

Μελέτη

Πάνος Λαζαράτος

Η Αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης του Ιδιώτη έναντι της Διοικήσεως και του Νομοθέτη

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΗ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ

Πάνος Λαζαράτος
Αν. Καθηγητής Παν/μιου Αθηνών

Προς μία ενιαία δογματική αντιμετώπιση της νομιμότητας ανακλητικών πράξεων και της συνταγματικότητας αναδρομικών νόμων
- Με αφορμή την ΣτΕ 1508/2002 (Στ' Τμήμα) -

1. Νομίζω πως οι μέχρι σήμερα προσπάθειες της επιστήμης να αντιμετωπίσουν με ενιαίο δόγμα νομικά προβλήματα τα οποία συνδέονται με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη, έχουν αποτύχει. Πιστεύω εν τούτοις ότι τουλάχιστον στο πεδίο της αναδρομικής ισχύος νομοθετικών διατάξεων και της ανακλήσεως νόμιμων ή παράνομων διοικητικών πράξεων, μία ενιαία, αλλά και ταυτοχρόνως δογματικά καρποφόρος, νομική αντιμετώπιση είναι δυνατή και ευκαταία. Η ενιαία αυτή αντιμετώπιση εστιάζει στην στάθμιση αγαθών, συνήθως επί συνταγματικού επιπέδου. Η κρίση επί της νομιμότητας της σταθμίσεως συνιστά ταυτοχρόνως κρίση επί της νομιμότητας της ανακλητικής πράξεως και επί της συνταγματικότητας του αναδρομικού νόμου. Η παρούσα μελέτη προτίθεται να συμβάλει στη χάραξη των πρώτων κατευθυντηρίων γραμμών για την ως άνω ενιαία δογματική προσέγγιση. Η μελέτη αυτή γράφεται και επ' αφορμή της αποφάσεως 1508/2002 του Στ' Τμήματος του ΣτΕ (Πρ. Π. Παραράς – Εισηγ. Ε. Νίκα) η οποία αποτελεί σταθμό στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο κατά το ότι για πρώτη φορά θεμελιώνει την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης δίχως κανένα περιορισμό στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα στην αρχή του κράτους δικαίου και στα άρθρα 2§1 και 5§1 Συντ. Το ιδιαίτερο ενδιαφέρον που παρουσιάζει για την εν λόγω ενοποιητική προσέγγιση η ανωτέρω απόφαση βρίσκεται στα ακόλουθα ιδίως σημεία

i) Συνταγματικό έρεισμα προσδίδεται τόσο στην (γενική) αρχή της νομικής ασφάλειας (ή ασφάλειας δικαίου) όσο και στην ειδικότερη αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.
ii) Η συνταγματική θεμελίωση φαίνεται να έχει πολλαπλές βάσεις. Τόσο στην γενική αρχή του κράτους δικαίου όσο και σε επιμέρους ατομικά δικαιώματα (άρθρα 2§1 και 5§1 Συντ). Τούτη η θέση αντιστοιχεί με την πιο σύγχρονη διεθνή δογματική.
iii) Η απόφαση αφορά την ενδεχόμενη (αντι) συνταγματικότητα γνήσια αναδρομικής ρυθμίσεως. Φαίνεται όμως να θεμελιώνει την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης γενικώς στο Σύνταγμα τόσο έναντι του νομοθέτη (για γνήσια ή για μη γνήσια αναδρομικές διατάξεις) όσο και έναντι της διοικήσεως. Εν πάση περιπτώσει γίνεται λόγος γενικώς και ανεξαιρέτως για αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη (όχι μόνο έναντι του νομοθέτη ή έναντι της διοικήσεως αλλά έναντι της κρατικής εξουσίας εν γένει). Η διατύπωση της 6ης σκέυσης της εν λόγω αποφάσεως έχει ως ακολούθως. Υπό συγκεκριμένη ερμηνευτική εκδοχή της η διάταξη X «θα προσέκρουε όχι μόνο στη συνταγματική αρχή της ισότητας αλλά προεχόντως στις εκ της αρχής του Κράτους Δικαίου ευθέως συναγόμενες επιμέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης (ιδίως εκ των άρθρων 2§1 και 5§1 του Συντ)». Προς την ενιαία και γενική αυτή αρχή (που ισχύει έναντι κάθε μορφής κρατικής δραστηριότητας, θα μπορούσε να διαβάσει κανείς) συγκροτούνται -μεταξύ άλλων και- «νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν αναδρομικώς και κατά τρόπον επαχθή ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις» (ήτοι νόμοι γνήσια αναδρομικοί).

iv) Το μεγαλύτερο ίσως ενδιαφέρον για την σύλληψη αυτής της μελέτης προσφέρει το τελευταίο τμήμα της 6ης σκέυσεως της ΣτΕ 1508/2002, σύμφωνα με το οποίο η αναδρομική ρύθμιση (που συγκρούεται ενδεχομένως με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη προς την σταθερότητα ορισμένης νομικής καταστάσεως) είναι κατ' εξαίρεση θεμιτή, οσάκις η εμπιστοσύνη αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εν τοις πράγμασι δικαιολογημένη, οπότε και δεν απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας (πράγμα το οποίο στην προκειμένη περίπτωση δεν συνέβαινε). Το ειδικό ενδιαφέρον αυτού του τελευταίου τμήματος της 6ης σκέυσεως της ΣτΕ 1508/2002 έγκειται κατά την εκτίμησή μου στο ότι ανάγει την προστατευόμενη εμπιστοσύνη σε σταθμιζόμενο συνταγματικό αγαθό του οποίου η εμβέλεια εξαρτάται από το εκάστοτε corpus και animus που αποδίδεται σε αυτό. Υπό αυτή την προσέγγιση ένας νόμος ή μία διοικητική πράξη μπορεί να προσβάλλουν θεωρητικώς την εμπιστοσύνη του ιδιώτη κατά τρόπο όμως συνταγματικά ανεκτό (πράγμα το οποίο διαπιστώνεται μέσω σταθμίσεως αρχών), είτε επειδή το corpus ή (και) το animus τούτης της εμπιστοσύνης είναι περιορισμένης εμβέλειας είτε (και) επειδή η ratio του κρατικού μέτρου υπερισχύει κατά την στάθμιση με την εμπιστοσύνη του πολίτη προς την σταθερότητα συγκεκριμένης βιοτικής καταστάσεως.

Υπό αυτή την οπτική γωνία και στο φως μιας τέτοιας προσεγγίσεως μπορεί κανείς να προχωρήσει στις ακόλουθες σκέψεις.

2. Επί ανακλήσεως παράνομων διοικητικών πράξεων από την μία πλευρά της σταθμίσεως βρίσκεται η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής πράξεως και από την άλλη πλευρά της σταθμίσεως, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη ως προς την νομιμότητα αυτή. Εάν κατά την στάθμιση αυτή η αρχή της νομιμότητας υπερισχύει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η ανάκληση

παράνομης διοικητικής πράξεως είναι νόμιμη και στον πολίτη δεν οφείλεται καμία αποζημίωση αφού δεν εφαρμόζεται το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ. Νομίζω πως και ο α.ν. 261/68 αναφέρεται αποκλειστικά και μόνο σε τούτη την περίπτωση της νόμιμης ανακλήσεως παράνομης διοικητικής πράξεως. Ανάγει μιν, κατά συνταγματικώς μη ανεκτό τρόπο, τον έλεγχο χρόνο από της εκδόσεως της αρχικής πράξεως σε μοναδικό κριτήριο σταθμίσεως, διασώζεται εν τούτοις ίσως έτσι από την μομφή της αντισυνταγματικότητας ως προς το τμήμα εκείνο της διατάξεως το οποίο αναφέρει ότι η εντός ευλόγου χρόνου ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων γίνεται «ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το δημόσιον συνεπειάς». Τούτο το τελευταίο εδάφιο του α.ν. 261/68 πιστεύω πως είναι συνταγματικό μόνο εφόσον αφορά την νόμιμη ανάκληση παράνομων πράξεων. Αν τα πράγματα έχουν έτσι ο α.ν. 261/68 πιστοποιεί απλώς ότι από νόμιμες ενέργειες του κράτους, έστω και αν αυτές είναι ζημιούγνες, αποζημίωση δεν οφείλεται .

3. Επί ανακλήσεως νομίμων διοικητικών πράξεων από την μία πλευρά της σταθμίσεως βρίσκεται συνήθως το δημόσιο συμφέρον προς ανάκληση της πράξεως υπό διαφορετική βέβαια κάθε φορά εκφάνση. Επί ανακλήσεως διοικητικής πράξεως λόγω μη εκπληρώσεως όρου το δημόσιο αυτό συμφέρον έγκειται στην εξαφάνιση από την έννομη πράξη πράξεων οι οποίες ναι μιν δεν έχουν καταστεί παράνομες υπό την αυστηρή έννοια του όρου, οι νόμιμες προϋποθέσεις εκδόσεως των οποίων έχουν εν- τούτοις πάψει να ισχύουν . Στην περίπτωση της ανακλήσεως νόμιμης πράξεως υπό επιφύλαξη ανακλήσεως η ratio της ανακλητικής πράξεως είναι ανάλογη. Ειδικά στην περίπτωση των πράξεων διακριτικής ευχέρειας η τελολογία της ανακλήσεως, ή ενδεχομένως το δημόσιο συμφέρον προς ανάκληση έγκειται στην εξαφάνιση από την έννομη τάξη μιας πράξεως που η διοίκηση ποτέ δεν θέλησε για τους λόγους που συνιστούν την (νόμιμη) αιτιολογία της επιφυλάξεως ανακλήσεως και της ανακλητικής πράξεως . Στην περίπτωση της ανακλήσεως νόμιμης ευμενούς πράξεως λόγω αλλαγής των πραγματικών ή νομικών δεδομένων, το δημόσιο συμφέρον προς ανάκληση έγκειται στην άρση της επιγενόμενης αντιθέσεως της νόμιμης διοικητικής πράξεως προς την έννομη τάξη και την αρχή της ενότητας της εννόμου τάξεως . Τέλος το δημόσιο συμφέρον ως αυτοτελής λόγος ανακλήσεως εντοπίζεται σε έννομα αγαθά που αφορούν το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον και δεν συνδέονται με χρηματικές έννομες σχέσεις ή ταμειυτικούς σκοπούς του δημοσίου (ζωή-δημόσια υγεία-δημόσια ασφάλεια-δημόσια αιδώς-προστασία του περιβάλλοντος-προστασία των πολιτιστικών αγαθών). Η χρήση του επιχειρήματος του δημοσίου συμφέροντος ως αυτοτελούς λόγου ανακλήσεως συνδέεται στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων με μεταβολή των πραγματικών ή και των νομικών δεδομένων έναντι του χρονικού σημείου εκδόσεως της υπό ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξεως.

4. Κρίσιμο για τη μελέτη αυτή είναι ότι και οι πέντε εκφάνσεις δημοσίου συμφέροντος που στηρίζουν τα πραγματικά της ανακλήσεως νομίμων διοικητικών πράξεων θα πρέπει να ανάγονται σε συνταγματική διάταξη ή αρχή και να συνδέονται με κοινωνικά αγαθά. Ο αποκλεισμός εννόμων αγαθών συνταγματικά ενδεχομένως προστατευόμενων, τα οποία αφορούν το άτομο και όχι το κοινωνικό σύνολο, είναι δικαιολογημένος διότι τα "ατομικά" έννομα αγαθά δεν συνδέονται με το επιχείρημα του δημοσίου συμφέροντος ούτε και με την ratio των ανακλητικών κανόνων. Υπό αυτή την οπτική γωνία μπορεί κανείς να θεωρήσει κατά δογματικά ενιαίο τρόπο και τους πέντε νομολογιακά αναπτυχθέντες λόγους ανακλήσεως νομίμων διοικητικών πράξεων. Ratio της ανακλήσεως σε κάθε περίπτωση συνιστά ένα δημόσιο συμφέρον αναγόμενο στη συνταγματική έννομη τάξη και σταθμιζόμενο με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη στην διατήρηση της νόμιμης πράξεως στην έννομη τάξη.

5. Από την μέχρι τώρα θεώρηση προκύπτει ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη δεν μπορεί παρά να έχει συνταγματική θεμελίωση, αδιάφορο αν η συνταγματική αυτή θεμελίωση, θα αναζητηθεί σε επιμέρους ατομικά δικαιώματα ή στην αρχή της ασφάλειας του δικαίου . Και αυτό γιατί διαφορετικά η στάθμιση θα λάβει χώρα επί ιεραρχικώς διαφορετικού επιπέδου, με αποτέλεσμα αυτή να αποβαίνει πάντοτε προς όφελος της αρχής της νομιμότητας ή των συνταγματικών αρχών που βασίζουν το δημόσιο συμφέρον προς ανάκληση. Έτσι η ανάγκη συνταγματικής κατοχυρώσεως της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη προκύπτει μέσα από τις αρχές της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας ως αρχές σταθμίσεως αγαθών. Τούτη η συνταγματικά προστατευόμενη αρχή της εμπιστοσύνης βρίσκεται πάντοτε στον αντίθετο πόλο της ratio του ανακλητικού κανόνα είτε νομίμων είτε παρανόμων πράξεων.

6. Έτσι το σχήμα της σταθμίσεως εμφανίζεται ενιαίο είτε πρόκειται περί ανακλήσεως νομίμων είτε πρόκειται περί ανακλήσεως παράνομων διοικητικών πράξεων. Από την πλευρά της σταθμίσεως που ευνοεί την ανάκληση βρίσκεται είτε η αρχή της νομιμότητας είτε συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό στο οποίο βασίζεται κάποιο συγκεκριμένο δημόσιο συμφέρον. Από την άλλη πλευρά της σταθμίσεως βρίσκεται πάντοτε η θεμελιούμενη στο σύνταγμα αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως. Όπως ακριβώς και με τις παράνομες πράξεις, έτσι και με τις νόμιμες μπορεί κανείς πλέον να διακρίνει με περισσότερη ευκολία, επί τη βάση του ανωτέρω μοντέλου σταθμίσεως, μεταξύ νόμιμης ανακλήσεως και παράνομης ανακλήσεως νομίμων διοικητικών πράξεων. Η ανάκληση νόμιμης διοικητικής πράξεως είναι νόμιμη όταν το δημόσιο συμφέρον που επιβάλλει την ανακλητική πράξη υπερισχύει κατά την στάθμιση με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη. Είναι αντιθέτως παράνομη όταν κατά την ανωτέρω στάθμιση υπερισχύει η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης . Επί νόμιμης ανακλήσεως νόμιμης πράξεως αποζημίωση δεν οφείλεται ενώ αντιθέτως το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ εφαρμόζεται κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο τόσο επί παρανόμου ανακλήσεως παρανόμου πράξεως όσο και επί παρανόμου ανακλήσεως νομίμου πράξεως . Η ενιαία αυτή προσέγγιση του δικαίου της ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων τόσο για τις νόμιμες όσο και για τις παράνομες πράξεις επιτρέπει να υποθέσουμε ότι στο πεδίο αυτό διοίκηση και δικαστήριο μπορούν να εργαστούν κατά παρόμοιο τρόπο. Η νομιμότητα της ανακλητικής πράξεως εξαρτάται πάντοτε από το αποτέλεσμα μιας σταθμίσεως στην οποία βασικός πόλος είναι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη. Ενδεχόμενη υπεροχή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης έναντι της σταθμιζόμενης με αυτή αρχής καθιστά την ανακλητική πράξη παράνομη και ταυτοχρόνως ενεργοποιεί την αξίωση του

ιδιώτη προς αποζημίωση κατ' εφαρμογή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ . Τις σταθμίσεις αυτές τις διενεργεί πάντοτε σε πρώτο επίπεδο η διοίκηση επί τη βάση των αρχών της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας και τις ελέγχει ο δικαστής επί τη βάση των ιδίων ως άνω αρχών, λαμβάνοντας υπόψη την αιτιολογία της ανακλητικής πράξεως. Το κοινό αυτό σχήμα προσφέρει πιστεύω την βασική ενιαία δογματική της ανακλήσεως διοικητικών πράξεων και επιτρέπει την ασφαλέστερη προσέγγιση ενός μέχρι σήμερα ιδιαίτερα περιπεπλεγμένου πεδίου, χαρακτηριζόμενου από μία κατά βάση ασυστηματοποίητη περιπτώσιολογία. Έτσι στάθμιση, προστατευόμενη εμπιστοσύνη, αναλογικότητα και αστική ευθύνη του κράτους συνέχονται σε ένα σύστημα σχετικώς εύληπτο και διαυγές.

7. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι μ' ένα ανάλογο σύστημα σταθμίσεως μπορεί ν' αντιμετωπιστεί το ζήτημα της συνταγματικότητας των γνήσια και μη γνήσια αναδρομικών νόμων. Ο γνήσια αναδρομικός νόμος θα μπορούσε να θεωρηθεί ως αντισυνταγματικός (εκτός των περιπτώσεων εκείνων που η γνήσια αναδρομικότητα επιτρέπεται ευθέως από το Σύνταγμα), επειδή προσβάλλει κατά βίαιο τρόπο την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των πολιτών που θίγονται από την αναδρομή έναντι της νομοθετικής εξουσίας . Ο γνήσια αναδρομικός νόμος θα μπορούσε δηλαδή να θεωρείται ως αντισυνταγματικός επειδή η ratio που θεμελιώνει την εκάστοτε νομοθετική πρωτοβουλία υποχωρεί πάντοτε in abstracto κατά την στάθμιση με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη. Ratio της νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι σ' ένα πρώτο επίπεδο η δημοκρατική αρχή και σ' ένα δεύτερο επίπεδο οι αρχές (συνταγματικές ή όχι ισχύος) που προτίθεται να ικανοποιήσει ο νέος νόμος. Και όπως ακριβώς παράνομη ανακλητική πράξη ενεργοποιεί αξίωση προς αποζημίωση έτσι και αντισυνταγματικός νόμος, γνήσια αναδρομικός, θα μπορούσε να ενεργοποιεί αστική ευθύνη του κράτους.

8. Σε ανάλογες σταθμίσεις οδηγεί και το δυσχερές πρόβλημα της συνταγματικότητας των μη γνήσια αναδρομικών διατάξεων. Πιστεύω πως είναι ο φόβος της νομολογίας να περιορίσει υπέρμετρα τη νομοθετική πρωτοβουλία, αυτός που οδήγησε στο να μην αναγνωρίζεται κατά βάση η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης έναντι του νομοθέτη ως αρχή συνταγματικής ισχύος . Τούτο δεν φαίνεται να είναι συνεπές. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αντιμετωπίζεται ενιαία σε όλα τα ευρωπαϊκά νομικά συστήματα τόσο έναντι της εκτελεστικής όσο και έναντι της νομοθετικής εξουσίας ως αρχή συνταγματική. Το πρόβλημα των μη γνήσια αναδρομικών νόμων δεν μπορεί ν' αντιμετωπιστεί μέσω του υποβιβασμού της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης σε αρχή επιπέδου κατώτερου από αυτή του Συντάγματος. Κάτι τέτοιο θα οδηγούσε στην παραδοχή ότι κάθε μη γνήσια αναδρομικός νόμος, ανεξάρτητα από το περιεχόμενό του, δεν εμφανίζει πρόβλημα συνταγματικότητας λόγω της αναδρομικότητας. Θα οδηγούσε επίσης σε διάσπαση του ενιαίου συστήματος δογματικής αντιμετώπισης της νομιμότητας ανακλητικών πράξεων και της συνταγματικότητας αναδρομικών νόμων που προσπαθούμε να προτείνουμε. Στην πραγματικότητα και εδώ τα πράγματα δεν είναι διαφορετικά. Από τη μία πλευρά της σταθμίσεως βρίσκεται και πάλι η δημοκρατική αρχή καθώς και οι αρχές που προτίθεται να ικανοποιήσει ο εκάστοτε μη γνήσια αναδρομικός νόμος και από την άλλη πλευρά της σταθμίσεως η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των πολιτών έναντι του νομοθέτη.

