

## Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση

Γεωργίου Δελλή  
Αναπληρωτή Καθηγητή Νομικής Σχολής Αθηνών

Ο όρος «καλή νομοθέτηση» αναφέρεται τόσο στο ουσιαστικό περιεχόμενο όσο και στη διαδικασία εκπόνησης των κανόνων δικαίου. Επικεντρώνεται στα χαρακτηριστικά εκείνα τα οποία διασφαλίζουν, όχι απλώς τη στείρα νομιμότητα και νομιμοποίηση, αλλά και την ποιότητα και αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων. Αποτελεί πυλώνα ενός σύγχρονου δημοσίου δικαίου με επίκεντρο την αποτελεσματικότητα, το οποίο συμπληρώνει και εξελίσσει το «δικαίο της

νομιμότητας», δηλαδή τον απλό σεβασμό της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου και της δημοκρατικής διαδικασίας. Μόνο όταν γίνονται σεβαστές και οι αρχές της καλής νομοθέτησης θεωρείται ότι υφίσταται *πραγματική* νομιμότητα, Δημοκρατία και ασφάλεια δικαίου. Τρεις είναι οι κεντρικοί άξονες της καλής νομοθέτησης όπως συνάγεται από τη βιβλιογραφία<sup>1</sup> και τα επίσημα κείμενα του ΟΟΣΑ<sup>2</sup>, της ΕΕ<sup>3</sup> και της εθνικής έννομης τάξης, με πλέον πρόσφατο το Ν.

<sup>1</sup>. Βλ. G. Baldwin R., Renda A., *Impact Assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*, Centre for European Policy Studies, 2006, Cave M., Lodge M., *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, 2010, σ. 260 επ., Dellis G., *Can you teach an old public law system new tricks? The Greek experience on good regulation: from parody to tragedy without (yet) a Deus ex Machina*, σε: Auby J.-B., Perroud T. (eds.), *Regulatory Impact Assessment*, Global Law Press - Editorial Derecho Global και INAP, 2013, σ. 183 επ., Dellis G., *Soft Law and Consultation: Two Instruments for the Improvement of Administrative Regulatory Action*, σε: Pottakis A. (ed.), *Transparency and Reform of Administrative Procedures especially through E-Government Initiatives for a better Public Administration*, European Public Law Series, Vol. XC VIII, Esperia Publications LTD, London, 2010, σ. 39 επ. Επίσης βλ. Hatzis A., Nalpantidou S., *From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece*, *NBER Working Paper No. 13/2007* (διαθέσιμο σε: <https://ssrn.com/abstract=1075963>), Τομάρας Κ., *Η κανονιστική μεταρρύθμιση: για μια Δημόσια Διοίκηση του 21ου αιώνα*, *ΕφημΔΔ*, 2008. 261, Αγγέλου Γ., *Στρίβειν δια του νομοθετείν*, *ΘΠΔΔ*, 2015. 314, Χατζής Α. και Ναλπαντίδου Σ., *Η ανάλυση Επιπτώσεων των Κανονιστικών Ρυθμίσεων*, *ΕφαρΔΔ*, 2008. 33.

<sup>2</sup>. Βλ. OECD, *Better Regulation in Europe: Greece 2012*, OECD Publishing 2012, OECD, *Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece*, OECD 2001.

<sup>3</sup>. Οι σχετικές πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ ξεκίνησαν με τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση- Μία Λευκή Βίβλος», COM (2001) 428 τελικό (ΕΕΕΚ 2001/С 287/01), σε συνέχεια της οποίας εκδόθηκαν η Ανακοίνωση της Επιτροπής της 05.06.2002 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση: Βελτίωση της νομοθεσίας», COM (2002) 275 τελικό, η Ανακοίνωση της 05.05.2002 με

τίτλο «Σχέδιο Δράσης “Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος”», COM (2002) 278 τελικό, η Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11.03.2003 προς τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα με τίτλο «Ενημέρωση και απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου», COM (2003) 71 τελικό (SEC (2003) 165) και η Διοργανική συμφωνία μεταξύ των θεσμικών οργάνων «Για τη βελτίωση της νομοθεσίας» (ΕΕΕΕ 2003/С 321/01). Για την αξιολόγηση του σχεδίου δράσης του 2002, η Επιτροπή εξέδωσε την Ανακοίνωση της 14.11.2006 με τίτλο «Στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2006) 689 τελικό και την Ανακοίνωση της 30.01.2008 για τη «Δεύτερη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2008) 32 τελικό (SEC (2008) 120). Σε μία δεύτερη φάση, η Επιτροπή επανήλθε με την Ανακοίνωση της 08.10.2010 προς τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα με τίτλο «Εξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2010) 543 τελικό και τη δημιουργία του προγράμματος REFIT με την Ανακοίνωση της 12.12.2012 για την «Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ», COM (2012) 746 τελικό. Προσφάτως η Επιτροπή προχώρησε στην έκδοση της Ανακοίνωσης της 19.05.2015 προς τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα με τίτλο «Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα – ένα θεματολόγιο της ΕΕ», COM (2015) 215 τελικό (SWD (2015) 110-111 τελικό) και τη διατύπωση πρότασης για νέα Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην ΕΕ (COM (2015) 216 τελικό). Παράλληλα ίδρυσε ειδική συμβουλευτική επιτροπή για την εφαρμογή και παρακολούθηση του Προγράμματος REFIT με την Απόφαση της 19.05.2015 «Ίδρυση της Πλατφόρμας REFIT», COM (2015) 3261 τελικό.

4048/2012<sup>4</sup>.

Πρώτον, στο στάδιο πριν την εκπόνηση των κανόνων δικαίου, το οποίο είναι και το σημαντικότερο, προβλέπεται η χρήση εργαλείων και διαδικασιών ώστε ο παραγωγός τους να οδηγηθεί στη βέλτιστη ρυθμιστική επιλογή. Τούτο επιτυγχάνεται αφενός με την τεχνοκρατική εκ των προτέρων εκτίμηση των συνεπειών που θα επιφέρουν οι νομοθετικές και κανονιστικές επιλογές, μέσα από το θεσμό της μελέτης ρυθμιστικών επιπτώσεων, αφετέρου με τη δημοσιοποίηση των σχεδιαζόμενων διατάξεων ώστε, χάρη στη συμμετοχή των ενδιαφερομένων στη διαβούλευση, ο δημιουργός τους να βελτιώσει τη γνώση του πάνω στο αντικείμενο στο οποίο παρεμβαίνει, ή όπως θα το έλεγαν οι οικονομολόγοι, να μειώσει την ασυμμετρία πληροφόρησής του. Επιβάλλεται ακόμη, να προτιμώνται οι ρυθμιστικές επιλογές που σέβονται με τον καλύτερο τρόπο την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας της δημόσιας παρέμβασης, ώστε να αποφεύγονται άχρηστες, χρονοβόρες και περίπλοκες διαδικασίες και διατυπώσεις, το λεγόμενο και διοικητικό κόστος του παρεμβατισμού (*red tape*).

Το δεύτερο στάδιο αφορά, όχι στο ρυθμιστικό περιεχόμενο αλλά στη νομοτεχνική διατύπωση, με επιταγές οι οποίες διασφαλίζουν σαφήνεια και απλότητα στον κανόνα δικαίου. Το νομοθετικό και κανονιστικό κείμενο θα πρέπει να είναι ευχερώς κατανοητό και ερμηνεύσιμο, κάτι που επιδιώκεται τόσο με προδιαγραφές ως προς τη συνεκτικότητά του (π.χ., η υποχρέωση να διακρίνονται σαφώς οι διατάξεις που εκχωρούν περαιτέρω αρμοδιότητα ή έχουν μεταβατικό χαρακτήρα από το υπόλοιπο κείμενο, αλλά και η απαγόρευση να συμπεριλαμβάνονται διατάξεις και τροπολογίες άσχετες με το κεντρικό αντικείμενο του νομοθετήματος) όσο και με πολιτικές αναμόρφωσης και κωδικοποίησης της νομοθεσίας.

Το τρίτο στάδιο αφορά στην *ex post* εφαρμογή και επανεξέταση του κανόνα ώστε να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητά του και η ενδεχόμενη ανάγκη να τροποποιηθεί ή καταργηθεί. Είναι το πλέον άγνωστο για τα ελληνικά νομικά ήθη, όπως το αποκαλύπτει η δυσκολία μετάφρασης του αγγλικού όρου «*monitoring*», η συνεχής δηλαδή

εποπτεία και αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο μία ρύθμιση εφαρμόζεται στην πράξη και διαπλάθει την πραγματικότητα.

Στη συνέχεια, η καλή νομοθέτηση εξετάζεται από συνταγματική και νομολογιακή σκοπιά με αφετηρία ένα «δεδομένο της κοινής πείρας: οι αρχές της καλής νομοθέτησης, παρότι αποτυπώνονται σε ένα σχεδόν άρτιο -ως προς το περιεχόμενο, πλην όχι ως προς τη γλώσσα του- κείμενο, το ν. 4048/2012., δεν τηρούνται στην πράξη. Συχνά, το ανάθεμα για την άρνηση του Έλληνα νομοθέτη, τυπικού και ουσιαστικού, να βελτιώσει το έργο του -άρνηση η οποία είναι κυβερνητικά διαχρονική και αγγίζει τα όρια της πρόκλησης- αποδίδεται στο ίδιο το Σύνταγμα με το σκεπτικό ότι το θεμελιώδες κείμενο δεν μνημονεύει ρητά και κατά τρόπο δεσμευτικό τις υπό εξέταση αρχές. Αντίστοιχα, προτείνεται ως θεραπεία η προσθήκη τέτοιων προβλέψεων σε επόμενη αναθεωρητική διαδικασία. Η συνταγματική αναθεώρηση ως φάρμακο «*διά πάσαν νόσον*» αποτελεί, εξάλλου, μια σταθερά επαναλαμβανόμενη φωνή στην Ελλάδα της κρίσης.

Η ανάλυση που ακολουθεί δεν υιοθετεί την ίδια γραμμή. Προφανώς και το συνταγματικό κείμενο δεν περιλαμβάνει ρητές διατάξεις για την «ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων», ούτε καν το γενικό όρο «καλή νομοθέτηση» ο οποίος δεν βρισκόταν στο διεθνές προσκήνιο το μακρινό 1975. Είναι ακόμη αυτονόητο πως ο εμπλουτισμός του με διατάξεις που θα έχουν αυτό το περιεχόμενο, αν και όταν συντελεστεί αναθεώρηση, θα συνιστούσε μία αδιαμφισβήτητη θετική εξέλιξη. Εντούτοις, εκτός από χρονικά αβέβαιη, η συγκεκριμένη εξέλιξη δεν θα αποτελούσε πανάκεια. Μήπως η προσθήκη, με την αναθεώρηση του 2001, της ρητής υποχρέωσης του Κράτους να συντάξει δασολόγιο οδήγησε μέχρι σήμερα σε καταγραφή του δασικού μας πλούτου;

Το πρόβλημα αποδεικνύεται βαθύτερο και συναρτάται με τα αναχρονιστικά νομικά ήθη που ακόμη επικρατούν, στην πραγματικότητα λιμνάζουν, στη Χώρα μας. Δεν έχουμε καλή νομοθέτηση όχι γιατί φταίει το Σύνταγμα αλλά γιατί, αφενός, ο δημιουργός του κανόνα δικαίου δεν την επιθυμεί, αφετέρου ο ερμηνευτής και

<sup>4</sup>. Του νόμου 4048/2012 είχε προηγηθεί η Υ190/18.07.2006 εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με θέμα τη

«Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων».

ελεγκτής του κανόνα δικαίου, ο δικαστής, δεν την θεωρεί νομικά κρίσιμη. Η επιλογή του νομοθέτη είναι μεν κυνική και αξιολογικά κατακριτέα, πλην όμως ορθολογική και αναμενόμενη: οι προδιαγραφές του ν. 4048/2012 θα του έθεταν επιπρόσθετα βάρη και θα περιόριζαν τα περιθώρια αυτενέργειάς του, τη δυνατότητά του να χρησιμοποιήσει το εργαλείο του κανόνα ώστε να ικανοποιήσει την παραμονή του στην εξουσία μέσω πελατειακών και λαϊκιστικών μεθοδεύσεων. Η στάση του δικαστή είναι, κατά τη γνώμη μου, περισσότερο εκτεθειμένη στην κριτική: από τη στιγμή που ο νομοθέτης δεν θα το κάνει από μόνος του, οι δικαστές -και ιδίως τα ανώτατα Δικαστήρια ως θεσμικά αντίβαρα στην πολιτική εξουσία- είναι εκείνοι που μπορούν αλλά και οφείλουν να το πράξουν, να επιβάλουν δηλαδή την καλή νομοθέτηση ως δεσμευτικό κανόνα υπερνομοθετικής ισχύος. Μέχρι σήμερα δεν το κάνουν, όπως θα φανεί στο δεύτερο μέρος της παρούσας εισήγησης, παρά το ότι η συνταγματική πρώτη ύλη, έστω ατελής, θα τους το επέτρεπε, όπως θα δούμε ευθύς αμέσως· εντούτοις, υπάρχουν κάποια νομολογιακά ψήγματα που αφήνουν (μικρά) περιθώρια αισιοδοξίας για το μέλλον.

### I. Τα μισόλογα του συνταγματικού κειμένου ...

Οι διατάξεις που μας ενδιαφέρουν εντοπίζονται στο πέμπτο κεφάλαιο του Συντάγματος, άρθρα 73 επ. Σ, το οποίο αναφέρεται στη νομοθετική λειτουργία της Βουλής<sup>5</sup>. Το άρθρο 74 Σ κατοχυρώνει, στα χαρτιά τουλάχιστον, δύο εγγυήσεις καλής νομοθέτησης για κάθε κανόνα δικαίου ο οποίος ψηφίζεται από τη Βουλή. Καταρχάς, προβλέπει ότι κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου συνοδεύεται «υποχρεωτικά» από αιτιολογική έκθεση. Το εργαλείο της αιτιολογικής έκθεσης ήταν γνωστό και πριν το 1975· στην πράξη εξαντλείται σε μία γενικόλογη, πολιτικού χαρακτήρα, επεξήγηση των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Τούτο δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι ο συγκεκριμένος θεσμός δεν θα μπορούσε ερμηνευτικά να εξελιχθεί, ώστε να καταλαμβάνει

και τις σύγχρονες μεθόδους τεχνοκρατικής υποβοήθησης του νομοθετικού έργου, όπως είναι οι μελέτες συνεπειών και αποτελεσμάτων ρύθμισης. Η επικαιροποιημένη αυτή ερμηνεία θα μπορούσε να συμπεριλάβει και το τελευταίο εδάφιο της § 1, του άρθρου 74 Σ, στην οποία γίνεται αναφορά στην επιστημονική υπηρεσία της Βουλής, ως αρμόδια για την «νομοτεχνική επεξεργασία» των σχεδίων και προτάσεων. Εάν πριν από μισό αιώνα περίπου όταν και απέκτησε συνταγματικό έρεισμα, ο ρόλος της επιστημονικής υπηρεσίας ήταν πιο θεωρητικός και εν πολλοίς «νομικιστικός», σήμερα θα μπορούσε να επεκταθεί και στην επεξεργασία των ρυθμιστικών επιπτώσεων. Από τη στιγμή μάλιστα που η υπηρεσία αυτή έχει συνταγματική κατοχύρωση (άρθρο 65.5 Σ), η μετεξέλιξή της σε οργανωτικό φορέα τεχνοκρατικής ρυθμιστικής υποστήριξης -σε συνεργασία με το αντίστοιχο γραφείο της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης το οποίο εγκαθιδρύει ο ν. 4048/2012- θα προσέδιδε υπερνομοθετική υπόσταση στις θεσμικές εκφάνσεις της καλής νομοθέτησης.

