή ποσό συνεχίζονται απρόσκοπτα, είναι εξαιρετικά αμφίβολο εάν οι εν λόγω ρυθμίσεις θα μπορούσαν να συμβάλουν στην αποσυμφόρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου από τις εγερθείσες ενώπιον του δεκάδες χιλιάδων αγωγές, με αντικείμενο τις απαιτήσεις που απορρέουν από τις κριθείσες ως αντισυνταγματικές διατάξεις του ν. 4093/2012.

21. Από τον συνδυασμό των παρ. 4 και 5 του άρθρου 1 του προτεινόμενου σχεδίου ευθέως προκύπτει ότι, για τους συνταξιούχους του Δημοσίου που, έως τη δημοσίευση του νόμου, δεν θα έχουν ασκήσει σχετικά ένδικα βοηθήματα, με την επιστροφή των, αναγόμενων στο χρονικό διάστημα από 11.6.2015 έως 12.5.2016, ποσών της περικοπής της σύνταξής τους, κατ' εφαρμογή των αντισυνταγματικών διατάξεων της υποπαρ. Β.3 της παρ. Β του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, αποσβέννυνται οι αξιώσεις τους, για το ως άνω χρονικό διάστημα, όχι μόνον από τη συγκεκριμένη περικοπή, αλλά και από όλες ανεξαιρέτως τις περικοπές και

μειώσεις των συντάξεών τους που προέβλεπε ο ν. 4093/2012. Ήτοι και εκείνες από τις ωσαύτως κριθείσες ως αντισυνταγματικές μειωτικές αναπροσαρμογές των συντάξεων των αμειβόμενων με ειδικά μισθολόγια δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, για τους όποιους έγινε λόγος προηγουμένως.

22. Δοθέντος όμως ότι οι προαναφερόμενες αξιώσεις έχουν οιονεί αναγνωρισθεί δικαστικά, με τη διάγνωση, σε πρότυπες δίκες, του ανίσχυρου των διατάξεων των περιπτ. 17, 21, 27 και 28 της υποπαρ. Γ.1 της παρ. Γ του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, με βάση τις οποίες εχώρησαν οι αναπροσαρμογές, και δεν έχουν υποπέσει, όπως ήδη εκτέθηκε, σε παραγραφή, η απόσβεσή τους, ενώ παραμένουν ενεργές και χωρίς με τις προτεινόμενες διατάξεις να προβλέπεται η ικανοποίησή τους, θα μπορούσε να θέσει ζήτημα επέμβασης του νομοθέτη σε γεννημένα περιουσιακά δικαιώματα.”.

V.
Συστάσεις προς τη Διοίκηση

Κεφάλαιο 28

Συμπεράσματα / συστάσεις του ΕλΣυν στον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας που υποβλήθηκαν στα αρμόδια Κλιμάκια

- Η θέσπιση ειδικού νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας δεν ήταν αναγκαία δοθέντος ότι το ισχύον κατά το χρονικό σημείο εμφάνισης της πανδημίας νομικό πλαίσιο (ν. 4412/2016) παρείχε τη δυνατότητα στις αναθέτουσες Αρχές να συνάπτουν συμβάσεις για την αντιμετώπιση επειγουσών και απρόβλεπτων αναγκών κατά παρέκκλιση των τακτικών (συνήθως ανοικτών ή κλειστών) διαδικασιών ανάθεσης.
- Οι ρυθμίσεις του ειδικού αυτού νομοθετικού πλαισίου, μολονότι επέφεραν καλύτερο προγραμματισμό, ταχύτερη έναρξη και ευελιξία των διαδικασιών ανάθεσης των οικείων προμηθειών, πρέπει να βελτιωθούν, με στόχο να επιτευχθούν ακόμα πιο ευνοϊκές συνθήκες ανταγωνισμού και καλύτερες τιμές για τα προς προμήθεια είδη.
- Η περιγραφή, στις οικείες προσκλήσεις υποβολής προσφορών, των ενιαίων για όλες τις σχετικές προμήθειες τεχνικών προδιαγραφών που σχετίζονται με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά πιστοποίησης τεχνικών προτύπων, δεν πρέπει να γίνεται με τρόπο ασαφή και αντιφατικό, προκειμένου να ελαχιστοποιείται η ενδεχόμενη άσκηση προδικαστικών προσφυγών αλλά και ενδίκων βοηθημάτων, που από τη φύση τους καθυστερούν την ολοκλήρωση των διαδικασιών ανάθεσης
- Η επιλογή της ανάθεσης των οικείων προμηθειών από ορισθείσες Κεντρικές Αρχές Αγορών σε μεγάλες ποσότητες και με ενιαίες για περισσότερες

αναθέτουσες Αρχές διαδικασίες ανάθεσης, καθώς και η πρόβλεψη ενιαίων χρόνων παράδοσης των οικείων ειδών και η θέσπιση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών είχε θετικά αποτελέσματα και πρέπει να συνεχιστεί καθώς αύξησε τον ανταγωνισμό και εξασφάλισε τη διατήρηση των τιμών σε εύλογα όρια.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Απολογιστικά στοιχεία

Στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά το έτος **2020**, υπηρέτησαν συνολικά 136 δικαστικοί λειτουργοί διαφόρων βαθμίδων (1 Πρόεδρος, 1 Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας, 9 Αντιπρόεδροι, 1 Επίτροπος της Επικρατείας, 33 Σύμβουλοι, 2 Αντεπίτροποι Επικρατείας, 47 Πάρεδροι, 39 Εισηγητές και 3 Δόκιμοι Εισηγητές) και 652 δικαστικοί υπάλληλοι διαφόρων κατηγοριών, κλάδων και βαθμίδων (447 κατηγορίας ΠΕ, 7 κατηγορίας ΤΕ, 173 κατηγορίας ΔΕ και 25 κατηγορίας ΥΕ).

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο της άσκησης των δικαιοδοτικών, γνωμοδοτικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του, που προβλέπονται στο άρθρο 98 του Συντ. και στις διατάξεις των νόμων 4129/2013 (Α' 52) και 4700/2020 (Α' 127), εξέδωσε το έτος 2020 συνολικά **8.994** αποφάσεις πράξεις και πρακτικά, που επιμερίζονται ειδικότερα σε:

3.527 δικαστικές αποφάσεις Τμημάτων

113 πρακτικά ελέγχου συμμόρφωσης της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις
30 πρακτικά Ολομέλειας για διάφορα διοικητικής φύσεως θέματα

3 γνωμοδοτήσεις Ολομέλειας επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων

1.960 πράξεις και αποφάσεις προσυμβατικού ελέγχου Κλιμακίων, Τμημάτων και Ολομέλειας

1.826 πράξεις προσυμβατικού ελέγχου Υπηρεσιών Επιτρόπων

145 πράξεις και πρακτικά προληπτικού ελέγχου δαπανών ΚΠΕΔ και Τμημάτων

1.077 πράξεις επί ενστάσεων του άρθρου 90 του ν. 4129/2013

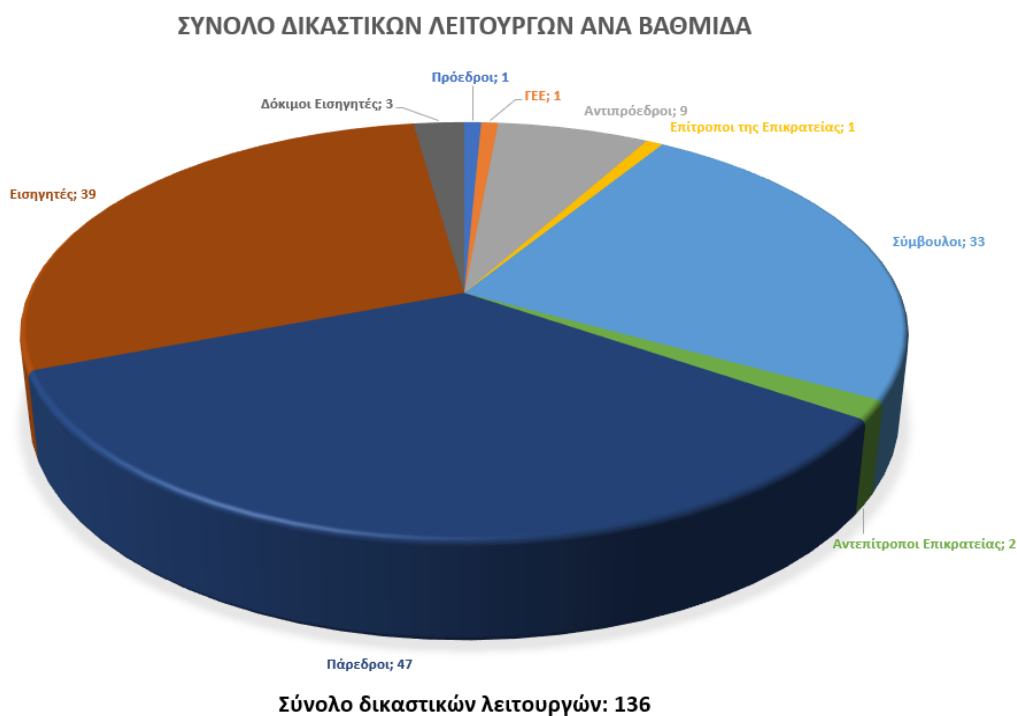
157 πράξεις και πρακτικά περί διαγραφής ανεπίδεκτων είσπραξης ληξιπρόθεσμων χρεών (άρθρο 65 ν. 4129/2013)

127 πράξεις Επιτρόπων και Κλιμακίων περί καταλογισμού υπολόγων και λοιπών υπευθύνων για ελλείμματα που διαπιστώθηκαν κατά τη διενέργεια κατασταλτικών ελέγχων σε δημόσιες διαχειρίσεις υλικού και χρηματικού καθώς και σε παντός είδους διαχειρίσεις νπδδ και οτα

8 πράξεις και πρακτικά του Τμήματος Ελέγχου (άρθρου 340 ν. 4700/2020)

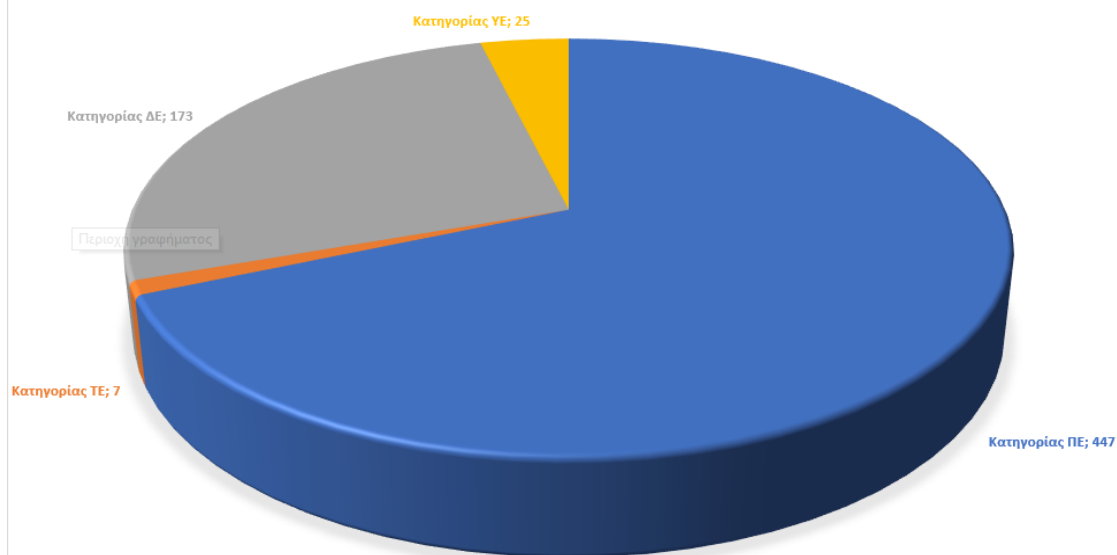
21 Πρακτικά Δ' Κλιμακίου περί εποπτείας και παρακολούθησης διενεργούμενων ελέγχων με αντικείμενο τις εισπράξεις για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τις δαπάνες από χρηματοδοτήσεις της.

(Τα παραπάνω απεικονίζονται και στα γραφήματα που ακολουθούν).



