

# ***Ιστορική Εξέλιξη του Θεσμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου***

Στη διάρκεια του αγώνα υπέρ της εθνικής μας ανεξαρτησίας και κατά τα πρώτα χρόνια από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, ο έλεγχος της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών διενεργούνταν δια της υποβολής εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας στις Εθνοσυνελεύσεις, συνοπτικών λογαριασμών των κρατικών εσόδων και εξόδων, λογαριασμών που είχαν συνταχθεί ατελώς κατά το πλείστον, εξαιτίας της ανώμαλης περιόδου την οποία διήνυε η πατρίδα μας και εξαιτίας της έλλειψης οργανωμένων λογιστικών υπηρεσιών.

## ***Πρώτος Πρόεδρος του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου***

Ο Κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας μέσω του φίλου του Ελβετού Τραπεζίτη Ιωάννη – Γαβριήλ Εϋνάρδου είχε επιτύχει την αποστολή εκ μέρους της Γαλλικής Κυβέρνησης του Αρτεμόν Ρενύ (Arthemond Regny), ως οργανωτή των οικονομικών. Ο Ρενύ ξεκίνησε από την Τουλον της Γαλλίας και αποβιβάστηκε στην Πρωτεύουσα της Ελλάδας, το Ναύπλιο, στις 14 Σεπτεμβρίου 1831, τον ίδιο μήνα που δολοφονήθηκε (στις 27 Σεπτεμβρίου 1831) ο Κυβερνήτης Ι. Καποδίστριας. Ο Ρενύ ήταν ηλικίας 55 ετών και απολάμβανε της ιδιαίτερης εμπιστοσύνης και εκτίμησης του Εϋνάρδου, όπως επίσης και της εκτίμησης του Georg Ludwig von Maurer, καθηγητή του Δημοσίου Δικαίου στο Πανεπιστήμιο του Μονάχου και μέλους της Αντιβασιλείας, ο οποίος είχε σκεφθεί να τον προτείνει για μέλος της Αντιβασιλείας λόγω των ικανοτήτων του και της εξειδικεύσεώς του στα οικονομικά. Ο Ρενύ εισηγήθηκε τη σύσταση του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το πρότυπο του αντίστοιχου Γαλλικού Δικαστηρίου, και ήταν ο πρώτος Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η οργάνωσή του οφείλεται αποκλειστικά σε αυτόν. Πρώτος Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο διορίστηκε ο γνωστός από την υπόθεση των «Δανείων του Άγνωστος» και πρώην Μέλος του Λογιστικού και Ελεγκτικού

Συμβουλίου Σμυρναίος Γεώργιος Σπανιολάκης (Σμύρνη 1787 - Αθήνα 1854), πρώτος Αντιπρόεδρος δε ο Πελοποννήσιος Ανδρέας Παπαδόπουλος (Πάτρα 1800 - Αθήνα 1836). Μόλις ο πρώτος Επίτροπος της Επικρατείας Γεώργιος Σπανιολάκης διορίστηκε ως Γενικός Ταμίας του Κράτους, στην θέση του μετεπήδησε ο Αντιπρόεδρος Α. Παπαδόπουλος στις 3 Μαΐου 1834.

Ο Πρόεδρος Ρενύ, ο Επίτροπος της Επικρατείας Σπανιολάκης και ο Αντιπρόεδρος Παπαδόπουλος, ορκίσθηκαν ενώπιον της Αντιβασιλείας στις 11 Οκτωβρίου 1833. Μέλη του ήταν 4 ελεγκτές (Σύμβουλοι) και το διοικητικό προσωπικό που αποτελούσαν 1 Γραμματέας, 2 Υπογραμματείς και 12 Λογιστές. Ο Ρενύ υπέβαλε στο Βασιλιά Όθωνα στις 22 Μαρτίου 1836 την παραίτησή του, η οποία ανακοινώθηκε στο Σώμα κατά τη Συνεδρίαση της 11ης Απριλίου 1836. Ήταν τότε κοινό μυστικό, ότι ο Ρενύ εξαναγκάστηκε σε παραίτηση, εξ αιτίας των ραδιουργιών του Κόμητα Armandsparg, στον οποίο ήταν αντιπαθής, για άγνωστους λόγους, όπως έγραψε ο Μάουρερ. Ο Ρενύ, αναχώρησε από την Ελλάδα, μετά δε την απομάκρυνση του Armandsparg, επανήλθε το έτος 1838 και προσέφερε εξαιρετικές υπηρεσίες σε άλλους τομείς. Ο εξαντλητικός ρυθμός εργασίας του έφθειραν τον οργανισμό του και τη νύχτα της 1 προς 2 Μαΐου 1841 υπέστη εγκεφαλικό επεισόδιο, από το οποίο και υπέκυψε στις 3 Ιουλίου 1841.

