

Εισήγηση στο Συνέδριο

«Η Ελληνική Δικαιοσύνη από την Επανάσταση του 1821 έως σήμερα. Σημαντικοί σταθμοί και προοπτικές»

Δημήτριος Πέππας

Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο της Καποδιστριακής Περιόδου ως πρόδρομος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Επικρατεί η αντίληψη ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο, όπως έχει εξελιχθεί διαχρονικά, αποτελεί σήμερα Ανώτατο Δικαστήριο με ειδική δικαιοδοσία επί δημοσιονομικών υποθέσεων, ενώ παράλληλα, διαθέτει και εξαιρετικά σημαντικές ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, είναι δημιούργημα της βαυαρικής αντιβασιλείας της οθωνικής περιόδου, αφού ιδρύθηκε με την ονομασία αυτή με διάταγμα του Οκτωβρίου του 1833.

Στην παρούσα εισήγηση θα γίνει προσπάθεια να καταδειχθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει τις ρίζες του και είναι δημιούργημα όχι της οθωνικής περιόδου αλλά των αναγκών της Ελληνικής Επανάστασης.

Τούτο δε, υπό την έννοια ότι κατά το τελευταίο έτος αυτής (1829) και για τους λόγους που θα αναπτυχθούν στη συνέχεια, ιδρύθηκε από τον Ιωάννη Καποδίστρια, ένας ανεξάρτητος ελεγκτικός θεσμός «Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον», που αποτελεί θεσμό προδρομικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφού στις βάσεις και στις αρχές που τέθηκαν από αυτό στηρίχθηκε και το μετέπειτα οθωνικό Ελεγκτικό Συνέδριο του 1833, το οποίο, όπως προσφυώς έχει λεχθεί, αποτελεί «μετασχηματισμόν και μεταρρύθμισιν, περισσότερο συστηματικήν, του Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου».

Επίσης, στο λίγο χρόνο που έχουμε στη διάθεσή μας, θα επιχειρηθεί να καταδειχθεί ότι αρχές που εφαρμόζονται και σήμερα από το Ελεγκτικό Συνέδριο, τόσο ως Ανώτατο Δικαστήριο, όσο και ως ανώτατο Θεσμό Δημοσιονομικού Ελέγχου και αποτελούν προϊόν και πραγμάτωση του Κράτους Δικαίου, εμφανίστηκαν εν σπέρματι και στο τότε ιδρυθέν Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο.

Είναι χρήσιμο να αναφερθεί εδώ ότι και πριν την ίδρυση του «Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου», για τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης των επαναστατικών Κυβερνήσεων, είχαν συσταθεί διάφορες Επιτροπές διαχειριστικού

ελέγχου, οι οποίες λειτουργούσαν στα πλαίσια των Εθνοσυνελεύσεων, με ανύπαρκτους διοικητικούς μηχανισμούς.

Κυριότερη από αυτές ήταν η συσταθείσα κατόπιν ψηφίσματος της 13/4/1826 της Γ' Εθνοσυνέλευσης «Λογιστική Επιτροπή».

Η Επιτροπή αυτή υπέβαλε στην Δ' Εθνοσυνέλευση αναφορά, η οποία αφορούσε στον έλεγχο των λογαριασμών από τη σύγκληση της Α' Εθνικής Συνέλευσης (20/12/1821).

Με αυτήν καθορίστηκαν τα έσοδα που εισέπραξε το Κράτος κατά την ελεγχθείσα περίοδο, με την παρατήρηση ότι «αν και είχαν εισπραχθεί φόροι, εν τούτοις τα ταμιακά βιβλία ήταν νοθευμένα, γεμάτα καταχρήσεις, λάθη και ανωμαλίες, καθώς και παράνομες πωλήσεις εθνικών κτημάτων και κακόπιστες εξοφλήσεις αυτών».

Όπως, όμως, προκύπτει από αναφορά προς τη Δ' Εθνοσυνέλευση του Γραμματέα της Επικρατείας Νικολάου Σπηλιάδη, η κατάσταση της χώρας δεν επέτρεψε τη συνέχιση του έργου της Επιτροπής αυτής, «δια να μη δώση αφορμήν εις μνησικακίας και εκδικήσεις, καθ' ον καιρόν εσύμφερε να παύσουν αυτά τα δεινά».

Όταν ανέλαβε καθήκοντα ο Ιωάννης Καποδίστριας τον Ιανουάριο του 1828, η κατάσταση ήταν χαοτική σε όλους τους τομείς, όπως προέκυπτε και από τις αναφορές που του παρέδωσαν όλοι οι λεγόμενοι Γραμματείς (Υπουργοί θα λέγαμε σήμερα).

