

Η αρχή της αναλογικότητας στους δημοσιονομικούς καταλογισμούς και η μέθοδος αποτίμησης κόστους - οφέλους σε επίπεδο καταλογίζοντος οργάνου

Κωνσταντίνος Κρέπης

Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου

I. Εισαγωγή

Τα δημόσια οικονομικά και κυρίως η «υγεία» τους (η δημοσιονομική βιωσιμότητα) επηρεάζουν καθοριστικά το συμφέρον της κοινωνικής ολότητας. Χωρίς υγιή δημόσια οικονομικά καθίσταται δύσκολη αν όχι ανέφικτη η άσκηση δημόσιων πολιτικών προς όφελος όλων.

Το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει έναν δικαστικό θεσμό - υπό τη μορφή μάλιστα ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου - του οποίου η αποστολή, σε μεγάλο βαθμό, συνδέεται με την «υγεία» (ισορροπία) των δημόσιων οικονομικών. Ο θεσμός αυτός είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο επιτελεί αυτόν τον ρόλο μέσω της άσκησης των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του, που διακρίνονται σε γνωμοδοτικές¹, ελεγκτικές² και δικαιοδοτικές³.

Με πρόσφατη γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου έγινε δεκτό, για πρώτη φορά πανηγυρικά, ότι η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας έχει συνταγματική κατοχύρωση, καθώς απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και αποτυπώνεται, υπό ειδικότερες εκφάνσεις, σε πλήθος συνταγματικών διατάξεων (άρθρο 25 παρ. 4, καθώς και άρθρα 72, 73, 75, 78 έως 80, 98, 104, 106 και 107)⁴. Συναφώς το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή αυτή συνεπάγεται ιδιαίτερες δεσμεύσεις για τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος υποχρεούται να θεσπίζει κατάλληλα μέτρα προστασίας του δημόσιου χρήματος και της δημόσιας περιουσίας εν γένει τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά.

II. Τα βασικά χαρακτηριστικά των κατασταλτικών ελέγχων

¹ Βλ. άρθρο 98 παράγραφος 1 εδάφια δ' (γνωμοδότηση για συνταξιοδοτικά νομοσχέδια) και ε' (έκθεση επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους) του Συντάγματος.

² Βλ. άρθρο 98 παράγραφος 1 εδάφια α' (προληπτικός έλεγχος), β' (προσυμβατικός έλεγχος) και γ' (κατασταλτικός έλεγχος) του Συντάγματος.

³ Βλ. άρθρο 98 παράγραφος 1 εδάφια στ' (εκδίκαση διαφορών από την απονομή συντάξεων και από τον έλεγχο των λογαριασμών) και ζ' (εκδίκαση υποθέσεων αστικής ευθύνης υπαλλήλων) του Συντάγματος.

⁴ Βλ. ΕλΣυν Ολ. Πρακτικά 4^{ης} Γεν. Συν./5.2.2020 (Θέμα Β').

Εκτός από ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι συγχρόνως και ο ανώτατος θεσμός δημοσιονομικού ελέγχου στη Χώρα⁵. Στο πλαίσιο αυτό διενεργεί με δικά του όργανα - εκτός από προληπτικούς (ex ante) - και κατασταλτικούς (ex post) ελέγχους ή κατά τη διατύπωση του εδαφίου γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος ελέγχους των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων ή των αντίστοιχων λογαριασμών (απολογισμών) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων δημόσιων νομικών προσώπων.

Τα βασικά χαρακτηριστικά των κατασταλτικών ελέγχων, που αποτελούν άσκηση δημοσίου δικαίου αρμοδιότητας, είναι τα ακόλουθα:

α) Αφορούν έλεγχο ολοκληρωμένων συναλλαγών με τη μορφή εισπράξεων/πληρωμών ή εισαγωγών/εξαγωγών αξιών ή υλικού, προκειμένου να διαπιστωθεί η ορθότητά τους (το «ορθώς έχειν») τόσο από άποψη αριθμητική/λογιστική⁶ όσο και από άποψη τήρησης των κανόνων του εκάστοτε ισχύοντος λογιστικού⁷ αλλά και του ουσιαστικού δικαίου εν γένει⁸. Οι συναλλαγές αυτές συνήθως αποτυπώνονται σε έναν συγκεντρωτικό λογαριασμό («τον λογαριασμό του υπολόγου»), ο οποίος μπορεί να ελέγχεται είτε στο σύνολο είτε κατά ένα μέρος του.

β) Αποβλέπουν στη διαπίστωση της ύπαρξης ή μη ελλείμματος και, σε καταφατική περίπτωση, στη λήψη μέτρων επανόρθωσης (αποκατάστασης) της βλάβης που επήλθε στον προϋπολογισμό του οικείου δημόσιου φορέα. Συναφώς, το

⁵ Βλ. άρθρο 1 ν. 4820/2021 (ΦΕΚ Α' 130).

⁶ Εδώ εντάσσεται, για παράδειγμα, η ακρίβεια του ποσού που εισπράχθηκε σε σχέση με τον νόμιμο τίτλο είσπραξης (π.χ. καταλογιστική πράξη), όπως και η πληρωμή στον δικαιούχο του πράγματι οφειλόμενου ποσού, όπως το τελευταίο προκύπτει από το χρηματικό ένταλμα και τα δικαιολογητικά που το συνοδεύουν (π.χ. τιμολόγιο πώλησης).

