



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ. ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2020-2021

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
Του Ιάσονα - Παναγιώτη Ινδαρέ του Δημητρίου
A.M.: 7340011120026

Ο Δικαστικός Έλεγχος της Αιτιολογίας του Τυπικού Νόμου

Επιβλέποντες:

Ονοματεπώνυμα επιβλεπόντων

α) Σπυρίδων Βλαχόπουλος

β) Γλυκερία Σιούτη

γ) Βασιλική Χρήστου

Αθήνα, Φεβρουάριος 2022

Copyright © Ιάσων – Παναγιώτης Ινδαρές, 2022

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Περιεχόμενα

ΜΕΡΟΣ 1 ^ο : Ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου στο σταυροδρόμι των κρατικών λειτουργιών.....	1
I. Εισαγωγή.....	1
Α. Αφετηριακές παρατηρήσεις.....	1
Β. Δομή και στόχευση της παρούσας εργασίας.....	2
II. Η διάκριση των εξουσιών	3
Α. Γενικά στοιχεία.....	3
Β. Ιστορικές καταβολές.....	4
Γ. Η διάκριση των εξουσιών στην ελληνική έννομη τάξη	4
III. Νομοθετική διαδικασία: Η αιτιολογία του τυπικού νόμου.....	6
Α. Νομοθετική εξουσία και τυπικός νόμος	6
Β. Νομοπαραγωγική διαδικασία: Η νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης.....	8
Γ. Αιτιολογία των τυπικών νόμων και καλή νομοθέτηση	9
Δ. Συνταγματικές ρυθμίσεις για την αιτιολογία του τυπικού νόμου	10
Ε. Νομοθετικές διατάξεις για την αιτιολογία των νόμων.....	11
IV. Δικαστική λειτουργία: Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων.....	13
Α. Συνταγματικές ρυθμίσεις για τη δικαστική λειτουργία	13
Β. Έννοια και τυπολογικές όψεις της συνταγματικότητας.....	14
Γ. Οι ουσιαστικές ρυθμίσεις του Συντάγματος	15
Δ, Ιστορικά στοιχεία για το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων.....	16
Ε. Βασικά χαρακτηριστικά του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων	17
ΣΤ. Ο έλεγχος της τυπικής συνταγματικότητας: Το ανέλεγκτο των interna corporis	19
Ζ. Το ζήτημα της «έντασης» του ελέγχου συνταγματικότητας.....	22
ΜΕΡΟΣ 2 ^ο : Ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων	26
I. Εισαγωγή.....	26
Α. Σκιαγράφηση της δομής του δεύτερου μέρους.....	26
II. Δικαστικός έλεγχος της τήρησης των συνταγματικών διατάξεων για την αιτιολογία του τυπικού νόμου.....	26
Α. Αφετηριακές παρατηρήσεις.....	26
Β. Ο γενικός κανόνας περί του ανέλεγκτου της αιτιολογίας.....	27
Γ. Η περίπτωση της γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου	29
Δ. Καταληκτικές παρατηρήσεις.....	32
III. Ειδικές περιπτώσεις δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας τυπικού νόμου: η νομολογία για το περιβάλλον και την κοινωνική ασφάλιση	34
Α. Εισαγωγή.....	34

Β. Η νομολογία για το περιβάλλον και την πολεοδομία: το φαινόμενο της θέσπισης διοικητικών πράξεων με τυπικό νόμο.....	34
Γ. Ο έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης: οι αναλογιστικές μελέτες.....	38
IV. Νομολογία της «μνημονιακής» περιόδου: η τάση προς επέκταση του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας του τυπικού νόμου	41
Α. Εισαγωγή.....	41
Β. Ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου στη νομολογία της κρίσης	42
Γ. Παρατηρήσεις.....	44
V. Καταληκτικές παρατηρήσεις και συμπεράσματα	47
Α. Η επέκταση του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των νόμων υπό το πρίσμα της θεωρίας των <i>intra corporis</i>	47
Β. Κριτική αποτίμηση της τάσης προς επέκταση του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των τυπικών νόμων.....	48
Βιβλιογραφία & Αρθρογραφία	53

ΜΕΡΟΣ 1^ο: Ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου στο σταυροδρόμι των κρατικών λειτουργιών

I. Εισαγωγή

A. Αφετηριακές παρατηρήσεις

(1). Κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας, το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας του τυπικού νόμου απασχόλησε έντονα τη νομολογία και τη θεωρία του δικαίου. Η σχετική προβληματική κινείται γύρω από δύο κεντρικούς άξονες. Ο πρώτος είναι το καθήκον του νομοθέτη να τεκμηριώνει τις παρεμβάσεις του στην έννομη τάξη. Ο δεύτερος, το καθήκον του δικαστή να ελέγχει τη συμμόρφωση των νόμων προς τους υπερκείμενους κανόνες δικαίου. Υπ' αυτή την έννοια, ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου αποτελεί σημείο συνάντησης μεταξύ των θεμελιωδών λειτουργιών του κράτους.

(2). Για την ελληνική θεωρία του συνταγματικού δικαίου, το καθήκον του νομοθέτη να τεκμηριώνει τις παρεμβάσεις του στην έννομη τάξη δεν αποτελεί κάτι νέο. Ήδη, κατά το άρθρο 56 του σχεδίου Συντάγματος του Ρήγα Βελεστινλή, *«όταν είναι χρεία να γίνη κανένας νόμος εις την δημοκρατίαν, πρώτον γίνεται εγγράφως με αναφοράν, όπου να ημπορούν να εξετάσουν το όφελος και την βλάβην ήτις ημπορεί να έλθη απ' αυτόν»*¹. Σήμερα, η υποχρέωση αιτιολόγησης των νόμων εντάσσεται οργανικά σε ένα ευρύτερο πλέγμα διατάξεων, συνταγματικών και μη, που αποσκοπούν στη λεγόμενη *«καλή νομοθέτηση»*. Ως *«αιτιολογία»* του τυπικού νόμου νοείται, κατά κύριο λόγο, το σύνολο των εκθέσεων που, κατά περίπτωση, επιβάλλεται να συνοδεύουν τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων, κατά την εισαγωγή τους στη Βουλή προς ψήφιση.

(3). Όσον αφορά δε την αρμοδιότητα των δικαιοδοτικών οργάνων να ελέγχουν τη συμβατότητα των νόμων προς το Σύνταγμα, αυτή προβλέπεται ρητά στο άρθρο 93 παρ. 4 του ισχύοντος Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο *«τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα»*. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά συνταγματικά με ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 5 του Συντάγματος του 1927, μολονότι είχε καθιερωθεί από τη νομολογία ήδη από το τα τέλη του 19^{ου} αιώνα². Σήμερα, θεωρείται από τις βασικότερες συνταγματικές εγγυήσεις που διασφαλίζουν το δικαιοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος.

¹ Βλ. Βλαχόπουλο, *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής - Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα*, σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 27 επ.

² Για τη νομολογιακή καθιέρωση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων βλ. Γ. Δρόσο, *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, 1996 σ. 177 επ.

(4). Η γραμματική διατύπωση της παραπάνω διάταξης του άρθρου 93 παρ. 4, αντανακλά την κρατούσα μέχρι σήμερα στη θεωρία και τη νομολογία άποψη, ότι η βούληση του συντακτικού νομοθέτη ήταν ο περιορισμός του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας στο περιεχόμενο των νόμων και, κατά συνέπεια, ο αποκλεισμός του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας, με το σκεπτικό ότι η τελευταία δεν αποτελεί «περιεχόμενο» του νόμου. Πράγματι, για πολλά χρόνια αποτέλεσε «αξίωμα» του δημοσίου δικαίου ότι η τεκμηρίωση των νομοθετικών επιλογών, ακόμη και αν δεν υπόκειται στον έλεγχο των δικαστηρίων, ως προϋπόθεση της συνταγματικότητάς τους³. Τοιουτοτρόπως, τα δικαστήρια μεταχειρίστηκαν την αιτιολογία απλώς ως ένα εργαλείο για την ερμηνεία των νόμων, ειδικότερα δε για την εξεύρεση της ιστορικής βούλησης του νομοθέτη⁴.

(5). Εντούτοις, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, η απόλυτη αυτή θέση της θεωρίας και της νομολογίας έχει αμβλυνθεί, χωρίς βέβαια να μπορεί να γίνει λόγος για ολική ανατροπή της. Πράγματι, όπως θα αναδειχθεί στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας, η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, κατά κύριο λόγο του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχει σε αρκετές περιπτώσεις υπεισέλθει στον έλεγχο της τεκμηρίωσης νομοθετικών επιλογών, οι οποίες τέθηκαν υπό την κρίση τους όσον αφορά τη συνταγματικότητά τους. Παράλληλα, πληθαίνουν και εντός των κόλπων της θεωρίας του δικαίου οι απόψεις που υποστηρίζουν ότι ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου αποτελεί σημαντική προϋπόθεση για τη διασφάλιση, αφενός μεν της διαφάνειας ως προς τα κίνητρα της νομοθέτησης, αφετέρου δε της ορθολογικότητας και της αποτελεσματικότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων⁵.

B. Δομή και στόχευση της παρούσας εργασίας

(6). Όπως προεκτέθηκε, το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των τυπικών νόμων τοποθετείται εντός της γενικότερης προβληματικής των σχέσεων μεταξύ των επιμέρους λειτουργιών του κράτους. Ως εκ τούτου, η συλλογιστική πορεία που αναπτύσσεται στην παρούσα εργασία εκκινεί από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, η οποία αποτελεί το θεμελιώδες συνταγματικό έρεισμα της κατανομής των κρατικών αρμοδιοτήτων μεταξύ πλειόνων ομάδων κρατικών οργάνων, οι οποίες συγκροτούν τις επιμέρους κρατικές λειτουργίες. Στη συνέχεια, εξετάζονται οι συνταγματικές και νομοθετικές ρυθμίσεις, καθώς και το ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο,

³ Βλαχόπουλος, *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής - Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα*, σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 27 επ.

⁴ Για τη λεγόμενη ιστορική ερμηνεία του νόμου βλ. Σπυρόπουλο, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σ. 135

⁵ Βλ. ενδεικτικά Δελλή, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ, 2017, σ. 1576

το οποίο διέπει τους κεντρικούς άξονες της παρούσας μελέτης, δηλαδή αφενός την αιτιολογία και αφετέρου το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των τυπικών νόμων.

(7). Στο δεύτερο μέρος, επιχειρείται η καταγραφή και ανάλυση της σχετικής νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων και επιδιώκεται η εξαγωγή συμπερασμάτων, όσον αφορά τα νομικά ερείσματα, τη μεθοδολογία και την ένταση του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας του τυπικού νόμου, ενώ περαιτέρω επιχειρείται και η κριτική αποτίμηση της εν λόγω νομολογίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η παρούσα μελέτη φιλοδοξεί να συμβάλει στο μέτρο που της αναλογεί στη διερεύνηση ενός θέματος, που έχει απασχολήσει έντονα το νομικό κόσμο τα τελευταία χρόνια, πλην όμως ορισμένες εκφάνσεις του παραμένουν εν μέρει νεφελώδεις μέχρι και σήμερα.

II. Η διάκριση των εξουσιών

A. Γενικά στοιχεία

(8). Κατά γενική παραδοχή, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών είναι από τις πλέον θεμελιώδεις αρχές του φιλελεύθερου δημοκρατικού πολιτεύματος, η οποία έχει χαρακτηριστεί από τη νομική θεωρία ως «*οργανωτική βάση του κράτους*», «*ρυθμίζουσα συστηματικώς την άσκηση της εξουσίας του*»⁶. Κατά την κλασική διδασκαλία του συνταγματικού δικαίου⁷, η δικαιολογητική βάση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών συνίσταται, συνοπτικά, στην ανάγκη κατανομής της κρατικής εξουσίας ανάμεσα σε πλείονα, διακριτά, και ως ένα βαθμό ανεξάρτητα μεταξύ τους κρατικά όργανα, ούτως ώστε σε καθένα από αυτά να ανατίθεται η άσκηση μέρους μόνο της κρατικής εξουσίας.

(9). Κατ' αυτόν τον τρόπο, αφενός διαγράφονται με μεγαλύτερη ακρίβεια το περιεχόμενο και τα όρια της αρμοδιότητας των οργάνων που ασκούν την κρατική εξουσία, αφετέρου καθίσταται ευχερέστερος ο έλεγχος και ο περιορισμός τους, με άλλα λόγια καθίσταται εφικτή «*η αναχαίτιση της εξουσίας από την εξουσία*» («*le pouvoir arrête le pouvoir*»)⁸. Παραδοσιακά, η κρατική εξουσία χωρίζεται σε τρεις ομάδες οργάνων, που αποτελούν τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία, και οι οποίες διαφοροποιούνται μεταξύ τους βάσει του περιεχομένου των πράξεων που επιτελούν. Έτσι, τα νομοθετικά όργανα θεσπίζουν κανόνες δικαίου, τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας εκτελούν τους νόμους με ειδικές και συγκεκριμένες

⁶ Μάνεσης, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, II, Θεσσαλονίκη, 1965

⁷ Βλ. ενδεικτικά Μάνεση, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως Τεχνική της Πολιτικής Ελευθερίας*, Θεσσαλονίκη, 1980, σ. 24 επ.

⁸ Montesquieu, *De l' Esprit des Lois*, όπως αναφέρεται σε: Μανιτάκη, *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή*, δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 16.04.2011

ρυθμίσεις, ενώ οι δικαστές απονέμουν δικαιοσύνη, με την επίλυση διαφορών και τον κολασμό αξιόποινων πράξεων⁹.

B. Ιστορικές καταβολές

(10). Η διάκριση των εξουσιών με την «οργανική» σημασία του όρου, δηλαδή ως τρόπος οργάνωσης της κρατικής εξουσίας, θεωρείται αποκύημα της Γαλλικής Επανάστασης. Ωστόσο, υπό ουσιαστική ή «λειτουργική» έννοια, η ιδέα είναι πολύ παλαιότερη και απαντάται ήδη στον Αριστοτέλη, ο οποίος διέκρινε τρία μέρη σε κάθε Πολιτεία, ένα που σκέφτεται και αποφασίζει για τα κοινά, ένα που ασχολείται με τις Αρχές της διοίκησης και ένα που δικάζει¹⁰. Η αριστοτελική διάκριση εδράζεται στη διαπίστωση ότι κάθε κράτος εκδηλώνει την εξουσία του, με άλλα λόγια τη βούλησή του, προς τρεις βασικές κατευθύνσεις, οι οποίες συμπίπτουν με τις θεμελιώδεις κρατικές λειτουργίες.

(11). Η διάκριση των εξουσιών υπό «οργανική» έννοια συστηματοποιήθηκε από τους πολιτικούς φιλοσόφους του Διαφωτισμού και ιδίως το Montesquieu. Για τον τελευταίο, ο επιμερισμός των κρατικών εξουσιών σε πλείονα, ανεξάρτητα μεταξύ τους όργανα αποτελούσε αναγκαία προϋπόθεση για την αποτροπή του δεσποτισμού. Όπως δε χαρακτηριστικά αναφέρει στο κλασικό του έργο «*Το Πνεύμα των Νόμων*», που δημοσιεύθηκε για πρώτη φορά το 1748, «*όταν στο ίδιο πρόσωπο ή στο ίδιο σώμα η νομοθετική εξουσία έχει ενωθεί με την εκτελεστική εξουσία, τότε δεν υπάρχει καμιά ελευθερία [...] (όπως) δεν υπάρχει ελευθερία αν η δικαστική εξουσία δεν έχει διαχωριστεί από τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία*»¹¹.

(12). Σε επίπεδο θετικού δικαίου, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά σε νομικά δεσμευτικό κείμενο κατά τη Γαλλική Επανάσταση, και ειδικότερα με το άρθρο 16 της «*Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη*» του 1789, με βάση το οποίο «*κάθε κοινωνία, στην οποία δεν είναι εξασφαλισμένη η προστασία των δικαιωμάτων ούτε καθορισμένη η διάκριση των εξουσιών, δεν έχει διόλου Σύνταγμα*». Σήμερα, ανευρίσκεται στην πλειονότητα των δημοκρατικών Συνταγμάτων ανά τον κόσμο.

Γ. Η διάκριση των εξουσιών στην ελληνική έννομη τάξη

(13). Η διάκριση των εξουσιών έχει βαθιές ρίζες στην ελληνική συνταγματική παράδοση. Ήδη στο πρώτο επαναστατικό Σύνταγμα, δηλαδή το «*Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος*», που ψηφίστηκε στην Επίδαυρο το 1822, προβλεπόταν η

⁹ Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα, 2018, σ. 139.

¹⁰ «*Εστι δε τρία μέρη των πολιτειών πασών ... έν μεν τι το βουλευόμενον περί των κοινών, δεύτερον δε το περί τας αρχάς ... τρίτον δε τι το δικάζον*», *Πολιτικά*, IV, 13. 1297b.

¹¹ Montesquieu, *Το πνεύμα των Νόμων*, (μετάφραση Παναγιώτη Κονδύλη και Κωστή Παπαγιώργη), Γνώση, 2006, ενδέκατο βιβλίο, κεφ. VI.

συγκρότηση της νέας πολιτείας σε τρία επιμέρους σώματα, το «Εκτελεστικό», το «Βουλευτικό» και το «Δικαστικό». Τη διάκριση των εξουσιών υιοθέτησαν και τα επόμενα επαναστατικά Συντάγματα¹². Ακολούθησε η καποδιστριακή περίοδος (1828-1831), κατά την οποία η ισχύς του Συντάγματος ανεστάλη, το «ηγεμονικό» Σύνταγμα του 1832, και η περίοδος της απόλυτης μοναρχίας (1832-1843). Το κίνημα της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 1843 και ακολούθως η ψήφιση του Συντάγματος του 1844 επανέφερε τη διάκριση των λειτουργιών στο συνταγματικό προσκήνιο (άρθρα 15, 20 και 21).

(14). Σήμερα, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών κατοχυρώνεται στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 26 του ισχύοντος Συντάγματος. Με βάση την εν λόγω συνταγματική διάταξη, η κρατική δράση διαιρείται, κατά την κλασική διάκριση, σε τρεις επιμέρους βασικές λειτουργίες, τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική, καθορίζονται δε τα κρατικά όργανα, που είναι επιφορτισμένα με την άσκηση εκάστης λειτουργίας. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματος «η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας», «η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση», ενώ «η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια» και «οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού».

(15). Με την παραπάνω συνταγματική ρύθμιση κατανέμεται η άσκηση των κρατικών λειτουργιών μεταξύ τριών επιμέρους ομάδων οργάνων. Αντιστοίχως, η δράση των οργάνων που εντάσσονται σε κάθε λειτουργία, αποτελεί και ένα διακριτό τρόπο εκδήλωσης της κρατικής βούλησης και περιβάλλεται τον εκάστοτε προβλεπόμενο τύπο. Έτσι, οι πράξεις των νομοθετικών οργάνων περιβάλλονται καταρχήν τον τύπο του τυπικού νόμου, τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας ενεργούν υπό τον τύπο της διοικητικής πράξης, ενώ τα δικαιοδοτικά όργανα εκδηλώνουν τη βούλησή τους με τον τύπο της δικαστικής απόφασης.

(16). Ωστόσο, επισημαίνεται ότι το ελληνικό Σύνταγμα δεν υιοθετεί το άκαμπτο σύστημα μίας «απόλυτης» διάκρισης των λειτουργιών, αλλά μία μάλλον «σχετική» διάκριση, με βάση την οποία η λεγόμενη «διασταύρωση των λειτουργιών» είναι συνταγματικώς ανεκτή¹³. Ως διασταύρωση των λειτουργιών νοείται η ανάμιξη των οργάνων που εντάσσονται οργανικά στη μια εξουσία στην άσκηση της άλλης. Έτσι, «τα ασκούντα τας λειτουργίας του κράτους όργανα -αι «εξουσίαι»- είναι μεν διακεκριμένα επ' αλλήλων, μη συγχεόμενα εντός του αυτού προσωπικού φορέως, αλλ'

¹² Για τα «επαναστατικά συντάγματα» βλ. Σπυρόπουλο, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σ. 64 επ., Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα, 2018, σ. 191 επ., Βλαχόπουλο (εισ.), *Επαναστατικά Συντάγματα: Το όραμα των επαναστατημένων Ελλήνων για μια φιλελεύθερη και δημοκρατική πολιτεία σε: Τα Συντάγματα της Επανάστασης (1822-1827)*, Τα Νέα, 2021, σ. 13 επ.

¹³ Για τη «διασταύρωση των λειτουργιών» βλ. και Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα, 2018, σ. 139 επ.

αλληλοεπηρεάζονται και συνεργάζονται απαραίτητως, επί τω σκοπώ να ισορροπείται αμοιβαίως η δύναμις των»¹⁴.

(17). Κατ' αυτόν τον τρόπο, αποφεύγεται ο κατακερματισμός της κρατικής βούλησης, αλλά και καθίσταται δυνατή η διαμόρφωση ενός συστήματος αμοιβαίων ελέγχων και ισορροπιών μεταξύ των εξουσιών («*system of checks and balances*», τα λεγόμενα «*θεσμικά αντίβαρα*»). Δημιουργείται, δηλαδή, ένα σύστημα εξισορρόπησης των εξουσιών, το οποίο «*διατρέχει [...] το σύνολο της δημόσιας σφαίρας, ως εσωτερική οργανωτική αρχή, βασισμένη στο ανθρωπολογικό αξίωμα ότι ο ανταγωνισμός των φιλοδοξιών παράγει μετριοπάθεια και συνετές αποφάσεις που διασφαλίζουν την πολιτική ελευθερία*»¹⁵. Πάντως, γίνεται επίσης δεκτό ότι η διασταύρωση των εξουσιών επιβάλλεται να είναι περιορισμένη και να μην φτάνει έως την πρακτική κατάργηση της διάκρισης των λειτουργιών και τη δημιουργία «*σύγχυσης*» μεταξύ τους¹⁶.

(18). Ενόψει των ανωτέρω, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων αναδεικνύεται ως χαρακτηριστικό παράδειγμα διασταύρωσης μεταξύ των κρατικών λειτουργιών, καθότι συνίσταται στην άσκηση ελέγχου εκ μέρους των δικαστικών οργάνων επί των πράξεων της νομοθετικής λειτουργίας, αποτελώντας έτσι κατεξοχήν μηχανισμό αναχαίτισης της παντοδυναμίας της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας, εντός του ισχύοντος συνταγματικού πλαισίου. Όσον αφορά ειδικότερα την αιτιολογία των τυπικών νόμων, έντονη είναι και η ανάμιξη της εκτελεστικής λειτουργίας, καθόσον, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 73 παρ. 1 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται η αρμοδιότητα της Κυβέρνησης να εισάγει νομοσχέδια προς ψήφιση στη Βουλή, το δε καθήκον αιτιολόγησης των θεσπιζόμενων ρυθμίσεων είναι, όπως θα αναδειχθεί παρακάτω, άρρηκτα συνδεδεμένο με την εν λόγω αρμοδιότητα.