Επιγραμματικά αναφέρουμε ότι Κεντρική Διοίκηση δεν υπήρχε. Η οικονομική ζωή, λόγω των μακροχρόνιων εχθροπραξιών, ήταν επίσης ανύπαρκτη. Τα Ταμεία του Κράτους ήταν άδεια. Υπενθυμίζουμε εδώ την αναφερθείσα προηγουμένως εκτεταμένη νόθευση των Εθνικών Λογαριασμών που είχε καταγράψει και αναφέρει στην Δ' Εθνοσυνέλευση η αρμόδια Ελεγκτική Επιτροπή. Ο Ιμπραήμ πασάς ήταν ακόμη στην Πελοπόννησο. Ο Κυβερνήτης είχε να αντιμετωπίσει και να αναμετρηθεί συγχρόνως με σοβαρότατες και άμεσης προτεραιότητας ανάγκες.

Και, όμως, εκτός των άλλων εκπληκτικών και υπεράνθρωπων, θα έλεγα, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών της εποχής, επιτευγμάτων του, που δεν είναι αντικείμενα της παρούσης εισηγήσεως, κατόρθωσε να βάλει κάποια τάξη στα οικονομικά της χώρας, εμπλουτίζοντας μάλιστα το σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου με θεσμούς, όπως ο Γενικός Επιθεωρητής Λιμένων, ο Επιθεωρητής Στρατού και ο Επιθεωρητής Τελωνείων του Αργολικού Κόλπου.

Το πιο εκπληκτικό, όμως, όλων, λαμβανομένων, επαναλαμβάνω, υπόψη, των ιδιαίτερος αντίξων συνθηκών, ήταν ότι ο Κυβερνήτης θεωρούσε αδιανόητη την εμπέδωση της τάξης στα δημόσια οικονομικά, χωρίς ένα μόνιμο όργανο επιφορτισμένο με τον δημοσιονομικό έλεγχο. Και μάλιστα όργανο ανεξάρτητο από την εκτελεστική εξουσία, τη θεσμική κατοχύρωση του οποίου επεδίωξε και επέτυχε.

Έτσι, τον Σεπτέμβριο του 1829 με ψήφισμα της Δ' Εθνοσυνέλευσης συστάθηκε το «Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον». Τούτο δε, έξι (6) μόλις ημέρες μετά την τελευταία μάχη του αγώνα (Πέτρα Βοιωτίας) και πέντε (5) μήνες πριν την αναγνώριση της Ελλάδας ως ανεξάρτητου Κράτους.

Το Συμβούλιο αυτό αποτελούνταν από τρία μέλη, τα οποία διορίζονταν από την Κυβέρνηση και ήταν ανεξάρτητο από το «υπουργικόν σώμα», όπως αναφέρεται στον Οργανισμό του, από την εκτελεστική εξουσία δηλαδή, αναφερόμενο άμεσα μόνο στον Αρχηγό του Κράτους, τον Κυβερνήτη.

Ανεξαρτησία, την οποία έχουν και σήμερα τα Ελεγκτικά Συνέδρια όλων των προηγμένων χωρών είτε έχουν διττή φύση, δηλαδή είναι Δικαστήρια και Ελεγκτικές Αρχές είτε είναι μόνο Ελεγκτικές Αρχές.

Έργο του Συμβουλίου ήταν να διενεργεί τον τελευταίο έλεγχο των λογαριασμών «θέλει επαγρυπνεί τελευταίον», όπως αναγραφόταν στον Οργανισμό του, ώστε να αποφεύγονται καταχρήσεις ή σφετερισμοί χρημάτων.

Για το σκοπό αυτό είχε την εξουσία να διενεργεί ή να διατάσσει επιθεωρήσεις και να καλεί τους υπουργούς για περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τους υποβληθέντες λογαριασμούς των υπουργείων τους ή για άλλα θέματα της αρμοδιότητάς τους.

Η Επιτροπή Οικονομίας υποχρεώθηκε να παραδώσει τα αρχεία της στο Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο, είχε την αρμοδιότητα να χορηγεί σε κάθε Υπουργό, μετά τη θεώρηση των λογαριασμών του Υπουργείου του, βεβαίωση (επίσημον εξοφλητικόν), όπως αναφερόταν στον Οργανισμό του, με την οποία αυτός απαλλασσόταν από κάθε ευθύνη.

Τέλος, το Συμβούλιο είχε το δικαίωμα να προτείνει στην Κυβέρνηση μέτρα, που η πείρα της οικονομικής διαχείρισης θα απεδείκνυε ότι είναι χρήσιμα για τη βελτίωση των δημοσίων οικονομικών.

Ενδεικτικές, της σημασίας που απέδιδε ο Κυβερνήτης στο έργο του «Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου» ήταν και οι συστάσεις που απηύθυνε προς τα μέλη του.

«Δεν αγνοείτε», τους έλεγε μεταξύ άλλων, «ότι ο έλεγχος δεν συνίσταται μόνον εις την εξέτασιν των λογαριασμών και των καταστίχων και των αποδεικτικών, των εις αυτούς αναφερομένων, αλλά και εις την διερεύνησιν της αληθείας των πραγμάτων. Κανείς εκ των υπαλλήλων, οι οποίοι διέταξαν ή ετέλεσαν δαπάνας, δια λογαριασμόν του Κράτους, ημπορεί να απαλλαγεί της ευθύνης, εάν το Ελεγκτικόν Συμβούλιον δεν λάβει αποδείξεις ότι τα εις τας πληρωμάς διατεθέντα χρήματα, εδαπανήθησαν, χωρίς καταχρήσεις και σφετερισμούς. Προκειμένου, λοιπόν, να εκπληρώσετε το δυσχερές και αξιόλογον έργον σας, σας επιβραβεύομεν, με όσας βοηθείας ζητήσετε από την Κυβέρνησιν, αφήνοντες εις υμάς Κύριοι, το πολιτεύεσθαι και κατά τας προσδοκίας της Εθνικής Συνελεύσεως και κατά τας ιδικάς μου ελπίδας».

Οι εργασίες του Συμβουλίου ξεκίνησαν την 1/10/1829. Από τα έγγραφα του Συμβουλίου, μόνο ένας περιορισμένος αριθμός (98 έγγραφα) έχουν διασωθεί, τα οποία και φυλάσσονται στα Γενικά Αρχεία του Κράτους.

Από τα έγγραφα αυτά ξεχωρίζω κάποιες υποθέσεις, από τις οποίες μπορεί κάποιος, έστω και αδρομερώς, να κατανοήσει, αφενός το έργο που επετέλεσε στον λίγο χρόνο και υπό τις συνθήκες που λειτούργησε το Συμβούλιο, αλλά και τις αρχές που το διείπαν, αρχές που, όπως προανέφερα, αποτελούν προϊόν και πραγμάτωση του Κράτους Δικαίου και διαπνέουν ως σήμερα τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Τα στοιχεία αυτά άντλησα από το πολύτιμο πόνημα του ανωτέρου υπαλλήλου του Υπουργείου Οικονομικών κ. Θεοδώρου Δεβενέ, με τίτλο «Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον της Καποδιστριακής Πολιτείας».

1. Έγγραφο από 21/12/1829. Τα πρώτα σοβαρά δείγματα της δουλειάς του Συμβουλίου προέρχονται από την 28/21.12.1829 αναφορά του προς τον Κυβερνήτη, όσον αφορά τους λογαριασμούς δαπανών των προσωρινών Διοικητών Δυτικής Σπάρτης, Λακεδαιμόνος και Πραστού, Κορινθίας, Μονεμβασίας, Αίγινας και του Γραμματέως (Υπουργού) Εξωτερικών. Από την αναφορά αυτή προκύπτει ότι:

Στους λογαριασμούς των Διοικητών ο έλεγχος του Συμβουλίου, βρίσκει πλήθος λαθών, παρατυπιών και παραλείψεων, όπως: έλλειψη αποδεικτικών εγγράφων για διενεργηθείσες δαπάνες, υπέρβαση – σε ορισμένες περιπτώσεις- του θεσπισμένου ορίου μισθοδοσίας, μη εγκεκριμένους διορισμούς προσωπικού, μη επικυρωμένα παραστατικά δαπανών. Ακόμη, το Συμβούλιο προβαίνει και σε έλεγχο εσόδων, παρατηρώντας ότι, με εξαίρεση μία από τις δημογεροντίες, οι λοιπές δεν αναφέρουν τίποτε για τα εισπραχθέντα δικαιώματα των ειρηνοδικείων.

Αντιλαμβάνεται κανείς ότι τα πρώτα δείγματα γραφής του Συμβουλίου αναδεικνύουν ένα σοβαρό ελεγκτικό όργανο, που προσεγγίζει τον τρόπο εργασίας ενός σύγχρονου ελεγκτικού θεσμού.

