



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

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΕΝΙΑΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2018 - 2019

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Του Ελευθερίου Χριστοπάνου

ΑΜ: 7340011118027

**Η ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΚΑΙ Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΤΗΣ
ΕΛΕΓΧΟΣ**

Επιβλέπων Καθηγητής: κ. Γεώργιος Δελλής

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2019

Copyright © ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ ΧΡΙΣΤΟΠΑΝΟΣ

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2019

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.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
A. Μια νέα οπτική	1
B. Σκιαγράφηση της παρούσας μελέτης	2
II. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ - Η ΑΛΛΟΔΑΠΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	4
A. Το παράδειγμα των ΗΠΑ	4
1. Η θεσμοθέτηση των RIA's (Regulatory Impact Assessments)	4
1.1. Οι απαρχές: Η εγκαθίδρυση του New Deal και η θεσμική αντίδραση	4
1.2. Η Administrative Procedure Act (APA)	5
1.3. Τα εκτελεστικά διατάγματα της Προεδρίας Reagan	6
1.4. Η RIA υπό την Προεδρία Clinton	7
1.5. Η Προεδρία G. Bush Jr.	8
1.6. Νεότερες εξελίξεις: η Προεδρία Obama	8
1.7. Η στάση του Κογκρέσου	8
2. Η νομολογιακή αντιμετώπιση	9
2.1. Η «υπόθεση του βενζολίου»	9
2.2. Η «υπόθεση των αερόσακων»	10
2.3. Η υπόθεση Chevron	11
B. Στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού	13
1. Λίγα λόγια για το μοντέλο του Ηνωμένου Βασιλείου	13
2. Οι πρωτοβουλίες του ΟΟΣΑ	14
2.1. Το “Regulatory Reform Programme”	14
2.2. Οι μεταγενέστερες πρωτοβουλίες	15
2.3. Οι εκθέσεις για την Ελλάδα	16
3. Η Ευρωπαϊκή Ένωση	16
3.1. Οι απαρχές: Η Business Impact Assessment (BIA)	16
3.2. Η πρόμη φάση: Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση	17

3.3. Η έκθεση Mandelkern.....	17
3.4. Η εδραίωση: Το «Σχέδιο Δράσης» του 2002 και η Διοργ. Συμφωνία του 2003	18
3.5. Από την «καλή» στην «έξυπνη» νομοθέτηση.....	19
3.6. Η σημερινή «ατζέντα».....	19
3.7. Η νομολογιακή αντιμετώπιση.....	20
4. Η επιστημονική τεκμηρίωση στη νομολογία του ΕΛΔΑ	23
III. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ - Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	25
A. Η κατ' αρχήν επιφυλακτική στάση - αίτια.....	25
B. Οι προσπάθειες θεσμοθέτησης	27
1. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης	27
1.1. Οι υπό απελευθέρωση τομείς	27
1.2. Ο τομέας του περιβάλλοντος	29
1.3. Ο GDPR	30
2. Η εγκαθίδρυση ολοκληρωμένου πλαισίου	30
2.1. Η εγκύκλιος του 2006.....	30
2.2. Ο ν. 4048/2012.....	31
Γ. Η νομολογιακή αντιμετώπιση.....	33
1. Οι σποραδικές εξαιρέσεις	33
2. Το παράδειγμα του περιβάλλοντος.....	34
2.1. Η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και οι παραλλαγές της.....	34
2.2. Η περιβαλλοντική διαβούλευση.....	36
3. Η νομολογία των μνημονίων	37
3.1. Οι περιπτώσεις των ειδικών μισθολογίων.....	37
3.2. Το πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης	41
3.2.1. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	41
3.2.2. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	44
3.3. Η περίπτωση της κατάργησης των δώρων των δημοσίων υπαλλήλων.....	46
4. Οι αποφάσεις για την κυριακάτικη αργία.....	47

5. Οι μεταβολές στις δομές της δημόσιας διοίκησης	49
IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	51
V. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	54

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

A. Μια νέα οπτική

Η επιστημονική τεκμηρίωση δεν εθεωρείτο ανέκαθεν αυτονόητο προαπαιτούμενο της δημόσιας ρύθμισης στη νομική σκέψη των χωρών των ηπειρωτικών δικαίων. Η παραδοσιακή δογματική αφετηρία στην οποία στηρίζονται, εν πολλοίς ακόμη και σήμερα, οι σχολές του δημοσίου δικαίου των παραπάνω χωρών - μεταξύ των οποίων και η χώρα μας - περιστρέφεται γύρω από τις έννοιες της «νομιμότητας» ή αλλιώς της «δημοκρατικής νομιμοποίησης» των δημόσιων επιλογών κρίνοντας αυτές ως όρο αναγκαίο αλλά και επαρκή ώστε να καταστεί η εκάστοτε ρύθμιση τμήμα μιας κρατικοδικαϊκής έννομης τάξης. Εφόσον ένα κανονιστικό κείμενο, είτε αυτό είναι νόμος είτε κανονιστική πράξη, συνάδει από πλευράς διαδικαστικών προϋποθέσεων και περιεχομένου προς τους υπερκείμενους κανόνες δικαίου τεκμαίρεται κατ' αρχήν, με βάση την οπτική που υιοθετεί η θεωρία αλλά και η νομολογία των παραδοσιακών ηπειρωτικών δημοσίων δικαίων, «κατάλληλο» να ρυθμίσει την ανθρώπινη συμβίωση.

Αυτήν την καθαρά «αξιακή» - και ίσως, με μια μικρή δόση υπερβολής, «μεταφυσική»¹ - θεώρηση της νομιμότητας αμφισβητεί και της ασκεί κριτική η οικονομική ανάλυση του δικαίου. Πρόκειται για ρεύμα διεπιστημονικής - όπως μαρτυράει το όνομά του - φύσης, του οποίου οι ρίζες ανευρίσκονται στην έννομη τάξη των ΗΠΑ, όπου και ωρίμασε ιδίως από τη δεκαετία του 1970 και έπειτα². Το εν λόγω ρεύμα εκκινεί από μια διαφορετική, πιο «πραγματιστική», αφετηρία όσον αφορά το ρόλο της δημόσιας ρύθμισης στην έννομη τάξη, καθώς μετατοπίζει το κέντρο βάρους στο «πώς» των δημόσιων επιλογών, αξιολογώντας αυτές με γνώμονα το πόσο αποτελεσματικά³ επιδιώκουν τους στόχους για την εξυπηρέτηση των οποίων θεσπίζονται⁴. Στο πλαίσιο αυτό, προτάσσει, μέσω συγκεκριμένων μεθοδολογικών εργαλείων, αφενός την ανάγκη επιστημονικής τεκμηρίωσης των κανονιστικών, υπό ευρεία έννοια, επιλογών (μελέτες εκτίμησης επιπτώσεων), αφετέρου τη λήψη όσο το δυνατόν πληρέστερης πληροφόρησης δια της προληπτικής ενεργούς συμμετοχής των μερών που πλήττονται άμεσα ή έμμεσα από την προς θέσπιση ρύθμιση (διαβούλευση).

¹ Γ. Δελλής, *Δήμος και Αγορά*, Εκδόσεις Ευρασία, 2018, σ. 11.

² Βλ. για τα θεμέλια της οικονομικής ανάλυσης ενδ. R. Posner, *Economic Analysis of Law*, Little, Brown & Company, 1972 και στην Ελλάδα, Π. Γέμτου, *Οι θεωρητικές βάσεις της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου*, ΝοΒ, 1999, σ. 2 επ.

³ Με όρους οικονομικής επιστήμης, σε ποιο βαθμό επιτυγχάνουν την κοινωνική ευημερία.

⁴ Για την ορολογική διασαφήνιση του όρου «αποτελεσματικότητα» στην οικονομική επιστήμη βλ. Δελλή, ο.π., 2018, σ. 66-67.

Γιατί όμως είναι αναγκαία τα παραπάνω εργαλεία ; Προς τι, εν τέλει, αυτή η μεταβολή δογματικού αλλά και μεθοδολογικού παραδείγματος ; Στα εν λόγω - κατ' αρχήν εύλογα για έναν νομικό - ερωτήματα η οικονομική ανάλυση απαντά αναδεικνύοντας δύο, ιδίως, παθογένειες - «κόστη», κατά την ορολογία του Ronald Coase⁵, που «ενδημούν» στα κρατικά όργανα, πολιτικά ή μη, και γιγαντώνονται κατά τη διαδικασία κατάστροφης της δημόσιας ρύθμισης, καθιστώντας την, τελικά, αναποτελεσματική. Πρόκειται για τα φαινόμενα της «ασυμμετρίας πληροφόρησης»⁶ και του «κόστους αντιπροσώπευσης»⁷. Το πρώτο αφορά στην εγγενή αδυναμία του αποφασίζοντος (αλλά και του γνωμοδοτούντος) οργάνου που δρα «από πάνω προς τα κάτω» να έχει πρόσβαση στο σύνολο του όγκου πληροφοριών που έχει στη διάθεσή του το ενδιαφερόμενο κοινό και που είναι απαραίτητο να ληφθεί υπόψη προκειμένου η δημόσια ρύθμιση να πετύχει το σκοπό της κατά το βέλτιστο τρόπο. Το δεύτερο, απόρροια σε μεγάλο βαθμό του πρώτου, συνίσταται στον «ηθικό κίνδυνο»⁸ που υφίσταται σε κάθε σχέση αντιπροσώπευσης - και μια τέτοια είναι, κατά την οικονομική ανάλυση, η σχέση ανάμεσα στους πολίτες και τα κρατικά όργανα, νομοθετικά ή διοικητικά - στο πρόσωπο του εντολοδόχου, να δράσει ιδιοτελώς επιδιώκοντας την εξυπηρέτηση των ατομικών του συμφερόντων. Στο παράδειγμα, ιδίως, των κρατικών οργάνων, να ενεργήσουν κατά παραγνώριση ή, χειρότερα, προς βλάβη του δημοσίου συμφέροντος. Οι ανωτέρω παθογένειες λαμβάνουν, δυστυχώς, τη μέγιστη τιμή τους στην περίπτωση της χώρας μας.

Καθίσταται, συνεπώς, αντιληπτό εκ των ανωτέρω ότι η προσφορότητα μιας δημόσιας απόφασης να εκπληρώσει το σκοπό για τον οποίο «γεννήθηκε» δεν είναι καθόλου αυταπόδεικτη. Αντιθέτως θα πρέπει, σύμφωνα με τις διδαχές της οικονομικής ανάλυσης, σε κάθε περίπτωση να πιστοποιείται η επιστημονική και η εν γένει πληροφοριακή πληρότητα της τελευταίας με βάση τα προαναφερθέντα εργαλεία. Ο δε έλεγχος της τεκμηρίωσης θα πραγματοποιηθεί, σε τελικό στάδιο, από το δικαστή εντός των ορίων και σύμφωνα με τη φύση των καθηκόντων του.

B. Σκιαγράφηση της παρούσας μελέτης.

Η παρούσα μελέτη εστιάζει στην απαίτηση της προηγούμενης επιστημονικής τεκμηρίωσης των δημόσιων αποφάσεων, όπως αυτή υποστασιοποιείται μέσω του εργαλείου της μελέτης των επιπτώσεων που οι εν λόγω αποφάσεις αναμένεται να επιφέρουν, με έμφαση στην αντιμετώπιση της καινοτόμου αυτής επιταγής από το δικαστή σε συνάρτηση και με τα γενικότερα όρια του δικαστικού ελέγχου.

⁵ R. Coase, The Problem of Social Cost, The Journal of Law and Economics, 1960, σ. 1 επ.

⁶ Βλ. ενδ. Δελλής, ο.π., 2018, σ. 152-154.

⁷ Βλ. ενδ. Δελλής, ο.π., 2018, σ. 86, 174-180 και 345.

⁸ Βλ. ενδ. Δελλής, ο.π., 2018, σ. 77.

Η μελέτη διακρίνεται σε δύο κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο καταβάλλεται προσπάθεια, πρώτον, να παρουσιασθεί η ιστορική πορεία και η ωρίμανση του εργαλείου της μελέτης επιπτώσεων στο δικαϊκό σύστημα των ΗΠΑ. Παράλληλα γίνεται παράθεση συγκεκριμένων δικαστικών αποφάσεων του Supreme Court, χαρακτηριστικών της νομολογιακής αντιμετώπισης της υποχρέωσης επιστημονικής τεκμηρίωσης, καθώς και της γενικότερης αντίληψης που διαπνέει το σώμα σχετικά με τα όρια του δικαστικού ελέγχου επί των δημόσιων (διοικητικών εν προκειμένω) επιλογών. Στη συνέχεια παρουσιάζεται η μεταπήδηση και η εξέλιξη του ανωτέρω εργαλείου, στην άλλη όχθη του Ατλαντικού, στην Ευρώπη, μέσα από τις προσπάθειες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), αλλά και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ταυτόχρονη παράθεση ορισμένων παραδειγμάτων της σταδιακά αυξανόμενης νομολογιακής αντιμετώπισής του από το ΔΕΕ.

Στο δεύτερο κεφάλαιο η μελέτη καταπιάνεται με την ελληνική πραγματικότητα. Σκιαγραφείται, πρώτον, η πορεία μέχρι τη θεσμοθέτηση με το ν. 4048/2012 ορισμένων χαρακτηριστικών διαδικαστικών εργαλείων της οικονομικής ανάλυσης και, κατόπιν, αναλύεται ο ίδιος ο νόμος. Ακολουθεί το αμιγώς νομολογιακό σκέλος της παράθεσης και εξέτασης, με κριτική ματιά, των κυριότερων, μέχρι σήμερα, ελληνικών αποφάσεων που πραγματεύονται το ζήτημα της επιστημονικής τεκμηρίωσης των νομοθετικών και κανονιστικών επιλογών. Η ανάλυση ολοκληρώνεται με μια τελική αποτίμηση της στάσης που φαίνεται να τηρεί ο έλληνας δικαστής απέναντι στις επιταγές του «νέου» αυτού δημοσίου δικαίου.

II. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ - Η ΑΛΛΟΔΑΠΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

A. Το παράδειγμα των ΗΠΑ

1. Η θεσμοθέτηση των RIA's (Regulatory Impact Assessments)

1.1. Οι απαρχές: Η εγκαθίδρυση του New Deal και η θεσμική αντίδραση

Η μεγάλη ύφεση του 1929, η οποία σήμανε την κατάρρευση της δογματικής προσήλωσης⁹ στην πολιτική του «laissez - faire»¹⁰, οδήγησε τον μετέπειτα πρόεδρο των ΗΠΑ Φραγκλίνο Ρούζβελτ στη θέσπιση μιας σειράς φιλόδοξων μέτρων με κεντρικό άξονα την αύξηση του όγκου των κεντρικών - ομοσπονδιακών υπηρεσιών και την ενίσχυση των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων τους. Το θεσμικό αυτό πρόγραμμα έμεινε στην ιστορία με την ονομασία “New Deal” και αποτέλεσε το πρώτο στάδιο¹¹ διαμόρφωσης του περίφημου «ρυθμιστικού κράτους» (“regulatory/ administrative state”)¹² των ΗΠΑ.

Οι καινοφανώς διευρυμένες, ωστόσο, αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας που προωθούσε το παραπάνω μοντέλο γρήγορα αποτέλεσαν αντικείμενο αντιδράσεων και καχυποψίας από τους θεωρητικούς της εποχής. Οι πολέμιοι του εν λόγω μοντέλου εστίασαν την κριτική τους ιδίως στον κίνδυνο αυθαίρετης δράσης εκ μέρους των αρχών, στηριζόμενοι στα δεδομένα της συγκέντρωσης πλήθους ετερόκλητων εξουσιών νομοθετικής, διοικητικής και δικαστικής φύσης υπό τη σκέπη της ίδιας αρχής, της έλλειψης άμεσης πολιτικής λογοδοσίας και της συνακόλουθης ευαισθησίας σε πιέσεις προερχόμενες από ομάδες συμφερόντων (lobbies)¹³.

Σε αυτό το πλαίσιο, πέραν της κριτικής που συνάντησε το μοντέλο του New Deal σε ακαδημαϊκό επίπεδο εξίσου άμεση ήταν και η θεσμική αντίδραση. Η αντίδραση αυτή εντοπίζεται σε δύο επίπεδα. Σε ένα πρώτο επίπεδο, κατεβλήθη προσπάθεια από το Κογκρέσο να οριοθετηθεί συνολικά η δράση των ομοσπονδιακών διοικητικών αρχών μέσω ενός νομοθετήματος που θα ρύθμιζε συγκεντρωτικά τη διοικητική διαδικασία. Το νομοθέτημα αυτό αποτέλεσε η Administrative Procedure Act (εφεξής APA)¹⁴, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 11 Ιουνίου του 1946 και διατηρείται στην έννομη τάξη των ΗΠΑ μέχρι και σήμερα, συνιστώντας

⁹ Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal, ΕφημΔΔ, 2011, σ. 461.

¹⁰ Όπως ονομάζεται το οικονομικό σύστημα όπου οι συναλλαγές μεταξύ ιδιωτών δεν επηρεάζονται από την κρατική παρέμβαση.

¹¹ Βλ. R. Posner, The Rise and Fall of Administrative Law, Symposium on Administrative Law, Chicago - Kent Law Review, 1997, σ. 954.

¹² Όπως έχει επικρατήσει να χαρακτηρίζεται το κράτος με στοιχεία αφενός την εκχώρηση ευρύτερων αρμοδιοτήτων από τον πολιτικό στον τεχνοκράτη και αφετέρου τη διασφάλιση όχι μόνο της δημοκρατικής νομιμοποίησης αλλά και της αποτελεσματικότητας των ρυθμιστικών επιλογών. Βλ. Δελλή, ο.π., 2018, σ. 395, υποσημ. 91.

¹³ Βλ. C. Sunstein, Constitutionalism after the New Deal, Harvard Law Review, 1987, σ. 446-447.

¹⁴ Βλ. ακριβώς παρακάτω, I.A.1.2.

θεμελιακό στοιχείο του αμερικανικού διοικητικού δικαίου. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, τα αμερικάνικα δικαστήρια, και ιδίως το Supreme Court, επιχείρησαν τηρώντας μια κάπως «φοβική» στάση, να περιορίσουν τις ρυθμιστικές πρωτοβουλίες των ομοσπονδιακών αρχών απαιτώντας από τις τελευταίες να τεκμηριώνουν ότι τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από τη ρυθμιστική δράση δικαιολογούν τυχόν μειονεκτήματα αυτής.¹⁵

1.2. Η Administrative Procedure Act (APA)

Όπως κατέστη ήδη αντιληπτό, η APA θεσπίστηκε σε περίοδο δυσπιστίας προς τη (διευρυμένη) δράση των διοικητικών αρχών. Αποτέλεσε, ωστόσο, όπως έχει ορθά τονισθεί από την αμερικανική θεωρία¹⁶ έναν «ιστορικό συμβιβασμό», καθώς η υιοθέτησή της σήμανε την αποδοχή του ρυθμιστικού κράτους ως συστατικού του ομοσπονδιακού συστήματος παραγωγής κανόνων, εφόσον πάντως κατά τη διαδικασία θέσπισής των τελευταίων τηρούνται οι προβλεπόμενες διαδικαστικές δικλείδες. Οι συντάκτες της φαίνεται να αναγνωρίζουν το γεγονός ότι η τεχνογνωσία ορισμένων διοικητικών αρχών (όπως οι ανεξάρτητες αρχές, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της) δε γίνεται να υποκατασταθεί θεσμικά και, στο πλαίσιο αυτό, επιδιώκουν τη διαμόρφωση μιας διοικητικής διαδικασίας που επιτρέπει την ισορροπημένη εφαρμογή της εμπειρογνωσίας για την επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων.

Στο αμιγώς τεχνικό σκέλος, η APA διακρίνει ανάμεσα σε γενικές και απρόσωπες (“rulemaking”)¹⁷ και ατομικές (“adjudication”) αποφάσεις. Και οι δύο κατηγορίες αποφάσεων λαμβάνονται στη βάση - κατ’ εξαίρεση - τυπικών (“formal”) ή άτυπων (“informal”) διαδικασιών. Σε κάθε περίπτωση λαμβάνεται πρόνοια έτσι ώστε να διασφαλίζεται, είτε σε συλλογικό (διαβούλευση)¹⁸, είτε σε ατομικό (προηγούμενη ακρόαση) επίπεδο, η προηγούμενη συμμετοχή των μερών που θίγονται από την απόφαση¹⁹. Προβλέπεται δε δημοσίευση των κανονιστικών αποφάσεων στο Ομοσπονδιακό Μητρώο (“Federal Register”).

Η σημαντικότερη καινοτομία που εισάγει όμως η APA είναι άλλη. Στην πέμπτη παράγραφο του 10^{ου} άρθρου του νόμου οριοθετείται - τουλάχιστον για τις εκδοθείσες στο πλαίσιο άτυπης διαδικασίας αποφάσεις²⁰ - το εύρος του δικαστικού ελέγχου. Σύμφωνα με το εν

¹⁵ Πρόκειται, κατ’ ουσία, για μια μορφή ήπιου δικαστικού ακτιβισμού, το γνωστό στις ΗΠΑ “hard - look doctrine”. Βλ. και παρακάτω, I.A.2.1.

¹⁶ R. Posner, ο.π., 1997, σ. 954.

¹⁷ Σε αντιστοιχία με τις δικές μας κανονιστικές πράξεις.

¹⁸ “Notice and comment” procedure.

¹⁹ Δεδομένου ότι η εξαντλητική παρουσίαση του νομοθετήματος υπερβαίνει τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, μια περιεκτική παρουσίαση της APA είναι διαθέσιμη στον ιστότοπο: https://epic.org/open_gov/Administrative-Procedure-Act.html. Για το αυθεντικό κείμενο του νομοθετήματος

βλ.: <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>.

²⁰ Για τις αποφάσεις που έχουν, κατ’ εξαίρεση, εκδοθεί στο πλαίσιο της οιονεί δικαστικής (“trial - like”) τυπικής διαδικασίας το επίπεδο δικαστικού ελέγχου διαφοροποιείται. Ο δικαστής εξετάζει εάν ο διοικητικός φάκελος

λόγω άρθρο λοιπόν, το δικαστήριο μπορεί (και υποχρεούται) να ακυρώσει την πράξη μιας διοικητικής αρχής εφόσον αυτή, μολοντί δεν αντίκειται κατ' αρχήν στο νόμο, θεωρηθεί εντούτοις «αυθαίρετη και καταχρηστική²¹» ή εκδοθείσα «κατά κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας²²». Για να κριθεί δε μία απόφαση «αυθαίρετη» θα πρέπει να εξεταστεί «εάν ελήφθησαν υπόψη όλοι οι σχετικοί παράγοντες», καθώς και αν έλαβε χώρα ένα «πρόδηλο σφάλμα εκτίμησης²³». Πρόκειται, όπως γίνεται αντιληπτό, για μια μορφή ελέγχου που προσιδιάζει στον οριακό έλεγχο που ασκεί επί των κανονιστικών επιλογών το ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας.

1.3. Τα εκτελεστικά διατάγματα της Προεδρίας Reagan

Η πιο σημαντική, ωστόσο, εξέλιξη του διοικητικού δικαίου στην έννομη τάξη των ΗΠΑ ως προς το σκέλος της επιστημονικής τεκμηρίωσης των δημόσιων αποφάσεων, έλαβε χώρα αρκετά χρόνια αργότερα, το 1981, όταν ο Πρόεδρος Reagan εισήγαγε για πρώτη φορά, με το εκτελεστικό διάταγμα 12291, ένα ολοκληρωμένο, συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου των ρυθμιστικών επιλογών των ομοσπονδιακών αρχών²⁴. Πλέον, μελέτη ρυθμιστικών επιπτώσεων (Regulatory Impact Assessment - RIA), υπό την ειδικότερη μορφή μιας «σκληρής»²⁵, χρηματοποιημένης ανάλυσης κόστους - οφέλους, συνόδευε υποχρεωτικά οποιαδήποτε διοικητική ρυθμιστική πρωτοβουλία «μειζονος σημασίας»²⁶. Η μελέτη υποβαλλόταν, σε ένα

εμπεριέχει όλα εκείνα τα ουσιαστικά στοιχεία (“substantive elements”) τα οποία «ένας ορθολογικά σκεπτόμενος άνθρωπος θα θεωρούσε επαρκή για να στηρίξουν το συμπέρασμα» (βλ. άρθρο 10, παρ. 5, στ. 5 της APA). Βλ. πάντως και *T. Miles/ C. Sunstein, The Real World of Arbitrariness Review*, University of Chicago Law Review, 2008, σ. 764, όπου υποστηρίζεται ότι τα δύο αυτά επίπεδα ελέγχου είναι, ουσιαστικά, τα ίδια.

²¹ “Arbitrary and capricious” κατά το γράμμα του νόμου.

²² “An abuse of discretion”.

²³ Βλ. *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Inc.*, 463 US, 29, 1983, σκ. 44 (παρακάτω I.A.2.2.). Βλ. Επίσης, *Bowman Transportation, Inc. v. Arkansas-Best Freight System, Inc.*, 419 US, 281, 1974, σκ. 285 και *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe*, 401 US, 402, 1971, σκ. 416.

²⁴ Είχαν προηγηθεί, ωστόσο, κάποιες αποσπασματικές προσπάθειες ένταξης του εργαλείου της μελέτης επιπτώσεων μέσω της μεθόδου της ανάλυσης κόστους - οφέλους, στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία από τους προηγούμενους Προέδρους.

Πιο συγκεκριμένα, ο Πρόεδρος Nixon εισήγαγε μια άτυπη διαδικασία, με τίτλο “Quality of life Review”, η οποία είχε στόχο την αποτίμηση του κόστους και ιδίως των οικονομικών επιβαρύνσεων των σπουδαιότερων νομοθετικών ρυθμίσεων στις επιχειρήσεις.

Στη συνέχεια, ο Πρόεδρος Ford τυποποίησε την προηγούμενη άτυπη πρακτική καθιερώνοντας, με το εκτελεστικό διάταγμα 11821/1974, την υποχρέωση των νομοπαρασκευαστικών υπηρεσιών να συνοδεύουν κάθε νομοθετική πρωτοβουλία με έκθεση επιπτώσεων για τον πληθωρισμό (“Inflation Impact Assessment”).

Ακολούθως, ο Πρόεδρος Carter συνέστησε μια ad hoc ομάδα εξειδικευμένων οικονομολόγων το “Regulatory Analysis Review Group”, με καθήκον την εκπόνηση διυπηρεσιακών αναλύσεων των προτεινόμενων ρυθμίσεων αυξημένης σημασίας.

Για μια αναλυτικότερη παρουσίαση των ανωτέρω βλ. *A. Renda, Impact Assessment in the EU: The State of Art and the Art of the State*, Brussels: Centre of European Policy Studies, 2006, σ. 10-11, *R. Hahn/ R. Litan, Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the US and Europe*, *Journal of International Economic Law*, 2005, σ. 474 και *A. Χαντζή/ Σ. Ναλπαντίδου, Η Ανάλυση Επιπτώσεων των Κανονιστικών Ρυθμίσεων*, ΕφαρμογέςΔΔ, 2008, σ. 37.

²⁵ Δελλής, ο.π., 2018, σ. 202 και 208.

²⁶ Βλ. ενδ. *Renda*, ο.π., σ. 10 επ., *Hahn/ Litan*, ο.π., σ. 475.

δεύτερο στάδιο, σε αξιολόγηση από μία κεντρική ειδική υπηρεσία, την OIRA²⁷, η οποία είχε συσταθεί ειδικά για τον σκοπό αυτό στο εσωτερικό του OMB²⁸. Η εν λόγω υπηρεσία είχε αρμοδιότητα όχι μόνο να αξιολογεί, αλλά και να αναστέλλει ρυθμιστικές πρωτοβουλίες εωσότου λάβει μια εμπειριστατωμένη ανάλυση κόστους -οφέλους²⁹.

Τέσσερα χρόνια αργότερα, το 1985, ο Reagan επεξέτεινε τη βασική ιδέα, επιβάλλοντας με το εκτελεστικό διάταγμα υπ' αριθ. 12498 σε όλες τις ομοσπονδιακές διοικητικές αρχές την υποχρέωση να υποβάλλουν ετησίως στο OMB προς έλεγχο τον «ετήσιο ρυθμιστικό σχεδιασμό» τους.