Γράφημα 1

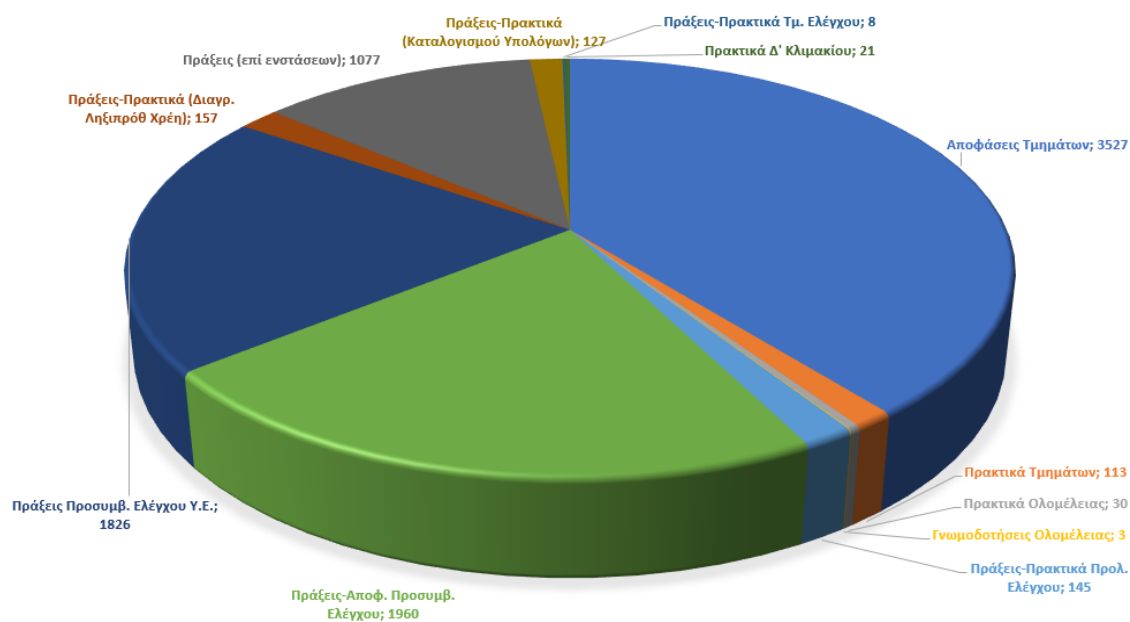
ΣΥΝΟΛΟ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ



Σύνολο δικαστικών υπαλλήλων: 652

Γράφημα 2

ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ, ΠΡΑΞΕΩΝ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ



Σύνολο αποφάσεων, πράξεων και πρακτικών: 8994

Γράφημα 3

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Παράρτημα Ι

Απόφαση ΦΓ8/55595

«Χάρτης Δεοντολογίας των Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου»

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΕ ΠΛΗΡΗ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε στο Κατάστημά του, στις 2 Νοεμβρίου 2020, με την ακόλουθη σύνθεση: Ιωάννης Σαρμάς, Πρόεδρος, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη, Αγγελική Μαυρουδή, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Μαρία Αθανασοπούλου και Ασημίνα Σαντοριναίου, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Αγγελική Μυλωνά, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομαμάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπης, Ειρήνη Κατσικέρη, Νεκταρία Δουλιανάκη, Νικολέτα Ρένεση, Αικατερίνη Μποκώρου, Αντιγόνη Στίνη και Βασιλική Πέππα, Σύμβουλοι (οι Αντιπρόεδροι Άννα Λιγωμένου και Γεωργία Μαραγκού και οι Σύμβουλοι Βασιλική Ανδρεοπούλου, Ελένη Λυκεσά, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Γεωργία Τζομάκα, Στυλιανός Λεντιδάκης, Θεολογία Γναρδέλλη και Γεωργία Παπαναγοπούλου απουσίασαν δικαιολογημένα, ενώ ο Σύμβουλος Γρηγόριος Βαλληνδράς αποχώρησε από τη διάσκεψη, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 338 του ν. 4700/2020), με την παρουσία του Επιτρόπου Επικρατείας Αντωνίου Νικητάκη, κωλυομένης της Γενικής Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Χρυσούλας Καραμαδούκη, και της Γραμματέως Ελένης Αυγουστόγλου, Επιτρόπου, στην Υπηρεσία Επιτρόπου "Γραμματεία" του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αφού έλαβε υπόψη:

1. Τα άρθρα 26, 88 και 89 του Συντάγματος με τα οποία κατοχυρώνεται η οργανική και η λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών, σύμφυτο στοιχείο της οποίας αποτελεί η δεοντολογία που τους διέπει παράλληλα των υποχρεώσεων αυτών που θεσπίζονται από τη νομοθετική εξουσία.
2. Το άρθρο 22 παρ. 1 του «Κανονισμού Λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (φ. 3139 Β΄) όπου αποτυπώνεται η αντίληψη της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς το περιεχόμενο του «Χάρτη Δεοντολογίας του Σώματος», στον οποίο, κατά την Ολομέλεια, υιοθετούνται «κατευθύνσεις ως προς την αντιμετώπιση συγκεκριμένων

ζητημάτων που ανακύπτουν κατά την άσκηση των καθηκόντων των δικαστικών λειτουργών».

3. Τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 348 του ν. 4700/2020 (φ. 127 Α΄) σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 82 Α9, Β7 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών (ν. 1756/1988, φ. 35 Α΄) και το γεγονός ότι, μετά τη θέσπιση με τον ν. 4700/2020 μιας νέας δικονομίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην οποία δίδεται προτεραιότητα στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων δικαστικής προστασίας του διαδίκου και ιδιαιτέρως στο δικαίωμα αυτού σε εύλογη διάρκεια της δίκης, επιβάλλεται η διατύπωση των κανόνων δεοντολογίας των δικαστών υπό το φως της ως άνω θεμελιώδους προσέγγισης.
4. Την επαναλαμβανόμενη στο Προοίμιο, τα Άρθρα και της Επεξηγήσεις του παρόντα Χάρτη διαβεβαίωση ότι με το κείμενο αυτού δεν θεσπίζονται κανόνες δικαίου, ούτε εισάγονται υποχρεώσεις ή αναγνωρίζονται δικαιώματα, αλλά καταγράφονται διαπιστώσεις περί των αξιών και αρχών που διέπουν τη συμπεριφορά των δικαστικών λειτουργών, διακηρύσσονται οι αξίες και αρχές αυτές στην κοινωνία και διατυπώνονται κατευθύνσεις απευθυνόμενες στους δικαστικούς λειτουργούς προς επίλυση διλημμάτων τους αναφορικά με τον σεβασμό των αξιών και αρχών αυτών.
5. Το γεγονός ότι ακόμη και αν δεν διατυπώνονται ρητώς, οι κανόνες δεοντολογίας των δικαστικών λειτουργών όπως αποτυπώνονται πιο κάτω υφίστανται ως στοιχείο του λειτουργήματός τους, είναι δε χρήσιμο να εμφανισθούν σε κείμενο, κατά την παγκοσμίως πλέον τηρούμενη *καλή πρακτική* ομοειδών με το Ελεγκτικό Συνέδριο δικαιοδοτικών θεσμών.
6. Τις διεθνείς Αρχές της Μπανγκαλόρε για τη δικαστική δεοντολογία (The Bangalore Principles of Judicial Conduct), που συντάχθηκαν από ομάδα εργασίας του ΟΗΕ, όπως αναθεωρήθηκαν το 2002 στη Χάγη και υιοθετήθηκαν από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Ευρωπαϊών Δικαστών.
7. Την εισήγηση του Προέδρου Ιωάννη Σαρμά, που διατυπώθηκε στα πρακτικά των Γενικών Συνεδριάσεων της Ολομέλειας 17^{ης}/8.7.2020, 22^{ης}/30.9.2020 και 26^{ης}/2.11.2020.
8. Τα πρακτικά της Ομάδας Εργασίας, που συγκροτήθηκε με τις 67067/6.11.2019 και 68671/15.11.2019 αποφάσεις του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί εκπόνησης Χάρτη Δεοντολογίας, υπό την προεδρία της Αντιπροέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου Μαρίας Βλαχάκη.
9. Τη γνώμη του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, όπως διατυπώθηκε στην 26^η/2.11.2020 Γενική Συνεδρίαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου από τον Αντιπρόεδρο του ΔΣΑ Ευστάθιο Αναλυτή· την από 26.10.2020 γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου της Ένωσης Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου· την 23/12.10.2020 γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου του Συλλόγου Υπαλλήλων Ελεγκτικού Συνεδρίου· και τη γνώμη της Γραμματέως του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως διατυπώθηκε

στην 26^η/2.11.2020 Γενική Συνεδρίαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

10. Την από 15.10.2020 έγγραφη γνώμη του Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως αναπτύχθηκε και προφορικά, σύμφωνα με την οποία ο Χάρτης Δεοντολογίας υιοθετείται από τους δικαστικούς λειτουργούς της Γενικής Επιτροπείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
11. Την ανάγκη κατάρτισης κανόνων δεοντολογίας για τους δικαστικούς λειτουργούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
12. Το γεγονός ότι από την απόφαση αυτή δεν προκαλείται δαπάνη στον κρατικό προϋπολογισμό.

Εγκρίνει τον ακόλουθο "Χάρτη Δεοντολογίας των Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου" με το Προοίμιο και το Παράρτημα αυτού, που έχουν ως εξής:

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Η λύση στα δεοντολογικά διλήμματα που αντιμετωπίζουν οι δικαστικοί λειτουργοί υπάγεται στη δική τους ατομική ευθύνη. Για την επιλογή αυτή αναζητούν την ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του δικαστικού λειτουργήματος και της νόμιμης αξίωσης αυτών για την ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους και για την προστασία της ιδιωτικής ζωής τους. Στην επίτευξη αυτής της ισορροπίας συμβάλλει ο παρών Χάρτης Δεοντολογίας, ο οποίος κατευθύνει τους δικαστικούς λειτουργούς όταν αντιμετωπίζουν σοβαρά ζητήματα δεοντολογικής φύσεως, βοηθεί τους πολίτες να κατανοήσουν τη φύση και τον ρόλο του δικαστικού λειτουργήματος και υποδηλώνει στα όργανα των άλλων εξουσιών τη σπουδαιότητα του δικαστικού λειτουργήματος.

Μέρος Πρώτο ΕΚΤΑΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΧΑΡΤΗ

Άρθρο 1

Υποκειμενική έκταση εφαρμογής

Ο Χάρτης εφαρμόζεται σε όλους τους δικαστές του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Άρθρο 2

Αντικειμενική έκταση εφαρμογής

1. Ο Χάρτης εφαρμόζεται στις δικαστικές αρμοδιότητες των δικαστικών λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εντός ή εκτός Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και στις λοιπές επιτρεπόμενες από το Σύνταγμα (παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 89) και τους νόμους δραστηριότητες των δικαστών.

2. Οι ρυθμίσεις του Χάρτη εφαρμόζονται και στην προσωπική συμπεριφορά των δικαστών στο μέτρο που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για

τη διασφάλιση του σεβασμού από τον δικαστή των αρχών και αξιών του Δεύτερου Μέρους του παρόντος.

Άρθρο 3

Σχέση του Χάρτη με την ισχύουσα νομοθεσία

1. Οι ρυθμίσεις του Χάρτη εξειδικεύουν τις διατάξεις του άρθρου 22 του Κανονισμού Λειτουργίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Εφαρμόζονται συμπληρωματικά, κατά τα αναφερόμενα στο Προοίμιο, προς τις συνταγματικές, υπερνομοθετικές και νομοθετικές ρυθμίσεις που καθορίζουν τις αρμοδιότητες και υποχρεώσεις των δικαστικών λειτουργών και δεν θίγουν την ισχύ των περιορισμών που εισάγουν αυτές.

2. Η εξειδίκευση των καθηκόντων από τις ρυθμίσεις του παρόντος Χάρτη δεν προκαταλαμβάνει την ερμηνεία και εφαρμογή των οικείων νομοθετικών προβλέψεων. Αντίθετα, οι προβλέψεις του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα προς τις ισχύουσες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Μέρος Δεύτερο

ΑΞΙΕΣ ΚΑΙ ΑΡΧΕΣ

Άρθρο 4

Ακεραιότητα

1. Ο δικαστής εκπληρώνει το καθήκον του με εντιμότητα και ήθος προς το συμφέρον της δικαιοσύνης και το εν γένει δημόσιο συμφέρον. Η εμπιστοσύνη των πολιτών στην ακεραιότητα της δικαιοσύνης εμπεδώνεται από τη συμπεριφορά του δικαστή, ο οποίος μεριμνά ώστε η επιδεικνυόμενη κατά την άσκηση των καθηκόντων του συμπεριφορά να θεωρείται άμεμπτη από τον μέσο συνετό πολίτη.

