

Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΣΤΙΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΚΑΝ ΠΡΟΣΦΑΤΑ ΣΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ιωάννης Σαρμάς

επίτιμος Πρόεδρος του
Ελεγκτικού Συνεδρίου,
τέως υπηρεσιακός
Πρωθυπουργός

Η επιρροή που άσκησε η νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου στις αλλαγές που συντελέστηκαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τα αμέσως προηγούμενα έτη εντοπίζεται στα εξής τρία επίπεδα: *Πρώτον*, στη διαμόρφωση της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, *δεύτερον*, στη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία του Δικαστηρίου και, *τρίτον*, στην ενσωμάτωση αρχών που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου στις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

I. Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

Με τις διατάξεις του νόμου 4700/2020 οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντάχθηκαν σε τρεις μεγάλες κατηγορίες. Έτσι αναδείχτηκαν οι τρεις κατηγορίες διαφορών που δικάζονται από το Δικαστήριο, οι οποίες πριν από τη μεταρρύθμιση δεν φαίνονταν καθαρά λόγω του εμπειρικού κατακερματισμού τους και της ιστορικής διασποράς τους στα επτά δικαιοδοτικά Τμήματα του Δικαστηρίου: οι καταλογιστικές, οι συνταξιοδοτικές και οι προσυμβατικές.

Για την τρίτη κατηγορία διαφορών, τις προσυμβατικές διαφορές, δεν θα γίνει λόγος εδώ. Αυτές επηρεάζονται κυρίως από τη

νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων.

Στις δύο πρώτες, τις καταλογιστικές και τις συνταξιοδοτικές, η επιρροή της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου είναι καθοριστική.

Αυτό οφείλεται στον εξής λόγο: Το Ελεγκτικό Συνέδριο συνειδητοποίησε ότι, ως προς τις καταλογιστικές διαφορές, ο καταλογισμός στοιχειοθετεί επέμβαση στην περιουσία του καταλογιζομένου, και ότι, ως προς τις συνταξιοδοτικές διαφορές, η σύνταξη αποτελεί περιουσιακό δικαίωμα του δικαιούχου της.

Και στις δύο περιπτώσεις εγείρονται με άλλα λόγια ζητήματα προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος που η Σύμβαση της Ρώμης προστατεύει με το άρθρο 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, της περιουσίας.

1. ΝΑ ΔΟΥΜΕ ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΑ ΣΕ ΤΙ ΑΝΑΦΕΡΟΝΤΑΙ ΟΙ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΕ ΤΙ ΟΙ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ

Οι καταλογιστικές διαφορές είναι διαφορές που προκύπτουν από καταλογισμό υπολόγου, είτε όταν η καταλογιστική πράξη εκδίδεται από διοικητική αρχή είτε όταν αυτή εκδίδεται από όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Καταλογιστικές διαφορές προκύπτουν επίσης και όταν, ύστερα από αίτηση καταλογισμού που ασκεί ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ζητείται ο καταλογισμός από το Δικαστήριο αστικώς υπευθύνου δημοσίου υπαλλήλου ή προσώπου που υπέχει ευθύνη εκ της νομοθεσίας «πόθεν έσχες».

Στις καταλογιστικές διαφορές εντάσσονται ακόμη και οι προσφυγές καταλογισθέντων από μων λόγω μη σύννομης διάθεσης από αυτά κονδυλίων ενωσιακής συγχρηματοδότησης, οι διαφορές από τις λεγόμενες δημοσιονομικές διορθώσεις.

Ως προς τις συνταξιοδοτικές διαφορές, αυτές αφορούν συντάξεις δημοσίων λειτουργών και δημοσίων υπαλλήλων ή άλλων κρατικών οργάνων, όπως λ.χ. βουλευτών, καθώς και συντάξεις που απονέμονται σε ειδικές περιπτώσεις από το δημόσιο ταμείο, όπως είναι οι πολεμικές συντάξεις ή οι συντάξεις των παθόντων εν υπηρεσία.