Περαιτέρω, η § 5 του άρθρου 74 κατοχυρώνει την απαγόρευση να αναμιγνύονται και να συνυπάρχουν στο ίδιο νομοθετικό κείμενο, άσχετες ρυθμίσεις: αφενός, τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμου δεν επιτρέπεται να περιλαμβάνουν διατάξεις που δεν έχουν σχέση με το κύριο αντικείμενό τους εξίσου ανεπίτρεπτη είναι η υποβολή εμβαλωματικών προσηκών ή τροπολογιών. Κατά το Σύνταγμα, κείμενα και ρυθμίσεις με προβληματικό περιεχόμενο δεν «εισάγονται προς συζήτηση», αν και όλοι γνωρίζουμε πως η συγκεκριμένη κύρωση δεν τηρείται στην πράξη. Εξάλλου, η πρόβλεψη του εδαφίου στ' της ίδιας παραγράφου, πως «σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαινεται η Βουλή», επέτρεψε στην τελευταία να καταστήσει γράμμα κενό περιεχομένου το συγκεκριμένο κανόνα και στα δικαστήρια να θεωρήσουν εαυτά αναρμόδια.

Το Σύνταγμα δίνει ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στην ανάγκη δημοσιονομικής τεκμηρίωσης των νομοθετικών επιλογών. Σύμφωνα με το άρθρο 75 § 1 Σ, οι προς ψήφιση διατάξεις που συνεπάγονται

<sup>5</sup>. Για τη νομοθετική λειτουργία της Βουλής, βλ., μεταξύ άλλων, Παντελή Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδ. Λιβάνη, 2016, σ. 346 επ., Γεραπετρίτη Γ., *Σύνταγμα και Βουλή*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, Σπυρόπουλο Φ., *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδ.

Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σ. 250 επ.. Επίσης, βλ. Ρήγα Β., *Περί της νομοθετικής λειτουργίας: Όροι του νομοθετείν και δικαστικός έλεγχος της τηρήσεως αυτών - Μέρος Α'*, *ΝοΒ* 2014. 504 και Ρήγα Β., *Περί της νομοθετικής λειτουργίας: Όροι του νομοθετείν και δικαστικός έλεγχος της τηρήσεως αυτών - Μέρος Β'*, *ΝοΒ* 2014. 860.

επιβάρυνση του προϋπολογισμού, ανεξάρτητα από το αν προέρχονται από την Κυβέρνηση ή τη Βουλή, συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ως προς τον υπολογισμό της σχετικής δαπάνης. Η § 3 του ίδιου άρθρου αναφέρει και μία δεύτερη, «ειδική» έκθεση, η οποία υπογράφεται από τον Υπουργό Οικονομικών και τον αρμόδιο Υπουργό, συνοδεύει νομοσχέδια που συνεπάγονται «δαπάνη ή ελάττωση εσόδων» και αφορά στον τρόπο κάλυψης του επιπλέον κόστους που επιφέρει η προτεινόμενη ρύθμιση. Επομένως, μπορεί μεν ο συντακτικός νομοθέτης να αγνοούσε την επιστημονική συζήτηση της οικονομικής θεωρίας περί στάθμισης κόστους -οφέλους, μερίμνησε όμως ώστε να αποτυπωθεί μία έστω συνιστώσα του κόστους αυτού, το δημοσιονομικό βάρος των νομοθετικών επιλογών.

Το πληρέστερο πλέγμα εγγυήσεων καλής νομοθέτησης απαντάται στο άρθρο 73, ειδικά για μέτρα μισθολογικού ή συνταξιοδοτικού χαρακτήρα τα οποία επιβαρύνουν τα οικονομικά των δημόσιων θεσμών. Τέτοια μέτρα δεν εισάγονται καν προς συζήτηση με τη μορφή προτάσεων νόμου ή τροπολογίας (73.3 Σ), δηλαδή εάν δεν προέρχονται από την Κυβέρνηση και μάλιστα, ως προς τις συντάξεις του Δημοσίου, με πρωτοβουλία ή προσυπογραφή του Υπουργού Οικονομικών. Η απονομή σύνταξης προϋποθέτει τη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου και επιβάλλεται να προβλέπεται σε ειδικά νομοσχέδια. Η συμπεριληψη διατάξεων για τις συντάξεις σε άσχετα νομοσχέδια απαγορεύεται ρητά από την § 2 του άρθρου 73 Σ, «*με ποινή την ακρότητα*». Ο συντάκτης της συγκεκριμένης διάταξης δεν αρκείται, συνεπώς, στη γενική αποδοκιμασία του άρθρου 75 Σ αλλά κάνει ευθέως λόγο για ακυρότητα των εμβαλλοματικών συνταξιοδοτικών διατάξεων. Εξάλλου, σύμφωνα και με το άρθρο 80, § 1 Σ, μισθός σύνταξη ή χορηγία δεν εγγράφονται στον προϋπολογισμό ούτε παρέχονται χωρίς οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο.

Ψήγματα καλής νομοθέτησης είναι δυνατόν να αναζητηθούν αλλά και να ανευρεθούν και σε άλλα σημεία του συνταγματικού κειμένου. Αρκεί να θελήσουμε να αναγνώσουμε το θεμελιώδες κείμενο από τη συγκεκριμένη οπτική γωνία. Ενδεικτικά, η αναφορά του άρθρου 76, § 1 Σ στην ψήφιση των νόμων σε τρία στάδια, «*καταρχήν*», «*κατ' άρθρον*» και «*στο σύνολο*», φαίνεται να εκφράζει μία αυξημένη ευαισθησία για δομική καθαρότητα και ποιότητα των κανόνων δικαίου. Η μετατροπή ολόκληρων

νομοθετημάτων σε εκτρωματικά κείμενα του ενός άρθρου προφανώς και εμπαιζει τις ευγενείς προθέσεις του συνταγματικού νομοθέτη. Οι δύο τελευταίες παράγραφοι του άρθρου 76 Σ αναφέρονται ρητά σε μία άλλη κρίσιμη συνιστώσα της καλής νομοθέτησης, την κωδικοποίηση των κανόνων δικαίου, εισάγοντας μία ειδική διαδικασία για το συγκεκριμένο σκοπό: το Ελληνικό Σύνταγμα περιλαμβάνεται, επομένως, μεταξύ εκείνων που παρέχουν ευθέως υπερνομοθετικό θεμέλιο στο θεσμό της νομοθετικής κωδικοποίησης. Επιπρόσθετα, η ανάγκη να εκτιμώνται σε συνθήκες διαφάνειας οι ευρύτερες επιπτώσεις των κανόνων δικαίου συνάγεται εμμέσως και από τις αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής την οποία προέβλεψε για πρώτη φορά ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2001, στο άρθρο 82, § 3 Σ: ο συγκεκριμένος φορέας διεξάγει τον «*κοινωνικό διάλογο*» για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και διατυπώνει σχετικά γνώμη επί νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων ως προς τα ζητήματα αυτά. Αυτή δεν είναι, όμως, η πεμπουσία του πρώτου σταδίου της καλής νομοθέτησης; Ο «*κοινωνικός διάλογος*» παραπέμπει στο θεσμό της δημόσιας διαβούλευσης, ενώ η αναφορά στην εκτίμηση των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων θα μπορούσε να αποτελέσει το συνταγματικό έρεισμα για τη μελέτη των ρυθμιστικών συνεπειών. Τέλος, αναφορικά με τη φορολογική νομοθεσία, οι ειδικές υποχρεώσεις τις οποίες εισάγει το άρθρο 78 Σ ως προϋπόθεση για την επιβολή φορολογικών βαρών (πρόβλεψη με τυπικό νόμο, απαγόρευση αναδρομικότητας, συγκεκριμένο περιεχόμενο των ρυθμίσεων), αποτυπώνουν κρίσιμες εκφάνσεις της καλής νομοθέτησης, την ανάγκη για σαφήνεια και προβλεψιμότητα ιδίως των κανόνων με τις πλέον επαχθείς συνέπειες για τους αποδέκτες τους.