Το παραπάνω μοντέλο συνάντησε δριμεία κριτική από τους θεωρητικούς της εποχής. Η κριτική εντοπιζόταν κυρίως σε τρία σημεία: την ανεπάρκεια πόρων (υποδομές και κεφάλαιο) της OIRA, η οποία, σε συνδυασμό με την άκρως πολύπλοκη φύση του έργου της, καθυστερούσε την αξιολόγηση των μελετών, την μυστικότητα της όλης διαδικασίας και την προώθηση, λόγω του στενά χρηματικού χαρακτήρα³⁰ της ανάλυσης, μιας λογικής απορρύθμισης³¹.

Οι παραπάνω πρωτοβουλίες διατηρήθηκαν σχεδόν αυτούσιες και υπό την προεδρεία του G. Bush Sr.

1.4. Η RIA υπό την Προεδρία Clinton

Ουσιαστικότερες, αντιθέτως, αλλαγές σημειώθηκαν από τον Πρόεδρο Clinton με το εκτελεστικό διάταγμα υπ. αριθ. 12866/1993. Το εν λόγω διάταγμα διατήρησε μεν σε κεντρική θέση το εργαλείο της ανάλυσης κόστους - οφέλους, εντούτοις συμπεριέλαβε στον κατάλογο των ωφελειών, που οφείλει η διοικητική αρχή να συνεκτιμά, τις παραμέτρους του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας και της ασφάλειας. Αναγνωρίστηκε δε ότι πολλά από τα αποτελέσματα μιας ρύθμισης δεν μπορούν να αποτιμηθούν ποσοτικά, καθώς είναι αμιγώς ποιοτικά, «ανοίγοντας» έτσι το δρόμο, χωρίς κάτι τέτοιο να προβλεφθεί ρητά, στην χρήση του εργαλείου της συγκριτικής ανάλυσης κινδύνων (comparative risk assessment)³². Περαιτέρω, η υποχρέωση εκπόνησης RIA περιορίστηκε στις πλέον πολυδάπανες πρωτοβουλίες με το σχετικό κατώφλι να ορίζεται στα εκατό εκατομμύρια δολάρια ανά έτος³³. Παράλληλα, ελήφθη υπόψη η κριτική που

²⁷ Office of Information and Regulatory Affairs

²⁸ Office of Management and Budget (κάτι αντίστοιχο του ελληνικού ΓΛΚ)

²⁹ Χαντζής/ Ναλπαντίδου, ο.π., σ. 38.

³⁰ Η σε μεγάλο βαθμό ταύτιση, στις ΗΠΑ, του εργαλείου της μελέτης επιπτώσεων με την ανάλυση κόστους - οφέλους έχει οδηγήσει την αμερικανική θεωρία στη χρήση του όρου “cost - benefit state”. Βλ. C. Sunstein, Constitutional Moments and the Cost - Benefit State, Stanford Law Review, 1996, σ. 307.

³¹ C. Sunstein, Reinventing the Regulatory State, University of Chicago Law Review, 1995, σ. 4-5.

³² C. Sunstein, ο.π., 1995, σ. 43-45.

³³ Χαντζής/ Ναλπαντίδου, ο.π., σ. 38.

είχε κατά καιρούς ασκηθεί στο προηγούμενο μοντέλο και κατεβλήθη προσπάθεια να ενισχυθεί ο δημόσιος χαρακτήρας της διαδικασίας.³⁴

1.5. Η Προεδρία G. Bush Jr.

Διατηρώντας κατά τα λοιπά ανέπαφο το μοντέλο ανάλυσης ρυθμιστικών επιπτώσεων της Προεδρίας Clinton, ο Πρόεδρος Bush, έχοντας κατά νου τις κατά καιρούς διατυπωθείσες κριτικές, εστίασε στη βελτίωση του σκέλους της ρυθμιστικής εποπτείας μέσω της υιοθέτησης μιας σειράς πρωτοβουλιών. Οι σημαντικότερες αφορούν στην ενίσχυση της διαφάνειας της διαδικασίας με την υποχρεωτική δημοσίευση της RIA και των σταδίων αξιολόγησής της στην ιστοσελίδα της OIRA, την αποστολή «επιστολών υπενθύμισης» στις λοιπές διοικητικές υπηρεσίες με στόχο την προτροπή των τελευταίων να ερευνήσουν νέους τομείς στους οποίους η ρύθμιση πιθανολογείται ότι θα επιφέρει περισσότερα οφέλη από κόστη, καθώς και την έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών προς τις τελευταίες³⁵.

Η συστηματοποιημένη αυτή προσέγγιση επιβεβαιώνει, αν μη τι άλλο, τη θεμελιακή σημασία που αποδίδει η αμερικανική νομική σκέψη στο σκέλος της ανάλυσης επιπτώσεων, ως τμήματος της διαδικασίας παραγωγής δημόσιων ρυθμίσεων.

1.6. Νεότερες εξελίξεις: η Προεδρία Obama

Η έναρξη της προεδρίας Obama συμπίπτει με το διορισμό του καθηγητή C. Sunstein ως επικεφαλής της OIRA. Η στόχευση μετατοπίζεται και προς άλλες συνιστώσες, όπως τα συμφέροντα των επόμενων γενεών, η αναδιανομή των πόρων και η κοινωνική δικαιοσύνη³⁶. Συγχρόνως, καταβάλλεται προσπάθεια, στο πλαίσιο «εξανθρωπισμού» της μεθόδου, να προσδιορίζονται εκ των προτέρων, στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, και να συνεκτιμώνται οι συνέπειες της ρύθμισης στην ανθρώπινη συμπεριφορά³⁷.

1.7. Η στάση του Κογκρέσου

Σε αντίθεση με την εκτελεστική, η νομοθετική εξουσία παρουσιάστηκε σε πρώτη φάση επιφυλακτική στην λήψη πρωτοβουλιών για τη συστηματική καθιέρωση των RIA ως εργαλείου

³⁴ Ειδικότερα, ένα προπαρασκευαστικό κείμενο RIA υποβαλλόταν σε διαδικασία διαβούλευσης για 60 ημέρες, μέσα στις οποίες τα ενδιαφερόμενα μέρη υπέβαλλαν τα σχόλια και τις προτάσεις τους σχετικά με την προκρινθείσα από τη διοικητική αρχή επιλογή. Οι παρατηρήσεις αυτές ενσωματώνονταν (ή όχι, μετά από αιτιολογημένη, πάντως, απόρριψή τους) στο τελικό κείμενο, το οποίο υποβαλλόταν προς έγκριση στην OIRA. Για μια πλήρη σκιαγράφηση της διαδικασίας βλ. *Renda*, ο.π., σ. 20-21.

³⁵ *Hahn/Litan*, ο.π., σ. 476.

³⁶ *Δελλής*, ο.π., 2018, σ. 211.

³⁷ *C. Sunstein*, *Humanizing Cost - Benefit Analysis*, *European Journal of Risk Regulation*, 2011, σ. 3-4.

εκτίμησης επιπτώσεων³⁸. Χαρακτηριστικά, το 1982 η Γερουσία υπερψήφισε ένα τέτοιου αντικειμένου νομοσχέδιο, το οποίο, ωστόσο απορρίφθηκε σε δεύτερο στάδιο από τη Βουλή των αντιπροσώπων³⁹. Η στάση αυτή φαίνεται να μεταβάλλεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Πλέον από το αμερικάνικο νομοθετικό σώμα ψηφίζονται συστηματικά νομοθετήματα τα οποία είτε υποχρεώνουν κυβερνητικές⁴⁰ ή και νομοθετικές, ακόμη, υπηρεσίες⁴¹ να συντάσσουν ετήσιες εκθέσεις στις οποίες θα εκτιμώνται τα κόστη που επέφεραν ή πρόκειται να επιφέρουν οι ληφθείσες ή οι προς λήψη ρυθμίσεις, αντίστοιχα, είτε εισάγουν την RIA ως προαπαιτούμενο θέσπισης ρυθμίσεων από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές σε επιμέρους τομείς, όπως η ασφάλεια των μεταφορών⁴² και η δημόσια υγεία⁴³.

2. Η νομολογιακή αντιμετώπιση

2.1. Η «υπόθεση του βενζολίου⁴⁴»

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της στάσης που τήρησε η αμερικανική νομολογία απέναντι στη νέα αυτή «εργαλειακή» προσέγγιση του διοικητικού δικαίου, ήδη πριν λάβει χώρα η συστηματοποίηση των RIA, συνιστά η υπόθεση *Industrial Union Department v. American Petroleum Institute*.

Αντικείμενο της διαφοράς αποτέλεσε μια προσφυγή που άσκησε αμερικανική πετρελαιοβιομηχανία⁴⁵ με την οποία ζητείτο η ακύρωση κανονισμού της αρμόδιας διοικητικής αρχής⁴⁶, εκδοθέντος κατ' εξουσιοδότηση του σχετικού νόμου⁴⁷, ο οποίος και μείωνε τα ανώτατα επιτρεπτά όρια του βενζολίου⁴⁸ στους χώρους εργασίας. Το Supreme Court εφήρμοσε αρκετά «ήπια» το “hard - look doctrine” και αναγνώρισε σε πρώτη φάση, αποκλίνοντας σε αυτό το σημείο από την γενικότερη προσέγγιση της πολιτικής Reagan⁴⁹, ότι υπάρχουν περιπτώσεις, όπως η συγκεκριμένη, όπου τα οφέλη της ρύθμισης (και εν προκειμένω η μείωση των κινδύνων για την ανθρώπινη υγεία) δεν μπορούν, λόγω της φύσης τους, να ποσοτικοποιηθούν. Παραμένει, επομένως ενεργό το ερώτημα πως θα οριοθετηθεί το βάρος επιστημονικής τεκμηρίωσης από τη

³⁸ Μόνο αποσπασματικές προσπάθειες μπορούν να καταγραφούν, όπως η National Environmental Policy Act (NEPA) που εισήγαγε το εργαλείο των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Environmental Impact Assessments) και η Occupational Safety and Health Act (OSHA) στον τομέα της υγείας στους εργασιακούς χώρους.

³⁹ *Hahn/Litan*, ο.π., σ. 476.

⁴⁰ Ενδ. η Government Performance and Result Act (GPRA) το 1993.

⁴¹ Ενδ. η Unfunded Mandates Reform Act (UMRA) το 1995.

⁴² Ενδ. η Pipeline Safety and Partnership Act (PSPA) το 1995.

⁴³ Ενδ. η Food Quality Protection Act (FQPA) το 1996.

⁴⁴ *Industrial Union Department v. American Petroleum Institute*, 448 US, 607, 1980. Ανάκτηση (14/07/2019) από: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/448/607>.

⁴⁵ Η American Petroleum Institute.

⁴⁶ Της Occupational Safety and Health Administration (OSHA).

⁴⁷ Της Occupational Safety and Health Act (OSHA).

⁴⁸ Η εν λόγω ουσία είχε συνδεθεί με την πρόκληση λευχαιμίας.

⁴⁹ Βλ. παραπάνω, I.A.1.3.

διοίκηση⁵⁰. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, το Δικαστήριο έκρινε ότι αρκούσε η αρχή να έχει τεκμηριώσει στη βάση ουσιωδών στοιχείων⁵¹ ότι το ενδεχόμενο να προκληθεί κίνδυνος για την υγεία των εργαζομένων λόγω της μακροχρόνιας έκθεσης σε ανώτερα του ορισθέντος επίπεδα βενζολίου συγκεντρώνει τουλάχιστον τις μεγαλύτερες πιθανότητες, χωρίς να απαιτείται επιστημονική βεβαιότητα⁵² ή μαθηματικός προσδιορισμός του κινδύνου⁵³. Εντούτοις, απεφάνθη ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η διοίκηση δεν προσπάθησε καν να ανταποκριθεί⁵⁴ στο «αμβλυμένο» αυτό βάρος και ακύρωσε τον κανονισμό.

2.2. Η «υπόθεση των αερόσακων»⁵⁵.

Αισθητά διαφοροποιημένη προσέγγιση όσον αφορά την ένταση του δικαστικού ελέγχου επί των διοικητικών ρυθμιστικών επιλογών ακολούθησε, αντιθέτως, το Supreme Court σε άλλες υποθέσεις. Η πλέον χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή της *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Inc.*, η συμβολή της οποίας συνίσταται στο ότι αποσαφήνισε τα όρια του “hard - look” ελέγχου που ασκεί το Δικαστήριο όταν ελέγχει πράξεις των διοικητικών αρχών ως «αυθαίρετες και καταχρηστικές» κατά το γράμμα της APA⁵⁶.

Αντικείμενο της εν λόγω υπόθεσης αποτέλεσε η ανάκληση από την αρμόδια αρχή⁵⁷ κανονισμού που είχε εκδώσει προηγουμένως η ίδια σχετικά με την καθιέρωση περιοριστικών μέτρων για την παθητική οδηγική ασφάλεια. Συγκεκριμένα, ο εν λόγω κανονισμός επέβαλλε την εγκατάσταση είτε αποσπάσιμων αυτόματων ζωνών ασφαλείας είτε αερόσακων στα νέα αυτοκίνητα. Η διοικητική αρχή δικαιολόγησε την επιλογή της ανάκλησης στηριζόμενη στις προηγούμενες καταθέσεις των αυτοκινητιστικών βιομηχανιών οι οποίες διαβεβαίωναν ότι θα συμμορφωθούν στο ισχύον καθεστώς επιλέγοντας, σχεδόν αποκλειστικά, την τοποθέτηση αυτόματων ζωνών αντί για αερόσακους. Οι αυτόματες ζώνες όμως, κατά την εκτίμηση της αρχής, δεν προσέδιδαν, εν τέλει, κάποια πρόσθετη αξία σε σύγκριση με τις χειροκίνητες, διότι μπορούσαν εύκολα να αποσπασθούν από τους οδηγούς.

Το Δικαστήριο, εν πρώτοις, επεσήμανε⁵⁸ ότι το πεδίο του «ελέγχου αυθαιρεσίας» των διοικητικών επιλογών είναι στενό και δεν εξικνείται μέχρι σημείου υποκατάστασης της

⁵⁰ Σκ. 652.

⁵¹ Βλ. παραπάνω, υποσημ. 20.

⁵² Μια προσέγγιση που ομοιάζει σε μεγάλο βαθμό με την αρχή της προφύλαξης που ακολουθείται στο ενωσιακό δίκαιο. Βλ. παρακάτω, I.A.3.7.

⁵³ Σκ. 655.

⁵⁴ Προβαίνοντας στην εκπόνηση μιας «καμπύλης δόσης - απόκρισης» (“dose - response curve”), σκ. 654.

⁵⁵ Βλ. *Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Inc.*, 463 US, 29, 1983. Ανάκτηση (16/07/2019) από: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/463/29>.

⁵⁶ Βλ. παραπάνω, I.A.1.2. για το “arbitrary and capricious” standard of review που εισάγει η APA.

⁵⁷ Την National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA).

⁵⁸ Σκ. 43.

διοικητικής κρίσης από τη δικαστική⁵⁹. Στη συνέχεια, ωστόσο, προχώρησε στην καταγραφή μιας ιδιαίτερα αυστηρής σειράς προϋποθέσεων τις οποίες πρέπει να τηρεί η εκάστοτε αρχή κατά τη θέσπιση μιας ρύθμισης ώστε να «περάσει» τον «έλεγχο αυθαιρεσίας». Ειδικότερα, η εκδούσα αρχή οφείλει «να εξετάζει το σύνολο των σχετικών δεδομένων και να παράσχει λεπτομερή εξήγηση για τη συγκεκριμένη δράση της, συμπεριλαμβανομένης μιας εύλογης σύνδεσης μεταξύ των στοιχείων που συγκεντρώθηκαν και της προκριθείσας ρυθμιστικής επιλογής⁶⁰». Περαιτέρω υποχρεούται να δικαιολογεί τυχόν αποκλίσεις από προηγούμενες - επί του ιδίου θέματος - πρακτικές της, καθώς και να τεκμηριώνει την απόρριψη των εναλλακτικών λύσεων⁶¹.

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, το Δικαστήριο ακύρωσε την υπό κρίση ανάκληση ως αυθαίρετη θεωρώντας ότι η αρχή παρέλειψε να λάβει υπόψη την εύλογη εναλλακτική λύση της τοποθέτησης αερόσακων ως μοναδικού μέτρου⁶².

Αξίζει να σημειωθεί ότι, σε αντιπαράθεση με την πλειοψηφία που αντιμετώπισε το υπό κρίση ζήτημα αποκλειστικά σε επίπεδο διοικητικής εμπειρογνωσίας⁶³, στην εν λόγω απόφαση σημειώθηκε και μειωθηφούσα άποψη⁶⁴, η οποία έθεσε το ζήτημα σε πολιτικό πλαίσιο, δικαιολογώντας τη μεταβολή ρυθμιστικής πολιτικής της αρχής, ως συνδεδεμένης με την αλλαγή του Προέδρου.

2.3. Η υπόθεση *Chevron*⁶⁵

Η *Chevron* αποτελεί μία από τις πλέον γνωστές και πολυσυζητημένες αποφάσεις στην αμερικάνικη νομολογία. Μολονότι το αντικείμενο της δεν τελεί, όπως στις δύο προηγούμενες αποφάσεις, σε ευθεία σύνδεση με το ζήτημα της επιστημονικής τεκμηρίωσης των δημόσιων επιλογών, κρίθηκε σκόπιμη η συνοπτική παρουσίαση της στην παρούσα μελέτη, δεδομένου ότι

⁵⁹ Ορθή, σε αυτό το πλαίσιο, η παρατήρηση σε *Miles/Sunstein* ο.π., σ. 762, ότι αντικείμενο του “hard - look” ελέγχου είναι ο έλεγχος περιπτώσεων «γνήσιας διοικητικής αυθαιρεσίας» και όχι η επιβολή των ιδίων πολιτικών προτιμήσεων του δικαστικού σώματος στη διοίκηση.

⁶⁰ Σκ. 43.

⁶¹ Αντιθέτως (σκ. 43), «υπό κανονικές συνθήκες, μια διοικητική ρύθμιση θα είναι αυθαίρετη και καταχρηστική εάν η αρχή έχει στηριχθεί σε παράγοντες, τους οποίους το Κογκρέσο δεν σκόπευε να λάβει υπόψη, (εάν) παρέλειψε εντελώς να εξετάσει μια σημαντική πτυχή του προβλήματος, (εάν) παρέσχε μια αιτιολόγηση σχετικά με την απόφασή της, η οποία δεν συνάδει με τα στοιχεία που είχε ενώπιόν της, ή (εάν) η αιτιολόγηση είναι τόσο παράλογη ώστε να μην μπορεί να αποδοθεί σε μια διαφορετική οπτική της διοικητικής αρχής ή να θεωρηθεί προϊόν της τεχνικής εξειδίκευσης της τελευταίας».

⁶² Σε ένα δεύτερο επίπεδο, το Δικαστήριο (σκ. 51) αν και θεώρησε το ζήτημα ως «λεπτό» απέρριψε ως στηριζόμενο σε ελλιπή στοιχεία το επιχειρήμα της NHTSA περί μειωμένης αποδοτικότητας των αυτόματων ζωνών ασφαλείας. Στην αυστηρή αυτή στάση του Δικαστηρίου ασκεί, πάντως, κριτική ο *S. Breyer*, *Judicial Review of Questions of Law and Policy*, *Administrative Law Review*, 1986, σ. 388, αμφισβητώντας το αν η NHTSA ήταν, πράγματι, σε θέση να συγκεντρώσει ακριβείς, έγκυρες και αντικειμενικές πληροφορίες για την πιθανή μελλοντική στάση των αυτοκινητοβιομηχανιών αλλά και των οδηγών.

⁶³ *Sunstein*, ο.π., 1987, σ. 470.

⁶⁴ Από το δικαστή *J. Rehnquist*.

⁶⁵ *Chevron U.S.A., Inc. v. NRDC*, 467, US 837, 1984. Ανάκτηση (16/07/2019) από: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/837>.

με αυτή εισάγεται και προσδιορίζεται, για πρώτη φορά, το δόγμα της δικαστικής «ανοχής⁶⁶» επί των ερμηνευτικών πρωτοβουλιών των διοικητικών αρχών επί νομοθετικών διατάξεων. Μίας ανοχής, η οποία αν δεν οριοθετηθεί επαρκώς είναι δυνατόν να «νομιμοποιήσει», υπό τη σκέπη της, κάθε κανονιστική επιλογή, έστω και ατεκμηρίωτη.

Στην εν λόγω υπόθεση το Δικαστήριο είχε να κρίνει κατά πόσον η ερμηνεία ενός νομοθετικού όρου⁶⁷ την οποία προέκρινε, εκδίδοντας σχετικό κανονισμό, η διοικητική αρχή⁶⁸ συμβάδιζε πράγματι με τη βούληση του νομοθετικού σώματος. Ειδικότερα, η αρμόδια αρχή, στο πλαίσιο υλοποίησης ενός προγράμματος μείωσης των εργοστασιακών ατμοσφαιρικών ρύπων, έκρινε ότι κάθε εργοστασιακή μονάδα συνιστά, στην ολότητά της μια «σταθερή ρυπογόνο πηγή», επιτρέποντας έτσι στις εταιρίες να αποφεύγουν το σχετικό έλεγχο εκπομπών, εφόσον, παρ' ότι μεταβάλλουν τον εργοστασιακό εξοπλισμό, δεν αυξάνεται το συνολικό ποσοστό ρυπογόνων εκπομπών της μονάδας.

Κατά τη συλλογιστική του Δικαστηρίου, η απάντηση δίνεται σε δύο στάδια. Σε ένα πρώτο στάδιο, εξετάζεται εάν το Κογκρέσο έχει εκφράσει ευθέως την άποψή του για την επίδικη ερμηνεία. Αν η πρόθεση του σώματος είναι σαφής τότε το ζήτημα τελειώνει και το δικαστήριο είναι υποχρεωμένο να ελέγξει, στενά, τη συμφωνία της διοικητικής ερμηνείας με την εκπεφρασμένη βούληση του Κογκρέσου. Εάν, ωστόσο, σε ένα δεύτερο στάδιο, το δικαστήριο κρίνει ότι το Κογκρέσο έχει σιωπήσει και το νόημα του υπό κρίση όρου είναι διφορούμενο, τότε ο ρόλος του δικαστή περιορίζεται στον έλεγχο του αν η απάντηση της αρχής εδράζεται απλώς σε μια «επιτρεπτή» ερμηνεία του νόμου⁶⁹. Και τούτο διότι, όπως ρητά αναγνωρίζει το Δικαστήριο⁷⁰, *«οι δικαστές δεν είναι ειδικοί στον τομέα ούτε αποτελούν τμήμα του πολιτικού κλάδου της κυβέρνησης.Αντιθέτως, μια διοικητική αρχή στην οποία το Κογκρέσο έχει αναθέσει εξουσίες χάραξης πολιτικής δύναται, εντός των ορίων της εξουσιοδότησης, να στηριχθεί θεμιτά στις τρέχουσες κυβερνητικές απόψεις για τη χάραξη συνετής πολιτικής ώστε να διατηρήσει ενημερωμένες τις εκτιμήσεις της⁷¹»*.

⁶⁶ “Deference”

⁶⁷ Του όρου “stationary sources of air pollution” που προβλεπόταν στην (τροποποιημένη) Clean Air Act (1963).

⁶⁸ Η Environmental Protection Agency (EPA).

⁶⁹ Σκ. 842-843.

⁷⁰ Σκ. 865.

⁷¹ Βλ. και *N. Papaspyrou*, *Constitutional Argument and Institutional Structure in the United States*, Hart Publishing, 2018, σ. 474 όπου γίνεται λόγος για «θεσμική ανάλυση» από πλευράς Δικαστηρίου ώστε να τεκμηριωθεί η εγκαθιδρυόμενη στάση ανοχής του δεύτερου σταδίου.

Στηριζόμενο στην ανωτέρω συλλογιστική, το Δικαστήριο θεώρησε ότι η επίδικη ερμηνεία συνιστά «επιτρεπτή ερμηνεία του νόμου ο οποίος επιδιώκει να συμφιλιώσει την πρόοδο στη μείωση του ατμοσφαιρικού αέρα με την οικονομική ανάπτυξη⁷²».

Κάνοντας μια σύντομη αποτίμηση, η προσέγγιση που ακολουθεί το Supreme Court στη *Chevron* φαίνεται να τελεί σε ένταση⁷³ με τις προηγούμενες δύο αποφάσεις στις οποίες ακολουθήθηκε ηπιότερα ή εντονότερα το δόγμα του “hard - look” doctrine. Μολονότι, όπως προαναφέρθηκε, η *Chevron* πραγματεύεται, κατ’ αρχήν, ζήτημα νομικής ερμηνείας, η διάκριση της εν λόγω κατηγορίας από τα ζητήματα (ρυθμιστικής) πολιτικής δεν είναι πάντοτε ευχερής, η δε διοικητική αρχή μπορεί εύκολα να οδηγηθεί, διαστρεβλώνοντας το δόγμα της δικαστικής «ανοχής», σε «αυθαιρεσίες» και «καταχρήσεις».

B. Στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού

1. Λίγα λόγια για το μοντέλο του Ηνωμένου Βασιλείου

Περνώντας στην απέναντι πλευρά του Ατλαντικού, οι πρώτες προσπάθειες υιοθέτησης ενός συγκροτημένου συστήματος ανάλυσης επιπτώσεων εντοπίζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο ήδη από πολύ νωρίς, στα μέσα της δεκαετίας του 1980, επιχείρησε να μιμηθεί το νεότευκτο μοντέλο των ΗΠΑ.

Σε πρώτη φάση η - τότε - κυβέρνηση Θάτσερ κινήθηκε επιφυλακτικά. Το εργαλείο που τελικά υιοθετήθηκε, το 1986, ήταν μια πρόιμη μελέτη ρυθμιστικών επιπτώσεων, η οποία περιοριζόταν στην εκτίμηση του κόστους συμμόρφωσης των μικρών ή μεσαίων επιχειρήσεων σε κάθε νέο νομοσχέδιο⁷⁴ που επηρέαζε τη λειτουργία τους (Compliance Cost Assessment – CCA)⁷⁵.

Παρά τις κατά καιρούς αποσπασματικές πρωτοβουλίες που ελήφθησαν, μόλις το 1998 εισήχθη για πρώτη φορά, επί πρωθυπουργίας Τ. Μπλερ, ένα ολοκληρωμένο σύστημα ανάλυσης επιπτώσεων. Το εν λόγω σύστημα διατηρείται, σε γενικές γραμμές, μέχρι και σήμερα και εισάγει μια αρκετά αναλυτική διαδικασία που διαρθρώνεται σε στάδιο «προκαταρκτικής» και σε στάδιο «τελικής» μελέτης επιπτώσεων⁷⁶. Λαμβάνεται δε πρόνοια για την ύπαρξη ενός εποπτικού -

⁷² Σκ. 866.

⁷³ *Breyer*, ο.π., σ. 388.

⁷⁴ Όπως επισημαίνει ο *Renda*, ο.π., σ. 26, η εστίαση κυρίως στις νομοθετικές και όχι στις διοικητικές κανονιστικές επιλογές είναι το βασικό στοιχείο που διαφοροποιεί το αγγλικό σύστημα από το αμερικάνικο.

⁷⁵ Βλ. ενδ. για μια ανάλυση του μοντέλου του Ηνωμένου Βασιλείου, *Renda*, ο.π., σ. 26-42.

⁷⁶ Στην προκαταρκτική μελέτη που εκπονεί η εισηγήτρια υπηρεσία και υποβάλλεται στο αρμόδιο υπουργείο πριν την κατάθεση του νομοσχεδίου οριοθετείται το εύρος των διάφορων εναλλακτικών λύσεων και προσδιορίζεται η

συντονιστικού συλλογικού οργάνου⁷⁷ (αντίστοιχου της αμερικάνικης OIRA) που θα διασφαλίζει την υψηλή ποιότητα των υποβαλλόμενων μελετών.

