



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης : 318/2016
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Α΄
Συνεδρίαση της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2016**

Σύνθεση :

Πρόεδρος : Ανδρέας Χαρλαύτης, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Μέλη : Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Αδαμαντία Καπετανάκη, Αγγελική Καστανά, Ευσταθία Τσαούση, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια : Εμμανουέλα Πανοπούλου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος : Το υπ' αριθ. πρωτ.2/80562/5-10-2016 έγγραφο του Υπουργείου Οικονομικών/ Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής/ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους/Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων/Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων.

Περίληψη Ερωτήματος : α) Εάν το εισηγητικό σημείωμα προς τα μέλη της Επιτροπής Συντονισμού Ελέγχων (ΕΣΕΛ), σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3492/2006, περιλαμβάνεται στα δημόσια έγγραφα που είναι δυνατόν να χορηγούνται σε κάθε ενδιαφερόμενο, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν.2690/1999. β) Εάν είναι δυνατή η χορήγηση από την Υπηρεσία Ελέγχων σε άλλη Υπηρεσία ή και ενδιαφερόμενο τρίτο πρόσωπο εγγραφών αντιρρήσεων φυσικών προσώπων που συνδέονται με υπαλληλική σχέση με το φορέα ή ιδιωτών, οι οποίες εξετάστηκαν στην ΕΣΕΛ.

Επί του παραπάνω ερωτήματος το Α' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε ως ακολούθως:

Ι. Ιστορικό

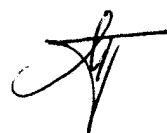
Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα :

1. Σε εφαρμογή των διατάξεων του ν.3492/2006 (Α' 210), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, η Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων διενήργησε τακτικό έλεγχο στο ΙΚΑ- ΕΤΑΜ κατά το χρονικό διάστημα 31.08 - 04.09.2015 & 21.09 - 25.09.2015.

Η έκθεση αποτελεσμάτων του ανωτέρω ελέγχου κοινοποιήθηκε στο φορέα και το εποπτεύον Υπουργείο με το υπ' αριθ. 2/2806/ΔΔΕ/14.01.2016 έγγραφο και απόσπασμα αυτής στους ενδιαφερόμενους, κατά των οποίων προτείνεται η αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, με ενημέρωση για το δικαίωμα έγγραφης υποβολής αντιρρήσεων εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από την παραλαβή του, σύμφωνα με το άρθρο 17 § 3 του Ν.3492/2006, όπως ισχύει. Οι Ρ.Σ. και Δ.Π., κατά των οποίων προτείνεται αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, υπέβαλαν εμπρόθεσμα αντιρρήσεις κατά της έκθεσης ελέγχου, οι οποίες διαβιβάστηκαν στην Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων με το υπ' αριθ. Μ01/354/16-03-2016 έγγραφο του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

Τις αντιρρήσεις που υποβλήθηκαν εμπρόθεσμα επεξεργάστηκε η ελεγκτική ομάδα και συντάχθηκε το από 11.07.2016 εισηγητικό σημείωμα προς τα μέλη της ΕΣΕΛ, στα οποία διαβιβάστηκαν με ηλεκτρονική αλληλογραφία και τα πλήρη κείμενα των αντιρρήσεων των ενδιαφερομένων. Οι αντιρρήσεις εξετάστηκαν κατά την υπ' αριθ. 51/20.07.2016 συνεδρίαση της ΕΣΕΛ και το αποτέλεσμα της εξέτασής τους από το συλλογικό όργανο κοινοποιήθηκε στο φορέα με το υπ' αριθ. 2/67220/ΔΔΕ/28-7-2016 έγγραφο της Υπηρεσίας, με επισήμανση της υποχρέωσης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ να προβεί σε γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων στα πρόσωπα που υπέβαλλαν μέσω αυτού αντιρρήσεις.

Εν προκειμένω, οι ενδιαφερόμενοι Ρ. Σ. και Δ. Π. με τα από 25-08-2016 έγγραφά τους (αριθ. πρωτ. 2/71852/ΔΔΕ/29-08-2016 και 2/71850/ΔΔΕ/29-08-2016 αντίστοιχα) ζητούν, μεταξύ άλλων, τη χορήγηση σε αυτούς «της απόφασης της συνεδρίασης 51/20-07-2016 της ΕΣΕΛ η οποία εξέτασε τις αντιρρήσεις ... καθώς επίσης την εισήγηση- τα πρακτικά και κάθε άλλο σχετικό έγγραφο».