2. Ο δικαστής δεν επιδιώκει παρεμβάσεις προκειμένου να επιτύχει τοποθετήσεις, προαγωγές, ανάληψη διοικητικών καθηκόντων ή εν γένει επιλογή του σε θέση εκτός του Δικαστηρίου. Υπό την ιδιότητα του δικαστή, δεν ενεργεί με σκοπό την απόκτηση πλεονεκτημάτων υπέρ εαυτού ή τρίτων. Δεν επικαλείται στην προσωπική του ζωή το επαγγελματικό του κύρος ή την ιδιότητά του, προκειμένου να προσπορίσει στον εαυτό του ή στους οικείους του προνομιακή μεταχείριση, που δεν δικαιούται.

3. Κατά την άσκηση ή επ' ευκαιρία των δικαστικών του καθηκόντων, αρνείται δώρα, οφέλη ή πλεονεκτήματα τόσο για τον εαυτό του όσο και για τους οικείους του, καθώς αυτά θα μπορούσαν να εκληφθούν ως απόπειρα επηρεασμού του και απόσπασης της εύνοιάς του. Εθιμοτυπικά δώρα γίνονται δεκτά όταν αυτά προσφέρονται σε δικαστή ο οποίος εκπροσωπεί το Δικαστήριο σε δημόσιες εκδηλώσεις. Επίσης συμβολικά δώρα ή βραβεία γίνονται δεκτά μόνον εφόσον αυτό δεν θα μπορούσε εύλογα να θεωρηθεί ότι

έχει σκοπό τον επηρεασμό του κατά την άσκηση των δικαστικών του καθηκόντων ούτε θα μπορούσε να δημιουργήσει υπόνοιες μεροληψίας.

Άρθρο 5 Ανεξαρτησία

1. Ο δικαστής επιτελεί το λειτουργημά του με βάση τον νόμο και τη συνείδησή του. Αξιολογεί τα γεγονότα κάθε συγκεκριμένης υπόθεσης, χωρίς να επηρεάζεται και χωρίς να φαίνεται ότι επηρεάζεται από κάθε είδους εξωγενείς παράγοντες, παρεμβάσεις, πιέσεις και εξαρτήσεις.

2. Ο δικαστής, πέραν της τήρησης των προβλεπόμενων από τον νόμο περιορισμών, επιδεικνύει ιδιαίτερη προσοχή ως προς τη συμμετοχή του σε νομικά πρόσωπα, ενώσεις προσώπων, καθώς και σε δραστηριότητες, εκδηλώσεις και λοιπές καταστάσεις, που μπορεί να θέσουν υπό αμφισβήτηση την ανεξαρτησία του.

3. Αποκρούει κάθε απόπειρα ανάρμοστης επιρροής και περιφρουρεί τη δικαστική ανεξαρτησία σε προσωπικό και συλλογικό επίπεδο, απευθυνόμενος, αν απαιτείται, στα αρμόδια θεσμικά όργανα.

4. Διατηρεί την ανεξαρτησία του σε σχέση με τους διαδίκους, τους δικηγόρους, τον νομικό κόσμο, τους φορείς των άλλων κρατικών λειτουργιών, καθώς και την κοινωνία γενικότερα.

Άρθρο 6 Αμεροληψία

1. Η αμεροληψία επιδεικνύεται και διασφαλίζεται τόσο κατά τη λήψη των αποφάσεων όσο και στις διαδικασίες που οδηγούν στη λήψη τους. Επιβεβαιώνεται διαρκώς από την εν γένει συμπεριφορά του δικαστή εντός και εκτός υπηρεσίας.

2. Ο δικαστής αποφεύγει οποιαδήποτε κατάσταση δυνάμενη να οδηγήσει σε σύγκρουση προσωπικών συμφερόντων ή δυνάμενη να εκληφθεί ευλόγως ως τέτοια.

3. Κατά τις δημόσιες συνεδριάσεις, ο δικαστής αποφεύγει να εκδηλώνει επιδοκιμασία, αποδοκιμασία ή δυσφορία για όσα πράττονται ή λέγονται ενώπιόν του, και διατηρεί την ψυχραιμία του σε τυχόν αντιδικονομικές, καταχρηστικές, επιθετικές ή προσβλητικές προς το πρόσωπό του και τους άλλους παράγοντες της δίκης συμπεριφορές, χωρίς όμως να επιτρέπει ως διευθύνων τη διαδικασία τις ως άνω εκτροπές από τη δέουσα δικονομική συμπεριφορά. Δεν απευθύνεται και δεν διατυπώνει ερωτήσεις στους διαδίκους ή τους πληρεξουσίους τους και τους μάρτυρες κατά τρόπο που να δείχνει ότι έχει ήδη διαμορφώσει οριστική άποψη για την εξεταζόμενη υπόθεση.

Άρθρο 7 Αξιοπρέπεια

1. Ο δικαστής με την ορθή και ευπρεπή δημόσια και ιδιωτική συμπεριφορά του συμβάλλει στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην ακεραιότητα της δικαιοσύνης. Στο πλαίσιο αυτό αποδέχεται οικειοθελώς προσωπικούς περιορισμούς περισσότερους από τον απλό πολίτη και συμπεριφέρεται με τρόπο που συνάδει με την αξιοπρέπεια του δικαστικού λειτουργήματος.

2. Ο δικαστής, όπως κάθε πολίτης, έχει δικαίωμα στην ελευθερία του λόγου, της θρησκευτικής συνείδησης, του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, ασκεί, όμως, τα δικαιώματα αυτά με τέτοιο τρόπο, ώστε να περιφρουρείται η αξιοπρέπεια του δικαστικού του αξιώματος.

3. Ο δικαστής αποτρέπει πρόσωπα του κοινωνικού του περιβάλλοντος από το να επηρεάζουν με μη αποδεκτό τρόπο την επαγγελματική συμπεριφορά και κρίση του.

4. Ο δικαστής δεν χρησιμοποιεί το δικαστικό αξίωμα ώστε να προωθεί τα συμφέροντα του ιδίου ή κάποιου μέλους της οικογένειάς του ή τρίτου προσώπου, ούτε δίνει την εντύπωση ή επιτρέπει σε άλλους να δίνουν την εντύπωση ότι μπορεί να επηρεαστεί κατά την ενάσκηση των δικαστικών του καθηκόντων.

5. Ο δικαστής σέβεται την αξιοπρέπεια των συναδέλφων του και δεν αμφισβητεί την ακεραιότητά τους, παρά μόνο αν υποβάλει επίσημη καταγγελία.

6. Ο δικαστής περιγράφει με τον αρμόζοντα τρόπο τη δικαστική του ιδιότητα στις επαγγελματικές κάρτες και επιστολές.

7. Μεριμνά ώστε οι σχέσεις του με τους άλλους δικαστές, τους δικαστικούς υπαλλήλους, τους δικηγόρους, τους διαδίκους, την κοινωνία γενικότερα, καθώς και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης να διακρίνονται από ευγένεια και ευθύτητα.

8. Ο δικαστής σέβεται πλήρως την προσωπικότητα και την επαγγελματική αξιοπρέπεια των δικαστικών υπαλλήλων.

Άρθρο 8 Αυτοπεριορισμός

1. Ο δικαστής, ως πολίτης, έχει το δικαίωμα να διαμορφώνει πολιτική γνώμη. Φροντίζει όμως, δια του αυτοπεριορισμού του, οι πολίτες να εμπιστεύονται απόλυτα τη δικαιοσύνη, χωρίς να ανησυχούν για τις πολιτικές πεποιθήσεις των λειτουργών της. Για τον λόγο αυτό, δεν προβαίνει σε δημόσιες δηλώσεις και εκδηλώσεις εχθρότητας προς τη νόμιμη κυβέρνηση του κράτους και τα νομίμως λειτουργούντα πολιτικά κόμματα, ούτε σε εκδηλώσεις πολιτικής εν γένει φύσεως, όταν οι τελευταίες είναι ασυμβίβαστες με τον αυτοπεριορισμό που του επιβάλλει το λειτουργήμα του.

2. Ο δικαστής απέχει από τον σχολιασμό των δικών του αποφάσεων, ακόμη και αν αυτές επικρίνονται από τα μέσα επικοινωνίας ή τη θεωρία, ή προσβάλλονται με ένδικα μέσα. Ο τρόπος υπεράσπισης της νομικής του κρίσης

είναι μόνον η αιτιολογία των αποφάσεών του. Σε περίπτωση που ο ίδιος γίνει στόχος προσωπικών επιθέσεων ή κριτικής, υπερασπίζεται τις θέσεις του με αυτοσυγκράτηση και μετριοπάθεια.

3. Με την επιφύλαξη της επιστημονικής ή ακαδημαϊκής ελευθερίας, ο δικαστής απέχει από τον δημόσιο σχολιασμό των αποφάσεων του Δικαστηρίου, είτε αρνητικό είτε θετικό, όταν αυτές υπόκεινται σε ένδικα μέσα, επί των οποίων πιθανόν να κληθεί να κρίνει.

4. Η υποχρέωση αυτοπεριορισμού δεν αποκλείει τον δικαστή από την ερμηνεία του νόμου δημοσίως ούτε τον παρεμποδίζει από το να αναπτύξει ρόλο παιδαγωγικό προς επεξήγηση του νόμου.

5. Η δέσμευση του δικαστή από το επαγγελματικό απόρρητο δεν αποκλείει τη συνεργασία με συναδέλφους του στο μέτρο που αυτή είναι αναγκαία.

6. Δεν αποκαλύπτει, ούτε ανώνυμα ούτε κατά τρόπον ανεκδοτολογικό, εμπιστευτικές πληροφορίες των οποίων έχει λάβει γνώση κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Δεν κάνει χρήση των πληροφοριών που αποκτά στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων του για μη υπηρεσιακούς σκοπούς.

7. Ο δικαστής δεν υποστηρίζει ούτε προωθεί οποιαδήποτε ένωση προσώπων, ομάδα ή οργάνωση, των οποίων οι αρχές δεν συνάδουν με τη δημόσια θέση του.

8. Ο δικαστής δεν γίνεται μέλος ούτε συμμετέχει καθ' οιονδήποτε τρόπο σε ενώσεις που απαιτούν υποσχέσεις πίστεως ή που δεν διασφαλίζουν την πλήρη διαφάνεια της συμμετοχής των μελών τους.

9. Ο δικαστής επιδεικνύει αυτοπεριορισμό και διακριτικότητα κατά τη χρήση των ιστότοπων κοινωνικής δικτύωσης, και ιδίως αυτών με ελεύθερη, μη κωδικοποιημένη πρόσβαση, καθόσον αυτοί -ως μη απευθυνόμενοι σε έναν κλειστό κύκλο προσώπων- εμπεριέχουν κινδύνους χρονικά απεριόριστης αρχειοθέτησης δεδομένων και δυνατότητας ονομαστικής αναζήτησης, με ενδεχόμενο τη δημοσιοποίηση προσωπικών σχέσεων ή σκέψεων του δικαστή που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν αμφιβολίες στους πολίτες ως προς την αμεροληψία του.

Άρθρο 9 Αποτελεσματικότητα

1. Ο δικαστής συμβάλλει στην ποιοτική και έγκαιρη απόδοση δικαιοσύνης από το Δικαστήριο. Μοιράζεται τις γνώσεις του με τους συναδέλφους και βοηθεί τους συνεργάτες του, χωρίς τούτο να αποβαίνει εις βάρος των κύριων καθηκόντων του. Καλλιεργεί το πνεύμα της ομαδικότητας και της συνεργασίας.

2. Προκειμένου να συμβάλει στην ποιοτική και έγκαιρη απόδοση δικαιοσύνης από το Δικαστήριο και στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης της κοινωνίας στη δικαιοσύνη, ο δικαστής ασκεί τα καθήκοντά του με επιστημονική επάρκεια, επιμέλεια και συνέπεια, επιδιώκοντας τη διαρκή επιστημονική του ανάπτυξη, την αδιάκοπη διεύρυνση των γνώσεών του, όχι μόνο των νομικών, και την απόκτηση νέων αναγκαίων δεξιοτήτων, ανταποκρινόμενος στις σύγχρονες απαιτήσεις της δικαιοσύνης.