2. ΑΣ ΔΟΥΜΕ ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΤΕΡΑ ΤΙΣ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ

Το φαινόμενο που είχε παρατηρηθεί είναι ότι επιβάλλονταν κυριολεκτικά τερατώδεις καταλογισμοί λόγω παράνομης εκταμίευσης δημόσιου χρήματος σε διατάκτες, εκκαθαριστές, εντολείς πληρωμής και ταμίες, ενώ η ευθύνη που τους αναλογούσε δεν ανταποκρίνονταν στο υπέρμετρο βάρος του καταλογισμού και ενώ η ουσιαστική χρηματική ζημία του Δημοσίου ήταν ασήμαντη.

Ο νομοθέτης είχε επιχειρήσει, με νομιμοποιήσεις δαπανών ή με ειδικά μέτρα υπέρ ορισμένων κατηγοριών υπευθύνων, λ.χ. δημάρχων, να θεραπεύσει περιστασιακά την αδικία, και η νομολογία, με τη διάκριση ουσιαστικού και τυπικού ελλείμματος, είχε προσπαθήσει να δώσει μια λύση, που όμως δεν έλυσε καθολικά το πρόβλημα.

Μέχρι που με την εισαγωγή της ιδέας της προσβολής με τον καταλογισμό θεμελιώδους περιουσιακού δικαιώματος του καταλογιζομένου ο ως άνω καταλογισμός έγινε πλέον αντιληπτός ως επέμβαση στην περιουσία του, κάτι που επέτρεψε στο Δικαστήριο να τον εξετάσει υπό το πρίσμα της τεχνικής ελέγχου σεβασμού των αρχών της αναλογικότητας και της δίκαιης ισορροπίας.

Συναφώς πρέπει να αναφερθεί ότι σημαντικές συνέπειες στη νομολογία του Δικαστηρίου επί των καταλογισμών είχε και εισαγωγή της αντίληψης ότι το τεκμήριο αθωότητας, όπως γίνεται αντιληπτό στη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, καταλαμβάνει και τις καταλογιστικές υποθέσεις.

Πολύ συχνά οι καταλογιζόμενοι έχουν παράλληλα ποινικές υποθέσεις, και συχνά επίσης αθώνονται πριν η υπόθεσή τους εισαχθεί κατ' αναίρεση στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το ζήτημα που γεννάται εδώ είναι ο σεβασμός του τεκμηρίου αθωότητας όταν το ποινικό δικαστήριο αθώωσε τον κατηγορούμενο που καταλογίστηκε, μη δεχόμενο την αλήθεια των πραγματικών περιστατικών –ή ορισμένων εξ αυτών– πάνω στα οποία στηρίχθηκε ο καταλογισμός.

Περιπλέκεται δε ακόμη περισσότερο το ζήτημα αυτό, όταν η αθωωτική απόφαση εκδόθηκε μετά την έκδοση της απόφασης του Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οπότε δεν μπορεί να προβληθεί κατ' αναίρεση σφάλμα στην απόφαση του Τμήματος αφού η αθώωση αποφασίστηκε υστερότερα και δεν ήταν γνωστή στο Τμήμα.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο επί του ζητήματος αυτού, προσπαθώντας, από τη μία, να σώσει τη δογματική ακεραιότητα της αίτησης αναιρέσεως και, από την άλλη, να τηρήσει τις υποχρεώσεις της Ελλάδας ως προς τον σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας, δέχεται ότι σε περιπτώσεις ως η ανωτέρω όπου ο αναιρεσείων επικαλείται υστερότερα εκδοθείσα αθωωτική απόφαση, η επίκληση αυτή στοιχειοθετεί αίτηση αναθεώρησης της απόφασης του Τμήματος. Οπότε κατά χωρισμό δικογράφου η Ολομέλεια παραπέμπει στο Τμήμα το μέρος αυτό του δικογράφου που χαρακτηρίζεται ως αίτηση αναθεώρησης για να δικαστεί ως τέτοια από το Τμήμα.

3. ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ

Η υιοθέτηση της ιδέας ότι η σύνταξη αποτελεί περιουσία κατά την έννοια του άρθρου 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου είχε μεγάλες νομικές συνέπειες.