⁷ Η κατά περίπτωση ισχύουσα νομοθεσία περί του λογιστικού των δημόσιων φορέων (π.χ. το β.δ. της 17.5/15.6.1959 για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή το ν.δ. 496/1974 για τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου) αποτελεί ένα πλέγμα κανόνων που καθορίζουν τους τύπους και τις διαδικασίες που διέπουν την είσπραξη των εσόδων (π.χ. η απαίτηση για κάθε εισπραχθέν έσοδο να εκδίδεται αντίστοιχο γραμμάτιο είσπραξης με ταυτόχρονη ενημέρωση των λογιστικών βιβλίων του φορέα) και την πληρωμή των εξόδων (π.χ. ότι για τη διενέργεια μιας δαπάνης πρέπει να υπάρχει επαρκής πίστωση στον προϋπολογισμό, να έχει εκδοθεί πράξη εκκαθάρισης και το χρηματικό ένταλμα να συνοδεύεται από νόμιμα και πλήρη δικαιολογητικά).

⁸ Ο έλεγχος τήρησης των κανόνων του ουσιαστικού δικαίου κατά τη διενέργεια των εξόδων είναι συνέπεια της συνταγματικής αποστολής του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως θεματοφύλακα της δημοσιονομικής νομιμότητας του οποίου η δράση δεν εξαρτάται ούτε προϋποθέτει - σε αντίθεση με τα λοιπά διοικητικά δικαστήρια - την υποβολή προηγούμενης αίτησης παροχής δικαστικής προστασίας εκ μέρους του εκάστοτε ενδιαφερομένου.

Ελεγκτικό Συνέδριο παγίως δέχεται ότι οι δημοσιονομικοί καταλογισμοί συνιστούν αποκαταστατικά (επανορθωτικά) μέτρα, δηλαδή δεν έχουν κυρωτικό χαρακτήρα⁹.

γ) Εφόσον διαπιστώνονται δημοσιονομικές ευθύνες, αυτές αποδίδονται υποχρεωτικά, ήτοι κατά δέσμια αρμοδιότητα, μέσω της επιβολής δημοσιονομικών καταλογισμών που συνιστούν επέμβαση στην ατομική περιουσία των κατά περίπτωση υπευθύνων προσώπων¹⁰.

III. Η αρχή της αναλογικότητας στους δημοσιονομικούς καταλογισμούς

1. Γενικά

Η ενεργοποίηση της καταλογιστικής διαδικασίας προϋποθέτει την ύπαρξη ελλείμματος. Εφόσον συντρέχει η προϋπόθεση αυτή, ακολουθεί η απόδοση δημοσιονομικών ευθυνών, δηλαδή ο προσδιορισμός των προσώπων (δημοσιονομικώς υπευθύνων) που με παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους συνδέονται αιτιωδώς με το συγκεκριμένο έλλειμμα. Λόγω, λοιπόν, του κομβικού ρόλου που διαδραματίζει το έλλειμμα στο δημοσιολογιστικό δίκαιο, πρέπει, κατά πρώτον, να αναλυθούν οι όροι δημιουργίας του.

Ο όρος έλλειμμα σημαίνει κατά βάση την «έλλειψη» χρημάτων, αξιών ή υλικού που διαπιστώνεται από το οικείο ελεγκτικό όργανο κατά την άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου. Αν και εκ πρώτης όψεως αυτό φαίνεται να δικαιολογεί τη θέση ότι το έλλειμμα περιορίζεται και εξαντλείται μόνο στις περιπτώσεις εκείνες όπου ο δημόσιος φορέας, συνεπεία παράνομων διαχειριστικών συμπεριφορών των οργάνων του, καθίσταται «φτωχότερος», όταν δηλαδή μειώνεται το ενεργητικό του¹¹, κάτι τέτοιο δεν ισχύει. Αντίθετα, κατά πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έλλειμμα - που δικαιολογεί τον καταλογισμό - υφίσταται και στην περίπτωση που παραβιάζεται ουσιωδώς η δημοσιονομική νομιμότητα, ανεξαρτήτως της επέλευσης και απόδειξης συγκεκριμένης και δη ποσοτικοποιημένης βλάβης στον οικείο

⁹ Βλ. ενδεικτικά ΕΛΣυν Ολ. 788/2022 (σκ. 8) και 1454/2022 (σκ. 8).

¹⁰ Η καταλογιστική πράξη συνιστά νόμιμο τίτλο («βεβαίωση με ευρεία έννοια») και, αφού βεβαιωθεί ταμειακά («βεβαίωση εν στενή έννοια»), εκτελείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (βλ. ήδη ν. 4978/2022, ΦΕΚ Α' 190).

¹¹ Εδώ εντάσσεται, για παράδειγμα, η υπεξαίρεση χρημάτων από τον ίδιο τον υπόλογο - διαχειριστή, η εξόφληση εικονικών εργασιών σε ιδιώτη - εργολάβο και η πληρωμή μιας ανύπαρκτης οφειλής έναντι τρίτου. Το κοινό γνώρισμα όλων αυτών των περιπτώσεων είναι ότι το έλλειμμα επάγεται ταυτόχρονα και ισόποση περιουσιακή βλάβη του φορέα.

προϋπολογισμό¹². Αρκεί ότι υπήρξε «διακινδύνευση» των περιουσιακών στοιχείων του δημόσιου φορέα¹³.

Η αρχή της αναλογικότητας, η απαγόρευση δηλαδή της «υπερβολής» κατά την επιβολή του μέτρου του καταλογισμού και η τήρηση μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των αντιτιθέμενων συμφερόντων των υποκειμένων της δημοσιονομικής δίκης¹⁴, διεκδικεί πεδίο εφαρμογής, αν και όχι με την ίδια ένταση, σε αμφότερες τις κατηγορίες ελλειμμάτων, δηλαδή τόσο στα ελλείμματα όπου υπάρχει βέβαιη και πλήρως προσδιορισμένη περιουσιακή βλάβη όσο και σε εκείνα όπου η περιουσιακή βλάβη του φορέα - αν και πιθανή - δεν μπορεί, λόγω εγγενών δυσκολιών, να ποσοτικοποιηθεί.