3. Ο δικαστής ενημερώνεται συνεχώς για τις νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις που σημειώνονται στο πεδίο του εθνικού δικαίου, του δικαίου της Ένωσης, και της νομολογίας σχετικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου.

4. Ο δικαστής επιδιώκει τη δια βίου μάθηση, κατά τρόπο επωφελή για την άσκηση του λειτουργήματός του, φροντίζοντας να προσαρμόζεται στην εξέλιξη της τεχνολογίας, στο μέτρο που τούτο απαιτείται για την εκτέλεση των καθηκόντων του.

5. Προσεγγίζει και οργανώνει την εργασία του με τρόπο μεθοδικό, αποτελεσματικό και αποδοτικό. Αξιοποιεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τον εργάσιμο χρόνο του και τους διαθέσιμους πόρους της υπηρεσίας. Επιδεικνύει αυτοπειθαρχία όταν εργάζεται υπό πίεση.

6. Εφαρμόζοντας τις γνώσεις και ικανότητές του, φέρει εις πέρας τις υποθέσεις που του ανατίθενται μεριμνώντας αφενός για την ορθή εφαρμογή του νόμου και τη διασφάλιση της ποιότητας των αποφάσεών του και αφετέρου για την τήρηση του εύλογου χρόνου, λαμβανομένου υπόψη του φόρτου εργασίας, του βαθμού δυσκολίας των υποθέσεων, της επάρκειας των μέσων που τίθενται στη διάθεσή του και των λοιπών, πλην των αμιγώς δικαστικών, καθηκόντων που του ανατίθενται.

7. Ο δικαστής, στο πλαίσιο της επαγγελματικής του δραστηριότητας, αφοσιώνεται στην άσκηση των δικαστικών καθηκόντων του. Δύναται όμως, εφόσον τούτο δεν αναιρεί την πλήρη απασχόλησή του στα έργα της δικαιοσύνης, να συγγράφει, να δίνει διαλέξεις, να διδάσκει και να συμμετέχει σε δραστηριότητες σχετικές με το δίκαιο, το νομικό σύστημα, τη διοίκηση της δικαιοσύνης ή με άλλα συναφή ζητήματα, να εμφανίζεται σε δημόσια ακρόαση ενώπιον θεσμικού οργάνου για τα προαναφερόμενα θέματα, να συμμετέχει, ως ενεργός πολίτης, σε δραστηριότητες, που δεν μειώνουν την αξιοπρέπεια του δικαστικού λειτουργήματος ή δεν παρεμβαίνουν με άλλο τρόπο στην άσκηση των δικαστικών του καθηκόντων.

Άρθρο 10 Δικαιότητα

1. Η ίση μεταχείριση όλων ανεξαιρέτως των προσώπων ενώπιον των δικαστηρίων επιβάλλει στον δικαστή να απονέμει σε κάθε πρόσωπο ό,τι αυτό δικαιούται με βάση τον νόμο, τόσο κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου όσο και κατά την απονομή του δικαίου.

2. Ο δικαστής έχει επίγνωση και κατανοεί την πολυμορφία και την ποικιλομορφία της κοινωνίας, και αποκρούει διακρίσεις βασιζόμενες στους ακόλουθους, ενδεικτικά αναφερόμενους, λόγους: φύλο, φυλή, χρώμα, γλώσσα, θρησκεία, πολιτικές ή άλλες πεποιθήσεις, εθνική ή κοινωνική προέλευση, σωματική και πνευματική ικανότητα, κατάσταση υγείας, ηλικία, οικογενειακή κατάσταση, σεξουαλικό προσανατολισμό. Αντιθέτως, παραμένει ενήμερος για τις διαρκώς μεταβαλλόμενες στάσεις και αξίες της κοινωνίας σχετικά με τα θέματα αυτά. Γνωρίζει τόσο τους διεθνείς όσο και τους εθνικούς κανόνες δικαίου, που απαγορεύουν τις διακρίσεις εις βάρος ευάλωτων ομάδων της κοινωνίας.

3. Ασκεί τα καθήκοντά του επιδεικνύοντας τον δέοντα σεβασμό απέναντι σε όσους εμπλέκονται στις ενώπιόν του διεξαγόμενες δικαστικές και άλλες διαδικασίες, όπως είναι οι διάδικοι, οι δικηγόροι, οι εκπρόσωποι του δημοσίου, οι μάρτυρες, οι δικαστικοί υπάλληλοι, οι άλλοι δικαστές, τα στελέχη της διοίκησης, καθώς και οι φορείς των άλλων εξουσιών, και τους αντιμετωπίζει με όρους ισοτιμίας και χωρίς αδικαιολόγητες διακρίσεις. Έχει επιπλέον επίγνωση και λαμβάνει υπόψη του ότι η μεταχείριση των ως άνω προσώπων πρέπει όχι μόνο να είναι ισότιμη, αλλά και να εκλαμβάνεται ως τέτοια από αυτά.

4. Αναγνωρίζει τον θεσμικό ρόλο των δικηγόρων ως λειτουργών της δικαιοσύνης και σέβεται την επαγγελματική τους αξιοπρέπεια.

5. Επιτελεί το δικαιοδοτικό του έργο κατά τρόπο διασφαλίζοντα τα δικαιώματα των διαδίκων για ίση πρόσβαση στη δικαιοσύνη και ίση μεταχείριση από το Δικαστήριο. Μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται για όλους τους διαδίκους αδιακρίτως οι κατάλληλες συνθήκες για τη διεξαγωγή δίκαιης δίκης και να παρέχονται σε αυτούς τα ίδια διαδικαστικά δικαιώματα, εκτός αν ο νόμος προβλέπει παρέκκλιση.

6. Μεριμνά ώστε το προσωπικό του Δικαστηρίου και κάθε άλλο πρόσωπο που υπόκειται στην καθοδήγησή του να αντιμετωπίζουν όλους όσους εμπλέκονται στις διαδικασίες που διεξάγονται ενώπιόν του, με σεβασμό και αξιοπρέπεια, χωρίς αδικαιολόγητες διακρίσεις.

7. Δεν επιδεικνύει ανοχή ούτε παραμένει αδρανής όταν πρόσωπα, τα οποία συμμετέχουν στις ενώπιόν του διεξαγόμενες διαδικασίες, όπως διάδικοι, δικηγόροι, δικαστικοί υπάλληλοι, επιδεικνύουν ανάρμοστη ή προσβλητική συμπεριφορά εις βάρος συγκεκριμένου προσώπου ή ομάδας προσώπων, που υποδηλώνει μεροληψία ή προκατάληψη. Αντιθέτως, καταβάλλει κάθε προσπάθεια προκειμένου να εντοπίζει, να αναδεικνύει, να διορθώνει, αλλά και να αποτρέπει τέτοιες συμπεριφορές.

Μέρος Τρίτο

ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΤΟΝ ΧΑΡΤΗ

Άρθρο 11

Χαρακτήρας της συμμόρφωσης

Η συμμόρφωση στους κανόνες του Χάρτη επαφίεται σε κάθε δικαστικό λειτουργό του Ελεγκτικού Συνεδρίου ατομικά.

Άρθρο 12

Επιτροπή δεοντολογίας

1. Σε περιπτώσεις αμφιβολιών σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή των κανόνων δεοντολογίας, ο δικαστικός λειτουργός έχει τη δυνατότητα να απευθύνει ερώτημα σε συμβουλευτική Τριμελή Επιτροπή εκ μελών της Ολομέλειας.

2. Στην Επιτροπή αυτή μετέχει ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου ή, σε περίπτωση κωλύματος αυτού, ο αρχαιότερος Αντιπρόεδρος, και δύο μέλη της Ολομέλειας με τους νόμιμους αναπληρωτές τους, υποδεικνυόμενα από την Ολομέλεια και την Ένωση Δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αντιστοίχως.
3. Η θητεία της Επιτροπής είναι τριετής.

Άρθρο 13

Διαδικασία δήλωσης και διάθεσης των δώρων

Αν ο δικαστής δεχθεί δώρα με την ιδιότητά του αυτή ή από πρόσωπα που έχουν ή μπορεί στο μέλλον να έχουν υποθέσεις στο Δικαστήριο, τα δώρα αυτά κατατίθενται στον Πρόεδρο του Δικαστηρίου, ο οποίος επιμελείται της εκτίμησης της αξίας τους. Για τη διάθεσή τους αποφασίζει η Επιτροπή του προηγούμενου άρθρου.

Μέρος Τέταρτο

ΤΕΛΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Άρθρο 14

Ανάρτηση στον ιστότοπο

Ο Χάρτης αναρτάται στον ιστότοπο του Δικαστηρίου.

Άρθρο 15

Έναρξη εφαρμογής του Χάρτη

Ο παρών Χάρτης τίθεται σε ισχύ από της δημοσιεύσεώς του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Επεξήγηση στο άρθρο 1

Ο Χάρτης εφαρμόζεται, εφόσον τούτο προήκει στο περιεχόμενο των ρυθμίσεών του, και στους δικαστικούς λειτουργούς της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Επεξηγήσεις στο άρθρο 2

Ο Χάρτης εφαρμόζεται και ως προς τις δικαστικές αρμοδιότητες των δικαστικών λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εντός ή εκτός Ελεγκτικού Συνεδρίου (όπως είναι η κατά το Σύνταγμα συμμετοχή τους στο Ειδικό Δικαστήριο των άρθρων 88 και 99 του Συντάγματος, καθώς και στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο), και ως προς τις λοιπές επιτρεπόμενες από το Σύνταγμα (παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 89) και τους νόμους δραστηριότητες (συμμετοχή στην Ακαδημία Αθηνών, στο διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ, σε

συμβούλια ή επιτροπές πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα, σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές -και στο αρμόδιο γραφείο νομοθετικής πρωτοβουλίας του Υπουργείου Δικαιοσύνης-, στην εκπαίδευση δικαστικών λειτουργών, σε διαιτησίες, στην εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς).

Οι δικαστικοί λειτουργοί, όπως όλοι οι πολίτες, δεν εμποδίζονται να ασκούν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες τους και μπορούν να αναπτύσσουν ελεύθερα την προσωπικότητά τους χωρίς να πρέπει να απομονώνονται από την κοινωνία. Συμμετέχουν σε οποιασδήποτε μορφής κοινωνική δραστηριότητα που δεν απαγορεύεται από το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, υπό την προϋπόθεση ότι η δραστηριότητά τους αυτή εναρμονίζεται με τις αρχές δεοντολογίας του Χάρτη και δεν θίγει το κύρος της δικαιοσύνης.

Επεξήγηση στο άρθρο 3

Κατά την άσκηση ελεγκτικών καθηκόντων (εποπτείας, διοίκησης ή αξιολόγησης της ποιότητας των ελέγχων), οι δικαστικοί λειτουργοί του Ελεγκτικού Συνεδρίου ακολουθούν συμπληρωματικά τους κανόνες δεοντολογίας του Κεφαλαίου 3 του Εγχειριδίου Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. πρακτικά 13ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου της 27.6.2016) καθώς και του Κώδικα δεοντολογίας του INTOSAI (ISSAI 130), κατά το μέτρο που οι κανόνες αυτοί δεν αντιβαίνουν στις αρχές του παρόντος Χάρτη και τις σχετικές διατάξεις της ελληνικής έννομης τάξης.

Επεξήγηση στο άρθρο 4

Ο δικαστής δεν δέχεται δώρα ή άλλα ευεργετήματα που προσφέρονται από τους διαδίκους, τους πληρεξουσίους τους ή τρίτους είτε με σκοπό να επηρεάσουν διαρκώς ή σε συγκεκριμένες υποθέσεις την υπηρεσιακή συμπεριφορά και τη δικανική του κρίση είτε ως εκδήλωση ευγνωμοσύνης για ληφθείσα απόφαση του Δικαστηρίου. -

Επεξήγηση στο άρθρο 5

Η ανεξαρτησία νοείται ως:

(α) Ανεξαρτησία έναντι των άλλων κρατικών λειτουργιών: Ο δικαστής είναι και πρέπει να φαίνεται ότι είναι ανεξάρτητος από ανάρμοστες διασυνδέσεις και επιρροές της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, καθώς και κάθε είδους πολιτικής εξουσίας.

