

Η ΔΙΑΛΕΚΤΙΚΗ ΣΥΖΕΥΞΗ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ¹

**Ευαγγελία Ελισάβετ
Κουλουμπίνη**

Αντιπρόεδρος του
Ελεγκτικού Συνεδρίου,
ΔΝ, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ενίσχυση του διαλόγου της ελληνικής Δικαιοσύνης με το Ευρωπαϊκό δίκαιο με όχημα τον θεσμό της προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΕ συνιστά ένα άκρως φλέγον και επίκαιρο ζήτημα. Αποδεικνύεται καίριος ο ρόλος του εθνικού δικαστή, ο οποίος πρέπει να αντιληφθεί εγκαίρως τις υποχρεώσεις του με βάση το ευρωπαϊκό δίκαιο αλλά και τις σπουδαίες ευκαιρίες που προσφέρει ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανώτατος ελεγκτικός θεσμός της χώρας που ελέγχει, εποπτεύει και παρακολουθεί τους συνδεδεμένους με τον ενωσιακό προϋπολογισμό λογαριασμούς και ως ανώτατο δικαστήριο της δημοσιονομικής λογοδοσίας φροντίζει με τα ελεγκτικά του πεπραγμένα και τις δικαστικές του αποφάσεις τη διαλεκτική σύζευξη της ενωσιακής και εθνικής έννομης τάξης.

¹ Το κείμενο αυτό αποτελεί επεξεργασμένη εισήγηση της συγγραφέα βασισμένη σε ομιλία της στην επιστημονική εκδήλωση που διοργανώθηκε στις 15.03.2023 από το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών σε συνεργασία με την Ένωση Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών, την Ένωση Δικαστών και Εισαγγελέων, την Ένωση Δικαστικών Λειτουργών του ΣτΕ, του ΕλΣυν, την Ένωση Διοικητικών Δικαστών και το Πολιτικό Εφετείο Αθηνών, με τίτλο «Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Ελληνική Δικαιοσύνη: Ένας αναγκαίος διάλογος».

ABSTRACT

The strengthening of the dialogue between the Greek judiciary and European law through the institution of preliminary referral to the CJEU is an extremely burning and topical question. The role of the national judge is proving crucial, who must timely understand his obligations under European law and the great opportunities offered by the institution of pre-trial referral.

The Court of Auditors, as the supreme audit institution of the country that audits, supervises and monitors the accounts related to the EU budget and as the supreme court of financial accountability, ensures with its audit activities and its judicial decisions the dialectical connection of the EU and national legal order.

I. ΟΙ ΠΑΡΑΛΛΗΛΕΣ ΕΝΝΟΜΕΣ ΤΑΞΕΙΣ, ΕΚΕΙΝΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΕΙΝΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ. Η ΔΙΑΛΕΚΤΙΚΗ ΣΥΖΕΥΞΗ ΑΥΤΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΟΜΟΙΩΝ ΣΚΟΠΩΝ

Η σκιαγράφηση των παράλληλων έννομων τάξεων, η μὲν της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η δε των κρατών μελών, προϋποθέτει την κατανόηση του κανονιστικού περιβάλλοντος μέσα στο οποίο κάθε μία από αυτές αναπτύσσεται αλλά και την αποτίμηση του κομβικού ρόλου του ενωσιακού δικαστή στην ενοποιητική διαδικασία, στη λειτουργική έννοια του οποίου περιλαμβάνεται και ο εθνικός δικαστής².

Αν ξεκινήσει κανείς από τη λιτή και πολύ προσεκτική ανακοίνωση του ΔΕΕ (αριθμ. 58/20) της 8^{ης} Μαΐου 2020 –μετά τη γνωστή απόφαση της 5^{ης} Μαΐου 2020 του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, η οποία απομακρύνθηκε από το δίκαιο της ΕΕ³ εφόσον δεν συμμορφώθηκε στην απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-493/17 *Weiss* της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2018, που εκδόθηκε ως απάντηση σε προδικαστικό ερώτημα που έστειλε το Γερμανικό Δικαστήριο στο πλαίσιο του άρθρου 267 ΣΛΕΕ⁴– αντιλαμβάνεται ότι το κανονιστικό πλέγμα μέσα στο οποίο αναπτύσσεται η ευρωπαϊκή έννομη τάξη είναι πρωτίστως νομολογιακό και προϊόν αλληλεπίδρασης του ΔΕΕ με τα εθνικά δικαστήρια. Στην ανακοίνωση αυτή το ΔΕΕ, αφού διευκρίνισε ότι ουδέποτε σχολιάζει αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων, τόνισε τα ακόλουθα: «Υπενθυμίζεται γενικώς ότι

² Βλ. Α. Μεταξά, *Ο Εθνικός Δικαστής ως Ενωσιακός Δικαστής: Το Παράδειγμα του Ενωσιακού Δικαίου Κρατικών Ενισχύσεων*, Διοικητικό Δίκαιο 2/2019, σελ. 221 επ.

³ Εκτός από την απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (BVerfG) στην υπόθεση *Weiss*, προς την κατεύθυνση της σύγκρουσης εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου και της συνακόλουθης αμφισβήτησης της δικαιοδοσίας του ΔΕΕ είναι και η απόφαση του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας *French Data Network et autres* της 21.04.2021 και η απόφαση της 07.10.2021 του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πολωνίας.

⁴ Βλ. Α. Μεταξά, «Η απόφαση *Weiss* του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας. Οι νομιμοποιητικές περιενδύσεις της εθνοκεντρικής κυριαρχικής αξίωσης», σε: *Η Ποιοτική Ιδιαιτερότητα της Ενωσιακής Έννομης Τάξης. Αλληλοσύνθεση. Κρίση. Εξαίρεση*, 2020, σελ. 87 επ.

κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, η απόφαση που εκδίδεται κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος είναι δεσμευτική για τον εθνικό δικαστή ως προς την επίλυση ενώπιον του επίδικης διαφοράς⁵. Για να διασφαλίσει την ενότητα της εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου, το ΔΕΕ, το οποίο ιδρύθηκε από τα κράτη μέλη για το σκοπό αυτό, είναι αποκλειστικώς αρμόδιο προκειμένου να διαπιστώσει ότι μία πράξη ενός θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αντίθετη με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Διαφοροποιήσεις δε μεταξύ των Εθνικών Δικαστηρίων ως προς το κύρος τέτοιων πράξεων θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να πλήξουν την ασφάλεια του δικαίου⁶. Όπως όλες οι άλλες αρχές των κρατών μελών έτσι και τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να εγγυώνται την πλήρη ισχύ και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου⁷. Μόνο με αυτό τον τρόπο μπορεί να διασφαλισθεί η ισότητα των κρατών μελών μέσα από την Ένωση, η οποία δημιουργήθηκε από αυτά».

Το ΔΕΕ από τις απαρχές άσκησης της δικαιοδοσίας του προσδιόρισε με σαφήνεια την ιδιαιτερότητα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Η ιδιαιτερότητα αυτή βασίζεται: α) Στην «αυτονομία». Υπό την έννοια της παραγωγής των κανόνων που τη συνθέτουν από ίδια και ανεξάρτητα από εκείνα των κρατών μελών δικαιοπαραγωγικά όργανα και β) στην «ιδιομορφία». Υπό την έννοια της διαφορετικότητας των δομών της αλλά και της αμεσότητας της ρύθμισης των εννόμων σχέσεων οι οποίες εμπίπτουν στο κανονιστικό της πλαίσιο. Πρόκειται για μία υπό ολοκλήρωση «κοινότητα δικαίου» η οποία έρχεται να συμπληρώσει από πλευράς αποτελεσματικής λειτουργίας και την αυτονομία και την ιδιομορφία της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Η «κοινότητα δικαίου» συνεπάγεται το «ωφέλιμο αποτέλεσμα» του ευρωπαϊκού κανόνα δικαίου και τη θεμελίωση της «αρχής της νομιμότητας» της δράσης όλων των ευρωπαϊκών οργάνων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους⁸.