III. Νομοθετική διαδικασία: Η αιτιολογία του τυπικού νόμου

A. Νομοθετική εξουσία και τυπικός νόμος

(19). Διαχρονικά, η λειτουργία της ανθρώπινης κοινωνίας βασίζεται στη θέσπιση και εφαρμογή κανόνων δικαίου. Όπως ήδη αναφέρθηκε, με το έργο αυτό είναι επιφορτισμένα τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας, η οποία θέτει τους κανόνες που διέπουν την κοινωνική συμβίωση. Κατά το ισχύον Σύνταγμα, το τακτικό και κύριο νομοθετικό όργανο είναι η Βουλή, η οποία ενεργεί και εκδηλώνει τη βούλησή της με την ψήφιση των νόμων (βλ. κυρίως άρθρα 72 επ. Σ). Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας

¹⁴ Σβώλος, *Το νέον Σύνταγμα*, όπως αναφέρεται σε: Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων διά τυπικού νόμου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2010, σ. 20

¹⁵ Παπατόλιας, *Εξισορρόπηση του συστήματος διακυβέρνησης και αναθεωρητική πρωτοβουλία*, δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 25.06.2017, όπου και αναπτύσσεται εκτενώς η προβληματική των «*θεσμικών αντιβάρων*».

¹⁶ Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα, 2018, σ. 139, όπου γίνεται λόγος περί «*σύγχυσης των εξουσιών*»

εκδίδει τους νόμους που ψηφίζονται από τη Βουλή (άρθρο 42 § 1), ενώ κατά τα λοιπά δύναται να ενεργεί ως έκτακτο (άρθρα 43 § 1, 43 § 2 εδ. α, 43 § 4) ή εξαιρετικό (άρθρα 44 § 1, 48 §§ 1, 2, 5) νομοθετικό όργανο, με περιορισμένες αρμοδιότητες¹⁷. Τέλος, οι διοικητικές αρχές δύνανται επίσης να ενεργούν ως έκτακτα νομοθετικά όργανα, κατόπιν ειδικής προς τούτο νομοθετικής εξουσιοδότησης (άρθρο 43 § 2 εδ. β Σ)¹⁸.

(20). Συνεπώς, η Βουλή αποτελεί το κατεξοχήν νομοθετικό όργανο του κράτους, εξωτερικεύει δε τη νομοθετική της βούληση με την ψήφιση των νόμων, οι οποίοι θεωρούνται παραδοσιακά ως «έκφραση της γενικής θέλησης» (άρθρο 6 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789). Το παραπάνω αξίωμα απορρέει ασφαλώς από τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Βουλής, η οποία αποτελεί, στο πλαίσιο του συνταγματικού κράτους, τον κυριότερο εκφραστή της λαϊκής κυριαρχίας, ενόψει του ότι τα μέλη της εκλέγονται απευθείας από το λαό, με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Συντάγματος. η οποία αποτελεί, Η δε λαϊκή κυριαρχία αποτελεί, κατά το άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος, «θεμέλιο του πολιτεύματος».

(21). Εντούτοις, όπως αναδείχθηκε ανωτέρω, η Βουλή δεν είναι το μόνο κρατικό όργανο που δύναται να νομοθετεί, βάσει του Συντάγματος. Εξ αυτού του λόγου, «τυπικός» καλείται ο νόμος που ψηφίζεται από τη Βουλή, εκδίδεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με άλλα λόγια, ο τυπικός νόμος είναι προϊόν της τακτικής νομοθετικής λειτουργίας που ασκείται από το σύνθετο όργανο του άρθρου 26 παρ. 1 του Συντάγματος (τον λεγόμενο «κοινό νομοθέτη»). Ο τυπικός νόμος αντιπαραβάλλεται προς την ευρύτερη έννοια του «ουσιαστικού» νόμου, η οποία περιλαμβάνει και κάθε άλλον κανόνα δικαίου, ανεξαρτήτως αν προέρχεται ή όχι από τον κοινό νομοθέτη¹⁹.

(22). Ως απόρροια της αυξημένης δημοκρατικής νομιμοποίησης της Βουλής, έναντι των άλλων κρατικών οργάνων, αναγνωρίζεται, από σημαντική μερίδα της θεωρίας του δικαίου, ένας βαθμός υπεροχής της νομοθετικής λειτουργίας, τουλάχιστον σε σχέση με την εκτελεστική. Ως εκ τούτου, γίνεται δεκτό ότι ο κοινός νομοθέτης διαθέτει το «τεκμήριο της αρμοδιότητας»²⁰, ιδίως έναντι των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, το οποίο συνίσταται στη δυνατότητα «να νομοθετήσει πάνω σε οποιοδήποτε αντικείμενο ή θέμα, αρκεί να μην παραβιάζει, ενώ νομοθετεί, τα αρνητικά όρια που

¹⁷ Για τις νομοθετικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας βλ. Σπυρόπουλο, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σ. 334 επ.

¹⁸ Ρήγας, *Περί της νομοθετικής λειτουργίας: όροι του νομοθετείν και δικαστικός έλεγχος της τηρήσεως αυτών*, Μέρος Α' ΝοΒ 2014 σ. 511.

¹⁹ Για τη διάκριση μεταξύ ουσιαστικού και τυπικού νόμου βλ. Σπυρόπουλο, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σ. 84 & 95 επ., Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα, 2018, σ. 437

²⁰ Αναλυτικά για το «τεκμήριο αρμοδιότητας» βλ. Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων διά τυπικού νόμου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2010, σ. 28 επ.

έχουν τεθεί στη νομοθετική αρμοδιότητά της από την κατοχύρωση των συνταγματικών δικαιωμάτων και να μην περιφρονεί τους κανόνες που απορρέουν από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών»²¹.

(23). Όπως θα αναδειχθεί και κατωτέρω, η νομοθετική λειτουργία πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος, όπως και των κάθε είδους κανόνων αυξημένης τυπικής ισχύος. Η συμφωνία ή ασυμφωνία των τυπικών νόμων προς τους εν λόγω κανόνες μπορεί να ανάγεται είτε στην αρμοδιότητα του νομοθετούντος οργάνου, είτε στους τύπους και τις διαδικασίες που πρέπει να τηρηθούν κατά τη νομοθέτηση, είτε τέλος στην εναρμόνιση ή μη προς τις ουσιαστικές ρυθμίσεις των υπερνομοθετικών κανόνων²². Η διασφάλιση της συμμόρφωσης των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας προς τις ανωτέρω επιταγές επιτυγχάνεται κατά κύριο λόγο μέσω του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, τα σχετικά με τον οποίο ζητήματα αναπτύσσονται εκτενώς σε επόμενο κεφάλαιο.

B. Νομοπαραγωγική διαδικασία: Η νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης

(24). Η διαδικασία θέσπισης των τυπικών νόμων διακρίνεται σε τρία επιμέρους στάδια, τα οποία συνίστανται, πρώτον, στην ανάληψη της νομοθετικής πρωτοβουλίας από τη Βουλή ή την Κυβέρνηση, με την υποβολή προτάσεων νόμου ή νομοσχεδίων αντίστοιχα, δεύτερον, στην επεξεργασία, συζήτηση και ψήφιση των νόμων από τη Βουλή και, τέλος, στην έκδοση και δημοσίευση των ψηφισθέντων νόμων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας²³. Όσον αφορά το πρώτο στάδιο, της ανάληψης νομοθετικής πρωτοβουλίας, το άρθρο 73 παρ. 1 του Συντάγματος (καθώς και το άρθρο 84 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής), ορίζει ότι «το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και την Κυβέρνηση»²⁴. Το δε καθήκον αιτιολόγησης των ρυθμίσεων που εισάγονται προς ψήφιση εντάσσεται στο πρώτο στάδιο και βαρύνει το όργανο που αναλαμβάνει την εκάστοτε νομοθετική πρωτοβουλία.

(25). Στο σημείο αυτό, είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι, μολονότι στο άρθρο 26 του Συντάγματος δεν αναφέρεται η Κυβέρνηση ως συμμετέχουσα στη νομοθετική λειτουργία, εντούτοις, με βάση την κοινοβουλευτική εμπειρία, αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι η τελευταία είναι σε θέση να καθορίζει σε μέγιστο βαθμό τις νομοθετικές επιλογές. Ειδικότερα, η εκάστοτε Κυβέρνηση διαθέτει ισχυρότατα εργαλεία για τη διαμόρφωση του παραγόμενου από τη Βουλή νομοθετικού έργου, τα

²¹ Μανιτάκης, *Κράτος δικαίου & δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, Τόμος Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1994, σ. 330

²² Ρήγας, *Περί της νομοθετικής λειτουργίας: όροι του νομοθετείν και δικαστικός έλεγχος της τηρήσεως αυτών*, Μέρος Β' ΝοΒ 2014 σ. 860 επ.

²³ Σπυρόπουλος, «Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σ. 96

²⁴ Σημειώνεται ότι, πλέον, με βάση την παρ. 6 του άρθρου 73 του Συντάγματος, όπως προστέθηκε με το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, προβλέπεται και η δυνατότητα ανάληψης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας.

οποία συνίστανται αφενός στην αρμοδιότητας ανάληψης νομοθετικής πρωτοβουλίας, αφετέρου δε στον έλεγχο της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, ο οποίος επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της ανάδειξης «*αυτοδύναμων*» Κυβερνήσεων και με την επιβολή μέτρων αυστηρής πειθαρχίας στο εσωτερικό των πολιτικών κομμάτων²⁵. Ως εκ τούτου, η διάκριση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας στο πολιτικό μας σύστημα είναι, κατά κοινή ομολογία, «*χαλαρή*».

(26). Όσον αφορά την αρμοδιότητα της Κυβέρνησης προς ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας, αυτή θεωρείται ότι εντάσσεται «*στον πυρήνα του κυβερνητικού σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας*»²⁶. Υπό αυτό το πρίσμα, το ίδιο θα πρέπει να γίνει δεκτό και ως προς το καθήκον αιτιολόγησης των ρυθμίσεων που εισάγονται προς ψήφιση, στο μέτρο που η ανάληψη της σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας προέρχεται από την Κυβέρνηση. Η παραπάνω διαπίστωση παρίσταται εύλογη, δεδομένου ότι το καθήκον τεκμηρίωσης των νομοθετικών επιλογών εντάσσεται, όπως προελέχθη, στο πρώτο στάδιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, δηλαδή στο στάδιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Γ. Αιτιολογία των τυπικών νόμων και καλή νομοθέτηση

(27). Η έννοια της «*αιτιολογίας*» του τυπικού νόμου εξειδικεύεται μέσω μιας σειράς συνταγματικών και νομοθετικών ρυθμίσεων, οι οποίες εντάσσονται οργανικά σε ένα ευρύτερο πλέγμα διατάξεων που αποβλέπουν στη διασφάλιση της ποιότητας του νομοθετικού έργου. Σήμερα, η έννοια αυτή αποδίδεται με τον όρο «*καλή νομοθέτηση*», η οποία έλκει την καταγωγή της από το ενωσιακό δίκαιο. Ειδικότερα, η καλή νομοθέτηση (“*Better Regulation*”) διατυπώθηκε για πρώτη φορά ως στόχος στη συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997, με την υπ' αριθμ. 39 Δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, ως προϋπόθεση για την εφαρμογή και κατανόησή της²⁷. Στην ελληνική έννομη τάξη, η ψήφιση του νόμου νόμο 4048/2012²⁸ θεωρείται ως η πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια νομοθετικής ρύθμισης της καλής νομοθέτησης²⁹.

²⁵ Για την κομματική πειθαρχία πρβ. Κοντιάδη, *Ελεύθερη εντολή και κομματική πειθαρχία. Η πολιτική αξιοπιστία ως κριτήριο θεσμικής συμπεριφοράς του βουλευτή*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τεύχη 23-24/1996, σελ. 169-184.

²⁶ Βλ. Βουλή των Ελλήνων, Επιστημονική Υπηρεσία, *Έκθεση επί του Νομοσχεδίου Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα, 2 Αυγούστου 2019, σ. 22

²⁷ Βλ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σ. 152.

²⁸ Νόμος 4048/2012, *Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης* (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)

²⁹ Είχε προηγηθεί η με αρ. πρωτ. Υ190/18.07.2006 Απόφαση του Πρωθυπουργού με θέμα: *Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων*, οι προβλέψεις της οποίας αντιμετωπίστηκαν μάλλον ως γενικές κατευθύνσεις, παρά ως νομικά δεσμευτικές ρυθμίσεις, βλ. σχετικά Dellis, *Can you teach an old public law system new trick? The Greek experience on good regulation* σε: Auby J.-B., Perroud Th. (ed), *Regulatory Impact Assessment*, INAP Paris 2013.

(28). Η έννοια της καλής νομοθέτησης περιλαμβάνει μια σειρά από γενικές αρχές³⁰ και συγκεκριμένες πρακτικές, οι οποίες, εκτός της τεκμηρίωσης των κανόνων δικαίου, περιλαμβάνουν τη δημόσια διαβούλευση, τη βέλτιστη νομοτεχνική διατύπωση, την κατά το δυνατόν μεγαλύτερη συνεκτικότητα των νομοθετικών κειμένων, καθώς και την εκ των υστέρων παρακολούθηση της εφαρμογής και επανεξέταση των ρυθμίσεων (“*monitoring*”)³¹. Οι συνταγματικοί κανόνες που σχετίζονται με τη διασφάλιση της ποιότητας του νομοθετικού έργου, συμπεριλαμβανομένων όσων αναφέρονται στο καθήκον τεκμηρίωσης των νομοθετικών παρεμβάσεων, ανευρίσκονται κατά βάση στα άρθρα 72 επ. του Συντάγματος.

Δ. Συνταγματικές ρυθμίσεις για την αιτιολογία του τυπικού νόμου

(29). Καταρχήν, σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος, «*κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση πριν εισαχθεί στη Βουλή*», η οποία πρέπει να μνημονεύει τους λόγους και τους σκοπούς των ρυθμίσεων που εισάγονται προς ψήφιση. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 85 παρ. 3 του Κανονισμού της Βουλής³², η αιτιολογική έκθεση «*πρέπει ιδιαιτέρως να συμπεριλαμβάνει τον εντοπισμό και την οριοθέτηση του προβλήματος που η ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει, τη διατύπωση συγκεκριμένων, σαφών, χρονικά οριοθετημένων και, κατά το δυνατόν, μετρήσιμων στόχων και τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξή τους χωρίς την ύπαρξη αυτής*». Ακόμη, το άρθρο 74 παρ. 4 του Συντάγματος προβλέπει ότι «*νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου*» δεν εισάγεται καν προς συζήτηση «*αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση*».

(30). Έχει υποστηριχθεί ότι οι παραπάνω διατάξεις έλκουν την καταγωγή τους από το πολίτευμα της αθηναϊκής δημοκρατίας και ότι αποσκοπούν στην πληρέστερη ενημέρωση των βουλευτών για τις προτεινόμενες ρυθμίσεις³³. Εντούτοις, ο σπουδαιότερος ρόλος της αιτιολογικής έκθεσης επιτελείται διαχρονικά στο πλαίσιο της ιστορικής και τελεολογικής ερμηνείας των κανόνων δικαίου από τα δικαιοδοτικά όργανα³⁴. Ειδικότερα, όταν ο δικαστής καλείται να ερμηνεύσει έναν κανόνα, με σκοπό την ορθή εφαρμογή του στην εκάστοτε επίδικη περίπτωση, η αιτιολογική έκθεση και οι λοιπές προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου αποτελούν τα κατεξοχήν εργαλεία

³⁰ Βλ. Άρθρο 58 ν. 4622/2019.

³¹ Δελλής, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ, 2017, σ. 1576

³² Όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 παρ. 1 της με αριθμό 5131/3607/2020 Απόφασης της Ολομέλειας, *Τροποποίηση διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής* (ΦΕΚ Α 81/10.4.2020)

³³ Σπυρόπουλος, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σ. 252

³⁴ Βλ. και Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων διά τυπικού νόμου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2010, σ. 185

που έχει στη διάθεσή του, για την ανεύρεση του δημοσίου σκοπού στον οποίον ο νομοθέτης απέβλεψε κατά τη θέσπιση του υπό εξέταση κανόνα, δηλαδή της λεγόμενης “ratio” της ρύθμισης.

(31). Περαιτέρω, για ορισμένες κατηγορίες προτάσεων ή σχεδίων νόμων, το Σύνταγμα απαιτεί ειδική αιτιολόγηση. Πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος απαιτεί την υποβολή σχετικής Γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επίσης, το άρθρο 75 παρ. 1 επιβάλλει κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που συνεπάγεται επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού να συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η οποία να προσδιορίζει την αναγκαία δαπάνη. Τέλος, κατά το άρθρο 75 παρ. 3, κάθε νομοσχέδιο που συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν τα εν λόγω κονδύλια, η οποία υπογράφεται από τον Υπουργό Οικονομικών, καθώς και από τον κατά περίπτωση συναρμόδιο Υπουργό.

Ε. Νομοθετικές διατάξεις για την αιτιολογία των νόμων

(32). Η έννοια και η διαδικασία της αιτιολόγησης των τυπικών νόμων εξειδικεύεται περαιτέρω μέσω των σχετικών με την καλή νομοθέτηση διατάξεων του πρόσφατου νόμου 4622/2019 για το «*Επιτελικό Κράτος*», οι οποίες αντικατέστησαν τις αντίστοιχες προϊσχύσασες διατάξεις του νόμου 4048/2012³⁵. Σε ό,τι αφορά την αιτιολογία των τυπικών νόμων, το άρθρο 62 του νόμου 4622/2019 επαναλαμβάνει τη διάταξη του νόμου 4082/2012, σύμφωνα με την οποία κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, πρέπει να συνοδεύεται από «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*».

(33). Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης εισήχθη στο ελληνικό δίκαιο με το άρθρο 7 του νόμου 4048/2012³⁶, κατόπιν σχετικών συστάσεων εκ μέρους των ευρωπαϊκών θεσμών, καθώς και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) ήδη από το 2001³⁷. Όπως υποδεικνύει η ονομασία του θεσμού αλλά και από τις συνοδευτικές εκθέσεις του ν. 4048/2012³⁸, πηγή έμπνευσης του νομοθέτη αποτέλεσε ο θεσμός των “*Regulatory Impact Assessments*”, που έλκει την καταγωγή του από το διοικητικό δίκαιο των Η.Π.Α³⁹. Με βάση το νεότερο νόμο 4622/2019, η Ανάλυση

³⁵ Ο νόμος 4048/2012 καταργήθηκε στο σύνολό του, δυνάμει της ρητής διάταξης του άρθρου 109 παρ. 1 του νόμου 4622/2019

³⁶ Σχετικές προβλέψεις περιλαμβάνονταν και στην με αρ. πρωτ. Υ190/18.07.2006 Απόφαση του Πρωθυπουργού με θέμα: *Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων*

³⁷ Βλ. *OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in Greece*, OECD, 2001

³⁸ Βλ. *Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης*, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2012, σ. 38

³⁹ Σχετικά με το θεσμό των Regulatory Impact Assessments και την εισαγωγή του στην ελληνική έννομη τάξη, βλ. Δελλή, *Can you teach an old public law system new trick? The Greek experience on good regulation* σε: Auby J.-B., Perroud Th. (ed), *Regulatory Impact Assessment*, INAP Paris 2013

Συνεπειών Ρύθμισης ενσωματώνει πλέον την αιτιολογική έκθεση, καθώς και την πλειονότητα των συνοδευτικών εκθέσεων που πρέπει να συνυποβάλλονται με τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων, κατά την κατάθεσή τους προς ψήφιση στη Βουλή.

(34). Πιο συγκεκριμένα, με την παρ. 2 του άρθρου 62 του νόμου 4622/2019, προσδιορίζονται αθροιστικά τα στοιχεία που ενσωματώνονται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία πλέον περιλαμβάνει την αιτιολογική έκθεση, την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, την ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος, την έκθεση γενικών συνεπειών, την έκθεση διαβούλευσης, πίνακα με τις τροποποιούμενες ή καταργούμενες διατάξεις, την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης και, τέλος την έκθεση νομιμότητας, όπου εξετάζεται η συμβατότητα των διατάξεων προς υπερνομοθετικούς κανόνες δικαίου.

(35). Πάντως, αξίζει να επισημανθεί ότι, παρά την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 62 παρ. 2 του νόμου 4622/2019, που προβλέπει ότι «κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία [...] συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης», η οποία περιλαμβάνει αδιακρίτως όλα τα παραπάνω στοιχεία, διαφορετική ήταν η ρύθμιση που υιοθετήθηκε κατά την τελευταία τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής.⁴⁰ Ειδικότερα, σύμφωνα το άρθρο 85 του αναθεωρημένου Κανονισμού, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης περιλαμβάνει υποχρεωτικώς όλα τα παραπάνω στοιχεία μόνο στην περίπτωση των νομοσχεδίων. Αντίθετα, οι προτάσεις νόμων πρέπει να συνοδεύονται από «συνοπτική» Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, που περιλαμβάνει υποχρεωτικά μόνο ορισμένα από τα ανωτέρω στοιχεία, ενώ παρόμοια ρύθμιση ισχύει και για τις τροπολογίες (άρθρο 88 παρ. 2 του Κανονισμού).

(36). Στο σημείο αυτό, είναι αναγκαίο να τονισθεί η περιορισμένη κανονιστική εμβέλεια των νομοθετικών διατάξεων που επιτάσσουν την αιτιολογία των τυπικών νόμων, όπως είναι οι ανωτέρω διατάξεις του νόμου 4622/2019 για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Πιο συγκεκριμένα, όπως παγίως γίνεται δεκτό από τη νομολογία, η συμμόρφωση του νομοθέτη προς τις εν λόγω ρυθμίσεις δεν είναι δυνατό να ελεγχθεί δικαστικά, ενόψει των γενικών αρχών που διέπουν την ερμηνεία των κανόνων δικαίου. Ειδικότερα, κάθε μεταγενέστερος τυπικός νόμος ο οποίος δεν συμμορφώνεται προς τις επιταγές της καλής νομοθέτησης, όπως αποτυπώνονται στη σχετική νομοθεσία, θεωρείται υπερισχύει των ρυθμίσεων αυτών, ως κανόνας νεότερος (*lex posterior*) και ειδικότερος (*lex specialis*)⁴¹.

⁴⁰ Υπ' αριθμ. 5131/3607/2020 Απόφαση της Ολομέλειας, *Τροποποίηση διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής (ΦΕΚ Α 81/10.4.2020)*

⁴¹ Για τις αρχές *lex specialis derogat legi generali* και *lex posterior derogat legi priori* βλ., μεταξύ άλλων, Σπυρόπουλο, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, σ. 140

(37). Συνεπώς, η συμμόρφωση του νομοθέτη προς τους κανόνες περί καλής νομοθέτησης που προβλέπονται σε τυπικούς νόμους, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων που αναφέρονται στην αιτιολογία, μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά, μόνο στο πλαίσιο του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων, στο μέτρο δηλαδή που ο δικαστής, ερμηνεύοντας τις σχετικές διατάξεις, κρίνει ότι αυτές αποτυπώνουν, εκτός από τεχνικές ρυθμίσεις, και ορισμένες γενικές αρχές συνταγματικής περιωπής, προσδίδοντας έτσι στις εν λόγω διατάξεις συνταγματικό έρεισμα⁴². Σημειώνεται δε ότι η νομολογία, κατά το χρονικό διάστημα που ίσχυσε ο προηγούμενος νόμος 4048/2012, απέφυγε να προβεί σε μια τέτοιου είδους ερμηνεία και, ως εκ τούτου, η παραβίαση των σχετικών κανόνων από το νομοθέτη δεν επέσυρε την παραμικρή συνέπεια, τουλάχιστον από πλευράς δικαστικού ελέγχου⁴³.