Η εισαγωγή στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου για τα περιουσιακά δικαιώματα επέτρεψε στο Ελεγκτικό Συνέδριο να δει τη σύνταξη υπό μία εμπλουτισμένη για το προστατευόμενο δικαίωμα οπτική, οπτική που δεν την επέτρεπε το άρθρο 17 του ελληνικού Συντάγματος, προστατεύον την ιδιοκτησία, το παραδοσιακό εμπράγματο δικαίωμα.

Έτσι αναγνωρίστηκε στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι η σύνταξη προστατεύεται και ως προσδοκία συνταξιοδότησης, όταν επιχειρείται από τον κοινό νομοθέτη επέμβαση στο νομοθετικό της καθεστώς που πλήττει τον πυρήνα της προσδοκίας συνταξιοδότησης του μη ακόμη συνταξιοδοτηθέντος.

Συνεπώς η προστασία που παρασχέθηκε δεν αφορούσε πλέον μόνο τις ήδη εισπραχθείσες μηνιαίες συντάξεις των ήδη συνταξιούχων, όταν το Δημόσιο έρχεται να τις αναζητήσει γιατί κατά την άποψή του δεν καταβλήθηκαν νόμιμα, ή τις μη εισπραχθείσες συντάξεις από ήδη συνταξιούχους, όταν το Δημόσιο δεν τις καταβάλλει επικαλούμενο κάποιο νόμιμο εμπόδιο, αλλά ακόμη και τις συντάξεις που δεν είχαν καν υπολογισθεί δεδομένου ότι οι δικαιούχοι τους μόνο μελλοντική απαίτηση για αυτές θεμελιώναν.

II. Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΣΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Η επίδραση της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου υπήρξε περαιτέρω καθοριστική κατά τη θέσπιση των νομοθετικών ρυθμίσεων που συγκροτούν τη νέα δικονομία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Δεσπόζουσα ιδέα εδώ ήταν η ιδέα της δίκαιης δίκης, όπως συγκροτήθηκε νομολογιακά από τις επιμέρους αρχές που τη συνθέτουν και ιδιαίτερα του εύλογου χρόνου εκδίκασης μιας υπόθεσης.

1. ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Στις νομοπαρασκευαστικές εργασίες για τη σύνταξη της νέας δικονομίας του Δικαστηρίου, η επιτροπή ξεκίνησε από μία μάλλον διεκπεραιωτική προσέγγιση, ότι δηλαδή το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε ήδη μια δικονομία, απλώς τη συγκροτούσαν πλήθος ρυθμίσεων σε πλήθος διαφορετικών νομοθετημάτων, και ότι αρκούσε όλα αυτά να κωδικοποιηθούν σε ενιαίο κείμενο με επιμέλεια για την άρση των τυχόν αντιφάσεων και τη συμπλήρωση των τυχόν κενών.

Γρήγορα όμως η επιτροπή, τα μέλη της οποίας ήταν γνώστες της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου για τη δίκαιη δίκη, διαπίστωσε ότι μια δικονομία δεν είναι απλώς ένα σύνολο διαδικαστικών ρυθμίσεων χωρίς αντιφάσεις και κενά, αλλά κάτι πολύ βαθύτερο και ουσιαστικότερο. Είναι ένα σύστημα κανόνων με το οποίο συγκροτούνται στη δέουσα ισορροπία οι διάφορες ειδικότερες, πολλές φορές αντιθετικές αρχές δίκαιης δίκης, που όλες μαζί στεγάζονται ως υποσύνολα υπό τη γενικότερη αρχή της δίκαιης δίκης.

Η ανεξαρτησία και η αμεροληψία του δικαστηρίου, η αντιδικία και τα δικαιώματα άμυνας, η πρόσβαση σε δικαστή, η ισότητα των διαδίκων, η δημοσιότητα της δίκης, οι ουσιαστικές εξουσίες του δικαστή, ο εύλογος χρόνος εκδίκασης ή η δημοσιότητα της διαδικασίας και της απόφασης, όλες αυτές οι απαιτήσεις δίκαιης δίκης συντρέχουν και διεκδικούν προτεραιότητα.