Τούτο διαφαίνεται και στις επισημάνσεις του Συμβουλίου, όσον αφορά τον λογαριασμό του Υπουργού επί των Εξωτερικών, που πραγματώνουν την και σήμερα διαπνέουσα το Δημόσιο Λογιστικό αρχή της οικονομικότητας. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο δεν ενέκρινε τη δαπάνη για τη μεταφορά των αρχείων του Υπουργείου αυτού, γιατί κρίθηκε υπερβολική, ενώ τονίσθηκε ότι η Διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να πληρώνει τα έξοδα «των πραγμάτων των υπαλλήλων», κατά τη γλώσσα της εποχής.

2. Έγγραφο από 18/2/1830. Με το από 18/2/1830 έγγραφο του Συμβουλίου, ειδοποιούνται οι διαπραγματευτές των δανείων του Λονδίνου Ι. Ορλάνδος και Α. Λουριώτης να παραδώσουν στο Συμβούλιο όσα έγγραφα έχουν στην κατοχή τους σχετικά με τις διεξαχθείσες διαπραγματεύσεις.

Μόνο ο Ανδρέας Λουριώτης απάντησε, σώζεται δε η απάντησή του αυτή στα Αρχεία, ο οποίος είπε ότι οι λογαριασμοί και τα αποδεικτικά των δύο δανείων έχουν διαβιβασθεί προ ετών στις προηγούμενες Κυβερνήσεις και έχουν επικυρωθεί από την Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνας, πλην όμως τα κατάστιχα παραμένουν στο Λονδίνο, εξαιτίας, όπως λέει, της έντασης και των επιθέσεων που δεχόταν από την Ελλάδα και της δεινής θέσης, στην οποία περιήλθε ο ίδιος, όταν έσπευσε να δημοσιοποιήσει τις πράξεις της αρμόδιας για τα δάνεια Επιτροπής.

Δεν υπάρχουν άλλα έγγραφα του Συμβουλίου σχετικά με την υπόθεση αυτή, η οποία, όμως, θα απασχολήσει στη συνέχεια το Ελεγκτικό Συνέδριο και γενικότερα τη Δικαιοσύνη, όπως θα αναπτυχθεί στην επόμενη εισήγηση.

3. Έγγραφο από 14/5/1830. Από το έγγραφο αυτό προκύπτει ότι το Συμβούλιο αποπειράται ή μάλλον υπενθυμίζει στη Κυβέρνηση τη θεσμοθετηθείσα από την ίδια σύνδεση μισθού και παραγωγικότητας. Συγκεκριμένα, κρίνει ότι η Επιτροπή Προσόδων Σαλώνων, Λιδωρικίου και Μαλανδρίνου έχει κάνει εξαιρετική δουλειά και εγκρίνει τη χορήγηση υψηλότερου μηνιαίου μισθού στα μέλη της (450 γρόσια έναντι 400) λόγω της παραγωγικότητάς τους, υπενθυμίζοντας σχετικό διάταγμα της Κυβέρνησης, που συνδέει το ύψος του μισθού με το ποσό που αποδίδει στη Κυβέρνηση η κάθε Επιτροπή.

4. Έγγραφο από 13/5/1830. Ακολουθεί μια ιδιαιτέρως ενδιαφέρουσα αναφορά του Συμβουλίου προς τον Κυβερνήτη (η από 13/5/1830), σχετικά με τον έλεγχο των λογαριασμών του Νοσοκομείου Ναυπλίου, που αφορούσε δαπάνες που έγιναν με πρωτοβουλία του χειρουργού του Νοσοκομείου για έργα υποδομής για τη βελτίωση των συνθηκών υγιεινής στο κτίριο, για τις οποίες, όμως, δαπάνες, δεν

υπάρχουν επαρκή δικαιολογητικά. Το Συμβούλιο, ενώ διαπιστώνει ότι έχει γίνει καλή δουλειά, δεν έχει τα απαραίτητα δικαιολογητικά, ώστε να εγκρίνει τη δαπάνη, ή να απαλλάξει τον υπόλογο, όπως θα λέγαμε σήμερα. Και κάνει το εξής πρωτοποριακό για τα δεδομένα της εποχής. Διαιρεί το συνολικό ποσό των δαπανών με τον αριθμό των νοσηλευόμενων, υπολογίζει δηλαδή τη δαπάνη ανά νοσηλευόμενο και βρίσκει το αποτέλεσμα (30 λεπτά του φοίνικα ανά άτομο), ως ιδιαίτερος οικονομικό, συνυπολογίζοντας, όπως αναφέρεται στο σχετικό έγγραφο, τα έξοδα «της τροφής, της περιποίησης, ιατρικών και μισθών των δουλευτών». Επιπροσθέτως το Συμβούλιο φρόντισε και έλαβε ακριβείς και ιδιαίτερα εγκωμιαστικές πληροφορίες για την ποιότητα των εργασιών που εκτελέστηκαν από τον Διοικητή του Νοσοκομείου και από εκπρόσωπο της Επιτροπής που είχε συσταθεί για τις δαπάνες. Και έτσι ενέκρινε τις σχετικές δαπάνες.