## II. ... και η (υπό αναθεώρηση;) παθητική στάση του Δικαστή.

Ο Έλληνας Δικαστής -και ιδίως εκείνος των διοικητικών δικαστηρίων ενώπιον των οποίων παρίσταται συχνότερα ανάγκη παρεμπιπτοντος ελέγχου είτε κανονιστικών πράξεων είτε της συνταγματικότητας νόμων- δεν αξιοποίησε τα ερείσματα του συνταγματικού κειμένου. Η εξήγηση είναι διττή. Η εμφανής εστιάζει στα όρια του ελέγχου συνταγματικότητας, ο οποίος αφορά

σε ουσιαστικά μόνο ζητήματα και όχι στα λεγόμενα *interna corporis* της Βουλής<sup>6</sup>. Πρόκειται όμως για την ορατή μόνο όψη του παγόβουνου. Την ευκολία στην επίκληση της ως άνω διάκρισης φαίνεται να υπαγορεύει η προερμηνευτική επιλογή του δικαστή να θεωρεί την προβληματική της καλής νομοθέτησης ως ήσσονος σημασίας, ως αντικείμενο με έλασσον νομικό ενδιαφέρον, αδιάφορο εν τέλει για τη διασφάλιση της νομιμότητας.

Το σκεπτικό της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας με το οποίο απορρίπτονται λόγοι που εστιάζουν σε νομοπαραγωγικές παρατυπίες έχει παγιωθεί εδώ και δεκαετίες. Ο δικαστής επικαλείται προς το σκοπό αυτό τα άρθρα 93 § 4 και 100 Σ από τα οποία συνάγεται το καθήκον των δικαστικών λειτουργών «να μην εφαρμόζουν νόμον μόνον όταν το περιεχόμενον αυτού αντιβαίνει προς το Σύνταγμα, δηλαδή μόνο για ουσιαστικές αντισυνταγματικότητες»<sup>7</sup>. Θεωρεί, περαιτέρω, πως σε όσες περιπτώσεις το Σύνταγμα αναθέτει στην ίδια τη Βουλή να εποπτεύσει την τήρηση νομοπαραγωγικών προδιαγραφών είτε

αναθέτοντας ρητά στην ίδια τη σχετική αρμοδιότητα είτε ορίζοντας ως μοναδική συνέπεια να μη φέρονται προς κοινοβουλευτική συζήτηση κείμενα που δεν τηρούν τις συγκεκριμένες προδιαγραφές, η παραβίαση των συνταγματικών αυτών διατάξεων δεν εντοπίζεται από τα «ραντάρ» του διάχυτου μεν, πλην όμως μόνον ουσιαστικού, ελέγχου συνταγματικότητας.

Με το παραπάνω σκεπτικό δεν ελέγχεται δικαστικά το κατά πόσον μία διάταξη νόμου περιελήφθη σε άσχετο νομοσχέδιο<sup>8</sup>, ή είναι προϊόν εμβολωματικής τροπολογίας, κυβερνητικής<sup>9</sup> ή βουλευτικής<sup>10</sup>, ή πάντως δεν αποτέλεσε αντικείμενο «ειδικού νόμου» παρά τη συνταγματική πρόβλεψη<sup>11</sup>. Αντίστοιχα, δεν επηρεάζει το κύρος της νομοθετικής ρύθμισης το γεγονός ότι αυτή συνεπάγεται μεν μείωση εσόδων ή δαπάνες, χωρίς όμως να έχουν τηρηθεί οι προϋποθέσεις του άρθρου 75 Σ, δηλαδή η προηγούμενη σύνταξη έκθεσης από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους<sup>12</sup> και η ειδική έκθεση του

<sup>6</sup>. Αναφορικά με το ανέλεγκτο των *interna corporis* της Βουλής, βλ., μεταξύ άλλων, Παντελή Α., *op. cit.*, σ. 427 επ., Γεραπετρίτη Γ., *op. cit.*, σ. 111 επ., Ράικος Α., *Συνταγματικό Δίκαιο: Οργανωτικό Μέρος (II)*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 334 επ., Σπυρόπουλο Φ., *op. cit.*, σ. 149 επ. Επίσης, βλ. Ρήγα Β., *Περί της νομοθετικής λειτουργίας: Όροι του νομοθετείν και δικαστικός έλεγχος της τηρήσεως αυτών - Μέρος Γ'*, ΝοΒ 2014. 2298.

<sup>7</sup>. ΣτΕ (ΟΛ) 1721/1991.

<sup>8</sup>. «Ούτω, εκ της διατάξεως ταύτης [σ.σ. του άρθρου 74 § 5 Σ] προκύπτει ότι ο έλεγχος τηρήσεως της εν αυτή επιταγής ανατίθεται εξ αυτού του Συντάγματος ουχί εις την δικαστικήν αλλ' εις την νομοθετικήν εξουσίαν· κατ' ακολουθίαν είναι απορριπτέος ο δια της αιτήσεως προβαλλόμενος λόγος, ότι η διάταξις ... αντίκειται εις την ανωτέρω συνταγματικήν διάταξιν, ως μη σχετιζόμενη προς το κύριον αντικείμενον του νομοθετήματος τούτου...» (ΣτΕ 665/1978, ομοίως σε ΣτΕ 3845/1980, 452/2002 σκ. 6, 1913/2003 σκ. 6, 808/2006 σκ. 9, 2705/2014 σκ. 24, 2162/2014 σκ. 11, ΣτΕ (ΟΛ) 1721/1991, 15/2015 σκ. 21, 16/2015 σκ. 33, 2151/2015 σκ. 14, 655/2016 σκ. 8). Ενδιαφέρουσα η μειοψηφία στη ΣτΕ 665/1978, σύμφωνα με την οποία «... η ως άνω συνταγματική διάταξις, ερμηνευομένη εν τω πλαισίο των κανόνων ομαλής λειτουργίας του κράτους δικαίου του ισχύοντος Συντάγματος δεν συνιστά απλή υπόδειξιν προς την νομοθετικήν εξουσίαν, αλλ' επιταγήν, η ορθή εφαρμογή της οποίας δεν εξαιρείται του δικαστικού ελέγχου».

<sup>9</sup>. «Όπως έχει κριθεί από τη διάταξη αυτή [σ.σ. του άρθρ. 74 § 5 Σ] προκύπτει ότι στην ίδια τη Βουλή και όχι στη δικαστική εξουσία έχει αναθέσει το Σύνταγμα τον έλεγχο της τηρήσεως της επιταγής η οποία περιέχεται στην παράγραφο 5 του άρθρου

74. Επομένως πρέπει να απορριφθεί ο λόγος ακυρώσεως που προβάλλει ότι το δικαστήριο δεν πρέπει να εφαρμόσει τις διατάξεις των §§ 1 και 2 του άρθρου 48 του νόμου 1268/1982 ως αντικείμενες στην § 5 του άρθρου 74 του Συντάγματος». (ΣτΕ 1186/1983, 444/1995 σκ. 7, 5406/1995 σκ. 5, ΣτΕ (ΟΛ) 161/2010 σκ. 9).

<sup>10</sup> «... Προβάλλεται ότι η διάταξη ... η οποία εισήχθη με τροπολογία στο νομοσχέδιο, δεν έγινε δεκτή από τον Υπουργό και δεν ψηφίσθηκε από τη Βουλή ... ο λόγος αυτός πρέπει ν' απορριφθεί ως απαραδέκτως προβαλλόμενος ενώπιον του Δικαστηρίου αυτού, διότι τα ως άνω στοιχεία που επικαλείται ο αναιρεσίβλητος δεν ανάγονται στα εξωτερικά στοιχεία του νόμου αλλά στα *interna corporis* της Βουλής και επομένως δεν ελέγχονται από τα δικαστήρια (πρβλ. ΑΕΔ 4/88, ΣτΕ 5406/95, 902/81)» (ΣτΕ 1686/2003 σκ. 5, ομοίως σε ΣτΕ 2927/ 2004 σκ. 8, 309/2010 σκ. 7).

<sup>11</sup>. ΣτΕ (ΟΛ) 1721/1991, αναφορικά με την ίδρυση Πρωτοδικείου στη Νάξο με άσχετη διάταξη, δηλαδή χωρίς ειδικό οργανωτικό των δικαστηρίων νόμο όπως απαιτεί το άρθρο 93, § 1 Σ. Η παραπεμπτική απόφαση ΣτΕ 2370/1989, επικαλούμενη την αρχή ασφάλειας δικαίου, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και την αρχή της δημοσιότητας των αφηρημένων κανόνων δικαίου, οδηγήθηκε στην κρίση ότι η διάταξη του άρθρου 93 § 1 Σ, ως *lex specialis*, κατισχύει της γενικής διατάξεως του άρθρου 74 § 5 Σ, οπότε και η τήρησή της ελέγχεται δικαστικά. Η Ολομέλεια υιοθέτησε την αντίθετη ερμηνεία, με το σκεπτικό ότι και στην περίπτωση του άρθρου 93, § 1, η υποχρέωση εκπόνησης ειδικού νόμου δεν τίθεται με ποινή ακυρότητας.

<sup>12</sup>. «Συνεπώς οι λόγοι ακυρώσεως καθ' ους η άνω διάταξις

Υπουργού Οικονομικών.

Μοναδική εξαίρεση αποτελεί η ερμηνεία του άρθρου 73, § 2 Σ για τα νομοσχέδια περί συντάξεων, τα οποία επιβάλλεται, «επί ποινή ακυρότητας», αφενός να είναι ειδικά<sup>13</sup>, αφετέρου να προέρχονται από τον Υπουργό Οικονομικών και να συνοδεύονται από γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου· μεταβάλλοντας τη νομολογιακή θέση πριν το 1975<sup>14</sup>, ο Έλληνας Δικαστής ελέγχει τη συνδρομή των συγκεκριμένων προϋποθέσεων<sup>15</sup>, αν και τις ερμηνεύει ιδιαίτερος στενά<sup>16</sup>.

Με την έλευση της πρόσφατης κρίσης, τα Διοικητικά Δικαστήρια αποδείχθηκαν ακόμη πιο ανεκτικά στις νομοτεχνικές μεθοδεύσεις της Βουλής. Καταρχάς, δεν αντέδρασαν στα, εκτρωματικού χαρακτήρα, νομοσχέδια με χιλιάδες σελίδες, γιγάντια άρθρα ή με ενσωματωμένα παραρτήματα, όπως στην περίπτωση των νόμων με τους οποίους ψηφίσθηκαν κυριολεκτικά εν μία νυκτί τα λεγόμενα «Μνημόνια»<sup>17</sup>· η στάση τους ήταν μάλλον αναμενόμενη, ενόψει των νομολογιακών θέσεων που προαναφέρθηκαν. Αντιθέτως, λιγότερο αναμενόμενη ήταν η έκπτωση των εγγυήσεων που κατοχυρώνει το άρθρο 78 Σ για την υιοθέτηση φορολογικών μέτρων: το Συμβούλιο της Επικρατείας αφενός συρρίκνωσε τον ορισμό του τι συνιστά φόρο, οπότε και ισχύουν οι κανόνες του άρθρου 78 Σ, αφετέρου χαλάρωσε εμμέσως τις λουπές προϋποθέσεις για την επιβολή φορολογίας (απαγόρευση αναδρομικότητας πέρα από το

προηγούμενο φορολογικό έτος, υποχρέωση τα φορολογικά μέτρα να εκπονούνται με τυπικό νόμο)<sup>18</sup>. Η νομολογιακή μετατόπιση είναι εν μέρει εξηγήσιμη στο όνομα του δημοσιονομικού γενικού συμφέροντος, με παράπλευρες, ωστόσο, απώλειες στο πεδίο της καλής φορολογικής νομοθέτησης.

Η μειωμένη ευαισθησία του διοικητικού δικαστή φαίνεται και στον τρόπο ερμηνείας και εφαρμογής του ν. 4048/2012. Το νομοθετικό αυτό κείμενο ήταν μία πρώτης τάξεως ευκαιρία ώστε να εξελίξει την, μέχρι εκείνη τη στιγμή, συνταγματική του ερμηνεία. Αρκούσε να θεωρήσει πως ο συγκεκριμένος νόμος δεν περιέχει τεχνικές μόνο ρυθμίσεις τις οποίες κάλλιστα είναι σε θέση να παραμερίσει ο τυπικός νομοθέτης σε επόμενο στάδιο -μιας και κάθε μεταγενέστερος τυπικός νόμος συνιστά *lex posterior* και *lex specialis*- αλλά ότι αποτυπώνει και ορισμένες, γενικές αρχές συνταγματικής περιοχής. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να προσδώσει εμμέσως συνταγματικό έρεισμα στους θεσμούς της διαβούλευσης και της μελέτης συνεπειών ρύθμισης. Εξάλλου, δεν θα ήταν η πρώτη φορά: με ένα παραπλήσιο σκεπτικό, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναβάθμισε το εργαλείο της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων το οποίο εισήχθη με το ν. 1650/1986. Πλέον, η εκπόνηση τέτοιας μελέτης όχι μόνο θεωρείται η κρισιμότερη ίσως θεσμική εγγύηση της περιβαλλοντικής προστασίας την οποία επιτάσσει το Σύνταγμα, αλλά και προαπαιτούμενο για τη

της § 6 του άρθρου 7 του ν. 411/1976 είναι ανίσχυρος, διότι είχαν υποβληθεί εις την βουλήν υπό μελών αυτής ως τροπολογία και χωρίς σχετικήν έκθεσιν του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους κ.λπ. είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι» (ΣτΕ (ΟΛ) 1852/1977).

<sup>13</sup>. Για τη δεσμευτικότητα της συγκεκριμένης συνταγματικής διάταξης, βλ. και το *a contrario* σκεπτικό της ΣτΕ (ΟΛ) 1721/1991: «Η ερμηνεία δε αυτή ενισχύεται, κατ' αντιδιαστολήν, και από την διατύπωση του άρθρου 73 του Συντάγματος, όπου ρητώς ορίζεται, στο τελευταίο εδάφιο της §2 αυτού, ότι τα νομοσχέδια περί συντάξεων πρέπει να είναι ειδικά, μη επιτρεπομένης, "επί ποινή ακυρότητας", της αναγραφής διατάξεων περί συντάξεων εις νόμους σκοπούντως την ρύθμισιν άλλων θεμάτων, ενώ τέτοια "επί ποινή ακυρότητας" κύρωση δεν ορίζεται για άλλους ειδικούς νόμους».

<sup>14</sup>. «...[Τ]υχόν μη τήρησις του υπό του άρθρου 57 του Συντάγματος προβλεπόμενου τύπου της προηγούμενης γνωμοδότησεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνιστά παράβασιν μη υποκείμενη εις τον έλεγχον του Συμβουλίου Επικρατείας, ως αναφερόμενη εις την υπό της Βουλής τηρητέαν διαδικασίαν κατά την επι ψήφισιν του νόμου» (ΣτΕ 1254/1962, ομοίως σε ΣτΕ 1938/1962, 1778/1963).