Η ρύθμιση του δεύτερου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 19 ΣΕΕ δεν περιλαμβανόταν στο πρώην άρθρο 220 ΣΕΚ⁹. Η συμπερίληψη της ρύθμισης αυτής στη θεμελιώδους χαρακτήρα διάταξη του άρθρου 19 ΣΕΕ είχε τον προφανή σκοπό να τονίσει τον σημαντικό ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών στη διασφάλιση της πραγματικής δικαστικής προστασίας στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Το ΔΕΕ, σε αίτηση προδικαστικής απόφασης του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της Πορτογαλίας που υποβλήθηκε στο πλαίσιο της ένδικης διαφοράς μεταξύ της συνδικαλιστικής ένωσης Πορτογάλων δικαστών (ASJP) και του Tribunal de Contas (ΕΛΣυν) με αντικείμενο τη μείωση των αποδοχών των μελών του κατ' εφαρμογή νόμου ο οποίος μείωσε προσωρινά το ύψος των αποδοχών στο δημόσιο τομέα για να αντιμετωπιστούν οι συνέπειες της οικονομικής κρίσης στην Πορτογαλία, σε μία δυναμική ερμηνεία του άρθρου 19 παρ. 1 ΣΕΕ έκρινε ότι η ρυθμιστική

⁵ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 14.12.2000, *Fazenda Publica* C-446/98 no 49.

⁶ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 22.10.1987, *Foto – Frost* C- 314/85 no 15 και 17.

⁷ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 04.07.2006, *Adeneler e.a.* C-219/04 no 122.

⁸ Βλ. Π. Παυλόπουλο, *Το υπαρξιακό διακύβευμα της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης υπό τα «καυδιανά δίκρανα» της τρέχουσας κρίσιμης διεθνούς συγκυρίας*, constitutionalism.gr 26.01.2023.

⁹ «Τα κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης».

του εμβέλεια καταλαμβάνει όχι μόνο τα ενωσιακά αλλά και τα εθνικά δικαστήρια εφόσον τα τελευταία εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο¹⁰. Το Δικαστήριο στην ουσία έκρινε ότι ο ενωσιακός και ο εθνικός δικαστής συγκατοικούν στο ευρέως ερμηνευθέν άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ και ότι η Ένωση συνιστά ένωση δικαίου στο πλαίσιο της οποίας δύναται να αμφισβητηθεί δικαστικά η νομιμότητα κάθε απόφασης ή άλλης εθνικής ρύθμισης σχετικής με την έναντι της εφαρμογής μίας πράξεως της Ένωσης, ενώ ανέδειξε τον ρόλο του εθνικού δικαστή στην υλοποίηση του στόχου αυτού. Μάλιστα υποστηρίζεται ότι ο εθνικός δικαστής υπόκειται σε έναν θεσμικής φύσεως λειτουργικό αναδιπλασιασμό (*dédoublement fonctionnel*) και όταν εφαρμόζει ενωσιακό δίκαιο αναβαπτίζεται σε όργανο της μεταεθνικής έννομης τάξης¹¹.

Η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου¹² είναι θεμελιώδους σημασίας αρχή που προσδιορίζει την ιδιαιτερότητα της ενωσιακής έννομης τάξης και αποβλέπει στη θέσπιση εκείνου του κανονιστικού πλαισίου (πρωτογενές και παράγωγο), το οποίο με τη σύμπραξη των οργάνων της Ένωσης και των εθνικών οργάνων αποσκοπεί στην επίτευξη ενός ενιαίου κοινωνικοοικονομικού ευρωπαϊκού χώρου. Η αξίωση αυτή της υπεροχής διεκδικεί την προτεραιότητα εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου¹³ έναντι του εθνικού και αποτελεί τον κομβικό κανόνα για την άρση όλων των συγκρούσεων που τυχόν θα προκύψουν ανάμεσα στα δίκαια αυτά¹⁴.

II. Η ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΩΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΑΞΙΑ ΜΕ ΠΡΟΕΧΟΝΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΣΕ ΟΛΕΣ ΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ, ΜΕ ΕΜΦΑΣΗ ΑΥΤΗΣ ΣΤΗ ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΝΩΣΙΑΚΩΝ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ

Ειδικά στο πεδίο των χρηματοδοτικών παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου συμπλέει πρωτίστως με την αρχή της συμμόρφωσης στις αρχές και στις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυρίως στην αρχή του κράτους δικαίου¹⁵. Κομβικής σημασίας

¹⁰ Βλ. ΔΕΕ C-64/16 *Associacao Sindical dos Juizes Portugueses*.

¹¹ Βλ. Μ. Ροδόπουλο, *Παρατηρήσεις στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Associacao Sindical dos Portugueses*, ΕΕΕυρΔ 2/2018.

¹² Ρητή αναφορά στην αρχή αυτή γίνεται στη Δήλωση Νο. 17 που προσαρτήθηκε στη ΣΕΕ με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας.

¹³ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1377/2021 σκ. 36, 1386/2021 σκ. 34· Α. Μεταξά, *Η ποιοτική ιδιαιτερότητα της ενωσιακής έννομης τάξης*, ό.π., υποσημ. 4.

¹⁴ Βλ. Π. Παυλόπουλο, *Μία έμμεση πλην σαφής αμφισβήτηση της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου από τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας*, ΕφημΔΔ 2/2020, σελ. 145, κατά τον οποίο «(...) Το Δικαστήριο της Καλσρούης με απροκάλυπτο τρόπο, τόσο στην υπόθεση “Gauweiler” όσο και μετέπειτα στην υπόθεση “Weiss” απηύθυνε στο ΔΕΕ ένα οιοονεί προδικαστικό ερώτημα». Με την έννοια ότι τα ερωτήματά του ζητούσαν, κατ’ ουσίαν και κατ’ αποτέλεσμα, από το ΔΕΕ να εκφράσει ένα είδος απλής γνώμης επί των συγκεκριμένων ζητημάτων ερμηνείας και εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Δικαίου (...). Πραγματικά το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας άφησε ευθέως να νοηθεί ότι ζητούσε απλώς τις απόψεις του ΔΕΕ «(...) χωρίς να δεσμεύεται από αυτές κατά την άσκηση της δικαιοδοσίας του (...)».

¹⁵ Ως κράτος δικαίου νοείται η αξία της Ένωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Περιλαμβάνει τις αρχές της νομιμότητας που υποδηλώνει διαφανή, υποκείμενη σε λογοδοσία δημοκρατία και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία, απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης των εκτελεστικών εξουσιών, αποτελεσματική δικαστική προστασία από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, διάκριση των εξουσιών, απαγόρευση των διακρίσεων και ισότητα ενώπιον του νόμου.

είναι οι δύο πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΕ (Ολομέλεια) της 16.02.2022 στις υποθέσεις C-156/21 και C-157/21 επί των προσφυγών ακυρώσεως της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, αντίστοιχα, κατά του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2092 που προβλέπει το γενικό καθεστώς αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ, όταν αυτός απειλείται από παραβιάσεις της αρχής του κράτους δικαίου σε κάθε κράτος μέλος¹⁶. Οι αποφάσεις αυτές είναι σημαντικές διότι διακηρύσσουν τη νομική υποχρέωση των κρατών μελών να σέβονται ό,τι απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου. Συγκεκριμένα διακηρύσσεται ότι τα κράτη μέλη έχουν σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση αποτελέσματος (*obligation de résultat*)¹⁷, η οποία δεν υπόκειται σε καμία προϋπόθεση όσον αφορά την ανεξαρτησία των δικαστηρίων, με αποτέλεσμα τα εθνικά δικαστήρια να αφήνουν ανεφάρμοστη κάθε διάταξη του εθνικού δικαίου που προσκρούει στα άρθρα 2 και 19 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ¹⁸. Το έδαφος για τη σημαντική αυτή νομολογία το είχε προετοιμάσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως θεματοφύλακας του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία σε ανακοίνωσή της αναφορικά με το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο ήδη από τον Φεβρουάριο του 2018 υιοθετεί την ιδέα πως για να υπάρχει εμπιστοσύνη ότι οι δαπάνες προστατεύονται επαρκώς ώστε να μπορέσουν να αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου και να αμφισβητηθούν στο πλαίσιο αυτού, πρωταρχική προϋπόθεση αποτελεί ο σεβασμός του κράτους δικαίου, ως η βάση κάθε σύγχρονης συνταγματικής δημοκρατίας. Συνεπώς η διασφάλιση του σεβασμού του κράτους δικαίου ως ενωσιακή αξία αναγορεύεται ως πρώτη αξία μαζί με την ανάγκη προστασίας του ενωσιακού προϋπολογισμού¹⁹. Οι ως άνω δημοσιονομικοί κανόνες προβλέπουν τη δυνατότητα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η πρόσβαση των χωρών σε χρηματοδότηση της ΕΕ να αναστέλλεται ή να μειώνεται ή να περιορίζεται στις περιπτώσεις σοβαρών παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου²⁰. Σημειωτέον ότι και οι δημοσιονομικοί κανόνες για τα Ταμεία Συνοχής και για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΜΑΑ), ο οποίος αντιπροσωπεύει πλέον τη μερίδα του λέοντος στη δέσμη μέτρων της ΕΕ για την ανάκαμψη των ευρωπαϊκών οικονομιών μετά την πανδημία²¹, προβλέπουν πρόσθετες εγγυήσεις για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου.

¹⁶ Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2092 δίνει την εξουσία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναστέλλει την καταβολή επιχορηγήσεων σε κράτος μέλος από τον προϋπολογισμό της Ένωσης όταν διαπιστώνεται ότι στο κράτος αυτό δεν γίνονται σεβαστές οι απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου. Πρέπει όμως, εν προκειμένω, να αποδειχθεί η άμεση σχέση μεταξύ της παραβίασης της αρχής αυτής και της διάθεσης των ενωσιακών κονδυλίων.

¹⁷ Βλ. Ι. Σαρμά, *Όρια και περιθώρια στην εξουσία του δικαστή να απονέμει δικαιοσύνη*, [e-Πολιτεία 3/2022](#), σελ. 330.

¹⁸ Στο άρθρο 19 ΣΕΕ η έννοια του κράτους δικαίου συγκεκριμενοποιείται και προβλέπεται η επιβολή στα κράτη μέλη της υποχρέωσης παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και αμερόληπτης δικαστικής προστασίας στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης.

¹⁹ Βλ. την από 23.01.2023 ανακοίνωση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, που διατίθεται στον ιστότοπο www.eca.europa.eu για τον νέο έλεγχο αυτού για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ από παραβιάσεις του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη. Ο έλεγχος αυτός θα καλύψει τη δράση της Επιτροπής σε σχέση με δείγμα έξι χωρών: Βουλγαρία, Ελλάδα, Ιταλία, Ουγγαρία, Πολωνία και Ρουμανία.

²⁰ Μέχρι στιγμής τέτοια μέτρα έχουν επιβληθεί μόνο στην Ουγγαρία (τον Δεκέμβριο του 2022) για την οποία προβλέπεται αναστολή της καταβολής του 55% των κονδυλίων που επρόκειτο να λάβει στο πλαίσιο των προγραμμάτων συνοχής της ΕΕ.

²¹ Ο ΜΑΑ είναι ένα έκτακτο προσωρινό μέσο που θεσπίστηκε στο πλαίσιο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, όπως προβλέπεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η περίοδος επιλεξιμότητας του

Άλλες ισόκυρης αξίας αρχές, οι οποίες συνθέτουν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα –το οποίο έπρεπε να δομηθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να είναι ανθεκτικό στις «εξωτερικές λεπλάσιες και επιβουλές»– και αποτελούν παράλληλα τη βάση της ενωσιακής πολιτικής στις χρηματοδοτήσεις προς τα κράτη μέλη είναι: 1) Η αρχή της εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών, η οποία επιβάλλει την καθιέρωση ενός αποκεντρωμένου συστήματος για την εφαρμογή και τον έλεγχο των παρεμβάσεων της Ένωσης, στο οποίο την πρωταρχική ευθύνη έχουν τα κράτη μέλη· 2) η αρχή της συγχρηματοδότησης, κατά την οποία η ενωσιακή χρηματοδότηση μίας δράσης προϋποθέτει την ταυτόχρονη συμμετοχή και των εθνικών κονδυλίων για την κινητοποίηση των εθνικών αρχών στην υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών· 3) η αρχή της προσθετικότητας, κατά την οποία για να εξασφαλιστεί ο πραγματικός οικονομικός αντίκτυπος η οικονομική χρηματοδότηση από τα Ταμεία δεν πρέπει να αντικαθιστά τις δημόσιες δαπάνες ή τις ισοδύναμες διαρθρωτικές των κρατών μελών²². 4) η αρχή της αποτελεσματικότητας ως έκφανση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και 5) η αρχή της επιμερισμένης διαχείρισης, σύμφωνα με την οποία τα ευρωπαϊκά και τα εθνικά όργανα είναι από κοινού υπεύθυνα για τη διαχείριση και τον έλεγχο του μεριδίου του προϋπολογισμού που διατίθεται από τα Ταμεία Συνοχής καθώς και από το ΤΑΑ. Συνεπώς, αμφότερα τα όργανα θα πρέπει να συνεργάζονται σε θεσμικό και επιχειρησιακό επίπεδο με σκοπό την υλοποίηση ενός αποκεντρωμένου συστήματος εφαρμογής και ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων. Το σύστημα αυτό λόγω της αρχής της επικουρικότητας²³ –σύμφωνα με την οποία η Ένωση για τους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα παρεμβαίνει μόνο εφόσον και εάν οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη τόσο σε κεντρικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, μπορούν όμως λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης– αναθέτει την πρωταρχική ευθύνη εκτέλεσης των προγραμμάτων στα κράτη μέλη, ενώ αφήνει στα ενωσιακά όργανα τις αρμοδιότητες εποπτείας της κρατικής δράσης και νομοθέτησης των βασικών αρχών που διέπουν τη λειτουργία των Ταμείων.

ΜΑΑ είναι συντομότερη σε σχέση με τα Ταμεία πολιτικής συνοχής. Τα τελευταία, για την περίοδο 2014-2020, έχουν περίοδο επιλεξιμότητας γύρω στα δέκα έτη, ενώ ο ΜΑΑ έχει περίοδο επιλεξιμότητας στα εξήμισι έτη, κατά την οποία θα πρέπει να επιτευχθούν τα ορόσημα και οι στόχοι που έχουν συμφωνηθεί, ενώ οι σχετικές πληρωμές μπορούν να πραγματοποιηθούν μέχρι το τέλος του 2026.

²² Βλ. ΟΛΕΛΣυν 273/2019 σκ. 16 όπου κρίθηκε ότι: «... Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο ως διαρθρωτικό Ταμείο της Ένωσης συμμετέχει μέσω “πλαισίων αναφοράς” υπέρ της απασχόλησης σε ολόκληρο το έδαφος εκάστου μέλους, ενισχύοντας στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης που καθιερύεται μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του κράτους μέλους τις οικείες παρεμβάσεις που αναλαμβάνονται... Εξάλλου σύμφωνα με την αρχή της προσθετικότητας που υιοθετείται από τον ανωτέρω Κανονισμό οι δαπάνες στο τομέα της αγοράς εργασίας πρέπει να εξασφαλίζουν την πραγματική οικονομική επίδραση ως προστιθέμενη αξία στις πιστώσεις που διαθέτει το Κράτος για την άσκηση της οικείας εθνικής πολιτικής...».

²³ Βλ. άρθρο 5 παρ. 3 ΣΕΕ.

III. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Η δημοσιονομική λογοδοσία ως ειδική μορφή της δημόσιας λογοδοσίας αναφέρεται στην υποχρέωση φυσικών ή και νομικών προσώπων στα οποία ανατέθηκε η διαχείριση χρήματος (είτε ενωσιακού, είτε εθνικού) να αποδίδουν λογαριασμό για τον τρόπο με τον οποίο διατέθηκαν τα χρήματα αυτά, καθώς και τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν με την αποτελεσματική τους διαχείριση²⁴. Η πραγμάτωση της δημοσιονομικής λογοδοσίας που διέπει το σύστημα του δημοσιονομικού Κανονισμού²⁵ ανατίθεται στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 285 έως 287 ΣΛΕΕ, τα καταστατικά όργανα του οποίου ελέγχουν τους λογαριασμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνεργασία με τις εθνικές αρμόδιες ελεγκτικές αρχές. Ακολουθώντας στο Σύνταγμα η αντίστοιχη αρμοδιότητα για τον έλεγχο των συνδεδεμένων με τον προϋπολογισμό των Ένωσης εθνικών λογαριασμών επιφυλάσσεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο²⁶. Η λογοδοσία αποσκοπεί στην έρευνα της παραγωγικής χρήσης του δημοσίου χρήματος²⁷. Στη δημοσιονομική λογοδοσία εντάσσεται και η μετά από έλεγχο των λογαριασμών αποκαταστατική αρμοδιότητα των κρατών μελών με την επιβολή του μέτρου της δημοσιονομικής διόρθωσης, με το οποίο σκοπείται η ακύρωση του συνόλου ή μέρους της χρηματοδοτικής στήριξης που παρέχεται από Ευρωπαϊκά Ταμεία όταν διαπιστώνεται η παρατυπία των δαπανών που χρηματοδοτήθηκαν.