2. Οι πρωτοβουλίες του ΟΟΣΑ

2.1. Το “Regulatory Reform Programme”

Σε υπερεθνικό επίπεδο, πρωτοπόρος υπήρξε η δράση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, ο οποίος ήδη από το 1995 ασχολήθηκε με το ζήτημα της εκτίμησης των ρυθμιστικών επιπτώσεων στο πλαίσιο του προγράμματος για την «Κανονιστική Μεταρρύθμιση⁷⁸». Στις συστάσεις που απευθύνει την ίδια χρονιά στα κράτη - μέλη (μεταξύ των οποίων και στην Ελλάδα) και οι οποίες έχουν οικονομικό, κυρίως, προσανατολισμό⁷⁹, ο ΟΟΣΑ καθιστά σαφή τη στόχευση της τροποποίησης των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών που εγείρουν εμπόδια στον ανταγωνισμό, το εμπόριο και τις επενδύσεις λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την κοινωνική και την περιβαλλοντική παράμετρο⁸⁰. Δίνεται δε ιδιαίτερη έμφαση αφενός στον κοινωνικό διάλογο (διαβούλευση) και τη διαφάνεια και αφετέρου στο εργαλείο της Ανάλυσης Ρυθμιστικών Επιπτώσεων⁸¹.

προκρινόμενη επιλογή, συμπεριλαμβανομένης και της επιλογής της μη ρύθμισης («μηδενική λύση»). Εφόσον στη συνέχεια εγκριθεί, το σχέδιο επιστρέφει και πάλι στην υπηρεσία, η οποία καλείται να αποφασίσει ποια αναλυτική μεθοδολογία είναι καταλληλότερη να ακολουθήσει (π.χ. ανάλυση κόστους - αποτελεσματικότητας, ανάλυση κόστους - συμμόρφωσης, ανάλυση - κόστους οφέλους, ανάλυση διακινδύνευσης κλπ). Η απόφαση λαμβάνεται σε συνεννόηση με το κεντρικό εποπτικό όργανο. Ακολούθως, το σχέδιο επανυποβάλλεται στο αρμόδιο υπουργείο, το οποίο και κρίνει αν το προς ψήφιση νομοσχέδιο υπερβαίνει, μεταξύ άλλων, ένα χρηματικό «κατώφλι» που καθιστά υποχρεωτική τη συνοδεία του από τη σχετική μελέτη. Σε ένα τελευταίο στάδιο, πριν την υποβολή της στο Κοινοβούλιο, η τελική μελέτη δημοσιοποιείται και υποβάλλεται σε διαβούλευση.

Βλ. για αναλυτικότερα *Renda*, ο.π., σ. 38-41, ο οποίος, πάντως, επισημαίνει ότι το εν λόγω σύστημα συνάντησε κριτική γιατί δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη και έτερους σκοπούς, εκτός της οικονομικής αποδοτικότητας των ρυθμιστικών επιλογών.

⁷⁷ Ένα τέτοιο όργανο ήταν αρχικά η Regulatory Impact Unit (RIU), που υπαγόταν διοικητικά στην Προεδρία της Κυβέρνησης και συνεπικουρείτο, από το 1997, από ένα ανεξάρτητο συμβουλευτικό σώμα την Better Regulation Task Force (BRTF). Την τελευταία διαδέχθηκε το 2006 η Better Regulation Commission (BRC), η οποία λειτούργησε μέχρι το 2008. Πλέον το σύνολο των ανωτέρω εξουσιών συγκεντρώνει το «Τμήμα Καλύτερης Νομοθέτησης» (Better Regulation Executive - BRE), το οποίο υπάγεται στο Υπουργείο Επιχειρήσεων, Ενέργειας και Βιομηχανικής Στρατηγικής. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του συγκαταλέγονται η συνεργασία με τις δημόσιες υπηρεσίες, ιδίως με εκείνες που σχετίζονται με την νομοπαρασκευαστική διαδικασία, η διασφάλιση των κανόνων καλής νομοθέτησης και η χρήση των κατάλληλων εργαλείων προς τούτο.

⁷⁸ Βλ. ενδ. *M. Cave/ M. Lodge*, *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, 2010, σ. 18 και 282-283, *K. Τσιμάρα*, *Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση για μια Δημόσια Διοίκηση του 21^{ου} αιώνα*, ΕφημΔΔ, 2008, σ. 266 - 269, *I. Ρέμελη*, *Η αρχή της «καλής νομοθέτησης» στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη*, ΝοΒ, 2017, σ. 1552.

⁷⁹ Βλ. *N. Διαμαντούρου*, *Για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος. Διδάγματα από το ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο σε Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία: Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία*, ΕΒΕΑ, 2011, σ. 25.

⁸⁰ *Ρέμελης*, ο.π., σ. 1552.

⁸¹ Προτείνεται, για πρώτη φορά, η χρήση από τα εθνικά όργανα ενός ερωτηματολογίου (checklist), συντιθέμενου από δέκα ερωτήματα, με το οποίο υιοθετείται, μεταξύ άλλων, μια λογική επικουρικότητας της δημόσιας παρέμβασης [βλ. ερ. 2 και 3 του ερωτηματολογίου, σε:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95) (ανάκτηση 18/08/2019)].

Τη μέθοδο του ερωτηματολογίου χρησιμοποιεί και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (βλ. και παρακάτω, υποσημ. 124).

Σε συμπλήρωση του ανωτέρου πλαισίου, οι υπουργοί των κρατών - μελών του ΟΟΣΑ προσυπογράφουν κοινή έκθεση⁸², το 1997, στην οποία περιλαμβάνεται ρητή πρόσκληση στα κράτη μέλη να ενσωματώσουν τη RIA στο εθνικό τους σύστημα ως εργαλείο ανάπτυξης και ελέγχου των δημόσιων επιλογών⁸³. Περαιτέρω προτείνεται η υιοθέτηση μιας σειράς ρυθμιστικών εργαλείων πέραν της RIA, όπως διαδικασίες διαβούλευσης και διαφάνειας, απλοποίησης των νομοθετικών ρυθμίσεων, εναλλακτικές μέθοδοι ρύθμισης κ.α.⁸⁴.

2.2. Οι μεταγενέστερες πρωτοβουλίες

Στην ίδια λογική κινήθηκαν και οι πρωτοβουλίες του Οργανισμού που ακολούθησαν. Στην έκθεση του 2002 η RIA⁸⁵ και η διαβούλευση⁸⁶ παραμένουν βασικοί άξονες του σχεδιασμού και της εφαρμογής των ρυθμιστικών πολιτικών. Ακολούθως, το 2005 εκδίδεται επικαιροποιημένη σειρά Κατευθυντήριων Οδηγιών με εκ νέου συστάσεις στα κράτη μέλη να ενσωματώσουν εργαλεία εκτίμησης ρυθμιστικού αντικτύπου στο εθνικό τους δίκαιο⁸⁷, καθώς και να λάβουν μέριμνα για την καθιέρωση αντίστοιχα διαφανών διαδικασιών⁸⁸. Ένα χρόνο νωρίτερα είχε συνταχθεί έκθεση⁸⁹ που αφορούσε ειδικά την εκ των υστέρων αξιολόγηση της εφαρμογής των θεσπισθέντων κανόνων (monitoring). Τελευταία εξέλιξη αποτελεί η Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ το 2012. Στην εν λόγω σύσταση αναγνωρίζεται, για πρώτη φορά, η κοστοβόρος φύση της RIA σε όρους εξειδικευμένου προσωπικού και πόρων, ενώ επισημαίνεται η ανάγκη αξιοποίησης του διαδικτύου για την ικανοποίηση της υποχρέωσης δημοσιοποίησης των μελετών και των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης⁹⁰.

Αξίζει τέλος να αναφερθεί η σύσταση ειδικής επιτροπής, της Regulatory Policy Committee (RPC), με αποστολή τη συνεπικύρωση των κρατών - μελών στο έργο της βελτίωσης του εθνικού ρυθμιστικού περιβάλλοντος⁹¹.

⁸² Βλ. *G. Dellis*, Can you teach an old public law system new tricks? The Greek experience on good regulation: from parody to tragedy without (yet) a deus ex machina σε *J. Auby/T. Perroud* (επιμ.), *Regulatory Impact Assessment*, Global Law Press S.L., 2013, σ.184, υποσημ. 13.

⁸³ Βλ. σ. 29 του αυθεντικού κειμένου.

⁸⁴ *M. Cave/M. Lodge*, ο.π. σ. 284.

⁸⁵ Σ. 44 επ. του αυθεντικού κειμένου (διαθέσιμο σε: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-Regulatory-Policies-in-OECD-Countries-2002.pdf> - ανάκτηση 19/08/2019).

⁸⁶ Σ. 65 επ.

⁸⁷ Guideline 2 (διαθέσιμο σε: <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf> - ανάκτηση 19/08/2019).

⁸⁸ Guideline 3.

⁸⁹ Διαθέσιμη σε: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/30401951.pdf> (ανάκτηση 19/08/2019).

⁹⁰ Σ. 25-26 του αυθεντικού κειμένου (<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf> - ανάκτηση 19/08/2019).

⁹¹ Βλ. *Διαμαντούρου*, ο.π., σ. 25.

2.3 Οι εκθέσεις για την Ελλάδα

Εκτός των γενικών συστάσεων και οδηγιών που απευθύνονται στο σύνολο των κρατών - μελών, ο Οργανισμός έχει συντάξει μέχρι στιγμής και δύο εκθέσεις οι οποίες αναλύουν ειδικά την κανονιστική πραγματικότητα στην χώρα μας.

Η έκθεση του 2001 ξεκινάει με την καταγραφή των κυριότερων παθογενειών του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Προβλήματα όπως η έλλειψη εμπιστοσύνη στους κρατικούς θεσμούς, η γραφειοκρατία, η πολυνομία, η απουσία λογοδοσίας και διαφάνειας στις διαδικασίες⁹², αλλά και η ασυστηματοποίητη, σποραδική χρήση των εργαλείων της RIA⁹³ και της διαβούλευσης⁹⁴ αποτελούν, σύμφωνα με την έκθεση, τροχοπέδη στη ρυθμιστική ανάπτυξη της χώρας. Για την αντιμετώπιση των ανωτέρω περιέχονται, στη συνέχεια, μια σειρά από προτάσεις για την προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης⁹⁵.

Στο ίδιο μοτίβο κινείται και η έκθεση του 2012⁹⁶. Σε ένα πρώτο στάδιο, επισημαίνεται η «έντονα νομικίστικη⁹⁷» προσέγγιση του διοικητικού συστήματος, το οποίο εμμένει και αρκείται στο αίτημα νομιμότητας των δημόσιων επιλογών χωρίς να δίνεται βάση στην ανάγκη ρυθμιστικής ποιότητας των τελευταίων. Μολονότι αναγνωρίζεται, για ακόμη μια φορά, η ανεπάρκεια των ελληνικών θεσμών να στηρίζουν το αίτημα για «καλύτερη νομοθέτηση», εντούτοις χαιρετίζεται η - τότε - αρτισύστατη πρωτοβουλία της θέσπισης του ν. 4048/2012 για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση⁹⁸.

3. Η Ευρωπαϊκή Ένωση

3.1. Οι απαρχές: Η Business Impact Assessment (BIA)

Εκτός των προαναφερθεισών πρωτοβουλιών του ΟΟΣΑ, ιδιαίτερα θα πρέπει να υπομνησθεί η δράση που ανέλαβε, σε παράλληλο επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδίως μέσα από τις ενέργειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με στόχο τη διασφάλιση της τεκμηρίωσης των αποφάσεων που παράγονται σε ενωσιακό επίπεδο.

⁹² Βλ. OECD, *Regulatory Reform in Greece* (Paris: OECD 2001), σ. 7 επ.

⁹³ Ο.π., σ. 30 επ. Στο θέμα αυτό, όπως στη διαβούλευση, θα επανέλθουμε στο δεύτερο κεφάλαιο.

⁹⁴ Ο.π. σ. 24 επ.

⁹⁵ Για μια αναλυτική παρουσίαση των εν λόγω προτάσεων, βλ. *A. Hatzis/ S. Nalpantidou, From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece, 2007*, ανάκτηση 21/08/2019 από: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf>.

⁹⁶ Βλ. OECD, *Better Regulation in Europe: Greece*, OECD Publishing 2012.

⁹⁷ Σ. 13. Χαρακτηριστική η χρήση του όρου “legalistic”.

⁹⁸ Σ. 46 επ., σ. 68. Στην ανάλυση του νόμου αυτού θα επανέλθουμε στο δεύτερο κεφάλαιο.

Η πρώτη προσπάθεια υιοθέτησης μιας μεθόδου εκτίμησης του ρυθμιστικού αντικτύπου εντοπίζεται χρονικά το 1986, όταν το Ηνωμένο Βασίλειο, ως προεδρεύουσα στο Συμβούλιο χώρα, εισήγαγε μια πρώιμη διαδικασία αξιολόγησης ρυθμιστικών επιπτώσεων που θα συνόδευε εφεξής την ευρωπαϊκή νομοπαρασκευαστική διαδικασία⁹⁹. Επρόκειτο για την Business Impact Assessment (BIA), η οποία, όπως μαρτυράει και το όνομά της, είχε τομεακό χαρακτήρα, καθώς επικεντρωνόταν στην ανάλυση τους κόστους που θα επωμίζονταν οι επιχειρήσεις προκειμένου να συμμορφωθούν με την ευρωπαϊκή νομοθεσία¹⁰⁰.

3.2. Η πρώιμη φάση: Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση

Με εξαίρεση μια σειρά κατευθυντήριων οδηγιών για τη «Ρυθμιστική Πολιτική» που εξέδωσε η Επιτροπή το 1996, οι οποίες ωστόσο είχαν γενικό χαρακτήρα και δεν εξειδίκευαν τις τεχνικές μεθόδους εκτίμησης αντικτύπου που θα έπρεπε να ακολουθηθούν¹⁰¹, η πρώτη εξέλιξη - ορόσημο έλαβε χώρα το 2001, όποτε και εξεδόθη από την Επιτροπή η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση¹⁰². Το εν λόγω κείμενο αποτελεί μια πρώτη προσπάθεια προσέγγισης και κατανόησης του αιτήματος για καλύτερο ρυθμιστικό περιβάλλον. Μολονότι καταγράφονται για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι αρχές που συνθέτουν τη «χρηστή διακυβέρνηση¹⁰³» και χαιρετίζεται, στο πλαίσιο αυτό, η RIA ως εργαλείο «διαφανούς και υπεύθυνης διακυβέρνησης¹⁰⁴», εντούτοις η Επιτροπή δεν προχωράει - ακόμα - σε μια αναλυτική παρουσίαση των εργαλείων καλής νομοθέτησης.

3.3. Η έκθεση Mandelkern

Στο ίδιο μοτίβο, προχωρώντας, ωστόσο, ένα βήμα παραπέρα κινήθηκε το ίδιο έτος και η συσταθείσα με πρωτοβουλία της Επιτροπής διακρατική ομάδα “Mandelkern”. Στόχος αυτής της συμβουλευτικής επιτροπής εμπειρογνομόνων ήταν η εκπόνηση ενός συνολικού σχεδίου δράσης για την καλύτερη νομοθέτηση και ο καθορισμός ενός νέου μοντέλου RIA που θα εφαρμόζεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο¹⁰⁵. Παράλληλα υπερτονίστηκε η ανάγκη να υιοθετηθεί και σε εθνικό επίπεδο σύστημα ανάλυσης των ρυθμιστικών επιπτώσεων προσαρμοσμένο στις ανάγκες έκαστου των κρατών - μελών¹⁰⁶.

⁹⁹ Βλ. *Χαντζή/Ναλπαντίδου*, ο.π., σ. 40 και για πιο αναλυτικά *Renda*, ο.π., σ. 45-48.

¹⁰⁰ Στα πρότυπα της προαναφερθείσας Compliance Cost Assessment του Ην. Βασιλείου.

¹⁰¹ *C. Kirkpatrick/ D. Parker*, RIA: Towards Better Regulation?, Edward Elgar Publishing Inc., 2007, σ. 85.

¹⁰² COM (2001), 428 final.

¹⁰³ Σ. 11-12 του κειμένου. Οι αρχές αυτές είναι: διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα, συνοχή.

¹⁰⁴ *M. Cave/ M. Lodge*, ο.π. σ. 302.

¹⁰⁵ Ειδικότερα, η επιτροπή αναγνώρισε τους εξής έξι τομείς σε ένα πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης: α) επιλογές υλοποίησης πολιτικής, β) ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, γ) διαβούλευση, δ) πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία, ε) απλοποίηση, στ) αποτελεσματικές δομές.

¹⁰⁶ *Renda*, ο.π., σ. 47-51.

3.4. Η εδραίωση: Το «Σχέδιο Δράσης» του 2002 και η Διοργανική Συμφωνία του 2003

Στον απόηχο των προαναφερθέντων πρωτοβουλιών, η Ένωση εγκαθίδρυσε ένα ολοκληρωμένο σύστημα ανάλυσης επιπτώσεων ένα χρόνο αργότερα στο πλαίσιο του «Σχεδίου Δράσης για μια Καλύτερη Διακυβέρνηση». Το εν λόγω πρόγραμμα αποτελείτο από οκτώ ανακοινώσεις της Επιτροπής¹⁰⁷, μεταξύ των οποίων και μία που αφορούσε ειδικά τις μελέτες επιπτώσεων¹⁰⁸. Με την τελευταία, αφού επισημαινόταν η φύση των μελετών ως εργαλείου λήψης «καλύτερων» αποφάσεων και όχι ως υποκατάστατου αυτών, δεσμευόταν η Επιτροπή να προχωρήσει στην εφαρμογή ενός συνολικού προγράμματος αξιολόγησης επιπτώσεων μέχρι τις αρχές του 2003¹⁰⁹ προκειμένου «να συμβάλει σε ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό ρυθμιστικό περιβάλλον». Την εν λόγω ανακοίνωση συμπλήρωναν μια σειρά από κατευθυντήριες οδηγίες.

Αυτό που υιοθετήθηκε, εν τέλει, ήταν ένα ενοποιημένο μοντέλο μελετών επιπτώσεων¹¹⁰, οι οποίες εκπονούνταν για το σύνολο των ενωσιακών νομοθετημάτων που, κατ' εκτίμηση, συνεπάγονταν σημαντικές επιπτώσεις στην οικονομία, την κοινωνία ή το περιβάλλον. Το μοντέλο διαρθρωνόταν σε δύο στάδια.

Το πρώτο στάδιο αφορούσε την εκπόνηση μιας προκαταρκτικής μελέτης επιπτώσεων (preliminary impact assessment), όπου εντοπιζόταν το πρόβλημα, προσδιορίζονταν οι διαθέσιμες εναλλακτικές επιλογές (συμπεριλαμβανομένης και της «μηδενικής λύσης»), και λάμβανε χώρα μια πρώτη εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων, η οποία και ενδείκνυε την ανάγκη προσφυγής στο επόμενο στάδιο.

Το δεύτερο στάδιο, το οποίο λάμβανε χώρα, μόνο εφόσον το υπό κρίση νομοθέτημα υπερέβαινε ένα «κατώφλι σημασίας», περιελάμβανε την εκπόνηση μιας εκτεταμένης μελέτης επιπτώσεων (extended impact assessment), η οποία, όπως γίνεται αντιληπτό, αφορούσε μια σε βάθος εξέταση των αναμενόμενων επιπτώσεων κάθε εναλλακτικής επιλογής.

Στην ίδια λογική, ένα χρόνο αργότερα, το 2003, έλαβε χώρα η Διοργανική Συμφωνία της Επιτροπής¹¹¹, του Ευρωκοινοβουλίου και του Συμβουλίου, στην οποία, αφού συμφωνήθηκε με πανηγυρικό τρόπο ότι οι μελέτες αντικτύπου συμβάλλουν στη βελτίωση της ενωσιακής νομοθεσίας, αποφασίσθηκε προς τον σκοπό αυτό η λήψη μιας σειράς κοινών πρωτοβουλιών από τα τρία ενωσιακά όργανα.

¹⁰⁷ Βλ. αναλυτικά σε: *Renda*, ο.π., σ. 52-53, *Kirkpatrick/Parker*, ο.π., σ. 79-80.

¹⁰⁸ COM (2002), 276 final.

¹⁰⁹ Σ. 2-3 του κειμένου.

¹¹⁰ *Renda*, ο.π. σ. 53-56.

¹¹¹ OJ2003/C 321/01.

3.5. Από την «καλή» στην «έξυπνη» νομοθέτηση

Με ανακοίνωσή της¹¹², το 2010, προς τα λοιπά θεσμικά όργανα η Επιτροπή εκδηλώνει την πρόθεσή της να περάσει στο «επόμενο στάδιο¹¹³», αυτό της «έξυπνης νομοθέτησης». Οι διαφορές δεν είναι σημαντικές· αυτό που μετατοπίζεται είναι η στόχευση, η οποία εστιάζει πλέον στην απλούστευση του κανονιστικού περιβάλλοντος, καθώς και την ενίσχυση του συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών τόσο κατά το στάδιο της παραγωγής, όσο και σε αυτό της ex post αξιολόγησης της εφαρμογής των θεσπισθέντων ρυθμίσεων¹¹⁴. Για το λόγο αυτό, ενώ το εργαλείο της μελέτης επιπτώσεων εξακολουθεί να κατέχει κεντρικό ρόλο στο όλο σύστημα¹¹⁵, γίνεται πλέον ιδιαίτερη μνεία στην ανάγκη συστηματοποίησης του θεσμού της διαβούλευσης και την μέσω αυτού ενίσχυση της φωνής των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών¹¹⁶, καθώς και στην καθιέρωση εργαλείων εκ των υστέρων ρυθμιστικής εκτίμησης¹¹⁷.

3.6. Η σημερινή «ατζέντα»

Το σημερινό πλέγμα κανόνων για την «καλύτερη νομοθέτηση» συνθέτουν μια σειρά από κατευθυντήριες αρχές (guidelines)¹¹⁸ που συμπληρώνονται από την αντίστοιχη «εργαλειοθήκη¹¹⁹». Τους βασικούς άξονες του πλαισίου είχε προδιαγράψει η Διοργανική Συμφωνία του 2016¹²⁰, στην οποία ορίζονται ως «εργαλεία για την βελτίωση του νομοθετικού έργου¹²¹» η εκτίμηση επιπτώσεων, η διαβούλευση και η εκ των υστέρων αξιολόγηση της ισχύουσας νομοθεσίας.

Ως προς τις μελέτες επιπτώσεων καθιερώνεται πλέον ένα ολοκληρωμένο όσο και διαφανές σύστημα αντικτύπου. Σε προηγούμενη μελέτη επιπτώσεων υπόκειται υποχρεωτικά κάθε πρωτοβουλία (όχι απαραίτητα νομοθετική) που αναμένεται να προκαλέσει σημαντικές οικονομικές, κοινωνικές ή περιβαλλοντικές συνέπειες¹²². Η προκαταρκτική αυτή εκτίμηση πραγματοποιείται σε επίπεδο «οδικών χαρτών» (“roadmaps”), οι οποίοι αντικατέστησαν τις προκαταρκτικές μελέτες επιπτώσεων του προηγούμενου συστήματος. Κατά την εκπόνηση της

¹¹² COM (2010), 543 final.

¹¹³ Σ. 3 του κειμένου.

¹¹⁴ Βλ. *Ρέμελη*, ο.π., σ. 1557-1558.

¹¹⁵ Πάντως εκφράζεται η επιθυμία οι μελέτες να καταστούν περισσότερο ποσοτικοποιημένες σε όρους κόστους - οφέλους.

¹¹⁶ Σ. 12.

¹¹⁷ Σ. 5.

¹¹⁸ Τελευταία επικαιροποίηση το 2017 [SWD(2017), 350 final].

¹¹⁹ Αποτελούμενη στο σύνολο από 65 εργαλεία. Βλ. σχετικά σε: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_2.pdf (ανάκτηση 24/08/2019).

¹²⁰ Διαθέσιμη σε: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01)) (ανάκτηση 24/08/2019).

¹²¹ Κεφ. III του κειμένου.

¹²² Βλ. Better Regulation Guidelines - Impact Assessment και Tool #9. Υφίσταται, μάλιστα, ειδικό «Εργαλείο» (Tool #57) που προσδιορίζει όλες τις εναλλακτικές αναλυτικές μεθόδους εκτίμησης κόστους - οφέλους.

μελέτης ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην τήρηση της αρχής της επικουρικότητας¹²³, στο αν, δηλαδή, η επίλυση του προβλήματος προσήκει, το πρώτον, να αναζητηθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο¹²⁴ και όχι σε επίπεδο κράτους - μέλους. Μια έκθεση της μελέτης (IA report) υποβάλλεται σε ποιοτικό έλεγχο από ένα ανεξάρτητο σώμα της Επιτροπής την Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου (Regulatory Scrutiny Board - RSB) η θετική γνώμη της οποίας είναι απαραίτητη για να την έγκριση της έκθεσης¹²⁵. Το τελικό κείμενο υποβάλλεται σε επίσημη διαβούλευση¹²⁶ και δημοσιοποιείται στο διαδικτυακό τόπο της Ένωσης.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί, στο πλαίσιο της ex post αξιολόγησης των ρυθμιστικών συνεπειών (monitoring), η δημιουργία του Προγράμματος REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme) το 2012¹²⁷ με αποστολή την, μέσω της διαρκούς αξιολόγησης, διασφάλιση της διατήρησης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε συσχετισμό με τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε. Στο ίδιο πλαίσιο, η πλατφόρμα REFIT που δημιουργήθηκε το 2015¹²⁸ παρέχει την ευκαιρία στους εκπροσώπους των κρατών - μελών και στα ενδιαφερόμενα μέρη να παραθέσουν τις εμπειρίες τους από την μέχρι τώρα εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου και να διατυπώσουν προτάσεις για τη βελτίωσή του.

3.7. Η νομολογιακή αντιμετώπιση

Συμπορευόμενος με την μακροχρόνια και συστηματική δράση της Επιτροπής, ο ενωσιακός δικαστής έχει με την πάροδο του χρόνου αποκρυσταλλώσει τα όρια του δικαστικού ελέγχου που ασκεί επί της υποχρέωσης προηγούμενης επιστημονικής τεκμηρίωσης των λοιπών θεσμικών οργάνων. Η στάση αυτή αποτυπώνεται εναργώς σε τρία χαρακτηριστικά νομολογιακά παραδείγματα.

¹²³ Βλ. και άρθρο 5 παρ. 1 και 3 ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 5 του Πρωτοκ. αρ.2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας το οποίο ορίζει ότι «κάθε σχέδιο ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης πρέπει να περιλαμβάνει εμπειριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας». Βλ. και *Δελλή*, ο.π., 2018, σ. 184, ο οποίος ορθά επισημαίνει ότι με την τελευταία διάταξη ο ενωσιακός νομοθέτης προσδίδει συνταγματικό έρεισμα στο εργαλείο της μελέτης επιπτώσεων.

¹²⁴ Προβλέπεται, γενικότερα, ένας κατάλογος επτά ερωτημάτων τα οποία ο εκπονών μια ολοκληρωμένη μελέτη επιπτώσεων θα πρέπει να απαντήσει. Βλ. *Better Regulation Guidelines*, ο.π., σ. 17 επ., καθώς και *N. Μηλιώνη*, Η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης, ΕΔΚΑ, 2016, σ. 6, υποσημ. 29.

¹²⁵ Βλ. για μια σύντομη παρουσίαση του έργου του εν λόγω σώματος σε: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_el (ανάκτηση 25/08/2019).

¹²⁶ Για την οποία προβλέπεται ξεχωριστό κεφάλαιο (VII) στις κατευθυντήριες οδηγίες.

¹²⁷ COM (2012), 746 final.

¹²⁸ Διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_el (ανάκτηση: 25/08/2019).

Στην υπόθεση C-343/09, *Afton Chemical Limited κατά Secretary of State of Transport*¹²⁹, το Δικαστήριο είχε να επιληφθεί προδικαστικού ερωτήματος που αφορούσε το κύρος διάταξης οδηγίας, η οποία περιόριζε το όριο χρήσης συγκεκριμένων χημικών ουσιών για τη σύνθεση καυσίμων, ως επιβλαβών για το περιβάλλον. Απαντώντας σε σχετικό ερώτημα που ετέθη, ο ενωσιακός δικαστής έθεσε, στη σκέψη 28, το πλαίσιο των ορίων του δικαστικού ελέγχου όταν αντικείμενο του τελευταίου αποτελούν ζητήματα τεχνικής ή επιστημονικής φύσης. Συγκεκριμένα αναγνώρισε ότι, ενόψει του «άκρως περίπλοκου» χαρακτήρα των εν λόγω ζητημάτων, ο ενωσιακός νομοθέτης απολαύει ευρείας διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά στην αξιολόγησή τους κατά τη λήψη ρυθμιστικών μέτρων, ενώ ο δικός του ρόλος περιορίζεται στο να εξετάσει αν, κατά την άσκηση της εξουσίας αυτής, ο νομοθέτης έχει υποπέσει σε «πρόδηλη πλάνη» ή «κατάχρηση εξουσίας» ή σε «πρόδηλη υπέρβαση των ορίων της διακριτικής του ευχέρειας». Σε καμία δε περίπτωση δεν μπορεί ο ενωσιακός δικαστής να υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση, στην εκτίμηση του νομοθέτη. Η κατ' αρχήν ευρεία αυτή ευχέρεια οριοθετείται, ωστόσο, στις επόμενες σκέψεις όπου επισημαίνεται ότι τα όργανα που εξέδωσαν την επίμαχη πράξη πρέπει, πάντως, να είναι σε θέση να αποδείξουν ενώπιον του Δικαστηρίου ότι - τουλάχιστον - έχουν προβεί σε «πραγματική άσκηση» της διακριτικής τους ευχέρειας, ήτοι να προκύπτει ότι έχουν λάβει υπόψη όλα τα σχετικά στοιχεία και όλες τις σχετικές περιστάσεις της καταστάσεως στη ρύθμιση της οποίας σκοπεί η πράξη αυτή¹³⁰.

Στην προκειμένη περίπτωση το Δικαστήριο απεφάνθη ότι τα εμπλεκόμενα ενωσιακά όργανα είχαν λάβει υπόψη τα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα προκειμένου να ασκήσουν αποτελεσματικά την οικεία εξουσία εκτιμήσεως¹³¹.

Η παραπάνω προσέγγιση υιοθετήθηκε εφεξής και σε μεταγενέστερες αποφάσεις του Πρωτοδικείου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΠΕΕ)¹³², γεγονός που πιστοποιεί ότι ο ενωσιακός δικαστής έχει αντιληφθεί και αποδεχτεί το διακριτό και σαφώς οριοθετημένο ρόλο του όταν έρχεται αντιμέτωπος με ζητήματα με τα οποία κατ' αρχήν δεν είναι εξοικειωμένος, γνωρίζοντας τι ακριβώς δικαιούται να εξετάσει και μέχρι ποιο βαθμό, έτσι ώστε να μην κινδυνεύσει να κατηγορηθεί για υπέρβαση της θεσμικής του εξουσίας.

Τα όρια του δικαστικού ελέγχου αποσαφηνίστηκαν σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό στην πρόσφατη απόφαση της 21^{ης} Ιουνίου 2018, στην υπόθεση C-5/16, *Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αντικείμενο της εν λόγω υπόθεσης ήταν μια κοινή απόφαση των προαναφερθέντων οργάνων σχετικά με τη θέσπιση και τη λειτουργία

¹²⁹ Απόφαση της 8ης Ιουλίου 2010.

¹³⁰ Σκ. 33-34

¹³¹ Σκ. 41.

¹³² Βλ. ενδ. τις υποθέσεις: T-429/13, T-483/11, T-456/11, T -392/02, T-83/00 και T-74/00.

αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς στο πεδίο της εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων. Αποφαινόμενο επί σχετικού λόγου ακύρωσης σχετικά με την έλλειψη εκπόνησης προσήκουσας εκτίμησης επιπτώσεων, το ΔΕΕ επανέλαβε, κατ' αρχάς, την προαναλυθείσα νομολογία της *Afton* σχετικά με τα όρια του δικαστικού ελέγχου επί ζητημάτων τεχνικής - επιστημονικής φύσης¹³³. Στη συνέχεια, ωστόσο - κι εδώ έγκειται η πρόσθετη αξία της απόφασης σε σχέση με την *Afton* - το Δικαστήριο προχώρησε ένα βήμα παραπέρα εξειδικεύοντας τα «σχετικά στοιχεία» και τις «σχετικές περιστάσεις» τις οποίες όφειλε να συνεκτιμήσει η Επιτροπή πριν υποβάλλει πρόταση για τη θέσπιση της επίδικης ρύθμισης. Συγκεκριμένα, ελέγχθηκε αν από το κείμενο της μελέτης επιπτώσεων προκύπτει ότι εξετάστηκαν τυχόν εναλλακτικές επιλογές επίτευξης του επιδιωκόμενου με τη ρύθμιση σκοπού καθώς και διάφορες επιμέρους επιλογές που συνιστούσαν εναλλακτικές εκδοχές των εν λόγω επιλογών¹³⁴. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, εξετάστηκε αν από επιμέρους τμήματα της μελέτης προκύπτει η εκτίμηση από την Επιτροπή των συναφών με τις μελετώμενες επιλογές οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών παραμέτρων.

Καθίσταται, σαφές, επομένως ότι το Δικαστήριο, αντιλαμβανόμενο πλήρως, όπως προαναφέρθηκε, τη φύση του έργου του, δεν προβαίνει, ορθά, σε ίδια αξιολόγηση της ουσίας των επιστημονικών ζητημάτων, αλλά αρκείται σε έναν - τρόπον τινά - επιφανειακό, αλλά σύμφυτο με τη δικαστική κρίση, έλεγχο της πληρότητας της μελέτης που έχει ενώπιόν του.

Ένα τελευταίο νομολογιακό παράδειγμα που χρήζει ξεχωριστής μνείας, καθώς συνδέει την υποχρέωση προηγούμενης τεκμηρίωσης με την αρχή της προφύλαξης¹³⁵, είναι αυτό της απόφασης της 17^{ης} Μαΐου 2018, T-584/13, *BASF Agro κ.λπ. κατά Επιτροπής*. Στην εν λόγω υπόθεση το ΠΕΕ αντιμετώπισε περίπτωση απαγόρευσης, δια κανονισμού της Επιτροπής, της χρήσης και πώλησης σπόρων που είχαν υποστεί επεξεργασία με συγκεκριμένου τύπου φυτοπροστατευτικά προϊόντα. Χαρακτηριστική είναι η σκέψη 170 της απόφασης, όπου το Δικαστήριο, κινούμενο στην προαναφερθείσα πάγια κατεύθυνση, επισημαίνει, ως αναγκαίο συμπλήρωμα της ευρείας διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής να λαμβάνει προστατευτικά μέτρα για την προστασία της δημόσιας υγείας, την υποχρέωσή της να ασκεί (πράγματι) την εξουσία αυτή και να λαμβάνει υπόψη όλες τις κρίσιμες πληροφορίες προς τούτο¹³⁶. Προσθέτει, περαιτέρω, ότι «αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο στο πλαίσιο της αρχής της προφύλαξης, οπότε

¹³³ Σκ. 150-153.

¹³⁴ Σκ. 155

¹³⁵ Η αρχή της προφύλαξης προβλέπεται στο άρθρο 191 παρ. 2 της ΣΛΕΕ και επιτρέπει τη λήψη περιοριστικών μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας ακόμη και όταν δεν υφίσταται επιστημονική βεβαιότητα, παρά μόνο ενδείξεις, για την επέλευση συγκεκριμένων κινδύνων.

¹³⁶ Την υποχρέωση αυτή, μάλιστα, την αντιμετωπίζει ως ειδική έκφραση της αρχής της αναλογικότητας. Βλ. σχετικά και T-13/99, σκ. 410.

λαμβάνονται από τη Διοίκηση μέτρα που περιορίζουν τα δικαιώματα των διοικουμένων, τα οποία δεν στηρίζονται σε επιστημονική βεβαιότητα, αλλά σε αβεβαιότητα».

Διασαφηνίζεται ακόμη ότι σε μια τέτοια περίπτωση η αρμόδια αρχή πρέπει «να ενσωματώνει επίσης και μη οικονομικά κριτήρια» στη μελέτη διότι «σε ορισμένες περιπτώσεις ενδέχεται οικονομικά κριτήρια να θεωρηθούν πιο σημαντικά από άλλα συμφέροντα που θεωρούνται μείζονα¹³⁷» ενώ παράλληλα «δεν απαιτείται η οικονομική ανάλυση του κόστους και των οφελών να γίνεται βάσει ακριβούς υπολογισμού του κόστους που θα έχει η σχεδιαζόμενη δράση και η μη ανάληψη δράσης, αντίστοιχα...δεδομένου ότι στο πλαίσιο της αρχής της προφύλαξης τα αποτελέσματά τους εξαρτώνται από διάφορες μεταβλητές εξ ορισμού άγνωστες¹³⁸».

Φαίνεται, επομένως, ότι το Δικαστήριο αξιώνει από τα ενωσιακά όργανα ακόμη αυστηρότερη τήρηση της υποχρέωσης τεκμηρίωσης σε περιπτώσεις, που, όπως συμβαίνει με την αρχή της προφύλαξης, η ρυθμιστική τους δράση μετατοπίζεται προς τα εμπρός, ενώ παράλληλα απομακρύνεται από τη μέθοδο μιας στενά ποσοτικοποιημένης ανάλυσης κόστους - οφέλους, προσεγγίζοντας τη λογική μιας λιγότερο «χρηματικής» ανάλυσης κόστους - διακινδύνευσης (cost - risk assessment)¹³⁹.

Αξίζει να σημειωθεί, τέλος, ότι το Δικαστήριο, εν προκειμένω, ακύρωσε μέρος του επίδικου κανονισμού καθώς έκρινε ότι η Επιτροπή δεν προέβη, ως προς τη συγκεκριμένη ρύθμιση, σε προηγούμενη εκτίμηση επιπτώσεων, ως όφειλε.

4. Η επιστημονική τεκμηρίωση στη νομολογία του ΕΔΔΑ

Εξετάζοντας τη νομολογία του ΕΔΔΑ, διαπιστώνεται ότι η αναγκαιότητα της προηγούμενης τεκμηρίωσης των νομοθετικών επιλογών έχει αναδειχθεί κυρίως σε υποθέσεις κοινωνικοασφαλιστικού χαρακτήρα και συγκεκριμένα στο πλαίσιο εφαρμογής του αρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου που προστατεύει το δικαίωμα της ιδιοκτησίας¹⁴⁰. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έχει κρίνει¹⁴¹ ότι τα συμβαλλόμενα κράτη απολαύουν ευρείας διακριτικής ευχέρειας ως προς τον καθορισμό της «δημόσιας ωφέλειας», η οποία δύναται να δικαιολογήσει τη λήψη περιοριστικών της ιδιοκτησίας μέτρων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς οι εθνικές αρχές έχουν άμεση γνώση της κοινωνίας και των αναγκών της. Το ανωτέρω περιθώριο εκτίμησης δεν είναι, ωστόσο, απεριόριστο αλλά θα πρέπει ο νομοθέτης να προβάλλει επαρκώς

¹³⁷ Σκ. 162.

¹³⁸ Σκ. 163.

¹³⁹ Βλ. και σημ. 6.3.4. της Ανακοίνωσης της Επιτροπής του 2000 για την αρχή της προφύλαξης [COM (2000), 1].

¹⁴⁰ Βλ. σχετικά Α. Στεργίου, Οι περικοπές των συντάξεων υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, ΕΔΚΑ, 2013, σ. 32-33 και Στ. Κτιστάκη, Όψεις δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης, ΘΠΔΔ, 2013, σ. 583.

¹⁴¹ Maggio κλπ κατά Ιταλίας, 31.05.2011, σκ. 57, Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας, 07.05.2013, σκ. 31.

και να δικαιολογεί ειδικώς τους λόγους δημόσιας ωφέλειας που υπαγορεύουν τη δημόσια παρέμβαση έτσι ώστε το Δικαστήριο να πεισθεί ότι δεν έχει ανατραπεί η «*δίκαιη ισορροπία*» μεταξύ των αναγκών του δημοσίου συμφέροντος και των απαιτήσεων προστασίας της ιδιοκτησίας¹⁴².

Στο σημείο αυτό θα πρέπει, πάντως, γίνουν δύο παρατηρήσεις. Πρώτον, η υποχρέωση αιτιολόγησης των δημόσιων επιλογών που αναγνωρίζει το Δικαστήριο δεν σημαίνει κατ' ανάγκη και υποχρέωση ενδελεχούς επιστημονικής τεκμηρίωσης των τελευταίων. Τουναντίον, το ΕΔΔΑ φαίνεται να αρκείται σε μια επιφανειακή εκπλήρωση της εν λόγω υποχρέωσης στηριζόμενο στους λόγους που απλώς προβάλλονται στην αιτιολογική έκθεση ή το ίδιο το κείμενο του νόμου¹⁴³. Περαιτέρω θα πρέπει να επισημανθεί η διαφορετική στόχευση που διαπνέει τη νομολογία του εν λόγω Δικαστηρίου, το οποίο, ως «ανώτερος θεματοφύλακας» των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προσεγγίζει και αντιλαμβάνεται την όποια υποχρέωση προηγούμενης τεκμηρίωσης ως διαδικαστική δικλείδα προστασίας των τελευταίων και όχι ως μέσο λήψης αποτελεσματικότερων αποφάσεων.

¹⁴² Da Conceicao Mateus και Santos Januario κατά Πορτογαλίας, 08.10.2013, σκ. 28, Andrejeva κατά Λετονίας, 18.02.2009, σκ. 89. Πρβλ και Maggio κλπ κατά Ιταλίας, 31.05.2011, σκ. 57.

¹⁴³ Βλ. χαρακτηριστικά Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα, 07.05.2013, σκ. 36 και 37.

III. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ - Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

A. Η κατ' αρχήν επιφυλακτική στάση - αίτια

Εκ των όσων προηγήθηκαν κατέστη σαφές ότι σε διεθνές και ευρωπαϊκό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο διαγιγνώσκεται πλέον, ευχερώς, μια τάση των εννόμων τάξεων να απομακρύνονται από τα «στεγανά» του παραδοσιακού δημοσίου δικαίου εγκολπώνοντας αντιστρόφως, σε ολοένα και μεγαλύτερο βαθμό, στη νομική τους κουλτούρα τα πορίσματα της οικονομικής ανάλυσης. Η μελέτη ρυθμιστικών επιπτώσεων, η οποία συνιστά διαδικαστική προέκταση¹⁴⁴ του καθήκοντος τεκμηρίωσης των δημόσιων επιλογών, εκλαμβάνεται πλέον στη νομική σκέψη του αλλοδαπού νομοθέτη και δικαστή - προσαρμοσμένη βέβαια στις ιδιομορφίες της εκάστοτε έννομης τάξης - ως το κατ' εξοχήν πρόσφορο μέσο για την βέλτιστη επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας ή, με νομικούς όρους, του δημοσίου συμφέροντος. Συγχρόνως, γίνεται αντιληπτή η συμπληρωματική, αλλά εξίσου σημαντική λειτουργία της ενημέρωσης του ενδιαφερόμενου κοινού είτε παθητικά (δημοσίευση), είτε, κυρίως, ενεργητικά (διαβούλευση) που επιτρέπει να «φωτιστούν» κρίσιμες πτυχές της προς υιοθέτηση επιλογής, οι οποίες, είτε αθέλητα είτε ηθελημένα, «διέφυγαν» της μελέτης επιπτώσεων.

Η παραπάνω προσέγγιση δεν συναντάται ακόμα, δυστυχώς, στην ελληνική έννομη τάξη. Τόσο ο έλληνας νομοθέτης, όσο και ο διοικητικός δικαστής δεν εμφανίζονται, κατ' αρχήν, πρόθυμοι να αποδώσουν στην υποχρέωση τεκμηρίωσης τη σημασία που της αρμόζει ως μέσου πρόταξης αποτελεσματικότερων επιλογών. Σχηματικά, μπορούν να καταγραφούν τρεις λόγοι προς τούτο.

Ένας πρώτος λόγος, δογματικός, ο οποίος σε γενικές γραμμές επισημάνθηκε και στην εισαγωγή, εντοπίζεται στη αντίληψη του ηπειρωτικού δικαστή - και γενικότερα του νομικού - περί των εχγγύων που καλείται να διαθέτει μια δημόσια απόφαση ώστε να αποτελέσει πηγή ρύθμισης ανθρώπινων συμπεριφορών. Ο έλληνας δικαστής, έχοντας «γαλουχηθεί» αλλά και εντρυφήσει σε όλη τη διάρκεια της επαγγελματικής του διαδρομής με τη «βαριά» δογματική του παραδοσιακού δημοσίου δικαίου αδυνατεί, τις περισσότερες φορές, να αντιληφθεί ότι η νομιμότητα μιας δημόσιας απόφασης δεν αρκεί για την «καθαγιάσει», να την καταστήσει, δηλαδή, άνευ ετέρου ορθή. Εύλογα, ο «εγκλωβισμός¹⁴⁵» αυτός δημιουργεί αντικίνητρο στο νομοθέτη, κοινό ή κανονιστικό, ο οποίος γνωρίζει ότι δεν θα «τιμωρηθεί» δικαστικά, εφόσον ο κανόνας που παράγει είναι σύμφωνος με τους υπερτέρους του.

¹⁴⁴ Δελλής, ο.π., 2018, σ. 346.

¹⁴⁵ Δελλής, ο.π., 2018, σ. 42-45.

Ένας δεύτερος λόγος, αναγόμενος στο θετό δίκαιο, εντοπίζεται στην έλλειψη ρητής διάταξης στο κείμενο του Συντάγματος που να κατοχυρώνει την υποχρέωση επιστημονικής τεκμηρίωσης, πολλώ δε μάλλον τα επιμέρους εργαλεία αυτής¹⁴⁶. Πάντως, ο καταστατικός χάρτης της χώρας μας διαθέτει πλέγμα διατάξεων¹⁴⁷, οι οποίες με μια επικαιροποιημένη ανάγνωση μπορούν να αποτελέσουν συνταγματικό έρεισμα της εν λόγω υποχρέωσης, «απελευθερώνοντας» το διοικητικό δικαστή - εφόσον και ο ίδιος το θέλει - κατά την άσκηση του έργου του.

Ειδικότερα, ως προς τη μελέτη επιπτώσεων, έρεισμα θα μπορούσε να αποτελέσει, κατ' αρχάς, η διάταξη του άρθρου 74 παρ. 1 η οποία προβλέπει ότι κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου συνοδεύεται «υποχρεωτικά¹⁴⁸» από αιτιολογική έκθεση¹⁴⁹. Περαιτέρω, το άρθρο 75 παρ. 1 επιβάλλει ένα είδος δημοσιονομικής τεκμηρίωσης των νομοσχεδίων ή των προτάσεων νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού αξιώνοντας να συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ως προς τον υπολογισμό της σχετικής δαπάνης. Στη δε παρ. 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται «ειδική έκθεση» υπογεγραμμένη από τον αρμόδιο υπουργό και τον υπουργό Οικονομικών που θα συνοδεύει τα «δαπανηρά» νομοσχέδια και θα τεκμηριώνει τον τρόπο κάλυψης του επιπλέον κόστους των τελευταίων. Ακόμη, τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 73, εισάγονται για συζήτηση μόνον εφόσον έχει προηγηθεί η προβλεπόμενη στο άρθρο 98 του Συντάγματος γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τέλος, στο άρθρο 82 παρ. 3 γίνεται έμμεση αναφορά στην εκτίμηση των οικονομικών και των κοινωνικών επιπτώσεων από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Η δε αρμοδιότητα διεξαγωγής του «κοινωνικού διαλόγου» από το ίδιο σώμα παραπέμπει στο θεσμό της διαβούλευσης.

Όσον αφορά, συγκεκριμένα, στο θεσμό της διαβούλευσης, βάση συνταγματικής θεμελίωσης θα μπορούσε να αποτελέσει, επίσης, μια πιο συστηματικά προσανατολισμένη ανάγνωση των άρθρων 10 (δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές) και 20 παρ. 2 (προηγούμενη ακρόαση) του Συντάγματος.

Ένας τρίτος λόγος, ο οποίος συνδέεται με τους άλλους δύο, αφορά στην αντιμετώπιση που μια τέτοια ερμηνευτική διάπλαση θα είχε από πλευράς δικαστικού ελέγχου.

¹⁴⁶ Γ. Δελλής, Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση, ΝοΒ, 2017, σ. 1576.

¹⁴⁷ Γ. Δελλής, ο.π., 2017, σ. 1577-1578.

¹⁴⁸ Όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω η εν λόγω «υποχρέωση» διαφεύγει του δικαστικού ελέγχου.

¹⁴⁹ Η οποία, όπως ορθά επισημαίνεται, συνιστά μια περισσότερο πολιτική, εμπειρική επεξήγηση των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Βλ. Δελλή, ο.π., 2017, σ. 1577 και Dellis, ο.π., σ. 2.

Σε ένα πρώτο επίπεδο, όσον αφορά τις νομοθετικές επιλογές, η ελληνική νομολογία υιοθετεί παγίως¹⁵⁰ τη θεωρία του ανελέγκτου των *interna corporis*, δηλαδή των ζητημάτων που ανάγονται στην εσωτερική κοινοβουλευτική διαδικασία και άρα, κατά την άποψη του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, συνέχονται με την συνταγματικά εγκαθιδρυμένη¹⁵¹ αυτονομία του κοινοβουλίου¹⁵². Με δεδομένο, λοιπόν, ότι οι προαναφερθείσες διατυπώσεις, με εξαίρεση την προηγούμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων¹⁵³, εντάσσονται κατά την ελληνική νομολογία στην κατηγορία των *interna corporis* και ως εκ τούτου δεν αποτελούν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου, δεν φαίνεται πιθανό τυχόν ερμηνευτική θεμελίωση της μελέτης επιπτώσεων στο σύστημα των αντίστοιχων διατάξεων να τύχει διαφορετικής δικαστικής μεταχείρισης.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, όσον αφορά στις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, αυτές, κατά πάγια νομολογία¹⁵⁴, πλην ορισμένων εξαιρέσεων¹⁵⁵, δεν χρήζουν αιτιολογίας αλλά «ελέγχονται μόνον από την άποψη της τηρήσεως των όρων της εξουσιοδοτικής διατάξεως κατ' επίκληση της οποίας εκδίδονται και της τυχόν υπερβάσεως των ορίων της εξουσιοδοτήσεως». Ο δικαιολογητικός λόγος γι' αυτήν την εξαίρεση πρέπει να αναζητηθεί στην κατ' ουσίαν νομοθετική φύση των κανονιστικών πράξεων σε συνδυασμό με το «τεκμήριο ορθότητας» που απολαύει, όπως κάθε - έστω και έμμεσα - δημοκρατικά νομιμοποιούμενο όργανο, ο κανονιστικός νομοθέτης κατά την χάραξη των επιλογών του. Συνεπώς, ο έλεγχος της επιστημονικής τεκμηρίωσης, ως πτυχής της αιτιολογίας μιας κανονιστικής πράξης, είναι εύλογο και συνεπές με την ως άνω προσέγγιση να αντιμετωπίζεται με την ίδια - αν όχι μεγαλύτερη - επιφύλαξη.

B. Οι προσπάθειες θεσμοθέτησης

1. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1.1. Οι υπό απελευθέρωση τομείς

Ο κύριος όγκος των περιπτώσεων νομοθετικής κατοχύρωσης των θεσμών της μελέτης επιπτώσεων και της διαβούλευσης στην ελληνική έννομη τάξη, έστω και σποραδικά, εντοπίζεται

¹⁵⁰ Βλ. ενδ. ΑΕΔ 4/1988, ΣτΕ 665/1978, 1956/1986, (Ολ.) 1721/1991, 2927/2004, (Ολ.) 161/2010, (Ολ.) 655/2016, 18/2019.

¹⁵¹ Άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος.

¹⁵² Για μια ολοκληρωμένη ανάλυση της θεωρίας του ανελέγκτου των εσωτερικών θεμάτων του κοινοβουλίου, βλ. Γ. Γεραπετρίτη, Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 111 επ.

¹⁵³ ΑΕΔ 4/1988, ΕΣ (Ολ.) 1636/1992.

¹⁵⁴ ΣτΕ 2230/2000, 1210/2010, 4304/2015, 805/2018, 510/2019. Βλ. και Α. Γέροντα/Σ. Λύτρα/Π. Παυλόπουλου/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Δ' Έκδοση, 2018, σ. 276.

¹⁵⁵ Βλ. αναλυτικά Ε. Πρεβεδούρου, Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, δημοσιευμένο σε: www.prevedourou.gr (ανάκτηση 27/08/2019).

στο πεδίο των υπό απελευθέρωση τομέων¹⁵⁶, στο πλαίσιο ενσωμάτωσης των αντίστοιχων ενωσιακών οδηγιών.

Στο δίκαιο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ο ν. 4070/2012 προβλέπει στο άρθρο 45¹⁵⁷ την υποχρέωση της αρμόδιας ρυθμιστικής αρχής, της ΕΕΤΤ, να τεκμηριώνει τον τρόπο με τον οποίο καθορίζει τις σχετικές αγορές επί των οποίων θα εφαρμοστούν ειδικά ρυθμιστικά μέτρα. Παράλληλα στο άρθρο 15¹⁵⁸ περιέχεται πρόβλεψη για τη διενέργεια δημόσιας διαβούλευσης πριν τη λήψη μέτρων με σημαντική επίπτωση στην αγορά ή κάθε φορά που η αρχή το κρίνει αναγκαίο.

Στο δίκαιο της ενέργειας, ο ν. 4001/2011 προβλέπει στο άρθρο 32¹⁵⁹ ότι οι αποφάσεις της αρμόδιας ρυθμιστικής αρχής, της ΡΑΕ, πρέπει να είναι πλήρως και ειδικά αιτιολογημένες, παραπέμποντας εμμέσως στην αξιολόγηση των επιπτώσεων που αυτές αναμένεται να προκαλέσουν. Αντίστοιχα, στο άρθρο 29¹⁶⁰ προβλέπεται η υποχρέωση διεξαγωγής διαβούλευσης στις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητά στον εν λόγω νόμο.

Υποχρέωση διαβούλευσης προβλέπεται επίσης και στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών, στο άρθρο 5 παρ. 1, στ. κβ' του ν. 4053/2012¹⁶¹, ενώ στο στ. κστ' της ίδιας παραγράφου προβλέπεται η, κατόπιν προηγούμενης μελέτης, έκδοση κανονισμού, με τον οποίο καθορίζονται οι όροι πρόσβασης των φορέων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών σε υποδομές και υπηρεσίες του φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας.

Περαιτέρω, στον τομέα των σιδηροδρομικών υπηρεσιών, στο άρθρο 56 παρ. 6¹⁶² του ν. 4408/2016 ορίζεται ότι ο ρυθμιστικός φορέας, εν προκειμένω η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων, διεξάγει τακτικά, και σε κάθε περίπτωση τουλάχιστον κάθε δύο (2) έτη, διαβουλεύσεις με εκπροσώπους των χρηστών των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών και των επιβατικών υπηρεσιών μεταφοράς προκειμένου να λάβει υπόψη τις απόψεις τους για την αγορά σιδηροδρόμων.

Τέλος, στο πεδίο του ανταγωνισμού, ο ν. 3959/2011 προϋποθέτει στο άρθρο 11 τη διεξαγωγή από την Επιτροπή Ανταγωνισμού μιας διαδικασίας «τριπλής» διαβούλευσης¹⁶³ πριν

¹⁵⁶ Βλ. αναλυτικά Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Β': Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2008, σ. 180-182 για τη διαβούλευση και σ. 186-187 για τη μελέτη ρυθμιστικών επιπτώσεων.

¹⁵⁷ Άρθρο 15 οδηγίας 2002/221/ΕΚ.

¹⁵⁸ Άρθρο 33 οδηγίας 2002/221/ΕΚ.

¹⁵⁹ Άρθρο 37 οδηγίας 2009/72/ΕΚ.

¹⁶⁰ Άρθρο 29 οδηγίας 2009/72/ΕΚ.

¹⁶¹ Άρθρο 22 οδηγίας 2008/6/ΕΚ.

¹⁶² Άρθρο 56 οδηγίας 2012/34/ΕΕ.

¹⁶³ Δελλής, ο.π., 2008, σ. 181.

τη λήψη κανονιστικών μέτρων για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού σε συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας. Η δε απόφαση για τη λήψη των παραπάνω μέτρων πρέπει να είναι «αιτιολογημένη».

1.2. Ο τομέας του περιβάλλοντος

Ο τομέας, πάντως, ο οποίος αποτέλεσε, το πρώτον, το έδαφος εισαγωγής των εργαλείων της μελέτης επιπτώσεων και της διαβούλευσης στην ελληνική πραγματικότητα και στον οποίο τα εργαλεία αυτά τυγχάνουν δικαστικής μεταχείρισης ανάλογης της σημασίας τους¹⁶⁴, δεν είναι άλλος από το περιβάλλον.

Ειδικότερα, ο ν. 1650/1986¹⁶⁵, ενσωματώνοντας την οδηγία 85/337/ΕΟΚ¹⁶⁶, καθιέρωσε στο άρθρο 5, ως απαραίτητο στάδιο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης¹⁶⁷ τη «Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων» (ΜΠΕ), η οποία προηγείται της έγκρισης ενός έργου με «σημαντικές επιπτώσεις» στο περιβάλλον. Η εν λόγω μελέτη υποβάλλεται από τον κύριο του προς κατασκευή έργου και αποτελεί τη βάση στην οποία στηρίζεται η μεταγενέστερη Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΑΕΠΟ) από τη Διοίκηση. Παράλληλα, στο ίδιο άρθρο¹⁶⁸ εγκαθιδρύεται ως ουσιώδης τύπος για την έκδοση της ως άνω απόφασης η προηγούμενη διαβούλευση της διοικητικής αρχής με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Επιπλέον, στο χώρο του χωροταξικού - πολεοδομικού δικαίου η ΚΥΑ 107017/2006 (Β' 1225)¹⁶⁹ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, προβλέπει στο άρθρο 6¹⁷⁰ την υποχρέωση της αρμόδιας «αρχής σχεδιασμού» να εκπονεί Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), ως επιμέρους στάδιο της Διαδικασίας Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης (ΣΠΕ)¹⁷¹. Παράλληλα στο άρθρο 7 παρ.4 της ίδιας απόφασης¹⁷² καθιερώνεται υποχρεωτική διαδικασία διαβούλευσης με τις λοιπές διοικητικές αρχές και με το ενδιαφερόμενο κοινό¹⁷³.

¹⁶⁴ Βλ. παρακάτω Π. Γ.2.

¹⁶⁵ Όπως έχει τροποποιηθεί με το ν. 4014/2011.

¹⁶⁶ Η οποία αντικαταστάθηκε στη συνέχεια με την αντίστοιχη 2011/92/ΕΕ.

¹⁶⁷ Βλ. αναλυτικότερα για τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, 3^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σ. 234 επ.

¹⁶⁸ Βλ. και άρθρο 19 του ν. 4014/2011, καθώς και άρθρα 4 και 5 της ΚΥΑ 1649/45/2014. Βλ. επίσης την οδηγία 2003/35/ΕΚ σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον.

¹⁶⁹ Η οποία εξεδόθη σε συμμόρφωση με την οδηγία 2001/42/ΕΚ.

¹⁷⁰ Άρθρο 5 της οδηγίας.

¹⁷¹ Βλ. και Σιούτη, ο.π. σ. 272-276.

¹⁷² Άρθρο 6 της οδηγίας.

¹⁷³ Βλ. και Χρ. Μήτση/ Ε. Ασημακοπούλου/ Ε. Γιαννοπούλου/ Σ. Καμπέρου/ Α. Παλαιοκρασσά, Το δικαίωμα στην περιβαλλοντική διαβούλευση, ΠΕΡΔΙΚ, 2018, σ. 449-450.

1.3. Ο GDPR

Τέλος, μια πρόσφατη εξέλιξη προς την κατεύθυνση της αφομοίωσης των παραπάνω εργαλείων σημειώνεται στο πεδίο της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 (General Data Protection Regulation - GDPR)¹⁷⁴. Ο εν λόγω Κανονισμός προβλέπει στο άρθρο 35¹⁷⁵ την υποχρέωση εκάστου υπεύθυνου επεξεργασίας δεδομένων, εφόσον πιθανολογεί ότι η συγκεκριμένη επεξεργασία ενδέχεται να επιφέρει υψηλό κίνδυνο για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των υποκειμένων, να διενεργεί, πριν από την επεξεργασία, εκτίμηση του αντικτύπου των σχεδιαζόμενων πράξεων επεξεργασίας. Η εκτίμηση αυτή υποβάλλεται, σύμφωνα με το άρθρο 36¹⁷⁶ σε προηγούμενη διαβούλευση με την εποπτική αρχή.

2. Η Εγκαθίδρυση ολοκληρωμένου πλαισίου

2.1. Η εγκύκλιος του 2006

Πριν τη θέσπιση του ν. 4048/2012, η πρώτη προσπάθεια ολοκληρωμένης ρύθμισης του όλου πλέγματος της «καλής νομοθέτησης» σημειώθηκε το 2006 με την εγκύκλιο¹⁷⁷ Υ190/18.07.2006¹⁷⁸ του Πρωθυπουργού με θέμα τη «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων». Στην εγκύκλιο διακρίνονται δύο άξονες¹⁷⁹: αφενός η καταγραφή των βασικών αρχών «καλής νομοθέτησης»¹⁸⁰, τις οποίες οφείλουν να έχουν κατά νου τα κρατικά όργανα όταν λαμβάνουν δημόσιες αποφάσεις και αφετέρου η θεσμοθέτηση των κατάλληλων διαδικαστικών εργαλείων και δομών για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού¹⁸¹.

Ειδικότερα, προβλέπεται για πρώτη φορά, η υποχρέωση κάθε Υπουργείου που προτείνει μια νέα ρύθμιση να συντάσσει υποχρεωτικά «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων». Η προσέγγιση που ακολουθεί η εν λόγω έκθεση είναι ολιστική, καθώς εξετάζει τις συνέπειες της

¹⁷⁴ Βλ. Γ. Δελλή, Για μια αποτελεσματική δημόσια προστασία των προσωπικών δεδομένων: ο «θαυμαστός καινούριος κόσμος» του Κανονισμού (ΕΕ) 679/2016, ΕφημΔΔ, 2017, σ. 5.

¹⁷⁵ Βλ. και σημ. 84 του προοιμίου.

¹⁷⁶ Βλ. και σημεία 94 και 96 του προοιμίου. Διαβούλευση προβλέπεται και πριν την εκπόνηση κανόνων «αντορρύθμισης» όπως οι «Κανονισμοί Δεοντολογίας» (σημ. 99 του προοιμίου).

¹⁷⁷ Κατά τον καθηγητή Γ. Δελλή (Dellis, ο.π. σ. 3), η επιλογή του νομικού ενδύματος της εγκυκλίου θα μπορούσε να ιδωθεί συμβολικά ως προσπάθεια αποσύνδεσης από την κλασική, «νομικίστικη» στάση του ελληνικού δημοσιοδικαϊκού συστήματος.

¹⁷⁸ Βλ. το αυθεντικό κείμενο σε: http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf (ανάκτηση 27/08/2019).

¹⁷⁹ Hatzis/Nalpantidou, ο.π. σ. 7-8.

¹⁸⁰ Βλ. στ. II της εγκυκλίου.

¹⁸¹ Βλ. στ. III ,IV και V της εγκυκλίου.

προτεινόμενης ρύθμισης τόσο στην οικονομία, όσο και στην κοινωνία και το περιβάλλον¹⁸². Περαιτέρω, δίνεται έμφαση στην ενίσχυση της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών στο στάδιο κατάρτισης της ρύθμισης, χωρίς, πάντως, να ρυθμίζεται λεπτομερώς κάποιου είδους διαδικασία. Επίσης προβλέπεται, για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη, ο θεσμός του *monitoring*, δηλαδή της, μέσω εκθέσεων¹⁸³, διαρκούς εποπτείας και εκ των υστέρων αξιολόγησης του τρόπου με τον οποίο η τελικώς θεσπισθείσα ρύθμιση πράγματι εφαρμόστηκε.

Σε επίπεδο δομών, τέλος, οι εκθέσεις εκπονούνται από τις ειδικές μονάδες κάθε Υπουργείου, ενώ ρόλο κεντρικού συντονιστή έχει η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, στην οποία και οι τελευταίες εν τέλει αποστέλλονται προς έγκριση.

Στην πράξη, οι διατυπώσεις τις εν λόγω εγκυκλίου δεν εφαρμόστηκαν παρά σε λιγοστές περιπτώσεις, ενίοτε κατά τρόπο σχεδόν «γλευαστικό»¹⁸⁴ προς την καταβληθείσα προσπάθεια¹⁸⁵.

2.2. Ο ν. 4048/2012

Παρά τις κατά καιρούς σποραδικές πρωτοβουλίες που προαναφέρθηκαν, χρειάστηκε να φτάσουμε στο 2012 για να αποκτήσει η χώρα μας ένα συστηματοποιημένο πλαίσιο «καλής νομοθέτησης», θεσμοθετημένο σε επίπεδο τυπικού νόμου, με το ν. 4048/2012 με τίτλο «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης¹⁸⁶».

Ένα πρώτο σημείο άξιο αναφοράς σε σχέση με το νόμο εντοπίζεται στο ότι υπερβαίνει, ως προς το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του, όπως και η όλη λογική της οικονομικής ανάλυσης, τη διάκριση μεταξύ νόμων και κανονιστικών πράξεων. «*Ρύθμιση*» για τον παρόντα νόμο είναι «*κάθε πράξη ή απόφαση, η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου και είναι μείζονος σημασίας*¹⁸⁷», ενώ δεν ενδιαφέρει το εξωτερικό νομικό ένδυμα που επιλέγεται.

Στη συνέχεια ακολουθεί, όπως και στην εγκύκλιο του 2006, η καταγραφή των αρχών που συνθέτουν την «καλή νομοθέτηση». Εκτός από τις αρχές που διαθέτουν άμεση ή έμμεση συνταγματική κατοχύρωση, όπως η αναλογικότητα, η ασφάλεια δικαίου, η ισότητα των φύλων και η δημοκρατική νομιμοποίηση, στο άρθρο 2 περιλαμβάνονται και αρχές που υπηρετούν

¹⁸² Φαίνεται να αφομοιώνει, έτσι, την οπτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που εξετάστηκε ανωτέρω (I. A.3.6.).

¹⁸³ Πρόκειται για τις «Εκθέσεις Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής», στ. IV της εγκυκλίου.

¹⁸⁴ Χαρακτηριστικό το παράδειγμα της θέσπισης του Πτωχευτικού Κώδικα (ν. 3588/2007), του οποίου η θέσπιση, κατά τον συντάκτη του, δεν αναμενόταν να προκαλέσει επιπτώσεις στον οικονομικό (δομή της αγοράς, κόστος ίδρυσης νέων επιχειρήσεων) ή τον κοινωνικό τομέα (ανεργία, αγορά εργασίας). Βλ. *Hatzis/Nalpantidou*, ο.π. σ. 11.

¹⁸⁵ Βλ., πάντως, και την κριτική που ασκεί στο εγκαθιδρυθέν σύστημα ο Α. Χαντζής, ο οποίος, μεταξύ άλλων, το χαρακτηρίζει υπερβολικά φιλόδοξο για τα ελληνικά δεδομένα (για τη συνολική κριτική βλ. *Χαντζή/Ναλπαντίδου*, ο.π., σ. 50-51 και των ιδίων, ο.π., 2007, σ. 10-11).

¹⁸⁶ Για μια σκιαγράφηση του νόμου βλ. *Μ. Αυγουστιανάκη*, Αρχές καλής νομοθέτησης: Ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο, ΝοΒ, 2017, σ. 1568 επ.

¹⁸⁷ Άρθρο 1 παρ. 2α.

ευθέως τους σκοπούς της οικονομικής ανάλυσης, όπως η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η επικουρικότητα, η διαφάνεια και η λογοδοσία.

Σε ένα τρίτο επίπεδο παρατίθενται τα μέσα της «καλής νομοθέτησης». Για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, τα μέσα που αξίζει να επισημανθούν είναι τρία - τα ίδια που εγκαθίδρυε η εγκύκλιος του 2006 - ήτοι, η «Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων»¹⁸⁸, η Διαβούλευση¹⁸⁹ και η «Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής»¹⁹⁰ (monitoring). Εκ των τριών, ξεχωριστή μνεία πρέπει να γίνει στο θεσμό της διαβούλευσης, η οποία πλέον πραγματοποιείται και ηλεκτρονικά, στο πλαίσιο σαφώς καθορισμένης διαδικασίας, διαρθρωμένης σε δύο στάδια¹⁹¹.

Τέλος, σε επίπεδο δομών, προβλέπεται η δημιουργία ειδικών μονάδων για την υλοποίηση των επιταγών του νόμου, τόσο σε επίπεδο επιμέρους υπουργείων (Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας), όσο και σε κεντρικό επίπεδο (Γραφείο Καλής Νομοθέτησης).

Ως προς το σκέλος της εφαρμογής του ωστόσο, ο εν λόγω νόμος δεν έχει τύχει, μέχρι στιγμής, αντιμετώπισης ανάλογης της σημασίας του. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, καλούμενο να αποφανθεί επί της εφαρμογής του, στην ουσία «εκμηδένισε» την χρησιμότητά του είτε ερμηνεύοντας συσταλτικά την έννοια της «μείζονος σημασίας»¹⁹² είτε αποσυνδέοντας την μη τήρηση των προαναφερθέντων διατυπώσεων από το κύρος της δημόσιας ρύθμισης¹⁹³.

Κλείνοντας, θα πρέπει να τονισθεί ότι οι διατάξεις του ν. 4048/2012 έχουν ενταχθεί πλέον αυτούσιες στο Κεφάλαιο Γ', του Μέρους Γ'¹⁹⁴ του πρόσφατα θεσπισθέντος ν. 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος». Μολονότι οι αλλαγές που εντοπίζονται είναι ήσσονος σημασίας, εντούτοις είναι δυνατόν να καταγραφούν ορισμένες βελτιώσεις συγκριτικά με το προηγούμενο καθεστώς¹⁹⁵.

¹⁸⁸ Άρθρο 7.

¹⁸⁹ Άρθρο 6.

¹⁹⁰ Άρθρο 9.

¹⁹¹ Άρθρο 6 παρ. 2.

¹⁹² ΣτΕ 1463/2015, σκ. 19.

¹⁹³ ΣτΕ (Ολ) 3914/2015 (κατάργηση της ΕΡΤ), σκ. 26 όπου επισημαίνεται ρητά ότι «...ούτε από τη διατύπωση του ν. 4048/2012 ούτε από την αιτιολογική έκθεση που τον συνοδεύει συνάγεται ότι τυχόν μη εφαρμογή των προβλεπόμενων από τις διατάξεις του ρυθμίσεων συνδέεται με το κύρος των εκδοθεισών κανονιστικών πράξεων...». Βλ. επίσης, ειδικά για τη δημόσια διαβούλευση ΣτΕ 3828/2014, σκ. 14 και πρόσφατα ΣτΕ 61/2019, σκ. 14.

¹⁹⁴ Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 120, το Μέρος Γ' του νόμου τίθεται σε ισχύ από 1η Ιανουαρίου 2020.

¹⁹⁵ Προβλέπεται πλέον (άρθρο 62) μια ενοποιημένη Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία θα συντίθεται από επτά (7) επιμέρους εκθέσεις, ενώ ορίζεται ρητά ότι θα εξετάζεται προηγουμένως το ενδεχόμενο της επίτευξης των δημόσιων στόχων άνευ ρύθμισης (μηδενική λύση).

Περαιτέρω, όσον αφορά τη διαβούλευση, διορθώνεται μια σημαντική παράλειψη του προηγούμενου συστήματος, καθώς πλέον προβλέπεται η ανάρτηση στο διαδικτυακό τόπο μιας προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης επί της οποίας θα μπορούν να διατυπώσουν απόψεις και ερωτήματα τα ενδιαφερόμενα μέρη (άρθρο 61).

Τέλος, σε επίπεδο δομών, πέραν της αντικατάστασης του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης από τη νεοσυσταθείσα Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, προβλέπεται η σύσταση ανεξάρτητου διεπιστημονικού οργάνου, γνωμοδοτικού χαρακτήρα, της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας.

Γ. Η νομολογιακή αντιμετώπιση

1. Οι σποραδικές εξαιρέσεις

Παρά την κατ' αρχήν επιφυλακτική - σχεδόν «φοβική» - στάση του έλληνα δικαστή απέναντι στην υποχρέωση τεκμηρίωσης των δημόσιων επιλογών, είναι δυνατόν να εντοπισθούν ορισμένα σποραδικά, μη δυνάμενα να ενταχθούν σε συγκεκριμένη κατηγορία νομολογιακά παραδείγματα του πρόσφατου παρελθόντος, στα οποία απαιτήθηκε, ενίοτε σε επίπεδο μειοψηφίας, από το νομοθέτη, κοινό ή κανονιστικό, να στοιχειοθετεί τις επιλογές του.

Ένα πρώτο παράδειγμα συνιστά η ΣτΕ (Ολ) 1585/2010, η οποία αφορούσε τη συνταγματικότητα διάταξης νόμου που απαγόρευε στους πρατηριούχους, πλην εξαιρέσεων, να λειτουργούν τα πρατήριά τους κατά βούληση μετά τη λήξη του νόμιμου ωραρίου. Στην εν λόγω απόφαση σημειώθηκε ισχυρή μειοψηφία (δεκαπέντε συμβούλων), η οποία θεώρησε ότι οι μνημονευόμενοι στην εισηγητική έκθεση σκοποί, ελλείπει περαιτέρω τεκμηρίωσης, δεν επαρκούν *«για να καταστήσουν συνταγματικώς ανεκτή την ως άνω απαγόρευση»¹⁹⁶*.

Μια δεύτερη περίπτωση αποτελεί η ΣτΕ 3184/2008, η οποία αφορούσε τη νομιμότητα διάταξης κανονιστικής απόφασης με την οποία επιβάλλονταν ανταποδοτικά τέλη υπέρ του Εθνικού Οργανισμού Φαρμάκων ως αντάλλαγμα των ειδικών υπηρεσιών που παρέχονται από τον τελευταίο. Το Δικαστήριο, ομόφωνα, έκρινε ακυρωτέα τη διάταξη ελλείψει ειδικής μελέτης που να δικαιολογεί τη σχέση αντιστοιχίας του ύψους των τελών και του κόστους των παρεχόμενων ειδικών υπηρεσιών που αποτελούν το ειδικό αντάλλαγμα¹⁹⁷. Στην ίδια λογική κινείται και η αντίστοιχη νομολογία για τα δημοτικά ανταποδοτικά τέλη, όπου, μολονότι δεν γίνεται ρητά λόγος για εκπόνηση μελέτης, εντούτοις απαιτείται για τον καθορισμό του ύψους τους να αιτιολογείται επαρκώς *«ενόψει επίκαιρων διαπιστώσεων και συγκεκριμένων στοιχείων»*, μια *«κατά προσέγγιση αναλογική σχέση μεταξύ των προβλεπομένων εσόδων και εξόδων των σχετικών δημοτικών υπηρεσιών»¹⁹⁸*.

Μια τελευταία περίπτωση που αξίζει να μνημονευθεί είναι αυτή της κατάργησης της ΕΡΤ. Στην απόφαση 1901/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ, μειοψηφία τεσσάρων συμβούλων έκρινε την σχετική ΚΥΑ ακυρωτέα ελλείψει τεκμηριωμένης οικονομικής μελέτης από την οποία θα προέκυπταν αφενός το οικονομικό όφελος από την κατάργηση της ΕΡΤ και αφετέρου όλες οι δαπάνες της καταργήσεως, συμπεριλαμβανομένης και της εκτίμησης του κόστους λειτουργίας

¹⁹⁶ Σκ. 9, βλ. και *Dellis*, ο.π., σ. 15.

¹⁹⁷ Σκ. 11.

¹⁹⁸ Βλ. ενδ. ΣτΕ 60/2010, 55/2016, 36/2017, 1384/2018.

του φορέα. Η έλλειψη αυτή, όπως χαρακτηριστικά διατυπώθηκε, μαρτυρά «αδυναμία της Διοικήσεως να προσδιορίσει την σχέση οικονομικού κόστους - οφέλους από την κατάργηση της EPT» που «καθιστά την προσβαλλόμενη πράξη μη νόμιμη¹⁹⁹». Το ίδιο σκεπτικό επαναλήφθηκε και στη μεταγενέστερη 3914/2015²⁰⁰.

2. Το παράδειγμα του περιβάλλοντος

2.1. Η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και οι παραλλαγές της

Το πεδίο, πάντως, στο οποίο ο έλληνας δικαστής απέδωσε - και αποδίδει ακόμα - τη δέουσα σημασία στη εκτίμηση των επιπτώσεων, είναι αυτό του περιβάλλοντος. Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 η νομολογία του ΣτΕ περί βιώσιμου αναπτύξεως ανέδειξε τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ) σε «βασικό μέσο της εφαρμογής της πρόληψης και της προφύλαξης²⁰¹», αναγνωρίζοντας έτσι το ρόλο της ως του κατ' εξοχήν εργαλείου πραγμάτωσης της συνταγματικής επιταγής²⁰² για την προστασία του περιβάλλοντος. Συγχρόνως, έγινε αντιληπτός ο τρόπος με τον οποίο ο δικαστής αντιλαμβάνεται το ρόλο του όταν έρχεται αντιμέτωπος με ζητήματα τεχνικής - επιστημονικής φύσης και τέθηκαν, ευκρινώς τα σχετικά όρια (ακυρωτικού) ελέγχου. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι «κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου, στον οποίο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας και τις συνταγματικές επιταγές, καθώς και αν το προσδοκώμενο από αυτό όφελος τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν επαπειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος. Η ευθεία, όμως, αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές». Κατέληξε, συναφώς, στο ότι «η παράβαση της αρχής της βιώσιμης αναπτύξεως, μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή την δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη

¹⁹⁹ Σκ. 31

²⁰⁰ Σκ. 24.

²⁰¹ ΣτΕ (Ολ.) 613/2002 (Ορυχεία Κασσάνδρας), σκ. 7. Δύο χρόνια νωρίτερα, στην ΣτΕ (Ολ.) 3478/2000 (Εκτροπή Αχελώου), σκ. 9 το Δικαστήριο είχε διατυπώσει την ίδια σκέψη συνδέοντας την ΜΠΕ μόνο με την αρχή της πρόληψης.

²⁰² Άρθρο 24 παρ. 1.

ή είναι προφανώς δυσανάλογη με το προσδοκώμενο όφελος και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την ανωτέρω συνταγματική αρχή». Η νομολογία αυτή παγιώθηκε και συναντάται μέχρι και σήμερα²⁰³.

Από τα ανωτέρω φαίνεται ότι ο διοικητικός δικαστής αφομοιώνει, εξ αρχής, τη διακριτή σε σχέση με τη Διοίκηση θεσμική αποστολή του, επιθυμώντας να θέσει, από την πρώτη στιγμή και ευδιάκριτα, τα όρια του τι ελέγχεται και σε ποιο βαθμό. Αυτό που ελέγχεται, τελικά, είναι η νομιμότητα - στοιχείο κατ' εξοχήν σύμφυτο με τη δικαιοδοτική λειτουργία - και η πληρότητα της ΜΠΕ, αν δηλαδή το σύνολο των δεδομένων που περιέχει επαρκούν ώστε να βοηθήσουν τη Διοίκηση να προβεί κυριαρχικά στην κατ' αρχήν ανέλεγκτη στάθμιση περιβαλλοντικού κόστους - αναπτυξιακού οφέλους²⁰⁴ που θα προκύψουν από το επίδικο έργο. Αντιθέτως, η ευθεία αξιολόγηση ζητημάτων που απαιτούν ουσιαστικές - τεχνικές κρίσεις, όπως το αν οι επιπτώσεις του συγκεκριμένου έργου στο περιβάλλον συνάδουν ή όχι με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εκφεύγουν, κατ' αρχήν, του δικαστικού ελέγχου ο οποίος παραμένει οριακός εξαντλούμενος στον εντοπισμό τυχόν πρόδηλων σφαλμάτων της διοικητικής στάθμισης²⁰⁵.

Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει φροντίσει, ήδη από πολύ νωρίς²⁰⁶, να επισημάνει τον αμιγώς επιστημονικό χαρακτήρα της ΜΠΕ, αξιόνοντας η υποβαλλόμενη μελέτη «να έχει τα χαρακτηριστικά επιστημονικής εργασίας, της οποίας θεμελιώδες γνώρισμα είναι η λογική θεμελίωση και τεκμηρίωση των κρίσεων». Συναφώς, «αναγκαίο στοιχείο της επιστημονικής εγκυρότητας της ΜΠΕ είναι η συμμετοχή στην κατάρτισή της των επιστημόνων εκείνων, οι οποίοι έχουν την απαιτούμενη για την εξέταση των επιπτώσεων του έργου ή της δραστηριότητας ειδικότητα²⁰⁷».

Ως προς την εξέταση της πληρότητας της μελέτης, πάντως, η νομολογία εμφανίζεται ιδιαίτερα αυστηρή, απαιτώντας να προκύπτει από το κείμενο της τελευταίας η συγκριτική αξιολόγηση των εναλλακτικών λύσεων, προκειμένου να καταδεικνύεται ότι η λύση που τελικώς επελέγη είναι η ευμενέστερη για το περιβάλλον²⁰⁸. Ιδιαίτερη μέριμνα δίνεται στην ενδεχόμενη πρόκριση της «μηδενικής λύσης²⁰⁹», στο κατά πόσον, δηλαδή, προσήκει να μην γίνει καθόλου η

²⁰³ Βλ. όλως ενδεικτικώς, ΣτΕ 3274/2017, 2627/2016, 2125/2009, (Ολ.) 1672/2005.

²⁰⁴ Γ. Δελλής, Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η «βιώσιμη ανάπτυξη» μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας (75 Χρόνια), Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σ. 1080.

²⁰⁵ Στο πλαίσιο αυτό, πάγια η θέση του ΣτΕ ότι κατά το μέρος που αμφισβητείται ευθέως η, ακυρωτικώς ανέλεγκτη, τεχνική - επιστημονική κρίση της Διοίκησης, η οποία με την προσβαλλόμενη πράξη έχει υιοθετήσει τα πορίσματα της ΜΠΕ και έχει επιβάλλει τους κατάλληλους, κατά την κρίση της, περιβαλλοντικούς όρους, οι εκάστοτε ισχυρισμοί είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι (Ενδ. ΣτΕ 2793/2017, (Ολ.) 2639/2009, 3851/ 2006, 661/2004.

²⁰⁶ ΣτΕ 1520/1993, 744/1997, 3398/2003 και πρόσφατα ΣτΕ 2793/2017.

²⁰⁷ ΣτΕ 103/2018, (Ολ.) 1296/2011, 2618/2010, (Ολ.) 258/2004.

²⁰⁸ ΣτΕ 383/2014, (Ολ.) 1847/2008, (Ολ.) 1672/2005, (Ολ.) 2805/2002.

²⁰⁹ ΣτΕ 1455/2018, 1265/2018, 1492/2013, (Ολ.) 1675/1999.

σχεδιαζόμενη επέμβαση στο περιβάλλον. Εφόσον δε η σχεδιαζόμενη επέμβαση είναι σύνθετη και εκτεταμένη, το ΣτΕ απαιτεί την εκπόνηση συνθετικής ΜΠΕ στην οποία, με την κατάλληλα επιστημονική μέθοδο, θα συσχετίζονται και θα συνεκτιμώνται οι επιμέρους συνέπειες²¹⁰.

Ακολούθως, στο χώρο του χωροταξικού και του πολεοδομικού δικαίου, το Συμβούλιο της Επικρατείας, στηριζόμενο στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο επιτάσσει, μεταξύ άλλων, οι σχετικές επιλογές και σταθμίσεις να γίνονται κατά του κανόνες της επιστήμης, έχει συναγάγει την υποχρέωση της Διοίκησης αλλά και του κοινού νομοθέτη, ακόμα και όταν ο τελευταίος, κατ' εξαίρεση, εισάγει με τυπικό νόμο ατομικές ρυθμίσεις χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού «να λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα και τις εφαρμογές των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, αλλά και κάθε άλλης επιστήμης που αφορά στη συγκεκριμένη ρύθμιση». Κατά συνέπεια, «νομοθετική ρύθμιση με τέτοιο περιεχόμενο είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, μόνον εφόσον έχει ψηφισθεί μετά από εκτίμηση ειδικής για την προτεινόμενη ρύθμιση επιστημονικής μελέτης, η οποία να τεκμηριώνει επαρκώς την ανάγκη που τη δικαιολογεί και να αξιολογεί τα πραγματικά δεδομένα²¹¹».

Τέλος, στο ίδιο πεδίο, στο πλαίσιο της εφαρμογής της ΚΥΑ 107017/2006 (Β'225)²¹², το ΣτΕ έχει αναδείξει σε ουσιώδη τύπο της διαδικασίας της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης την προβλεπόμενη στο άρθρο 6 «στρατηγική μελέτη». Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της ΣτΕ (Ολ.) 2152/2015 (πεζοδρόμηση της λεωφόρου Πανεπιστημίου), όπου το Δικαστήριο διέκρινε μεταξύ έργων και δραστηριοτήτων που εκτελούνται στο πλαίσιο προγραμμάτων και σχεδίων αφορώντων, μεταξύ άλλων, πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό και των προγραμμάτων και σχεδίων αυτών καθ' εαυτά, υπογραμμίζοντας ότι η εκτίμηση των επιπτώσεων των δεύτερων στο περιβάλλον έχει άλλα χαρακτηριστικά και διενεργείται με διαφορετικά κριτήρια και διαδικασία²¹³. Συναφώς, αποφαινόμενο ότι η εξεταζόμενη παρέμβαση στην Πανεπιστημίου συνιστά, λόγω της εμβέλειάς της, «σχέδιο» και όχι «έργο», ακύρωσε την επίδικη έγκριση περιβαλλοντικών όρων ελλείψει αντίστοιχης στρατηγικής μελέτης²¹⁴.

2.2. Η περιβαλλοντική διαβούλευση

Η νομολογιακή ανάδειξη, ωστόσο, της ΜΠΕ ως κατ' εξοχήν εργαλείου διασφάλισης της αξιολόγησης της περιβαλλοντικής συνιστώσας από μόνη της δεν αρκεί. Ο κύριος του προς

²¹⁰ ΣτΕ 2760/1994 (Εκτροπή Αχελώου), σκ. 13 και μεταγεν. ΣτΕ (Ολ.) 1756/2002, 1475/2004.

²¹¹ Ενδ. ΣτΕ 1567/2005 (Γήπεδο ΑΕΚ παραπεμπ.), (Ολ.) 123/2007, 1151/2007, (Ολ.) 1847/2008 (Γήπεδο ΑΕΚ), 415/2011, (Ολ.) 376/2014, 914/2017, 936/2017.

²¹² Βλ. παραπάνω Π. Β.1.2.

²¹³ Σκ.14.

²¹⁴ Βλ. και ΣτΕ (Ολ.) 2356/2017.

έγκριση έργου, ο οποίος και υποβάλλει την ΜΠΕ, δεν εμποδίζεται σε τίποτα να αποκρύψει από τη Διοίκηση στοιχεία κρίσιμα για την τελική της απόφαση ή να υποβάλλει μελέτη με κατά παραγγελία επιστημονικές εκτιμήσεις ή μεροληπτικές σταθμίσεις²¹⁵. Το ΣτΕ φαίνεται να έχει αντιληφθεί τον εν λόγω κίνδυνο ανάγοντας τη διαδικασία της διαβούλευσης (και της δημοσιοποίησης της ΜΠΕ) σε ουσιώδη τύπο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης²¹⁶, ενίοτε ακυρώνοντας τις μεταγενέστερες πράξεις της Διοίκησης, λόγω πλημμελούς τήρησής του²¹⁷. Διασφαλίζεται, έτσι, ότι θα συμμετάσχουν στη διαδικασία τα πρόσωπα («ενδιαφερόμενα μέρη») που διαθέτουν και τις πληροφορίες αλλά και το κίνητρο να αποτρέψουν τη λήψη μιας περιβαλλοντικά προβληματικής απόφασης που τα πλήττει άμεσα²¹⁸.

Μάλιστα, προκειμένου να αντιμετωπίσει το φαινόμενο παρελκυστικών συμπεριφορών από πρόσωπα τα οποία συμμετέχουν στη διαδικασία με αποκλειστικό στόχο την υπονόμηση της βέλτιστης περιβαλλοντικά λύσης²¹⁹, το ΣτΕ κρίνει, πλέον²²⁰, ως απαράδεκτη την ενώπιον του προβολή αντιρρήσεων οι οποίες θα μπορούσαν να είχαν προβληθεί κατά το στάδιο της διαβούλευσης, πριν δηλαδή την έκδοση της ΑΕΠΟ, συνδέοντας, πάντως, την απαγόρευση αυτή με την πάγια θέση του περί απαραδέκτου της ευθείας δικαστικής προβολής επιχειρημάτων με τεχνικό - επιστημονικό χαρακτήρα²²¹.

3. Η νομολογία των μνημονίων

3.1. Οι περιπτώσεις των ειδικών μισθολογίων

Όπως έχει εύστοχα υποστηριχθεί²²², η νομολογιακή γραμμή που ακολούθησαν τα ελληνικά δικαστήρια και δη το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά τον έλεγχο της

²¹⁵ Δελλής, ο.π., 2018, σ. 349. Τελεί, έτσι, με όρους οικονομικής ανάλυσης, σε κατάσταση «ηθικού κινδύνου», όπως επισημάνθηκε στην εισαγωγή.

²¹⁶ Χαρακτηριστικός ο δικαιολογητικός λόγος ότι «η δημοσιοποίηση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων έχει ως στόχο την ενημέρωση των ενδιαφερομένων και την παροχή σε αυτούς της δυνατότητας υποβολής τεκμηριωμένων προτάσεων, ώστε να καταστεί δυνατή η επιλογή των βέλτιστων λύσεων», βλ. ενδ. ΣτΕ 1455/2018, σκ. 34, 963/2015, σκ. 21, (Ολ) 2639/2009, σκ. 18, 970/2007, σκ. 12.

²¹⁷ Π.χ. ΣτΕ 1824/2012, σκ. 13.

²¹⁸ Δελλής, ο.π., 2018, σ. 350. Βλ. και του *Ιδίου*, Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι δικονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, σε: Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (επιμ.), Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον: Τιμητικός Τόμος για τον επ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνο Μενουδάκο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2016, σ. 264.

²¹⁹ Χαρακτηριστική, κατά την οικονομική ανάλυση, είναι η περίπτωση των διαδίκων *NIMBY* (*not in my back yard*), οι οποίοι συμμετέχουν στη διαδικασία επιδιώκοντας, κατ' αρχήν, να «συσκοτίσουν» και να καθυστερήσουν τη διαδικασία αδειοδότησης, καθώς δεν επιθυμούν τη χωροθέτηση του έργου στο προεπιλεγθέν σημείο. Αναλυτικότερα για το φαινόμενο βλ. Δελλή, 2016, ο.π., σ. 266-268.

²²⁰ ΣτΕ 1358/2018, σκ. 19, 47/18, σκ. 39, 2940/2017, σκ. 21, 3090/2014, σκ. 15, 4940/2013, σκ. 16, 1943/2012, σκ. 10.

²²¹ Δείχνοντας μία κάποια επιφυλακτικότητα απέναντι σε μια ενδεχόμενη απομείωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας των προσώπων αυτών. Βλ. Δελλή, ο.π., 2016, σ. 269-270.

²²² Ενδ. Κ. Γιαννακόπουλος, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ 693/2001, 1620/2011, 2094/2011, ΕφημΔΔ, 2012, σ. 100, Γ. Καραβοκώρης, Η «κρίση - μη»

συνταγματικότητας των μνημονιακών μέτρων της πρώτης περιόδου ήταν αυτή του δικαστικού αυτοπεριορισμού²²³. Η στάση αυτή είχε οδηγήσει κατ' επανάληψη το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο να αποδεχθεί τη συνταγματικότητα των επίδικων ρυθμίσεων, αναγνωρίζοντας πρωτεία του νομοθέτη όσον αφορά τη λήψη των, κατά την κρίση του, κατάλληλων μέτρων προς επίτευξη του διττού στόχου αφενός, βραχυπρόθεσμα, της αντιμετώπισης της ελλειμματικής κατάστασης της χώρας, αφετέρου, μακροπρόθεσμα, της εξασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας και βιωσιμότητας²²⁴. Αντίστοιχα ο δικός του ρόλος εξαντλείτο, στο πλαίσιο ενός αμιγώς οριακού ελέγχου, στην αρνητική διαπίστωση ότι τα προκρινόμενα από το νομοθέτη δημοσιονομικά μέτρα δεν εμφανίζονταν «προδήλως απρόσφορα²²⁵». Με εξαίρεση δε μια περιθωριακή μειοψηφία ενός μέλους στην ΣτΕ (Ολ) 668/2012 που αφορούσε τη συνταγματικότητα του πρώτου μνημονίου²²⁶, ουδέποτε είχε γίνει λόγος για ανάγκη πρότερης επιστημονικής τεκμηρίωσης της επιλογής των επίδικων μέτρων.

Η παραπάνω στάση φάνηκε, κατ' αρχήν, να μεταβάλλεται στην περίπτωση των ειδικών μισθολογίων. Με μια σειρά από αποφάσεις, τα ελληνικά δικαστήρια έκριναν αντισυνταγματικές τις μισθολογικές περικοπές, κατά σειρά των δικαστικών λειτουργιών, των ενστόλων²²⁷, των πανεπιστημιακών²²⁸ και, στην πιο πρόσφατη απόφαση, των ιατρών του ΕΣΥ, επισημαίνοντας,

πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣΕ 2287-90/2015, ΔτΑ, 2016, σ. 335-336.

²²³ Ο οποίος στηρίζεται στην πεποίθηση ότι ο δικαστής δεν νομιμοποιείται να ελέγξει παρά μόνο το προδήλως απρόσφορο του επίδικου μέτρου, δεδομένου ότι η κρίση για την αναγκαιότητα ή την υπό στενή εννοία αναλογικότητά του τελευταίου ενέχει εκτιμήσεις σκοπιμότητας, τις οποίες μόνη η πολιτική εξουσία νομιμοποιείται να κάνει.

²²⁴ Βλ. ενδ. ΣτΕ 1620/2011, σκ. 8, (Ολ.) 668/2012, σκ. 35 και μεταγενέστερα ΣτΕ (Ολ.) 1116/2014 (απόφαση για PSI), σκ. 24, (Ολ.) 2114/2014, σκ. 8, (Ολ.) 2307/2014, σκ. 19.

²²⁵ Ενδ. ΣτΕ (Ολ.) 668/2012, σκ 35, (Ολ.) 1116/2014, σκ. 33, (Ολ.) 3177/2014, σκ. 7.

²²⁶ Σκ. 33: «Και ναι μεν γίνεται στον ίδιο το νόμο επίκληση σπουδαίου δημοσίου συμφέροντος, συνισταμένου στην άρση της καταστάσεως υπερβολικού ελλείμματος και στην ανάγκη οικονομικής και δημοσιονομικής σταθερότητας της ευρωζώνης, πλην εκ των στοιχείων του φακέλου 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 καταδείξει ότι έχουν εφαρμοστεί και εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα εξ' επόψεως συνεπειών σε θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα μέσα.....η δε εφαρμογή τους....θα οδηγήσει κατά βέβαιο, ή τουλάχιστον σφόδρα πιθανολογούμενο, τρόπο στην οικονομική ανάκαμψη της χώρας...». Τουναντίον, εμφανώς ενισχυμένη (έντεκα μέλη), αν και ακόμα μειοψηφική, η αντίστοιχη θέση στην ΣτΕ (Ολ.) 2307/2014 για το δεύτερο μνημόνιο, όπου κρίθηκε ότι «εν όψει του ιδιαίτερα τεχνικού χαρακτήρα του ζητήματος, χρειαζόταν ειδική οικονομοτεχνική μελέτη προκειμένου να τεκμηριωθεί, εν όψει και του άρθρου 22 του Συντάγματος, η προσφορότητα και, πάντως, η αναγκαιότητα των επίδικων ρυθμίσεων για την ικανοποίηση του πιο πάνω δημόσιου σκοπού. Η τεχνική ορθότητα μιας τέτοιας τεκμηρίωσης, καθώς και η αντίστοιχη πολιτική επιλογή δεν θα αποτελούσαν βέβαια, καθ' εαυτές, αντικείμενο δικαστικού ελέγχου. Χωρίς όμως την τεκμηρίωση αυτή αποβαίνει αδύνατη η άσκηση από το Δικαστήριο του θεσμικού του καθήκοντος να ελέγξει τη συνταγματικότητα των επίδικων διατάξεων από την άποψη της τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.).».

²²⁷ Για αναλυτική παρουσίαση της απόφασης βλ. Π. 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.

²²⁸ Βλ. προηγούμενη υποσημείωση.

μεταξύ άλλων, άλλοτε με μεγαλύτερη και άλλοτε με μικρότερη καθαρότητα, την έλλειψη κατάλληλης τεκμηρίωσης των μέτρων από πλευράς νομοθέτη και θέτοντας έτσι τον προβληματισμό εάν, ταυτόχρονα, σηματοδοτούν και μια πρώτη μεταστροφή της - όπως είδαμε παραπάνω - κατ' αρχήν επιφυλακτικής στάσης του έλληνα δικαστή απέναντι στην εν λόγω υποχρέωση.

Το έναυσμα έδωσε η απόφαση 88/2013 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 του Συντάγματος, η οποία αντιμετώπισε το ζήτημα της συνταγματικότητας της μείωσης των δικαστικών αποδοχών με το ν. 4093/2012. Αποκλίνοντας από την μέχρι τότε γραμμή της ελληνικής νομολογίας, το Δικαστήριο αφού, σε πρώτη φάση, ανήγαγε την ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των δικαστικών λειτουργών σε εγγύηση της ανεξαρτησίας τους, επεσήμανε ότι τυχόν μείωση των αποδοχών των τελευταίων δεν μπορεί να λάβει χώρα χωρίς, μεταξύ άλλων, να προκύπτει από συγκεκριμένα στοιχεία, αφενός ότι έχει εκτιμηθεί το προσδοκώμενο όφελος σε σχέση με τις επιπτώσεις που η εν λόγω μείωση μπορεί να έχει τόσο στην άσκηση των καθηκόντων τους²²⁹ όσο και στη λειτουργία της ίδιας της δικαιοσύνης²³⁰, αφετέρου ότι δεν θα μπορούσαν να ληφθούν ισοδύναμα μέτρα μικρότερου κόστους²³¹.

Αντίστοιχο σκεπτικό υιοθέτησε και το ΣτΕ, το πρώτον, στην απόφαση 2192/2014 της Ολομέλειας για τις αποδοχές των στρατιωτικών και των σωμάτων ασφαλείας. Σε ένα πρώτο επίπεδο, το Δικαστήριο ανέδειξε την αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των εν λόγω κατηγοριών θεμελιώνοντάς την, κατά βάση, στις ιδιαίτερες συνθήκες άσκησης των καθηκόντων τους, καθώς και στην λειτουργία αυτής ως αντισταθμίματος στις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς που οι υπό κρίση κατηγορίες υφίστανται²³². Παράλληλα θεωρήθηκε ότι η σωρευτική, κατά καιρούς, επιβάρυνση των ανωτέρω σωμάτων δημιουργεί ζητήματα συμβατότητας με την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη²³³. Ωσαύτως, σε ένα δεύτερο στάδιο, υπογραμμίσθηκε η απουσία ειδικής εκτίμησης των επιπτώσεων των επίδικων μέτρων στη λειτουργία των ενόπλων αυτών σωμάτων, σε συνάρτηση και με το προσδοκώμενο οικονομικό όφελος, καθώς και η μη εξέταση τυχόν εναλλακτικών λύσεων²³⁴. Το ίδιο σκεπτικό ανευρίσκεται και στις αποφάσεις που έκριναν μεταγενέστερα²³⁵ επί της συνταγματικότητας των νέων μισθολογιών των ενστόλων.

²²⁹ Σκ. 9.

²³⁰ Σκ. 15.

²³¹ Σκ. 15. Εισερχόμενο, συνεπώς, στο στάδιο ελέγχου της αναγκαιότητας των μέτρων.

²³² Σκ. 12.

²³³ Σκ. 21

²³⁴ Σκ. 21.

²³⁵ ΣτΕ (Ολ.) 1125-26/2016, σκ. 19 και η πιο πρόσφατη ΣτΕ 852/2019, σκ. 21.

Παραπλήσια προσέγγιση ακολούθησε το Δικαστήριο και στην απόφαση (Ολ.) 4741/2014 για τις περικοπές των μελών ΔΕΠ, όπου απαίτησε - κάπως συγκεκαλυμμένα είναι η αλήθεια - από το νομοθέτη να τεκμηριώσει ότι έχει προηγουμένως λάβει υπόψη την απορρέουσα από την ιδιαίτερη φύση των καθηκόντων των πανεπιστημιακών και απαραίτητη προϋπόθεση για την εκπλήρωση της αποστολής τους, ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των τελευταίων, καθώς και την τήρηση της αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη²³⁶. Όμοιο σκεπτικό υιοθέτησε και η ΣτΕ (Ολ) 431/2018 για τις αποδοχές των γιατρών των νοσοκομείων του ΕΣΥ, δίνοντας επιπρόσθετη έμφαση στην ανάγκη εξέτασης του δυσμενούς αντικτύπου επί της λειτουργίας του ίδιου του συστήματος υγείας.²³⁷

Από την επισκόπηση που προηγήθηκε φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, ότι το ΣτΕ, στην περίπτωση των ειδικών μισθολογίων, εγκαταλείπει την μέχρι πρότινος παθητική στάση του, καθώς μεταβάλλει, μέσω του διαδικαστικού εργαλείου της μελέτης επιπτώσεων, το επίπεδο του ασκούμενου ελέγχου αναλογικότητας²³⁸, αξιόνοντας, πλέον, την τεκμηρίωση της αναγκαιότητας των επίμαχων μέτρων και την, στο πλαίσιο μιας πρότερης ανάλυσης κόστους - οφέλους, θεμελίωση μιας εύλογης σχέσης των τελευταίων με τον επιδιωκόμενο δημοσιονομικό σκοπό²³⁹. Η εν λόγω, ορθή κατ' αρχήν, διαπίστωση δεν πρέπει, πάντως, να μας παρασύρει σε βιαστικά συμπεράσματα. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις η έλλειψη επιστημονικής τεκμηρίωσης δεν αποτελεί τη μοναδική - ούτε καν την κύρια - βάση αντισυνταγματικότητας των μέτρων. Τουναντίον, η λειτουργία της φαίνεται να είναι μάλλον συμπληρωματική - ενισχυτική των άλλων δύο, δηλαδή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης της εκάστοτε κατηγορίας και, σε μικρότερο βαθμό, της αρχής της ισότητας. Ο δικαστής, δηλαδή, έχει ήδη καταλήξει σε κρίση περί ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας²⁴⁰ των μέτρων στη βάση των προαναφερθέντων αρχών, η δε (διαδικαστική) έλλειψη της σχετικής μελέτης «επιβεβαιώνει», τρόπον τινά, ότι οι τελευταίες δεν ελήφθησαν ή δεν ελήφθησαν προσηκόντως υπόψη από το νομοθέτη. Είναι, στο πλαίσιο αυτό, αρκετά αμφίβολο εάν, ελλείψει έτερων βάσεων, το Δικαστήριο θα επιδείκνυε την ίδια «γενναιότητα» αναδεικνύοντας την αυταξία της εν λόγω προϋπόθεσης ως εργαλείου συνταγματικού ελέγχου μέσω του «οχήματος» της αρχής της αναλογικότητας.

²³⁶ Σκ. 23. Το Δικαστήριο, αισθάνεται, πάντως, την ανάγκη σύμφωνα με την καθηγήτρια Π. Μουζουράκη (ο.π. σ. 285, υποσημ. 38) να εκτοπίσει κάθε υπόνοια ελέγχου σκοπιμότητας των επίδικων μέτρων υπογραμμίζοντας στην ίδια σκέψη ότι «τα δικαστήρια δύνανται και οφείλουν, χωρίς να υπεισέλθουν στην έρευνα της σκοπιμότητας των επιλογών του (του νομοθέτη) να ερευνήσουν το αμιγώς νομικό ζήτημα...».

²³⁷ Σκ. 17.

²³⁸ Βλ. και Π. Μουζουράκη, ο.π., σ. 283.

²³⁹ Βλ. και Α. Τσιρώνά, Αντισυνταγματικές οι περικοπές αποδοχών και συντάξεων στρατιωτικών ΕΔ και σωμάτων ασφαλείας, ΘΠΔΔ, 2014, σ. 608, όπου ο συγγραφέας κάνει λόγο για «εσωτερικό έλεγχο ορθολογικότητας» των επίδικων μέτρων, καθώς και Γ. Καραβοκώρη ο.π., σ. 344, όπου ο συγγραφέας εύστοχα μιλάει για «υπέρβαση του τεκμηρίου ορθότητας και συνταγματικότητας των επιλογών του νομοθέτη, καθώς, στην ουσία δεν διερευνάται, ως είθισται, αν ο νόμος είναι αντίθετος με το Σύνταγμα, αλλά εάν συμφωνεί με αυτό...».

²⁴⁰ Δελλής, ο.π., 2017, σ. 1583 και 2018, σ. 348.

3.2. Το πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης

3.2.1. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

Στο χώρο του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου ο θεσμός των αναλογιστικών μελετών, σε επίπεδο εκάστου των ασφαλιστικών οργανισμών, συστηματοποιήθηκε νομοθετικά το 1992²⁴¹ και συνδέθηκε με την αρχή της βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος μέσω των πρακτικών επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας²⁴².

Στο πλαίσιο της νομολογίας του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, πάντως, η εν λόγω αρχή και η απορρέουσα από αυτήν υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικών μελετών δεν απέκτησε συνταγματική θεμελίωση παρά μόνο σε επίπεδο μειοψηφίας²⁴³, τουλάχιστον μέχρι το 2012, οπότε και το ΣτΕ κλήθηκε να κρίνει επί της συνταγματικότητας των περικοπών στις συντάξεις που έλαβαν χώρα στη βάση των πρώτων μνημονιακών νόμων.

Ο λόγος γίνεται, κατ' αρχήν, για την ΣτΕ (Ολ.) 1285/2012, στην οποία υπογραμμίστηκε, για πρώτη φορά σε επίπεδο πλειοψηφίας, ότι, προς το σκοπό της διασφάλισης της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών οργανισμών, *«ο κοινός νομοθέτης μπορεί να επιφέρει μεταβολές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και στους όρους και προϋποθέσεις για τη χορήγηση συντάξεων και άλλων παροχών...μόνον όμως ύστερα από τη σύνταξη από το Κράτος ειδικών μελετών οικονομικού περιεχομένου ή από τους οικείους ασφαλιστικούς φορείς αναλογιστικών μελετών, στις οποίες πρέπει να απεικονίζεται η συνολική οικονομική κατάστασή τους...»*. Κατόπιν, ωστόσο, το Δικαστήριο έσπευσε, στην ίδια σκέψη²⁴⁴, να συμπληρώσει την παραπάνω θέση διευκρινίζοντας, ως προς την υπό κρίση περίπτωση, ότι *«από την πιο πάνω συνταγματική διάταξη δεν συνάγεται ότι είναι υποχρεωτική η πρόβλεψη στο νόμο της προηγούμενης σύνταξης τέτοιων οικονομικών και αναλογιστικών μελετών...όταν λαμβάνεται ένα συγκεκριμένο γενικού χαρακτήρα νομοθετικό*

²⁴¹ Ν. 2084/1992, άρθρο. 71. Το βήμα αυτό όμως ο ίδιος ο νομοθέτης αποπειράθηκε να σχετικοποιήσει τρία χρόνια αργότερα με το Ν. 2325/1995 (άρθρο 13 παρ. 8) που υπήγαγε την κατάρτιση αναλογιστικής μελέτης στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Το 1995, το ΣτΕ κατά την επεξεργασία διατάγματος δέχθηκε για πρώτη φορά ότι η διάταξη του άρθρου 13 παρ. 8 του Ν. 2335/ 1995 που εξαρτά από τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης την υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικών μελετών στις περιπτώσεις μεταβολής των όρων χρηματοδότησης και καταβολής των παροχών των ΟΚΑ αντίκειται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Βλ. Σ. Ρίζου, Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του Κοινωνικού Κράτους και της πολιτικής ενστάσεως: «Ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος», ΘΠΔΔ, 2015, σ. 291.

²⁴² Βλ. ενδ. ΣτΕ ΠΕ 147/2009, 200/2007, 148/2007, 184/2006, 566/2002, 277/1996.

²⁴³ Χαρακτηριστική η ΣτΕ (Ολ.) 2180/2004, όπου μειοψηφία πέντε συμβούλων απεφάνθη στην σκ. 6 ότι: *«...κατά την έννοια του αρ. 22§5 του Συντάγματος...δεν επιτρέπεται...κατ' αρχήν, στον νομοθέτη η θέσπιση ειδικών ευνοϊκών ασφαλιστικών ρυθμίσεων...εφόσον περαιτέρω δεν προκύπτει συγκεκριμένως, με επίκληση ειδικής αναλογιστικής μελέτης, ο τρόπος καλύψεως της εντεύθεν δαπάνης, ώστε να γνωρίζει ειδικώς το κοινωνικό σύνολο τα οικονομικά βάρη που αναλαμβάνει με την θέσπιση των διατάξεων αυτών...»*. Βλ. στην ίδια λογική και την μειοψηφία στις ΣτΕ (Ολ.) 3099-3101/2001 (σκ. 7) για τη συγχώνευση ομοιογενών ασφαλιστικών ταμείων.

²⁴⁴ Σκ. 7. Βλ. στο ίδιο μοτίβο και ΣτΕ 3410/2014, σκ. 7, ΣτΕ 1031-35/2015, σκ. 10.

μέτρο περιορισμού (περικοπής) συνταξιοδοτικών παροχών στο πλαίσιο γενικότερου πλέγματος άμεσων μέτρων οικονομικής πολιτικής...». Στην συγκριμένη απόφαση, πάντως, σημειώθηκε και ισχυρή μειοψηφία δέκα μελών, τα οποία, υπερβαίνοντας την - όχι απόλυτα ξεκάθαρη είναι η αλήθεια - διάκριση της πλειοψηφίας, αξίωσαν σε κάθε περίπτωση, προκειμένου περί ρυθμίσεων με τις οποίες καταργούνται ή μειώνονται παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως, όπως οι επίδικες, την προηγούμενη σύνταξη αναλογιστικής μελέτης, την έλλειψη της οποίας δεν μπορούν να δικαιολογήσουν «ούτε η επίκληση της σοβαρότητας του επιδιωκόμενου με την επιχειρουμένη εκάστοτε ρύθμιση δημοσίου σκοπού ούτε η ενδεχόμενη ανάγκη ταχείας θεσπίσεως της σχετικής ρυθμίσεως²⁴⁵».

Μεταστροφή της προαναφερθείσας νομολογίας φαίνεται να σηματοδοτεί η ΣτΕ (Ολ.) 2287/2015, με την οποία κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι περαιτέρω περικοπές των κυρίων και επικουρικών συντάξεων με τον εκδοθέντα σε εφαρμογή των δεύτερων μνημονιακών μέτρων ν. 4093/2012. Στην εν λόγω απόφαση το ΣτΕ ανάγει, κατά πλειοψηφία, την εκπόνηση «ειδικής, εμπεριστατωμένης και επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης» σε αυτοτελή διαδικαστική υποχρέωση²⁴⁶ του νομοθέτη, η μη τήρηση της οποίας καθιστά, όπως εν προκειμένω, αντισυνταγματικά²⁴⁷ τα ληφθέντα μέτρα. Μέσω της μελέτης αυτής θα τεκμηριώνονται, κατόπιν συνολικής εκτίμησης των παραγόντων που προκάλεσαν το έλλειμμα βιωσιμότητας στους ασφαλιστικούς οργανισμούς, αφενός η προσφορότητα και η αναγκαιότητα των μέτρων και άρα η συμφωνία τους με τις αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, αφετέρου το γεγονός ότι οι απορρέουσες από τα τελευταία επιπτώσεις δεν παραβιάζουν, αθροισόμενες και με τα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί, τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος²⁴⁸.

²⁴⁵ Σκ. 14.

²⁴⁶ Σκ. 7 και 24. Πάντως, όσον αφορά τις συνταξιοδοτικές περικοπές των πρώτων μνημονιακών νόμων, η πλειοψηφία αναγνώρισε ότι αυτές αποφασίστηκαν υπό το κράτος της πίεσης «όλων εξαιρετικών περιστάσεων», αποδεχόμενη ότι ο νομοθέτης δεν απαιτείτο να προβεί σε ενδελεχέστερη εκτίμησή των συνεπειών τους (σκ. 21). Βλ και σκ. 7 όπου ρητά αναγνωρίζεται ότι: «...παρεκκλίσεις ως προς την αναγκαιότητα της υπάρξεως ή ως προς το περιεχόμενο της ανωτέρω μελέτης θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, όταν συντρέχει άμεση απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας και τα συγκεκριμένα μέτρα λαμβάνονται κατεπειγόντως για την αποτροπή του κινδύνου...».

²⁴⁷ Βλ., στο πλαίσιο αυτό Π. Παπαρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη, Περικοπές κυρίων και επικουρικών συντάξεων - Αντισυνταγματικότητα Διατάξεων: ΣτΕ (Ολ.) 2287/2015, ΘΠΔΔ, 2015, σ. 679, όπου η συγγραφέας εκτιμά ότι θα ήταν προτιμότερο, αντί της αυτόματης κρίσης περί αντισυνταγματικότητας, να είχε ταχθεί προθεσμία στο Δημόσιο για να προσκομίσει, έστω και εκ των υστέρων, την απαιτούμενη μελέτη ώστε να μπορέσει το τελευταίο να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του χωρίς να ασφυκτιά.

²⁴⁸ Σκ. 27. Αξίζει πάντως να αναφερθούν οι τρεις διαφορετικές απόψεις που σημειώθηκαν στην απόφαση και κινήθηκαν μεταξύ των δύο άκρων. Η μείζων μειοψηφία (σκ. 9) απεμπόλησε τη σημασία της σύνταξης προηγούμενης μελέτης, υποστηρίζοντας ότι ο δικαστικός έλεγχος του σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας και των λοιπών συνταγματικών διατάξεων είναι εφικτός με βάση τις κατ' ιδίαν παραμέτρους της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος σε συνδυασμό με τον διακηρυχθέντα στόχο της νομοθετικής παρέμβασης, η δε πτώση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών, λόγω της λήψης των επίδικων μέτρων ήταν «αυτονόητη και αναπόφευκτη». Συνεπώς, κατά την άποψη αυτή, η εκπόνηση ειδικής μελέτης «ουδέν ιδιαίτερο θα ήταν σε θέση να προσφέρει στον δικαστικό έλεγχο». Κατά την ελάχισσα μειοψηφία (σκ. 10), η οποία υιοθέτησε το σκεπτικό της μέχρι πρότινος διαμορφωθείσας νομολογίας (ΣτΕ 1285/2012), η εκπόνηση αναλογιστικών μελετών απαιτείται όταν ο νομοθέτης

Πρόκειται για την πρώτη απόφαση της μνημονιακής περιόδου όπου η έλλειψη ειδικής μελέτης αντιμετωπίζεται ως το βασικό κριτήριο που καθορίζει το πλαίσιο άσκησης του δικαστικού ελέγχου, άγοντας, εν τέλει, σε κρίση περί αντισυνταγματικότητας των επίδικων ρυθμίσεων. Μολονότι η διαφοροποίησή της σε σχέση με τις προαναφερθείσες αποφάσεις για τα ειδικά μισθολόγια είναι, ως προς το σημείο αυτό, εμφανής, εν τούτοις προσεκτικότερη εξέτασή της μαρτυρά ότι ο έλληνας δικαστής μάλλον απέχει ακόμη αρκετά από το να αφομοιώσει το εργαλείο της μελέτης στη λογική που επιτάσσει η οικονομική ανάλυση²⁴⁹. η αντιμετώπισή της τελευταίας ως μέσου τεκμηρίωσης της συμφωνίας των μέτρων με τις αρχές της ισότητας στα δημόσια βάρη και του απαραβίαστου του πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος που συνδέεται με τη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης ενδεικνύει ότι ο δικαστής αντιλαμβάνεται τη μελέτη περισσότερο ως μέσο συνταγματικού ελέγχου παρά ως εν γένει εργαλείο αποτελεσματικότερων επιλογών. Ακόμα και ο - εντεταμένος - έλεγχος της αναλογικότητας των μέτρων που αξιώνεται από τη μελέτη αποσκοπεί, πρωτίστως, στο να αποτελέσει αυτή την τελευταία δικλείδα προστασίας των δικαιωμάτων των συνταξιούχων και μόνο αντανακλαστικά μηχανισμό λήψης καλύτερων αποφάσεων. Η «εντοπισμένη» αυτή προσέγγιση που ακολουθεί η πλειοψηφία διαφαίνεται και στη σύνδεσή της μελέτης με την αποτελεσματική άσκηση του ουσιαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των μέτρων²⁵⁰.

Σε δύο μεταγενέστερες αποφάσεις του, ωστόσο, το ΣτΕ αναδιπλώνεται όσον αφορά στην υποχρέωση προηγούμενης εκπόνησης ειδικής μελέτης, γεγονός που αποδεικνύει ότι το εν λόγω εργαλείο δεν έχει εντυπωθεί ακόμα κατά τρόπο συστηματικό στην αντίληψη του έλληνα δικαστή.

Στην πρώτη απόφαση, την 660/2016, το Δικαστήριο, εξετάζοντας την συνταγματικότητα της διακοπής καταβολής προνομιακών συνταξιοδοτικών παροχών σε εκπροσώπους συνδικαλιστικών οργανώσεων, έκρινε αυτή συνταγματική χωρίς να απαιτήσει *«περαιτέρω εκτίμηση από το νομοθέτη των επιπτώσεων του επίμαχου νομοθετικού μέτρου στο βιοτικό επίπεδο των συνταξιούχων αυτών με τη σύνταξη σχετικής μελέτης»*, δεδομένου ότι οι τελευταίοι *«λαμβάνουν πλην της καταργηθείσας επικουρικής συντάξεως λόγω ιδιότητας, και άλλες*

μεταβάλλει το ασφαλιστικό σύστημα κατά τρόπον που να το επιβαρύνει οικονομικά, όχι όμως όταν λαμβάνει (δημοσιονομικά) μέτρα περικοπής των συνταξιοδοτικών παροχών. Τέλος, κατά την άποψη του αντιπροέδρου κ. Σακελλαρίου (σκ. 8), η υποχρέωση μελέτης υφίσταται σε κάθε περίπτωση περικοπής συντάξεων, άρα και επί των πρώτων μνημονιακών περικοπών.

²⁴⁹ Κατά τον Μηλιώνη, ο.π., σ. 8, πρόκειται ίσως για «ασυναίσθητη παρείσφρηση στο δικανικό συλλογισμό της απαίτησης για οικονομική ανάλυση των νομοθετικών αποφάσεων».

²⁵⁰ Σκ. 7. «[...] Με δεδομένο, άλλωστε, τον κατ' εξοχήν πολύπλοκο και τεχνικό χαρακτήρα των σχετικών ζητημάτων, η έλλειψη τέτοιας μελέτης, 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 από τις ανωτέρω συνταγματικές απόψεις. Έλεγχος, ο οποίος να μην δεν εκτείνεται στην ορθότητα των πολιτικών εκτιμήσεων και επιλογών, οφείλει όμως, ως προς το αντικείμενό του, την τήρηση δηλαδή των συνταγματικών υποχρεώσεων του νομοθέτη, να ασκείται με ουσιαστικό και αποτελεσματικό τρόπο...».

συνταξιοδοτικές παροχές λόγω απασχολήσεως²⁵¹». Επιβεβαιώνεται πάντως, για ακόμη μια φορά, ο προαναφερθείς προσανατολισμός του ΣτΕ να συναρτά την υποχρέωση προηγούμενης τεκμηρίωσης κυρίως με το ζήτημα της διακινδύνευσης των δικαιωμάτων των θιγόμενων προσώπων.

Ακολούθως, στην απόφαση (Ολ.) 734/2016, η οποία αφορούσε στις περικοπές του εφάπαξ βοηθήματος, το Δικαστήριο, προβαίνοντας σε μια αμφίβολης καθαρότητας²⁵² διάκριση μεταξύ μέτρων διαρθρωτικής και μέτρων δημοσιονομικής φύσης, δέχτηκε, κατά πλειοψηφία²⁵³, ότι δεν απαιτείται η σύνταξη αναλογιστικής ή οικονομικής μελέτης όταν τα μέτρα που πρόκειται να ληφθούν έχουν, όπως εν προκειμένω, εκτός από διαρθρωτικό και δημοσιονομικό χαρακτήρα²⁵⁴. Δείχνει, συνεπώς, η νομολογία του ΣτΕ να ταλαντεύεται ανάμεσα σε δύο άκρα όσον αφορά τους επιβαλλόμενους στο νομοθέτη διαδικαστικούς περιορισμούς, αξιώνοντας μεν την προηγούμενη πραγματοποίηση μελέτης επί περικοπών δημοσιονομικού χαρακτήρα (ΣτΕ 2287/2015), αποδεσμεύοντάς τον, όμως, όταν οι περικοπές έχουν τόσο δημοσιονομικό όσο και διαρθρωτικό χαρακτήρα (ΣτΕ 734/2016)²⁵⁵. Επαναφέρει έτσι το δισταγμό και την ανασφάλεια που η ίδια αρχικά επέδειξε ως προς την κατάλληλη χρήση του εργαλείου.

3.2.2. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η απουσία μιας αποκρυσταλλωμένης, συστηματικής προσέγγισης της υποχρέωσης εκπόνησης επιστημονικής μελέτης διαφαίνεται και στην αντίστοιχη μνημονιακή νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Στην απόφαση 244/2017 της Ολομέλειας για τη συνταγματικότητα της επιβαλλόμενης στους συνταξιούχους του Δημοσίου ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης το Δικαστήριο, κατά πλειοψηφία, προέβη στην γνωστή διάκριση μεταξύ μέτρων δημοσιονομικού και μέτρων

²⁵¹ Σκ. 16.

²⁵² Κριτική στην εν λόγω διάκριση ασκεί η καθηγήτρια Π. Παπαρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη στο άρθρο της «Νομολογία για τη μείωση των συντάξεων (2010-2019) - Διαρθρωτικό ή δημοσιονομικό μέτρο;», ΘΠΔΔ, 2019, σ. 292-295, όπου επισημαίνει, αφενός ότι οι μειώσεις των συνταξιοδοτικών παροχών συνιστούν πάντοτε διαρθρωτικό μέτρο εφόσον με τη μείωση διασφαλίζεται η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος και η διαγενεακά ίση και αλληλέγγυα μεταχείριση, αφετέρου και σε κάθε περίπτωση, η μελέτη κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων είναι επιβεβλημένη κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, καθώς οι κοινωνικοασφαλιστικές ρυθμίσεις δεν μπορεί να είναι πεδίο εμπειρικών νομοθετικών επιλογών.

²⁵³ Αντίθετα, η μειοψηφία δέχεται ότι απαιτείται η εκπόνηση μελετών για τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις των μέτρων, ώστε να τεκμηριώνεται και να ελέγχεται δικαστικά, αν ο νομοθέτης τηρεί τους ουσιαστικούς περιορισμούς κατά τη μείωση της χρηματοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος. Βλ. Π. Παπαρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση σε Σπ. Βλαχόπουλου (επιμ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 540-541.

²⁵⁴ Σκ. 27. Πάντως, στην ίδια σκέψη γίνεται δεκτό ότι τέτοιες μελέτες έχουν «εν πάση περιπτώσει συνταχθεί και με το προεκτεθέν τους περιεχόμενο δικαιολογούν τέτοιες μειώσεις».

²⁵⁵ Α. Πετρόγλου, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: ΣτΕ (Ολ.) 2287/2015, ΣτΕ (Ολ.) 734/2016, ΣτΕ 660/2016, ΕΔΚΑ, 2016, σ. 89.

διαρθρωτικού χαρακτήρα εκτιμώντας ότι η υποχρέωση ειδικής αιτιολόγησης υφίσταται και για τα πρώτα, η αιτιολόγηση αυτή ωστόσο, αρκεί να προκύπτει, εκτός από ειδικές επιστημονικές μελέτες *«από την ίδια τη ρύθμιση ή από τα συνοδευτικά αυτής κείμενα, όπως η κατ' άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος σχετική αιτιολογική έκθεση, οι προπαρασκευαστικές εργασίες...ή πορίσματα ειδικών επιτροπών στα οποία στηρίχθηκε η νομοθετική πρωτοβουλία»*, η δε ένταση της αιτιολόγησης *«κλιμακώνεται αναλόγως της επείγουσας ή μη φύσης των προς αντιμετώπιση δημοσιονομικών προβλημάτων»²⁵⁶*. Στη συνέχεια, ωστόσο, χαρακτηρίζει την ειδική εισφορά ως διαρθρωτικό μέτρο και αποφαινεται ότι ο νομοθέτης όφειλε, σε κάθε περίπτωση, να έχει προβεί προηγουμένως στην εκπόνηση ειδικής μελέτης· την εν λόγω έλλειψη, πάντως, φαίνεται να επικαλείται επικουρικά έχοντας ήδη καταλήξει στην αντίθεση του μέτρου σε μια σειρά από συνταγματικές αρχές²⁵⁷.

Διαφορετική στάση φαίνεται, αντιθέτως, να υιοθετεί η ΕΣ (Ολ.) 1388/2018 η οποία είχε να κρίνει επί της συνταγματικότητας της κατάργησης των δώρων Χριστουγέννων και Πάσχα καθώς και του επιδόματος αδείας των συνταξιούχων του Δημοσίου. Το Δικαστήριο επανέλαβε κατ' ουσίαν τη νομολογία που είχε διαμορφώσει η ΣτΕ (Ολ.) 1285/2012 για τα πρώτα μνημονιακά μέτρα αποφαινόμενο ότι *«σύνταξη οικονομικής ή αναλογιστικής μελέτης δεν απαιτείται, όταν πρόκειται να ληφθεί ένα συγκεκριμένο γενικού χαρακτήρα νομοθετικό μέτρο περιορισμού (περικοπής) συνταξιοδοτικών παροχών στο κανονιστικό πλαίσιο γενικότερου πλέγματος άμεσων μέτρων οικονομικής πολιτικής, εχόντων δημοσιονομικό χαρακτήρα, όπως οι επίμαχες περικοπές»*.

Τέλος, στην απόφαση 1277/2018 της Ολομέλειας που αφορούσε τις συνταξιοδοτικές περικοπές των δευτέρων μνημονιακών νόμων το Δικαστήριο επανέλαβε τη συλλογιστική της 244/2017 σχετικά με το πλαίσιο και την ένταση της υποχρέωσης αιτιολόγησης δημοσιονομικών μέτρων από το νομοθέτη²⁵⁸ εκτιμώντας, πάλι έχοντας πρώτα καταλήξει στην ουσιαστική αντισυνταγματικότητα των ρυθμίσεων, ότι νομοθέτης παρέλειψε να αιτιολογήσει επαρκώς τις επίδικες μειώσεις²⁵⁹.

²⁵⁶ Σκ. V.Δ.2.

²⁵⁷ Σκ. X.Γ. και X.Δ της απόφασης. Βλ. και την όμοια ΕΣ (Ολ.) 32/2018.

²⁵⁸ Σκ. 12.

²⁵⁹ Σκ. 19. Ενδιαφέρον, στο πλαίσιο αυτό, ως προς το πως γίνονται αντιληπτά τα όρια του δικαστικού ελέγχου από μερίδα του σώματος, παρουσιάζει και μια ειδικότερη μειοψηφούσα γνώμη που σημειώθηκε, σύμφωνα με την οποία: *«...ακόμα και εάν ήθελε υποτεθεί ότι ο νομοθέτης δεν αιτιολογεί επαρκώς ότι η επίδικη περικοπή δεν παραβιάζει την αναλογία αποδοχών- σύνταξης, η έλλειψη τεκμηρίωσης δεν συνιστά αφ' εαυτής λόγο κήρυξης αντισυνταγματικής της επίδικης διάταξης του ν. 4093/2012, καθόσον εναπόκειται τελικά στο Δικαστήριο να ελέγξει εάν ανατρέπεται η αναλογία αυτή πέραν του αναγκαίου...»* (σκ. 21.Ε.).

3.3. Η περίπτωση της κατάργησης των δώρων των δημοσίων υπαλλήλων

Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η διακύμανση της νομολογίας του ΣτΕ σχετικά με την κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδειάς των υπαλλήλων του Δημοσίου με το ν. 4093/2012. Αρχικά, στις αποφάσεις 2626-2635/2018, το Στ' Τμήμα του Δικαστηρίου, ήχθη, κατά πλειοψηφία, σε κρίση περί της αντισυνταγματικότητας των επίμαχων ρυθμίσεων, παραπέμποντας παράλληλα προς τελική επίλυση στην Ολομέλεια, όπως επιτάσσει το άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος. Ως προς το αιτιολογικό της, η απόφαση υιοθέτησε κατ' ουσίαν το σκεπτικό της προαναλυθείσας ΣτΕ 2285/2017 εμμένοντας στην έλλειψη προηγούμενης μελέτης από το νομοθέτη που θα τεκμηριώνε, ενόψει και του σωρευτικού αποτελέσματος των επίδικων μέτρων, τη συμβατότητα των τελευταίων με τις συνταγματικές αρχές της ισότητας στα δημόσια βάρη, της αναλογικότητας και του σεβασμού στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια²⁶⁰.

Περαιτέρω αξίζει να σταθούμε στο «δια ταύτα» της απόφασης. Εν προκειμένω ο δικαστής, ανάγοντας την υποχρέωση εκπόνησης μελέτης σε ουσιώδη διαδικαστική προϋπόθεση την οποία παρέλειψε ο νομοθέτης, καταλήγει στη διαπίστωση της αντισυνταγματικότητας της ρύθμισης. Έτσι όμως «αναβιώνει» κατ' ουσίαν το προγενέστερο μισθολογικό καθεστώς, το οποίο επίσης δεν έχει διαμορφωθεί στη βάση επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης και το οποίο επιβαρύνει εφεξής, κατά το διατακτικό της απόφασης, τον κρατικό προϋπολογισμό. Είναι προφανές ότι μια τέτοια λύση κάθε άλλο παρά απηχεί τις διδαχές της οικονομικής ανάλυσης για την πρόταξη των αποτελεσματικότερων για την επιδίωξη της κοινωνικής ευημερίας επιλογών. Στην εν λόγω περίπτωση, ορθότερη - με όρους οικονομικής ανάλυσης - θα ήταν η αξιοποίηση από το δικαστή της δικονομικής δυνατότητας που του παρέχει το άρθρο 50 παρ. 3β του ΠΔ 18/1989 και η έκδοση προδικαστικής απόφασης με την οποία θα αξίωνε από το νομοθέτη τη σύνταξη της μελέτης²⁶¹.

Την παραπάνω κρίση ανέτρεψε το Δικαστήριο σε επίπεδο Ολομέλειας λίγους μήνες αργότερα με τις υπ' αριθ. 1307-1316/2019 αποφάσεις του, αποδεχόμενο, κατά πλειοψηφία, τη θεμελίωση της κατάργησης των επιδομάτων σε προηγούμενη μελέτη του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ). Η εν λόγω μελέτη, ωστόσο, σύμφωνα με όσα προκύπτουν από τη σκέψη 17 της απόφασης, δε φαίνεται να περιλαμβάνει τα στοιχεία εκείνα που οφείλει να περιέχει μια πλήρης και εμπεριστατωμένη μελέτη επιπτώσεων, ήτοι την

²⁶⁰ Αντιμετωπίζοντας το εν λόγω εργαλείο, όπως επισημάνθηκε και παραπάνω, ως μέσο συνταγματικού ελέγχου και προστασίας των δικαιωμάτων των θιγόμενων προσώπων και όχι διασφάλισης της εν γένει αποτελεσματικότητας των δημόσιων επιλογών.

²⁶¹ Βλ. και παραπάνω (υποσημ. 247) τον παρόμοιο προβληματισμό που αναπτύσσεται από την καθηγήτρια Π. Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη σχετικά με τις περικοπές των συντάξεων.

προηγούμενη εξέταση τυχόν εναλλακτικών λύσεων και τη συνολική εκτίμηση των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων του προς λήψη μέτρου. Αντιθέτως, αρκείται στη διαπίστωση του πραγματικού γεγονότος ότι «η μισθολογική δαπάνη παραμένει σε υψηλά επίπεδα, ειδικά σε σύγκριση με τα άλλα κράτη - μέλη της Ευρωζώνης», του δικαστικού ελέγχου εξαντλούμενου, κατά τα λοιπά, στην εξέταση τυχόν «πρόδηλης απροσφορότητας» του μέτρου. Παράλληλα, οι επιπτώσεις της κατάργησης των επιδομάτων στο επίπεδο διαβίωσης των θιγομένων υπόκεινται σε μια ιδιαίτερα «στενή» ποσοτικοποίηση μεταφραζόμενες στην υπέρβαση ή μη του «ορίου κινδύνου φτώχειας ανά άτομο», όπως αυτό προκύπτει από τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ.

Εν κατακλείδι, το Δικαστήριο, αρκούμενο προκειμένου να δικαιολογήσει την συνταγματικότητα του μέτρου σε μια ελλιπή εκδοχή της επιστημονικής μελέτης που το ίδιο αξίωσε λίγους μήνες ωρίτερα, φαίνεται να κάνει «βήματα πίσω» όσον αφορά στην - ούτως ή αλλιώς προβληματική - σταδιακή αφομοίωση της υποχρέωσης επιστημονικής τεκμηρίωσης των δημόσιων επιλογών. Ενισχύεται έτσι η άποψη που κατά καιρούς εκφράζεται από θεωρητικούς, ότι οι αποφάσεις του, σε περίοδο κρίσης, είναι εν πολλοίς προδιαγεγραμμένες, υποκινούμενες από πολιτικά κριτήρια.

Η ως άνω διαισθητική προσέγγιση του διοικητικού δικαστή επιβεβαιώνεται και σε επίπεδο μειοψηφίας²⁶². Συγκεκριμένα, έξι μέλη του Δικαστηρίου υιοθέτησαν την άποψη που είχε διατυπωθεί, κατά πλειοψηφία, σε επίπεδο τμήματος, συνδέοντας, περαιτέρω, την υποχρέωση προηγούμενης τεκμηρίωσης με τη «μακρά ιστορική επιβίωση» των επιδομάτων στην ελληνική πραγματικότητα τα τελευταία τουλάχιστον εξήντα χρόνια: μια προσέγγιση που, όπως γίνεται κατανοητό, πόρρω απέχει από τις στοχεύσεις της οικονομικής ανάλυσης. Η «απόσταση» που χωρίζει τις δύο προσεγγίσεις, μάλιστα, εντοπίζεται, με μια προσεκτικότερη ανάγνωση, και λίγο παρακάτω, όπου η μειοψηφία αναγνωρίζει ότι ο νομοθέτης «δεν κωλύεται» να προβεί σε νέα ρύθμιση του ζητήματος των καταργηθέντων επιδομάτων υπό την προϋπόθεση ότι αυτή θα στηρίζεται σε τεκμηριωμένες εκτιμήσεις, αδυνατώντας να αντιληφθεί ότι ο νομοθέτης όχι απλώς «δεν κωλύεται», αλλά «οφείλει» να προβεί σε μια τέτοια τεκμηριωμένη εκτίμηση ανεξαρτήτως τελικής μεταβολής του ισχύοντος καθεστώτος των δώρων²⁶³.

4. Οι αποφάσεις για την κυριακάτικη αργία

Στην νομολογιακή εξέλιξη της υποχρέωσης τεκμηρίωσης των επιλογών του νομοθέτη εντάσσονται και οι αποφάσεις του ΣτΕ σχετικά με τη συνταγματικότητα των καθοριζόμενων με υπουργική απόφαση εξαιρέσεων από την συνταγματικά θεμελιωμένη κυριακάτικη αργία

²⁶² Σκ. 18.

²⁶³ Βλ. προηγούμενη σελίδα.

Το ζήτημα αντιμετώπισε το Δικαστήριο, σε επίπεδο οριστικής κρίσης²⁶⁴, το πρώτον στην απόφαση 100/2017 της Ολομέλειας. Ως προς το σκέλος που ενδιαφέρει την παρούσα μελέτη, το ΣτΕ ομόφωνα έκρινε ότι η συνδρομή των νομολογιακά διαμορφωθέντων προϋποθέσεων των εξαιρέσεων ως προς τον κλάδο του τουρισμού, οι οποίες περιγράφονται αναλυτικά στο σκεπτικό²⁶⁵, θα πρέπει «να τυγχάνει πλήρους τεκμηριώσεως κατά την νομοθέτηση των εξαιρέσεων, ώστε, πλην των άλλων, να καθίσταται εφικτός και ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητάς τους». Με αυτή τη σκέψη το Δικαστήριο φαίνεται, κατ' αρχήν, να προσεγγίζει όσο ποτέ άλλοτε τη λογική της αποτελεσματικότητας που πρεσβεύει το «νέο δημόσιο δίκαιο», αντιμετωπίζοντας την προηγούμενη τεκμηρίωση μόνο δευτερευόντως ως μέσο ουσιαστικού συνταγματικού ελέγχου, όπως επιβεβαιώνει η χρήση της έκφρασης «πλην των άλλων». Στη συνέχεια, ωστόσο, εισερχόμενο στο στάδιο της νομικής υπαγωγής, διστάζει να «κάνει το επόμενο βήμα» και να αναδείξει ακόμα περισσότερο την αυτοτέλεια της εν λόγω υποχρέωσης, θεμελιώνοντας, κατ' αρχήν²⁶⁶, την κρίση περί αντισυνταγματικότητας της επίδικης διάταξης στην παραβίαση μιας σειράς προεκτεθεισών ουσιαστικών συνταγματικών αρχών²⁶⁷.

Η «ημιτελής» αυτή προσπάθεια των μελών του Δικαστηρίου διαφαίνεται, σε επίπεδο τμήματος, και στην μεταγενέστερη ΣτΕ 18/2019, η οποία εξέτασε τη συνταγματικότητα των ρυθμιζουσων το ζήτημα των εξαιρέσεων νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που θεσπίστηκαν σε συμμόρφωση με το διατακτικό της προηγηθείσας 100/2017²⁶⁸. Οι πρώτες σκέψεις της συλλογιστικής της πλειοψηφίας είναι ενθαρρυντικές καθώς δίνεται ιδιαίτερη έμφαση και αναλύονται διεξοδικά τα στοιχεία που έλαβε υπόψη ο νομοθέτης για τον προσδιορισμό των τοπικών²⁶⁹ και των χρονικών²⁷⁰ ορίων των εξαιρέσεων, με συγκεκριμένη αναφορά μάλιστα στους επιστημονικούς φορείς και τις υπηρεσίες²⁷¹ απ' όπου τα εν λόγω

²⁶⁴ Είχε προηγηθεί, σε επίπεδο προσωρινής δικαστικής προστασίας, η ΣτΕ (ΕΑ) 307/2014 που απεφάνθη υπέρ της αντισυνταγματικότητας των επίδικων ρυθμίσεων. Για την ανάλυση της απόφασης αυτής βλ. Π. Λαζαράτου, Κατάργηση της αργίας της Κυριακής: ΣτΕ (ΕΑ) 307/2014, ΘΠΔΔ, 2014, 859 επ., ενώ για την ανάλυση της ΣτΕ (Ολ.) 100/2017 βλ. Του ιδίου, Το δικαίωμα στον ελεύθερο χρόνο της Κυριακής / Σπ. Βλαχόπουλου, Ζωή δεν είναι μόνο οικονομία - Το δικαίωμα στη συλλογική εβδομαδιαία αργία, ΘΠΔΔ, 2017, σ. 302 επ.

²⁶⁵ Και είναι τρεις: α) η εξαίρεση να αφορά σαφώς προσδιοριζόμενες περιοχές, στις οποίες η οικονομικοκοινωνική ζωή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον κλάδο του τουρισμού, β) οι εξαιρέσεις να προσδιορίζονται με ακρίβεια κατά χρόνο και κατά το δυνατόν σε διάσπαρτες ημέρες ανά έτος, αναλόγως του χαρακτήρα της κάθε περιοχής και της τουριστικής περιόδου (θερινός, χειμερινός τουρισμός), ώστε να μην αναιρείται ο πυρήνας του προαναφερθέντος συνταγματικού δικαιώματος και γ) η κατ' εξαίρεση επιτρεπόμενη εργασία να είναι πράγματι πρόσφορη για την εξυπηρέτηση του σκοπού της βιώσιμης τουριστικής αναπτύξεως.

²⁶⁶ Σε δεύτερο επίπεδο, η εξουσιοδοτική διάταξη αξιολογήθηκε ως αόριστη κατά παράβαση του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος.

²⁶⁷ Βλ. και Ζ. Μιχαλοπούλου, Η συνταγματική κατοχύρωση της αργίας της Κυριακής, Σχόλιο στην ΣτΕ (Ολ.) 100/2017, ΔτΑ, 2018, σ. 708.

²⁶⁸ Για την ανάλυση της απόφασης βλ. Π. Λαζαράτου/ Μ.-Χ. Βλάχου - Βλαχοπούλου, Εξαιρέσεις στην καθιέρωση της Κυριακής ως υποχρεωτικής αργίας, ΘΠΔΔ, 2019, σ. 132 επ.

²⁶⁹ Σκ. 18 και 20.

²⁷⁰ Σκ. 19.

²⁷¹ Ειδικότερα, ως προς την επιλογή των χρονικών ορίων, ο νομοθέτης στηρίχθηκε, κατά την σκέψη 19, σε στοιχεία της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς, του Υπουργείου Ναυτιλίας και της

δεδομένα αντλήθηκαν. Η αρχική αυτή, ωστόσο, «ευαισθητοποίηση» δεν επιβεβαιώνεται στη συνέχεια καθώς η πλειοψηφία «αγκυλώνεται» για ακόμη μια φορά στο νομολογιακό δόγμα του οριακού χαρακτήρα του δικαστικού ελέγχου διστάζοντας να εμβαθύνει πέραν της αρνητικής διαπίστωσης της «πρόδηλης απροσφορότητας» των ρυθμίσεων. Αντιθέτως η - οριακή είναι η αλήθεια - μειοψηφία εστιάζει, ορθά, στην παράλειψη του νομοθέτη να ασκήσει έναν εντονότερο έλεγχο αναλογικότητας, αφενός εξετάζοντας την υιοθέτηση ηπιότερων επιλογών, όπως τον εντοπισμό της εξαίρεσης σε συγκεκριμένες κατηγορίες καταστημάτων ανά περιοχή, αφετέρου, όπως φαίνεται να υπονοείται²⁷², προβαίνοντας σε σύγκριση των προσδοκώμενων ωφελειών με τις τυχόν αρνητικές επιπτώσεις της ρύθμισης.

5. Οι μεταβολές στις δομές της δημόσιας διοίκησης

Τέλος, θα πρέπει να γίνει μια σύντομη μνεία στην - όχι παγιωμένη - νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων και δη του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τις περιπτώσεις όπου λαμβάνουν χώρα μεταβολές στις δομές της δημόσιας διοίκησης.

Το ΣτΕ, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, στο πλαίσιο επεξεργασίας προεδρικών διαταγμάτων, συνήγαγε από το συνδυασμό των άρθρων 26, 81, 101 και 103 του Συντάγματος την αρχή της ορθολογικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης επί τη βάση των αρχών και των πορισμάτων της διοικητικής επιστήμης. Ως διαδικαστική δε απόρροια της διαπίστωσης αυτής έθεσε την υποχρέωση σύνταξης, πριν από κάθε επιχειρούμενη επέμβαση, «εμπεριστατωμένης μελέτης που στηρίζεται στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, εις τρόπον ώστε η επιχειρούμενη οργάνωση να είναι ορθολογική, διαρκής και αποτελεσματική και όχι περιστασιακή, αποσπασματική και εξυπηρετική άλλων σκοπών μη σχετιζομένων προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές²⁷³».

Η παραπάνω θέση, ωστόσο, μολονότι επαναλήφθηκε και σε μεταγενέστερα πρακτικά επεξεργασίας²⁷⁴, δεν παγιώθηκε στη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, όπου εντοπίζεται αποσπασματικά και μόνο σε επίπεδο μειοψηφίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ΣτΕ 1016/2010, όπου μειοψηφία δύο μελών, επαναλαμβάνοντας τη διατύπωση των πρακτικών, έκρινε αντισυνταγματική τη μεταβολή του συστήματος επιλογής των προϊσταμένων

Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, ενώ, ως προς την επιλογή των περιοχών εφαρμογής του μέτρου και τη μεθοδολογία αυτής, από τις σκέψεις 18, 20 και 26 προκύπτει ότι ο νομοθέτης τεκμηρίωσε την επιλογή του στη βάση στοιχείων του Παγκοσμίου Συμβουλίου Τουρισμού και Ταξιδίων, του «Συνοπτικού Δελτίου καταγραφής της επιχειρηματικότητας» του Ινστιτούτου Εμπορίου και Υπηρεσιών, καθώς και στοιχείων από την ηλεκτρονική πλατφόρμα Airbnb. Βλ. σχετικά τις παρατηρήσεις της Μ.-Χ. Βλάχου - Βλαχοπούλου, ο.π., σ. 132 επ.

²⁷² Σκ. 22: «...Απαιτείται, συνεπώς, η ρύθμιση να διέλθει επιτυχώς και τα τρία στάδια ελέγχου τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας, περίπτωση η οποία εδώ δεν συντρέχει...».

²⁷³ ΣτΕ ΠΕ 528/1999. Βλ. αναλυτικότερα Μ. Πικραμμένου, Οι μείζονες μεταβολές στη Δημόσια Διοίκηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΘΠΔΔ, 2015, σ. 465 επ.

²⁷⁴ Ενδ. ΣτΕ ΠΕ 176/2013, 219/2007, 119/2002, 7/2001, 44/2000.

της υπαλληλικής ιεραρχίας καθώς «δεν συνοδεύεται από εμπειριστατωμένη μελέτη που να έχει συνταχθεί επί τη βάση των αρχών και των πορισμάτων της διοικητικής επιστήμης που να τεκμηριώνουν την ανάγκη μεταβολής του μόλις προ πενταετίας θεσπισθέντος Υπαλληλικού Κώδικα»²⁷⁵. Αντίστοιχα, στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα πρέπει να υπομνησθεί η ΣτΕ (Ολ.) 37/2013, όπου ετέθη το ζήτημα της κατάργησης και συνένωσης δήμων δυνάμει του «καλλικρατικού νόμου» (ν. 3852/2010). Η ανωτέρω κατάργηση, παρά την αντίθετη άποψη της πλειοψηφίας²⁷⁶, κρίθηκε, κατά την γνώμη ενός μέλους, αντισυνταγματική στο μέτρο που «δεν στηρίζεται στην αναγκαία, ..., τεκμηριωμένη επιστημονική μελέτη, καταρτισθείσα με τη συμμετοχή του ενδιαφερομένου ο.τ.α...²⁷⁷».

Απόκλιση, πάντως, από την εν λόγω νομολογία φαίνεται να παγιώνεται στο επίπεδο της πολιτικής δικαιοσύνης όπου αποφάσεις πρωτοδικείων συστηματικά κρίνουν παρεμπιπτόντως αντισυνταγματικές τις διατάξεις με τις οποίες προβλέπεται η θέση σε διαθεσιμότητα συμβασιούχων του Δημοσίου, ιδίως σχολικών φυλάκων, επικαλούμενες την έλλειψη εμπειριστατωμένης μελέτης «*βασισόμενης στα αρχές της διοικητικής επιστήμης*²⁷⁸».

²⁷⁵ Σκ. 7. Αντιθέτως, κατά την πλειοψηφία: «...δεν δύναται δε να συναχθεί αντισυνταγματικότητα των ως άνω ρυθμίσεων του ν. 3260/2004 από το γεγονός ότι δεν στηρίζονται σε ειδική μελέτη για την ανάγκη της νέας διαρθρώσεως της υπαλληλικής ιεραρχίας, αφού η εκπόνηση τέτοιας μελέτης δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα...».

²⁷⁶ Βλ. το ίδιο σκεπτικό και στη μεταγενέστερη ΣτΕ 4594/2014, σκ. 7.

²⁷⁷ Σκ. 7.

²⁷⁸ Ενδ. ΜΠρΑθ (Ειδ.) 166/2018, 1706/2016, (Εργ.) 1240/2014, ΜΠρΠατρ (Ασφ.) 202/2014, ΜΠρεβ 117/2014, ΜΠρΑιγ 101/2014, ΜΠρΞανθ (Εργ.) 9/2014.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στόχος της παρούσας μελέτης ήταν να αναδείξει, όσο το δυνατόν εναργέστερα, μια νέα θεώρηση του δημοσίου δικαίου. Μια θεώρηση που απομακρύνεται από τα «στεγανά» και τις «αγκυλώσεις» της παραδοσιακής διδασκαλίας και μετατοπίζει, μέσω της αξιοποίησης των παραδοχών και των εργαλείων της οικονομικής επιστήμης, την στόχευση από τη νομιμότητα στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας παρέμβασης. Μια θεώρηση που, όπως κατέστη αντιληπτό, υπερβαίνει την τυπική διάκριση των κανονιστικών αποφάσεων, σε νόμους, διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις ή οποιαδήποτε άλλη νομοτυπική μορφή υιοθετεί η εκάστοτε έννομη τάξη, αντιμετωπίζοντας τα παραπάνω υποσύνολα υπό το γενικό «ένδυμα» των δημοσίων «αποφάσεων», «επιλογών» ή «ρυθμίσεων».

Η ως άνω οπτική φαίνεται, εκ των όσων προηγήθηκαν, ότι έχει εντυπωθεί - και συνεχίζει να εντυπώνεται - σε ικανοποιητικό βαθμό, στη νομική σκέψη των δύο κυριότερων αλλοδαπών εννόμων τάξεων, της αμερικανικής και της ενωσιακής. Έχοντας διαγράψει την πορεία από μια πρώτη, πρωτόλεια προσέγγιση έως την εγκαθίδρυση ενός ολοκληρωμένου, συστηματικού πλαισίου, οι ανωτέρω έννομες τάξεις δικαιούνται να υπερηφανεύονται ότι αποτελούν - η κάθε μία με τις ιδιομορφίες της - τα κατ' εξοχήν παραδείγματα υιοθέτησης και αξιοποίησης της λογικής της οικονομικής ανάλυσης προς τον σκοπό της διασφάλισης της λήψης καλύτερων αποφάσεων και της, μέσω της τελευταίας, επιδίωξης της κοινωνικής ευημερίας. Η μελέτη επιπτώσεων και το αναγκαίο σύστοιχο αυτής, η διαδικασία διαβούλευσης, γίνονται αντιληπτές ως απαραίτητα συνοδευτικά κάθε κανονιστικής ρύθμισης προκειμένου η τελευταία να παρίσταται επιστημονικά και διαφανώς τεκμηριωμένη, ως τέτοια δε αντιμετωπίζονται και στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου.

Η εν λόγω μεταστροφή δεν επιβεβαιώνεται, δυστυχώς, στο πλαίσιο της ελληνικής πραγματικότητας. Παρά τις - καθυστερημένες είναι η αλήθεια - πρωτοβουλίες για τη θεσμοθέτηση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου «καλύτερης νομοθέτησης», ο έλληνας δικαστής παραμένει «εγκλωβισμένος» σε μια, όπως προελέχθη και στην εισαγωγή, «μεταφυσική» θεώρηση της νομιμότητας, αναγνωρίζοντας στο δημοκρατικά νομιμοποιημένο νομοθέτη, κοινό ή κανονιστικό, ένα *ex officio* τεκμήριο ορθότητας όταν ο τελευταίος καλείται να προσδιορίσει το δημόσιο συμφέρον και τα μέσα επιδίωξής του. Δεν δείχνει έτσι έτοιμος, στην παρούσα φάση, να αφομοιώσει το νέο ρόλο που του επιτάσσει η οικονομική ανάλυση. Η χρήση των εργαλείων της τελευταίας, και ιδίως της μελέτης επιπτώσεων, γίνεται είτε τομεακά είτε διαισθητικά. Ακόμα δηλαδή και όταν - σπάνια σε επίπεδο πλειοψηφίας - γίνεται επίκληση της έλλειψης

προηγούμενης μελέτης επιπτώσεων, με εξαίρεση το πεδίο του περιβάλλοντος, ο μεν δικαστής έχει ήδη, όπως διαφάνηκε χαρακτηριστικά στην περίπτωση της νομολογίας των μνημονίων, καταλήξει στην αντισυνταγματικότητα του επίδικου μέτρου στηριζόμενος σε παραβιάσεις ουσιαστικών αρχών, η δε μελέτη, στερούμενη αυταξίας, αξιοποιείται αποκλειστικά ως μέσο ελέγχου της τήρησης των εν λόγω αρχών και εν τέλει προστασίας των θιγόμενων δικαιωμάτων και όχι ως μηχανισμός λήψης αποτελεσματικότερων αποφάσεων. Σε άλλες δε περιπτώσεις, όπως αυτές των αποφάσεων για την κυριακάτικη αργία, ο δικαστής, μολονότι δείχνει σε πρώτη φάση να αντιλαμβάνεται την καθολική χρησιμότητα του εργαλείου, στη συνέχεια εμφανίζεται διστακτικός και είτε αποφεύγει να προβεί σε νομική υπαγωγή στηριζόμενος ευθέως και αυτοτελώς στην έλλειψη τεκμηρίωσης [ΣτΕ (Ολ.) 100/2017], είτε «σπεύδει», προφανώς από ανασφάλεια, να υπογραμμίσει την οριακή φύση του ελέγχου που ασκεί (ΣτΕ 18/2019).

Στο σημείο αυτό τίθεται εύλογα το ερώτημα: νομιμοποιείται, σε τελική ανάλυση, ο δικαστής να ελέγξει την επιστημονική τεκμηρίωση των νομοθετικών και κανονιστικών επιλογών ή μήπως μια τέτοια πρωτοβουλία θα συνιστούσε υπέρβαση του συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμικού του ρόλου; Κατά την άποψη που υιοθετεί η παρούσα ανάλυση τέτοιο πρόβλημα, κατ' αρχήν, δεν τίθεται. Ο έλεγχος που ασκεί ο δικαστής επί των μελετών επιπτώσεων και των συναφών επιστημονικών κειμένων είναι αλήθεια ότι θα μπορούσε να θεωρηθεί κάτι περισσότερο από «οριακός» - σύμφωνα με το νόημα που αποδίδει στο χαρακτηρισμό αυτόν το ΣτΕ - από την άποψη ότι ο δικαστής εν τέλει καλείται να προβεί σε έναν εντονότερο έλεγχο αναλογικότητας²⁷⁹ του ρυθμιστικού μέτρου, εισερχόμενος στα στάδια εξέτασης της αναγκαιότητας και της *stricto sensu* αναλογικότητας του τελευταίου. Παραμένει συγχρόνως, ωστόσο, ένας έλεγχος σύμφυτος με το χαρακτήρα του δικαιοδοτικού έργου, αποσυνδεδεμένος από οποιαδήποτε υπεισέλευση σε ουσιαστικές - επιστημονικές αξιολογήσεις. Όπως διαφάνηκε από την παράθεση της νομολογίας του ΔΕΕ αλλά και της ελληνικής νομολογίας για τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αυτό που τελικά ελέγχει ο δικαστής είναι η ύπαρξη της μελέτης, η πληρότητά της και η συμφωνία της με τις επιστημονικά ορισθείσες προδιαγραφές. Αντιθέτως, η ουσιαστική εκτίμηση των επιπτώσεων ενός μέτρου και η συγκριτική αξιολόγηση των επί μέρους λύσεων²⁸⁰ παραμένει - ή τουλάχιστον πρέπει να παραμείνει - έργο των «ειδικών²⁸¹».

²⁷⁹ Ως νομικής αποτύπωσης της αποτελεσματικότητας. Βλ. και Δελλή, ο.π., 2018 σ. 190 για τη συσχέτιση των τριών σταδίων της αναλογικότητας με τις αντίστοιχες μεθόδους μέτρησης της αποτελεσματικότητας, κατά την οικονομική θεωρία.

²⁸⁰ Είναι άλλο το ζήτημα του ελέγχου του αν όντως εξετάστηκαν οι εναλλακτικές αυτές λύσεις, για το οποίο, κατ' αρχήν, έχει λόγο ο δικαστής στηριζόμενος, στο κείμενο της μελέτης που έχει ενώπιόν του.

²⁸¹ Όπως έχει γλαφυρά αποτυπωθεί από τον καθηγητή Γ. Δελλή (ο.π. 2018, σ. 393), ο δικαστής καλείται να λειτουργήσει όχι ως «αρχιτέκτονας» ορίζοντας πρωτογενώς το «ορθό», αλλά ως «επιβλέπων μηχανικός» ελέγχοντας και πιστοποιώντας ότι τα αρμόδια θεσμικά όργανα, μέσω των εργαλείων που έχουν στη διάθεσή τους, προέκριναν την επιλογή που υπηρετεί καλύτερα την κοινωνική ευημερία.

Γίνεται, συνεπώς, αντιληπτό ότι ο δικαστής, μολονότι δεν φαίνεται να υπερβαίνει το θεσμικό του ρόλο, εντούτοις, καταλήγοντας να ασχοληθεί με το πώς παράγεται ο κανόνας δικαίου και θίγοντας ζητήματα όχι μόνο νομιμοποίησης αλλά και επιστημονικής τεκμηρίωσης του τελευταίου, απομακρύνεται από την παραδοσιακή θεώρηση της αποστολής του και καθίσταται, σε τελική ανάλυση, συν - διαμορφωτής της δημόσιας παρέμβασης.

Σε αυτό το εγχείρημα, ωστόσο, ο δικαστής δεν μπορεί να είναι μόνος του. Αναγκαία προϋπόθεση για να έχει νόημα η επιχειρούμενη μεθοδολογική μεταβολή είναι η μεταστροφή της στάσης και της πολιτικής εξουσίας, η οποία υλικά μεταφράζεται σε στελέχωση των νομοθετικών και διοικητικών υπηρεσιών με προσωπικό εξειδικευμένο στην εκπόνηση τέτοιου είδους μελετών. Με αυτόν τον τρόπο, αφενός ο κατ' αρχήν επιφυλακτικός έλληνας δικαστής θα αποκτήσει μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στη νέα μεθοδολογική προσέγγιση, αφετέρου το ίδιο το εργαλείο θα είναι σε θέση να «ανταπεξέλθει» στο δικαστικό ποιοτικό έλεγχο. Ειδάλλως, δεν αποκλείεται να φτάσουμε στο άλλο άκρο, στην επαλήθευση, δηλαδή, της - κατ' αρχήν βάσιμης - ένστασης που έχει διατυπωθεί²⁸² ότι η απαίτηση προηγούμενης εκπόνησης μελέτης από το δικαστή θα προοικονομεί σε κάθε περίπτωση, λόγω αδυναμίας πλήρωσης από την τελευταία των απαιτούμενων προδιαγραφών, την αντισυνταγματικότητα της υπό κρίση ρύθμισης.

²⁸² Γ. Καραβοκώρης, ο.π., σ. 349.

V. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

A. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- **Βλαχόπουλος Σ.** (επιμ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017
- **Γεραπετρίτης Γ.**, Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012
- **Γέροντας Α./ Λύτρας Σ. / Παυλόπουλος Π./ Σιούτη Γ./ Φλογαΐτης Σ.**, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Δ΄ Έκδοση, 2018
- **Δελλής Γ.**, Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Β΄: Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2008
- **Δελλής Γ.**, Δήμος και Αγορά, Εκδόσεις Ευρασία, 2018
- **Σιούτη Γ.**, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, 3η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018

2. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- **Cave M./ Lodge M.**, The Oxford Handbook of Regulation, Oxford University Press, 2010
- **Kirkpatrick C./ D. Parker**, RIA: Towards Better Regulation?, Edward Elgar Publishing Inc., 2007
- **Papasprou N.**, Constitutional Argument and Institutional Structure in the United States, Hart Publishing, 2018
- **Posner R.**, Economic Analysis of Law, Little, Brown & Company, 1972
- **Renda A.**, Impact Assessment in the EU: The State of Art and the Art of the State, Brussels: Centre of European Policy Studies, 2006

B. ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

1. ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- **Αυγουστιανάκης Μ.**, Αρχές καλής νομοθέτησης: Ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο, ΝοΒ, 2017, σ. 1568 επ.
- **Γέμτος Π.**, Οι θεωρητικές βάσεις της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, ΝοΒ, 1999, σ. 2 επ.
- **Γεραπετρίτης Γ.**, Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal, ΕφημΔΔ, 2011, σ. 460 επ.
- **Γιαννακόπουλος Κ.**, Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ 693/2001, 1620/2011, 2094/2011, ΕφημΔΔ, 2012, σ. 100 επ.
- **Δελλής Γ.**, Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η «βιώσιμη ανάπτυξη» μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας, σε: Τόμος

Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας (75 Χρόνια), Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σ. 1057 επ.

- **Δελλής Γ.**, Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι δικονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, σε: Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (επιμ.), Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον: Τιμητικός Τόμος για τον επ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνο Μενουδάκο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2016, σ. 257 επ.
- **Δελλής Γ.**, Για μια αποτελεσματική δημόσια προστασία των προσωπικών δεδομένων: ο «θαυμαστός καινούριος κόσμος» του Κανονισμού (ΕΕ) 679/2016, ΕφημΔΔ, 2017, σ. 2 επ.
- **Δελλής Γ.**, Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση, ΝοΒ, 2017, σ. 1575 επ.
- **Διαμαντούρος Ν.**, Για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος. Διδάγματα από το ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο σε Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία: Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία, ΕΒΕΑ, 2011, σ. 15 επ.
- **Καραβοκύρης Γ.**, Η «κρίση - μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: Σκέψεις με αφορμή τις ΟΛΣΕ 2287-90/2015, ΔτΑ, 2016, σ. 335 επ.
- **Κτιστάκη Στ.**, Όψεις δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης, ΘΠΔΔ, 2013, σ. 577 επ.
- **Λαζαράτος Π.**, Κατάργηση της αργίας της Κυριακής: ΣτΕ (ΕΑ) 307/2014, ΘΠΔΔ, 2014, 859 επ.
- **Λαζαράτος Π./ Βλαχόπουλος Σ.**, Το δικαίωμα στον ελεύθερο χρόνο της Κυριακής / Ζωή δεν είναι μόνο οικονομία - Το δικαίωμα στη συλλογική εβδομαδιαία αργία, ΘΠΔΔ, 2017, σ. 302 επ.
- **Λαζαράτος Π./ Βλάχου-Βλαχοπούλου Μ.-Χ.**, Εξαιρέσεις στην καθιέρωση της Κυριακής ως υποχρεωτικής αργίας, ΘΠΔΔ, 2019, σ. 132 επ.
- **Μηλιώνης Ν.**, Η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης, ΕΔΚΑ, 2016, σ. 2 επ.
- **Μήτση Χρ./ Ασημακοπούλου Ε./ Γιαννοπούλου Ε./ Καμπέρου Σ./ Παλαιοκρασσά Α.**, Το δικαίωμα στην περιβαλλοντική διαβούλευση, ΠΕΡΔΙΚ, 2018, σ. 441 επ.
- **Μιχαλοπούλου Ζ.**, Η συνταγματική κατοχύρωση της αργίας της Κυριακής, Σχόλιο στην ΣτΕ (Ολ.) 100/2017, ΔτΑ, 2018, σ. 699 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 επ.
- **Παπαρρηγοπούλου - Πεγλιβανίδη Π.**, Περικοπές κυρίων και επικουρικών συντάξεων - Αντισυνταγματικότητα Διατάξεων: ΣτΕ (Ολ.) 2287/2015, ΘΠΔΔ, 2015, σ. 668 επ.
- **Παπαρρηγοπούλου - Πεγλιβανίδη Π.**, Νομολογία για τη μείωση των συντάξεων (2010-2019) - Διαρθρωτικό ή δημοσιονομικό μέτρο;», ΘΠΔΔ, 2019, σ. 289 επ.
- **Πετρόγλου Α.**, Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: ΣτΕ (Ολ.) 2287/2015, ΣτΕ (Ολ.) 734/2016, ΣτΕ 660/2016, ΕΔΚΑ, 2016, σ. 82 επ.

- **Πικραμμένος Μ.**, Οι μείζονες μεταβολές στη Δημόσια Διοίκηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΘΠΔΔ, 2015, σ. 465 επ.
- **Πρεβεδούρου Ε.**, Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, δημοσιευμένο σε: www.prevedourou.gr
- **Ρέμελης Ι.**, Η αρχή της «καλής νομοθέτησης» στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, ΝοΒ, 2017, σ. 1548 επ.
- **Ρίζος Σ.**, Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του Κοινωνικού Κράτους και της πολιτικής ενστάσεως: «Ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος», ΘΠΔΔ, 2015, σ. 289 επ.
- **Στεργίου Α.**, Οι περικοπές των συντάξεων υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, ΕΔΚΑ, 2013, σ. 23 επ.
- **Τσιμάρas Κ.**, Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση για μια Δημόσια Διοίκηση του 21ου αιώνα, ΕφημΔΔ, 2008, σ. 261 επ.
- **Τσιρώνas Α.**, Αντισυνταγματικές οι περικοπές αποδοχών και συντάξεων στρατιωτικών ΕΔ και σωμάτων ασφαλείας, ΘΠΔΔ, 2014, σ. 600 επ.
- **Χαντζής Α./ Ναλπαντίδου Σ.**, Η Ανάλυση Επιπτώσεων των Κανονιστικών Ρυθμίσεων, ΕφαρμογέςΔΔ, 2008, σ. 33 επ.

2. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- **Breyer S.**, Judicial Review of Questions of Law and Policy, *Administrative Law Review*, 1986, σ. 363 επ.
- **Coase R.**, The Problem of Social Cost, *The Journal of Law and Economics*, 1960, σ. 1 επ.
- **Dellis G.** Can you teach an old public law system new tricks? The Greek experience on good regulation: from parody to tragedy without (yet) a deus ex machina, σε: J. Auby/T. Perroud (επιμ.), *Regulatory Impact Assessment*, Global Law Press S.L., 2013, σ.183 επ.
- **Hahn R./ Litan R.**, Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the US and Europe, *Journal of International Economic Law*, 2005, σ. 473 επ.
- **Hatzis A./ Nalpantidou S.**, From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece, διαθέσιμο σε: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf>.
- **Miles T./ Sunstein C.**, The Real World of Arbitrariness Review, *University of Chicago Law Review*, 2008, σ. 761 επ.
- **Posner R.**, The Rise and Fall of Administrative Law, *Symposium on Administrative Law*, Chicago - Kent Law Review, 1997, σ. 953 επ.
- **Sunstein C.**, Constitutionalism after the New Deal, *Harvard Law Review*, 1987, σ. 421 επ.
- **Sunstein C.**, Reinventing the Regulatory State, *University of Chicago Law Review*, 1995, σ. 1 επ.
- **Sunstein C.**, Constitutional Moments and the Cost - Benefit State, *Stanford Law Review*, 1996, σ. 247 επ.
- **Sunstein C.**, Humanizing Cost - Benefit Analysis, *European Journal of Risk Regulation*, 2011, σ. 3 επ.

Γ. ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- www.ec.europa.eu
- www.epic.org
- www.eur-lex.europa.eu
- www.ggk.gov.gr
- www.justice.gov
- www.oecd.org
- www.prevedourou.gr
- www.regulatoryreform.com
- www.supreme.justia.com