<sup>15</sup>. «...[Η] διαδικασία αυτή που δεν ανήκει στα εσωτερικά στοιχεία του Νόμου (*interna corporis*) και έτσι η τήρησή της ελέγχεται από τα Δικαστήρια, αφορά μόνο εις σχέδια νόμων που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της» (ΑΕΔ 4/1998).

<sup>16</sup>. «... [Γ]νωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου απαιτείται κατά το Σύνταγμα μόνον όταν πρόκειται για συνταξιοδοτικά νομοσχέδια που αφορούν τη συνταξιοδότηση των δημοσίων υπαλλήλων, των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από το Δημόσιο Ταμείο και όχι όταν πρόκειται για παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως, στις οποίες συγκαταλέγονται και οι συντάξεις, εν προκειμένω» (ΣτΕ 3615/1999 σκ. 3 και 6, ομοίως σε ΣτΕ 139/2002 σκ. 10, 370/2005 σκ. 9, 1988/2012 σκ. 11, 1229/2016 σκ. 3, βλ. και ΣτΕ 524/2006 σκ. 6).

<sup>17</sup>. Βλ. το ν. 3845/2010 (Μνημόνιο Ι), το ν. 3986/2011 (Μεσοπρόθεσμο 2012-2015) το ν. 4046/2012 (Μνημόνιο ΙΙ), το ν. 4093/2012 (Μεσοπρόθεσμο 2013-2016), το ν. 4336/2015 (Μνημόνιο ΙΙΙ) και τον πλέον πρόσφατο ν. 4472/2017 (Μεσοπρόθεσμο 2018-2021).

<sup>18</sup>. Βλ. ενδεικτικώς ΣτΕ (ΟΛ) 1972/2012 (σκ. 8 και 9), 1685/2013 (σκ. 11) και 532/2015 (σκ. 11).

θέσπιση μεμονωμένων περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και την έγκριση περιβαλλοντικών όρων με τυπικό νόμο<sup>19</sup>.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν παρέλειψε απλώς να αναβαθμίσει τη σημασία του ν. 4048/2012 μάλλον επέλεξε να συρρικνώσει την πρακτική του χρησιμότητα. Παρότι η τήρησή του είναι υποχρεωτική για την εκπόνηση, όχι μόνο τυπικών νόμων αλλά και κανονιστικών πράξεων μείζονος σημασίας, η έρευνα της μέχρι σήμερα νομολογίας δεν αποκάλυψε ούτε μία περίπτωση στην οποία ο δικαστής να θεώρησε, ευθέως ή παρεμπιπτόντως, εξοβελιστέο ένα κανονιστικό κείμενο λόγω παράβασης των κανόνων καλής νομοθέτησης. Το αντίθετο μάλιστα, ερμήνευσε περιοριστικά την έννοια της «μείζονος σημασίας»<sup>20</sup> και έκρινε με πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας, ότι η μη τήρηση των επί μέρους τύπων του ν. 4048/2012 δεν επηρεάζει το κύρος της κανονιστικής πράξης<sup>21</sup>.

Υπάρχει ελπίδα; Αν ναι, θα πρέπει να την αναζητήσουμε στη συζήτηση η οποία φαίνεται να έχει πλέον ανοίξει αναφορικά με την ανάγκη τεκμηρίωσης των κανονιστικών και νομοθετικών επιλογών. Το αίτημα αυτό είναι ρηξικέλευθο για τα

δεδομένα του ελληνικού αλλά και του ηπειρωτικού δημοσίου δικαίου καθώς αντιβαίνει στη δογματική ιερότητα η οποία αναγνωρίζεται στο αντιπροσωπευτικό σύστημα και την κοινοβουλευτική διαδικασία. Ο δημοκρατικά νομιμοποιημένος κανόνας τεκμαίρεται ότι υπηρετεί με το βέλτιστο τρόπο το γενικό συμφέρον, αρκεί να είναι συμβατός με το ουσιαστικό περιεχόμενο των υπέρτερων, συνταγματικών ρυθμίσεων. Είναι επομένως αδιάφορο εάν ένας νόμος συνοδεύεται από τα στοιχεία εκείνα που δικαιολογούν τις επί μέρους επιλογές της πλειοψηφίας. Αντίστοιχα, οι κανονιστικές πράξεις δεν προέρχονται μεν από τη Βουλή, αλλά εκδίδονται μόνο ύστερα από τη δική της εξουσιοδότηση. Επομένως, δεν τίθεται θέμα αιτιολόγησής τους -ο σχετικός λόγος ακύρωσης απορρίπτεται ως απαράδεκτος- αλλά εξέτασης ότι οι ρυθμίσεις τους κείνται εντός του πλαισίου το οποίο έχει περιγράψει κυρίαρχα ο τυπικός νομοθέτης.

Παρόλα αυτά και χωρίς η κρατούσα θέση να έχει μέχρι σήμερα ανατραπεί, σε αρκετές περιπτώσεις, ο δικαστής αναζητεί, όχι την

<sup>19</sup>. «Επειδή, περαιτέρω, όπως προκύπτει από τη διατύπωση της § 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία συμπληρώνει τη βασική ρύθμιση περί χωροταξικής και πολεοδομικής οργανώσεως της Χώρας και ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι «οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης», δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανομένου του κοινού νομοθέτη. Έχει δε την έννοια ότι, ειδικά κατά τη θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, τόσο η Διοίκηση, όσο και ο κοινός νομοθέτης οφείλουν, προς επίτευξη του τασομένου σκοπού της εξυπηρέτησεως της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και της εξασφαλίσεως των καλύτερων όρων διαβιώσεως, να λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα και τις εφαρμογές των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, αλλά και κάθε άλλης επιστήμης που αφορά στη συγκεκριμένη ρύθμιση. Επομένως, νομοθετική ρύθμιση με τέτοιο περιεχόμενο είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, μόνον εφόσον έχει ψηφισθεί μετά από εκτίμηση ειδικής για την προτεινόμενη ρύθμιση επιστημονικής μελέτης». (ΣτΕ (ΟΛ) 123/2007 σκ. 8, ομοίως σε ΣτΕ (ΟΛ) 3500/2009 σκ. 16, 3838/2009 σκ. 9, 415/2011 σκ. 11, 416/2011 σκ. 12, 417/2011 σκ. 10, 418/2011 σκ. 11, 1970/2012 σκ. 11, 27/2014 σκ. 9, ΣτΕ 1561/2011 σκ. 12, 1383/2016 σκ. 6).

<sup>20</sup>. «[Τ]ο π.δ. 76/2013, το οποίο ρυθμίζει ζητήματα που αφορούν το Πάντειο Πανεπιστήμιο, και ειδικότερα, κατά το προσβαλλόμενο μέρος του, την κατάργηση του Γενικού Τμήματος αυτού, δεν αποτελεί ρύθμιση μείζονος σημασίας κατά την έννοια του ν. 4048/2012. Επομένως, δεν τίθεται, εν πάση περιπτώσει, ζήτημα εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 6,

αλλά ούτε και του άρθρου 7 του ν. 4048/2012 σχετικά με τη σύνταξη ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων. Συνεπώς, τα περί του αντίθετου προβαλλόμενα πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμα» (ΣτΕ 1463/2015 σκ. 19).