Ο διορισμός σε μία τόσο υψηλή και υπεύθυνη θέση ενός ξένου υπηκόου που αγνοούσε παντελώς την ελληνική γλώσσα, εξηγείται ενδεχομένως αν συσχετισθεί με την φιλία του Ρενύ με τον Εϋνάρδο και την ουσιώδη επέμβαση του Εϋνάρδου στις δανειοληπτικές ανάγκες του Ελληνικού Κράτους από το εξωτερικό, μάλιστα δε από την Γαλλία, ιδιαιτέρα ως προς την καταβολή σ' αυτήν του τμήματος της τρίτης δόσης του Δανείου των 60 εκατομμυρίων χρυσών φράγκων του 1832.

### ***Το Διάταγμα του 1833 περί ιδρύσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου***

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το Βασιλικό Διάταγμα της 27ης Σεπτεμβρίου/9ης Οκτωβρίου 1833, ως ανωτάτη ελεγκτική Αρχή της Διοίκησης

δικαστικά όμως οργανωμένα, κατά διαδοχή του από το 1829 υπάρχοντος, Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου. Στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανετέθη ο έλεγχος «όλου του Λογιστικού του Κράτους», μάλιστα δε αναδρομικά από 1η Ιανουαρίου 1822 (άρθρο 26). Ο έλεγχος τυπικά προβλεπόταν μόνον κατασταλτικός, επεκτεινόταν δε πέραν των υπολόγων του Δημοσίου και στην τοπική αυτοδιοίκηση, τα σχολεία και τα φιλανθρωπικά ιδρύματα, «ως διά προσεχών διαταγμάτων θα ωρίζετο» (άρθρο 32). Το Διάταγμα δημοσιεύθηκε στα ελληνικά και στα γερμανικά. Πρέπει να διευκρινισθεί ότι το γερμανικό κείμενο των δημοσιευόμενων νόμων, διαταγμάτων, πράξεων κλπ. ήταν το πρωτότυπο και αυθεντικό και ότι το ελληνικό κείμενο, αν και προτασσόταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως για λόγους ευπρέπειας, αποτελούσε απλώς επίσημη μετάφραση της δημοσιευόμενης πράξης.

Κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του τα Πορίσματα (Rechnungserkenntnisse) του Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν εκτελεστά διά του Επιτρόπου της Επικρατείας (άρθρο 41) και ανέκκλητα. Έφεση (Absprung) στα πολιτικά δικαστήρια δεν επιτρεπόταν (άρθρο 20). Προεβλεπόταν Προσφυγή (Appellation) στο Συμβούλιο της Επικρατείας για «παράβασιν τύπου ή νόμου ή της εφαρμογής του» (άρθρο 22). Αλλά Συμβούλιο της Επικρατείας δεν είχε ακόμη συγκροτηθεί, αν και προεβλεπόταν από το Β.Δ. της 3ης/15ης Απριλίου 1833 περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της Διοικήσεώς του (άρθρο 15). Τα πράγματα άλλαξαν μετά την συγκρότηση του Συμβουλίου της Επικρατείας (1835), όπως, και μετά την κατάργησή του (1844) όταν τα Εφετεία και ο Άρειος Πάγος κατέστησαν όργανα δικαστικής κρίσεως των Αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου απέβλεπαν στη διασφάλιση της χρηστής άσκησης της διαχείρισης, λόγος για τον οποίο ορίσθηκε το νέο ελεγκτικό όργανο να είναι «ανεξάρτητο από πάσαν Γραμματείαν (δηλ. Υπουργείο) ως προς τας εργασίας του» (άρθρο 15). Το Ελεγκτικό Συνέδριο εγκαταστάθηκε προσωρινά στα γραφεία του προκατόχου οργάνου, δηλ. του

Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου, και άρχισε τις εργασίες του στο Ναύπλιο κατά την 14η/26η Οκτωβρίου 1833.