2. Η κατηγοριοποίηση των ελλειμμάτων και η νομολογιακή τους αντιμετώπιση

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, με αφορμή την εκδίκαση υποθέσεων από καταλογισμούς, ασχολήθηκε ιδιαίτερα με το ζήτημα της κατηγοριοποίησης των ελλειμμάτων και του τρόπου της δικαστικής αντιμετώπισής τους. Για την κατανόηση της μεθόδου με την οποία το Δικαστήριο προσέγγισε το συγκεκριμένο ζήτημα παρατίθενται κατωτέρω δύο ενδεικτικά νομολογιακά παραδείγματα.

Στην πρώτη περίπτωση είχε επιβληθεί με πράξη του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταλογισμός σε βάρος των μελών διοικούσας επιτροπής Εθνικού Σταδίου, με την αιτιολογία ότι προέβησαν στην εξόφληση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής υπέρ διαφόρων δικαιούχων χωρίς προηγουμένως αυτά να

¹² Βλ. ΕΛΣυν Ολ. 2014/2020 (ιδίως σκ. 27, 28 και 48), 1824/2019 (σκ. 4), 1808/2014, 27/2010. Ενδεικτικά στην ΕΛΣυν Ολ. 177/2022 (σκ. 38) αναφέρεται σχετικώς ότι «το έλλειμμα στο πλαίσιο των ρυθμίσεων του δημοσιονομικού δικαίου διακρίνεται από την περιουσιακή ζημία ως γίνεται κατανοητή στο αστικό δίκαιο, καθόσον το κατά τα ανωτέρω έλλειμμα στοιχειοθετείται και από τη μη νόμιμη εκταμίευση δημοσίου χρήματος ανεξάρτητα από την περιουσιακή ζημία που μπορεί να προκύψει εκ της εκταμιεύσεως αυτής».

¹³ Για παράδειγμα, μια παράνομη απευθείας ανάθεση, που συνιστά σοβαρή παραβίαση της δημοσιονομικής νομιμότητας, δεν είναι εύκολο να αποτιμηθεί σε επίπεδο περιουσιακής βλάβης (ζημίας) του αναθέτοντος δημόσιου φορέα, καθώς τούτο προϋποθέτει τη σύγκριση του συμβατικού τιμήματος με την «πραγματική αξία» της αντιπαροχής του αντισυμβαλλομένου (με όρους «αγοράς»), κάτι δυσχερές αποδεικτικά. Άλλο τέτοιο παράδειγμα είναι η εξόφληση μιας οφειλής χωρίς την έκδοση, όπως απαιτείται από τις παγίως ισχύουσες διατάξεις περί δημοσίου λογιστικού, χρηματικού εντάλματος πληρωμής. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις υπάρχει έλλειμμα που ισούται με τις διενεργηθείσες πληρωμές.

¹⁴ Τα υποκείμενα της δημοσιονομικής δίκης είναι από τη μία πλευρά ο δημόσιος φορέας στη διαχείριση του οποίου προκλήθηκε το έλλειμμα και από την άλλη τα πρόσωπα που θεωρήθηκαν υπεύθυνα για την αποκατάστασή του, ήτοι τα πρόσωπα σε βάρος των οποίων εκδόθηκε η οικεία καταλογιστική πράξη.

υποβληθούν για προληπτικό έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως προέβλεπε σχετικώς η νομοθεσία¹⁵. Είναι προφανές ότι στην περίπτωση αυτή είχε παραβιαστεί ένας ουσιώδης τύπος της δημοσιολογιστικής διαδικασίας. Κατά τα λοιπά, στην καταλογιστική πράξη δεν υπήρχε οποιαδήποτε αναφορά στη νομιμότητα των δαπανών αυτών από ουσιαστική άποψη, δηλαδή το ελεγκτικό όργανο (Επίτροπος) δεν αμφισβητούσε ότι τα χρήματα αυτά ήταν πράγματι οφειλόμενα στους τρίτους οι οποίοι τα εισέπραξαν.

Επί της υπόθεσης αυτής εκδόθηκε η απόφαση 4314/2013 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου το Δικαστήριο, χωρίς να αμφισβητήσει την ύπαρξη και το ύψος του ελλείμματος, προέβη, το πρώτον, στη διάκριση των ελλειμμάτων σε τυπικά και ουσιαστικά. Κεντρική ιδέα της νέας προσέγγισης είναι ότι πρέπει να αντιμετωπίζεται διαφορετικά το έλλειμμα που επάγεται ισόποση ζημία στην περιουσία του δημόσιου φορέα (ουσιαστικό έλλειμμα) από το έλλειμμα που δεν επάγεται αντίστοιχη πραγματική ζημία αυτού (τυπικό έλλειμμα). Αφού το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι το συγκεκριμένο έλλειμμα είναι «τυπικό», έκρινε ότι όταν τέτοιες υποθέσεις άγονται ενώπιον των Ελεγκτικού Συνεδρίου, οφείλει το τελευταίο, ενόψει της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος), να προσαρμόζει (μειώνει) βάσει κριτηρίων (βαθμός υπαιτιότητας, έκταση απόκλισης από τη δημοσιονομική νομιμότητα, βαρύτητα και συνθήκες τέλεσης της δημοσιονομικής παράβασης) το ύψος του καταλογισμού, ούτως ώστε αυτό να μην υπερβαίνει το προσήκον μέτρο (να μην είναι δηλαδή «εκδικητικό» ή «τιμωρητικό» ή «υπέρογκο»).

Η νομολογιακή αυτή λύση, δύσκολα αμφισβητήσιμη, καθώς αποτελεί τυπικό παράδειγμα απονομής ουσιαστικής δικαιοσύνης, εμφανίζει δύο σημαντικά μειονεκτήματα. Το πρώτο είναι ότι η διάκριση μεταξύ τυπικού και ουσιαστικού ελλείμματος δεν είναι πάντοτε ευχερής αποδεικτικά¹⁶. Το δεύτερο μειονέκτημα συνίσταται στο ότι το Δικαστήριο όχι μόνο δεν αναγνώρισε αλλά αντίθετα απέκλεισε ρητώς τη δυνατότητα των ελεγκτικών οργάνων να προβαίνουν τα ίδια σε επιμέτρηση

¹⁵ Βλ. ιδίως άρθρο 21 του (τότε) ισχύοντος Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου (π.δ. 774/1980, ΦΕΚ Α' 189).