Με μία εμβληματική απόφαση της η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου²⁸ συνέδεσε την επιβολή του μέτρου της δημοσιονομικής διόρθωσης με δύο βασικές έννοιες που είναι προσδιοριστικές της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου να κρίνει τις εν λόγω διαφορές. Τον έλεγχο των λογαριασμών του φορέα ο οποίος έλαβε την ενίσχυση αυτή και υπόκειται για τον λόγο αυτό σε δημόσια λογοδοσία και τη συναφή με την άμεση αυτή υποχρέωσή του ιδιότητα του υπολόγου. Είναι σημαντικό να τονισθεί ότι όλοι οι Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί αναφέρονται σε μία διαδρομή ελέγχου, την οποία πρέπει να τηρήσει ο φορέας που είναι δικαιούχος ενίσχυσης και η οποία αναφέρεται σε ένα αναλυτικό σύστημα καταγραφής των ενεργειών και των δαπανών τους, συνοδευόμενο από τα οικεία δικαιολογητικά, που θα του επιτρέπει την απόδοση λογαριασμού για την ενίσχυση που έλαβε όταν του ζητηθεί²⁹. Η δημοσιονομική του διαχείριση πρέπει να αποσκοπεί στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, διότι οι πράξεις που εντάσσονται σε ευρωπαϊκά προγράμματα, οι οποίες περιλαμβάνουν έργα, δράσεις ή και ομάδες έργων επιλέγονται από τις διαχειριστικές αρχές,

²⁴ Σε επίπεδο ΕΕ οι ρυθμίσεις δικλείδων και ελέγχου στο πλαίσιο του ΜΑΑ επικεντρώνονται στην ικανοποιητική εκπλήρωση οροσώμων και στόχων. Ειδικά για τα Ταμεία της πολιτικής συνοχής οι ρυθμίσεις δικλείδων και ελέγχου τόσο σε επίπεδο Επιτροπής, όσο και σε επίπεδο κρατών μελών επικεντρώνονται κυρίως στην κανονικότητα των πραγματοποιηθεισών δαπανών κατά τον χρόνο της απόδοσης των δαπανών βάσει του πραγματικού κόστους.

²⁵ Βλ. για την έννοια αυτή τα άρθρα 86, 155, 212 και 247 του Καν. 2018/1046.

²⁶ Βλ. Ε. Ροζάκη, «Η έφεση στις δίκες επί των διαφορών από τις δημοσιονομικές διορθώσεις», σε: *Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον. Οι νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις μετά τους ν. 4700/2020 και 4820/2021*, 2023, σελ. 326 και 327.

²⁷ Βλ. Ν. Μπλιώνη, *Λογοδοσία και Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2021, σελ. 75.

²⁸ ΟΛΕΛΣυν 1951/2020.

²⁹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1951/2020 σκ. 27.

ώστε αυτές να συμβάλλουν στην επίτευξη των ειδικών στόχων της αντίστοιχης προτεραιότητας που έχει δοθεί με αυτά.

Περαιτέρω, επειδή τα κράτη μέλη φέρουν την κύρια και πρωταρχική ευθύνη για την υλοποίηση και τον έλεγχο των προγραμμάτων, είναι και εκείνα που ορίζουν τη διαχειριστική αρχή, την αρχή πιστοποίησης και την αρχή ελέγχου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εποπτικό ρόλο και ελέγχει εάν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου που έχουν θεσπίσει τα κράτη μέλη είναι σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις αλλά κυρίως ελέγχει εάν αυτά είναι κατάλληλα και αποτελεσματικά. Τα συστήματα αυτά πρέπει να στοχεύουν στον έλεγχο της πραγματικής πραγματοποίησης των δαπανών που δηλώνουν οι δικαιούχοι για τις διάφορες πράξεις καθώς και της συμμόρφωσής τους στους κανόνες νομιμότητας, ενωσιακού και εθνικού³⁰.

IV. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΔΙΟΡΘΩΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τη διαχείριση και τον έλεγχο των επιχειρησιακών προγραμμάτων και πρέπει να προλαμβάνουν τις παρατυπίες, να τις εντοπίζουν, να διορθώνουν τους λογαριασμούς και να ανακτούν τα αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά μαζί με τους τόκους υπερημερίας, κατά περίπτωση. Συνεπώς πρέπει, όταν απαιτείται, να προβαίνουν στις αντίστοιχες δημοσιονομικές διορθώσεις. Η δημοσιονομική διόρθωση (financial correction), όσο και η ανάκτηση (recovery) των ποσών εντάσσονται στην κατηγορία των διοικητικών μέτρων του άρθρου 4 παρ. 1 του Καν. 2988/1995. Πρόκειται για μέτρα που έχουν χαρακτήρα διορθωτικό και αποκαταστατικό και όχι κυρωτικό. Τόσο η δημοσιονομική διόρθωση όσο και η λειτουργικά συναφής προς αυτή ανάκτηση –αφού και οι δύο αποφάσεις συνέχονται κατά τρόπο αλληλένδετο έτσι ώστε η δεύτερη να αποτελεί αναγκαία συνέπεια της πρώτης, χωρίς όμως η πρώτη να χάνει την κανονιστική της αυτοτέλεια άρα και τον εκτελεστό της χαρακτήρα³¹– συνδέονται με την υποχρέωση λογοδοσίας του κράτους μέλους της Ένωσης στο πλαίσιο του αποκεντρωμένου συστήματος διαχείρισης των δημοσίων πόρων, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι τηρούμενοι για τη διαχείριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων λογαριασμοί και οι υποβαλλόμενες στα Ταμεία δηλώσεις δαπανών δεν περιέχουν παράτυπες δαπάνες³². Οι δημοσιονομικές διορθώσεις αποσκοπούν πρωτίστως στην προστασία του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν αφορούν στην ενθάρρυνση των κρατών μελών και των δικαιούχων να συμμορφώνονται στους κανόνες. Οι μη επιλέξιμες δαπάνες που δεν ανακτώνται από τους τελικούς δικαιούχους εξακολουθούν να βαρύνουν τους φορολογούμενους των κρατών μελών, ενώ περαιτέρω για τις παράτυπες δαπάνες η λογοδοσία επιτυγχάνεται ύστερα από πολλά χρόνια από την υλοποίησή τους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία έχει την τελική ευθύνη

³⁰ Βλ. Καν. 1083/2006 άρθρο 60 περίπτ. Β.

³¹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1951/2020 σκ. 56 όπου «...το αλληλένδετο των πράξεων δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης επιβάλλει όπως χάριν της διατήρησης του ακέραιου της δικαστικής προστασίας του θιγόμενου από αυτές, ο προσβάλλων μόνο τη δεύτερη, ενώ έχει απωλέσει το δικαίωμα προσβολής της πρώτης, να δικαιούται, κατά το πρότυπο των ισχυόντων επί σύνθετης διοικητικής διαδικασίας να επικαλεσθεί παραδεκτώς λόγους μη νομιμότητας αναφερόμενους ειδικώς στη δημοσιονομική διόρθωση...».

³² Πρβλ. απόφ. ΔΕΚ της 06.10.1993, C-55/91 Ιταλία κατά Επιτροπής, σκ. 67.

για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού πρέπει να έχει εποπτικό ρόλο στην όλη διαδικασία ώστε να μετριάζεται ο κίνδυνος καθυστερημένου εντοπισμού των παράτυπων δαπανών.