Από την ίδρυσή του το ΕΛΣ κατέβαλε κάθε προσπάθεια να οργανωθεί και ανταποκριθεί στην αποστολή του. Έτσι, ήδη από τότε που έδρευε στο Ναύπλιο, κατά διήρесе καθ' ύλην τις αρμοδιότητές του σε τέσσερις, ήτοι τα 1. Εθνικά Κτήματα, 2. τις προσόδους και εφόδους, 3. τις αλυκές και τα ιχθυοτροφεία και 4. τα τελωνεία και λιμεναρχεία, η εποπτεία των οποίων ανατέθηκε σε αντίστοιχους ελεγκτές.

Ο Μάουρερ στο βιβλίο του «Ο Ελληνικός Λαός» είχε αποφανθεί ότι το ΕΛΣ στην Ελλάδα, ιδρύθηκε πρόωρα και δεν θα μπορούσε να ορθοποδήσει καθόσον του έλλειπαν τα χέρια και τα πόδια, το κατώτερο προσωπικό, το οποίο όμως την εποχή εκείνη ως εκ της ελλείψεως ειδικευμένων, εγγράμματων περί τα λογιστικά και τα οικονομικά, δεν ήταν εύκολο να βρεθεί. Με το ανεπαρκές προσωπικό των δώδεκα λογιστών ήταν αδύνατο το ΕΛΣ να αντιμετωπίσει το εισαχθέν δια του οργανισμού των Δημοσίων Ταμείων (διάταγμα της 6 Φεβρουαρίου 1834) λογιστικό σύστημα, ενώ ήταν ήδη βεβαρυμένο με την εκκαθάριση των παλαιών λογαριασμών της Επανάστασης.

### ***Οι πρώτες υποθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου***

Μία από τις πρώτες υποθέσεις με τις οποίες ασχολήθηκε το Συνέδριο ήταν τα Εθνικά Κτήματα τα οποία εκποιήθηκαν μέχρι το Φεβρουάριο 1833. Η όλη εδαφική επιφάνεια της Ελλάδας ανήκε, σύμφωνα με την Τουρκική Νομοθεσία στον Σουλτάνο. Μόλις όμως απελευθερώθηκε η Χώρα, όλες αυτές οι απέραντες εκτάσεις περιήλθαν στην ιδιοκτησία του Ελληνικού Κράτους, απ' την οποία μόνο το ένα εικοστό ανήκε σε ιδιώτες. Όλα αυτά τα εθνικά κτήματα χωρίστηκαν - κατά ένα πολύ παράξενο τρόπο σε δύο κατηγορίες, σε φθαρτά εθνικά κτήματα και σε άφθαρτα. Στα φθαρτά υπολογίστηκαν οι μύλοι, διάφορα οικήματα, και άλλα κτίρια, που η Εθνική Συνέλευση της Επιδαύρου το 1826 τα παραχώρησε στην Κυβέρνηση και της έδωσε το δικαίωμα να τα πουλήσει. Έτσι πολύ γρήγορα το ένα μετά το άλλο, πουλήθηκαν σε ιδιώτες αλλά η αξία τους

δεν πληρώθηκε ποτέ. Επανεπιλημμένα σχηματίστηκαν διάφορες Επιτροπές για να ελέγξουν τους τίτλους ιδιοκτησίας και να βεβαιώσουν αν τελικά πληρώθηκαν. Αλλά, το μόνο αποτέλεσμα ήταν να εξακριβωθεί ότι πολλά εκατομμύρια οφείλονται ακόμη, απ' τα οποία ούτε δραχμή δεν εισέπραξε ποτέ το Κράτος

Από τα Πρακτικά του Συνεδρίου του έτους 1835 και 1836 προκύπτει, ότι κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εκποίησης εθνικών κτημάτων εξετάζεται ιδιαίτερα από τον εισηγητή - σύμβουλο ο οποίος και κάνει σχετική εισήγηση στο Σώμα. Έτσι ο ελεγκτής (σύμβουλος) Ι. Θεοτόκης εξέτασε τα σχετικά με την εκποίηση ενός Πύργου στο χωριό Θάνο της επαρχίας Μαντινείας έγγραφα και αναφέρει ότι «εύρεν αυτόν εν τάξει φυλαχθέντων ακριβώς των παραδεδεγμένων τύπων» γι' αυτό και δίνει τη γνώμη να θεωρηθεί το πωλητήριο έγγραφο απ' τον Πρόεδρο του Συνεδρίου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν παρεξέκλινε από την εφαρμογή των νόμων και των διαταγμάτων, που του είχαν αναθέσει, να είναι δηλαδή ο φύλακας του δημοσίου Θησαυρού. Υπεραμυνόταν και υποστήριζε με θάρρος και επιμονή τις θέσεις του. Ως χαρακτηριστική περίπτωση αναφέρω εκείνη που προκύπτει από τα πρακτικά της 47ης Συνεδρίασης της 16.7.1835, όταν με Β.Δ/γμα τροποποιήθηκε καταλογιστική του ΕΛΣ απόφαση σε βάρος του Διευθυντή του Τελωνείου Σύρου, στα οποία (πρακτικά) εκτίθενται οι λόγοι που επέβαλαν τον καταλογισμό, τον οποίον ο βασιλιάς είχε διαγράψει.

Στην περίπτωση της εκποίησης ενός Χανίου στη Λειβαδιά, το Συνέδριο παρατηρεί ότι, κατ' αρχήν δεν θα έπρεπε να επιθέσει στο πωλητήριο το «εθεωρήθη» γιατί το κτήμα τούτο πουλήθηκε στο ήμισυ της προσδιορισθείσης αξίας, αφού όμως εγκρίθηκε η πώληση με Β.Δ/γμα, αποφάσισε να το θεωρήσει «αλλά συγχρόνως νομίζει χρέος του να υπενθυμίση ευσεβάστως εις την Α.Μ. ό,τι και άλλοτε έλαβε την τιμήν να παρατηρήση εις αυτήν: ότι δηλ. αφού η Α.Μ. ευαρεστήθη άπαξ να εμπιστευθή εις το Συνέδριον το ουσιώδες έργον της εξουρέσεως της νομιμότητος της εκποίησης δημοσίων κτημάτων, ήθελεν

είσθαι τιμής άξιον να μην εξεδίδετο η βασιλική έγκρισις τοιούτων εκποιήσεων πριν ή πρότερον το Συνέδριον αναγνωρίση αυτάς ως τακτικάς».

### **Μεταγενέστερη νομοθετική εξέλιξη**

Κατά τη διάρκεια της μακρόχρονης πορείας του το Ελεγκτικό Συνέδριο ακολούθησε εξελικτική πορεία. Σημαντικό για το έργο του ΕΛΣ ήταν το άρθρο 87 του Συντάγματος του 1844, με το οποίο καθιερώθηκε, μαζί με την ισοβιότητα των άλλων δικαστών και η ισοβιότητα των μελών του ΕΛΣ. Με το νόμο ΜΓ΄ της 13 Μαρτίου 1864 «περί εξελέγξεως των στρατιωτικών και πολιτικών συντάξεων υπό του Ελεγκτικού Συνεδρίου» ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο ο κανονισμός των συντάξεων. Την αρμοδιότητα κανονισμού των συντάξεων και την εν συνεχεία εκδίκαση των ενδίκων μέσων από τους δικαστικούς του σχηματισμούς διατήρησε το Ελεγκτικό Συνέδριο μέχρι το 1968, όταν με τον Α.Ν. 599/1968 ο μεν κανονισμός των συντάξεων και η έκδοση των σχετικών πράξεων ανατέθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών (Γ.Λ.Κ.), η δε εκδίκαση των ενδίκων μέσων κατά των πράξεων αυτών, διατηρήθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Σταθμός στην ιστορική εξέλιξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπήρξε ο νόμος ΑΥΟΖ' του 1887 τον οποίο εισηγήθηκε στη Βουλή ο Χαρίλαος Τρικούπης ως Υπουργός των Οικονομικών και με τον οποίο εισήχθη το σύστημα του προληπτικού ελέγχου των δαπανών και καθορίσθηκε ο τρόπος ασκήσεως αυτού.

Σημαντικό επίσης, σταθμό στην εξέλιξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου απετέλεσε η έκδοση του ν.δ. 2712/1953 με το οποίο το Συνέδριο ανυψώθηκε σε Ανώτατο Δικαστήριο, γιατί καθιερώθηκε το ένδικο μέσο της αίτησης αναίρεσης ενώπιον της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά των αποφάσεων των Τμημάτων. Το 1980 επιχειρήθηκε η συγκέντρωση, η συστηματική ταξινόμηση και η έκδοση σε ενιαίο κείμενο των οργανικών και άλλων κανονιστικών διατάξεων που αφορούν το Ελεγκτικό Συνέδριο. Έτσι εκδόθηκαν το Π.Δ. 774/1980 και το Π.Δ. 1225/1981 που είναι το εκτελεστικό Διάταγμα της προηγούμενης νομοθεσίας (δικονομία και άλλες διατάξεις περί Ελεγκτικού Συνεδρίου).