Όμως μια δικονομία πρέπει να τις συντονίζει έτσι ώστε να προκύψει η δέουσα ισορροπία μεταξύ τους. Και τούτο όχι σε έναν πλατωνικό κόσμο θεωρίας, αλλά στον πρακτικό κόσμο που ζούμε ενόψει των συγκεκριμένων δικαστικών αναγκών που έχουμε, με άλλα λόγια κοιτάζοντας τον αριθμό των εκκρεμών υποθέσεων που πρέπει να δικαστούν και σεβόμενοι τις απαιτήσεις ποιότητας έτσι όπως αυτές προκύπτουν από τη φύση των διαφορών.

2. ΤΕΛΙΚΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΗΘΗΚΕ ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑ

Τελικά δημιουργήθηκε μια νέα δικονομία, στα εννέα μέρη της οποίας σύμφωνα με την εξέλιξη της διαδικασίας (το δικαστήριο, οι διάδικοι, τα έγγραφα, η προδικασία, οι δίκες, η συζήτηση, η απόδειξη, η απόφαση, η εκτέλεση) ενσωματώθηκε κατά τρόπο αισθητό η αντίστοιχη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου για τη δίκαιη δίκη.

Όχι απλώς ως απαίτηση συμβατότητας, ως συμμόρφωση, αλλά ως κύρια έμπνευση των ρυθμίσεων που θεσπίστηκαν.

Στη νέα δικονομία, η αρχή της δίκαιης ισορροπίας αναγορεύτηκε σε γενική ερμηνευτική αρχή, οι αρχές της δημοσιότητας της διαδικασίας περιορίστηκαν χάριν του εύλογου χρόνου εκδίκασης, το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστή συνδυάστηκε με τις εξουσίες του δικαστή ώστε οι αποφάσεις του να εκδίδονται γρήγορα και να μην μένουν γράμμα κενό περιεχομένου.

Όμως η δικονομία αυτή εκπονήθηκε στις αρχές του 2018, σε μια εποχή που το Δικαστήριο δεν είχε ακόμη δεχθεί τον τεράστιο όγκο των υποθέσεων που δέχτηκε στη συνέχεια.

Από το 2018 μέχρι το 2020 συγκεντρώθηκαν περί τις 150.000 αιτήσεις δικαστικής προστασίας ως συνταξιοδοτικές αγωγές λόγω μνημονιακών περικοπών, που η καθεμία από αυτές περιείχε κατά μέσο όρο πέντε αγωγικά αιτήματα.

Και παρά το γεγονός ότι σύντομα η Ολομέλεια του Δικαστηρίου επέλυσε πιλοτικά όλα τα κοινά νομικά ζητήματα που ετίθεντο από τις υποθέσεις αυτές, ωστόσο έπρεπε για κάθε αγωγικό αίτημα, δηλαδή για άνω των 700.000 αγωγικών αιτημάτων, να εκδοθεί δικαστική απόφαση από έναν μικρό αριθμό δικαστών, με σεβασμό στις αρχές της δίκαιης δίκης.

3. ΝΕΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΚΑΙΗ ΔΙΚΗ

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος το Ελεγκτικό Συνέδριο, με τη συνδρομή της νομοθετικής

εξουσίας, δοκίμασε είναι αλήθεια λύσεις που δεν αποδείχθηκαν αποτελεσματικές. Δεν ήταν τόσο τολμηρές όπως έπρεπε.

Δεν ήταν τόσο ο φόβος μιας καταδίκης από το Δικαστήριο του Στρασβούργου που οδηγούσε σε επιφυλακτικότητα, αλλά η ειλικρινής βούληση συμμόρφωσης στο πνεύμα της νομολογίας για τη δίκαιη δίκη που εξέπεμπε το Δικαστήριο αυτό.