(β) Ανεξαρτησία έναντι των άλλων δικαστικών λειτουργών: Ο δικαστής διατηρεί την ανεξαρτησία του έναντι των συναδέλφων του όλων των βαθμών και δικαιοδοσιών και είναι αποκλειστικά υπεύθυνος για τις αποφάσεις του.

(γ) Ανεξαρτησία δικαστικής κρίσης: Ο δικαστής απονέμει το δίκαιο με βάση τον νόμο και τη συνείδησή του, ανεπηρέαστος από προσωπικές επιθυμίες, προτιμήσεις, αντιλήψεις και συμφέροντα. Ο δικαστής λειτουργεί με ευρύτητα πνεύματος και προσπαθεί να έχει συναίσθηση της δυνητικής επίδρασης που οι κάθε είδους διαμορφωμένες πεποιθήσεις του (πολιτικές, κοινωνικές, φιλοσοφικές, θρησκευτικές) μπορεί να έχουν στην κατανόηση των

γεγονότων μιας υπόθεσης και στην ερμηνεία των νομικών κανόνων που τη διέπουν, έτσι ώστε να μην επηρεάζουν την ελευθερία της σκέψης του και την ανεξάρτητη κρίση του. Ο δικαστής έχει επίγνωση των περιπτώσεων κατά τις οποίες η έκφραση πολιτικών, κοινωνικών, φιλοσοφικών, θρησκευτικών και λοιπών πεποιθήσεων, εντός και εκτός Δικαστηρίου, μπορεί να κλονίσει την εικόνα της ανεξαρτησίας του και συμπεριφέρεται με τρόπο που δεν πλήττει την εικόνα αυτή.

(δ) Ανεξαρτησία έναντι των διαδίκων και των δικηγόρων: Ο δικαστής είναι προσεκτικός όσον αφορά την ανάπτυξη σχέσεων με δικηγόρους ή άλλους παράγοντες της δικαιοσύνης και τρίτα πρόσωπα, ιδίως σε περιπτώσεις εκκρεμών ή τακτικά αναλαμβανόμενων υποθέσεων, έτσι ώστε να αποφεύγει καταστάσεις που θα οδηγούσαν σε έγερση υποψιών ευνοιοκρατίας ή μεροληψίας και θα μπορούσαν να πλήξουν την εμπιστοσύνη στην ανεξαρτησία του.

(ε) Ανεξαρτησία έναντι της κοινής γνώμης, των μέσων μαζικής ενημέρωσης και διαφόρων ομάδων πίεσης: Ο δικαστής παραμένει ανεπηρέαστος από πιθανές επιπτώσεις της δημοσιότητας, είτε ευνοϊκές είτε δυσμενείς, έχοντας ωστόσο επίγνωση των συνεπειών που οι αποφάσεις του μπορεί να έχουν τόσο σε προσωπικό επίπεδο για τους διαδίκους όσο και αναφορικά με ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος.

Επεξηγήσεις στο άρθρο 6

Πέραν της τήρησης των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, με τις οποίες θεσπίζονται κανόνες και υποχρεώσεις για τη διασφάλιση της αμεροληψίας, ο δικαστής δεν μετέχει σε υπόθεση, στην οποία κάποιο μέλος της οικογένειάς του εκπροσωπεί ένα διάδικο μέρος ή σχετίζεται με οποιονδήποτε τρόπο με την υπόθεση. Αποφεύγει να παρέχει νομικές συμβουλές σε περιπτώσεις που ενδέχεται να ανακύψουν υποθέσεις, τις οποίες θα κληθεί να δικάσει. Αποφεύγει τη διατύπωση δημοσίως ή ιδιωτικώς γνώμης, σχολίου ή κριτικής, που αφορά σε πρόσωπα, γεγονότα ή καταστάσεις που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με υποθέσεις, οι οποίες εκκρεμούν ή ενδέχεται να εισαχθούν στο Δικαστήριο.

Αποφεύγει τη διατύπωση στα έντυπα και ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης, επικοινωνίας και κοινωνικής δικτύωσης σχολίων ή απαντήσεων σε δημόσια σχόλια που αφορούν είτε αποφάσεις, πράξεις, πρακτικά και γενικότερα υποθέσεις του Δικαστηρίου, ιδιαίτερα όταν αυτές είναι εκκρεμείς, είτε νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις και κυβερνητικές πράξεις, που σχετίζονται με την οργάνωση και λειτουργία του, καθώς το έργο αυτό ανήκει στην ηγεσία του Δικαστηρίου ή της οικείας δικαστικής ένωσης, που εκπροσωπούν το Δικαστήριο και τους λειτουργούς του, αντίστοιχα.

Αποφεύγει τη συμμετοχή σε δημόσιες εκδηλώσεις, διαδηλώσεις ή διαμαρτυρίες, την εμπλοκή ή σχέση με φυσικά ή νομικά πρόσωπα, ενώσεις προσώπων, σωματεία, οργανισμούς, καθώς και γεγονότα ή καταστάσεις, όταν η εμπλοκή ή σχέση άμεσα ή έμμεσα μπορούν πραγματικά ή φαινομενικά να επηρεάσουν ή να θέσουν υπό αμφισβήτηση το κύρος και την αμεροληψία του ιδίου και του Δικαστηρίου.

Επιδεικνύει μεγάλη προσοχή όταν δέχεται προσκλήσεις για συμμετοχή σε κοινωνικές εκδηλώσεις ή συνέδρια από έναν νομικό ή άλλον συναφή επαγγελματικό σύλλογο ή δημόσιο οργανισμό ή από ιδιώτες, προκειμένου να αποφύγει να περιβάλει με το κύρος του προωθητικές ενέργειες ιδιωτών.

Αποφεύγει στενές κοινωνικές σχέσεις και επαφές με δικηγόρους και πολίτες, που τακτικά δραστηριοποιούνται στο Δικαστήριο και επιμελούνται ως δικαστικοί πληρεξούσιοι, νόμιμοι εκπρόσωποι ή αντίκλητοι πάσης φύσεως υποθέσεις που εκκρεμούν σε αυτό.

Σε περίπτωση επικοινωνίας με τους διαδίκους, τους εκπροσώπους ή τους πληρεξουσίου τους, επιδεικνύει υπομονή και ευγένεια.

Επεξήγηση στο άρθρο 7

Υπενθυμίζεται ότι με τον παρόντα Χάρτη δεν εξειδικεύονται ιδιαίτερα πειθαρχικά παραπτώματα, όπως εν προκειμένω το παράπτωμα της αναξιοπρεπούς διαγωγής ή συμπεριφοράς. Ανάλογοι Χάρτες Δεοντολογίας άλλων Κρατών εξειδικεύουν πράγματι πειθαρχικά παραπτώματα, ή περιλαμβάνουν αυστηρού δικαίου ρυθμίσεις αντίστοιχες προς τις δικές μας περί «πόθεν έσχες» ή λόγων εξαίρεσης δικαστών. Δεν αποτελεί αντικείμενο του παρόντος Χάρτη η εισαγωγή διατάξεων με τέτοιο περιεχόμενο.

Επεξηγήσεις στο άρθρο 8

Με τον αυτοπεριορισμό του δικαστή επέρχεται η αναγκαία ισορροπία στη σχέση μεταξύ των δικαιωμάτων του ως πολίτη και των ορίων που θέτει το λειτούργημά του.

Ο δικαστής εκφράζεται ελεύθερα, εντός όμως των ορίων που επιβάλλει η δημόσια θέση του. Ειδικότερα στη δημόσια έκφρασή του ο δικαστής επιδεικνύει μετριοπάθεια, ώστε να μην υπονομεύει την αμεροληψία της δικαιοσύνης, στοιχείο απαραίτητο για την εμπιστοσύνη της κοινωνίας.

Προβαίνει σε ορθή χρήση των μέσων μαζικής ενημέρωσης και επικοινωνίας, αποβλέποντας μόνο στην καλύτερη κατανόηση από τους πολίτες της αποστολής της δικαιοσύνης και στην προβολή του ίδιου του θεσμού, τον οποίο υπηρετεί, χωρίς να πλήττει ούτε το Δικαστήριο ούτε τους συναδέλφους του, έστω και ανώνυμα, χωρίς να επιδιώκει την προαγωγή των προσωπικών του συμφερόντων, και εν τέλει χωρίς να εμφανίζεται, στο όνομα της ελευθερίας της έκφρασης, μεροληπτικός ή προκατειλημμένος.

Δεν σχολιάζει υποθέσεις που είναι πιθανόν να του ανατεθούν μελλοντικά, πολλώ δε μάλλον δεν κοινοποιεί δημοσίως πληροφορίες για τις υποθέσεις που χειρίζεται.

Τηρεί το επαγγελματικό απόρρητο και το απόρρητο των διασκέψεων σε κάθε ανάρτησή του στο διαδίκτυο ή προσχώρησή του στα μηνύματα άλλων, καθώς οι ιστότοποι κοινωνικής δικτύωσης θεωρούνται κατ' αρχήν δημόσιος χώρος, ανεξαρτήτως του είδους του ιστότοπου, της παραμετροποίησής του ή του αριθμού των επαφών του χρήστη. Χρησιμοποιεί τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης με σύνεση και περίσκεψη αποφεύγοντας να αναρτά σχόλια ή απόψεις ή να επιδοκιμάζει ή αποδοκιμάζει απόψεις και σχόλια τρίτων, καθόσον οι ενέργειες αυτές ενδέχεται να πλήξουν ή να θέσουν υπό αμφισβήτηση την

αμεροληψία του και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην ανεξαρτησία του Δικαστηρίου. Αποφεύγει τη διατύπωση στα έντυπα και ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης, επικοινωνίας και κοινωνικής δικτύωσης σχολίων για πολιτικά, οικονομικά ή κοινωνικά και άλλα ευαίσθητα ζητήματα.

Οι αναρτήσεις σε αυτούς τους λογαριασμούς δεν θεωρούνται ιδιωτική αλληλογραφία, εκτός αν ο δικαστής έχει εκ των προτέρων φροντίσει (με την ορθή παραμετροποίηση) να περιορίζει την πρόσβαση στον λογαριασμό του σε περιορισμένο και αξιόπιστο κύκλο επαφών, καθώς επίσης να αποκλείει την εύρεση του λογαριασμού του στα αποτελέσματα των μηχανών αναζήτησης στο διαδίκτυο.

Ο δικαστής με παρουσία στα ψηφιακά δίκτυα αποφεύγει να τονίζει τη δικαστική του ιδιότητα όταν συμμετέχει σε διαδικτυακές συζητήσεις και μεριμνά για το περιεχόμενο των δημοσιεύσεών του και των μηνυμάτων προς άλλους χρήστες.

Αποφεύγει τη διατύπωση δημοσίως ή ιδιωτικώς γνώμης, σχολίου ή κριτικής, που αφορά σε πρόσωπα, γεγονότα ή καταστάσεις που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με υποθέσεις, οι οποίες εκκρεμούν ή ενδέχεται να εισαχθούν στο Δικαστήριο, έστω και αν δεν μετέχει ή δεν πρόκειται να μετάσχει στην εκδίκασή τους.

Επεξηγήσεις στο άρθρο 9

Η επίτευξη της αποτελεσματικότητας συνέχεται με: α) την αναγνώριση επαρκούς χρόνου ανάπαυσης του δικαστή κατ' έτος, β) τον εφοδιασμό του με την κατάλληλη γραμματειακή υποστήριξη και υλικοτεχνική υποδομή, γ) την παροχή ευκαιριών εκπαίδευσης και επιμόρφωσής του, και δ) την αναγνώριση της σημασίας της ποιοτικής εργασίας παράλληλα με την ταχεία περαίωση των υποθέσεων.

Επεξηγήσεις στο άρθρο 10

Κατά την εκδίκαση των υποθέσεων αποφαίνεται χωρίς προκαταλήψεις, αφενός συμμορφούμενος με τις αρχές της δίκαιης δίκης και τους ισχύοντες κάθε φορά δικονομικούς κανόνες, αφετέρου επιδεικνύοντας σεβασμό και ισότιμη μεταχείριση στους διαδίκους και τους πληρεξουσίους τους. Ασκεί τα καθήκοντά του χωρίς πάσης φύσεως επιρροές και πιέσεις προερχόμενες από το εσωτερικό ή το εξωτερικό περιβάλλον του Δικαστηρίου και τηρεί μια αντικειμενική στάση για όλα τα ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει.