¹⁶ Η ύπαρξη περιουσιακής ζημίας δεν μπορεί να αποκλειστεί ούτε στις περιπτώσεις εκείνες όπου υπάρχει σχέση παροχής (από την πλευρά του δημόσιου φορέα) και αντιπαροχής (από την πλευρά του δικαιούχου της πληρωμής). Βλ. παραπάνω υποσημείωση 13. Πάντως, εν αμφιβολία, εφόσον δηλαδή δεν τεκμηριώνεται η φύση του ελλείμματος ως ουσιαστικού, αυτό πρέπει να λογίζεται ως τυπικό.

του ύψους του καταλογισμού¹⁷. Η θέση αυτή, σε περιπτώσεις όπως η παραπάνω, όπου η αναντιστοιχία μεταξύ της δημοσιονομικής παράβασης και του ύψους του καταλογισμού είναι προφανής, καθιστά τη δικαστική εμπλοκή μονόδρομο, με αρνητικές συνέπειες για όλους τους εμπλεκόμενους (δικαστικές δαπάνες, αβεβαιότητα για την ύπαρξη και την έκταση των υποχρεώσεων του καταλογισθέντος, επιβάρυνση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης).

Στη δεύτερη περίπτωση που απασχόλησε το Ελεγκτικό Συνέδριο, μια νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ανέθεσε απευθείας σε έναν ιδιώτη (δημοσιογράφο) το έργο της υλοποίησης - με τη μορφή διαμεσολάβησης - της προβολής της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης σχετικά με τα έργα υποδομής του αγροτικού τομέα, καθώς και κάποιων πολιτιστικών εκδηλώσεων. Όπως, όμως, διαπιστώθηκε από τον έλεγχο, οι δραστηριότητες αυτές ουδέποτε έλαβαν χώρα. Παρά ταύτα, ο ιδιώτης πληρώθηκε για τις εικονικές αυτές - φερόμενες ως παρασχεθείσες - υπηρεσίες. Μεταξύ των προσώπων που καταλογίστηκαν ήταν - πλην του ιδίου - και τα μέλη των επιτροπών παραλαβής της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, που «παρέλαβαν» τις υπηρεσίες αυτές, βεβαιώνοντας την υλοποίηση του φυσικού αντικειμένου και υπογράφοντας και τα σχετικά πρωτόκολλα.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι τα μέλη των επιτροπών παραλαβής της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είχαν δημοσιονομική ευθύνη («ως συνευθυνόμενοι»¹⁸), διότι δεν διενήργησαν τον επιβαλλόμενο έλεγχο της πραγματικής και προσήκουσας παροχής των υπηρεσιών, βεβαιώνοντας με τον τρόπο αυτό αναληθή γεγονότα. Ωστόσο, παρά τη φύση του συγκεκριμένου ελλείμματος ως ουσιαστικού, καθώς δεν αμφισβητήθηκε ότι επήλθε ισόποση ζημία στην περιουσία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, έγινε δεκτό ότι ακόμη και σε τέτοιες περιπτώσεις πρέπει να ερευνάται αν ο καταλογισμός τελεί σε εύλογη σχέση αναλογίας με τις ειδικές περιστάσεις της υπόθεσης. Στο πλαίσιο της έρευνας αυτής, το Δικαστήριο, συνεκτιμώντας και σταθμίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι οι υπάλληλοι αθωώθηκαν ποινικά, ότι δεν απέκτησαν οποιοδήποτε περιουσιακό όφελος (δεν αποτελούσαν μέρος της απάτης),

¹⁷ Με την αιτιολογία ότι «οι ισχύουσες δημοσιολογιστικές διατάξεις δεν παρέχουν ούτε στην περίπτωση του “τυπικού ελλείμματος” στα αρμόδια όργανα [Επιτρόπους κ.λπ.] τη δυνατότητα να εκτιμήσουν τις ευθύνες του υπολόγου και να τον καταλογίσουν με μέρος μόνο του διαπιστωθέντος ελλείμματος».

¹⁸ Για την έννοια, τις προϋποθέσεις κτήσης της ιδιότητας του «συνευθυνόμενου» και το μέτρο ευθύνης του, βλ. ΕλΣυν Ολ. 2014/2020 (σκ. 7 και 8), 788/2022 (σκ. 24), 1454/2022 (σκ. 21), 2325/2012, 2443/2007.

ότι βαρύνονταν με αμέλεια και ότι υπήρχαν «θολές» και «αμφίσημες» οδηγίες για το πώς ασκούν τις αρμοδιότητες τους οι επιτροπές παραλαβής, προέβη σε σημαντικό περιορισμό του ύψους του καταλογισμού, με συμπερασματική πάντως αιτιολογία, δηλαδή χωρίς αναλυτικό σκεπτικό σχετικά με το μέγεθος της συμβολής εκάστου κριτηρίου (π.χ. του βαθμού υπαιτιότητας ή της βαρύτητας της δημοσιονομικής παράβασης) στη γενόμενη μείωση¹⁹.

3. Ένα παράδειγμα εξειδίκευσης της αρχής της αναλογικότητας από τον κοινό νομοθέτη

Η ευθεία εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στους δημοσιονομικούς καταλογισμούς αποτέλεσε επί μακρόν την πάγια νομολογιακή θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς δεν υπήρχε - μέχρι την ψήφιση του ν. 4820/2021 - αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο γενικής εφαρμογής που να εξειδικεύει την ως άνω συνταγματική αρχή και να αφορά το σύνολο των δημοσιονομικώς υπευθύνων προσώπων.