IV. Δικαστική λειτουργία: Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων

A. Συνταγματικές ρυθμίσεις για τη δικαστική λειτουργία

(38). Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 3 του Συντάγματος, «η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια» και «οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού». Περαιτέρω, το άρθρο 87 παρ. 1 προβλέπει ότι «η δικαιοσύνη απονέμεται από δικαστήρια συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές, που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία». Πρόκειται για την αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας, η οποία, με βάση την παραπάνω διάταξη, συγκροτείται από τρεις επιμέρους εγγυήσεις, δηλαδή τη συγκρότηση των δικαστηρίων από λειτουργούς που κατ' επάγγελμα απονέμουν δικαιοσύνη («τακτικούς δικαστές»), τη λειτουργική ανεξαρτησία και τέλος την προσωπική ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών⁴⁴.

(39). Η αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας αντανακλά την ιδιαίτερη μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη, ως προς την προστασία της Δικαιοσύνης από αθέμιτες παρεμβάσεις προερχόμενες από τα όργανα που εντάσσονται στις άλλες κρατικές λειτουργίες, κυρίως δε την εκτελεστική. Αυτή η ιδιαίτερη μέριμνα καθίσταται αναγκαία, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ο έντονος συγχρωτισμός μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας, και ειδικότερα η δυνατότητα της Κυβέρνησης να επιδρά καταλυτικά στη διαμόρφωση της βούλησης του τακτικού νομοθετικού οργάνου. Έτσι, ενόψει του ότι ο αμοιβαίος έλεγχος μεταξύ των οργάνων της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας καθίσταται στην πράξη αλυσιτελής, «η δικαστική εξουσία φαίνεται αληθώς να είναι κατ' εξοχήν εις θέσιν να ελέγχει τας άλλας δύο και να

⁴² Με ένα παραπλήσιο σκεπτικό, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναβάθμισε το εργαλείο της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων το οποίο εισήχθη με το ν. 1650/1986. Το ζήτημα αυτό θα εξεταστεί αναλυτικά σε επόμενο κεφάλαιο.

⁴³ Βλ. σχετικά και Δελλή, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογική αντιμετώπιση*, ΝοΒ, 2017, σ. 1576

⁴⁴ Για τις έννοιες της λειτουργικής και της προσωπικής ανεξαρτησίας βλ. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα, 2018, σ. 411 επ.

αναχαιτίζη και περιστέλλη την δραστηριότητά των, εντός των πλαισίων του ισχύοντος Συντάγματος»⁴⁵.

(40). Ενόψει των ανωτέρω, το Σύνταγμα επιφορτίζει τα δικαιοδοτικά όργανα με ένα πρόσθετο καθήκον, το οποίο συνίσταται στον έλεγχο της δράσης των άλλων κρατικών οργάνων, με σκοπό τον περιορισμό της δράσης τους εντός των ορίων που θέτει το Σύνταγμα. Για την εκπλήρωση του εν λόγω σκοπού, το Σύνταγμα προβλέπει αφενός μεν τον έλεγχο της δράσης της δημόσιας διοίκησης, η οποία εντάσσεται οργανικά στην εκτελεστική λειτουργία, με τη συγκρότηση και λειτουργία ενός συστήματος διοικητικής δικαιοσύνης (άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 & 6 του Συντάγματος), αφετέρου δε τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων (άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος), για τον οποίο γίνεται λόγος κατωτέρω.

B. Έννοια και τυπολογικές όψεις της συνταγματικότητας

(41). Όπως έχει ήδη αναφερθεί, σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 4 του ισχύοντος Συντάγματος, προβλέπεται ρητά ότι «τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα». Το καθήκον των δικαστηρίων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων απορρέει από τη λεγόμενη «νομική υπεροχή» του Συντάγματος, από την παραδοχή δηλαδή ότι οι συνταγματικές ρυθμίσεις αποτελούν κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος σε σχέση με τους άλλους κανόνες δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των τυπικών νόμων.⁴⁶ Έτσι, όταν μία διάταξη τυπικού νόμου προσκρούει σε αντίθετη συνταγματική ρύθμιση, η σύγκρουση αίρεται με την κατίσχυση της τυπικά υπέρτερης διάταξης (*lex superior derogat legi inferiori*).

(42). Σύμφωνα με την κλασική θεώρηση, η συνταγματικότητα των νόμων εμφανίζει δύο επιμέρους όψεις, αφενός της «ουσιαστικής» και αφετέρου της «τυπικής» συνταγματικότητας.⁴⁷ Η τυπική συνταγματικότητα συνίσταται στην τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων που θέτει το Σύνταγμα για την παραγωγή των νόμων. Οι εν λόγω διαδικαστικές προϋποθέσεις ανάγονται αφενός στην προβλεπόμενη κοινοβουλευτική διαδικασία συζήτησης και ψήφισης των νόμων (άρθρα 70 επ.), οπότε γίνεται λόγος για «εσωτερική τυπική συνταγματικότητα». Αφετέρου, ανάγονται στην ίδια την «υπόσταση» των νόμων, ιδίως δε στα στοιχεία με τα οποία τελειούνται η κατάρτισή τους, οπότε γίνεται λόγος για «εξωτερική τυπική συνταγματικότητα». Στον αντίποδα, η «ουσιαστική συνταγματικότητα» ανάγεται στο κανονιστικό περιεχόμενο

⁴⁵ Αρ. Μάνεσης, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως Τεχνική της Πολιτικής Ελευθερίας*, Θεσσαλονίκη, 1980, σ. 35.

⁴⁶ Για τη νομική υπεροχή του Συντάγματος βλ., μεταξύ άλλων, Μάνεση, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως Τεχνική της Πολιτικής Ελευθερίας*, Θεσσαλονίκη 1980, σ. 16 επ. και Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 233 και Δρόσο, *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1996, σ. 177 επ.

⁴⁷ Για τη διάκριση ουσιαστικής και τυπικής συνταγματικότητας βλ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 115 επ.

των διατάξεων του νόμου και συνίσταται στη μη αντίθεση αυτού προς τις ουσιαστικού (και όχι οργανωτικού) χαρακτήρα ρυθμίσεις του Συντάγματος⁴⁸.

Γ. Οι ουσιαστικές ρυθμίσεις του Συντάγματος

(43). Οι ουσιαστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις του Συντάγματος περιλαμβάνουν τις γενικές αρχές του Συντάγματος, είτε αυτές διατυπώνονται ρητά σε ορισμένη διάταξη, είτε συνάγονται ερμηνευτικά από τη συστηματική ερμηνεία του συνταγματικού κειμένου, καθώς και τις διατάξεις που κατοχυρώνουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁴⁹. Σύμφωνα δε με το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, «τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους». Περαιτέρω, «οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας».

(44). Το άρθρο 25 παρ. 1 ανάγει μεν την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε πρωταρχική αποστολή του κράτους, προσδιορίζει όμως και τις βασικές προϋποθέσεις για τον περιορισμό τους. Έτσι, για τον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων απαιτείται, είτε ο περιορισμός να προβλέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα, είτε να επιβάλλεται με τυπικό νόμο, υπό την προϋπόθεση της ύπαρξης σχετικής επιφύλαξης υπέρ του νόμου στο Σύνταγμα. Επιφυλασσόμενο υπέρ του νόμου, το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη για την επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα. Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου εκφράζεται στο συνταγματικό κείμενο με τη φράση «όπως νόμος ορίζει» ή με άλλες παρόμοιες διατυπώσεις⁵⁰.

(45). Σε κάθε περίπτωση όμως, οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων πρέπει να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας, υπό τις τρεις ειδικότερες εκφάνσεις της. Πρώτον, την αρχή της προσφορότητας, που συνίσταται στο βαθμό καταλληλότητας του περιοριστικού μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Δεύτερον, την αρχή της αναγκαιότητας, που βασίζεται στη μη ύπαρξη λιγότερο επαχθούς μέτρου, που να ικανοποιεί στον ίδιο βαθμό τον επιδιωκόμενο σκοπό. Τρίτον, την αρχή της αναλογικότητας υπό στενή έννοια (*stricto sensu*), που εκφράζει τη μη ύπαρξη δυσαναλογίας ανάμεσα στις αρνητικές επιπτώσεις ενός περιοριστικού μέτρου και στα προσδοκώμενα οφέλη από την επιβολή του. Κατά

⁴⁸ Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 233

⁴⁹ Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 236.

⁵⁰ Βλ. ενδεικτικά τα άρθρα 5Α παρ. 1, 9Α, 10 παρ. 1, 11 παρ. 2, 14 παρ. 1, 17 παρ. 2, 20 παρ. 1, 21 παρ. 1, 23 παρ. 1 του Συντάγματος

κανόνα, όταν ένας περιορισμός θεμελιώδους δικαιώματος κρίνεται αντισυνταγματικός, τούτο συμβαίνει κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας⁵¹.

Δ. Ιστορικά στοιχεία για το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων

(46). Στο σημείο αυτό, αξίζει να μνημονευθεί ότι, μολονότι η νομική υπεροχή του Συντάγματος και, ως εκ τούτου, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων θεωρούνται σήμερα εν πολλοίς αυτονόητα στοιχεία του συνταγματικού κράτους, εντούτοις, για μεγάλο χρονικό διάστημα, η νομολογία αμφισβητούσε ότι ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής του Συντάγματος ενέπιπταν στην αρμοδιότητα των δικαστηρίων. Ειδικότερα, σύμφωνα με την τότε κρατούσα άποψη, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών επέβαλλε τα δικαστήρια να μην εξετάζουν την ουσιαστική συνταγματικότητα του νόμου, παρά μόνον τη συνδρομή των αναγκαίων εξωτερικών τυπικών στοιχείων του⁵², εάν δηλαδή ο νόμος «φέρει πάντα τα εξωτερικά γνωρίσματα, ήτοι ότι εν αυτώ λέγεται ότι εψηφίσθη υπό της Βουλής, εκυρώθη υπό του Βασιλέως και εδημοσιεύθη δια της εφημερίδος της Κυβερνήσεως»⁵³.

(47). Η άποψη αυτή ανατράπηκε προς τα τέλη του 19ου αιώνα, χάρη σε μία σειρά από δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες υπεισήλθαν στον έλεγχο της συμβατότητας διατάξεων νόμου προς τις ουσιαστικές ρυθμίσεις του Συντάγματος, προσχωρώντας έτσι στην άποψη υπέρ της νομικής υπεροχής του Συντάγματος⁵⁴. Ενδεικτικά αναφέρεται η υπ' αριθμ. 23/1897 απόφαση του Αρείου Πάγου, η οποία αναφέρει πως «όταν διάταξις νόμου αντίκειται εις το Σύνταγμα [...] δικαιούται το δικαστήριο να μην εφαρμόζη αυτήν εν τω θέματι περί ου δικάζει». Το σκεπτικό των εν λόγω αποφάσεων προσομοιάζει σ' εκείνο που είχε υιοθετήσει το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α. στην εμβληματική απόφαση *Marbury vs Maddison* του 1803, με βάση την οποία θεμελιώθηκε ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στις Ηνωμένες Πολιτείες.⁵⁵

(48). Όπως έχει ήδη αναφερθεί, παρά την κατά τα ανωτέρω νομολογιακή θεμελίωση στα τέλη του 19ου αιώνα, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά σε συνταγματικό κείμενο με ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 5 του Συντάγματος του 1927, το οποίο όριζε ότι «η δικαστική εξουσία ασκείται υπό δικαστηρίων ανεξαρτήτων, υποκείμενων μόνον εις τους νόμους». Σύμφωνα δε με την εν λόγω ερμηνευτική δήλωση «η αληθής έννοια της διατάξεως είναι ότι τα

⁵¹ Βλαχόπουλος (επιμ.), *Θεμελιώδη δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 26, πρβ. και Δημητρόπουλο, *Συνταγματικά δικαιώματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 226 επ.

⁵² Πρβ. ενδεικτικά την υπ' αριθμ. 198/1847 απόφαση του Αρείου Πάγου

⁵³ Απόσπασμα από την απόφαση υπ' αριθμ. 254/1883 του Αρείου Πάγου

⁵⁴ Βλ. ενδεικτικά την υπ' αριθμ. 6664/1892 απόφαση του Πρωτοδικείου Αθηνών, καθώς και τις υπ' αριθμ. 169/1893 και 23/1897 αποφάσεις του Αρείου Πάγου.

⁵⁵ Βλ. αναλυτικά Δρόσο, *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1996, σ. 177 επ. και Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 240 επ.

δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμον ούτινος το περιεχόμενον αντίκειται προς το Σύνταγμα»⁵⁶. Παρόμοια διάταξη δεν περιελήφθη στο Σύνταγμα του 1952, καθότι η υποχρέωση αυτή των δικαστηρίων θεωρήθηκε αυτονόητη, εξ ου και δεν μεταβλήθηκε η δικαστική πρακτική⁵⁷.

Ε. Βασικά χαρακτηριστικά του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων

(49). Από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης του άρθρου 93 παρ. 4 του ισχύοντος Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα», προκύπτουν τα βασικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν το σύστημα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που ακολουθείται στην ελληνική έννομη τάξη. Καταρχήν, ο έλεγχος είναι «διάχυτος», υπό την έννοια ότι αρμόδια για την άσκηση του ελέγχου είναι ανεξαιρέτως όλα τα δικαστήρια, όλων των βαθμών και κλάδων. Εξ αυτού του λόγου, δεν υφίσταται στο ελληνικό σύστημα ειδικό Συνταγματικό Δικαστήριο, όπως συμβαίνει σε χώρες που υιοθετούν το σύστημα του «συγκεντρωτικού» ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων⁵⁸.

(50). Δεύτερον, ο έλεγχος είναι «παρεμπίπτων», υπό την έννοια ότι η αντισυνταγματικότητα ενός νόμου δεν μπορεί να αποτελέσει το κύριο αντικείμενο της σχετικής δίκης, αλλά μπορεί μόνο να εξεταστεί παρεμπιπτόντως από οποιοδήποτε δικαστήριο ενώπιον του οποίου φέρεται ορισμένη διαφορά ή υπόθεση. Τέλος, ο έλεγχος είναι «συγκεκριμένος», υπό την έννοια ότι το δικάζον δικαστήριο αξιολογεί τη συνταγματικότητα της εκάστοτε κρίσιμης διάταξης του νόμου, ενόψει της προκείμενης ένδικης διαφοράς και για τις ανάγκες επίλυσής της. Άμεση συνέπεια των ανωτέρω χαρακτηριστικών είναι ότι το αποτέλεσμα του ελέγχου, εφόσον η επίμαχη διάταξη κριθεί αντισυνταγματική, περιορίζεται απλώς στον «παραμερισμό» της διάταξης, η οποία δεν εφαρμόζεται μεν στην προκείμενη ένδικη περίπτωση, κατά τα λοιπά όμως λογίζεται ότι εξακολουθεί να ισχύει⁵⁹.

(51). Επισημαίνεται πάντως ότι στο Σύνταγμα, αλλά και σε ειδικούς νόμους, προβλέπονται ορισμένες περιπτώσεις οι οποίες συνιστούν παρεκκλίσεις από τα παραπάνω γενικά χαρακτηριστικά του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, χωρίς βέβαια να ανατρέπεται η γενική φυσιογνωμία του ελέγχου ως διάχυτου, παρεμπίπτοντος και συγκεκριμένου. Τέτοια παραδείγματα, τα οποία προσιδιάζουν σε

⁵⁶ Για περισσότερα ιστορικά στοιχεία σε σχέση με τη σταδιακή καθιέρωση του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων πρβ. Δρόσο, *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1996, σ. 177 επ.

⁵⁷ Χαλαζωνίτης, *Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου* σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 1984

⁵⁸ Για τα συστήματα δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, βλ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 243 επ.

⁵⁹ Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 247

συγκεντρωτικά συστήματα ελέγχου συνταγματικότητας, αποτελούν ιδίως η κατά το άρθρο 100 παρ. 1 περ. ε' του Συντάγματος διαδικασία ενώπιον του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, για την άρση αμφισβητήσεων περί ουσιαστικής συνταγματικότητας, η κατά το άρθρο 100 παρ. 5 υποχρεωτική παραπομπή ζητημάτων συνταγματικότητας από τα Τμήματα στις Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων⁶⁰, οι αρμοδιότητες των διάφορων ειδικών δικαστηρίων που προβλέπει το Σύνταγμα (άρθρα 88 παρ. 2 και 99 του Συντάγματος), τα οποία λειτουργούν στο πεδίο τους ως «ανώτατα» δικαστήρια⁶¹, καθώς και ο θεσμός της «πρότυπης δίκης» που εισήχθη στο ελληνικό δίκαιο με το άρθρο 1 του ν. 3900/2010.⁶²

(52). Επίσης, όπως έχει ήδη καταστεί σαφές, ο δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας στην ελληνική έννομη τάξη είναι έλεγχος κατασταλτικός, υπό την έννοια ότι ακολουθεί την έκδοση των τυπικών νόμων. Έτσι, κάθε νόμος που τίθεται σε ισχύ αναπτύσσει τα αποτελέσματά του, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε προληπτική δικαστική διάγνωση της συνταγματικότητάς του, αποδίδεται δηλαδή σ' αυτόν το λεγόμενο «τεκμήριο συνταγματικότητας»⁶³. Προληπτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των τυπικών νόμων από δικαστικά όργανα δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα, με εξαίρεση την περίπτωση του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, περί της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, η οποία περιλαμβάνει και τον προληπτικό έλεγχο της συνταγματικότητάς τους.⁶⁴ Πλην όμως, κατά την περίπτωση αυτή, το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρείται ότι ενεργεί ως διοικητικό όργανο⁶⁵.

(53). Κατά τα λοιπά, ο προληπτικός έλεγχος συνταγματικότητας ασκείται το πρώτον από τη Βουλή, κατά το στάδιο της καταρχήν συζήτησης νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής. Περαιτέρω, προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας δύναται κατά το Σύνταγμα να ασκεί και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μέσω της αναπομπής ψηφισμένων νομοσχεδίων στη Βουλή, σύμφωνα με το άρθρο 42 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματος. Στην πράξη βέβαια, η δυνατότητα αυτή ουδέποτε έχει ασκηθεί από Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μολονότι οι παραβιάσεις διαδικαστικών διατάξεων του Συντάγματος είναι ομολογουμένως

⁶⁰ Βλ. Σπυρόπουλο, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, σ. 149, Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 248, Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα, 2018, σ. 433, πρβ. και Σακελλαροπούλου, *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και το άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος. Δικονομική οργάνωση ή περιορισμός του διάχτου ελέγχου; ΤοΣ 2007 σελ. 789 επ.*

⁶¹ Βλ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 252.

⁶² Για το θεσμό της πρότυπης δίκης βλ. Λαζαράτο *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, Εκδόσεις Θέμις, 2014, σ. 772 επ.

⁶³ Για το «τεκμήριο συνταγματικότητας» βλ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 258

⁶⁴ Σπυρόπουλος, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, σ. 152

⁶⁵ Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 237

συχνότερες. Συναφώς, έχει υποστηριχθεί ότι ισχύει «*συνθήκη του πολιτεύματος*», σύμφωνα με την οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν ασκεί ποτέ αναπομπή.⁶⁶

(54). Τέλος, πρέπει να τονισθεί ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια πρέπει πάντοτε να περιορίζεται στη νομιμότητα της υπό κρίση διάταξης και να μην υπεισέρχεται σε ζητήματα σκοπιμότητας. Ως εκ τούτου, η δικαστική κρίση περί συνταγματικότητας πρέπει να λαμβάνει τη μορφή ενός αυστηρά δομημένου και πειστικά διατυπωμένου δικανικού συλλογισμού, ο οποίος περιορίζεται στην εξέταση της συμφωνίας ή αντίθεσης του υπό κρίση κανόνα δικαίου προς τις διατάξεις του Συντάγματος, χωρίς να αξιολογεί τις πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές ή ιδεολογικές επιλογές του νομοθέτη. Είναι αυτονόητο ότι τυχόν διαφωνία του δικαστή προς τις επιλογές αυτές δεν συνεπάγεται αυτομάτως και αντισυνταγματικότητα της εκάστοτε κρινόμενης διάταξης.

ΣΤ. Ο έλεγχος της τυπικής συνταγματικότητας: Το ανέλεγκτο των *interna corporis*

(55). Σύμφωνα με την κρατούσα μέχρι σήμερα άποψη, τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας εκτείνεται, αφενός μεν, στην ουσιαστική αντισυνταγματικότητα, αφετέρου δε, στην εξωτερική τυπική συνταγματικότητα των νόμων, η οποία αποτελεί συνθήκη του υποστατού τους και πρέπει να διαγιγνώσκεται από το δικαστή σε κάθε περίπτωση, με άλλα λόγια, ερευνάται αυτεπαγγέλτως⁶⁷. Άλλωστε, όπως επισημάνθηκε και παραπάνω, τα δικαστήρια ανέκαθεν ήλεγχαν τη συνδρομή των εξωτερικών τυπικών στοιχείων του νόμου, ακόμα και πριν τη νομολογιακή θεμελίωση του ελέγχου της ουσιαστικής συνταγματικότητας.

(56). Αντίθετα, η εσωτερική τυπική συνταγματικότητα δεν ελέγχεται, παρά μόνο στη φάση του προληπτικού ελέγχου συνταγματικότητας, που ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Με άλλα λόγια, γίνεται δεκτό ότι «*εφ' όσον πρόκειται περί νόμου έχοντος πάντα τα απαιτούμενα διά την υπόστασιν αυτού εξωτερικά στοιχεία, τα δικαστήρια έχουν εξουσίαν προς έλεγchon μόνο της συμφωνίας του περιεχομένου του νόμου προς το Σύνταγμα*»⁶⁸. Πιο συγκεκριμένα, τα εσωτερικά τυπικά στοιχεία, δηλαδή τα στοιχεία που ανάγονται στην τήρηση των συνταγματικών κανόνων που ορίζουν την κοινοβουλευτική διαδικασία κατάρτισης των τυπικών νόμων, εμπίπτουν, σύμφωνα με

⁶⁶ Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα, 2018, σ. 387, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι: «*παράλληλα με τη συνταγματική διάταξη, ισχύει συνθήκη του πολιτεύματος κατά την οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν ασκεί ποτέ αναπομπή. Το δικαίωμα είναι σαν να μην υπάρχει, πολύ κακό για το τίποτα*». Βλ. σχετικά και Παντελή, *Η αναπομπή νομοσχεδίων*, εφημερίδα Καθημερινή, 30.04.2008

⁶⁷ Βλ. μεταξύ άλλων Χαλαζωνίτη, *Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου σε: Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 1984, σ. 401.

⁶⁸ Βλ. τις υπ' αριθμ. 13/1945, 1314/1965, 147/1969 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας

την κρατούσα στη θεωρία⁶⁹ και τη νομολογία⁷⁰ άποψη, στα λεγόμενα “*interna corporis*” της Βουλής, δηλαδή στα ζητήματα εσωτερικής λειτουργίας του αντιπροσωπευτικού σώματος, τα οποία εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας.

(57). Η θεωρία του ανέλεγκτου των *interna corporis* αντανακλάται στη γραμματική διατύπωση της διάταξης του άρθρου 93 παρ. 4 του Συντάγματος για τον έλεγχο συνταγματικότητας, η οποία κάνει λόγο για «*περιεχόμενο*» των νόμων. Κατά την ίδια λογική, το άρθρο 100 παρ. 1 περ ε΄ του Συντάγματος, περί της δικαιοδοσίας του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, αναφέρεται στην άρση αμφισβητήσεων ως προς την «*ουσιαστική συνταγματικότητα*» διατάξεων τυπικού νόμου. Συνεπώς, η θεωρία του ανέλεγκτου των εσωτερικών τυπικών στοιχείων του νόμου, βρίσκει συνταγματικό έρεισμα στις παραπάνω διατάξεις. Εντούτοις, η θεωρία των *interna corporis* είχε ήδη υιοθετηθεί από τη νομολογία αρκετές δεκαετίες πριν τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975⁷¹.