Τέλος, με τους πρόσφατους Ν. 4700/2020 και 4820/2021 επέρχεται μία πραγματική τομή στο έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με τον πρώτο θεσπίζεται ένα ενιαίο κείμενο δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο και καθιερώνεται ένα ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο. Με τον δεύτερο που δημοσιεύθηκε στις 23.7.2021 και είναι ο οργανικός νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενσωματώνονται σε ενιαίο νομοθετικό κείμενο όλες ισχύουσες ρυθμίσεις για το Ελεγκτικό Συνέδριο. Επιτυγχάνεται έτσι η προσαρμογή των υφιστάμενων ρυθμίσεων στα νεότερα δεδομένα της συνταγματικής νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η αναβάθμιση της συνεργασίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τη Βουλή ώστε να παρέχεται από αυτό στην Εθνική Αντιπροσωπεία υψηλού επιπέδου τεχνοκρατική ενημέρωση επί δημοσιονομικών και συνταξιοδοτικών θεμάτων.

### ***Επίλογος***

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ήταν το πρώτο Ανώτατο Δικαστήριο που ιδρύθηκε στο νεώτερο Ελληνικό κράτος, λειτουργεί δε, έκτοτε, από το 1833 και εφεξής χωρίς καμιά διακοπή. Έχει λοιπόν την ιστορική τύχη να είναι από τους μακροβιότερους θεσμούς, που την αδιάκοπη λειτουργία και δραστηριότητά του, παρά τη δυσaréσκεια που αναπόφευκτα δημιουργεί η άσκηση των αρμοδιοτήτων του, δεν μπόρεσαν να διαταράξουν οι πολιτικές μεταπτώσεις που έγιναν στο μακρύ αυτό χρονικό διάστημα. Η πλέον επικίνδυνη καμπή ήταν η μεταπολίτευση του 1844. Τότε η Εθνοσυνέλευση με το άρθρο 101 του Συντάγματος του 1844 προχώρησε στην κατάργηση όλων των διοικητικών δικαστηρίων, μαζί μ' αυτά και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το πνεύμα που είχε επικρατήσει τότε στις συζητήσεις της Εθνοσυνέλευσης ήταν, ότι τα διοικητικά δικαστήρια αποτελούσαν όργανα του μοναρχικού συστήματος. Από αυτή τη θύελλα, διέφυγε το Ελεγκτικό Συνέδριο. Άντεξε και διατηρήθηκε. Θεωρητικά, ο λόγος ήταν, ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο το θεώρησαν τότε όχι ως διοικητικό δικαστήριο, αλλά ως διοικητική επιτροπή. Ο θεωρητικός όμως αυτός

λόγος, άσχετα αν ήταν βάσιμος ή όχι, δεν θα ήταν αρκετός για να διαφύγει το Συνέδριο τη γενική κατακραυγή κατά των διοικητικών δικαστηρίων. Φαίνεται ότι, παράλληλα μ' αυτή την αντίληψη, έπαιξε ρόλο και ένας άλλος λόγος, καθαρά πρακτικός, δηλαδή η επίγνωση, ότι ήταν Σώμα απαραίτητο για την ύπαρξη ενός Κράτους, αφού ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών που ασκούσε το Συνέδριο, ήταν μία λειτουργία, που, οπωσδήποτε έπρεπε να διατηρηθεί. Υπέρ της εκδοχής αυτής συνηγορεί και η ρητή απόφαση της Εθνοσυνέλευσης να σημειωθεί στα πρακτικά της ότι «εις την διάταξιν του άρθρου 101 του Συντάγματος, την καταργούσαν τα υπάρχοντα διοικητικά δικαστήρια, δεν περιλαμβάνεται το Ελεγκτικόν Συνέδριον».

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι άρρηκτα συνυφασμένο με τον νεοελληνικό νομικό πολιτισμό, με διαρκή παρουσία μέσα στην συνταγματική μας ιστορία. Αποτελεί έναν από τους θεσμούς εκείνους που παρακολουθούν την πορεία του νέου ελληνισμού αθόρυβα μεν αλλά δυναμικά. Έχει δε -και αποκτά τελευταία όλο και περισσότερες- δυνατότητες, δομές και δυναμική για να προσφέρει πολλά ακόμα στην Ελληνική Κοινωνία. Το παρελθόν, η ιστορία του ΕλΣ είναι η δύναμη του, αυτή αποτελεί την καλύτερη εγγύηση και για το μέλλον του.