Με σημερινή ορολογία θα λέγαμε ότι το Συμβούλιο, με πρωτοποριακό τρόπο εφάρμοσε, κατά την εκδίκαση των λογαριασμών των υπολόγων του Νοσοκομείου, τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας. Τούτο δε, υπό την έννοια ότι, αν και διαπίστωσε έλλειμμα, λόγω ελλείψεως σχετικών δικαιολογητικών των διενεργηθεισών δαπανών, εν τούτοις, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι το έργο επιτελέστηκε και μάλιστα κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο, λαμβάνοντας δηλαδή υπόψη το επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα, όπως θα λέγαμε με σημερινή ορολογία, δεν προέβη σε καταλογισμό.

5. Έγγραφο από 28/1/1832. Τέλος, το Συμβούλιο ήταν από τότε ιδιαίτερα ευαίσθητο και σε θέματα αμεροληψίας, αρχής η οποία διέπει τόσο τους δικαστικούς λειτουργούς, όσο και τα όργανα της διοίκησης, κατά την άσκηση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων τους.

Τούτο φάνηκε σε υπόθεση πολίτη από την Ύδρα, ο οποίος είχε εγείρει απαίτηση κατά του Δημοσίου 26.205 διστήλων.

Στην υπόθεση αυτή γνωμοδότησε μόνο ο Πρόεδρος του Συμβουλίου ότι το ποσό που οφείλει το Δημόσιο είναι σημαντικά μικρότερο.

Και τούτο διότι τα άλλα δύο μέλη ζήτησαν την εξαίρεσή τους, επειδή είχαν συμμετάσχει στο παρελθόν σε επιτροπή διερεύνησης της ίδιας υπόθεσης.

Τελειώνοντας τη σύντομη αυτή εισήγηση θα ήθελα να επισημάνω δύο πράγματα κυρίως:

1) Την και στην αρχή αναφερθείσα διαπίστωση ότι οι αρχές που διέπουν και σήμερα το Ελεγκτικό Συνέδριο τόσο ως ανώτατο Δικαστήριο, όσο και ως ανώτατο θεσμό δημοσιονομικού ελέγχου, όπως η αρχή της ανεξαρτησίας έναντι της εκτελεστικής εξουσίας, της αμεροληψίας, της αναλογικότητας, και, περαιτέρω, η φροντίδα για την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας διέπνεαν και τον νομικό

πολιτισμό της Καποδιστριακής Πολιτείας, πράγμα που διεφάνη , κατεξοχήν, στη λειτουργία του προδρομικού του Ελεγκτικού Συνεδρίου θεσμού του Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου, και

2) ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως πολύ ορθά επισημάνθηκε και από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου κ. Ιωάννη Σαρμά σε σχετική εκδήλωση του Δικαστηρίου, δεν είναι απλά ένα δημιούργημα της Βαυαροκρατίας, μια απλή μεταφύτευση στην Ελλάδα της Cours des Comptes, αλλά δημιούργημα ενός σπουδαίου Έλληνα πολιτικού, του Ιωάννη Καποδίστρια, ο οποίος συνέλαβε το θεσμό αυτό για να ανταποκριθεί στις ανάγκες του Έθνους μας.

Πηγές:

- 1) Θεοδώρου Δεβενέ: «Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον της Καποδιστριακής Πολιτείας»
- 2) Γεωργίου Δημακόπουλου: «Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον. Ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών επί της Ελληνικής Πολιτείας, 1827-1833».
- 3) Νικολάου Θέμελη: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο: 150 χρόνια από την ίδρυσή του».
- 4) Ελένης Ε. Κούκκου: «Ιστορική αναδρομή της ιδρύσεως του «Ελεγκτικού Συνεδρίου» από την Εθνική Συνέλευση της Επιδαύρου το 1822» εις Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- 5) Νικολάου Αλ. Μηλιώνη: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις».
- 6) Κωνσταντίνου Ρίζου: «Μια ματιά στο παρελθόν, μια προοπτική για το μέλλον. Αντί προλόγου» εις Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.