Τα πράγματα όμως έφτασαν στο απροχώρητο όταν διαπιστώθηκε ότι με τις ισχύουσες ρυθμίσεις δεν αντιμετωπίζεται το πρόβλημα και ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο κινδύνευε πλέον επί δεκαετίες να φέρει ένα φορτίο που δεν μπορούσε να σηκώσει.

Η λύση που τελικά θεσπίστηκε στις αρχές του τρέχοντος έτους, και που έδωσε ήδη απτά αποτελέσματα, αφού οι μισές περίπου υποθέσεις διεκπεραιώθηκαν ήδη, ήταν όντως γενναία. Μονομελής σύνθεση, αυστηρές προθεσμίες, διαδικασία απόδειξης χωρίς περιθώρια εξαιρέσεων, υψηλό παράβολο, ουσιαστική κατάργηση της δημοσιότητας.

Όλα όμως ζυγίστηκαν πριν θεσπιστούν και σταθμίστηκαν με αντίβαρο την αρνησιδικία, το μέγιστο πλήγμα στη δίκαιη δίκη, ώστε τελικώς η διαδικασία που προέκυψε να είναι δίκαια ισορροπημένη, όπως θα το ήθελαν και οι δικαστές του Στρασβούργου.

III. Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΣΤΙΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Το να επηρεαστεί η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ή, έστω, η δικονομία ενός εθνικού δικαστηρίου από τις δικονομικές απαιτήσεις του υπερεθνικού Δικαστηρίου, θα έλεγε κανείς ότι ήταν κάτι αναμενόμενο. Αυτό όμως που δεν ήταν αναμενόμενο είναι η βαθύτερη επιρροή που ασκεί το Δικαστήριο του Στρασβούργου στον ελεγκτικό ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

1. Η ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΩΝ ΕΥΘΥΝΩΝ ΤΟΥ ΥΠΟΛΟΓΟΥ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Το πιο εμφανές στην επιρροή αυτή είναι η νομοθετική αποτύπωση των ευθυνών του υπολόγου με βάση την αρχή της αναλογικότητας.

Αναφέρθηκε πριν πόσο βαθιά επηρεάστηκε η νομολογιακή αντίληψη των ευθυνών αυτών όταν έγινε κατανοητό στο Δικαστήριο, δικάζοντας υποθέσεις υπολόγων, ότι θεμιτός καταλογισμός είναι αυτός που σέβεται τα περιουσιακά δικαιώματα του καταλογιζομένου. Όμως για να δικαιωθεί ο καταλογιζόμενος πρέπει να προσφύγει δικαστικά αναμένοντας για δύο τουλάχιστον έτη τη δικαστική απόφαση που θα του μειώσει το καταλογισθέν ποσό με βάση την αρχή της αναλογικότητας.

Για την πλήρη προστασία του, έπρεπε αυτή η αρχή να μετουσιωθεί σε νομοθετικό κανόνα ώστε απαρχής, πριν από την καταλογιστική απόφαση, το ποσό του καταλογισμού να είναι σύμφωνο με τις απαιτήσεις της αρχής της αναλογικότητας.

Αυτό επετεύχθη με τις ρυθμίσεις του νόμου 4820/2021, ο οποίος στον τομέα αυτό πραγματώσε ορθολογικά και καθολικά την αρχή της αναλογικότητας.

Ο όρος υπόλογος αντικαταστάθηκε από τον όρο δημοσιονομικός υπεύθυνος και οι ευθύνες κάθε δημοσιονομικός υπευθύνου, δηλαδή των διατακτών, των εκκαθαριστών, των εντολέων πληρωμής και των ταμιών, διευθετήθηκε με βάση τη συμβολή τους στη δημοσιονομική αλυσίδα χωρίς επικαλύψεις, ενώ καθορίστηκαν ειδικότερα ανά κατηγορία δημοσιονομικός υπευθύνου κριτήρια ευθύνης αναλογικά με τη συμπεριφορά τους.

Επιπλέον θεσπίστηκαν συντελεστές βαρύτητας για τα κριτήρια αυτά και ποσοτώσεις ώστε να είναι όσο γίνεται πιο διαφανής η πορεία που ακολουθεί το όργανο καταλογισμού για τον υπολογισμό του καταλογιζομένου ποσού.