<sup>21</sup>. «[Ο]ύτε από τη διατύπωση του ν. 4048/2012 ούτε από την αιτιολογική έκθεση που τον συνοδεύει συνάγεται ότι τυχόν μη εφαρμογή των προβλεπόμενων από τις διατάξεις του ρυθμίσεων συνδέεται με το κύρος των εκδοθεισών κανονιστικών πράξεων. Επομένως, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος ο λόγος, με τον οποίο προβάλλεται παράβαση του ουσιαστικού τύπου της διαδικασίας έκδοσης των προσβαλλόμενων πράξεων λόγω α) μη σύνταξης και υποβολής έκθεσης από το κατά τις διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 4048/2012 Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και β) μη διασφάλισης της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με τις προσβαλλόμενες ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισής τους» (ΣτΕ (ΟΛ) 3914/2015 σκ. 26). Αντίστοιχο σκεπτικό, ειδικά για τη δημόσια διαβούλευση: «Η δημόσια αυτή διαβούλευση, που προβλέπεται ως μέσο καλής νομοθέτησης, αποτελεί μορφή δημοσίου διαλόγου, έχει δε ως σκοπό της την ενημέρωση των ενδιαφερομένων αναφορικά με σχεδιαζόμενη ρύθμιση και την παροχή δυνατότητας σχολιασμού σχετικά με τον στόχο και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της εν λόγω ρυθμίσεως... χωρίς ο νόμος να τάσσει, κατ' αρχήν, επί ποινή ακυρότητας ιδιαίτερες τυπικές διαδικασίες για τον τρόπο αποδελτίωσης των υποβαλλομένων από τους ενδιαφερομένους φορείς σχολίων» (ΣτΕ 3828/2014 σκ. 14).

αιτιολογία με την τυπική έννοια του όρου, αλλά το κατά πόσον οι επιλογές του κανονιστικού νομοθέτη «στοιχειοθετούνται» επαρκώς ώστε να θεωρηθούν ότι συνάδουν με τις κατευθύνσεις του υπέρτερου κανόνα δικαίου. Εξάλλου, ένας σημαντικός αριθμός κανονιστικών πράξεων βρίσκει έρεισμα σε διατάξεις του παράγωγου ενωσιακού δικαίου οι οποίες θέτουν ρητά προδιαγραφές καλής νομοθέτησης για την εκπόνησή τους: ενδεικτικά, το ειδικό δικαίο της ενέργειας, των ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή του ελεύθερου ανταγωνισμού που παράγεται σε εθνικό επίπεδο, προϋποθέτει τη διενέργεια διαβούλευσης και την εκτίμηση των ρυθμιστικών επιπτώσεων, ζητήματα τα οποία στη συνέχεια εξετάζονται από τον ακυρωτικό δικαστή. Ο τελευταίος επικαλείται και τις διατάξεις των άρθρων 73 §§ 3 και 4 και 75 Σ για να απαιτήσει την υποχρεωτική αναγραφή στις κανονιστικές πράξεις, της δαπάνης που αυτές προκαλούν<sup>22</sup>.

Σε ό,τι αφορά τους τυπικούς νόμους, μέχρι το πρόσφατο παρελθόν και με εξαίρεση τις περιβαλλοντικές διαφορές, οι φωνές πουαζίζοναν από τη Βουλή να στοιχειοθετεί τις επιλογές της- ήταν μειοψηφικές, εάν όχι περιθωριακές. Αξίζει να μνημονευθούν οι αποφάσεις ΣτΕ (ΟΛ) 2180/2004, ΣτΕ (ΟΛ) 1585/2010 και ΣτΕ (ΟΛ) 668/2012. Στην πρώτη, δικαστές της Ολομέλειας με θητεία στο Ε τμήμα του Δικαστηρίου και γνώστες της

περιβαλλοντικής νομολογίας του, επιχείρησαν χωρίς επιτυχία να εισαγάγουν στο κοινωνικοασφαλιστικό δικαίο την έννοια της βιωσιμότητας και να τη συναρτήσουν με την υποχρέωση του νομοθέτη να εκπονει αναλογιστική μελέτη για την κάλυψη του επιπλέον κόστους που επιφέρει ένα ευνοϊκό συνταξιοδοτικό μέτρο<sup>23</sup>. Στη δεύτερη, η οποία αφορούσε στο ωράριο λειτουργίας των πρατηρίων καυσίμων, η μειοψηφία θεώρησε μη επαρκείς τους μνημονευόμενους στην εισηγητική έκθεση σκοπούς, «για να καταστήσουν συνταγματικά ανεκτή την ως άνω απαγόρευση»<sup>24</sup>. Ακόμη πιο χαρακτηριστική είναι η τρίτη απόφαση με αντικείμενο τη συνταγματικότητα των μισθολογικών και συνταξιοδοτικών περικοπών τις οποίες επέφερε ο ν. 3833/2010 και το πρώτο «Μνημόνιο» (ν. 3845/2010). Η αντιπαράθεση μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας επικεντρώθηκε στη συμβατότητα των περικοπών με υπερνομοθετικούς κανόνες οι οποίοι τάσσουν ατομικές εγγυήσεις ουσιαστικού χαρακτήρα (δικαίωμα στην παρουσία, ισότητα στα δημόσια βάρη, αξιοπρέπεια). Μόνο ένα μέλος της σύνθεσης εστίασε στην παντελή έλλειψη επιστημονικής τεκμηρίωσης των μέτρων, της στάθμισης δηλαδή κατά πόσον και σε τι βαθμό η μείωση μισθών και συντάξεων συνεισφέρει στη δημοσιονομική ανάκαμψη και βιωσιμότητα<sup>25</sup>.

<sup>22</sup>. Βλ. ΣτΕ 610/1995 σκ. 8 [παρ. σε ΟΛ], ΣτΕ (ΟΛ) 3217/2003 σκ. 5, ΣτΕ (ΟΛ) 3218/2003 σκ. 5, ΣτΕ (ΟΛ) 3668/2006 σκ. 7, ΠΕ ΣτΕ 266/2011 σκ. 9 [παρ. σε ΟΛ], ΠΕ ΣτΕ (ΟΛ) 285/2011 σκ. 11. Έτσι, ο δικαστής προσδίδει κάποιο δεσμευτικό περιεχόμενο σε συνταγματικές επιταγές, η τήρηση των οποίων από το νομοθέτη δεν διασφαλίζεται δικαστικά.

<sup>23</sup>. «... [Κ]ατά την έννοια του άρθρ. 22 § 5 του Συντάγματος, ο νομοθέτης, κατά την ρύθμιση ζητημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως, οφείλει, μεταξύ άλλων, να μεριμνά για την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου, προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνέχιση της χορηγήσεως αναλόγων κοινωνικών παροχών στις επόμενες γενεές. Δεν επιτρέπεται, δε, ειδικότερα, κατ' αρχήν, στον νομοθέτη η θέσπιση ειδικών ευνοϊκών ασφαλιστικών ρυθμίσεων, εγκειμένων στην αναγνώριση πλασματικού χρόνου ασφαλίσεως χωρίς εξαγορά υπέρ συγκεκριμένων κατηγοριών ασφαλισμένων ... εφόσον περαιτέρω δεν προκύπτει συγκεκριμένως, με επίκληση ειδικής αναλογιστικής μελέτης, ο τρόπος καλύψεως της εντεύθεν δαπάνης, ώστε να γνωρίζει ειδικώς το κοινωνικό σύνολο τα οικονομικά βάρη που αναλαμβάνει με την θέσπιση των διατάξεων αυτών» (ΣτΕ (ΟΛ) 2180/2004 σκ. 6).

<sup>24</sup>. Βλ. ΣτΕ (ΟΛ) 1585/2010, σκ. 9.

<sup>25</sup>. «Και ναι μεν γίνεται στον ίδιο το νόμο επίκληση σπουδαιού δημοσίου συμφέροντος, συνισταμένου στην άρση της καταστάσεως υπερβολικού ελλείμματος και στην ανάγκη οικονομικής και δημοσιονομικής σταθερότητας της ερωζώνης, πλην εκ των στοιχείων του φακέλου δεν τεκμηριούται με την δέουσα σαφήνεια και την παράθεση αναλυτικών στοιχείων ο λόγος για τον οποίο η προσηφγή στον υπό τους συγκεκριμένους όρους δανεισμό ήταν η μόνη λύση για την αποφυγή του κινδύνου χρεωκοπίας της χώρας, ούτε ότι τα λαμβανόμενα μέτρα ήταν αναγκαία, αλλά και τα μόνα ικανά και πρόσφορα για τον επιδιωκόμενο σκοπό, τηρουμένων και των αρχών της ισότητας και αναλογικότητας. Προς τούτο θα απαιτείτο η σύνταξη ειδικής και συνολικής οικονομικής μελέτης, η οποία όφειλε να καταδείξει ότι έχουν εφαρμοστεί και εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα εξ εφόψεως συνεπειών σε θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα μέσα, ως και ότι τα μέτρα αυτά ανταποκρίνονται στη φοροδοτική ικανότητα των πληττομένων οικονομικώς τάξεων, ιδίως δε των ασθενεστέρων, και διασφαλίζουν τα ελάχιστα όρια αξιοπρεπούς διαβίσεως αυτών, η δε εφαρμογή τους, εν όψει και των γενικότερων και αλληλένδετων επιπτώσεών τους στην εθνική οικονομία, θα οδηγήσει κατά βέβαιο, ή τουλάχιστον σφόδρα πιθανολογούμενο, τρόπο στην οικονομική ανάκαμψη της χώρας, η οποία, κατά κοινή πείρα, είναι και το πραγματι



Την τελευταία πενταετία οι φωνές αυτές φαίνεται να πληθαίνουν. Δικαστικές αποφάσεις οι οποίες κρίνουν αντισυνταγματικά, νομοθετικά μέτρα περικοπής μισθών και συντάξεων ή οργάνωσης της οικονομίας, επικαλούνται, εκτός από την αντίθεση των μέτρων αυτών σε υπέρτερους ουσιαστικούς κανόνες δικαίου, και την έλλειψη της κατάλληλης τεκμηρίωσής τους. Η σημασία της τεκμηρίωσης αυτής αναδείχθηκε αρχικά με την απόφαση του 88/2013 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 Σ αναφορικά με τις μειώσεις των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών, πριν χρησιμοποιηθεί από την Ολομέλεια του ΣτΕ στις αποφάσεις για τις αποδοχές των ενστόλων<sup>26</sup> και των πανεπιστημιακών<sup>27</sup> καθώς και για τις περικοπές των συντάξεων<sup>28</sup>. Το σκεπτικό της τελευταίας απόφασης είναι χαρακτηριστικό καθώς συναρτά τη συγκεκριμένη πτυχή της καλής νομοθέτησης με τον ουσιαστικό έλεγχο συνταγματικότητας: «[...] Με δεδομένο, άλλωστε, τον κατ' εξοχήν πολύπλοκο και τεχνικό χαρακτήρα των σχετικών ζητημάτων, η έλλειψη τέτοιας μελέτης, και μάλιστα διατοπωμένης με τρόπο κατανοητό και ελέγξιμο από το δικαστή κατά τις βασικές της θέσεις, θα καθιστούσε κατ' ουσίαν ανέφικτο το δικαστικό έλεγχο των οικείων νομοθετικών μέτρων από τις ανωτέρω συνταγματικές απόψεις. Έλεγχος, ο οποίος να μην δεν εκτείνεται στην ορθότητα των πολιτικών εκτιμήσεων και επιλογών, οφείλει όμως, ως προς το αντικείμενό του, την τήρηση δηλαδή των συνταγματικών υποχρεώσεων του νομοθέτη, να ασκείται με ουσιαστικό και αποτελεσματικό τρόπο ...»<sup>29</sup>. Παραπλήσιο είναι το σκεπτικό και της απόφασης ΣτΕ (ΟΛ) 100/2017 με την οποία κρίθηκε αντισυνταγματική η περιστολή της αργίας της Κυριακής: η απόκλιση από το δικαίωμα στην κυριακάτικη αργία «πρέπει να τυχάνει πλήρους τεκμηρίωσης κατά την νομοθέτηση των εξαιρέσεων, ώστε, πλην των άλλων, να καθίσταται εφικτός και ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητάς τους»<sup>30</sup>.

Παρά τη σημασία τους, τα παραπάνω νομολογιακά βήματα δεν προσφέρονται για πανηγυρισμούς. Καταρχάς, είναι ακόμη μακριά από το να αποτελέσουν πάγια θέση των δικαστηρίων. Το επιχείρημα περί έλλειψης μελέτης φαίνεται να χρησιμοποιείται συμπληρωματικά -

δεν θέλω να πω προσηματικά- μόνον όταν ο δικαστής έχει ήδη καταλήξει σε κρίση περί ουσιαστικής συνταγματικότητας. Επίσης, η λογική του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν ταυτίζεται με εκείνη της καλής νομοθέτησης: εάν η τελευταία θέτει τις συγκεκριμένες προδιαγραφές στο όνομα της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων, ο ακυρωτικός δικαστής τις επικαλείται ως μέσο για την άσκηση του δικαστικού ελέγχου. Στόχος όμως της τεκμηρίωσης των ρυθμίσεων δεν είναι να επιτρέψει στο δικαστή, ο οποίος στερείται δημοκρατικής νομιμοποίησης, να έχει λόγο ως προς τη σκοπιμότητα νομοθετικών μέτρων, υπό τον μανδύα του ελέγχου συνταγματικότητας· η αυστηρή τήρηση των προδιαγραφών της καλής νομοθέτησης θα έπρεπε να οδηγεί στο ακριβώς αντίθετο αποτέλεσμα, όπως στο δίκαιο του περιβάλλοντος: να εντείνει τη σημασία των τυπικών και διαδικαστικών εγγυήσεων ποιότητας των δημόσιων αποφάσεων μειώνοντας αντίστοιχα το βάθος του ουσιαστικού δικαστικού ελέγχου επί αυτών.

\*\*\*

Εν κατακλείδι, οι δυσκολίες τις οποίες περνά η καλή νομοθέτηση κατά τη μεταφύτευσή της στην Ελλάδα, καταδεικνύουν πως ακόμη δεν έχουμε συνειδητοποιήσει την ανάγκη να περάσουμε από ένα «δημόσιο δίκαιο της νομιμότητας» σε ένα «αποτελεσματικό δημόσιο δίκαιο». Τούτο απαιτεί αλλαγή οπτικής την οποία καμία αναθεώρηση ή μεμονωμένη νομολογία δεν είναι σε θέση να επιτύχουν από μόνες τους. Αυτό όμως είναι μια άλλη, μεγάλη συζήτηση.

ζητούμενο για τη βιώσιμη και αποτελεσματική αντιμετώπιση της παρούσας κρίσης». (ΣτΕ (ΟΛ) 668/2012 σκ. 33).

<sup>26</sup>. ΣτΕ (ΟΛ) 2194/2014.

<sup>27</sup>. ΣτΕ (ΟΛ) 4741/2014.

<sup>28</sup>. ΣτΕ (ΟΛ) 2287/2015.

<sup>29</sup>. ΣτΕ (ΟΛ) 2287/2015 σκ. 7. Επίσης, βλ. το σχολιασμό

της απόφασης αυτής σε: [παρατ. Π. Παπαρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη], ΘΠΔΔ, 2015. 668, σε σ. 674 επ..

<sup>30</sup>. ΣτΕ (ΟΛ) 100/2017 σκ. 10. Επίσης, βλ. τις παρατηρήσεις στην απόφαση αυτή σε: [παρατ. Ι Π. Λαζαράτος] [παρατ. ΙΙ Σπ. Βλαχόπουλος], ΘΠΔΔ, 2017.302, σε σ. 307 επ..