(58). Σύμφωνα με την κλασική διδασκαλία του Συνταγματικού Δικαίου⁷², η δικαιολογητική βάση (*ratio*) του δικαστικώς ανέλεγκτου των *interna corporis* έγκειται στο «*αμάχητο τεκμήριο*» που παράγει η έκδοση των νόμων από τον Αρχηγό του Κράτους, σε σχέση τη σύμφωνη με τις συνταγματικές διαδικασίες κατάρτισή τους. Εφόσον δηλαδή ένας νόμος εκδόθηκε, κατά το άρθρο 42 παρ. 1 του Συντάγματος, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (ή παλαιότερα από το Βασιλέα), «*αυτός λογίζεται ότι φέρει τη θεσμική βεβαίωση που απαιτείται, ώστε να αποκλειστεί ο περαιτέρω έλεγχος των τυπικών στοιχείων του*»⁷³.

(59). Εντούτοις, ενόψει της περιορισμένης (αν όχι ανύπαρκτης) δυνατότητας άσκησης πραγματικού ελέγχου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ως προς την τήρηση των διαδικαστικών διατάξεων του Συντάγματος, η θεωρητική θεμελίωση του ανέλεγκτου των *interna corporis* στη «*βεβαιωτική*» λειτουργία που επιτελείται με την έκδοση των νόμων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας έχει σταδιακά χάσει την αίγλη της⁷⁴.

⁶⁹ Βλ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 115 επ., Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα, 2018, σ. 432 επ., Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 255 επ., Σπυρόπουλο, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, σ. 149 επ.

⁷⁰ Βλ. ενδεικτικά την απόφαση υπ' αριθμ. 1723/2016 του Α΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (σκέψη υπ' αριθμ. 16)

⁷¹ Βλ. ενδεικτικά τις προμνησθείσες υπ' αριθμ. 13/1945, 1314/1965, 147/1969 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας

⁷² Βλ. Ν. Ν. Σαρίπολο, *Σύστημα του Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδος*, όπως αναφέρεται σε Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 122

⁷³ Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 122, πρβ. και Σπυρόπουλο, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, σ. 150

⁷⁴ Κατά το Χαλαζωνίτη, η «*βεβαιωτική*» θεωρία βασίστηκε κατά το παρελθόν στην αντίληψη «*περί κάποιου ιερότητος του κληρονομικού τότε μονάρχη*», *Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του*

Ενόψει τούτου, η θεωρία οδηγήθηκε στη σύνδεση του ανέλεγκτου των *interna corporis* με την έννοια της «αυτονομίας της Βουλής»⁷⁵, η οποία συνοπτικά συνίσταται στην αρμοδιότητα του αντιπροσωπευτικού σώματος να καθορίζει το ίδιο τους κανόνες με βάση τους οποίους λειτουργεί, ιδίως διά της ψηφίσεως του Κανονισμού της.

(60). Η *ratio* της αυτονομίας συνίσταται στην προστασία της Βουλής από αθέμιτες έξωθεν παρεμβάσεις και συνδέεται θεωρητικά αφενός μεν με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, αφετέρου δε με την ευρεία δημοκρατική νομιμοποίηση που διαθέτει η Βουλή, η οποία την καθιστά τον κυριότερο εκφραστή της λαϊκής κυριαρχίας, μεταξύ των λοιπών κρατικών οργάνων. Πλην όμως, η αυτονομία της Βουλής δεν ταυτίζεται ούτε προϋποθέτει το δικαστικώς ανέλεγκτο των πράξεων που παράγονται εντός του πλαισίου της αυτορρύθμισής της. Ειδικότερα, η αυτονομία αναφέρεται μεν στην αρμοδιότητα της Βουλής, ως προς τη θέσπιση των κανόνων λειτουργίας και οργάνωσής της, χωρίς τη σύμπραξη άλλου οργάνου, δεν εκτείνεται όμως απαραίτητως μέχρι την ασυλία από το δικαστικό έλεγχο.⁷⁶

(61). Ακόμη, έχει υποστηριχθεί ότι η δικαιολογητική βάση για τον αποκλεισμό του δικαστικού ελέγχου των *interna corporis* συνίσταται στην ανασφάλεια δικαίου που θα δημιουργούσε η μη εφαρμογή των νόμων για τυπικούς λόγους⁷⁷. Ωστόσο, αυτή η άποψη προϋποθέτει την παραδοχή ότι μια μεγάλη μερίδα των τυπικών νόμων ψηφίζονται κατά παράβαση των συνταγματικών διαδικασιών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος που οδηγεί, νομοτελειακά, στη διαιώνιση του φαινομένου της συστηματικής παραβίασης των διατάξεων του Συντάγματος που καθορίζουν τη διαδικασία ψήφισης των τυπικών νόμων.

(62). Ενόψει των ανωτέρω, εκτιμάται ότι καμία από τις θεωρίες που έχουν διατυπωθεί δεν παρέχει μια ικανοποιητική δικαιολογητική βάση για το δικαστικώς ανέλεγκτο των εσωτερικών τυπικών στοιχείων του νόμου. Κατά συνέπεια, δεν προκαλεί έκπληξη η αδυναμία της νομολογίας να οριοθετήσει, στη βάση ενός πειστικού επιστημονικού κριτηρίου, τη διάκριση μεταξύ εξωτερικών (*ελεγκτών*) και εσωτερικών (*ανέλεγκτων*) τυπικών στοιχείων του νόμου, με αποτέλεσμα την περιπτωσιολογική, κατά κύριο λόγο, ταξινόμηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων που θέτει το Σύνταγμα στη μία ή στην άλλη κατηγορία⁷⁸. Η νομολογιακή αντιμετώπιση των διαδικαστικών

νόμου σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 1984

⁷⁵ Βλ. ενδεικτικά Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 235

⁷⁶ Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 126

⁷⁷ Βλ. Χαλαζωνίτη, *Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου σε: Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 1984, σ. 405.

⁷⁸ Για την περιπτωσιολογική ταξινόμηση από τη νομολογία μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών τυπικών στοιχείων βλ. Χαλαζωνίτη, *Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου σε: Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 1984, σ. 406 επ.

προϋποθέσεων που συγκροτούν από κοινού την «αιτιολογία» του τυπικού νόμου αναπτύσσεται εκτενώς στο δεύτερο μέρος της παρούσας μελέτης.

Z. Το ζήτημα της «έντασης» του ελέγχου συνταγματικότητας

(63). Ο βαθμός της προσήκουσας «έντασης» του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια είναι ένα ζήτημα που έχει απασχολήσει έντονα τη θεωρία του δικαίου και σχετίζεται με την προβληματική των ορίων του ελέγχου. Οι κεντρικοί άξονες γύρω από τους οποίους κινείται η εν λόγω προβληματική ταυτίζονται με τα δύο θεμελιώδη χαρακτηριστικά του συνταγματικού κράτους. Ο πρώτος έγκειται στο δημοκρατική του φυσιογνωμία και συναρτάται ιδίως προς την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και την αυξημένη δημοκρατική νομιμοποίηση της Βουλής, συγκριτικά με τα άλλα κρατικά όργανα, στο πλαίσιο πάντοτε της διάκρισης των εξουσιών. Ο δεύτερος συνίσταται στα φιλελεύθερο και δικαιοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, ο οποίος προϋποθέτει τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ιδίως ως μηχανισμό που εγγυάται τα δικαιώματα των μειοψηφιών, έναντι μιας ενδεχόμενης «τυραννίας της πλειοψηφίας»⁷⁹.

(64). Πιο συγκεκριμένα, η πολιτική εμπειρία βρίθει παραδειγμάτων όπου η εκτελεστική εξουσία, ταυτιζόμενη με την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία, εκδηλώνει τάσεις προς την αυθαιρεσία, η οποία μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τα συνταγματικά δικαιώματα των κοινωνικών μειοψηφιών. Έτσι, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων αναδεικνύεται ως ένας ιδιαίτερα αποτελεσματικός μηχανισμός για την καταστολή των εν λόγω καταχρήσεων, θέτοντας έναν ισχυρό φραγμό στην παντοδυναμία της πολιτικής εξουσίας. Από την άλλη πλευρά όμως, εκφράζεται η ανησυχία ότι ο άκρατος παρεμβατισμός της δικαστικής εξουσίας στο προϊόν της νομοθετικής αρμοδιότητας της Βουλής ενέχει τον κίνδυνο της υποκατάστασης του τακτικού νομοθέτη από τα δικαστήρια και, υπό μία ακραία εκδοχή, της μετατροπής του συνταγματικού κράτους σε «κράτος δικαστών»⁸⁰.

(65). Σε συνάφεια προς τα ανωτέρω, έχει διατυπωθεί η θεωρία του λεγόμενου «δικαστικού αυτοπεριορισμού»⁸¹, η οποία τάσσεται υπέρ της αυτοσυγκράτησης των δικαστών κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, για την αποφυγή φαινομένων υπέρμετρου νομολογιακού δυναμισμού.⁸² Κατά τη θεωρία, η έννοια του

⁷⁹ "Tyranny of the Majority", βλ. ενδεικτικά Yowell P., *Constitutional Rights and Constitutional Design -Moral and Empirical Reasoning in Judicial Review*, Hart 2018, σ. 115 επ.

⁸⁰ Σχετικά με το περιεχόμενο και την ιστορική καταγωγή της έννοιας του «κράτους δικαστών» βλ. Ανδρουλάκη, *Το «Κράτος των Δικαστών»: Ένα ανύπαρκτο σκιάχτρο*, ΝοΒ 1985, σ. 189 επ.

⁸¹ Βλ. Χρυσόγονο, *Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Αρμ. 1985 σ. 1038 επ.

⁸² Ως παραδείγματα υπέρμετρου νομολογιακού δυναμισμού, ο Χρυσόγονος αναφέρει τις υπ' αριθμ. 2786/1984 και 2805/1984 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, σχετικά με τη συνταγματικότητα του νόμου 1268/1982 για τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, *Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Αρμ. 1985 σ. 1041. Ως ένα πρόσθετο παράδειγμα θα

δικαστικού αυτοπεριορισμού περιλαμβάνει ιδίως τη μέριμνα του δικαστή για τη διαφύλαξη της δικαστικής φύσης της κρίσης του και τη μη διολίσθηση σε πολιτικές εκτιμήσεις και διαφωνίες με τις επιλογές του νομοθέτη⁸³. Εντούτοις, παρατηρείται ότι η παραπάνω ερμηνευτική στάση του δικαστή πρέπει να θεωρείται αυτονόητη στο ελληνικό σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, ως αναγκαία απόρροια του χαρακτήρα του ελέγχου ως ελέγχου νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Συνεπώς, βάσιμα αμφισβητείται το κατά πόσο η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού μπορεί να λειτουργήσει στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης ως ένα λυσιτελές κριτήριο οριοθέτησης του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας⁸⁴.

(66). Εξάλλου, μολονότι οι περιπτώσεις κατά τις οποίες τα δικαστήρια επέδειξαν αθέμιτο δυναμισμό είναι πράγματι υπαρκτές στη νομολογία, εξίσου συχνά, αν όχι συχνότερα, έχει παρατηρηθεί και το φαινόμενο της υπέρμετρης αυτοσυγκράτησης των δικαστών, η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις έχει φτάσει μέχρι το σημείο της άρνησης εφαρμογής του Συντάγματος, ιδίως σε ταραγμένες πολιτικά περιόδους⁸⁵. Στον αντίποδα, από τη νομολογία δεν λείπουν και τα παραδείγματα όπου ο ακτιβισμός των δικαστηρίων ανέπτυξε ευεργετικά αποτελέσματα και επικροτήθηκε από το σύνολο σχεδόν του νομικού κόσμου, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη νομολογία του του Συμβουλίου της Επικρατείας για την προστασία του περιβάλλοντος, για την οποία θα γίνει λόγος στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας⁸⁶.

(67). Πάντως, ως ένα παράδειγμα εφαρμογής της αρχής του δικαστικού αυτοπεριορισμού στην πράξη, στη σχετική βιβλιογραφία αναφέρεται η λεγόμενη «σύμφωνη με το Σύνταγμα» ερμηνεία των νόμων, η οποία, κατά τη θεωρία, πρέπει να προκρίνεται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο δικαστής έχει να επιλέξει ανάμεσα σε περισσότερες δυνητικές ερμηνείες της υπό κρίση διάταξης νόμου. Σύμφωνα με την

μπορούσε να αναφερθεί και η πιο πρόσφατη με αριθμό 660/2018 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της επικρατείας, σχετικά με το μάθημα των θρησκευτικών στα σχολεία, πρβ. Δρόσο, *Η ιδεολογία ως νομολογία στο παράδειγμα της απόφασης ΣτΕ 660/2018* σε: *Το Σύνταγμα εν εξελίξει Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη*, σ. 565 επ.

⁸³ Βλ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 260, Χρυσόγονο, *Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Αρμ. 1985 σ. 1038-1039

⁸⁴ Βλ. και Χρυσόγονο, *Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Αρμ. 1985 σ. 1042

⁸⁵ Ενδεικτικά, βλ. τις υπ' αριθμ. 1115/1954, 1796/1954 και 1235/1957 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, που εκδόθηκαν κατά την περίοδο του λεγόμενου «παρασυντάγματος» και έκριναν ως συνταγματικές τις πρακτικές του εκτοπισμού των αντιφρονούντων, αλλά και των μαζικών εκκαθαρίσεων στο Δημόσιο, με κριτήριο την πολιτική ιδεολογία των υπαλλήλων. Για την περίοδο αυτή ο Χρυσόγονος αναφέρει ότι ο δικαστικός αυτοπεριορισμός «πλησίασε τα όρια της δουλικότητας προς την πολιτική εξουσία», *Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Αρμ. 1985 σ. 1041

⁸⁶ Πρβ. Παπασπύρου, *Θεμιτός και αθέμιτος νομολογιακός δυναμισμός: Η ένταση του δικαστικού ελέγχου πράξεων που εξειδικεύουν συνταγματικούς σκοπούς*, ΤοΣ 5/1999 σ.807 επ., Decleris, *The deep judicial control of public policy, condition sine qua non for environmental order and sustainable development*, Sixth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, April 15-19, 2002 San Jose, Costa Rica, Proceedings Volume 1, p. 347 et seq.

εν λόγω ερμηνευτική προσέγγιση, ο δικαστής θα πρέπει, σε αυτήν την περίπτωση, να προκρίνει την ερμηνεία εκείνη, η οποία δεν δημιουργεί πρόβλημα αντίθεσης της υπό κρίση διάταξης του νόμου προς το Σύνταγμα⁸⁷.

(68). Ως ακόμη μία εκδήλωση της αρχής του δικαστικού αυτοπεριορισμού αναφέρεται συχνά στη θεωρία και ο λεγόμενος «*οριακός έλεγχος*» συνταγματικότητας. Η έννοια του οριακού ελέγχου συνίσταται στην περιορισμένη ένταση του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, σε περιπτώσεις όπου ο νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο συγκεκριμενοποίησης των υποχρεώσεων που του επιβάλλει το Σύνταγμα⁸⁸. Στις περιπτώσεις αυτές, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στο μέτρο της τήρησης των άκρων ορίων της ελευθερίας εκτίμησης που το Σύνταγμα καταλείπει στο νομοθέτη. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του οριακού ελέγχου, τον οποίο, κατά κανόνα, ασκούν τα δικαστήρια κατά την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, δεν ελέγχεται παρά μόνο το προδήλως απρόσφορο του επίδικου μέτρου, δεδομένου ότι η κρίση για την αναγκαιότητα, με το σκεπτικό ότι η μη ύπαρξη ηπιότερου μέτρου, ή υπό στενή έννοια αναλογικότητα «*ενέχει εκτιμήσεις σκοπιμότητας που μόνη η πολιτική εξουσία νομιμοποιείται να κάνει*»⁸⁹.

(69). Ενδεικτικά, κατωτέρω παρατίθεται χαρακτηριστικό απόσπασμα από το σκεπτικό της με αριθμό 1149/1988 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με το οποίο ο δικαστής καταλήγει σε κρίση περί αντισυνταγματικότητας ορισμένου μέτρου, εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας, «*μόνο αν είναι κατάδηλο ότι το μέτρο είναι από τη φύση του ακατάλληλο για το σκοπό που ο νόμος επιδιώκει ή υπερακοντίζει, επίσης καταδήλως, το σκοπό αυτόν, όχι δε και όταν μπορεί να αμφισβητηθεί η σκοπιμότητα απλώς του μέτρου, η οποία διαφεύγει τη δικαιοδοσία του δικαστή, αφού ανάγεται στην αξιολόγηση του νόμου από την άποψη, μόνο, αν είναι καλός ή κακός νόμος*».

(70). Σε τελική ανάλυση, εναπόκειται στη νομολογία να διαβαθμίσει, στη βάση συγκεκριμένων ερμηνευτικών κανόνων και κριτηρίων, την ένταση του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων και, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εκάστοτε υπόθεσης που φέρεται ενώπιόν των δικαστηρίων, να προσδιορίζει την προσήκουσα κατά περίπτωση ένταση, εφαρμόζοντας τους εν λόγω

⁸⁷ Βλ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 261

⁸⁸ Αναλυτικά για τον οριακό έλεγχο συνταγματικότητας βλ. Παπασπύρου, *Το ζήτημα της έντασης του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας* σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σ. 399 επ.

⁸⁹ Μουζουράκη, *Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μια νέα φάση ή - περισσότερες από μία - αντιφάσεις στην σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014*, ΕφημΔΔ, 2015, σ. 275-295, βλ. σχετικά και Μηλιώνη, *Η οικονομική ανάλυση του δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης* σε: *Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017, σ. 79

κανόνες. Εντούτοις, είναι σαφές ότι καμία επιταγή περί δικαστικού αυτοπεριορισμού δεν θα ήταν δυνατό να δικαιολογήσει την αδράνεια του δικαστή, ως προς την άσκηση του συνταγματικά επιβεβλημένου ελέγχου επί διατάξεων που αντίκεινται προς το Σύνταγμα, όπως επίσης και ότι η κρίση του τελευταίου δεν πρέπει να υπεισέρχεται σε εκτιμήσεις οι οποίες ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του νομοθέτη, όπως επιβάλλει η αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

ΜΕΡΟΣ 2^ο: Ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων

I. Εισαγωγή

A. Σκιαγράφηση της δομής του δεύτερου μέρους

(1). Στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας επιχειρήθηκε η σκιαγράφηση του νομικού και θεωρητικού πλαισίου, εντός του οποίου αναπτύσσεται η προβληματική του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας του τυπικού νόμου. Στο δεύτερο μέρος, επιδιώκεται η διερεύνηση της νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων, με ζητούμενο τον εντοπισμό υποθέσεων κατά τις οποίες οι δικαστές ήρθαν αντιμέτωποι με το εν λόγω ζήτημα. Η στόχευση της έρευνας έγκειται στο σχηματισμό μιας σφαιρικής εικόνας ως προς την αντιμετώπιση των ζητημάτων ελέγχου της αιτιολογίας των τυπικών νόμων από την ελληνική νομολογία.

(2). Πιο συγκεκριμένα, το πρωταρχικό ζητούμενο της παρούσας μελέτης είναι να διαπιστωθεί εάν και σε ποιες περιπτώσεις η νομολογία έχει κρίνει ότι ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας τυπικού νόμου, ως προϋπόθεσης της συνταγματικότητάς του, είναι θεμιτός, μολονότι η σχετική διάταξη του άρθρου 93 παρ. 4 του Συντάγματος αναφέρεται στον έλεγχο συμβατότητας του «*περιεχομένου*» των νόμων προς το Σύνταγμα. Όσον αφορά δε τις περιπτώσεις που ο έλεγχος κρίθηκε θεμιτός, επιχειρείται η ανάδειξη των επιμέρους ζητημάτων που ανακύπτουν, ιδίως αναφορικά με τις προϋποθέσεις της άσκησης του ελέγχου, την προσήκουσα ένταση αυτού και την ιδιαίτερη μεθοδολογία που τον χαρακτηρίζει. Στο τελευταίο κεφάλαιο, επιδιώκεται η εξαγωγή συμπερασμάτων και διατυπώνονται ορισμένες καταληκτικές παρατηρήσεις, στη βάση της συνολικής ανασκόπησης των συλλογισμών που αναπτύσσει η παρούσα εργασία.

II. Δικαστικός έλεγχος της τήρησης των συνταγματικών διατάξεων για την αιτιολογία του τυπικού νόμου

A. Αφετηριακές παρατηρήσεις

(3). Όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο μέρος, αποτελεί «*αξίωμα*» του ελληνικού δημοσίου δικαίου ότι η τεκμηρίωση των νομοθετικών επιλογών δεν ελέγχεται δικαστικά, ως προϋπόθεση της συνταγματικότητάς τους. Το εν λόγω αξίωμα αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης αντίληψης που επικρατεί, σύμφωνα με την οποία τεκμηρίωση απαιτείται μόνο για την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων και όχι για τη θέσπιση γενικών και απρόσωπων κανόνων δικαίου, είτε πρόκειται για τυπικούς νόμους, είτε για κανονιστικές πράξεις της διοίκησης⁹⁰. Όσον αφορά δε ειδικά τους τυπικούς

⁹⁰ Βλ. σχετικά Βλαχόπουλο, *Τεκμηρίωση των κανονιστικών διοικητικών πράξεων*, ΔΔικ 2019, σ. 433 επ.

νόμους, υπέρ της παραπάνω αντίληψης συνηγορεί η διατύπωση του άρθρου 93 παρ. 4 του Συντάγματος, περί ελέγχου της συμβατότητας του «περιεχομένου» των νόμων προς το Σύνταγμα.

(4). Ομοίως, στο πρώτο μέρος απαριθμήθηκαν οι συνταγματικές ρυθμίσεις, οι οποίες ρητά επιτάσσουν την, κατά περίπτωση, τεκμηρίωση των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, που εισάγονται προς ψήφιση στη Βουλή. Πρόκειται για την αιτιολογική έκθεση (άρθρο 74 § 1 Σ), συμπεριλαμβανομένης και της εκθέσεως με τις τροποποιούμενες διατάξεις (άρθρο 74 § 4 Σ), την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σχετικά με την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού (άρθρο 75 § 1 & 2 Σ), την έκθεση του Υπουργού Οικονομικών και του εκάστοτε συναρμόδιου Υπουργού για την κάλυψη των δαπανών (άρθρο 75 § 3 Σ) και τέλος τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (άρθρο 73 § 2 Σ). Σύμφωνα δε με το άρθρο 62 παρ. 2 του νόμου 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος», καθώς και το άρθρο 85 του αναθεωρημένου Κανονισμού της Βουλής, προβλέπεται ότι όλες οι ανωτέρω εκθέσεις ενσωματώνονται πλέον στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, με εξαίρεση τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

(5). Ακόμη, αναπτύχθηκε η πάγια νομολογιακή θέση περί του δικαστικώς ανέλεγκτου των εσωτερικών τυπικών στοιχείων των νόμων, εν αντιθέσει με τις ουσιαστικές ρυθμίσεις και τα εξωτερικά τυπικά στοιχεία αυτών, τα οποία υπόκεινται στον έλεγχο των δικαστηρίων. Αποσαφηνίστηκε δε ότι τα μεν εσωτερικά τυπικά στοιχεία ανάγονται στην κοινοβουλευτική διαδικασία συζήτησης και ψήφισης των τυπικών νόμων, τα δε εξωτερικά στην ίδια την «υπόστασή» τους. Δεδομένου δε ότι τα στοιχεία, τα οποία αποτελούν την προβλεπόμενη εκ του Συντάγματος «αιτιολογία» των τυπικών νόμων, σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως «περιεχόμενο», με την έννοια της ουσιαστικής νομικής ρύθμισης, καθίσταται φανερό ότι η πλέον κρίσιμη παράμετρος, ώστε να διαπιστωθεί εάν τα εν λόγω στοιχεία υπόκεινται ή όχι στον έλεγχο των δικαστηρίων, είναι η ταξινόμησή τους ως εσωτερικών ή εξωτερικών τυπικών στοιχείων αντίστοιχα.

Β. Ο γενικός κανόνας περί του ανέλεγκτου της αιτιολογίας

(6). Ο γενικός κανόνας, όπως προκύπτει από τη σχετική νομολογία, είναι ότι η συμμόρφωση του νομοθέτη προς τις συνταγματικές διατάξεις, που επιβάλλουν την τεκμηρίωση των παρεμβάσεων του στην έννομη τάξη, δεν ελέγχεται από τα δικαστήρια, καθότι οι σχετικές εκθέσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα κατατάσσονται στα εσωτερικά τυπικά στοιχεία του νόμου. Με άλλα λόγια, τα στοιχεία από τα οποία συγκροτείται η επιβαλλόμενη κατά το Σύνταγμα αιτιολογία του τυπικού νόμου θεωρείται ότι συγκαταλέγονται στα δικαστικώς ανέλεγκτα ζητήματα, που ανάγονται στην εσωτερική λειτουργία του αντιπροσωπευτικού σώματος (*interna*

corporis). Συνεπώς, δεν ελέγχεται δικαστικά εάν τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων, κατά την κατάθεσή τους στη Βουλή, συνοδεύονται από τα οριζόμενα στο Σύνταγμα αναγκαία στοιχεία, δηλαδή την αιτιολογική έκθεση, την έκθεση με τις τροποποιούμενες διατάξεις, την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και την ειδική έκθεση του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση συναρμόδιου Υπουργού. Μοναδική εξαίρεση στον παραπάνω κανόνα αποτελεί, όπως θα αναδειχθεί κατωτέρω, η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

(7). Ο εν λόγω κανόνας αποτυπώνεται στην πάγια εδώ και πολλές δεκαετίες σχετική νομολογία των δικαστηρίων, ιδίως δε του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ενδεικτικά, όπως αναφέρεται στο σκεπτικό της με αριθμό 543/1934 αποφάσεως του Β΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, *«τα δικαστήρια καλούμενα να εφαρμόσωσι νόμον εμφανιζόμενον άρτιον κατά τα εξωτερικά αυτού στοιχεία και του οποίου το περιεχόμενον δεν αντίκειται προς το Σύνταγμα δεν δικαιούνται να προέλθωσιν εις έλεγchon αν ετηρήθησαν υπό των νομοθετικών σωμάτων αι εν τω Συντάγματι κανονιστικάί διά την ψήφισιν και την κατάρτισιν των νόμων διατάξεις, η τήρισις των οποίων βεβαιούται αυθεντικώς δια της υπό του Προέδρου της Δημοκρατίας εκδόσεως και δημοσιεύσεως του νόμου υπό την ευθύνην του προσυπογράφοντος αρμοδίου Υπουργού»*. Με βάση το παραπάνω σκεπτικό, το δικαστήριο απέρριψε ως αβάσιμο τον ισχυρισμό διαδίκου, σύμφωνα με τον οποίο τυπικός νόμος έπρεπε να κριθεί ανεφάρμοστος ως αντισυνταγματικός, για το λόγο ότι το σχετικό νομοσχέδιο, κατά την εισαγωγή του προς ψήφιση, *«δεν συνωδεύετο από την οριζόμενην υπό του άρθρου 29 του Συντάγματος έκθεσιν του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού των Οικονομικών ούτε από την οριζόμενην υπό του άρθρου 49 αιτιολογικήν έκθεσιν»*⁹¹.

(8). Κατά την ίδια λογική, σύμφωνα με το σκεπτικό της με αριθμό 1287/1956 αποφάσεως του Β΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, κρίθηκε ότι δεν ελέγχεται δικαστικά η τήρηση της διάταξης του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία *«πρότασις νόμου, σκοπούσα την τροποποίησιν διατάξεων προηγούμενου νόμου, δεν εισάγεται προς συζήτηση εάν εις μεν την αιτιολογικήν έκθεσιν δεν καταχωρίζεται ολόκληρον το κείμενον της τροποποιούμενης διατάξεως, εις δε το κείμενον της προτάσεως ολόκληρος η νέα διάταξις, ως διαμορφούται μετά την τροποποίησιν»*⁹². Η κρίση του δικαστηρίου περι ανέλεγκτου θεμελιώθηκε στην παραδοχή ότι η σχετική αρμοδιότητα *«είναι ανατεθειμένη εις αυτό τούτο το Νομοθετικόν Σώμα και ουχί εις τα δικαστήρια, τα οποία δεν δύναται να εισέλθουν εις τον έλεγchon της συνδρομής των*

⁹¹ Πρόκειται για τις ρυθμίσεις των άρθρων 29 παρ. 1 και 49 παρ. 1 του Συντάγματος του 1927. Ομοιες ρυθμίσεις περιλαμβάνονται στο ισχύον Σύνταγμα, στα άρθρα 75 παρ. 3 και 74 παρ. 1 αντίστοιχα.

⁹² Πρόκειται για διάταξη του άρθρου 57 του Συντάγματος του 1952, όμοια προς την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 74 παρ. 4 του ισχύοντος Συντάγματος.

εσωτερικών στοιχείων του νόμου και εις την έρευναν περί της τηρήσεως της διαδικασίας επισημείωσης των πράξεων της Νομοθετικής Εξουσίας».

(9). Ομοίως έκρινε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην με αριθμό 1852/1977 απόφαση, αναφορικά με την κατά το άρθρο 75 παρ. 1 έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στο σκεπτικό του δικαστηρίου, *«εν άρθρω 93 παρ. 4 του Συντάγματος ορίζεται ότι τα δικαστήρια υποχρεούνται όπως μη εφαρμόζουν νόμον, το περιεχόμενον του οποίου αντίκειται προς το Σύνταγμα. Εκ της διατάξεως ταύτης προκύπτει ότι, εφ' όσον πρόκειται περί νόμου έχοντος πάντα τα απαιτούμενα δια την υπόστασιν αυτού εξωτερικά στοιχεία, τα δικαστήρια έχουν την εξουσίαν προς έλεγchon μόνον της συμφωνίας του κειμένου του νόμου προς το Σύνταγμα, ουχί δε και της τηρήσεως των υπό του Συντάγματος καθιερουμένων δια την ψήφισιν των νόμων διαδικαστικών διατάξεων».* Στη βάση των ανωτέρω παραδοχών, το δικαστήριο απέρριψε ως αβάσιμο τον ισχυρισμό διαδίκου ότι η υπό κρίση διάταξη νόμου έπρεπε να θεωρηθεί ανίσχυρη, για το λόγο ότι η σχετική τροπολογία υπεβλήθη στου Βουλή χωρίς την προβλεπόμενη, βάσει των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 75 του Συντάγματος, έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

(10). Οι παραπάνω αποφάσεις αποτυπώνουν την πάγια νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, σύμφωνα με την οποία η τήρηση των διαδικαστικών διατάξεων του Συντάγματος, που αφορούν, μεταξύ άλλων, την τεκμηρίωση των νομοθετικών πράξεων, δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Πιο συγκεκριμένα, όπως κατέστη σαφές με βάση τη συγκεκριμένη νομολογία, όταν τα δικαστήρια καλούνται να εφαρμόσουν ορισμένη διάταξη τυπικού νόμου, δεν ελέγχουν εάν κατά το στάδιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας ο σχετικός νόμος συνοδευόταν από αιτιολογική έκθεση, έκθεση τροποποιούμενων διατάξεων, έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, καθώς και από την ειδική έκθεση του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση συναρμόδιου Υπουργού. όπως κατά περίπτωση επιβάλλει το Σύνταγμα. Στη συγκεκριμένη νομολογία δεν έχουν παρατηρηθεί μέχρι σήμερα αξιόλογες διακυμάνσεις.

Γ. Η περίπτωση της γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου

(11). Αντίθετα με τα όσα επισημάνθηκαν ανωτέρω, σημαντικές διακυμάνσεις έχουν κατά καιρούς παρουσιαστεί στη νομολογία που αφορά την τήρηση της διαδικασίας κατάρτισης των συνταξιοδοτικών νόμων. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, με βάση το άρθρο 73 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος, προβλέπεται ότι τα νομοσχέδια που αναφέρονται στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται στη Βουλή ύστερα από σχετική γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αντίστοιχες

διατάξεις περιλαμβάνονταν και στα προϊσχύσαντα Συντάγματα, αρχής γενομένης από το άρθρο 49 παρ. 3 του Συντάγματος του 1927⁹³.

(12). Η εν λόγω γνωμοδοτική παρέμβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά το αρχικό στάδιο της διαδικασίας θέσπισης των συνταξιοδοτικών νόμων, «*προνοεί για τη διαφώτιση της Βουλής κατά την ψήφιση των ειδικών αυτών νόμων και για την προφύλαξή της από τη θέσπιση διατάξεων που αντιβαίνουν σε βασικούς κανόνες της κείμενης συνταξιοδοτικής νομοθεσίας*»⁹⁴. Η βασική στόχευση (*ratio*) της διάταξης του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος συνίσταται στην «*εξασφάλιση της ενότητας κατά την ανάπτυξη του δημόσιου συνταξιοδοτικού συστήματος στο σύνολό του και καλύπτει τόσο την επιδίωξη εναρμόνισης των κανόνων στο εσωτερικό του συστήματος και την ορθολογική του διάρθρωση, όσο και τη συμβατότητα των διατάξεών του προς τη συνταγματική τάξη*»⁹⁵.

(13). Ενόψει των ανωτέρω, η διάταξη του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος αφενός αναγνωρίζει την ανάγκη ειδικότερης τεκμηρίωσης των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, έναντι των λοιπών νομοθετημάτων, αναθέτει δε τη σχετική αρμοδιότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, λόγω της ιδιαίτερης τεχνογνωσίας του σε συνταξιοδοτικά ζητήματα, αλλά και λόγω των εγγυήσεων ανεξαρτησίας των οποίων απολαύει το τελευταίο, ως ανώτατο δικαιοδοτικό όργανο. Εντούτοις, το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου, όσον αφορά την τήρηση της συγκεκριμένης διαδικαστικής προϋπόθεσης κατά το στάδιο άσκησης της νομοθετικής πρωτοβουλίας, απασχόλησε έντονα τη νομολογία για δεκαετίες, προκαλώντας διχογνωμία ανάμεσα στα Ανώτατα Δικαστήρια της χώρας.

(14). Πιο συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της Επικρατείας, παγίως αρνούσαν να ελέγξει αν τηρήθηκε η εν λόγω διάταξη, κατά τη διαδικασία εισαγωγής των συνταξιοδοτικών νόμων προς ψήφιση. Ενδεικτικά, σύμφωνα με την με αριθμό 723/1954 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η θέσπιση συνταξιοδοτικού νόμου «*άνευ τηρήσεως του εν Συντάγματι*⁹⁶ *προβλεπόμενου τύπου της γνωμοδοτήσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνιστά παράβαση διατάξεως αναφερόμενης εις την παρά της Βουλής τηρητέαν διαδικασίαν κατά την επιψήφισιν των νόμων, μη υποκείμενην δε εις*

⁹³ Κατά το άρθρο 49 παρ. 3 του Συντάγματος του 1927, «*Προτάσεις σκοπούσαι την τροποποίησιν των περί συντάξεων νόμων ή απονομήν συντάξεως, ως και την αναγνώρισιν υπηρεσίας ως παρεχούσης τοιούτο δικαίωμα, υποβάλλεται μόνον παρά του Υπουργού των Οικονομικών, μετά γνωμοδότησιν του Ελεγκτικού Συνεδρίου [...]*».

⁹⁴ Όπως αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στην με αριθμό 983/1998 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

⁹⁵ Πρακτικό της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 16^{ης} Γενικής Συνεδρίασης στις 03.06.1998 (Θέμα Α'), βλ. και Λιγωμένου, *Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των νομοσχεδίων που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1 εδάφ. δ' Συντ.)*, ΘΠΔΔ 2012, σ. 786

⁹⁶ Το δικαστήριο εδώ αναφέρεται στη διάταξη του άρθρου 57 παρ. 2 του Συντάγματος του 1952.

τον έλεγχο των δικαστηρίων, επί τη βάσει της αρχής του ανέλεγκτου των εσωτερικών στοιχείων των νόμων»⁹⁷.

(15). Κατά τον ίδιο τρόπο αντιμετώπισε το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου της τήρησης της διαδικασίας κατάρτισης των συνταξιοδοτικών νόμων, αναφορικά με την ύπαρξη της γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, και ο Άρειος Πάγος, όταν το ζήτημα αυτό τέθηκε ενώπιόν του. Ειδικότερα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στη με αριθμό 212/1965 απόφαση της Ολομέλειας, η εν λόγω συνταγματική διάταξη αναφέρεται απλώς στη διαδικασία καταρτίσεως των συνταξιοδοτικών νόμων «καθορίζουσα τα εσωτερικά τυπικά στοιχεία ταύτης. Ως εκ τούτου, αποτελείται αποκλειστικώς εις τον Νομοθέτην, εις τον και ανετέθη η τήρησις αυτής και ουχί εις τα δικαστήρια, μη δυνάμενα να προβούν εις τον έλεγχο της συνδρομής των κατά την ρηθείσαν διαδικασίαν εσωτερικών τυπικών στοιχείων του νόμου»⁹⁸.

(16). Αντίθετα, το Ελεγκτικό Συνέδριο, μολονότι γενικώς δέχεται τη θεωρία του ανέλεγκτου των εσωτερικών τυπικών στοιχείων, εν προκειμένω έκρινε ότι ο τύπος της προηγούμενης γνωμοδότησής του επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων δεν αποτελεί εσωτερικό τυπικό στοιχείο, ώστε να αποκλείεται ο δικαστικός έλεγχος της συνδρομής του, αλλά ανήκει στα εξωτερικά τυπικά στοιχεία που απαιτούνται για την έγκυρη κατάρτιση των συνταξιοδοτικών νόμων, αποτελώντας έτσι αναγκαία προϋπόθεση για την ίδια την υπόστασή τους. Συνεπώς, κατά την πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία έχει καθιερωθεί και ακολουθείται παγίως από τους σχηματισμούς του ήδη από το 1936⁹⁹, συνταξιοδοτικός νόμος ο οποίος δεν έχει τύχει της προηγούμενης γνωμοδοτικής του επεξεργασίας, θεωρείται μη εφαρμοστέος λόγω εξωτερικής τυπικής αντισυνταγματικότητας.

(17). Έτσι, έχουν εκδοθεί αρκετές αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που έκριναν συνταξιοδοτικές διατάξεις ανίσχυρες, λόγω της μη τήρησης της γνωμοδοτικής διαδικασίας του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος. Κατά τη διατύπωση που υιοθετεί το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως απαντάται, μεταξύ άλλων, στη με αριθμό 1576/2011 απόφαση της Ολομέλειας του εν λόγω δικαστηρίου, «η έλλειψη επεξεργασίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου πριν από την εισαγωγή του για ψήφιση στη Βουλή, αναγόμενη στα εξωτερικά τυπικά στοιχεία κατάρτισης του νόμου, λαμβάνεται αυτεπαγγέλτως υπόψη από τα δικαστήρια και

⁹⁷ Για τη σχετική Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας βλ. αναλυτικά Χαλαζωνίτη, *Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου* σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 1984, σ. 416 επ.

⁹⁸ Υπ' αριθμ. 212/1962 απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου, ΝοΒ ΝοΒ 13, σ. 1148-49.

⁹⁹ Βλ. Χαλαζωνίτη, *Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου* σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 1984, σ. 417

επάγεται την τυπική αντισυνταγματικότητα του νόμου και κατά συνέπεια το ανίσχυρο αυτού, αφού παραβιάζει την εν λόγω συνταγματική επιταγή»¹⁰⁰.

(18). Το ζήτημα της υπαγωγής της γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου στα εσωτερικά ή στα εξωτερικά τυπικά στοιχεία των συνταξιοδοτικών νόμων εξετάστηκε και στα πλαίσια δίκης ενώπιον του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 100 του Συντάγματος, το οποίο και τοποθετήθηκε υπέρ της άποψης του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ειδικότερα, όπως αναφέρεται στο σκεπτικό της με αριθμό 4/1988 απόφασης του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, η γνωμοδοτική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος «δεν ανήκει στα εσωτερικά στοιχεία του Νόμου (*interna corporis*) και έτσι η τήρησή της ελέγχεται από τα Δικαστήρια».

(19). Πλέον, γίνεται καθολικά δεκτό ότι η διαδικαστική προϋπόθεση που θέτει το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, αναφορικά με την προηγούμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποτελεί δικαστικώς ελεγκτό εξωτερικό τυπικό στοιχείο των συνταξιοδοτικών νόμων και, κατά συνέπεια, η τήρησή της υπόκειται στον έλεγχο των δικαστηρίων, αν και πρέπει να σημειωθεί ότι η σχετική διάταξη ερμηνεύεται ιδιαιτέρως στενά. Ενδεικτικά, αναφέρεται η με αριθμό 3615/1999 απόφαση του Α΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με το σκεπτικό της οποίας γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου απαιτείται «μόνον όταν πρόκειται για συνταξιοδοτικά νομοσχέδια που αφορούν τη συνταξιοδότηση των δημοσίων υπαλλήλων, των υπαλλήλων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από το Δημόσιο Ταμείο και όχι όταν πρόκειται για νομοσχέδια που αφορούν σε παροχές κοινωνικής ασφάλισης μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι συντάξεις που παρέχονται από οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης»¹⁰¹.

Δ. Καταληκτικές παρατηρήσεις

(20). Η προεκτεθείσα διχογνωμία μεταξύ των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας, αναφορικά με το ζήτημα της νομολογιακής αντιμετώπισης της κατά το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καταδεικνύει τη γενικότερη δυσκολία οριοθέτησης ανάμεσα στα εσωτερικά και τα εξωτερικά τυπικά στοιχεία του νόμου. Εκτιμάται δε ότι η δυσκολία αυτή οφείλεται κατά βάση στην έλλειψη ενός πειστικού και σαφούς επιστημονικού κριτηρίου για τη θεμελίωση της εν λόγω τυπολογικής διάκρισης, επί της οποίας έχει οικοδομηθεί στο σύνολό της η

¹⁰⁰ Για αναλυτικότερα στοιχεία αναφορικά με τη σχετική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, βλ. Λιγωμένου, *Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των νομοσχεδίων που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1 εδάφ. δ΄ Συντ.)*, ΘΠΔΔ 2012, σ. 788-789

¹⁰¹ Βλ. σχετικά Δελλή, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ, 2017, σ. 1576

νομολογιακή αντιμετώπιση του ελέγχου της τυπικής συνταγματικότητας των νόμων στην ελληνική έννομη τάξη.

(21). Πιο συγκεκριμένα, αναδεικνύεται ιδίως η ανεπάρκεια της κλασικής θεώρησης σύμφωνα με την οποία «εξωτερικά τυπικά στοιχεία θεωρούνται όσα ανάγονται σε στάδια μεταγενέστερα της ψηφίσεως του νόμου από τη Βουλή, ενώ εσωτερικά τυπικά στοιχεία θεωρούνται όσα σχετίζονται με την κατάρτιση του νόμου από τη Βουλή ή τις Βουλές, είτε καθιερώνονται με διατάξεις του Συντάγματος, είτε προβλέπονται στους κανονισμούς των βουλών»¹⁰². Ενόψει της ανεπάρκειας αυτής, έχει υποστηριχθεί στη θεωρία ότι θα πρέπει να γίνει μια περαιτέρω διάκριση ανάμεσα σε διαδικαστικούς όρους της νομοθετικής παραγωγής, οι οποίοι μπορούν να ελέγχονται αποκλειστικά και μόνο από τη Βουλή, και σε διαδικαστικούς όρους της νομοθετικής πρωτοβουλίας, όπως είναι οι προϋποθέσεις υποβολής των νομοσχεδίων, οι οποίοι πρέπει να υπόκεινται στον έλεγχο των δικαστηρίων¹⁰³.

(22). Μολονότι η εν λόγω άποψη δεν έχει υιοθετηθεί από τη νομολογία, δεν φαίνεται εύκολο να αμφισβητηθεί η βασιμότητά της, δεδομένου ότι, όπως έχει επισημανθεί και παραπάνω, η νομοθετική πρωτοβουλία αποτελεί διακριτό στάδιο της δικαιопαραγωγικής διαδικασίας, το οποίο προηγείται της εισαγωγής των νόμων στη Βουλή προς συζήτηση και ψήφιση. Υπό αυτή την έννοια, ορθά έχει υποστηριχθεί ότι, προκειμένου να ελεγχθεί δικαστικά η τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων για την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας, δεν θα απαιτείτο η ανατροπή του παγιωμένου δόγματος περί του ανέλεγκτου των εσωτερικών τυπικών στοιχείων, αλλά θα αρκούσε ο χαρακτηρισμός των στοιχείων που ανάγονται στο στάδιο που προηγείται της υποβολής των νόμων στη Βουλή, συμπεριλαμβανομένων των ως άνω εκθέσεων και γνωμοδοτήσεων, ως δικαστικώς ελεγκτών εξωτερικών τυπικών στοιχείων του νόμου¹⁰⁴.

(23). Εφόσον δε ληφθεί υπόψη και η παραπάνω νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε σχέση με το δικαστικό έλεγχο της τήρησης της διαδικαστικής προϋπόθεσης του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, καθίσταται σαφές ότι η εν λόγω άποψη δεν στερείται νομολογιακού προηγούμενου. Πάντως, είναι επίσης προφανές ότι η υιοθέτηση μιας τέτοιας άποψης από τα δικαστήρια θα είχε ως αποτέλεσμα την εκ βάθρων μεταβολή της νομολογιακής αντιμετώπισης της αιτιολογίας του τυπικού

¹⁰² Όπως η θεώρηση αυτή αποδίδεται από το Χαλαζωνίτη, *Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου σε: Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα 1984, σ. 400

¹⁰³ Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων διά τυπικού νόμου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2010, σ. 191-192, η οποία παραπέμπει περαιτέρω στον Κασιμάτη, *Σύνταγμα και κοινό δίκαιο σε: Η επίδραση του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου*, Δημοσιεύματα του Ελληνικού Ινστιτούτου Διεθνούς και Αλλοδαπού Δικαίου, Αθήνα 1976, σ. 109 επ.

¹⁰⁴ Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων διά τυπικού νόμου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2010, σ. 190 επ.

νόμου, εφόσον, όπως προεξετέθη, οι συνταγματικές και λοιπές διατάξεις που επιτάσσουν την τεκμηρίωση των νομοθετικών επιλογών αναφέρονται συλλήβδην στο στάδιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

III. Ειδικές περιπτώσεις δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας τυπικού νόμου: η νομολογία για το περιβάλλον και την κοινωνική ασφάλιση

A. Εισαγωγή

(24). Όπως ανωτέρω αναδείχθηκε, μολονότι το Σύνταγμα επιβάλλει την τεκμηρίωση των νομοθετικών επιλογών, στην ελληνική νομολογία ισχύει ο γενικός κανόνας του δικαστικού ανέλεγκτου της αιτιολογίας των τυπικών νόμων. Εντούτοις, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, η απόλυτη σχεδόν ισχύς του εν λόγω αξιώματος έχει αρχίσει να αμβλύνεται. Ειδικότερα, η νομολογιακή πρακτική καθιέρωσε ορισμένες κατηγορίες νομοθετικών παρεμβάσεων, για τις οποίες αφενός μεν έκρινε ότι απαιτείται ειδικότερη τεκμηρίωση από πλευράς νομοθέτη, αφετέρου δε ότι τα δικαστήρια μπορούν και πρέπει να υπεισέρχονται στον έλεγχο της εν λόγω τεκμηρίωσης. Οι περιπτώσεις αυτές εντοπίζονται κατά κύριο λόγο στη νομολογία για την προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, αλλά και στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης. Στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί η ανασκόπηση της σχετικής νομολογίας, υπό το πρίσμα της γενικότερης προβληματικής που αναπτύσσεται στην παρούσα εργασία.

B. Η νομολογία για το περιβάλλον και την πολεοδομία: το φαινόμενο της θέσπισης διοικητικών πράξεων με τυπικό νόμο

(25). Με το άρθρο 24 Συντάγματος του 1975 κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ως συνταγματική υποχρέωση του κράτους. Υπό το καθεστώς αυτό, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπήρξε, κατά γενική παραδοχή, ιδιαίτερα δυναμική και καινοτόμος σε περιβαλλοντικά θέματα, ιδίως μάλιστα από τη δεκαετία του 1990 και εφεξής, εισάγοντας στην ελληνική έννομη τάξη τις ευρωπαϊκές προέλευσης γενικές αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος, οι οποίες ακολούθως ενσωματώθηκαν, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, ως «*αρχή της αειφορίας*»¹⁰⁵.

(26). Περαιτέρω, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, προβλέπεται ότι «*η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους*», ενώ προσδιορίζονται και τα κριτήρια για την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας, τα οποία είναι «*η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι*

¹⁰⁵ Βλ. Σιούτη, *Η προστασία της φύσης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σ. 1205

καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης». Με βάση την εν λόγω διάταξη, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, διέπλεσε τη λεγόμενη «*αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου*», με σχετικό ορόσημο τη με αριθμό 10/1988 απόφαση της Ολομέλειας.

(27). Με βάση τα διαλαμβανόμενα στο σκεπτικό της παραπάνω απόφασης, το περιεχόμενο της έννοιας του πολεοδομικού κεκτημένου συνίσταται αφενός στην υποχρέωση του κράτους, κατά την άσκηση της κατά το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος ρυθμιστικής του αρμοδιότητας, να λαμβάνει μέτρα που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος, αφετέρου δε στην απαγόρευση λήψης μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωσή του. Ως εκ τούτου, κρίθηκε ότι οι μεν τροποποιήσεις των οικοδομικών κανονισμών και των σχεδίων πόλεως, «*δέον να μη συνεπάγονται υποβάθμισιν του περιβάλλοντος τούτου, ήτοι μείωση των ελευθέρων χώρων, του πρασίνου κ.λπ. (πολεοδομικόν κεκτημένον)*», η δε τήρηση των ανωτέρω συνταγματικών επιταγών υπόκειται στον οριακό έλεγχο του δικαστή. Ενόψει των ανωτέρω, εφόσον κατά τη διενέργεια του οριακού δικαστικού ελέγχου προέκυπτε ότι μια πολεοδομική ρύθμιση επιδείνωνε το οικιστικό περιβάλλον, αυτή θεωρούνταν ως αντίθετη στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος¹⁰⁶.

(28). Εξάλλου, ήδη από τη δεκαετία του 1990, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία ερείδεται νομικά στις παραπάνω συνταγματικές διατάξεις και γενικές αρχές, κρίθηκε ότι για τη λήψη μέτρων που συνεπάγονται επιδείνωση του φυσικού ή του οικιστικού περιβάλλοντος, απαιτείται η εκπόνηση επιστημονικών μελετών, για την αιτιολόγηση της αναγκαιότητας των εν λόγω μέτρων και την τεκμηρίωση της αντοχής του φυσικού ή οικιστικού περιβάλλοντος στη σχετική επιβάρυνση¹⁰⁷. Ενδεικτικά αναφέρεται η με αριθμό 4811/1996 απόφαση του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία η σύνταξη ειδικής μελέτης ήταν επιβεβλημένη, βάσει της αρχής της προλήψεως της βλάβης του φυσικού περιβάλλοντος, που προϋποθέτει ότι «*πάσα δραστηριότης έχουσα σημαντικές επιπτώσεις εις το περιβάλλον, ως αύται εκτιμώνται υπό του ακυρωτικού δικαστού, δέον να γίνεται κατόπιν πλήρους επιστημονικής μελέτης όλων των ανωτέρω επιπτώσεων, οπότε και μόνον είναι επιτρεπή*»¹⁰⁸.

(29). Είναι αναμφισβήτητο ότι νομολογιακός δυναμισμός που επέδειξε το Συμβούλιο της Επικρατείας σε ζητήματα περιβάλλοντος και πολεοδομίας, όπως αποτυπώνεται στις ανωτέρω αποφάσεις, συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την εμφάνιση του φαινομένου της θέσπισης ατομικών ρυθμίσεων, περιβαλλοντικού και πολεοδομικού

¹⁰⁶ Βλ. Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων δια τυπικού νόμου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2010, σ. 150

¹⁰⁷ Βλ. Χρήστου, *Μεταβολή των χρήσεων γης με τυπικό νόμο και δικαστικός έλεγχος*. Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 123/2007, ΕφημΔΔ 2007, σ. 150.

¹⁰⁸ Πρβ. και τη με αριθμό 2759/1994 απόφαση του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας

περιεχομένου, με τυπικούς νόμους, ιδίως στις περιπτώσεις των μεγάλων έργων, προκειμένου κατ' αυτόν τον τρόπο να αποφευχθεί ο ακυρωτικός έλεγχος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στα πλαίσια αυτά, σύμφωνα με το άρθρο έβδομο του νόμου 2338/1995, προβλέφθηκε ότι *«οι περιβαλλοντικοί όροι των έργων που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην εθνική οικονομία, για τα οποία οι σχετικές συμβάσεις παραχώρησης ή κατασκευής εγκρίνονται με ειδική νομοθετική πράξη, καθορίζονται με τυπικό νόμο»*, κατ' αποκλεισμό της διοικητικής διαδικασίας έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων του άρθρου 4 ν. 1650/1986¹⁰⁹, η οποία είχε καθιερωθεί σε συμμόρφωση με τις επιταγές της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ¹¹⁰.

(30). Εκτός των άλλων ζητημάτων συνταγματικότητας που ανακύπτουν από την εν λόγω νομοθετική πρακτική, ιδίως δε του σεβασμού προς την αρχή της ισότητας (άρθρο 4 § 1 Σ) και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας των διοικουμένων (άρθρο 20 § 1 Σ)¹¹¹, τίθεται και το ζήτημα της συμμόρφωσης προς την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, δεδομένου ότι η πρακτική αυτή συνιστά παρείσφρηση του νομοθέτη στο πεδίο των αμιγώς διοικητικών αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, αρχικώς με τη υπ' αριθ. 1567/2005 απόφαση του Ε' Τμήματος και εν συνεχεία με την υπ' αριθ. 1847/2008 απόφαση της Ολομέλειας, οι οποίες εκδόθηκαν επί της υπόθεσης του γηπέδου της Α.Ε.Κ. στη Νέα Φιλαδέλφεια, έκρινε κατά πλειοψηφία ότι *«δεν αποκλείεται μεν η, κατ' απόκλιση από την συνήθη διοικητική διαδικασία που προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία, θέσπιση με τυπικό νόμο ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, υπό την προϋπόθεση όμως ότι με τις ρυθμίσεις αυτές δεν θίγονται ατομικά δικαιώματα και δεν παραβιάζονται άλλες συνταγματικές διατάξεις ή αρχές, καθώς και οι σχετικοί ορισμοί του κοινοτικού δικαίου»*.

(31). Σύμφωνα λοιπόν με το σκεπτικό του δικαστηρίου, *«η θέσπιση ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και, επομένως, οι λόγοι που επιβάλλουν την ανωτέρω απόκλιση και οι οποίοι ανάγονται όχι στη διαδικασία ψηφίσεως του νόμου, αλλά στις προϋποθέσεις ασκήσεως της νομοθετικής λειτουργίας πρέπει να προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου»*, ο δε έλεγχος της συνδρομής των προϋποθέσεων αυτών υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο. Έτσι, το δικαστήριο,

¹⁰⁹ Νόμος 1650/1986 «Για την προστασία του περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α 160). Για τη διοικητική διαδικασία της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων βλ. αναλυτικά Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2003, σ. 258 επ.

¹¹⁰ Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1985 «για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον» (L 175). Για την ενσωμάτωση της οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη βλ. Ευστρατίου, *Η ενσωμάτωση της οδηγίας για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (85/337/ΕΟΚ) στο ελληνικό δίκαιο*, ΔΔικ 1998, σ. 561 επ.

¹¹¹ Βλ. Ευστρατίου, *Νομοθετικός καθορισμός όρων για την προστασία του περιβάλλοντος και δικαίωμα δικαστικής προστασίας*, ΔτΑ 1999, σ. 845 επ.

ανατρέχοντας στην αιτιολογική έκθεση, έκρινε ότι ουδόλως αιτιολογείτο, με την επίκληση λόγων επείγοντος, η προσφυγή στην διαδικασία του τυπικού νόμου για την θέσπιση της επίμαχης πολεοδομικής ρυθμίσεως, συνεπώς οι διατάξεις του νόμου, κατ' επίκληση των οποίων είχαν εκδοθεί οι προσβαλλόμενες πράξεις, κρίθηκε ότι ευρίσκονταν σε αντίθεση με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

(32). Επιπλέον, όπως αναφέρεται στο σκεπτικό της υπ' αριθ. 1567/2005 απόφασης του Ε' Τμήματος, πολεοδομικές ρυθμίσεις που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, ακόμη και αν εισάγονται με τυπικό νόμο, επιβάλλεται «να είναι προϊόν επιστημονικής μελέτης, με την οποία να γίνεται εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον από το σχεδιαζόμενο έργο, καθώς επίσης να έχει προηγηθεί αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων». Συνεπώς, το δικαστήριο έκρινε ότι η καταφυγή στη διαδικασία της θέσπισης τυπικού νόμου δεν απαλλάσσει το νομοθέτη από την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις εγγυήσεις που θα δέσμευαν τη διοίκηση στα πλαίσια της διοικητικής διαδικασίας, ως προς την τεκμηρίωση της θεσπιζόμενης ρύθμισης, εν προκειμένω δε της κατάρτισης μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, κατά το άρθρο 4 του νόμου ν. 1650/1986, σε συμμόρφωση προς τις επιταγές της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ¹¹².

(33). Η παραπάνω σκέψη του δικαστηρίου αντανακλά, μεταξύ άλλων, και μία τάση σχετικοποίησης της έννοιας του πολεοδομικού κεκτημένου. Ειδικότερα, όπως έχει επισημανθεί από τη θεωρία, η απαγόρευση της επιδείνωσης του οικιστικού περιβάλλοντος δεν φαίνεται πλέον να εννοείται κατά τον απόλυτο τρόπο που προαναφέρθηκε, υπό την προϋπόθεση όμως ότι αιτιολογείται επιστημονικά η συνδρομή ειδικού πολεοδομικού λόγου που καθιστά αναγκαία τη σχετική παρέμβαση. «Έτσι μια επιβαρυντική ρύθμιση δεν θεωρείται αυτόματα άκυρη (αν είναι διοικητική πράξη) ή ανίσχυρη (αν είναι νόμος) ως αντίθετη στο άρθρο 24 Συντ., αλλά από το άρθρο 24 Συντ. συνάγονται και κάποιες διαδικαστικές υποχρεώσεις για τον πολεοδομικό νομοθέτη, είτε είναι η διοίκηση, είτε είναι η Βουλή, ειδικότερα δε η υποχρέωση ύπαρξης ειδικής μελέτης σχετικά με την πολεοδομική αναγκαιότητα επιδείνωσης των όρων δόμησης»¹¹³.

(34). Η κατά τα ανωτέρω σχετικοποίηση του πολεοδομικού κεκτημένου διαγράφεται με ακόμη μεγαλύτερη σαφήνεια στην απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας με αριθμό 123/2007. Στην συγκεκριμένη υπόθεση, το δικαστήριο έκρινε αντισυνταγματική διάταξη νόμου η οποία «επέφερε δυσμενή μεταβολή για το οικιστικό περιβάλλον», στηριζόμενη αποκλειστικά στην αιτιολογική έκθεση, χωρίς δηλαδή «να

¹¹² Σχετικά με την υπόθεση του γηπέδου της Α.Ε.Κ. και με τα νομικά ζητήματα που προεκτέθηκαν βλ. και τη μεταγενέστερη απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας με αριθμό 2153/2015.

¹¹³ Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων δια τυπικού νόμου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2010, σ. 151, όπου αναλύεται διεξοδικότερα και η σχετικοποίηση του πολεοδομικού κεκτημένου.

υπάρχει ειδική μελέτη που να τεκμηριώνει επαρκώς την επίδικη ρύθμιση, σε σχέση με την, πολεοδομικής φύσεως, ανάγκη που τη δικαιολογεί και να αξιοποιεί πραγματικά δεδομένα, σε σχέση με τη λειτουργικότητα του συγκεκριμένου οικισμού»¹¹⁴. Εν προκειμένω, για τη θεμελίωση της υποχρέωση κατάρτισης ειδικής μελέτης, το δικαστήριο βασίστηκε ιδίως στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά την οποία οι τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις που σχετίζονται με τη χωροταξική και πολεοδομική αναδιάρθρωση της χώρας γίνονται «κατά τους κανόνες της επιστήμης»¹¹⁵.

(35). Συνεπώς, η ύπαρξη ειδικής αιτιολογίας, που να τεκμηριώνει επιστημονικά την εκάστοτε επιβαρυντική για το οικιστικό περιβάλλον πολεοδομική ρύθμιση, ανάγεται πλέον σε δικαστικώς ελεγκτή διαδικαστική προϋπόθεση για την ψήφισή της. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το δικαστήριο, αφενός υπερβαίνει τα παραδοσιακά όρια του ελέγχου συνταγματικότητας, εισερχόμενο στο πεδίο του ελέγχου της αιτιολογίας τυπικού νόμου, αφετέρου όμως περιορίζει την ένταση του ελέγχου, αποφεύγοντας την άκαμπτη λογική του απόλυτου πολεοδομικού κεκτημένου, το οποίο δεν θα επέτρεπε καμία επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντος, αγνοώντας τη βαρύτητα άλλων παραμέτρων, όπως συμφερόντων εθνικής οικονομίας που ενδέχεται να εξυπηρετούνταν από την θέσπιση της διάταξης¹¹⁶.

(36). Ενόψει της ανάλυσης που προηγήθηκε, προκύπτουν ορισμένα κρίσιμα στοιχεία, σε σχέση με την ευρύτερη προβληματική που αναπτύσσεται στην παρούσα εργασία. Αρχικώς, ότι η κατά παρέκκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία θέσπιση ατομικών διοικητικών πράξεων χωροταξικού και πολεοδομικού περιεχομένου με τυπικό νόμο είναι μεν επιτρεπτή κατ' εξαίρεση, υπό την προϋπόθεση όμως ότι συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι, οι οποίοι πρέπει να στοιχειοθετούνται με βάση τα στοιχεία της αιτιολογίας του οικείου νομοθετήματος. Περαιτέρω, ότι στην περίπτωση που με διάταξη τυπικού νόμου επέρχονται δυσμενείς μεταβολές στο φυσικό ή το οικιστικό περιβάλλον, επιβάλλεται η εν λόγω ρύθμιση να αιτιολογείται ειδικά, με επιστημονική μελέτη που να τεκμηριώνει την αναγκαιότητά της. Τέλος, ότι η τήρηση των ανωτέρω προϋποθέσεων υπόκειται στον οριακό έλεγχο του δικαστή.

Γ. Ο έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης: οι αναλογιστικές μελέτες

(37). Σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, «το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει». Είναι δε αυταπόδεικτο ότι αναγκαίο στοιχείο της κατά το άρθρο 22 παρ. 5 κρατικής μέριμνας είναι και η πρόνοια για τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Ο συγκεκριμένος σκοπός

¹¹⁴ Σκέψη με αριθμό 13 της απόφασης 123/2007 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

¹¹⁵ Πρβ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2003, σ. 271

¹¹⁶ Βλ. Χρήστου, *Μεταβολή των χρήσεων γης με τυπικό νόμο και δικαστικός έλεγχος*. Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 123/2007, ΕφημΔΔ 2007, σ. 148 επ.

εξυπηρετείται διαχρονικά¹¹⁷ μέσω της εκπόνησης αναλογιστικών μελετών, οι οποίες εκτιμούν με μαθηματικά εργαλεία τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών, σταθμίζοντας την αξία των υποχρεώσεων σε σχέση με το ύψος των πιθανολογούμενων εσόδων τους¹¹⁸. Μολονότι η εκπόνηση αναλογιστικής μελέτης με βάση την ασφαλιστική τεχνική θεωρείται αυτονόητη, και παρόλο που ο θεσμός των αναλογιστικών μελετών προβλέφθηκε κατά καιρούς σε διάφορα νομοθετήματα¹¹⁹, ο νομοθέτης επί σειρά δεκαετιών επεδείκνυε την τάση να παραμελεί τη σχετική υποχρέωση.

(38). Από την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης που έπληξε τη χώρα κατά την περασμένη δεκαετία, γίνεται πλέον δεκτό από τη νομολογία ότι η υποχρέωση κατάρτισης αναλογιστικής μελέτης επί νομοσχεδίων που επιφέρουν σημαντικές μεταβολές στο ασφαλιστικό σύστημα είναι συνταγματικά επιβεβλημένη, βάσει της διάταξης του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, και ειδικότερα ως απόρροια της αρχής της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Υπ' αυτή την έννοια, το ζήτημα των αναλογιστικών μελετών συνδέεται με την προβληματική που αναπτύσσεται στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, το οποίο αφορά τον έλεγχο της αιτιολογίας του νόμου στη νομολογία της «μνημονιακής» περιόδου. Εντούτοις, μια τέτοια προσέγγιση δεν θα ήταν απόλυτα ακριβής, δεδομένου ότι η υποχρέωση κατάρτισης αναλογιστικών μελετών απαντάται σε πρακτικά επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας ήδη από το 1996¹²⁰.

(39). Εξάλλου, όπως επισημαίνεται από τη θεωρία, η αναλογιστική μελέτη συντάσσεται με συγκεκριμένη μεθοδολογία, ενώ η απουσία της δεν δύναται να καλυφθεί από άλλου είδους τεκμηρίωση, η οποία να μην πληροί τις σχετικές προδιαγραφές¹²¹. Με αυτό το σκεπτικό, έχει ασκηθεί κριτική σε αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες απαιτούν απλώς την οικονομική τεκμηρίωση, χωρίς να αναφέρονται ειδικότερα στη σύνταξη αναλογιστικής μελέτης. Ενδεικτικά, αναφέρεται η αριθμό 2287/2015 απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με το σκεπτικό της οποίας ο νομοθέτης, προκειμένου να λάβει

¹¹⁷ Για τη διαχρονική σημασία των αναλογιστικών μελετών βλ. Παπαρρηγοπούλου, *Η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης και η κρατική εγγύηση για επαρκείς συντάξεις στην απόφαση ΣτΕ Ολ 1889/2019* ΘΠΔΔ 2019, σ. 917

¹¹⁸ Στεργίου, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017 σ. 38

¹¹⁹ Βλ. άρθρο 59 του Αναγκαστικού Νόμου της 12.11.1968 «Περί Οργανισμού του Υπουργείου Εργασίας» (ΦΕΚ Α 543), άρθρο 1 του Αναγκαστικού Νόμου της 20.06.1968 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως ενίων διατάξεων της Ασφαλιστικής Νομοθεσίας» (ΦΕΚ Α 136) και άρθρο 71 του νόμου 2084/1992 «Αναμόρφωση της Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 165)

¹²⁰ Βλ. ενδεικτικά τα πρακτικά επεξεργασίας του Ε' Τμήματος υπ' αριθ. 119/1996, ΔΕΝ 1996, σ. 525 επ. και 178/2000 ΕΔΚΑ 2000, σ. 364 επ., βλ. και Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης*, ΘΠΔΔ 2/2012 σ. 113 επ.

¹²¹ Βλ. Στεργίου, *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017 σ. 41 και Παπαρρηγοπούλου, *Η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης και η κρατική εγγύηση για επαρκείς συντάξεις στην απόφαση ΣτΕ Ολ 1889/2019* ΘΠΔΔ 2019, σ. 918

μέτρα που περικόπτουν συντάξεις, οφείλει «να έχει προβεί σε ειδική, εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφαλίσεως».

(40). Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι, με την ίδια απόφαση, το δικαστήριο δέχθηκε ότι συνθήκες κινδύνου κατάρρευσης της εθνικής οικονομίας ενδέχεται να δικαιολογούσαν παρέκκλιση από τον κανόνα της υποχρέωσης επιστημονικής τεκμηρίωσης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το σκεπτικό του δικαστηρίου, «σε τέτοιες περιπτώσεις θα μπορούσε [...] να είναι σε πρώτη φάση αρκετή η αιτιολογημένη εκτίμηση του νομοθέτη για την ύπαρξη, τη σοβαρότητα και τον άμεσο χαρακτήρα της απειλής, καθώς και για την ανάγκη, εν όψει των περιστάσεων, να ληφθούν τα συγκεκριμένα μέτρα για την άμεση αντιμετώπιση της κατάστασης», υπό την προϋπόθεση ότι «τα μέτρα δεν παρίστανται προδήλως απρόσφορα ή μη αναγκαία και ότι δεν υπερβαίνουν το όριο της θυσίας των θιγόμενων από αυτά»¹²².

(41). Πάντως, όπως προκύπτει από την πρόσφατη σχετική νομολογία, η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης επί ασφαλιστικών νομοσχεδίων, και όχι απλώς οικονομικής τεκμηρίωσης, αναγνωρίζεται πλέον από τα δικαστήρια ως συνταγματικού επιπέδου επιταγή. Ενδεικτικά, σύμφωνα με τη με αριθμό 244/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε κάθε περίπτωση μεταβολής των όρων χρηματοδότησης ή παροχών ασφαλιστικού φορέα, η «*σύνταξη αναλογιστικής μελέτης είναι, κατά την έννοια της ως άνω συνταγματικής διάταξης, υποχρεωτική, μη υποκείμενη στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης*». Στην ίδια λογική κινείται και η με αριθμό 1889/2019 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με το σκεπτικό της οποίας ο νομοθέτης, προκειμένου να ανταποκριθεί στην υποχρέωση να τεκμηριώσει τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών φορέων, η οποία απορρέει από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, «*οφείλει, πριν από την ψήφιση του σχετικού νόμου, να έχει προκαλέσει τη σύνταξη αναλογιστικών μελετών*».

(42). Με βάση την παραπάνω νομολογία, προκύπτει ότι η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης, ως στοιχείο της αιτιολογίας των νομοσχεδίων που συνεπάγονται ουσιώδεις μεταβολές στο ασφαλιστικό σύστημα, έχει αναχθεί σε πρόσθετη, συνταγματικής περιωπής, διαδικαστική προϋπόθεση για την έγκυρη κατάρτιση των ασφαλιστικών νόμων. Η δε τήρηση της εν λόγω συνταγματικής επιταγής εκ μέρους του νομοθέτη υπόκειται στον έλεγχο των δικαστηρίων, στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας των σχετικών νομοθετημάτων, και

¹²² Σχετικά με την απόφαση με αριθμό 2290/2015 απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας βλ. και Καραβοκύρη, *Η «κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων - Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015*, ΔτΑ, 68/2016, σ. 335-363

αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την κατάφαση της τυπικής συνταγματικότητας διατάξεων που αυτά περιλαμβάνουν.

IV. Νομολογία της «μνημονιακής» περιόδου: η τάση προς επέκταση του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας του τυπικού νόμου

A. Εισαγωγή

(43). Όπως αναδείχθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, ο γενικός κανόνας του δικαστικώς ανέλεγκτου της αιτιολογίας του τυπικού νόμου, ο οποίος αποτελεί διαχρονικό «αξίωμα» του δημοσίου δικαίου, είχε αρχίσει να κάμπτεται σε ορισμένες περιπτώσεις, ήδη πριν το ξέσπασμα της δημοσιονομικής κρίσης, η οποία έπληξε βαρύτατα τη χώρα κατά την περασμένη δεκαετία. Μέχρι εκείνο το χρονικό σημείο, οι περιπτώσεις αυτές περιορίζονταν κατά κύριο λόγο στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος και, πιο περιορισμένα, στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης. Κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, παρατηρήθηκε μια τάση προς επέκταση του ελέγχου της αιτιολογίας των τυπικών νόμων, προεχόντως δε εκείνων που επέβαλαν περικοπές στις δημόσιες δαπάνες, αναπτύσσοντας δυσμενή αποτελέσματα στην περιουσιακή, ιδίως, κατάσταση μεγάλων τμημάτων του πληθυσμού.

(44). Πιο συγκεκριμένα, η «μνημονιακή» νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, κατά κύριο δε λόγο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενόψει της ιδιαίτερης θέσης του ως ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου, δύναται να διακριθεί, σχηματικά, σε δύο επιμέρους «φάσεις»¹²³. Αρχικώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας επέδειξε μια σαφή τάση δικαστικού αυτοπεριορισμού, κρίνοντας κατά κανόνα τα νομοθετικά μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης ως σύμφωνα με το Σύνταγμα, ιδίως κατ' επίκληση επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνίστατο στην αποτροπή του δημοσιονομικού εκτροχιασμού του Δημοσίου. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα του εν λόγω δικαστικού αυτοπεριορισμού, αναφέρεται συχνά στη θεωρία η με αριθμό 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, που έκρινε κατά πλειοψηφία ως σύμφωνες με το Σύνταγμα τις διατάξεις του νόμου 3845/2010¹²⁴, με τον οποίο κυρώθηκε το πρώτο «Μνημόνιο»¹²⁵.

¹²³ Η διάκριση της «νομολογίας των μνημονίων» σε δύο επιμέρους «φάσεις» απαντάται συχνά στη σχετική αρθρογραφία, βλ. ενδεικτικά Σαρμά, *Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών (το ζήτημα της «αιτιολογίας» του νόμου)*, δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 02.04.2019, Μουζουράκη, *Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μια νέα φάση ή - περισσότερες από μία - αντιφάσεις στην σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014*, ΕφημΔΔ, 2015, σ. 275-295.

¹²⁴ Νόμος 3845/2012 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α 65)

¹²⁵ Σχετικά με τη με αριθμό 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας βλ. μεταξύ άλλων Κασιμάτη, *Οι Βασικές Θέσεις της Απόφ. 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΤοΣ 1/2012

(45). Ήδη, πάντως, στη συγκεκριμένη απόφαση, διατυπώθηκε μειοψηφική γνώμη περί αντισυνταγματικότητας του Μνημονίου, λόγω έλλειψης της αναγκαίας τεκμηρίωσης. Ειδικότερα, κατά το σκεπτικό της γνώμης αυτής, «εκ των στοιχείων του φακέλλου δεν τεκμηριούται με την δέουσα σαφήνεια και την παράθεση αναλυτικών στοιχείων ο λόγος για τον οποίο η προσφυγή 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 καταδειξεί ότι έχουν εφαρμοστεί και εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα εξ'επόψεως 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 διαβίωσης 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»¹²⁶.

(46). Η παραπάνω μειοψηφική γνώμη, που θυμίζει έντονα τη συλλογιστική πορεία που ακολουθεί το Συμβούλιο της Επικρατείας σε υποθέσεις περιβάλλοντος και πολεοδομίας, υιοθετήθηκε μόλις από ένα μέλος της σύνθεσης της Ολομέλειας. Εντούτοις, μετά την παρέλευση των πρώτων χρόνων της οικονομικής κρίσης, εγκαινιάστηκε η δεύτερη «φάση» των «μνημονιακών» αποφάσεων, κατά την οποία εντάθηκε ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών και, σε ορισμένες περιπτώσεις, επεκτάθηκε στον έλεγχο της αιτιολογίας διατάξεων τυπικών νόμων. Στο παρόν κεφάλαιο, θα επιχειρηθεί η ανασκόπηση των εν λόγω δικαστικών αποφάσεων, ώστε να γίνουν κατανοητά τα αίτια και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της σχετικής μεταστροφής της νομολογίας.

B. Ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου στη νομολογία της κρίσης

(47). Η πρώτη, κατά χρονολογική σειρά, «μνημονιακή» απόφαση κατά την οποία τέθηκε ζήτημα της τεκμηρίωσης των νομοθετικών πράξεων ήταν η με αριθμό 88/2013 απόφαση του κατά το άρθρο 88 παρ. 2 του Συντάγματος Ειδικού Δικαστηρίου, το οποίο εξέτασε τη συνταγματικότητα των μειώσεων που επιβλήθηκαν στις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών, βάσει του νόμου 4093/2012¹²⁷. Το δικαστήριο έκρινε αντισυνταγματικές τις εν λόγω περικοπές, θεμελιώνοντας το σκεπτικό του στην αρχή

¹²⁶ Απόσπασμα από τη σκέψη με αριθμό 33 της απόφασης 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας

¹²⁷ Νόμος 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016» (ΦΕΚ Α 222)

της δικαστικής ανεξαρτησίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 87 του Συντάγματος. Ειδικότερα, το δικαστήριο θεώρησε ότι η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των δικαστικών λειτουργών αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση και συνταγματικά επιβεβλημένη εγγύηση για τη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας τους.

(48). Με αυτό το σκεπτικό, το δικαστήριο έκρινε ότι η μείωση των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών δεν είναι, κατά το Σύνταγμα, επιτρεπτή «*αφ' ενός μεν χωρίς να συντρέχει σοβαρός λόγος δημοσίου συμφέροντος και αφ' ετέρου χωρίς να προκύπτει από συγκεκριμένα στοιχεία ότι η μείωση αυτή είναι αναγκαία για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού δημοσίου συμφέροντος και δεν μπορεί να αναπληρωθεί από άλλα μέτρα, ότι αντίστοιχες μειώσεις έχουν γίνει και στις αποδοχές των αντίστοιχων με τους δικαστικούς λειτουργούς οργάνων των άλλων δύο λειτουργιών, ώστε οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών να παραμένουν τουλάχιστον ίσες με τις αποδοχές των οργάνων αυτών και μετά τη μείωση, και ότι έχει εκτιμηθεί το όφελος από την εν λόγω μείωση σε σχέση με τις επιπτώσεις που η μείωση αυτή μπορεί να έχει στην ανεξαρτησία των δικαστών και, κατά συνέπεια, στην ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας*».

(49). Την ανωτέρω συλλογιστική υιοθέτησε και η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στη με αριθμό 2192/2014 απόφαση, κρίνοντας ως αντισυνταγματικές τις μειώσεις που είχαν επιβληθεί στις αποδοχές των στρατιωτικών, θεμελιώνοντας αυτή την υποχρέωση ειδικής μισθολογικής μεταχείρισης των τελευταίων στις «*ιδιαίτερες συνθήκες ασκήσεως και την επικινδυνότητα του επαγγέλματός τους, καθώς και την επιτασσομένη αποκλειστική αφιέρωση στο επάγγελμα αυτό*». Σ' αυτή τη βάση, κρίθηκε ότι «*η μεταβολή του μισθολογικού καθεστώτος των στρατιωτικών με τέτοιας φύσεως ή εκτάσεως μείωση των αποδοχών, που να επιφέρει ανατροπή του έως τότε ισχύοντος μισθολογικού καθεστώτος, δεν μπορεί να γίνει χωρίς να έχει προηγουμένως εκτιμηθεί το δημοσιονομικό όφελος, σε σχέση με τις επιπτώσεις, που η μείωση αυτή μπορεί να έχει στην λειτουργία των ενόπλων αυτών σωμάτων, καθώς και αν η μείωση είναι αναγκαία ή θα μπορούσε να αναπληρωθεί με άλλα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος*».

(50). Ακολούθησε η με αριθμό 4741/2014 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία, με παρόμοιο σκεπτικό, έκρινε αντισυνταγματικές τις περικοπές που είχαν επιβληθεί στις αποδοχές του Διδακτικού και Εκπαιδευτικού Προσωπικού των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων. Και στην περίπτωση αυτή, το δικαστήριο δέχθηκε ότι «*ναι μεν ο νομοθέτης έχει διακριτική ευχέρεια για την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων και ευρύ περιθώριο εκτίμησης για τη διαμόρφωση των αποδοχών των μελών του Δ.Ε.Π. των Α.Ε.Ι., τα δικαστήρια όμως δύνανται και οφείλουν, χωρίς να υπεισέλθουν στην έρευνα της σκοπιμότητας των επιλογών του, να ερευνήσουν το αμιγώς νομικό ζήτημα, αν ελήφθη υπ' όψιν η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των πανεπιστημιακών λειτουργών, η οποία απορρέει από το άρθρο 16 του Συντάγματος,*

καθώς και η συνταγματική αρχή της ισότητας, υπό την δεύτερη όψη της, δηλαδή της υποχρεώσεως του νομοθέτη να μεταχειρίζεται ανίσως τις άνισες καταστάσεις»¹²⁸.

(51). Περαιτέρω, τις παραπάνω νομολογιακές θέσεις υιοθέτησε και η με αριθμό 100/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της επικρατείας σχετικά με τη λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων τις Κυριακές¹²⁹. Το δικαστήριο, στο σκεπτικό του, αναφερόμενο στις προϋποθέσεις για την παρέκκλιση από τον κανόνα της κυριακάτικης αργίας, συμπληρώνει ότι η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών «πρέπει να τυγχάνει πλήρους τεκμηριώσεως κατά την νομοθέτηση των εξαιρέσεων, ώστε, πλην των άλλων, να καθίσταται εφικτός και ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητάς τους». Τοιοιτοτρόπως, φαίνεται ότι εν προκειμένω το δικαστήριο εκλαμβάνει την πληρότητα της αιτιολογίας του τυπικού νόμου ως προϋπόθεση για την άσκηση πλήρους και αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου, όσον αφορά τη συνταγματικότητά του.

(52). Τέλος, σκόπιμο είναι να αναφερθεί και η με αριθμό 137/2019 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία έκρινε ότι δεν παραβιάστηκε το Σύνταγμα από την κατά το ήμισυ αποκατάσταση των συντάξεων των στρατιωτικών¹³⁰, που είχαν προηγουμένως περικοπεί με βάση τις διατάξεις του νόμου 4093/2012 για τα «ειδικά μισθολόγια». Σύμφωνα με το σκεπτικό της εν λόγω απόφασης, όσο εντονότερη είναι η επέμβαση στο θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα στη σύνταξη, «τόσο απαιτητικότερος γίνεται ο έλεγχος του Δικαστηρίου αναφορικά με την τεκμηρίωση, εκ μέρους του νομοθέτη, και της ανάγκης που οδήγησε στη λήψη του μέτρου αλλά και της επιλογής του μέτρου αυτού ως ενδεδειγμένου, μεταξύ άλλων πρόσφορων επίσης, για τη θεραπεία της ανάγκης αυτής.». Δηλαδή, το μέτρο κατά το οποίο ο έλεγχος συνταγματικότητας επεκτείνεται, πέραν του «περιεχομένου», στην αιτιολογία των τυπικών νόμων, φαίνεται να συναρτάται προς την ένταση του περιορισμού που επιβάλλεται, με το εκάστοτε νομοθετικό μέτρο, στα δικαιώματα του πληττόμενου.

Γ. Παρατηρήσεις

(53). Οι παραπάνω αποφάσεις σηματοδοτούν μία αναμφισβήτητη μεταστροφή της νομολογίας στο ζήτημα του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας του τυπικού νόμου. Ειδικότερα, η νομολογιακή πρακτική του ελέγχου της αιτιολογίας των νόμων, η οποία ήδη ακολουθείτο στη σχετική με το περιβάλλον και την πολεοδομία νομολογία του

¹²⁸ Σχετικά με τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 2192/2014 και 4741/2014 βλ. Μουζουράκη, *Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μια νέα φάση ή - περισσότερες από μία - αντιφάσεις στην σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014*, ΕφημΔΔ, 2015, σ. 275-295.

¹²⁹ Για εκτενέστερη ανάλυση της την απόφασης ΣτΕ Ολ 100/2017 βλ. Λαζαράτο, *Το δικαίωμα στον ελεύθερο χρόνο της Κυριακής*, ΘΠΔΔ 3-4/2017, σ. 307 επ. και Βλαχόπουλο, *Ζωή δεν είναι μόνον η οικονομία – Το δικαίωμα στη συλλογική εβδομαδιαία αργία*, ΘΠΔΔ 3-4/2017, σ. 313 επ.

¹³⁰ Άρθρο 86 παρ. 2 του νόμου 4307/2014 (ΦΕΚ Α 256)

Συμβουλίου της Επικρατείας, φαίνεται ότι επεκτάθηκε, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, στο πεδίο της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, με αφορμή τη λήψη νομοθετικών μέτρων τα οποία επέβαλαν έντονους περιορισμούς στα περιουσιακά, κατά κύριο λόγο, δικαιώματα των θιγόμενων πολιτών.

(54). Καταρχήν, πρέπει να επισημανθεί ότι όλες οι ανωτέρω αποφάσεις εκκινούν από την απαίτηση, η οποία συνάγεται δια της ερμηνείας ουσιαστικών διατάξεων του Συντάγματος, ότι για τον περιορισμό των επίδικων δικαιωμάτων, πρέπει το σχετικό νομοθέτημα να είναι επαρκώς αιτιολογημένο, τόσο ως προς την ύπαρξη ανάγκης προς λήψη μέτρων, όσο και ως προς την τεκμηρίωση του ίδιου του μέτρου που λαμβάνεται¹³¹. Έτσι, προκύπτει ότι το καθήκον αιτιολόγησης των νόμων εντάσσεται, εν προκειμένω, στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι συνίσταται στην υποχρέωση του νομοθέτη να στοιχειοθετεί, κατά περίπτωση, τη συμμόρφωση των επίδικων μέτρων προς τις ειδικότερες αρχές της αναγκαιότητας, της καταλληλότητας και της αναλογικότητας *stricto sensu*, δηλαδή της αναλογίας μεταξύ προσδοκώμενου κόστους και οφέλους.

(55). Τοιουτοτρόπως, η νομολογία της κρίσης εισάγει μια ουσιώδη εμβάθυνση του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων, υπό την έννοια ότι ελέγχεται, όχι μόνον η ουσιαστική συμμόρφωση του «περιεχομένου» των κανόνων δικαίου με τις επιμέρους εκφάνσεις της αναλογικότητας, αλλά και το διαδικαστικό ζήτημα της προγενέστερης εξέτασης από το νομοθέτη των επιμέρους παραμέτρων που στοιχειοθετούν την εν λόγω συμμόρφωση. Περαιτέρω, η αιτιολόγηση των νόμων εμφανίζεται και ως προϋπόθεση της διενέργειας πλήρους και αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στο σκεπτικό της με αριθμό 2287/2015 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις περικοπές στις συντάξεις, η απουσία τεκμηρίωσης, και μάλιστα «*διατυπωμένης 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*»¹³².

(56). Είναι δε σαφές, με βάση την παραπάνω νομολογία, ότι η αιτιολογία πρέπει να προηγείται της νομοθέτησης και να προκύπτει ότι ελήφθη υπόψη από το νομοθέτη κατά την ψήφιση των επίμαχων μέτρων. Δεν αρκεί δηλαδή η εκ των υστέρων εκπόνηση μελετών για την τεκμηρίωση της εκάστοτε νομοθετικής παρέμβασης. Επίσης, παρατηρείται ότι ο νομοθέτης εκλαμβάνεται ως ένα συμπαγές «πρόσωπο», χωρίς να γίνεται διάκριση δηλαδή ανάμεσα στη Βουλή και τον ασκούντα τη

¹³¹ Βλ. Σαρμά, *Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών (το ζήτημα της «αιτιολογίας» του νόμου)*, δημοσιευμένο στο διαδικτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 02.04.2019

¹³² Βλ. σχετικά Καραβοκύρη, *Η «κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων - Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015*, ΔτΑ, 68/2016, σ. 335-363

νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργού¹³³. Εντούτοις, ενόψει του ότι, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, η τεκμηρίωση των νομοθετημάτων λαμβάνει χώρα κατά το στάδιο της εισαγωγής τους προς ψήφιση, είναι μάλλον σαφές ότι η απαίτηση της αιτιολογίας βαρύνει τον ασκούντα τη νομοθετική πρωτοβουλία, κατά κανόνα δηλαδή την Κυβέρνηση.

(57). Πάντως, εκτιμάται ότι η ανωτέρω νομολογία εμφανίζει, σε ορισμένα σημεία, σημαντικές ασάφειες, οι οποίες θα πρέπει να επισημανθούν. Καταρχήν, δεν προσδιορίζονται με σαφήνεια οι λόγοι για τους οποίους, στις επίδικες υποθέσεις, κρίθηκε αναγκαία η ειδική αιτιολόγηση των σχετικών νομοθετημάτων, εν αντιθέσει με άλλες περιπτώσεις, στις οποίες δεν απαιτήθηκε τέτοιου είδους τεκμηρίωση. Με άλλα λόγια, δεν καθίσταται σαφές ποια είναι η κρίσιμη νομική παράμετρος που καθιστά επιβεβλημένο τον έλεγχο της αιτιολογίας από τα δικαστήρια, ειδικότερα δε, αν ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας επιβάλλεται λόγω της ιδιαίτερης φύσης των δικαιωμάτων τα οποία πλήττονται με τα επίδικα μέτρα, όπως για παράδειγμα συμβαίνει στο πεδίο του περιβάλλοντος και της κοινωνικής ασφάλισης, ή λόγω της αυξημένης έντασης των περιορισμών που επιβάλλονται στα δικαιώματα αυτά.

(58). Αντίστοιχα, στην ανωτέρω νομολογία, παρατηρούνται ορισμένες διακυμάνσεις, όσον αφορά την ένταση του ελέγχου της αιτιολογίας των νόμων. Πιο συγκεκριμένα, μολονότι στην πλειονότητα των σχετικών αποφάσεων υπονοείται, ενώ σε ορισμένες αναφέρεται ρητά¹³⁴, ότι η έκταση του ελέγχου της αιτιολογίας εξαρτάται από την ένταση του επιβαλλόμενου περιορισμού στα δικαιώματα του θιγόμενου, εντούτοις δεν προσδιορίζεται η μεθοδολογία με βάση την οποία αποτιμάται η ένταση των περιορισμών, ώστε να προσδιοριστεί αναλόγως και ο βαθμός δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας του επίδικου νομοθετήματος. Για παράδειγμα, κατά τα διαλαμβανόμενα σε ορισμένες από τις παραπάνω αποφάσεις, δεν απαιτείται να προκύπτει από την αιτιολογία ότι εξετάστηκε από το νομοθέτη αν το επιλεγέν μέτρο είναι και το λιγότερο επαχθές σε σχέση με άλλες τυχόν διαθέσιμες λύσεις¹³⁵. Σε άλλες αποφάσεις, η υποχρέωση αιτιολογίας φαίνεται ότι περικλείει και την στοιχειοθέτηση του χαρακτήρα του επίδικου μέτρου ως του ηπιότερου¹³⁶. Εντούτοις, δεν εξειδικεύονται με τη δέουσα σαφήνεια οι λόγοι που δικαιολογούν την εν λόγω διαφοροποίηση.

¹³³ Σαρμάς, *Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών (το ζήτημα της «αιτιολογίας» του νόμου)*, δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 02.04.2019

¹³⁴ Βλ. το απόσπασμα της με αριθμό 137/2019 απόφασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που παρατέθηκε ανωτέρω.

¹³⁵ Όπως έγινε δεκτό στη με αριθμό 137/2019 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

¹³⁶ Όπως έγινε δεκτό στις Ολ ΣτΕ 2192/2014 και 4741/2014, βλ. Μουζουράκη, *Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μια νέα φάση ή - περισσότερες από μία - αντιφάσεις στην σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014*, ΕφημΔΔ, 2015 σ. 283 επ. και Σαρμά, *Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών*

(59). Σε κάθε περίπτωση, η νομολογία της δεύτερης «φάσης» της μνημονιακής περιόδου, κατά το μέρος της που αφορά το δικαστικό έλεγχο της αιτιολογίας των τυπικών νόμων, υπήρξε αναμφισβήτητα καινοτόμος, παρά τις όποιες ασάφειες τη διακρίνουν, και πυροδότησε ζωηρό επιστημονικό διάλογο στους κόλπους της θεωρίας του δικαίου. Εντούτοις, όπως ορθά επισημαίνεται, τα νομολογιακά βήματα που πραγματοποιήθηκαν, κατά την περίοδο αυτή, απέχουν ακόμη από το να αποτελέσουν πάγια θέση των ελληνικών δικαστηρίων¹³⁷. Συνεπώς, απομένει να εξεταστεί το πώς η παραπάνω νομολογία εντάσσεται στο προϋφιστάμενο πλαίσιο (μη) ελέγχου της αιτιολογίας των τυπικών νόμων από τα δικαστήρια και να επιχειρηθεί μια κριτική αποτίμηση της ενδεχόμενης εμβάθυνσης του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, ώστε αυτός να εκτείνεται πλέον, πέραν του «περιεχομένου» των νόμων, και στην αιτιολογία τους.

V. Καταληκτικές παρατηρήσεις και συμπεράσματα

A. Η επέκταση του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των νόμων υπό το πρίσμα της θεωρίας των *interna corporis*

(60). Ξεκινώντας το τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, όπου θα επιχειρηθεί η εξαγωγή συμπερασμάτων με βάση τα στοιχεία που προεκτέθηκαν, πρέπει να επισημανθεί ως εντυπωσιακό το γεγονός ότι, τόσο στα κείμενα των ανωτέρω «μνημονιακών» αποφάσεων, όσο και στην προγενέστερη νομολογία για το περιβάλλον και την κοινωνική ασφάλιση, δεν γίνεται απολύτως καμία αναφορά στη θεωρία των *interna corporis* και στη διάκριση μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών τυπικών στοιχείων του νόμου. Το γεγονός αυτό γεννά, επίσης, κάποια ασάφεια, η οποία κατά βάση έγκειται στο νομικό χαρακτηρισμό των στοιχείων που αποτελούν την αιτιολογία του νόμου ως εξωτερικών ή εσωτερικών τυπικών στοιχείων, δεδομένου ότι ο έλεγχος της αιτιολογίας είναι, αναμφίβολα, έλεγχος τυπικής και όχι ουσιαστικής συνταγματικότητας, αφού σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να υποτεθεί ότι η αιτιολογία αποτελεί «περιεχόμενο» του νόμου.

(61). Υπό το πρίσμα της ανωτέρω κλασικής κατηγοριοποίησης των τυπικών στοιχείων του νόμου, δύο ερμηνευτικές εκδοχές είναι νοητές για την άρση της ανωτέρω ασάφειας. Η πρώτη είναι ότι, με τις εν λόγω αποφάσεις, η νομολογία αποστασιοποιήθηκε από την αρχή του μη ελέγχου των *interna corporis*. Εντούτοις, η εκδοχή αυτή δεν εκτιμάται ως πιθανή, δεδομένου ότι το ανέλεγκτο των εσωτερικών

(το ζήτημα της «αιτιολογίας» του νόμου), δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 02.04.2019

¹³⁷ Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Δελλής, στις εν λόγω αποφάσεις «το επιχείρημα περί έλλειψης μελέτης φαίνεται να χρησιμοποιείται συμπληρωματικά - για να μην πω προσχηματικά - μόνον όταν ο δικαστής έχει καταλήξει σε κρίση περί ουσιαστικής συνταγματικότητας», *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ, 2017, σ. 1576

τυπικών στοιχείων αποτελεί νομολογιακή πρακτική η οποία ακολουθείται παγίως εδώ και πολλές δεκαετίες, επεκτείνεται δε και σε άλλα ζητήματα, πέραν της αιτιολογίας των νόμων (όπως π.χ. η παρεμβολή άσχετων διατάξεων σε νόμους¹³⁸), επί των οποίων δεν έχει παρατηρηθεί παρόμοια μεταστροφή. Η δεύτερη εκδοχή, η οποία, ενόψει των ανωτέρω, φαίνεται ως η επικρατέστερη, είναι ότι η παραπάνω νομολογία εκλαμβάνει την αιτιολογία ως εξωτερικό τυπικό στοιχείο, δηλαδή ως προϋπόθεση του κύρους (της «υπόστασης») των σχετικών νομοθετημάτων.

(62). Συνεπώς, υπό την ανωτέρω εκδοχή, θα πρέπει, κατά λογική αναγκαιότητα, να γίνει δεκτό ότι η ύπαρξη όλων ανεξαιρέτως των στοιχείων που, κατά περίπτωση, επιβάλλεται από το Σύνταγμα να συνοδεύουν τα νομοσχέδια κατά την υποβολή τους προς ψήφιση, ανεξαρτήτως αν αυτό προβλέπεται με ρητή συνταγματική διάταξη (άρθρο 73 § 2, άρθρο 74 § 1, άρθρο 74 § 4, άρθρο 75 § 1, 2 & 3 Σ) ή συνάγεται δια της ερμηνείας του συνταγματικού κειμένου, αποτελεί «συνθήκη του υποστατού» των σχετικών νομοθετημάτων και ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το δικαστή, όπως, για παράδειγμα, παγίως δέχεται η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αναφορικά με την κατ' άρθρο 73 § 2 γνωμοδότησή του επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων.

B. Κριτική αποτίμηση της τάσης προς επέκταση του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των τυπικών νόμων

(63). Η κριτική αποτίμηση της τάσης προς επέκταση του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των νόμων, όπως αποτυπώνεται στη νομολογία που προεκτέθηκε, επ' ουδενί δεν είναι μια απλή υπόθεση, ήδη δε έχουν εκφραστεί αντίθετες απόψεις στη σχετική αρθρογραφία. Σε μια πρώτη ανάγνωση, η επέκταση του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των τυπικών νόμων δύναται πράγματι να συμβάλει ώστε να περιοριστεί το φαινόμενο της παραμέλησης από πλευράς του νομοθέτη της υποχρέωσής του να αιτιολογεί προσηκόντως τις παρεμβάσεις του στην έννομη τάξη. Η δε συμμόρφωση του νομοθέτη με το καθήκον τεκμηρίωσης των νομοθετικών επιλογών θα συνέβαλε, με τη σειρά της, ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη διαφάνεια¹³⁹ όσον αφορά τα κίνητρα της νομοθέτησης, και, σε τελική ανάλυση, στην ορθολογικότητα των λαμβανόμενων μέτρων.

(64). Εξάλλου, εφόσον γίνεται δεκτό ότι, είτε δυνάμει ρητών διατάξεων του Συντάγματος, είτε με βάση την ερμηνεία του συνταγματικού κειμένου, ο νομοθέτης

¹³⁸ Σχετικά με το ζήτημα της παρεμβολής άσχετων διατάξεων σε νόμο βλ. μεταξύ άλλων Βλαχόπουλο, *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής - Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα*, σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 31 επ.

¹³⁹ Για την ανάγκη αιτιολόγησης ως προϋπόθεση της διαφάνειας βλ. Τροβά, *Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας στον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων*, σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σ. 463 επ.

βαρύνεται με το καθήκον της αιτιολόγησης των τυπικών νόμων, είναι απολύτως παράλογο και αντίθετο με το δικαιοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος να αναγνωρίζεται υπέρ του νομοθέτη το δικαίωμα να αθετεί τις εν λόγω συνταγματικές υποχρεώσεις του, μέσω νομολογιακών κατασκευών που οικοδομούνται στη βάση της «δογματική(ς) ιερότητα(ς) που αναγνωρίζεται στο αντιπροσωπευτικό σύστημα και την κοινοβουλευτική διαδικασία»¹⁴⁰. Άλλωστε, κατά της θεωρίας των *interna corporis* έχει ασκηθεί, εκ μέρους σημαντικής μερίδας της σύγχρονης θεωρίας του δικαίου, εντονότατη κριτική¹⁴¹.

(65). Από την άλλη πλευρά όμως, υπάρχει μία κρίσιμη παράμετρος που γεννά βάσιμες αμφιβολίες και καθιστά ένα μέρος της θεωρίας καχύποπτο, απέναντι στο δικαστικό έλεγχο της αιτιολογίας των τυπικών νόμων. Το ζήτημα αυτό είναι η υπεισέλευση του δικαστή, μέσω του ελέγχου της αιτιολογίας, στο πεδίο πολιτικών κρίσεων και εκτιμήσεων, τις οποίες μόνο ο τακτικός νομοθέτης νομιμοποιείται, στο πλαίσιο του της διάκρισης των εξουσιών, να ενεργεί. Με άλλα λόγια, εκφράζεται η ανησυχία ότι, δια του ελέγχου της αιτιολογίας, τα δικαιοδοτικά όργανα εισέρχονται «στο μείζον πολιτικό επίπεδο (της) αξιολόγησης των πραγματικών συνθηκών και περιστατικών [...], καθώς και σε μια σειρά αποφάνσεων που έχουν να κάνουν περισσότερο με τη σκοπιμότητα, παρά με τη νομιμότητα»¹⁴² των νομοθετικών παρεμβάσεων.

(66). Ελλείψει δε συγκεκριμένης και αυστηρά καθορισμένης μεθοδολογίας, ως προς την άσκηση ελέγχου της αιτιολογίας, θα μπορούσε βάσιμα να υποστηριχθεί ότι ο δικαστής είναι σε θέση να αυξομειώνει κατά βούληση την ένταση του δικαστικού ελέγχου, διαμορφώνοντας τη δικαστική του κρίση ανάλογα με ιδεολογικές προτιμήσεις και προερμηνευτικές επιλογές¹⁴³. Έτσι όμως θα ανατρεπόταν η θεσμική ισορροπία μεταξύ των κρατικών λειτουργιών και θα προκαλείτο σύγχυση μεταξύ των θεσμικών τους ρόλων, με τρόπο που θα μπορούσε υποθετικά να οδηγήσει, υπό μία ακραία εκδοχή, μέχρι και στην αλλοίωση της δημοκρατικής φυσιογνωμίας του πολιτεύματος και την υπονόμευση των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρμοδιοτήτων της Βουλής.

¹⁴⁰ Δελλής, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ, 2017, σ. 1576

¹⁴¹ Βλ. ενδεικτικά Βλαχόπουλο, *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής - Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα*, σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 31 επ. και Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 178, κατά τον οποίον «το σύστημα αποκλεισμού του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των εσωτερικών θεμάτων της Βουλής, όπως ισχύει στην Ελλάδα, έχει αποτύχει».

¹⁴² Καραβοκύρης, *Η «κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων - Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015, ΔτΑ, 68/2016, σ. 335-363*

¹⁴³ Πρόκειται για την προβληματική της «μετατροπής της ιδεολογίας σε νομολογία», βλ. ενδεικτικά Δρόσο, *Η ιδεολογία ως νομολογία στο παράδειγμα της απόφασης ΣτΕ 660/2018* σε: *Το Σύνταγμα εν εξελίξει Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη*, σ. 565 επ.

(67). Πράγματι, όσον αφορά τη νομολογία της δημοσιονομικής κρίσης, δεν φαίνεται λανθασμένη η επισήμανση ότι, καταφεύγοντας στον έλεγχο της αιτιολογίας των μνημονιακών νομοθετημάτων, «η ελληνική νομολογία παρακάμπτει και ένα σοβαρό πρόβλημα που άλλως θα είχε, την αντίφαση μεταξύ του έντονου ελέγχου συνταγματικότητας του νόμου που ασκεί με τις διακηρύξεις που οι σχετικές αποφάσεις διαλαμβάνουν περί οριακού δικαστικού ελέγχου των νομοθετικών επιλογών»¹⁴⁴. Παρατηρείται δηλαδή το παράδοξο, σε ζητήματα όπως ο σεβασμός των κοινωνικών δικαιωμάτων και η διαχείριση των δημοσιονομικών ζητημάτων του κράτους, όπου κατά κανόνα η πολιτική εξουσία διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια και ο έλεγχος της ουσιαστικής συνταγματικότητας των θεσπιζόμενων κανόνων είναι οριακός, τα δικαστήρια να ασκούν ένα «βαθύ» έλεγχο της αιτιολογίας.

(68). Εντούτοις, όπως έχει ορθά επισημανθεί, «μια απόλυτη διάκριση δικαιοσύνης και πολιτικής, σαν να αποτελούν δύο εντελώς διαφορετικά μεγέθη που δεν επιτρέπεται ποτέ να “συναντηθούν”» δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα¹⁴⁵. Συνεπώς, εκτιμάται ότι οι κίνδυνοι που εκτέθηκαν ανωτέρω δεν συνιστούν επαρκή επιχειρηματολογία, προκειμένου η δικαστική εξουσία να μην ελέγχει αν η αιτιολογία του τυπικού νόμου ανταποκρίνεται στις, ρητές ή ερμηνευτικά συναγόμενες, επιταγές του Συντάγματος. Εξάλλου, η επαγρύπνηση για την τήρηση του Συντάγματος εκ μέρους του τακτικού νομοθέτη, στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, αποτελεί καθήκον που το ίδιο το Σύνταγμα έχει αναθέσει στα δικαιοδοτικά όργανα. Παρατηρείται δε ότι η παραπάνω επιχειρηματολογία, θυμίζει έντονα τους συλλογισμούς που διατυπώνονταν στη νομολογία του 19^{ου} αιώνα, σύμφωνα με την οποία ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων θεωρείτο ανεπίτρεπτος, ως αντίθετος στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

(69). Ενόψει των ανωτέρω, ο κίνδυνος της υπεισέλευσης των δικαστηρίων σε πολιτικές κρίσεις, μέσω του ελέγχου της αιτιολογίας των νόμων, θα μπορούσε ενδεχομένως να αποσοβηθεί με τη νομολογιακή καθιέρωση μιας αυστηρά δομημένης μεθοδολογίας, η οποία θα καθορίζει με ακρίβεια τις προϋποθέσεις της άσκησης και τη διαβάθμιση της προσήκουσας έντασης του δικαστικού ελέγχου της αιτιολογίας των τυπικών νόμων. Πάντως, ενόψει της γενικότερης ασάφειας, η οποία, όπως ανωτέρω αναδείχθηκε, διακρίνει την πρόσφατη νομολογία της δημοσιονομικής κρίσης, κατά το μέρος που αφορά τον έλεγχο της αιτιολογίας, δεν προκύπτει ότι εν λόγω νομολογία

¹⁴⁴ Σαρμάς, *Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών (το ζήτημα της «αιτιολογίας» του νόμου)*, δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 02.04.2019

¹⁴⁵ Βλαχόπουλος, *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής - Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα, σε: Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 31 επ.

ανταποκρίνεται σε μεθοδολογικές προδιαγραφές τέτοιας αυστηρότητας. Το γεγονός αυτό εν πολλοίς εξηγείται, αν ληφθεί υπόψη ότι ο έλεγχος της αιτιολογίας του τυπικού νόμου αποτελεί νέο φαινόμενο στην ελληνική νομολογία και, κατά συνέπεια, παρίσταται εύλογο τα δικαστήρια να μην έχουν ακόμη διαπλάσει τα κατάλληλα μεθοδολογικά εργαλεία για την συστηματική αντιμετώπισή του.

(70). Για τη διαμόρφωση μιας τέτοιου είδους μεθοδολογίας, η νομολογία καλείται, σε συνεργασία με τη θεωρία του δικαίου, να άρει τις ασάφειες που υφίστανται και να διαπλάσει ένα συνεκτικό πλέγμα ερμηνευτικών κανόνων, βάσει των οποίων θα ασκείται ο δικαστικός έλεγχος της αιτιολογίας των τυπικών νόμων, προσδιορίζοντας ιδίως τις προϋποθέσεις της άσκησης του και τη διαβάθμιση της προσήκουσας έντασής του. Για να επιτευχθεί το ζητούμενο αυτό, σκόπιμο θα ήταν να ληφθούν υπόψη παρόμοιες πρακτικές που ακολουθούν τα δικαστήρια σε άλλες έννομες τάξεις και να αξιολογηθεί ο βαθμός επιτυχίας τους εντός των εννόμων αυτών τάξεων. Πρόκειται για ένα εξαιρετικά απαιτητικό επιστημονικό έργο, στο οποίο δεν υπεισέρχεται η παρούσα εργασία¹⁴⁶.

(71). Ολοκληρώνοντας το συλλογισμό που αναπτύχθηκε στα κεφάλαια που προηγήθηκαν, φαίνεται παρακινδυνευμένο, στην παρούσα φάση, να εκτιμηθεί αν η επέκταση του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας στην αιτιολογία των τυπικών νόμων, πέραν δηλαδή του «περιεχομένου» αυτών, όπως η επέκταση αυτή αποτυπώθηκε στις ανωτέρω «μνημονιακές» αποφάσεις, συνιστά μια μόνιμη μεταστροφή της ελληνικής νομολογίας, ή ένα φαινόμενο που σχετίζεται απλώς με τις συγκυρίες υπό τις οποίες εκδηλώθηκε. Σε κάθε περίπτωση, οι αποφάσεις της περιόδου της δημοσιονομικής κρίσης, σε συνδυασμό με την προγενέστερη νομολογία για το περιβάλλον, την πολεοδομία και την κοινωνική ασφάλιση, συγκροτούν από κοινού ένα διόλου ευκαταφρόνητο νομολογιακό προηγούμενο από περιπτώσεις, κατά τις οποίες ο έλεγχος της αιτιολογίας τυπικών νόμων από τα δικαστήρια κρίθηκε όχι απλώς θεμιτός, αλλά και επιβεβλημένος.

(72). Ενόψει των ανωτέρω, δεν θα ήταν αβάσιμη η εκτίμηση ότι η προσπάθεια του νομοθέτη να συστηματοποιήσει περαιτέρω τη διαδικασία αιτιολόγησης των νομοθετικών επιλογών, δυνάμει των σχετικών διατάξεων του 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος», συνδέεται αιτιωδώς με τις αυξημένες απαιτήσεις τεκμηρίωσης

¹⁴⁶ Πάντως, χρήσιμες πληροφορίες συγκριτικού δικαίου, αναφορικά με τη δυνατότητα των δικαστηρίων να συνεκτιμούν, στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας, δεδομένα της εμπειρικής πραγματικότητας, από τα εξαρτήθηκε η θεσμοθέτησή των επίδικων μέτρων περιλαμβάνονται σε: Yowell P., *Constitutional Rights and Constitutional Design -Moral and Empirical Reasoning in Judicial Review*, Hart 2018, ιδίως σ. 73 επ. Περαιτέρω, βλ. Σαρμά, *Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών (το ζήτημα της «αιτιολογίας» του νόμου)*, δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 02.04.2019, όπου γίνεται λόγος για τον έλεγχο της αιτιολογίας νομοθετημάτων που ασκούν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δικαιωμάτων του ανθρώπου.

των τυπικών νόμων, τις οποίες προέβαλε η νομολογία κατά την τελευταία δεκαετία. Υπό την έννοια αυτή, η νομολογία της περιόδου της οικονομικής κρίσης έχει ήδη παραγάγει ένα θετικό αποτύπωμα, το οποίο συνίσταται στην παρακίνηση του νομοθέτη να λάβει, περισσότερο από ποτέ, τους μετρητοίς την υποχρέωσή του να αιτιολογεί τις παρεμβάσεις του στην έννομη τάξη.

Βιβλιογραφία & Αρθρογραφία

Ανδρουλάκης Ν., *Το «Κράτος των Δικαστών»: Ένα ανύπαρκτο σκιάχτρο*, ΝοΒ 1985, σ. 189 επ.

Βενιζέλος Ευ., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008

Βλαχόπουλος Σπ., *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής - Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα*, σε: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017

Βλαχόπουλος Σπ., *Ζωή δεν είναι μόνο η οικονομία - Το δικαίωμα στη συλλογική εβδομαδιαία αργία*, ΘΠΔΔ 2017, σ. 313 επ.

Βλαχόπουλος Σπ. (επιμ.), *Θεμελιώδη δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017

Βλαχόπουλος Σπ., *Τεκμηρίωση των κανονιστικών διοικητικών πράξεων*, ΔΔικ 2019, σ. 433 επ.

Βλαχόπουλος Σπ. (εισ.), *Επαναστατικά Συντάγματα: Το όραμα των επαναστατημένων Ελλήνων για μια φιλελεύθερη και δημοκρατική πολιτεία* σε: *Τα Συντάγματα της Επανάστασης (1822-1827)*, Τα Νέα, 2021

Γεραπετρίτης Γ., *Σύνταγμα και Βουλή*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012

Δελλής Γ., *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ, 2017, σ. 1576

Δρόσος Γ., *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1996

Δρόσος Γ., *Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή*, ΕφημΔΔ 2015

Δρόσος Γ., *Η ιδεολογία ως νομολογία στο παράδειγμα της απόφασης ΣτΕ 660/2018* σε: *Το Σύνταγμα εν εξελίξει Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη*, σ. 565 επ.

Ευστρατίου Π.Μ., *Η ενσωμάτωση της οδηγίας για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (85/337/ΕΟΚ) στο ελληνικό δίκαιο*, ΔΔικ 1998, σ. 561 επ.

Ευστρατίου Π.Μ., *Κύρωση περιβαλλοντικών όρων με νόμο και προστασία του περιβάλλοντος*, Περιβάλλον και Δίκαιο 1999, 524 επ.

Ευστρατίου Π.Μ., *Νομοθετικός καθορισμός όρων για την προστασία του περιβάλλοντος και δικαίωμα δικαστικής προστασίας*, ΔτΑ 1999, σ. 845 επ.

Καραβοκύρης Γ., *Η «κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων - Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015*, ΔτΑ, 68/2016, σ. 335-363

Κασιμάτης Γ., *Οι Βασικές Θέσεις της Απόφ. 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβούλιου Της Επικρατείας*, ΤοΣ 1/2012

Κοντιάδης Ξ., *Ελεύθερη εντολή και κομματική πειθαρχία. Η πολιτική αξιοπιστία ως κριτήριο θεσμικής συμπεριφοράς του βουλευτή*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 1996, σ. 169 επ.

Λαζαράτος Π., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, Εκδόσεις Θέμις, 2014

Λαζαράτος Π., *Το δικαίωμα στον ελεύθερο χρόνο της Κυριακής*, ΘΠΔΔ 2017, σ. 307 επ.

Λιγωμένου Α., *Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των νομοσχεδίων που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1 εδάφ. δ' Συντ.)*, ΘΠΔΔ 2012, σ. 786

Μάνεσης Αρ., *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως Τεχνική της Πολιτικής Ελευθερίας, Εκδόσεις Σάκκουλα 1980

Μανιτάκης Αντ., *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή*, δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 16.04.2011

Μηλιώνης Ν., *Η οικονομική ανάλυση του δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης σε: Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017, σ. 67 επ.

Μουζουράκη Π., *Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μια νέα φάση ή - περισσότερες από μία - αντιφάσεις στην σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014*, ΕφημΔΔ, 2015, σ. 275-295.

Παντελής Αντ., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα, 2018

Παντελής Αντ., *Η αναπομπή νομοσχεδίων*, Καθημερινή, 30.04.2008

Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη Π., *Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης*, ΘΠΔΔ 2/2012 σ. 113 επ.

Παπαρρηγοπούλου Π., *Η υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικής μελέτης και η κρατική εγγύηση για επαρκείς συντάξεις στην απόφαση ΣτΕ Ολ 1889/2019* ΘΠΔΔ 2019, σ. 917

Παπασπύρου Ν., *Θεμιτός και αθέμιτος νομολογιακός δυναμισμός Η ένταση του δικαστικού ελέγχου πράξεων που εξειδικεύουν συνταγματικούς σκοπούς*, ΤοΣ 5/1999 σ.807 επ.

Παπασπύρου Ν., *Το ζήτημα της έντασης του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας*: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σ. 399 επ.

Παπατόλιας Απ., *Εξισορρόπηση του συστήματος διακυβέρνησης και αναθεωρητική πρωτοβουλία*, δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 25.06.2017

Ρήγας Β., *Περί της νομοθετικής λειτουργίας: όροι του νομοθετείν και δικαστικός έλεγχος της τηρήσεως αυτών*, Μέρος Α΄ ΝοΒ 2014. 504, Μέρος Β΄ ΝοΒ 2014. 860, Μέρος Γ΄ ΝοΒ 2014. 2298

Σακελλαροπούλου Αικ., *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και το άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος. Δικονομική οργάνωση ή περιορισμός του διάχυτου ελέγχου*; ΤοΣ 2007 σελ. 789 επ.

Σαρμάς Ι., *Η λήψη υπόψη εμπειρικών δεδομένων κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων με τις οποίες επιβάλλεται περικοπή αποδοχών (το ζήτημα της «αιτιολογίας» του νόμου)*, δημοσιευμένο στο διαδίκτυο (<https://www.constitutionalism.gr/>) στις 02.04.2019

Σιούτη Γ., *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2003

Σιούτη Γ., *Η προστασία της φύσης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια*, σ. 1205 επ., Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004

Σπυρόπουλος Φ., *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2006

Στεργίου Α., *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2017

Τροβά Ε., *Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας στον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων*, σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σ. 463 επ., Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004

Χατζηπαναγιώτου Μ., *Το επιτελικό κράτος. Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν 4622/2019*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021

Χαλαζωνίτης Κ., *Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου*, σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, Υπουργείο Οικονομικών, 1984

Χρήστου Β., *Μεταβολή των χρήσεων γης με τυπικό νόμο και δικαστικός έλεγχος*. Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 123/2007, ΕφημΔΔ 2007, σ. 148 επ.

Χρήστου Β., *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων δια τυπικού νόμου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2010

Χρυσόγονος Κ., *Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Αρμ. 1985 σ. 1038 επ.

Decleris M., *The deep judicial control of public policy, condition sine qua non for environmental order and sustainable development*, Sixth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, April 15-19, 2002 San Jose, Costa Rica, Proceedings Volume 1, p. 347 et seq.

Dellis G., *Can you teach an old public law system new trick? The Greek experience on good regulation* σε: Auby J.-B., Perroud Th. (ed), *Regulatory Impact Assessment*, INAP Paris 2013.

Yowell P., *Constitutional Rights and Constitutional Design -Moral and Empirical Reasoning in Judicial Review*, Hart 2018