Και όλα αυτά ως αντικατοπτρισμός της αρχής της δίκαιης ισορροπίας όπως τη διδάσκει το Δικαστήριο του Στρασβούργου.

Δεν σταματάει όμως εδώ η επιρροή που άσκησε το Δικαστήριο του Στρασβούργου στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Δύο σημεία ακόμη.

2. Η ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Με τους νόμους 4700/2020 και 4820/2021 θεσπίστηκε μια νέα ελεγκτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, η πραγματοποίηση ελέγχων για τον εντοπισμό συστημικών παθογενειών στη δημόσια διαχείριση, η αναζήτηση των αιτίων τους και η διατύπωση συστάσεων στηριγμένων σε διαπιστώσεις για τη θεραπεία των παθογενειών αυτών.

Με τη νέα αυτή αρμοδιότητα εισήχθησαν στη θεματική των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αντικείμενα ελέγχου που δεν περιλαμβάνονταν στην παραδοσιακή θεματική του, στραμμένη αποκλειστικά στον έλεγχο των λογαριασμών και των ενταλμάτων πληρωμής και στην αναζήτηση ελλειμμάτων ή παρανομιών.

Μπόρεσαν στη βάση αυτή να ενταχθούν στον προγραμματισμό των ελέγχων και να διενεργηθούν έλεγχοι, το αντικείμενο των οποίων βρίσκεται σε άμεσο ή έμμεσο συσχετισμό με τις μεγάλες θεματικές των θετικών υποχρεώσεων του Κράτους, όπως τις υποχρεώσεις αυτές τις αντιλαμβάνεται το Δικαστήριο του Στρασβούργου συναρτώντας τες με θεμελιώδη δικαιώματα.

Εκδόθηκαν έτσι εκθέσεις ελέγχου από το Δικαστήριο για την κοινωνική επανένταξη των φυλακισμένων, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, τη βοήθεια στο σπίτι σε ανήμπορα άτομα, την

ειδική εκπαίδευση σε παιδιά με μαθησιακές δυσκολίες, την ισότητα πρόσβασης των ασθενών στα χειρουργεία των δημόσιων νοσοκομείων, τη λειτουργία επαρκών κλινών εντατικής θεραπείας.

Από τις 23 εκθέσεις ελέγχου που έχει εκδώσει τα δύο τελευταία χρόνια το Δικαστήριο επί συστημικών παθογενειών, οι οκτώ, δηλαδή πλέον του ενός τρίτου, είναι εκθέσεις που συνδέονται ευθέως με κοινωνικού χαρακτήρα δικαιώματα, τα πιο πολλά εκ των οποίων είναι αναγνωρισμένα στη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου ως θετικές υποχρεώσεις του Κράτους.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν παραλείπει μάλιστα, όπου αυτό είναι δυνατόν, να το επισημαίνει στις οικείες εκθέσεις του.

Και το τελευταίο πεδίο της επιρροής.

3. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ ΩΣ ΒΑΣΙΚΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΠΡΑΓΜΑΤΩΣΗΣ ΕΛΕΓΧΩΝ

Το σημαντικότερο στο είδος των ελέγχων που μόλις αναφέρθηκε είναι ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ανήγαγε τις αρχές της αναλογικότητας και της δίκαιης ισορροπίας –όπως γίνονται αντιληπτές στην οικεία πλούσια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου– στο βασικό εργαλείο πραγμάτωσης των ελέγχων αυτών.

Πώς έφθασε σε κάτι τέτοιο;

Εμπλουτίζοντας την ελεγκτική του θεώρηση, το Ελεγκτικό Συνέδριο έπαψε να αναζητεί μόνο τη συμβατότητα με τον νόμο των πράξεων διαχείρισης και ερευνά πλέον αν το δημόσιο χρήμα που διατίθεται «πιάνει τόπο», μήπως δηλαδή σπαταλάται άσκοπα.