Η ευθύνη που γεννάται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχει διαπραχθεί απλή παρατυπία και όχι σοβαρή (εκ προθέσεως ή εξ αμελείας)³³, είναι αντικειμενική και δεν απαιτείται η απόδειξη της συνδρομής πταίσματος για την επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης, συνεπώς τα ως άνω μέτρα επιβάλλονται με μόνη τη διαπίστωση της παρατυπίας. Ειδικότερα η διάπραξη της παρατυπίας προϋποθέτει τη συνδρομή δύο προϋποθέσεων, ήτοι αφενός την ύπαρξη πράξης ή παράλειψης οικονομικού φορέα που να συνιστά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης και αφετέρου την πρόκληση ή το ενδεχόμενο πρόκλησης ζημίας στον προϋπολογισμό της Ένωσης³⁴. Η εξάρτηση της επιβολής των μέτρων αυτών από την ύπαρξη πταίσματος και η εξέταση του βαθμού της υπαιτιότητάς τους κατά την επιβολή τους θα επέφερε ρήγμα στον αντικειμενικό χαρακτήρα της διαδικασίας διόρθωσης των λογαριασμών και στην αντίστοιχη επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και θα ερχόταν σε αντίθεση με την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου³⁵. Είναι ανεξάρτητο όμως το ζήτημα εάν η ιδιαίτερη περίπτωση σε μία υπόθεση δύναται να ληφθεί υπόψη, διότι η σοβαρότητα της παρατυπίας είναι τέτοια ώστε να δύναται να εκτιμηθεί ο βαθμός ευθύνης του λήπτη, διότι η αρχή της αναλογικότητας διέπει τη συγκεκριμένη περίπτωση³⁶.

Ο δικαιούχος της ενίσχυσης υπόκειται σε διαρκή έλεγχο από τις ως άνω αρχές ώστε να επαληθευθεί η υλική πραγματοποίηση του αναληφθέντος έργου, η πιστοποίηση των οικείων δαπανών και η τήρηση των συναφών κανόνων νομιμότητας³⁷. Αυτός ελέγχεται για τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει, ήτοι εάν τήρησε τους όρους επιλεξιμότητας της δαπάνης που χρηματοδοτήθηκε, εάν ολοκλήρωσε το φυσικό αντικείμενο του έργου εντός της ορισθείσας προθεσμίας, εάν τήρησε τις μακροχρόνιες υποχρεώσεις του μετά την ολοκλήρωση της εκτέλεσης του έργου. Τα κράτη μέλη, δια των οργάνων τους, έχουν γενική υποχρέωση επιμέλειας κατά τον έλεγχο του νομοτύπου της καταβολής των πληρωμών που διενεργεί και βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης και οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα αμελλητί για την αποκατάσταση των παρατυπιών. Για τον λόγο αυτό το ΕλΣυν δέχθηκε ότι η προθεσμία παραγραφής της δίωξης της παρατυπίας είναι τετραετής και άρχεται από τη διάπραξη αυτής, ή σε περίπτωση διαρκούς ή επαναλαμβανομένης παρατυπίας από την ημέρα που έπαυσε η παρατυπία, άλλως, εάν γινόταν δεκτό ότι η προθεσμία αυτή αρχίζει από την ημέρα της διαπίστωσης της παρατυπίας θα ενθάρρυνε την απραξία των εθνικών αρχών στη δίωξη των παρατυπιών με συνέπεια την έκθεση σε μακρά περίοδο ανασφάλειας

³³ Βλ. Καν. 2988/1995 άρθρο 5 όπου, στις περιπτώσεις σοβαρών παρατυπιών οι οποίες διαπράχθηκαν από αμέλεια ή από πρόθεση ανεξάρτητα από την υποχρέωση επιστροφής του αδικαιολογήτως εισπραχθέντος ποσού, δύναται να επιβληθεί στον παραβάτη και διοικητική κύρωση η οποία προσλαμβάνει την μορφή διοικητικού προστίμου.

³⁴ Βλ. απόφ. ΔΕΕ , *Glencore Cereales France*, σκ. 38· *Firma Ernst Kollmer Fleishimport und – export*, σκ. 24.

³⁵ Βλ. Ε. Ροζάκη, «Η έφεση στις δίκες επί των διαφορών», ό.π. υποσημ. 26, σελ. 302 και 303, καθώς και μεταξύ άλλων ΕλΣυν Ι. Τμήμ. 1906, 1904, 1711/2016, Ολ. 1393/2018.

³⁶ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 273/2019 σκ. 9, 274/2019 σκ. 7, 1951/2020 σκ. 31.

³⁷ Βλ. Ε. Κωνσταντάκου, *Η απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, ΘΠΔΔ 2-3/2021, σελ. 68.

των εμπλεκόμενων επιχειρηματιών και τον κίνδυνο αδυναμίας απόδειξης πλέον του νομότυπου χαρακτήρα των επίδικων πράξεων³⁸.

V. Ο ΔΙΚΑΣΤΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΩΣ ΕΝΩΣΙΑΚΟΣ ΔΙΚΑΣΤΗΣ ΚΑΙ Η ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΟΡΘΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο με δύο σημαντικές αποφάσεις του³⁹ οριοθέτησε τη σχέση μεταξύ της εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης⁴⁰, όπου επί επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων εξισορρόπησε την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και της διασφάλισης της πρακτικής του αποτελεσματικότητας, αφενός, και της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρμοδιότητάς για τον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, αφετέρου, και δέχθηκε ότι τα αρμόδια όργανα του Υπουργείου Οικονομικών (όργανα της ΕΔΕΛ) που έχουν οριστεί για τον έλεγχο συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ συμβάσεων δεν δύνανται να αγνοούν την προηγηθείσα χρονικά δικαστική κρίση του ΕλΣυν, όταν αυτό ασκεί την ως άνω αρμοδιότητά του. Το βασικό επιχείρημα της νομολογίας αυτής είναι ότι διαφορετική εκδοχή θα οδηγούσε στο άτοπο συμπέρασμα να αναγνωρίζεται σε διοικητικούς υπαλλήλους η αυθεντία της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης, χωρίς να έχει προηγηθεί κρίση του ΔΕΕ επί του εριζόμενου ζητήματος και να αντιπαραβάλλεται με την ερμηνεία που έχει δοθεί από ένα δικαστικό όργανο του ΕλΣυν στο πλαίσιο του συνταγματικά κατοχυρωμένου προσυμβατικού του ελέγχου⁴¹. Από την άλλη κρίθηκε ότι η κρίση του ΕλΣυν, η οποία πρέπει να διαφυλαχθεί χάριν της πρακτικής αποτελεσματικότητας του προσυμβατικού ελέγχου, δεν δύναται να είναι απόλυτη και να αποκλείει οποιαδήποτε κρίση του ελεγκτικού οργάνου που έχει οριστεί από την Πολιτεία για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και τη διασφάλιση του προϋπολογισμού της.

Σε μία σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος (άρθρ. 98 παρ. 1 περίπτ. β) και των εκτελεστικών του νόμων περί του προσυμβατικού ελέγχου που ασκεί το ΕλΣυν αναγνώρισε την ύπαρξη δύο ασφαλιστικών δικλείδων για την κρίση του αυτή, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες

³⁸ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1310/2022 σκ. 5.

³⁹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1377 και 1386/2021.

⁴⁰ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1377/2021 σκ. 36 και 1386/2021 σκ. 34 και 35 όπου «...η εθνική έννομη τάξη και η έννομη τάξη της Ένωσης δεν λειτουργούν αυτοαναφορικά, η κάθε μία κινούμενες στο δικό τους πεδίο δικαιοδοσίας αλλά τελούν σε διαλεκτική σύζευξη διώκουσες συνεργατικά τη θεραπεία ταυτόσημων νομικών αρχών και αξιών... η απαίτηση εναρμόνισης των εννόμων τάξεων, εθνικής και ενωσιακής που απορρέει από τη διαλεκτική τους σύζευξη για τη θεραπεία κοινών αρχών και αξιών, επιβάλλει στον εθνικό δικαστή που είναι συγχρόνως και δικαστής της Ένωσης όταν εφαρμόζει δίκαιο αυτής να ερμηνεύει τον συνταγματικό κανόνα στην κατεύθυνση που αποτυπώθηκε στην ήδη αναφερθείσα δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος».

⁴¹ Βλ. και απόφαση *Simmenthal Case C-106/77* σκ. 22 και 23 όπου «Δεν συμβιβάζεται με τις επιταγές που είναι συμφυείς με την ίδια τη φύση του ενωσιακού δικαίου κάθε διάταξη εθνικής έννομης τάξης ή κάθε πρακτική νομοθετική, διοικητική ή δικαστική που θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου αφαιρώντας από τον αρμόδιο για τη εφαρμογή του δικαίου αυτού δικαστή την εξουσία να πράξει ό,τι είναι αναγκαίο για να εξοβελίσει τις εθνικές νομοθετικές διατάξεις που εμποδίζουν την πλήρη ανάπτυξη των αποτελεσμάτων των κανόνων του ενωσιακού δικαίου. Αυτό θα συνέβαινε ιδίως, αν σε περίπτωση συγκρούσεως μεταξύ διατάξεως του ενωσιακού δικαίου και μεταγενέστερου εθνικού νόμου, η επίλυση της συγκρούσεως αυτής επαφίετο σε άλλη αρχή από το δικαστή στο οποίο έχει ανατεθεί το καθήκον εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου...».

έχει προηγηθεί ο προσυμβατικός έλεγχος του Δικαστηρίου σε σχέση με τον έλεγχο της ΕΔΕΛ, με γνώμονα την πάγια νομολογία του περί της ανεύρεσης των ουσιωδών πλημμελειών στις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, οι οποίες τελούν υπό τον έλεγχό του. Ακολούθως δέχθηκε: 1) Τη δυνατότητα αμφισβήτησης της δικαστικής κρίσης σε μεταγενέστερο στάδιο σε περίπτωση κατά την οποία το αρμόδιο διοικητικό όργανο που επιλήφθηκε διαπίστωσε πλημμέλειες που δεν ήταν ουσιώδεις, συνεπώς, δεν συνέτρεξαν λόγοι διακωλυτικοί της σύμβασης, πλην αυτών, λόγω της φύσης τους συνεπάγονται κυρωτικά μέτρα σε βάρος του λαβόντος την ενίσχυση και 2) τη δυνατότητα αμφισβήτησης της δικαστικής κρίσης εάν εκδόθηκε μεταγενέστερα αντίθετη νομολογία του ΔΕΕ, η οποία ερμηνεύει αυθεντικά το συγκεκριμένο ζήτημα.

Με τον τρόπο αυτό το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο δεν αμφισβητεί την προτεραιότητα που διεκδικεί το ενωσιακό δίκαιο έναντι του εθνικού αλλά ζητά το ενωσιακό δίκαιο να μην ερμηνευθεί προς την κατεύθυνση της άμεσης ή της έμμεσης αναίρεσης της λειτουργίας του στο σύστημα δημοσιονομικών διορθώσεων σε έργα που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ⁴². Στη δεύτερη μάλιστα περίπτωση η Ολομέλεια επέλυσε το ζήτημα με βάση την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου⁴³, η οποία κατοχυρώνεται στην ενωσιακή αλλά και στην εθνική έννομη τάξη. Ακολούθως έκρινε ότι όταν το ΕλΣυν κατά τον προσυμβατικό του έλεγχο εξέτασε ρητώς ένα ζήτημα, η κρίση του αυτή γεννά δικαιολογημένη εμπιστοσύνη που προστατεύεται δεσμεύουσα τα διοικητικά ελεγκτικά όργανα, πλην ad hoc αντίθετης μεταγενέστερης νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναμφίβολου περιεχομένου⁴⁴. Συνεπώς έκρινε περαιτέρω ότι το αρμόδιο Τμήμα εσφαλμένα εφάρμοσε την αρχή αυτή και απέρριψε τον προβληθέντα ενώπιόν του ισχυρισμό αναφορικά με τη δημιουργία πεποίθησης στον τελικό δικαιούχο ως προς τη νομιμότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας για την ανάθεση της σύμβασης επί της οποίας είχε αποφανθεί οριστικά και τελεσίδικα το ΕλΣυν. Και τούτο διότι το ζήτημα που ανέδειξε η διοικητική ελεγκτική αρχή εν προκειμένω ήταν από εκείνα που ως ουσιώδη υπάγονται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του ΕλΣυν κατά την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου⁴⁵.

VI. Η ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ

Η διαδικασία της έκδοσης απόφασης προδικαστικής παραπομπής θεσπίστηκε με το άρθρο 177 ΣυνθΕΟΚ, το οποίο μετά την ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ αντικαταστάθηκε από το άρθρο 234 ΣυνθΕΚ, στη συνέχεια δε με την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας (2009) αντικαταστάθηκε από το άρθρο 267 ΣΛΕΕ. Η προδικαστική παραπομπή συνιστά μία μορφή διαλόγου και μία ιδιότυπη συνεργασία μεταξύ του εθνικού και του ενωσιακού δικαστή⁴⁶. Ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής αποβλέπει στη διασφάλιση της ομοιόμορφης ερμηνείας του

⁴² Βλ. Δ. Σκιαδά, *Δημοσιονομική διόρθωση – Σχέση δικαίου ΕΕ με εθνικό δίκαιο – δέσμευση ή όχι από προσυμβατικό έλεγχο*, Σχόλιο στην ΕλΣυν 1377/2021, ΕφημΔΔ 4/2021 σελ. 460 επόμ.

⁴³ Βλ. Ι. Σαρμά, *Η αρχή του κράτους δικαίου στην πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, σε www.elsyn.gr.

⁴⁴ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1386/2021, σκ. 42.

⁴⁵ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 1386/2021 σκ. 40, 41 και 42.

⁴⁶ Case C-83/91 *Meilicke*, EU: C: 1992: 332.

ενωσιακού δικαίου (*interprétation uniforme*) και στη σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία των εθνικών κανόνων (*interprétation conforme*). Ο σημαντικός ρόλος του εθνικού δικαστή στην ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου αναδείχθηκε στις σημαντικές για το θέμα αυτό αποφάσεις του ΔΕΕ *Costa Enel* και *Simmenthal*⁴⁷, με τις οποίες διακηρύσσεται ότι ο εθνικός δικαστής αποτελεί τον φυσικό δικαστή της Ένωσης κατά το σύστημα των Συνθηκών⁴⁸.

Ο ρόλος του εθνικού δικαστή εν προκειμένω προσδιορίζεται με σαφήνεια και τριχοτομείται όσον αφορά στα ειδικότερα καθήκοντά του στην ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, ήτοι: Στη μη εφαρμογή των αντίθετων με το ενωσιακό δίκαιο εθνικών διατάξεων, στην αυτεπάγγελτη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και στη δυνατότητά του για αποστολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ⁴⁹. Το εθνικό δικαστήριο είναι αρμόδιο να κρίνει: Αν είναι ή όχι αναγκαίο να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα, το στάδιο της ενώπιόν του διαδικασίας κατά το οποίο θα το υποβάλλει, το περιεχόμενο και τη διατύπωση του προδικαστικού ερωτήματος. Οι προϋποθέσεις υποβολής προδικαστικού ερωτήματος είναι: α. Ο εθνικός δικαστής να αμφιβάλλει ως προς την ερμηνεία ή το κύρος του ενωσιακού δικαίου· β. το ερώτημα να τεθεί στο πλαίσιο εκκρεμούς δίκης ενώπιον του εθνικού δικαστή· γ. η εκκρεμής δίκη να αφορά την επίλυση διαφοράς· δ. ο εθνικός δικαστής να κρίνει ότι είναι αναγκαία η απόφαση του ΔΕΕ για να οδηγηθεί στη δική του κρίση⁵⁰.

Η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να αποφαινεται προδικαστικώς επί της ερμηνείας ή του κύρους του ενωσιακού δικαίου ανήκει αποκλειστικά στον εθνικό δικαστή χωρίς να ασκεί επιρροή η υποβολή ή η μη σχετικού αιτήματος από τους διαδίκους. Ο ρόλος του εθνικού δικαστή στο πλαίσιο του άρθρου 267 ΣΛΕΕ οργανωμένου διαλόγου με το ΔΕΕ δεν είναι παθητικός, αλλά ουσιαστικός, αφού το ίδιο το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου παροτρύνει τα εθνικά δικαστήρια να μη θέτουν απλώς ερωτήματα για την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου και το κύρος των πράξεων των ενωσιακών οργάνων αλλά να προτείνουν και την απάντησή τους, η οποία δεν είναι ασφαλώς δεσμευτική για το ΔΕΕ, αλλά λαμβάνεται υπόψη. Έτσι δημιουργούνται οι προϋποθέσεις ώστε ο εθνικός δικαστής να συμβάλλει με τις σκέψεις του στην ίδια τη διαμόρφωση του ενωσιακού δικαίου⁵¹. Ειδικότερα το άρθρο 267 ΣΛΕΕ παρέχει καταρχήν στα εθνικά δικαστήρια⁵² την ευχέρεια υποβολής αίτησης έκδοσης προδικαστικής απόφασης μόλις ο δικαστής διαπιστώσει είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν αιτήσεως των διαδίκων ότι για την επίλυση της διαφοράς ενώπιον του προκύπτει ζήτημα που απαιτεί αποστολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ. Τα εθνικά δικαστήρια τελευταίου βαθμού υπέχουν υποχρέωση να αποστείλουν προδικαστικό ερώτημα για κάθε ζήτημα που ανακύπτει

⁴⁷ Case C-6/64 και ομοίως C-106/77.