9. Η στάθμιση διενεργείται μέσω της αρχής της αναλογικότητας και της αρχής της πρακτικής αρμονίας. Η αναλογικότητα της νέας νομοθετικής ρυθμίσεως κρίνεται μέσω της ποσότητας και της ποιότητας των μεταβατικών νομοθετικών ρυθμίσεων που εξισορροπούν τα αντιτιθέμενα συμφέροντα . Η υποχρέωση να ληφθούν υπόψη ατομικά δικαιώματα που θίγονται από νέους νόμους ισχύος πηγάζει από ένα status εμπιστοσύνης έναντι του νομοθέτη που απορρέει από το ίδιο το εκάστοτε θιγόμενο δικαίωμα και την αρχή του κράτους δικαίου.

10. Μη αναλογικές μεταβατικές ρήτρες θα οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης υπερσχύει κατά την στάθμιση με την δημοκρατική αρχή, με συνέπεια ο νόμος αμέσου ισχύος να είναι αντισυνταγματικός . Αντιθέτως αναλογικές μεταβατικές ρήτρες θα οδηγούσαν στο συμπέρασμα ότι η δημοκρατική αρχή υπερσχύει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και ο νόμος είναι συνταγματικός. Αντισυνταγματικός νόμος, ήτοι νόμος που προσβάλλει δυσανάλογα την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, θα πρέπει να ενεργοποιεί αστική ευθύνη του κράτους.

11. Οι κλασικές μεταβατικές ρήτρες την αναλογικότητα των οποίων ελέγχουν κυρίως τα γερμανικά δικαστήρια καθώς και το ΔΕΚ είναι οι ακόλουθες :

i) ο περιορισμός για τους θιγόμενους ιδιώτες στην λήψη υπόψη μόνο πραγματικών στοιχείων που δημιουργούνται μετά την έναρξη ισχύος του νόμου.

ii) η χρονικώς περιορισμένη παράταση του παλαιού δικαίου

iii) η ύπαρξη ειδικών ρητρών προς απόσβεση της σκληρότητας των νέων μέτρων έναντι των ιδιαίτερα θιγόμενων από το νέο νόμο ομάδων πληθυσμού.

iv) η ύπαρξη βοηθητικών μέτρων προσαρμογής των θιγόμενων ιδιωτών στη νέα κατάσταση.

v) η χορήγηση εύλογης αποζημιώσεως.

Αναλογικότητα των μεταβατικών ρυθμίσεων σημαίνει αναλογικό συνδυασμό τους, επιλογή καλύτερου δυνατού συνδυασμού, ή του μέτρου που είναι κατάλληλο σε κάθε περίπτωση

12. Αν έχουν όντως έτσι τα πράγματα τα διοικητικά δικαστήρια μπορούν να ελέγχουν την νομιμότητα ανακλητικών πράξεων και την συνταγματικότητα αναδρομικών νόμων ακολουθώντας την ακόλουθη

κοινή πορεία, ανεξάρτητα από το αν ανακαλείται (νομίμως ή παρανόμως) νόμιμη ή παράνομη πράξη καθώς και από το εάν ο νόμος είναι γνήσια ή μη γνήσια αναδρομικός.

α) ελέγχουν την ratio της ανακλήσεως ή του νόμου αναζητώντας την σε κάποια αρχή με συνταγματικό έρεισμα. Τούτη θα είναι συνήθως η αρχή της νομιμότητας, η δημοκρατική αρχή, οι αρχές που βασίζουν το δημόσιο συμφέρον προς ανάκληση, ή οι αρχές που τείνει να ικανοποιήσει ο νέος νόμος.

β) σταθμίζουν τις αρχές αυτές με την συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης

γ) χρησιμοποιούν κατά βάση ως κριτήριο σταθμίσεως την αρχή της αναλογικότητας, που για τους μη γνήσια αναδρομικούς νόμους εντοπίζεται στο αναλογικό συνδυασμό μεταβατικών ρητρών.

δ) διαπιστώνουν ότι αν η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης υπερτερεί κατά τη στάθμιση, ο νόμος είναι αντισυνταγματικός ή η ανακλητική πράξη παράνομη με αποτέλεσμα να ενεργοποιείται αστική ευθύνη του κράτους κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.

Σε μια τέτοια –δογματικώς ενοποιούσα- προσέγγιση συμβάλλει αποφασιστικά η πρωτοπόρος απόφαση του ΣτΕ 1508/2002.