2. Σε εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων του ν.3492/2006 η ίδια Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων διενήργησε τακτικό έλεγχο στην Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) το χρονικό διάστημα 02-08.09.2015. Με το υπ' αριθ.2/3279/ΔΔΕ/15.01.2016 έγγραφο της Υπηρεσίας αυτής κοινοποιήθηκε η έκθεση αποτελεσμάτων του ελέγχου στον ελεγχόμενο φορέα και στο Υπουργείο Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων και απόσπασμα αυτής στους ενδιαφερόμενους κατά των οποίων προτείνεται η αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, με ενημέρωση για το δικαίωμα έγγραφης υποβολής αντιρρήσεων εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από την παραλαβή του, σύμφωνα με το άρθρο 17 § 3 του Ν.3492/2006. Τις αντιρρήσεις και τα στοιχεία συμμόρφωσης που υποβλήθηκαν εμπρόθεσμα με το υπ' αριθ. πρωτ. ΕΜΠ 6137/φ.960/24-2-2016 έγγραφο της ΕΕΤΤ, το οποίο προσυπογράφεται και ατομικώς και για τα μέρη που τους αφορούν από τον Αντιπρόεδρο της Αρχής Ν. Π., τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών και τους υπαλλήλους με Αριθμούς Μητρώου 10109, 20066 και 20131, επεξεργάστηκε η ελεγκτική ομάδα και συντάχθηκε το από 14.06.2016 εισηγητικό σημείωμα προς τα μέλη της ΕΣΕΛ, στα οποία διαβιβάστηκαν με ηλεκτρονική αλληλογραφία και τα πλήρη κείμενα των αντιρρήσεων των ενδιαφερομένων. Οι αντιρρήσεις εξετάστηκαν κατά την υπ' αριθ. 50/01.07.2016 συνεδρίαση της ΕΣΕΛ και το αποτέλεσμα της εξέτασής τους από το συλλογικό όργανο κοινοποιήθηκε στο φορέα με το υπ' αριθμ. 2/67854/ΔΔΕ/28-7-2016 έγγραφο της Υπηρεσίας μας, με επισήμανση της υποχρέωσης της ΕΕΤΤ να προβεί σε γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων στα πρόσωπα που υπέβαλλαν μέσω αυτής αντιρρήσεις.

Το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων με το υπ' αριθ. πρωτ. Οικ.618/39/07-09-2016 εμπιστευτικό έγγραφό του ζήτησε από την Υπηρεσία τη χορήγηση του υπ' αριθ. πρωτ. ΕΜΠ 6137/Φ.960/24-2-2016 εγγράφου της ΕΕΤΤ, σημειώνοντας ότι το εν λόγω έγγραφο είναι απαραίτητο «προκειμένου η Γενική Γραμματεία Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων του Υπουργείου να λάβει πλήρη γνώση του φακέλου της επίμαχης υπόθεσης και να προβεί στις ενδεδειγμένες, κατά την αρμοδιότητά της, ενέργειες».

Περαιτέρω, για τον ανωτέρω έλεγχο, η ΕΕΤΤ με το υπ' αριθ. πρωτ. 6313/Φ.960/15-9-2016 έγγραφό της ζητά τη χορήγηση αντιγράφου της εισήγησης της Υπηρεσίας προς την ΕΣΕΛ επικαλούμενη συνδρομή ειδικού εννόμου συμφέροντος για την Αρχή. Σημειώνεται, ότι η Υπηρεσία είχε απαντήσει αρνητικά

σε προηγούμενο όμοιο αίτημα της ΕΕΤΤ, θεωρώντας κατά πάγια τακτική ότι το εισηγητικό σημείωμα προς τα Μέλη της ΕΣΕΛ αποτελεί εσωτερικό έγγραφο της Διοίκησης.

Στη Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων, κατά τη συζήτηση των ανωτέρω ζητημάτων, εκφράστηκαν προβληματισμοί σχετικά με τη δυνατότητα χορήγησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν.2690/1999 (Α'45) του εισηγητικού σημειώματος της Υπηρεσίας προς τα μέλη της ΕΣΕΛ επί των αντιρρήσεων, λόγω των ιδιοτεροτήτων της φύσης του ελεγκτικού αντικειμένου και τη δυνατότητα χορήγησης σε τρίτους εγγράφων με τα οποία έχουν υποβληθεί ενώπιον της Υπηρεσίας αντιρρήσεις ιδιωτών.

Κατόπιν τούτων, υποβλήθηκε το παρόν ερώτημα

II. Νομοθετικό πλαίσιο

3. Στο άρθρο 5^Α παρ.1 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζονται τα εξής:

«1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων».

4. Στο άρθρο 5 του ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 45), υπό τον τίτλο «πρόσβαση σε έγγραφα», όπως τροποποιήθηκε με τα άρθρα 8 παρ. 2 του ν. 2880/2001 (Α' 9) και 11 παρ. 2 του ν. 3230/2004 (Α' 44), και κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 1 του π.δ. 28/2015 (Α'34), ορίζονται τα εξής: «1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. 2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές. 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται



από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιαστικά την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. 4. Το δικαίωμα των παραγράφων 1 και 2 ασκείται α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. ... 5. Η άσκηση του κατά τις παραγράφους 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας. 6 Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι(20) ημέρες.»

5. Στα άρθρα 6 και 7 του π.δ. 28/2015 (Α'34) ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 6 Γενικές Αρχές

(Άρθρο 2 ν. 3448/2006 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 ν. 4305/2014)

« 1. Τα έγγραφα, οι πληροφορίες και τα δεδομένα του δημόσιου τομέα διατίθενται από τη στιγμή της ανάρτησης, δημοσίευσης ή αρχικής διάθεσής τους, ελεύθερα προς περαιτέρω χρήση και αξιοποίηση για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε ενέργεια του ενδιαφερομένου ή πράξη της διοίκησης (αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας).

2.... Αν δεν είναι δυνατή η διαδικτυακή διάθεση των εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων, απαιτείται η υποβολή αίτησης του ενδιαφερομένου σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9. Στις εξαιρετικές περιπτώσεις κατά τις οποίες οι δημόσιοι φορείς επιβάλλουν όρους για την περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων μέσω αδειοδότησης ή μέσω της επιβολής τελών εφαρμόζονται τα άρθρα 11 έως 13. Η ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών ή δεδομένων αποκλείεται μόνο στις περιπτώσεις του άρθρου 7 και πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς από τον φορέα που τα κατέχει.»

Άρθρο 7

Πεδίο εφαρμογής-Εξαιρέσεις

(Άρθρο 3 ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11 παρ. 1 ν. 3613/2007 και με το άρθρο 3 ν. 4305/2014)

«1. Οι διατάξεις του παρόντος Κεφαλαίου δεν εφαρμόζονται: α) σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα, η παροχή των οποίων είναι δραστηριότητα που δεν εμπίπτει στη δημόσια αποστολή των οικείων φορέων του δημόσιου τομέα, όπως ορίζεται από τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις, β) σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα, για τα οποία τρίτοι διαθέτουν δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, γ) σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα, στα οποία η πρόσβαση αποκλείεται σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 3 και 5 του άρθρου 1, καθώς και σύμφωνα με κάθε άλλη σχετική διάταξη και ιδίως για λόγους που αφορούν: i) την εθνική ασφάλεια, άμυνα, δημόσια τάξη, εξωτερική πολιτική ή ασφάλεια πληροφοριακών συστημάτων, ii) ...iii) το εμπορικό, βιομηχανικό, επιχειρηματικό, επαγγελματικό ή εταιρικό απόρρητο, iv) ..., δ) σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα για την πρόσβαση στα οποία απαιτείται από ειδικές διατάξεις η απόδειξη ειδικού εννόμου συμφέροντος από τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις, ε) ..., στ) σε έγγραφα, τμήματα εγγράφων, πληροφορίες και δεδομένα στα οποία είτε η πρόσβαση απαγορεύεται ή περιορίζεται για λόγους προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, είτε στα οποία επιτρέπεται η πρόσβαση, η περαιτέρω χρήση τους όμως είναι ασυμβίβαστη βάσει νόμου με τη νομοθεσία για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. ζ) ...η) ..2. Η ανοικτή διάθεση, η περαιτέρω χρήση και η εν γένει επεξεργασία εγγράφων πληροφοριών και δεδομένων γίνεται πάντοτε με την επιφύλαξη τήρησης των διατάξεων για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (ν. 2472/1997, Α' 50), όπως αυτές κάθε φορά ισχύουν.»

6. Στα άρθρα 10,16 και 17 του ν.3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις»(ΦΕΚ Α' 210), όπως ισχύουν, ορίζονται τα εξής:



Άρθρο 10 Σύσταση Επιτροπής Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.ΕΛ.)

1. Συνιστάται στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ) Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (ΕΣΕΛ) η οποία συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και αποτελείται από τον προϊστάμενο της ΓΔΔΕ ως Πρόεδρο, τους προϊσταμένους των Διευθύνσεων: (i) Ελέγχου Υπουργείων, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, (ii) Ελέγχου Φορέων Παροχής Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Δ.Ε.Κ.Ο., Ν.Π.Ι.Δ. και Λοιπών Φορέων, (iii) Υποστήριξης και Επικοινωνίας, (iv) Εκτάκτων Δημοσιονομικών Ελέγχων και (v) Συντονισμού και Ελέγχου Εφαρμογής των Δημοσιολογιστικών Διατάξεων καθώς και δύο (2) πρόσωπα από το δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα που διαθέτουν εμπειρία σε θέματα ελέγχου δαπανών και συστημάτων διαχείρισης... Ανάλογα με το θέμα το οποίο εξετάζεται, εισηγητής της ΕΣΕΛ είναι ο καθ' ύλην αρμόδιος Προϊστάμενος εκ των μελών ο οποίος μετέχει στη σύνθεση της Επιτροπής χωρίς δικαίωμα ψήφου....

2. Η Ε.Σ.ΕΛ. έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α)... β) Εξετάζει τις αντιρρήσεις που υποβάλλονται από τους ελεγχόμενους φορείς ή τα πρόσωπα που αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 16 κατά της έκθεσης ελέγχου. γ... δ.. ε)... ζ) Εγκρίνει την προβλεπόμενη από την παρ. 1 του άρθρου 22 έκθεση. η)...θ)... ι)... ια) ... ιβ)...ιγ)....3.4. Η Επιτροπή μπορεί να καλεί πρόσωπα από την Ελλάδα ή την αλλοδαπή για την εξέταση εξειδικευμένων θεμάτων σχετικών με το αντικείμενο της Γ.Δ.Δ.Ε...[Το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 1 παρ.1 του ν. 4081/2012 «Περιστολή δημοσίων δαπανών, ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων και άλλες διατάξεις»(Α' 184)].

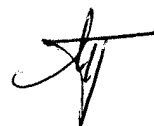
Άρθρο 16 Διαδικασία μετά το πέρας του ελέγχου

1. Μετά το πέρας του ελέγχου οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές ή οι ελεγκτικές ομάδες συντάσσουν έκθεση εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός....2. Εάν διαπιστώνονται ελλείμματα, πληρωμή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών ή μη νόμιμων δαπανών, φθορά ή απώλεια τίτλων, απαιτήσεων και περιουσιακών στοιχείων του ελεγχόμενου φορέα, που δεν οφείλονται σε ανωτέρα βία ή απρόβλεπτα γεγονότα, ενεργείται ή προτείνεται καταλογισμός σε βάρος :α) του υπευθύνου αν από δόλο ή βαριά αμέλεια προέβη σε παράνομες πράξεις ή παραλείψεις ή συνέπραξε στην έκδοση αυτών ή στη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών πραγματοποίησης της δαπάνης, β) του προϊσταμένου του, αν

αμέλησε να ασκήσει την επιβαλλόμενη από τη θέση του εποπτεία και να αποτρέψει την πραγμάτωση της μη νόμιμης πληρωμής, γ) του λαβόντα, αν έχει συντελέσει υπαίτια στη μη νόμιμη πληρωμή και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής, ανεξάρτητα από υπαιτιότητα αυτού, δ) των οργάνων διοίκησης του φορέα, αν έχουν συντελέσει υπαιτίως στη μη νόμιμη πληρωμή. Το καταλογιστέο ποσό προσαυξάνεται με πρόστιμο δύο τοις εκατό (2%). Αν από τον έλεγχο προκύψει δόλος ή βαριά αμέλεια σε βάρος των ανωτέρω, η υπόθεση παραπέμπεται στον αρμόδιο εισαγγελέα για τα περαιτέρω. Σε περίπτωση καταλογισμού σε βάρος περισσότερων προσώπων, αυτά ευθύνονται αλληλεγγύως εις ολόκληρον.3..».

Άρθρο 17 Αντιρρήσεις φορέων

3. Η έκθεση της παραγράφου 1 του άρθρου 16 υποβάλλεται στην καθ' ύλην αρμόδια Διεύθυνση, η οποία την ελέγχει ως προς την πληρότητά της, τη θεωρεί και τη γνωστοποιεί στον ελεγχόμενο φορέα, καθώς και στα πρόσωπα κατά των οποίων προτείνεται αναζήτηση των αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών ή τα οποία τυχόν φέρουν πειθαρχική ή ποινική ευθύνη, εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από την υποβολή της, η οποία μπορεί να παραταθεί με αιτιολογημένη απόφαση του Προϊσταμένου της Γ.Δ.Δ.Ε. Οι ελεγχόμενοι φορείς, καθώς και τα ανωτέρω πρόσωπα, έχουν δικαίωμα να υποβάλουν, εγγράφως, αντιρρήσεις κατά της έκθεσης, εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) μηνός από την παραλαβή αυτής, οι οποίες, ύστερα από σχετική εισήγηση των αρμόδιων Δημοσιονομικών Ελεγκτών, εξετάζονται από την Επιτροπή Αντιρρήσεων (ΕΠ.ΑΝ.).4....5. Εάν υποβληθούν αντιρρήσεις, αυτές μαζί με την έκθεση ελέγχου και όλα τα σχετικά έγγραφα εξετάζονται από την ΕΠ.ΑΝ., η οποία, αφού ακούσει τον Δημοσιονομικό Ελεγκτή που συνέταξε την έκθεση, αποφασίζει για την αποδοχή ή μη των αντιρρήσεων.....6. Εάν εκδοθεί πράξη καταλογισμού σε βάρος οργάνων διοίκησης των φορέων, αυτά δίδονται πειθαρχικά κατά τις διατάξεις που διέπουν τον οικείο φορέα, ύστερα από έκθεση του Προϊσταμένου της Γ.Δ.Δ.Ε. που διαβιβάζεται στο αρμόδιο για την επιβολή των πειθαρχικών κυρώσεων όργανο, το οποίο υποχρεούται να κινήσει τη σχετική πειθαρχική διαδικασία.7. Η καθ' ύλην αρμόδια Διεύθυνση κοινοποιεί την έκθεση ελέγχου, τις αντιρρήσεις, την απόφαση της ΕΠ.ΑΝ., τις αποφάσεις δημοσιονομικών διορθώσεων και τις πράξεις καταλογισμού στη Διεύθυνση της Γ.Δ.Δ.Ε., που είναι αρμόδια για θέματα υποστήριξης και επικοινωνίας,



προκειμένου να παρακολουθήσει τη συμμόρφωση των φορέων και την εκτέλεση των ληφθέντων μέτρων. 8. Οι πράξεις καταλογισμού και οι αποφάσεις δημοσιονομικών διορθώσεων προσβάλλονται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, εντός της προθεσμίας που προβλέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις περί Ελεγκτικού Συνεδρίου.....9...».

III. Ερμηνεία διατάξεων

Από τις παραπάνω διατάξεις συνάγονται τα ακόλουθα:

7. Με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 2690/1999, οι οποίες εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή των άρθρων 5Α παρ. 1 και 10 παρ. 1 και 3 του ισχύοντος Συντάγματος, θεσπίζεται δικαίωμα πρόσβασης των διοικουμένων στα έγγραφα των Δημοσίων Υπηρεσιών, κατ' επιταγή της συνταγματικής αρχής της φανεράς δράσης της Διοίκησης, και καθορίζονται οι όροι και προϋποθέσεις υπό τις οποίες ο ενδιαφερόμενος δύναται να λαμβάνει γνώση και αντίγραφα διοικητικών εγγράφων που τον αφορούν ή και ιδιωτικών εγγράφων, δικών του ή τρίτων, που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του, η οποία ή εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές. Προϋποθέσεις για τη γνώση ή λήψη αντιγράφου των ανωτέρω εγγράφων (διοικητικών και ιδιωτικών) αποτελούν η υποβολή αίτησης εκ μέρους του ενδιαφερομένου και (επί λήψεως αντιγράφου) η καταβολή της απαιτούμενης δαπάνης αναπαραγωγής τους και, περαιτέρω, προκειμένου μεν περί διοικητικών εγγράφων, η συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος, δηλαδή προσωπικής έννομης σχέσης συνδεόμενης με το περιεχόμενό τους (πρβλ. ΣτΕ 1397/1993, 843/1997, 205/2000, 1214/2000, 2529/2000 κ.ά., ΣτΕ 1944/2003, 1807/2007, Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 31/2015, 345/2012). Η τυχόν απόρριψη της αίτησης από τη Διοίκηση πρέπει να φέρει αιτιολογία αναφερόμενη κατά συγκεκριμένο τρόπο στη συνδρομή του προβλεπόμενου στο νόμο, λόγου απόρριψης, η δε άρνηση γνωστοποίησης στον ενδιαφερόμενο των αιτούμενων διοικητικών εγγράφων (ρητή ή σιωπηρή) συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη που γεννά διοικητική διαφορά υποκείμενη σε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 3938/2013, 1400/1992, 11397/1993 Γνωμ ΝΣΚ 727/2001).

8. Η δυνατότητα χορήγησης αντιγράφων δημοσίων εγγράφων σε τρίτο εξετάζεται κατά πρώτον με βάση τις διατάξεις του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και εφόσον δεν εμπίπτει στις απαγορεύσεις χορήγησης αντιγράφων του άρθρου αυτού, διερευνάται με βάση τις διατάξεις του ν.

2472/1997 (Α' 50) περί προσωπικών δεδομένων. Η απόρριψη του αιτήματος χορήγησης αντιγράφων θα πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς με την επίκληση συγκεκριμένου λόγου που μπορεί να στηρίξει την εκδηλούμενη άρνηση, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις (βλ. ΣτΕ 1270/2000) και ειδικά εάν η Διοίκηση κρίνει ότι ο αιτών δεν τεκμηριώνει το έννομο συμφέρον του. Σε κάθε περίπτωση η χορήγηση των ιδιωτικών εγγράφων μπορεί να γίνει με τη συγκατάθεση των υποκειμένων αυτών.

9. Με τις ρυθμίσεις του ν. 3492/2006 εισήχθη το πλαίσιο για την αναμόρφωση του ασκούμενου δημοσιονομικού ελέγχου των κρατικών δαπανών και των εκτός του κρατικού προϋπολογισμού φορέων, προκειμένου να διασφαλισθεί η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού τους μέσω της προσαρμογής του ελέγχου στις διεθνώς αποδεκτές πρακτικές και τα ελεγκτικά πρότυπα. Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων προβλέφθηκε η σύσταση στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ) με ευρεία ελεγκτική αρμοδιότητα, τόσο ως προς το περιεχόμενο του ελέγχου που ασκεί, όσο και ως προς τους ελεγχόμενους φορείς που περιλαμβάνουν φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και φορείς που χρηματοδοτούνται με οποιονδήποτε τρόπο από το Κράτος, τα ν.π.δ.δ. και ν.π.ι.δ., δημόσιες επιχειρήσεις καθώς και άλλους φορείς που καθορίζονται με τις διοικητικές πράξεις του άρθρου 3 του νόμου. Στα άρθρα 16 και 17 του ως άνω νόμου περιγράφεται η διαδικασία που ακολουθείται από τα ελεγκτικά όργανα της Γ.Δ.Δ.Ε. μετά τη διενέργεια του ελέγχου κατά τη σύνταξη της έκθεσης των αποτελεσμάτων αυτού. Σε περίπτωση διαπίστωσης παραβάσεων, όπως ελλειμμάτων, πληρωμής μη νόμιμων δαπανών κλπ, ενεργείται ή προτείνεται από τα ελεγκτικά όργανα καταλογισμός σε βάρος των αναφερόμενων στο νόμο προσώπων. Οι ελεγχόμενοι φορείς και τα πρόσωπα, σε βάρος των οποίων προτείνεται καταλογισμός, καθώς και τα όργανα που είναι αρμόδια για την έκδοση των πράξεων καταλογισμού και των αποφάσεων δημοσιονομικής διόρθωσης, έχουν δικαίωμα να υποβάλουν έγγραφες αντιρρήσεις κατά της έκθεσης ελέγχου. Οι αντιρρήσεις εξετάζονται από την Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων(ΕΣΕΛ), ως συλλογικό διοικητικό όργανο, μετά την κατάργηση, με το άρθρο 14 παρ.2 του ν. 4081/2012, της Επιτροπής Αντιρρήσεων του άρθρου 17 παρ.1 και 2 του ν. 3492/2006.



10. Όπως προαναφέρθηκε, μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου οι δημοσιονομικοί ελεγκτές ή οι ελεγκτικές ομάδες συντάσσουν σχετική έκθεση (άρθρο 16 παρ.1 ν.3492/2006), με την οποία, εφόσον διαπιστώνονται παραβάσεις, ενεργούν ή προτείνουν την επιβολή κυρώσεων σε βάρος των προσώπων που αναφέρονται στην παρ.2 του ως άνω άρθρου. Η διαδικασία επιβολής κυρώσεων καθορίζεται στις παραγράφους 3 έως 7 του άρθρου 17 του ν. 3492/2006. Σε περίπτωση μη υποβολής αντιρρήσεων κατά της έκθεσης ελέγχου επιβάλλονται δημοσιονομικές διορθώσεις και εκδίδονται πράξεις καταλογισμού με απόφαση του αρμόδιου καθ' ύλην οργάνου, ανάλογα με το ποσό του καταλογισμού(παρ.4). Εάν υποβληθούν αντιρρήσεις, αυτές εξετάζονται από την Ε.Σ.ΕΛ., η οποία αποφασίζει για την αποδοχή ή την απόρριψη αυτών. Σε περίπτωση μη αποδοχής των αντιρρήσεων των ελεγχόμενων φορέων και καταλογιστέων προσώπων, οι σχετικές καταλογιστικές πράξεις διενεργούνται με απόφαση της Ε.Σ.ΕΛ (παρ.4 προτελ. εδάφιο και παρ.5).

Στη συνέχεια η καθ' ύλην αρμόδια Διεύθυνση κοινοποιεί την έκθεση ελέγχου, τις αντιρρήσεις, την απόφαση της Ε.Σ.ΕΛ., τις αποφάσεις δημοσιονομικών διορθώσεων και τις πράξεις καταλογισμού στη Διεύθυνση της Γ.Δ.Δ.Ε. που είναι αρμόδια για θέματα υποστήριξης και επικοινωνίας, προκειμένου να παρακολουθήσει τη συμμόρφωση των φορέων και την εκτέλεση των ληφθέντων μέτρων (παρ.7).

11. Στην πρώτη από τις εξεταζόμενες περιπτώσεις οι αιτούντες, με την ιδιότητά τους ως πρώην Διοικητή και πρώην Υποδιοικητή/Γενικού Διευθυντή αντίστοιχα, του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, με αιτήσεις τους προς τη ΓΔΔΕ, ζήτησαν να τους χορηγηθεί, μεταξύ άλλων, το εισηγητικό σημείωμα της Υπηρεσίας προς τα μέλη της ΕΣΕΛ, επί των αντιρρήσεων που είχαν υποβάλει κατά της έκθεσης ελέγχου, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3492/2006. Η Υπηρεσία επικαλείται τις ιδιαιτερότητες και τη φύση του ελεγκτικού αντικειμένου, θεωρώντας ότι το εισηγητικό σημείωμα της Υπηρεσίας προς τα μέλη του συλλογικού οργάνου αποτελεί εσωτερικό έγγραφο της Διοίκησης και δεν εμπίπτει στην έννοια των διοικητικών εγγράφων κατά την έννοια του άρθρου 5 του ν.2690/1999.

Όπως, όμως, προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, προϋποθέσεις για τη γνώση ή λήψη αντιγράφου των διοικητικών εγγράφων (και ιδιωτικών) αποτελούν η υποβολή αίτησης εκ μέρους του ενδιαφερομένου και (επί λήψεως αντιγράφου) η καταβολή της απαιτούμενης

δαπάνης αναπαραγωγής τους και, περαιτέρω, επί διοικητικών εγγράφων, η συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος, δηλαδή προσωπικής έννομης σχέσης συνδεόμενης με το περιεχόμενό τους, επί ιδιωτικών δε εγγράφων, η συνδρομή ειδικού εννόμου συμφέροντος. Τα εισηγητικά σημειώματα της αρμόδιας υπηρεσίας αποτελούν διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια του νόμου και περιλαμβάνονται στη διαδικασία έκδοσης της απόφασης της ΕΣΕΛ. Σε κάθε περίπτωση, η άρνηση χορήγησης των ανωτέρω εγγράφων θα πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς με την επίκληση συγκεκριμένου λόγου που μπορεί να στηρίξει αυτήν, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις (βλ. ΣΤΕ 1270/2000) και ειδικά εάν η Διοίκηση κρίνει ότι ο αιτών δεν τεκμηριώνει το εύλογο ενδιαφέρον του για γνώση του αιτούμενου εγγράφου.

12. Στη δεύτερη από τις ανωτέρω περιπτώσεις το αίτημα για χορήγηση των εγγράφων αντιρρήσεων φυσικών προσώπων υποβλήθηκε από δημόσια υπηρεσία, δηλαδή από το Υπουργείο Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων, στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων του, ενώ επίσης από τρίτο δημόσιο φορέα-την ΕΕΤΤ- ζητήθηκε η χορήγηση του εισηγητικού σημειώματος της Υπηρεσίας προς την ΕΣΕΛ, με την επίκληση ειδικού εννόμου συμφέροντος για την Αρχή. Όπως προαναφέρθηκε, η δυνατότητα χορήγησης αντιγράφων δημοσίων και ιδιωτικών εγγράφων σε τρίτο εξετάζεται κατά πρώτον με βάση τις διατάξεις του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και εφόσον δεν εμπίπτει στις απαγορεύσεις χορήγησης αντιγράφων του άρθρου αυτού, διερευνάται με βάση τις διατάξεις του ν. 2472/1997 περί προσωπικών δεδομένων.

Οι έγγραφες αντιρρήσεις φυσικών προσώπων που συνδέονται με υπαλληλική σχέση με τον ελεγχόμενο φορέα ή ιδιωτών που εξετάστηκαν από το συλλογικό όργανο(ΕΣΕΛ), έχουν υποβληθεί στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας, δεν αποτελούν ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, ούτε αναφέρονται στην ιδιωτική, οικογενειακή ζωή των εν λόγω προσώπων. Με δεδομένο δε ότι, τα αιτούμενα έγγραφα δεν αφορούν απόρρητα θέματα, αλλά στοιχεία του φακέλου, που κοινοποιούνται στην αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Οικονομικών, υπάρχει υποχρέωση της αρμόδιας υπηρεσίας να τα χορηγήσει. Η μόνη εξαίρεση στη χορήγηση εγγράφων αναφέρεται περιοριστικά στην παρ.3 του άρθρου 5 ν. 2690/1999 και αφορά στα έγγραφα που αφορούν στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων ή σε προστατευόμενο από τη νομοθεσία απόρρητο, οι δε περιορισμοί



του β' εδαφίου της ίδιας παραγράφου τίθενται κατά τρόπο δυνητικό και περιοριστικό. Τα ανωτέρω σε συνδυασμό με τη σπουδαιότητα του δικαιώματος γνώσης και το γεγονός ότι ο νομοθέτης του ν.2690/1999 σκόπευσε στην πλήρη διαφάνεια της διοικητικής δράσης οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο περιορισμός στην άσκηση του δικαιώματος γνώσης των εγγράφων πρέπει να είναι μόνον αυτός που προβλέπεται ρητά από το νόμο και είναι απόλυτα αναγκαίος για την προστασία άλλων αγαθών, δημοσίων ή ιδιωτικών.

IV. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, επί του τεθέντος ερωτήματος και με βάση το διδόμενο ιστορικό, το Α' Τμήμα του Ν.Σ.Κ. γνωμοδοτεί ομόφωνα ότι α) το εισηγητικό σημείωμα προς τα μέλη της ΕΣΕΛ, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3492/2006, περιλαμβάνεται στα διοικητικά έγγραφα που είναι δυνατόν να χορηγούνται σε κάθε ενδιαφερόμενο, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν.2690/1999 β) είναι δυνατή η χορήγηση από την Υπηρεσία Ελέγχων σε άλλη Υπηρεσία ή και ενδιαφερόμενο τρίτο πρόσωπο εγγράφων αντιρρήσεων φυσικών προσώπων που συνδέονται με υπαλληλική σχέση με τον φορέα ή ιδιωτών, οι οποίες εξετάστηκαν στην ΕΣΕΛ. Σε περίπτωση άρνησης χορήγησης των αιτούμενων εγγράφων η Διοίκηση θα πρέπει να αιτιολογεί επαρκώς την κρίση της με την επίκληση συγκεκριμένου λόγου που μπορεί να την στηρίξει, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις και ειδικά εάν κρίνεται ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση ο αιτών δεν τεκμηριώνει το εύλογο ενδιαφέρον του για γνώση του αιτούμενου εγγράφου.

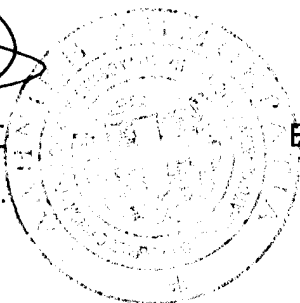
ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 21-12-2016

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΑΝΔΡΕΑΣ ΧΑΡΑΛΥΤΗΣ

ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ Ν.Σ.Κ.



Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ

ΕΜΜΑΝΟΥΕΛΑ Ν. ΠΑΝΟΠΟΥΛΟΥ

ΠΑΡΕΔΡΟΣ Ν.Σ.Κ.