Επεξήγηση στο άρθρο 11

Αν και αυτονόητη, εν όψει όσων έχουν αναφερθεί στο Προοίμιο και στις Επεξηγήσεις, κρίθηκε χρήσιμο να επαναληφθεί εδώ η σημαντική αυτή διευκρίνιση.

Επεξηγήσεις στα άρθρα 12 και 13

Πρόκειται περί μέτρων εσωτερικής τάξεως. Η κατάθεση των δώρων αποτελεί έντονη σύσταση, χωρίς πρόβλεψη καμιάς κύρωσης.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

Παράρτημα II

Απόφαση ΦΓ8/28662

**«Ορισμός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου
εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου»**

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε στο Κατάστημά του, στις 10 Ιουνίου 2020, με την ακόλουθη σύνθεση: Ιωάννης Σαρμάς, Πρόεδρος, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή και Κωνσταντίνος Κωστόπουλος Αντιπρόεδροι, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Κωνσταντίνα Ζώη, Γεωργία Τζομάκα, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπης, Ειρήνη Κατσικέρη, Γεωργία Παπαναγοπούλου, Νεκταρία Δουλιανάκη, Αικατερίνη Μποκόρου και Αντιγόνη Στίνη, Σύμβουλοι (η Αντιπρόεδρος Μαρία Αθανασοπούλου και οι Σύμβουλοι Γεώργιος Βοΐλης, Ελένη Λυκεσά, Σταμάτιος Πουλής, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Στυλιανός Λεντιδάκης, Βασιλική Σοφιανού, Νικολέτα Ρένεση και Γρηγόριος Βαλληνδράς, απουσίασαν δικαιολογημένα, ενώ η Σύμβουλος Βασιλική Πέππα αποχώρησε από τη διάσκεψη, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 1968/1991), με την παρουσία του Επιτρόπου της Επικρατείας Αντωνίου Νικητάκη, κωλυομένης της Γενικής Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Χρυσούλας Καραμαδούκη και της Γραμματέως Ελένης Αυγουστόγλου, Επιτρόπου, στην Υπηρεσία Επιτρόπου "Γραμματεία" του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αφού έλαβε υπόψη :

1. Τις διατάξεις του άρθρου 168 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (φ. 143 Α').
2. Τις διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (φ. 133 Α').
3. Τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» (φ. 52 Α').

4. Τις διατάξεις των άρθρων 1, 6 και 46 της ΦΓ8/57805/2019 απόφασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Έγκριση του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (φ. 4220 Β').
5. Τα πρακτικά της 12^{ης}/10.6.2020 Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
6. Τη σύμφωνη γνώμη του Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Αντωνίου Νικητάκη. Και
7. Το γεγονός ότι από την απόφαση αυτή δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Ορίζει το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως ακολούθως:

Άρθρο 1 Στοιχεία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου στο Ελεγκτικό Συνέδριο περιλαμβάνει:

- α) τον Ενδογενή Έλεγχο,
- β) τον Εσωτερικό Ελεγκτή, και
- γ) την Επιτροπή Διασφάλισης της Ανεξαρτησίας του Εσωτερικού ελεγκτή.

Άρθρο 2 Ο Ενδογενής Έλεγχος

1. Μία σειρά ενεργειών ελέγχου ενσωματώνεται σε κάθε μια από τις φάσεις που συνθέτουν τις επιμέρους διαδικασίες ανάληψης υποχρέωσης, εκκαθάρισης δαπάνης και εντολής πληρωμής, ταμειακής διαχείρισης, αποθήκης και λογιστικής αποτύπωσης (Ενδογενής Έλεγχος).

2. Ο Ενδογενής Έλεγχος αποβλέπει στον εντοπισμό των δημοσιονομικών κινδύνων που ελλοχεύουν σε κάθε φάση της δημοσιονομικής διαδικασίας και στη θέσπιση κατάλληλων και αποτελεσματικών δικλίδων για την αντιμετώπισή τους.

3. Οι επιμέρους δημοσιονομικές διαδικασίες περιγράφονται σε πίνακες (βλ. συνημμένο υπόδειγμα). Σε κάθε πίνακα περιλαμβάνονται στήλες στις οποίες καταγράφονται οι ενέργειες προς παραγωγή πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες, μεταξύ δε των στηλών αυτών, σε μία στήλη με τίτλο «Κίνδυνοι» εντοπίζονται οι παρεκκλίσεις από τη νομιμότητα και κανονικότητα που πιθανολογούνται για την οικεία ενέργεια (χρησιμοποιούνται κόκκινα στοιχεία), και δίπλα στη στήλη αυτή σε άλλη στήλη με τίτλο «Δικλίδες» αναφέρονται οι διαδικασίες πρόληψης και αποτροπής των κινδύνων (χρησιμοποιούνται πράσινα στοιχεία).

4. Οι πίνακες της προηγούμενης παραγράφου συντάσσονται, τηρούνται και τροποποιούνται με ευθύνη του δημοσιονομικώς υπευθύνου κάθε επιμέρους διαδικασίας από αυτές που μνημονεύονται στην παράγραφο 1.

Άρθρο 3 Ο Εσωτερικός Ελεγκτής

1. Ως Εσωτερικός Ελεγκτής επιλέγεται Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου που κρίνεται ικανός να εκτελέσει αποτελεσματικά τα καθήκοντα που περιγράφονται στις τρεις επόμενες παραγράφους, παρέχοντας τα σχετικά εχέγγυα.

2. Ο Εσωτερικός Ελεγκτής επισκοπεί αδιάκοπα τη λειτουργία του Ενδογενούς Ελέγχου προς τον σκοπό της διαπίστωσης των αδυναμιών του και της διατύπωσης σχετικών συστάσεων προς τους δημοσιονομικούς υπεύθυνους. Ο Εσωτερικός Ελεγκτής σχηματίζει αυτοτελή, ανεξάρτητη εκτίμηση περί των δημοσιονομικών κινδύνων κάθε διαδικασίας με δημοσιονομικές συνέπειες, και με βάση την εκτίμησή του αυτή διαμορφώνει άποψη περί την καταλληλότητα των δικλίδων που απαιτούνται για την αντιμετώπιση των διαπιστωθέντων από αυτόν κινδύνων. Στη συνέχεια συγκρίνει τις δικές του εκτιμήσεις περί των κινδύνων και των αναγκαίων δικλίδων με ό,τι εφαρμόζεται στον Ενδογενή Έλεγχο, και διατυπώνει συστάσεις στηριζόμενες στις αποκλίσεις που τυχόν έχει εντοπίσει.

3. Ο Εσωτερικός Ελεγκτής μπορεί να προγραμματίζει και εκτελεί στοχευμένους ελέγχους.

4. Οι συμβουλευτικές υπηρεσίες του Εσωτερικού Ελεγκτή συνίστανται σε διατύπωση μη δεσμευτικής γνώμης περί αποφυγής κινδύνων ή περί ανάληψης διορθωτικών ενεργειών για την αντιμετώπιση αδυναμιών του Ενδογενούς Ελέγχου, όταν η γνώμη αυτή ζητείται από τους δημοσιονομικούς υπεύθυνους. Κατά την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών, ο Εσωτερικός Ελεγκτής διατηρεί την ανεξαρτησία του.

5. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ο Εσωτερικός Ελεγκτής δεν επιτρέπεται να εμπλακεί σε ενεργό διαχείριση. Αν λειτουργεί συμβουλευτικά, την τελική απόφαση και την ευθύνη έχουν οι αρμόδιοι υπεύθυνοι του Ενδογενούς Ελέγχου.

6. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, ο Εσωτερικός Ελεγκτής οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τα γενικώς αποδεκτά διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές, όπως διαμορφώνονται, ιδίως, από τον Διεθνή Οργανισμό των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INT.O.S.A.I.), από την Επιτροπή Επιχορήγησης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (COSO) και από το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (IIA).

Άρθρο 4 Η Επιτροπή Διασφάλισης της Ανεξαρτησίας του Εσωτερικού Ελεγκτή

1. Η Επιτροπή Διασφάλισης της Ανεξαρτησίας του Εσωτερικού Ελεγκτή (στο εξής η Επιτροπή) είναι τριμελής. Τα μέλη της ορίζονται από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μεταξύ των μελών της, για διετή θητεία.

2. Η Επιτροπή εγγυάται την ανεξαρτησία του Εσωτερικού Ελεγκτή, παρακολουθεί τις εργασίες του, αξιολογεί την ποιότητά τους και εξασφαλίζει

ότι οι συστάσεις του Εσωτερικού Ελεγκτή λαμβάνονται δεόντως υπόψη από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

3. Η Επιτροπή δεν έχει αρμοδιότητες διαχείρισης.

4. Η Επιτροπή:

α) παρακολουθεί την εφαρμογή των συστάσεων του Εσωτερικού Ελεγκτή και των ενεργειών που αναλαμβάνονται για τον σκοπό αυτό,

β) θέτει υπόψη της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου κάθε ζήτημα που κρίνει ότι είναι αναγκαίο να τεθεί, σχετικά με τα καθήκοντα του Εσωτερικού Ελεγκτή, και προτείνει τυχόν ενέργειες και μέτρα που πρέπει να ληφθούν,

γ) λαμβάνει θέση σε τυχόν διαφωνία που ανακύπτει μεταξύ του Εσωτερικού Ελεγκτή και των δημοσιονομικώς υπευθύνων, όσον αφορά τις αδυναμίες του Ενδογενούς Ελέγχου, τα συναφή ευρήματα και τις συστάσεις,

δ) αίρει διαφωνίες μεταξύ του Εσωτερικού Ελεγκτή και των δημοσιονομικών υπευθύνων, ύστερα από αίτημα ενός από αυτούς ή αυτεπάγγελτα,

ε) ενημερώνεται για τον σχεδιασμό κάθε ελεγκτικού έργου του Εσωτερικού Ελεγκτή, μέσω της κοινοποίησης σε αυτήν των Υπομνημάτων Σχεδιασμού Ελέγχου, καθώς και για τυχόν αλλαγές.

5. Στο πρώτο τρίμηνο κάθε χρόνου, η Επιτροπή υποβάλλει στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου την ετήσια έκθεση των δραστηριοτήτων της.

6. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της, η Επιτροπή οφείλει, κατά τα λοιπά, να λαμβάνει υπόψη της τα Διεθνή Πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου που διαμορφώνονται από το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών.

Άρθρο 5

Η παρούσα ισχύει από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ (άρθρο 1 παρ. 3)

Αναλυτικός Πίνακας Σταδίων της Διαδικασίας, Κινδύνων και Δικλίδων

Ονομασία Διαδικασίας		Κίνδυνος	Δικλίδες		
Στάδιο ροής εργασιών	Περιγραφή εργασίας	Εντοπισθέντες κίνδυνοι	Διαδικασία Ελέγχου/ Περιγραφή δικλίδων	Υπεύθυνος δικλίδας	Χειρωνακτικές/ Αυτοματοποιημένες/ Μικτές
Στάδιο 1	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Στάδιο 2	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Κ.Ο.Κ.					

Η απόφαση αυτή να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

Παράρτημα ΙΙΙ

Απόφαση ΦΓ8/55081

«Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάρχουν στην ελεγκτική του δικαιοδοσία»

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΕ ΠΛΗΡΗ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε στο Κατάστημά του, στις 4 Νοεμβρίου 2020, με την ακόλουθη σύνθεση: Ιωάννης Σαρμάς, Πρόεδρος, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Μαρία Αθανασοπούλου και Ασημίνα Σαντοριναίου, Αντιπρόεδροι, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπτης, Ειρήνη Κατσικέρη, Γεωργία Παπαναγοπούλου, Νεκταρία Δουλιανάκη, Νικολέτα Ρένεση, Αικατερίνη Μποκώρου, Αντιγόνη Στίνη, Βασιλική Πέππα και Γρηγόριος Βαλληνδράς, Σύμβουλοι Οι Αντιπρόεδροι Σωτηρία Ντούνη, Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή και οι Σύμβουλοι Γεώργιος Βοΐλης, Ελένη Λυκεσά, Στυλιανός Λεντιδάκης, απουσίασαν δικαιολογημένα με την παρουσία του Επιτρόπου Επικρατείας Αντωνίου Νικητάκη, κωλυομένης της Γενικής Επιτροπής της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Χρυσούλας Καραμαδούκη και της Γραμματέως Ελένης Αυγουστόγλου, Επιτρόπου, στην Υπηρεσία Επιτρόπου "Γραμματεία" του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αφού έλαβε υπόψη:

1. Την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 28 παρ. 9 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013, φ. 52 Α') όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 341 παρ. 2 του ν. 4700/2020 (φ. 127 Α'), σύμφωνα με την οποία: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο, μέσω των Υπηρεσιών Επιτρόπου του, παρακολουθεί την εγκατάσταση και εφαρμογή

συστημάτων εσωτερικού ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία και κρίνει την αποτελεσματικότητα των συστημάτων αυτών για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών κινδύνων. Με απόφαση της Ολομέλειας ρυθμίζεται κάθε ζήτημα σχετικό με τη διαδικασία για την εφαρμογή όσων ορίζονται στην παρούσα».