Η νέα θεώρηση, η νέα ελεγκτική φιλοσοφία θα λέγαμε, οδηγεί στην εισαγωγή του κριτηρίου της αποτελεσματικότητας ως συμπλήρωση του κριτηρίου της νομιμότητας στη δράση των δημοσίων αρχών.

Το ζητούμενο πλέον είναι αν η δημόσια διοίκηση επιζητεί την επίτευξη στόχων με τα πιο πρόσφορα μέσα, και μόνο με αυτά, χωρίς περιττές απώλειες.

Όταν η Βουλή ζήτησε, τον Δεκέμβριο του 2020, από το Ελεγκτικό Συνέδριο να διερευνήσει γιατί οι εμπορικές τράπεζες, παρά τις δημοσιονομικές θυσίες χάριν τους, εξακολουθούν να μην χρηματοδοτούν την πραγματική οικονομία, το αντικείμενο της έρευνας φαινόταν εντελώς τεχνικό, ξένο προς τις ελεγκτικές παραδόσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Όμως, όπως εξηγήθηκε στο πρώτο μέρος της οικείας έκθεσης, το μεθοδολογικό, το Ελεγκτικό Συνέδριο, για να πραγματοποιήσει τον έλεγχό του, χρησιμοποίησε ως εργαλείο εργασίας την αρχή της αναλογικότητας όπως γίνεται αντιληπτή στη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου.

Έτσι ο έλεγχος, σε κάτι που φαινόταν σκοτεινό, αναζήτησε τι στόχο μπορεί να έχει η Πολιτεία όταν διέθεσε ως εγγύηση 20 δισεκατομμύρια ευρώ για να απαλλαγούν οι ισολογισμοί των

τραπεζών από τα μη εξυπηρετούμενα ιδιωτικά δάνεια, τι εναλλακτικές λύσεις υφίσταντο, ποια η αναμενόμενη επιτυχία των μέτρων σε συνάρτηση με το ζητούμενο, δηλαδή να δραστηριοποιηθεί μέσω δανείων η πραγματική οικονομία, ποιο το προκύπτον αποτέλεσμα.

Όλοι οι προηγμένοι ελεγκτικοί θεσμοί στον δυτικό κόσμο προσπαθούν να εντοπίσουν και εκθέσουν φαινόμενα σπατάλης στη δημόσια διαχείριση και οι πιο προχωρημένοι από αυτούς χρησιμοποιούν πράγματι, για να οργανώσουν τις ελεγκτικές τους προσπάθειες, ένα λίγο πολύ όμοιο μοντέλο. Αναζητούν στον ελεγχόμενο αν κινείται βάσει στρατηγικής, αν έχει στόχους με μετρήσιμα αποτελέσματα, αν χρησιμοποιεί πρόσφορα μέσα για την επίτευξη των στόχων του, αν εποπτεύει ορθά και αξιολογεί, τι αποτελέσματα επιτυγχάνει.

Όμως το Ελεγκτικό Συνέδριο της χώρας μας, που είναι δικαστήριο με ελεγκτικές αρμοδιότητες και όχι ελεγκτικός θεσμός με δικαστικές αρμοδιότητες, μπορεί να αξιοποιεί τα διδάγματα της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου ως εργαλείο του για τους ελέγχους που διεξάγει.

Δεν πρέπει να υπάρχει άλλη τέτοια περίπτωση διεθνώς, τουλάχιστον τόσο εμφανής και ομολογούμενη. Για το αν αυτό αποτελεί επιτυχία ή όχι, ας το αφήσουμε να κριθεί αργότερα.

Αυτό που προέχει σήμερα, στην επέτειο που εορτάζουμε εδώ, είναι να τονιστεί πόσο η ακτινοβολία, η απήχηση, η επιρροή του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, με την κορωνίδα του, τη νομολογία του για τις αρχές της αναλογικότητας και της δίκαιης ισορροπίας, επηρέασαν το Ελεγκτικό Συνέδριο, ακόμη και στην πτυχή των αρμοδιοτήτων του ως ελεγκτικού θεσμού. □