⁴⁸ Από τις επίσημες στατιστικές του ΔΕΕ για το έτος 2022 προκύπτει ότι από τις 546 προδικαστικές παραπομπές που καταγράφηκαν το έτος 2022 μόλις 4 προήλθαν από τα ελληνικά δικαστήρια.

⁴⁹ N. Foster, *EU Law Directions*, 2014, σελ. 177-182.

⁵⁰ Βλ. Θ. Βιτουλαδίτη, *Ο ρόλος του εθνικού δικαστή στη διαδικασία προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ*, (διπλωματική εργασία).

⁵¹ Βλ. Β. Σκουρή, *Ο διάλογος μεταξύ ελληνικών δικαστηρίων και του ΔΕΕ. Δεν υπάρχει δικαιολογία για την άκρωσ επιφυλακτική στάση των δικαστών μας στον θεσμό της προδικαστικής παραπομπής*, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 25.05.2023.

⁵² Βλ. απόφ. *Rheinmuhlem* Case 166-73, όπου κρίθηκε ότι και τα κατώτερα δικαστήρια έχουν το δικαίωμα να απευθυνθούν στο Δικαστήριο ως προς την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου ακόμη και εάν υπάρχει αντίθετη γνώμη ιεραρχικά ανώτερου εθνικού δικαστηρίου επί του ίδιου νομικού θέματος.

ενώπιόν τους⁵³. Εκτός εάν αυτό διαπιστώσει ότι το ζήτημα που ανέκυψε ενώπιόν του δεν είναι ουσιώδες ή ότι η οικεία ενωσιακή διάταξη έχει ήδη ερμηνευθεί από το Δικαστήριο (*acte éclairé*), ή ότι η ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου παρίσταται τόσο προφανής ώστε να μην αφήνει περιθώριο για καμία εύλογη αμφιβολία (*acte clair*)⁵⁴. Η συνδρομή μίας τέτοιας περίπτωσης πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ενωσιακού δικαίου, τις ιδιάζουσες δυσκολίες που παρουσιάζει η ερμηνεία του, καθώς και τον κίνδυνο διαστάσεως στη νομολογία εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Dhabi κατά Ιταλίας* (αριθμ. προσφυγ. 17120/09) είχε κρίνει ομόφωνα ότι η παράλειψη αποστολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ από δικαστήριο κράτους μέλους τελευταίου βαθμού, η οποία δεν είναι αιτιολογημένη, συνιστά παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ⁵⁵. Κατά το ΕΔΔΑ, το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ επιβάλλει στα ανώτατα εθνικά δικαστήρια να αιτιολογούν στις αποφάσεις τους με τις οποίες αρνούνται να υποβάλλουν προδικαστικό ερώτημα, με αιτιολογία που προσιδιάζει στη νομολογία CILFIT, ήτοι οφείλουν να αναφέρουν είτε ότι το επίμαχο ζήτημα ερμηνείας δεν επηρεάζει ουσιωδώς την εκκρεμή ενώπιον τους δίκη, είτε ότι η κρίσιμη διάταξη του ενωσιακού δικαίου έχει ερμηνευθεί ήδη από το ΔΕΕ, είτε τέλος ότι η ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου είναι τόσο προφανής που δεν επιτρέπει καμία εύλογη αμφιβολία⁵⁶. Για τη συνδρομή της προφανούς ερμηνείας (*acte éclairé*) πρέπει να γίνεται συνεκτίμηση ιδίως των ακόλουθων παραμέτρων: 1) Ότι η λύση είναι εξίσου προφανής στα δικαστήρια των άλλων κρατών μελών και στο ΔΕΕ· 2) της σύγκρισης των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων στις επίσημες γλώσσες της ΕΕ· 3) της διαφοροποίησης των νομικών εννοιών στα διάφορα εθνικά δίκαια. Σε όλα δε τα ανωτέρω στοιχεία η στάθμιση να γίνεται υπό το φως του συνόλου των διατάξεων του δικαίου της ΕΕ και των σκοπών του κατά το χρονικό σημείο εφαρμογής της οικείας διάταξης.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην 545/2022 απόφαση της Ολομέλειας του ΕλΣυν, όπου το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο απασχολήθηκε με το ζήτημα της συρροής των διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επί δημοσιονομικών διορθώσεων, στο μέτρο που ο Χάρτης κατοχυρώνει δικαιώματα που προστατεύονται από τη Σύμβαση αυτή, για το οποίο έχει υποβληθεί προδικαστικό ερώτημα με την ως άνω απόφαση σύμφωνα με το άρθρο 267 της ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο

⁵³ Βλ. απόφ. *Da Costa Case C28/62· CILFIT Case -283/81*.

⁵⁴ Το ΔΕΕ υποχωρεί μπροστά στην εξουσία του εθνικού δικαστή να διαγνώσει ο ίδιος την ύπαρξη μίας σαφούς πράξης.

⁵⁵ Βλ. την απόφ. *Γεωργίου κατά Ελλάδος* της 14.03.2023 (αριθμ. προσφυγ. 57378/2018) για το ίδιο ζήτημα, όπου κρίθηκε ότι η 977/2018 απόφ. ΑΠ δεν περιείχε ούτε αναφορά στο αίτημα του προσφεύγοντος για προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ, ούτε και τους λόγους για τους οποίους θεωρήθηκε ότι το ζήτημα που έθεσε άξιζε υποβολής προδικαστικού ερωτήματος. Σημειωτέον ότι ο προσφεύγων δεν υπέβαλε αίτημα για ηθική βλάβη ή άλλα έξοδα. Υποστήριξε δε ότι αυτό που ήταν σημαντικό για τον ίδιο ήταν να ξαναοίξει η εγχώρια διαδικασία. Το Δικαστήριο δεν επιδίκασε αποζημίωση και το ΕΔΔΑ ζητά από την Ελλάδα να διασφαλιστεί η επανάληψη της διαδικασίας ενώπιον του ΑΠ, εάν ζητηθεί, η οποία συνιστά την κατάλληλη αποζημίωση για την παραβίαση του δικαιώματος στη δίκαιη δίκη του προσφεύγοντος.

⁵⁶ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, *Επέμβαση του ΕΔΔΑ στο διάλογο μεταξύ εθνικού δικαστή και Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΠΜΣ Διοικητικό Δίκαιο. Μαθήματα 2013-2014.

