



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Δικαιοσύνης»

I. Το προτεινόμενο Σχέδιο Νόμου ρυθμίζει ζητήματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Ειδικότερα, ρυθμίζονται, μεταξύ άλλων, θέματα της διενέργειας από το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.) δειγματοληπτικού κατασταλτικού ελέγχου λογαριασμών των ν.π.δ.δ., και προβλέπεται ότι η Ολομέλεια του Ε.Σ. εκδίδει ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου των λογαριασμών των ν.π.δ.δ., πλην των ο.τ.α. α' βαθμού. Το πρόγραμμα αυτό κοινοποιείται εντός ευλόγου χρόνου στο ελεγχόμενο ν.π.δ.δ. και στον εποπτεύοντα υπουργό και μπορεί να εκδίδεται, σε επείγουσες ή έκτακτες περιπτώσεις από τον Πρόεδρο του Ε.Σ., ο δε προγραμματισμός γίνεται κατά τρόπο που να εξασφαλίζει τον έλεγχο των ν.π.δ.δ. τουλάχιστον ανά τετραετία (άρθρο 1). Ακόμη, τροποποιούνται και συμπληρώνονται διατάξεις του π.δ. 774/1980, όπως ισχύει, ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων προμηθειών, παροχής υπηρεσιών και δημοσίων έργων (άρθρο 2), ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τον έλεγχο νομιμότητας από το Ε.Σ. συμβάσεων για την εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών σε έργα εκτελούμενα από το Δημόσιο, τα ν.π.δ.δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις, συμβάσεων που έχουν συναφθεί μέχρι την έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νόμου. Στην προκειμένη περίπτωση προβλέπεται ότι, εφόσον η σύμβαση ή ο σχετικός φάκελος δεν υποβληθούν στο Ε.Σ. εντός της οριζόμενης προθεσμίας ή ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, η σύμβαση θεωρείται ως μη συναφθείσα (άρθρο 3).

II. Ειδικότερα ως προς το ζήτημα της διενέργειας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχου λογαριασμών των ν.π.δ.δ. μπορούν να παρατηρηθούν τα εξής. Κατά το ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 98 παρ. 1), στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει, μεταξύ άλλων: "α) ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη στο καθεστώς αυτό, β) ο έλεγ-

χος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει, γ) ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο".

Ο έλεγχος των δαπανών του Δημοσίου είναι προληπτικός, ασκούμενος από τα Μονομελή Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου μετά την υπογραφή από το αρμόδιο, κατά περίπτωση, διοικητικό όργανο των σχετικών χρηματικών ενταλμάτων και προ της πληρωμής τους από το Δημόσιο Ταμείο. Τα κλιμάκια αυτά προβαίνουν στη θεώρηση των ενταλμάτων μετά από έλεγχο της νομιμότητας της σχετικής δαπάνης, ύπαρξης ή επάρκειας της αναγκαίας για την πληρωμή τους πιστώσεως, καθώς και της εγκυρότητας των συνυποβλητέων δικαιολογητικών. Σε περίπτωση αντιρρήσεως από την ελεγχόμενη υπηρεσία ως προς τη θεώρηση του εντάλματος, τη διαφωνία επιλύει το αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο οποίο υποβάλλεται το ένταλμα συνοδευόμενο από σχετική έκθεση του διαφωνούντος ελεγκτικού οργάνου. Η πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία αίρεται η διαφωνία, υποχρεώνει σε συμμόρφωση τη Διοίκηση, αν και δεν έχει τον νομικό χαρακτήρα της δικαστικής αποφάσεως. Η δεσμευτικότητα της πράξεως αυτής εξακολουθεί να ισχύει μέχρις ότου ανακληθεί από το Τμήμα που την έχει εκδώσει ή αν στο μεταξύ μεσολαβήσει τελεσίδικη κρίση για δικαστική αναγνώριση της υποχρεώσεως του Δημοσίου προς πληρωμή του ποσού που αφορά η συγκεκριμένη δαπάνη.

Με την αναθεωρημένη μορφή του άρθρου 98 Σ διευρύνθηκε η ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με τη συνταγματική κατοχύρωση του προληπτικού ελέγχου προ της υπογραφής της συμβάσεως στις μεγάλης οικονομικής αξίας συμβάσεις έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο το οποίο εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή. Σημειωτέον ότι η εν λόγω αρμοδιότητα προβλεπόταν ήδη από το άρθρο 15 ν. 2741/1998.

Κατασταλτικός είναι ο έλεγχος που ενεργείται μετά την πραγματοποίηση της δημόσιας δαπάνης και σύμφωνα με τον Οργανισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκείται στη διαχείριση των δημοσίων υπολόγων μετά τη λήξη της, καθώς και κάθε χρόνο από κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 13 ν. 2145/1993). Σε περίπτωση που κατά τον εν λόγω δημοσιολογιστικό έλεγχο "...διαπιστωθεί παράβαση των κειμένων εθνικών και κοινοτικών διατάξεων, το αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταλογίζει τον υπόλογο, τον τυχόν αχρεωστήτως λαβόντα ως και κάθε τρίτο που συνέπραξε στην παράνομη πληρωμή, ευθυνομένων όλων των ανωτέρω αλληλεγγύως και εις ολόκληρον με τον υπόλογο..." (Ελεγκτικό Συνέδριο 1348/1998, ΑρχΝ 50 σελ. 585 επ.).