Όπου, όμως, ο κοινός νομοθέτης έχει προβεί στην ψήφιση διατάξεων που πραγματώνουν και εξειδικεύουν την αρχή της αναλογικότητας, η μείωση ή μη του ποσού του καταλογισμού είναι αποτέλεσμα ερμηνείας και εφαρμογής των συγκεκριμένων και μόνο διατάξεων²⁰.

Τυπικό τέτοιο παράδειγμα αποτελούν οι διατάξεις του άρθρου 37 του ν. 3801/2009²¹, που όμως έχουν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής τόσο υποκειμενικό²²

¹⁹ Βλ. τις ΕΛΣυν ΟΛ. 788/2022 και 1454/2022. Και στις δύο περιπτώσεις ακυρώθηκε κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας ο διενεργηθείς καταλογισμός κατά το μέρος που υπερέβαινε το 10% του διαπιστωθέντος ελλείμματος, με την αιτιολογία ότι «διαρρηγνύει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ του σκοπού που επιδιώκεται με τον καταλογισμό και των περιουσιακών δικαιωμάτων» των καταλογιζομένων προσώπων.

²⁰ Εφόσον στο δικόγραφο της έφεσης περιέχεται αίτημα ακύρωσης του καταλογισμού κατ' επίκληση της αρχής της αναλογικότητας και όχι βάσει των πράγματι εφαρμοστέων ειδικών διατάξεων (π.χ. του άρθρου 37 του ν. 3801/2009), το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει σε ορθή εκτίμηση του δικογράφου και εξετάζει το βάσιμο του λόγου υπό το πρίσμα των διατάξεων αυτών. Συναφώς, στην ΕΛΣυν ΟΛ. 2015/2020 (σκ. 41) αναφέρεται ότι «εφόσον, εν προκειμένω, έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του άρθρου 37 του ν. 3801/2009, με τις οποίες πραγματώνεται από τον κοινό νομοθέτη, σε υποθέσεις καταλογισμών υπολόγων ΟΤΑ, η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, καθίσταται απορριπτέα ως άνευ αντικειμένου η ένσταση περί αδικαιολόγητου πλουτισμού του υπερ ου ο καταλογισμός Δήμου, η οποία κατ' ουσία κατατείνει στο ίδιο ακριβώς αποτέλεσμα, ήτοι στον έλεγχο του καταλογισμού υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας». Στην ίδια απόφαση περιέχεται και σύνοψη των διαφορετικών όψεων της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο θέμα της αντιμετώπισης της ένστασης αδικαιολόγητου πλουτισμού κατά το άρθρο 904 του Αστικού Κώδικα.

²¹ Οι διατάξεις αυτές καταργήθηκαν ήδη με το άρθρο 166 του ν. 4820/2021 από την έναρξη ισχύος του τελευταίου νόμου (23.7.2021), με εξαίρεση «τις εκκρεμείς δίκες».

²² Αφορούν αποκλειστικά αιρετά όργανα Δήμων και Κοινοτήτων, υπαλλήλους της οικονομικής διαχείρισης τούτων, καθώς και υπαλλήλους δημοτικών και κοινοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και ιδρυμάτων αυτών, βλ. ΕΛΣυν ΟΛ. 175/2022, σκ. 40.

όσο και αντικειμενικό²³. Όπως κρίθηκε σχετικώς²⁴, με τις διατάξεις αυτές παρέχεται η δυνατότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο να μειώσει το ποσό του καταλογισμού μέχρι το ένα δέκατο (1/10) της οφειλής, καθώς και να απαλλάξει τους καταλογισθέντες από προσαυξήσεις ή τόκους, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αίτησής τους. Η μείωση αυτή ή η απαλλαγή είναι αποτέλεσμα συνεκτίμησης από το Δικαστήριο πέντε κριτηρίων, ήτοι του βαθμού υπαιτιότητας του καταλογισθέντος, της βαρύτητας της δημοσιονομικής παράβασης, των συνθηκών υπό τις οποίες τελέσθηκε, του επελθόντος αποτελέσματος και της προσωπικής, οικογενειακής και οικονομικής του κατάστασης. Οι ίδιες διατάξεις παρέχουν, κατ' εξαίρεση, την ευχέρεια απαλλαγής του καταλογισθέντος από το συνολικό ποσό του καταλογισμού, εάν στο πρόσωπό του συνέτρεχε συγγνωστή πλάνη²⁵ κατά την πρόκληση του ελλείμματος.

Αναφορικά με το ζήτημα του αναιρετικού ελέγχου της κρίσης του δικαστηρίου της ουσίας σχετικά με τον προσδιορισμό του ύψους της μείωσης, κρίθηκε ότι αυτή σχηματίζεται με βάση τους κανόνες της κοινής πείρας και λογικής, από την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και χωρίς υπαγωγή του πορίσματος σε νομική έννοια, ώστε να μπορεί να νοηθεί εσφαλμένη εφαρμογή του νόμου. Κατ' εξαίρεση, ο προσδιορισμός του ύψους της μείωσης που καθορίζεται από το δικαστήριο κατά την εκδίκαση της σχετικής έφεσης υπόκειται σε αναιρετικό έλεγχο για παράβαση της ανωτέρω διάταξης, μόνο αν κριθεί ότι το Δικαστήριο αυτό υπερέβη τα άκρα όρια της διαγραφόμενης από την εν λόγω διάταξη εξουσίας του²⁶.

²³ Αφορούν καταλογισμούς που αναφέρονται σε χρονικό διάστημα μέχρι την 1^η.7.2005. Όπως έχει κριθεί (ΕλΣυν Ολ. 1824/2019, σκ. 7), οι διατάξεις του άρθρου 37 του ν. 3801/2009, ως εκ του εξαιρετικού χαρακτήρα τους, δεν μπορούν να τύχουν αναλογικής εφαρμογής, κατ' επίκληση της αρχής της ισότητας, σε υποθέσεις καταλογισμών που αφορούν σε χρονικό διάστημα μετά την 1^η.7.2005.

²⁴ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 2000/2020 (σκ. 83), 2009/2020 (σκ. 14), 347/2021 (σκ. 41).

²⁵ Κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕλΣυν Ολ. 347/2021 κ.ά.), είναι συγγνωστή η πλάνη όταν ο υπόλογος - και εν γένει ο δημοσιονομικός υπεύθυνος - όχι μόνο αγνοεί, αλλά και δεν μπορούσε να γνωρίζει τον μη νόμιμο χαρακτήρα των πράξεών του, έστω και αν κατέβαλε, ενόψει των πνευματικών και επαγγελματικών δυνατοτήτων του, την προσήκουσα επιμέλεια και προσοχή. Συναφώς κρίθηκε ότι η κρίση του δικαστηρίου της ουσίας περί της συνδρομής ή μη συγγνωστής πλάνης συνιστά νομικό χαρακτηρισμό, ο οποίος ελέγχεται κατ' αναίρεση (ΕλΣυν Ολ. 6, 136/2019 κ.ά.).

²⁶ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 347/2021, 2000, 2009/2020, 6/2019. Ο περιορισμός του αναιρετικού ελέγχου μόνο στις περιπτώσεις υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας του δικαστηρίου της ουσίας γίνεται δεκτός και από τα λοιπά ανώτατα δικαστήρια (Συμβούλιο της Επικρατείας και Άρειο Πάγο) όταν αυτά δικάζουν υποθέσεις αγωγών (είτε κατά τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ είτε από αδικοπραξία, αντίστοιχα) στις οποίες τίθεται το συναφές ζήτημα του προσδιορισμού της εύλογης χρηματικής ικανοποίησης κατά το άρθρο 932 του Αστικού Κώδικα (βλ. ΣτΕ 4133/2011, 1190/2014, 15/2018, 1950/2020, καθώς και ΑΠ 9/2015, 90/2017, 27, 103, 163, 652/2022).

IV. Το νέο θεσμικό πλαίσιο περί καταλογισμών

Πριν από την ψήφιση του νέου νομοθετικού πλαισίου περί καταλογισμών (Εβδομο Μέρος ν. 4820/2021), που διέπει αποκλειστικά τους καταλογισμούς που διενεργούνται από όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εμφανίζονταν, στο ζήτημα της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας στους δημοσιονομικούς καταλογισμούς, δύο βασικές «αρρυθμίες». Η πρώτη ήταν ότι τα ελεγκτικά όργανα δεν διέθεταν εξουσία επιμέτρησης του ύψους του καταλογισμού και άρα δεν μπορούσαν να λάβουν υπόψη τους την ως άνω συνταγματική αρχή. Η δεύτερη ήταν ότι το επιληφθέν κατόπιν άσκησης έφεσης Δικαστήριο μείωνε κατά τρόπο συμβατό με την αρχή της αναλογικότητας το ποσό του καταλογισμού, λαμβάνοντας υπόψη και συνεκτιμώντας κυρίως «νομολογιακά» - και όχι νομοθετημένα - κριτήρια²⁷, ενώ κατά την πάγια νομολογιακή πρακτική η διαμόρφωση του ύψους της μείωσης ήταν αποτέλεσμα μιας συνολικής και μόνο εκτίμησης, χωρίς ειδικότερη αιτιολόγηση από το Δικαστήριο του βαθμού συμβολής κάθε επιμέρους κριτηρίου στο τελικό αποτέλεσμα.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο, με το οποίο υπάρχει πραγμάτωση και εξειδίκευση της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας σε νομοθετικό επίπεδο, επιχειρεί να θεραπεύσει τις δυσλειτουργίες που είχαν παρατηρηθεί διαχρονικά στο πεδίο των δημοσιονομικών καταλογισμών. Τα βασικά χαρακτηριστικά του είναι τα εξής:

α) Τυποποιείται και αντικειμενικοποιείται η καταλογιστική διαδικασία, η οποία ακολουθεί συγκεκριμένα βήματα, διευκολύνοντας τόσο τη «λογοδοσία» των ελεγκτικών οργάνων όσο και τον δικαστικό έλεγχο των σχετικώς εκδιδόμενων καταλογιστικών πράξεων.

β) Η δυνατότητα μείωσης του ποσού του καταλογισμού απονέμεται πλέον ρητά - σε αντίθεση με το προϋφιστάμενο καθεστώς και τη σχετική νομολογία - και στα καταλογίζοντα όργανα (Υπηρεσία Επιτρόπου ή Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανάλογα με το ύψος του ελλείμματος²⁸).

²⁷ Τα νομολογιακά κριτήρια, στον βαθμό που δεν είναι ευρέως γνωστά και προσιτά (π.χ. μέσω πάγιας νομολογίας) στους ενδιαφερόμενους, δηλαδή εκείνους που ασκούν δημοσιονομικά καθήκοντα, δεν εξυπηρετούν ούτε προάγουν κατά τον προσηκόντα τρόπο την ασφάλεια δικαίου και πάντως δεν αναιρούν την ανάγκη της σαφούς, ακριβούς και προβλέψιμης νομοθέτησης όσον αφορά τους όρους δημιουργίας αλλά και την έκταση της ευθύνης των προσώπων που ασκούν δημοσιονομικά καθήκοντα.

²⁸ Βλ. άρθρο 149 ν. 4820/2021.

γ) Τα κριτήρια μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού, που αναφέρονται στον νόμο ενδεικτικά («συνεκτιμώνται ιδίως»), είναι κατά βάση εκείνα που είχαν γίνει δεκτά από τη νομολογία (βαρύτητα δημοσιονομικής παράβασης, βαθμός υπαιτιότητας και επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα), ωστόσο σε αυτά προστίθενται η σαφήνεια (ποιότητα) του νομικού πλαισίου, τα τυχόν οργανωτικά σφάλματα ή αδυναμίες της υπηρεσίας και το σύννηθες του σφάλματος λόγω πολυπλοκότητας των ενεργειών εντός των οποίων παρεισέφησε²⁹.

δ) Η διάκριση των ελλειμμάτων σε τυπικά και ουσιαστικά, ανάλογα με την πρόκληση ή μη περιουσιακής βλάβης στη διαχείριση του φορέα, δεν υιοθετήθηκε από το νέο θεσμικό πλαίσιο. Ωστόσο, το στοιχείο αυτό ενυπάρχει στο κριτήριο του επελθόντος δημοσιονομικού αποτελέσματος, το οποίο αξιολογεί ακριβώς τις συνέπειες της δημοσιονομικής παράβασης στον προϋπολογισμό του φορέα.

ε) Παρέχεται εξουσιοδότηση στην Ολομέλεια ώστε με κανονιστική της απόφαση να ορίσει τους συντελεστές βαρύτητας και τις ποσοστώσεις για τη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού³⁰.

V. Η κανονιστική απόφαση για τη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού

Με βάση την εξουσιοδοτική διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 150 του ν. 4820/2021, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενέκρινε την κανονιστική απόφαση για τη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού³¹, η οποία δημοσιεύθηκε ήδη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως³². Η απόφαση αυτή, που συνιστά δεσμευτικό δίκαιο τόσο για τα καταλογίζοντα όργανα όσο και για το δικαιοδοτούν δικαστήριο, αποτελεί το αναγκαίο συμπλήρωμα των ρυθμίσεων του Έβδομου Μέρους του ν. 4820/2021, καθώς ολοκληρώνει τη δομική μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου περί καταλογισμού ελλειμμάτων ούτως ώστε αυτό να ανταποκρίνεται στην επιβαλλόμενη από την αρχή του κράτους δικαίου προβλεψιμότητα, σαφήνεια και πληρότητα, όχι

²⁹ Βλ. άρθρο 150 παράγραφοι 1, 2 και 3 του ν. 4820/2021. Η δυνατότητα μείωσης ενεργοποιείται κατά το τελευταίο στάδιο της καταλογιστικής διαδικασίας, δηλαδή μόνο αφού έχει προηγουμένως διαπιστωθεί ότι συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις που στοιχειοθετούν τη δημοσιονομική ευθύνη (ύπαρξη ελλείμματος, σύνδεση του προσώπου μέσω παράνομων πράξεων ή παραλείψεων του με αυτό, υπαιτιότητα εφόσον απαιτείται η απόδειξή της από το ελεγκτικό όργανο, αιτιώδης σύνδεσμος). Εφόσον ελλείπει κάποια από τις προϋποθέσεις αυτές, ο καταλογισμός ακυρώνεται στο σύνολο.

³⁰ Βλ. άρθρο 150 παράγραφος 6 ν. 4820/2021.

³¹ Βλ. Πρακτικά 7^{ης} Γεν. Συν./22.2.2023 (Θέμα Γ'). Στο σώμα των πρακτικών αυτών περιλαμβάνονται δύο ενδεικτικά παραδείγματα για την ευχερέστερη κατανόηση των ρυθμίσεων της κανονιστικής απόφασης.

³² Βλ. ΦΕΚ Β' 1963/27.3.2023.

μόνο ως προς τα ποια πρόσωπα και υπό ποιους όρους ευθύνονται, αλλά και ως προς το ύψος του δημοσιονομικού βάρους που καλούνται να επωμιστούν (καταλογισμός). Μέσω των κανονιστικών ρυθμίσεων τυποποιείται η καταλογιστική διαδικασία με σαφή προσδιορισμό των παραμέτρων που λαμβάνονται υπόψη από το καταλογίζον όργανο όταν αυτό εξετάζει τη μείωση ή μη του ποσού του καταλογισμού. Επιπλέον, ενισχύεται η διαφάνεια και η αντικειμενικότητα κατά την επιβολή καταλογισμών, αφού το καταλογίζον όργανο υποχρεούται να αιτιολογήσει πλήρως τον τρόπο εξαγωγής του τελικώς καταλογιστέου ποσού, γεγονός που διευκολύνει και την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας των θιγομένων προσώπων³³.

Βάσει των προβλέψεων της κανονιστικής απόφασης, η μείωση του καταλογιζόμενου ποσού είναι αποτέλεσμα της συνδυασμένης εφαρμογής κριτηρίων, συντελεστών βαρύτητας και μειωτικών ποσοστώσεων³⁴. Συνοπτικά, το ποσό του ελλείμματος διαιρείται με τον αριθμό των εφαρμοστέων κριτηρίων, ανάλογα με τον συντελεστή βαρύτητας που έχει το καθένα απ' αυτά και εν συνεχεία εφαρμόζονται οι τυχόν μειωτικές ποσοστώσεις ανά κριτήριο. Τέλος, προστίθενται τα επιμέρους ποσά ανά κριτήριο που προέκυψαν μετά από την εφαρμογή των ποσοστώσεων.

Ειδικότερα, τα κύρια σημεία της αρχιτεκτονικής της είναι τα εξής:

α) Τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη για τη μείωση ή μη του ποσού του καταλογισμού είναι τα έξι κριτήρια που αναφέρονται στις παραγράφους 1 έως 3 του άρθρου 150 του ν. 4820/2021 (βαρύτητα δημοσιονομικής παράβασης, βαθμός υπαιτιότητας, σαφήνεια νομικού πλαισίου, επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα, οργανωτικά σφάλματα ή αδυναμίες της υπηρεσίας, σύνηθες του σφάλματος λόγω πολυπλοκότητας των ενεργειών εντός των οποίων παρεισέφρησε)³⁵.

β) Σε κάθε ένα από τα κριτήρια αυτά αντιστοιχεί ένας συγκεκριμένος συντελεστής βαρύτητας³⁶. Μεγαλύτερος συντελεστής βαρύτητας σημαίνει ότι το οικείο κριτήριο επιδρά περισσότερο από τα άλλα κριτήρια στο τελικό αποτέλεσμα και, αντίστοιχα, μικρότερος συντελεστής σημαίνει ότι το οικείο κριτήριο επιδρά λιγότερο στο αποτέλεσμα από τα λοιπά εφαρμοστέα κριτήρια.