της ΕΕ έχει άλλωστε τονίσει επανειλημμένα ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που κατέστη δεσμευτικός για τα κράτη μέλη με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας από 01.12.2009 έχουν εφαρμογή σε όλες τις καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, όπως στην περίπτωση εθνικής ρύθμισης που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω δικαίου⁵⁷. Συγκεκριμένα η Ολομέλεια έκρινε ότι οι ειδικές περιστάσεις που χαρακτηρίζουν την επίδικη περίπτωση⁵⁸ καθώς και οι συναφείς με αυτές ρυθμίσεις θα πρέπει να εξετασθούν υπό το πρίσμα των άρθρων 17, 52 και 53 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 1 του πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, οι οποίες επιβάλλουν όπως τα μέτρα της δημοσιονομικής διόρθωσης και ανάκτησης της ενίσχυσης κατά τα άρθρα 38 παρ. η και 39 παρ. 1 του Κανονισμού 1260/1999, 2 παρ. 2 του Κανονισμού 448/2001, 4 του Κανονισμού 2988/1995 και 14 του Κανονισμού 659/1999 τελούν σε δίκαιη ισορροπία με το δικαίωμα προστασίας της «περιουσίας» του λήπτη της ενίσχυσης, άγοντας σε μερική ή πλήρη απαλλαγή αυτού, ακόμη και αν διαπιστωθεί ότι επήλθε σημαντική τροποποίηση στην ενισχυθείσα δράση ή αδικαιολόγητο πλεονέκτημα κατά τη μεταβίβαση αυτής⁵⁹. Άλλωστε οι σχετικές με την υπόθεση διατάξεις του Κανονισμού 1260/1999 περιέχουν αόριστες και ασαφείς νομικές έννοιες όπως είναι αυτές της «σοβαρής τροποποίησης» και του «αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος», οι οποίες ερμηνεύθηκαν το πρώτον το έτος 2013 με την απόφαση του ΔΕΕ της 14.11.2013 C-388/12 *Comune di Ancona* και αργότερα στο πλαίσιο διαφορετικού Κανονισμού το έτος 2019 με την 08.05.2019 απόφαση του C-580/17 *Mittetulundusuhing Jarvelaen*⁶⁰. Εν προκειμένω μάλιστα η Ολομέλεια του ΕΛΣυν σε ειδική σκέψη της⁶¹ επανέλαβε την πάγια νομολογία του ΔΕΕ ότι είναι υποχρεωτική η υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων όταν: α) Η ερμηνεία των εφαρμοστέων εν προκειμένω διατάξεων παρίσταται αναγκαία για την επίλυση της επίδικης διαφοράς και αυτό διότι η έννοια αυτών δεν παρίσταται τόσο προφανής (*acte clair*), ούτε έχει καταστεί προφανής από τη μέχρι τώρα διαμορφωθείσα νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης ώστε να μην καταλείπεται εύλογη αμφιβολία ως προς το ακριβές περιεχόμενό τους⁶² και 2) οι αποφάσεις της Ολομέλειας του ΕΛΣυν αποτελούν αποφάσεις Ανώτατου Δικαστηρίου που δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου κατά την έννοια του άρθρου 267 εδ. γ της ΣΛΕΕ⁶³.

Σημειωτέον ότι η εικόνα της Χώρας μας είναι απογοητευτική αφού, σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία του ΔΕΕ, για το έτος 2022 μόλις 4 προδικαστικές παραπομπές προήλθαν από τα ελληνικά δικαστήρια. Αρκεί να κοιτάξει κανείς τις επιδόσεις άλλων κρατών μελών και να

⁵⁷ Βλ. Β. Σοφianού, «Η αίτηση αναίρεσης στις δίκες επί διαφορών από δημοσιονομικές διορθώσεις», σε: *Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον*, ό.π., σελ. 557.

⁵⁸ Η δημοσιονομική διόρθωση επιβλήθηκε σε βάρος εταιρείας με την αιτιολογία ότι υλοποίησε μεν το εγκεκριμένο φυσικό αντικείμενο για το οποίο έλαβε ενίσχυση (αναβάθμιση και εκσυγχρονισμός της ξενοδοχειακής της μονάδας) εντός της επιλέξιμης περιόδου, πλην δεν τήρησε ουσιώδη υποχρέωσή της και μεταβίβασε πριν τη λήξη της πενταετίας από την απόφαση ένταξης τα πάγια στοιχεία της ενισχυόμενης μονάδας.

⁵⁹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 545/2022 σκ. 27.

⁶⁰ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 545/2022 σκ. 26 .

⁶¹ Βλ. ΟΛΕΛΣυν 545/2022 σκ. 28

⁶² Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 28.07.2016, C- 379/15 *Association France Nature Environnement*, σκ. 50· της 06.10.1982, C-283/81, *Srl, Cilfit*, σκ. 10 έως και 21.

⁶³ Βλ. απόφ. ΔΕΕ της 15.03.2017, C-3/2016 *Lucio Cesare Aquinot*, σκ. 34.

τις συγκρίνει με αυτές της Ελλάδας. Στην πρωτοπορία βρίσκεται η Γερμανία με 98 παραπομπές και ακολουθούν η Ιταλία με 63, η Βουλγαρία με 43, η Ισπανία με 41, η Πολωνία με 39, ενώ σε αντίστοιχα χαμηλά επίπεδα με την Ελλάδα βρίσκεται η Δανία, η Εσθονία, η Λετονία και ακόμη μικρότερα η Σουηδία με δύο παραπομπές. Αυτό που πρέπει να γίνει σαφές είναι ότι η προδικαστική παραπομπή είναι το όπλο στα χέρια των εθνικών δικαστών για την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής δεν δημιουργεί μόνο υποχρεώσεις στους εθνικούς δικαστές αλλά και σπουδαίες ευκαιρίες να επηρεάσουν μέσω των θέσεων που εκφράζουν στις παραπεμπτικές τους αποφάσεις την ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου⁶⁴.

VII. ANTI EΠΙΛΟΓΟΥ

Οι αρχές της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και της πρακτικής αποτελεσματικότητας αυτού, οι οποίες έχουν τεθεί όχι μόνο για να διακηρυχθεί η δομική αυτονομία και η αυτοτέλεια της ενωσιακής έννομης τάξης αλλά και για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης προσδιορίζουν, όπως πολύ εύστοχα έχει αποδοθεί στην ενωσιακή έννομη τάξη, την ποιοτική ιδιαιτερότητά της⁶⁵. Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει εν προκειμένω τον διττό ρόλο τον μεν του ανώτατου ελεγκτικού θεσμού της χώρας ο οποίος ελέγχει, εποπτεύει και παρακολουθεί τους συνδεδεμένους με τον ενωσιακό προϋπολογισμό λογαριασμούς, τον δε του δικαστηρίου της δημοσιονομικής λογοδοσίας το οποίο δικάζει, μεταξύ άλλων, τις διαφορές που αναφύονται από καταλογιστικές πράξεις ή αποφάσεις που αφορούν διαχείριση υλικού, αξιών και χρημάτων του δημοσίου, ΟΤΑ, άλλων ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που χρηματοδοτούνται όχι μόνο από εθνικούς αλλά και από ενωσιακούς πόρους⁶⁶. Το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας, σύμφωνα με ρητή διάταξη του νέου οργανικού του νόμου⁶⁷, κατά την άσκηση της δικαιοδοτικής του λειτουργίας, φροντίζει με σεβασμό στο Σύνταγμα να τηρούνται τόσο οι διεθνείς υποχρεώσεις, ιδίως σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, όσο και οι υποχρεώσεις της χώρας μας σχετικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Άλλωστε η προσπάθεια συνέχισης και εμβάθυνσης του ενοποιητικού εγχειρήματος και δημιουργίας εν τέλει μιας υπερεθνικής κοινωνίας δομημένης στις ευρωπαϊκές αξίες της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης παρίσταται περισσότερο από ποτέ αναγκαία και επίκαιρη⁶⁸. Παρά τις διαψεύσεις και τις αποτυχίες στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η τελευταία πρέπει να συνεχιστεί με ένταση απαραχάρακτη, διότι πρόκειται για εγχείρημα μείζονος ιστορικής σημασίας, η όποια δε υπονόμευση αυτής, στοχευμένη ή μη, αντανakλά και στο εσωτερικό των κρατών μελών και δημιουργεί αντίστοιχα δικαιοκρατικά ελλείμματα. Η προοπτική εμπέδωσης μιας «ολοένα στενότερης Ευρώπης» (immer engere Union)

⁶⁴ Βλ. Β. Σκουρή, *Ο διάλογος μεταξύ ελληνικών δικαστηρίων και του ΔΕΕ*, ό.π. υποσημ. 51.

⁶⁵ Βλ. Α. Μεταξά, *Η Ποιοτική Ιδιαιτερότητα της Ενωσιακής Έννομης Τάξης*, ό.π., υποσημ.4.

⁶⁶ Βλ. άρθρο 8 παρ. 2 περιπτ. α του ν. 4820/2021.

⁶⁷ Βλ. άρθρο 4 παρ. 2 ν. 4820/2021.

⁶⁸ Βλ. Γ. Χάμπερμας, *Για ένα Σύνταγμα της Ευρώπης*, 2012, σελ. 12 και 58.

πρέπει να αποτελέσει στρατηγικό διακύβευμα για την Ευρώπη και για την χώρα μας⁶⁹. Το σημαντικό εν προκειμένω είναι να γίνει κατανοητό από τα κράτη μέλη ότι ο επιμερισμός των εξουσιών και εν γένει των κινδύνων και δη των δημοσιονομικών με τα όργανα και τους διακρατικούς θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν απειλεί την εθνική κυριαρχία, τη δημοκρατία και εν τέλει τη «συνταγματική τους ταυτότητα».



⁶⁹ Βλ. Α. Μεταξά, *Η κρίση του κράτους δικαίου στην ΕΕ*, 2019, σελ. 37.