2. Τη διάταξη του άρθρου 169 παρ. 2 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (φ. 143 Α'), σύμφωνα με την οποία: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και των εσωτερικών δικλίδων όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης».
3. Τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο όπως η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 341 παρ. 1 του ν. 4700/2020, σύμφωνα με την οποία: «Οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου: α) ασκούν (...) έλεγχο της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων από αυτούς υπηρεσιών και φορέων (...)».
4. Τη διάταξη του άρθρου 54 Α παρ. 3 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο όπως η διάταξη αυτή θεσπίστηκε με το άρθρο 347 του ν. 4700/2020, σύμφωνα με την οποία: «Αν ο Επίτροπος κρίνει ότι το σύστημα εσωτερικού ελέγχου του ελεγχόμενου από αυτόν ειδικού λογαριασμού ή οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή άλλου φορέα που υπάγεται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου λειτούργησε αποτελεσματικά κατά το κρίσιμο οικονομικό έτος, περιορίζοντας στο ελάχιστο τον δημοσιονομικό κίνδυνο, μπορεί, ύστερα από έγκριση του Τμήματος Ελέγχων, να μην ασκήσει έλεγχο στις υποκείμενες στους λογαριασμούς συναλλαγές και πράξεις».
5. Τη διάταξη του άρθρου 5 Α του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο όπως η διάταξη αυτή θεσπίστηκε με το άρθρο 340 του ν. 4700/2020, με την οποία προβλέφθηκε η σύσταση Τμήματος Ελέγχων στο Ελεγκτικό Συνέδριο.
6. Τη ΦΓ8/57805/2019 (φ. 4220 Β') κανονιστική απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Έγκριση του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου».
7. Τη ΦΓ8/28662/2020 (φ. 2424 Β') κανονιστική απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Ορισμός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου», στην οποία αποτυπώθηκε η αντίληψη του Ανωτάτου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου αναφορικά με το περιεχόμενο του εσωτερικού ελέγχου και τα όργανα άσκησης αυτού.
8. Τα από 13.10.2020 πρακτικά της 24^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της μείζονος Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα οποία εγκρίθηκε το εγχειρίδιο ελέγχου της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των υπαγόμενων στην ελεγκτική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού

Συνεδρίου υπηρεσιών και φορέων.

9. Τη με αριθμό 8 σκέψη της απόφασης ΕΛΣ Ολ. 2014/2020, όπου κρίθηκε ως εξής: «[Σ]υνυπεύθυνος στην πρόκληση διαχειριστικού ελλείμματος, καταλογιζόμενος μαζί με τον βασικό υπεύθυνο δημόσιο υπόλογο, πρέπει να θεωρείται και ο υπηρεσιακός παράγων που, παρά τις επανειλημμένες οχλήσεις ελεγκτικών φορέων ή υπαλλήλων της υπηρεσίας του, δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα αποτροπής διαχειριστικών παρατυπιών συναφών με την πρόκληση του ελλείμματος, αν και όφειλε, ως εκ της υπηρεσιακής του ιδιότητας, να προστατεύει τη δημόσια περιουσία. Η ως άνω υποχρέωση αφορά ιδίως τους κατά νόμο ασκούντες εποπτεία σε δημόσια υπηρεσία, ακόμη και όταν αυτοί έχουν νομίμως εκχωρήσει ειδικότερη αρμοδιότητά τους σε άλλο όργανο, καθόσον δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι απεκδύονται έτσι της εγγενούς θεμελιώδους υπηρεσιακής τους υποχρέωσης να προστατεύουν την δημόσια περιουσία».
10. Τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 περ. γ' της ΦΓ8/44407/2020 (φ. 3779 Β') κανονιστικής απόφασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Ρυθμίσεις για τη συγκρότηση και τη λειτουργία της Ολομέλειας και των Τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου».
11. Την εισήγηση της Ομάδας Εργασίας υπό τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου και μέλη της τον Αντιπρόεδρο Κωνσταντίνο Κωστόπουλο και τους Συμβούλους Βασιλική Ανδρεοπούλου, Σταμάτιο Πουλή, Δημήτριο Πέππα, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνο Εφεντάκη, Δημήτριο Τσακανίκα, Αργυρώ Μαυρομαμάτη και Νεκταρία Δουλιανάκη.
12. Τα Πρακτικά της 27ης/4.11.2020 Γενικής Συνεδρίασης της Πλήρους Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
13. Τη σύμφωνη γνώμη του Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Αντωνίου Νικητάκη, όπως διατυπώθηκε στα από 13.10.2020 πρακτικά της 24^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της μείζονος Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
14. Το γεγονός ότι από την απόφαση αυτή δεν προκαλείται δαπάνη στον κρατικό προϋπολογισμό.

Αποφάσισε Ομόφωνα

Άρθρο 1 Γενικοί Ορισμοί

1. Δεν υφίσταται *σύστημα* εσωτερικού ελέγχου σε φορέα, ακόμη και όταν λειτουργεί σε αυτόν γραφείο Εσωτερικού Ελεγκτή, αν δεν έχουν καταγραφεί από τον φορέα αναλυτικά οι διαδικασίες παραγωγής ή διενέργειας πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες και αν, για τις ειδικότερες ενέργειες που συνθέτουν τις επιμέρους διαδικασίες, δεν έχουν εντοπισθεί μέσω κατ'ιδίαν εκτίμησης των δημοσιονομικών υπευθύνων ή ύστερα από εμπειριστατωμένη εκτίμηση ειδικών αναλυτών, οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι και δεν έχουν επιπλέον προβλεφθεί δικλίδες προς αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών (ενδογενής έλεγχος).

2. Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου αποβλέπει στην εκμηδένιση ή ελαχιστοποίηση των δημοσιονομικών κινδύνων με τη χρήση των κατάλληλων δικλίδων, οι οποίες επιλέγονται ύστερα από εκτίμηση της σοβαρότητας του κινδύνου, της πιθανότητας επέλευσής του και της θυσίας που συνεπάγεται η κινητοποίηση των μέσων αντιμετώπισής του.

3. Ως δημοσιονομικοί κίνδυνοι νοούνται ιδίως: 1. Ο κίνδυνος αυθαίρετης υλικής αφαίρεσης ή καταστροφής της περιουσίας του φορέα (λ.χ. υπεξαίρεση). 2. Ο κίνδυνος απεμπόλησης από τον φορέα δημόσιων αξιώσεων του εις βάρος τρίτων (λ.χ. μη είσπραξη φόρου). 3. Ο κίνδυνος ανάληψης από τον φορέα δημόσιων υποχρεώσεων χωρίς δυνατότητα εκπλήρωσης (λ.χ. δάνεια). 4. Ο κίνδυνος μη σύννομης χορήγησης από τον φορέα δικαιωμάτων υπέρ τρίτων (λ.χ. μη νόμιμη απευθείας ανάθεση). 5. Ο κίνδυνος μη σύννομης εκταμίευσης από τον φορέα δημόσιου χρήματος ή διάθεσης περιουσίας (λ.χ. πληρωμή χωρίς υπαρκτή παραλαβή), και 6. Ο κίνδυνος διάθεσης από τον φορέα δημόσιου χρήματος χωρίς εγγυήσεις για την επίτευξη του καλύτερου αποτελέσματος (λ.χ. σπάταλη διαχείριση).

4. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει την αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου συνολικώς χωρίς να διακρίνει τα επιμέρους στοιχεία του συστήματος, δηλαδή τον ενδογενή έλεγχο και τις ενέργειες του Εσωτερικού Ελεγκτή ή της Επιτροπής Εσωτερικού Ελέγχου. Μπορεί όμως να προγραμματίσει ειδικούς ελέγχους για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της δράσης των δύο ως άνω οργάνων.

5. Σε όσους φορείς δεν υφίσταται σύστημα εσωτερικού ελέγχου κατά την έννοια της παραγράφου 1, θεωρείται, για τις ανάγκες εφαρμογής της παρούσας, ότι λειτουργεί άτυπος εσωτερικός έλεγχος ο οποίος υπόκειται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα επόμενα άρθρα, σε ενδελεχή εξέταση από το Ελεγκτικό Συνέδριο της αποτελεσματικότητας αυτού να προστατεύσει το δημόσιο χρήμα και τη δημόσια περιουσία.

Άρθρο 2

Έλεγχος των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου σύμφωνα με το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων

1. Σε κάθε Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται υποχρεωτικά κατάλογος με ειδικά αντικείμενα προς έλεγχο της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των υπαγόμενων στην ελεγκτική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου φορέων. Τα αντικείμενα ελέγχου επιλέγονται ώστε κάθε έτος να καλύπτονται από τον έλεγχο όλες οι κατηγορίες δημοσιονομικών κινδύνων, να κατανέμονται σε όλες τις Υπηρεσίες Επιτρόπου που ελέγχουν φορείς, και να αφορούν κατά το δυνατόν τους περισσότερους από τους ελεγχόμενους φορείς.

2. Ο έλεγχος μπορεί να αφορά όχι μόνο το τρέχον δημοσιονομικό έτος αλλά και προηγούμενα, διεξάγεται δε όπως ορίζεται στο οικείο εγχειρίδιο ελέγχου με επιλογή της προσφορότερης ελεγκτικής προσέγγισης ανά κίνδυνο ή δραστηριότητα.

3. Για τη διεξαγωγή του ελέγχου, ο Επίτροπος ζητεί κατ' αρχάς τον χάρτη του ελεγχόμενου φορέα με την καταγραφή των διαδικασιών παραγωγής ή διενέργειας πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες, τον εντοπισμό των κινδύνων σε κάθε διαδικασία και την πρόβλεψη δικλίδων αντιμετώπισης των κινδύνων. Αν αυτός δεν υφίσταται, ο Επίτροπος απευθύνει αμέσως στο όργανο που προΐσταται του φορέα έγγραφο αποκαλούμενο «σύσταση», στο οποίο μνημονεύεται η σκέψη 8 της απόφασης ΕΛΣ Ολ. 2014/2020. Αν υφίσταται χάρτης, ο Επίτροπος αναζητεί εντός αυτού τη συγκεκριμένη διαδικασία που έχει υπαχθεί στον έλεγχο του, εκτιμά την πληρότητα της καταγραφής της ελεγχόμενης διαδικασίας, την ορθότητα και πληρότητα των κινδύνων που εντοπίστηκαν και την επάρκεια και λυσιτέλεια των συναφών δικλίδων.

4. Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα και με τα οριζόμενα στην παράγραφο 5 του άρθρου 1, ο Επίτροπος επαληθεύει, όπως ορίζεται στο υπόμνημα σχεδιασμού ελέγχου, την τήρηση της νομιμότητας, της κανονικότητας και της υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης εξετάζοντας συγκεκριμένες συναλλαγές, μέχρις ότου σχηματίσει την απαιτούμενη από το εγχειρίδιο ελέγχου εμπειριστατώμενη αντίληψη για την οικεία πρακτική του φορέα ως προς το υπό έλεγχο αντικείμενο.