Κατασταλτικός έλεγχος μπορεί να γίνει μετά από υπουργική απόφαση για έργα ή προμήθειες και γενικά για κάθε πρόγραμμα που χρηματοδοτείται από τα κοινοτικά ταμεία, οποιοσδήποτε και αν είναι ο δικαιούχος ή ο διαχειριστής των κονδυλίων (βλ. ν. 2145/1993, άρθρο 16 όπως ισχύει). Όπως έχει αποφανθεί σχετικά το Ελεγκτικό Συνέδριο, "...Η διαχείριση του δημοσίου χρήματος, το οποίο διατίθεται από το Κράτος για την ικανοποίηση των συλλογικών αναγκών (...) υποβάλλεται σε συνεχή και συστηματικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η δικαστική φύση και λειτουργία του οποίου κατατάσσει αυτό στην δικαστική λειτουργία. Ο δικαστικός έλεγχος συγκρινόμενος με τον συνήθη έλεγχο διαχείρισεως, λ.χ. τον ασκούμενο από το σώμα ορκωτών λογιστών, παρουσιάζει την ιδιομορφία ότι δεν περιορίζεται μόνο στην ελεγκτική διαδικασία (δηλαδή στην απλή διαπίστωση του νόμιμου και κανονικού της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος (πρώτη φάση του δικαστικού ελέγχου) αλλά προχωρεί και στην κρίση επί των λογαριασμών και ενδεχομένως στον καταλογισμό του υπευθύνου οργάνου (δεύτερη φάση του δικαστικού ελέγχου)... Ετσι δημιουργείται ισχυρή δικαστική εγγύηση για την εκπλήρωση δύο επιμέρους ουσιαστών σκοπών της υπάρξεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφενός μεν για την προστασία του δημοσίου χρήματος από σπατάλες και διαχειριστική ολιγωρία και αφετέρου για την προστασία των δημοσίων υπολόγων από την αυθαιρεσία, σε τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η επαλήθευση των λογαριασμών της διαχείρισής τους μακριά από οποιαδήποτε επιρροή..." (Εισήγηση του Προέδρου του Ε.Σ. κατά τη συνεδρίαση της Ολομελείας 35/21.12.1988, ΑρχΝ 41 σελ. 289 επ., και επίσης Πρακτικό συνεδρίασης της Ολομελείας του Ε.Σ. της 22.05.1991 "...με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη του ά. 98 παρ. 1 το Ελεγκτικό Συνέδριο επιφορτίζεται με το ειδικό καθήκον να εξακριβώνει σε κάθε περίπτωση την κατά την προσήκουσα διάθεση των δημοσίων χρημάτων μέχρι του τελικού προορισμού τους(...), ήτοι προεχόντως τον έλεγχο ότι οι για την ενέργεια των πληρωμών διατιθέμενες πιστώσεις του κρατικού προϋπολογισμού, χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τους σκοπούς για τους οποίους ψηφίστηκαν (εγκρίθηκαν) από τη Βουλή, όπως οι σκοποί αυτοί κατά περίπτωση εξειδικεύονται στα οικεία επιμέρους κονδύλια του προϋπολογισμού....", βλ. επίσης και Ολομέλεια Ε. Σ. 1039/1995, σύμφωνα με την οποία "...η διαχείριση του χρήματος, το οποίο διατίθεται από το Κράτος ("δημόσιο χρήμα") για την ικανοποίηση συλλογικών αναγκών, κατά γενική αρχή υποβάλλεται σε συνεχή και συστηματικό έλεγχο από ανεξάρτητο δικαστικό όργανο (...) Το δημόσιο χρήμα δεν λαμβάνεται μόνο με τη στενή έννοια αυτού, δηλαδή του χρήματος που διαχειρίζονται τα διάφορα όργανα του Κράτους κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά και εκείνου του χρήματος που διαχειρίζονται αφενός μεν τα ν.π.δ.δ. για την εκπλήρωση των σκοπών του (χρήματος που προέρχεται κατά κύριον λόγο από τον κρατικό προϋπολογισμό με την μορφή επιχορηγήσεων, κ.λπ.) αφετέρου δε και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κατ' εντολήν του Κράτους με ειδική επιχορήγηση από τον προ-

υπολογισμό αυτού για εκπλήρωση κρατικού σκοπού...” σε Ι. Σαρμά, Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Η ερμηνεία του ισχύοντος Συντάγματος από το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, 1997, σελ. 120 επ., σελ. 175 επ.).

Οι υπό ψήφιση διατάξεις των άρθρων 1 επ. του προτεινόμενου νομοσχεδίου αφορούν τον τρόπο διεξαγωγής από το Ελεγκτικό Συνέδριο του κατασταλτικού ελέγχου επί των νομικών προσώπων που υπόκεινται στον έλεγχό του. Πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι ο καθορισμός της διαδικασίας ασκήσεως του εν λόγω ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν μπορεί να συνεπάγεται τον περιορισμό του εύρους των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του.

Αθήνα, 24 Σεπτεμβρίου 2002

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις
Αλεξάνδρα Καρέτσου

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσούλης
Επικ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς