

Η αρχή του κράτους δικαίου στην πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Εισαγωγή

Στο 1/10 περίπου των αποφάσεων που εξέδωσε η Ολομέλεια τα τελευταία δύομια χρόνια έγινε αναφορά στην αρχή του κράτους δικαίου προκειμένου να στηριχθεί η κρίση του Δικαστηρίου. Εξ ου και το εύλογο ερώτημα: πώς συγκεκριμενοποιεί η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου την αόριστη αν μη ασαφή έννοια του κράτους δικαίου ώστε από αυτήν να συναχθούν κανόνες ικανοί να στηρίζουν λύσεις στις τρεις κατηγορίες διαφορών που άγονται ενώπιόν της, τις καταλογιστικές και συνταξιοδοτικές μέσω της αίτησης αναιρέσεως και τις προσυμβατικές μέσω της προσφυγής αναθεώρησης;

Μια πρώτη ανάλυση των αποφάσεων αυτών δείχνει ότι η αρχή του κράτους δικαίου χρησιμοποιείται από το Δικαστήριο ως πρώτη ύλη για την παραγωγή ποικίλης φύσης κανονιστικού φορτίου. Βλέπουμε λ.χ. από την αρχή του κράτους δικαίου να συνάγεται η θετική υποχρέωση του Κράτους να θεσμοθετούνται κανόνες περί παραγραφής που δεν χαρίζονται, λόγω της υπερβολικής βραχύτητάς τους, σε όσους ζημίωσαν το δημόσιο. Ή, στο ίδιο πνεύμα της θετικής υποχρέωσης, τη θέσπιση κανόνων, ως αυτών περί καταλογισμού των υπολόγων, που επιβάλλουν στους υπεύθυνους ελλειμμάτων να επιστρέφουν ό,τι ευλόγως αντιστοιχεί στο έλλειμμα. Διαπιστώνουμε ακόμη ότι το Δικαστήριο συνάγει από την αρχή του κράτους δικαίου θεμελιώδη δικαιώματα, εκτός του συνταγματικού καταλόγου των ρητών δικαιωμάτων, όπως λ.χ. το δικαίωμα προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου ή το δικαίωμα στη δικαστική προστασία επί ίσοις όροις με ένα ιδιώτη ενός δήμου όταν διακυβεύονται ζωτικά του συμφέροντα. Και παρατηρούμε ότι σε πλείστες περιπτώσεις η αρχή του κράτους δικαίου χρησιμοποιείται στη νομολογία της Ολομέλειας του Δικαστηρίου ως εγγύηση κατά της αυθαιρεσίας προσλαμβάνοντας μια απαγορευτική λειτουργία, είτε αποτρέποντας προληπτικά την υπερβολική διακριτική ευχέρεια των κρατικών αρχών είτε επιβάλλοντας, χάριν παραδειγματισμού, την ανόρθωση της παρανομίας, κηρύσσοντας αντίθετες στο Σύνταγμα αθέμιτες νομιμοποιήσεις δαπανών. Μπορεί, τέλος, να δούμε την αρχή του κράτους δικαίου να λειτουργεί ως ερμηνευτική αρχή οδηγούσα σε ερμηνεία νομοθετικής ρύθμισης προς την κατεύθυνση διεύρυνσης της εκ του γράμματός της κανονιστικής της εμβέλειας (ΕλΣυν Ολ. 2003/2020 σκέψη 10).

Μια επαγωγική κατηγοριοποίηση των περιπτώσεων, ένα δείγμα της οποίας μόλις δόθηκε, θα ήταν οπωσδήποτε χρήσιμη από πρακτικής άποψης για την παρουσίαση της σχετικής νομολογίας. Θα δημιουργούσε όμως σύγχυση, στο πλαίσιο της σύντομης ανάλυσης που επιχειρείται εδώ, γιατί πολλές κατηγορίες περιπτώσεων φαινομενικά τέμνονται και θα έπρεπε να πολλαπλασιαστούν οι κατηγορίες έτσι που, από τον αριθμό των κατηγοριών που θα προέκυπτε, η σύντομη αυτή ανάλυση δεν θα άφηνε αποτύπωμα στον ακροατή της. Γι' αυτό θα επιχειρήσω τη χρήση της απαγωγικής μεθόδου. Παίρνοντας τις δύο όψεις της δικαιοσύνης κατά τον Αριστοτέλη, τη διορθωτική και τη διανεμητική, θα επιχειρήσω να κατατάξω τις σχετικές αποφάσεις της Ολομέλειας εντός αυτών, είτε στη μία είτε στην άλλη, αποκλειστικά. Και έπειτα να προχωρήσω στην όποια ανάλυση εντός όμως μιας από τις δύο κατηγορίες, παρουσιάζοντας, υπό το πρίσμα της διορθωτικής ή της διανεμητικής δικαιοσύνης, τις δύο λειτουργίες, όπως θα δείτε, τη διορθωτική και τη διανεμητική της αρχής του κράτους δικαίου.

I.

Ξεκινώ από τη διορθωτική λειτουργία της αρχής του κράτους δικαίου.

Ο Αριστοτέλης ταύτιζε τη διορθωτική δικαιοσύνη με την αριθμητική ισότητα και τη διανεμητική δικαιοσύνη, που θα προσεγγίσουμε αργότερα με την αναλογική ισότητα. Η αριθμητική ισότητα είναι ό,τι αντιλαμβανόμαστε ως ισότητα σήμερα. Αυτή την ισότητα υπηρετεί η αρχή του κράτους δικαίου στη διορθωτική της λειτουργία. Ως εγγύηση κατά της αυθαιρεσίας διασφαλίζει προληπτικά την ίση μεταχείριση όλων των κοινωνιών. Και ως απαίτηση ανόρθωσης της νομιμότητας που ετρώθη ωθεί στην καταστολή όσων αυθαιρέτησαν ώστε να μη δίδεται κίνητρο παράνομης συμπεριφοράς.

A. Η αρχή του κράτους δικαίου, εγγύηση αποτροπής των αυθαιρεσιών.

Στην απόφασή της 177/2022 η Ολομέλεια του Δικαστηρίου στήριξε το κριτήριο διάκρισης διοικητικών και ιδιωτικών διαφορών στην επιθυμία του συνταγματικού νομοθέτη να ασκείται ο επιβαλλόμενος εντός του πλαισίου των αρχών του κράτους δικαίου έλεγχος στη δημόσια εξουσία. Το Δικαστήριο εξήγησε γιατί δεν αποτελεί η φύση της υποκείμενης σχέσης το βασικό κριτήριο της διοικητικής διαφοράς, το οποίο κατά την κρίση της βρίσκεται στην ύπαρξη εξουσιαστικής σχέσης, ως εξής (σκέψη 31): «Υπό την οπτική του Συντάγματος καίριας σημασίας για τη διάκριση της διαφοράς σε διοικητική ή ιδιωτική δεν είναι η φύση του δικαίωματος που πλήττεται αλλά της εξουσίας που ασκείται καθόσον η διοικητική δικαιοσύνη, κατά το Σύνταγμα και την ιστορία της, έχει ως σκοπό να

περιορίσει εντός του πλαισίου των αρχών του κράτους δικαίου, την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, ενώ αντίθετα δια του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ σκοπείται η παροχή δικαιώματος πρόσβασης στη δικαιοσύνη για την προστασία δικαιωμάτων και την εκτέλεση υποχρεώσεων αστικής φύσεως ανεξάρτητα από το πρόσωπο – δημόσιο φορέα ή ιδιώτη – που τα πλήττει.».

Στην ίδια βάση, της εγγυητικής λειτουργίας της αρχής του κράτους δικαίου, η Ολομέλεια αντιμετώπισε επανειλημμένως ζητήματα σχετικά με τη δυνατότητα περιορισμού του ελέγχου που ασκείται από το Δικαστήριο στις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας των δημόσιων φορέων πριν από την υπογραφή τους. Κατά το Δικαστήριο, ο προσυμβατικός του έλεγχος αποτελεί εγγύηση του κράτους δικαίου και ως τέτοια δεν μπορεί να περιορίζεται, με κίνδυνο απώλειας της πρακτικής της αποτελεσματικότητας, χωρίς σπουδαίο λόγο. Στην 380/2022 (σκέψη 11) προτίμησε την ιστορική ερμηνεία της ρύθμισης εις βάρος της γραμματικής για να διακρίνει τις συμβάσεις του ταμείου ανάκαμψης από τις συμβάσεις ΕΣΠΑ, ως προς τις οποίες είχε προβλεφθεί, για λόγους ταχύτητας, υψηλότερο όριο του προσυμβατικού ελέγχου. Σε άλλη απόφασή της (792/2022) η Ολομέλεια έκρινε αντισυνταγματική, στην ίδια βάση της σταθερότητας και προβλεψιμότητας, μια επαναλαμβανόμενη επί πέντε έτη ετήσια απαλλαγή από τον προσυμβατικό έλεγχο συμβάσεων δακοκτονίας κατ' επίκληση κάθε φορά του ίδιου λόγου επείγοντος. Τέλος στην 742, 743/2022 η Ολομέλεια δέχθηκε την οριακή συνταγματικότητα μιας ρύθμισης που καθιστούσαν τον προσυμβατικό έλεγχο εκ των υστέρων έλεγχο, ευρείας κατηγορίας συμβάσεων κατ' επίκληση του επείγοντος χαρακτήρα των συμβάσεων αυτών, που αφορούσαν μέτρα για την αντιμετώπιση της Πανδημίας.

Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει πάντως αναφορικά με τους ελέγχους του ότι αυτοί δεν κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ως δικαίωμα του Θεσμού αλλά ως αντικειμενικός κανόνας οργάνωσης της έννομης τάξης ενός κράτους δικαίου (σκέψη 17 της 2120/2021 Ολ.).

Στην πιο σημαντική ίσως απόφασή της για την αρχή του κράτους δικαίου ως αποτρεπτικού κανόνα των αυθαιρεσιών της κρατικής εξουσίας, η Ολομέλεια στη 1302/2020 απόφασή της, ερμήνευσε υπό το πρίσμα της αρχής αυτής μια νομοθετική ρύθμιση που κατά το γράμμα της φαινόταν να αναγνωρίζει απεριόριστη διακριτική ευχέρεια σε ελεγκτική αρχή. Κατά την απόφαση (σκέψη 26) «Το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι η βούληση του ιστορικού νομοθέτη ήταν, όχι να χορηγηθεί απεριόριστη εξουσία ελέγχου στα ελεγκτικά όργανα του ΣΕΕΔΔ ώστε κατ' απόλυτη διακριτική ευχέρεια να υπάγουν όποιον αυτά έκριναν αναγκαίο στις ρυθμίσεις του καθεστώτος περί ελέγχου της περιουσιακής κατάστασης προσώπων, αλλά απλώς να μη διαφύγουν παντελώς τον ως άνω έλεγχο πρόσωπα υπαγόμενα σε κατηγορίες προσωπικού που κατ' αρχήν δεν εμφανίζονται να κατέχουν θέση ή να

ασκούν εξουσία τέτοια που θα δικαιολογούσε την ως άνω αναφερθείσα επιτακτική κοινωνική ανάγκη υπαγωγής τους σε καθεστώς τακτικής παρακολούθησης της περιουσίας τους. Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι η κατά τα ανωτέρω διακριτική εξουσία που παρασχέθηκε από τον νόμο σε υπαλλήλους του ΣΕΕΔΔ, ερμηνευόμενη υπό το φως των αρχών του κράτους δικαίου και της εγγενούς σ' αυτό αρχής της αναλογικότητας των επεμβάσεων του Κράτους στη σφαίρα των ατομικών δικαιωμάτων, έχει την έννοια ότι η διακριτική αυτή εξουσία ασκείται, οδηγούσα τελικώς σε καταλογισμό του ελεγχόμενου, υπό την αναγκαία προϋπόθεση ότι μπορεί να αποδειχθεί σύνδεση μεταξύ της αύξησης της περιουσίας του ελεγχόμενου και της άσκησης από αυτόν των καθηκόντων του στη δημόσια υπηρεσία. Δεν αρκεί δηλαδή η τυχαία διαπίστωση αύξησης περιουσίας - έστω και αν συντελέσθηκε κατά παράβαση άλλης νομοθεσίας, λ.χ. φορολογικής - για να δικαιολογηθεί η εφαρμογή των αυστηρών κυρώσεων που προβλέπονται στην ειδική νομοθεσία περί ελέγχου της περιουσιακής κατάστασης δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων. Απαιτείται επί πλέον, ώστε να εναρμονισθεί η κατά τα ανωτέρω ευρεία διακριτική ευχέρεια με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου, όπως σε κάθε περίπτωση μπορεί να καταδειχθεί η αιτιώδης σχέση μεταξύ ασκηθέντων καθηκόντων από τον ελεγχθέντα υπάλληλο και αύξησης της περιουσίας αυτού.».

Συναρτάται με τα προηγούμενα και η επιφυλακτικότητα που επέδειξε η Ολομέλεια στη μεταστροφή της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου όταν αυτή επιχειρείται από Τμήμα. Όπως αναφέρεται στην 345/2021 απόφαση (σκέψη 12): «Αν και η νομολογία, κατά τη συνταγματική αντίληψη περί διάκρισης των λειτουργιών, δεν αποτελεί αυτοτελή πηγή του δικαίου, εν τούτοις στην έννοια του "νόμου", στον οποίο υπόκειται σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ. 2 του Συντάγματος οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, περιλαμβάνεται και η νομολογία των ανώτατων δικαστηρίων όταν είναι πάγια, με την οποία ερμηνεύεται ο "νόμος". Μεταστροφές πάγιας νομολογίας, επιχειρούμενες από δικαστήρια της ουσίας, δεν αποκλείονται, αλλά, για να είναι σύμφωνες με την απαίτηση ασφάλειας του δικαίου που απορρέει από τη γενικότερη αρχή του κράτους δικαίου, πρέπει να αιτιολογούνται είτε ως συνάρτηση μιας ευρύτερης εξέλιξης της έννομης τάξης είτε ως αποτέλεσμα της μεταβολής των κοινωνικών συνθηκών, που, και στις δύο περιπτώσεις, επιβάλλουν νέα ερμηνευτική προσέγγιση των ισχυουσών ρυθμίσεων.».

B. Η αρχή του κράτους δικαίου ως απαίτηση ανόρθωσης της τρωθείσας νομιμότητας.

Η καταλογιστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ελεγκτικού οργάνου των δημοσίων υπολόγων αλλά και η καταλογιστική του δικαιοδοσία στις σχετικές διαφορές το καθιστούν κατ' εξοχήν θεσμό της

διορθωτικής δικαιοσύνης στη χώρα μας σε ζητήματα δημόσιας διαχείρισης. Όπως εξήγησε το Δικαστήριο στην 599/2021 απόφαση της Ολομέλειάς του (σκέψη 21): «(...) στην έννοια του κράτους δικαίου δεν περιλαμβάνεται η καταδίκη απλώς της αυθαιρεσίας αλλά και η αποκατάσταση της νομιμότητας, όπου αυτή έχει τρωθεί από παράνομη, ήτοι αυθαίρετη, δραστηριότητα, είτε αυτή μπορεί να αποδοθεί σε φορείς της κρατικής λειτουργίας είτε σε ιδιώτες που παραβιάζουν τη νομιμότητα. Η μη αποκατάσταση [συνεχίζει η απόφαση] με τα πρόσφορα και αναγκαία κάθε φορά μέτρα των παραβιάσεων της νομιμότητας όταν έχει συγκεκριμένως τρωθεί, πέραν του ότι καθ' εαυτή προσκρούει κατά τα ανωτέρω στον πυρήνα των επιταγών του κράτους δικαίου, υπονομεύει τον εν γένει σεβασμό στην αρχή αυτή διότι, η μη δίκαιη αντιμετώπιση σε εξατομικευμένη περίπτωση της εν λόγω παραβίασεως, καλλιεργεί τη γενικότερη πεποίθηση ότι μπορεί και στο μέλλον να παραβιάζεται η νομιμότητα χωρίς να επακολουθούν τα μέτρα που απαιτούνται για την αποκατάστασή της.».

Την ίδια απαίτηση απορρέουσα από την αρχή του κράτους δικαίου συνήγαγε η Ολομέλεια στα Πρακτικά της τής 4^{ης} Γενικής Συνεδρίασης (5.2.2020) όταν διακήρυξε (σκέψη 2) ότι «η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας που αποτελεί απόρροια της αρχής του κράτους δικαίου (...) επιβάλλει όπως ο κοινός νομοθέτης αφ' ενός λαμβάνει πρόσφορα προληπτικά μέτρα για την περιφρούρηση του δημοσίου χρήματος και της δημόσιας περιουσίας αφ' ετέρου δε όταν παραβιάζεται η δημοσιονομική νομιμότητα και πλήττεται έτσι το δημοσιονομικό συμφέρον, να εφαρμόζονται κατά των υπευθύνων πρόσφορα μέτρα αποκατάστασης, στα οποία ενσωματώνεται και ο αναγκαίος αποτρεπτικός αυτών χαρακτήρας».

Στη 2000/2020 (σκέψη 8) απόφασή της η Ολομέλεια εμπνεόμενη από την ίδια ιδέα, θεώρησε ότι η παραγραφή αξιώσεων του δημοσίου κατά των οφειλετών του, εν προκειμένω δημοσίων υπολόγων για έλλειμμα στη διαχείρισή τους, δεν δύναται να είναι τόσο σύντομη ώστε να φτάνει μέχρι του σημείου να στοιχειοθετεί χαριστική υπέρ των οφειλετών ενέργεια διότι έτσι παραβιάζεται η αρχή του κράτους δικαίου που επιβάλλει στο δημόσιο «να μην παραιτείται προώρως και επομένως χαριστικώς (...) αξιώσεών του που θα μπορούσαν να ικανοποιηθούν».

Η διορθωτική δικαιοσύνη όπως προκύπτει από την εφαρμογή της αρχής του κράτους δικαίου έχει και τα όριά της. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το Σύνταγμα στο άρθρο 25 παρ. 1 αναφέρεται ενιαία σε κοινωνικό κράτος δικαίου όχι σε κράτος δικαίου απλώς. Και αντιλαμβάνεται την έννοια αυτή ως σύνολο όχι διακριτά, αντιλαμβάνεται δηλαδή ότι το κοινωνικό κράτος δεν αφορά μόνον τα κοινωνικά δικαιώματα όπως ένα προς ένα αναγνωρίζονται στο Σύνταγμα. Η Ολομέλεια θεωρεί ότι σε κάθε του

έκφραση το κράτος δικαίου πρέπει να συμπεριφέρεται συγχρόνως και ως κοινωνικό κράτος. Δεν μπορεί να αγνοεί τις συνέπειες της ανόρθωσης της τρωθείσας νομιμότητας όταν αυτές αποβαίνουν αντικοινωνικές.

Έτσι κατά το Δικαστήριο δεν αποκλείεται να νομιμοποιηθούν παράνομες δαπάνες όταν υφίσταται λόγος δημοσίου συμφέροντος και τηρείται το κατά τις περιστάσεις αναγκαίο μέτρο, ως προς τη χρονική έκταση, το διαχειριστικό εύρος των νομιμοποιούμενων δαπανών και τη φύση της πλημμέλειας που θεραπεύεται. Γιατί όπως εξηγεί (σκέψη 11 της 1837/2019) «(...) τα ανωτέρω υπόκεινται στον έλεγχο του Δικαστηρίου τούτου, όταν αποφαινεται επί σχετικής διαφοράς και συνεπώς θεραπεύονται έτσι πλήρως οι απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου αναφορικά με τον σεβασμό του δημοσίου χρήματος».

II.

Ας δούμε τώρα τη διανεμητική λειτουργία της αρχής του κράτους δικαίου

Στην αριστοτελική αντίληψη η διανεμητική δικαιοσύνη ταυτίζεται με τη διανομή δικαιωμάτων στους πολίτες σύμφωνα με την αξία και την αρετή τους, όπου βεβαίως το κριτήριο διανομής δεν είναι η ισότητα αλλά η αναλογικότητα. Σε πολλές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου η αρχή του κράτους δικαίου χρησιμοποιείται ως μήτρα παραγωγής συγκεκριμένων δικαιωμάτων, που όπως ήδη αναφέρθηκε είναι εκτός του ρητού καταλόγου των θεμελιωδών αλλά που έχουν ένα θεμελιώδη χαρακτήρα. Επειδή όμως αυτά διανέμονται με βάση την αξία και την αρετή των φορέων τους υπόκεινται αναγκαιώς σε μια κλίμακα προστασίας, της οποίας το εύρος και η ένταση καθορίζεται από μια αρχή, στενά συνδεδεμένη με την αριστοτέλεια διανεμητική δικαιοσύνη, την αρχή της αναλογικότητας.

A. Η διανομή νέων δικαιωμάτων μέσω της αρχής του κράτους δικαίου

Να αναφέρω πρώτα το πιο γνωστό στη νομική μας κοινότητα: την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στις ενέργειες της διοίκησης αναφορικά με βασικά του συμφέροντα. Όπως δέχθηκε η 1386/2021 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου (σκέψη 33) «(...) τόσο στο εθνικό όσο και στο δίκαιο της Ένωσης με την αρχή του κράτους δικαίου ταυτίζεται η αρχή της ασφάλειας του δικαίου από όπου περαιτέρω απορρέει ως αναγκαίο συνακόλουθο η αρχή προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου». Η απόφαση 336/2021 διευκρινίζει σχετικώς (σκέψη 16): «(...) η επιβολή του διοικητικού μέτρου

της δημοσιονομικής διόρθωσης δια της ανάκτησης των αχρεωστήτως καταβληθέντων πόρων απαιτείται να μην αντιβαίνει στην (...) απορρέουσα από τη συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου αρχή της [προστασίας] δικαιολογημένης εμπιστοσύνης η οποία ερμηνευόμενη υπό το φως της αντίστοιχης αρχής του δικαίου της Ένωσης, εν όψει της αρχής της πρακτικής αποτελεσματικότητας αυτού και της προστασίας των συμφερόντων της Κοινότητας, συντρέχει όταν έχουν δοθεί από τη Διοίκηση στον δικαιούχο συγκεκριμένες, ανεπιφύλακτες, συμπίπτουσες και σύμφωνες προς τους ισχύοντες κανόνες διαβεβαιώσεις, προερχόμενες από αρμόδιες και αξιόπιστες πηγές, τέτοιες που να μπορούν να δημιουργήσουν σε αυτόν θεμιτή προσδοκία, ενώ δεν είναι δυνατή η επίκλησή της σε περίπτωση πρόδηλης παραβίασης της κοινοτικής και της με αυτήν συναπτόμενης εθνικής νομοθεσίας ως προς τους όρους καταβολής της χρηματοδότησης» (βλ. επίσης ΕλΣυν Ολ. 734/2020 σκέψη 5, 1669/2021 σκέψη 17).

Άλλη περίπτωση δημιουργίας δικαιώματος στηριγμένου στην αρχή του κράτους δικαίου είναι η απαγόρευση θέσπισης υπέρ του Δημοσίου του απαραγράπτου των αξιώσεων του έναντι όσων, ως υπόλογοι, διαχειρίστηκαν χρήματα, αξίες ή υλικό αυτού. Στην απόφαση 2000/2020 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου διακηρύχθηκε κατά τρόπο γενικό, εφαρμοζόμενο και σε υπολόγους (σκέψη 8): «(...) η παραγραφή αξιώσεων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων με αντίστοιχες αξιώσεις κατά των οφειλετών τους δεν υπόκειται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, αλλά υποβάλλεται χρονικώς (...) σε ανώτατο όριο που υπαγορεύεται από την αρχή της ασφάλειας του δικαίου, ειδικότερη έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου, ώστε να μην εκκρεμεί απεριορίστως εις βάρος των οφειλετών η απειλή ενεργοποίησης της αξίωσης» (βλ. και Πρακτικά Ολομελείας, 11^η Γενική Συνεδρίαση, 21.4.2021, σκέψη 10).

Η περίπτωση που αντιμετωπίστηκε με τη 2002/2020 απόφαση της Ολομέλειας χρήζει ιδιαίτερης προσοχής. Εδώ, το δικαστήριο της ουσίας είχε δεχθεί την προσφυγή (έφεση) στηριζόμενο σε δύο βάσεις, αφενός την αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλομένη και αφετέρου την ουσιαστική νομιμότητα της καταλογιστικής απόφασης που προσεβάλλετο. Ο Δήμος που προσέφυγε κατ' αναίρεση στην Ολομέλεια, δεν ασχολήθηκε με την πρώτη βάση της ακύρωσης, την αναρμοδιότητα ενός διευθυντή του να εκδώσει την απόφαση. Τον απασχόλησε μόνον η ουσία. Όμως καθώς δεν έπληττε την πρώτη βάση, ακόμη και αν γινόταν δεκτή η αναίρεση για τον ουσιαστικό λόγο, η απόφαση του δικαστηρίου της ουσίας θα παρέμενε ακυρωτική στηριγμένη στην πρώτη της βάση, την αναρμοδιότητα. Οπότε ετέθη θέμα εννόμου συμφέροντος. Για να ξεπεραστεί, καθώς οι διατάξεις δεν βοηθούσαν, έπρεπε να γίνει δεκτό, ότι ο

Δήμος είχε δικαίωμα δικαστικής προστασίας προς ανατροπή του αιτιολογητικού της αναιρεσιβαλλομένης, έστω και αν το διατακτικό της παρέμενε αλώβητο. Το Δικαστήριο, στην ως άνω απόφασή του αναγνώρισε σε Δήμο, δηλαδή σε κρατικής φύσης οντότητα, δικαίωμα στη δικαστική προστασία ως θεμελιώδες δικαίωμα. Κατά την απόφαση (σκέψη 9): (Το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της Συμβάσεως της Ρώμης ως ατομικό δικαίωμα, αποτελεί έκφραση των γενικότερων απαιτήσεων της θεμελιώδους συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου, η οποία επιβάλλει όπως οι δικονομικές ρυθμίσεις διασφαλίζουν σε πνεύμα δίκαιης ισορροπίας την πλήρη και αποτελεσματική δικαστική τους προστασία, ακόμη και στην περίπτωση που ένας διάδικος είναι οντότητα δημοσίου δικαίου» (βλ. ΕλΣυν Ολ. 2003/2020 σκέψεις 9 και 10 και 1977/2021 σκέψη 9).

B. Η αρχή της αναλογικότητας, εγγενής στην αρχή του κράτους δικαίου

Στην απόφασή της 599/2021 η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ότι η αρχή της αναλογικότητας είναι εγγενής στην αρχή του κράτους δικαίου και συνεπώς στηρίζεται και απορρέει αυτοτελώς και από την αναφορά του ίδιου ως άνω άρθρου του Συντάγματος στο κοινωνικό κράτος δικαίου.

Η υπόθεση που έδωσε αφορμή για τις πιο πάνω αποδοχές είχε ως εξής: Μια υπάλληλος νοσοκομείου προσλήφθηκε σ' αυτό με βάση αλλοιωμένη βεβαίωση περί των προσόντων της. Επρόκειτο για το πτυχίο αποφοίτησής της, το οποίο ήταν μεν αυθεντικό γιατί όντως η υπάλληλος είχε επιτυχώς φοιτήσει σε αυτό, όμως ο βαθμός αποφοίτησής της δεν ήταν 20 στα 20 όπως ανεγράφετο κατόπιν αλλοίωσης, αλλά 14 στα 20. Όταν διαπιστώθηκε αυτό 13 χρόνια αργότερα, η υπάλληλος απολύθηκε για τον λόγο αυτό, της καταλογίστηκε όλο το ποσό των αποδοχών που είχε εισπράξει κατά την υπηρεσία της (170.000 ευρώ) ενώ της ασκήθηκε και ποινική δίωξη για κακούργημα και καταδικάστηκε σε τέσσερα χρόνια κάθειρξη. Όμως, η καταλογισθείσα, απολυθείσα και καταδικασθείσα ούτως ή άλλως θα διοριζόταν. Κι' αυτό γιατί είχαν προκηρυχθεί πέντε θέσεις και πληρώθηκαν μόνον οι τέσσερις. Αυτή δηλαδή και με πτυχίο 14 στα 20 πάλι θα επελέγετο.

Σε άλλη παρόμοια υπόθεση που κρίθηκε με τη 1820/2021 απόφαση της Ολομέλειας, ο διορισμός σωφρονιστικού υπαλλήλου του οποίου επέκειτο η συνταξιοδότηση ανακλήθηκε διότι ο τίτλος σπουδών βάσει του οποίου διορίστηκε βρέθηκε να είναι πλαστός, ως συνέπεια δε αυτού στερήθηκε και του συνταξιοδοτικού του δικαιώματος επειδή η διανυθείσα δημόσια υπηρεσία του δεν στηριζόταν πλέον, λόγω της ανάκλησης του διορισμού του, σε νόμιμη υπηρεσία.

Και στις δύο περιπτώσεις η αρχή του κράτους δικαίου, επιβάλλουσα τη διορθωτική δικαιοσύνη, περί την οποία κατωτέρω, απαιτούσε ανόρθωση της αδικίας που είχε συντελεσθεί λόγω της προσκόμισης του αλλοιουμένου, στην πρώτη υπόθεση, και του πλαστού δικαιολογητικού στη δεύτερη. Όμως η θυσία που επεβάλλετο ήταν τεράστια. Στην πρώτη υπόθεση, η υπάλληλος είχε απασχοληθεί σε θέση της οποίας τα τυπικά προσόντα κατείχε, είχε δε απασχοληθεί, όπως προέκυπτε με επάρκεια, ενώ επιπλέον, είχε απολυθεί, είχε καταδικασθεί ποινικά και η καταλογιστική εις βάρος της πράξη στοιχειοθετούσε επέμβαση στην περιουσία της. Θα έπρεπε λοιπόν να επιστρέψει και τις αποδοχές που είχε εισπράξει; Τέτοιο βάρος δεν επιτρέπεται να επιβληθεί έκρινε το Δικαστήριο και αυτό γιατί, ναι μεν η αρχή του κράτους δικαίου επιβάλλει την ανόρθωση της τρωθείσας νομιμότητας, όμως η ίδια αρχή, στην εγγενή σε αυτήν άλλη αρχή την αρχή της αναλογικότητας, επιβάλλει επίσης όπως η ανόρθωση της νομιμότητας συντελείται στο αναγκαίο μέτρο χωρίς υπερβολική θυσία. Γι' αυτό και η Ολομέλεια μηδένισε τον καταλογισμό.

Στη συνταξιοδοτική υπόθεση, τα νομικά ζητήματα ήταν πιο πολύπλοκα. Εδώ υπήρχε όντως πλαστό δικαιολογητικό καθ' ολοκληρία που πάνω σ' αυτό στηρίχθηκε η επιλογή του υπαλλήλου. Επιπλέον δεν υπήρχε κανένα συνταγματικό δικαίωμα του υπαλλήλου σε σύνταξη, καθώς ένα τέτοιο δικαίωμα έπρεπε να στηριχθεί σε νόμιμο διορισμό που δεν υπήρχε, ούτε ήταν εύκολο να γίνει λόγος για τη θεμιτότητα της προσδοκίας του να συνταξιοδοτηθεί. Εδώ λοιπόν με πολύ πιο έντονο τρόπο από την περίπτωση της νοσοκόμου, η αρχή του κράτους δικαίου επέβαλε την ανόρθωση της τρωθείσας νομιμότητας. Όμως το Δικαστήριο πάλι στη βάση της αρχής της αναλογικότητας ως απόρροιας του κράτους δικαίου, δεν δέχθηκε ότι μπορούσε να στερηθεί ο κατωτέρω υπάλληλος παντελώς του συνταξιοδοτικού του δικαιώματος. Γι' αυτό μετρίασε την κύρωση. Αφού η διοίκηση καθυστέρησε τόσο να ελέγξει τα του οίκου της αφήνοντάς τον να ολοκληρώσει συντάξιμη υπηρεσία, δεν μπορεί να στερηθεί ο υπάλληλος αυτός, που πλέον είχε ωριμάσει στην ηλικία, το πιο ουσιώδες δικαίωμα των γηρατειών. Μετριάστηκε λοιπόν η αυστηρή λύση με το να γίνει δεκτό ότι edικαιούτο με βάση το τυπικό προσόν που όντως διέθετε όχι αυτό του πλαστού δικαιολογητικού.

Επίλογος

Τι μπορεί να λεχθεί τώρα, στο τέλος αυτής της περιήγησης στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί την αρχή του κράτους δικαίου ως κεντρική ιδέα της όλης νομολογιακής σύλληψης της αρχής.

Το πρώτο που μπορεί να λεχθεί είναι ότι, όπως πιστεύω ότι θα έγινε κατανοητό από τα παραδείγματα που αναφέρθηκαν, το Δικαστήριο χρησιμοποιεί την αρχή αυτή με το αναγκαίο λόγω του ρόλου ως δικαστηρίου μέτρο. Δεν νομοθετεί μέσω της αρχής αυτής, συνάγοντας με προσχηματικές ερμηνείες, κανόνες δικαίου που δεν βρίσκουν πειστικό ερμηνευτικό επιχείρημα στην αρχή αυτή.

Αυτό που κυρίως πάντως αξίζει να υπογραμμισθεί είναι ότι η αρχή αυτή εκτείνεται ευρύτατα και ουσιαστικά ταυτίζεται με ό,τι η αριστοτελική διδασκαλία συνελάμβανε ως αντικείμενο της δικαιοσύνης. Στη διορθωτική και τη διανεμητική της λειτουργία η αρχή του κράτους δικαίου επικουρεί θα έλεγε κανείς την ιδέα της δικαιοσύνης αγγίζοντας τα όρια του φυσικού δικαίου. Ποιος είναι λοιπόν ο ρόλος της στη νομολογία αν μπορεί να διατυπωθεί με τρόπο που να συμπεριλαμβάνει ό,τι αναφέρθηκε εδώ; Φαίνεται ότι στην αντίληψη των δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έτσι όπως μπορεί να συναχθεί από το σύνολο των αποφάσεων που παρατέθηκαν, η αρχή αυτή επιτελεί τη λειτουργία του έσχατου γνώμονα συνοχής ενός οποιουδήποτε άλλου κανόνα ή απόφασης με τις απαιτήσεις που απορρέουν από τη δημοκρατική έννομη τάξη στην οποία συμβιώνουμε. Η συμβατότητα με αυτό που απορρέει ως απαίτηση από το κράτος δικαίου ως γενικής αρχής της έννομης τάξης, αποτελεί τη λυδία λίθο κάθε στοιχείου που συγκροτεί το κανονιστικό μας οικοδόμημα. Όποια λύση κι αν δίνουμε σε συγκεκριμένη ερμηνεία ή εφαρμογή ενός κανόνα, πρέπει να διερωτώμεθα αν είναι σε συνοχή με τις απαιτήσεις αποτροπής και καταπολέμησης της αυθαιρεσίας, της βασικής δηλαδή απαίτησης του κράτους δικαίου.