³³ Τα κριτήρια μείωσης του ποσού του καταλογισμού (π.χ. βαθμός υπαιτιότητας, βαρύτητα δημοσιονομικής παράβασης) αλλά και οι υποδιαιρέσεις αυτών (π.χ. ελαφρά αμέλεια, τυπική παράβαση) συνιστούν νομικές έννοιες και, επομένως, οι σχετικές κρίσεις του δικαστηρίου της ουσίας υπόκεινται σε αναιρετικό έλεγχο.

³⁴ Βλ. άρθρο 8 της κανονιστικής απόφασης.

³⁵ Βλ. άρθρο 3 της κανονιστικής απόφασης.

³⁶ Βλ. άρθρο 4 της κανονιστικής απόφασης.

γ) Τίθενται ποσοτώσεις επί τοις εκατό (%) ανά κριτήριο μείωσης. Η λειτουργία των ποσοτώσεων συνίσταται στο ότι, εφόσον το καταλογίζον όργανο κρίνει ότι στο οικείο κριτήριο πρέπει να εφαρμοστεί κάποια ποσόστωση, το επιμέρους ποσό που αντιστοιχεί στο κριτήριο αυτό μειώνεται ανάλογα³⁷.

δ) Τα κριτήρια, οι συντελεστές βαρύτητας και οι ποσοτώσεις εφαρμόζονται διακριτά ανά κατηγορία καταλογιζομένων προσώπων³⁸. Ειδικά για τους αχρεωστήτως λαβόντες, που συνιστούν ιδιαίτερη κατηγορία δημοσιονομικώς υπευθύνων προσώπων, το ποσό του καταλογισμού μπορεί να μειωθεί μόνο με βάση την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και την αρχή της χρηστής διοίκησης.

ε) Προβλέπεται μία ιδιαίτερη περίπτωση μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού βάσει της αρχής της επιείκειας, μέσω συνεκτίμησης κυρίως προσωπικών περιστάσεων του καταλογισθέντος (π.χ. οικονομική κατάσταση, λόγοι υγείας)³⁹. Η μείωση αυτή είναι ανεξάρτητη της τυχόν μείωσης που προκύπτει ως αποτέλεσμα της διαδικασίας συνδυασμένης εφαρμογής των κριτηρίων, των συντελεστών βαρύτητας και των ποσοτώσεων με βάση τις λοιπές ρυθμίσεις της κανονιστικής απόφασης.

VI. Επίλογος

Οι δημοσιονομικοί καταλογισμοί ουδέποτε ήταν απλή υπόθεση. Είναι εύκολο να εξαγγείλει κάποιος τη «δικαιοσύνη» στο συγκεκριμένο πεδίο, δύσκολο να το πετύχει στην πράξη. Η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας απαιτεί αυστηρότητα και αυξημένο επίπεδο προστασίας των δημόσιων προϋπολογισμών. Αν όμως οι δημοσιονομικοί καταλογισμοί είναι υπέρμετρα «τιμωρητικοί» (δυσανάλογοι), τούτο μπορεί να αποτρέψει ικανούς ανθρώπους από το να θελήσουν να αναλάβουν δημοσιονομικά καθήκοντα. Από την άλλη πλευρά, τα περιουσιακά δικαιώματα των εμπλεκόμενων προσώπων (των δημοσιονομικώς υπευθύνων), που θίγονται με την επιβολή του μέτρου του καταλογισμού, απαιτούν σεβασμό και επιείκεια, ιδίως στις περιπτώσεις που τα πρόσωπα αυτά δεν αποκόμισαν περιουσιακό όφελος ή άσκησαν

³⁷ Βλ. άρθρο 5 της κανονιστικής απόφασης. Για παράδειγμα, αν διαπιστωθεί ότι η δημοσιονομική παράβαση στην οποία υπέπεσε το δημοσιονομικώς υπεύθυνο πρόσωπο είναι τυπική, εφαρμόζεται μειωτική ποσόστωση 90%. Αντίστοιχα, αν το υπεύθυνο πρόσωπο βαρύνεται με ελαφρά αμέλεια, εφαρμόζεται μειωτική ποσόστωση 75%.

³⁸ Βλ. άρθρο 6 της κανονιστικής απόφασης, σε συνδυασμό με το συνημμένο σε αυτήν Παράρτημα, που περιλαμβάνει τους πίνακες εφαρμογής των ορισθέντων στην απόφαση ανά κατηγορία καταλογιζομένων προσώπων.

³⁹ Βλ. άρθρο 9 της κανονιστικής απόφασης.

τα δημοσιονομικά τους καθήκοντα μέσα σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο και ασταθές νομικό περιβάλλον ή υπό καθεστώς αφόρητης πίεσης «να δώσουν λύση». Αλλά και σε αυτή την περίπτωση η υπερβολική επιείκεια ή χαλαρότητα στην απόδοση δημοσιονομικών ευθυνών μπορεί να βλάψει το δημόσιο συμφέρον, καθώς ενθαρρύνει τη διάπραξη δημοσιονομικών παρατυπιών («ηθικός κίνδυνος»).

Αυτό είναι το περιβάλλον μέσα στο οποίο το καταλογίζον όργανο - και εν συνεχεία το δικαιοδοτούν Δικαστήριο - επιχειρεί, μέσω της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, όπως εξειδικεύεται από το νέο θεσμικό πλαίσιο, να επιτύχει μια δίκαιη ισορροπία (να ανεύρει τη «χρυσή τομή») μεταξύ περισσότερων και εν μέρει συγκρουόμενων εννόμων αγαθών σταθμίζοντας κατάλληλα τα κόστη και τα οφέλη της λύσης που κάθε φορά προκρίνει.