5. Τα ανά Υπηρεσία Επιτρόπου ευρήματα υπόκεινται σε ex ante έλεγχο ποιότητας από τον αρμόδιο Γενικό Συντονιστή, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 38 παρ. 2 και 3 του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου

6. Το Τμήμα Ελέγχων επιλύει, ύστερα από αίτημα του ελεγχόμενου φορέα ή του αρμόδιου Επιτρόπου, οποιοδήποτε ζήτημα ανακύψει κατά τον έλεγχο αν κρίνει ότι είναι γενικότερης σημασίας ή ότι αφορά το σύνολο ή μεγάλο μέρος του υποβληθέντος στον έλεγχο αντικειμένου.

Άρθρο 3

Απαλλαγή από κατασταλακτικό έλεγχο των φορέων που ελαχιστοποίησαν τον δημοσιονομικό κίνδυνο

1. Για τους σκοπούς του άρθρου 54 Α παρ. 3 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο ελεγχόμενος φορέας δύναται να αιτηθεί αιτιολογημένα την υπαγωγή του σε διαρκή παρακολούθηση όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του συστήματός του εσωτερικού ελέγχου από τον αρμόδιο Επίτροπο προς ελαχιστοποίηση του δημοσιονομικού κινδύνου συνολικώς.

2. Ο έλεγχος αφορά τις πράξεις ή ενέργειες του οικονομικού έτους εκτέλεσης του προϋπολογισμού, και δεν επεκτείνεται σε προηγούμενα οικονομικά έτη.

3. Για την υπαγωγή εκδίδεται πράξη του Τμήματος Ελέγχων ύστερα από εκτίμηση των ελεγκτικών δυνάμεων της Υπηρεσίας Επιτρόπου που θα διεξαγάγει τον έλεγχο. Στην πράξη αυτή καθορίζονται οι ειδικότεροι τομείς δραστηριοτήτων και συναλλαγών που θα υπαχθούν στον έλεγχο, μπορεί δε για ορισμένες από αυτές να ζητηθεί η διενέργεια ελέγχων πριν από τη συντέλεση

των οικείων ενεργειών ανάληψης νομικής υποχρέωσης, εκκαθάρισης ή πληρωμής.

4. Μετά το τέλος του οικονομικού έτους ο Επίτροπος συντάσσει εμπεριστατωμένη έκθεση με την οποία αποφαίνεται αν όντως έχει ελαχιστοποιηθεί ο δημοσιονομικός κίνδυνος στον υπαχθέντα στον έλεγχο φορέα.

5. Την έκθεση εξετάζει το Τμήμα Ελέγχων, το οποίο δίδει την προβλεπόμενη στο άρθρο 54 Α παρ. 3 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, έγκριση.

Άρθρο 4

Εμπλοκή στον εσωτερικό έλεγχο

1. Αν σε φορέα που έχει καταγράψει τις διαδικασίες παραγωγής ή διενέργειας πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες, έχει προβεί σε εκτίμηση κινδύνων και έχει εγκαταστήσει δικλίδες αντιμετώπισής τους, η διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου εμφανίζει εμπλοκή μη δυνάμενη λόγω αμφιβολιών να χαρακτηρίσει πράξη ή ενέργεια ως νόμιμη ή κανονική, ο φορέας αυτός, διά της προϊστάμενης αρχής του, μπορεί να ζητήσει από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου να εκφέρει γνώμη επί του ζητήματος ως προς το οποίο ανεφύη η εμπλοκή. Τέτοιο ζήτημα μπορεί να ανακύψει όταν εφαρμόζεται νέα ρύθμιση ως προς την ερμηνεία της οποίας υποστηρίζονται πλείονες σοβαρές ερμηνευτικές εκδοχές, όταν υφίσταται αντιφατική ή μη διαυγής νομολογία των δικαστηρίων, ή όταν υφίσταται δυσχέρεια χαρακτηρισμού του πραγματικού εν όψει αοριστίας της νομικής έννοιας που πρέπει να εφαρμοσθεί σ' αυτό (λ.χ. περιπτώσεις απ' ευθείας αναθέσεως λόγω απροβλέπτου και κατεπείγοντος).

2. Ο Επίτροπος που επιλαμβάνεται αιτήματος όπως αυτό που περιγράφεται στην παράγραφο 1 εξετάζει το παραδεκτό αυτού κρίνοντας αν πράγματι έχει εγκατασταθεί ικανοποιητικό σύστημα ενδογενούς ελέγχου στον φορέα που το υποβάλει και αν συντρέχουν όντως λόγοι που δικαιολογούν την υποβολή του ερωτήματος. Στη συνέχεια, ο Επίτροπος, αν η απάντηση επί της ουσίας είναι ευχερής ή αν δεν τίθεται ζήτημα ευρύτερης σημασίας, γνωμοδοτεί ο ίδιος, άλλως παραπέμπει το αίτημα στο Τμήμα Ελέγχων, το οποίο γνωμοδοτεί οριστικώς.

3. Αν ανακύψει διαφωνία σχετικά με τα ζητήματα της παραγράφου 2 αποφαίνεται το Τμήμα Ελέγχων.

4. Οι ενέργειες του ελεγχόμενου φορέα σε συμμόρφωση προς τη γνωμοδότηση που εκδίδεται κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 2 παρακολουθούνται από τον αρμόδιο Επίτροπο.

Άρθρο 5

Αδράνεια φορέα για την εγκατάσταση εντός αυτού συστήματος εσωτερικού ελέγχου

1. Οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενημερώνονται ανά τρίμηνο από τους υπαγόμενους στην ελεγκτική τους αρμοδιότητα φορείς ως προς την

πορεία εγκατάστασης εντός αυτών συστήματος εσωτερικού ελέγχου που να πληροί τις απαιτήσεις του ορισμού που δίδεται στο άρθρο 1 παρ. 1 της παρούσας.

2. Οι αρμόδιοι Γενικοί Συντονιστές συντάσσουν ανά τρίμηνο συγκεντρωτικό πίνακα επί της προόδου, την οποία διαβιβάζουν στο Τμήμα Ελέγχων.

3. Αν κατά το πρώτο τρίμηνο εφαρμογής της παρούσας ο Επίτροπος δεν διαπιστώσει πρόοδο από την οποία να μπορεί να συναγάγει ότι επίκειται σε εύλογο χρόνο η πλήρης εγκατάσταση και λειτουργία του συστήματος, απευθύνει «σύσταση» στον οικείο φορέα, με ενδεικτικές παρατηρήσεις επί των ενεργειών που αναμένεται να εκτελεστούν. Αν κατά το δεύτερο τρίμηνο, ο Επίτροπος διαπιστώσει ότι δεν έχει συντελεστεί πρόοδος ή ότι αυτή είναι ανεπαρκής, ο αρμόδιος Γενικός Συντονιστής, αφού ενημερωθεί από τον Επίτροπο, απευθύνει νέα σύσταση στον φορέα, στην οποία υπενθυμίζει τη σκέψη 8 της απόφασης 2014/2020 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Εφόσον η κατάσταση παραμένει στάσιμη και μετά το τέλος του τρίτου τριμήνου, ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ύστερα από γνώμη του Τμήματος Ελέγχων, απευθύνει «όχληση» στον προϊστάμενο του φορέα, ενημερώνοντάς τον για την προσωπική του ευθύνη κατά τα ως άνω κριθέντα από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου.

4. Η εποπτεύουσα τον φορέα αρχή ενημερώνεται αμέσως από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την αποστολή της όχλησης που αναφέρεται στην παράγραφο 3, με μνεία στο σχετικό έγγραφο της σημασίας και των συνεπειών που αυτή συνεπάγεται. Με τον ίδιο τρόπο ενημερώνεται και η αρχή που χρηματοδοτεί ή επιχορηγεί τον φορέα. Στην ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τη Βουλή μνημονεύονται υποχρεωτικώς οι φορείς στους οποίους απευθύνθηκε όχληση, και εξακολουθούν να αδρανούν.

5. Ο αρμόδιος Επίτροπος εξακολουθεί να παρακολουθεί την πορεία εγκατάστασης συστήματος εσωτερικού ελέγχου στον αδρανούμενο κατά τα ανωτέρω φορέα, μέχρι πλήρους συμμόρφωσης αυτού.

Άρθρο 6

Εξουσία Επιτρόπων να ελέγξουν οίκοθεν την αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου

1. Με την επιφύλαξη των οριζόμενων στο άρθρο 3, οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύνανται, κατά τον χρόνο που έχει διατεθεί από το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων στην ελεγκτική διακριτική τους ευχέρεια, να προγραμματίζουν και εκτελούν ελέγχους αποτελεσματικότητας αποτροπής σοβαρών δημοσιονομικών κινδύνων στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική τους αρμοδιότητα.

2. Οι έλεγχοι διεξάγονται όπως ορίζεται στο οικείο εγχειρίδιο ελέγχου.

3. Προηγείται αιτιολογημένη πράξη του Επιτρόπου όπου αναλύονται οι εντοπισθέντες δημοσιονομικοί κίνδυνοι και εξηγείται η επιλογή του αντικειμένου ελέγχου. Η πράξη κοινοποιείται στον ελεγχόμενο φορέα και στο

Τμήμα Ελέγχων το οποίο ενημερώνεται και για την ελεγκτική προσέγγιση που θα ακολουθηθεί.

4. Ανάλογα με την ένταση του κινδύνου και τη συναφή ανάγκη προστασίας του δημόσιου χρήματος ή της δημόσιας περιουσίας, ο Επίτροπος μπορεί να επιλέξει ως ελεγκτική προσέγγιση και την άσκηση ελέγχου πριν από τη συντέλεση των οικείων ενεργειών ανάληψης νομικής υποχρέωσης, εκκαθάρισης ή πληρωμής των δαπανών.

Άρθρο 7

Συνέπειες εφαρμογής της παρούσας

1. Ο Επίτροπος, εφόσον δεν είναι ο ίδιος αρμόδιος σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ. 1 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 345 παρ. 2 του ν. 4700/2020, υποχρεούται, χωρίς να ζητήσει την έγκριση του Τμήματος Ελέγχων ή του αρμόδιου Γενικού Συντονιστή, να υποβάλει αίτημα καταλογισμού κατά υπευθύνου κατά την κρίση του υπολόγου ή συνευθυνόμενου, αν από την άσκηση των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων, όπως ορίζονται στα άρθρα 2, 3 και 6 της παρούσας, διαπιστώσει έλλειμμα σε δημόσια διαχείριση.

2. Η διάταξη της παραγράφου 1 εφαρμόζεται και όταν ο φορέας, παρά την έκδοση γνωμοδότησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 4 παρ. 2 της παρούσας, διενεργήσει πράξη αντίθετη στα οριζόμενα στη γνωμοδότηση, εφόσον ο αρμόδιος Επίτροπος διαπιστώσει πρόκληση ελλείμματος από την ενέργεια αυτή του φορέα.

3. Αν, κατά την άσκηση από το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχου επί της αποτελεσματικότητας του εσωτερικού ελέγχου φορέα, διαπιστωθεί παρατυπία στη δημοσιονομική διαχείριση του τρέχοντος έτους, απευθύνεται από τον Επίτροπο στον φορέα, εφόσον η παρατυπία δεν είναι ουσιώδης, σύσταση συμμόρφωσης. Ο φορέας τίθεται στη συνέχεια υπό παρακολούθηση αν θεράπευσε την παρατυπία, εφόσον αυτή είναι θεραπεύσιμη, ή άλλως αν δεν επανέλαβε την ίδια παρατυπία σε επόμενη ενέργεια αυτού.

4. Διαφωνίες μεταξύ Επιτρόπου και φορέα για τα ζητήματα που αναφέρονται στην παράγραφο 3 επιλύονται από το Τμήμα Ελέγχων.

5. Το Τμήμα Ελέγχων, ύστερα από ενημέρωσή του από τον αρμόδιο Επίτροπο, αν διαπιστώσει δυστροπία του ελεγχόμενου φορέα να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις του αναφορικά με την εγκατάσταση και λειτουργία εντός αυτού αποτελεσματικού συστήματος εσωτερικού ελέγχου, δύναται, εκτιμώντας το σύνολο των περιστάσεων, να αποφασίσει, κατά τροποποίηση του προγράμματος ελέγχων της οικείας Υπηρεσίας Επιτρόπου, τον κατά προτεραιότητα κατασταλακτικό έλεγχο του δυστροπούντος φορέα μέχρι του χρόνου που επιτρέπεται από τα άρθρα 54 Α παρ. 2 και 66 Α παρ. 4 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Άρθρο 8
Έναρξη ισχύος

Η παρούσα αρχίζει να ισχύει από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